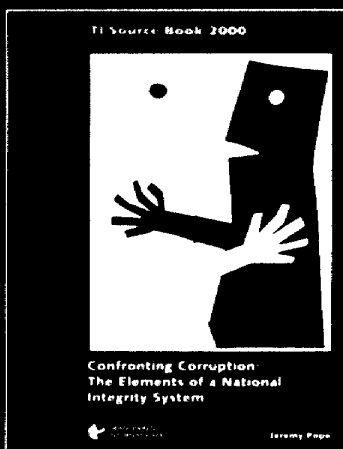


كتاب المرجعية/الشفافية الدولية



جيريمي بوب

مواجهة الفساد...

عناصر بناء

نظام النزاهة الوطني



إعداد: باسم سكجها

بالنسبة لجميع الحقائق الجديدة، أو تجديد الحقائق القديمة، ينبغي أن يكون الأمر كما هو الحال في سفينة نوح، بين العالم المحطّم، وذلك الذي على وشك التجديد. يجب إطلاق الغراب قبل الحمامة، ويجب أن يسبق الجدل المثير للشوم السلام، وغصن الزيتون.

صمويل تايلور كوليريدج (١)

ترمي البيروقراطيات إلى القيام بعمل عام. لكن حالما تؤسس بيروقراطية، فإنها تطور حياة روحية مستقلة وتأخذ في اعتبار الجمهور عدوًّا..

بروكس اتكنسون
٩٠ أيلول/ سبتمبر
مرة حول الشمس (١٩٥١)

ما هي الحكومة نفسها؟ فما هي إلا أفضل الانعكاسات على الطبيعة البشرية؟ لو كان الرجال ملائكة، فلن تكون أية حكومة ضرورية. وإذا حكمت الملائكة الرجال، فلن يكون هنالك ضرورة لوجود ضوابط خارجية أو داخلية على الحكومة.

جيمس ماديسون
١٧٥١-١٨٣٦
الرئيس الرابع للولايات المتحدة

كلّ ما كان باطلاً من وجهة نظر أدبية، لا يمكن أن يكون صحيحاً سياسياً
أبراهام لينكولن

إن أولئك الذين يتحدثون عن أن الناس في زماننا هذا يُتركون فريسة سهلة لأعمال السلب والنهب، وغير ذلك من الرذائل المشابهة، سوف يجدون بأن كل ذلك إنما هو نتيجة طبيعية لحقيقة أن أولئك الذين يحكمونهم قد تصرفوا بطريقة مماثلة.

نيكولو مكيافيلي، الخطابات III، (٢٩)

عندما يتولى شخص ما منصباً عاماً، ينبغي عليه أن يعتبر نفسه ملكية عامة أو ملكاً للشعب. توماس جيفرسون، في ملاحظة إلى البارون فون هومبولدت ١٨٠٧

هنالك العديد من وسائل الحماية ضد الإغراءات، لكن أكثرها نجاعة هو الجبن. مارك توين، اتباع خط الاستواء، ١٨٩٧

القوة في أمريكا هذه الأيام هي السيطرة على وسائل الإعلام. تيودور وايت

الحرية لم تأت أبداً من الحكومة، لقد جاءت الحرية دائماً من رعايا الحكومة. وودرو ويلسون

إنهضوا، إنهضوا... دافعوا عن حقوقكم، لا تستسلموا، لا تتخلوا عن الكفاح!

بوب مارلي

مقدمة الطبعة العربية

تبدأ مقدّمات الكتب، عادة، بالقول: هذا كتاب لا غنى عنه للقارئ! وسوف نكرّر هذه المقولة الآن، ليس لسبب هذه العادة المستقرّة، التي كثيراً ما لا تطابق واقع الحال، ولكن لأنّه لا غنى لأيّ عامل في الشأن العام عنه فعلاً... فهو كتاب فريد من نوعه...

كتاب مفتوح، حيّ، قابل للتطوير كلّ يوم، يتفاعل مع التجارب الجديدة بصرف النظر عن مصدرها الجغرافي، أو الثقافي، ويستفيد من التطوّرات التقنية، فالقارئ المتفاعل هو كاتب أيضاً، ومع المتابعة على الموقع الإلكتروني يمكن التراسل بهدف السؤال أو الإضافة، ولعلّ كتاباً واحداً آخر في العالم لم يصل إلى تلك النتيجة، ولعلّه بالتالي يؤسس لمرحلة جديدة من التفاعل بين الكاتب والقارئ، في شأن يعتني فيه الجميع، هو العمل العام...

ويدعي الكثير من الكتب العالمية، لكنّ هذا الكتاب عالميّ بطبعه، فهو ينفرد بالحديث عن كيفية بناء أنظمة للنزاهة الوطنية، في أيّ دولة في العالم، بعد التعرّف على تجارب الآخرين، وهي كثيرة في هذا الكتاب، لكنه لا يذهب إلى إدعاء كامل المعرفة، ويصرّ على تكامل الثقافات، لا تناقضها، ولا تحييز للعالم الصناعي، بل لعله ينتقده باكثر ممّا يفعل إزاء العالم النامي، وفي كلّ الأحوال فهو يرفض فكرة "ثقافة الفساد"، فالفساد موجود في كلّ الأنظمة، وعلى مدار الأزمنة، وإذا كان لا بدّ من عمل لإحتوائه، والتخفيف من آثاره على البلاد والعباد، فهو عمل ينبغي أن يكون جاداً وعلى المستويات المحليّة والدولية معاً... ولترجمة هذا الكتاب، إلى العربية، قصّة...

ففي جنوب أفريقيا إنلقينا جيريمي بوب، المؤلّف الذي يرجع فضل كتابه إلى الكثيرين من الآخرين، ولكنّه يتحمّل مسؤوليته وحده، كما يقول، وهناك إنلقنا الترجمة العربية للنسخة الأولى منه، فوجدنا الرجل يلقي بالكرة إلى ملعبنا، حيث الاهتمام العربي بالكتاب والقضية، أقلّ ممّا ينبغي، وسمعناه يقول: نعمل الآن على النسخة الجديدة، فترجموها بالطريقة المناسبة. وكان علينا أن ننتظر سنة ونصف السنة، لنفاجأ بكتاب جديد جداً، بحجم مجلّد كبير، وبصياغة شاملة تكاد تنطرق إلى كلّ شيء بالنسبة لعناصر بناء نظام النزاهة الوطني، وفي كلّ الأحوال: دون إدعاء الكمال، ويتواضع العلماء الحقيقيين يقول مؤلّفه إنّه كتاب سيظلّ خاضعاً يومياً للإضافة والحذف...

وعلى أهمية النسخة الأصلية منه، باللغة الانجليزية، فإنّ لعملنا على ترجمتها سبباً آخر، هو دراسة تبني ما جاء فيها من طروحات، وتكييفها، للظروف العربيّة التي تتفق ثقافياً وقانونياً أحياناً معها، وتختلف بالضرورة في أحيان أخرى، وهو مشروع ستشارك فيه فروع منظمة "الشفافية الدولية" في العالم العربي، لينتهي بكتاب يحمل نكهة عربية، ويؤسس بناء نظرياً عربياً يمكن تطبيقه على الواقع لمحاربة الفساد، وسيكون مؤتمر "نحو شفافية أردنية ٢" الذي سيشهد إظهار الترجمة العربيّة، هو الاجتماع العربي الأول لبدء ذلك المشروع الطموح...

وعلى الرغم من أنّ النسخة الأولى من الكتاب، وهي نسّخة أوليّة، ترجمت إلى عشرين لغة بينها العربيّة، إلا أنّ الترجمة العربيّة للمجلّد الجديد هي أوّل ترجمة تصدر بين اللغات الأخرى، الأمر الذي يؤكّد جديّة العمل في المتابعة، ويدفعنا إلى دعوة كلّ المعنيين إلى المشاركة في عملية تكييف الكتاب ضمن الظروف الثقافية والقانونية العربيّة، من خلال المشاركة في ورشات العمل المقبلة، أو بالتواصل ببدء الملاحظات عبر العنواين الإلكترونيين التساليين: ba-sa@nol.com.jo و saeda@nol.com.jo، أو بالاتصال بالفرع المحلي لمنظمة الشفافية

الدولية".

ويبقى أنّ العمل على إنجاز هذه الترجمة كان جماعياً، بمشاركة غير مترجم ومحرّر، يستأهلون الشكر جميعاً، وخصوصاً عبد القادر عثمان، ومحمود بروهوم، بالإضافة إلى الدكتور بول باش الذي مولّت مؤسسته فريدريش ايبيرت الترجمة، وأمانة عمّان الكبرى التي تولّت طباعته.

باسم سكجها

هذا الكتاب

لقد سعينا في النسخة الاولى من هذا الكتاب المرجعي، و الذي ترجم حتى الان إلى ما يزيد على ٢٠ لغة، الى الدفاع عن قضية إقامة "نظام وطني للنزاهة" والذي هو عبارة عن نهج كلي شامل للوصول إلى الشفافية والمحاسبة، ويقوم على عدد من "أعمدة" المحاسبة: أعمدة الديمقراطية والقضاء ووسائل الإعلام والمجتمع المدني . ومنذ ذلك الحين، شاع استعمال هذا التعبير في دوائر التنمية. كما أن الدعوة لإيجاد نهج كلي لجهود مكافحة الفساد وجدت هي الاخرى قبولا على نطاق واسع، على أن قصص النجاح في مكافحة الفساد تبقى شيئا صعبا المنال إلى حد بعيد.

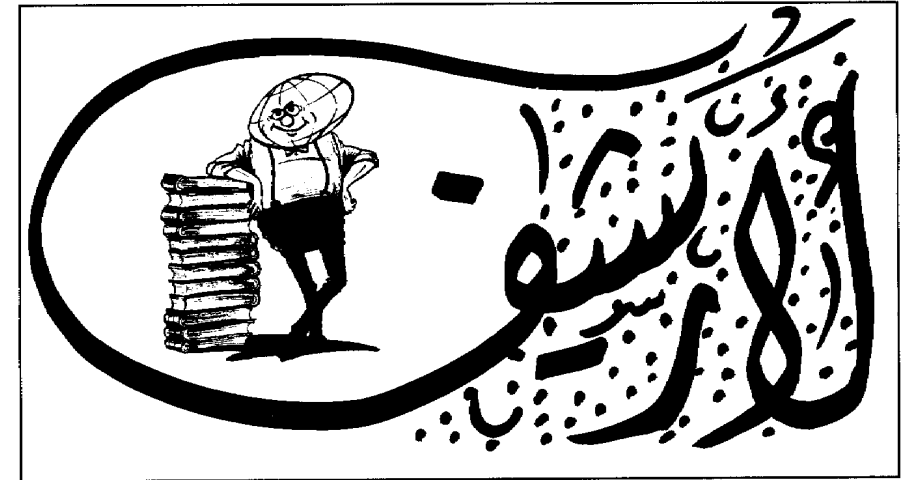
وتتوقف الإجابات في جزء منها على المجتمع المدني . فطالما بقي الناشطون فعالين ومبدعين ومصممين وحاسمين، فستظل قضية مكافحة الفساد في مقدمة المواضيع التي تستقطب الرعاية والاهتمام على المستويين الوطني والدولي، حتى وإن بدا أن المعركة قد تم كسبها . فالأشخاص الميالون إلى الفساد لن يختفوا من بين صفوفنا، بل سيظلون يبنينا على الدوام، وحتى أولئك الذين تكون أنظمة النزاهة الوطنية لديهم في حالة جيدة، يمكن أن يجدوا أنفسهم يخوضون صراعا ضد أشياء غير متوقعة، ولم يحسبوا لها حسابا ، ذلك أن الأشخاص الفاسدين سوف يستغلون أي فجوات يتمكنون من العثور عليها . والحرب ضد الفساد، ليست حرباً ذات طابع أخلاقي تماماً، أي بمعنى أنها نضال ضد الفساد باعتباره "شرأ" في حد ذاته. ومما لا شك فيه أن هناك عنصراً أخلاقياً في هذه الحرب - وهو عنصر تشترك فيه كل الأديان والمجتمعات الرئيسية في العالم - لكن السبب القاهر لهذا النضال هو ما يسببه الفساد من مكابدة وحرمان لمجتمعات بأكملها، وللناس الأكثر فقراً في العالم. إن الشعور بالقلق إزاء هؤلاء الآخرين، وليس النفور من الفاسدين وأفعالهم، هو ما يعطي الحركة الكونية ضد الفساد قوتها الدافعة.

وتحاول هذه الطبعة، من الكتاب المرجعي للشفافية الدولية، أن تجمع ما بين سهولة الكلمة المطبوعة وفورية الإنترنت. وبالنظر إلى وجود مبادرات كثيرة يتم إتخاذها في أجزاء مختلفة من العالم ، فإن الممارسة الجيدة الناشئة أصبحت مجالاً من المجالات المتنامية بسرعة. وسيجد القراء إشارات إلى وثائق عن "الممارسة الجيدة"، وتتوفر هذه على الإنترنت. وهناك ملخص لمواد "الممارسة الجيدة" جرى تجميعها عندما كان الكتاب قيد الطبع، وهي تشكل الآن القسم الخامس من هذا الكتاب. أما نسخة الإنترنت من هذا الكتاب المرجعي فسوف يتم تعديلها وتحديثها بشكل مستمر على ضوء ما يستجد من تطورات. وهناك مادة إضافية متوفرة على موقع الشفافية الدولية على الإنترنت ، حيث يوجد أيضا ذكر للمراجع. و عنوان موقع الشفافية الدولية على الإنترنت هو كالتالي:

<http://www.transparency.org>

وستكون التعليقات والملاحظات على هذا الكتاب المرجعي محل ترحيب، ويمكن إرسالها بواسطة البريد الإلكتروني على العنوان التالي:
jeremypope1@compuserve.com

جيريمي بوب ، مدير الادارة المؤسس لمنظمة "الشفافية الدولية" بين عامي ١٩٩٤/١٩٩٨، وهو الآن المدير التنفيذي لمكتب الشفافية الدولية في لندن مع اضطلاعهم بمسؤولية إدارة المعرفة. وقد تخرج من جامعة فكتوريا في وليمغتون ، وهو محام ووكيل المحكمة العليا في نيوزيلندا ومحامي مراقبة في المملكة المتحدة. وقبيل انضمامه إلى بيتر إيفين لاطلاق منظمة الشفافية الدولية في برلين، كان يعمل مستشارا قانونيا للسكرتير العام للكونغرس ومديرا لقسم الشؤون القانونية والدستورية لسكرتارية الكونغرس في لندن. وكان قد زاول مهنة المحاماة في نيوزيلندا .



مؤسسة الأرشيف العربي

عمان / الأردن

ص.ب. ٨١٥٤٥٤ هاتف ٤٦٥٦٦٨٢ فاكس ٤٦٥٦٦٩٤

Arab Archives Institute
Amman.Jordan

Tel. 4656682 Fax 4656694

E-mail: saeda@nol.com.jo {or} basem@nol.com.jo

عندما تلقى نظرة الى الوراء، تبدو لنا العصور وكأن لها ارواحاً، يستطيع المؤرخون تشخيصها . ولكن هل من الممكن تشخيص روح العصر الحاضر، وإذا كان ذلك ممكناً، فما الذي ينبغي أن نفعله نتيجة لذلك، هذا إذا كان هناك ما يمكن عمله. إن الحديث من روح العصر في القرن العشرين كثيراً ما استخدمه الطفلة والبيروقراطيون لكبت الانتقادات من قبل أولئك الذين يرفضون الموافقة على رؤياهم للعصر. علينا أن نتذكر بأن الأفراد يخلقون عصورهم، وبأن الأفراد النابغين يغيرونها ويخلقون منها شيئاً جديداً.

كارل بوبر

هذه الأقوال استشهد بها القاضي ديفيد

باراغواناث، المؤتمر السنوي الثالث للقانون

الاداري،

ولينغتون ٢٥/٢٧ آذار ١٩٩٨

الصفحة	المحتويات
٧	ملاحظة المؤلف.
٨	مقدمة بقلم اوسكار ارياس سانثيز.
١٠	تقديم بقلم بيتر ايغن.
١١	خلاصة .
	القسم الأول : الإطار التحليلي
١٩	١- تحدي التجديد.
٢٨	٢- تشريح الفساد.
٣٣	٣- تطوير الاستجابات.
٣٩	٤- نظام النزاهة الوطني.
٤٦	٥- بناء الإرادة السياسية.
	القسم الثاني : الأعمدة المؤسسية لنظام النزاهة الوطني
٥٢	٦- مجلس تشريعي منتخب.
٦١	٧- دور السلطة التنفيذية.
٦٤	٨- نظام قضائي مستقل.
٧٢	٩- المدقق العام.
٧٨	١٠- المحاسب (الاميدزمان).
٨٦	١١- الوكالات المستقلة لمكافحة الفساد.
٩٣	١٢ - جهاز الخدمة العامة لخدمة الجمهور.
٩٩	١٣- الحكومة المحلية.
١٠٢	١٤- وسائل إعلام حرة ومستقلة.
١١٠	١٥- المجتمع المدني.
١١٦	١٦- قطاع الشركات الخاصة.
١٢٧	١٧-اللاعبون الدوليون والآليات.
	القسم الثالث : قواعد وتطبيقات للركائز المؤسسية
١٣٦	١٨- انتخابات حرة ونزيهة
١٤٠	١٩-القانون الإداري - المراجعة القضائية للأعمال الرسمية
١٤٥	٢٠- أخلاقيات الوظيفة العامة، مراقبة الممتلكات واختبار النزاهة.
١٥٦	٢١ - تعارض المصالح، محاباة الأقارب والشللية.
١٦٣	٢٢- المشتريات العامة: حيث يلتقي القطاعان العام والخاص.
١٧٤	٢٣- إدارة مالية جيدة
١٨٢	٢٤- الحق في المعلومات - الإعلام، الوعي العام، والسجلات العامة.
١٩٠	٢٥- إعطاء المواطنين صوتاً.
١٩٧	٢٦- سياسة المنافسة واحتواء الفساد.
٢٠٣	٢٧- قوانين محاربة الفساد.
٢١٤	٢٨- الدراسات الاستطلاعية كأدوات قياس مستوى التقدم.
	القسم الرابع : دروس مستفادة
٢٢٠	٢٩-دروس مستفادة — تقرير عن حجم التقدم.
	القسم الخامس : ملاحق
٢٢٧	أفضل الممارسات لاحتواء الفساد

	الإنترنت.
	ان الكتاب موجود بالكامل باللغة الانجليزية على موقع منظمة الشفافية الدولية، وهو:
	(http://www.transparency.org)
	وسيطل خاضعاً للمراجعة المستمرة ككتاب إلكتروني حيّ .
	وعلى الراغبين في متابعة التطورات أن يسجلوا مع موقع الشفافية الدولية على الشبكة حتى يتم إعلامهم بالبريد الإلكتروني كلما حصل أي تغييرات أو إضافات.
	كانت ربود الفعل للطبعة الاولى من هذا الكتاب المرجعي للشفافية الدولية إيجابية جداً، حتى أن مهمة إعادة كتابة كاملة للأصل وتطويره كان يمكن أن تكون مهمة أكثر صعوبة لولا المساعدة التي قدمها عدد من التشطاء في حركة الشفافية الدولية. وهؤلاء يضمون (بون أي ترتيب معين) أنجيلا غورنا، بريارا هايمان، بيرتراند دي سبيفيل، شارلز سامبفورد، دي، جيه. دي ماك دونالد، داني كوفمان، دينيس فتزجيرالد، درو ماكاي، فرانك فوجل، غيري بارفيت، غيرن خوزيه دي اوليفيرا فيلهو، غاي دين، هانسورغ ايلزهورست، هوارد ويتون، اينيس فويكا، جيفري تان، جيم ويزيري، جون فينلي، جون غيثو نغو، جود كاري، القاضي مايكل كيربي، كيه. غوياكومار، كيفين فورد، كيه. بي. جوزيف، كيم باراتا، لانس ليندبلوم، مارك بيث، مايكل هيرشمان، مايكل ليببي، مايكل وولر، مايكل فايهن، موراي بيتري، نانسي زكر، اولو سيغين اوباسانجو، بام ناداراسا، بيتر ايغن، بيتر روك، بيتر لانغست، بيرز كين، بوشبا نير، ريتشارد الين، روس جونز، سير جون روبرتسون وتونكو عزيز. وقد أعدت أن ليونز الفهرس. وتعاون العاملون في مكاتب برلين وواشنطن ولندن على كثير من الإستفسارات المتنوعة، سواء في مجال تقديم الوثائق أو من خلال خبرتهم في مجال معين، وأعد نيهال جايا ويكراما الملخصات لفصل "أفضل الممارسات"، وقام شاهزاد صديغ بتحرير المادة مرّة ثانية، وتحلى شيزلو دونيفسكي بصير كبير في تجميع العمل النهائي، وهناك عدد كبير من الأشخاص الآخرين الذين توجب إيرادهم هنا، وآمل أن يتم الاعتراف بفضلهم بشكل كاف في النص.
	كانت الرسمة (١٧) من قبل دانيلا بيجوسوف من سبائسك بودراي، وهي طالبة في مدرسة عليا في ليفوشا، سلوفاكيا. وقد فازت لوحتها في مسابقة نظمها الشفافية الدولية، فرع سلوفاكيا، للطلاب الشبان لتصوير مفهوم "الشفافية، الأخلاق ...كيف أراها" ويجري إستخدام المصنقات كرمز للبرنامج الوطني للمعركة ضد الفساد في سلوفاكيا.
	ولا بد لي أن أسجل مرة أخرى إمتناني لسوزان روز – أكيرمان، مؤسسة الأدبيات السياسية – الاقتصادية الأخيرة حول الفساد، والتي ساعدت بصيرها اللامتناهي على الاشراف على الطبعة الأصلية جميعها، بدءاً من مسودة مبهمة، وحتى إكمال العمل، كما كان فريتز هابمان حليفاً قوياً طوال العملية.
	كانت مؤسسة فورد، التي شجعت المشروع من البداية، في العام ١٩٩٥، فعالة في جعل هذا التطوير ممكناً من خلال تمويلها السخي.
	لقد قدّم الكثيرون المساعدة، لكن عليّ أن أتحمّل المسؤولية وحدي إزاء جميع التعبيرات عن الرأي.
	جيرمي بوب / لندن
	ايلول / سبتمبر ٢٠٠٠

ملاحظة المؤلف

كُتبت الطبعة الأولى من هذا الكتاب المرجعي لمفهوم "نظام النزاهة الوطني" بمفردات نشطاء مكافحة الفساد، في كل أنحاء العالم. ومن هذا المنطلق، يركّز الكتاب المرجعي على الحاجة إلى تبني نهج كلي لأي برنامج إصلاحي لمكافحة الفساد. كما أنّه يدرك أن كل مجتمع، في أي مرحلة من مراحل التحوّل، طور سلسلة من المؤسسات والممارسات التي تمثل بشكل ما نظام نزاهته الوطني. على أنّ القليل قد إنجز في هذا الصدد، وسوف يحتاج معظمها إلى إصلاح. وتقوم منظمة "الشفافية الدولية" حالياً بتطوير "نظام نزاهة للمراقبة" لتحقيق هذه الغاية.

إن الهدف الأبعد لتأسيس نظام نزاهة وطني هو جعل ممارسة الفساد "مخاطرة كبيرة" ومشروعاً "ذا عائد متدن". يجب أن تكون الأولوية: تقليص إمكانيات حدوث الفساد إلى حدوده الدنيا، ولكن بطرق لا تفرض تكاليف غير مطلوبة، أو قيوداً لا حاجة لها، قد تعيق الناس عن القيام بأعمالهم بكفاءة. ويجب ألا يؤدي السعي إلى النزاهة إلى إصابة الحكم بالإختلال الوظيفي.

وينظر القسم الأول في الكتاب المرجعي إلى التحدّيات، ويؤسس لمفهوم نظام النزاهة الوطني، من خلال توفير الإطار الذي تتمّ من خلاله مناقشة الطرق المختلفة لتناول القضايا البارزة.

ويتناول القسم الثاني "الأعمدة" المؤسسية لنظام النزاهة الوطني، ويناقشها، من خلال أدوارها، والشروط الضرورية لإستقلاليتها وسهولة الوصول إليها، والتي تمكنها من القيام بمهامها بفعالية. ولا تقتصر "الأعمدة" على الهياكل الرسمية للدولة، فهي تشمل أيضاً: وسائل الإعلام، والقطاع الخاص والمجتمع المدني، وحتى يكون نظام النزاهة فاعلاً، يجب أن يكون متجذراً وجزءاً لا يتجزأ من تصرّفات الناس وتوقّعاتهم، ويجب أن يكون قادراً على مقاومة تصرّفات الجمهور (كمصدر يتغاضى عن الممارسات الفاسدة وكمقدم للرشاوى).

وينظر القسم الثالث في "الأدوات"، أي القواعد والممارسات التي تحتاج إليها "الأعمدة المؤسسية" لتكون تحت تصرفها، وهو لا يناقش فقط الممارسات البيروقراطية وتطبيق القوانين، بل أيضاً الحاجة إلى المزيد من الإصلاحات على نطاق أوسع. ولكل "عمود" مؤسسي متطلبات هامة، وستتم مناقشته في حينه.

ويقدّم القسم الرابع عرضاً مختصراً للدروس المستفادة حتى الآن، في المعركة العالمية ضد الفساد.

ويستعرض القسم الخامس دراسة تراكمية لـ "أفضل ممارسة" معروفة حتى الآن، وهذه أكبر من أن تسمح بنشر النص كاملاً على الورق، وبدلاً من ذلك، فقد تم توفيرها على موقع "الشفافية الدولية" على الإنترنت، وعلى قرص مدمّج. وتجري الإضافة على هذه المجموعة بشكل مستمر، كلما نشأت ممارسات فضلى.

وعلاوة على ذلك، تم إعداد عدد من الدراسات المتخصصة، وهي أيضاً متوفّرة بشكل كامل على موقع المنظمة الإلكتروني، وستتم الإضافة إليها باستمرار مع مضي المشروع قدماً.

وبما أنّ هذه المبادرة قد اكتسبت مكانة بسرعة، وحيث أنّ الفكرة تتطوّر، ويعاد تعريفها وتطبيقها بشكل مستمر، فإنّ هذا الكتاب لا يتناول "عقد نزاهة" الشفافية الدولية إلا بعبارات عامة، بينما يتم وضع التفاصيل حول هذا التطور بالذات على موقع الشفافية الدولية على

مقدمة

بقلم :

اوسكار أرياس سانثيز (١)

أعرب عن إمتناني للفرصة التي أتاحت لي لكتابة هذه المقدمة، للتعليق على واحدة من أهم القضايا في زماننا: الحاجة إلى حشد الأفراد، المجتمعات، والدول، لقضية مكافحة الفساد. إن الفساد سوف يزدهر دائماً في ظلمة الإستبداد، والتسلط والديكتاتوريات، وهي أنظمة تتمركز السلطة فيها بيد قلة غير خاضعة للمحاسبة. وبالتعريف فإن الإستبداد والديكتاتورية تحكمهما إرتباطات أخلاقية أقل مما هو عليه الحال في الديمقراطية.

في ظل الأنظمة الإستبدادية، يرتبط الفساد في أغلب الأحيان ارتباطاً مباشراً بانتهاكات حقوق الإنسان. ففي أميركا اللاتينية كان كثير من الديكتاتوريين يبررون وجود حكوماتهم لسنوات بتوجيه أصابع الإتهام إلى الأنظمة الفاسدة التي سبقتهم. وكانت هذه الديكتاتوريات ذاتها، في أغلب الأحيان، واجهات للصوص والمختلسين. وفي كل حالة من هذه الحالات، كان المواطنون والصحافيون يُحرّمون من المراجع القانونية الضرورية لكشف وقاحة وفساد حكومتهم أمام نظام قضائي كفو وموثوق. ولكن وفي الوقت ذاته، يُمكن كشف الفساد ومهاجمته على أفضل نحو في نظام ديمقراطي. فالفساد لا يمكن كشفه والقضاء عليه إلا في بيئة تتّصف بالتعددية والتسامح وحرية التعبير والأمن الفردي، بيئة لا يمكن ضمانها إلا بواسطة الديمقراطية.

لكن هذا لا يعني القول إن الديمقراطية محصنة ضد الفساد، علينا ألا نكون على درجة من السذاجة تجعلنا نعتقد أن الفساد لا ينتشر إلا في منظمات تعمل خارج القانون. كما أن الفساد لا يقتصر على ساحة التجسس الدولي. ولا يمكن إنكار أن مثل هذه النشاطات الإجرامية تشجّع نمو مخالف الفساد في أغلب الاحيان، وهذه المخالب قد تسلّت إلى هياكل سلطة الحكومات من العالمين المتطوّرن والنامي، من أوروبا إلى أميركا اللاتينية. واستفادت منظمات خاصة ضخمة من الإحترام الذي اكتسبته من الشرعية الرسمية لنشاطاتها، فانتهكت الثقة العامة بالإعتماد على الرشوة كمعيار وإستراتيجية عمل مقبولة، وهي إستراتيجية تكسبها فائدة مالية غير عادلة. وعلينا أن ننذكر تحويل الأموال العامة بشكل شبه مستمر إلى الحسابات البنكية الخاصة ورجالات الحكومة والمسؤولين العسكريين.

كما أنه من الشائع إختلاس المساعدات والمنح الأجنبية المخصّصة لمشاريع التنمية وتخفيف المعاناة التي تسببها الحرب أو الكوارث الطبيعية، حيث أن جزءاً، على الأقل، من هذه الأموال يكرّس في الغالب للإثراء المالي للمسؤولين الفاسدين. ويظهر أكثر وجوه الفساد إثارة للحنن في الأقطار الأكثر فقراً، حيث يكثر البؤس وعدم المساواة الإجتماعية – الإقتصادية.

ومع هذا، فإن الفساد في القطاع العام يواصل الإزدهار. وفي هذه الدول، فإن رشوة المسؤولين العموميين هي أيضاً سرقة من الفقراء. ولا تقتصر التأثيرات المباشرة للفساد على إفقار المزيد من الناس فقط، بل تساهم أيضاً في إضعاف المؤسسات الديمقراطية أيضاً. وعندما كانت أميركا اللاتينية خاضعة بشكل واسع لحكم

الديكتاتوريين، نجح دعاة الديمقراطية في إثارة مقاومة الشعب من خلال التنويه الى الفساد المستشري في الأنظمة المستبدة في ذلك الحين.

وجاء سقوط كثير من ديكتاتوريات أميركا اللاتينية، إلى حد كبير، نتيجة غضب الجماهير من فساد أنظمتها. لكن في بعض الأحيان، كان الناس أنفسهم مستائين من إنتشار الفساد في الأنظمة الديمقراطية، لدرجة أنهم رحبوا بديكتاتورية جديدة. وفي الحقيقة، فإن كثيراً من هذه الديكتاتوريات قد قام نتيجة إنقلابات أو ثورات عسكرية أدعت بنفاق فساد الأنظمة الديمقراطية.

وقد لا يكون بلد ما خرج من القمع مدركاً لدى الفساد في أنظمة سابقة، لم تكن تسمح بإجراء تحقيقات أو تقوم بمهمة إعلام الجمهور بما يحدث. وفي الوقت ذاته، فقد تتأثر الديمقراطيات الحديثة بشكل سلبي من فضائح كشفتها صحافة حرة. إن الافتقار إلى الشفافية في الأنظمة المناهضة للديمقراطية قد أعطى المواطنين الإنطباع المغلوط بأن الديمقراطية هشّة بشكل أساسي أمام الفساد. ويواجه القادة الديمقراطيون مسؤولية التصدي لهذا التصور الخاطئ وتصويبه.

يجب أن تتّصف الديمقراطية بالشفافية، وبأنها مكرّسة لها، لكن تكمن أفضل وأكفأ حماية للشفافية في أيدي المواطنين، الذين ينظّمون أنفسهم لهذا الهدف. فيجب على منظماتهم أن تنشر الوعي وتدعو إلى الشفافية داخل وخارج حدود بلدانها. إن المنظمات المالية القوية قد عولت الفساد كأداة مقبولة في الأعمال، لذلك تنبغي عولة المعركة ضد الفساد أيضاً. إذا لم يعمل الناس للحفاظ على ديمقراطيتهم، وإذا افتقروا إلى الفضيلة المدنية والإلتزام لحكومتهم فمن المؤكد أن تقع الديمقراطية فريسة لوحش الفساد.

إن أغلبية الأمم تتمسك بالتزاماتها بإفشال أي محاولة ترمي إلى الإطاحة بحكومة شرعية دستورياً. ونحن نقوم تدريجياً بتعزيز سلامنا الداخلي والخارجي، وتستطيع الحكومات الشرعية الآن المبادرة بالإصلاحات المؤسسية الضرورية لتحديث مجتمعاتنا وحفز التطور الإنساني. إنه لمن المؤسف أن فضائح الفساد المستمرة تحيط جماهيرنا.

إن التوقّعات بحدوث ثورات شعبية أو إنقلابات، على وشك الظهور مجدداً في بعض الأقطار، فنحن نرى ان الأحزاب السياسية، وهي المعازل التقليدية للنظام الديمقراطي، تتحطّم نتيجة السمعة السيئة، وتعرّض للإدانة المتزايدة من قبل المواطنين الذين يبتعدون عن صنع القرارات السياسية. وفيما يتم التخلي عن الأحزاب السياسية، فإن الديمقراطية تخاطر بأن تصبح إجراءً شكلياً متضارباً وعاجزاً.

وتبالغ الثقافة التكنولوجية الحديثة في تقيومها لإستهلاك وإمتلاك السلع، فنجد أن النجاح والمكانة الشخصيين يقاسان بشكل مضطرد بمقدار ما يملك الشخص من ثروة مادية، وليس بمقدار ما يساهمه الفرد في المجتمع. وهذا يؤدّي إلى تردي القيم الاخلاقية في حضارتنا التي لا يمكن معالجتها إلا عن طريق التربية.

يجب علينا أن نوقظ روح الواجب المدني، لا سيما لدى الشبّان. علينا أن نعلّم في الصفوف، وفي غرف إجتماعات المديرين، مسؤوليات المواطن، وننمي إسهام الفرد وفائدته للمجتمع. يجب تقديم الثروة المادية للشبان على أنها قيمة مساعدة، أو إضافية، لثروة المواطن. يجب أن يتغلّب "رأس المال الإجتماعي" على "رأس المال المالي"، لأن الثقافة التي تركز نفسها لتكديس الثروة المادية فحسب، ما هي إلا أرض خصبة لعشبة الفساد الضارة.

(١) رئيس كوستا ريكا. من ١٩٨٦ إلى ١٩٩٠. حائز على جائزة نوبل للآداب ١٩٨٧. د. أرياس مؤسس مؤازر لمنظمة الشفافية الدولية وعضو في المجلس الاستشاري.

يُقدّم القادة الشجعان، في أماكن كثيرة، الرؤية والعمل الضروريين لتوجيه وتحويل المطالب العامة نحو عمل منظم، ويدعون إلى حكم منفتح وخاضع للمحاسبة. وينبغي تحيّة وتقديم الدعم الفعال للذين يناضلون من أجل حكم منفتح ونزيه، ويقفون في أغلب الأحيان ضد النخب القوية والراسخة، لكنهم يبنون مثل داوود العاجز الذي يحارب ضد غوليات الطاغي. على أنّه، وكما ظهر مؤخّراً في كثير من الأقطار، فإن روح داوود وعزيمته تواصلان الإنتصار على قوة غوليات الخيفة.

وعندما يدعو المواطنون إلى حكم أكثر خضوعاً للمحاسبة وأكثر نزاهة، فإنهم يعبرّون عن غضبهم من الفساد، الذي يعني ممارسة تدلّ الفقراء بإجبارهم على رشوة صغار المسؤولين للقيام بعملهم، وإفلاساً للتاجر الشريف، وتقوية للشراكة بين دهاقنة التجارة عديمي الضمير والمسؤولين غير الشرفاء، وينتشر كالسرطان فيصيب كل ما هو نزيه في المجتمع.

وعلينا ألا نياس من كبح سرطان الفساد. فعلى قدر ما نتحدّث عن عولة الفساد، علينا أيضاً أن نرحّب بالموجة العالمية العارمة من المطالب العامة بحكم جيد، فقد بدأ القادة الوطنيون اليوم يتقبّلون وجوب مناقشة الفساد على الساحتين المحلية والعالمية. فبعد انتهاء الحرب الباردة، تجري مراقبة دقيقة لتدفقات المساعدات، وترمي المساعدات الإنسانية حالياً إلى مساعدة الفقراء، وليس إلى شراء الأصدقاء، وحتى الفاسدين منهم، في العالم الثالث.

على أنّ أهم سلاح لنا في الحرب ضد الفساد، سيكون ذلك العدد المتزايد من الديمقراطيات، وما ينجم عنها من صحافة حرة في كل أنحاء العالم. فبدون وجود الحرية في طرح الأسئلة أو إحداث التغيير، لن يملك الناس القدرة، بل على العكس سيقعون ضحية لنظام ديمقراطي سطحي. إن واحدة من أهم الحريات في الديمقراطية هي حرية الصحافة، وعندما يُقمع صوت واحد لرجل أو لإمرأة، فإن جميع الأصوات تواجه خطر الإسكات. وحتى عندما يتم إخفاء أصغر جزء من الحقيقة فإن كذبة كبيرة تكون في المخاض.

ويمكن إنتهاك كل حق من حقوق المواطنة، مع أنها مضمونة بالقانون، من قبل قادة غير كفّوين أو فاسدين. ولكن يمكن زيادة إمكانية حماية الحقوق، وإعادتها إلى وضعها السليم، عندما تكون هناك صحافة حرة تدّين مثل هؤلاء القادة، وتفتح نقاشاً حول أهليتهم، فحرية الصحافة تشكل "الحارس الأبدي" الذي تحدث عنه توماس جيفرسون، وهي الواجب الدائم لحماية حكومتنا من الفساد.

ولا بد من أن تشمل توجهاتنا المستقبلية كفاحاً من أجل الشفافية، الصدق، والإخلاص لدى قادتنا السياسيين والإقتصاديين. ولكن فليكن واضحاً أن الفساد ليس فقط إستخدام السلطة السياسية لتحقيق مكاسب شخصية، فهو أكثر من مجرد التواطؤ بين الموظفين العموميين ورجال الأعمال لكسب فوائد غير مشروعة أو لا أخلاقية، فللفساد أبعاد أخرى كثيرة، ليست خاضعة لمرسوم قانوني، وليست دائماً، في كل مكان، خاضعة لرقابة الرأي العام.

فهناك فساد في إخفاق القادة السياسيين والحكوميين في القيام بالوظيفة التربوية التي تقع عليهم في ظل الديمقراطية. والحديث المزدوج، حيث إخبار الناس بما يجبّون سماعه فقط وعدم تسمية الأشياء بمسمياتها لأسباب انتخابية صرفة، ممارسة تفسد وتشوّه الأفراد، المجتمعات، والأنظمة الديمقراطية.

ولكن يمكن أيضاً سماع الحديث المزدوج في مجال العلاقات النولية، وذلك يعني الفساد بمعنى أوسع، فهناك نوع من الفساد يتم بواسطته إضعاف الثقة بين الدول.

ومن الفساد، أيضاً، أن نكبح نجاح شخصية سياسية فازت في الإنتخابات، وذلك عن طريق إخفاء الحقيقة أو حجبها ثم إستثمارها عندما تحين اللحظة المواتية انتخابياً. وهناك فساد عندما يستخدم المسؤولون والسياسيون توزيع الإمتيازات والمناصب على الأحزاب والمنظمات الأخرى بهدف تجريدتها من مبادئها الأخلاقية ونشاطها الفكري. ومن الفساد أن ننسى أنّ المشاركة في السياسات أو في الحكم، تتطلب التحضير، الإيثار، الرغبة في خدمة الآخرين، والتوافق بين ما يجري تطبيقه وما يتم الوعد به.

لكن يجب ألا ننسى أن المسؤولين المنتخبين ليسوا الوحيدين المذنبين بالفساد، فهناك أشكال من الفساد تنجم عن سوء فهم الولاء، الخنوع المفرط، وإنتهازية الرؤوسين. يجب علينا أن نسال أنفسنا عن النتائج المحتملة للفساد الموجود في السرية والولاء الزائف. ويجب إدراك أن هناك مسؤولية يتحملها الناخب في بحثه عن النزاهة في المسؤول الحكومي المقبل، ومقدرته، وصدقه، وإحترامه لتلك المزاي، وذلك لأن الذي يفتقر إلى القيم، وليس إلى الطموح السياسي، سيكون دائماً ميالاً الى توظيف أدوات الديمقراطية لخدمة تعطشه للسلطة، فالإنقلابات أو العصيان لم تدفن جميع الديمقراطيات.

ان التصويت حق، لكن كثيراً من المواطنين ينسون واجبههم بممارسة هذا الحق بمسؤولية. ففي الانتخابات البرلمانية التي أجريت في شهر آذار/ مارس من العام ١٩٣٣، في موطن بيتهوفن وغوته وتوماس مان، حصل الحزب الاشتراكي الوطني بشكل شرعي على أغلبية ساحقة، مما فتح الباب أمام أنولف هنتر إلى تقلد أكثر السلطات فساداً: السلطة المطلقة.

وفي مكسيك القرن السابع عشر، تساعلت إحدى أكبر شاعرات البلاد، الأخت خوانا اينيس دي لا كروز(٢) قائلة:

من الذي يتحمل أكبر لوم في شرّ مشترك؟

تلك التي تأثم من أجل المال أو الذي يدفع من أجل الإثم؟

لقد قصدت الشاعرة أن تكشف نفاق الرجال، الذين احتقروا التصرف الأخلاقي للنساء اللواتي ارتكبن معهن الخطيئة. أعتقد أن صدق كلماتها الصادق ما زال يتردّد في هذه الأيام، في عالم يعتكف فيه الآثمون في أغلب الأحيان، في ملاذات الثروة والسلطة، فالفساد يتطلب طرفين: المفسد والفاسد. وعندما يتساهل القادة الصناعيون مع الرشوة في الدول الأخرى، بينما يشجبون الرشوة في بلادهم، فإنهم مذنبون ليس فقط بالفساد، بل في استخدام معيار مزدوج إزاء العالمين المتطوّرن والنامي. إن وجود هذا المعيار المزدوج يشكل خطراً على جميع الأطراف المعنية: خطراً على الدول الغنية التي تحفظ الأخلاق لساحتها المحلية، وخطراً على الدول الأكثر فقراً التي تتعرض مؤسساتها لعملية تفسخ عن طريق الفساد.

ليس مرتكبو الفساد في الدول النامية دائماً مواطنين من العالم الثالث، فخلال العقود القليلة الماضية، تدخّلت عدة أقطار صناعية في العمليات السياسية للأقطار في العالم النامي بدعم، والإبقاء على، وحتى تنصيب، القادة الفاسدين، وقد انتهجت كثير من الدول الثرية معياراً مزدوجاً في سياستها الخارجية، تشجع الديمقراطية في الداخل وتشجّع الإستبداد في الخارج. ويتضح هذا المعيار المزدوج أيضاً في ميل الدول الغربية لتجاهل قوانين مكافحة الرشوة في الأقطار النامية، وحتى السماح لمؤسساتها بجعل دفعات الرشوة خاضعة للخصم من الضرائب. ومثل هذه الأعمال تتجاهل بشكل صارخ حاجات الديمقراطية الجديدة الهشة، لإثبات قيمة النظام

(٢) راهبة مكسيكية، ولم تكن واحدة من أعظم الشاعرات في زمنها فحسب، ولكنها كانت أول شخص في أميركا اللاتينية جادل من أجل حصول المرأة على حقها في التعليم.

مواجهة الفساد عناصر نظام النزاهة الوطني

الديمقراطي للناس الذين عاشوا لسنوات تحت الإستبداد.

يمكن سماع الحديث المزدوج، وهو نوع آخر للمعيار المزدوج، في مجال العلاقات الدولية، وذلك يعني الفساد بمعنى أوسع، وهو نوع من الفساد الذي يُضعف الثقة بين الدول، فعندما تطرح حكومات الدول القوية حججا أخلاقية لتبرير أعمال تمليلها، في واقع الأمر، مصلحة ذاتية، فإنها ترتكب عملاً فاسداً. وهناك فساد، أيضاً، عندما تقوم الحكومات الديمقراطية، وهي في أغلب الأحيان دعاة سلام بالعلن، بالسماح لصناعات بلادها بتقديم الأسلحة للحكومات القمعية، التي تنتهك حقوق الإنسان، أو للأقطار المتورطة في حروب أهلية أو صراعات دولية.

لقد أقدمت "الشفافية الدولية" على خطوات مهمة لمكافحة معايير الفساد المزدوجة. وأنا أحيي هذه الأعمال، ولكن يظلّ علينا أن نقوم بما هو أكثر.

سيكون هذا الكتاب المرجعي، نون أي شك، أداة قيمة جداً في هذه العمل الجديد، يساعد على بناء المعايير، وتزويد المجتمع المدني. ناهيك عن صانعي السياسات ومنفذيها. بعدد من الأمثلة لأفضل الممارسات التي يخطئُ أي بلد بتجاهلها.

وعلاوة على بناء مجتمع مدني يقظ ويملك القوة، فإنّ علينا أن نحارب الفساد بتعليم أبنائنا حول إساءة استخدام السلطة. علينا أن نُحارب الفساد بأن نصبح دعاة للفضيلة المدنية، وهي ميزة المواطنة التي يبدو أنها تضاعلت مع مرور السنوات. ومع دخولنا الألفية الجديدة، فإننا نحتاج إلى المساعدة والدعم من كل واحد منا حتى نحقق هذا الهدف.

علينا أن نظل على ثقة بأننا نستطيع وقف سرطان الفساد. وبقدرما نتحدث عن عولة الفساد، علينا أيضاً أن نرحب بالموجة العالمية العارمة للمطالب العامة بحكم جيد. لقد بدأ القادة الوطنيون اليوم يتقبلون وجوب مناقشة الفساد على الساحتين المحلية والدولية، فمند إنهاء الحرب الباردة، تتم مراقبة تدفقات المساعدات بشكل أوثق، وترمي المساعدات الإنسانية الآن إلى مساعدة الفقراء، وليس إلى شراء الأصدقاء حتى الفاسدين، في العالم النامي.

تثير أوروبا في ذهن أي طالب في قسم السياسة، صور عصر التنوير: صور الحوارات الفلسفية العظيمة حول مزايا الديمقراطية، ودستور الحرية، وواجبات المواطنة، فدعونا نشهد بزوغ فجر تنوير جديد وعالمي. دعونا نعمل من أجل نهضة الأفكار التي أنجبت ديمقراطياتنا، وشكّلت حكوماتنا، لأن مستقبلنا لن يكون مضموناً إلا من خلال التزام دائم بنفس هذه المثل.

...إذا استطعنا إعادة إكتشاف مشاعرنا من أجل الحرية،

والحقيقة والعدالة، فإننا سنحقق أحلامنا ونتجاوز أهدافنا. لقد حان الوقت لكي نتعايش مع إمكانياتنا، وننأى بأنفسنا عن إغراءات الفساد. لكن صادقين مع تاريخنا ونبدأ بالإعداد للمستقبل.

سان خوزيه

كوستاريكا

١٠

كتاب المرجعية/ الشفافية الدولية

تقديم

بقلم بيتر أيغن(٢)

الفساد هو أحد أكبر التحديات في عصرنا، هو تحدّ ينبغي ويمكن مواجهته. لا توجد طرق مختصرة، أو إجابات سهلة. وسوف تلازمنّا محنة الفساد بشكل أو بآخر. وبعد دخولنا ألفية جديدة ، فإننا نعي بأن الفساد يشكل، إلى حدّ أكبر أو أصغر، تهديداً ليس فقط للبيئة، وحقوق الإنسان، والمؤسسات الديمقراطية، والحقوق والحريات الأساسية، بل إنه يقوّض التطوُّر، ويعمِّق الفقر، بالنسبة للملايين في كل أنحاء العالم. فإذا سُمح له بمواصله التحريض لأنظمة مشوهة يحكمها الجشع وليس حاجات الناس، وزعزعة تطور القطاع الخاص، فإنه سيؤدي حتى إلى التتكر لأهم الحاجات الإنسانية: الأمل.

ومن حسن الخط، فإنّ الحرص، على نطاق عالمي، على تحسين مستويات الحكم والمحاسبة لم يكن أكبر مما هو الآن، سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص، أو في المنظمات الدولية، أو المنظمات غير الحكومية. إن الإيمان بأن الشفافية المتزايدة يمكن أن تحقق ليس فقط المزيد من المستويات المجدية للمحاسبة، بل تستطيع أن تفعل ذلك بطريقة مكلفة جداً، أصبح متعارفاً عليه عالمياً. هنالك إدراك، على مدى واسع، بأن التغييرات الأساسية والدائمة في الإتجاهات والتصرفات لا يمكن تحقيقها إلا من خلال توظيف طاقات جميع القوى في المجتمع: الدولة، القطاع الخاص والمجتمع المدني. وليس فقط داخل الدول، ولكن عبرها أيضاً.

هنالك أيضاً إدراك عميق للحقيقة المائلة في أن المكاسب الديمقراطية، التي حظيت بها الدول في العقد الماضي، تواجه الخطر، إذا لم يتم إحتواء انفجار الفساد الذي يشهده العالم. فإذا خاب أمل أعداد كبيرة من الناس بالديمقراطيات الناشئة، وبدأت تحنّ لأيام الماضي، فعندها تحين الفرص مرّة أخرى لتجربة العلاجات القديمة والفاشلة، والتي تؤدي الى المزيد من الفقر في حياتها.

إن فرضية الشراكة، وبناء التحالفات، تعزز نهج الشفافية الدولية ازاء إحتواء الفساد. لذلك ، فإن هذا الكتاب المرجعي يقدم هيكلًا منهجياً للقوى والممثلين المختلفين، الذين يشكلون جماعياً نظام نزاهة لبلد ما، وهذه العبارة إستخدمت للمرة الأولى في النسخة الأولى من هذا الكتاب المرجعي، لكنها عبارة دخلت بسرعة قاموس الإصلاحيين.

وعن طريق تبني نهج كُلي، ومشاركة جميع الممثلّين الرئيسيين في عملية الإصلاح في مجال مكافحة للفساد، تستطيع أي دولة أو مجتمع أن يعزز قدرته على تحديد الفساد إلى مستويات يمكن إدارتها. ولكن لا يمكن معالجة أي من هذه، دون وجود قيادة سياسية مستتيرة وحازمة، وبدون وجود وعي ودعم عامّين، وبدون وجود قطاع خاص ذي حافز وقيادة جيدة. إن أصعب عنصر في المعادلة، في كثير من الأقطار، يتمثّل في تطوير مجتمع مدني نشط، راغب وقادر على القيام بدور مجدٍ في رسم بيئته. وينبغي أن يساهم هذا الكتاب المرجعي، إلى حد كبير، في تمكين القادة داخل المجتمع المدني من توفير منطق للممارسة الجيدة وأمثلة عليها.

^[1] (٢) بيتر أيغن هو رئيس مجلس مديري منظمة الشفافية الدولية التي أسسها في العام ١٩٩٣.

مواجهة الفساد عناصر نظام النزاهة الوطني

١١

وتعتقد "الشفافية الدولية" أن دور المجتمع المدني والقطاع الخاص قد تمّ التقليل من شأنه لفترة طويلة، وسوف تعمل مع فروعها الوطنية على تحقيق التقدّم في هذا المجال. عندما كانت إقتصاديات اليوم المتطوّرة ذاتها في مرحلة التحوّل، وكانت ذات صفات تشبه كثيراً من إقتصاديات العالم الثالث حالياً، والإقتصاديات التي تمر في مرحلة انتقالية، فإن العمل الذي قام به المجتمع المدني والقطاع الخاص هو الذي واجه، واحتسّى بنجاح، الفساد الذي كان يهدّد تطوُّرها الإقتصادي. إننا نعتقد أن التاريخ يمكن، ويجب، أن يكرّر نفسه بهذا الخصوص.

وبينما تتطوّر جهود مكافحة الفساد، فإن من المهم أن نشير إلى أن هذا الكتاب، الذي أعيدت كتابته ومراجعته ليكون على هذا النحو، يظلّ عملاً مستمراً ومتطوّراً. وبعد أن ترجم إلى حوالي عشرين لغة مختلفة، فقد تمّ تعديل النسخة الأولى لتتلاءم مع أوضاع إقليمية ووطنية مختلفة، أخذاً في الاعتبار، التقاليد الوطنية، القضائية والحكومية المختلفة.

إننا نأمل في أن تؤدي المزيد من الانتقادات البناءة إلى تطوير آخر في النص، وإلى تحسين النماذج المتوفرة في الوثيقة المرفقة لأفضل الممارسات، المتوفرة على موقع "الشفافية الدولية" على الإنترنت. وسيتمّ وضع هذا الكتاب المرجعي نفسه على الإنترنت، وستتمّ مراجعته وتحديثه باستمرار على الشبكة.

برلين

أيلول / سبتمبر ٢٠٠٠

كتاب المرجعية/ الشفافية الدولية

خلاصة

شهد العقد الماضي إنجازاً كبيراً تمثّل في تحطيم المحظور، الذي كان طوال جيل أو أكثر، يحجب أي نقاش للفساد في شركة راقية، ناهيك عن الدوائر الدبلوماسية، والمؤسسات الحكومية المشتركة. وقد برز من خلال هذا الحوار تحالف عالمي قويّ، وحّد كثيراً من الناس من الجنوب والشمال، الشرق والغرب، الدول الصناعية والدول النامية والدول التي تعيش حالة إنتقالية، وتمّ حشد الرأي والخبرات والموارد. ويتفق معظمهم على أن وقت الكلام قد ولى، وحقان وقت العمل.

ويمكن في قلب هذا التحالف إدراك أن مشاركة المجتمع المدني حاسمة في أي بلد، فالحكومات وحدها لا تستطيع أن تأمل في إحتواء الفساد، وهي تحتاج إلى، ويجب أن تحظى بدعم ومشاركة، مجتمع مدني فعال ولكنه مستقل.

وماذا خرج أيضاً من هذا الحوار العالمي؟

إن الفساد مُستشر، وفي كل مكان. وهو ليس فقط قضية مسؤولين عموميين يسيئون إستغلال مناصبهم، بل هي قضية أناس يسيئون إستغلال مناصبهم، حيثما يكون من السهل الحصول على المال:

– شركات خاصّة ضخمة تستهدف المسؤولين للحصول على عقود تصدير كبيرة.

– تمّ "التأثير" على مسؤولين في اللجنة الأولمبية العالمية لاختيار بلدان معينة لاستضافة الألعاب الأولمبية.

– كثرت المزاعم إزاء تحديد مباريات رياضات المحترفين، وتمّ تحذير حكام كرة القدم علانية من أخذ رشاوى.

– ظهرت "أشباح" في كثير من الأقطار، بما فيها داخل الجيش الفرنسي.

– يظهر مروّجو الإحتيال بمظهر القادة الدينيين، ويقومون بعمليات إحتيال ضخمة على أتباعهم، لا سيّما في الولايات المتحدة.

– عندما تتأسّس جمعيات "خيرية" وهمية، ومنظمات غير حكومية،

تمتص تكاليف إدارتها جميع الأموال التي يتم جمعها.

– يحصل مضيفو البرامج الإذاعية على دفعات سرية من أولئك الذين يسعون إلى رؤية منتوجاتهم تذكّر بشكل ايجابي من قبل شخصيات ذات مصداقية (١).

– يعطي الصحفيون المختصون بتغطية الاقتصاد معلومات للجمهور بأن يشتروا أسهماً في الشركات التي يكونون هم أنفسهم قد استثمروا فيها، ثم يأخذون الأرباح عندما ترتفع الأسعار.

– تقوم دور المزاد التي كانت تتمتع بسمعة عالمية طيبة بالسابق، بالتلاعب سرّاً برسومها حتى تتحايل على زبائنّها، وباعتها المتجولين.

– يتم تصوير رئيس أمن أحد الرؤساء وهو يرشو سياسياً معارضاً حتى يشتري انشقاقه (٢).

– يتم وضع عصابات على عيون الأطفال في إيطاليا لتأمين حاملي البطاقات، عندما يجرون السحب على الأرقام الفائزة في اليانصيب، تقدر بعدة ملايين من الدولارات، لكن الأطفال يكونون مدربين على اختيار كرات أكثر ملامسة وأكبر قليلاً من الكرات الباقية(٣).

لا يبدو أن هناك نهاية للبراعة الإنسانية، عندما يتعلق الأمر

^[1] (١) صحيفة "ذي ويك إند أوستراليان"، عدد ٤-٥، ديسمبر/ كانون الأول ١٩٩٩.

^[2] (٢) "البي بي سي"، ١٧ أيلول سبتمبر ٢٠٠٠، بثّ خبر سقوط رئيس بيرو، فوجي موري.

الدخول الواضحة تتمثل في فهم الأسباب الدفينة، والثغرات والحوافز التي تغذي الممارسات الفاسدة على أي مستوى، ومن غير المحتمل أن تنجح أي إصلاحات إذا كانت المعرفة غائبة.

يبدأ أي فهم للفساد من التخلص من الأسطورة القائلة: إن الفساد قضية "ثقافة"، ففي معظم الثقافات، تُقدم الهدايا علانية وبشكل واضح، فالحساب المصرفي في سويسرا ليس جزءاً من ثقافة تقليدية لأي بلد، والناس الذين يعيشون في مجتمعات يُفترض فيها أن الفساد جزء من طريقة الحياة، يشعرون بشكل عام باستياء مرير من ممارسته، كما أن الرشاوى والإكراميات تعتبر غير مشروعة وجنائية وفق قوانين هذه الثقافات. ولم يتم التعرف حتى الآن على نظام إجتماعي مستدام يُقبل فيه مجتمع على قاداته أن يفضلوا مصالحهم الخاصة على حساب المجموعة. وفي تلك الأقطار، التي تحمل هذا الرأي الشائع، فإن درجة الغضب العام الذي رافق سقوط مثل هؤلاء القادة يشير بشكل أكيد إلى الرفض المباشر لمثل هذا السلوك.

تتمثل الخطوة التالية في طرح السؤال: ما هي الأنواع الرئيسية للفساد التي تحدث في الميدان العام؟

إن النوع الأول هو: الفساد "الصغير" أو فساد "البقاء" الذي يمارسه موظفون عموميون، ممن يتقاضون أجوراً ضئيلة، ويعتمدون على دفعات صغيرة من الجمهور لإطعام عائلاتهم ودفع الرسوم المدرسية. هناك من يقولون إن هذا النوع من الفساد يساعد الشركات والأفراد على التغلب على المتطلبات الحكومية، وذلك بالمساهمة بتقليص عمليات التأخير وتجنب الأنظمة والضرائب المرهقة. وهذا الرأي يرى الإكراميات ليست أكثر من "الشحمة" المطلوبة للعمل في بيئة صعبة، مع أن الإستطلاعات تشير الآن إلى أن أولئك الذين يصفون أنفسهم "بالأبقار النقدية"، والذين ينتظرون حلهم، قد يجدون في حقيقة الأمر أن النظام يعمل ببطء أكبر، حيث يغتصب بواب بعد بواب، مستحققاتها. قد يكون الفساد على مثل هذا النطاق البسيط خادعاً، وهو في الحقيقة مؤثر على أشكال أكثر ضرراً، في ضوء إضطراب الموظفين المدنيين ذوي الأجور المتدنية، الذين ربما كانوا قد اشتروا وظائفهم لخلق عائدات لرؤسائهم، أو إنتاج عائد لحزب حاكم. كما يمكن أن يكون أثر الرشاوى الصغيرة غير متناسب، متلماً هو حال ضابط الجمارك الذي يقوم مقابل بضعة دولارات بتحرير حاويات تحمل سلعاً ثمينة يتوجب عليها رسوم باهظة.

ربما يجري هذا على نطاق بسيط، لكن إذا لم تتم مهاجمته بقوة، فإن تسهيل الرشاوى الصغيرة يمكن أن تتفاقم لتصبح لولياً فاسداً. كما أن "الفساد الصغير"، يكون في أغلب الأحيان، إنعكاساً لأشكال فساد أكثر ضرراً على مستويات عليا. فـ "الفساد الكبير"، لكبار المسؤولين العموميين، يشمل في الغالب رشاوى دولية، وحسابات مصرفية "سرية" في الخارج، ويتعزز هذا الفساد من قبل المصدرين، من البلدان الصناعية على الأخص، التي قد تعرض عن علم أو بون علم تخفيضات ضريبية عن الرشاوى التي تدفع، وترفض إعتبار هذا النوع من الفساد الذي يتم عبر الحدود للمسؤولين العموميين على أنه سلوك جنائي. (وهذا لا يعني أن الفساد يقتصر على الحالات التي تكون فيها الأنظمة تقييدية وغير كفؤة أو متراخية جداً). يتشجع المرء على تقديم المكافأة أو طلبها عندما يكون لمسؤول حكومي سلطة اقتصادية على مؤسسة خاصة أو فرد. وليس مهماً أن تكون السلطة نفسها مبررة أو غير مبررة. فطالما تمت مؤسسة نمط مكافآت (أرباح) يصبح لدى المسؤولين الفاسدين حافزاً لرفع قيمة الرشاوى المطلوبة،

(٣) "الغاريان" البريطانية، ١٥ يناير، كانون الثاني- ١٩٩٩.
(٤) ساموا الغربية

والبحث عن طرق بديلة للحصول على الدفعات.

قد يرفض المسؤولون خدمة الزبائن، إلا إذا دُفعت رشوة. وقد يخططون برنامج مشتريات كبيراً على نطاق واسع جداً، مستخدمين أجهزة متخصصة جداً كطريقة لجني رشاوى ضخمة وابقائها خفية. وقد يفضلون مشاريع لبنية تحتية جديدة مكلفة، يمكن الخروج منها برشاوى ضخمة، على المشاريع ذات التسعيرة الأقل والتي تعتمد على العمالة بكثرة، ولكن العمالة المكثفة لا تدر مثل هذه الرشاوى. وقد يقبلون دفعات لكشف معلومات سرية، عن مشاريع الخصخصة، ولحماية المطلعين على بواطن الأمور. وعندما يتم دفع الرشوة، فقد يتوجب تعويضها من قبل متعهد إما عن طريق التسعير العالي، أو تقديم جودة أقل من تسعيرتها. ولا يعكس أي من هذه الأمثلة التوظيف الكفؤ لآليات التسعير في القطاع العام. وجميعها تشمل خيارات عامة سيئة، وتجازف بفرض تكاليف عالية على المجتمع، وهي تكاليف يتحملها في الغالب، أولئك الذين لا يستطيعون تحمل العبء.

لذلك ينبغي على الحكومات والمواطنين ألا يتساهلوا إزاء هذه الأعمال، وعليهم أن يتحركوا بنشاط لمتتين أنظمتهم الوطنية للنزاهة. إن السياسة المتبعة في مجال مكافحة الفساد تشترك بعدة نقاط لكل مجتمع: إصلاح البرامج الأساسية، تغييرات في هيكل الحكومة والطرق التي تستخدمها لضمان المحاسبة، وتغييرات في المواقف الأدبية والأخلاقية، وربما الأهم، مشاركة ودعم الحكومة، وقطاع الأعمال الخاصة والمجتمع المدني. لا يمكن مواجهة التحدي ببساطة من خلال الأنظمة المؤسسية والقانونية، بل يجب أن يتم اشراك الجميع. إن البديل، وهو عدم القيام بأي شيء، لا يشكل خياراً. وإذا لم يتم إحتواء الفساد فإنه سيتضخم ويضمو، وهو في نهاية المطاف، يملك القدرة على تقويض شرعية الحكومة، وشرعية النولة في النهاية. يركز الكتاب المرجعي على إجراءات المحاسبة، وتغير الإتجاهات، أكثر من تركيزه على إصلاح البرامج الأساسية لتقليص حوافز الفساد. لماذا؟ لأن جزءاً لا يتجزأ من النهج الكلي لمكافحة الفساد يتمثل في مفهوم تقديم الخدمات: تقرب الخدمة العامة من المستهلك (الجمهور) وتعزيز كفاءتها من حيث الكلفة، من خلال آليات الشفافية وزيادة المحاسبة.

يمكن تطبيق إجراءات المحاسبة، في أغلب الأحيان، بشكل سريع نسبياً، ويمكن أن تساعد في خلق بيئة لا يتسامح فيها المسؤولون والمواطنون بوجود الفساد. وثانياً: إن أساليب تطبيق محاسبة أكبر مفهوم جيداً نسبياً، وتبدو قابلة للنقل بين الدول.

ومقابل ذلك، فإن من المحتمل أن يكون إصلاح السياسات الأساسي الذي يشمل مهمات مثل: إصلاح الأنظمة التنظيمية والضريبية، والقضاء على برامج غير مقنعة تشجع الرشاوى، أمراً أكثر صعوبة ومستهلكاً للوقت، فهو ليس وضعا يمكن أن يتحقق بسرعة، لتُبنى عليه عدد من الإصلاحات. كما أنه مشروع ينبغي أن يتوجه نحو الحاجات والمشكلات الخاصة، لهذا فهو تعدد لا يمكن التصدي له بالكامل ضمن حدود كتاب شامل واحد.

لقد كانت جهود الإصلاح الناجحة لمكافحة الفساد نادرة جداً، وكانت الإخفاقات متعددة، ولا ينبغي إعتبار هذا الأمر محبطاً بل يجب أن يكون عملية تعلم.

إن بعض الدروس الأساسية المستفادة، ضمن صفحات هذا الكتاب المرجعي، تتمثل في أن جهود مكافحة الفساد قد تخرج عن مسارها نتيجة:

- حدود السلطة في القمة (قد ترغب إدارة جديدة في معالجة الفساد بفعالية، لكنها ترث بيروقراطية فاسدة تعيق الجهود الرامية

إلى التغيير).

- غياب الالتزام في القمة.

- وعود طموحة مفترطة تؤدي إلى توقعات غير واقعية، وغير قابلة

للتحقيق، وإلى فقدان الثقة العامة (إن الأهداف القصيرة الأمد، والتي

يمكن تحقيقها،

والمكاسب السريعة"،

ضرورية في أغلب

الأحيان للحصول على

التأييد العام).

- إصلاحات

"متدرجة" وغير منسقة،

بشكل لا يملكها أحد،

ولا يوجد التزام من

أحد بمتابعة تطبيق

وتحديث الإصلاحات.

- إصلاحات

تعتمد بشكل مبالغ فيه

على القانون، وعلى

المغالاة في التطبيق

(مما يؤدي إلى القمع

وسوء استعمال تنفيذ

السلطة وظهور المزيد

من الفساد).

- إصلاحات

"تتجاهل" الذين في

القمة، ولا تركز إلا على

"السك الصغير" (إذا

تم تطبيق القانون

بشكل غير منصف

وغير عادل، فإنه

يتوقف عن إمتلاك أي

شرعية أو أثر رادع).

- الفشل في

وضع آليات مؤسسية

تستمر حتى بعد غياب

القيادات التي قامت

بالإصلاح.

- فشل الحكومة

في إجتذاب المجتمع

المدني والقطاع

الخاص إلى عملية

الإصلاح، لذلك يجب

أن تحتوي عناصر

الجهد الجاد والمنسق

لإصلاح على ما يلي:

١ - إلتزام واضحاً من القادة السياسيين بمكافحة الفساد حيثما يقع، وإخضاع أنفسهم للمراقبة (إعادة النظر في الحاجة إلى الحصانات والإمميزات التي قد تحمي البعض من الملاحقة القضائية).

٢ - تركيزاً أساسياً على الحيولة ونون وقوع فساد جديد، وعلى

أشكال الفساد الشائعة

- إن أكثر أشكال الفساد المعروفة هي:
 - الخداع، التخريب، الصفقات الخارجية غير المشروعة، التهريب.
 - الاختلاس، خصخصة الموارد العامة، والسرقة.
 - سوء رصد الأموال، التزوير والاختلاس، تكديس الحسابات، وسوء استخدام الأموال.
 - إساءة استخدام السلطة، الترهيب، التعذيب، العفو غير اللازم، وتخفيف العقوبات.
 - الخداع والاحتيايل، إساءة التمثيل، الغش وسلب الأموال بالخداع، الابتزاز بالتهديد.
 - تضليل العدالة، السلوك الإجرامي، الشهادة الكاذبة، الاحتجاز غير القانوني، المكائد.
 - عدم أداء الواجبات، الانشقاق، التطفل.
 - الرشوة والكسب غير المشروع، الابتزاز، الجباية غير المشروعة، استرداد الأموال بشكل غير مشروع.
 - التلاعب في الانتخابات، التلاعب في الأصوات، تقسيم المناطق إلى وحدات سياسية لصلحة جماعة معينة.
 - سوء استخدام المعرفة الداخلية، والمعلومات السرية، تزوير السجلات.
 - البيع غير الجاز للمكاتب العامة، والممتلكات العامة والتراخيص العامة.
 - التلاعب في الأنظمة، والمشتريات والمواد، والعقود والقروض.
 - التهرب الضريبي، الإفراط في جني الأرباح.
 - توزيع النفوذ، التوسط لمنح الامتيازات، صراعات المصالح.
 - قبول هدايا، ورسوم، وأموال لتعجيل المعاملات وحفلات ترفيحية، وللاهم غير المناسبة.
 - علاقات مع الجريمة المنظمة. عمليات السوق السوداء.
 - محاباة الأصدقاء (الشللية)، عمليات التستر.
 - المراقبة غير المشروعة، سوء استخدام الاتصالات السلكية واللاسلكية والبريد.
 - سوء استعمال الأختام، القرطاسية، السكن الرسمي، والغلاوات والبقيش.

ماخوذة من جيرالد بي. كايدن،
"نحو نظرية عامة للفساد الرسمي"،
الجريدة الاسيوية لإدارة العامة، المجلد
١٠، رقم ١- ١٩٨٨

تعبير الانظمة (وليس الإنغماس في حملات ضد المنشقين والمعارضين).

٢ - تبني تشريعات شاملة لمكافحة الفساد، تطبقها المؤسسات المعروفة بنزاهتها، وكالات ذات نزاهة جلية (بما فيها المحققون، والمدعون العامون والقضاة).

٤ - تحديد تلك النشاطات الحكومية الأكثر عرضة للفساد، ومراجعة للقوانين الأساسية، والاجراءات القانونية والإدارية.

٥ - برنامجاً يضمن أن تكون رواتب الموظفين المدنيين والقادة السياسيين متوافقة مع مسؤوليات مناصبهم، ومنسجمة قدر الإمكان مع رواتب العاملين في القطاع الخاص.

٦ - دراسة للإصلاحات القانونية والإدارية للتأكد من أنها توفر ردعاً كافياً.

٧ - خلق شراكة بين الحكومة والمجتمع المدني (بما فيها القطاع الخاص، المهن، والمنظمات الدينية).

٨ - جعل الفساد عملاً ينطوي على "خطورة كبيرة" و"ريح متدن" (مثل زيادة مخاطر الكشف عنه واحتمال إيقاع عقوبة مناسبة بعد ذلك).

٩ - رسم وتطوير "سيناريو لتغيير الإدارة" يكون الهدف منه تقليل المخاطر بالنسبة للذين قد تورطوا في "فساد صغير"، شرط أن يحظى هذا السيناريو بدعم اللاعبين السياسيين الرئيسيين (الذين يمكن أن تكون مشاركتهم حاسمة) وينفس الوقت يكون هذا السيناريو مُنصفاً ومعقولاً للناس في جميع الظروف (يمكن للعفو العام أن يثير إضطرابات في الشوارع، كما أن فرضاً شاملاً للعقوبات القانونية، يمكن أن يؤدي إلى الوقوع في رمال النسيان السياسي).

بأخذ جميع هذه النقاط في الاعتبار، فإن تطوير إستراتيجية متماسكة وشاملة، ينبغي أن تشمل هجوماً على عدة جهات، ربما لن تستطيع معظم الدول القيام بكل شيء مرة واحدة، فإصلاحيون المخلصون يحتاجون إلى أن يقرروا أين تكمن أكبر المشكلات، وما هي أنواع السياسات التي ستكون أكثر فاعلية، كما يحتاجون إلى إدراك الروابط بين الاستراتيجيات المختلفة: فسيكون لإزالة القيود على حرية الصحافة تأثير قليل ان لم يكن للصحفيين حرية الوصول إلى البيانات الحكومية، وإلى قوانين مكافحة الفساد إذا كان تطبيق القانون ضعيفاً وفساداً.

يبين هذا الكتاب المرجعي ستة مجالات رئيسية للإصلاح يمكن أن تساعد في تطبيق إستراتيجية شاملة لمكافحة الفساد:

- القيادة.
- برامج الجمهور.
- إعادة التنظيم الحكومي.
- تطبيق القانون.
- الوعي العام.
- إيجاد وتشكيل مؤسسات لمكافحة الفساد.

ومع أن التنفيذ مهم، بلا أي شك، إلا أن الإستراتيجية التي تركّز فقط على التنفيذ ستفشل بشكل شبه مؤكد، ومن المحتمل ألا تؤدي إلى بيئة تبلور أخلاقية مستديمة مناوئة للفساد، فالحاجة تدعو إلى الرغبة إضافة إلى الترهيب.

إن السلطة المخولة للمسؤولين العاملين وما يرافقها من فرص متاحة لسوء استعمال السلطة، يمكن تقليصها من خلال إدخال مجموعة واسعة من الإصلاحات، تستهدف أساساً إعادة تنظيم البرامج العامة وإصلاحها. وهذه التغييرات لن تضعف فقط الحافز لدفع الرشاوى، بل تؤدي إلى تصويب المعاملات التجارية من جميع

الأنواع، وتحسن إمكانية وصول الناس إلى الخدمات العامة بشكل عام. وقد تشتمل الإصلاحات على إلغاء البرامج الفاسدة التي لا تحظى بتبرير قوي للسياسة العامة — فقد يوجد ما يبرر استمرارية بعض البرامج إلا قدرتها على إنتاج منافع شخصية للمسؤولين! وهناك خيار آخر وهو تبسيط البرامج والإجراءات لجعلها أكثر كفاءة، فعلى سبيل المثال يؤدي القضاء على وظيفة "الحراس" الذين يستطيعون أخذ "الإتاوات" غير المشروعة من المستخدمين أو تصويب الخطوات المطلوبة للحصول على الموافقات الحكومية، إلى تقليص الفرص للتأخير أو التحويل وهو الأرض التي تفرخ الممارسات الفاسدة.

ما هي الخيارات الأخرى لإصلاح برامج محددة؟ إذا نجحت سياسة دفع الناس للمال مقابل الخدمات الحكومية في تحسين الكفاءة بدون انتهاك معايير عدالة التوزيع — يمكن التفكير بمخرج قانوني لبيع الخدمات الحكومية، إما على أساس "دفعات المستخدم" أو أعلى المزاولدين المؤهلين. ومثلياً لذلك، يمكن التقليل من مجالات حرية التصرف البيروقراطي، وعندما يتوجب الإبقاء على حرية التصرف، يتوجب إعطاء المسؤولين توجيهات واضحة وخطية حول ممارسة واجباتهم. كما يمكن لخصخصة مشاريع الدولة أن تقلص فرص الفساد داخل الحكومة (لكن يجب أن تكون العملية ذاتها شفافة حتى تتجنب الوقوع في شباك الفساد، وأن تكون أي احتكارات خاصة ناجمة عنها جيدة التنظيم للحيلولة نون إساءة الاستعمال).

يمكن تقليص "قوة الاحتكار" لدى البيروقراطيين من خلال خيارات عرض منافسة — اسمحوا للناس أن يتقدموا للحصول على رخصة سواقة في أي مكتب للمركبات، واسمحوا لمكاتب العمل أن تحصل على رخص تشغيل من أي مسؤول أو مكتب من عدة مسؤولين أو مكاتب متداخلة. وبالمقابل فإنه يمكن إعطاء الأجهزة الأمنية صلاحيات متداخلة بشكل لا يستطيع معه أي مسؤول أن يضمن لمن ينتهك القانون عدم اعتقاله. إن قائمة الإصلاحات الممكنة للبرامج الحكومية قائمة طويلة...

فإلى جانب إصلاح برامج معينة، يجدر إيلاء الانتباه لمنع الفساد من خلال إعادة التنظيم الحكومي، وهذا يشمل تغيير الطريقة التي تعمل بها الحكومة فعلاً. كيف يمكن تحقيق هذا؟ بدفع أجر كاف للموظفين المدنيين والسياسيين حتى تكون مهنة شريفة في الحكومة خياراً معقولاً للناس المؤهلين. بنزع الغموض والصفة الشخصية عن الحكومة — الانفتاح على الناس وإعطاء المعلومات، وإعلام المواطنين بحقوقهم المدنية في معاملاتهم مع الحكومة، وإصدار أدلة للموظفين يسهل الوصول إليها من قبل مستخدمي الدوائر والمتعهدين، وتقليل الاتصال المباشر وجها لوجه من خلال تطبيق عناصر عشوائية (مثل تغيير دوري في المناصب) حتى لا يستطيع المستفيدين أن يتكهنوا بالمسؤولين الذين قد يتعاملون معهم.

إن مدى الخيارات لتغيير طرق عمل الحكومات واسع، فيما يلي بعض الاقتراحات:

- تطوير وتنفيذ استراتيجيات تخلق أساساً أخلاقياً راسخاً للإدارة العامة.

- إنفتاح الحكومة لجعل معظم المعلومات الرسمية متاحة للجمهور، وتعزيز العلاقات الإيجابية والمفتوحة بين الأجهزة الحكومية والصحافة عندما تطلب الصحافة معلومات وتعليقاً.

- تطوير أنظمة إدارة مالية داخلية تضمن الرقابة الكافية والكفاءة على استخدام الموارد.

- تأسيس أنواع أخرى من آليات الإشراف الداخلي لتوفير

مراجعة سريعة وفعالة للقرارات المتنازع عليها.

- ضمان كفاية المراجعة القضائية لأعمال الوكالات.

- جعل المديرين على جميع المستويات، مسؤولين عن نشاطات مرؤوسيه.

- زيادة فعالية المراقبة لتمكين الضباط الكبار من تفحص ومراقبة عمل موظفيهم.

- القيام بزيارات تفحص مفاجئة للتحقق من الضباط.

- الطلب من المسؤولين على مستويات الإدارة أن يتأكدوا ويشهدوا بأن الذين يشرفون عليهم يتقيدون بأنظمة وقوانين الخدمة المدنية.

- تنظيف جداول الأجور للقضاء على "الأشباح والأسماء الوهمية"، وجعل عودتهم من جديد أكثر صعوبة.

- فرض مراقبة فعالة للموجودات، الدخول ومسؤوليات المسؤولين الذين يملكون صلاحيات اتخاذ القرارات.

- تطبيق قيود مناسبة على التوظيف في القطاع الخاص بعد العمل في مناصب حكومية.

- توفير قنوات للشكاوى لتمكين صغار المسؤولين من الشكوى حول فساد رؤسائهم.

- ضمان أن تكون الصحافة حرة، وتملك حرية فضح الفساد.

- مكافحة السلوك الجيد.

- وضع آليات لمشاركة المجتمع المدني في عملية مستمرة للمراجعة الحكومية.

- استطلاع آراء الناس دورياً حول الخدمة الحكومية.

- وضع نظام منفتح وشفاف تمارس فيه منافسة حقيقية للمشتريات العامة.

- مقارنة الممارسة الحالية "بأفضل ممارسة" وبالقواعد المطبقة في أكثر الأنظمة شفافية.

- ضمان ألا تكون الخيارات أسيرة لرأي النواثر ومصالحها.

- إشراك "ناس من الخارج" أي (أفراد مستقلين ليسوا جزءاً من "النظام").

- فرض اتخاذ سريع للقرارات من أجل القضاء على التأخير الذي يمكن أن يقع الفساد خلاله.

- تشجيع هيئات مهنية (محاسبين، مدققين، محامين) لإعلان أن المشاركة في نشاطات فاسدة (بما فيها غسيل الأموال) سلوك غير مهني، وأن الأفراد الفاسدين سيكونون عرضة للإقصاء.

- أن يتم الإبلاغ عن، وتسجيل جميع الهدايا، الضيافة ... الخ، التي يتلقاها المسؤولون الحكوميون إضافة إلى جميع التبرعات السياسية.

- مراجعة وتطبيق الأنظمة المناسبة التي تتعلق بـ"صراع المصالح" (بما فيها تطبيق برامج الأخلاقيات وعقد مناقشات جماعية دورية للتحدث عن المآزق الأخلاقية الفعلية المستقاة من تجارب المشتركين).

- إقامة تحالفات مصالح دعماً لمنع الفساد، معتمدة على قطاع الأعمال الخاص والمجتمع المدني.

مهما كانت الخيارات، لا يمكن أن يحدث الإصلاح في البرامج العامة والإجراءات، في معزل عن غيره، فلا بد من وجود كوابح قانونية موثوقة لتدعم الإصلاح الإداري. لكن في كثير من البلدان، لا يحظى المدعون العامون ولا السلطة القضائية باحترام جيد، كما أن القوانين المعنية ضعيفة وغير فعالة. تدعو الحاجة إلى النظر في عدة أنواع من الإصلاحات لتعزيز تنفيذ مبادرات مكافحة الفساد.

يمكن تأسيس مهام المحققين، والنواب العاملين والقضاة المستقلين بطريقة ما تجعلهم يقومون بواجباتهم المهنية بشفافية متناهية،

ويطبقون حكم القانون ضد كل من يخرقه. كما يجب توفير صلاحيات كافية للتحقيق والمقاضاة (بما يتمشى مع معايير حقوق الإنسان الدولية) بما فيها الوصول إلى جميع الوثائق الحكومية، وترتيبات المساعدات القانونية الدولية المشتركة مع البلدان ذات العلاقة، وإعادة النظر في قوانين البيئات والعقوبات المتعلقة بالفساد، لتقرير فيما إذا كانت ملائمة للواقع الحديث.

ويمكن أيضاً إدماج آليات الشفافية التي ترفع الحصانة التي يتمتع بها المسؤولون العامون بحكم المنصب، في مسار إصلاح إجراءات التطبيق، وكذلك تطوير قنوات لتقديم الشكاوى بشكل فعال، سواء داخلياً مع الخدمة العامة أو بواسطة شخص من الجمهور. كما أن الإجراءات لمعاقبة المتورطين في الفساد داخل الدولة، لكنهم خارج السلطة القضائية للدولة، ينبغي اعتبارها في نظام إصلاح مكافحة الفساد. إن العقوبات المدنية، ووضع المؤسسات الفاسدة في القائمة السوداء، واتفاقيات تسليم المطلوبين للعدالة، والنصوص القانونية الأخرى التي تمكن من وضع اليد على أرباح الفاسد ومصادرتها، داخل البلد أو خارجه، كلها تشكل عوائق قوية أمام الفاسد المحتمل.

هناك عامل مشترك في جميع جهود مكافحة الفساد، سواء كانت هذه الجهود تشمل إصلاح البرامج العامة، إعادة تنظيم الحكومة، أو تقوية التطبيق، وهذا العامل يتمثل في وجوب أن تحظى الجهود بدعم عام، فلا يمكن لحملات مكافحة الفساد أن تنجح إلا إذا وقف الجمهور خلفها، فإذا اعتاد الناس العاديون والمصالح التجارية على جميع مستويات المجتمع على التعامل مع الدولة من خلال نظام "مكافآت" فسوف يكون من الصعب تغيير التصرفات. لكن مثل هذه التغييرات أساسية إذا أُريد تحقيق تغيير جوهري، فالناس في حاجة لأن يدركوا خطورة مشكلة الفساد وما يمكن القيام به إزاعها — حيث ان حركات المجتمع المدني (القادة الدينيين، منظمات الاعمال، النقابات المهنية والجماعات التي تشكل لغرض معين) بالاشتراك مع الحكومة والقطاع الخاص، لها دور مهم تقوم به في زيادة الوعي العام عن مدى الأذى الذي ينتج عن الفساد.

يمكن اتخاذ عدة خطوات، ينبغي أن تكون أولها تأكيد ماهية التصور العام إزاء مستويات الفساد الموجودة، وأين يقع الفساد من أجل توفير خط أساسي يقاس بموجبه تقدم جهود مكافحة الفساد. ثانياً يجب أن توفر البيئة القانونية والإدارية بيئة تسمح بصحافة حرة. وسوف تتم مساعدة حرية الصحافة بعدة إجراءات، مثل إصدار قوانين لحرية الإعلام، تمكن المواطنين العاديين، بمن فيهم الصحفيون من الوصول إلى المعلومات الحكومية (ويتبع ذلك، بعد ضمان أن يكون حفظ السجلات الحكومية كفوئاً وفعالاً)، إلغاء أو مراجعة القوانين المتعلقة بالقرصنة والتحقير لضمان عدم استخدامها في تهديد الصحافة وتقييدها، إنهاء التمييز الحكومي (مثل تقييد حرية التعامل مع المطابع والإعلان) لوسائل إعلام معينة، وضمان أن يملك موظفو الإعلام الملوك الدولة مواصفات مهنية ذات استقلالية ومسؤولية.

وإضافة لذلك، يجب أن تكون البيئة التي يعمل فيها المجتمع المدني مناسبة لمجتمع حر وديمقراطي. يجب أن يكون من السهل تأسيس منظمات غير حكومية ومؤسسات مجتمع مدني أخرى (المعرضة للقلق الناتج عن الاستخدام المتحاييل للشكل غير الربحي) ويجب أن تكون شروط التسجيل بسيطة وغير مكلفة. يجب أن يكون تسجيل مؤسسة مجتمع مدني حقاً وليس امتيازاً.

وقد يحتاج البلد الذي يظهر جدية في مجال مكافحة الفساد إلى تأسيس مؤسسات جديدة، أو تقوية المؤسسات الموجودة للقيام بالتحديد ببعض المهام في الخطط الرامية الى مكافحة الفساد. ومع

أن هنالك عدداً من النماذج المختلفة، فإن على كل منها أن يضمن أن تضم المؤسسة عدداً كافياً من الموظفين وتمويلًا كافياً. وإلا فإن القائمة الطويلة من النماذج غير الكفوة لمكافحة الفساد، الشائعة في كل أنحاء العالم، سوف تطول أكثر. وتشمل الخيارات تأسيس "لجنة مستقلة لمكافحة الفساد" مثل تلك الموجودة في هونغ كونغ، مع صلاحيات واسعة في التحقيق والمقاضاة، وتفويض متعلق بنظام تربوي عام. يجب أن تكون مثل هذه اللجنة مستقلة فعلاً عن النظام، لكنها تخضع لحكم القانون، وإلا فإنها تجازف بأن تصبح قوة للقمع. لكن هذه المنظمات كانت إلى حد كبير، فاشلة، وذلك يعود في العادة إلى أن الافتقار إلى الاستقلالية قد منعها من التحقيق مع شخصيات كبيرة فاسدة وأنها جردت من الموارد إما من خلال جهل حاجتها للقدرة الكافية أو تشذيب أشرعتها. إنه أمر بدهي أن نهج تطبيق القوانين لا يمكن أن ينجح إلا بوجود نظام قضائي فعال ومستقل.

هنالك خيار آخر، وهو تقوية مكتب المدقق العام، ومكتب المحتسب (الومببزممان) في الشكاوى (وإذا كان ضرورياً، تأسيس مكتب المحتسب في الشكاوى — وهو مؤسسة تتصف بوضع فريد يتمثل في تحسين أداء المسؤولين، وفي الوقت ذاته، يوفر علاجاً سريعاً ورخيصاً لأفراد الجمهور). يجب تعيين شاغلي المكتب بطريقة تضمن استقلال المكتب ومهنيته، ويجب نشر التقارير الصادرة عن هذه المكاتب بشكل واسع، ويجب على الحكومة أن تعمل على تنفيذ التوصيات. إن مكاتب المحتسبين في الشكاوى يجري تأسيسها في كثير من الدول، وهي تتيح فرصة لتطبيق المحاسبة الإدارية بينما يتكيف النظام القضائي مع دوره الجديد، أو يقلص العجز والفساد اللذين يعيقان أداءه لواجباته. يمكن لتأسيس "مكتب المتعهد العام" أن يوفر إشراقاً مستقلاً على أداء الحكومة وعلى العقود التي توقعها (٥).

وقد تدعو الحاجة إلى "لجنة انتخابات" لضمان مراجعة مستقلة ومحايدة لا تحايي أي حزب أو مجموعة سياسية. ويمكن أن تحتاج اللجنة إلى الشفافية في كل نواحي نظام الانتخابات) إلا فيما يتعلق بالتصويت في صناديق الاقتراع بالطبع)، وتشجع المشاركة العامة في عملية المراقبة لبناء الثقة، وتوفير التدريب لمسؤولي الأحزاب السياسية لضمان معرفتهم بالنظام وتمكينهم من مراقبته بمهنية. وإضافة إلى ذلك، فإن آليات تشريعية قوية إزاء المحاسبة مثل لجنة الحسابات العامة، مطلوبة لضمان وصول الجمهور إلى إجراءات الإشراف.

في وضع حافل بالفساد المنظم، فإن المحاكم — ومعها سيادة القانون — تقع في كثير من الأحيان في خندق سوء السمعة، ويمكن أن يكون استخدامها كجزء من آلة برنامج إصلاح، مشكوك بأمورها. يجب أن تكون هذه المؤسسات مستعدة لتقبل انتقادات علنية أكثر مما هي معتادة على احتماله، وألا تلجأ إلى أسلوب الإتهام بتحقيق المحكمة لإسكات ناقدتها، مهما كانت هذه الاتهامات مضللة. يجب أن تكون قيادة القضاء جزءاً رئيسياً من التحالف من أجل التغيير، وتقوم بالتغييرات الضرورية في ممارساتها. أن مجرد نفي حقيقة يدرك الجمهور أنها صحيحة لا يؤدي إلا إلى تأكيد وجهة نظر الجمهور بأن الشخصيات القضائية الرفيعة تتردد في توفير الريادة والاعتراف بصراحة بأنّها تعاني من مشكلات. يمكن للمجتمع المدني أن يساعد في بناء تحالفات لمرئادي المحاكم للمساعدة في التغلب على العقبات التي يمكن أن يواجهها المصلحون القضائيون المحتملون.

كما لا يمكن تجاهل الاهتمام العام باحتواء فساد القطاع

(٥) جُرب هذا في جمايكا، ومع أنّ المكتب عمل جيداً، إلا أنّ الطبقة السياسية أظهرت نفسها باعتيادها غير حريصة على إتخاذ العمل المناسب لوقف التدخل السياسي في العقود الحكومية.

الخاص. وبطبيعة الحال فإن هذا مناسب في سياق النقطة المشتركة بين القطاع الخاص والحكومة كمزود للسلع والخدمات. لكن القطاع الخاص في هذه الأيام أكثر بكثير من هذا، حيث يتم بشكل متزايد، خصخصة الموجودات العامة ووضع المصالح العامة الاستراتيجية تحت الملكية الخاصة وسيطرتها. لذلك فإن للجمهور مصلحة أكبر من أي وقت مضى، في تحقيق معايير أخلاقية جيدة. وأكثر من هذا، إن القطاع الخاص في كثير من الأقطار النامية، ينظر إليه على أنه المحرك الرئيسي للتطوير، وقد فشلت، إلى حد كبير، الجهود التي تقودها الحكومة، كما أن النظرية تتمثل في أنّ القطاع الخاص، من خلال السوق، قد يستطيع تحقيق ما لم تحقّقه الحكومات. لكن إذا ابتلي السوق بالفساد، وإذا كان سوقاً غير أخلاقي، وليس مهيباً لتسعير السلع والخدمات، فإن من غير المحتمل أن ينتج السوق ما يجب أن ينتجه لمصلحة المجتمع الأوسع.

ليس هذا الكتاب المرجعي سوى خطوة أولى نحو احتواء الفساد، فهو يبحث في إصلاح البرامج، وإعادة التنظيم الحكومي، وتطبيق القوانين، وبناء المؤسسات وأشياء أخرى كثيرة. ماذا يمكن للمرء أن يفعل إزاء كل هذه المعلومات؟ عندما تسعى مجموعة من الأفراد في مجتمع ما إلى وضع تقليص الفساد على الأجندة السياسية، فكيف يتوجب عليها أن تمضي فعلاً؟

إن مصادر السلطة السياسية، وتأثير السياسات سوف تختلف من نظام إلى آخر، لكن هنالك بعض الاقتراحات التي يمكن تطبيقها على كثير من السيناريوهات المختلفة.

تتمثل إحدى الطرق التي يمكن البدء بها في تأسيس "مجموعة عمل وطنية" للنزاهة" تضم جميع المعنيين في الحكومات (المكتب التنفيذي، الخدمة العامة، التحقيق، الادعاء العام، القضاء، التعليم، الإعلام والدوائر الرئيسية الهشة، مثل الجمارك، المشتريات، جباية العائدات، الحكومة المحلية). مع شركاء التحالف من خارج الحكومة (المجتمع المدني، القادة الدينيين، القطاع الخاص، الهيئات المهنية ذات العلاقة، القانون، التدقيق، المحاسبة، الصحة والتعليم، والمجموعات التي تمثل مصالح المستهلكين. يمكن لهذه المجموعة أن:

– تحظى بالموافقة على أن الفساد قضية مهمة جداً ينبغي التصدي لها على أساس سياسي حزبي، وتكسب الدعم من جميع التجمعات السياسية الرئيسية للعمل إزاء هدف متفق عليه بشكل مشترك. ويعدّ ذلك، يتم تحليل الإطار الموجود وتحديد المجالات التي تستدعي الإصلاح لوضع خطة شاملة تضم أهدافاً قصيرة المدى، ومتوسطة المدى وطويلة المدى (بما فيها برنامج التوعية العام)، ويتم توزيع المسؤوليات المتعلقة بالمتابعة وكتابة التقارير لمجموعة العمل.

– التعميم عن تشكيل مجموعة العمل وخططها الشاملة واستدراج المدخلات من الجمهور الأوسع، ومواصلة السعي إلى موافقة القيادة السياسية على الخطة.

– عقد اجتماعات منتظمة لمجموعة العمل وعمل خطة إعلامية مناسبة تتحدث عن عملها، وإيلاء انتباه خاص لتحقيق بعض المكاسب السريعة لبناء الثقة العامة.

– وضع "خطة العمل الوطنية" على موقع على الإنترنت، وتوليد الاهتمام الإعلامي المحلي بتغطية التقدم الحاصل، وقصص النجاح دون الانغماس ببساطة بفضائح الفساد.

– وفيما تشمل برامج الإصلاح وزارات مختلفة وممثلين مختلفين، يجب جعل الحكومة تعين وزيراً مؤثراً "كوزير للحكم" حتى يكون هنالك رمز سياسي مسؤول بشكل واضح، وفي موقع يمكنها من مراقبة الكرات المختلفة في الهواء.

– العمل على توليد ضغوط "من الأعلى إلى الأسفل" ومن "الأسفل إلى الأعلى" على العناصر الفاسدة داخل القطاع العام وخارجه.

– ضمان تقدير جميع المعنيين بأن المهمة طويلة المدى، وأنه بينما قد يتم تحقيق "مكاسب سريعة" في الأقطار التي تكون فيها المشكلة أكبر، فإنه لا يمكن تقصير الإطار الزمني. لقد فشلت كثير من استراتيجيات مكافحة الفساد نتيجة عدم فهم هذه الحقيقة البسيطة.

لكن مثل هذا السيناريو يتطلب استعداداً وقدرة على العمل نيابة عن قيادة سياسية. ففي كثير من البلدان هنالك غياب للإرادة، وارتباط بوضع قائم مريح وفاسد. وفي مثل هذه البيئة، أليس من السذاجة التفكير ببدء حركة لمكافحة الفساد؟ يقول هذا الكتاب المرجعي إن الأمر ليس كذلك، فحتى في مثل هذه البيئة غير الواعدة، من المحتمل أن تكون هنالك فسحة يمكن فيها البدء بمناقشات عميقة بين قادة الرأي فيما يتعلق بالكيفية التي يرغب مجتمع بها أن يحكم، وكشف "زوايا" الإصلاح المحتملين داخل الإدارة، وتأكيد الدعم لهم، وتطوير "جزر النزاهة"، سواء كان عملاً واحداً للمشتريات، أو عملية خصخصة منفردة أو وكالة حكومية واحدة. هنالك القليل من الإدارات الحكومية، إن وجدت، فاسدة بشكل كلي، والعناصر غير الفاسدة أو التي لا ترغب في أن تكون كذلك، يمكن أن تكون "الحجر" و"المونة" اللذان بهما يمكن تشكيل التغيير المستدام.

ومن خلال التوجه نحو تطبيق برنامج إصلاح محاربة الفساد — بجميع عملياته وإجراءاته، واختياراته وخياراته — من المهم أن نتذكر أنها عملية طويلة الأجل. إنها عملية ينبغي أن تحظى بالدعم العلني من القمة، ويجب رعاية وتعزيز الاتجاهات والسلوك الأخلاقية على جميع المستويات. وينبغي في البداية ألا يعالج الإصلاح إلا القضايا التي يكون فيها أكثر فعالية، والتي يرافقها أكبر قيمة مضافة، مع الأخذ في الاعتبار أهمية التوقيت والتسلسل، وبناء ثقة الجمهور في شفافية ومساواة الدولة، يجب أن تكون حملة مكافحة الفساد مهمة الجميع.

كما أن الدروس لا تنتهي هناك، وكما أظهرت سوزان روز- أكرمان بالنسبة لإيطاليا، فإن الديمقراطية والسوق الحرة ليستا دواءً ثابتاً مضاداً للفساد. وليس بالضرورة أن يؤدي التحول من الحكم الاستبدادي إلى الديمقراطي إلى تقليص المكافآت، بل يحدّد معايير السلوك العام للبلد،

فالبلد الذي يتدمقرط

دون إيجاد وتطبيق

قوانين تحكم تضارب

المصالح، الإثراء

المالي، والرشوة،

يخاطر بتقويض

مؤسساته الهشة عن

طريق السعي إلى

الثروة الخاصة. والبلد

الذي يتحرّك نحو لبرلة

اقتصاديته، دون إصلاح

مماثل للدولة، يخاطر

بخلق ضغوط شديدة

على المسؤولين

للمشاركة في الثروة

الخاصة الجديدة (٣).

وباختصار، فإن

مشكلة الفساد

تتجاوز الأنظمة، أي

أنها تلأزم جميع

الأنظمة الاجتماعية:

الاقتصادية،

والرأسمالية،

والشيوعية

والإشتراكية (٤).

لكن، إذا كانت الأمور خطيرة في الأقطار الصناعية، فإنها في مازق في كثير من الدول في العالم النامي، وفي الأقطار التي تمرّ في مرحلة إنتقالية، ففي هذه المجموعة الأخيرة توصّلت الدول إلى الاكتشاف المؤلم بأن المحاولات التي تقودها وتوجهها الحكومة لتحسين حياة الناس عن طريق التخطيط المركزي قد فشلت. وحتى في إقتصاديات "النمو الآسيوية" التي بدت لفترة من الوقت وكأنها تتحدّى قوانين الجاذبية التي بدت أقطار أخرى خاضعة لها، فإن صانعي الرأي قد إنضموا إلى الإجماع (٥). وهو أمر معروف، على نطاق واسع، الآن بأن التنمية المستدامة يجب أن يقودها القطاع الخاص، غير المدعوم أو الموجه من قبل الحكومة. يضرب الفساد قلب اقتصاد السوق، ويفسد صنع القرارات، ويكافئ الفاسد والمحتمل أكثر من أن يكافئ الكفؤ والمنتج. ويبدو أن الفساد في تزايد، رغم واحدة من أكثر الهجمات الدولية والوطنية إستدامة على أزمة واحدة، شهدها العالم.

لا يمكن أن يكون هناك أي شك في أن الفساد يعمّق مستويات الفقر الشديد التي لا يمكن الدفاع عنها. فوفقاً لتقرير حديث لمكتب التدقيق الوطني في الصين، فإن الفساد يمتصّ حوالي خمس الأموال التي ترصدها الحكومة للسيطرة على الفقر. وقد كشف التحقيق، الذي أجري بين عام ١٩٩٧ والنصف الأول من عام ١٩٩٩ أن حوالي ٤.٣ بليون يوان (٥١٩ مليون دولار) والتي خصصت لصناديق

هل تراجع المعايير؟

بالنسبة لأغلبية الناس وفي الجدل الأوروبي العام حول القيم، قد يبدو أننا تقترب من أزمة أخلاقية. فهي أكثر من أزمة ثقة في السلطة السياسية. إنها أزمة ثقة في تمثيل وشرعية الأنظمة الديمقراطية، وهي أزمة ذات عواقب وخيمة على الخدمة العامة، وتنعكس في فقدان الاحترام للمؤسسات ونقص النماذج الأخلاقية والقضائية.

بلايمك وبوهاغن، الترويج

هناك تصور عام لوجود تراجع... ويتنول، المملكة المتحدة

شهدت السنوات القليلة الماضية زيادة ملحوظة في القلق حول النزاهة في الإدارة العامة في هولندا. ماس، هولندا

هناك إجماع عريض حول الوضع السلبي للثقة العامة في الحكومة الفدرالية ومؤسساتها. غيلمان، الولايات المتحدة

المصدر: دراسة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية: "الأخلاق في الخدمة العامة: القضايا والممارسة الحالية" ..

الأوراق العرضية لإدارة العامة رقم ١٤-١٩٩٦

القسم الأول

الإطار التحليلي

الفصول:

١- تحدي التجديد

٢- تشريح الفساد

٣- تطوير الاستجابات

٤- نظام النزاهة الوطني

٥- بناء الارادة السياسية

بالنسبة لجميع الحقائق الجديدة، أو تجديد الحقائق القديمة، ينبغي أن يكون الأمر كما هو الحال في سفينة نوح، بين العالم المحطم، وذلك الذي على وشك التجديد. يجب إطلاق الغراب قبل الحمامة، ويجب أن يسبق الجدل المثير للشؤم السلام وغصن الزيتون.

صمويل تايلور كوليريدج (١)

كما تذكّرنا صحفنا وإذاعاتنا الأخبارية يومياً، فإن الفساد هذه الأيام، في كثير من الدول، تجب مواجهته كقضية عاجلة. وفي الغالب كمقدمة للنمو الاقتصادي (٢). إن الفساد ضار بالصحة الاجتماعية والإقتصادية والرفاه الاجتماعي، أينما وعندما يقع، بغض النظر عن حالة تطوّر البلد. إن التقارير عن الفساد تتزايد يومياً، وهذا يوحي بأن الفساد قد يتزايد فعلاً، رغم الجهود التي تبذل في كثير من بلدان العالم لاحتوائه، كما يُظهر أنه ليس مشكلة تقتصر على البلدان النامية، أو تقع بشكل رئيسي فيها.

لقد أظهرت الأحداث في أوروبا وأميركا الشمالية، بكل وضوح، أن الفساد ليس موضوعاً يمكن للدول الصناعية أن تعظ فيه أحداً.

(١) مقتبسة من كتابة على الجدران: سلام على جدار برلين لتيري تيلمان.
(٢) تستخدم منظمة الشفافية الدولية تعريفاً قصيراً للفساد: "سوء استخدام السلطة الممنوحة لمنفعة خاصة". وفي هذا التعريف ثلاثة عناصر:
أ- سوء استخدام السلطة، ب- سلطة ممنوحة (يمكن أن تكون في القطاع الخاص قدر ما هي في القطاع العام)، ج- منفعة خاصة (ليس بالضرورة شخصية للشخص الذي يسيء استخدام السلطة، بل تشمل أيضاً أفراداً من عائلته أوعائلتها مباشرة وأصدقائه أو أصدقاءها).

(٣) سوزان روز-أكرمان، دروس من إيطاليا لأميركا اللاتينية، مجلة الشؤون العامة والدولية، خريف ١٩٩٨ص ٤٤٧ حتى ص ٤٦٩، ويمكن أخذ نفس الدرس من الأحداث في جمهورية الصين الشعبية.

(٤) العطاس، سيد حسين "الفساد، طبيعته، أسبابه ومهامه"، ص ١١.
(٥) لقد دأبت منظمة الشفافية الدولية على القول، عندما تحدّوها الذين يقولون إن فساداً ضئيلاً لا يؤذي إندونيسيا وجيرانها، أن الوضع لن يعمّر طويلاً. وعندما اعتقل رئيس البورصة الكورية لتزيف طرح الستادات، استطاع الجميع أن يروا أن الفساد لم يكن بالإمكان احتواؤه في المجالات التي كان مفيداً فيها، بل انتشر ليشمل حتى المؤسسات التي اعتمد عليها الاقتصاد، قالت الشفافية الدولية باستمرار إن المعجزة الآسيوية غير دائمة.

الفقر، قد حولت إلى حسابات خاصة، لتشكل حوالي ٢٠.٤ بالمئة من المبلغ الإجمالي. وقد استخدم حوالي ربع الأموال المسروقة لشراء الممتلكات أو السيارات، أو لتمويل قروض غير قانونية". ومقابل هذا ، فإن حوالي ٤٢ مليون صيني يعيشون دون خط الفقر، يعيش الواحد على عائد يبلغ دولاراً واحداً فقط في اليوم.(٦)

ما الخطأ الذي

حدث؟ إذن؟ ولماذا

يرفع الفساد رأسه

البشع أكثر وأكثر؟

قد يتمثل الجواب في مجالين، وقد تمت معالجة كليهما في هذا الكتاب المرجعي. أولهما: ضعف القيم الاجتماعية. إن العقلية الأخلاقية لدى الكثيرين تربط المصالح العامة الأغراض، والمسؤولية الاجتماعية، بمدى قوة الوضع المادي. وثانيهما: عدم وجود الشفافية والمحاسبة في أنظمة النزاهة العامة. يوجد في كثير من الدول شعور شائع بأن الخدمة العامة ضلت طريقها. ان كثيراً من العناصر في القطاع العام فاسدة، إضافة إلى فساد كثير من مؤسسات القطاع الخاص التي تتعامل معها. يرى الجمهور المسؤولين، ويبدو أن المسؤولين يرون أنفسهم كاشخاص موجودين لخدمة الطموحات السياسية لأعلى المسؤولين، مما قد يؤدي إلى ترقيات لأنفسهم. إن المسؤولية أمام الجمهور مجرد هرج، تستخدم عند تقديم التقارير أمام البرلمان أو عند إلقاء الخطب في الأمم المتحدة. قد يكون هذا التصور ظالماً للكثيرين لكنه شائع على نطاق واسع.

في أنظمة النزاهة العامة. يوجد في كثير

من الدول شعور شائع بأن الخدمة العامة ضلت طريقها. ان كثيراً من العناصر في القطاع العام فاسدة، إضافة إلى فساد كثير من مؤسسات القطاع الخاص التي تتعامل معها. يرى الجمهور المسؤولين، ويبدو أن المسؤولين يرون أنفسهم كاشخاص موجودين لخدمة الطموحات السياسية لأعلى المسؤولين، مما قد يؤدي إلى ترقيات لأنفسهم. إن المسؤولية أمام الجمهور مجرد هرج، تستخدم عند تقديم التقارير أمام البرلمان أو عند إلقاء الخطب في الأمم المتحدة. قد يكون هذا التصور ظالماً للكثيرين لكنه شائع على نطاق واسع.

(٦) سرقة مخصصات الفقر، وكالة الأنباء الفرنسية، بكين، ١٧ تموز/ يوليو ٢٠٠٠.

(٧) جيب سنتوريا، موسوعة العلوم الاجتماعية، المجلد السادس ١٩٩٢، تعطي التعريف التقليدي: سوء استخدام السلطة العامة لمنفعة خاصة. لكن مع ظهور الخصخصة وتحول نشاطات الدولة التقليدية والاحتكارات وشبه الاحتكارات بالأيدي الخاصة، تبنت منظمة الشفافية الدولية وآخرون تعريفاً أوسع.

(٨) سوزان روز أكرمان، الفساد : دراسة في الاقتصاد السياسي، نيويورك، المطبعة الأكاديمية ١٩٧٨، ص ٩.

(٩) أنظروا جورج مودي ستوارت، الفساد الكبير في تنمية العالم الثالث ، أوكسفورد: وورلد فيو للنشر ١٩٩٧، وللاطلاع على أمثلة لكلا التصنيفين، انظر القضايا المتلازمة لنشرة منظمة الشفافية الدولية (www.transparency.de).

تعريف الفساد

إن الفساد، بتعريف بسيط، هو سوء استخدام السلطة الممنوحة لمنفعة خاصة.(٧) لكن، وحتى فترة ليست بعيدة، كانت الكلمة نفسها محظورة في البيئات المهنية والسياسية، ونذر ظهور الكلمة في الصحف، كما كان من النادر استخدامها من قبل الاقتصاديين، مع أن العلماء السياسيين كانوا قد بدأوا اهتماماً أكاديمياً بها.

تستدعي العبارات المعيارية حول الفساد وجهة نظر، ومعياراً للصالح والطيبة ونموذجاً لكيفية عمل الفساد في ظروف معينة.(٨) ولغرض هذا الكتاب المرجعي، فإن "الفساد" يشمل السلوك من جانب المسؤولين في القطاع العام، سواء كانوا سياسيين أو موظفين مدنيين، والذي يثرون أنفسهم أو المقربين منهم بواسطة بشكل غير مناسب وغير قانوني ، بإساءة استخدام السلطة الممنوحة لهم.

يركّز الكتاب المرجعي على الفساد الإداري بذاته أكثر من تركيزه على الفساد السياسي، وخاصة نشاطات الأفراد الذين يتحكمون، يحكم مناصبهم كمسؤولين – صانعي سياسات أو إداريين – بنشاطات أو قرارات مختلفة.

وفي أعقاب عمليات الخصخصة، ونقل المهام إلى القطاع الخاص، تلك التي كانت في السابق تعتبر مهام الدولة، مع احتكارات شبه كاملة أو كاملة لإمداد السلع العامة من خلال الأيدي الخاصة (مثل المياه والكهرباء)، فإن المفاهيم التي يتطرق إليها هذا الكتاب المرجعي تشمل التصرف الفاسد في القطاع الخاص، خارج وضمن علاقته مع القطاع العام، وهو تصرف ذو عواقب عامة سلبية.

الفساد الإداري

هنالك نوعان منفصلان من الفساد الإداري، يحدث الأول عند توفر الخدمات أو العقود، مثلاً، "وفقاً للقاعدة". ويقع الثاني حيث تكون المعاملات "ضد القاعدة".

في الوضع الأول، يحصل المسؤول على مكسب خاص بشكل غير قانوني، نظير قيامه / قيامها بعمل، مطلوب منه / منها القيام به عادياً وفق القانون. وفي الوضع الثاني، تدفع الرشوة للحصول على خدمات يحظر على المسؤول تقديمها، يمكن للفساد "وفق القاعدة" و "ضد القاعدة" أن يقع على جميع مستويات التسلسل الحكومي، ويتراوح مداه وأثره بين "الفساد الكبير" وأنواع على نطاق بسيط (٩) يمكن للتصرفات العامة، من ناحية عملية، أن تغطي على التعريفات القانونية للفساد الإداري، ويمكن للرأي العام أن يعرف الفساد بطرق تتجاوز القانون، وإذا لم يتوافق الرأي العام مع التعريفات القانونية، فإنه من المرجح أن يتصرف المسؤولون بما يتوافق مع وجهة نظر الناس ، وهم بفعلهم هذا يخرقون القانون. لذلك من المهم إعلام الجمهور وتنويره إزاء الضرر الذي يمكن للفساد أن يسببه.

كيف يكون الفساد ضاراً ؟

إن الفساد ضار لسبب بسيط، وهو أن القرارات المهمة تقررها دوافع خفية دون أي اكتراث بالعواقب بالنسبة للمجتمع الأوسع. لقد لاحظ ديتير فريش، المدير العام السابق للتنمية في المفوضية الأوروبية، أن الفساد يرفع تكاليف البضائع والخدمات، ويزيد ديون البلد (ويحمل معه التكاليف المتكررة لخدمة الديون في المستقبل)، ويؤدي

إلى تخفيض المعايير ويسفر عن الإقدام على اختيارات المشاريع استناداً إلى رأس المال (لأنه أكثر نفعاً لمرتكبي الفساد) وليس على القوة العاملة التي يمكن أن تكون أكثر نفعاً للتنمية.

يقول فريش إنه عندما يزيد بلد مديونيته لتنفيذ مشاريع غير مجدية إقتصادياً، فإن الدين الإضافي لا يشمل فقط الكلفة الإضافية بنسبة ١٠ بالمئة إلى ٢٠بالمئة نتيجة للفساد، بل يشمل الإستثمار بأكمله، جميع الـ ١٠٠ بالمئة التي تُعزى إلى قرارات غير نزيهة للمضي قدماً بمشاريع غير منتجة وغير ضرورية (١٠).

إذا لم يكن بالإمكان السيطرة على الفساد، فإنه يمكن لإقتصاديات السوق أن تهدّد قدرة المؤسسات الديمقراطية على الإستمرار.

ففي بيئة فاسدة سيتم توجيه الموارد نحو مجالات غير منتجة: الشرطة، القوات المسلحة، والأجهزة الأخرى للسيطرة الاجتماعية والقمع ، حيث تتحرك النخبة لحماية نفسها، مواقعها وثروتها المادية. وسوف يتم سن قوانين (مثل قانون الهدوء العام لعام ١٩٨٢ في السودان) وسيتم تحويل الموارد إلى النفقات الأمنية، بدلاً من توفيرها للتنمية الاجتماعية – الاقتصادية. وهذا بدوره يمكن أن يسبب ضعف المؤسسات الديمقراطية عندما يصبح الفساد، وليس الاستثمار، المصدر الرئيسي للكسب المالي.(١١) وهذا يقوّض شرعية الحكومة، وبالتالي شرعية الدولة.(١٢)

إذا كانت تلك الصورة على المستوى الضخم، فإن النظرة على المستوى الصغير ليست أقل وضوحاً، فقد كتب معلق هندي في صحيفة "أزمة الهند" في نهاية الألفية الثانية يقول: "إن عدم وجود أنظمة شفافة، تطبق بشكل مناسب، سبب رئيسي يحول دون بروز الهنود المؤهوبين في الهند، وهناك سبب ثان وهو أن طبقة السادة تظلّ على حالها رغم الليبرلة المفترضة. لكن عندما يذهب الهنود المؤهوبون إلى المجتمعات المستندة إلى القانون في الغرب، فإنهم ينطلقون. ففي تلك المجتمعات يلعب الناس نفس القواعد، ويملك الجميع حرية الابتكار دون خنقهم بالانظمة، لهذا ينجح الهنود في الأقطار التي يحكمها البيض، ويفشلون في بلدهم. إنها قصة القرن المحزنة".(١٣)

(١٠) ديتير فريش في آثار الفساد على التنمية ، ورقة قدمت أمام منتدى القيادة الأفريقية حول الفساد، الديمقراطية وحقوق الإنسان في أفريقيا" كوتونو، بينين، ٢٦/١٩ /أيلول/سبتمبر، ١٩٩٤.

(١١) أنظروا آيل – ويشغ كامير وإبراهيم كرساني " الفساد كعامل خامس للإنتاج في السودان "، ص ١١، ١٩٨٥.

(١٢) لم تظهر حتى الآن أول "قوة إجرامية" في العالم، لكن بعض المراقبين اعتقدوا أنها قد تكون كولومبيا، تحت تأثير تجار المخدرات. وقد شهدت المحاولات الأخيرة التي قام بها الاصلاحيون الشجعان لاحتواء الفساد وقد تلاشى هذا التصور.

(١٣) انكالياساريا آين "الهنود ينجحون، الهند تفشل" ٢٦ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٩. (١٤) هذه الأرقام، حصل عليها دانيال كوفمان وهي أعلى بكثير من الأرقام البالغ عنها في أقطار أخرى، تتراوح بين ٧٪ في السنغافور و١٥٪ في ليتوانيا والبرازيل.

(١٥) لمناقشة أوسع، أنظروا جيريمي بوب الإنتاجية والفساد، ورقة قدمت في الأسبوع العلمي، عمان، الأردن، ١٨/١٥ /أيلول/ سبتمبر ١٩٩٧

(١٦) شانغ – جين واي كيف تكون الضرائب فساداً للمستثمرين البوليين؟ جامعة هارفارد، شباط/ فبراير ١٩٩٧ ميميوغراف، انظروا: www.transparency.de

(١٧) في ورقته، يستخدم البروفسور شانغ – جين واي، مقياسين للفساد يستندان إلى استطلاعات للرأي: أحدها أجرته التجارة الدولية (وهي فرع لوكالة المخابرات الاقتصادية) والآخر مؤشر الشفافية الدولية للفساد، وهو نتائج من بين سبعة إلى عشرة استطلاعات حول الفساد. وفي إشارته إلى أن الاستطلاعين مترابطان جداً ، فإنه يأخذ هذا كنقطة انطلاق له، ويجري تحقيقاً في العلاقة بين النسبة الهامشية للضريبة وأثرها على الاستثمار الأجنبي المباشر. تظهر زيادة بنسبة واحد في المئة في معدل الضريبة الهامشية على أنها تخفض الاستثمار الأجنبي المباشر بحوالي ٥ ٪.

الأثر على تطوير القطاع الخاص

هناك وجهة نظر شائعة في العالم الحديث، تفيد بأن كثيراً من الجهود التي قادتتها الحكومات في الماضي قد أسسنت إدارتها، وأدت إلى التبديد وليس إلى التنمية. هناك ضرورة تدعو إلى دولة قوية، ولكنها تحتاج إلى أن تكون واضحة في مهامها وتنظيمها،

وإلى توفير الخدمات الأساسية إذا أريد للقطاع الخاص أن يزدهر، لكنّ عليها ألاّ تحاول التنافس مع معه، ولا ينبغي للدولة أن تقوم بمهام يستطيع القطاع الخاص أن يقوم بها بكفاءة وفعالية أكثر، إلا إذا كانت هناك أسباب إجتماعية ضاغطة للقيام بذلك. لهذا، إذا أريد للتنمية أن يقودها القطاع الخاص، فما هو أثر الفساد على البيئة التي ينبغي للقطاع الخاص أن يعمل فيها؟ إنه، قبل كل شيء، يجيء بالتشكك: هل سيتم إحترام العقود؟ هل يمكن حلّ الخلافات عن طريق محكمين محايدين وكفء؟ هل يمكن التكهّن بقرارات المسؤولين المستقبلية بيقين ضروري؟ حيثما يجيء الفساد بالتشكك فإنه أيضاً يزيد من المخاطر، ومع تزايد المخاطرة فإن المستثمرين لا بد أن يسعوا إلى عائدات أكبر وأسرع. وإضافة لذلك، فإن العلاقات الفاسدة تعمل لإبقاء الوافدين الجدد خارج اللعبة، مما يعيق نمو القطاع الخاص نفسه.

كما أن الأنظمة الفاسدة تفرض التزامات إدارية استثنائية على القطاع الخاص، ففي أوكرانيا، مثلاً، ذكرت المؤسسات التي استطلعت في العام ١٩٩٤ أنها قضت ما معدله ٢٨ بالمئة من وقت الإدارة في التعامل مع الحكومة. ومع العام ١٩٩٦ ازدادت هذه النسبة إلى ٣٧ بالمئة (١٤). إن القضاء على العقوبات البيروقراطية غير الضرورية، لا يتمّ ببساطة لسبب تقليص الفساد فحسب، بل لإغراء مرافق تجارية أكثر بالتحول إلى القطاع الرسمي وتشجيع استثمار إنتاجي جديد.(١٥)

إن أحد أهم عناصر تسريع تطوير القطاع الخاص يتمثل في زيادة تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر. لذلك ما هو أثر الفساد، إن وجد، على الإستثمار الأجنبي المباشر؟ في دراسة حديثة (١٦)، درس البروفسور شانغ – جين واي، في كلية كينيدي للحكم، جامعة هارفارد، الإستثمار الثاني من ١٤ بلداً إستثمارياً تقليدياً في حوالي ٤٥ بلداً مضيقاً، خلال الفترة ١٩٩٠/١٩٩١، وخرج بنتائج مذهلة(١٧). إنه يقارن مستويات الفساد بالنسب الضريبية الهامشية، ويستنتج أنه على مقياس صفر إلى عشرة –كما يستخدم في مؤشر تصورات الفساد، الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية سنوياً– تقترن زيادة في مستوى الفساد بمقدار نقطة واحدة كاملة، بتخفيض

ذكر في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧ أن فريقاً هولندياً من علماء الآثار وجدوا في الرقة في سوريا، حوالي ١٥٠ نقشاً مسمارياً تدل على أن الموقع كان يضم مركزاً إدارياً للحضارة الآشورية التي تعود إلى القرن الثالث عشر قبل الميلاد. واكتشف أرشيف خاص ربما يوازي وزارة داخلية عصرية، مع بيانات عن الموظفين الذين يتلقون الرشوى، بما فيها أسماء كبار المسؤولين وأسم أميرة آشورية.

الأثر على الاستثمار الأجنبي المباشر

إن أحد أهم عناصر تسريع تطوير القطاع الخاص يتمثل في زيادة تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر. لذلك ما هو أثر الفساد، إن وجد، على الإستثمار الأجنبي المباشر؟ في دراسة حديثة (١٦)، درس البروفسور شانغ – جين واي، في كلية كينيدي للحكم، جامعة هارفارد، الإستثمار الثاني من ١٤ بلداً إستثمارياً تقليدياً في حوالي ٤٥ بلداً مضيقاً، خلال الفترة ١٩٩٠/١٩٩١، وخرج بنتائج مذهلة(١٧). إنه يقارن مستويات الفساد بالنسب الضريبية الهامشية، ويستنتج أنه على مقياس صفر إلى عشرة –كما يستخدم في مؤشر تصورات الفساد، الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية سنوياً– تقترن زيادة في مستوى الفساد بمقدار نقطة واحدة كاملة، بتخفيض

بنسبة ١٦ بالمئة في تدفق الإستثمار الأجنبي المباشر، أو ما يعادل زيادة بنسبة ثلاثة بالمئة في المعدل الهامشي للضريبة. وبكلمات أخرى، فإن إزدياد سوء مستوى فساد حكومة مضيفة، من سنغافورة (بمعدل صفر تقريباً) إلى المكسيك (بمعدل ٦.٧٥ في وقت الدراسة)،

يجلب زيادة بنسبة ٢١ بالمئة في المعدل الضريبي الهامشي على الأجانب. وذلك بدوره كاف للقضاء بشكل شبه كامل على توقعات البلد من الاستثمار الأجنبي المباشر. يشجعنا عمل البروفيسور "واي" على اعتبار الفساد ضريبة إضافية وإن لم تكن رسمية، على القطاع الخاص، وهي ضريبة يكون المستثمرون الدوليون حساسين إزاءها، ويستجيبون لها بشكل سلبي جداً. وهكذا فإن الرسالة واضحة، حتى يجتذب بلد أفضل معدلات الإستثمار الأجنبي المباشر، فإن عليه أن يقضي على الفساد والضرائب المشروعة

على المستثمرين. (١٨)

يمكن للمرء أن يتساءل: ماذا عن "تمور" شرق آسيا؟، إنها تعاني من فساد كاف، لكن النمو كان ضخماً، فهل يمكن حقاً القول إن المستثمرين الدوليين حساسون إزاء الفساد في شرق آسيا؟ يتوصل البروفيسور "واي" إلى أنه لا يوجد أي دليل، مهما كان، يدعم الافتراض بأن المستثمرين قلقون إزاء الفساد في شرق آسيا، أقل من قلقهم إزاءه في أماكن أخرى، فبالنسبة للصين، بشكل خاص، يشير إلى انه بالرغم من أن حجم التدفق السنوي ضخم، إلا أن أكثر من ٦٠ بالمئة منه جاء، في السنوات العشر الأخيرة، من الصينيين في الخارج، لا سيما الذين في هونغ كونغ. وبذلك يستنتج أن الصين لا يمكن اعتبارها بلداً مضيفاً مثالياً. وعند دراسة الإستثمار الأجنبي المباشر عن أكبر عشرة بلدان استثمارية، وجميعها أعضاء في منظمة التعاون الاقتصادية والتنمية، يتبين أن إستثمارها يشكل نسبة صغيرة نسبياً من إجمالي الإستثمار الأجنبي المباشر في الصين.

وقد تأكدت نتائجها أيضاً، من خلال مسح لقادة القطاع الخاص، والذي أجرته "مجموعة الحدّ من المخاطر" في تشرين الأول/ أكتوبر، ١٩٩٩، والذي أظهر أن مستوى عالياً للفساد في بلد ما من المحتمل أن يردع المستثمرين الأمريكيين عن الإستثمار أكثر بثلاث مرات مما يردعهم سجل سيئ لحقوق الإنسان في ذلك البلد. (١٩)

هل الفساد سيّئ دائماً؟

يُمكن للبعض أن يقولوا إنّ الفساد قد يكون ذا تأثيرات صغيرة، مثل سهولة الوصول بدون عنف إلى الشؤون والإدارة الحكومية، والإدارة، عندما تكون القنوات السياسية مسدودة، أو كوسيلة لتقليل التوتر الذي يحمل في طياته الشلل، بين الموظف المدني والسياسي من خلال ربطهما في شبكة المصلحة الذاتية. (٢٠)

لكن الحجج المضادة أكثر قبولاً، فهي تركّز على حقيقة أن الفساد يؤدي إلى عدم كفاءة إقتصادية وتبديد، بسبب تأثيره على رصد المخصصات والإنتاج والإستهلاك، ومن غير المحتمل تحويل المكاسب المتأتية من الفساد إلى قطاع الاستثمار، كما أن الأموال المكتسبة بطرق غير مشروعة تستخدم في الإستهلاك المنافي للذوق، أو تُحوّل إلى حسابات مصرفية خارجية. وهذه التحويلات تمثل تسريباً رأسمالياً من الإقتصاد المحلي. وفضلاً عن ذلك، فإن الفساد يخلق عدم كفاءة في رصد الأموال بالسماح للمتعهّد الأقل كفاءة والأكثر قدرة على تقديم الرشوة، بأن يحصل على العقود الحكومية. وعلاوة على ذلك، وحيث أن تكاليف الرشاوى تورّد في سعر البضائع المنتجة، فإن الطلب يتّجه إلى التقلّص، ويصبح هيكل الإنتاج منحازاً. ويقع الفساد دون مستويات الكفاءة. لذلك فإن الفساد يخفّض الرفاه العام للسكان. (٢١)

تلخّص النقاط التالية التكاليف التي تسببها الممارسات الفاسدة: - يمثل تصوّف فاسد فشلاً في تحقيق الأهداف التي تسعى إليها الحكومة (فالفساد في التعيينات يسبب عدم الكفاءة والتبديد، والفساد في تخصيص المواقع الجامعية النادرة يؤدي إلى عدم الاستفادة الفضلى من فرصة نادرة، الخ).

- الفساد يلوّث البيئة، التي لا بدّ للقطاع الخاص أن يعمل فيها، مما يؤدي إما إلى جني ربح سريع (ومفرط) في ظروف غير متوقعة، أو إلى إحباط الإستثمار الداخلي، واستبعاد وافدين محتملين جدد، وبذلك تنقلص المشاركة ونمو القطاع الخاص.

- يمثل الفساد إرتفاعاً في سعر الإدارة (يجب أن يخضع دافع الضرائب للرشوة أيضاً، وبالتالي يضطر إلى الدفع عدة مرات مقابل

(١٨) في منطقة مثل الشرق الأوسط، والتي تلج باستمرار إلى تردد المستثمرين الكبار في الاستثمار في البلد أو في المنطقة، فإن كل هذه الأمور تدعو إلى التأمل. ليس من الممكن أن القلق إزاء مستويات الفساد التي تقلص هوامش الربح وتقوض الاستقرار على المدى الأبعد، يساهم على الأقل في استنزاف المنطقة لمواردها باستثمارها لمصلحة اقتصاديات في أماكن أخرى.

(١٩) أجرى الاستطلاع مكتب البحث الصناعي لمصلحة "التحكّم بالمخاطر". وقد سئل المشاركون فيه فيما إذا كانوا قد أحجموا عن استثمار أجنبي كان يمكن أن يكون جذاباً بسبب سمعة بلد في الفساد، أو حقوق الإنسان، أو العمالة أو الجدل البيئي. لقد صغفت الشركات الأوروبية الفساد عند ٢٨٪ قبل العمالة التي حصلت على ٢٥٪، بينما البيئة ٢٤٪، وحقوق الإنسان ٢٨٪. وعلى عكس ذلك، فإن المؤسسات الأمريكية قدرت الفساد بنسبة أعلى عند ٤٠٪ بينما حقوق الإنسان ٣٢٪، البيئة ٧٤٪، والعمالة ١٦٪، وكلها أدنى بشكل كبير. إن ٩٢٪ من المؤسسات الأمريكية تحظر الرشاوى للحصول على عمل (أوروبا ٨٥٪). كما أن ٧٦٪ من المؤسسات الأميركية تحظر دفعات تسيير المعاملات (أوروبا ٦٢٪).

(٢٠) دافيد بيلي، آثار الفساد على بلد نام: الرعية السياسية الغربية، ص٧١٩، ص٧٢٧. وللإنصاف، فإن المؤلف يطرح هذه النظرية بطريقة توضيحية، ساعياً إلى طرح أسئلة بدلاً من الإجابة عليها بشكل قاطع، ويقدم قائمة من العوامل الإيجابية والسلبية. وإضافة إلى ذلك، ولأغراض الكتاب المرجعي، فإن الكلمات الواردة بخط مائل في الفقرة المستشهد بها، كان لها تأكيد يضاف إلى التركيز على الحرص الذي تطرح به المقترحات. (٢١) دافيد جيه. غولد وجوزيه. اسارو — رئيس، آثار الفساد على الأداء الإداري: أمثلة من الأقطار النامية، أوراق عمل لموظفي البنك الدولي، رقم ٥٨٠، سلسلة الإدارة والتنمية، رقم ٧ (١٩٨٢).

نفس الخدمة).

- إذا اتخذ الفساد شكل إسترداد جزء من المال، على سبيل الإبتزاز، فإنه يقلّل إجمالي المبلغ المتوفر لأهداف عامة. - يمارس الفساد تأثيراً ضاراً على الجهاز الإداري، بقضائه على الشجاعة المطلوبة للإلتزام بالمعايير العالية للأمانة (تتحدّر المعنويات و يسأل كل رجل نفسه: لماذا ينبغي أن يكون القيم الوحيد على الأخلاق؟)

- إن الفساد في الحكومة، الذي يراه الناس، يقلّل الاحترام للسلطة القائمة وبالتالي شرعية الحكومة. - إذا كان هنالك إعتقاد واسع النطاق بأن السياسيين النخبة وكبار الموظفين المدنيين فاسدون، فإن الجمهور لا يجد أيضاً سبباً يجعله لا يساعد نفسه.

- هنالك حاجز أمام التنمية، يتمثّل في عدم رغبة، على الصعيد السياسي، في اتخاذ قرارات غير مقبولة شعبياً ("المسؤول أو السياسي الفاسد شخص يركّز على مصلحته الذاتية ومن غير المحتمل أن يهدد أفاقه لمصلحة ازدهار البلد بأكمله في المستقبل البعيد").

- يؤدي الفساد إلى خسارة كبيرة في الجهود الإنتاجية، حيث يكرّس الوقت والطاقة للقيام باتصالات لتحايل على النظام، بدلا من العمل على تحسين المهارات وتقوية حالة المرء بموضوعية.

- إن الفساد، فيما يمثل ظلماً ممتأسساً، يؤدّي بشكل حتمي إلى المقاضاة والتهم الملفة التي يمكن بها ابتزاز حتى المسؤول الشريف. - إن أكثر أشكال الفساد وجوداً في بعض الأقطار، وهو "المال السريع" أو دفعات تسيير المعاملات (الرشوة)، يسبب قرارات توزن بميزان المال وليس من أجل الحاجة الإنسانية. (٢٢)

ما الذي يسبب الفساد؟

يقول البعض إن الفقر يمثل أصل المشكلة، فبدون فقر لن يكون هناك أي فساد. لكن حتى إذا كان الفقر سبباً أساسياً، فإنه لا يمكن أن يكون السبب الوحيد. فلو كان الفقر سبب الفساد، لكان من الصعب أن نفسّر السبب الذي جعل الدول الغنية والثرية مبتلاة بالفضائح - إن قليلاً جداً منها تشمل شخصاً يمكن تصنيفه بأنه "فقير" أو "محتاج". كما يمكن أن تساوي الفقر بعدم الأمانة - وهي فكرة يهاجمها، بشدة، عدد من النقاد الذين يرون أن هذا الربط المزعوم لا يقلّ عن تشويه فاضح لسمعة الفقراء.

كما لا يمكن القول إن الذين يتلاعبون بالأنظمة المصرفية، ويقدمون قروضاً غير عاملة" ويعقدون صفقات باطنية بودائع يقوم بها ناس غير مشكوك بهم - وأشخاص يطحنهم الفقر. لذلك فإن الفساد سيف ذو حدين - يمكن أن يجيء من الثروة والوفرة، أو يمكن أن ينجم عن الافتقار إليها.

تمثّل تقديرات البنك الدولي الأخيرة للثروة التي اختلسها القادة الأفارقة الفاسدون ووضعوها في البنوك الأوروبية عدة بلايين من الدولارات الأميركية. ولا يمكن وصف أي من هؤلاء القادة بأنهم ضحايا الفقر. لكن بنهب الثروات الوطنية، فإن هؤلاء القادة عمقوا، بشكل واضح، فقر شعوبهم. فقرارات الإنفاق العام بحركها المكسب الشخصي، وتدعمها رشوات ضخمة من المؤسسات في الأقطار الصناعية دون اعتبار لمصلحة البلد أو أبنائه. كما تتأثر التنمية

(٢٢) دافيد بيلي، المصدر السابق، ص ٧٢٤ وما يتبعها.

الاجتماعية والاقتصادية تآثراً عكسياً. وهكذا، فإن الفساد الشديد لا يمكن اعتباره نتيجة للفقر بل سبب له.

إن الأشخاص

الذين كان لفسادهم الأثر الأكثر سلبية على بلد معين، قليلون نسبياً. وقد يكون، أو لا يكون سلوكهم واضحاً للمواطن العادي. لكن الفساد البسيط الذي يواجهه الناس يومياً في سياق حياتهم اليومية يعزى في كثير من الأحيان إلى الفقر بشكل أو نموذج معين.

في الأقطار الأكثر فقراً، وهي في الغالب التي تضم نخباً فاسدة — هناك فشل واضح من قبل الحكومة في دفع أجر يغطي العيش للموظفين العموميين. وفي الحقيقة، فإن الدولة في أحيان كثيرة لا تستطيع القيام بذلك. ولهذا فإن المكافأة غير الكافية للمسؤولين العموميين تعتبر على نطاق واسع سبباً يسهم في الفساد، على الأقل على المستوى البسيط إن لم يكن في النظام بأسره. لكن الجواب أكثر تعقيداً من مجرد زيادة في الأجور.

أسطورة

الثقافة

إن إحدى الطرق

لتبرير الرشوة تتمشى مع منطق "النسبية الثقافية"، حيث يقال غالباً في الأقطار

المتطورة إن الفساد جزء من "ثقافة" كثير من الأقطار النامية. فالحقيقة الماثلة في أن الناس في بلد معين يتساهلون إزاء طلب دفعات صغيرة مقابل خدمات رسمية (مثل إصدار التصاريح،

مالايا، كينيا — كانت شاحنة السيد فرانسيس كيوريا تهتز بشدة وهي تتجه على الطريق السريع تراس أفريكا من كينيا داخل هذه البلدة الحدودية المشيرة للغمار. كانت الطريق مهلهلة جداً حتى أن الإسفلت بدا مهروساً مثل المعجون.

ربما يكون خراب الطريق ناجماً عن إنشاء سبّ، لكن حتى أفضل متعهد يمكن أن يواجه تحدياً لبنا. طريق سريعة تستطيع الصمود تحت الشاحنات التي تحمل أكثر من حمولتها والتي تسافر بانتظام على طرق شرق أفريقيا. وقد قال سائقو الشاحنات أنهم يقومون بشكل روتيني بتعبئة الشاحنات أكثر من حمولتها في شرق أفريقيا، ويرشون كشتاب الوزن في الحطات الذين يفترض أنهم يحمون الطريق السريع العام. وقد قال مدير كيوريا، أنور بايوسف، مسئول العمليات في شركة أم.إيه. بايوسف وأبنائه، إنه كان حتى وقت قريب يعين شاحناته أكثر من حمولتها بنسبة ٥٠٪/

إن نتيجة الممارسة الفاسدة أن سائقي الشاحنات قد حققوا أرباحاً ضخمة على حساب نظام الطرق، ودمروه بشكل شديد حتى أنه يتوجب على كيوريا أن يخفف سرعة التي لعبور الرصيف المكسر إن التكاليف الاقتصادية الوقت الضائع والمركبات المعطلة نتيجة مثل هذه الطرق. عالية جداً. وقبل سنتين، رفض صندوق النقد الدولي تقديم أي قروض أخرى لكينيا. وذلك لأن الفساد أصبح صارخاً ويعيق اقتصاد البلاد. ومنذ ذلك الحين، أقدمت كينيا على اتخاذ إجراءات الحد من الفساد، ولم يعد هناك أي تساهل إزاء الشاحنات التي تحمل أكثر من حمولتها. قال بايوسف: "لا مجال هناك لتحميل زائد، لدي كثير جداً من الشاحنات. ولا أستطيع المجازفة. هل تعرف لماذا نفعل هذا؟ لقد أصبح صندوق النقد الدولي ذكياً جداً بالنسبة لنا. لكن من الصعب القضاء على الفساد بين عشية وضحاها. يتوقع كثير من الناس بقشياً مقابل القيام بعملهم. وهو يعرف باللغة السواحلية بمعنى "أعط شيئاً بسيطاً". عندما يقود في طريق أفريقيا السريعة، يتم إيقاف كيوريا في أغلب الأحيان عند حواجز الشرطة على الطرق. ويطلب منه بقشيش. وفي هذه الرحلة، قال إنه سعيد لأن معه أجنبياً أبيض في شاحنته لأن الشرطة تعامل الموزونغوس باحترام. قال كيوريا وهو يمر عبر نقطة تفنيت: "إذا راوا "موزونغوس" فانهم يشيرون لك بالمرور. وحتى في أفريقيا بعد الحقيقة الاستعمارية، يلقى الناس الأبيض في أغلب الأحيان معاملة تفضيلية.

على امتداد الطريق السريع، فإن نظام الرشوة تخدق جداً. ومع أن كيوريا لم يدفع بنفسه رشوة لكاتب الوزن في المحطات، فإن بايوسف يرسل وكلاءه للتخلص لتسليم المال النقدي قبل وصول الشاحنة. وعندما يصل كيوريا، يتم اعطاؤه إشارة المرور. إن المنظمات الإنسانية ووكالات الأمم المتحدة مثل برنامج الغذاء العالمي، التي يمولها في الغالب مانحون دوليون، لا تستطيع تقديم الرشاوى ليسددها المانحون. قال برون لوز، المسئول عن برنامج الغذاء العالمي في ميناء مبياسا الكيني: "إن ما نفعله بدلاً من ذلك هو استئجار وكلاء، لتخليص" يقوم وكلاءه، لتخليص بعملهم القدر، ويبلغ عن التكاليف على أنها رسم إداري.

لبلدالبلد انكوابير ٢٦ نيسان/ أبريل ٢٠٠٠

الرخص، الخ)، لا توحى بالضرورة أن الناس يوافقون عليها. قد تكون ببساطة أن الجمهور يعتبرها أنجح طريقة للحصول على ما يريدون أو يحتاجون وهو تصور قد يتلاشى تدريجياً نتيجة ارتفاع الأسعار، أو يتلاشى تماماً إذا أخذ المستهلكون يعتقدون أن التضحيات الأساسية

الفساد والثقافة: النظرة الإسلامية	
تم تبني الآتي خلال المؤتمر الإسلامي التاسع عشر لوزراء الخارجية، جلسة السلام، الاعتماد المتبادل والتنمية، الذي عقد في القاهرة من ٢١ تموز/ يوليو إلى ٥ آب/ أغسطس ١٩٩٠.	
المادة ٢٣:	
أ) السلطة ثقة، لذلك فإن سوء الاستعمال أو الاستغلال الخبيث محظور بشكل مطلق، حتى يمكن ضمان حقوق الإنسان الأساسية.	
ب) سيكون لكل شخص الحق في المشاركة، بشكل مباشر أو غير مباشر، في إدارة الشؤون العامة لبلده/ لبلدها، وسيكون له/ لها أيضاً الحق في تسلم منصب عام وفقاً لنصوص الشريعة.	

لكن، يمكن للمرء أن يتساءل عن سبب وجود قوانين ضد الفساد في جميع الدول، المتطورة والنامية، إذا كان بالفعل "جزءاً من ثقافتها"؟ كما يمكن للمرء أن يتساءل لماذا احتشد الناس في الفلبين وبنغلادش ضد مؤسسة عسكرية جيدة التسليح للإطاحة بقيادة فاسدين؟ إن هذه الأحداث بالكاد تتفق مع تقبل شعبي للفساد "كجزء من الثقافة" (٢٤)

يقول مايكل جونستون: "إن أي نقاش كامل لدلالات الفساد في أي نظام معين، ينبغي أن يجري في سياق عوامل تخص النظام، فوجود فئات عرقية بين النخب، والمدى الذي تعني معه معايير القرابة والنسب أن المواطنين و/أو المسؤولين يحملون نظرة مختلفة لممارسات الرعاية أكثر مما يفعل القانون، أو استبعاد مصالح اقتصادية معينة من عمليات اتخاذ القرارات، مثلاً، يمكن أن تكون جميعها أجزاء حاسمة من قصة الفساد في أوضاع معينة" (٢٥)

إن الفساد في بعض الحالات، قد يعكس ممارسات تم إدخالها (٢٣) مايكل جونستون، العواقب السياسية للفساد : إعادة التقييم في السياسات المقارنة، تموز/يوليو ١٩٨٦، ص ٨-٤٦٧ . (٢٤) انظروا أمثلة مختلفة في نشرات منظمة الشفافية الدولية على الموقع الإلكتروني www.transparency.de (٢٥) مايكل جونستون، راجع ص ٤٦٢ .

(٢٦) ورد في جون أس. تي. كواه، "الفساد البيروقراطي في بلدان جنوب شرق آسيا: تحليل مقارن لاستراتيجياتها لمكافحة الفساد، مجلة دراسات جنوب شرق آسيا، المجلد ١٢، العدد ١، ص ١٥٢-١٧٧ (١٩٨٢). يعلق المؤلف أيضاً: "إن الفساد الذي تم التسامح إزاءه خلال الحقبة الاستعمارية، أصبح ينظر إليه بطريقة أكثر نقدية خلال فترة ما بعد الحرب".

(٢٧) راجعوا ص ١٦٢، مقتبس من بونغ سيو-واه، "بعض أوجه الفساد"، مجلة مركز تدريب القيادة الوطنية الشابة، كانون الثاني/يناير ١٩٧٢، ص ٥٥-٥٦ . (٢٨) المرجع السابق، راجعوا ص ١٦٢ .

(٢٩) انظروا جون تي. نونان، الرشاوى (مطبعة جامعة كاليفورنيا، بيركلي، لوس انجيلوس، ١٩٨٢، تسجل دراسة القاضي نونان الكلاسيكية أن التبادلات التي صنفت كرشاوى كانت محظورة، ضمن ممارسات أخرى، في الممالك القديمة في مصر وما بين النهرين وفلسطين وحتى بشكل أقسى في روما في عهد شيشرون.

(٣٠) في الفساد، والديمقراطية وحقوق الإنسان في أفريقيا، الكلمة الرئيسية أمام منتدى القيادة الإفريقية حول الفساد، الديمقراطية وحقوق الإنسان في أفريقيا، كوتونو، بينين، ١٩-٢١ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤ انظروا إيوديل اذارينويل. الفساد، الديمقراطية وحقوق الإنسان في أفريقيا الغربية (مطبوعات، أبادان، ١٩٩٥)، تم التعبير عن نفس المشاعر في رسالة إلى "الغابياناشال تايمز". كان اوباسانجو رئيساً للنظام العسكري ١٩٧٩/٧٦، الذي أعاد نيجيريا إلى الحكم الديمقراطي، وهو عمل فشل بعد انقلاب عسكري في عام ١٩٨٤. وقد سجن فيما بعد على يد الديكتاتور الفاسد ساني اباشا، وأخرج من السجن وأنتخب رئيساً في الانتخابات التي أعقبت موت أباشا في عام ١٩٩٨.

في ثقافة بلد عن طريق قوة أجنبية، فأندونيسيا مبتلاة بفساد شديد، لكن بعض الكتاب جادلوا بأن هذه الظاهرة لم تنشأ من الإندونيسيين أنفسهم بل مع شركة شرق الهند الهولندية. فقد كان رجال الشركة "يتلقون أجوراً متدنية، ويتعرضون لكل إغراء يعرض عليهم من قبل

أساليب البقاء في تايلاند	
نقل عن مسؤول تايلاندي قوله: إن ما تصفونه بالفساد، أسميه البقاء. يعتمد مرؤوسى علي مساعدتهم بأي طريقة ممكنة، إنني أحب عملي. وأعيل عائلة كبيرة. قد يكون هناك طرق أخرى، لكنني لا أراها، وفضلاً عن ذلك، فإنني لا أؤذي أحداً. نسألني عن البدائل؟! هل تعرف كم راتبى. إنني لست غنياً. أعرف واجبي والكل يعرف واجبه. إن الفساد مشكلة في تايلاند، لكن لا يوجد الآن أي طريقة أفضل، وعلاوة على ذلك فإن كل شخص في هذا القسم متورط في (النشاطات الفاسدة) منذ سنوات.	
جون ستوكواه: الفساد البيروقراطي في البلاد الآسيوية	

يلاحظ أنه في سنغافورة، بعد الحرب العالمية الثانية: "ربما لم يتعرض ضباط الجيش البريطاني المسؤولون عن المشتريات المحلية في أي وقت مضى متلماً تعرضوا لنوع الاغراءات بالمال والخمر والنساء... فقد ذابت أي مقاومة كانت لديهم بسرعة زئبقية" (٢٧)

ويشير المؤلف أيضاً إلى أن تايلاند هو البلد الوحيد في جنوب شرق آسيا، الذي لم يخضع للاستعمار. "لكن التحرر من الهيمنة الاستعمارية لا تضمن أن يكون البلد محصناً أمام مرض الفساد. وفي الحقيقة، فإن الفساد، في حالة تايلاند، مرض مستشر يمكن تقصي أثره في السلوك الفاسد للمسؤولين الحكوميين الذين ينتمون إلى بيروقراطية القرن السادس عشر" (٢٨)

لكن، سواء ساهم الاستعمار في الماضي في نمو الفساد أو لا، فإن هناك تصوراً لوجود رابطة قوية جداً وفاسدة بين عدد من المستعمرات السابقة وآسيادها" الاستعماريين الأوروبيين السابقين. وبالطبع يوجد الآن اختلافات كبيرة في التصورات والممارسات بين الثقافات المختلفة. فما يتقبله البعض كشئ معقول ومناسب سوف يختلف اختلافاً واسعاً، لكن هذه الاختلافات قد يكون لها علاقة بكيفية القيام بالعمل (من خلال إعطاء الهدايا والضيافة) أكثر من العلاقة بالمحاولات الواضحة "لشراء" القرارات المحايية. هناك فرق واضح بين "التبادلية" والتبادلات المصنفة كرشاوي (٢٩) في السياق الأفريقي، واجه الافتراض بأن هناك تفسيراً ثقافياً لإعطاء الهدايا السخي مقابل معروف، هجوماً عنيفاً من قبل اوليسيفون اوباسانجو (قبل سجنه كتنشيط ضد الفساد، ثم انتخابه لاحقاً في عام ١٩٩٩ كرئيس لنيجيريا):

"إنني ارتعد عندما تعتبر ناحية مكلمة لثقافتنا على أنها الأساس لإعطاء منطق وتفسير لسلوك سيء. ففي المفهوم الإفريقي للتقدير والضيافة فإن الهدية رمز في العادة، وهي لا يطالب بها. فالقيمة في العادة معنوية وليست مادية. وهذا يتم في العادة علانية وليس في السر أبدأ. وعندما تكون مفرطة، تصبح إرباكاً وتعاد. ومهما كان الأمر فإن الفساد خرب ودمر هذه الناحية في ثقافتنا" (٣٠)

وفي الشرق الأقصى أيضاً، تنصب الشكاوى على أن الممارسات التقليدية قد دمرت. "كان تبادل الهدايا ذات يوم عادة اجتماعية جديرة بالثناء، تركز على أهمية العلاقات الشخصية في الحياة

الاجتماعية، لكن البونغتو والشونغجي الآن أفسدت الممارسة وحولتها إلى رشوة مُستمرة

تزوير الموازنة في الاتحاد الأوروبي	
يمكن أن يرفض معظم الأوروبيين أي افتراض بأن الفساد كان جزءاً من الثقافة الأوروبية، لكن هنالك عدداً كبيراً من الشواهد التي يمكن استخدامها لتأييد هذه التهمة. لا يحتاج المرء إلى الإشارة فقط إلى فضائح الفساد السياسي والتجاري التي زعزت إيطاليا وإسبانيا بشدة، والتي ظهرت مؤخراً في ألمانيا وفرنسا. وقد أصبح التحايل في موازنة الاتحاد الأوروبي مشكلة كبيرة. دفعت المفوضية إلى محاولة تأسيس شبكات للمساعدة القانونية المشتركة بين الدول الأعضاء لاحتوائها، ويظهر باستمرار وقائع حول دفع الرشاوى للسياسيين والمسؤولين العموميين الآخرين، في المشتريات العامة وعمليات الخصخصة بين الأقطار الأوروبية.	
مايكل جونستون	

يمكن أن يرفض معظم الأوروبيين أي افتراض بأن الفساد كان جزءاً من الثقافة الأوروبية، لكن هنالك عدداً كبيراً من الشواهد التي يمكن استخدامها لتأييد هذه التهمة. لا يحتاج المرء إلى الإشارة فقط إلى فضائح الفساد السياسي والتجاري التي زعزت إيطاليا وإسبانيا بشدة، والتي ظهرت مؤخراً في ألمانيا وفرنسا. وقد أصبح التحايل في موازنة الاتحاد الأوروبي مشكلة كبيرة. دفعت المفوضية إلى محاولة تأسيس شبكات للمساعدة القانونية المشتركة بين الدول الأعضاء لاحتوائها، ويظهر باستمرار وقائع حول دفع الرشاوى للسياسيين والمسؤولين العموميين الآخرين، في المشتريات العامة وعمليات الخصخصة بين الأقطار الأوروبية.

صدف أن كانوا في المكان المناسب في الوقت المناسب" (٢٢)

الأسطورة الأولى:

الرواتب الزهيدة هي المشكلة الوحيدة

إن الرواتب الضئيلة، دون مستوى "أجور العيش" تكمن في قلب الفساد. ارفعوا الرواتب وسوف تعالج المشكلة. هكذا تقول الحكمة التقليدية. لكن، كما هو حال معظم "الوصفات السريعة"، فإن الدليل مناقض لهذا. نعم فالضغوط على موظف عمومي لإساءة استخدام منصبه /منصبها تكون أكبر إذا كانوا يعيشون دون خط الفقر. لكن الدليل في أحسن الأحوال غير واضح فيما إذا كان رفع أجور القطاع العام وحده يمكن أن يخفض الفساد. إن أي نظرة متعمقة لبيانات قطرية محددة لا تدعم الفكرة القائلة إن مجرد رفع الرواتب الرسمية للعاملين في وكالات فاسدة أمر مفيد. (٢٣)

وهناك دليل آخر ضد هذه المقولة وهو يتمثل في الحقيقة التي لا خلاف عليها بأن معظم المتورطين في فساد "كبير" يملكون أكثر بكثير مما يحتاجون إليه أو يحتاج إليه أفراد أسرهم. ومع هذا يستمر الاختلاس. وقد علق معلق إفريقي بأن بعض الأفكار، البعيدة عن كونها ديمقراطيات، مهووسة بالاختلاس. (٢٤)

(٢١) جيرالد أي. كايدن، ويونغ اتش. كيم في" استراتيجيات جديدة لمكافحة الفساد في كوريا". المجلة الآسيوية للعلوم السياسية، المجلد ١، العدد ١، (حزيران/ يونيو ١٩٩٢). (٢٢) روثالد ريث وادجار سيمبكتز في "الفساد في الدول النامية" (الين واوتون، لندن، ١٩٦٣).

(٢٣) انظروا مثلاً: مساهمة دانيال كوفمان: "ما الذي تعلمناه فعلاً مؤخراً"، ورقة قدمها أمام منتدى مناقشة مكافحة الفساد، كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٠. كما ينطوي تحت هذا الموضوع تجربة إقامة سلطات مستقلة لجمع العائدات (حيث يؤخذ العاملون من خارج الجهاز المدني ويدفع لهم أجور مناسبة).

(٢٤) جون غيثو- نفو، صحفي كيني مرموق. (٢٥) بريان غيلينغ في كتابه "الختسب في نيوزيلندا (مطبعة دونمور وشعبة التاريخ، دائرة الشؤون الداخلية ١٩٩٨، ص ١٢ ص ١٥) يورد أيضاً أمثلة سابقة من الرومان. انظروا أيضاً جون تي. نونان، الرشاوى (مطبعة جامعة كاليفورنيا، بيركلي، لوس انجيلوس ١٩٨٤).

ومع هذا، فإن هذا لا يعني القول إن رفع أجور القطاع العام ليس عاملاً مهماً في تقليص الفساد، لكن سيكون فعالاً فقط كجزء من صفقة شاملة لإصلاح الجهاز المدني، حيث تتم مخاطبة المكافأة والحوافز المناسبة بالتمشي مع توظيف المؤهلين وترقيتهم، واستبدال الموظفين الفاسدين والتدريب المناسب.

مع هذا، فإن هذا لا يعني القول إن رفع أجور القطاع العام ليس عاملاً مهماً في تقليص الفساد، لكن سيكون فعالاً فقط كجزء من صفقة شاملة لإصلاح الجهاز المدني، حيث تتم مخاطبة المكافأة والحوافز المناسبة بالتمشي مع توظيف المؤهلين وترقيتهم، واستبدال الموظفين الفاسدين والتدريب المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

المناسب.

الإرث الاستعماري	
عندما ننظر إلى ما نرى فإن من الإنصاف فقط أن نشأل في الأمور التي ورثتها الدول الإفريقية لدى حصولها على الاستقلال لقد انصف الاستعمار بقلة المحاسبة- إلا لدى العواصم الأوروبية — لندن، باريس، لشبونة، أو أي عاصمة أخرى. واتصف الاستعمار بغياب الشفافية كانت المحاكم موجودة لكن ليس لتحقيق العدالة وتطبيق حكم القانون، بل لتمتين فرض الاستعمار. كان القضاء مجرد موظفين مدنيين يضعون على رؤوسهم شعراً مستعاراً. وكان نوع الحكم يتصف بحكم يمارس على الناس وليس شعباً يحكم بالموافقة — وقد تم تسليم أنوات القمع، سليمة، للادارات الصديقة. وفي ضوء مثل هذه الخلفية، لم تصل إجراءات الاقطار الإفريقية إلى درجة مدهشة	
جيريمي بوب	
في اصلاح الخدمة المدنية	
في افريقيا الانجلو فونية	
(البثك الدولي- واشنطن، ١٩٩٥)	

الأسطورة الثانية:

"الحكم الجيد" لدول المتطورة فقط

إن المدافعين عن الوضع القائم، والذين يشعرون بالانزعاج من الفساد في بلدهم أو منطقتهم، يلونون في بعض الأحيان إلى الحجة القائلة أن "الحكم الجيد" عصا صنعت في الاقطار الصناعية ليتم بها ضرب الدول النامية والدول في مرحلة انتقالية. توحى الحجة بأن "الحكم الجيد" فكرة تعود إلى القرن العشرين، صيغت في الاقطار الصناعية لتلائم أهدافها.

حتى قراءة عشوائية للتاريخ، تظهر أن هذا الأمر بعيد عن المقياس. ففي كل القرون، سعى الحكام المستتبثون إلى إقامة وحفظ أنظمة حكم كانت نزيهة وعادلة. ولم يقتصر هؤلاء على أوروبا، بل يشملون جميع مناطق العالم. فأسرة تسي الحاكمة في الصين (٢٢١ قبل الميلاد) والخليفة المسلم الثاني عمر بن الخطاب (٦٤٤/٦٣٤) والملك السويدي شارلس الثاني عشر (في عام ١٧١٢) يوفرون مجرد ثلاثة أمثلة للمحاولات في ثقافات مختلفة عبر العصور. (٢٥)

عندما لا تدفع الدولة لمؤسساتها

يمكن أن تكون الدولة نفسها مساهماً رئيسياً في الممارسات الفاسدة، وبخاصة عندما تفشل في دفع فواتيرها.

ومثال ذلك، أظهر تدقيق حديث في روسيا (الأول من نوعه خلال ٢٠ سنة)، أن جامعات بريموري تبتز الأموال من طلابها، وتتقاضى بشكل غير قانوني رسوم مكتبة، وتجبر الطلاب على المساهمة بمبالغ كبيرة "لصناديق خيرية". وفي أكاديمية الاقتصاد والإدارة الحكومية في الشرق الأقصى، يساهم كل طالب من طلابها الذين يبلغ عددهم ٤٥٠٠ طالب، بمبلغ ٢٠٠ دولار سنوياً لصندوق خيري يفترض فيه أن يدفع بدل حاجات غير محددة للطلاب. (يشكل المبلغ حوالي متوسط دخل خمسة شهور في بريموري). وحتى الذين يفترض أنهم يدرسون مجاناً، يدفعون المبلغ. وتتجاهل بعض الجامعات المنافع التي يفترض بالطلاب الأيتام والمعاقين أن يحصلوا عليها. وقد قال

مواجهه الفساد عناصر نظام النزاهة الوطني

غيناجين تيرموف، رئيس الجامعة التقنية في بريموري إن الحكومة تتحمل المسؤولية إزاء عدم تمويل الكليات مما يضطرها للبحث عن الأموال في أماكن أخرى.

طوال معظم سنوات وجوده، رفض البنك الدولي التصدي لقضية الفساد، وعامله كشئان سياسي ، ومجال يعتبر غير مطروح في وثائق ميثاق البنك. وقد تغير هذا الموقف بشكل فجائي عندما طرح الرئيس الجديد، جيمس وولفستون، الآراء القانونية في صندوق القمامة وأعلن أن الفساد قضية اقتصادية، وبالتالي قضية ذات أهمية مركزية لحيوية وفعالية المشاريع التي يمولها البنك وكرر حجته في عام ١٩٩٩ إن أسباب الأزمات المالية والفقر واحدة إذا لم يكن لدى الدول حكم جيد، إذا لم تواجه قضية الفساد، إذا لم يكن لديها نظام قانوني كامل يحمي حقوق الانسان، حقوق الملكية والعقود ... فإن تطورها مشوب بالخطأ الشديد ولن ييوم.

كلمة أمام مجلس المحافظين
٢٨ أيلول/ سبتمبر ١٩٩٩

كسر المحظور
لقد أحجم المجتمع الدولي، تقليديا، عن مناقشة الفساد، لكن الموضوع الآن مفتوح، فقد كسر المحظور.

جاء الفساد إلى الواجهة السياسية، على أبرز نحو، عندما اجتمع قادة الاميركيتين في قمة الاميركيتين في كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٤ وفي خطة العمل التي تبنتها القمة، تعهدت الحكومات بأن تقوم بما يلي:

– تشجيع النقاش العلني لأخطر المشكلات التي تواجه الحكومة، ووضع أولويات للإصلاحات المطلوبة لجعل أعمال الحكومة شفافة وخاضعة للمحاسبة.
– ضمان الإشراف المناسب على أعمال الحكومة بتقوية الآليات الداخلية، بما فيها القدرة على التحقيق وتطبيق القوانين فيما يتعلق بأعمال الفساد، وتسهيل وصول الجمهور إلى المعلومات الضرورية لمراجعة خارجية مجدية.

– وضع معايير لتضارب المصالح للموظفين العموميين، والإجراءات الفعالة ضد الشراء غير المشروع، بما فيها عقوبات صارمة للذين يستخدمون المنصب العام في إفادة المصالح الخاصة.
– دعوة حكومات العالم لتبني وتنفيذ إجراءات ضد الرشوة في جميع المعاملات المالية أو التجارية .
– تطوير آليات للتعاون في المجالات القضائية والبنكية للقيام برد سريع وفعال في التحقيق الدولي في حالات الفساد.
– إعطاء الأولوية لتعزيز الأنظمة والمشتريات الحكومية، جباية الضرائب، إدارة العدالة والعمليات الانتخابية والتشريعية.
– وبإيلاء الإهتمام اللازم للمعاهدات الممكن تطبيقها والتشريعات الوطنية، يتم تطوير سياسة إزاء أعمال الفساد (في القطاعين

(٢٦) من زولوتوي ونوفوستي، ٢٩ شباط/فبراير ٢٠٠٠.

(٢٧) انظروا بناء تحالف عالمي ضد الفساد: تقرير منظمة الشفافية الدولية ١٩٩٥ (الشفافية الدولية، برلين، ١٩٩٥، ص ١٦-١٧) وتبذل الجهود حالياً (١٩٩٩) بين منظمات المجتمع المدني لتنفيذ هذه الاعمال.

(٢٨) النص متوفر على الموقع www.oecd/daf/cmisi/bribery/20novle.htm.
(٢٩) تأكيد صدق النوايا سيأتي من أداء الواجبات التي التزمت بها الدول الاعضاء، وفي كل الأحوال، فالكل يتشارك بنفس الدرجة من التصميم ولكن هناك خشية من الالتزام بالتطبيق.

٢٦

كتاب المرجعية/ الشفافية الدولية

العام والخاص)، والتي يمكن أن تشمل تسليم الأفراد ومقاضاتهم، ممن يتهمون به، من خلال التفاوض حول اتفاق جديد أو ترتيبات جديدة ضمن الاطر الموجودة للتعاون الدولي.(٢٧)
ومــــنــــذ ذــــلــــك الحــــين،

واققت الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية على حظر رشوة المسؤولين العموميين الأجانب، ووقعت الميثاق التاريخي لمكافحة رشوة المسؤولين العموميين الأجانب في معاملات التجارة الدولية يوم ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧(٢٨).

ويرمي هذا الميثاق، إضافة إلى عدد من توصيات "القانون اللين" إلى تجريم الرشوة الأجنبية ووقف الخصم الضريبي للرشاوى التي تدفع في الخارج.(٢٩)

لماذا "نظام"

نزاهة؟

إن هذه المبادرات، ومبادرات أخرى، لا توحى بأن تقليص الفساد غاية بحد ذاته، بل هي فعالة في تحقيق الهدف الأوسع لحكم أكثر فعالية ونزاهة وكفاءة. إن نشطاء مكافحة الفساد ليسوا قلقين إزاء الفساد على حاله فقط، بل إزاء أثره على المجتمع. لذلك، من المهم، تقييم تكاليف الفساد وإدراك أن من المستحيل القضاء عليه

بشكل كامل ومرة واحدة إلى الأبد، ففي ظل كثير من الظروف، سيكون من المكلف جداً ومن المرهق وغير العملي، محاولة تقليص

مواجهة الفساد عناصر نظام النزاهة الوطني

الفساد ككل، إذا أمكن في حقيقة الأمر تحقيق هذا أصلاً . فالفساد موجود منذ وجود البشرية، وأكثر ما يمكن الأمل فيه هو القدرة على احتواء الممارسات الفاسدة ضمن حدود محتملة. ففي بعض الحالات، قد يكون (التخويل) البيروقراطي ضرورياً لإدارة كفاءة، وقد يكون تطبيق القوانين الأشد والردع مكلفين جدا يصعب القيام بهما. ومن المهم أيضاً إدراك أن بعض سياسات مكافحة الفساد ستكون دون أي تأثير إذا طبقت في معزل عن غيرها.

وفضلا عن ذلك، فإن السياق الاجتماعي الأوسع سوق يقيد تأثير السياسات المختلفة، لهذا فإن الهدف ليس استقامة كاملة أو علاجاً شافياً، بل زيادة في أمانة أو نزاهة الحكومة، للتركيز على سبب ومكان ازدهار الفساد وتطوير أنظمة وإجراءات جيدة لمنعه واحتوانه. وهذه العملية ذاتها، ينبغي أن تتصف بنزاهة داخلية، عليها ان تحترم القيم الأخرى، وتوازن بين المصالح المتنافسة. إنه أمر بديهي أنه يتوجب احترام معايير حقوق الإنسان الأساسية، مثل ضمانات محاكمة نزيهة ويجب تقديم تبريرمبرر للتدخل في الخصوصية الشخصية. وإذا تحدثت العملية المواثيق والمعايير الاجتماعية المقبولة على نطاق واسع، فإنها تحمل في طياتها المشكلات.(٤٠)
يوفر نظام النزاهة إطاراً عملياً للضوابط والزواجر لتجنب الضرر الذي يسببه الفساد للمصلحة العامة، ولتعزيز بيئة تبرز فيها نوعية اتخاذ القرارات الرسمية. يرد نقاش نظام النزاهة في الفصل الرابع.

التحدي

عندما نتحدث عن تقليص الفساد فإننا في الحقيقة نستهدف توزيعاً أكثر عدالة للدخل، يتضمن تقليل المداخليل والفواتير المفرطة التي يتمتع بها المسؤولون حالياً؛ ليس دخلهم المستقبلي وحده مهدداً، بل هنالك الاحتمال بأن يحاسب المسؤولون عن الذنوب السابقة. إن هؤلاء العناصر في بعض الأقطار اقوياء جداً حتى أنهم يحرفون مسار جهود الإصلاح إذا شعروا بأنهم مهددون، فكيف يجب التصدي لهذا التحدي؟

أولاً : يتوجب معاملة الإصلاحات على أنها شاملة، فالإصلاحات لا تستهدف الناس بل تستهدف الأنظمة التي يعملون فيها. لا بد من وجود فهم واضح بأن الأغلبية العظمى للموظفين العموميين لا يجب أن يخشوا أي شيء ما دام انه متعلق بالماضي .

ثانياً: يجب التصدي علانية وبصراحة للماضي، وتختلف الخيارات من عفو كامل، والذي يمكن أن يكون أو لا يكون مقبولاً للمجتمع الأوسع، أو عفو جزئي، فالسمكة الكبيرة فقط تحتاج إلى الخوف من العواقب ،(وهذا يفترض أن السمكة الكبيرة لا تملك السلطة بدعامة الإصلاحات)، أو عملية محاسبة واتهام تكشف الأموال "القدرة". والنهج الثالث يتمثل ببساطة في ترك الماضي يهتم بنفسه، ليس البدء بمطاردة، بل التعامل مع حالات الماضي يهتم ظهرت وعندما تظهر على السطح. قد يكون هذا الخيار الأخير

(٤٠) يمكن لمجتمع ما أن يشعر بأنه قادر على منع موظفي الحكومة من قبول الهدايا، من أي شخص وفي أي وقت، ويمكن لمجتمع آخر، أن يكون له تقليد في إعطاء الهدايا في مناسبات معينة من غير أن يعتبر هذا تحدياً للأعراف المنصوص عليها في نظام النزاهة. إذا اعتبر الناس القيود غير ضرورية وغير عادلة وتتناقض مع وجهات نظرهم بالنسبة لما هو صحيح أو خاطئ، فإن من السهل الانتفاف حولها أو تجاهلها. وهذه هي تجربة الاصلاحيين القانونيين في كل أنحاء العالم.
(٤١) إن مسألة العفو ستناقش في فصل آخر.

٢٧

كتاب المرجعية/ الشفافية الدولية

مرضيا لكنه يخلف سحابة من الشك ويجعل الجمهور لا يستطيع فهم الكيفية التي يتم بها معالجة القضايا التي حصلت في الماضي (٤١)

التصرف إزاءها. وقد أُجري إستطلاع، طُلب فيه من موظفين من القطاع العام تقييم اثني عشر سيناريوها، بالنسبة ل:

- الرغبة في السلوك.
- ما مدى ضرره؟
- ما مدى تبريره؟
- ماذا يمكن أن يفعلوا إزاءه؟

إضافة إلى ذلك، طُلب من المشاركين في الاستطلاع أن يبينوا ما إذا كانوا، وبأية درجة، يتفقون أو يختلفون مع بيانات السلوك الاثني عشر (٣).

اختلف المشاركون كأفراد بشكل كبير في وجهات نظرهم إزاء ما كان ، أو لم يكن ، فاسداً. وكما يشير التقرير: "من المهم أن يدرك جميع المهتمين بتقليص الفساد، بأن ما يفهمه أي موظف في القطاع العام على أنه "فاسد" قد لا يشاركه فيه زملاؤه". ويضاف عدم شيوع هذا الفهم إلى صعوبة مكافحة الفساد.

وأظهر الاستطلاع أن الرغبة في التصرف يمكن أن تعتمد على عدد من العوامل، بما فيها العلاقة بين القيام بعمل، وكَم كان يعتبر كل سيناريو ضاراً، غير مرغوب فيه أو غير مبرر. وشملت العوامل التي قلصت الرغبة في القيام بعمل:

- الاعتقاد بأن السلوك غير مبرر في تلك الظروف.
- الموقف بأن الإبلاغ عن الفساد غير مجد، ولا يمكن القيام بأي شيء مفيد إزاءه.
- الخوف من العلاقة الشخصية والمهنية.
- الوضع المتدني نسبياً داخل المنظمة.
- تصور الموظفين لعلاقتهم مع مرتكب الفساد والمشرِف.
- القلق إزاء الشواهد غير الكافية (٤).

لذلك فإن من الواضح أن نقطة البداية لأي عمل جاد إزاء احتواء الفساد ينبغي أن تكون التصورات الشخصية للموجودين في مواقع الثقة أو السلطة، وكما أظهرت الدراسة الأسترالية، فإن هذا يجب أن يبدأ بزيادة الوعي لما يشكل فاتحة السلوك المقبول، وخلق فهم أكثر اطلاعاً لتكاليف الفساد.

افترض استطلاع مختلف لتجربة فروع منظمة "الشفافية الدولية" في عام ١٩٩٥ أن الفساد في القطاع العام يتخذ نفس الشكل تقريباً، ويؤثر على ذات المجالات سواء كان المرء يتعامل مع بلد نام أو بلد متطور. وكانت مجالات النشاط الحكومي الأكثر عرضة للفساد:

- المشتريات العامة.
- إعادة تقسيم الأراضي.
- جباية العائدات.
- التعيينات الحكومية.
- الحكم المحلي.

وكانت المنهجيات أيضاً متشابهة إلى درجة بارزة، بما فيها:

- الثلثية، الروابط، أفراد العائلة والأقارب.
- الفساد السياسي، من خلال التبرعات للحملات السياسية، الخ...

- الابتزاز من العقود الحكومية (استشارات التعاقد الفرعي).

- التحاليل بكافة الأنواع.

ويمكن أن تحدث الأنواع التالية من النشاطات في الخدمة العامة (بما فيها السياسيون، والمسؤولون المنتخبون أو المعينون):

- الوزراء "يبيعون" سلطاتهم المخوَّلة، ومثال ذلك، تم إدانة وسجن وزير الخدمات الإصلاحية في نيو ساوث ويلز، أستراليا، لبيع إفراج مبكر عن تجار المخدرات من السجن!

- يأخذ المسؤولون نسباً مئوية من العقود الحكومية، وهي أموال تدفع غالباً في حسابات بنكية خارجية! (٥)

- يتلقى المسؤولون "ضباية" مفرطة من متعهدي الحكومة، ومنافع عينية مثل البعثات الدراسية لتعليم الأبناء في جامعات أجنبية.

- يتعاقد المسؤولون لأنفسهم لإنجاز عمل حكومي، إما من خلال

شركات وهمية وشركاء" أو حتى بشكل علني كمستشارين!"

- يعتمد المسؤولون السفر إلى الخارج حتى يستطيعوا المطالبة بعلاوات المياومة تجعلهم يعيشون على مستويات مسرفة.

- تستخدم الأحزاب السياسية احتمال الوصول إلى السلطة أو استمرارها فيها لفرض إيجارات ضخمة على المصالح التجارية الدولية بشكل خاص، مقابل عقود حكومية (والتي يمكن إظهارها على أنها "منحة" "جمعية خيرية" معينة أو "مستشفى") ومثال ذلك، كانت الأداة في كينيا خلال سنوات كينييَاثا مستشفًى غاثوندو للقوات المسلحة، الذي كان "المستفيد" القسري من "المنح الخيرية" من قبل جميع من أرادوا التعامل مع النظام. ولو أن هذا المستشفى كان فعلاً الوجهة النهائية للأموال، لكان يمكن أن يكون مستشفى تعليمياً كبيراً بدلاً من أن يكون مستشفى متواضعاً نسبياً في الحقبة القبلية للرئيس السابق (٦).

- يمارس مسؤولو العائدات الابتزاز، بالتهديد برفع الرسوم على دافعي الضرائب أو المستوردين إذا لم يتم دفع رشاوى، وهي الحالة التي تجري فيها تقييمات متدنية غير مبررة، أو تمرر السلع للاستيراد دون دفع أي رسوم على الإطلاق. ومثال ذلك هيبت جباية العائدات في تنزانيا بشكل كبير في ١٩٩٤-١٩٩٥، وفي إيطاليا، حيث يقال إن هذه الممارسة واسعة الانتشار، يتهم دافعو الضرائب، وبخاصة الشركات الكبيرة، "الشرطة المالية" بابتزاز المال منهم، مع أن درجة عدم رغبتهم في الدفع مقابل تخفيضات غير قانونية من

(٥) ترد الطرق المختلفة التي يمكن بها القيام بهذا بما فيها التحاليل على أنظمة المشتريات العامة التي وضعتها مؤسسات الإقراض العالية، في "الفساد الكبير" كيف تضر رشوات الأعمال بالقطار النامية، بقلم جورج مودي ستوارت (اصدار وورلدفيو للنشر، أوكسفورد، ١٩٩٧). يعمل السيد مودي ستوارت رئيساً لفرع الشفافية الدولية في المملكة المتحدة. وقد وزعت مخطوطته الأصلية بشكل خاص في عام ١٩٩٢ وحقت الكثير لكسر الحظر في نواش الأعمال المناقشة المشككة.

(٦) كشفت الأحداث العاصرة في أوروبا مدى شيوع هذه الممارسة في معظم ديمقراطيات أوروبا الغربية (مثل إيطاليا، النمسا، فرنسا، إسبانيا، بلجيكا — انظروا معظم القضايا في نشرة الشفافية الدولية).

(٧) هؤلاء "المحترفون" اشركوا في النظام حتى يستطيعون أخذ الأوراق إلى رئيس طاوور، إما بعالجونها بأنفسهم أو يطلبون معالجتها فوراً. حتى بعض البلديات توفر مساحة في المكاتب لهؤلاء الأفراد. ومع هذا، فإن السياسيين الاصلاحيين القوا بها (مثل رونالد مكليان اباروا، كوثل رئيس بلدية منتخب لمدينة لا باز، في بوليفيا). يمكن القول أن معرفة هؤلاء الأفراد للنظام البيروقراطي عون ايجابي للإدارة العامة، وهم يوفرن خدمة حقيقية. يمكن أن يكون هذا القول أمراً يمكن الدفاع عنه إذا لم بيد أن الأنظمة نفسها تعتمد على، وتقوى بالعائد الذي يأخذه هؤلاء الأفراد من الجمهور ويمرونه إلى المسؤولين. يمكن الرجوع إلى المحدثات مع رونالد مكليان اباروا وفاليريا ميرينو ديراني (٨) انظروا يوفان هاو ومايكل جونستون، الإصلاح عند مفترق الطرق: تحليل للفساد الصيني، دائرة العلوم السياسية، جامعة كولغيت، هاملتون، نيويورك، الولايات المتحدة، كانون الثاني/ يناير ١٩٩٥ .

(٩) أُجري الاستطلاع بواسطة موري MORI ، وأظهر الصحفيون وضعاً أسوأ، حيث هيبت تصنيفهم من ١٩ ٪ إلى ١٠ بالمئة. وهو أيضاً يبين الأزمة في وسائل الإعلام العامة البريطانية. انظروا: "معايير في الحياة العامة: التقرير الأول للجنة المعايير في الحياة العامة"، المجلد الأول، تقرير HMSO لندن، ١٩٩٥، ص ١٠٧.

يرد الاستطلاع في قسم "أفضل ممارسة" على موقع هذا الكتاب المرجعي على الانترنت: www.transparency.org.

(١٠) وزير سابق، جوناثان آيتكن، سجن بسبب اليمين الكاذب. بعد أن حاول تفييق الدليل لكسب قضية تشهير ضد صحيفة الغارديان، التي كانت قد وثقت اجتماعات سرية مع تجار أسلحة شرق أوسطيين عندما كان وزيراً للدفاع. ولم يتم كشف التقارير عما كان يجري، أو ما إذا كان السلوك غير مناسب.

فواتيرهم الضريبية، تظل قيد الاختبار في المقاضاة الجنائية.

- يبتز مسؤولو تنفيذ القوانين أموالاً لمصلحتهم بالتهديد بفرض عقوبات في التعرف، إذا لم يتم دفع رشاوى تكون في بعض الأحيان أقل من العقوبة التي تفرض على المخالفة إذا وصلت إلى المحكمة.

- يصير مقدمو الخدمات العامة (مثل رخص السائقين، تصاريح البسطات في السوق، مراقبة الجوازات) على دفعات مقابل الخدمات لتعجيل في العملية أو منع التأخير. وقد أصبحت هذه الممارسة في أميركا اللاتينية مؤسسة جداً حتى أن مهنة كاملة نشأت "لمساعدة الذين يرغبون في التعامل مع دائرة حكومية (٧)

- الرؤساء في الخدمة العامة يتقاضون "آجوراً" من رؤوسهم، مما يستدعي منهم أن يجمعوا مبالغ معينة، أسبوعياً أو شهرياً، لتمرير هذه المبالغ إلى الأعلى. وفي مدينة المكسيك تطورت ممارسة يمكن بموجبها أن يدفع الشرطي خلال وظيفته في الشارع "إيجارات" عن سيارته المتجولة، سلاحه أو وظيفته، مع إيجارات منفصلة تذهب إلى الضباط المختلفين المسؤولين عن النقل، الأسلحة النارية والإشراف.

- يتم إيجاد "أشباح" لجدول أجور مبطنة، أو قوائم متقاعدین، أو خلق مؤسسات خيالية يكون لها الحق في أموال الدولة. ففي أوغندا تم كشف "مدارس وهمية" كاملة في عملية تدقيق مفاجئة في سياق مشروع لاصلاح القطاع العام. وقد وجدت لجنة واربوا كثيراً من الوقائع المماثلة في تنزانيا المجاورة. وحتى فرنسا لم تكن محصنة، فقد وجد أن صراف رواتب في الجيش قد خلق وحدات خيالية داخل الجيش الفرنسي ليولد دفعات خاصة.

إن الفساد، بكل أشكاله، لا يقتصر على أي بلد معين، فالفساد في الصين حيث قام البيروقراطيون "بإضفاء الصبغة التجارية على سلطتهم الإدارية" (٨) لا يختلف أبداً عن الفساد في أوروبا حيث تأخذ الأحزاب السياسية مبالغ مستردة لمشاريع الأشغال العامة. (في إيطاليا، يقال أن تكاليف إنشاء الطرق قد انخفضت بأكثر من ٢٠ بالمئة منذ هجوم "الأيدي النظيفة" على الفساد). وقد وضعت الاموال المختلصة في حسابات بنكية سويسرية لتمويل غير قانوني لحزب سياسي، وتدور الشكوك بأن هذه الاموال قد "سربت" إلى جيوب خاصة. كما أن الدفعات المستردة دفعت لأحزاب سياسية من أجل مشتريات عسكرية. لقد قامت الشركات بإقامة حفلات الشراب والطعام والترفيه ورشوة المسؤولين، وبخاصة عبر الحدود للحصول على مصلحة بشكل غير قانوني وغير عادل، ومتكرر، بما يحمل ذلك من عواقب مدمرة.

في بريطانيا، أدت فضائح تضارب المصالح إلى توريث أعضاء في البرلمان، إلى الدرجة التي وصلت إليها الثقة العامة في الوزراء "بأنهم موثوقون في قول الحقيقة" إلى ١١ بالمئة فقط وبالأطباء و المعلمين ٨٤ بالمئة، ومذيعي أخبار التلفزيون ٧٢ بالمئة ، وبينما حسنت معظم الفئات المهنية وضعها خلال السنوات العشر السابقة، فإن وضع الوزراء والسياسيين عامة، متدن جداً، بل تدنى أكثر. توجي ردة الفعل الصحفية بأن التشكك العام في بريطانيا قد إزداد بشكل كبير منذ عام ١٩٩٣ عند إجراء الاستطلاع (٩)

لقد سقط السياسيون البريطانيون عامة نتيجة سوء التقدير وليس نتيجة أعمال جنائية،(١٠) لكن في أوروبا القارية، بما فيها بلجيكا وإيطاليا والنمسا وفرنسا وإسبانيا، يتم التحقيق مع الشخصيات السياسية ومقاضاتها بسبب انتهاكات جنائية للثقة. ففي أي وقت من الأوقات، يخضع العديد من الشخصيات السياسية للتحقيق في الولايات المتحدة، وفي أستراليا تم سجن وزراء، وفي نيوزيلندا اتهم

الفصل الثاني

تشريح الفساد

ترمي البيروقراطيات إلى القيام بعمل عام. لكن حالما تؤسس بيروقراطية، فإنها تطور حياة روحية مستقلة وتأخذ في اعتبار الجمهور عدواً..

بروكس اكنسون
٩٠ أيلول/ سبتمبر
مرة حول الشمس (١٩٥١)

بينما يعرف الفساد بأنه "سوء استخدام السلطة الممنوحة لمصلحة خاصة"، يمكن أيضاً وصفه بأنه عدم إلتزام بمبدأ عدم تدخل علاقة شخصية أو عائلية في اتخاذ القرارات الاقتصادية، سواء من قبل وكلاء إقتصاديين خاصين أو مسؤولين حكوميين .

وعندما يُنتهك هذا المبدأ، ويكون هناك تمييز يستند إلى العلاقات، فإن الفساد يتلو ذلك في الغالب. إن أوضاع تضارب المصالح ومحاباة الأقارب، أمثلة على ذلك. إن هذا المبدأ يعتبر أساسياً للعمل الكفؤ لأي منظمة (١)

وهناك فرضية جوهرية، لكنها غير معلنة، تُبين العمل النظري إزاء دور القطاع العام، وهي: أن مسؤولي القطاع العام (سواء كانوا صانعي سياسات أو موظفين مدنيين)، ذوو معرفة ومحايدين وموضوعيون في سعيهم للرفاه الاجتماعي (٢) لكن هل هم كذلك؟ وماذا يرون في المسعى للرفاه الاجتماعي، وما هي القضايا التي يرونها "فساداً"؟ ومن ناحية أخرى: ماذا عن رغبتهم، في التصرف ضده؟ إن هذه الأسئلة يندر طرحها في أغلب الأحيان.

في العام ١٩٩٤، سعى مشروع بحثي رئيسي في نيو ساوث ويلز، أستراليا، قامت به اللجنة المستقلة ضد الفساد، التابعة للدولة، إلى تقرير أنواع السلوك التي يمكن لموظفي القطاع العام أن يحكموا بانها فاسدة، ويحددوا تلك العوامل التي قد تعيق الموظفين عن

(١) فيتو تانزي في "الفساد: النشاطات الحكومية والأسواق"، ورقة عمل لصندوق النقد الدولي، آب/أغسطس ١٩٩٤.

(٢) المصدر السابق.

(٣) تظهر البيانات والتفاصيل في قسم "أفضل ممارسة" على نسخة هذا الكتاب المرجعي على الانترنت: www.transparency.org.

(٤) تفكيك الفساد: تصور للقطاع العام: استطلاع حول فهم موظفي القطاع العام للفساد ورغبتهم في العمل تقرير أبحاث ، العدد ١، اللجنة المستقلة ضد الفساد (NSW) نيسان/ أبريل ١٩٩٤.

مدقق عام، وهو في المنصب، باختلاس الأموال العامة ووضع في السجن (١١) ومع هذا ، وفي استطلاع لـ الشفافية الدولية في العام ١٩٩٥، كانت نيوزيلندا ما زالت تعتبر الأقل فساداً بين الواحد وأربعين بلداً التي شملت في استطلاعات الرأي للعاملين في مجال المال والأعمال دولياً.

هنالك درس واضح: قلة قليلة من الناس يكونون في وضع ينتقدون منه أي شخص آخر حول قضية الفساد. وحتى في سنغافورة، التي يقال إنها واحدة من الدول التي لها حكومة أقل فساداً، فإن الفساد موجود، وإن كان على درجة صغيرة جداً. ومن هنا يجيء الدرس الثاني: يؤثر الفساد حتى على أنظف الحكومات، ويجب الاحتراس منه باستمرار.

أنواع الرشوة

هنالك اتفاق واسع النطاق على الأوضاع المعرضة بشكل خاص للفساد لكن جهداً فعالاً للتصدي للفساد، ينبغي أن يبدأ بأسبابه الجذرية. إننا في حاجة لأدراك الحوافز للراشدين المحتملين، والذين يتضررون من فساد الآخرين. يمكن تمييز أربع فئات عريضة:

الفئة ١ : يمكن دفع الرشاوى من أجل: (أ) الوصول إلى منفعة نادرة، أو (ب) تجنب كلفة.

الفئة ٢ : يمكن دفع الرشاوى من أجل تلقي منفعة (أو تجنب كلفة) ليست نادرة، لكن يتوجب معها لمسؤول حكومي أن يمارس السلطة المخولة له.

الفئة ٣ : يمكن وضع الرشاوى، ليس من أجل منفعة عامة محددة، بل لخدمات ترتبط بالحصول على منفعة (أو تجنب كلفة). مثل تعجيل الخدمة أو معلومات سرية.

الفئة ٤ : يمكن دفع الرشاوى (أ) لمنع الآخرين من المشاركة في منفعة، أو (ب) لفرض كلفة على شخص آخر.

الفئة الأولى: تشمل أي قرار بيروقراطي حيث يكون مكسب الراشي خسارة لشخص آخر، ومثال ذلك، الوصول إلى تصاريح الاستيراد والتصدير، عقد حكومي أو امتياز، تنازلات لتطوير النفط أو المعادن الأخرى، تخصيص الأراضي العامة، شراء مؤسسة تخصص حديثاً، الوصول إلى مخصصات رأسمالية نادرة تحت سيطرة الدولة، ترخيص لإدارة عمل عندما تكون التراخيص محدودة، الوصول إلى الخدمات العامة مثل الإسكان العام، مدخلات مدعومة، أو حماية شرطية بارزة لعمل. ففي جميع هذه الأمثلة يمكن أن يكون هنالك تنافس بين الراشدين الذين يمكن التلاعب بهم أو حتى خلقهم من قبل البيروقراطيين أو السياسيين. إذا كان الموظفون العموميون يملكون السلطة المخولة في وضع البرامج، فقد يستطيعون إيجاد ندرة لمصلحتهم المالية أو المبالغة في رصد الموارد (وهي ظاهرة تعرف باسم "زيادة العرض") (١٢).

تشمل أمثلة الفئة ٢: تخفيض الفواتير الضريبية، أو ابتزاز دفعات عالية عندما لا يكون هنالك ضابط للعائدات: التخلص من رسوم الجمارك والأنظمة، تجنب ضوابط الأسعار، منح ترخيص أو إنون للذين يعتبرون فقط "مؤهلين"، الوصول إلى خدمات عامة بلا نهاية (التحويلات)، تسلم منصب في الخدمة المدنية، الاستثناء من

(١١) نشرة الشفافية الدولية، حزيران/ يونيو ١٩٩٧.

(١٢) غلام، م. شاهد، بعض التكاليف الاقتصادية للفساد في LDCs، مجلة الدراسات التنموية ٨٩: ٢٧، ص ٩١ سنة ١٩٩١.

(١٣) المصدر السابق.

(١٤) النقاش مع مؤسسة قطاع خاص نشيط في ذلك البلد.

تطبيق القانون (وبخاصة للمدان بجريمة وجريمة صاحب الوظيفة)، موافقة عريضة على مشروع بناء، التساهل في تطبيق معايير السلامة والبيئة. يمكن أن تؤدي الاستنساخ البيروقراطية في الغالب إلى ابتزاز رشوات. يمكن للشرطة أن تدفع للعصابات لتهديد مصالح الأعمال، بينما تتقبل في الوقت ذاته رشوات من نفس هذه المصالح

من أجل حمايتها. (١٣)

وشبها بذلك، يمكن للسياسيين أن يهددوا بدعم القوانين التي تفرض تكاليف، أو يعيدوا بتقديم منافع متخصصة مقابل إكراميات.

أما الفئة ٣ فهي خدمات ترتبط بالفئتين الأولىين، وليس بمنفعة بحد ذاتها ومثال ذلك، معلومات داخلية حول مواصفات عقد (مثلاً) كان الحال في سنغافورة حيث قدمت مجموعة من الشركات من الأقطار المصدرة رشاوى للحصول على

معلومات ممتازة تتعلق بعقود حكومية، وقد وضعت حكومة سنغافورة هذه الشركات على القائمة السوداء). وتشمل النواحي الأخرى تقديم خدمة أسرع، تقليص العمل الورقي، إشعاراً مسبقاً بفترات الشرطة، تقليص التشكك، أو تقرير دقيق محاب يمكن أن يبقي الضرائب متدنية. يمكن للبيروقراطيين غالباً أن يخلقوا الظروف التي تولد مثل هذه الرشاوى. يمكن للمسؤولين أن يسببوا التأخير ويفرضوا متطلبات صارمة لتقديم الطلبات، ومثال ذلك، ورغم القوانين الصارمة لحماية البيئة في روسيا، توجي ظروف البيئة أن النظام القانوني يركز على إتاحة الفرص للمسؤولين لأخذ الرشاوى مقابل عدم الالتزام بالقوانين أكثر من التركيز على حماية البيئة فعلاً (١٤).

إن الفئة ٤، مثل الفئة ١، تشمل كاسبين وخاسرين، وتشمل الأمثلة حالات عندما قد يقوم عامل مع مصلحة غير قانونية بالتلاعب بوكالات تطبيق القوانين للإغارة على منافسيه. وقد يسعى أصحاب المصالح القانونية إلى فرض ضوابط تنظيمية مفرطة على المنافسين، أو يحاولوا إغراء المسؤولين لرفض منح ترخيص لمنافس محتمل. وتمت رشوة مفوض شرطة في كوينزلاند من قبل مصالح قمار غير قانونية ليقدم تقريراً لحكومته يقول فيه إن صناعة القمار يجب إجازتها قانونياً.

في الفئتين ١ و ٤، حيث يوجد خاسرون مباشرون، قد يكون تنظيم الراشدين المحتملين مهما لتقرير حجم وانتشار الفساد. إذا لم يكن هنالك سوى عدد ضئيل من المستفيدين المحتملين، فإنهم قد يشتركون ببساطة في احتكار السوق فيما بينهم، بدلاً من اللجوء إلى الرشوة، ثم يقدمون جبهة موحدة للمسؤولين العموميين. تظهر هذه الحالات أن اجتثاث الفقر ليس غاية بحد ذاتها، حيث يمكن لسياسة تشجع احتكار صناعة أن تقلص الفساد، لكن سيكون لها مكاسب اجتماعية قليلة، فبدلاً من أن تتدفق المنافع جزئياً على المسؤولين

العموميين، فإنها تذهب إلى جيوب المؤسسات الاحتكارية. وعلاوة على ذلك، إذا كانت هذه الشركات أجنبية الملكية وتخرج الأرباح، أو مصالح إجرامية دولية، فإن معظم الفوائد ستخرج من البلاد. وتبين أمثلة كهذه كيف يمكن ألا يكون الفساد جوهرياً بل أجوراً احتكارية تقسم المال أمام الإكراميات.

إن ابتزاز الدفعات من الناس المؤهلين للخدمات، ولا يستطيعون الحصول عليها) مثل إصدار رخصة سواق) يصنف على نحو ملائم بأنه ابتزاز (وجريمة في معظم الأقطار)، وليس رشوة. ويمكن أن يكون الاختبار فيما إذا كان الدافع والمتلقي يتصرفان بشكل غير قانوني، أو أن الدافع ضحية بريئة لجنة من قبل مسؤول يمكن أن يحرم الدافع من حقه المشروع. (١٥)

الفساد وكفاءة السوق

يقول بعض الملحقين إن الرشوة ببساطة تمثل عمل قوى السوق ضمن برامج الدولة، وأنه في ضوء كفاءة السوق، فإنه ينبغي التساهل إزاء الإكراميات. ومن الممكن وجود مثل هذه الحالات. لكن هذا التقييم المتساهل ينبغي معاملته بتشكك.

أولاً: يمكن تقويض البرامج العامة عندما يخصص الموظفون العموميون موارد نادرة لأعلى مزاييد. فالإسكان العام مثلاً مخصص لأفقر العائلات وليس للذين يستطيعون أن يدفعوا أعلى ثمن. وإضافة لذلك، فإن احتمال الإكراميات يمكن أن يقود المسؤولين إلى خلق ندرة مصنوعة وروتين. وفضلاً عن ذلك، وحيثما يتم دفع الرشاوى لأغراء المسؤولين العموميين لتفعيل مؤسسة على حساب المنافسين، فإن أعلى مزاييد في أغلب الأحيان ليس المنظمة الأكفأ في السوق، بل يمكن أن تكون المنظمة ذات أعلى الأرباح الاحتكارية الناجمة عن القضاء على المنافسين.

إن عدم مشروعية الفساد ذاته تقود إلى تكاليف تحد من فعالية الرشوة وذلك أولاً لأن مرتكبي الفساد يحاولون إبقاء معاملاتهم غير القانونية سرية. وليس من السهل توفر معلومات الأسعار الأساسية لسوق يعمل بشكل جيد، وقد يؤدي إلى عدم مرونة الأسعار.

وعندما يتم تحديد نسبة رشوة مقبولة ١٠ بالمئة من سعر العقد) أو رسم (١٠٠ دولار للحصول على رخصة سواق) وتكون معروفة في المجتمع ذي العلاقة، فقد يظل السعر ثابتاً، حتى في وجه ظروف سوق متغيرة مع الزمن. وقد تتأثر أسواق الفساد بالعادة والتقليد أكثر من تأثرها بالأسواق الخاصة العادية. قد يكون هنالك حاجة لصدمات كبيرة مثل سقوط حكومة فاسدة، لاعادة تعديل دفعات الرشوة.

ثانياً: لتقليص المخاطر بالانكشاف، فإن دخول سوق الرشوة من قبل الراشدين والمرتشين على حد سواء، يقتصر على الأشخاص المعروفين والموثوقين – أقارب، أصدقاء، مقربين، أبناء القرية أو القبيلة.

(١٥) يظهر هذا الفارق في العمل حول الفساد الذي قامت به غرفة التجارة الدولية (ICC).

(١٦) أندريه شليفير وروبرت فيشني، ١٩٩٢ نقص ساند في ظل الاشتراكية، مجلة راند للاقتصاد ٢٣: ٢٢٧، مونتباس، جي أم، وسوزان روز اكرمان، ١٩٨١ الفساد في اقتصاد على النمط السوفييتي: اعتبارات نظرية، في ستيفن روزفيلد، الرفاه الاقتصادي واقتصاد الاشتراكية السوفيتية: مقالات في النزاهة، أبرام بيرغسون، كامبريدج، مطبعة جامعة كامبريدج.

(١٧) أنظر مثلاً: ميخائيل شتيرين، ديفدانت، الاتحاد السوفييتي ضد ميخائيل شتيرين (نيويورك: كتب أوربايزن، ١٩٧٧).

ثالثاً: إن فوائد الفساد لا توزع على نطاق واسع إذا رفض البعض المشاركة. فقد يرفض الموظفون العموميون الشرفاء ببساطة دخول السوق الفاسد.

رابعاً: في ضوء عدم مشروعية الرشاوى، لا يمكن تنفيذ العقود بين المستفيد والمسؤولين العموميين. وهكذا فإن المجازفة بالا يعمل هذا الطرف أو ذاك، سوف تحد من عدد ونوع الصفقات وتجعل من الأرجح عدم حدوث مثل هذه المعاملات إلا بين أناس يعرف بعضهم بعضاً. وكقاعدة عامة، يمكن للمرء أن ينفي الادعاء بأن الفساد يخصص الموارد بكفاءة.

التحولات إلى الديمقراطية واقتصاد السوق

يزدهر الفساد في أنظمة صارمة ذات أعناق زجاجات متعددة ومصادر سلطة احتكارية داخل الحكومة. أن اقتصاداً مخططاً، حيث يكون كثير من الأسعار دون مستويات حسابات السوق، يوفر حوافز للإكراميات كطريقة لتخصيص سلع نادرة وخدمات. إن المعاملات التي يمكن أن تكون تجارات قانونية في اقتصاديات السوق، تصبح إكراميات غير مشروعة في مثل هذه الأنظمة. فبالإضافة إلى بيع السلع والخدمات لأعلى مزايدي الرشوات، فإن الموظفين العموميين يملكون الحوافز لخلق أعناق زجاجات أكثر كطريقة لابتزاز إكراميات أعلى. فقد يخلق المسؤولون، مثلاً، حالات تأخير أو يطبقون شروطاً مكلفة. ليست المشكلة الأساسية ببساطة، وجود أسعار خاضعة للرقابة دون مستوى حسابات السوق، بل هنالك أيضاً السلطة الاحتكارية لمسؤولي الدولة الذين لا يهددهم دخول المزيد من المنافسين الأكفأ والأقل أسعاراً. (١٦)

إن وضع الاقتصاد في كل أنحاء الكتلة السوفياتية السابقة قد أعطى المسؤولين حافزاً لاستغلال مناصبهم لتحقيق مكسب خاص، وأعطى الزبائن والعملاء حافزاً لدفع إكراميات. كان الفساد شائعاً لأن الصرامة الرسمية للنظام لم يدعمها نظام قانوني محايد قادر على تطبيق القوانين. وبدلاً من ذلك، كانت السلطة النهائية يمارسها رؤساء في الهرم، والذين كان لهم في الغالب، أسبابهم الخاصة لحرف أو تغيير القواعد على مسؤوليتهم. لم يستطع الرؤوسون اللجوء إلى "القانون" كسبب لمقاومة مطالب رؤسائهم. لم يكن النظام صارماً فقط بل كان اعتباطياً أيضاً وقد أدت متطلباته وعدم منطقيته إلى تحويل الجميع تقريباً إلى منتهكي قانون، وأصبح تواطؤ المواطنين الواسع الانتشار في المعاملات الفاسدة طريقة للرقابة الاجتماعية. وكانت حالات الفساد تستخدم في الغالب لمعاقبة المنشقين، وليس لتحسين عمل بيروقراطية الدولة، لكن تجب الإشارة إلى أن الوضع كان يختلف من بلد شرقي إلى آخر. كان هنالك آليات للشكوى، على صعيد الكوميونات والدولة على حد سواء، إضافة إلى آليات في النقابات، ومن المؤكد أن هذه نجحت جيداً في بعض الأقطار، على الأقل عندما لم تكن القضايا السياسية وأردة. كما أن أمن الدولة الموجود غطى على قضايا اقتصادية وكان له أثر رادع. لكن رأياً سائداً على نطاق واسع يتمثل في حقيقة أن الدولة تسرق منا ونحن نستعيد ممتلكاتنا. (١٧)

يمكن أن توجي هذه الملاحظات بأن انحسار الحكومة الاستبدادية والاقتصاديات المخططة مركزياً سيقصص وقوع الفساد، عندما تصبح قوى السوق المتنافسة في الواجهة. ووفقاً لهذا السيناريو، فإن الإكراميات غير المشروعة ستحول إلى أسعار سوق مشروعة، وسوف يهبط مستوى أجور الاحتكار. لكن الحال لم يكن كذلك، فقد كان

الفساد والخروج على القانون شائعين في اقتصاديات السوق الناشئة في روسيا وأوروبا الشرقية، وفي الديمقراطيات الجديدة في أميركا اللاتينية.

ويمكن الاستشهاد بقصص سادة السطو في أميركا في العام ١٩٢٠ للقول إن "رأسمالية رعاية البقر" مجرد مرحلة انتقالية ينبغي احتمالها على الطريق إلى مرحلة رأسمالية أكثر استقراراً. لكن الخطورة تتمثل في أن الفساد يمكن أن يصبح واسع الانتشار إلى درجة يمكن معها نسف وتدمير المرحلة الانتقالية نفسها.

وحتى إذا تمشى الفساد مع النمو الاقتصادي، في بعض الظروف، فإن هذا لا يعني أنه يسهّل النمو أو لا يكون له عواقب سياسية واجتماعية سلبية أخرى. وإضافة إلى ذلك، فإن العلاقات بين العمل الفاسد والجريمة المنظمة والترتيبات التي صنعتها عبر الحدود، تضيف أبعاداً جديدة تماماً للمشكلة، وتكون هنالك أسباب جديدة للشك بأن التاريخ ببساطة لا يعيد نفسه.

خلال الفترة الانتقالية، إذا سُمح للأسعار بوصول مستويات أسعار السوق، فلن يحتاج أحد إلى دفع رشوة للحصول على المواد. لكن إذا بقيت جيوب السيطرة الحكومية، فقد يصبح هنالك مكان للإكراهيات، وهكذا، فإن عملية الخصخصة نفسها، مع أنها في النهاية تقلل الفساد بتقليل مشاركة الدولة في الاقتصاد، قد تكون في البداية تصوراً للنشاطات الفاسدة بينما يركض المستثمرون لتحقيق وضع (١٨)

لم يعد المصدر الأساسي للفساد صرامة النظام، بل التشكك الذي يحيط به، إن المرحلة الانتقالية تفتقر إلى الشرعية القانونية والقوة المؤسسية كنتيجة للهيكل الإداري والسياسية الهشة والموضوعة بشكل سيئ. يسعى الناس الذين يعملون ضمن هذه الهياكل الحكومية الانتقالية إلى اليقين، وقد يحاولون تحقيقه عن طريق دفع رشايوى للمسؤولين (١٩) وفي أسوأ الحالات، قد يختار المواطنون ورجال الأعمال عدم التعامل مع الاقتصاد المشروع ويعتمدون على جريمة منظمة لتوفير الحماية من الدولة ومن أي تهديد منافس (٢٠). وعندئذ، يمكن أن يكون الفساد وسيلة لاغراء المسؤولين العموميين بغض الطرف، وتصبح الدولة ضعيفة وغير ملائمة أيضاً. ويمكن أن تكون النتيجة النهائية للدائرة المدمرة، ضغطاً عاماً للحد من دور السوق وإعادة الدولة إلى اقتصاد مخطط (٢١)

إذا كان الاستقرار قد سهل الفساد في الماضي، وإذا كان عدم الاستقرار يشجعه حالياً، فماذا يتوجب عمله؟ رغم التغيرات الكبيرة في الهيكل المؤسسي والتي حدثت في المجتمعات الانتقالية، فإنه تظل هنالك عقبة مهمة: الافتقار إلى التزام موثوق من قبل الدولة بحكم القانون. يجب أن يكون رد الدول الانتقالية على الفساد إصلاحاً جوهرياً في القانون وإعادة هيكلة مؤسسية. يجب على الأقطار في الحالة الانتقالية أن تحرر اقتصاديات بتقليل الحوافز للرشوة وإلغاء

(١٨) لويجي مازنيتي: الإصلاح الاقتصادي والفساد في أميركا اللاتينية، قضايا الشمال -الجنوب، مركز الشمال -الجنوب، جامعة ميامي، ١٠٢-٦٠ (١٩٩٤).

(١٩) اندري شليغفر وروبرت فيشني، ١٩٩٢ الفساد، مجلة الاقتصاد الربعية، ١٠٨:٥٩٩/٦١٧.

(٢٠) سوزان روز- اكرمان، ١٩٩٤، تقليص الرشوة في القطاع العام، في طبعة ترانغ، الوثيقة ٥، الفساد والديمقراطية، بودابست، مركز السياسة الدستورية والتشريعية، ص ٢١-٢٨ دانيال كوفمان، ١٩٩٤، العائدات المتضائلة للضوابط الادارية وظهر الاقتصاد غير الرسمي: إطار للتحليل والتطبيقات على سياسة أوكرانيا الاقتصادية (كانون الأول/ ديسمبر) ص ٥١-٦٩، ٢٢. تيموثي فراي، ١٩٩٢ كافيت اميتون: المؤسسات، الالتزام الوثوق وتبادل السلع في روسيا، في طبعة دافيد وايمر، التخطيط المؤسسي، كلور.

(٢١) تيموثي فراي، ١٩٩٣، كافيت اميتون: المؤسسات، الالتزام الوثوق وتبادل السلع في روسيا، في طبعة دافيد وايمر، التخطيط المؤسسي، كلور.

الدعم، والقيود التجارية والمعاملة التفضيلية في المشتريات الحكومية. ومع هذا، وفيما تقوم الدول الانتقالية بإعادة التنظيم وتخفيف السيطرة في بعض المجالات، فإنها ستحتاج إلى تطبيق أنظمة في مجالات أخرى. فقد تحتاج مثلاً إلى قوانين جديدة تنظم التلوث البيئي، وصحة وسلامة العامل والمستهلك، وأسواق مالية وأسواق تأمينات. وقد تحتاج أيضاً إلى برامج دعم جديدة للمحتاجين الذين لا يستطيعون البقاء في اقتصاد سوق. لكن هذه البرامج الجديدة ينبغي أن ترمي إلى جعل حوافز الفساد متدنية. وهكذا، يمكن تنظيم التلوث من خلال تصاريح حرقية للانبعاثات، وتوفير الرفاه من خلال دفعات نقدية مباشرة أو أنظمة كوبونات. لكن حتى هذه البرامج يمكن أن تكون عرضة لإساءة الاستعمال، فلا يمكن للتبسيط والخطط المستندة إلى السوق أن تحل جميع المشكلات، حيث يجب أن تكون الإصلاحات الهيكلية والأخلاقية جزءاً من الحل أيضاً.

هنالك صعوبة أخرى في الدول النامية، والدول التي تعيش حالة تحول، وتتمثل الصعوبة في الضعف المتأصل للحكومة نفسها. على بعضها أن "يخترع" حكومة بشكل كامل، وليس "إعادة اختراعها".

لقد حدد تحليل لفشل الجهود السابقة عدداً من الأسباب، بما فيها الأسباب التالية:

* حدود السلطة

في القمة، فقد يسعى

رئيس دولة وافد إلى

التصدي، لكنه يواجه

العوائق بسبب الآلية

الحكومية الفاسدة

الموجودة، وكمثل على

ذلك، رئيس تنزانيا،

مكابا، الذي أعلن عند

انتخابه في عام

١٩٩٥ عن موجوداته

وموجودات زوجته،

وطلب من القيادة

الآخرين أن يحذوا

حذوه. وأصدر المدعي

العام بياناً عاماً يمكن

تفسيره بأنه يوحى أن

أعمال الرئيس ليست

"قانونية" (أي أنها غير

مطلوبة قانوناً). وإن

من غير المناسب للقادة الآخرين أن يحذوا حذوه.

* غياب الالتزام في القمة، فقد ترغب الشخصيات السياسية والإدارية الأدنى في أحداث التغيير، لكنهم مقيدون جداً نتيجة غياب التزام على مستوى القيادة. وهكذا تميل الإصلاحات إلى التغاضي عن الذين في القمة، ولا تركز إلا على المستويات السياسية والإدارية الدنيا، مرتكزة إلى الفرضية بأن الذين في القمة لا "يحتاجون" إلى إصلاح، أو أنهم سيكونون معادين علانية لأي شخص يحاول الإصلاح. ونتيجة لذلك فإنه ينظر إلى القانون على أنه يطبق بشكل غير 'عادل وغير منصف، ويتوقف تطبيقه على الفور.

* الوعود الطموحة جداً التي تؤدي إلى توقعات غير واقعية وغير قابلة للتحقيق، فالذين يعدون بما لا يستطيعون تحقيقه، سرعان ما يفقدون ثقة من حولهم.

* تفتقر الإصلاحات إلى محور محدد وقابل للتحقيق، وبذلك تفشل في أحداث تغيير راسخ.

* حدثت الإصلاحات تدريجياً وبشكل غير منسق، مما أدى إلى الافتقار إلى الملكية والالتزام بتطبيق كفو.

* بالغت الإصلاحات في الاعتماد على القانون الذي يشكل أداة غير مضمونة لمحاولة تغيير الطريقة التي يتصرف بها الناس، أو بالغ في التطبيق مما يمكن أن يؤدي إلى القمع، وإساءة استخدام السلطة وظهور نظام فاسد آخر، فإذا كان نظام قانوني غير فاعل، فإن من الأرجح أنه تكمن المشكلة في الجهاز القضائي (بعمليات التأخير، الفساد والتشكك) وليس في رسالة القانون نفسه، وإذا لم تكن القوانين الموجودة مفعلة، فإن من الكاد أن يستطيع قانون جديد أن يحدث تأثيراً.

* الآليات المؤسسية لا تطبق، فحتى عندما تكون جهود الإصلاح

الفصل الثالث

تطوير الإستجابات

ما هي الحكومة نفسها، فما هي الافضل الانعكاسات على الطبيعة البشرية؟ لو كان الرجال ملائكة، فلن تكون أية حكومة ضرورية. وإذا حكمت الملائكة الرجال، فلن يكن هنالك ضرورة لوجود ضوابط خارجية أو داخلية على الحكومة.

جيمس ماديسون

١٧٥١-١٨٣٦

الرئيس الرابع للولايات المتحدة

رغم فورة النشاطات في كل أنحاء المعمورة في العقد الماضي، فإن الإصلاح المحتمل للفساد يمكن أن يظل في حالة ضياع إزاء: أين يبدأ؟ فالتاريخ حافل بادعاء الإصلاح — وعود ضخمة وعجز واضح حتى عن محاولة الوفاء بها. وهنالك مثال على ذلك، وهو رئيس كوريا الجنوبية السابق، روه تاي وو، فقد تعهد عند تنصيبه بأن يكون انظف رئيس في تاريخ بلاده، لكنه انتهى إلى السجن، يواجه عدداً من التهم بالفساد الرئيسي (١).

وفي حالات أخرى تكون التوايا صادقة: يصل القادة المنتخبون حديثاً وهم مصممون على تطهير الفساد، لكنهم سرعان ما يغلب عليهم حجم المشكلات التي تواجههم. لكن آخرين يقومون ببساطة باتخاذ وضع خاص، يلقون الخطب، يوقعون القوانين — كل هذا في غياب أي توقع بأن تغييراً مجدياً سوف يتلو.

يقوم البعض بسن الإصلاحات، ثم يهزأون بها بشكل غير علني، فالاستشار الألماني السابق، هيلموت كول، وضع سلسلة كبيرة من الإصلاحات الرامية إلى احتواء مشكلة تمويل الأحزاب السياسية غير المشروعة ليتبين أن سلوكه اللاحق كان مناقضاً تماماً لكل ما ادعى أنه يؤمن به.

ومرة تلو أخرى، أعاد الناحيون المتفائلون الحكومات التي تعهدت بمواجهة الفساد بحزم وكفاءة. وسقطت حكومات بسبب عجزها عن التصدي للظاهرة، وانتخبّت حكومات أخرى على أمل أنها تستطيع أن تقوم بما هو أفضل، لكن قلائل جداً يمكن أن يشيروا إلى تقدم ثابت. فلا يتوجب فقط تحقيق التغيير، بل ينبغي أن يكون تغييراً مستداماً.

حقيقية، يظل هناك حاجة إلى آليات مؤسسية للمضي قدماً بالإصلاحات بعد أن نقلها روادها الأوائل من الساحة، والمثال الكلاسيكي يتمثل في وزير العدل في الفلبين الذي أصلح إدارة الضرائب، ورفع قدرتها على تطبيق جباية الضرائب بنزاهة وكفاءة، لكن بعد تنحيته من منصبه بدأت الإصلاحات تتفكك. (٢)

* يجب على الإصلاح أيضاً أن يواجه عددا من المصالح المكتسبة: أولئك الذين دأبوا على تجاوز القوانين، سواء لتدعيم دخول ضئيلة، أو لتعزيز حسابات مصرفية أجنبية سميكة أصلا، يواجهون مجازفة محتملة وسوف يقاومون هذه العملية.

إن الكثيرين يتبؤون مواقع يستطيعون منها أن يحرفوا الإصلاحات عن مسارها، البعض متنفذون جداً أو مصممون جداً حتى أنهم يمكن أن يلجأوا إلى العنف، فالمخاطر المحتملة للإصلاحيين في مثل هذه الدول مخاطر حقيقية. والتغييرات المتأصلة في إعادة إصلاح شاملة وكفو لنظام النزاهة في بلد، قد تكون كبيرة، وتستدعي مهارات سياسية وإدارية خاصة، كما يمكن أن يكون تصرف البرلمانات عنيفاً جداً، فترفض القضاء على مجالات الفساد التي يستفيد منها البرلمانيون شخصياً. (٣)

ومثال ذلك، فإن مصاعب الرئيس اوباسانجو في عام ١٩٩٩-٢٠٠٠ إزاء سن قانون مكافحة الفساد في الجمعية الوطنية النيجيرية اعتبره بعض المراقبين، جزئياً على الأقل، نتيجة شعور بعض المشرعين أنفسهم بأنهم في خطر.

إن المبدأ الأساسي والغالب للإصلاح ليس ببساطة محاولة المستحيل. فمحاولة تطهير شامل للماضي تعني في الغالب دعوة الإعاقة في أحسن الأحوال. فمن المهم تحديد المجالات الأكثر وعداً بالنجاح للقيام بإصلاح والتركيز عليها، فبضعة "تجاحات سريعة" مضمونة يمكن أن تفعل ما هو أكثر من تحقيق بعض التغيير، ويمكن لها أيضاً أن تظهر للنظام وللجمهور أن التغيير ممكن وأنه يشق طريقة.

ثانياً : يجب أن يكون التركيز "ودياً مع المستهلك" قدر ما تسمح الظروف، لجعل العملية أقل تهديداً للجمهور. سيكون هناك أشخاص، بعد أن يدركوا أن القواعد تغيرت، يتمشون مع الإصلاحات التي تحول دون فساد مستقبلي.

وضع الأساس :

بيئة للنزاهة في الحياة العامة

ما الذي يحق للجمهور أن يتوقع من قاداته؟ إذا لم ينظر إلى قادة الإصلاح على أنهم يتصفون بالنزاهة، فإن محاولة مكافحة الفساد بأسرها يمكن أن تتحرف عن مسارها، ويتداعى الالتزام العام بالإصلاح. لكن النزاهة ليست غاية بحد ذاتها، بل هي طريقة تؤدي إلى تزويد الجمهور بالخدمات التي يحق له أن يتلقاها من الذين يحكمونه.

اقترحت لجنة نولان للمعايير في الحياة العامة (المملكة المتحدة، ١٩٩٥) أن هناك سبعة مبادئ مناسبة تنطبق على جميع أوجه الحياة العامة:

١- الإيثار : يجب على الذين يتولون مناصب عامة أن يتخذوا

(٢) روبرت كليفتارد، السيطرة على الفساد، مطبعة جامعة كاليفورنيا، لوس انجيلوس، كاليفورنيا- ١٩٨٨.

(٣) انظروا مثلاً رفض البرلمان البرازيلي لاعتبار محاباة الأقارب خروجاً على القانون. سيتم مناقشة موضوع محاباة الأقارب لاحقاً.

قرارات تتعلق فقط بالمصلحة العامة. يجب ألا يفعلوا ذلك لتحقيق مكاسب مالية أو مادية أخرى لأنفسهم، لعائلاتهم أو لأصدقائهم.

٢- النزاهة : يجب على الذين يتولون مناصب عامة ألا يضعوا أنفسهم تحت أي التزام مالي، أو التزام آخر لأفراد خارجيين أو منظمات قد تؤثر على ادائهم لواجباتهم الرسمية.

٣- الموضوعية :

في القيام بعمل عام،

بما فيه إجراء

التعيينات العامة،

إحالة العقود، أو

التنسيب بإعطاء

مكافآت ومنافع

للأفراد، يجب على

الذين يتولون مناصب

عامة أن يقدموا على

الخيارات استناداً إلى

الجدارة.

٤- المحاسبة : إن

الذين يتولون مناصب

عامة مسؤولون إزاء

قراراتهم وأعمالهم

أمام الجمهور، ويجب

أن يخضعوا لأنفسهم

لأي تدقيق يتناسب مع

المنصب.

٥- الانفتاح :

يجب على الذين

يتولون مناصب عامة

أن يكونوا منفتحين

قدر الإمكان إزاء

جميع القرارات

والأعمال التي

يتخذونها. يجب أن

يعطوا أسباباً

لقراراتهم، ولا يقيدوا المعلومات إلا عندما تستدعي المصلحة العامة الأوسع ذلك.

٦- الأمانة : يتحمل الذين يتولون مناصب عامة واجب الإعلان عن أي مصالح خاصة تتعلق بواجباتهم العامة، واتخاذ الخطوات لحل أي تضاربات تنجم، بطريقة تحمي المصلحة العامة.

٧- القيادة : يجب على الذين يتولون مناصب عامة أن يشجعوا ويدعموا هذه المبادئ بالقيادة والمثال. إن إقامة وحفظ النزاهة في الحياة العامة والخدمة العامة يشملان عدداً من العناصر، وهذه تغطي: التشريع، الأنظمة، ومعايير السلوك. مجتمع تتوقع قيمة الدينية والسياسية والاجتماعية، الأمانة من السياسيين والمسؤولين، المهنية بين المسؤولين، إحساساً بالخشوبة الإيجابية والنزاهة بين كبار الموظفين المدنيين، وقيادة سياسية تأخذ الأخلاق العامة والخاصة على محمل الجد.

إن هذه العناصر المختلفة ترسي وتعزز تقليداً للحياة العامة الأخلاقية وبيئة أخلاقية يفترض فيها أن السياسيين المسؤولين عامة امينون. ويفترض أيضاً في مثل هذه البيئة أن القوانين ووسائل

المراقبة والتحري كافية لجعل كسر القوانين أو تقبل الرشاوى أو المشاركة في التحايل، أمراً محفوفاً بالمخاطر ومكلفاً. (٤) لكن من المهم أخذ عدة نقاط مهمة في الاعتبار:

* يجب امتلاك البيئة الأخلاقية، وتعزيزها وتكييفها وتطبيقها بشكل متساو ومستمر عبر القطاع العام.

* يجب أن تكون البيئة الأخلاقية ذاتية البقاء ومتكاملة، وإذا كانت البيئة الأخلاقية تعاني من نقاط ضعف محتملة، يتوجب تطبيق وسائل جديدة للمحاسبة، أو تحديث وتعزيز الوسائل الموجودة لمواجهة نقاط الضعف هذه.

* تتطلب البيئة الأخلاقية التزاماً سياسياً وقيادة لبث الثقة، لكن ينبغي ألا يكون السياسيون وحدهم هم الذين يتحملون المسؤولية لامتلاك البيئة الأخلاقية وتطبيقها.

* تعتمد البيئة الأخلاقية على تغييرات على مستوى صغير (تفاصيل الإصلاح) للتعامل مع نتائج الفشل، حيث يمكن للفشل أن يؤدي إلى: التوجه الضعيف إزاء معايير السلوك أو التقيد السيء بالإجراءات، اللامبالاة الإدارية أو الجهل، تجمع صلاحيات اتخاذ القرارات، الأنظمة المالية وأنظمة المعلومات الإدارية غير الكافية، ممارسة العمل غير الصارمة، العلاقات السيئة بين العاملين، استقلالية المنظمات الفرعية، سياسات التوظيف والتدريب السيئة، ومحاولة ضئيلة أو معدومة لضبط، مراقبة، أو التحكم بالاتصال المتزايد بقيم القطاع الخاص، ممارساته، موظفيه، وإجراءاته. (٥)

لماذا تفشل المحاسبة العمودية؟

يوجد في بلد ديمقراطي شكلان من أشكال المحاسبة: "العمودية" وبها يؤكد الناخبون، المحكومون، السيطرة على الحاكمين، و"الأفقية" حيث يكون الحاكمون مسؤولين أمام الوكالات الأخرى (المراقبين). إن الحاكمين والمحكومين من حيث المبدأ متشابهون، فليس هناك أي مجموعة خاصة ذات سلطة سياسية، فالسلطة السياسية يمنحها الناس أنفسهم للممثلين المختارين، لفترة زمنية محددة. وإذا كان الناس غير راضين فانهم يستطيعون إزاحة من هم في السلطة، إما عن طريق صناديق الاقتراع أو بالمطالبة باستقالتهم أو معاقبتهم. (٦) لكن مجرد "المحاسبة العمودية" أثبتت على مر السنوات، أنها غير مناسبة للمهمة. إذا لم يستطع الحاكمون أن يحققوا إعادة الانتخاب عن طريق مساندة جمهور راض، فانهم يحققونها عن طريق مزيج من السرية (وبذلك يكون الناخبون غير مدركين لما يحدث) وبناء أنظمة الرعاية. كما يمكن أن يخرط الحاكمون في أعمال شعبية قصيرة

(٤) آلان دويغ، الصدق في السياسة، والاتفاق العام: البيئة الاخلاقية، ورقة مقدمة الى الندوة الثانية عن حالة الفساد والوقاية منه، سنتياغو، تشيلي، ٤-٦ تموز/ يوليو، ١٩٩٤، ص ٤.

(٥) نفس المصدر، ص ٧-٨.

(٦) مناقشة بيانكا ماريا فونتانا، من جامعة لوزان: فشل الوكالة الانسانية: المحاسبة من منظور تاريخي، يونيو/ حزيران، ١٩٩٧ (غير منشورة).

(٧) مورغان هـ. هانسون، الديمقراطية الاثينية في عهد ديموستينوس، أوكسفورد، بلاكويل، ١٩٩١. إقتباس الفصل الثامن من قبل بيانكا ماريا فونتانا، المصدر السابق. يمكن أن يتراوح عدد أعضاء هذه الحكمة من مئات قليلة من المواطنين، إلى ألفي مواطن، وهذا يعتمد على أهمية الموضوع قيد النقاش. ويتم اختيار هيئة المحلفين بالقرعة، ويتم المرافعات بالقضايا بين المؤيدين والمعارضين للقضية، وكان يتوقع من الناس ان يترافعوا عن قضيتهم الخاصة لسبب منع توظيف المستشارين أو المتحدثين المهنيين.

(٨) كود نيكوليه، وظيفة المواطن في الجمهورية الرومانية، باريس، غاليمار، ١٩٧٦، الفصل الثامن، مصدر سابق.

الأجل يمكن أن تكون ضارة بالجمهور على المدى الأبعد. فالسياسيون لن يميلوا فقط إلى توسيع حدود سلطتهم وصلاحياتهم حتى يحكموا في مواجهة أقل قدر ممكن من المعارضة، بل سيضاعفون في بعض الأحيان، تدخلاتهم لاثبات أهميتهم.

وفضلا عن ذلك فإن الطبقة السياسية التي تظهر سياسيين محترفين يشتركون إلى حد كبير بمجموعة

من القيم التي تتعارض مع المثل الديمقراطية، وتتناقض وعودهم في المعارضة تناقضاً صارخاً مع أعمالهم عندما يمارسون السلطة. ومثال ذلك، جاءت حكومة العمال في عام ١٩٩٧ إلى السلطة في المملكة المتحدة بوعود قوية بإنهاء التكنم الرسمي. وقد تم تخفيف إصلاحاتهم اللاحقة إلى الحد الذي جعل بعض المراقبين يقولون أن الإصلاحات المتأتية، الأبعد عن جعل الحكومة أكثر شفافية، استطاعت في واقع الأمر أن تزيد مجالات التكنم.

أورد بروس بينسون هذا التعليق في مقالة بعنوان: " تفسير مؤسسي لفساد المسؤولين في دوائر العدالة الجنائية" مجلة "كاتو جورنال"، مجلد ٨، (١) ١٤٩٠.

لقد أدركت الديمقراطيات القديمة هذه التناقضات، وكافحت ضدها، ففي اثينا، في اليونان القديمة، فإن محكمة الشعب، التي شكلتها مجموعة منتقاة عشوائياً من المواطنين، فكانت تجتمع لتصدر الحكم إزاء الخلافات العامة، وكانت تملك صلاحية تغيير قرارات الهيئة التشريعية، مجلس الشعب. (٧) وشبهها بذلك، في روما القديمة، كان ينظر إلى

حق المواطن بالاستئناف لدى منبر عامة الناس ضد قرارات القضاة، على أنه حجر زاوية للحرية. (٨) (كان كلا النظامين ديمقراطياً، كما كان يمارسهما المواطنون، ويتصفان بالمحاسبة الأفقية، كما كانت المحاكم الشعبية هيئات سياسية مستقلة بشكل فعال. وعلى عكس ذلك، فإن الإمبراطورية الصينية القديمة والإمبراطورية الرومانية فيما بعد، والممالك الأوروبية القديمة رأَت

وصفة مونتيسكيو للمحاسبة في مؤلفه، روح القوانين (١٧٤٨)، اقترح البارون مونتيسكيو نظريته حول المحاسبة الافقية، والتي تظل هي الأكثر نفوذاً وتأثيراً، وهو يبين في شرحه بأن الشرط الضروري لإقامة نظام معتدل، كتنقيض للنظام الاستبدادي، هو تقسيم نشاط الحكومة إلى وظائف منفصلة، ومن ثم توزيع هذه الوظائف على هيئات منفصلة. وقد وفرت تجرئة ممارسة النشاط الحكومي فائدة مزبوجة: (١) دوائر الحكومة المختلفة تعمل في جو من التنافس، فتقوم كل واحدة منها بتحديد وكبح مجال العمل بالنسبة للآخرى.

(ب) ضرورة الحصول على موافقة السلطات المختلفة من شأنه تأخير تنفيذ التشريعات (كان قلقاً بشأن أوامر الاعتقال التعسفية والسرية)، كما أنه يتيح فرصاً أكثر لمراقبة واكتشاف إساءة استخدام السلطة

مقتبس من بيانكاماريا فونتانا- مصدر سابق

مقتبس من بيانكاماريا فونتانا- مصدر سابق

ظهور طبقة بيروقراطية. خدمت في أيامها كعازل بين الشعب والحكام. وحيثما كانت حساسياتها تنتهك، كانوا يستطيعون الانغماس في مقاومة سلبية، للتساؤل، وتأخير وإعادة توجيه اثر الأوامر الصادرة من أعلى، وبذلك مارسوا شكلاً محدوداً من المحاسبة العمودية في بيئة غير ديمقراطية.

وعلى نقيض ذلك، فإن الطبقة البيروقراطية في الدول العصرية، والتي ظهرت تاريخياً وخدمت في الغالب كحاجز لحماية المواطنين قد أصبحت إلى حد كبير جزءاً من المشكلة، فهي لم تصمم أبداً لتكون مسؤولة أمام الناس، كما أن مراقبتها العليا أصبحت إلى حد معين معتمدة على الطبقة السياسية. لكن البيروقراطيات، ومن نواح كثيرة، انتزعت سلطة ملحوظة من النخبة السياسية، بما فيها وكالات مثل البنوك المركزية، مجالس البحث والتنظيم التجاري، وهكذا فإن ما بدأ كحاجز أمام أعمال الحكام المستبدين يمكن أن يراه الجمهور حالياً على أنه استبدادي. وفي النهاية، يشعر الناس أن إرادتهم يستهان بها، ويعزو ممثلو الشعب المنتخبون عدم سيطرتهم إلى تعدد الوكالات البيروقراطية.

يمكن أن تبدو فرص نجاح المحاسبة العمودية في بيئة ديمقراطية أكثر مواتاة، فمن ناحية نظرية، فإن الحاكمين والمحكومين متشابهون، حيث يتم اختيار الحاكمين من بين الناس لمدة محددة، ويمنحون السلطة مؤقتاً فقط. فإذا حكموا بشكل سيء، فإن الناس، المحكومين، يمكن ان يصوتوا لإخراجهم. وإذا أساءوا استخدام سلطاتهم، فإن الناس يستطيعون أن يطالبوا بمعاقيبتهم و/أو استقالتهم.

لكن رغم هذا، فإن المحاسبة العمودية قد أثبتت أنها غير كافية، فقد أصبحت السياسة مهنة، وبذلك اكتسبت قواعدها ومعاييرها، التي تقرها الطبقة السياسية — الذين يحكمون والذين يسعون إلى السلطة على حد سواء. إن الشفافية بالنسبة للناس نادراً ما تعتبر ميزة للحكام الذين يملكون مصلحة مكتسبة في التحكم بما يعرفه المحكومون وكيف يقدم لهم ما يجري بالضبط (ومن هنا ظهر ان الذين يحكمون يستفيدون عندما يستطيعون الاختباء وراء شكيلات الحكم ويرسمون صورة أقل من دقيقة لنشاطاتهم.

لذلك تفشل المحاسبة العمودية لعدة أسباب – الناس ليسوا على دراية كافية بنشاطات المحكومين، ولا يملكون أي سلطة للتحقيق بشكل دقيق في الانتهاكات التي ربما تكون قد وقعت- فعملية الانتخابات دورية فقط، حتى انه في الانتخابات الحرة يتم الحكم على إدارة وفق إجمالي أدائها مع الوقت، كما يتصوره الناخب وليس وفق تصرفات معينة من الإساءة.

حراسة الحراس. واليقظة الدائمة

إن المثال الذي يضربه القادة وكبار المسؤولين العموميين مهم لتحقيق وحفظ نظام نزاهة وطني كفو. لكن من سيحرس الحراس؟ بينما كانت محاكم الشعب في اليونان القديمة وروما القديمة تستطيع إدارة مهمة "المحاسبة الأفقية" فإن تعقيد الدولة الحديثة يجعل الممارسة الرسمية للمراقبة الشعبية أمراً ليس سهلاً، هناك بالطبع دور متزايد للمجتمع المدني في القيام بهذه المسؤولية (بمساعدة ثورة المعلومات)، كما ستتم مناقشته لاحقاً في هذا الكتاب المرجعي. لكن يجب أن تعتمد المراقبة الرسمية على آليات أخرى.

(٩) السلطة تقسد، والسلطة المطلقة تقسد بشكل مطلق " هذه الملاحظة جاءت في رسالة من اللورد أكتون إلى مانديل كرايتون ، ٥ نيسان ١٨٨٧.

الضوابط والزواجر في بناء المحاسبة الأفقية

إن هدف أي نظام نزاهة يتمثل في بناء نظام ضوابط وزواجر في إطار مبادئ أساسية يتفق عليها، تتجسد عادة في دستور مكتوب أو قانون أساسي. وفي الواقع فإن "حلقة فاضلة" قائمة بذاتها تتحقق، حيث تتم مراقبة المبادئ المهددة، بنفسها أو من قبل الآخرين.

هذه "محاسبة أفقية" وهي تختلف عن "المحاسبة العمودية" بمعنى أن كل واحد من العاملين مسؤول أمام الآخر على مستوى أفقي وليس مسؤولاً تصاعدياً في هيكل هرمي ذي عمق متلاش. وهذا يعني من حيث الجوهر انه لا يوجد أي شخص أو مؤسسة في وضع

تهيمن منه على الباقي. وبهذا فانه يشكل نقياً للسلطة المطلقة التي تقسد بشكل مطلق، حسب قاعدة لورد أكتون المشهورة (٩).

وعلى أية حال، يمكن إقامة حلقة قائمة بذاتها، تستند إلى النزاهة أو الخداع. فكل صاحب منصب يواجه خطورة محتملة سواء كان رئيس حكومة، قاضياً، مدققاً أو مسؤولاً صغيراً – مع أن البعض أكثر ضعفاً من الآخرين، استناداً إلى قيمة القرارات التي يتخذونها والعمليات التي يسيطرون عليها. إن حديثنا يتمثل في تأسيس نظام شفاف وقابل للمحاسبة، له هدفان رئيسيان: أولهما الحيلولة دون حدوث التحايل، والثاني جعل اللاعبين الرئيسيين يؤمنون أن هناك فرصة حقيقية لشكل التحايل.

لا يمكن ترك مراقبة الفساد فقط للمدعين العامين، وقوى القانون والنظام، ولا يمكن أن يعتمد العمل فقط على الكشف والمقاضاة الجنائية، بل يجب أن يشمل العمل مزيجاً من الترتيبات المترابطة، وهذا النهج يشمل إلى حد ما تحسين شفافية العلاقات، كما يشمل إلى أقصى حد ممكن، الحيلولة دون نشوء علاقات يمكن أن تؤدي إلى الفساد، وهو يشمل الشفافية في الشؤون المالية للاعبين الرئيسيين وأفاق القيام بمراجعات من قبل مؤسسات مستقلة يمكن أن تكون من خارج أي شبكة فساد بعينها.

ومع أن الفساد لا يمكن مراقبته بشكل كامل، فإن بالإمكان التحكم به من خلال مزيج من المعايير الأخلاقية، المقاضاة القانونية الحازمة ضد الجناة، التغيير التنظيمي والإصلاح المؤسسي.

التغيير التنظيمي

يمكن للتغيير التنظيمي في الخدمة المدنية أن يساعد على تقليص الفرص أمام الممارسات الفاسدة، فقد بدأت سنغافورة، مثلاً،

برنامجها الناجح ضد الفساد في أوائل السبعينيات بإصدار التعليمات للسكتريرين الدائمين (رؤساء الوزارات الحكومية) لجعلهم يدركون جهود الحكومة الجدية للقضاء على الفساد، والطب منهم بأن يبلغوا عن أي حالات للفساد.

كما تم الطلب من السكتريرين الدائمين أن يتخذوا إجراءات مناسبة في تلك الدوائر، لا سيما المعرضة للفساد، وقد شملت مثل هذه الإجراءات:

- تحسين طرق وإجراءات العمل لتقليص التأخير.
- زيادة كفاءة الإشراف لتمكين كبار الضباط من ضبط ومراقبة عمل رؤوسهم.
- تدوير عمل الضباط لضمان ألا يبقى أي ضابط أو مجموعة من الضباط لفترة طويلة جداً في وحدة عاملة واحدة.
- القيام بعمليات فحص مفاجئة لعمل ضباطهم.
- وضع الترتيبات الأمنية الضرورية لمنع الأشخاص غير المخولين من الوصول إلى منشآت الدائرة.
- مراجعة إجراءات مكافحة الفساد، كل ثلاث إلى خمس سنوات، بهدف إدخال تحسينات جديدة. (١٠)

إصلاح البرامج والسياسات

يمكن أحياناً إصلاح البرامج العامة التي ينتابها الفساد بإعادة تصميمها. (١١)

إن الإمكانية الأولى، والخيار الأفضل في أغلب الأحيان، تتمثل في إلغاء البرامج، فكثير من الدول لديها قوانين وتعليمات لا تخدم أي هدف عام عريض حتى وإن أديرت بنزاهة، فهي يمكن وينبغي وقفها (مع أن هذا يفرض التساؤل فيما إذا كانت صممت بطريقة معقدة لخلق فرص فساد أمام الذين يديرونها). ويمكن لبرامج أخرى أن تخدم كوظيفة صالحة في دولة تعمل بشكل جيد. لكنها ليست فعالة حيث يكون الفساد متفشياً.

ثانياً : يمكن الحفاظ على الهدف الأساسي للبرنامج. لكن يعاد تصميمه لجعل مراقبته اسهل وابسط. ومثال ذلك، إذا كانت الكفاءة الاقتصادية هدفاً للبرنامج، فعندها يمكن للإصلاحات أن تطبق خطأً قانونية مستندة إلى السوق. لكن التبسيط (مثل تقليص عدد الخطوات المطلوبة للحصول على الموافقات الحكومية والدفعات للسلع الموردة) لن يؤدي دائماً إلى تقليص الفساد إذا كانت القوانين صارمة جداً، فالصرامة البيروقراطية تخلق في أحيان كثيرة، سلوكاً غير مشروع من جانب الموظفين العموميين ومقدمي الخدمات. وهكذا فإن التبسيط سوف ينجح عندما لا يكون اعتباطياً مغرطاً، وإذا انتهج كبار المسؤولين أو مسؤولو تطبيق القوانين المستقلون إجراءات مكافحة الفساد بشكل حازم.

كما يمكن للخصخصة (نقل المشاريع التي تديرها الدولة إلى القطاع الخاص) أن تؤدي إلى تقليص الفرص أمام الممارسات

(١٠) جون اس. تي. كوا، "تجربة سنغافورة في كبح الفساد"، في "الفساد السياسي" وهو كتاب مرجعي من تحرير أونولدهايدنهايمر. نيو برونزويك. Transaction Publishers ، ١٩٨٩.

(١١) سوزان روز – أكرمان ١٩٧٨، "الفساد: دراسة في الاقتصاد السياسي" نيويورك، مطبعة أكاديميك. روبرت كليتغارد، ١٩٨٨، "السيطرة على الفساد"، بيركلي، جامعة كاليفورنيا.

(١٢) "بوليفيا تمهد طريق مكافحة الفساد"، صحيفة ميامي هيرالد، ٣٠ أيلول، ١٩٩٨. لكن الاعلان عن مقدار الرسوم في الاماكن العامة لم يؤد إلى نتيجة إيجابية في نيجيريا. فاللصقات يجري تجاهلها، ومع أن الجمهور يعرف المالذي ينبغي أن يدفعوه، لكنهم لا يزالون يكرهون على دفع مبالغ إضافية للمسؤولين (من حديث مع توم سويار، آب ٢٠٠٠).

الفاسدة، لأن طرق المحاسبة في القطاع الخاص والحاجة إلى التشغيل لتحقيق نتائج مربحة، تخلق حواجز قوية للإدارة لتنفيذ استراتيجيات داخلية لمكافحة الفساد. ويذهب بعض دعاة الخصخصة إلى حد القول إنها "استخدام مرزبة لكسر حبة بندق". يجب أن تكون هناك أسباب اجتماعية واقتصادية وسياسية وجيهة تؤيد الخصخصة

ناهيك عن الإصلاح

لمكافحة الفساد قبل طرق ذلك الطريق. وعلاوة على ذلك، يمكن أن يكون هناك خطر بخلق وضع احتكاري في القطاع الخاص، من خلال الخصخصة (مثل المياه والخدمات العامة الأساسية الأخرى) حيث يمكن القضاء على الفساد على مستوى ضئيل بينما تطبق ممارسات مسيئة أخرى.

إذا كان الفساد نتيجة ندرة فوائد البرنامج، فانه يمكن زيادة حجم البرنامج، وربما تحويله إلى

مبادرة تأهيل، لكن إنهاء الندرة لا يؤدي بالضرورة إلى إنهاء الفساد. وسيظل المسؤولون في حاجة ليقفروا من هو مؤهل للاستفادة من البرنامج، لذلك ستحتاج الحكومة إلى وضع معايير واضحة يمكن لن هم في الخارج أن يقيموها بسهولة. فإذا كانت مؤهلات البرنامج محددة بوضوح، بالنسبة للمدة والطبيعة، تكون الدولة مهيأة لدعم هذه الحقوق، ويكون السعي إلى الرشاوى أو دفعها اقل احتمالاً. ومرة أخرى يجب على الإصلاحات أن تتمشى مع قدرة البلد.

الصمت الإيجابي

تشمل الإصلاحات الأخيرة في بوليفيا تعميم الإجراءات والتكاليف. وسيكون على جميع المكاتب الحكومية تعليق ملصقات توضح العمل الورقي المطلوب والتكاليف الصحيحة لكل معاملة، لمنع موظفي الحكومة من المطالبة برشاوى.

كما يطبق "الصمت الإيجابي" عندما يتقدم المواطنون بطلب الحصول على رخص مهنية أو تسجيل سيارة أو شهادات حكومية أخرى، حيث تعتبر طلباتهم موافقاً عليها بشكل آلي إذا لم ترفض خلال ١٥ يوماً. إن عبارة "عد غداً" مشهورة في بوليفيا، وهي في حقيقة الأمر تعني "عد بالنقد"، ووفقاً للإصلاحات، فإنه ليس هناك ضرورة للمواطنين "العودة غداً" فانهم يحتاجون إلى الانتظار ١٥ يوماً فقط لتنفيذ "الصمت الإيجابي". (١٢)

عائق أمام الإصلاح

(في أوكرانيا) يحتكر البيروقراطيون السلطة الفعلية من خلال هيكل قيادة على الطريقة السوفياتية يسمونه "الجهاز". ويستطيع هذا الجهاز تعطيل القرارات بواسطة تأخيرها أو تعديلها. و نتيجة لذلك، أصبحت الوزارات غير قادرة على تطوير مبادرات أو برامج خاصة بها. وهذا الوضع يضعف المسؤولية الوزارية ويوجد بيئة مؤسسية صالحة لنمو الممارسات الفاسدة.

ويقوم الجهاز كل جهود الإصلاح. بكل ما لديه من قوة. وعلى سبيل المثال، فإن مبادرة وزارة العدل لمكافحة الفساد – عملية الأيدي النظيفة – قد تم تخريبها علناً بواسطة المسؤولين، وخاض البيروقراطيون الاقوياء معركة ضارية ضد الإصلاحات. ونجحوا في إضعاف العناصر الأساسية في هذه السياسة، وفي تجميد الاموال التي تم تخصيصها للعاملين في القضاء والشرطة (والذين يتقاضون اجورا مئذنية ويفتقرون التدريب).

"السيطرة على الفساد: كتيب برلماني"،

المركز البرلماني الكندي ١٩٩٨، ص ٤٥

نزاهتها. لا يمكن للمجتمع المدني أن يطلب معايير من الذين في الحكومة أعلى مما هو مستعد لوضع معايير لنفسه...

إشراك المجتمع المدني

حيثما فشلت المحاولات الصادقة لمكافحة الفساد، فقد كان هنالك عنصر مفقود بشكل عام هو مشاركة المجتمع المدني. وقد ذكرت صحيفة "تايمز أوف انديا" أن: "الحاجة تدعو أولاً إلى التصدي لتقبل الناس للفساد كحقيقة حياتية وقنوطهم العام". (١٣) إن لعظم الناس في المجتمع المدني مصلحة أساسية في وجود نظام نزاهة كفؤ: القطاع الخاص، الزعماء الدينيين، الصحافة، المهن، وفوق كل ذلك، المواطن العادي الذي يتحمل وطأة الفساد على أساس يومي. إن مشاركة المجتمع المدني أمر حاسم لنجاح أي استراتيجية لمكافحة الفساد، وهذا الكتاب المرجعي يعطي أمثلة من مختلف أنحاء العالم على الطرق التي يبداً بها المجتمع المدني بالقيام بدور أكثر جدوى. (١٤)

يمكن بعض الحلول في المجتمع المدني نفسه، ومثال ذلك الحاجة إلى تغيير لا مبالاة الجهود أو تساهله إزاء الفساد، لكن المجتمع المدني أيضاً جزء من المشكلة، فالنشاطات الرسمية لا تجري في فراغ (١٥)، فالجمهور هو الذي يقوم في الغالب بدفع الرشاوى كما أن نقطة التلاقي بين القطاعين الخاص والعام هي في الغالب، النقطة التي يزدهر عندها الفساد الكبير وتدفع الرشاوى الضخمة. وهكذا، فإن أي محاولة لتطوير استراتيجية لمكافحة الفساد، والتي تفشل في إشراك المجتمع المدني، تهمل واحدة من أنفع وأقوى الأدوات المتاحة، وبالطبع فإنه في كثير من الأقطار التي ينتشر فيها الفساد، فإن المجتمع المدني ضعيف أو لا مبال أو في المراحل الأولى من الحشد والتنظيم، لكن هذه ليست أسباباً لإهمال دورها حيث يمكن لمشاركة مجتمع مدني ناشئ أن يوفر القوة والحافز لتطوير آخر لاستراتيجية لمكافحة الفساد.

لكن لا يعني أن المنظمات غير الحكومية ليس لها مشكلات خاصة بها: مشكلات الفساد والمصادقية، فقد أسس الكثير منها، ببساطة، كوسيلة للوصول إلى الأموال من الوكالات التنموية، وكثير منها يدير شؤونه دون شفافية وفي غياب المحاسبة، كما أن بعضها في واقع الأمر، مشاريع إجرامية تستتر برداء المجتمع المدني، ومثل هذه المنظمات بيئة السمعة لا تؤدي فقط إلى خلق عدم الثقة العامة للمجتمع المدني ككل، لكنها أيضاً تسليح النقاد في مناصب متنفذة، الذين يودون ضمان تجريد المجتمع المدني من القدرة.

ربما تكون نقطة انطلاق جيدة للمجتمع المدني ان يقوم أولاً بتفحص شرعية ومعايير مؤسساته الرئيسية، ويقرر الطرق لتقوية

(١٣) إفتتاحية يوم ١٠ أيار، ١٩٦٤، ص ٦. وقد اقتبس منها ديفيد بابلي في مقال بعنوان "تأثيرات الفساد في بلد نام" والذي ظهر في ربيعة ويسترن بوليتيكال، ص ٧٢٣. (١٤) في الواقع، فإن المجتمع المدني فعل ذلك في الماضي. انظر المناقشة الختامية في الفصل الخاص بدور القطاع الخاص. فعندما تم إقرار تشريع لمكافحة الفساد في المملكة المتحدة عام ١٩٠٦، قام المؤيدون بتشكيل منظمة غير حكومية أطلقوا عليها اسم "رابطة منع العمولات السرية والرشوة" والتي ضمت في عضويتها عمليا كل المصرفيين والتجار القياديين. وقد قامت الرابطة بمراقبة تطبيق القانون الجديد، وكانت في كثير من الأحيان تقوم بنفسها برفع الدعاوى القضائية ومتابعتها. وقد أدى ذلك، ومعه الاحكام القاسية التي كان يصدرها القضاة ضد المدانين، إلى إحداث تغيير ملموس في المواقف. وقد تأسست رابطة مماثلة لمكافحة الفساد في ألمانيا.

(١٥) انظروا مناقشة جيمس كولمان، "أسس النظرية الاجتماعية" (كامبريدج، ماساشوسيتس: مطبعة بيلكتاب، ١٩٩٠) في "Vito Tanzi"، الفساد، النشاطات الحكومية، والاسواق، ورقة عمل لصندوق النقد الدولي، آب ١٩٩٤.

مستديمة وعادلة.

نتائج الفساد

كما هو معروف، فإن الفساد يُؤدّ خيارات خاطئة. فهو يشجّع التنافس على تعاطي الرشوة، بدلاً من التنافس على جودة وأسعار السلع والخدمات. وهو يثبّط تطوير سوق تجارة صحيّ، وفوق كل شيء، فإنه يشوّه ويحرّف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، مُلحقاً أشدّ الضرر بالبلدان النامية. وفي كثير من الأحيان، يعني الفساد بأنه يتعين على البلدان الأكثر فقراً في العالم، والتي هي الأقل مقدرة على تحمّل التكاليف، أن تدفع ليس فقط ثمن فساد مسؤوليها، بل وثمن فساد الشركات من البلدان المتقدمة كذلك. وعلاوة على ذلك، تدلّ الشواهد على أنه إذا لم يحتو الفساد، فإنه سيكبر ويتضاعف، فما إن تتمّ مأسسة نمط ناجح من الرشوات حتى يصبح لدى المسؤولين الفاسدين الحافز للمطالبة برشاوى أكبر. مولّدين بذلك "ثقافة" الخروج على المبادئ القانونية، والتي تولّد بدورها عدم فاعلية السوق.

وما إن يفقد المديرون سلطتهم الأدبية، من خلال إنتشار الفساد على مستويات عليا، حتى تتلاشى قدرتهم على السيطرة على مروضيهم.

وهناك تكاليف كثيرة ترتبط في أذهاننا بالفساد. لكنّه ليس بالأمر المستغرب ألا يكون هناك سوى القليل من الأدلة القاطعة على مدى حدوث وعظم حجم الفساد. وتشير الدراسات الإستطلاعية لمجتمع الأعمال بأن المشكلة تتباين تبايناً كبيراً بين بلد وآخر، وبأنه حتى داخل البلد الواحد، فإن بعض الدوائر الحكومية (مثلاً جمع الجمارك والضرائب) تكون عرضة للفساد أكثر من غيرها.

وتشير الدراسات الإستطلاعية أيضاً إلى أنه عندما يكون الفساد مستوطناً، فإنه يفرض كلفة عالية بشكل غير متكافئ على الأعمال الصغيرة. والأهم من ذلك، فهو أن الكلفة الأثقل ليست في الرشاوى نفسها، بل في التشويّهات الإقتصادية التحتية التي تحدّثها، وفي تقويض الأسس التي تقوم عليها مؤسسات الإدارة والحكم.

والقضية هنا ليست قضية أدبية أو ثقافية. فهناك حاجة لإحتواء "الفساد الكبير" (١). وهو (تلك الرشاوى، أو العمولات الضخمة، التي تُعرّض أو تُدفع بواسطة مجتمع الأعمال في الدول الصناعية في سعيه للحصول على طلبيات شراء حكومية في البلدان النامية وبلدان وسط وشرق اوربا) وذلك لأسباب عملية. فنظراً الى أن هذه البلدان تواجه التحدي بأن تحافظ على مستويات المعيشة فيها، أو تحسّنها، لذلك فليس هناك من بلد يستطيع تحمل عدم الفاعلية الذي يصاحب الفساد. وتواجه الديمقراطيات الناشئة على الأخص مخاطر سياسية كبيرة إذا لم يتمّ إحتواء الفساد، نظراً لأنه يستطيع أن يُضعف، إلى حد كبير، من سلطة ومقدرة الدولة التي لم يشتدّ عودها بعد.

والأمر اللافت للنظر هو أنه لا يزال هناك أناس في الشمال ممّن يعتقدون بأن الرشاوى تُسرّع في إستلام الخدمات من إدارة فاسدة، والذين يجادلون بأن الفساد يساعد على تزييت عجلات اقتصادٍ بطيء الحركة ويخضع لتنظيمات وأنظمة مبالغ فيها.

لكن الدراسات الإستطلاعية في تنزانيا تظهر أن العكس هو الصحيح: فما إن يُصبح شخص ما معروفاً بأنه على إستعداد لدفع رشاوى. حتى يقف البوابون الآخرون في حالة استنفار، فيتعرض هذا الشخص للتأخير، ويتم أخضاعه لأشكال إضافية من الابتزاز

الفصل الرابع

نظام النزاهة الوطني

شُيّد البنيان بواسطة معماريين يمتازون بأعلى درجات المهارة ودقة الصنعة والأخلاص، أساساته متينة وحجيراته جميلة، وأيضاً: ترتيباته مليئة بالحكمة والنظام، ودفاعاته منيعة من الخارج. وتمّ تشييده لكي يبقى خالداً أبداً الدهر، هذا إذا كان لعمل الإنسان أن يطمح بحق إلى ذلك. ومع ذلك، فإنه قد ينهار، في ساعة، نتيجة عمل أحمق، أو فساد أو إهمال القيمين عليه: أبناء الشعب. فالجمهوريات تقوم بفضل ما يتمتع به المواطنون من فضائل وحب العمل للمصلحة العامة، ونكاه، وهي تسقط عندما يتم إبعاد الحكماء عن مجالس الحكم، لأنهم يتجرأون على أن يكونوا صادقين ومستقيمين، وعندما يكافأ المتهتكون والمستهترون، لأنهم يتملقون الناس بقصد التغيرير بهم وتضليلهم.

د. ساخيداناند سيها
ألقيت أثناء ترؤسه للجلسة الافتتاحية
للجمعية الدستورية في الهند،
٩ كانون الأول ١٩٤٦.

دفاعاً عن الإصلاح

الفساد يُقوّض التطوّر الديمقراطي، ويعرقل أداء المؤسسات العامة والاستخدام الأمثل للموارد. وهو يغذّي السرية والقمع. وفي نهاية المطاف، فإنه يحرم المواطنين الأكثر ضعفاً في المجتمع من النمو والحصول على نوعية أفضل من الحياة.

وفي حين أنه قد يكون من الممكن، نظرياً على الأقل، ترويض الفساد بأسلوب استبدادي ودكتاتوري باستخدام "العصا الغليظة" إلا أن هذا التكالب المستमित على الفساد، وغيره من إساءات استعمال السلطة من جانب الإدارات الشمولية (أو الأنظمة التفردية) يدل على أن هذا يمكن أن يكون مؤقتاً فقط.

إن تشجيع النزاهة الوطنية في جميع المجالات هو أمر مهم جداً، لأي عملية إصلاح مستديمة. وبواسطة رفع مستويات النزاهة الوطنية فإنه من الممكن تقليل الفساد، وهذا النهج ضروري جداً، إذا أردنا عدم إجهاض الجهود الأخرى الهادفة إلى تشجيع وتعزيز تنمية

(١) مصطلح "الفساد الكبير" عمل به بدءاً من قبل جورج مودي ستيفارت، رجل الأعمال البريطاني المولود في غرب الهند، وهو أول رئيس مجلس إدارة فرع الشفافية الدولية في المملكة المتحدة.

أثناء محاولته إتمام معاملته، وعلى العكس من ذلك، فإن أولئك الذين يرفضون أن يدفعوا عند البوابة الأولى فإنهم يوسمون بأنهم لا يدفعون، وبالتالي فإنهم لا يستحقون أن يضيع البوابون الآخرون الجهد والطاقة من أجل إستغلالهم.

وتشير الدلائل أيضاً إلى أن الفساد يرفع من تكاليف السلع والخدمات ويشجّع الإستثمارات غير المنتجة، ويقود الى تدهور في نوعية خدمات البنى التحتية.

وتظهر تقارير عن الفساد يومياً في وسائل الإعلام، وهي تثبت بأن الفساد ليس مشكلة تخص البلدان النامية فقط، وأظهرت الأحداث الأخيرة في أوروبا وأمريكا الشمالية، بكل جلاء، بأن الفساد هو موضوع لا تستطيع البلدان المتقدمة أن تدعي لنفسها تفوقاً فيه من الناحية الأدبية. فالبلدان المتقدمة تلعب دوراً رئيسياً كدول مانحة للرشوة في العمليات التجارية الدولية، كما أنها تعاني من فساد داخلي، خاصة الفساد السياسي، كظاهرة متنامية.

الاستجابة للتحدي

حتى وقت قريب، ظلت المبادرات لتحسين معايير الحكم في كل أنحاء العالم تغفل ما يبعد بأن يكون النهج الأكثر أهمية من كل ما عداه: صوغ نظام وطني للنزاهة للبلاد بطريقة نظامية وواعية. وحتى هذا التعبير هو تعبير حديث العهد، حيث برز الى حيز الوجود من مناقشات ضمن حركة "الشفافية الدولية"، وتم الترويج له في أوساط عامة الناس بواسطة وكالات التنمية.

وفي حين أن المفاهيم الأساسية والأسس التي يرتكز عليها نظام النزاهة بحاجة الى أن تكون مفهومة بوضوح، كذلك فإنه من المهم بالقدر نفسه أن تكون الحلول الناشئة عنها ذات طابع عملي وواقعي. وأكثر من ذلك، فإن الحلول يجب أن تكون مرتبطة بالأجزاء الأخرى من النظام الأجمالي: ومن هنا تأتي الحاجة لنهج كلي شمولي بأن الكل اكبر من مجموع الأجزاء، وقد فشلت الكثير من استراتيجيات مكافحة الفساد بسبب أنها كانت تركز اهتمامها على مساحة ضيقة. أي انه ليس هنالك حلول سهلة.

ولكن ما هو "نظام النزاهة الوطني"؟

أصبح من المتفق عليه عموماً، هذه الأيام، أن الحكومة الحديثة بحاجة الى نظام للمحاسبة. وبدون ذلك، لا يستطيع أي نظام أن يعمل بطريقة تعزز المصلحة العامة، بدلاً من تلبية المصالح الخاصة لأولئك الذين في السلطة.

ومن حيث الجوهر، فإن المهمة المطلوبة في البلدان النامية، وتلك التي تعيش مرحلة إنتقالية، هو أن تتحرك بعيداً عن نظام يعمل من الأعلى للأسفل: نظام تقوم فيه نخبة حاكمة مستبدة بإصدار أوامر يطيعها بدرجة كبيرة أو صغيرة أولئك الذين يقفون في الأسفل، والنهج المطلوب هو أن تتحرك بدلاً من ذلك نحو نظام من المحاسبة الأفقية، نظام يتم فيه تشتيت السلطة، بحيث لا تعود حكرأ على أحد، وحيث كل واحد مسؤول عن عمله على نحو منفصل.

في مثل هذا النظام، يجب أن تكون هناك صحافة حرة، لكن يجب أن تحترم الصحافة حدوداً معينة تفرض بواسطة القانون، وتتفادى، مثلاً، شن هجمات تؤدي الى تشويه الأفراد. ذلك أنه حتى الصحافة

الحرّة يجب أن تكون مسؤولة، ليس فقط ربما أمام مجلس للصحافة (والذي قد يكون أو لا يكون هيئة قانونية) بل وأيضاً وفي النهاية أمام المحاكم. ومن جانبها فإن المحاكم لا تعود "خادمة" للنخبة الحاكمة، بل إن عليها أن تتصرف باستقلالية، وأن تفرض حكم القانون، والحكم في ظل القانون، ومع ذلك، فإن هذه الاستقلالية ليست مطلقة، فالقضاة مسؤولون عن قراراتهم الفردية من خلال نظام للإستئناف، وكل قاض مسؤول عن نزاهته وجدارته، أو نزاهتها وجدارتها، أمام هيئة أخرى مثل البرلمان أو لجنة الخدمات القضائية.

وبدورها تكون هذه الهيئة مسؤولة أمام جهة أخرى، وفي النهاية أمام الشعب من خلال صندوق الاقتراع، وبهذا فإن خيوط المحاسبة تربط معاً جميع العناصر المختلفة، أو "الأعمدة"، وبهذا الربط فإنها تسند وتقوي بعضها البعض.

وبموجب نظام "المحاسبة الأفقية" (٢)، تُقام "دائرة فاضلة" متقنة الصنع إلى حد الكمال، يقوم كل طرف من أطرافها بدور الحارس والمحروس، والرقيب والمراقب. إنها دائرة تلغي، وفي الوقت نفسه تذيب، على السؤال القديم جداً: ومن يحرس الحراس؟

لكن خلق "الدائرة الفاضلة" من السهل الحديث عنه، ومن الصعب عمله، فلكي نستطيع ذلك يتوجب التخلص من تقاليد وعادات قديمة، ويبدو أن هذه العملية سوف تستغرق جيلاً كاملاً، وربما أجيالاً، قبل أن نستطيع ممارستها بإتقان. وحتى عندما نصل إلى هذه المرحلة فإن جعلها تبلغ حد الكمال سيبقى أمراً يصعب تحقيقه.

وفي حين أن الموجة المعاصرة من الديمقراطية كانت تعدّ بالكثير من النجاح إلا أن المكاسب الديمقراطية التي تم تحقيقها تقف مهددة ومعرضة لخطر السقوط، بسبب الظواهر إياها، التي كان يؤمل من الديمقراطية أن تقضي عليها، ألا وهي الفساد، إساءة استعمال السلطة، والمحاباة.

إن الديمقراطية هي ببساطة أن نضع موضع التنفيذ شكلاً مختلفاً من المحاسبة العمودية، نزولاً إلى أسفل، لا صعوداً إلى أعلى. لكن الحاجة إلى تجديد وسائل وأدوات الحكم هي شيء أعمق كثيراً من مجرد الانتقال من النظام الشمولي إلى نظام يستطيع الناس فيه أن يعربوا عن آرائهم بالنظام.

وهكذا، فإن الانتقال يكون من نظام المسؤولية العمودية، وليكن هذا طاعية أو قيادة الدولة ذات الحزب الواحد، إلى نظام يتميز بالمحاسبة الأفقية، والذي وفقاً له يكون هناك نظام من وكالات الكبح والرقابة المصممة للتحقق في إساءات استعمال السلطة من قبل وكالات أخرى ومن قبل الحكومة، وتشتمل هذه الوكالات على: المحاكم، المحاكم الانتخابية المستقلة، المدققين العامّين، البنوك المركزية، النقابات المهنية، البرلمانات (ولجان الحسابات العامة) ووسائل الإعلام الحرة والمستقلة.

لكن مسيرة المرحلة الإنتقالية تمرُ بطيئة ومؤلة. ففي بعض المجتمعات لم تكن أكثر من إعادة تأهيل ما كان قائماً هناك من قبل، وفي مجتمعات أخرى، خاصة في أوروبا الشرقية، كانت عبارة عن بناء دولة حديثة من الأساس بالمعنى الحرفي للكلمة. فلا يوجد هنا ذكريات مؤسسية عن أزمان المحاسبة الأفقية، ولا ذكريات حياة عن كيف كانت الأشياء، وكيف يمكن أن تكون مرة أخرى؟

وعندما يتم تصميم آليات المحاسبة هذه كجزء من مجهود وطني للحد من الفساد، فإنها تشكل "نظام نزاهة"، وهذا النظام من الزواجر والضوابط مُصمّم لتحقيق محاسبة بين الأجهزة والوكالات المختلفة داخل الحكومة ويدير النظام تضاربات المصالح في القطاع العام، ويشتت السلطة بفعالية ويختصر أو يحد من الأوضاع التي قد

ينشأ فيها تضارب في المصالح، أو يكون لها تأثير سلبي على المصلحة العامة. ويشتمل هذا على المحاسبة، والشفافية، والوقاية، والعقوبة.

ويُجسّد نظام النزاهة رؤية شاملة للأصلاح معالجاً الفساد في القطاع العام من خلال عمليات حكومية (مواثيق أو مبادئ للقيادة، وتغييرات تنظيمية، وإصلاحات قانونية، وإصلاحات إجرائية في البيروقراطيات .. الخ). ومن خلال إصلاحات مدنية، وحتى لو كان الفساد مستوطناً، فإنه لا يعدو كونه نتيجة أوجه ضعف وقصور داخل النظام بأكمله. لذلك يجب أن ينصب الاهتمام الأساسي على إصلاح وتغيير الأنظمة، لا على إلقاء اللوم على الأفراد.

وأشار بعض قراء النسخ الأولى من هذا الكتاب المرجعي إلى أنه – أي الكتاب – يتبنى نهجاً للإصلاح من الطراز القديم من الأعلى للأسفل، والذي لا يتماشى مع الفكر المعاصر، لكن هذا يغفل النقطة الجوهرية. فكما سنرى لاحقاً، فإن الصرح الحكومي بأكمله يتم دعمه وتنشيطه ويتم الحفاظ على نزاهته (أو تقويضها) بواسطة عملية تتجه من أسفل إلى أعلى، وكما يقال في أحيان كثيرة فإن "السمة" قد تفسد من رأسها" والفساد قد يرشح الى أسفل، من خلال الممارسات غير الحسنة للقيادات، لكن ما يشكّل خط الدفاع الأخير للمجتمع هو الوعي الشعبي، ثم الغضب الشعبي، إذا كان له ما يبرره.

وعندما يفشل كل شيء آخر فالرادع الأخير هو الثورة. لكن الافتراض الذي يشكل الأساس للنهج الذي نقدمه هنا هو أن التدرج وليس الثورة، يمكن أن يكون طريقة فعّالة ومفضّلة للمشاركة المجتمعية – من خلال العمليات الديمقراطية التي يشارك فيها كل من القطاع الخاص، ووسائل الإعلام، والمهن الحرة، والكناش والمساجد، وكذلك المنظمات غير الحكومية. وهكذا فإن الإصلاح يمكن البدء فيه ودعمه ليس فقط بواسطة السياسيين وصانعي السياسة، بل أيضاً بواسطة أعضاء المجتمع المدني.

إن البرامج الإصلاحية، خاصة تلك التي في البلدان النامية والبلدان التي في مرحلة التحول والانتقال والتي تمت بدعم من وكالات دولية أو مانحة، كانت تميل للتركيز على مجال واحد معين واستثناء المجالات الأخرى.

وهذه هي استراتيجيات "العمود الواحد" وفي كثير من الأحيان كان الاختيار يقع على "العمود" الذي يعتبر "أمنأ" نسبياً وعلى حساب معالجة أو التطرق للمجالات الأكثر صعوبة والأكثر تحدياً. ومما لا ريب فيه أن برنامجاً إصلاحياً ضمن "نظام النزاهة الوطني" يستطيع أن يتسع لنهج تدريجي، لكن هذا يجب تنسيقه وضمن حدود برنامج كلي والذي يحتضن كل واحد من المجالات ذات الصلة، وعلاقاتها المشتركة مع آخرين.

والأساس الذي يستند إليه نهج نظام النزاهة هو الإيمان بأن جميع القضايا المتصلة بشؤون الحكم، والتي تحظى بالعاية – تنمية الأهلية أو القدرة والتكيف أو التوافق بناء على النتائج والمشاركة الشعبية، وتشجيع النزاهة الوطنية – بحاجة الى تناولها بطريقة كلية. والأهداف الإجمالية ينبغي أن تشتمل على:

– الأجهزة، أو الإدارات الحكومية، التي هي في نفس الوقت فعّالة ومجدية، والتي تسهم في تنمية مستدامة.

– عمل الحكومة بموجب القانون، مع حماية المواطنين من التعسف (بما في ذلك انتهاكات حقوق الإنسان)

– استراتيجيات تنمية تأتي بالفوائد للأمة ككل، بما في ذلك الأعضاء الأكثر فقراً وضعفاً، وليس للنخب فقط.

بناء نظام نزاهة وطني متماسك

الهدف

الهدف النهائي من إقامة نظام نزاهة وطني، هو جعل الفساد مشروعاً عالي المخاطرة و منخفض المردود وبناءً عليه، فإن النظام مصمّم لمنع حدوث الفساد في المقام الأول، بدلاً من التعويل على إيقاع العقوبة بعد حدوثه.

ويوجد في كل بلد بالفعل نظام للنزاهة الوطني من نوع ما، مهما كان هذا النظام مُحرفاً أو غير فعّال. ويساعد المفهوم في جعل الإصلاحيين يركزون إهتمامهم على وجهة النظر الهولستية (او الكلية). وكما سنرى فإنه ليس كافياً أن نولي عنايتنا لعنصر واحد، أو عمود واحد في النظام، بمعزل عن العناصر الأخرى.

وعلى سبيل المثال، فقد تم في كينيا مؤخراً بذل مجهود كبير لتقوية القدرات الخاصة بالعمليات المتعلقة بمكتب المدقّق العام. لكن مع أن تقارير المدقّق العام يتم إبرازها على نطاق واسع في وسائل الإعلام، إلا أن هذه التقارير ذات المستوى المهني العالي أصبحت تقابل بالتجاهل، نظراً لأن بقية النظام لا تزال عاجزة عن القيام بوظيفتها أو بوظائفها.

تصوروا اذا شئتُم أن نظام النزاهة الوطني مُقام على هيئة معبد يوناني:

معبد بسقف – النزاهة الوطنية التي تستند عند كل واحد من طرفيها على مجموعة من الأعمدة يكون كل واحد منها بمثابة عنصر من عناصر نظام النزاهة الوطني. عند أحد طرفي المعبد تقوم الأعمدة المؤسسية – القضاء، البرلمان، مكتب المدقّق العام، المحتسب، وسائل الإعلام الحرة، المجتمع المدني وما شابه. وعلى الطرف الآخر للمعبد تمثل الأعمدة الأدوات الرئيسية التي ينبغي أن توضع تحت تصرف المؤسسات من أجل أن تكون فعّالة. وعلى سبيل المثال فإن وسائل الإعلام يجب أن تتمتع بحق حرية التعبير، وأن يتمتع المجتمع المدني بمساحة قانونية يستطيع فيها أن ينظّم نفسه وأن يقوم بعمله.

وتستقر على سقف المعبد ثلاث كرات مستديرة: "توعية الحياة"، "حكم القانون" و "تنمية مستدامة".

أما المعبد نفسه، فإنه يقوم على أساسات وقواعد تتشكل من الوعي العام وقيم المجتمع. فإذا كان الوعي العام عالياً والقيم قوية، فإنها سوف تدعم الأعمدة التي تستقر فوقها لتعطيها قوة إضافية.

من جهة أخرى فإذا كان المجتمع لامبالياً، وغير يقظ، أو إذا كانت القيم غائبة على نطاق واسع، تكون أسس البناء ضعيفة. عندئذ تكون الأعمدة فارغة وغير متينة، وتفتقر للدعامات الضرورية التي تساعدنا على أن تصون نزاهة الأمة.

إن "الأعمدة" مستقلة، لكن قوة كل واحد منها قد تختلف عن قوة الآخر. فإذا ما ضُعب أحد الأعمدة، ازداد الثقل الواقع على عمود آخر أو أعمدة أخرى. وإذا ما ضُعبت عدة أعمدة فإن الحمل يميل في نهاية المطاف، الشيء الذي يجعل "الكرات المستديرة" –التنمية المستدامة، وحكم القانون، ونوعية الحياة – تتدحرج وتسقط على الأرض، وتتحطم فينهار الصرح كله، ويقع في حالة من الفوضى.

إن الأعمدة الحقيقية قد تتباين من مجتمع لآخر، بعضها سوف يكون أقوى، وبعضها سوف يكون أضعف. ولكن سيكون هناك دائماً عمليات تناوب للتكيف مع هذا الوضع على سبيل المثال، فإن النقص النسبي في حرية الصحافة في سنغافورة، تم تعويضه بمكتب

نشط لمكافحة الفساد.

وفي حين أن هناك اختلافات في شتى أنحاء العالم، حول أعمدة النزاهة، إلا أن (٣) الأعمدة المتعارف عليها لمجتمع يسعى لحكم نفسه بطريقة مسؤولة تشتمل على:

* السلطة التنفيذية

* البرلمان

* القضاء

* الإدارة العامة، أو الحكومية

* وكالات الرقابة (لجنة الحسابات العامة، المدقق العام،

المحتسب، الشرطة، وكالة مكافحة الفساد ... الخ)

(٣) أول مرة تمّ فيها استخدام عبارة "أعمدة النزاهة" بهذا المعنى بواسطة إبراهيم سوشي من منظمة "الشفافية الدولية" في تترانيا، ومنذ ذلك الحين أصبحت تستعمل في عدد كبير من المؤلفات.

- * المجتمع المدني بما فيه القطاع الخاص والمهني
- * وسائل الإعلام
- * الوكالات الدولية

أعمدة القواعد والممارسات

يوجد لكل واحد من "الأعمدة" المؤسسية لنظام النزاهة الوطني مجموعة من "القواعد والممارسات" المركزية التي تشكل تنمّة له. وهذه القواعد والممارسات هي بمثابة "صندوق أدوات" يُستخدم بواسطة المؤسسات المختلفة، أو أنه يدعمها كأساس إضافي. ويعتبر غياب

نوعية الحياة

سيادة القانون

تنمية مستدامة

نزاهة وطنية

المثليون والدوليون

القطاع الخاص

المجتمع المدني

وسائل الإعلام

الخدمة العامة

وكالات الرقابة

المحتسب

المدقق العام

السلطة القضائية

السلطة التنفيذية

السلطة التشريعية

الوعي العام

قيم المجتمع

القواعد والممارسات المركزية مؤشراً واضحاً على الضعف. وهي لا تقتصر بالضرورة على أي عمود واحد معين، كما يبين لنا الجدول التالي:

العمود المؤسسي	القواعد والممارسات المركزية المطابقة
السلطة التنفيذية	قواعد تضارب المصالح
الجلس التشريعي/البرلمان	انتخابات نزيهة
لجنة الحسابات العامة (في المجلس التشريعي)	السلطة لمحاسبة كبار المسؤولين
المدقق العام	اعداد التقارير العلنية
الإدارة الحكومية	أخلاقيات الإدارة الحكومية
القضاء	الاستقلالية
وسائل الإعلام	حق الوصول الى المعلومات
المجتمع المدني	حرية التعبير
المحتسب	ادارة السجلات
وكالات الرقابة/ مكافحة الفساد (٤)	القوانين النافذة والواجبة النفاذ
القطاع الخاص	سياسة التنافس، وقواعد المشتريات الحكومية
المجتمع الدولي	مساعدة متبادلة فعالة قانونية / قضائية

إن القواعد والإجراءات ليست مقصورة، بالطبع، على العمود المؤسسي المخصصة له. فوسائل الإعلام يجب أن تتمتع بحرية التعبير، لكن هذه تم تخصيصها، لأسباب عملية نوعاً ما، للمجتمع المدني، بسبب كونها مطلباً مركزياً للمجتمع المدني أيضاً. وأما السجلات فهي مهمة جداً بالنسبة للمحتسب، لكنها أيضاً من صميم عملية المحاسبة، وبالتالي فإنها ذات أهمية رئيسية بالنسبة لوكالات أو أجهزة الرقابة.

وبعض المؤشرات، التي تعتبر مهمة أيضاً، تم تصنيعها ضمن مبدأ عام أكبر في هذه القائمة: مثلاً "نافخ الصفارة" وآليات تقديم الشكاوى يمكن اعتبار أنها مشمولة ضمن حرية التعبير وأخلاقيات الإدارة الحكومية.

ويمكن القول بأن الأعمدة المؤسسية في العمود الأيسر جنباً إلى جنب مع القواعد والممارسات في العمود الأيمن تشكل في مجموعها الكلي "نظام نزاهة وطني".

إن إقامة نظام متين للنزاهة الوطنية يتطلب أن نعمل بصورة منتظمة على تحديد أماكن وجود الثغرات ونواحي الضعف، وكذلك الفرص من أجل تقوية أو تنمية وتكبير كل واحد من هذه الأعمدة لجعلها منظومة متماسكة.

وإذا كان النظام يعتمد اعتماداً كلياً على "عمود" واحد، كأن يكون "تكتاتورا لطيفاً" أو عدداً قليلاً منهم فقط، فإنه سيكون هشاً وعرضه للسقوط بسهولة.

قد يبدو النظام يعتمد وكأنه يؤدي وظيفته على المدى القصير، مثلما هو حال عمليات التطهير التي تقوم بها الحكومات العسكرية بعد الإطاحة بأنظمة مدنية فاسدة، كما يحدث الآن في الباكستان.

على كل حال، فإن غياب نظام نزاهة فاعل كفيل بحدوث حالة من التفسخ والانحلال التي تستفحل تدريجياً، ذلك ما لم يحدث تحرك في الوقت المناسب نحو حكم مسؤول.

إن نهج نظام النزاهة الوطني يطلق شكلاً جديداً من التشخيص والعلاج الممكن للفساد. فبدلاً من توجيه أنظارنا إلى مؤسسات منفصلة (القضاء مثلاً) أو قواعد وممارسات منفصلة (قانون العقوبات مثلاً) وبدلاً من أن نركز اهتمامنا بعد ذلك على برامج إصلاح مستقلة، فإننا نأخذ في النظر إلى العلاقات المتبادلة وإلى

(٤) على سبيل المثال، اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد، نيو ساوث ويلز، استراليا.

الاعتماد المتبادل والفعالية الموحدة ضمن نهج كليّ شامل. وعلى سبيل المثال، فما الفائدة من وجود قضاء سليم و " نظيف" على استعداد لدعم حكم القانون، إذا كان هناك فساد في الشرطة، وعند المحققين، وعند المدعين العامين، أو عند المحامين؟

في هذه الحالة فإن الفُضادة لن يثقلوا الدعاوى التي ينبغي أن يسمعوها، وسوف يجدون أنفسهم في حالة من العزلة العظيمة- إنهم مستقيمون ومقدرون، ومع ذلك لا يستطيعون إنجاز الكثير.

ورشة عمل النزاهة الوطنية

إن احدي أفضل الآليات، التي يمكن بواسطتها فحص وتجديد نظام النزاهة الوطني بصورة منتظمة، هي من خلال ورشة عمل النزاهة الوطنية، أو الحلقة الدراسية حول النزاهة الوطنية.

وتتميز هذه بميزة كبرى، من حيث أنها تجمع معاً كل أصحاب الشأن، مسؤولين وجماعات مصالح، والتي قلّ ما تتاح لها الفرصة لكي تلتقي، ومن حيث أنها تجعل هذه العملية ملكاً لعدد كبير من الناس، وهو أمر أساسي لتحقيق النجاح.

ويتوجب التأكيد هنا بأن هذا النهج لم يتم إستنباطه في عواصم غربية، ولا بواسطة الوكالات المانحة. بل إنه برز الى حيز الوجود بعد أن بدأت مجموعات من أوغندا وتترانيا في تناول مشاكلها الداخلية بالبحث والتحليل، وجاء كنتيجة للتفاعل داخل البلدين وبينهما.

وكانت نقاط الانطلاق التي انطلقت منها ورشة عمل النزاهة الوطنية هي:

- فرضية أن الناس الذين يعيشون في بلد ما يعرفون ويفهمون مشاكلهم أكثر وأحسن بكثير من أي خبير من الخارج. فليس هناك من غريب يستطيع أن يفهم على نحو أفضل الديناميات الاجتماعية، والتاريخ والحقائق السياسية التي تشكل الأساس لحدوث الفساد في المجتمع. أكثر مما يستطيع أعضاء هذا المجتمع.

ويشتمل تعبير "أعضاء" المجتمع على المجتمع المدني (بما في ذلك القطاع الخاص)، وعلى الحكومة.

- إن موضوع النزاهة يتعدى ويسمو فوق الانقسامات بين الأحزاب السياسية، وبالتالي يجب أن يكون شينياً يتفق بشأنه الجميع.

- إنه بدون مشاركة نشطة من القيادات في كل مجالات الحكومة والمجتمع المدني، فإنه من غير المرجح أن يتم تحقيق إصلاحات ذات معنى.

- إنه بدون دعم المجتمع المدني، فإن أي مبادرة إصلاحية لمكافحة الفساد من المحتمل أن تفتقر للمصداقية، وبالتالي فمن غير المحتمل أن تتجح، ناهيك عن إمكانية ان تبقى وتستمر على المدى الطويل.

- وهكذا فإن الممارسة بكاملها، بما في ذلك المفاهيم والقوة الدافعة هي ملك لمشاركين محليين.

أما الإسهامات التي يقدمها غرباء، فهي تتخذ صيغتين إثنين: تسهيل وتيسير العلمية، كما أشرنا من قبل، وتثقيف أنفسهم لكي يصبح من الممكن بث ونشر الخبرة المكتسبة من أجل إفادة ممارسات مماثلة في بلدان أخرى.

كما إن هذه الممارسة تشتمل ليس فقط على "أصحاب الشأن"، من داخل الحكومة، مثلما عرفنا من "أعمدة" النزاهة، بل إنها تضم أيضاً منظمات غير حكومية، بما في ذلك مجموعات من مجتمع

الأعمال والمهن الحرة، ووسائل الإعلام والأحزاب السياسية من كل ألوان الطيف السياسي.

كان النمط السائد هو أن يتم تجميع مجموعة من الناس، والتي تجمع معاً أناساً أصحاب القرار، مع قيام كل واحد من "الأعمدة" بإعداد ورقة قصيرة تتحدث عن الصعوبات والتحديات التي تواجه مؤسساتهم بسبب الفساد، وتشرح كيف تستجيب مؤسساتهم لهذه المشكلة.

أما ورش العمل (الحلقات الدراسية) فهي بالإضافة الى ذلك تتزود بالمعلومات بواسطة تقارير لورش عمل مماثلة عُقدت في بلدان أخرى (مفيدة من حيث الأفكار وطرق حل المشاكل)، وبواسطة هذا الكتاب المرجعي (في بعض الحالات كأن يُترجم للغة المحلية). ومن أجل إغناء النقاش، كان المسهلون أو المشرفون المنظمون يضعون سلسلة قصيرة من الأسئلة المركزة، والتي تدعو إلى إعمال الفكر، ويوجهونها الى المجموعات الصغيرة لكي يدرسونها ويتأملوها، وذلك جنباً الى جنب مع أي أسئلة إضافية قد يطرحها المشاركون أنفسهم.

وهكذا فإنه على مدى يومين أو ثلاثة، تحدث سلسلة من النقاشات بين مجموعات صغيرة (تضم كل واحدة ١٥ شخصاً كحد أقصى)، ويقوم بتسهيل حاجاتهم مشرف والذي يستحوذ على جوهر النقاش.

وتتمثل مهمة كل مجموعة في تشخيص مشكلة معينة، ووصف حلول عملية تقع ضمن صلاحية أولئك الذين يجلسون على الطاولة، فهم لا يستطيعون مثلاً أن يطالبوا بزيادة رواتب شاملة لكل موظفي الدولة، أو بإجراء تغييرات على الدستور.

وتتم معالجة كل موضوع في جلسة يتم فيها الإستماع الى تقرير، ثم تعقبها جلسة نقاش قصيرة بمشاركة الجميع.

ومن مجموع هذه التقارير وجلسة "تخطيط العمل" النهائية، تنتبثق خطة العمل. وبعد ذلك، يتم تحديد الإجراءات العملية، ويتم توزيع مسؤوليات العمل اللاحق أو المتابعة على الناس الحاضرين، ويتم الاتفاق على جدول زمني للعمل.

وهذا الجدول يصبح هو الأساس لورشة عمل لاحقة ربما خلال ١٢ الى ١٨ شهراً، وذلك من أجل تقييم التقدم وتحديد العقوبات وتنقيح خطة عمل ضوء التجربة والظروف المتغيرة.

وكانت الميزة البارزة الأخرى لورش عمل النزاهة الوطنية هي ظهور "عهود النزاهة" والتي يوقع عليها جميع الحضور.

وفي تنزانيا، شكل أول هذه العهود تحدياً لمرشحي الرئاسة بأن يلزموا أنفسهم علناً، ومقدماتاً، ببرامج للإصلاح وبأن يفصحوا عن أرصدتهم وممتلكاتهم الشخصية، وتلك الخاصة بأزواجهم، علناً لدى انتخابهم. وفي عام ١٩٩٥ وقّع بنيامين مكابا، الذي كان قد انتخب

رئيساً للبلاد، وقّع على العهد وحافظ على ما التزم به. وعندما أقصع عن أرصدته وممتلكاته، فقد أحدث ذلك موجة عارمة من الاهتمام ليس في تنزانيا فحسب، بل وفي كل أنحاء إفريقيا الى الجنوب من الصحراء وما وراها.

ومنذ ذلك الوقت، أصبحت العهود تُستعمل على نطاق واسع. وكان ذلك على أوضح ما يكون في بابوا نيوغينيا حيث قامت مختلف الأحزاب السياسية، في انتخابات حديثة، بالتوقيع على العهود في بث مباشر على التلفزيون. وقد عملت العهود على وضع قضية النزاهة بحق على الخارطة السياسية، وعلى تزويد النقاد بسلاح ضد أولئك الذين يُعتقد بأنهم نكثوا بعهودهم. وفي بابوا نيو غينيا مثلاً وردت إشارات الى هذه العهود في المناقشات البرلمانية. (٥)

ولا يوحي أي من ذلك بأن عملية الإصلاح هي عملية سهلة، أو بأنه من الممكن الحصول على نتائج سريعة وباقية على نحو فوري، ويتعين على كل مجتمع أن يكون هو صاحب إصلاحاته، وأن يلتزم بها. وفي مجال تشجيع النزاهة، ليس هنالك ما يشير الى أن جهات خارجية، سواء الحكومات او الوكالات متعددة الأطراف، تستطيع إرغام الآخرين على زيادة سرعتهم من أجل إحداث تغييرات مستدامة في أي بلد من البلدان، ومع ذلك فإن الضغوط الخارجية قد تساعد على إثارة نقاش داخلي، وبناء تحالفات من أجل الإصلاح داخل بلد ما.

وعلى سبيل المثال، فإن الشروط الملحقة بالقروض المقدمة بواسطة المؤسسات المالية الدولية قد تؤدي الى الإفراج عن معلومات كانت قد ظلت طي الكتمان في الماضي بواسطة إدارات حكومية فاسدة.

كما أن الامتناع عن تقديم القروض بواسطة المؤسسات المالية إلى الإدارات الحكومية، التي من المحتمل أن تسيء استعمال هذه القروض، هو شيء مفيد أيضاً كما أنه شيء معقول (٦). وفي حين أن هذه الأفعال الخارجية مفيدة في تشجيع النزاهة، إلا أن الفعل الرئيسي يجب أن يكون فعلاً داخلياً.

وبالمثل، فإن دور "خبراء" الخارج هو ذلك الدور المحدود الخاص بـ "المسهّل". إنهم يستطيعون أن يوفّروا المعلومات والإرشاد بشأن ما الذي قد يكون قد وجدوا أنه يعمل بنجاح في بلدان أخرى، لكنهم لا يستطيعون أن يقرّروا أو يصفوا العلاج، فالتناس يعرفون مجتمعاتهم الخاصة أفضل بكثير مما يعرفها غيرهم، وهنالك أدلة لا تحصى تُظهر بأن الوصفات بواسطة "خبراء" خارجيين تفشل في أن تضرب جذورها في الأرض وتزدهر. وبدلاً من ذلك، فإن هذه التدخلات تميل إلى أن تكون مبنية على محاولة ساذجة نسبياً لنقل مناهج وأفكار من بلد وغرسها في بلد آخر.

وفي العمليات التي وضعناها أعلاه، هنالك دور واضح وفعال لمثل هؤلاء "الخبراء" لكن كناصحين وليس كمقررين، وكمقدمين للأفكار والمفاهيم وليس الحلول. إن دورهم يجب احتواؤه لضمان حدوث حوار داخلي وليس محاضرة مقحمة يليقها مصدر خارجي يتحدث فيها عن الكيفية التي واجهت بها بلدان أخرى مشاكل مماثلة، والتي قد لا تكون لها أي صلة بالتحديات التي تواجه البلد المعني.

وفوق كل ذلك، فإن الإصلاحات يجب أن تكون قابلة للبقاء والإستمرار، ويجب ان يكون النظام قادراً على مواجهة واحتواء الضغوط التي تقع عليه بسبب التغييرات الحكومية أو تغيير الحكومات، وهذه العملية يمكن أن تكون بطيئة ومُحِبطة ولا نهاية لها، نظراً لأنه ليس هناك "حلول كاملة" وسوف تكون هناك تحديات جديدة لنظام النزاهة بسبب أنه سيتم دائماً العثور على طرق جديدة للالتفاف عليه، كما أنه ستكون هناك حاجة للإصلاحات أيضاً، وذلك

لأن الافتراضات القديمة المريحة سوف تتعرض لإعادة التقييم ليتبين بأنها ناقصة، ولم تبلغ المستوى المطلوب. وعلى سبيل المثال، ففي بريطانيا ثار جدل بشأن ما إذا كان من المناسب لكبار القضاة وكبار رجال الشرطة أن يصبحوا أعضاء في جمعيات سرية مثل المحافل الماسونية. ولا تزال هذه المشكلة بدون حل.

وعلاوة على ذلك ففي بلدان متقدمة كثيرة تُطرح أسئلة جدية بشأن تمويل الأحزاب السياسية وحول نشاطات جماعات الضغط (اللوبي).

ولكي يصبح بالإمكان إنجاز الإصلاح، فلا بد من بناء تحالف حول إتفاق جماعي في الرأي من أجل دعم عمل متفق عليه. ويجب أن يجتذب هذا التحالف مختلف "أصحاب الشأن" من المجتمع المدني ومن جهاز الدولة الرسمي، وأن يحصل على تعهد منهم بدعم خطة عمل محددة ويجب أن يمضي برنامج الإصلاح المتفق عليه قدماً برؤية واضحة جداً بشأن الطريقة التي يريد الناس أن تُحكم بلادهم بواسطتها، ليس فقط بالنسبة للوقت الحاضر أو المستقبل المنظور، بل وأيضاً بالنسبة للأجيال القادمة.

هذا الكتاب المرجعي مُصنّم لمساعدة هذه العمليات، وهو لا يحاول تقديم إجابات سهلة أو جاهزة، فكل بلد، وكل مجتمع، بحاجة إلى أن يصنع بنفسه أدوات المحاسبة الخاصة به، الأدوات التي تلائم أوضاعه وتطلّعاته. إنه - أي الكتاب - يسعى للتعلّم من التجربة، ولأن يحصل على المعلومات التي لا تتوفر ببسر وسهولة، وفوق كل شيء فإنه مُصنّم لأنارة وتشجيع نقاش مفيد وغني المعلومات في الوقت الذي تستمر فيه عملية التغيير والتجديد والصل.

(٥) هذه العهود تم إعدادها وإعلانها بواسطة "الشفافية الدولية" في بابوا نيوغينيا.

(٦) هناك نقطتان رئيسيتان هنا:

أولاً: إن القروض سوف يتم تسديدها بواسطة الشعب لا بواسطة الحكومات، التي تتغير. وفي نهاية المطاف من المتوقع دفع هذه الديون. لذلك فإن منظمة "الشفافية الدولية" ترى بأن المؤسسات المالية الدولية تتحمل مسؤولية إنتمانية بأن تتأكد، بقدر ما تستطيع بأن أموال القروض لا يساء إستخدامها.

ثانياً: إن المؤسسات متعددة الأطراف ظلت تقليدياً ترى في نفسها إمتداداً للحكومات، وبالتالي تخضع لإملاءات هذه الحكومات، وبما أن الحكومات تتغير، وبما أنه يُفترض أن المؤسسات مملوكة للشعب والمجتمعات التي وُجدت لكي تخدمها، لذلك فإن المالكيين الحقيقيين للمؤسسات من جهة نظر "الشفافية الدولية" هم الشعب نفسه. وفي حين أنه من المعترف به بأن الهيئات الحاكمة للمؤسسات يتم ترشيحها بواسطة الحكومات، إلا أن المؤسسات نفسها ينبغي أن تفرس فيها، ونُفهمها، بأن دورها المستمر هو أن تخدم الشعوب وليس أهواء الأسياد السياسيين (المؤقتين).

مواجهة الفساد: عناصر نظام النزاهة الوطني

كتاب المرجعية / الشفافية الدولي،

وليس من الضروري أن تكون نقطة البدء عند أعلى مستويات السلط السياسية، لكن ما لم تكن هناك إشارات واضحة لا لبس فيها على الدعم والتأييد تنبعث من أعلى مستوى سياسي، فإن أولئك المسؤولين عن إدارة وتنفيذ جوانب مهمة من نظام النزاهة الوطني لبلدٍ ما سوف يشعرون بما يَبْطُئ عزائمهم.

والأمر الذي لا ريب فيه هو أن عملية بناء الإرادة السياسية يجب أن تتوّج بتنشيط وتقوية شخصيات رئيسية في الحياة السياسية. لكن غياب الإرادة السياسية ينبغي ألا يكون مستغرباً في بلد يُنظر فيه إلى المنصب السياسي كأُسرع طريق للإثراء، وكوسيلة لخدمة الذات لا خدمة الجمهور، وكوسيلة لتفيع الأسرة والعشيرة وليس البلاد ككل. والواقع أن الأسباب التي تدعو الناس لخوض معترك السياسة في المقام الأول هي قضايا تستحق أن تكون موضوعاً لنقاش عام.

وأحد التحدّيات الرئيسية في تقييم الإلتزام السياسي هو القدرة على التمييز بين محاولات الإصلاح التي تتّصف بالسطحية والمصمّمة لتلميع صورة القيادات السياسية، وبين تلك الجهود التي تعتبر جهوداً حقيقية هدفها إحداث تقدم حقيقي ومُستدام.

وقد جلبت بعض الأنظمة ذات النيةَ الحسنة الخراب على نفسها من خلال انتهاج استراتيجيات غير ملائمة أو غير فعّالة، في حين أن بعض الحكام المستغلّين أخفوا دوافعهم بنجاح وراء واجهة من الإجراءات التجميلية.

المخاطر السياسية

مما لا شك فيه أن المخاطر السياسية هي عائق حقيقي أمام القيام بالإصلاحات، فبسبب أن الفساد كثيراً ما يكون مرضاً يصيب النظام بأكمله (يقابل ذلك قيام بعض الموظفين أحياناً باستغلال الفُرص) لذلك فإن الإصلاحات الشاملة فقط يمكن أن تكون فعّالة في الحد منه.

لكن رزمة إصلاحات شاملة يمكن أن تحمل في طياتها مخاطر كبيرة بالنسبة للقادة، وعدم قدرة على التنبؤ بما سيحدث. فقد حدث مراراً أنه بعد سنة أو سنتين من قيام بلدٍ ما بتحرير الأسعار. أن تمّ عزل رئيس الوزراء أو وزير المالية أو كليهما رغماً عنهما، إن مثل هذه الاحتمالات لا بدّ وأنها تُورق القيادات السياسية.(٢)

وهذا ليس انتقاداً بالضرورة. فالسياسة هي بالفعل «فنّ الممكن» وإن فشل الشخص المخلص، بسبب كونه طموحاً أكثر مما ينبغي، لن يفعل شيئاً سوى أنه قد يفتح الباب أمام من هم أقلّ إخلاصاً لكي يعودوا إلى المنصب.

كما أنه من الثابت أيضاً أن أولئك الذين يصعدون إلى مستوى أعلى أو إلى مراكز عليا في القيادة السياسية، سيكونون في أغلب الأحيان قد وضعوا أنفسهم موضع الريبة بطرق مختلفة، ليس أقلها في ميدان تمويل الحملات الانتخابية.(٣) والعالم النامي ليس هو الوحيد المُبتلى بمثل هذه المشاكل بسبب كونه الحلقة الأضعف في نظام النزاهة الخاص بالبلدان. فالفضائح الأخيرة في بلدانٍ أوروبية غربية، من بينها بلجيكا وفرنسا وألمانيا، تشير إلى وجود ضعف خاص أمام الإغراءات لدى السياسيين في ميدان تمويل الحملات الانتخابية.

وهكذا فإنّ الأسئلة تطرح نفسها: هل يمكن خلق «الإرادة السياسية» بطريقة مقصودة ؟ إنها تبرز على شكل مناصرين أفراد ربما يكونون قد أخفوا سابقاً وعلى نحو متعمد ميولهم الإصلاحية

مواجهة الفساد: عناصر نظام النزاهة الوطني

وهم يصعدون نحو القمة؟ وإذا كان بالإمكان خلقها فكيف نستطيع التعرف على المَقوّمات المرجوة اللازمة لبنانها؟

من أسفل للأعلى ...؟

إن رفع مستوى الوعي على مستوى القاعدة هي نقطة انطلاقاً مناسبة. ففي العام ١٩٩٩، نشرت الشفافية الدولية" في موريشيوس كُراسة وُزعت على نطاق واسع، وتحمل عنوان «لا للفساد، نعم للنزاهة» وتم توزيعها بواسطة صحيفة رئيسية كملحق مجاني، وذلك لضمان أن تصل رسالتهم إلى عيّنة واسعة من القراء في بلد ترتفع فيه نسبة المتعلمين.

كما تقوم «وورلد كوميكس» وهي منظمة غير حكومية في فنلندا، بالترويج لاستعمال الرسوم الهزلية كوسيلة تعليمية قليلة التكلفة. وفي تايلند طوّر المعهد الوطني الديمقراطي مبادرات تعليمية إبداعية، والتي يبدو أنها فعّالة في خلق وعي سياسي على مستوى القاعدة. وتشتمل هذه المبادرات على حفلات موسيقية وتمثيلية إذاعية ومسرح الشارع وعروض للدمى المتحركة ومسابقات فنية.

كما استضاف البرنامج التايلندي «منتدى قرية» وجماعات بحث ونقاش من أجل تشجيع الدفاع عن قضايا المواطن.

كما أن الدراسات الاستطلاعية والبطاقات التي تمت تجربتها في بنغالور في الهند، يمكن أن تُساعد على جعل الناس على اطلاع على ما يدور من حولهم، وعلى تكاليف سوء الإدارة، وتستطيع المنظمات غير الحكومية أن تتحدّى المؤسسة السياسية أيضاً بواسطة إجراء دراسات استطلاعية لأراء الأحزاب السياسية حول موضوع الفساد، وأن تسأل ما الذي يمكن لهذه الأحزاب أن تفعله بشأن هذه المشكلة في حال وصولها إلى السلطة.

وقد تحقّق هذه الدراسات الاستطلاعية نجاحاً (مثلما حدث في بابوا نيوجينيا) عندما تعترف الأحزاب السياسية بضرورة أن تقرّ علناً بالحاجة إلى إجراء إصلاحات، لكن هذه الدراسات الاستطلاعية قد تُعتبر بالقدر نفسه تهديداً من الأفضل تجاهله (مثلما حدث في ماليزيا حيث التزم الائتلاف الحاكم الصمت فيما استجابت أحزاب المعارضة فقط).(٤)

أما المبادرات في هذا المجال في بابوا نيوجينيا فقد أفضت الى تطوير سلسلة من المشاريع المشتركة بين القطاعين العام والخاص هدفها احتواء الفساد.

هذه أمثلة على إصلاحيين من المجتمع المدني يقومون بتطوير وصقل برنامج محدد للإصلاح (أي إصلاحات تشريعية وإجراءات تطبيقية) ثم الإعلان عنه على نطاق واسع. وبهذه الطريقة يصبح هناك شيء محسوس يلفت الناس من حوله، بدلاً من الاستمرار ببساطة بإطلاق دعوات غامضة، وغير مركّزة للتغيير.

إن مهمة بناء وعي سياسي لا تنتهي مع قيام الحكومة بالسير على درب الإصلاح. إذ لا بدّ بعد ذلك من مساندة هذه المهمة أثناء

^[1] (٤) لا نريد بذلك القول بأن الأحزاب تحوّلت آلياً إلى نُصرة قضية احتواء الفساد. أما في بابوا نيوجينيا فإنه بعد تجربة الانتخابات في العام ١٩٩٨ وبالرغم من «الالتزامات» العلنية جداً بتأييد برامج الإصلاح، إلا أن سياسيين معينين استمروا في ممارساتهم السيئة. وما تأمل «الشفافية الدولية» -فرع - بابوا نيوجينيا في حدوثه كنتيجة لهذه التجربة فهو أن يصبح الناخبون أكثر وعياً بما لدى بعض السياسيين من نزوع للفساد. وهي تأمل بأن يحفز ذلك الناخبين أنفسهم على إلحاق الهزيمة بهؤلاء السياسيين في الانتخابات القادمة.

^[2] (٥) وقائع هذه الحادثة تمت مناقشتها في الفصل الذي يحمل عنوان: «المدقق العام».

كتاب المرجعية / الشفافية الدولية

الأوقات العصيبة التي تنتظرها على الطريق. كما يجب ترويض توقعات الناس لكي تظل واقعية. فالفساد المستشري، الذي هو اللعنة التي تصيب حياة الناس في بلدان كثيرة، لن يختفي بين عشية وضحاها، والفضائح على المستويات العليا سوف تستمر في الظهور حيث أن التغييرات في السلوك تتطلب وقتاً لتحقيقها.

وعندما تكون الحكومة مهتمةً بالتقليل من الفساد، يستطيع المجتمع المدني أن يكون شريكاً نشطاً بواسطة المطالبة بإصلاحات ذات أهداف واضحة ويمكن قياس إنجازاتها، وبواسطة مراقبة عملية الإصلاح، وجعل الحكومة عرضة للمحاسبة.

وهو يستطيع تقوية الإرادة السياسية بواسطة المساعدة على تحقيق الأهداف المطلوبة، وتعزيز الثقة العامة بالعمليات، مشجّعاً بذلك القادة السياسيين على المضّي حتى نهاية الشوط.

الإرادة السياسية ووكالات الرقابة ؟

مع أن وكالات أو أجهزة الرقابة الرسمية ليس لها صفة سياسية بالمعنى الفني للكلمة، إلا أن قاداتها يستطيعون أن يلعبوا دوراً سياسياً أكثر اتّساعاً، وفي بعض البلدان قد تتوافر الفرص لقادة وكالات الرقابة الرئيسية لكي يتركوا بصمتهم على المؤسسة السياسية.

لكن، وفي بلدان كثيرة، يتعين على قادة أجهزة الرقابة أن يكونوا مستعدين لدفع الثمن نظراً لأن الحماية المؤسسية غير الكافية يمكن أن تجعلهم عرضة للعزل بدون مقدّمات. ولكن إذا كان إحتمال خسارة المنصب كافياً لأرغام وكالة الرقابة أو «كلب الحراسة» على عدم القيام بواجبها طلباً للسلامة، عندئذ تكون قد جعلت من نفسها «مجرد حارس وليس كلباً» ثم إن نتائج العزل يمكن أن يكون لها نتائج مدمرة على الشخص المعني، وعندما يحدث ذلك فمن الضروري أن يقدم المجتمع المدني والجمهور عموماً كل الدعم والتشجيع للشخص الذي تمّت التضحية به.

ووقعت مؤخراً حادثتان يمكن أن توضّحا ما الذي يمكن أن يحدث، وفي إحدى هاتين الحالتين قام المدقّق العام في جزيرة صغيرة في المحيط الهادي بكشف النقاب عن مستويات خطيرة من الفساد تورط فيها عدد من الوزراء، لكن الوزراء خرجوا سالمين من الانتقادات وذلك بأن شنّوا هجوماً على المدقّق العام مع فتح تحقيق حول إستخدامه لخبراء من الخارج للقيام بأعمال التدقيق.

وبعد طرده من الوظيفة، وعودته لممارسة عمله الخاص، يقال بأنه تحوّل الى شخص معزول، نظراً لأن الزبائن المحتملين أصبحوا يخشون من التعامل مع شركة المحاسبة الخاصة به خوفاً من أن تنظر المؤسسة الحاكمة إليهم كأشخاص «مناوئين للحكومة» فما هو الدور النموذجي الذي تشجّعه الحكومة؟ وأي رسالة هذه التي بعثت بها لخلفائه في المنصب؟ ولماذا ينبغي أن نستغرب أنه في هذه الحالة، وقبل مضيّ وقت طويل عليها أن يكون أحد الوزراء قد لقي مصرعه لأنه حاول وقف الفساد الذي يمارسه زملاؤه؟(٥)

وتتعلق الحادثة الثانية بالمحتسبة في فانواتو، والتي وجدت أنه لم يتمّ تجديد تعيينها، بعد أن أخضعت عدداً من الوزراء لعمليات تدقيق وتمحيص محرّجة.

والأمر الذي أثار إستغراب المراقبين، هو أن أولئك السياسيين الذين تعرّضوا لانتقادات كاسحة، قد أُعيد إنتخابهم في الإنتخابات التالية، بواسطة جمهور لم يعبأ كما يبدو بالاتهامات الخطيرة التي وُجّهت إليهم. ونظراً لكونها صحفية سابقة، وبسبب علاقاتها الحسنة

^[1] (١) هنالك جزء خاص في نسخة الانترنت من هذا الكتاب المرجعي تتناول أفضل الممارسات في هذا المجال Http://www.transparency.org.

^[2] (٢) هذه الملاحظة وردت على لسان شانغ بين – واي، أستاذ مشارك في كلية كينيدي للدراسات الحكومية في جامعة هارفارد، زميل زائر في معهد بروكينغر، في منتدى التنمية على الإنترنت حول استراتيجيات مكافحة الفساد والذي تم بالتنسيق مع البنك الدولي وآخرون، بتاريخ ٨ كانون الاول، ١٩٩٩.

^[3] (٣) إن أولئك الذين «يعرفون أين دفنت الجثث» لا بدّ وأنهم يملكون نفوذاً كبيراً على أولئك الذين ربما يكونون قد دفنوها.

مع المجتمع المدني، فقد استطاعت أن تنجو من المصير الذي حلّ بالدقّ العام السابق في ساموا الغربية. والمأساة بالنسبة لهذا البلد أنها وفّرت لهم قيادة ذات مبادئ ولكن لتجد أن الجمهور لم يكن مهيباً لاستعمال أصواته من أجل دعم وتعزيز النتائج التي توصل إليها مكتبها.

وحدة الجّوال الوحيد

كثيراً ما يتم التنويه بتنزانيا كأحد البلدان التي يتصدّى فيها القائد السياسي للكفاح من أجل قضية من القضايا. وهذا ما حدث مع الرئيس مكابا، حيث قاد منذ البداية معركة ضد الفساد بمفرده، وبدون إشراك آخرين ممن يعنيهم الأمر، وبدون أن يتمكن من بناء تحالفه الخاص من أجل الإصلاح داخل إدارته، ولأنه لم يعمل على بناء تحالف اعتماداً على نهج شامل يقوم على المشاركة، لذلك فقد أصبح أشبه ما يكون بالجوّال الوحيد، خاصة بعد أن تمّ إطلاع الجمهور على نتائج تقرير لجنة واريوبا حول الفساد، والذي تمّ القيام بإعداده بطلب من الرئيس.

فقد كان العديد من الأشخاص الذين وردت اسماءهم في التقرير من كبار السياسيين والمسؤولين في القضاء والشرطة والحكومة، وتم توجيه النقد إلى إدارة الرئيس مكابا بسبب تقصيرها في اتخاذ اجراءات ضد "الأسماك الكبيرة" ومع أن الإرادة تستطيع أن تشير إلى سلسلة من الإجراءات التي تم اتخاذها ضد أشخاص من المستويات الدنيا، لكن الغياب الواضح للأخلاق عند القمة (باستثناء الرئاسة) يظل بادياً للعيان.

وفي الوقت الذي كان يتم فيه إعداد هذا الفصل، كان الرئيس أوباسانجو رئيس نيجيريا يعاني من إحباطات وعوائق مماثلة. فالناس يعبرون بصوت عال عن تأييدهم للحملة المناهضة للفساد، لكن بما أن عدداً كبيراً من أعضاء الجمعية الوطنية منغمسون على نحو خطير في صفقات فاسدة من هذا النوع أو ذاك، فإنه يبدو أن الرئيس يقف بمفرده تقريباً.

من هنا نستطيع أن نرى أنه يبدو أن الإرادة السياسية لا تتوقف فقط على الموارد السياسية والاقتصادية المتاحة لأبطال الإصلاح، بل أيضاً على ما لديهم من سلطة ومقدرة على حشد دعم قوي من قبل جمهور الأنصار في الداخل والخارج.

أما إذا أمكن ترسيخ إرادة سياسية عند قمة السلطة، فكيف يتسنى للقادة أن يفرضوا سلوكاً أخلاقياً على نظام فاسد بأكمله ؟ كيف يمكن فرض ذلك على إدارة حكومية قد تتملص من تطبيق التعليمات الصادرة عن القمة، هذا إذا لم تتجاهلها كلية ؟ هذا السؤال يطرح نفسه وهو بانتظار إجابة عملية (٦)

دور "الآخرين" في بناء الإرادة السياسية

يُعتقد الآن على نطاق واسع بأن المانحين يستطيعون أن يلعبوا دوراً في بناء الإرادة السياسية على المدى القصير، وذلك بواسطة

(٦) على سبيل المثال، الإصرار السابق على أن تقيم حكومة كينيا مكتباً مستقلاً لمكافحة الفساد، وقد أقيم المكتب، وكان أول ضحاياه موظف جمارك كبير كان الكثيرون يعتبرونه واحداً من أروع الناس وأكثرهم نزاهة في الإدارة. وعندما أخضع المسؤول للتحقيق فقد تم وقفه عن العمل تلقائياً، الأمر الذي بعث شعوراً بالارتياح لدى الكثيرون من المتهربين من دفع الرسوم الجمركية.

وربما أن المكتب سينتظر مع مرور الوقت الى مؤسسة فعّالة كنتيجة للضغط السياسية الداخلية. لقد كان أدائه الأولي باعثاً على الأسى، لكن مجرد إقامته - أي المكتب- اشترى وقتاً إضافياً من المجتمع الدولي للنظام الفاسد.

التعرّف على «أبطال» مكافحة الفساد، وتوفير الفرص، وربما الحماية التي قد يحتاجونها لكي يستطيعوا العمل.

ويمكن عمل ذلك بواسطة خلق الفرص الملزمة لظهور الإرادة السياسية، وكذلك بواسطة جعل استراتيجيات مكافحة الأجندة السياسية والتنمية للمانحين، وسوف تتم مراقبة التجربة الجارية في كينيا لرؤية ما إذا كانت ستنتج في تحرير ينبوع الإرادة السياسية أم أنها ستكون مجرد استمرار للرقصة الثنائية، والتي وجد العاديون على حد سواء بأنها باعثة على الإحباط الشديد.

إن القوة الدافعة لبرنامج إصلاحي يجب أن تكون نابعة من الداخل، ومملوكة محلياً- والمبادرة لمحاربة الفساد يجب أن تأتي من داخل البلد لا من الخارج، وهناك أمثلة عديدة على مانحين حاولوا فرض برامج لمكافحة الفساد على بلدان كشرط مسبق لحصولها على المساعدات، لكن أياً منها لا يعتبر بأنه أتى بالنتائج المرجوة.

من جهة أخرى، فإنّ الفكرة القائلة بأن لا شيء يمكن عمله عندما لا تكون هناك إرادة سياسية لمحاربة الفساد على مستوى القيادة، هذه الفكرة يمكن أن تكون بعيدة جداً عن الواقع، فالإرادة لمحاربة الفساد يمكن

إنكم ربما تتسألون: ماذا كانت نتيجة هذه المعلومات المثيرة للمشاعر بعد وصولها الى مسامع الناس؟ حسناً فباستثناء حادثة واحدة حوصر خلالها أحد المكاتب، وعدد من الرسائل الغاضبة في الصحافة ... لم يحدث شيء، لم يستقل أحد. لم يطرّد أحد. لم يُعتقل أحد. لم يُتهم أحد. لم يحاكم أحد.

أما رويد الفعل حيالي باعتياري «ناقلة الرسالة»، فقد تراوحت بين هجمات شخصية مريرة، وبيانات مهينة ومخالفة للاستور تتعلق بلون بشرتي، وكوني امرأة وجنسيتي السابقة (فرنسية) واتهامات بكوني «استعمارية» ووعود من الوزراء عبر الإذاعة بإزاحتي عن منصبي، وهجمات بذينة ضدي في البرلمان، وتهديد بالقتل، ومشروع قانون لشطب قانون المحاسب من سجل القوانين- وإن كان قد تم لاحقاً وضع قانون آخر بديل- إن فاناوتو الصغيرة يبدو أنها لا تختلف كثيراً، وربما أنها ليست أحسن ولا أسوأ من بلدان أخرى كثيرة، لا في الوقت الحاضر ولا في الماضي.

(ماريا)- نويل باترسون، في خطاب أمام مؤتمر آسيا والمحيط الهادي ٢٠٠٠، حول الحكم، الأخلاق، القانون، الإدارة والسياسة. جامعة غريفيث، بريزبين، استراليا ٢٧-٢٨ نيسان، عام ٢٠٠٠

أن تكون موجودة في مواقع عديدة- في فروع الحكومة المختلفة والمعارضة السياسية، وكالات الرقابة الرسمية، والمجتمع المدني، والمنظمات الدولية، ومؤسسات القطاعين العام والخاص. وهي معاً تستطيع تشكيل مجموعة سياسية قوية، وتوفّر القيادة والإرشاد.

في العام ١٩٩٩، بدأ معهد البنك الدولي بتطوير دورة دراسية حول مكافحة الفساد تحت عنوان «نحو عمل جماعي لتحسين الحكم»

في سبعة بلدان إفريقية (٧) وتؤكد الدورة بأن نهجاً يقوم على الشمولية والمشاركة لتطوير استراتيجيات لمكافحة الفساد هو أمر ضروري جداً لتحقيق النجاح.

وكنتيجة لهذه المبادرة أصبحت «فرق المشاركة الريفية» أو «فرق المشاركة» بمثابة القوة الحافزة في بلدانها وهي تقوم الآن باتخاذ خطوات ملموسة لمواجهة مشكلة الفساد. وبالنسبة لبعض البلدان (مثل كينيا) فقد كانت هذه هي المرة الأولى التي تتّجمّع فيها طائفة متكاملة من المعنيين بالأمر: الحكومة، وكالات مكافحة الفساد، وسائل الإعلام، القطاع الخاص وممثلون عن المجتمع المدني، من أجل تطوير استراتيجيات شاملة لمكافحة الفساد.

كانت هذه الفرق تبدأ من جديد، وفي الوقت نفسه كانت تستفيد من تجارب سابقة لها ولآخرين. وقام كل «فريق مشاركة» بتطوير خطة عمل مفصلة لأصلاحي مؤسسي في مجالات كان من الصعب تحقيق نتائج

(٧) بنين، اثيوبيا، غانا، كينيا، مالاوي، تنزانيا، وأوغندا. (٨) لمزيد من التفاصيل انظر الى موقع البنك الدولي على الانترنت. www.worldbank.org/wbi/gac (٩) هذه الملاحظة وردت على لسان سار كيونده سشاقا، اثناء نقاش على الإنترنت. مصدر سابق: ١٠ كانون الأول، ١٩٩٩، ويعتمد هذا الفصل على الورقة التي قدمها كيونده تحت عنوان «الإرادة السياسية في محاربة الفساد»، وسوف تتم مراقبة تأثير هذه الطريقة بالكثير من الاهتمام.

(١٠) «حرب عالمية ضد الرشوة»، مجلة تايم، ٢٢ حزيران، ١٩٩٨. (١١) تعليق بيتر مونيئا، «هل بغنا أنفسنا من أجل الحصول على مساعدة من صندوق النقد الدولي؟» صحيفة ديلي نيشن، كينيا، ٣٠ آب/٢٠٠٠.

لملوسة فيها حتى هذا التاريخ (٨). وفي جميع البلدان السبعة بادرت «فرق المشاركة» الى عقد اجتماعات مع المعنيين الآخرين، من أجل توسيع التحالف المناهض للفساد في بلدانهم. وعلى سبيل المثال، ففي غانا قام مسؤولون عسكريون بالتقرب من «أعضاء فرق المشاركة»، معبّرين عن استعدادهم للانضمام الى التحالف من أجل محاربة الفساد. (٩)

التوقيت

ربما يكون التوقيت هو المفتاح لبناء الإرادة السياسية، ولعلّ العنصر الحاسم في التوقيت هو اختيار اللحظة التي تحدث فيها تغييرات في القيادة او تجرى فيها انتخابات. فهذه هي الأوقات التي يحرص فيها السياسيون النشطون على الظهور أمام الناس بمظهر «المناوئين للفساد» الذين يقفون الى جانب الإصلاح. في هذه الأوقات، يصبح الحصول على التصريحات والبيانات المناسبة من أسهل ما يكون. وبعد أن نكون قد حصلنا منهم على الكلام الذي نريد، يكون التحدي بعد ذلك هو أن نواجه القادة الجدد والسياسيين المنتخبين حديثاً بوعودهم، وأن نطالبهم بالالتزام بها.

هذه المهمة لن تكون ابدأً بالمهمة السهلة. لكن ستكون هناك ميزة وجود لاعبين جدد، وأناس جدد يملكون القدرة على الوصول الى أولئك الذين يحكمون.

ولا يُعتبر الأمر منتهياً بوصول الناس المناسبين الى مراكز المسؤولية، بل إن عمليات الإصلاح تبدأ من هنا. والإصلاح عملية طويلة الأمد، ولا يمكن إلقاء مسؤوليته على عاتق رجل واحد أو امرأة واحدة، ولا يمكن إحالته على القيادة السياسية بمفردها، الإصلاح مهمة يجب أن يشارك فيها الجميع، من أفراد الناس العاديين وحتى أعلى القيادات.

وخلال عملية الإصلاح يجب نقل الأخبار عن سير العملية الى جمهور من المحتمل أن يكون متوجساً وحذراً، على الأقل في المراحل

كينيا، هي ذلك البلد الذي ظل ينظر إلى حكومته منذ سنوات بأنها تلعب «لعبة القط والغار» مع الجهات المانحة بشأن قضية الفساد. وقد تركّز النزاع حول ٤٠٠ مليون دولار من اموال تشجيع الصادرات، والتي دفعتها حكومة الرئيس موي الى صانع مجوهرات محلي يدعى غولد نبيرغ، والتي يفترض بأنها تعويض عن ضرائب مدفوعة على مواد خام مستوردة، لكن الحقيقة أنه لم تدفع أي ضرائب ولم تُجلب البلاد أي عملات صعبة. وطالب صندوق النقد الدولي بتقرير عن المبلغ المفقود والذي يعادل ٦/٨ من الناتج الاقتصادي السنوي لكينيا. وعندما أوقفت الحكومة الكينية دعوى خاصة رفعتها نقابة المحامين ضد فريق غولدنبرغ، عندئذ أوقف الصندوق قرضاً بقيمة ١٦٩ مليون دولار لكينيا.

وحاولت الحكومة القيام بعمليات ماطلة وتعويق، حيث عرضت على الصندوق القيام بخطوات استرضائية صغيرة، رافضة القيام بالإصلاحات الداخلية الكلية التي يطالب بها صندوق النقد، كتمن لاستئناف المساعدات. (١٠)

وبعد أشهر من محاولات التثبيط والفتات الرمزية، بواسطة الحكومة الكينية، أدت شروط صندوق النقد الدولي لاستئناف المساعدات إلى وضع كل العمليات المالية تحت الرقابة الصارمة للمترعين. وتشتمل هذه الشروط على إعادة تعيين أمعاء عامين دامين، والأفصاح عن الثروة، ونشر قانون جرائم نافذ المفعول، والتخلص من الحملة الزائفة في الجهاز الحكومي. وأدعى النقاد أنه بواسطة القيام بكل ذلك مقابل مبلغ «ناف» يتكون من ١٦ مليون شلن، تكون الحكومة قد باعت سيادة البلاد مقابل شئ بخص. وعلقت الصحيفة النيروبية الاولى: «إن الشروط قد تكون حسنة القصد، لكن من المحتمل أن تكون غير شعبية سياسياً، وأن تعمل على إذلال الكينيين، والذين لا يزالون يعترضون ببلادهم على الرغم من المجاعة، وتقنين الطاقة بسبب الجفاف ...» (١١)

و جاء في التعليق أيضاً:«وفي حين أن بعض الشروط بشأن الإفصاح التام عن العمليات المالية، بما في ذلك النص على أن يقدم البنك المركزي ميزانيته الشهرية لفتشي صندوق النقد الدولي، في حين أن ذلك يمكن فهمه، إلا أن إكراه الحكومة على بيع ممتلكات حكومية، في الوقت الذي من الصعب فيه أن تُباع بسعر مناسب، يشير الى وجود مؤامرة لبيع ثروات كينيا للأجانب، أما الشرط بأن يعلن المسؤولون الحكوميون عن ثرواتهم، ويُنشر الحكومة قانون الجرائم الاقتصادية، فيبدو أنه جاء استجابة لدعوات وصلوات الكينيين بأن يهجم الله طبقة موظفين أكثر شفافية، بحيث يظل هؤلاء بعيدين عن كل ما هو شائن».

كان روبرت ماكسويل هو الذي قال قوله الشهيرة إن الثقة، مثلها مثل العذرية، لا تُفقد إلا مرة واحدة. ويبدو من الواضح أن المفرضين فقدوا ثقتهم بالحكومة، التي تحض على شرب الماء، وتشرب الخمرة، والتي تتعهد بشدّ الحزام على البطن، لكنها تنفق بلا حساب.

هذه النزعة، والتي نشاهدها كلما لاحت الانتخابات في الأفق، أفضت الى الاعتقاد بأن الحكومة التي تتخاضى عن السرقات لا يمكن ترويضها إلا من خلال سياسة العصا والجزرة، هذه هي الرسالة التي بعثت بها الشروط الصارمة التي وضعها صندوق النقد الدولي.»

أما بشأن ما إذا كانت هذه الإجراءات، بواسطة صندوق النقد الدولي، ستؤدي إلى ظهور مقدار كبير من الإرادة السياسية، فهذا يظل في علم الغيب. ومما لا ريب فيه انه يوجد داخل البلاد منابع مهمة للإرادة السياسية- في البرلمان والقطاع الخاص والمجتمع المدني، والكناش والمساجد، لكن، وكما تشير الافتتاحية، فإن هناك أولئك الذين، وإن كانوا يؤيدون برنامج الإصلاح الذي يفرضه المجتمع الدولي على الحكومة، لا يزالون قلقين بشأن الانكسارات الأوسع لهذا النهج.

مع المجتمع المدني، فقد استطاعت أن تنجو من المصير الذي حلّ بالدقّ العام السابق في ساموا الغربية. والمناسبة بالنسبة لهذا البلد أنها وفّرت لهم قيادة ذات مبادئ ولكن لتجد أن الجمهور لم يكن مهياً لاستعمال أصواته من أجل دعم وتعزيز النتائج التي توصل إليها مكتبها.

وحدة الجوّال الوحيد

كثيراً ما يتم التنويه بتنزانيا كاحد البلدان التي يتصدى فيها القائد السياسي للكفاح من أجل قضية من القضايا. وهذا ما حدث مع الرئيس مكابا، حيث قاد منذ البداية معركة ضد الفساد بمفرده، وبدون إشراك آخرين ممن يعينهم الأمر، وبدون أن يتمكن من بناء تحالفه الخاص من أجل الإصلاح داخل إدارته، ولأنه لم يعمل على بناء تحالف اعتماداً على نهج شامل يقوم على المشاركة، لذلك فقد أصبح أشبه ما يكون بالجوّال الوحيد، خاصة بعد أن تمّ إطلاع الجمهور على نتائج تقرير لجنة أريوبا حول الفساد، والذي تمّ القيام بإعداده بطلب من الرئيس.

فقد كان العديد من الأشخاص الذين وردت اسمائهم في التقرير من كبار السياسيين والمسؤولين في القضاء والشرطة والحكومة، وتم توجيه النقد إلى إدارة الرئيس مكابا بسبب تقصيرها في اتخاذ إجراءات ضدّ الأسماك الكبيرة ومع أن الإرادة تستطيع أن تشير إلى سلسلة من الإجراءات التي تمّ اتخاذها ضدّ أشخاص من المستويات الدنيا، لكن الغياب الواضح للأخلاق عند القمة (باستثناء الرئاسة) يظلّ بادياً للعيان.

وفي الوقت الذي كان يتم فيه إعداد هذا الفصل، كان الرئيس أوباسانجو رئيس نيجيريا يعاني من إحباطات وعواقب مماثلة. فالناس يعبرون بصوت عالٍ عن تأييدهم للحملة المناهضة للفساد، لكن بما أن عدداً كبيراً من أعضاء الجمعية الوطنية منغمسون على نحو خطير في صفقات فاسدة من هذا النوع أو ذاك، فإنه يبدو أن الرئيس يقف بمفرده تقريباً.

من هنا نستطيع أن نرى أنه يبدو أن الإرادة السياسية لا تتوقف فقط على الموارد السياسية والاقتصادية المتاحة لأبطال الإصلاح، بل وأيضاً على ما لديهم من سلطة ومقدرة على حشد دعم قوي من قبل جمهور الانصار في الداخل والخارج.

أما إذا أمكن ترسيخ إرادة سياسية عند قمة السلطة، فكيف يتسنى للقادة أن يفرضوا سلوكاً أخلاقياً على نظام فاسد بأكمله؟ كيف يمكن فرض ذلك على إدارة حكومية قد تتملص من تطبيق التعليمات الصادرة عن القمة، هذا إذا لم تتجاهلها كلية؟ هذا السؤال يطرح نفسه وهو بانتظار إجابة عملية (٦).

دور "الآخرين" في بناء الإرادة السياسية

يُعتقد الآن على نطاق واسع بأن المانحين يستطيعون أن يلعبوا دوراً في بناء الإرادة السياسية على المدى القصير، وذلك بواسطة

(٦) على سبيل المثال، الإصرار السابق على أن تقيم حكومة كينيا مكتباً مستقلاً لمكافحة الفساد، وقد أقيم المكتب، وكان أول ضحاياه موظف جمارك كبير كان الكثيرون يعتبرونه واحداً من أزوع الناس وأكثرهم نزاهة في الإدارة. وعندما أخضع المسؤول للتحقيق فقد تمّ وقفه عن العمل تلقائياً. الأمر الذي بعث شعوراً بالارتياح لدى الكثيرون من المهنيين من دفع الرسوم الجمركية.

وربما أن المكتب سينتظر مع مرور الوقت إلى مؤسسة فعالة كنتيجة للضغوط السياسية الداخلية. لقد كان أدائه الأولي باعثاً على الأسى، لكن مجرد إقامته - أي المكتب - اشترى وقتاً إضافياً من المجتمع الدولي للنظام الفاسد.

التعرّف على «أبطال» مكافحة الفساد، وتوفير الفرص، وربما الحماية التي قد يحظى بها لكي يستطيعوا العمل.

ويمكن عمل ذلك بواسطة خلق الفرص الملائمة لظهور الإرادة السياسية، وكذلك بواسطة جعل استراتيجيات مكافحة الفساد جزءاً من الأجندة السياسية والتنمية للمانحين. وسوف تتم مراقبة التجربة الجارية في كينيا لرؤية ما إذا كانت ستنتج في تحرير ينبوع الإرادة السياسية أم أنها ستكون مجرد استمرار للرقصة الثنائية، والتي وجد المانحون والكيينون العاديون على حد سواء بأنها باعثة على الإحباط الشديد.

إن القوة الدافعة لبرنامج إصلاحي يجب أن تكون نابعة من الداخل، ومملوكة محلياً - والمبادرة لمحاربة الفساد يجب أن تأتي من داخل البلد لا من الخارج، وهناك أمثلة عديدة على مانحين حاولوا فرض برامج لمكافحة الفساد على بلدان كشرط مسبق لحصولها على المساعدات، لكن أياً منها لا يعتبر بأنه أتى بالنتائج المرجوة.

من جهة أخرى، فإن الفكرة القائلة بأن لا شيء يمكن عمله عندما لا تكون هناك إرادة سياسية لمحاربة الفساد على مستوى القيادة. هذه الفكرة يمكن أن تكون بعيدة جداً عن الواقع، فالإرادة لمحاربة الفساد يمكن

إنكم ربما تتسألون: ماذا كانت نتيجة هذه المعلومات المثيرة للمشاعر بعد وصولها إلى مسامع الناس؟ حسناً فباستثناء حادثة واحدة حوصر خلالها أحد المكاتب، وعدد من الرسائل الغاضبة في الصحافة... لم يحدث شيء، لم يستقل أحد، لم يطرد أحد، لم يُعتقل أحد، لم يُنهم أحد، لم يحاكم أحد.

أما ردود الفعل حيالي باعتباري «ناقلة الرسالة»، فقد تراوحت بين هجمات شخصية مزيرة، وبيانات مهينة ومخالفة للدستور تتعلق بلون بشرتي، وكوني امرأة وجنسياتي السابقة (فرنسية) واتهامات بكوني «استعمارية» ووعود من الوزراء عبر الإذاعة بإزاحتي عن منصبي، وهجمات بذيئة ضدي في البرلمان، وتهديد بالقتل، ومشروع قانون لشطب قانون المحتسب من سجل القوانين وإن كان قد تمّ لاحقاً وضع قانون آخر بديل - إن فانواتو الصغيرة يبدو أنها لا تختلف كثيراً، وربما أنها ليست أحسن ولا أسوأ من بلدان أخرى كثيرة، لا في الوقت الحاضر ولا في الماضي.

(ماريا- نويل باترسون، في خطاب أمام مؤتمر آسيا والمحيط الهادي ٢٠٠٠، حول الحكم، الأخلاق، القانون، الإدارة والسياسة، جامعة غريفيث، بريزبين، استراليا ٢٧-٢٨ نيسان، عام ٢٠٠٠)

أن تكون موجودة في مواقع عديدة - في فروع الحكومة المختلفة لمحارضة السياسية، ووكالات الرقابة الرسمية، والمجتمع المدني، لمنظمات الدولية، ومؤسسات القطاعين العام والخاص. وهي معاً تستطيع تشكيل مجموعة سياسية قوية، وتوفّر القيادة والإرشاد.

في العام ١٩٩٩، بدأ معهد البنك الدولي بتطوير دورة دراسية حول مكافحة الفساد تحت عنوان «نحو عمل جماعي لتحسين الحكم»

في سبعة بلدان إفريقية (٧) وتؤكد الدورة بأن نهجاً يقوم على الشمولية والمشاركة لتطوير استراتيجيات لمكافحة الفساد هو أمر ضروري جداً لتحقيق النجاح.

وكنتيجة لهذه المبادرة أصبحت «فرق المشاركة الريفية» أو «فرق المشاركة» بمثابة القوة الحافزة في بلدانها وهي تقوم الآن باتخاذ خطوات ملموسة لمواجهة مشكلة الفساد. وبالنسبة لبعض البلدان (مثل كينيا) فقد كانت هذه هي المرة الأولى التي تتجمّع فيها طائفة متكاملة من المعنيين بالأمر: الحكومة، وكالات مكافحة الفساد، وسائل الإعلام، القطاع الخاص وممثلون عن المجتمع المدني، من أجل تطوير استراتيجيات شاملة لمكافحة الفساد.

كانت هذه الفرق تبدأ من جديد، وفي الوقت نفسه كانت تستفيد من تجارب سابقة لها وللآخرين. وقام كل «فريق مشاركة» بتطوير خطة عمل مفصلة لأصلاح مؤسسي في مجالات كان من الصعب تحقيق نتائج

(٧) بنين، إثيوبيا، غانا، كينيا، مالاوي، تنزانيا، وأوغندا. (٨) لمزيد من التفاصيل انظر إلى موقع البنك الدولي على الإنترنت: www.worldbank.org/wbi/gac (٩) هذه الملاحظة وردت على لسان سار كيبونده ششاق، أثناء نقاش على الإنترنت. مصدر سابق، ١٠ كانون الأول، ١٩٩٩، ويعتمد هذا الفصل على الورقة التي قدمها كيبونده تحت عنوان «الإرادة السياسية في محاربة الفساد». وسوف تتم مراقبة تأثير هذه الطريقة للكثير من الاهتمام.

(١٠) «حرب عالمية ضد الرشوة»، مجلة تايم، ٢٢ حزيران، ١٩٩٨. (١١) تعليق بيتر مونيتا، «هل بعنا أنفسنا من أجل الحصول على مساعدة من صندوق النقد الدولي؟» صحيفة ديلي نيشين، كينيا، ٢/ آب/ ٢٠٠٠.

ملموسة فيها حتى هذا التاريخ (٨).

وفي جميع البلدان السبعة بادرت «فرق المشاركة» إلى عقد اجتماعات مع المعنيين الآخرين، من أجل توسيع التحالف المناهض للفساد في بلدانهم. وعلى سبيل المثال، ففي غانا قام مسؤولون عسكريون بالتقرب من «أعضاء فرق المشاركة»، معبرين عن استعدادهم للانضمام إلى التحالف من أجل محاربة الفساد (٩)

التوقيت

ربما يكون التوقيت هو المفتاح لبناء الإرادة السياسية، ولعلّ العصر الحاسم في التوقيت هو اختيار اللحظة التي تحدث فيها تغييرات في القيادة أو تجرى فيها انتخابات.

فهذه هي الأوقات التي يحرص فيها السياسيون النشطون على الظهور أمام الناس بمظهر «المنافسين للفساد» الذين يقفون على جانب الإصلاح. في هذه الأوقات، يصبح الحصول على التصريحات والبيانات المناسبة من أسهل ما يكون. وبعد أن نكون قد حصلنا منهم على الكلام الذي نريد، يكون التحدي بعد ذلك هو أن نواجه

القادة الجدد والسياسيين المنتخبين حديثاً بوعودهم، وأن نطالبهم بالالتزام بها. هذه المهمة لن تكون ابداً بالمهمة السهلة. لكن ستكون هناك ميزة وجود لاعبين جدد، وأناس جدد يملكون القدرة على الوصول إلى أولئك الذين يحكمون.

ولا يُعتبر الأمر منتهياً بوصول الناس المناسبين إلى مراكز المسؤولية، بل إن عمليات الإصلاح تبدأ من هنا. والإصلاح عملية طويلة الأمد، ولا يمكن إلقاء مسؤوليته على عاتق رجل واحد أو امرأة واحدة، ولا يمكن إحالته على القيادة السياسية بمفردها. الإصلاح مهمة يجب أن يشارك فيها الجميع، من أفراد الناس العاديين وحتى أعلى القيادات.

وخلال عملية الإصلاح يجب نقل الأخبار عن سير العملية إلى جمهور من المحتمل أن يكون متوجساً وحذراً، على الأقل في المراحل

في ذلك البلد الذي ظل ينظر إلى حكومته منذ سنوات بأنها تلعب «لعبة القط والفار» مع الجهات المانحة بشأن قضية الفساد. وقد تركز النزاع حول ٤٠٠ مليون دولار من أموال تشجيع الصادرات، والتي دفعتها حكومة الرئيس موي إلى صانع مجوهرات محلي يدعى غولد نيبيرغ، والتي يفترض بأنها تعويض عن ضرائب مدفوعة على مواد خام مستوردة، لكن الحقيقة أنه لم تدفع أي ضرائب ولم تُجلب البلاد أي عمولات صعبة. وطالب صندوق النقد الدولي بتقرير عن المبلغ المفقود والذي يعادل ٦٪ من الناتج الاقتصادي السنوي لكينيا. وعندما أوقفت الحكومة الكينية دعوى خاصة رفعتها نقابة المحامين ضد فريق غولدنبرغ، عندئذ أوقف الصندوق قرضاً بقيمة ١٦٩ مليون دولار لكينيا.

وحاولت الحكومة القيام بعمليات ماطلة وتعويق، حيث عرضت على الصندوق القيام بخطوات استرضائية صغيرة، وافضة القيام بالإصلاحات الداخلية الكلية التي يطالب بها صندوق النقد، ككمن لاستئناف المساعدات. (١٠)

وبعد أشهر من محاولات التضييق والفتات الرمزية، بواسطة الحكومة الكينية، أدت شروط صندوق النقد الدولي لاستئناف المساعدات إلى وضع كل العمليات المالية تحت الرقابة الصارمة للمبتدئين. وتشتمل هذه الشروط على إعادة تعيين أمعاء عامين دامين، والإفصاح عن الثروة، ونشر قانون جرائم نافذ المفعول، والتخلص من الحملة الزائفة في الجهاز الحكومي. وادّعى النقاد أنه بواسطة القيام بكل ذلك مقابل مبلغ «تافه» يتكون من ١٦ بليون شلن، تكون الحكومة قد باعَت سيادة البلاد مقابل ثمن بخس. وعلقت الصحيفة النيروبية الأولى: «إن الشروط قد تكون حسنة القصد، لكن من المحتم أن تكون غير شعبية سياسياً، وأن تعمل على إذلال الكينيين، والذين لا يزالون يعتزّون ببلادهم على الرغم من المجاعة، وتفتين الطاقة بسبب الجفاف...» (١١)

وجاء في التعليق أيضاً: «وفي حين أن بعض الشروط بشأن الإفصاح التام عن العمليات المالية، بما في ذلك النص على أن يقدم البنك المركزي ميزانيته الشهرية لمفتشي صندوق النقد الدولي، في حين أن ذلك يمكن فهمه، إلا أن إكراه الحكومة على بيع ممتلكات حكومية، في الوقت الذي من الصعب فيه أن تُباع بسعر مناسب، يشير إلى وجود مؤامرة لبيع ثروات كينيا للأجانب، أما الشرط بأن يظن المسؤولون الحكوميون عن ثرواتهم، ويُنشر الحكومة قانون الجرائم الاقتصادية، فيبدو أنه جاء استجابة لدعوات وصلوات الكينيين بأن يهبهم الله طبقة موظفين أكثر شفافية، بحيث يظل هؤلاء بعيدين عن كل ما هو شائن».

كان روبرت ماكسويل هو الذي قال قولته الشهيرة إن الثقة، مثلها مثل العذرية، لا تُفقد إلا مرة واحدة، ويبدو من الواضح أن المقرضين فقدوا ثقتهم بالحكومة، التي تحض على شرب الماء، وتشرب الخمر، والتي تتعهد بشد الحزام على البطون، لكنها تنفق بلا حساب. هذه الزعة، والتي نشاهدتها كلما لاحت الانتخابات في الأفق، أفضت إلى الاعتقاد بأن الحكومة التي تتغاضى عن السرقات لا يمكن ترويضها إلا من خلال سياسة العصا والجزرة، هذه هي الرسالة التي بعثت بها الشروط الصارمة التي وضعها صندوق النقد الدولي».

أما بشأن ما إذا كانت هذه الإجراءات، بواسطة صندوق النقد الدولي، ستؤدي إلى ظهور مقدار كبير من الإرادة السياسية، فهذا يظل في علم الغيب. ومما لا ريب فيه أنه يوجد داخل البلاد منافع مهمة للإرادة السياسية - في البرلمان والقطاع الخاص والمجتمع المدني، والكنائس والمساجد، لكن، وكما تشير الافتتاحية، فإن هناك أولئك الذين، وإن كانوا يؤيدون برنامج الإصلاح الذي يفرضه المجتمع الدولي على الحكومة، لا يزالون قلقين بشأن الانعكاسات الأوسع لهذا النهج.

القسم الثاني

الأعمدة المؤسسية لنظام النزاهة الوطني

الفصول:

٦- مجلس تشريعي منتخب

٧- دور السلطة التنفيذية

٨- نظام قضائي مستقل

٩- المدقق العام

١٠- المحتسب

١١- الوكالات المستقلة لمكافحة الفساد

١٢- جهاز الخدمة العامة لخدمة الجمهور

١٣- الحكومة المحلية

١٤- وسائل إعلام حرة ومستقلة

١٥- المجتمع المدني

١٦- قطاع الشركات الخاصة

١٧- اللاعبون الدوليون والآليات

الأولى. والحقيقة أن هناك ما يدعوهم لأن يكونوا كذلك. إنه لمن الضروري بمكان الفوز بدعمهم وهذا يحتاج إلى وقت وصبر. ومن الضروري جداً، أن تكون التقارير عن سير العملية دقيقة وصحيحة وجديرة بالثقة، ويتوجب تجنب الادعاءات المتهورة، ويتوجب أن ينصب الحديث على الطرق التي يستطيع الناس أن يروا بواسطتها بأن الأشياء في حياتهم اليومية أخذت في التحسن. وبعد ذلك، فإن وجود جمهور يقدم الدعم والتشجيع، يمكن أن يوجد مُناخاً من التوقع والمشاركة، والذي سيساعد، بدوره، على تقوية وتعزيز الإرادة السياسية على القمة، وكما يقول ذلك القول المأثور: لا شيء ينجح مثل النجاح.

والتحصيل والمحاسبة. ولقد قيل إن الديمقراطية تستطيع، أكثر من أي نظام آخر، أن تردع الفساد من خلال نظام مؤسسي للزواجر والضوابط وغير ذلك من آليات المحاسبة.

فهي تقلل من السرية والاحتكار والتصرف وفق الأهواء الشخصية. لكنها لا تضمن وجود حكومة نزيهة ونظيفة، ولا تقضي على كل الفساد. إنها تستطيع فقط أن تقلل من مدها وأهميته وانتشاره (١).

كما إنها - أي الأنظمة الديمقراطية - لا تحترم بالضرورة القوانين التي تقرها نفسها مع الكثير من الضجيج والجعجة والزعم بأنها ستقضي على المحسوبية.

لكن هذا النقاش يقضي ضمناً بأن المؤسسات الديمقراطية قد أصبحت راسخة. وكما أظهرت الأحداث الأخيرة في الديمقراطيات الناشئة في شرق أوروبا فإن الامتحان الحاسم هو ما إذا كان من الممكن إتمام عملية التحول بدون أن يزدهر الفساد في «الأجواف» المؤسسية والأخلاقية إلى الحد الذي يهدد فيه بأجهاض التجربة

برمتها. لذلك فمن المهم أن نقوم ومنذ البداية بوضع القواعد الأساسية اللازمة لإقامة برلمان يتمتع بسلطة أدبية، وسوف تتم معالجة هذا الموضوع في فصل لاحق، وهو البحث الخاص بالانتخابات الحرة والنزيهة.

المجالس التشريعية الفاسدة تشجع الاستخفاف

ما مدى خطورة الرهانات؟ هنالك من يرى بأن هذه السلسلة المتلاحقة من فضائح الفساد في أوروبا الغربية من شأنها أن تقيد الأحزاب المتطرفة على اليسار واليمين. إن طبيعة النظام السياسي في الكثير من بلدان أوروبا القارية - حيث ظل يهيمن حزب واحد أو حزبان كبيران على الحكومات لفترات طويلة من الزمن - تضمن بأن

(مجرمون يفوزون في الانتخابات)

يبدو أن الجريمة والفساد لا تعنيان الكثير بالنسبة للناخبين في ولاية بيهار: فجميع أمراء عالم الإجرام الذين خاضوا الانتخابات، إما من وراء القضبان أو من مخابئهم، انتخبوا وينسب عالية من الأصوات، وبالنسبة لكل من سوراج بان سينغ، ورنجان توري، وفومال سينغ، وسونيل باندي، ومونا سوكلا، وذاكر أحمد، وسوريش باسي، وراما سينغ، وجميعهم متهمون بارتكاب جرائم، مثل القتل والخطف والابتزاز، فقد جاء النجاح بسهولة، نظراً لأنه لم يكن يتعين عليهم أن يزعموا أنفسهم شخصياً بجملة الانتخابية.

كما أن الوزير السابق لإنشاء الطرق إلياس حسين، والذي اعتقل بواسطة المكتب المركزي للتحقيقات بسبب صلتة بعملية احتيال، فاز أيضاً بفارق كبير.

إن فوز أمراء عالم الإجرام هو مؤشر واضح على أن توقعات الناخبين أخذة في التغير بسبب انهيار الجهاز الإداري للحكومة في تلك الولاية. وقال زعيم سياسي كبير: «يبدو أن الناس أصبحوا يبتلون المجرمين» ودافع كل من كلابشاتي ميسرا من حزب (BJP) ونييتيش كومار زعيم حزب ساماتا عن قراريهما بترشيح مجرمين للانتخابات بقولها إن ذلك حدث بسبب أن فرصتهم في الفوز كبيرة.

(فريتلين انديا، «الخلفية الجناحية، بقلم كاليان تشودري، ٣٠ آذار، ٢٠٠٠)

أدى قيام عضو البرلمان في غرب استراليا في أول خطاب له بمهاجمة برنامج التقاعد «غير المنصف» والتمييزي، والسخي أكثر مما يجب، إلى حدوث إصلاح في البرنامج. لكن ذلك ترك الباب مفتوحاً أمام أعضاء البرلمان الحاليين لكي يستمروا في الاستفادة من البرنامج القديم وهو الشرط الذي أثار سخطاً عاماً، إلا أن عضو البرلمان الآن كارنتر اختار أن يرفض الاستفادة من البرنامج القديم مع أن ذلك يجعله يخسر ما يزيد على ٢٠٠ ألف دولار. وقال: «كان ذلك قراراً سهلاً لأنه الشيء الصحيح الذي يتوجب عمله وأنا لست نادماً على ذلك».

(دي استراليان، ٢ كانون الأول ١٩٩٩)

هذه الفضائح سوف تستمر لسنوات أخرى قادمة. ويبدو من المرجح أن الأحزاب القومية - والأحزاب الشيوعية التي لم تخضع لعملية إصلاح على الجانب الآخر من الطيف السياسي- سوف تستفيد من تلطيخ سمعة الأحزاب المشاركة في الحكم أو القريبة من المركز، وذلك لأنها ظلت لفترة طويلة تقف في «الخارج» أي خارج الحكم، وهذا بدوره يمكن أن يترجم إلى دعم متزايد للأحزاب المتطرفة التي تقدم نفسها كأحزاب تريد إصلاح نظام سياسي فاسد. إن سنوات طويلة من التعاون الحزبي، ومن الحكومات الائتلافية - كما هو الحال في النمسا - التي يشارك فيها الحزبان الكبيران، أدت إلى نشوء مناخ من العلاقات الحميمة مع المصالح التجارية، الأمر الذي أدى إلى إيجاد فرص للفساد.

وفي بلد عضو في الاتحاد الأوروبي وهو النمسا، أدار يورغ هايدر زعيم حزب «الحرية» حملة سياسية ناجحة في العام ١٩٩٩، وحدث ذلك جزئياً بفضل برنامج انتخابي مناهض للفساد، وضاعف هايدر حصة حزب «الحرية» من الأصوات بين عامي ١٩٨٥ و ١٩٩٩ وذلك لأنه جعل مكافحة الفساد جزءاً من برنامج الانتخابي، وفي حين أن الأحزاب المتطرفة لن تفوز في الانتخابات اعتماداً على هذا البرنامج فحسب، إلا أن موضوع الفساد سوف يعطيها قاعدة أصوات خصبة تستطيع الاعتماد عليها، وهي تتمازج بشكل محكم مع خطابها المناهض للاتحاد الأوروبي وللأجانب.

كما أن المتاعب الاقتصادية من شأنها أن تزيد من اشمئزاز الناخبين من الأحزاب التقليدية، ومن المحتمل أن تستمر هذه المتاعب في أن تظل مصدر إزعاج لأجزاء كبيرة من أوروبا القارية في المستقبل.

ويعني هذا بأننا سنرى الأحزاب القومية، أو الأحزاب المتطرفة الأخرى، وهي تزيد من حصتها من الأصوات لتصل إلى حدود ٢٠ أو ٣٠ بالمائة، وهي نسبة تكفي عادة للفوز بنصيب من السلطة في أنظمة برلمانية تعتمد نظام التمثيل النسبي (٢).

وإذا كان الفساد يمثل كل هذا التهديد «لليدمقراطيات القديمة» (أو على الأقل لتلك الأنظمة ذات التمثيل النسبي) فإن التحدي الذي يشكّه الفساد للديمقراطيات الناشئة لا بد وأنه سيكون أكبر بكثير.

الإخفاق في فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية

إن أحد مواطن الضعف في أنظمة النزاهة في عدد من البلدان -

(٢) غلوبال انتلجنس أديدت، ٣ آذار، ٢٠٠٠، ويشير نقاد التمثيل النسبي إلى أن هتزل وصل إلى السلطة في ألمانيا من خلال نظام كهذا. ويشير آخرون إلى مزايا هذا النظام، وخاصة عندما تكون هناك مجموعات قبلية هامة تشكل أقلية كبيرة نسبياً، والتي قد لا تحصل بدون هذا النظام على تمثيل عادل في العملية السياسية.

(٣) كشف تحقيق عن أدلة تثبت بأن المشرعين في نيجيريا اختلسوا ما يزيد على ٧٠٠ مليون نيرة (حوالي ٧ ملايين دولار) من الأموال الحكومية. وحث التقرير رئيس مجلس الشيوخ على الاستقالة، ومن بين الأشياء التي أفاد نفسه بها حصول على «علاوة عيد ميلاد» مقدارها ٢٠٠ ألف دولار، كما أنفق ٣٢٠ ألف دولار على تأثيث منزله، وحصل على ثلثي سيارات إضافية بطريقة مخالفة للقواعد المزعبة لعضيها إلى ٢٠ سيارة رسمية كان قد حصل عليها فعلاً، كما عمل منح عقود لشركة له فيها حصة وبأسعار مبالغ فيها. (وقد جرت محاكمته في وقت لاحق)، صحيفة الإندبندنت، الملكة المتحدة، ٢ آب ٢٠٠٠.

(٤) حتى ضمن نظام بدون أحزاب (أوغندا مثلاً) أو ضمن دولة الحزب الواحد مثلاً كان عليه الحال في شرق ووسط أوروبا أو في الصين حالياً.

(٥) لا نريد بذلك التقليل من أهمية الجهود لإعادة الوحدة الوطنية وتعمير البلاد والتي يبذلها الرئيس موسيفيني في أوغندا. فقد تم اتخاذ قرار هناك بإرجاء عودة الأحزاب السياسية إلى العمل، لكن الناس بشكل عام يعرفون الجهات التي يشمر أعضاء النخبة السياسية بالولاء تجاهها، لكن القرار يحول بينهم وبين القيام بحملة انتخابية أو سياسية كحزب.

من إفريقيا إلى أمريكا اللاتينية - هو ببساطة أن المشرعين يتمتعون بقدر من السلطة أكبر مما ينبغي، فدورهم لا

يقتصر على التشريع وفرض الضرائب، أي إقرار القوانين والتصويت نيابة عن الشعب بمنح الأموال للسلطة التنفيذية ومن ثم التأكد من إنفاقها على الوجه الصحيح. وبدلاً من ذلك، فإن المشرعين في هذه البلدان يشغلون أنفسهم في الحقيقة بمنح العقود وإنفاق المال العام. ونظراً لهذا الخلط بين الأدوار - عندما يتحول الرقيب إلى نص - فإن الفساد يتقح ويسود عند الناس شعور باليأس من إصلاح الأمور.

وعندما يكون هناك فصل واضح بين الأدوار، وعندما يقصر المشرعون عملهم على تشريع القوانين والمحاسبة، فإن مثل هذه الفضائح نادراً ما تحدث. كما تنشأ المشاكل من محاولات التأثير التي تمارسها جماعات الضغط على أعضاء هيئة تشريعية، حيث تحاول هذه الجماعات ضمان أن تكون القوانين وفق ما تريد، لكن الفضائح التي تحدث مثل هذا الخراب في بلدان مثل كولومبيا ونيجيريا تظل قليلة نسبياً (٣).

ولا نريد بذلك القول بأن الديمقراطيات التي يوجد فيها مثل هذا الفصل محصنة ضد مشاكل الفساد. والتجارب الأخيرة في أوروبا توضح ذلك بجلء. لكن هذه تتضمن عادة حالات تلاعب تتعلق بالسلطة التنفيذية والأحزاب - وهي أشياء غير مبررة وغير مستحسنة ولا شك - وليس بالحالات الأكثر إثارة للاستهجان والمتعلقة بالإثراء الشخصي، وعندما يكون الأمر متعلقاً بالإثراء الشخصي، فإن ذلك يحدث عادة، ضمن نظام برلماني، عندما يصبح عضو في البرلمان وزيراً أو رئيساً للوزراء، وبذلك يكون قد أصبح عضواً في السلطة التنفيذية. وقد حدثت إساءات استعمال السلطة نتيجة عضوية السلطة التنفيذية، لا البرلمان. وكان الإخفاق ناجماً عن التقصير في مراقبة ومحاسبة السلطة التنفيذية.

دور الأحزاب السياسية لماذا الأحزاب السياسية؟ الإجابة تكمن في طبيعة السلطة السياسية، حيث تتجمع مجموعات من الأفراد من حول قادة معينين مع كون دينامية الجماعة مشدودة غالباً إلى مجموعة معينة من المثل العليا والقيم (٤) والأحزاب السياسية توجد في كل تنظيم سياسي. ولكن بدرجات متفاوتة من الوضوح. وهي ببساطة عبارة عن واسطة تسهل على الناخبين دمج أنفسهم في المعتقدات السياسية المختلفة وتمكين أولئك الذين انحازوا إلى معتقد معين أن ينظموا حججهم ويعرضوا قضيتهم على الشعب (٥) وتخدم الأحزاب السياسية عدداً من الوظائف من بينها:

دور الأحزاب السياسية

تنبأت نقابة المحامين الأمريكية، بتشجيع من وكالة التنظيم وال ضبط الفدرالية، قاعدة أخلاقية تمنع المحامين من تقديم تبرعات مالية سياسية كوسيلة للحصول على أعمال حكومية وقال المناوون لهذه الخطوة إن القاعدة الجديدة، والتي تستهدف وقف ممارسة تعرف باسم «ادفع لكي تلعب» سوف تثبط حقوق حرية التعبير، وتثبت بأنها غير قابلة للتطبيق لكن آرثر ليفنيت، رئيس لجنة السندات المالية والبورصة أعلن صراحة بأن ثقة المستثمر باتت في خطر.

* تجميع مصالح الجماعات المتباينة في المجتمع وبلورة مطالبها

الفصل السادس

مجلس تشريعي منتخب

(إن أولئك الذين يتحدثون عن أن الناس في زماننا هذا يُتركون فريسة سهلة لأعمال السلب والنهب وغير ذلك من الرذائل المشابهة، سوف يجنون بأن كل ذلك إنما هو نتيجة طبيعية لحقيقة أن أولئك الذين يحكمونهم قد تصرفوا بطريقة مماثلة) نيكولو مكيافيلي، الخطابات III، (٢٩)

إن برلماناً أو مجلساً تشريعياً منتخباً هو عمود أساسي لأي نظام نزاهة وطني يقوم على المحاسبة الديمقراطية. إن مهمته، وبكلمات بسيطة، هي: أن يعبر عن الإرادة المستقلة للشعب من خلال ممثليه المنتخبين، والذين يقومون، نيابة عن الشعب، بمحاسبة السلطة التنفيذية بشكل دوري. وبطريقة مماثلة، فالحكومة تكسب شرعيتها من كونها فازت بتفويض من الشعب، والطريقة التي يتم بها الفوز بهذا التفويض لها أهميتها الحاسمة بالنسبة لنوعية تلك الشرعية، وبالنسبة لاستعداد المواطنين في الداخل، والحكومات في الخارج للقبول بها.

وبصفته الرقيب، والمنظم، والممثل، فإن البرلمان الحديث يقف في قلب المعركة من أجل تحقيق وتقوية حكم جيد، ومن أجل محاربة الفساد. ولكي يكون فعالاً تماماً في أدواره هذه، يجب أن يتألف البرلمان من أشخاص من ذوي النزاهة، لكن إذا ظهروا كمجموعة من الأوغاد الذين وصلوا إلى مراكز القوة من خلال المال والرشوة والتملق والتلاعب، فإن البرلمان يصادر أي قدر من الاحترام ربما كان سيحصل عليه لولا ذلك، ويصيب نفسه بالعجز عن القيام بأي دور حقيقي لتشجيع قيام حكم جيد، وتقليل الفساد، حتى لو أراد القيام بذلك.

سيكون هنالك، على النوام، أناس يحاولون أن يدخلوا معترك السياسة لأسباب غير مناسبة، وهي السعي لتحقيق النفوذ الشخصي وخدمة المصلحة الذاتية، بعيداً عن أي التزام حقيقي بخدمة الجمهور. ويشكل هؤلاء تحدياً حقيقياً لأي نظام نزاهة، وهنالك حاجة لأن نظهر انتباهاً خاصاً إذا ما أردنا حرمانهم من الفرصة لتحقيق مآربهم غير المشروعة.

والبرلمانات المنتخبة هي جوهر الديمقراطية: والواقع أن الديمقراطية في حد ذاتها توفر فرصة للسيطرة على الفساد المتفشّي، وذلك بواسطة كشف نشاطات المسؤولين الحكوميين للناس من أجل التدقيق

(١) وعلى سبيل المثال، فإن فضيحة المستشار كول في ألمانيا كانت تشتمل على انتهاك المستشار السابق للقوانين التي كان قد دعمها بنفسه وتابع سيرها في المجلس التشريعي. (رويتزر، ٢٦ كانون الأول، ٢٠٠٠).

بوضوح، حتى وإن كانت مطالبها لا تعكس دائماً تلك المطالب الخاصة بالجمهور، والذي يمكن أن يتعرض للخداع أثناء ذلك.

* أن تعمل كحلقة وصل بين عمليات صنع القرار والجمهور.

* الإسهام في تحقيق الاستقرار والسلم الداخليين بواسطة تمكين مختلف الفئات من المشاركة في العملية السياسية بطريقة نظامية وقابلة للتنبؤ.

* لعب دور رئيسي في اختيار وتدريب إعداد وإبراز سياسيين من أصحاب المواهب والكفاءات.

* توفير وسيلة نظامية لانتقال السلطة بطريقة مشروعة.

إلا أن وجود عدد كبير من الأحزاب السياسية، كما هو الحال في الديمقراطيات الناشئة حديثاً، يمكن أن يتسبب في حدوث تشويش وفوضى، ويعمل على تقسيم لا توحيد المجتمع، ويعيق بذلك عمليات التعبئة والدمج، أما الحلول الخاصة بمشكلة وجود أحزاب سياسية كثيرة فقد اشتملت على:

* فرض تأميمات مالية كبيرة من أجل الحد من عدد المرشحين الذين يمكن جعلهم يخوضون الانتخابات، لكن هذا يمكن أن يشكل عفة أمام الأحزاب التي تمثل الفقراء والمسحوقين.

* وضع حدود عالية على عدد الموقعين او المشتركين في تأسيس حزب ما قبل أن يصبح بالإمكان تسجيل حزب سياسي جديد.

* فرض أن يكون هناك حزبان اثنان فقط، واحد على اليسار وآخر على اليمين، وقد تمت تجربة هذه الطريقة في نيجيريا عام ١٩٩٢ عندما فُرضت بواسطة النظام العسكري آنذاك - لكن التجربة فشلت عندما اعترضت الإدارة العسكرية على المرشح الفائز، وأبطلت انتخابه كرئيس.

ومن الصحيح أيضاً أن الأحزاب السياسية يمكن أن تفوز بسيطرة كبيرة، وغير ديمقراطية في جوهرها، على الحياة العامة والسلطة السياسية، متصرفة كوكالات للدولة جاعلة من نفسها مجرد عصابة حاكمة لا هم لها سوى الاستغلال وتحقيق المنافع الذاتية. وتركزت الجهود الرامية إلى تفادي وضع كهذا على تفويض اللجنة الانتخابية بأن تشرف أيضاً على إجراء انتخابات حرة ونزيهة في مؤتمرات الأحزاب.^(٦) وأن تفصل بين وظائف الحزب السياسي ووظائف الحكومة من أجل تفادي حدوث «اندماج» إداري بحكم الواقع.

حَمَلُ النِّتَاجِ...

هل يشكل الفساد خطراً على الديمقراطية ؟

مع أن الأحزاب هي منظمات خاصة، وهيئات مشتركة، تسعى لتحقيق ربح سياسي لا مالي، لكن المصلحة العامة تقتضي بأن يتم

(٦) على سبيل المثال، قانون الانتخابات لعام ١٩٩٢ في غانا.

(٧) لسوء الحظ، فإن التاريخ المعاصر للديمقراطية هو أيضاً تاريخ محاولات ضبط الفساد في فترات الانتخابات. على سبيل المثال، فإن التشريع الانتخابي الأصلي في نيوزيلندا كان يدعى «قانون منع الممارسات الفاسدة» لعام ١٨٨١.

(٨) بطبيعة الحال، فإن الأحزاب السياسية بحاجة إلى ما هو أكثر من المال إن حاجة إلى منطوقين متحمسين نشطين من أجل تنظيم الاجتماعات والحملات الانتخابية في الشوارع وغيرها، وعندما تكون الأحزاب فقيرة نسبياً فإنها ربما تكون قادرة على أن تستعاض عن نقص المال بوجود وفرة من المنطوقين.

(٩) المثال الذي كثيراً ما يتم الاستشهاد به يأتي من روسيا حيث تمكن محتال منهُم، لكنه شعبي، من الإفلات من الملاحقة القضائية بتهمة ارتكاب أعمال احتيال خطيرة. وذلك بأن دبر أن يتم انتخابه في مجلس الدوما (البرلمان) قبل وقت قصير من بدء محاكمته. أنظر نشرة الشفافية الدولية، كانون الأول ١٩٩٥.

ناهضة للفساد، والتي يمكن أن تؤدي إلى شلّ وجميد المتبرعين الذين يقدمون لهم المال. وفي نظام ديمقراطي تتمتع فيه الصحافة بحرية نسبية فقط، فإن هذا يعني بأن الحكومة ستكون عاجزة عن

القيام بأي فعل إزاء فضائح « الفساد الكبير » التي يتم الكشف عنها، مؤدّة بذلك شعوراً خطراً بالاستخفاف واليأس من كل شيء لدى أفراد المجتمع.

وقال فيكتوريو «بويو» كراكسي أن «أباء أوروبا الثلاثة» والمتهمن باستخدام الفساد من أجل البقاء في السلطة، ينبغي ألا يُحكم عليهم بواسطة اتهامات ناهية، بشأن استخدام الرشوة لأغراض سياسية، بل بواسطة «الإنجاز الضخم» الذي حققوه والمتمثل في وضع الأسس لقارة مستقرة وأمنة، عند نهاية قرن عشرين من آثار إراقة الدماء والبربرية، بواسطة لائحة الفاشية والشيوعية.

وقال سنيور كراكسي: هناك فرق هائل بين أخذ المال مقابل تقديم الامتيازات، وبين أخذ المال من أجل الحركة السياسية لشخص ما، لبناء الاستقرار السياسي. وقال أيضاً: إن كول وميتيران وكراكسي يمتدحون أوروبا فحسب، بل إنهم كافحوا أيضاً من أجل حل نزاعات إقليمية وتحقيق السلام في مناطق مثل الشرق الأوسط. لقد جعلوا العالم أكثر أمناً بالنسبة لنا جميعاً.

وكان كراكسي والذي تولى الحكم من عام ١٩٨٣ حتى عام ١٩٨٧، وأشرف على الإزدهار الاقتصادي لإيطاليا، كان أحد المستهدفين الرئيسيين حملة «الأيدي النظيفة» لمكافحة الفساد في أوائل التسعينات.

ويعد أن حكم عليه بالسجن لحوالي عشر سنوات
بتهمة الرشوة والفساد والتمويل غير المشروع لحزبه،

أفقد هرب كوكاسي إلى تونس عام ١٩٩٤. وهنا لم يتوقف أبداً عن القول بأنه تمّ استهدافه هو بالذات بطريقة ظالمة، لكي يكون كبش الفداء لثانية تعج بالرشوة. وفيما يردد بسلافاً في قبره في أقبلي التي تحفّ بها أشجار النخيل، فإنّ رئيس وزراء إيطاليا السابق لا بدّ وأنّه يراقب بافتتان نصيحة كول غيت، وهي تتكفّن للعبان ويصرّ على أنّ «أعداء كول» يحاولون أن يفعلوا باتحاد البشعراطي المسيحي ما فعله أعداؤه هو بجزيرة لاشنكاو.

(التاييمز، المملكة المتحدة، ٢٦ كانون الثاني، ٢٠٠٠)

لدى المتبرعين المجهولين. وكما رأينا من قبل أيضاً فإن ورقة كراكسي

(١٠) مثلاً في انتخابات بنغلاديش عام ١٩٩١، عندما تلقى مراقبو الكومنولث شكواي متواصلة من جميع الأحزاب المشاركة في السباق، لكن لم يكن أي منها مستعداً لتقديم شكوى رسمية لدى اللجنة الانتخابية، ربما لأنه من المحتمل بأن الجميع كانوا يتجاهلون قانون.

كتاب المرجعية / الشفافية الدولية

الذي تعرضت سمعته للتشويه، دافعوا عن انتهاكاته الفاضحة لقانون تمويل الحملات الانتخابية قائلين أنها تمت لدوافع نبيلة، وإنها تجد

تدبرها لها في المبادئ الأخلاقية لبرنامج الانتخابي الذي خاض الانتخابات على أساسه.

الحملات الانتخابية بتقويض أسس الديمقراطية. فمند عمليات جمع الأموال الطائشة لحملة انتخابات الرئاسة الأمريكية عام ١٩٩٦، فقد اهتزت كل من فرنسا وأستراليا وإيطاليا وبريطانيا بفعل فضائح جمع الأموال، وإنه لأمر جيد على القلق أن تكون هذه الفضيحة الكبرى قد حدثت في ألمانيا والتي تملك النظام الأكثر سخاء في العالم أجمع في تمويل الأحزاب السياسية من قبل الدولة - والذي جاء نتيجة لفضائح مماثلة في السبعينيات، ومن الواضح أن التمويل الحكومي يجب أن يقتصر بسياسة صارمة في التطبيق... كما أن قانون مكافحة الكسب غير المشروع والذي جاء به كول بنفسه يطالب بشفافية تامة في حسابات الأحزاب.

(رييتز، ٢٦ كانون الثاني، ٢٠٠٠)

الفخمة، عندئذ سيكون
من حق الجمهور أن
يتوصل إلى
إستنتاجاته الخاصة عندما يرى أولئك الذين يُشتبه في أنهم بموألون
الأحزاب السياسية، وهم يستفيدون بشكل مكشوف من خلال
الحصول على عقود سخية وغير ذلك من الأعمال الحكومية (١٠)
وتظهر أسوأ السيناريوهات عندما يتوجه جامعو الأموال للانتخابات
الى مجتمع الأعمال الدولي . وقد تعرضت الأحزاب السياسية في
بريطانيا وألمانيا وأستراليا لضغوط شديدة لكي تقسر لماذا أعطيت
مبالغ كبيرة جدا لها بواسطة أفراد وشركات أجنبية .

البلاد أيضا مصدرا رئيسيا للفساد، حيث أوجدت نظاما اقتصاديا

التجارية - الصناعية الرئيسية في كوريا والتي ظلت تتلقى التوجيهات للقيام بنشاطات تصنيعية موجهة للتصدير، منذ عقد الستينات من القرن الماضي فصاعدا، استطاعت تطوير علاقات حميمة مع مسؤولين حكوميين كانوا في موقع يؤهلهم لتوزيع الامتيازات على مجتمع الاعمال. وهذا الاتحاد بين النمو الاقتصادي السريع والفساد شبه المؤسسي المستوطن تحدى لبعض الوقت الاعتقاد الشائع بأن الفساد يؤدي الى الاخلال بالعملية الاقتصادية. (١١)

كيف يمكن توزيع التمويل الحكومي للأحزاب؟

ان معاملة الاحزاب على قدم المساواة ليس بالخيار المناسب بطبيعة الحال. وليس من الديمقراطية في شئ- كما انه ليس بالشيء العملي- ان نقدم لحزب صغير جدا نفس القدر من التمويل مثل الذي تقدمه لحزب أصبح بمثابة مؤسسة وطنية رئيسية. وستكون هناك حدود لحجم الكعكة المالية التي بمقدور أي مجتمع ان يستثمرها من اجل هياكله الديمقراطية. فكيف يمكن تقاسم هذا الكعكة بطريقة عادلة وفعالة؟ في بعض البلدان يتم تخصيص المال العام للاحزاب بناء على نسبة الاصوات التي حصلت عليها في الانتخابات الاخيرة.

وهذا من شأنه تمكين الأحزاب من الاقتراض من مؤيديه، مع وجود توقع معقول (لدى طرفي المعادلة) بشأن مدى قدرتها على الوفاء بهذه الديون.

استعمال "أسماء حقيقية"

لجأت حكومة كوريا الجنوبية الى طريقة فريدة من نوعها للقضاء ليس فقط على الفساد السياسي، بل وعلى كل اشكال المساوئ المالية. فقد حظر المرسوم رقم ١٢٩٥٧ استعمال الاسماء الزائفة او المستعارة في التعاملات المالية. فبموجب النظام القديم، كان من السهل على الكوريين أن يستعملوا أسماء زائفة من أجل اخفاء ارصدتهم وممتلكاتهم، والتهرب من دفع الضرائب وتقديم رشوات للمسؤولين وتبرعات غير مشروعة للحملة الانتخابية. أما بموجب المرسوم المذكور، فقد اصبح من اللازم تطبيق نظام محاسبي بالاسماء الحقيقية على كل العمليات المالية، بما في ذلك الودائع والمخدرات والاسهم والسندات. ونظرا لانه اصبح نافذ المفعول على الفور، فقد كان على أولئك الذين يحتفظون بأرصدة تحت اسماء زائفة ان يحولوا هذه الارصدة الى حسابات بأسماء حقيقية في غضون شهرين. وكان على أولئك الذين يريدون فتح حسابات مصرفية- او سحب مبالغ كبيرة- ان يسجلوا أسماءهم الحقيقية بواسطة إبراز بطاقات الهوية الوطنية. وكل من لا يفعل ذلك سيتعرض للتحقيق بواسطة السلطات الضريبية ولدفع غرامات قد تصل الى ٦٠٪ من الصسابات.(١٢)

كما ان حكومة جمهورية الصين الشعبية اعلنت مؤخرا بانها تعتزم سن قوانين مماثلة، وإن يكن ذلك من اجل تحسين جباية الضرائب.(١٣)

مراقبة آداب السلوك عند المشرعين

ما إن يتم انتخاب المشرعين، حتى يصبح من الواجب محاسبتهم على ممارستهم للسلطة. إن ادارة اوضاع تعارض المصالح ومراقبة الاصول والممتلكات والمداخليل والديون والمصالح التجارية الخاصة بالمشرعين تصبح أمرا حيويا، مثلما هو الحال بالنسبة لكل المسؤولين الحكوميين. لكن هنالك عنصرين إضافيين يمتازان بأهمية خاصة في حال المشرعين. أولا، بما ان البرلمان يضع القوانين، فإنه كثيرا ما يكون على المشرعين ان يقرروا امورا لها مساس بمصالحهم الشخصية الخاصة. وقد لا يشعر الناخبون بالكثير من الاعجاب عندما يسمعون المشرعين وهم يقدمون حججا لصالح الحفاظ على

(١٢) قانون الاسماء الحقيقية، ووصف مفصل له، يظهران في قسم أفضل الممارسات في نسخة الانترنت من هذا الكتاب المرجعي. انظروا أيضا عدد شباط ١٩٩٤ مكتبة الكونغرس- قسم القانون.

(١٣) الصين تتحرك من اجل وضع حد لفتح حسابات مصرفية بأسماء زائفة، ٢٠ كانون الثاني، ٢٠٠٠، وكالة الصحافة الفرنسية.

(١٤) على سبيل المثال، في أواخر ١٩٩٩، فرض البرلمان في نيجيريا سن لائحة قانونية مناهضة للفساد والتي كانت الجزء الأهم من حملة الرئيس أوبا سانجو لمكافحة الفساد. ومع ان البعض كانوا قلقين بشأن الجوانب الاجرائية للائحة، الا أنه كان هناك اعتقاد-حتى وإن كان لا أساس له من الصحة- بأن بعض المعارضين للائحة القانونية إنما كانوا يفعلون ذلك من أجل الابقاء على الوضع الراهن، وليس من أجل تحسين نوعية الممارسة الديمقراطية.

(١٥) لكن التجربة البريطانية ترى بان التسجيل الطوعي للمصالح لا يفي بالغرض في نهاية الامر. لذلك يتوجب جعل متطلبات الافصاح الإلزامية لكي يستطيع النظام أن يعمل كشكل من أشكال الحماية.

خصوصياتهم هم، وتؤيد جعل الافصاح المالي عند مستويات يعرف الجمهور بانها ستكون غير مجدية، وتؤيد عدم حماسهم تجاه الاجراءات المصممة لضمان سلوك اخلاقي.(١٤)

وحسب التقاليد البرلمانية البريطانية كان النهج المعمول به يقضي بعدم تحريم الاعمال غير الاخلاقية للمشرعين، بل أن يترك امهم للبرلمانات نفسها لكي تعمل ما تراه مناسباً. ومثل هذا النهج يحترم ضرورة الفصل المجلس التشريعي عن السلطة القضائية.

لكن "اتفاق الجنتلمان" هذا (لأن البرلمانات كان يغلب عليها ذكور بشكل ساحق) يبدو انه قد انهار، وان عددا من البلدان بدأ بكل وضوح بتحريم رشوة المشرعين. وهذا الحظر يأخذ الصيغة التالية في استراليا:

المادة ٧٣- أ: فساد ورشوة اعضاء البرلمان:

١- كل عضو من أعضاء مجلسي البرلمان يطلب او يتلقى او يحصل، او يعرض او يوافق على ان يطلب او يتلقى او يحصل على اي شيء او اي منفعة من اي نوع لنفسه او لأي شخص اخر، بناء على تفاهم من شأنه ان يؤثر او يخل بممارسة مثل هذا العضو لواجبه او سلطته، فإنه يعتبر مذنباً بارتكاب جرم.

٢- كل شخص، ومن اجل ان يؤثر على عضو في اي من مجلسي البرلمان أثناء ممارسته لواجبه او سلطته كعضو او إغرائه بالتغيب عن المجلس الذي هو عضو فيه، أو عن اي لجنة في ذلك المجلس او عن اي لجنة من كلا مجلسي البرلمان، يعطي او يمنح او يعد بأن يعطي او يمنح، اي شيء او منفعة من اي نوع للعضو او لأي شخص آخر يعتبر مذنباً بارتكاب جرم.

العقوبة: الحبس لمدة سنتين.

(قانون الجرائم الفدرالي الاسترالي،

أضيف هذا المقطع في العام ١٩٨٢).

ان القانون، واي ميثاق للقيادة، يضع فقط الحد الأدنى من معايير السلوك. كما ان تردد الاغلبية المؤثرة في مجلس تشريعي في ممارسة الشفافية ينبغي ألا يعتبر حاجزا أمام أولئك الذين يحملون آراء مخالفة. والواقع أنه ربما تكون هناك ميزة سياسية يمكن الفوز بها بواسطة التصرف طوعا واختيارا، وبواسطة تحدي الخصوم السياسيين بأن يقوموا بمضاهاة هذا الصدق والانفتاح مع الناخبين.(١٥)

العلاقات بين الوزراء وبين الموظفين الحكوميين

إن احد أصعب الجوانب في مراقبة سلوك المشرعين هو العلاقة بين كبار الموظفين الحكوميين وبين وزيرهم . فمن ناحية، فإن الموظفين الحكوميين هم مستخدمون رسميون وهم موجودون هناك من أجل تعزيز وخدمة المصلحة العامة لا مصالح الوزير او حزبه او حزبها السياسي. ومن ناحية ثانية، فهم يرتبطون بالضرورة بعلاقة عمل وثيقة مع الوزير، والذي يدينون له بولائهم، وعندما يتصرف الوزير بناء على نصيحتهم ويروج لسياسات كانوا هم- اي الموظفين- قد طوروها، عندئذ تكون هناك صلة روحية طبيعية جدا بين الطرفين ومع ان الوزراء يجب ان يعطوا اهتماما و يقيموا وزنا لنصائح موظفيهم المحايدة والمبنية على المعلومات، لكن يتعين عليهم ان يحجموا عن ان يطلبوا منهم القيام بأي عمل قد يثير الشكوك حول حيادهم السياسي او يؤدي الى حدوث شكوى بأن المال العام يجري استخدامه لخدمة مصالح الحزب السياسي. لذلك كله، يتعين على الموظفين الا يحضروا ابدا، وألا يشاركوا، في مؤتمرات الحزب

السياسي، أو في مؤتمرات تنظمها الاحزاب السياسية.(١٦) علاوة على ذلك، فإن إحدى وظائف الموظف الحكومي هي ان يراقب اداء الوزير بصفته او بصفته الرسمية، واذا اقتضى الامر، ان يبادر الى اقامة دعوى اذا كان الفساد باديا للعيان.

لهذا السبب، فإنه من غير المستحسن ان يتمتع الوزير بقدر كبير من الحرية في تعيين أناس في الفريق المحيط به او بها . إن وجود عدد لا بأس به من المساعدين والموظفين المحايدين، والذين ليسوا بالضرورة من "بطانة" الوزير سيكون له مفعول جيد كعامل استقرار في المؤسسة.

نقاش حر

إن احد العناصر المهمة في برلمان منتتخب بطريقة ديمقراطية هو أن الأعضاء المنتخبين يستطيعون أن يتكلموا ويحاججوا بحرية، دون ان يخشوا- بفضل ما يتمتعون به من حصانة- من رفع القضايا ضدهم في المحاكم بتهمة تشويه السمعة. وفي مجالس تشريعية في كل أنحاء العالم، تم الكشف عن بعض الفضائح ليس بفضل صحافة حقيقية فعالة، بل بفضل مشرعين شجعان ومن ذوي المبادئ.

لكن الحصانات يمكن أن يساء استعمالها، وبالتالي يتوجب ان تتوفر دائما وسائل تصحيحية لأولئك الذين لا يشاركون في المناقشات ولا يستطيعون الدفاع عن انفسهم. وعلى سبيل المثال، فإن " مشروع حق الرد" في المجلس التشريعي في نيو ساوث ويلز (استراليا) ينص على ما يلي:

* كل شخص اشير اليه بالاسم في المجلس، او بطريقة جعلت من السهل التعرف على هويته، يستطيع أن يقدم طلبا خطيا الى رئيس المجلس، بناء على اي سبب او أكثر من الاسباب التالية، يدعى فيه:

* أنه تعرض لتأثيرات معاكسة او ضارة:

* من حيث السمعة،

* من حيث التعاملات والارتباطات مع آخرين،

* أنهم تعرضوا لاضرار في المهنة او التجارة او الوظيفة او السمعة المالية،

* بأن خصوصيتهم تعرضت للانتهاك بشكل غير معقول، وان يطالبوا بان يكون بمستطاعهم تضمين رد ملائم في سجل البرلمان.

عندما يتقدم شخص يطلب الى الرئيس، يتعين على الرئيس (أي رئيس البرلمان) بقدر ما يستطيع، ان ينظر في الطلب وان يقرر ما إذا:

* كان عليه ان يحيل الطلب الى اللجنة الدائمة للامتيازات والاخلاقيات البرلمانية (يشار اليها باسم "اللجنة") من اجل التحقيق في الامر وكتابة تقرير؛ او كان من غير الملائم ان ينظر فيها بواسطة اللجنة على أساس ان موضوع الطلب تافه، او عادي، او مقصود به الاغظة، او عدواني في طبيعته.

* ان يقوم الرئيس بإبلاغ الشخص خطيا بالقرار.(١٧)

(١٦) انظروا مثلا أسئلة الاجراءات المتعلقة بالوزراء (مكتب رئاسة الوزراء، المملكة المتحدة، ايار ١٩٩٢)، في قسم افضل الممارسات.

(١٧) النص الكامل للقرار يظهر في "افضل الممارسات" في نسخة الانترنت من هذا الكتاب المرجعي.

(١٨) وهكذا فقد نص المقترح ان الحل البريطاني لا يكون بتغيير القانون، بل بإيجاد برنامج للتأمين او تقديم مشورة مجانية بواسطة محامي الحكومة. وأن يساعد البرنامج أعضاء البرلمان في الحالات المتعلقة بحياتهم او سلوكهم الشخصي، او لرفع قضايا امام المحاكم إذا كانوا هم المبادرين برفعها. الديلي تغراف٢١ شباط ٢٠٠٠

(١٩) حلقة أروشا الدراسية حول النزاهة، أروشا، تنزانيا ١٢/١٠ آب ١٩٩٥ انظر باتريشيا لانغان وبريان كوكسي في "نظام النزاهة الوطني في تنزانيا" البنك الدولي ومنظمة الشفافية الدولية، واشنطن ١٩٩٥.

لكن في حالات أخرى، ربما تكون هناك ضرورة لتوسيع، وليس تقليص، الحصانات.

ففي بريطانيا على

سبيل المثال، اقيمت

دعوى ضد عضو في

البرلمان بواسطة مجرم

محكوم بالسجن، بعد

أن انتقد السجين لأنه

أقام دعوى قضائية

ضد مديرية مكتب

البريد بسبب

تقصيرها في تسليم

صحيفة "الفائنانشال

تايمز" الى مكتبة

السجن، والتي كانت

في المنطقة الانتخابية

لعضو البرلمان. وقد تم

إسقاط القضية، لكن

عضو البرلمان كان

عليه أن يدفع أتعابا

قانونية بقيمة ٤٠٠٠

دولار تقريبا. ولو ان

تعليقات عضو البرلمان

قد صدرت عنه داخل

البرلمان وليس في

الخارج، لظلت ضمن

امتيازاته دون ان

تكون خاضعة للنظر

فيها بواسطة

المحكمة.(١٨)

السرطان يأتي على ديمقراطيتنا...

قال مسؤولون بولنديون أنهم سوف يشنون حربا على ثقافة الفساد، والتي يقال بانها تنخر في جسد الحكومة من السلطات المحلية الى سياسيين في وارسو يتقاضون الملايين لكي يقوموا بسد الطريق على مشاريع القوانين في البرلمان.

وقالت كتلة التضامن المشاركة في الحكم انها أعدت مشروع قانون لإنشاء مكتب مركزي لمكافحة الفساد، وهو وحدة خاصة من الشرطة للتحقيق في اعمال الغش والاحتيال، التي تقول السلطات انها تمنع المستثمرين من القدوم وتعيق الاصلاح الاقتصادي .

وقال نائب رئيس كتلة التضامن في مؤتمر صحفي ان الفساد أشبه ما يكون بسرطان يأتي على ديمقراطيتنا .

وكان البنك الدولي قد اعلن في تقرير الشهر الماضي ان بولندا تعاني من مشكلة فساد خطيرة وينبغي ان تكبح الكسب غير المشروع في البرلمان والوزارات والمجالس المحلية.

وجاء في التقرير، الذي اعتمد على محادثات مع برلمانيين ومسؤولين محليين وقضاة وغيرهم من المسؤولين، جاء فيه مثلا ان الرسوم الخاصة باعتراض سبيل مشاريع القوانين في البرلمان قد ارتفعت الى ٣ ملايين دولار من ٥٠٠ ألف عام ١٩٩٢.

وقال وزير الداخلية في مؤتمر صحفي: إن الفساد يحول دون قدوم المستثمرين والسياح الاجانب... ونحن نتخذ تدابير لمكافحة..

واضاف ان وزارته سوف تتعاون مع مجموعة مكافحة الفساد، منظمة الشفافية الدولية، من اجل تحديد القوانين التي تشجع الفساد ومن اجل استصدار المنافذ القانونية للفساد.

(بولندا تقول بانها ستتخذ اجراءات صارمة ضد الفساد المتفشي، وارسو، ٤ نيسان، ٢٠٠٠ - رويترز)

إقالة الناهخين للنائب

في هذا العصر الذي يشهد ضغوطا متزايدة من اجل المحاسبة، فقد اخذ النقاش يتركز على ما إذا كان يحق للناخبين في دائرة انتخابية معينة، ان يطلبوا رسميا إقالة العضو الذي يمثلهم في البرلمان، او على الاقل، ان يفرضوا إجراء انتخابات فرعية، عندما يكون هو او هي قد فقد او فقدت ثقة الناخبين.

ولا عجب ان يكون هذا المقترح قد لقي القليل جدا من التأييد في أوساط الاحزاب السياسية، والحقيقة انه ليس من الصعب على المرء ان يرى بان هذه العملية يمكن أن تؤدي الى زعزعة الاستقرار بشكل خطير في حالات معينة، خاصة عندما تكون الحكومة مستندة الى اغلبيه ضئيلة. اما المقترح الاقل خطورة فقد جرى طرحه في تنزانيا حيث عبر الناس عن قلقهم من ان اعضاء البرلمان قلما يظهرون في دوائرهم الانتخابية. واقترح على ضرورة إلزام البرلمانيين بزيارة دوائرهم بغرض التشاور مع من يمثلونهم، وذلك في حال ما اذا قام عدد كاف من الناخبين المسجلين في الدائرة برفع التماس بهذا المعنى الى رئيس البرلمان.(١٩)

الانتقال الى الجانب الآخر - التخلي عن الحزب

والانضمام الى حزب آخر

في بعض المجالس التشريعية، يقوم أعضاء انتخبوا لتمثيل حزب معين بالارتداد عن هذا الحزب من أجل ان ينضموا الى حزب آخر، سواء أكان ذلك يحظى بموافقة ناخبهم أم لا. ويؤدي هذا السلوك الى الحط من شأن المحاسبة الانتخابية بشكل خطير، كما يشجع ممارسة برلمانية فاسدة. وقد طبقت بلدان عديدة قوانين مصممة خصيصا لمكافحة هذه المشكلة. وعلى سبيل المثال، فقد كانت ممارسة الانتقال الى حزب آخر ظاهرة شائعة في السياسات الهندية، والتي كثيرا ما أدت الى إسقاط حكومات الولايات، والتي كان يعتقد بأنها مستقرة. وفي أحيان كثيرة، كان يتم تدبير عمليات الارتداد هذه بواسطة منافسين وجدوا أنه من السهل إقناع بعض المشرعين بالتخلي عن أحزابهم الأصلية، وذلك لأن يعرضوا عليهم مبالغ كبيرة من المال. لكن البرلمان الهندي حظر هذه الممارسة بواسطة الدستور- التعديل لعام ١٩٨٥ (٢٠)

وبالمثل، فقد تم تعديل القانون في ترينيداد وتوباغو بحيث أصبح يتعين على كل من أراد تغيير ولائته الحزبية، ان يستقيل أولا من منصبه، ومن ثم يخوض انتخابات فرعية.

كما ان دستور مالاوي لعام ١٩٩٤ يحاول ايضا كبح هذه الممارسة بواسطة النص على ان يعلن رئيس المجلس عن شغور مقعد اي عضو في حزب سياسي يرتد عن حزبه، وينضم الى حزب آخر. لكن التشريع نفسه يحفظ للعضو "حقا مطلقا" بأن يمارس تصويطا حرا (وهو تصويت يخالف توصيات الحزب) بدون الاعلان عن أن مقعده او مقعدها بات شاغرا (٢١)

والانتقال من حزب إلى آخر يكون اقل احتمالا عندما تكون هناك قوائم حزبية او تمثيل نسبي. في هذه الحالة، يتم استبدال أي عضو مرتد تلقائيا بالشخص الذي يليه على القائمة، مما يقلل من امكانية قيام القوى الفاسدة بترجيح "الوزن" السياسي لهذا الطرف على طرف آخر. والدعوى الاساسية هنا هو أنه بواسطة الانتقال الى حزب آخر لم يكن العضو قد انتخب له، يكون العضو قد فسخ "العقد" الذي كان قائما بين البرلمان وجمهور الناخبين. ومن اجل إحياء هذا العقد ومستوى الثقة والمحاسبة المصاحب له، يتعين إعادة انتخاب العضو للحزب الجديد أو باسم الحزب الجديد(٢٢).

مراقبة أرصدة وممتلكات ومديونية الاحزاب

السياسية- بواسطة اعضاء هذه الاحزاب

تمر جنوب إفريقيا حاليا في واحدة من أروع التحولات في تاريخ

(٢٠) انظروا النشرة القانونية للكونولث، مجلد رقم ١١، ١٩٨٥.

(٢١) الجزء ٦٥ من دستور مالاوي لعام ١٩٩٤.

(٢٢) فشلت الإصلاحات البرلمانية في نيوزيلندا والتي أدخلت العمل بنظام التمثيل النسبي الاثلاثي بدلا من النظام البريطاني وذلك عام ١٩٩٦، فشلت في سد هذا المنفذ او الفجوة، وحدث هياج عام عندما استطاع اعضاء "القائمة" بعد ان ادوا اليمين كأعضاء في البرلمان، أن ينتقلوا الى احزاب اخرى، حتى من أجل تعزيز تلك الاحزاب التي في السلطة. (٢٣) مناقشات مع د. فريز جينولا رئيس برلمان جنوب إفريقيا. من أجل الحصول على تفاصيل انظروا تقرير بعثة منظمة الشفافية الدولية الى جنوب إفريقيا في كانون الاول عام ٢٠٠٠، (الشفافية الدولية، برلين).

البرلمانات في العالم. فالحكم العنصري لم يكن يتصف فقط بالعنصرية، بل وايضا بأسوأ التجاوزات المالية وغير الشفافة لحكم الحزب الواحد.

وخلال فترة جيزة من انتخابه، قام الحزب الوطني الافريقي بوضع ميثاق للسلوك- ميثاق اسما- نسبة الى البروفسور قادر أسما، وزير التعليم الحالي- وهو إعلان ثمين بالنسبة لشاغلي الوظائف والاعضاء المنتخبين. وبهذه المبادرة التي لم يسبق لها مثيل، فقد جعل حزب الاغلبية في برلمان جنوب إفريقيا من نفسه قدوة ومثلا يحتذى بالنسبة لبقية البرلمانات، وفي وقت لاحق تم فعلا سن تشريع يغطي كل أعضاء البرلمان(٢٣).

تعزيز الممارسات والاجراءات البرلمانية

إن تدشين المحاسبة العامة من خلال البرلمان في جنوب إفريقيا يظهر بوضوح مساوئ حكم كان يتصف بأعلى درجات التكنم والفساد، خلال سنوات الحكم العنصري، كما يظهر أفضل مقومات الحكم المفتوح خلال السنوات الاخيرة. والواقع ان ما حدث من تقدم يدعو للاعجاب.

لقد تركزت عملية الاصلاح في جنوب افريقيا على جعل العملية البرلمانية مفتوحة امام الجمهور والصحافة باكثر قدر مستطاع، وعلى تفويض لجان مختارة، خاصة لجنة الحسابات العامة، بمحاسبة السلطة التنفيذية. وكل اللجان المختارة يجب ان تجتمع علنا، واذا ما رغبت في عقد جلسة مغلقة يتعين عليها مناقشة الاسباب الداعية لذلك في جلسة علنية. وتم منح المشرعين سلطة استدعاء المسؤولين لمناقشتهم الحساب اثناء وضع تقديرات الموازنة وأثناء مرورها في مراحلها الديمقراطية- وهي تجربة عسيرة بالنسبة لكبار الموظفين الذين اعتادوا في السابق على ان يحصلوا على الموافقة بواسطة "هزة رأس" او إيماءة بالرأس! والدستور يكفل ليس فقط ان تكون مشتريات الحكومة مفتوحة وعادلة وشفافة، بل إنه يضمن ايضا حرية الوصول الى المعلومات وغيرها من الحقوق. وبوضعها بين يدي محكمة دستورية عينت حديثا بطريقة شفافة وتتمتع بصلاحيات واسعة، فإنه يتوقع من هذه النصوص الدستورية ان تسهم في تقليص حجم الفساد.

وينبغي ان تضمن اللجان ان تقوم الحكومات، وفي اوقات سية، بتقديم ميزانيات سنوية شاملة. وينبغي ان تشتمل هذه ميزانيات على المبالغ التي ينبغي إنفاقها على كل دائرة وبرنامج، إضافة الى تقديم بيان بالاموال التي تم جمعها وإنفاقها. وكل نصير في تقديم الميزانيات بهذه الطريقة من شأنه ان يسهل حدوث اساء وسوء الادارة في دوائر الحكومة من خلال تركه يحدث دونما رقابة.

والاسئلة التالية هي من تلك الاسئلة التي ينبغي طرحها أثناء النقاشات البرلمانية حول ميزانية الحكومة:

- * من يستفيد، ولماذا؟
- * كيف سيسفيدون؟
- * ما هي حاجاتهم الفورية؟
- * ما هي الفوائد التي يرجونها في المستقبل؟
- * من الذي سيتحمل التكاليف والمخاطر، ولماذا؟
- * ما هي التكاليف والمخاطر الفورية؟
- * ما هي التكاليف والمخاطر المتوقعة في المستقبل؟
- * من سيكون مسؤولا وامام من، وما الاشياء التي سيكونون مسؤولين عنها؟(٢٤)

لقد اظهرت تجربة جنوب إفريقيا أنه بواسطة اتخاذ الخطوات الضرورية باتجاه إصلاح او تعزيز الممارسات والاجراءات البرلمانية، وبصرف النظر عن المدى الذي وصلت اليه الممارسات الفاسدة، فإن السير هناك على الطريق نحو المحاسبة يستطيع ان يقلص الفساد في العملية الديمقراطية الى الحد الأدنى..

وهناك وسائل مختلفة يستطيع المجلس التشريعي بواسطتها ممارسة دوره الرقابي. فالوزراء يمكن استجوابهم في البرلمان. ويمكن تقديم الاقتراحات وطرحها للنقاش للحصول على تفسيرات للاجراءات، وتستطيع اللجان البرلمانية تطوير مهارات اختصاصية ومعرفة عميقة بمجالات معينة من الادارة الحكومية. علاوة على ذلك، هناك وكالات مختلفة للرقابة وهي عموما مسؤولة امام البرلمان. ويحتل المدقق العام مكانة بارزة، لكن وكالات اخرى لمكافحة الفساد يمكن أن تكون خاضعة لاشراف برلماني، لا إشراف السلطة التنفيذية، وذلك كوسيلة لضمان محاسبتها وضمان استقلاليتها كذلك.

لجنة الحسابات العامة في المجلس التشريعي

من بين كل اللجان المختلفة، ربما ان الاكثر اهمية من بينها لعاياتنا الحالية هي لجنة الحسابات العامة (اللجنة المالية).

ومن الضروري ان يكون لزاما على السلطة التنفيذية أن تسعى للحصول على موافقة برلمانية على إنفاق الميزانية، وهذا يشكل الأساس للإشراف البرلماني. فالسلطة التنفيذية يتعين عليها ان تبرر

(٢٤) ضبط الفساد: دليل البرلمانيين، تم إعداده بواسطة المركز البرلماني، كندا، بالتعاون مع البنك الدولي والشفافية، ص ٢٢.

(٢٥) عندما تكون لجنة الحسابات العامة "فعالة وتؤدي وظيفتها، فهذا مؤشر على الوضع الذي تكون عليه الديمقراطية والمجلس التشريعي. وتحت القيادة الحازمة للسيد غسطين روزنداننا تمكنت لجنة الحسابات العامة في البرلمان الاوغندي من الكشف عن سلسلة من الفضائح المالية ومن وضع حد لعمل بعض الوزراء في الحالات التي تم فيها كشف عن سوء ادارة او تقصير.

(٢٦) على سبيل المثال، على موقع برلمان إستونيا على الانترنت، يستطيع كل زائر ان يسير عن رأيه او رأيها وأن يسجل ذلك في دفتر الضيوف الخاص بالموقع، او ان يبعث رسالة الى اللجنة مباشرة كما ان جنوب إفريقيا تتبع وصولا مباشرا الى اجنتها بهذه طريقة. وأما الموقع الهندي على الانترنت فهو يحتوي على قوائم بالرسائل الشخصية خاصة بكل عضو في البرلمان.

المبادئ والسياسات والاغراض الي من اجلها تريد الاموال وذلك قبل ان يصار الى إقرار ميزانيتها، ويقوم البرلمان نيابة عن الشعب بمنح الحكومة الحق في جمع الايرادات. وبعد ان يكون البرلمان قد منح السلطة التنفيذية الاموال، فإن من حقه ان يحاسب السلطة التنفيذية بشأن إنفاق هذه الاموال حسب الاصول. وهذا الدور يتم القيام به عموما ليس بواسطة البرلمان ككل، بل بواسطة لجنة خاصة من أعضائه، وهكذا فإن "لجنة الحسابات العامة" تقوم بتدقيق وتمحيص النفقات الحكومية بمساعدة المدقق العام. كما ان تقارير المدقق العام يتم التعامل معها بواسطة هذه اللجنة.

والمراقبة الفعالة هي مهمة شاقة، لانها تتطلب معلومات مفصلة عن نشاطات الحكومة، والتي لا تكون السلطة التنفيذية ولا الموظفون الحكوميون متحمسين دائما للكشف عنها. كما انها تضع السلطة التشريعية في موقف الخصم تجاه السلطة التنفيذية. لهذا السبب يتعين ان ترتفع صلاحية اللجنة لتكون بمستوى خصمها. ومن الضروري ان تتمتع اللجنة ايضا بسلطة طلب الوثائق والاشخاص ذوي الصلة، وطلب حلف اليمين من اجل الحصول على الادلة، وحيثما يكون ذلك ضروريا، أن تستدعي الوزراء لاستجوابهم.

ومن الواضح ان رئيس اللجنة ينبغي في الوضع المثالي ان يكون عضوا يتم ترشيحه للمنصب بواسطة المعارضة في البرلمان، كما هو التقليد المتبع في الديمقراطيات "البريطانية" او على الاقل ان يكون عضوا مشهودا بالاستقلالية في الرأي والتوجه.(٢٥)

إمكانية وصول الجمهور الى المجلس التشريعي

والمشاركة في رسم السياسة

السمة المميزة للديمقراطية هي مدى ومقدار تفاعل المجلس التشريعي مع الجمهور، واذا كان للمجلس التشريعي ان ينجح في تنظيم المصالح المتنافسة وعقلنتها، فمن المهم جدا ان يتيح لهؤلاء إمكانية عادلة لسماع دعواهم، وان يعطي فرصة معقولة للفرقاء المعنيين لكي يعرضوا رأيهم. وينبغي ان يتأكد المجلس التشريعي بأنه يتم إطلاع الجمهور بشكل واف على المقترحات التي قد تكون موضع نظر، وعندما يكون لهذه المقترحات تأثير على مصالح معينة او طبقات معينة من الناس، ينبغي ان يتأكد المجلس بأنه مطلع على ما يفكر به الناس، وأن يعمل بالتالي على إتاحة الفرصة لمختلف الجماعات المهمة، لكي تقدم تعليقاتها وملاحظات في الوقت المناسب بحيث يصبح من الممكن اخذ آرائهم في الاعتبار.

وقد اصبحت التكنولوجيا الحديثة وسيلة يستعينون بها في هذه العملية في عدد من البلدان. فبعض المجالس التشريعية تقوم بفتح مواقع لها على الانترنت، والتي تستعمل لنشر تفاصيل تشريع مقترح وذلك من اجل تمكين اعضاء الجمهور الراغبين في التعليق على هذه المقترحات من خلال استخدام البريد الالكتروني لإرسال تعليقاتهم الى اللجنة التي تبحث في مسودة القانون التي نحن بصدها.(٢٦)

بعض المؤشرات لتقييم أداء السلطة

التشريعية كعمود من أعمدة النزاهة:

* هل هناك قوانين واضحة ومفهومة حول تضارب المصالح والتي تقف حاجزاً مانعاً تحول بين أعضاء المجلس التشريعي، وبين

استخدام مراكزهم لتحقيق منافع شخصية؟

- * هل هناك ترتيبات لمراقبة المصالح الشخصية والمداخل الشخصية للمسؤولين المنتخبين وأفراد أسرهم؟
- * هل يملك المشرعون الذين يعارضون الحكومة فرصة معقولة للتعبير عن آرائهم في المجلس التشريعي؟ وهل المناقشات مفتوحة للجمهور؟

- * هل تجتمع اللجان المختارة علناً؟ هل يتم الإعلان عن تقاريرها؟ هل دأبت على الاستماع الى القضايا التي يحيلها إليها أعضاء من الجمهور، ومنظمات المجتمع المدني وإعطاء الرأي فيها؟
- * هل تحظى توصيات لجنة الحسابات العامة بشكل عام بقبول وموافقة السلطة التنفيذية، وهل تتخذ هذه اجراءً ما بشأنها؟ هل تتمتع لجنة الحسابات العامة بصلاحيه استدعاء المسؤولين (يمن فيهم الوزراء) لاستجوابهم؟ هل جرت العادة، أو هل يُشترط أن تكون لجنة الحسابات العامة برئاسة عضو مستقل عن الحكومة القائمة؟
- * هل يحقّ للسلطة التنفيذية أن تعين أعضاء بالإضافة إلى أولئك الذين تمّ انتخابهم؟ وإذا كان الأمر كذلك، فهل الأعداد كبيرة بحيث يصبح من المحتمل تشويه الإرادة العامة للشعب كما تم التعبير عنها عبر صناديق الاقتراع؟

- * هل المجرمون المحكومون محظور عليهم خوض الانتخابات؟
- * هل المجلس التشريعي مستعد بشكل عام لرفع الحصانة التي يتمتع بها أحد أعضائه، بصرف النظر عن الحزب الذي ينتمي إليه العضو، عندما يكون هناك سبب قوي للاعتقاد بأنه، أو بأنها، ربما يكون مذنباً، أو تكون، بارتكاب فعل إجرامي خطير؟

والمصاعب التي واجهها الرئيس النيجيري أوباسينجو في العامين ١٩٩٠/٢٠٠٠.

والمراقبون قد لا

يدركون دائماً عظم التحدي الذي يواجهه رئيس السلطة التنفيذية، عندما ينتخب لقيادة حكومة تكاد تكون مصابة بالشلل نتيجة تفشي الفساد في كل المجالات وتعرضاً للفساد الذي يمكن أن تواجهه القيادة هو المشتريات العامة وعمليات صنع القرار، والتي قد تؤدي إلى حدوث تضارب في المصالح (١)

وتوضع السلطة التنفيذية، خاصة عندما تكون جديدة، تحت المجهر والمراقبة الدقيقة من قبل وسائل

الإعلام التي تقوم بفحص أدائها لترى إذا كانت منغمسة في التمييز أم لا، أو في تعيين الأصدقاء والمحاسيب في مناصب عامة. أما الاتجاه العام في السلوك الأخلاقي للحكومة فيتم تقريره بسرعة. وإحدى الطرق لعمل ذلك هو عقد "خلوة أخلاقية أو خلوة للقيم للوزارة الجديدة، حيث يستطيع أعضاء الحكومة الجديدة بلورة وتمثل ميثاق سلوك للوزراء (٢) وعقد الرئيس أوباسانجو خلوة كهذه لأعضاء حكومته في أيار عام ١٩٩٩ في العاصمة أبوجا، واضعاً بذلك أول ميثاق سلوك للوزراء في بلاده (٣).

وفوق كل ذلك، فإن وجود فهم مفصل لتضارب المصالح هو أمر أساسي لأعضاء السلطة التنفيذية، وكل واحد في الإدارة العامة. وإلا فإن المصالح الخاصة سوف تهيم على عملية صنع القرار الرسمي، مما يؤدي إلى صدور قرارات لا عقلانية تخدم المصالح الذاتية وتخذل المصلحة العامة (٤).

العلاقات مع السلطة القضائية

ربما كانت أكثر علاقات السلطة التنفيذية أهمية هي علاقتها مع السلطة القضائية. ويتوجب أن يكون القضاء مستقلاً عن السلطة التنفيذية. وهذا أمر جوهري إذا ما أردنا أن يقوم بوظائفه المركزية، وهي: محاسبة السلطة التنفيذية، وضمان أن تحكم السلطة التنفيذية بموجب القانون (أي ضمان سيادة حكم القانون).

ومن المؤكد أن تؤدي عملية الفحص والمعاينة هذه إلى حدوث توترات، لأن القضاء يكون هنا هو الحكم على السلطة التنفيذية. فمن جهتها، قد تشعر السلطة التنفيذية بأنه تم انتخابها بواسطة الشعب لكي تحكم، بينما تم تعيين القضاة بموجب الدستور. ومع ذلك، فقد

الفصل السابع

دور السلطة التنفيذية

"عندما يتولى شخص ما منصباً عاماً، ينبغي عليه أن يعتبر نفسه ملكية عامة أو ملكاً للشعب"

توماس جيفرسون، في ملاحظة إلى البارون فون هومبولت ١٨٠٧

تلعب السلطة التنفيذية دوراً مركزياً في بناء وصون واحترام نظام النزاهة الوطني للبلاد. ويتوقع من السلطة التنفيذية أن توفر الدرجة الضرورية من القيادة الأخلاقية ذات المبادئ، وأن تقوم بالإشراف على الإدارة المدنية المسؤولة عن تنفيذ سياساتها وبرامجها. وفيما تقوم السلطة التنفيذية بتأدية مسؤولياتها الجسام، يتوجب عليها أن تتأكد من:

- أنها توفر قيادة واضحة وإرادة سياسية للحفاظ على حكومة نظيفة.
- أن أعمالها مطابقة للقانون، وشفافة، ويمكن تبليغها.
- أن استقلال المحاكم يلقى الاحترام وأن أحكامها مطاعة.
- أن المؤسسات الرقابية حصلت على الموارد والتفويض اللازمين للقيام بمهامها بدون خوف أو محاباة.

القيادة

ليس من المغالاة القول بأن الدور القيادي للسلطة التنفيذية هو دور كبير جداً. فرؤساء الحكومات يتمتعون بحكم المنصب بوضع متميز، يمكنهم من الوصول بسهولة إلى وسائل الإعلام والجمهور للعيان من أجل توجيه رسائل للجمهور. ونظراً لأن أعضاء وسائل الإعلام مسلطة عليهم، فإنهم في وضع يسمح لهم أن يلعبوا دور القوة في سلوكهم بحيث يحذو الآخرون حذوهم. ومع ذلك، فالسلطة التنفيذية تستطيع أن "تقود" لكن الآخرين قد لا "يسيروا وراءها" بالضرورة، مثلما شاهدنا في حالة تنزانيا بعد انتخاب الرئيس مكابا،

(١) هذه المجالات سيتم بحثها في فصول لاحقة من هذا الكتاب.

(٢) قال عضو كبير في إدارة في جنوب إفريقيا أن الغلطة الرئيسية التي تم ارتكابها في الفترة الانتقالية التي أعقبت الحكم العنصري هو أن الحكومة الجديدة لم يكن لديها خبرة كافية مع الكاتب، بريتوريا-١٩٩٨.

(٣) الوثيقة الناتجة عن ذلك تجدها في الجزء الذي عنوانه "أحسن التطبيقات"، في نسخة هذا الكتاب الموجودة على الإنترنت.

(٤) لقد تم بحث موضوع تضارب المصالح بالتفصيل في فصل منفصل من هذا كتاب.

التأمل في الفساد والمحابة في الإمبراطورية العثمانية

بسبب انه لم يعد بمقدور السلاطين السيطرة على نظام الديفيسيرم (نظام قسائم في زمن الإمبراطورية العثمانية حيث كان يتم اخذ الضريبة المسيحيين من ذويهم ليصبحوا ملكا للسلطان ويلتحقوا بالجيش او الادارة) بواسطة جعلهم قوة موازنة للوجهاء الأتراك، فقد أصبح الديفيسيرم يسيطرون على السلاطين، واستخدموا الحكومة لتحقيق مصالحهم الخاصة بدلا من مصلحة السلطان أو الإمبراطورية. ونتيجة لذلك، استشرى الفساد والمحابة على كل مستويات الإدارة، بالإضافة إلى ذلك، فبعد تلاشي قوة الوجهاء، انقسمت طبقة الديفيسيرم نفسها إلى فرق وزمر لا عد لها، حيث راح كل فريق يعمل من أجل مصلحته الخاصة بواسطة دعم أحد الأمراء وبواسطة تشكيل تحالفات مع فئات مماثلة لها داخل القصر بقيادة أمهات وشقيقات وزوجات كل أمير. وهكذا، فبعد السلطان سليمان، أصبح ارتقاء العرش واحتلال المناصب لا يعتمدان على الكفاية والقدرة بل أصبح ذلك يحدث كنتيجة للتناورات السياسية التي تقوم بها الأحزاب السياسية المكونة من الحريم والديفيسيرم

(موسوعة بریتانیکا Encyclopedia Britannica)

تم انتخاب السلطة التنفيذية. من حيث الجوهر، من قبل الشعب لكي تحكم باسم القانون، وليس كدكتاتورية بلا قانون. وهكذا، فعندما تقوم السلطة القضائية بممارسة وظيفتها، هي إنما تفعل ذلك كوكالة تمثل الشعب لضمان أن السلطة التنفيذية تتقيد بحدود تفويضها الديمقراطي. ولأن صدور قرارات قضائية خلافية هو أمر حتمي، فإن مسؤولية خاصة تقع على عاتق السلطة التنفيذية لحماية واحترام مكانة القضاء. وعموماً يعتبر عملاً غير لائق أن يقوم أعضاء السلطة القضائية بإصدار بيانات علنية أو الخوض في مناقشات علنية. وبالتالي فإن القضاة لا يستطيعون الدفاع عن أنفسهم عندما يتعرضون لنقد علني، ناهيك عن الذم والخط من قدرهم. لذلك فإن ضبط النفس هو الفرصة الوحيدة فقط لشرح موقفهم، وذلك عندما يقدمون الأسباب التي دعيتهم لإصدار أحكامهم. وبعد ذلك فإنهم يعتمدون على الآخرين لكي يتولوا الدفاع عنهم.

وما هو أكثر أهمية هو أن تحترم السلطة التنفيذية استقلالية القضاة وغيرهم من الموظفين الذين يمنحون سلطات العمل المستقل. وفي كثير من البلدان، التي لا تعمل فيها أنظمة النزاهة بشكل مرض، فإن قدرأ كبيراً من اللوم يقع على السلطة التنفيذية بسبب رفضها لمفهوم استقلالية القضاء والمقاضاة. وإلى أن تفعل الحكومات ذلك، فمن غير المرجح أن تعمل أنظمة النزاهة لديها بطريقة مرضية.

العلاقات مع الإدارة المدنية

يجب أن يكون لدى أعضاء السلطة التنفيذية فهم واضح لعلاقتهم مع الموظفين المدنيين، والذين ينبغي أن يكون دورهم هو خدمة عامة الشعب، وليس المصالح السياسية الضيقة للحزب الحاكم. وأنه لأمر يخص السلطة التنفيذية أن ترسم السياسة (معتمدة على نصيحة موظفين مدنيين)، لكن تنفيذ هذه السياسة يعود للموظفين المدنيين. والوزير ليس هو الموظف التنفيذي الرئيسي في وزارته.(٥)

ويجد رئيس الحكومة نفسه في وضع يسهل النيل منه بشكل خاص. فإنه من أسهل الأمور أن يعتمد بعض أفراد بطانته أن يهانفوا موظفاً مدنياً قاتلين الرئيس يريد... عندئذ يجد الموظف نفسه في وضع لا يحسد عليه، إذ يتعين عليه إما إن يتصل مع الرئيس مباشرة ليعرف حقيقة الأمر (مع أنه من النادر أن يكون في موقع يسمح له بذلك، ويكون الاحتمال اقل عندما يكون الفساد مستشرياً)، أو أن يخاطر بتعرض نفسه لعقوبة إن هو تجاهل أمراً هو على العموم أمر خاطئ، وإن لم يكن بالضرورة أمراً غير قانوني.

وتعتبر طرق الاتصال الواضحة أمراً أساسياً، ويعتمد الأمر على رئيس السلطة التنفيذية لضمان أن تكون جميع الأوامر والتوجيهات الموجهة للموظفين خطية. إن المكالمات الهاتفية لا شك في أنها سريعة بشكل مريح، لكنها لا تترك ورقاً ثبوتياً، وبالتالي فإنها تخرب وسائل المحاسبة.(٦)

- (٥) إن وجود كتيب الوزراء، يقدم الإرشاد بشأن هذه الأمور وغيرها (بما في ذلك السفر إلى الخارج والتعامل مع الصحافة) يمكن أن يكون ذا قيمة كبيرة.
- (٦) وهذا، بالطبع، هو السبب الذي يجعل المكالمات الهاتفية الطريقة المفضلة.
- (٧) قانون الممارسات الفاسدة لعام ١٩٩٥ قسم ٢.
- (٨) المصدر السابق، الفقرة ١٢٦.

(٩) تمت التوصية بوضع تشريع في المملكة المتحدة، في أعقاب الفضائح التي تورط فيها أعضاء من البرلمان، والذين كانوا يسألون أسئلة رسمية في البرلمان نيابة عن المصالح الخاصة، والتي دفعت لهم لكي يفعلوا ذلك. في هذه الحالة يتحمل دافعوا الضرائب تكلفة إجراء البحث المتعلق بالأسئلة، وبالتالي توفر المصالح التجارية أموالها، والتي كانت لولا ذلك ستدفع من جيبتها من أجل إجراء البحث.

تبادل الهدايا

على مر العصور، سادت عادة تبادل الهدايا بين القادة، وكان بعض هذه الهدايا رمزياً وتذكاريّاً، وكان بعضها الآخر ذا قيمة مادية كبيرة. وينبغي على السلطة التنفيذية أن تكون مثلاً يحتذى به من حيث التزامها بمعايير عالية من السلوك الأخلاقي في هذا المجال. وعلى الأخص عندما يكون من السهل اعتبار الهدايا الثمينة وحسن الضيافة وكأنها محاولات للرشوة من أجل الحصول على منافع. والسلوك غير اللائح لأصحاب المناصب العليا، يمكن أن يكون معدياً لمن هم أصغر منهم رتبة في جهاز الخدمة المدنية. ومع ذلك فإننا نبالغ في تبسيط الأمور، إذا اعتقدنا بأن الوزراء ينبغي ألا يتلقوا هدايا أبداً. وفي الواقع فإن موقفاً محرّجاً للغاية قد ينشأ إذا ما قامت حكومة أخرى بتقديم هدية لتقابل بالرفض من قبل الشخص المعني. ففي بعض الأحيان، ولأسباب بروتوكولية محضة لا يستطيع الوزير تجنب استلام هدية ثمينة. عندئذ يصبح السؤال الحقيقي هو: ماذا ينبغي أن يفعل الوزير بالهدية؟

ويوجد لدى معظم الحكومات قواعد مكتوبة بشأن ما إذا كان الوزير يستطيع أو لا يستطيع تقبل منفعة شخصية. على سبيل المثال، وعندما كانت تمر في فترة انتقالية نحو ديمقراطية متعددة الأحزاب، تبنت مالوي القواعد التوجيهية التالية:

”الهدية العرضية“ تعني أي ضيافة مألوفة على نطاق متواضع، أو أي هدية غير مستجدة، وذات قيمة متواضعة مقدمة لشخص اعترافاً أو تقديرأ لخدماته، أو كإيماء تجاهه، وتشتمل على أي هدية موسمية معقولة الثمن مقدمة إلى جماعة موظفين أو زملاء بواسطة هيئات عامة أو خاصة أو أفراد في مناسبات بهيجة أو خاصة، والتي لا ترتبط بأي حال من الأحوال بتأدية الواجب الرسمي للشخص ما بحيث تشكل جرماً بموجب الجزء الرابع (والذي يغطي إساعة استعمال السلطات الرسمية). (٧)

هذه القواعد يمكن كتابتها بلغة بسيطة، والتي تجعل من الواضح تماماً أنه: لا الوزير ولا أي موظف مدني يستطيع قبول الهدايا أو الضيافة أو الخدمات التي يبدو أنها تجعله ملزماً ببدء عمل ما. وينطبق المبدأ نفسه على الهدايا المقدمة لأحد أعضاء أسرته”(٨). ومع ذلك، فإنه حتى وجود القواعد والأنظمة التي تحكم الهدايا وما شابه من أعمال غير مناسبة، إلا أن التصرفات غير الأخلاقية تستمر في الظهور. على سبيل المثال، فإن بعض أعضاء البرلمان البريطاني قبلوا دفعات مالية وهدايا من مصادر خارجية مقابل القيام بواجباتهم البرلمانية. وقد ترافق هذا مع تعيينات لشخصيات من القطاع الخاص (من شركات قدمت دعماً مالياً للحزب الذي في السلطة) في وظائف مدفوعة الأجر. وفي كثير من البلدان يشكل مثل هذا السلوك جرماً يعاقب عليه القانون، أما في بريطانيا فهو ليس كذلك. (٩)

الحصانات والامتيازات

إن وجود منظومة من الحصانات والامتيازات يعتبر أمراً ضرورياً على الدوام لحماية المراكز المشروعة لكبار موظفي الدولة. فمن غير المعقول مثلاً أن يتحمل القاضي شخصياً المسؤولية أثناء المحاكمة. والعلاج الناجح لمثل هذه الأوضاع يكمن في عملية الاستثناء

امتيازات منح العفو. والأمر الذي لا ريب فيه أنه مما يناقض المصلحة العامة أيضاً أن يجد كبار السياسيين أنفسهم مشغولين بدعوى قضائية لا نهاية لها وذات طبيعة خاصة، أو أن يخضع رئيس تلك الدولة للاستجواب بصفته شاهداً، وذلك استجابة لنزوة أي خصم في دعوى يطلبه للشهادة أمام المحكمة.(١٠). وفي البلدان التي لا تحترم فيها التقاليد الديمقراطية، قد يكون من المهم منح حصانة لأعضاء البرلمان لكي تمكنهم ببساطة من القيام بوظيفتهم في مواجهة أي إدارة فاسدة. لكن من المهم بالقدر نفسه، وربما أكثر، أن نحدد هذه الامتيازات والحصانات ونجعلها في أضيق نطاق ممكن نظراً لأنها تنتقص من مبدأ المساواة أمام القانون وتضعف حكم القانون. لذلك فأي حصانات أو امتيازات يتم منحها، يجب ألا تمكن الفاسد أبداً من الاحتماء وراها بحيث لا تصله يد السلطات المسؤولة عن تنفيذ القانون. كما يجب أن تنتهي بمجرد أن يترك الموظف الحكومي وظيفته (طبعاً إلا إذا التحق بأعمال رسمية يجري القيام بها بإخلاص وبحسن نية). وإذا ما استمرت الحصانة لفترة أطول من فترة بقاءه في المنصب، فإنها لا تخدم مصالح أحد سوى مصالح الشخص الفاسد.

إن المبدأ الأساسي الذي قرره ارسطوطاليس بأن البقاء لوقت غير محدود في السلطة يولد حكماً استبدادياً هو درس بدأ واضعو الدساتير في العالم باستيعابه. وهكذا فقد أصبحت القيود تفرض على طول الفترة بأنه عندما يصبح صاحب المنصب متيقناً تماماً بأن خروجه من السلطة في المستقبل هو أمر مؤكد، فإن ذلك يغرس في نفسه الإدراك بأنه حالماً يصبح خارج المنصب، فقد يتعرض للمحاسبة.(١١)

الميزانيات

تعتبر السلطة التنفيذية عموماً مسؤولة عن تقديم الميزانية للمجلس التشريعي لكي يصادق عليها. ومن ناحية مثالية، فإن ميزانية البلاد: (أ) ينبغي ألا تكون “سرية”، بمعنى أن يتم وضعها فقط في نطاق وزارة المالية، بل يجب أن تكون هناك مشاركة رسمية واسعة في عملية وضع الميزانية من خلال آليات مثل جلسات الاستماع العامة أو التفاعل مع اللجنة المالية في البرلمان.(١٢)

(ب) ينبغي ألا تكون ميزانية لسنة واحدة، بل ميزانية إطار لسنوات عدة والتي تعرض الخطوط العامة للدخل والإنفاق الحكوميين.

(ج) ينبغي تمحيصها ونشر تقرير علني عنها بواسطة مدقق حسابات عام مستقل، والذي يجب أن يمتلك ما يكفي من الموارد

(١٠) أشار المعلقون في الولايات المتحدة إلى أن الرئيس كينتون قد تم صرف انتباهه عن أزمتا رئيسية في الشؤون الخارجية، في أوقات حاسمة، أثناء فضيحة مونيتا لويسكي. وسواء كان هذا الوضع مرغوباً فيه أم لا، فإنه يبدو أنه كان يتأثر بالانتماءات السياسية للكتاب، ولكن قد لا يكون أمراً مفاجئاً أن يكون معظم الناس خارج الولايات المتحدة قد شعروا بأن معظم الشؤون الرئيسية للدولة (والتي كانت تؤثر على قضايا مثل أزمة كوسوفو) كان يجب عدم إهمالها لصالح التعامل مع شأن كان من الممكن أن ينتظر انتهاء ولاية الرئيس.

(١١) كانت جنوب إفريقيا ونيجيريا وموزامبيق من بين الدول التي حذت حذو الولايات المتحدة في قصر مدة الرئاسة على فترتين. وكان هذا أيضاً هو حال دستور نامبيا بعد الاستقلال، لكن تم في وقت لاحق تعديل الدستور لتمكين الرئيس انجوما من تولي فترة رئاسة ثالثة.

(١٢) لكن عناصر القرارات النهائية مثل التعديلات على معدلات الضريبة يجب أن تكون سرية عندما تقتضي الضرورة ذلك، حيث أن الإعلان عنها قبل الأوان يمكن أن يحبط ما قصده صانعي السياسة.

والاستقلالية لتدقيق الحسابات الحكومية. علاوة على ذلك، فإن لجنة إشراف برلمانية، مثل لجنة الحسابات العامة، ينبغي أن تمتلك الصلاحية لمراجعة

تقارير المدقق العام واتخاذ إجراءات بشأنها. ويتطلب نظام الميزانية هذا تخطيطاً مالياً استراتيجياً بواسطة وزارة المالية، وصيغاً من المشاركة في السيطرة والتوجيه، وأعمال تدقيق ومحاسبة مالية خارجية. وتعتبر إمكانية الوصول إلى المعلومات من جانب المجتمع المدني عامة، والقطاع الخاص خاصة، أمراً جوهرياً.

الاستحواذ الطويل على السلطة قبل ٢٥٠٠ عام تقريباً، لاحظ ارسطوطاليس ما يلي: ليس من السهل على أي شخص أي سبب أي ضرر كبير إذا تولى المنصب لفترة قصيرة، في حين أن الاستحواذ الطويل يولد الطغيان.

(ارسطوطاليس، علم السياسة) (القرن الرابع قبل الميلاد).

بعض المؤشرات على تقييم السلطة التنفيذية

* هل هناك مشاورات منتظمة مع المجتمع المدني عندما يتم تطوير السياسة؟

* هل هناك إجراءات لمراقبة الموجودات وأسلوب الحياة (أي النصوص القانونية الخاصة بالإفصاح)؟ وإذا كانت هناك نصوص قانونية للإفصاح، فهل يتم فحص هذه الإفصاحات للتحقق من صحتها أو إخضاعها لفحص عشوائي؟ وهل يتم الإفصاح أمام هيئة مستقلة أو جعله في متناول الجمهور ووسائل الإعلام؟

* هل هنالك قواعد واضحة تحكم تضارب المصالح؟ وإذا كان الأمر كذلك، فهل يتم التقيد بها عموماً؟

*هل هناك سجلات لـ(أ) الهدايا و(ب) الضيافة؟ وإذا كان الأمر كذلك، فهل يتم تحديثها؟ وهل يستطيع الخصوم الرسميون والإعلاميون والسياسيون الاطلاع عليها؟

* هل أعضاء السلطة التنفيذية ملزمون بموجب القانون أو بموجب العادة المتبعة بتعليل قراراتهم؟

* هل هنالك قواعد واضحة ضد التدخل السياسي في أعمال الإدارة من يوم ليوم، بمعنى هل هناك قواعد رسمية تفرض استقلالاً سياسياً للموظفين المدنيين؟

* هل تستخدم وسائل شفافة لبيع موجودات الحكومة؟

* هل تجري مبيعات الموجودات العامة بطرق تعتبر متحيزة بشكل مفرط لأولئك الذين تربطهم روابط وثيقة بالحزب الحاكم؟

الحكومة أو المسؤولون الحكوميون لكي يقرّر ما إذا كانت تراعي المعايير التي تمّ إرساؤها في الدستور، والقوانين التي تمّ سنّها بواسطة المجلس التشريعي. وفي الديمقراطية الناشئة، يتعين على القضاء القيام بمهمة إضافية ألا وهي ضمان أن القوانين الجديدة التي يتم إقرارها بواسطة سلطة تنفيذية أو مؤسسات تشريعية قليلة الخبرة لا تنتهك الدستور أو أي متطلبات قانونية أخرى.(٢)

وتحمي الاستقلالية المؤسسات القضائية من السلطة التنفيذية ومن السلطة التشريعية. وبهذا فإنها تقع في صميم مبدأ فصل السلطات. وتعتبر أذرع الحكم الأخرى مسؤولة أمام الشعب، لكن القضاء - والقضاء وحده - يعتبر مسؤولاً أمام قيم سامية وأمام معايير النزاهة القضائية.

إن مفاهيم استقلالية ومسؤولية القضاء في نظام ديمقراطي، تقوّي في الواقع بعضها بعضاً. واستقلالية القضاء تخصّ المؤسسة القضائية - فالاستقلالية ليست مصمّمة لمنفعة قاضٍ بعينه، ولا حتى لمنفعة القضاء كهيئة. بل إنها مصمّمة لحماية الشعب.

والمسؤولية القضائية لا تُمارس في فراغ، فالقضاة يجب أن يعملوا ضمن حدود قواعد وقوانين، وبما يتفق مع اليمين التي حلفوها والتي تردعهم عن التفكير بأنهم يستطيعون أن يفعلوا ما يشاؤون. ولكن كيف يمكن محاسبة القضاء من دون تقويض المفهوم الأساسي والمركزي لاستقلال القضاء؟

ويُحاسب القضاء من خلال الطريقة الخاصة التي يمارسون بها سلطتهم القضائية والبيئة التي يعملون فيها.

* القضاء يجلسون في المحاكم مكشوفين للجمهور.

* يخضعون لاستئناف أحكامهم (أو الطعن فيها).

* يخضعون للمراجعة القضائية.

* القضاء مجبرون على تعليل قراراتهم ونشرها.

* يخضعون لقانون التحيز أو التحيز المحسوس.

* يخضعون للاستجواب في المجلس التشريعي.

* يكونون عرضة للانتقاد بواسطة وسائل الإعلام.(٤)

* يكونون عرضة للعزل بواسطة المجلس التشريعي (أو بواسطة

المجلس القضائي الأعلى).(٥)

* يكونون مسؤولين أمام أقرانهم.

وحتى وقت قريب، كانت إثارة مسألة محاسبة القضاء أقرب ما تكون إلى الهرطقة. وفي أحسن الأحوال، كان هذا يُعتبر بأنه يعني ضمناً بأن ممارسة «الانتخابات القضائية» هي أمر مشروع، في حين أن غالبية أولئك الذين يسيرون على نهج القانون العام (المبني على العرف والعادة) يشمئزّون من فكرة أن يخوض القضاء معارك انتخابية لشغل منصب عام، ويرون بأن ذلك يتعارض مع واجبه في حماية الضعفاء والمهمشين. وفي أسوأ الأحوال، من الممكن اعتبار ذلك وكأنه دعوة لإعطاء الحكومة الإذن بأن تقحم نفسها في شؤون القضاء بطرق لا تأتي إلا بالضرر.(٦)

ولكن الناس بدأوا يدركون على نحو متزايد الآن بأن المحاسبة (ولكن ليس المحاسبة من خلال صندوق الاقتراع) لا تؤدي إلى تآكل وإضعاف استقلالية القضاء، بل إلى تقويتها. إن حقيقة أن القضاء يمكن أن يكونوا عرضة للمحاسبة من شأنها أن تزيد من نزاهة العملية القضائية، وتساعد في حماية السلطة القضائية من أولئك الذين يمكن أن ينتهكوا حدودها.

ولكن حتى لو أن قواعد السلوك القضائي قد تم وضعها بجلاء والقبول بها، فهل يتم وضعها موضع التنفيذ؟ وإذا لم يكن الأمر كذلك، فقد ينشأ شعور بأنه لا يوجد خطر إذا انحرف أحد القضاء

عنها. ولكن كيف ينبغي عندئذ وضعها موضع التنفيذ؟

* إن المرء لا يودّ إعطاء المزيد من السلطة للسلطة التنفيذية - والتي تخضع قراراتها للمراجعة بواسطة المحاكم، ولا السلطة التشريعية، لأن ذلك ربما يجرّ القضاء إلى لعبة السياسة. أما التعيين بواسطة ممثلي الشعب المنتخبين فقد يشير إلى أن كبار القضاة مزودون بتفويض من الشعب، وأنه في حال حدوث مقاضاة جنائية رسمية فإنه من الممكن عزلهم بواسطة هؤلاء الممثلين المنتخبين.

* بالمثل فإن هناك حاجة لأن نحترس من أن يكون القضاء مسؤولين أمام رئيس محكمة - فقد تم مرة عزل قاضٍ في هونغ كونغ بواسطة رئيس محكمة، ولكن ليجد أن قراره قد تم نقضه بواسطة مجلس شوري الملك (أعلى محكمة في هونغ كونغ) والذي أشار إلى أنه حتى رئيس المحكمة ينبغي عليه أن يخضع للقانون.

* ضغط الأنداد مهم، لكن الاستقلال عن الزملاء في محكمة كلية أو جماعية يمكن أن يكون مهماً جداً أيضاً. وفي محكمة استئنافية يجب أن يكون كل قاضٍ قادراً على أن يكون له بحق رأي مستقل عن زملائه.

* هناك حاجة لإجراءات نزاهة ومقاضاة مناسبة للقضاة عندما يكونون متهمين بعدم اللياقة وسوء التصرف.

* هناك حاجة لوجود نوع من النظام للتفريق بين سوء التصرف الخطير (والذي قد يستدعي العزل) وبين الأمور الثانوية (مثلاً قلة النوق، الحاجة إلى النصيحة، الافتقار إلى التفهم والحاجة إلى الكلمة الهادئة لا التأييد القاسي).

مواطن الضعف في النظام القضائي

إن المؤشر الرئيسي على أن الفساد أخذ في التفاقم، إلى حد الخروج عن السيطرة، هو وجود اختلال في وظائف النظام القضائي. ولهذا السبب، فإن هناك ضرورة مطلقة لإقامة حكم القانون، وتشير الدراسات الاستطلاعية إلى أن الناس في بلدان كثيرة يعتبرون أنظمتهم القضائية فاسدة بشكل ميؤوس منه. وفي أوكرانيا، يقال إن ٧٠ بالمائة بالتصام والكمال من كلّ قرارات المحاكم تظل من دون تنفيذ.(٧)

أما الذين يسهمون في صنع هذا الوضع المحفوف بالخطر فهم المحامون - الذين يطلبون الرشاوات للقاضي، لكنهم قد يحتفظون بها لأنفسهم - وموظفو المحاكم - الذين يُضيعون الملفات ثم يطلبون النقود من أجل العثور عليها، أو الذين يمتنعون عن تسليم صكوك الكفالات إلى أن يحصلوا على الرشوة. لذلك فإن القضاء يكونون في موقف هش لأن المحيطين بهم يقصرون في أداء واجباتهم. لكنّ هناك بالطبع طرقاً تستطيع السلطة التنفيذية بواسطتها التأثير على القضاء، وهي كثيرة ومتنوعة. وهذه الطرق يمكن أن تكون مأكرة مثل تكريم القضاة، أو منحهم مقاماً أعلى بين كبار موظفي الدولة أثناء المناسبات الرسمية. لكن هناك طرقاً قد يكون من المستحيل الإحتراس منها، وأخرى تكون بكل بساطة صارخة - مثل تقديم المنازل والسيارات والامتيازات لأبناء القضاة.

وربما كان أسوأ استغلال للسلطة بواسطة السلطة التنفيذية هو عادة تعيين أكبر عدد ممكن من المؤيدين والمتعاطفين في المحاكم، لذلك فإن عملية التعيين هي ذات أهمية حاسمة، ولو أن بعض

(٧) «ضبط الفساد: دليل البرلمان» من إعداد المركز البرلماني في كندا بالتعاون مع بنك الدولي و CIDA، ص ٤٤.

الحكومات وجدت أن مؤيديها يكتسبون تدريباً قدرة على التفكير المستقل بعد تعيينهم في مناصب كبيرة.

ومن أجل مقاومة هذه الاستقلالية، يمكن أن تلجأ السلطة التنفيذية إلى التلاعب في توزيع القضايا،

ربما من خلال رئيس

محكمة مُدعّن، وذلك

من أجل تقرير من هو

القاضي الذي ينظر

في قضية مهمة

بالنسبة للحكومة. لهذا

السبب فإنه لأمر مهم

جداً أن لا تُسند مهمة

توزيع القضايا إلى موظفي الحكومة، بل إلى القضاة أنفسهم، وأن يتمتع رئيس المحكمة بالثقة التامة لأنداده أو أُنذاده.

وعندما يفقد أحد القضاة عطف السلطة التنفيذية، فقد تُستخدم

حيل مختلفة من أجل

إخضاعه. فقد يتم نقله

أو نقلها إلى أماكن

تفتقر للجاذبية في

مناطق بعيدة من

البلاد، كما أن

الامتيازات، مثل

السيارات أو خدم

المنزل، يمكن أن

تُسحب منه، وربما يتم

إهمال مرافق المحكمة

حتى تتوقف عن العمل

بقصد الحطّ من قدر

القضاة في أعين

الجمهور، ولجعل

عملهم الصعب فعلاً

حتى أكثر صعوبة، أو

وربما يتم تنظيم حملة

عامة مصممة لتقويض

المكانة العامة للقضاة.

وقد تكون حملة كهذه موجهة لانتقاد قضاة معيّنين أو الإدعاء بأن خطأ قد يكون حدث عندما تمّ اختيارهم للتعين. في مثل هذه الحالات، لا يكون القضاء في وضع يسمح لهم بالردّ بدون تعريض أنفسهم ووظيفتهم القضائية للخطر.

وللتقليل من فرصة حدوث ذلك إلى الحد الأدنى، ينبغي وضع مسؤولية إدارة المحاكم، بما في ذلك الميزانية والتعيينات، بيد القضاة أنفسهم، وليس بيد الحكومة أو الموظفين المدنيين.

وعندما يصل الأمر إلى شنّ هجمات، أو انتقادات علنية ضد القضاة (ويحدث ذلك في الديمقراطيات العريقة وتلك الناشئة على حدّ سواء)، ينبغي ألا يكون القضاة ولا أن يعتبروا أنفسهم فوق النقد. وهم لا يستطيعون الإدعاء بأنهم ضامنو حقوق حرية التعبير ثم يقومون في الوقت نفسه بمهاجمة ناقدتهم.

وينبغي كذلك ألا يحاولوا كبت النقاش العام حول مشاكل موجودة داخل النظام القضائي نفسه، مثلما كان عليه الحال في بعض البلدان

الفصل الثامن

نظام قضائي مستقل

(إن سلطة المحكمة، والتي لا تملك لا المال ولا السيف، تعتمد في نهاية الأمر على ثقة عامة حقيقية بأن تشكّل المحكمة رادعاً أخلاقياً)

فيليكس فرانكفورت

يحتلّ القضاء المستقلّ والنزيه والمتنوّز مكاناً مركزياً في المسعى الرامي لإيجاد حكومة عادلة - ونزيهة ومنفتحة ومسؤولة.(١) والقضاء يجب أن يكون مستقلاً عن السلطة التنفيذية، إذا كان له أن يؤدي دوره الدستوري في مراجعة الإجراءات التي تتخذها

(١) انظروا البيان الرسمي الصادر عن اجتماع وزراء العدل في بول الكومنولث، الذي عقد في موريشيوس عام ١٩٩٣ (سكرتارية الكومنولث / لندن). ويستفيد هذا الفصل من حضور الكاتب اجتماعاً مغلقاً لعدد من كبار القضاة العاملين في مجال القانون العام والذي عُقد في فينّا في نيسان ٢٠٠٠. وجعل القضاء من أنفسهم مجموعة «قيادة للنزاهة القضائية وصمّموا على تطوير استراتيجيات وطنية متماسكة لنزاهة القضاء، وعلى تقاسم المعلومات فيما يأخذ هذه سبيلها إلى الإنجاز. وقد تمّ تنظيم الاجتماع نتيجة جهد مشترك بين «المركز الدولي للوقاية من الجريمة، ومنظمة الشفافية الدولية».

(٢) حول دور المحاكم في البرازيل انظروا «البرازيل، المؤسسات القضائية على مفترق طرق»، بقلم لويز غيليتيم ميغوريا في «Economic Reform Today» عدد ٤ / ١٩٩٣. (٣) في مواقف استثنائية، وجد أنه من الضروري إخفاء هوية القضاة من أجل حمايتهم من الأعمال الانتقامية، مثلاً بواسطة تجار المخدرات في كولومبيا.

(٤) بعض الانتقادات تقوم على معلومات خاطئة، وغالباً ما تظل بلا ردّ، لأن القضاة لا يدخلون عادة في نزاعات علنية. أحياناً لأن القضاة لا يقومون بتفسير أسبابهم بشكل واضح.

(٥) العزل يتصل بمفهوم الاستقلال، بسبب أنه يمسّ الأمن الوظيفي.

(٦) على سبيل المثال، في جورجيا (حيث كان القضاء غير المؤهلين يمثلون مشكلة) تم إخضاع جميع صغار القضاة لامتحانات خطية، وبعد ذلك تم عزل أولئك الأقل مقدرة من بينهم حوالي الثلثين (دانييل كاوفمان، أرت كراف وبابلو زويو- لوباتين، في: قضايا الحكم، من القياس إلى الفعل في التمويل والتنمية، حزيران، ٢٠٠٠، مجلد ٣٧، عدد ٢).

في حين أن كل مثال ربما كان فعالاً على المدى القصير، لكن تدخل السلطة التنفيذية كان كبيراً بحيث أنه من المحتم أن يكون قد ألقي بظلال من الشك على احتمال ظهور قضاء يستطيع الناس أن ينظروا إليه كقضاء مستقل عن الحكومة وأن يكون بالتالي قادراً على دعم سيادة القانون.

عندما ظهر الى الوجود موضوع الفساد في العملية القضائية (٨) في إسرائيل، ذهب رئيس المحكمة العليا إلى حد إصدار مذكرّة إلى القضاة مبيّناً فيها

بأنهم لا يستطيعون رفع شكاوى فردية ضد أولئك الذين ينتقدونهم، بل ينبغي أن تمر هذه الشكاوى عبر مكتبه لكي يقوم بغربلتها. وقال إن المدافعين عن حرية التعبير (أي القضاة) تقع على عاتقهم مسؤولية أن يكونوا منطقيين مع أنفسهم

«فاذا كنّا نحن كمحكمة نقول إنّ النقد جيد بالنسبة للحكومة، فهو جيداً أيضاً بالنسبة لنا. علينا أن نكون حتى أكثر تقبلاً للنقد من الآخرين» (٩)

والكثير من النقد يمكن أن يسبب الأذى، خاصة لأولئك القضاة الذين يبذلون أفضل جهد ممكن وسط أوضاع صعبة وربما خطيرة. إن النقد ينبغي أن يكون منضبطاً وعادلاً ومعتدلاً. وعلى الأخص، ينبغي أن يتجنّب السياسيون إصدار بيانات حول قضايا لا تزال قيد النظر بواسطة المحاكم، وينبغي ألا يستغلوا حصانتهم كمشرّعين لمهاجمة القضاة، أو التعليق على طريقة معالجتهم للقضايا المختلفة.

إن على المسؤول الرئيسي عن جهاز القضاء في الحكومة أن يعتبر بأن واجبه يفرض عليه أن يدافع عن أعضاء جهاز القضاء ضد الانتقادات المفرطة والهدامة بواسطة الزملاء أو بواسطة الحكومة. كما يتعين على رئيس القضاء أن يلعب دوراً مهماً في أن يتحدث نيابة عن جميع القضاة، في تلك القضايا النادرة التي تتطلّب اتخاذ موقف جماعي (١٠).

وعند المستوى الأدنى لنظام المحاكم، يمكن استعمال وسائل فاسدة متنوعة من أجل إفساد نظام العدالة. وتشتمل هذه على محاولة التأثير على مجرى التحقيق وعلى القرار بمباشرة الدعوى، حتى قبل أن تصل القضية إلى المحكمة، وإغراء مسؤولي المحكمة بإضاعة الملفات، وإرجاء القضايا أو تخصيصها لقضاة صغار

(٨) على سبيل المثال، في بنغلاديش، وبعد أن قام فرع «الشفافية الدولية» هناك بإجراء دراسة استطلاعية ظهر فيها صغار القضاة في صورة سيئة للغاية، طالب القضاة الحكومة باتخاذ إجراء ضد المنظمة غير الحكومية. لكن رئيس البلاد، والذي هو نفسه رئيس قضاة سابق، دخل معتزك النقاش معلناً بأنه إذا كانت نتائج الاستطلاع تعكس الواقع جزئياً فحسب فهذا يعني بأن هنالك مشاكل جدية ينبغي معالجتها (٩) هذا الكلام نقلته عنه صحيفة جيروزلم بوست، ١٠ كانون الأول، ١٩٩٩.

(رئيس المحكمة) أنه منذ وضع هذا التطلّب فإنه لم يسمح لأي كان بإقامة دعوى (١٠) بيانات الشرح والتفسير بواسطة أعضاء جهاز القضاء يمكن أن تخلق مصاعب إضافية. كما حدث في إسرائيل في حالة القاضي أرييل والذي رفعت ضده دعوى بواسطة شخص ذكر اسمه في القضية وقد نشرت صحيفة جيروزلم بوست نبأ هذه القضية، ١٠ كانون الأول، ١٩٩٩.

(١١) الإرجاء أو تأجيل النظر في القضايا هو مؤشر عام على الفساد. وهناك نكتة شعبية في البرازيل تحكي قصة امرأة طلبت من المحكمة بإجراء عملية أجهاض على أساس أنها تعرضت للإغتصاب، وبحلول الوقت الذي وافقت فيه المحكمة على الطلب كان ابنها قد بلغ العاشرة من العمر!

(١٢) في بعض الحالات الخطيرة جداً، قد يكون استخدام «اختبار النزاهة» أمراً لا مفر منه، حتى بالنسبة للعاملين في جهاز القضاء. وقد تم استخدامه بهذه الطريقة في بعض مناطق الولايات المتحدة والهند التي ظهرت فيها مزاعم ملحة وموثوقة حول فساد بعض القضاة.

وإفساد القضاة أنفسهم (والذين غالباً ما يتقاضون رواتب ضئيلة أو الذين لديهم قابلية للتأثير بسرعة بوعود الترقية) ورشوة محامي الخصم لكي يعملوا

ضد مصلحة زبائنهم. إن مراجعة طريقة معالجة سجلات المحكمة واستحداث وسائل تعقّب حديثة يمكن أن تفعل الكثير من أجل القضاء على الفساد على المستوى الصغير والذي يتفشى في المحاكم الدنيا في بلدان كثيرة (١١)

من الواضح أن هذه الممارسات الفاسدة، تستدعي عملاً على عدة جبهات فأولئك المسؤولون عن التحقيقات وإقامة الدعاوى يجب عليهم أن يفرضوا معايير سلوك عالية على مرؤوسيه، والموظفون في المحاكم يجب أن يكونوا مسؤولين عن سلوكهم أمام القضاة وأن يخضعوا للعقاب بواسطة القضاة عندما يُضيعون الملفات مثلاً، وجهاز القضاء نفسه يجب أن يصرّ على وجود معايير أخلاقية عالية ضمن صفوفه مع إيلاء عناية كافية للشكاوى، وعند الضرورة أن تقوم فرق التفتيش بزيارة المحاكم الدنيا لضمان أنها تقوم بوظيفتها حسب الأصول (١٢) كما يتوجب أيضاً تشجيع الجمعيات القانونية ونقابات المحامين على اتخاذ إجراءات صارمة ضد الأعضاء الذين

(طريق فنزويلا نحو العدالة: طرد مئات القضاة من وظائفهم) كاراكاس: النظام القضائي في فنزويلا غارق في الفساد بدرجة كبيرة حتى أن استطلاعات الرأي تظهر بأن غالبية المواطنين تفشل شطب نظام المحاكم بأكمله وبناء نظام جديد من الصفر. لكن الرئيس ميغو شافيز، الرئيس الشعبي الثوري المزاج، اختار طريقة أقل تطرفاً- لكنها تبعت مع ذلك رسالة مثيرة. ففي حملة مضى عليها سبعة أشهر، وتهدف إلى استئصال «سرطان الفساد» من النظام القضائي، قامت حكومة شافيز بوقف أو صرف ٤٠٠ قاض من بين قضاة البلاد البالغ عددهم ١٢٩٤ قاضياً. وقد تطلّ فاس التظهير عشرات وربما مئات آخرين من القضاة.

وقد لقيت عملية تطهير الجهاز القضائي ردّ فعل إيجابياً من الجمهور، الأمر الذي جعلها من أكثر الإجراءات شعبية في عهد شافيز، وهو القائد السابق لمحاولة انقلابية قام بها الجيش، ويتبنى الدعوة لإحداث «ثورة سلمية» في بلده المنتج للنفط. لكن خبراء يقولون إنه لا يزال يتعين على السلطات القيام بالكثير. ففي حين أن الحكومة تقوم بصرف أعداد كبيرة من القضاة من الخدمة، إلا أنها لم تظهر حتى الآن استعدادها لأن تعهد للفرع القضائي بما يكفي من المال والاستقلالية لجعله مستقلاً بالفعل. حتى أستاذ القانون المحترم، الذي يساعد في حملة تطهير القضاة يعترف بأن جهوده ربما لا تعطي النتيجة المرجوة في نهاية المطاف. وقال رينيه مولينا غايسيا، المفتش العام للمحاكم: «إن مانقوم بعمله يمكن أن يخفي مقلما تتسرب حبات الرمل من بين أصابعنا».

وقال مولينا إن فنزويلا بحاجة ماسة لزيادة عدد المحاكم وجعل العدالة متاحة للقراء على أساس المساواة، وخلق نظام فعال من الدفاع عن المتهمين، ومضاعفة رواتب القضاة لتبلغ (٦.٠٠٠) دولار شهرياً، وإغلاق كليات القانون التي تعمل من أجل الربح والتي أوجدت فائضاً من المحامين.

إن أزمة القانون والنظام أصبحت تزداد وضوحاً. فقد أصبح المواطنون الغاضبون يقومون بأنفسهم بإعدام المجرمين المزعومين، ومغتصبين النساء ولصوص السيارات حيث لا يمر أسبوع إلا وتحدث عمليات الإعدام هذه في مكان ما من البلاد. وتسجل الشرطة مامعدله ٢٦ جريمة قتل في اليوم، وهو مايعادل خسائر بلد يخوض حرباً.

كما أن معدل سرقة السيارات في فنزويلا هو سيارة واحدة كل عشر دقائق...

لقد تدعورت المحاكم الفنزويلية بسرعة منذ الانتقال من الحكم العسكري إلى الحكم الديمقراطي في أواخر الخمسينات....

(تيم جونسون، ميامي هيرالد، ١ أيار ٢٠٠٠)

يتصرفون بطريقة فاسدة. إن حقيقة أن النظام قد يكون هو نفسه، فاسداً لا يعني بأن المحامين أنفسهم يجب أن يكونوا جزءاً من ذلك، النظام. بسبب أنهم حاولوا، في الواقع، ممارسة مهنتهم في بيئ

فاسدة بيئاً كانوا «مضطرين» فيها للجوء إلى الفساد هم أنفسهم من أجل الحصول على خدمات يوجد لزبائنهم حق شرعي فيها، لكنه كان يمنع بطريقة غير قانونية من الحصول عليها. ويحدث هذا في أغلب الأحوال في خدمات التصنيع (١٣)

وهذا النهج بحاجة إلى إعادة نظر فيما يتعلق بالضرر الذي يسببه مثل هذا التسامح للنظام القانوني، ومع أنه قد يكون أمراً لا مفر منه، في بعض الأحيان، من أن يدفع الزبون بعض المال للبواب، لكن المرء لا بد وأن يتسائل عما إذا كان من الضروري أبداً بالنسبة للمحامي أن يضع نفسه من ناحية مهنية في هذا الموضع. ونقطة الضعف الأخيرة في موقف القاضي تتعلق بوضعه أو وضعها بعد التقاعد. فالرواتب التقاعدية للقضاة عادة ما تكون أقل سخاءً مما يجب. وجرّت العادة في بعض البلدان أن تتم «مكافأة» قضاة مختارين بمناصب دبلوماسية بعد إحالتهم إلى التقاعد، ومن الواضح أن هذه العادة تقفح الباب أمام إساءة الاستعمال إذا لم تعالج بطريقة شفافة للغاية.

التعيينات في الجهاز القضائي

إن واجب القاضي هو أن يفسّر القانون والمبادئ الأساسية والافتراضات التي تشكل أساساً للقانون، وفي حين أن القاضي يجب أن يكون مستقلاً بهذا المعنى، لكنه ليس مخولاً في أن يتصرف بطريقة اعتباطية أو تحكمية. لقد أصبح الحق في الحصول على محاكمة نزيهة أمام محكمة عادلة حقاً من حقوق الإنسان الأساسية المتعارف عليها عالمياً.

إن الأفراد الذين يتم اختيارهم لمناصب قضائية يجب أن يمتلكوا النزاهة والمقدرة والتدريب المناسب والمؤهلات المناسبة في حقل القانون، ويجب ألا تنطوي عملية الاختيار على تمييز ضد شخص ما على أساس العرق أو الأصل أو الجنس أو الديانة، أو الرأي السياسي وغير السياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الأملاك أو الولادة أو المكانة. لكن لا يعتبر عملاً من أعمال التمييز الإصرار على أن يكون المرشح لمنصب قضائي مواطناً من مواطني البلد المعني.

والطرق التي يتم بها تعيين القضاة، ومن ثم ترقيتهم، تعتبر حاسمة بالنسبة لاستقلاليتهم، فمن الضروري ألا ينظر إليهم كمعيّنين سياسيين بل كشخص عيّنوا اعترافاً بمقدرتهم وحيادهم السياسي. وينبغي أن يكون الجمهور واثقاً بأن القضاة اختيروا على أساس الجدارة وتقديراً لنزاهتهم وقدراتهم، وليس بسبب ولائهم الحزبية. وتختار البلدان المختلفة طرقاً متباينة في تعيين وإعادة تعيين وترقية القضاة. ويمكن أن يشارك في عملية الاختيار كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والقضاء نفسه، وفي بعض البلدان ممثلو مهنة المحاماة والمجتمع المدني. وفي الولايات المتحدة يصل الأمر إلى حد قيام بعض المناطق باختيار أو انتخاب قضائاتها، لكن انتخاب القضاة يشكل مخاطرة خاصة. ففي حين أنه قد يمتاز بأنه عمل ديمقراطي، لكنه قد يؤدي إلى تفضيل الشعبية على المقدرة المهنية. وهذه المخاطرة يمكن التقليل منها إذا ما تم التدقيق في قائمة المرشحين لإجراء الاختيار بناء على المقدرة المهنية وعدم الحزبية.

(١٣) يمكن أن نطلق على هذا اسم «الفساد» وفقاً للقانون». وذلك عندما يطلب شخص ما رشوة من أجل القيام بواجبه والذي يتعين عليه أو عليها عادة القيام به بحكم القانون، سنلما نكرنا في الفصل الأول. ولا نريد بذلك أن نقول بأن الفساد بواسطة محامي للحصول على منافع «بشكل مخالف للقانون» يمكن أن يكون عملاً مبرراً من وجهة نظر مهنية.

ومع ذلك، فإن احتمال قيام القضاة بحملة من أجل إعادة انتخابهم هي عملية غير مستساغة بشكل خاص. فمن حق الفرد في المحكمة أن يحصل على محاكمة عادلة، لكن هذا يصبح متعزراً إذا كان يتعين على القاضي أن يتودّد لعامة الناس من خلال الطريقة التي يجري فيها أو تجري فيها المحاكمات، من أجل الفوز بإعادة الانتخاب.

وهناك أيضاً مخاطر كافية في جعل التعيين في الجهاز القضائي بيد السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية أو القضاء نفسه على وجه الحصر. وكقاعدة عامة، ففي البلدان التي تكون فيها إحدى الهيئتين الأولى أو الثانية، مسؤولة رسمياً عن التعيين، وعندما يكون هناك اقتناع عام بمكانة واستقلالية القضاة، فإن التعيين يشتمل في الحقيقة على درجة معينة من التعاون والتشاور بين السلطة القضائية وبين الجهة التي تقوم بالتعيين فعلاً.

لكن إذا كان الجمهور يشعر بأن عملية التعيين تقتصر على فئة معينة من الناس، أو أنها مشوبة باعتبارات سياسية، عندئذ ربما تكون هناك حاجة للجوء إلى مؤسسة من خارج مجتمع القضاء ومع أن الأفراد في مؤسسة كهذه قد لا يمتلكون المقدرة المهنية على التقييم، إلا أنهم قد يستطيعون الحيلولة دون وقوع الأنواع الأكثر صراحة من إساءة التصرف.

وينبغي أن تستند ترقية القضاة على عوامل موضوعية - خاصة المقدرة والنزاهة والخبرة، وينبغي أن تكون الترقية بمثابة مكافأة على المقدرة المهنية المتميّزة، وألا تكون أبداً بمثابة هدية على قرارات مربية محابية للسلطة التنفيذية. كما أن اختيار القضاة من أجل الترقية ينبغي أن يكون من شأن القضاة أنفسهم، وإذا كان للسلطة التنفيذية من رأي في هذا الأمر فينبغي أن يكون بأقل قدر ممكن. إن احتمال منح الترقية كمكافأة على كون القاضي «لطيفاً» مع السلطة التنفيذية يجب ألا يكون وارداً أبداً.

اشتراط اسباب للعزل

إن عزل القاضي هو أمر خطير. لذلك يجب ألا يُسمح بحدوئه، لا لشيء إلا لأن الحكومة الحالية ترغب في ذلك، بل ينبغي أن يتم وفقاً لإجراءات محدّدة بجملاء وملائمة، والتي يلعب فيها باقي القضاة دوراً. ومن الضروري كذلك أن يكون للمحاكم صلاحيات ملائمة للنظر في دعاوى تتعلق بادعاءات حول سوء التصرف الحكومي. وإذا لم يكن الأمر كذلك، فإن عزل القاضي يمكن أن يقوّض مفهوم استقلال القضاء. ومع ذلك، فمن الواجب أن يكون القضاة عرضة للمحاسبة دائماً، وإلا فإن السلطة المنوطة بهم ستكون عرضة للفساد.

وينبغي أن يكون من الممكن عزل القضاة في حالات استثنائية فقط، مع ضرورة عرض أسباب العزل أمام هيئة ذات صفة قضائية. إن مشاركة القضاء نفسه في تنظيم وضبط أعضائه بطريقة علنية يعتبر عموماً أفضل ضماناً للاستقلال.

وإنه لمن البديهي أن يتمتع القاضي بحصانة ضد دعاوى التعويض عن الأضرار التي قد تنجم عن إجراءات غير سليمة أو تقصير أثناء ممارسة القاضي لوظائفه القضائية، ولا يعني ذلك بأن الشخص المظلوم لا يستطيع أن يجد طريقة لتصحيح الوضع أو استرداد الحق، بل إن عليه أن يطالب بحقه من الحكومة، لا من القاضي. وينبغي أن يكون القضاة عرضة للعزل أو التوقيف عن العمل فقط لأسباب تتعلق بانعدام القدرة أو السلوك، والتي تجعلهم غير لائقين للقيام بواجباتهم.

وإنه لشيء مألوف أن نُميِّز بوضوح بين التنظيمات الخاصة بالمحاكم الدنيا حيث يتم النظر في القضايا العادية، وبين المحاكم العليا، حيث يكون القضاة أقل عدداً، والذين يتم اختيارهم بعناية أكبر، ويقومون بأكثر الوظائف القضائية أهمية، بموجب الدستور. وإنه لواجب إلزامي على كبار القضاة أن يستخدموا استقلالهم لضمان إقامة العدل على المستويات الدنيا لهم السلطة القضائية. وفي العادة يتم تعيين القضاة في المحاكم الدنيا بدون مراعاة الكثير من الشروط الرسمية، ويمكن عزلهم بسهولة أكبر لسبب مشروع، على كل حال، فإن القضاة ليسوا «فوق القانون»... لا قضاة المحاكم الدنيا ولا المحاكم العليا. ويتوجب أن يكون هناك عقوبات رادعة ضد أولئك الذين تسول لهم أنفسهم إساءة استعمال مراكزهم، أو الذين يظهرون عجزاً فاضحاً من ناحية مهنية.

مدة إشغال الوظيفة والمكافأة

بقدر ما يتعلق الأمر بكبار القضاة، فإنه من المفهوم ضمناً في مفهوم استقلال القضاء (١٤) بأن القاضي ينبغي أن يحصل على مكافأة مناسبة، وبأن حق القاضي في المكافأة يجب ألا يتعرض للتغيير بما يلحق الضرر به أو بها (١٥) فإذا لم يكن القاضي على ثقة بأن مدة إشغاله للوظيفة، وبأن مكافأته، في وضع مأمون فمن الواضح أن استقلاله يكون مهدداً.

إن مبدأ «ديمومة» القضاة، بدون أن يتعرضوا للعزل من وظائفهم إلا لسبب مشروع، وبواسطة إجراءات قضائية مناسبة، وبقايم في الوظيفة حتى سن التقاعد، هو إجراء وقائي مهم لحكم القانون. ومن المستحسن عموماً بأن القضاة يجب أن يتقاعدوا عندما يبلغون عمر التقاعد المنصوص عليه. وهذا من شأنه أن يحد من قدرة السلطة التنفيذية على تمديد فترة عمل القضاة الذين تم انتقاؤهم بعناية، والذين تجددهم متعاطفين معها، في حين أنه يقلل من الإغراء بالنسبة للقضاة لأن يتوددوا للسلطة التنفيذية، أو أي جهة أخرى مسؤولة عن التعيين، من أجل الحصول على موافقتها على تجديد التعيين مع اقتراب موعد التقاعد.

الإدارة القضائية

هناك مجال واسع في معظم البلدان لازدهار الفساد داخل إدارة المحاكم. ويتراوح الفساد بين التلاعب بالملفات بواسطة موظفي المحكمة إلى سوء الإدارة في توزيع القضايا على القضاة. ونتيجة لذلك، كان هناك توجه بأن تمنح البلدان قضائاً سلطة إدارة المحاكم وميزانية عمليات توفرها الدولة. وفي العادة تكون شخصية سياسية مسؤولة رسمياً عن الميزانية - أمام المجلس التشريعي الذي وافق على منح الأموال. وقد تمت المصادقة على هذا

(١٤) لقد صدر العديد من البيانات الدولية المهمة حول استقلال القضاء والتي يظهر عدد منها في فصل «أفضل الممارسات».

(١٥) في بعض البلدان التي واجهت مشاكل اقتصادية رهيبة، وافق القضاة على خفض رواتبهم انسجاماً مع كل موظفي القطاع الحكومي. لكن ذلك كان يتم عادة على أساس أن القضاة «يطالبون» بمعاملة مماثلة، بدلاً من القول بأن ذلك كان يتم على كره منهم.

(١٦) انظروا البيان الختامي لاجتماع وزراء العدل في دول الكومنولث في موريشيوس ١٥-١٦ تشرين الثاني، عام ١٩٩٣. (متوفر لدى سكرتارية الكومنولث، مارتلورو هاوس، لندن) التجربة في أمريكا اللاتينية كانت سلبية جداً.

(١٧) ميثاق السلوك القضائي في الهند يحظر على القضاة أن يترأسوا جلسات المحكمة أثناء النظر في دعاوى يتراعى فيها محامون من أقاربهم. وكانت هذه الممارسة قد أدت في الماضي إلى سلسلة من الفضائح، وخاصة في بومباي.

النهج بواسطة الدول الخمسين المستقلة الأعضاء في الكومنولث عام ١٩٩٣، والتي أشار وزراء العدل فيها إلى أن تزويد الأجهزة القضائية بميزانياتها الخاصة بها قد أدى إلى «دعم استقلال المحاكم ووضع القضاة في وضع يمكنهم من مضاعفة الفعالية التي تعمل بها المحاكم» (١٦)

موانئ السلوك

إذا افترضنا - على الأقل إلى أن تبلغ الأمور حداً يتطلب إجراء مقاضاة جنائية بواسطة المجلس التشريعي - أن استقلال القضاء يمكن خدمته على أحسن وجه عن طريق قيام القضاة أنفسهم بمحاسبة القضاة الأفراد (مع قليل من التدخل من قبل آخرين) فكيف يمكن الحفاظ على الحياد والنزاهة؟

أحد الخيارات هو إقامة آلية رسمية. والخيار الثاني هو أن يقبل كبار القضاة القيام بالمهمة. ولعمل أفضل وسبيلة يمكن استخدامها هي وضع ميثاق سلوك ملائم.

وهذا يجب تطويره بواسطة القضاة أنفسهم، والذين يجب أن يتخذوا التدبير لتطبيقه، وكذلك أن يهتموا بتقديم النصح للقضاة الأفراد الذين يساورهم الشك بشأن ما إذا كانت فقرة معينة في الميثاق تنطبق على وضع معين. وقد استخدمت موانئ السلوك لإبطال ممارسات غير مقبولة مثل ظهور أبناء وبنات القضاة أمام آباءهم كمحاميين يترافعون في القضايا. وفي حين أن مثل هذا الظهور أمام المحكمة لا يسبب أي مشكلة في البلدان، التي تتميز بثقة كبيرة بالقضاة، لكن هذه الممارسة تأخذ مظهراً مختلفاً كلياً في البلدان التي ينتشر فيها الشك بوجود فساد في الجهاز القضائي.

(إنونيسيا تعمل على تطهير محاكمها)

في خطوة تهدف إلى استعادة الثقة وتوجيه العداء لمعالجة مزاعم بالفساد، أعلن المدعي العام في إنونيسيا بأن مكتبه سوف يعين قضاة غير مهنيين الأسبوع القادم للمساعدة في إنجاز هذا الكم الكبير من القضايا التجارية والمذنية المتراكمة التي تنتظر البت فيها أمام المحاكم.

وفي قضية مثيرة للجدل الأسبوع الماضي حكمت محكمة جاكارتا التجارية بأن وكالة إعادة هيكلة البنوك الإندونيسية (IBRA) والتي وضعت يدها على بنك بالي في تموز الماضي، ليس لها حق قانوني في السيطرة على البنك وقدر أحد النشيطين في مكافحة الفساد، المحامي تيتن ماسوكي، بأن عدداً صغيراً فقط من بين قضاة المحكمة العليا (١٠ قاضياً) يتصفون بالنزاهة، وهذا هو السبب في الجدل بشأن من أين يمكن للمحاكم العليا والتجارية أن تحصل على قضاة جدد.

وبموجب الخطة الخاصة باستخدام قضاة لغرض خاص، سوف تبحث الحكومة عن خبراء صناعيين أو أكاديميين - لم تتلوث سمعتهم نتيجة علاقاتهم بالحكومة السابقة - لكي يعملوا قضاة، وأنجي جون دويسبورث، ممثل صندوق النقد الدولي في إنونيسيا، باللائمة على الفساد ضمن النظام القضائي كسبب لعدم قدرة (IBRA) على وضع يدها على أرصدة وممتلكات الشركات الفلسة.

وللتغلب على مشكلة النقص في وجود قضاة نظيفين ومأهرين، اقترح مستشار رئاسي أن تستورد إنونيسيا قضاة من هولندا للنظر في القضايا التجارية.

لكن السيد مرزوقي قال إن ذلك مستحيل من ناحية قانونية لأن القانون ينص على أن المواطنين الإندونيسيين فقط يستطيعون أن يترأسوا محاكم البلاد.

أخبار الستريت تايمز لجنوب شرق آسيا ٦ نيسان، ٢٠٠٠.

(أصدقاء وأقارب القضاة ...)

«في مجتمعنا يعمل القاضي في بيئة يعرف كل واحد فيها الآخر، وسرعان ما يكشف المشبه بارتكاب جناية وجود ابن عم أو صهر للقاضي أو صديق صديق لعمه منسبة للقاضي» (١٧)

رئيس بنين: ن. سولو، في كلمته أمام ندوة الفساد وحقوق الإنسان في غرب أفريقيا، سبتمبر/ أيلول، ١٩٩٤

النهج المصمم لولاية كارناتاكا (الهند)

النهج المستخدم لتشجيع النزاهة القضائية في ولاية كارناتاكا في الهند حيث يعيش ٣٠ مليون نسمة، هو نهج ذو شقين. فمنذ اللحظة التي يتم فيها تعيين القاضي (على أساس الجدارة)، فإنه يبدأ أو تبدأ بحضور دروس تدريبية في الأخلاق والإدارة والشفافية والتوقعات العامة.

ويقوم القاضي الجديد بالإفصاح عن أرصدته وممتلكاته وديونه (بما في ذلك القروض) قبل أن يتم التعيين، ثم يكرر هذه الإفصاحات مرة كل عام بعد ذلك. ويتم القيام بهذه الإفصاحات عن الأرصدة والممتلكات أمام مسجل المحكمة العليا، والذي يحتفظ بملفات محوسبة.

وتشتمل الإفصاحات على أعضاء الأسرة (الزوجة، الإبن، الإبنة، الوالدين إذا كانا على قيد الحياة). وتقوم «لجنة البقطة» (وهي لجنة مكافحة الفساد الحكومية) بمراقبة وفحص الكشف الرسمية وإجراء تحقيقات سرية حول الإفصاحات.

ويستطيع أعضاء الجمهور الوصول إلى هذه الإفصاحات. وهذه العملية بأكملها يحكمها قانون صادر عن المجلس التشريعي، بل قواعد صادرة عن المحكمة العليا، أي أنها وضعت بواسطة القضاة أنفسهم.

وتحظى مسألة تحسين ظروف الخدمات بعناية مستمرة، وهناك «خطة للتحسين الذاتي» والتي يقوم القضاة بموجيها وعلى فترات منتظمة بحضور اجتماعات بهدف التفاعل مع بعضهم البعض، وإعداد أوراق أو أبحاث حول القضايا موضع الاهتمام. في الوقت نفسه هناك ضوابط وكوابح على النظام نفسه. فالقضايا يتم توزيعها عشوائياً، وفي الوقت متأخر من اليوم بقدر الأمكان. وعندما يتم استلام الشكاوى فإنه يتم التحقيق فيها، والتحقق مما إذا كانت متعلقة بأنماط متواصلة من السلوك، بل إن أميناً للسجل قام بالتمكك من أجل أن يزور مكتب للتسجيل، لكي يرى كيف يعامل أفراد الجمهور من قبل موظفيه - وتبع ذلك اتخاذ إجراءات تأديبية. ونتيجة لذلك تم إجراء إصلاحات أدت إلى تبسيط الحصول على المعلومات عن القضايا والملفات، فاستغنى الناس بذلك عن اللجوء إلى المحامين وموظفي المحكمة والذين كانوا في السابق يصرون على الحصول على المال قبل أن يخبروا شخصاً ما عن المرحلة التي بلغتها قضيتها أو عن موعد النظر فيها من قبل المحكمة. وكان التخلص أو الانتهاء من القضايا القديمة يتم رصده باستمرار لضمان أن تكون الأعداد أخذة في التناقص، مع تقديم حوافز للقضاة الذين يحققون تقدماً كبيراً في إنجاز القضايا المتراكمة بحيث لا يبقى شيء منها.

بعض المؤشرات على تقييم القضاء

* هل يتمتع القضاة بسلطة مراجعة مدى قانونية قرارات الحكومة؟ وإذا كان الأمر كذلك فهل تستعمل هذه السلطات؟ وهل يتم احترام القرارات والامتنثال لها بواسطة الحكومة؟ وهل هناك إحساس بأن السلطة التنفيذية تحصل على معاملة خاصة، سواء كانت عدائية أو تفضيلية؟

* هل يملك القضاة إمكانية كافية للاطلاع على التطورات

القانونية في أنظمة قانونية مشابهة في أماكن أخرى؟
* هل يفيد أعضاء مهنة المحاماة إفادة كافية من المحاكم لحماية

زبائنهم وتشجيع حكم عادل ونزيه في ظل القانون؟ وإذا لم يكن الأمر كذلك، فهل إمكانية الوصول إلى المحاكم ليست بالبساطة التي يجب أن تكون عليها؟ وهل المتطلبات القانونية معقدة على نحو غير ضروري؟

* هل تتم تعيينات كبار القضاة بشكل مستقل عن بقية فروع الحكومة الأخرى؟ هل تعتبر بأنها تتأثر باعتبارات سياسية؟

* هل يملك القضاة الحرية في إصدار أحكام ضد الحكومة بدون أن يخاطروا بالتعرض لأعمال انتقامية مثل فقدان وظائفهم أو حرمانهم من السيارات والامتيازات، ومثل نقلهم إلى أماكن نائية؟

* هل يتم عرض الدعاوى على المحكمة بدون تأخير غير معقول؟ وإذا لم يكن الأمر كذلك، فهل هذه التأخيرات في ازدياد أو في تناقص؟ وهل تصدر الأحكام بسرعة معقولة بعد الاستماع للدعاوى؟ وهل هناك تأخيرات في تطبيق/ أو تنفيذ أوامر المحكمة مثل: أوامر الاستدعاء والتبليغ، ومنع الكفالة وترتيب القضايا المهيأة للنظر فيها؟ وهل هناك تأخيرات في تسليم الأحكام؟

* هل أنظمة حفظ الملفات موثوقة؟

* هل يستطيع الجمهور تقديم شكاوى بشكل فعال بشأن سوء التصرف القضائي (عدا الاستئناف من خلال نظام المحاكم الرسمي؟)

* هل يستطيع الجمهور تقديم شكاوى بشكل فعال بشأن سوء التصرف القضائي (عدا الاستئناف من خلال نظام المحاكم الرسمي؟)

فاعلون آخرون في النظام القضائي

إن القضاء ليس هو الوحيد الذي يحتاج للاستقلال - الاستقلال الذي يمكنه من ضمان سيادة القانون.

وربما يكون هذا كافياً في حقل القانون الإداري والقانون المدني، لكن في الحقل الجنائي، هناك فاعلون آخرون يتعين على القضاء الاعتماد عليهم. فإذا لم يكن المحققون والمدعون العامون مستقلين، لكنهم واقعون تحت السيطرة السياسية، فإنه يكاد يكون من المؤكد بأن الدعوى الجنائية لن يكون بمقدورها التعامل مع قضايا فساد رئيسية. عندما يكون لهذه التأثير على مصالح الحزب الحاكم، وإصلاح مثل هذه الأوضاع ليس بالأمر السهل أبداً.

على سبيل المثال، فإن المجهود من أجل تجديد وإصلاح النظام

القضائي القديم في فرنسا، والذي يغوص في مستنقع من الفساد، ارتطم مؤخراً بالأرض. فالتهمه والمذنب والبري على حد سواء، يمكن أن يمضوا سنوات طويلة في السجن بانتظار المحاكمة مع ما يسببه ذلك من آثار مدمرة على أسرهم وحياتهم .

ومن الممكن تسريع النظر في قضية ما أو إبطاؤه أو التخلي عنه بإشارة من وزير العدل، كما أن المحققين الباحثين عن احتلال عناوين الرئيسية في الصحف يميلون الى تسريب التفاصيل السرية لتحقيقاتهم الى وسائل إعلام لا تتردد في نشر أسماء أولئك الذين يخضعون للتحقيق.

وعلى الرغم من استطلاعات الرأي التي قالت بأن الغالبية العظمى من جمهور الناخبين كانت تؤيد التغييرات المقترحة، إلا أن خطط الرئيس شيراك لجر النظام (القضائي) الى عصر الاستقلال انتهت بالفشل. كما أن الإجماع السياسي الداعم للتغييرات، والذي يعتبر ضروريا لتصبح قانونا انهار بعد أن زعمت المعارضة بأن التعديلات التي طالبت بها يتم تجاهلها.

وأعرب النواب عن مخاوفهم من أن قدراً كبيراً من السلطة يجري وضعه بيد القضاة بدون وجود «ضوابط» كافية تلعب دور الثقل الموازن (بعبارة أخرى، فإن التغييرات المقترحة تجعل القضاة مستقلين). لذلك فإن النواب كانوا في الواقع يخشون من أن لا يعود بمقدورهم السيطرة على القضاة.

إن ما كان مزعماً لم يكن هو وضع حد لنظام تعيين المدعين العامين بواسطة الحكومة، بل جعل تعيينهم بيد المجلس الأعلى للموظفين القضائيين – وهي هيئة سيتم أيضاً إصلاحها لضمان أن تكون أغلبية القاعد لانس من خارج مهنة القضاء وليس للقضاة، ويهدف النظام المقترح أيضاً الى تجريد وزارة العدل من حقها في إعطاء «أوامر» أو تعليمات للمدعين العامين بشأن القضايا الفردية – وهو التقليد الذي كان مسؤولاً عن سلسلة من الإخفاقات في مقاضاة سياسيين تورطوا في فضائح غير أخلاقية.

ويهدف النظام المقترح كذلك الى تقوية مبدأ افتراض البراءة (المتهم بري) إلى أن تثبت إدانته بما في ذلك حق الوصول فوراً الى المحامي. وينص النظام أيضاً على تناوب القضاة للحيلولة دون تكديس نفوذ زائد عن الحد، وعلى تشكيل لجنة خاصة للتحقيق في الشكاوى.(١٨)

المسؤول الرئيسي عن القضاء

حسب نظام القانون العام في عدد من البلدان، فإن المدعي العام ليس فقط عضواً في السلطة التنفيذية، بل هو أيضاً المسؤول الرئيسي عن القضاء في الدولة. وبحكم منصبه الأخير يتصرف المدعي العام باعتباره «حارس المصلحة العامة»(١٩) وهو يتمتع بسلطات واسعة وبسلطات تقديرية في ما يتعلق بمباشرة الدعاوى

(١٨) -شيراك يواجه هزيمة بشأن إصلاح القضاء»، الفاياننشال تايمز، ٢٠ كانون الثاني، ٢٠٠٠.

(١٩) المصدر الموثوق حول دور المدعي العام في بلدان الكومنولث الخمسين هو «الموظفون القضائيون في بلدان الناج البريطاني»، بقلم جون ل. إدواردز (سويت أند ماكسويل، لندن، ١٩٦٤). ومن أجل معاينة حديثة للوضع أنظروا «تقرير حول مراجعة استقلالية المدعي العام بواسطة لجنة المراجعة الانتخابية والإدارية كوينزلاند، (تومز ١٩٩٢) بريزبين، استراليا.

(٢٠) هذا الإجراء تم النص عليه في مشروع القانون الذي يظهر في مجموعة النصوص الواردة في «أفضل الممارسات» في نسخة الأنترنت من هذا الكتاب المرجعي.

(٢١) المصدر السابق.

(٢٢) المصدر السابق.

الجنائية ومتابعتها ووقفها. ويتحمل المدعي العام أيضاً مسؤوليا تقديم المشورة القانونية حول الأمور المتعلقة بالإدارة العامة والحكم ويعتمد الإنجاز السليم لهذه الوظائف على النزاهة والتحرر من التأثيرات السياسية للأحزاب، والذي يمكن أن يتعرض للتهديد في حال ما إذا كان المدعي العام يخضع لسيطرة مجلس الوزراء وإذا كان المجلس التشريعي واقعاً تحت هيمنة السلطة التنفيذية.

وقد تم التأمل في دور المدعي العام في دعم حكم القانون بواسطة البلدان الخمسين المستقلة الأعضاء في الكومنولث عندما اجتمع وزراء العدل فيها في موريشيوس عام ١٩٩٢. وتوصل الاجتماع الى أن وظيفة المدعي العام تلعب دوراً محورياً من حيث تقديم النصح للحكومة بشأن القوانين التي تحكمها، ومن حيث قيام المدعي العام ببذل كل ما بوسعه أو بوسعها لضمان أن يظل الحكم ضمن حدود القانون وضمان التزام الحكومة والووائر الرسمية بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان، وتخصص وإمعان النظر في التشريعات الجديدة أو المقترحة. ومن أجل دعم دور المدعي العام أو المسؤول الرئيسي عن القضاء دعا المشاركون الى توفير التدريب، وغير ذلك من البرامج، التي تضمن بأن يكون لدى جميع المسؤولين الحكوميين إدراك واضح لمسؤولياتهم في ضمان أن تكون حقوق المواطنين موضع احترام، والأمر المهم هنا هو أن هذه الدعوة كانت تشمل أعضاء الشرطة.

بعض المؤشرات لتقييم

المسؤول الرئيسي عن القضاء

* هل دور المدعي العام كحارس للمصلحة العامة مفهوم لدى الحكومة وشاغل الوظيفة والجمهور ؟

* هل يفهم زملاء المدعي العام في الحكومة مسألة استقلال المكتب (مكتب المدعي العام) والفرق الأساسي بين المصلحة العامة كشيء مقابل لمصلحة الحزب السياسي؟

* هل يتمتع المدعي العام بصلاحيات إبطال قرار رئيس النيابة العامة؟ وإذا كان الأمر كذلك، فهل يُطلب من المدعي العام رفع تقرير عن ملاسبات القضية الى المجلس التشريعي؟(٢٠)

* هل هناك بيان تشريعي بصلاحيات ووظائف ومسؤوليات المدعي العام؟ وإذا لم يكن الأمر كذلك، فهل هو شيء ضروري أو مرغوب فيه؟(٢١)

* عندما يكون طلب عضو من الجمهور لإقامة دعوى قضائية بحاجة الى موافقة المدعي العام، فهل هناك أي طريقة رسمية يتعين بواسطتها على المدعي العام أن يعلل رفضه منح الموافقة؟(٢٢)

المدعون العامون

تتطلب سيادة القانون بأن تتم الملاحقات القانونية نيابة عن الدولة بطريقة عادلة ومعقولة. لذلك فإن رفع دعوى جزائية – أو رفض رفعها– يجب ألا يكون بدافع اعتبارات غير ملائمة، خاصة السياسية منها، بل يجب أن يكون الدافع هو المصلحة العامة والحاجة لتحقيق العدل.

والأمر الذي لا ريب فيه هو أن إحدى أصعب المسائل في القانون هو تقدير متى يمكن إقامة دعوى جزائية، وتقع هذه المسألة في صميم نظام العدالة، ومن الواضح أن اعتبارات مثل الخسارة أو المصلحة السياسية المحتملة، أو عرق أو أصل أو ديانة الشخص

شنته به هي اعتبارات خارجة عن الصدد تماماً. ومع ذلك، فإن مسائل مهمة أخرى، والتي قد تؤثر على صنع قرار، يمكن حلها فقط من خلال ممارسة الرأي المستقل. ولكي صبح من الممكن ممارسة صنع القرار بطريقة عادلة وشفافة، ينبغي لا يتلقى المدعي العام التوجيه من أي حزب سياسي أو أي جماعة من جماعات المصالح، ومنصب المدعي العام يمكن مساواته بمنصب قضائي عالٍ، لذلك فإن المحاسبة يمكن استعمالها من خلال نصوص قانونية تقضي بأن يكون العزل مستند الى سبب معين.

وعندما نريد إجراء محاكمات، ينبغي ان تكون هناك قواعد توجيهية واضحة، وأن توضع في متناول المحامين والجمهور الأوسع والتي يقرر على ضوءها ما هي انتهاكات القانون التي ينبغي أخذها في الحساب لدى اتخاذ قرار بإجراء محاكمة، وما هي الانتهاكات التي ينبغي استثناءها.

المدعون العامون المستقلون

في بعض الحالات، سوف تعتمد ثقة الجمهور في نزاهة وانفتاح أنظمة المحاسبة اعتماداً كلياً على ثقتهم بالأشخاص المكلفين بالتحقيق في مسائل مثيرة للخلاف بشكل خاص. وعلاوة على ذلك، فإذا كانت هذه المسائل تمس الأعمال الداخلية للحكومة، أو حتى العملية القضائية أو التحقيق ذاتها، فإن أولئك الذين يضطلعون عادة بواجبات التحقيق ربما يجدون أنفسهم في وضع لا يستطيعون فيه القيام بمهامهم وهم يتمتعون بثقة ودعم الجمهور. ومثل هذه الأوضاع يمكن معالجتها بواسطة تشكيل لجان للتحقيق.

لكن إذا كان السلوك الجنائي هو مجرد اشتباه، فإن لجنة التحقيق يمكن أن تجد نفسها عاجزة عن الفعل إذا كان عليها أن تؤدي وظيفتها بينما هي تقوم بحماية حق المشتبه به الدستوري الأساسي في الحصول علي محاكمة نزيهة، من هنا فإن «المدعي الخاص» وهو منصب رسمي تم استخدامه في الولايات المتحدة بشيء من النجاح (مثلاً في الكشف عن فضيحة ووترغيت)– هو البديل الممكن للجنة التحقيق.

وتنص بعض الأنظمة القانونية على تعيين مدعٍ عام مستقل بالإضافة إلى، ومستقلاً عن المدعي العام. وقد وُجد بأن هذا النهج يمكن أن يكون مفيداً في حال ما إذا كانت الادعاءات والتحقيقات بشأن الفساد ت طال أصحاب المناصب العليا في الحكومة. في مثل هذه الأحوال، ربما يرتاب الجمهور في مقدرة الآلية الإدارية للحكومة على التحقيق مع نفسها.

إن وجود تشريعات تخول تعيين مدعين عامين مستقلين يمكن أن تكون بمثابة إضافة مفيدة لترسانة البلاد من الأسلحة التحقيقية والقضائية. والحقيقة أن هناك عدداً متزايداً من البلدان التي تظهر اهتماما بهذا النموذج.(٢٣)

لكن يجب الإشارة إلى أنه ليس من المناسب عموماً أن ننتظر وقوع الأحداث التي قد تبرر تعيين مثل هذا المدعي العام المستقل. فالتعيين المتسرع قد يؤدي الى وضع تشريع غير ملائم تماماً لتحديد صلاحيات المدعي العام المستقل، وهذا بدوره يمكن أن يزيد

(٢٣) لقد تم النص في تشريع مكافحة الفساد الجديد في نيجيريا (تم سنّه هذا العام وهو مصمم لجعل أعلى المسؤولين المنتخبين في البلاد عرضة للتحقيق معهم بالرغم مما يشتمون به من حصانة) على متطلب بسيط، وهو أن تتعاون الدوائر الحكومية الأخرى مع المدعي العام.

وليس هناك ضمانة رسمية بتزويد المحقّق بالميزانية التي يعتقد أو تعتقد بأنها ضرورية للقيام بالمهمة ويتلك الوسيلة فإن النصوص تلغي الوضع الذي نشأ في الولايات المتحدة ما دامت تعني بالطبع بأن التحقيق يمكن تعويقه بواسطة جعله بدون موارد كافية.

من الارتياح السياسي في ان دستور المكتب قد لا يكون كافياً لانجاز الواجبات بطريقة مهنية ومستقلة. فإذا كانت هناك ضرورة لمثل هذا المكتب، فيجب إنشاؤه في جو يكون غير مثقل بالفضائح. وهكذا فإن الدروس المستخلصة من أعمال (ونفقات) المدعين العامين في عهد الرئيس كلينتون في الولايات المتحدة تستحق أن تشغل بالنا وأن تأخذ العبرة منها.

بعض المؤشرات لتقييم المدعين العامين

* هل الجمهور مقتنع بشكل عام بأن القرارات بشأن ما إذا كان يجب أو لا يجب إجراء تحقيقات ومحاكمات قد تم اتخاذها بشكل نزيه وعقلاني وبدون التأثير بالاعتبارات السياسية والعلاقات الشخصية؟

* هل شاغل المنصب المسؤول عن اتخاذ هذه القرارات يعمل وفقاً لقواعد توجيهية معلنة.

وإذا لم يكن الأمر كذلك، فهل تزداد ثقة الجمهور بالمنصب بواسطة وضع هذه القواعد وتطويره وإعلانها؟

* إذا كانت القواعد التوجيهية قائمة بالفعل، فهل الوصول اليها ممكن من قبل الجمهور؟ وإذا لم يكن الأمر كذلك فما هي الأسباب التي تحول نون الكشف عنها؟

من أجل الاطمئنان على دقة وانتظام حسابات الحكومة (١) وتشتمل مسؤوليات مكتب المدقق العام أيضاً على ما يلي:

– ضمان امتثال السلطة التنفيذية لإرادة السلطة التشريعية، كما تم تجسيدها من خلال التخصيصات البرلمانية.

– تشجيع

استخدام المال على النحو الأمثل وتحقيق أعلى مردود بأقل كلفة.

– منع الفساد من

خلال تطوير إجراءات مالية وتدقيقية مصممة بشكل فعال من أجل تقليل الفساد وزيادة احتمالات اكتشافه (٢)

(من يحمي الحماة أومن يحرس الحارس؟)

جوفينال

عملية

التعيين

إن منصب المدقق العام هو من الأهمية بمكان، بحسب أنه يسوغ وضع نصوص قانونية خاصة تتعلق

بإجراءات التعيين والعزل، وبحمائية استقلالية شاغل المنصب من تحكم الحزب الحاكم، والسياسيين، وكبار الموظفين.

والوضع المثالي هو أن قضايا الاختيار والمسؤولية والسلطة يجب دمجها في دستور البلاد.

ونظرة الجمهور للمدقق العام مماثلة للنظرة للمحتسب، من حيث أن هذا المنصب يعتبر آلية مستقلة ومناسبة للحفاظ على المحاسبة المالية. لذلك فإن عملية الاختيار هي أمر يثير بعض القلق.

فاذا احتفظت السلطة التنفيذية لنفسها بحق تعيين وعزل المدقق العام، وبدون مشاورات كافية، وإذا ما جرت التعيينات بناء على النفوذ السياسي والمحسوبية، فإن شاغل المنصب يمكن أن يبدو في نظر الناس كموظف حكومي، وليس كمدقق رسمي خارجي ومؤهل. إن عملية التعيين يجب أن تقوم على أساس الجدارة، وأن تتم بمشاركة مؤسسات وأشخاص ليسوا من الحزب الحاكم فقط.

وقد يكون هناك أخذ ورد، بشأن ما إذا كان ينبغي أن يكون هناك قول للعاملين في مهنة المحاسبة في هذا الأمر (مع أنهم في بعض البلدان معنيون وبحق في ضمان تعيين أناس من العيار المهني الثقيل في هذا المنصب)، لكن المهم هو أن التعيين يجب ان يحظى بمصادقة أغلبية كبيرة في البرلمان.

المحاسبة

لكي يكون المدقق الخارجي فعالاً، فإنه يجب ان يكون محصناً ضد الضغوط من الزبائن والمؤسسات التي يجري تدقيق حساباتها. وزبائن المدقق العام هم المجلس التشريعي أو البرلمان، والمسؤولون

* تطوير خبرات هامة في القطاع العام في مجال مهنة التدقيق والاحتفاظ بها.

* استمرارية

الوظيفة (حيث أن شركات القطاع الخاص سوف تكون معتمدة على النوايا الطيبة لمن يستأجرونها من أجل تجديد عقودها).

* السمعة الحسنة للنزاهة الحكومية والتي تم اكتسابها وتعززها على مدى فترة طويلة من الزمن.

* الرادع ضد الإنحرافات، والتصرفات غير المشروعة أو القرارات المؤدية الى التلف

والتبذير، والذي ينجم ببساطة عن المعرفة بأن المدقق العام يستطيع القيام بالتفتيش في أي وقت.

* تأدية الواجبات بطريقة غير حزبية.

* آلية عامة مركزية للإبقاء على القطاع العام مسؤولاً أمام المجلس التشريعي.

وعلاوة على ذلك، فمع ازدياد قيام شركات التدقيق بالدخول في مناقصات، للقيام بأعمال تدقيق، فإن شعوراً بالقلق أخذ يتنامى في أوساط مهنة التدقيق من أن تؤدي العطاءات الى الإضرار بنوعية التدقيق. وقد أصبحت هذه المخاوف مشاكل رئيسية بالنسبة لمهنة المحاسبة في الولايات المتحدة (٥)

وما لم يكن تخلي الحكومة عن بعض المهام للقطاع الخاص محاولة مباشرة للتقليل من المحاسبة، فإن مثل هذه الخطوة قد تقوم على الاعتماد، الذي لا يحتاج الى كلام، بأن مكتب المدقق العام متخلف عن الممارسة الافضل في القطاع الخاص، عندما يتعلق الأمر بتدقيق حسابات المنظمات التجارية.

ويشير هذا الى ضرورة رد الاعتبار لمكتب المدقق العام وإعداده على نحو أفضل. لكن إذا أملت الظروف بأنه من الأفضل إجراء عملية تدقيق ما خارجياً، عندئذ فإن اللياقة الدستورية يمكن الوفاء بها إذا ما ظل المدقق العام يحتفظ بولايته القانونية، لكنه، وبعد التشاور مع الوزير المناسب، يقرر منح عقد من الباطن لشركة من القطاع الخاص للقيام بالعمل (٦) إنه لأمر في غاية الأهمية أن يكون المدقق العام، وأن يظل، هو المدقق القانوني لجميع الهيئات الرسمية.

ومما لا ريب فيه أن الفكرة القائلة بأن دائرة حكومية ما ينبغي أن تكون حرة في الاختيار بين الشركات الخاصة المتنافسة، بشأن الجهة التي ينبغي أن تكون مسؤولة أمامها ولاي فترة زمنية – هذه الفكرة تتحدى مفاهيم المحاسبة المستدامة.

وبعد ذلك، فسوف تكون هناك فرص، خاصة في البلدان التي يندر فيها وجود موارد للتدقيق في القطاع العام، يتعين فيها على شركات القطاع الخاص أن تلعب دوراً.

إن تضارب المصالح هو خطر ملازم لعملية إحالة وظائف المدقق

الذين يعهد اليهم بإتفاق المال العام. ومما يؤسف له أن منصب المدقق العام يمكن أن يقع فريسة سهلة للضغوط التي يمارسها "زبائنه" إذا، وهذا هو الوضع في أغلب الأحوال، كانت السلطة التنفيذية:

* تعيين المدقق العام.

* تحدد الموارد المخصصة للمدقق العام.

* تحدد مستويات الكادر الوظيفي وتصنيفاته.

* هي المسؤولة عن الادارة المالية الكلية من خلال وزير المالية.

والمدقق العام، غير المحمي دستورياً، يكون عرضة للعزل التعسفي حسب هوى الحكومة الساخطة – ومعظم الحكومات التي تجرّ على نفسها إنتقادات شديدة بسبب سوء الادارة المالية تكون أكثر ميلاً لقتل الرسول بدلاً من قبول المسؤولية عن أخطائها (أو التخلص من الشخص الذي يبلغ الناس بما حدث بدلاً من قبول المسؤولية عن أخطائها).

وهذا الإلتباس الظاهر، الذي يحيط بموضوع المحاسبة يمكن التقليل منه، إذا ما تمّ تصنيف شاغل المنصب بوضوح كموظف تابع للسلطة التشريعية، لا كملحق بالسلطة التنفيذية. فالتشريع البريطاني مثلاً ينص على أن "مراقب النفقات والمدقق العام سوف يكون، وبحكم منصبه، موظفاً في مجلس العموم (المجلس المنتخب في البرلمان) (٣) وإذا كان لدور هذا المنصب أن يكون مستقلاً ودستورياً بالشكل الصحيح، فإنه ينبغي أن يكون المنصب ووظائفه عرضة للمحاسبة ويخضع لمراجعة دورية بواسطة المجلس التشريعي (في بلدان كثيرة من خلال لجنة الحسابات العامة). كما ينبغي أن تتوفر له حرية الوصول الى البرلمان، ولجنة النفقات العامة، ومدير المحاكمات العامة وغير ذلك من وكالات التحقيق.

علاوة على ذلك، فإن الممارسة الأفضل أن يخضع مكتب المدقق العام نفسه للمراجعة، من جهة مماثلة، لضمان النوعية، وذلك من خلال تفتيش تدقيق (٤)

التخلي عن بعض المهام للقطاع الخاص

في هذا العهد، الذي تبحث فيه الحكومات في كل أنحاء العالم عن طرق لخفض حجم البيروقراطية، بواسطة التخلي عن بعض مهامها للقطاع الخاص، فإنه يجب أن يكون هناك تفهم واضح لضرورة الحفاظ على الوظيفة الدستورية التي يؤديها مكتب المدقق العام. إن قيام الحكومة باستئجار عدد من شركات المحاسبة والتدقيق في القطاع الخاص للقيام بالمهمة، من شأنه أن يعرض بعض، إن لم يكن كل، الأشياء التالية للخطر:

(٣) قانون تدقيق الحسابات الوطني لعام ١٩٨٣ (المملكة المتحدة).

(٤) معايير التدقيق الخاصة بحكومة الولايات المتحدة ١٩٩٤ (والمعروفة باسم الكتاب الأخضر) تستخدم على نطاق واسع في العالم. هذه المعايير التي تم نشرها بواسطة مكتب محاسبة العام في الولايات المتحدة، تعلن بأن كل منظمة تدقيق تقوم بأعمال التدقيق وفقاً لهذه المعايير ينبغي ... أن تخضع لمراجعة ضبط نوعية خارجية.

(٥) انظروا مثلاً بي سيمونز. الحجة المؤيدة لعطاءات التدقيق في مجلة بيزنس ريفيو في يناير ٤ تشرين الثاني، ١٩٨٨، ص١٧٧. انظروا أيضاً، إم. بيرز. المدققون في أمريكا: احتياج بسبب الحسومات على الرسوم في مجلة أوسترايان فاينانشال ريفيو، ١٧، ١٩٨٨.

(٦) مثل هذه التوصية تمّ التقدم بها في استراليا. انظروا المدقق العام: حليف شعب والبرلمان – تقرير رقم ٢٩٦ (اللجنة المشتركة للحسابات العامة، دائرة المطبوعات الحكومية الاسترالية، كانبيررا، ١٩٨٩، ص ١٠٨. ويؤيد هذا توصية مماثلة تقدمت بها لجنة الدائمة في مجلس الشيوخ حول المالية وعمليات الحكومة عام ١٩٨٢.

العام الى القطاع الخاص. لذلك فإن شركة التدقيق من القطاع الخاص ينبغي منعها من تقديم خدمات أخرى إلى الدائرة أو الوزارة التي تقوم بتدقيق حساباتها، على الأقل خلال فترة سريان عقد التدقيق.

والواقع أن إحدى الدعاوى أو الحجج التي يسوقها القطاع الخاص، هي أن المدقق الخارجي يستطيع تقديم خدمات مالية إضافية لا يجري حالياً تقديمها بواسطة المدقق العام. وتتجاهل هذه الدعوى أهمية اعتبارات تضارب المصالح في عمل القطاع العام.

وربما كان أكبر

عامل مهم في الدعوى

ضد إحالة أعمال

المدقق العام إلى

القطاع الخاص هو أن

المدقق العام يقوم

بعمل المصفاة بين

الدوائر والوزارات

والأشخاص الذين يتم

تدقيق حساباتهم، وبين

المجلس التشريعي.

فإذا لم يستطع

المجلس التشريعي

الإعتماد على المدقق

العام للقيام بفرز

وإختيار القضايا

الأكثر أهمية، فإنه

سيجد نفسه في

مواجهة سيل جارف

من التقارير الصادرة

عن عدد لا يحصى من

شركات المحاسبة

المختلفة.

وإزاء مثل هذا العدد الكبير من التقارير، والتي يحاول كل منها

أن يلفت انتباه المجلس التشريعي إلى ما يتضمنه من مطالبات فإن

مهمة المجلس في التعرف على أكثر القضايا أهمية ستكون مهمة

مرهقة للغاية وتستهلك الكثير من الوقت.

والتوجه الحديث، في بعض البلدان، هو أن تتحرر الشركات

الملوكة للحكومة أو الخاضعة لسيطرتها من رقابة المدقق العام،

بواسطة اكتساب حق تعيين مدقق حسابات من القطاع الخاص من

أجل القيام بأعمال التدقيق تحت رعاية تشريعها الخاص بعيداً عن

إشراف المدقق العام.

وفي مثل هذا الوضع، يمكن أن توصف السلطة التنفيذية بأنها

تقوم في الواقع بتعيين مدقق خاص بها (٧)

وأفضل ما يمكن أن يقال تأييداً لمثل هذه الممارسة هو أن السلطة

(٧) في بعض البلدان أدى هذا الوضع إلى ظهور شكاوى بشأن تدني المعايير المهنية

وخاصة في الولايات المتحدة. انظروا مكتب المحاسبة العامة في الولايات المتحدة، تقرير

إلى رئيس لجنة التشريع والأمن الوطني، ولجنة العمليات الحكومية، مجلس النواب،

الكثيرين من المدققين الحكوميين لا يلتزمون بالمعايير المهنية، حكومة الولايات المتحدة، آذار

١٩٨٦.

(٨) سوعا ريموني دي. آه تشونغ مراقب النفقات والمدقق الرئيسي. مكتب التدقيق

ساموا الغربية ٦ تموز، ١٩٩٤، في تقريره إلى المجلس التشريعي عن الفترة من مطلع

(مخاطر تحويل اعمال الحكومة للقطاع الخاص...)

مخاطر إحالة الاعمال الحكومية الى القطاع الخاص تم تركيز الانتباه عليها عام ١٩٨٩ بواسطة السيد كينيث داي (المدقق العام الكندي آنذاك) عندما وصف كيف كان يتم تعيين مدققي حسابات من القطاع الخاص في كندا للإشراف على شركات ومصالح الدولة...

إن شركات الدولة لا تعين مدققيها، بل إن هذا يتم بواسطة الحكومة في مجلس الوزراء. وهكذا فإن رئيس مكتب البريد مثلاً ليس أمامه أي خيار، وهو لا يعرف من سيكون مدققو حساباته اللاحقون، فهذا يعود لرغبة مجلس الوزراء. وهم يتركونهم في المكان لمدة خمس سنوات في العادة، لكنهم يغيرونهم أحياناً وهم يميلون لتغييرهم مع تغيير الحكومة... إن رأيي الذي أؤمن به بقوة هو أن شركات المحاسبة يجب ألا تقدم تبرعات للأحزاب السياسية، على أساس المكافأة المتوقعة... فهناك الارتباط بين قوة الهدية وتعيين المدققين

(٢) المدقق العام: حليف الشعب والبرلمان، تقرير اللجنة المشتركة للحسابات الحكومية، التقرير رقم ٢٩٦، دائرة المطبوعات للحكومة الاسترالية، كانبيرا، ١٩٨٩، ص ١١٢.

التنفيذية تعتقد بأن هذه الطريقة تأتي بمكاسب تتمثل بزيادة الفعالة من دون تكبد خسارة في مبدأ المحاسبة.

أما أسوأ ما يمكن أن يقال فهو أن هناك شكوكاً في بلدان عديدة في أن بعض الشركات، التي كانت تخضع للرقابة الحكومة آنذاك اغتصمت الفرصة التي توفرت من خلال خفض الرقابة الوزارية لكي تتملص عمداً من نير المدقق العام.

"حسرة عليك" أيها المدقق النزبه.

بعد وقت قصير من تقديم تقريره السنوي (٨) والذي يشتمل على الأسطر التالية المثيرة للمشاعر، تعرض المدقق العام، سوعا ريموني دي آه تشونغ، مراقب النفقات ورئيس مكتب التدقيق في ساموا، للعزل من منصبه، واشتمل تقريره على مخالفات مالية فاضحة قام بها مسؤولون كبار وشخصيات سياسية كبيرة، دون أن تلقى اعتراضات جدية.

وكان المبرر لعزله من وظيفته هو ببساطة أنه قام، وبدون تفويض، بدعوة شركة تدقيق دولية لمساعدته في تحقيقاته:

"... إن قيامي بوظيفتي كمراقب نفقات ومدقق رئيسي في بلد صغير مثل ساموا الغربية هو مسؤولية ثقيلة حقاً، والتي بدأت الآن أدرك مدى جسامتها. إن القرارات التي يجب أن أتخذها إذا كانت للغاية التي أنشئ من أجلها هذا المكتب أن تتحقق، والتي تتعلق بأمر ظهرت نتيجة أعمال التدقيق التي قمت بها، تؤثر وسوف تستمر في التأثير على الكثيرين من الناس الأقوياء وعلى بعض الأصدقاء، وبعض أفراد الأسرة - ألخ، والذين أدت قراراتهم وسلوكهم ذات العلاقة بالمال العام والأملاك الحكومية إلى إثارة الشكوك في صحتها.

والشيء الوحيد الذي جعلني "غير متأثر" هو إعتقادي الراسخ بأن مستقبل أبنائنا وشعبنا وبلادنا يعتمد على جعل نظامنا الحاكم يعمل بطريقة لائقة، لكل واحد وللجميع كما ارتأى دستورنا... وقد أعلنت الحكومات المتعاقبة بأنها ملزمة بهذا الواجب تجاه شعبنا ويتعين على البرلمان أن يتأكد من أن الحكومات تسير في الطريق المؤدي إلى تحقيق هذا الهدف ومدّه بأسباب البقاء."

وبعد خمس سنوات من عزل آه تشونغ من منصبه، تعرّض الوزير المسؤول عن محاولة إحتواء الفساد المتقشري في الإدارة نفسها التي كان آه تشونغ قد انتقدتها، للقتل بإيعاز من اثنين من زملائه السابقين في مجلس الوزراء وابن أحدهما.

الفعالية

من الواضح أنه لأمر شاذ دستورياً أن يكون للسلطة التنفيذية سيطرة على ميزانية مكتب المدقق العام وكادره الوظيفي. فلو أن قرار توفير موارد كافية للمكتب ظل من إختصاص السلطة التنفيذية، فسيكون هناك إغراء بأن تعمل على الاقتصاد والتوفير. أما النهج الأفضل فهو أن يتم توفير المخصصات المالية الضرورية من خلال البرلمان.

وقد أنشأت بعض البلدان (استراليا وبريطانيا مثلاً) لجاناً برلمانية لتقديم النصح والمشورة للمدقق العام بشأن أولويات التدقيق بالنسبة للبرلمان، وكذلك للنظر بالتفصيل في الموارد المالية الخادمة بالمكتب.

ويضم أعضاء اللجنة: رئيس لجنة الحسابات العامة (المسؤولة عن

حث في تقارير المدقق العام وتقديم تقارير عنها) ووزير المالية ضمان أن تخضع المزايدات المالية للمستويات نفسها من التحليل تقييم مثلما يحدث في الدوائر الأخرى).

وتكون النتيجة مسؤولية مشتركة بين السلطتين التنفيذية وتشريعية.

أما الدعوى القائلة بأن هذا النهج ينتهك التقليد المتبع بأن تقوم سلطة التنفيذية وحدها بإعداد وتقديم المقترحات الخاصة بالنفقات إلى البرلمان، فإن الرد عليها هو حقيقة أن البرلمان يشارك فعلاً في العملية التي يتم بواسطتها وضع التقارير الأولية.

ولكي يكون فعلاً بكل ما في الكلمة من معنى، ينبغي أن يتمتع مكتب المدقق العام بحرية نسبية في إدارة ميزانية الدائرة، وفي تعيين ذوي المؤهلات المهنية العالية، وتحديد المهام لهم.

وهناك عادة مجموعة من الاختصاصيين المؤهلين من أصحاب الخبرة، والذين يمكن اجتذابهم من القطاع الخاص إذا ما قُدمت لهم رواتب ملائمة (٩). ولواجهة سلم الأجور الجذاب، الذي يعرضه القطاع الخاص، فإن هناك توجهاً نحو فصل مكتب المدقق العام عن هيكل الرواتب والأجور الشامل الخاص بموظفي الدولة، وهو ما يسمح للمكتب، كسلطة قانونية ودستورية، بأن يحدد بنفسه شروط وظروف الإستخدام. كما ينبغي أن يتمتع المكتب بحريته في تنوع قاعدة الهارات، وذلك بأن يكون قادراً على أن يستخدم بعقود أشخاصاً من القطاع الخاص من أجل وضعهم في مراكز قيادية. لكن ربما يكون من غير الممكن مضاهاة سلم الأجور في القطاع الخاص المتعلق بالفئات العليا من الموظفين.

فإذا كان الأمر كذلك، فإن الطريقة التي قد تستحق أن نقوم باستكشافها تقوم على إعارة موظفين كبار من القطاع الخاص لمكتب المدقق العام بناءً على ترتيب مع الهيئة المهنية للعاملين في مهنة المحاسبة (١٠).

كما أن موضوع التمويل الكافي يظهر للعيان عندما نريد ضمان فعالية المكتب. فقد يحتاج المدقق العام أحياناً، خاصة في البلدان الصغيرة، لمساعدة خارجية إضافية من أجل التعامل مع أوضاع معقدة وبدون وجود نصوص خاصة في الموازنة لتمكين المدقق العام من الإستعانة بشركات محاسبة دولية أو غيرها من المختصين، فقد يجد المكتب نفسه عاجزاً عن الفعل في مواجهة الحالات الأكثر صعوبة.

وإذا ما تم حرمان المكتب من الموارد الضرورية فإن ذلك سيمنع المكتب أيضاً من ضمان أن يتمكن من مجاراة أحدث ممارسات وتقنيات المحاسبة الحديثة، وسيجعله غير قادر على تدقيق حسابات الفعالية والانجاز، وتميل البلدان المتقدمة إلى تخصيص ما يقارب من موارد المكتب لأعمال تدقيق الفعالية. أما النسب التي تستطيع ضمان النامية تخصيصها لهذه الغاية فهي أقل من ذلك بكثير وهي دائماً لا تكاد تذكر.

بمع ذلك، فإذا كان لهذه البلدان أن تتطور بطريقة ذات معنى، فقد قدر من الفساد وسوء إدارة المال العام: فإن عمليات تدقيق لية تعتبر أمراً أساسياً من أجل تعظيم مواردها المحدودة.

ضافة إلى ذلك، فإن فعالية المدقق العام يمكن أيضاً أن تتعرض للخطر بواسطة التشريعات التي تخلق هيئات عامة شبه مستقلة تقع

(٩) في استراليا، مثلاً، كانت رواتب كبار الموظفين تقل عن نصف رواتب نظرائهم في القطاع الخاص، وهو ما أدى إلى مشاكل في استقطاب الموظفين، وبالتالي إلى تناقص وكفاءة المكتب. انظروا: "المدقق العام: حليف الشعب والبرلمان"

(١٠) هذا الاقتراح تم طرحه في استراليا، انظروا المصدر السابق

خارج نطاق سيطرة المدقق العام، أو بواسطة خوصصة وظائف هي من إختصاص مكتبه. لذلك فإن الصحافة اليقظة، والجمهور المتيقظ، والمعارضة البرلمانية،

يجب أن يظلوا جميعاً ساهرين ومتيقظين إزاء أي تعسد على سلطة المدقق العام. وعلاوة على ذلك،

فإن التشريعات التي تحكم المبادئ الأساسية للإدارة

والرقابة المالية والمحاسبة بشأن المال العام والمستلكات

القوية ينبغي أن تكون قوية وحديثة.

كان الوزير الذي تعرّض للاغتيال رجلاً شعبياً وخصماً قوياً للفساد. وقد حكم على اثنين من الوزراء السابقين بالموت بسبب قتل زميلهم السياسي الذي كان قد هدّد بالكشف عن فضيحة فساد. وصدر الحكم بحق كل من وزير شؤون المرأة ليفا فيتالي (٥٧ عاماً)، التي طُردت من المنصب، ووزير الاتصالات السابق، توي أوكوسو (٦٨ عاماً) بتهمة التآمر لقتل لاوغالو ليفالا كامو (٤٤ عاماً) والذي أطلقت عليه النار وأصيب في الرأس خلال مهرجان سياسي في تموز الماضي. وقال ألتايز ليفا فيتالي (٣٤ عاماً) الابن الأكبر ليفا فيتالي، والذي كان قد اعترف بذنبه في قتل الوزير بإطلاق النار على مؤخرته رأسه، قال في شهادته إن والده وصديق الأسرة أوكوسو أمراه بالقيام بعملية القتل.

وادعى الادعاء العام بأن وزير الاضغال العامة قُتل في محاولة لمنع من الكشف عن الفساد المتقشري واستغلال المال العام لأغراض شخصية.

(إذاعة بي. بي. سي. ١٤ نيسان، ٢٠٠٠)

العلاقات مع

الدوائر الأخرى

على نحو متزايد، يقيم مكتب المدقق العام صلات وثيقة مع المسؤولين عن تنفيذ القانون في دوائر حكومية أخرى لضمان أن المهارات والأفكار يجري تقاسمها، وأن المكتب أصبح أكثر خبرة ومهارة في اكتشاف الفساد. وقد كشفت التطورات الأخيرة في التنفيذ عن وجود أوجه قصور في الفصل التقليدي بين وظائف الحكومة.

على سبيل المثال، فقد ظهر عدد من الفضائح في ألمانيا في أواسط عام ١٩٩٥، عندما تم تطبيق تغييرات تشغيلية، والتي أدت إلى جعل مكتب المدقق العام والسلطات الضريبية تدخل في علاقة وثيقة مع تلك المؤسسات الحكومية الأخرى المسؤولة عن التحقيقات وملاحقة الجرائم.

وقد أثبت فريق صغير من المحققين، الذين اختيروا بعناية والمشهود لهم بالنزاهة والمزودين بسلطات كافية للتحقيق ومنحوا الإستقلالية عن سيطرة السياسيين، وحصلوا في الوقت نفسه على مستوى عالٍ من الدعم السياسي، أثبت هذا الفريق بأنه وسيلة أفضل لإجراء التحقيقات وراذع أقوى ضد الفساد من الحجم الكبير.

التطبيق

ينبغي أن يكون هناك تنفيذ فعّال للأجراءات المالية السليمة، وأن تكون هناك متابعة كافية لتقارير المدقق العام، إذا أردنا الحصول على الفائدة المرجوة. وعلى سبيل المثال، فإنه لا فائدة في جعل الشخصيات السياسية الكبيرة تقوم بتقديم إفصاح مالي، إلا إذا قام شخص ما في مكان ما بتحليل المعلومات والتأكد من دقتها وصدقها.

وهذا لا يعني أنه يجب فحص كل إفصاح، ولكن يجب على الأقل أن يكون هناك ادراك لدى كل شخص بإمكانية حدوث ذلك، وبخطورة تقديم معلومات غير صحيحة.

والأساس لوضع أساليب تحقيق سليمة ومنع الفساد، يبدأ مع بناء المؤسسات، ويقف في مقدمة نظام النزاهة المؤسسي أولئك الموظفون المدنيون الذين هم أيضاً أعضاء في هيئات مهنية، مثل المحامين والمحاسبين والمدققين والباحثين والمحققين. فإلى جانب كونهم مسؤولين مباشرة أمام رؤسائهم المباشرين، فإن هؤلاء الأفراد ربما يكونون معرضين أيضاً لإجراءات تأديبية من قبل مؤسساتهم المهنية. إذا تبين أنهم قاموا بواجباتهم المهنية بطريقة غير أخلاقية. وحيثما تكون هناك مجتمعات مهنية، فإن تلك القطاعات من أعضائها العاملين في الخدمة الحكومية، يجب رعايتها وتشجيعها على مناقشة القضايا الأخلاقية والمهنية التي يمكن أن تظهر للوجود أثناء الخدمة العامة (١١).

بالإضافة إلى ذلك، فإن الموظفين المهنيين في الإدارة الحكومية يمكن جعلهم مسؤولين أمام أصحاب الوظائف الدستورية خارج دوائرهم. وعلى سبيل المثال، فإن المحاسبين والمدققين الداخليين يمكن أن يصبحوا مسؤولين من ناحية مهنية أمام مكتب المدقق العام لكي تتاح لهم إمكانية الوصول مباشرة إلى هذا المكتب، إذا اعتقدوا بأنهم يتعرضون لطلبات منافية لأخلاق المهنة من قبل رؤسائهم في الدوائر التي يعملون فيها.

وبالمثل، فإنه يمكن جعل المحامين العاملين في الدوائر الحكومية مسؤولين من ناحية مهنية أمام المدعي العام. وهذا "التطبيق" للمحاسبة المهنية يمكن أن يعمل على تجميد الكثير من الفساد في مكانه، بكل ما في الكلمة من معنى.

لكن هناك من يقول إن التشابه الجزئي مع المدعي العام (وهذا المنصب تابع للسلطة التنفيذية) هو في الحقيقة تشابه مضلل وان المدقق العام يعمل على نحو أفضل عندما يكون منفصلاً بشكل تام عن السلطة التنفيذية، وليس عندما يكون ملحقاً بها.

أحدى عشرة توصية توفر قائمة ضبط:

إقراراً بأهمية وجود مؤسسة عليا للتدقيق، فقد تبني ممثلو البلدان التي هي في طريقها للانضمام للاتحاد الأوروبي، التوصيات الأحدى عشرة التالية، وذلك في تشرين الأول، عام ١٩٩٩ (١٢).

الإطار القانوني

التوصية الأولى: يجب أن يكون لمؤسسات التدقيق العليا قاعدة قانونية صلبة ومستقرة وقابلة للتطبيق ومنصوص عليها في الدستور والقانون، وأن تكون لها لوائح وقواعد وأحكام وإجراءات متممة لها.

التوصية الثانية: ينبغي أن تتمتع مؤسسات التدقيق العليا

(١١) انظروا مثلاً البحث الذي كتبه البروفيسور جون إنواريز حول سلطة نقابة المحامين على "مدير المحاكمات العام"، عندما يتصرف أحدهما بطريقة غير مهنية في سياق مهنته. "مكتب المدعي العام، مستويات جديدة من التوقعات العامة والمحاسبة"، وهي مذكرة قدمت إلى اجتماع وزراء العدل في دول الكومنولث والذي عُقد عام ١٩٩٣ في موريشيوس (سكرتارية الكومنولث، لندن، ١٩٩٥).

(١٢) التوصيات المتعلقة بعمل المؤسسات العليا للتدقيق في سياق الوحدة الأوروبية (تشرين الأول، ١٩٩٩). كان قد تم إعدادها بواسطة مجموعة عمل تتألف من وفود من المؤسسات العليا للتدقيق في كل من ألبانيا وبيلغاريا، وكرواتيا، وجمهورية التشيك، وإستونيا، والجمعية الأوروبية للمدققين، وهنغاريا، ولاتفيا، ورومانيا، وسلوفينيا، وسلوفاكيا، وبرئاسة المجلس الأعلى للرقابة في بولندا. وقد صادق رؤساء المؤسسات العليا للتدقيق على التوصيات الإحدى عشرة، ووافقوا على إعطاء أولوية لاستخدامها مستقبلاً في تطوير وعمل مؤسساتهم. وهو متوفر في قسم "أفضل ممارسة" في نسخة الانترنت من هذا الكتاب المرجعي.

باستقلال وظيفي، وتنظيمي، وتشغيلي أو إجرائي، ومالي وذلك لكي تستطيع القيام بمهامها بطريقة راشدة وفعالة.

التوصية الثالثة: ينبغي أن تتمتع مؤسسات التدقيق العليا بالصلاحيات وبالوسائل المبنية بوضوح في الدستور والقوانين للقيام بتدقيق الموارد المالية العامة، والموارد والعمليات (بما في ذلك الموارد المالية للاتحاد الأوروبي)، بصرف النظر عما إذا كانت ظاهرة في الميزانية الوطنية، وبصرف النظر عما يتسلف أو يدير هذه الموارد المالية العامة، أو المصادر المالية والعمليات.

التوصية الرابعة: ينبغي أن تتولى مؤسسات التدقيق العليا القيام بكافة أعمال التدقيق الخارجي للقطاع العام، بما في ذلك تدقيق الانجاز والانتظام.

التوصية الخامسة: يجب أن يكون بمقدور مؤسسات التدقيق العليا أن ترفع بحرية وبدون قيود تقاريرها التي تتضمن نتائج أعمالها. ويمكن رفع هذه التقارير إلى البرلمان ويجب أن تكون علنية.

تبني وتطبيق معايير التدقيق

التوصية السادسة: ينبغي على مؤسسات التدقيق العليا أن تقوم رسمياً، رغم تقديرنا للخبرة الوطنية الموجودة بتبني وإعلان ونشر سياسات ومعايير التدقيق وفقاً لمعايير INTOSAI للتدقيق والقواعد التوجيهية الأوروبية لتطبيق معايير INTOSAI للتدقيق وأي معايير تدقيق تتعلق بالقطاع العام وصدرت عن IFAC وتمت الموافقة عليها من أجل تطبيقها في الاتحاد الأوروبي، وينبغي تطبيق معايير للتدقيق مبنية على قاعدة موثوقة ومتسقة لضمان الحصول على أعمال تدقيق من نوعية مقبولة.

لذا ينبغي على مؤسسة التدقيق العليا أن تقوم بتطوير كتيبات حول التدقيق وإرشادات فنية تفصيلية للمساعدة على تشجيع الاستخدام العملي للمعايير وتحقيقها.

إدارة مؤسسة للتدقيق

التوصية السابعة: ينبغي أن تتأكد مؤسسات التدقيق العليا من أن مواردها المالية والبشرية تستخدم على النحو الأمثل من أجل ضمان ممارسة فعالة لتفويضها. ومن أجل تحقيق هذه الغاية، فإن إدارة مؤسسة التدقيق العليا ستكون بحاجة إلى تطوير ووضع سياسات وإجراءات ملائمة للمساعدة على ضمان أن تكون مؤسسة التدقيق العليا منظمة بطريقة فعالة بحيث تكون قادرة على القيام بأعمال تدقيق وتقديم تقارير من نوعية عالية وفعالة.

التوصية الثامنة: ينبغي على مؤسسات التدقيق العليا أن تقوم بتطوير نظامها الداخلي كبناء داعم من أجل القيام بطريقة صحيحة بالعمل المتعلق بمتطلبات فترة ما قبل قيامها بعملها.

التوصية التاسعة: ينبغي أن تضمن مؤسسات التدقيق العليا بأن يكون موظفوها من ذوي الجدارة والمقدرة وبأنهم ملتزمون بالمساعدة على ضمان تقديم أعمال تدقيق فعالة طبقاً للمعايير الدولية والممارسات الأوروبية الجيدة.

التوصية العاشرة: ينبغي أن تعمل مؤسسات التدقيق الدولية على تطوير البراعة الفنية والمهنية لموظفيها من خلال التعليم والتدريب.

نور "مؤسسة التدقيق العليا" في تقييم وتشجيع تطوير أنظمة إدارة داخلية...

التوصية الحادية عشرة: ينبغي أن توجه مؤسسات التدقيق العليا تمامها إلى تطوير أنظمة (إدارة) وضبط من نوعية جيدة وفعالة في مؤسسات التي يجري تدقيقها.

مؤشرات لتقييم مكتب المدقق العام

كعمود من أعمدة النزاهة

* هل هناك شعور بالأمن الوظيفي بالنسبة لشاغل المنصب (هل هذا المركز محمي دستورياً، أو هل هناك ضمانات ضد التدخلات السياسية)؟

* هل هذا المنصب هو وظيفة غير سياسية؟

* هل يحصل شاغل هذا المنصب على مكافأة مناسبة؟

* هل المكتب مزود بكادر مناسب من الموظفين؟

* هل التقارير المقدمة إلى المجلس التشريعي حديثة؟

* هل يتم الاعلان عن التقارير فوراً؟

هل يجري متابعة التقارير بانتظام بواسطة لجنة الحسابات العامة أو أي هيئة أخرى مشابهة؟

* هل يتم اتخاذ إجراء بشأن التقارير؟

* هل هناك أحكام تقضي بإجراء تدقيق سنوي للحسابات المالية لمؤسسات الدولة، وتلك المناظرة لها، بواسطة مدققي حسابات مستقلين وتقضي باعلان النتائج؟ وهل المدقق العام مسؤول عن إجراء عمليات التدقيق هذه؟

* هل هناك نظام لاقتفاء أثر الاصول لكي يصيح من الممكن القيام بتقييم دوري للأصول لضمان أن الاصول التي تشتريها الدولة تظل تحت سيطرة الدولة إلى أن يتم التصرف بها كما ينبغي؟

* هل يفي المكتب بالمعايير المناسبة للمحاسبة والتدقيق؟

* هل يتسلم المكتب فعلاً الأموال التي خصصت له في الموازنة بواسطة وزير المالية أو المجلس التشريعي؟

الفصل العاشر

المحتسب

ليس هناك من سلطة أكثر نفعا وضرورة يمكن منحها لأولئك الذين عُينوا للسهر على حماية حريات الدولة، من تلك التي تمكّنهم من أن يتهموا امام الشعب او امام قاض او محكمة ما مثل هؤلاء المواطنين بسبب انهم اقترفوا جرماً يجافي حرية الدولة.

نيكولو ميكافيللي، الخطابات، I (٨)

ماذا يستطيع المواطن العادي أن يفعل عندما تسوء الامور؟ وعندما تظهر المظالم، ولا تلقى الشكاوى ضد البيروقراطية الحكومية أذانا صاغية؟ احد الخيارات المتوفرة هو أن يلجأ المرء للنظام القضائي، ولكن حتى عندما يعمل النظام القضائي وفقا للقانون، فإن المحاكم عادة ما تكون بطيئة، ومكلفة ، وعلنية وابتعد ما تكون عن الود تجاه من يقصدونها.

ومع ذلك فإن المحاكم ربما تكون أيضا في حالة فوضى، وربما تكون هي نفسها فاسدة وربما يكون حكم القانون في حالة ترنح أن لم يكن أخذاً في الانهيار، فكيف يمكن إذن حماية الناس عندما يكون النظام القضائي نفسه بالياً؟ الكثيرون يلجأون الى المحتسب، مهما كان اسمه فهو يلقب باسم «الدافع عن الشعب» في اسبانيا ، وباسم «حامي الجمهور» في جنوب افريقيا . (١)

ما هو المحتسب ؟

على الرغم من أن الكلمة الانجليزية التي تعني المحتسب من أصل اسكندنافي، إلا أن اول محتسب كان قد ظهر في الصين قبل ما يزيد عن ٢٠٠٠ عام خلال فترة حكم أسرة تسين Tsin في عام ٢٢١ ق.م، وفي كوريا أيضا في عهد أسرة تشيزيون Chiseon كما أن الرومان

(١) في بريطانيا اختار عدد كبير من المواطنين الاستفادة من خدمات المحتسب ونشرت صحيفة صندي تايمز (١٤ آب، ١٩٩٤) قائمة بهذه الخدمات، والتي تشمل على محتسب سلطة الاستثمار الشخصي، ومحتسب الاستثمار، ومحتسب التأمين، ومحتسب جمعيات البناء، ومحتسب البنوك، وآخرين غيرهم ممن يتعاملون مع الجوانب المختلفة للإدارة البريطانية.

(٢) بريان جيلينغ، «المحتسب في نيوزيلندا»، ١٩٩٨، مطبعة دنمور والفرع التاريخي، نيوزيلندا ، دائرة الشؤون الداخلية، ص ١٣-١٥.

(٣) على مدى السنوات الثلاثين الماضية، ظهر «المحتسب» من اسكندنافيا، ووجد طريقة الى ما يزيد عن ثمانين بلدا في كل انحاء العالم.

كتاب المرجعية/ الشفافية الدولية،

حاولوا أن يفعلوا شيئا من هذا القبيل، إلا أن ملك السويد شارل الثاني عشر، استلهم هذه الفكرة من سيرة الخليفة المسلم عمر بن الخطاب (٦٣٤ - ٦٤٤م)، ومن مفهوم قاضي القضاة الذي تم تطويره في العالم الاسلامي. ففي عام ١٧١٣، وكان قد عاد لتوه من المنفى في تركيا،

استحدث الملك شارل الثاني عشر منصب المحتسب ، وقام الاسكندنافيون لاحقا بتطوير هذا المكتب ليتخذ شكله المعاصر، ونتيجة لذلك ساد الاعتقاد في الأزمنة الحديثة بأن هذه المؤسسة تلائم فقط حاجات الاسكندنافيين، وذلك حتى الستينات من القرن العشرين، عندما قامت نيوزيلنده بتعيين اول محتسب. (٢)

وكما قال السير غاي باولز، اول محتسب في نيوزيلندا، في وقت لاحق فإن المواطنين وجدوا أن هذا المكتب مفيد في التعامل مع الوسائل القوية للسلطة، وبعد ذلك انتشر هذا المفهوم بسرعة في باقي العالم.

والآن يوجد مكتب المحتسب في دساتير كثير من البلدان، كما انتشر داخل كل بلد من البلدان الكبيرة أيضا بحيث أصبح هناك محتسب خاص في كل قطاع من القطاعات المختلفة – البنوك، الصحة، التأمين، وهذا قليل من كثير. (٣)

وتعمل الجمعية الايرلندية والبريطانية للمحتسب حسب معايير تؤدي الى اسقاط مؤسسات المحتسب التي هي أسيرة للمنظمات التي يفترض أنها تقوم بمراقبتها، بدلا من أن تكون مستقلة عنها، وهي لا تعترف الا بتلك المكاتب التي تتوفر فيها المعايير الاربعة التالية:

– استقلال المحتسب عن المنظمات التي للمحتسب عليها سلطة التحقيق.

– الفعالية.

المحتسب في كوريا الجنوبية

اقتداءً بعمل شين مون غو (الفتش الملكي الذي يسافر مستترا باسم مستعار للفتيش على الحكومة المحلية)، فقد انشأت الحكومة الكورية منصب المحتسب في كوريا في نيسان ١٩٩٤، والاسباب التي دعت لانشائه هي ما يلي :

* المطالب الشعبية المتزايدة بالاصلاح الاداري.

لقد أدت الوظائف المعقدة والمتنوعة للإدارة الحكومية الى ايجاد الكثير من القيود على الحياة اليومية للمواطنين، بالإضافة الى ذلك، فإن ازدياد الوعي العام بالحقوق الفردية نجم عنه تطلمات لم تتحقق ومطالب بتحسين الادارة الحكومية. ونتيجة لذلك فقد طرأت زيادة كبيرة على عدد العرائض المقدمة الى مكاتب مثل ديوان الرئاسة ومكتب رئيس الوزراء ومجلس التدقيق والفتيش.

* ازدياد الارتباك في الطريقة التي تعالج بها الحكومة الاتماسات المدنية.

على الرغم من جهود الحكومة لحل المشاكل التي طرحتها هذه العرائض للمناقشة، لكن لم يتم حل سوى القليل من هذه المشاكل بواسطة المكاتب التي قدمت لها، والواقع أنه في كثير من الحالات كانت هذه المكاتب تحول العرائض الى الدوائر نفسها التي كانت هي السبب في تقديم هذه العرائض، ولم تؤد هذه الاجراءات الى حدوث شعور بالارتياح، ثم سرعان ما ولدت شعورا واسعا بعدم الثقة في الاجراءات التي اتخذتها الحكومة لمعالجة الشكاوى .

* الحاجة للحفاظ على الثقة الشعبية.

وحتى تستطيع الحكومة الاستمرار في ادارة البلاد بطريقة فعالة وتستعيد ثقة الجمهور، كان لزاما عليها ان تتخلص من القوانين التي عفا عليها الزمن ومن القيود غير الضرورية لكي تعيد للمواطنين حقوقهم.

* الاصلاحات الادارية مركزة على راحة الناس.

لقد انشئ مكتب المحتسب في كوريا لحماية حقوق ومصالح المواطنين من التصرفات الادارية غير القانونية وغير المعقولة للدوائر الحكومية، ولتمكين الحكومة من تنفيذ اصلاحات ادارية مناسبة وفعالة .

عنوان موقع المحتسب الكوري على الانترنت :

<http://www.ombudsman.go.kr/eng-page/>

index.htm

مواجهة الفساد: عناصر نظام النزاهة الوطني

– العدل.

– المسؤولية امام الجمهور.

ان الاستقلال هو أهم ما يميز أنظمة المحتسب المعترف بها عن لاجراءات المعتادة لتلقي الشكاوي، وهكذا فإن اولئك الذين يترأسون قسام الشكاوي الداخلية في المنظمات التي يعملون فيها، وحتى وإن كانوا يوصفون بالمحتسب، إلا أنهم ليسوا مستقلين بالكامل، وبالتالي فإنهم يسيئون استعمال هذه العبارة عندما تطبق عليهم، لقد أصبح مفهوم المحتسب يلقي الرواج داخل القطاع الخاص وأصبح هذا التعبير يسمع هناك على نحو متزايد، لكن ولغايات هذا البحث فإننا نبحث عن المحتسب الكلاسيكي، المحتسب في القطاع العام.

ويشكل المحتسب مكتبا يقوم على نحو مستقل بتلقي الشكاوي والمزاعم حول سوء الإدارة ويحقق فيها. (٤)

وهو لا يتنافس مع المحاكم، ولا يتصرف كهيئة اخرى لقبول الاستئنافات لأولئك الذين يخسرون قضاياهم امام المحاكم. (٥)

ولا يملك معظم هذه المكاتب سلطة التحقيق مع المحاكم نفسها، والوظيفة الرئيسية للمحتسب هي عموما أن يقوم بفحص :

(١) أي قرار، او عملية، او توصية، او افعال او عمولة تتنافي مع القوانين والقواعد والانظمة، أو أن تشكل خروجا على العادات والاجراءات المتبعة، ما لم تكن صادقة ولها مبررات وجيهة، وأي قرار يكون خاطئا او تعسفيا، أو غير معقول أو غير عادل، أو قمعي، أو تمييزي، أو يستند الى اسباب لا صلة لها بالموضوع ، أو يشتمل على ممارسة السلطة او عدم ممارستها أو رفض ممارستها لاسباب تتعلق بالفساد أو بالدوافع غير اللائقة مثل الرشوة، واستغلال الوظيفة، والمحسوبية ، والمحاباة، والتجاوزات الادارية.

(٢) الاهمال، وقلة الانتباه، والتأخير، وعدم الكفاءة، وعدم الفعالية وعدم الملاءمة، في الادارة، أو بالنسبة للقيام بالواجبات والمسؤوليات. (٦)

وفي الاساس، يستطيع المحتسب أن يوصل الضوء الكاشف الى أماكن مظلمة ما كان ليصلها بدونه حتى في وجه مقاومة أولئك الذين يقاومون نشر الضوء.(٧)

وبالإضافة الى البرلمان والقضاء وأقسام الشكاوى الداخلية، فإن مؤسسة (المحتسب) توفر الفرصة للأفراد لتقديم شكاواهم بشأن

(٤) كتب واحد من الذين شغلوا هذا المنصب في زامبيا يقول : «ان إساءة استعمال السلطة او سوء الإدارة يمكن أن يتخذ اشكالا عديدة، مثل الفساد، المحسوبية، الرشوة، القبلية، الخشونة، رفض ابداء الاسباب عندما يحتم عليه الواجب ان يفعل ذلك، استخدام السلطة لاسباب غير مناسبة، وعدم الرد على المراسلات مما يتسبب في تأخير غير معقول في القيام بالاعمال الرسمية المطلوبة»، انظروا الى التقرير السنوي للجنة التحقيق ١٩٧٥، نوزاكا، زامبيا، ص. ٣ .

(٥) بعض مكاتب المحتسب محظور عليها ان تتسلم شكاوى يمكن الذهاب الى محكمة، ويجعل بعضها الاخر استلام الشكاوى مشروطا بأن يتخلى المشتكي عن حقه في رفع دعوى امام المحكمة (من اجل ازالة كل احتمال بأن يتم استخدام الشكاوى للحصول على المعلومات ثم استخدامها لاحقا في دعاوى قضائية ولتتمية أو اصر التعاون مع الدوائر الحكومية وجعلها أكثر استعدادا لتقديم المساعدة.

(٦) هذا التعريف يأتي من التشريع الباكستاني الذي اقام «المكتب».

(٧) هذا الاقتباس أخذ من قضية مهمة تتعلق بالمحتسب واصبحت نقطة تحول في قضاء الكندي، «شركة تطوير كولومبيا الوطنية»، ١٩٨٤.

(٨) جون هاتشارد، «مكتب المحتسب»، في المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان في كومنولث، سكرتارية الكومنولث، لندن ١٩٩٢ .

(٩)المصدر السابق.

(١٠) هذا النموذج حذت حنوه كل من بابوا نيو غينيا، وجزر سليمان وفانواتو.

(١١) «استخدام المحتسب لمراقبة المسؤولين الحكوميين»، بقلم نيك ماينينغ و دغاليج نيتك الولي، واشنطن ، نيسان ١٩٩٩.

كتاب المرجعية/ الشفافية الدولية

ممارسات الحكومة الى هيئة مستقلة وخبيرة، والشكاوى الى المحتسب يمكن ان ينتج عنها اتخاذ اجراء شاق يؤدي الى حل مشكلة سوء الادارة في حالات معينة، وتساعد في السياق الاوسع على استرداد الثقة في نزاهة المؤسسات.

وبالنظر الى هذا الدور تجاه الفرد، فإن القانون الذي ينص على استحداث مكتب المحتسب، غالبا ما يعتمد تعيين شخص واحد، هو المحتسب الوطني، ليكون ممثل المؤسسة في نظر العالم الخارجي، ولكي يصبح الثقل الموازن لبيروقراطية لا وجه لها على الاغلب.

ونظرا لكونه مؤسسة دستورية ذات مكانة عالية، فإن مكتب المحتسب يستطيع مقاومة الضغوط غير اللائمة من قبل السلطة التنفيذية أكثر من أي مؤسسة اخرى، فهو يستطيع القيام بوظيفة تدقيق الحسابات من أجل إحداث تدفق للمعلومات يعمل على الكشف عن مواطن الفساد في الحكومة وأحتوانه ضمن حدود معقولة. وبما أن هذه الاجراءات تتسم بطابع السرية والثقة، فإن هذا يعطي المكتب ميزة اضافية تتمثل في توفير درع واق ضد عمليات التخويف الممكنة للمشتكين. (٨)

وفي العديد من البلدان تمتد سلطات المحتسب الى القيام بعمليات التحقيق والفحص والمعاينة لانظمة الادارة للتأكد من أنها تعمل على جعل الفساد في حدوده الدنيا، وهكذا، فإنه يستطيع أن يوصي بإجراء تحسينات على الاجراءات والممارسات وأن يعمل كمحرك للمسؤولين والحكوميين، لكي يبقوا على ملفاتهم منظمة حسب الاصول وفي كل الاوقات.

وقد وجد ايضا ان المكتب يتمتع بقابلية عالية على التكيف مع كل الاجواء حيث أنه أثبت نجاحه في الديمقراطيات البرلمانية وفي المجتمعات ذات الخلفية العرقية والدينية شديدة التباين، وكذلك في الدول ذات الحزب الواحد، والدول ذات الانظمة العسكرية. وفي سبيل المثال، عندما ادخلت تنزانيا العمل بنظام الحزب الواحد لاحظ رئيس اللجنة الرئاسية ما يلي:

«في بلد ينمو بسرعة، من المحتم أن يتم منح سلطات مخولة واسعة للعديد من المسؤولين، سواء من الحكومة او الحزب الحاكم، لكن القرارات التي يتخذها مثل هؤلاء المسؤولين لها نتائج خطيرة للغاية بالنسبة للأفراد وتترك اللجنة بان هناك بالفعل قدرا كبيرا من القلق بشأن مخاطر إساءة استعمال السلطة. ولهذا السبب فقد أولينا الكثير من التفكير والاهتمام لامكانية توفير بعض التدابير الوقائية اللازمة لحماية المواطن العادي». (٩)

وكانت النتيجة تأسيس «اللجنة الدائمة للاستعلام والتحقيق» او المحتسب، وجاء هذا التطور بمثابة نقطة تحول بارزة، فقد كانت هذه اول مرة يؤدي فيها الشعور بالقلق بشأن فساد القيادات في البلدان النامية الى جعل أحد هذه البلدان يقوم بتضمين دستوره ميثاق سلوك للقادة والذي عهد الى «لجنة المحتسب» بمسؤولية الاشراف على تطبيقه، بالإضافة الى القيام بدورها كمحتسب. (١٠)

وانشأت بولندا اول مكتب للمحتسب في عام ١٩٨٧ من اجل التحقيق في انتهاكات الادارة الحكومية لقوانين ومبادئ حياة المجتمع والعدالة الاجتماعية، وقد اوحى نجاحها لديمقراطيات اوروبية اخرى صاعدة بأن تفعل الشيء نفسه. (١١)

معايير المحتسب في تقييم العمل الحكومي

عندما يقوم المحتسب بمراجعة عمل من أعمال الحكومة فإنه يستعمل أيضا معايير أو إرشادات الحكم الجيد والتي تساهم في صواب الطريقة التي تتصرف بها السلطة التنفيذية ، ويمكن تلخيص

المعايير بانها فرض طائفة وأسعة من وجبات العناية والاهتمام، وتتبدى هذه في معايير معينة مقبولة للعمليات الادارية وسلوك الموظفين الحكوميين تجاه الجمهور، وهي تشتمل على أن ينجزوا اعمالهم دونما تأخير غير ضروري، وأن يزودوا الفرد بالمعلومات المناسبة، وأن يعاملوا الناس بعدل واحترام، وأن يكونوا غير متميزين ومحبين لمساعدة الناس.

واخيرا، فإن المحتسب يضع معايير لتنظم الحكومة مثل تلك المتعلقة بالتنسيق، ومراقبة التقدم، وحماية خصوصية الفرد، وسهولة الوصول الى السلطات الحكومية.

كيف يقرر المحتسب الحالات التي يحقق فيها ؟

تتلقى مكاتب المحتسب في مختلف انحاء العالم، عددا من الشكاوى يزيد عما هو مسموح لها بموجب قوانينهم بأن تعالجه، من هنا، فإنها تعمل ضمن نطاق السلطة التي حددها لها قانونها، والقواعد التوجيهية لقبول او رفض الشكاوى تشتمل عموما على الاسئلة التالية :

- هل تقع الشكاوى ضمن اختصاص المحتسب؟ (الغريب ان عددا كبيرا منها ليس كذلك).
- هل استنفد المشتكون كل الوسائل المتوفرة لهم؟ (ينبغي ان يكون المحتسب ملاذا اخيرا ، وليس اول محطة تتوقف فيها)، وإذا لم يكن الامر كذلك فهل من المعقول أن نتوقع منهم ان يكونوا قد فعلوا ذلك ؟
- هل للمشتكي مصلحة شخصية كافية في القضية موضوع الشكاوى؟
- هل وصل الامر الى المحاكم ؟ وإذا كان الامر كذلك فهل من الصواب ان يصبح المحتسب ضالعا فيه ؟
- بحسب ظاهر الشكاوى ، هل يبدو ان المشتكي لا يتصرف بحسن نية؟

هل ينبغي ان يكون للمحتسب دور بارز في مكافحة الفساد ؟ ينصب اهتمام المحتسب الكلاسيكي على ازالة «سوء الادارة»، وبشكل عام ينبع «سوء الادارة» من وجود قدر معين من الفساد في الادارة العامة ، لذلك فإن المحتسب سيكون بحاجة الى ان يعالج الفساد حيثما يكون سببا في القصور الذي تعاني منه الادارة، ولكي يستطيع المحتسب القيام بمهمة تحسين الادارة العامة، يتعين عليه تطوير علاقة ثقة واطمئنان بين اولئك الذي كلف او كلفت بمراقبة معاييرهم، ويعتقد بشكل عام بأنه من غير المستحسن اذا كان من الممكن تحاشي ذلك أن يلعب المحتسب دورا تحقيقيا وقضائيا، فهذا من شأنه تحويل «المحتسب الودود» الى «رجل الشرطة الخفيف» ويمكن أن يؤدي في بعض الاحوال ، الى جعل الوظيفة الاوسع للمحتسب اقل فعالية.

على كل حال ، فقد اخذت بلدان عديدة بوجهة النظر القائلة بأن المحتسب بما له من حق في الوصول الى ملفات الحكومة، هو في موقع افضل للتحقيق مع الادارة وتنظيم شؤونها من محققى الشرطة

(١٢) مثلا، مكتب المفتش العام في حكومة اوغندا.

(١٣) يرى الكثيرون بأن نموذج بابوا نيو غينيا ترك تأثيرا ايجابيا، أما في تايوان ولكي يستطيعوا تطبيق قانون الإفصاح عن الارصدة والممتلكات، فقد اقاموا «دائرة الإفصاح عن الارصدة لوظفي الحكومة» في آب ١٩٩٣.

(١٤) فنلندا مثال على ذلك .

(١٥) هذا النهج تم تبنيه بواسطة نيوزيلندا مثلا، وانشأت بعض البلدان الأخرى، حيث من المحتمل ان يكون الطلب على المعلومات غالبا، انشأت «مكتب مفوض المعلومات» على غرار مكتب المحتسب ولكن بتقويض محدود.

التقليديين الاقل خبرة. (١٢)

وكان هناك تطور مثير للاهتمام مؤخرا في ولاية نيو ساوث ويلز استراليا، حيث تم تعيين المحتسب ليكون ايضا المفوض المسؤول عن «اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد».

مراقبة الارصدة والممتلكات

في بعض البلدان، مثل بابوا نيو غينيا وتايوان (١٣)، يعتبر أن المحتسب يحتل مركزا فريدا لمعينة ومراقبة الإفصاحات الخاصة بالدخل والارصدة والممتلكات التي يقدمها كبار المسؤولين، فنظر لكونه مستقلاً عن الحكومة، ونظرا لما يتمتع به من ثقة عامة ومكان عالية، ولما يمتلكه من صلاحيات تحقيقية تمكنه من الاطلاع على محتوياتها (اي الإفصاحات) ، لذلك فإن مكتب المحتسب يمكن أن يكون اداة فعالة يؤدي وجودها الى الغاء الحاجة لايجاد آليات مستقلة أخرى، وخاصة لمراقبة الارصدة والممتلكات، من الناحية الأخرى، وبما أنه من المرجح أن يتم الاعتراض على عدد كبير من الطلبات المقدمة للحصول على معلومات لذلك فقد تم تبني خيار اقامة مكتب منفصل للمحتسب من اجل معالجة هذه الطلبات. (١٤)

الوصول الى المعلومات

وبالطريقة نفسها فإن مكتب المحتسب هو في وضع يمكنه من معالجة الاستئنافات عندما يرفض المسؤولون تزويد اعضاء الجمهور بالمعلومات التي من حقهم الحصول عليها ، وهذا يقع ضمن نطاق عمل المحتسب، لكن بما أنه يوجد في العادة تشريعات خاصة تتعامل مع موضوع حرية الوصول الى المعلومات ، عندئذ يبرر السؤال بشأن من هو الذي ينبغي أن يعالج الاستئناف عندما يكون التشريع لا يزال يخضع للنقاش في البرلمان، من الواضح أن مكتب المحتسب له افضلية على غيره لأنه معتمد على معالجة المعلومات الحساسة. (١٥)

تقييم منتظم حول نوعية خدمات الحكومة

يستطيع المحتسب ايضا أن يسهم اسهاما كبيرا في تحسين نوعية الحكومة وذلك بواسطة توفير تقييم منتظم بشأن كيفية قيام الحكومة بأداء مهامها. وهذا مهم بشكل خاص بالنسبة لمنظما الحكومة التي ترغب في القيام بوظائفها بطريقة تحاول ارض الزبائن، والشكاوى تشكل مصدرا ثميناً للمعلومات للاطمئنان على نوعية العمل. فالتقييم المنتظم يمكن أن يكون ذا قيمة كبيرة بالنسبة لمنظمات الحكومة لأنها تعيش داخل احتكارها الخاص بها وقلة تتعرض لديناميات العالم الخارجي، وهكذا فإن التقيد بمعايير السلوك الصحيح التي يتم تطويرها من خلال مكتب المحتسب، يمد وباختصار أن يسهم في سداد وشرعية الادارة الحكومية.

عملية التعيين

مثل عناصر أخرى كثيرة في نظام الزواجر والضوابط، فإن عملية تعيين المحتسب تعتبر مهمة جدا بالنسبة لبناء وتعزيز الثقة العامة بالمؤسسة. فإذا ما تم ملء هذا المنصب باتباع الحزب المخلصين بمسؤولين احيوا الى التقاعد ، فإن فرص النجاح تكون محدودة للغاية. وفي بعض البلدان، يتولى البرلمان نفسه عملية الاختيار ثم يقوم رئيس الدولة بالاعلان رسميا عن التعيين. وفي بلدان أخرى

يجري التعيين بواسطة رئيس الدولة بعد التشاور مع زعيم المعارضة ورئيس الوزراء (إذا كان هناك رئيس للوزراء)، وفي بعض الحالات يجري التعيين، ببساطة بواسطة السلطة التنفيذية دون الحاجة للتشاور رسميا مع احد، وتعتبر الآليات الفعلية لهذه العملية شيئا ثانويا قياسا بالنتائج، فالمهم هو أن هذا المنصب يجب أن يبدو في نظر الجمهور بأنه مستقل، ومنصف وكفؤ، ويخدم مصالح الجمهور، وليس مجرد ذيل بيروقراطي او ملحق بيروقراطي لا هم له سوى خدمة اهداف الحزب السياسي الحاكم. (١٦)

مرة لاحظ محتسب مميز ما يلي:

«بطبيعة الحال فإن المحتسب نفسه يجب أن يعمل على أن يثنأ بنفسه عن أي سلوك من شأنه أن يقوض نزاهته ولا تحيذه او يقوض الثقة العامة به من هذه الناحية، وعليه الا يستخدم منصبه أبدا من أجل تحقيق مصالحه الشخصية، مثلا في ما يتعلق بمستقبله الوظيفي». (١٧)

فترة المنصب

يحتاج منصب الشخص المعين كمحتسب، الى إجراءات تشريعية إحترازية لضمان استقلاليته، وهكذا فهناك حاجة للنص على أن يتم شغل المنصب لمدة معينة ثابتة، بحيث يصبح من المستحيل فصله او فصلها من الوظيفة قبل انتهاء المدة او في حال ما اذا كان من الممكن فصلهما قبل الاوان، أن يتم وضع شروط اجرائية وجوهرية وتضمنيتها لنصوص القانون، وذلك من أجل منع أي تفوذ سياسي أو اداري قد يحاول الحاق الاذى باستقلالية منصب المحتسب.

كما أن المحتسب يجب ألا يكون من ناحية قانونية في مرتبة أدنى من قيادات الهيئات التي فوض باستقصاء احوالها والتحقيق في شؤونها ، اما الراتب فهو امر مختلف عن المكانة الرسمية، فهناك محتسبون كثيرون يعملون في دول الكومنولث وفي أماكن أخرى والذين يتقاضون رواتب تقل عن رواتب العاملين في الأجهزة القضائية، ومع ذلك فقد ظلوا يؤدون عملهم بكل فعالية.

(١٦) احد اجمل النماذج نجده في بابوا نيو غينيا، حيث يتم التعيين بواسطة الرئيس (غير التنفيذي) والذي يتصرف وفقا لنصيحة لجنة يتم تشكيلها لهذه الغاية، وتتالف من اعضاء من السلطة القضائية ومن جهاز الخدمة المدنية ومن البرلمان (بمن فيهم زعيم المعارضة).

(١٧) من خطاب القاه د.مارتن أوستينج، رئيس «معهد المحتسب الدولي» و «المحتسب الوطني في هولندا»، بعنوان المحتسب المستقل في ديمقراطية يسود فيها حكم القانون والذي ألقى في حفل الافتتاح للمؤتمر الآسيوي الثالث للمحتسب ماكاو ، ٤ ايار ١٩٩٦ . (١٨) على سبيل المثال، فإن قوانين نيوزيلندا الخاصة بالمحتسب تشترط ما يلي المحتسب لا يستطيع اشغال وظيفة أخرى، المحتسب يجب الا يكون بمستطاعة ان يكون عضوا في البرلمان او في سلطة محلية، ولا يستطيع بنون موافقة رئيس الوزراء في كل حالة معينة، ان يشغل منصبا مسؤولا او مربحا، عدا منصبه كمحتسب ولا ان يشغل في أي شغل يأتي له بغائدة عدا واجباته الرسمية.

(١٩) في نيوزيلندا، ينص التشريع الخاص بالمحتسب (قوانين ١٩٧٥ - ١٩٩٦) على أن: (١) المحتسب يجب عزله او وقفه عن العمل في أي وقت بواسطة الحاكم العام «رئيس الدولة» بناء على خطاب من مجلس النواب وذلك في حالات العجز الجسدي او العقلي، او الافلاس او اهمال او سوء السلوك. (٢) في أي وقت عندما لا يكون البرلمان منعقدا، يمكن وقف أي محتسب عن العمل بواسطة الحاكم العام وذلك في حالات العجز او الافلاس او اهمال الواجب او سوء السلوك عندما يقتنع الحاكم العام بذلك. لكن هذا الموقف عن العمل يجب الا يستمر نافذ المفعول لأكثر من شهرين بعد بدء انعقاد الدورة البرلمانية التالية.

(٢٠) ماريا نويل باترسون، اول محتسبة (واول محتسب) في فانواتو (عينت بواسطة الرئيس عام ١٩٩٤)، واكملت فترتها البالغة خمس سنوات في تموز ١٩٩٩ بعد ان أصدرت ٦٨ تقريرا تتعلق بسوء الادارة والفساد من جانب القادة والمسؤولين في فانواتو خلال فترة عملها. وقد تقدمت بطلب لاعادة تعيينها لكن وعلى الرغم من شعبيتها ، فإن طلبها رفض.

وخلال فترة عمله في الوظيفة، ينبغي الا يقوم المحتسب بأي وظيفة أخرى، وهذا يقلل الى حد كبير من امكانية حدوث تضارب في المصالح، كما أنه يقلل من احتمال قيادة الادارة «بأداء كرمها» تجاه

صاحب منصب لطيف

وميل للمساعدة (١٨)

شرح دور المحتسب في محاربة الفساد

بتاريخ ١٧ سبتمبر الثاني ١٩٩٩، أعلنت المفوضية

أمس موس ما يلي: «يوم أمس أعلن رئيس وزراء نيو ساوث ويلز أمام البرلمان بانني تقدمت باقترح بأنه سيكون هناك فوائد كثيرة سحجة اقامة معاون أوتق بر مكتب المحتسب ومن اللجنة المستقلة لمحاربة الفساد. لقد اقترحت بأنه من الممكن تحقيق ذلك بواسطة تعيين شخص واحد ليكون في الوقت نفسه المحتسب ومفوض اللجنة المستقلة لمحاربة الفساد ونظرا للمخاوف التي أثارت بشأن الإفصاح، فمن المهم بالنسبة لي ان اسجل لماذا اعتقد بان الافصاح سيؤدي، في حال تطبيقه، الى تقوية كلا المنظمتين. في الوقت نفسه، اود ان اصبح الاعتقادات الخاطئة التي تظهر في وسائل الاعلام في ما يتعلق بموقعي من الوظيفة التحقيق للجنة المستقلة بشكل عام ومن استخدام جلسات الاستماع العامة بشكل خاص وفي حين ان المنظمتين كليهما تكافحان من اجل ايجاد قطاع عام اكثر اخلافة واكثر فعالية وتأثيرا ويقومان بوظائف متشابهة في بعض النواحي، لكن هنالك اختلافات هامة وضرورية بين المنظمتين مما يعني بان دمجهما معا هو عمل غير ملائم ولا يستطيع ان امنحه تاندي. انني اود ان ارى اللجنة المستقلة والمحتسب يستمران في العمل كائيتي محاسبة مستقلتين ومنفصلتين وان ارى دوريهما متقويتان بواسطة اقامة تحالف استراتيجي فيما بينهما. ونتيجة لتعديني كمفوض للجنة المستقلة لمحاربة الفساد فقد لاحظت فرصة نادرة لتجرب قيادة واحدة لكلا المنظمتين بهدف تحقيق ذلك التحالف الاستراتيجي، وان تتمكن بذلك من تقديم خدمة افضل لاعضاء الجمهور الذين يعربون عن تخوفهم من سوء الادارة والفساد، وتقديم خدمة للقطاع العام الذي تشعر المنظمات بالمسؤولية تجاهه. انني ارى بان هذه القوائد تبرز في الحالات التالية

- * تنسيق افضل واكثر واجبة اقل بالنسبة ل
- تجميع الشكاوى واجراء التقييم الاول
- التشاور مع القطاع العام وتقديم النصح
- * طريقة أكثر شمولاً تجاه منع الفساد والتعديف وخفض سوء الادارة في القطاع العام
- * اجراء ابحاث حول القطاع العام تفخسي الى معرفة افضل بالقطاع العام وبالتالي القيام بمشاريع وتحقيقات ذات اهداف أكثر تحديدا ووضوحا

الفضح . لكن من المثير للاهتمام أن نلاحظ بأن قلة قليلة من المحتسبين لقيت مثل هذا المصير. (٢٠)

لكن الممارسة الافضل تدل على أن مبررات عزل المحتسب ينبغي أن تكون مشابهة لتلك الخاصة بكبار القضاة. بعبارة أخرى فإن صاحب المنصب يمكن عزله فقط اذا لم يعد قادرا على القيام بواجباته، اما بسبب العجز الجسدي او العقلي واما بسبب سوء السلوك. وفي العادة يتعين أن يكون المجلس التشريعي ضالعا في اجراءات العزل، مثلا، بأن يصوت ثلثا الاعضاء على اقامة (بواسطة رئيس المحكمة العليا) محكمة للتحقيق .

كما يجب أن يتمتع صاحب المنصب بشكل ما من أشكال الحماية بعد تركه أو تركها للوظيفة. هذا مهم جدا عندما تكون فترة البقاء في المنصب ذات امد قصير نسبيا، وعندما يكون من المتوقع أن يستأنف صاحب المنصب عمله المريح في مكان ما من القطاعين العام أو الخاص بعد انتهاء فترته. ومن سوء الحظ أن بعض الإدارات تدفع شاغلي هذا المنصب دفعا الى التقاعد، لكن ومن أجل اجتذاب الناس القديرين الى هذا المنصب (وكذلك منصب المدقق العام) فإنه من الضروري وقف هذا النوع من «الانتقام».

الموارد

ان مكتب المحاسب الذي لا يملك ميزانية كافية، ولا العدد المناسب من الموظفين والذي لا يتلقى الدعم من أولئك الذين جاؤوا به الى حيز الوجود أن مثل هذا المكتب لا يعدو أن يكون واجهة ومظهرا كاذبا (٢١).

وعلى الرغم من ذلك، فهناك شكوى عامة من أن مكتب المحاسب لا يحصل علي الموارد الكافية لمواجهة متطلبات وظيفته، وليس هناك أهمية كبيرة لما يرد في دستور بلد ما عندما ينص على أن «المحاسب يجب تزويده بموظفين ملائمين من أجل النهوض بأعباء ووظائفه أو وظائفها بكل جدارة واقتدار» مثلما هو الحال في دستور ترينيداد وتوباغو، فمثل هذه المتطلبات الدستورية قلما يتم الوفاء بها .

وعندما يكون هناك نقص في الموارد اللازمة للقيام بأعباء الوظيفة، فإن «ارادة المحاسب» هي فقط التي غالبا ما تساعد شاغل الوظيفة على البقاء والاستمرار في عمله، وهذا وضع غير مرغوب فيه وبجاجة الى ايلائه عناية جدية عند القيام بأي اصلاح شامل لنظام النزاهة في بلد ما، ويقف المحاسب في موقع يسمح له بتحديد أماكن الفجوات ومواطن الضعف في النظام، وبأن يوصي بعمل وقائي. لذلك فإن أي تقاعس في تهيئة المكتب بشكل ملائم للقيام بهذه المهمة سوف يبرهن في كثير من الحالات بأنه كان تقاعسا مكلفا سواء من حيث الفساد غير المكتشف، أو عدم الفعالية، أو سوء التصرف. ان مكتب المحاسب الذي يقوم بعمله جيدا ينبغي أن يقلل من التكاليف، وأن يكون هناك اعتراف بأنه يفعل ذلك .

وسواء كان مكتب المحاسب يعاني من قلة الموارد ام لا ، فإن هذا المكتب ينبغي أن يكون مسؤولا عن ميزانيته، والا يكون من هذه الناحية تابعا لدائرة أخرى اكبر حجما. وعلى سبيل المثال، فإن المحاسب في زيمبابوي يتلقى معظم موارده المالية من خلال وزارة العدل، واشتكى المحاسب في بربادوس من أن الحكومة ترفض

(٢١) آرثر مالوني في تقريره الخامس كمحاسب ترينيداد وتوباغو.

(٢٢) من حسن الحظ ان المعهد الدولي للمحاسب IOI اصبح نشيطا في ترتيب ارتباطات لاغراض التدريب ولديهم كتيب ممتاز بعنوان «ارشادات للمحققين التابعين للمحاسبين في منطقة المحيط الهادي» ملف دوسون IOI ، البرتغال، والذي هو حصيلة حلقة دراسية خاصة بالمحققين التابعين لمكتب المحاسب في منطقة المحيط الهادي، اوكلاند، نيوزيلندا، نيسان ١٩٩٢ .

(٢٣) نظرا لخسبتهن من فقدان المكانة وبعض النفوذ (وربما بسبب رغبتهم في السيطرة على العملية)، قام عدد من اعضاء البرلمان في بريطانيا بحرمان ناخبهم من الوصول مباشرة الى المحاسب ، وبدا من ذلك ينبغي ان تدفع الشكاوى من خلال ممثلهم المنتخبين وهذا لا يتماشى مع الممارسة الأفضل، ومن المحتمل ان يؤثر الشكوك بشأن نزاهة العملية التي تطلب من المشتكين بشأن السلوك الحكومي ان يشتكوا من خلال الممثلين المنتخبين والذين هم ممثلو الحزب الحاكم في اغلب الحالات .

(٢٤) بعض الانظمة تشترط دفع رسوم صغيرة كوسيلة لـ «ترشيد» الوصول الى المحاسب.

(٢٥) جوليوس نيريري ، الحرية والتنمية، مجموعة مختارة من كتاباته وخطاباته ١٩٦٨ - ١٩٧٣، دار السلام ، ١٩٧٣ .

الاعتراف باستقلالية مكتبه، حيث انه يقدم تقديراته السنوية للنققات بصفتها جزءا من احدى الوزارات وليس بصفتها مكتبا مسؤولا عن نفقاته الخاصة.

ومع ان توزيع مخصصات الميزانية هي مسألة تخص القنوات البرلمانية وغيرها، إلا أنه ينبغي أن يكون المحاسب قادرا على اجازة السفر وغيره من النفقات، ضمن حدود متفق عليها، وذلك من أجل القيام بتحقيقات سريعة ومكثومة دون أن يكون مضطرا للحصول على إذن من احد، ولما كانت شكاوى كثيرة تتعلق بالابقاع البطيء للإدارة الحكومية فإن المحاسب لا يستطيع أن يقع فريسة الداء نفسه والا فإن مكتبه سيصبح بسرعة مجرد دائرة أخرى غير فعالة من دوائر الحكومة. كما أن نوعية الموظفين مهمة ايضا، ففي بعض المكاتب، تكون هناك حاجة للمهارات التحقيقية (في اوغندا تتم اعادة ضباط الشرطة العاملين للمكتب) كما أن التدريب المناسب ضروري (٢٢).

سهولة الوصول...

السمة المميزة لمكتب المحاسب هو أن المواطنين يستطيعون الوصول اليه مباشرة، ولا يتعين عليهم أن يذهبوا من خلال محامين أو الاستعانة بممثلهم المنتخبين. (٢٣)

وهذه عملية حرة عموما، ولا تتطلب أكثر من كتابة رسالة مع معرفة كاتبها بأن شخصا ما سوف يقرأها ويبدى اهتماما بها (٢٤). لكن هناك مسألة تثير القلق والتي عبر عنها الرئيس جوليوس نيريري مرة بقوله: «علينا الا ننسى بأن المحاسب يتلقى الشكاوى فقط من المتعلمين، ومن الواعين ومن النشطين والجشعاعن من مواطنينا» (٢٥).

ونتيجة لذلك ، فإن بعض مكاتب المحاسب تدرك أنه من الضروري السفر الى المناطق الريفية من أجل تيسير الوصول الى مكتبهم والتعريف به، ومما لا ريب فيه أن الدلائل المتوفرة تشير الى أن محاولات الوصول الى الناس هذه تؤدي الى زيادة عدد الشكاوى ضد سوء الإدارة والتي يقدمها سكان الارياف. وعلى سبيل المثال، فإن مكتب المحاسب في سوازيلاند لم يحاول الوصول الى المناطق النائية . ونتيجة لذلك فإن المكتب لم يتسلم سوى ٤٠ شكوى فقط خلال ثلاث سنوات من عمله، وتم اغلاقه. وفي البلدان الاكبر حجما تعتبر لا مركزية المكتب امرا ضروريا ايضا، كما أن المبادرات الهادفة الى رفع مستوى الوعي مثل حملات الدعاية والاعلان والاعلانات مدفوعة الثمن (إذا سمحت الميزانية بذلك)، والمقابلات الصحفية، وبرامج «الحديث» مع المستمعين في الاذاعة غالبا ما تستخدم لزيادة حرية الوصول.

علاوة على ذلك، يتعين على المحاسب أن يكسب ثقة الدوائر الحكومية المختلفة لكي يستطيع العمل بفعالية. وينبغي تشجيع هذه الدوائر على النظر الى المحاسب على أنه منفذ وحليف محتمل- حليف يستطيع على نحو مستقل أن يدافع عن دائرتهم والمسؤولين فيها عندما يتعرضون لانتقاد ظالم.

على كل حال، فإن الحق في تقديم الشكاوى ليس بذلك الحق الذي يعتد به اذا كان عامة الناس لا يعرفون بوجود هذا الحق، لذلك فإن تثقيف الجمهور هو جزء مهم من دور المحاسب، وينبغي تمويله تمويللا كافيا وأن يتم الترويج له - كلما كان ذلك ممكنا- بواسطة جماعات المجتمع المدني، ويمكن أن يأخذ هذا التثقيف شكل «عيادات» يتم تعهدها كجزء من نشاطات المحاسب في مد يد الصداقة الى الناس،

ن «عدالة عتبة الباب» او نقل العدالة الى حيث يعيش الناس هو عنصر مهم من عناصر النزاهة لمؤسسة «المحاسب».

العلاجات الشافية

اذا ما تم افتراض سوء الإدارة أو الفساد بواسطة مكتب المحاسب، فماذا بعد؟ ان مكتب المحاسب يقوم بعمله وهو يتوقع من مسؤولين الحكوميين أن يأخذوا على عاتقهم القيام بالاجراء الشافي الذي اوصى به. لكن اذا ما تم تجاهل التوصيات من قبل اعلى المستويات الحكومية، او اذا ما تم ارجاء تنفيذها، عندئذ تتولد ثقافة «الازدراء» ويفقد مكتب المحاسب فاعليته. من هنا فإن المجتمع المدني يتحمل مسؤولية القيام بدور واضح لدعم ما توصل اليه المحاسب من نتائج وقرارات والاصرار على تنفيذها.

ان المحاسب ليس محكمة، ولا يملك سلطة اصدار الاوامر بتنفيذ توصياته. وقد يبدو هذا غريبا، ولكن ينبغي أن نتذكر بأن المحاسب لا يتخذ قرارا او حكما ملزما بحسب القانون، مثلما يفعل القاضي في ختام المحاكمة والاستماع للحجج المختلفة، بل ان المحاسب يتوصل الى استنتاجه الذي يستخلصه من التحقيق بناء على حثثيات قضية معينة غامضة ومجردة ويصعب تعريفها. مهما يكن، فإن المكتب يهتدي في عمله بواسطة توصياته السابقة وتوصيات الزملاء من البلدان التي توجد فيها ترتيبات دستورية وإدارية مشابهة.

ولو كان المحاسب يمتلك سلطة التقرير، وليس مجرد تقديم التوصيات، فإنه ربما يكون مجبرا على أن يتقدم بحذر، وأن يعمل حسب الاصول المرعية عندئذ نكون قد عدنا من حيث بدأنا: نأخذ بالشكاوى من غياب علاج شاف يسهل الوصول اليه، وسريع وغير مكلف. ومن ناحية عملية، فإن المخاوف من أن الدوائر الحكومية سوف تتجاهل ببساطة ما يتوصل اليه المحاسب من نتائج نادرة ما تتحقق. والرأي السائد بين مكاتب المحاسب حول العالم هو أن سلطات التنفيذ لن تكون مفيدة. من ناحية أخرى، فإن الحجج المؤيدة لوجود صلاحيات للتنفيذ تكون اقوى من الاوضاع التي يمتلك فيها مكتب المحاسب تفويضا محددا للتحقيق في الفساد، ففي اوغندا مثلا، استطاع مكتب المفتش العام أن يكشف عن عدد من قضايا الفساد، ثم قام بتوثيقها وبعث بالملفات الى السلطات القضائية من أجل اتخاذ الاجراء اللازم. فإذا بهذه القضايا تختفي من الوجود، او أن المحاكمة تجري لكن بدون نية مخلصه في اجرائها. ونتيجة لذلك فإن دستور اوغندا لعام ١٩٩٥ منح المحاسب سلطة المقاضاة، ومع ذلك فإن هذه السلطات الجديدة لا تمنح سلطة التنفيذ في حد ذاته، بل انها تسمح للمحاسب بالوصول الى المحاكم الجنائية من أجل اصدار حكم بشأن نتائج التحقيق التي توصل اليها .

الفعالية

لكي يستطيع المحاسب القيام بدوره، أو دورها، فإن عليهم أن يكونوا متواجدين بالنسبة للجمهور، والذي يجب بدوره أن يشعر بالثقة في نزاهته أو نزاهتها وبأسلوب العمل. وفي ما يتعلق بالحكومة فإن القرارات التي يتخذها المحاسب ليست قابلة للتنفيذ عموما من وجهة نظر قانونية، ونظرا لغياب السلطة الرسمية فإن احترام سلطة المحاسب وقرارات المحاسب يتصف بأهمية خاصة، هذا اذا اردنا أن يكون لسلطته او قراراته اي قدر من التأثير، وتتقرر هذه السلطة في المقام الاول بواسطة جودة العمل نفسه: تحقيق رشيق وشامل، قرارات مبررة ومقنعة، وتقارير سهلة القراءة.

ان العمل الجيد هو شرط ضروري، ولكنه ليس كافيا بحد ذاته. فلكي يستطيع المحاسب أن يعمل على الوجه الصحيح كمؤسسة مستقلة فإنه بحاجة الى الحد الأدنى من التأييد من النظام الديمقراطي الذي هو جزء منه. إن عليه أن يحصل على الدعم السياسي (من البرلمان، والحكومة والإدارة، والمحاكم) ويجب ان يحصل على الموارد المالية الكافية، ويجب أن يكون الجمهور على علم بوجود «المكتب» وأن يفهمه ويفهم وظائفه.

ومن بيئة لا يوجد فيها ادراك كاف بأن الحكومة انما وجدت لخدمة الشعب، وعندما لا يكون امرا مسلما به في مثل هذه البيئة بأن المسؤولين في السلطة التنفيذية يجب أن يدعموا سيادة القانون، او ان الهيئات الحكومية يجب أن تكون عرضة لمحاسبة خارجية مستمرة - عندئذ فإن وجود محاسب مستقل سوف يبدو بسهولة وكأنه تهديد للمصالح القائمة، ولمراكز القوة داخل الحكومة، وكما قال د.مارتين أوستينغ، فإن :

«العمل الذي سكلف به المحاسب سيكون مفصلا بحيث يتلاءم مع البيئة والظروف المحيطة، وهذا اقل ما يمكن أن يقال. ان مفاتحة المحاسب بقصد الحصول على مساعدة سوف تمثل خطرا على عامة الناس في حين أن المحاسب نفسه سوف يجد من الصعب، ان لم يكن من المستحيل، أن يقوم باجراء التحقيق، وأن يجد في الحكومة من يصغي لأرائه وتوصياته. ويعني ذلك بأن دور المحاسب كحامي للجمهور يتعرض للضغط مما يجعل من الصعب عليه أن يوجد مصداقية لنفسه، وأن يحافظ عليها. والواقع أنه يتعين على بعض المحاسبين أن يعملوا وسط هذه الظروف، معتمدين على دعم أولئك الذي كرسوا أنفسهم، مثلما يفعل المحاسبون، من أجل تطوير بلدهم كدولة ديمقراطية يسود فيها حكم القانون، والضغط الذي يتعين على هؤلاء أن يعملوا في ظله هو من الشدة بحيث أن سلامتهم الشخصية وسلامة افراد اسرهم قد تكون عرضة للخطر. انني اشعر باحترام كبير لهؤلاء الزملاء وتقانيهم في أداء مهمتهم بصدق واخلاص، بينما يتشبثون باستقلاليتهم. (٢٦)

المحاسب الدولي الاول

مع أن البرلمان الاوروبي اقام اول مكتب اقليمي للمحاسب الا أن الخطوات الاولى لترجمة مفهوم المحاسب الى عمل دولي حقا حدثت عام ١٩٩٩. في ذلك الوقت، وبعد مناقشات مع القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية المهتمة ومع مساعديه، قام رئيس مجموعة البنك الدولي باختيار اول شخص معين ليعمل كمستشار ومحاسب، وساعدت هذه المشاورات مع اصحاب العلاقة أنفسهم على وضع ارشادات تتعلق بعمل «المكتب» الجديد .

هذا «المكتب» الجديد يقوم بثلاث وظائف رئيسية :

- الرد على شكاوى الافراد، والجماعات، والمجتمعات وغير ذلك من الاطراف التي من المحتمل أن تتأثر بمشاريع IFC/MIGA وهو يستخدم طائفة من تقنيات حل النزاعات، بما في ذلك التوسط والتوفيق وذلك لحل القضايا التي تتم آثارتها، وسيكون هناك تشديد على التفاوض من أجل التوصل الى تسويات تكون مقبولة على نطاق واسع وعملية.

- أن يكون متطلعا للامام ويركز على العمل الوقائي وذلك من خلال تقديم النصيحة في الوقت المناسب للهيئات الادارية لكل من IFC و MIGA، وأن يساعد بالتالي على تفادي المشاكل قبل أن تتطور الى أزمة. ويمكن تقديم النصائح في ما يتعلق بمشاريع معينة او في ما يتعلق بالسياسات البيئية والإجتماعية الاوسع نطاقا.

– تعزيز التقيد بسياسات وإجراءات IFC/MIGA المصدق عليها، والدور الأمثل لـ CAO هو مراقبة عمليات التدقيق والفحص للإنجازات الاجتماعية والبيئية لـ IFC/MIGA. وبهذا العمل فإن المحتسب يسعى لبناء الثقة عند جميع أصحاب العلاقة بأن المشاريع يتم التخطيط لها وتنفيذها وفق معايير مقبولة وضمن قواعد توجيهية معروفة ومن الممكن مراقبتها ووضعها موضع التنفيذ (٢٧).

بعض المؤشرات لتقييم مكتب المحتسب كعمود من أعمدة النزاهة:

- هل يوجد مكتب للمحتسب أو أي مؤسسة مشابهة؟
- هل الجمهور على علم بوجود أي مكتب كهذا؟
- هل للمكتب ميزانية كافية، وهل هو مجهز تجهيزاً ملائماً بالموظفين؟

- هل يتم تعيين المحتسب بأسلوب لا حزبي؟
- هل يتمتع شاغل المنصب بالحماية ضد العزل التعسفي بواسطة الحكومة القائمة؟
- هل تحترم السلطة التنفيذية «المكتب» وهل تتخذ إجراءات بشأن تقاريره؟

- هل يسهل على المشتكين الوصول إلى المكتب؟
- هل يستطيع المشتكون أن يشتكوا دون ذكر الاسم إذا اعتقدوا بأنهم قد يتعرضون لأعمال ثأرية إذا عرفت هويتهم؟

مكتب المحتسب . هونغ كونغ . الصين

ميثاق للسلوك



الغرض من تأسيس مكتب المحتسب هو توفير قناة للتحقيق المستقل في شكاوى الجمهور ضد السلوك والقرارات والتصرفات الإدارية، والملاحم الرسمية للمكتب هي استقلاليتها، ومرونته، ومصادقيته، وسهولة الوصول إليه. ومهمة المحتسب هي أن يرفع المظالم ويتعامل مع القضايا الناشئة عن سوء الإدارة في القطاع العام بواسطة النصائح والتوصيات بهدف أحداث تحسينات على مستوى ونوعية الخدمات وتشجيع اللياقة والانصاف في الإدارة العامة. هذا هو الواجب الرئيسي الذي يتطلب أن يكون أداء «المكتب» وسلوك ونزاهة موظفيه على أعلى مستوى من المعايير، والتي يجب ألا تقل عما يسعى «المكتب» لتحقيقه على مستوى القطاع العام سعياً لتحقيق المهمة.

وسوف يخضع ميثاق السلوك هذا للتفتيش والمعاينة .

تعريف ...

ينطبق ميثاق السلوك على المحتسب وموظفيه، والهدف من الميثاق هو توفير توجيه عام لجميع الموظفين الذين يتوقع منهم أن يؤديوا واجباتهم بأكثر قدر من النزاهة والمهنية. إنه لمن المهم أن يبذل الجميع كل جهد للتقيد بمهمة ورؤيا وقيم «المكتب» وأن يسهموا في الجهود الرامية لدعم الاهداف والغايات المقررة.

ويقوم الميثاق على عشرة مبادئ رئيسية يتعين على جميع

(٢٦) من خطاب للدكتور مارتن أوستينغ، رئيس «المعهد الدولي للمحتسب» والذي ألقاه في المؤتمر الآسيوي الثالث للمحتسب والذي انعقد في ماكاو، ٤ أيار، ١٩٩٥ .
(٢٧) أول رئيس CAO والذي عين في أواسط عام ١٩٩٩ هو ميغ تايلور، وهو محام من بابوا نيو غينيا. له خلفية دبلوماسية وعمل مع منظمة غير حكومية هي «الشفافية الدولية»، لمعرفة المزيد، استشيروا الموقع الإلكتروني: www.ifo.org/cao (٢٨) ١٩٩٨ .

أحداث أو مقابلات صحفية.

انتهاكات الميثاق والتعليمات الأخرى :

يلق المحتسب أهمية كبيرة على الامتثال التام لميثاق السلوك هذا، والمبادئ الأساسية التي تم تطوير الميثاق اعتماداً عليها، وإذا وجد أن أحد الموظفين تصرف بما يتعارض مع الميثاق «بما في ذلك قانون المحتسب، والتنظيمات والتعميمات التي ورد ذكرها في الميثاق»، وإذا وجد أن أداءه لواجباته غير مرض، أو أنه تورط في سلوك اساء إلى سمعة المكتب فإنه أو فإنها يكونان عرضة لإجراءات تأديبية.

لمهنية والممارسات الأخلاقية المتناسبة مع مهنتكم، وعليكم أن تكونوا ملتزمين ومتفانين في القيام بعمل «المكتب» وأن تبحثوا باستمرار عن وسائل لادخال تحسينات على أدائكم.

وعليكم القيام بواجباتكم ومسؤولياتكم بكل عناية، واجتهاد اهتمام وفقاً للنصوص القانونية ذات الصلة، وكذلك وفقاً للسياسات، الإجراءات، والتعليمات، والممارسات التي تصدر عن المحتسب من حين لآخر مع توجيه انتباه خاص لـ :

– الاستقامة والنزاهة.

– الدقة والالتقان وإنجاز كل شيء في وقته.

– أن تكون بنائين.

– الحياد والتجرد ونزاهة الإجراءات.

– العدالة ومبادئ العدل الطبيعي.

– المسؤولية والمهنية .

– تضارب المصالح .

– سرية المعلومات.

الملبس والسلوك :

يتوقع منكم أن تحافظوا على المعايير المهنية والسلوك المهني وأن تعملوا وفق الشكليات الخاصة بواجباتكم من حيث اللبس والمظهر.

المعلومات ، والامن والسرية :

يقوم نجاح وسلامة نظام المحتسب على ما يشعر به الجمهور من ثقة وأطمئنان، لذلك يجب الحفاظ على سرية صارمة بالنسبة للمعلومات التي تصل إلى علمكم والمتعلقة بالشكاوى والمشتكين والاستفسارات التي يتم استلامها والتحقيقات التي يتم إجراؤها، وذلك وفقاً للنصوص المتعلقة بالتكتم على المعلومات في قانون المحتسب .

تضارب المصالح:

تضارب المصالح أو التضارب المحتمل في المصالح، والذي يمكن أن يؤثر بطريقة غير ملائمة على ممارستكم المتجردة لواجباتكم، يجب الاعلان عنه في أول فرصة متاحة، وقد يتم اعفاؤكم من المشاركة الشخصية في معالجة الشكاوى.

قبول الفوائد والهدايا والمنافع :

أن طلب أو قبول الفوائد والهدايا والمنافع يخضع لاحكام التعميمات والتنظيمات الحكومية السائدة النافذة المفعول، وكقاعدة عامة، يجب الا تقبلوا اي فائدة او هدية او منفعة يمكن أن يكون لها تأثير على عملكم او يمكن أن تقود الى تضارب فعلي او ظاهري بين مصالحكم الخاصة وبين وظيفتكم الرسمية.

والقاعدة هي أن مثل هذه الاعطيات يجب أن ترفض ما لم يكن رفضها يشكل اساءة، وفي مثل هذه الحالة، ينبغي عليكم الإبلاغ عنها وأن تحاولوا الحصول على موافقة المحتسب على أن تحتفظوا بها .

تحقيقات وسائل الاعلام والتعليق العلني :

«المكتب» ملتزم بسياسة مفتوحة تتيح الوصول إلى المعلومات بواسطة وسائل الاعلام التي تخضع لنصوص سرية المعلومات، وينبغي إحالة كل التحقيقات الصحفية إلى الموظفين المختصين ما لم تكن أنت هذا الموظف المكلف بالتعامل مع التحقيقات الصحفية المتصلة بقضايا محددة.

ويجب الا تكشفوا عن المعلومات الا اذا كانت من تلك المعلومات التي تعطى للجمهور، او اذا كانت قد اصبحت معروفة بواسطة نشرها في التقارير السنوية للمكتب او بواسطة تقارير تحقيقية مجهولة المصدر، او في المجلة الشهرية OMBUDS NEWS، او من خلال

الموظفين التقيد بها، كما أنه ينص على سلوك محدد في مجالات مركزية بالنسبة لممارسة وظائف وسلطات المحتسب.

والميثاق في صيغته الحالية ليس كاملاً بأي حال من الأحوال ويجب قراءته جنباً إلى جنب مع «قانون المحتسب» ومع التوجيهات والتعليمات العامة النافذة، أو التي يتم الاعلان عنها من حين لآخر ويتعين على كل واحد من الموظفين أن يكون مطلعاً عليها جميعاً معتبراً أنها تتعلق بواجباته.

مبادئ رئيسية:

من حق الجمهور أن يرفع تظلماته إلى المحتسب طلباً للانصاف، وأنه لمن المعقول بالنسبة لهم أن يتوقعوا خدمة من نوعية عالية من المحتسب والتي تتميز بـ :

– السعي الحثيث وراء الحقيقة، بلا خوف أو محاباة.

– الرد في الوقت المناسب وبلغة بسيطة وواضحة.

– العدالة وسهولة الوصول.

– بساطة الإجراءات والكياسة.

– الاصغاء للجمهور والمنظمات بلطف واحترام.

– عدم وجود الاحكام المسبقة والتعامل والمصالح الخاصة.

– القيام بالواجبات والمسؤوليات بأمانة وحرص واجتهاد ومهارة.

– تشجيع الاستقامة في الإدارة العامة.

– تعزيز الممارسات الادارية والمبادئ الأخلاقية الجيدة.

– الاستخدام الفعال للموارد.

الامتثال للقانون والتعليمات والسياسات :

انتم ملزمون بأن تتصرفوا وفقاً لنصوص قانون المحتسب، وبأن تمتثلوا للسياسات والإجراءات والتعليمات والتفويضات الادارية والعملياتية للمكتب في ما يتعلق بالشكاوى وبالموارد البشرية، كما أنكم تخضعون أيضاً للتنظيمات والتعليمات الحكومية، التي يعتبر تطبيقها وثيق الصلة بعملية التشغيل الفعال للمكتب.

ينبغي أن يكون لديكم اطلاع كامل على قانون المحتسب، وعلى النشرات والتعليمات التي يتم الاعلان عنها من حين لآخر.

عليكم أن تنفذوا دونما ابطاء تعليمات رؤسائكم وأن تعطوا الارشاد والدعم للملائمين لمؤوسيتكم.

السلوك الشخصي:

يتوقع منكم أن تتصرفوا بطريقة مسؤولة وسوف تعتبرون مسؤولين عن تصرفاتكم وأعمالكم للواجب.

ينبغي أن تكونوا مخلصين ودمثين، ومنصفين ولطيفين تجاه الزملاء وأصحاب الشكاوى من افراد ومنظمات وأن تعاملوهم باحترام. وينبغي أن يكون سلوككم متلائماً مع مركزكم وأن تحجموا عن التصرف بطريقة قد تجلب العار أو الاحراج لـ «المكتب». وعليكم ألا تميزوا ضد أي زميل أو اصحاب الشكاوى على اساس العرق، أو الجنسية، أو الجنس، أو العمر، أو الحالة الاجتماعية، أو اللغة، أو الصحة، أو الوضع الاجتماعي، أو الديانة، أو التعليم، أو الوظيفة، أو القدرة أو المعتقدات السياسية.

و«المكتب» له الاولوية في الاستفادة من قدراتكم وجهودكم وانتباهكم. ينبغي عليكم العمل بكل قواكم من اجل تحقيق أعلى المعايير في إنجاز واجباتكم، ولا يسمح لأحد بممارسة أي عمل مدفوع الاجر بدون موافقة مسبقة.

وعليكم أن تعملوا كل ما بوسعكم لتجنب الهدر واساءة استعمال الموارد، وعليكم واجب تقديم المساعدة من اجل الحفاظ على البيئة.

السلوك المهني :

انكم تتحملون مسؤولية الحفاظ على مستوى عال من القدرة

والمقاضاة معاً.

والوقاية لم تكن مجرد سطر واحد أخير - مجرد فكرة طرأت متأخرة على بال كاتب المسودة - في القانون الذي حدّد مسؤولياتهم بل إن الوقاية (وتثقيف المجتمع وما يرافق ذلك من زيادة في الوعي كانت نشاطاً محورياً

لنموذج هونغ كونغ،

والذي غالباً ما كان

يستفيد من المعلومات

التي يتم الكشف عنها

بواسطة المحققين

الذين يتولون الجانب

التنفيذي. وقد مكّن

هذا اللجنة من تطوير

مجموعة متماسكة

ومتناسقة من

الاستراتيجيات، والتي

حققت نتائج كانت

موضع حسد

الكثيرين. أما أولئك

الذين حاولوا تقليدها

فقد فشلوا على العموم

لأنهم كانوا يفتقرون

لكل من النهج

التماسك والموارد

الضرورية لأجواز

عملهم. (٢)

ومن المهم أيضاً

أن نقيّم، ومنذ البداية،

ما إذا كانت مثل هذه

الهيئة الجديدة

ضرورية، وعلى

الأخص، ما إذا كانت

تكاليف إدارة لجنة

ممولة بشكل مناسب

يمكن أن تكون

مضمونة. ذلك أن

اللجنة ضعيفة التمويل

سيكون مصيرها

الفشل. وتقدّم بعض

الإدارات «حصّة» مما

تسترده لوكالاتها، مع

(لماذا تفشل وكالات مكافحة الفساد...)

يمكن أن تفشل وكالات مكافحة الفساد للأسباب التالية:

* ضعف الإرادة السياسية - المصالح المكتسبة

والمصالح التجارية الأخرى تمنع على القيادة.

* الافتقار للموارد - هناك نقص في تقدير كلفة

ومزايا إدارة «نظيفة» وفي حقيقة أن وكالة فعالة

تحتاج إلى تمويل مناسب.

* التدخلات السياسية - الوكالة لا يسمح لها

بالقيام بوظيفتها على نحو مستقل ولا يسمح لها

بالتحقيق مع المسؤولين في المستويات العليا من

الحكومة.

* الخوف من النتائج - إن نقص الالتزام،

والاستعداد للتأقلم مع الوضع الراهن يؤديان إلى

جعل الوكالة تفقد استقلالها ومواردها أو كليهما.

* التوقعات غير الواقعية - إن محاربة الفساد

هي عملية طويلة الأمد.

* الاعتماد المفرط على التنفيذ - القدرات

الوقائية الفعالة للوكالات لم تلق الرعاية والتشجيع

* التفاوض عن تجاهل الفرص - الاعتماد على:

* التنفيذ بعد الحدث، يجعل مستويات الفساد

تستمر بكامل قوتها.

* قوانين غير كافية - بدون وجود قوانين فعالة

وقابلة للتنفيذ تصبح الوكالة عاجزة عن الفعل.

* طغيان الماضي - تكون الوكالة الجديدة عادة

صغيرة، وتحتاج إلى توطيد أقدامها وقد تجد نفسها

تحمل عبئاً ثقيلاً بعد أن تراث الكثير من الأعمال غير

المنجزة عن وكالات تنفيذ أخرى، الأمر الذي يؤدي

إلى شل قدراتها منذ اليوم الأول.

* الإخفاق في كسب تأييد ومشاركة المجتمع -

نقص في حملات التوعية العامة... الخ.

* محاسبة غير كافية - إذا كانت الوكالة نفسها

غير عرضة للمساءلة بطرق ملائمة فإنها قد تتحول

إلى وكالة للاحقة ومحكمة متنفذة الحكومة.

* فقدان المعنويات - عندما يفقد الناس ثقتهم

في الوكالة، يفقد موظفوها معنوياتهم.

* الوكالة نفسها تصبح فاسدة...

(منقولة عن كتاب «لماذا تفشل وكالات مكافحة

الفساد» بقلم بيتراند دو سيفيل، فيينا، النمسا،

نيسان، ٢٠٠٠)

وحيث كان في الوقت نفسه يرفع تقاريره إلى المجلس التشريعي، وحيث انعكس انفصاله عن الإدارة الحكومية واستقلاليته في العمل على القوانين والممارسة.

أما بشأن ما إذا كان هذا الترتيب يصلح لأن يكون نموذجاً يحتذى بواسطة الآخرين، فإن ذلك يعتمد إلى حد كبير على ما إذا كانت هناك آليات ملائمة للمحاسبة (٤).

فمثل هذه الوكالة يمكن استعمالها هي نفسها بطريقة فاسدة بواسطة تحويلها - هي وما تمتلك من سلطات خاصة - إلى العمل ضد الخصوم السياسيين. إن استمرار النزاهة على المستويات العليا للحكومة هو بالتأكيد شيء ثمين، لكنه يجب ألا يكون أمراً مسلماً به. فالتجاوزات الأكثر سوءاً لعمليات «الفساد الكبير» يمكن أن تحدث داخل وحول مكتب الرئيس.

ووكالة مكافحة الفساد، التي توضع في مثل هذا المكان، نادراً ما تكون في موقف يسمح لها بالتعرض لكبار المسؤولين ما لم تكن مدعومة بواسطة آليات أخرى للمحاسبة. وهكذا فإن الوكالة ينبغي أن تكون مسؤولة أمام المجلس التشريعي والمحاكم مثلما هو الحال تقريباً مع المحتسب. وفي هونغ كونغ، تقوم لجان المواطنين الاستشارية بمراقبة العمل اليومي للجنة المستقلة لمكافحة الفساد (ICAC) وهو ما يزيد من الثقة العامة بالمؤسسة.

وضع مفاهيم لنظام وكالة مكافحة الفساد

لكي تعمل بنجاح، يجب أن تمتلك وكالة مكافحة الفساد ما يلي:

- * دعم سياسي قوي على أعلى المستويات في الحكومة.
- * موارد كافية للقيام بالمهمة. (٥)
- * استقلال سياسي وعملياتي للتحقيق حتى مع أعلى المستويات في الحكومة.

* سلطات كافية للوصول إلى الوثائق واستجواب الشهود.

* قوانين «صديق المستخدم» بما في ذلك تشريعات تجرم «الإثراء غير القانوني».

* قيادة تعتبر بأنها على درجة عالية من النزاهة. (٦)

ومن المهم أيضاً أن تكون السلطات الخاصة بالمنوطة لأي وكالة لمكافحة الفساد مطابقة للمعايير العالمية لحقوق الإنسان وأن تعمل الوكالة نفسها طبقاً للقانون وأن تكون مسؤولة أمام المحاكم. وعند وضع مقاييس لإقامة وكالة لمكافحة الفساد، يجب أن تسأل الحكومة

(٤) بدأت هونغ كونغ بمزايا غير عادية. فقد كان حاكمها ورئيس وزرائها وأفراد، وبالتالي فإنه لم يكن ذلك الشخص الذي له روابط أسرية أو تاريخ أسري في المستعمرة آنذاك. وقد حصل على راتب تقاعدي محترم ومكانة مرموقة عند التقاعد. لذلك فإنه كان يعيش بمعزل عن معظم الضغوط التي يمكن أن يتعرض لها مواطن محلي.

وفي الوقت الذي تأسست فيه اللجنة كانت هونغ كونغ قد باتت تمتلك نظاماً قضائياً يعمل بشكل جيد، ويحفظ سيادة القانون ويقدم خدمة قضائية يمكن الركون إليها لاستخدام قواعد المنطق والعدالة في إجراء المحاكمات بطريقة مهنية (تمت في وقت لاحق محاكمة وسجن رئيس الثيابات العامة عندما خرج من الخط).

(٥) بعض الوكالات فشلت في أن تبدأ عملها بسبب رفض توفير موارد كافية لها (٦) يمكن أن ينصّ التشريع على أن يتم تعيين رئيس الوكالة بواسطة زعماء الأحزاب السياسية الحاكمة والمعارضة، أو بنفس الطريقة تقاضي محكمة كبير، ويمكن أن ينصّ أيضاً على أن تتم المصادقة على التعيينات بواسطة البرلمان أو المجلس التشريعي.

(٧) كشفت المناقشات مع كبار الأعضاء في «مكتب الوقاية من الفساد» (١٩٩٥-٩٨) عن أنه عندما كان الراحل جوليوس نيريري رئيساً، كان مكتب الوقاية من الفساد يعمل بشكل فعال. كان الرئيس شخصياً يتابع التقارير وكان يمتلك السلطة الأدبية لكي يطلب من قادة آخرين أن يلتزموا بسلوك أخلاقي.

لكن في عهد خليفة نيريري، أصبحت هذه التقارير تعامل بإهمال واستشري الفساد. وبحلول الوقت الذي انتخب فيه بنيامين مكايا رئيساً ثالثاً للبلاد، كان المكتب ومؤسسات أخرى كثيرة قد تدرّت أحوالها.

نفسها عما إذا كانت تقوم بخلق شيء يمكن أن يكون مقبولاً لها فيما لو كانت حزب معارضة. وفي أغلب الأحيان يتغير الجواب تبعاً للزاوية التي ينظر بها كل طرف إلى المسألة. لذلك ينبغي أن تبحث عن صيغة تبدو منصفة وعملية بالنسبة للجميع، سواء داخل الحكومة أو خارجها. وفوق كل شيء، ينبغي أن يكون هناك توزيع ملائم لسلطات التحقيق وإقامة الدعاوى، وأحياناً ما هو أهم من كل ذلك، وهو الوقاية.

(مكتب المساءة الوطني في باكستان يأخذ حصّة مما يتم استرداده من مال)

سوف يحصل مكتب المساءة الوطني في باكستان (NAB) على حصّة سخية من أي أموال يتم استردادها نتيجة لجهوده. وسوف يحصل المكتب على نسب مئوية مختلفة من الأموال المستردة بعد أن تم تحديد خمس فئات مختلفة لهذه الغاية.

فهو سوف يأخذ ثلاثة بالمائة كخدمات ومكافأة على الأموال المستردة من المخلفين عن دفع القروض. وفي حال استرداد قروض كان قد تم شطبها بواسطة البنوك، فسوف تحصل المنظمة على ٢٠ بالمائة من المبلغ المسترد. وعندما يساعد المكتب في استرداد ضرائب معروفة فسوف يحصل على ١٠ بالمائة منها. وأما في حال استرداد ضرائب تم التهرب من دفعها، فسوف يحصل (NAB) على ٣٠ بالمائة منها.

أما المال المسترد من موظفين حكوميين حصلوا عليه بطرق غير مشروعة فإن حصّة المكتب سوف تبلغ ٢٥ بالمائة من إجمالي المبلغ المسترد. (Dawn News Service ٧/٢٠٠٠)

في باكستان (NAB) على حصّة سخية من أي أموال يتم استردادها نتيجة لجهوده. وسوف يحصل المكتب على نسب مئوية مختلفة من الأموال المستردة بعد أن تم تحديد خمس فئات مختلفة لهذه الغاية.

فهو سوف يأخذ ثلاثة بالمائة كخدمات ومكافأة على الأموال المستردة من المخلفين عن دفع القروض. وفي حال استرداد قروض كان قد تم شطبها بواسطة البنوك، فسوف تحصل المنظمة على ٢٠ بالمائة من المبلغ المسترد. وعندما يساعد المكتب في استرداد ضرائب معروفة فسوف يحصل على ١٠ بالمائة منها.

وأما في حال استرداد ضرائب تم التهرب من دفعها، فسوف يحصل (NAB) على ٣٠ بالمائة منها. أما المال المسترد من موظفين حكوميين حصلوا عليه بطرق غير مشروعة فإن حصّة المكتب سوف تبلغ ٢٥ بالمائة من إجمالي المبلغ المسترد.

(Dawn News Service ٧/٢٠٠٠)

* لجنة مكافحة الفساد لا تستطيع أن تكون مستقلة إذا خضعت للتوجيهات

السياسية وإذا استخدمت كسلاح لمهاجمة النقاد.

* الوكالة نفسها يمكن أن تصبح وكالة للابتزاز والفساد.

تعيين رئيس وكالة مكافحة الفساد

إن شكل واستقلال وكالة أو لجنة مكافحة الفساد يتقرّران منذ البداية بواسطة الطريقة التي يتم بها تعيين أو عزل شاغل منصب الرئيس، فإذا كانت آلية التعيين تضمن تأييداً بالأجما ع للشخص المعين من خلال البرلمان لا من خلال الحكومة، وإذا كانت هناك آلية للمحاسبة خارج الحكومة (مثلاً لجنة برلمانية مختارة تمثل فيها كل الأحزاب الرئيسية) فإن المجال لإساءة الاستعمال أو النشاطات الحزبية يمكن تقليصه إلى الحد الأدنى.

إن أحد العيوب في الكثير من الخطط التشريعية يتمثل في منح الرئيس (أو أي شخصية سياسية) قدراً كبيراً من السيطرة على مسألة التعيين في وكالة مكافحة الفساد أو على عملياتها. فالرئيس هو رأس السلطة التنفيذية، وأعضاء السلطة التنفيذية يمكن أن يستسلموا أيضاً للأغراءات.

وهذا من شأنه أن يضع الرئيس في وضع صعب للغاية عندما يتعين عليه أن يقرّر ما إذا كان سيقاضي معاونيه السياسيين المقربين. وعلى سبيل المثال، فإن التشريعات في تنزانيا تنص على رفع جميع التقارير إلى الرئيس سرّاً، ونتيجة لذلك فإن النظام الترناني لمكافحة الفساد لم يعمل بطريقة فعالة ولم يكن له تأثير حقيقي وفقد ثقة الجمهور تماماً. (٧) ومقابل ذلك، أكدت استطلاعات الرأي في هونغ كونغ على مرّ السنين بأن نسبة الثقة في اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد (ICAC) بين السكان تراوحت بين ٩٨ و٩٩ بالمائة - أي أعلى من نسبة الثقة بأي دائرة من نواثر الحكومة.

الفصل الحادي عشر

الوكالات المستقلة لمكافحة الفساد

الفساد

(هناك العديد من وسائل الحماية ضد الإغراءات، لكن أكثرها

نجاحة هو الجبن)

مارك توين، اتباع خط الاستواء، ١٨٩٧

بينما يعمل الفاسد على تحسين وسائله، ويكتسب المزيد من الحنكة، تصبح الوكالات أو الأجهزة التقليدية لتنفيذ القانون أقل مقدرة على اكتشاف وملاحقة قضايا الفساد المعقدة. علاوة على ذلك، ففي نظام يستوطن فيه الفساد، فإن الآليات التقليدية لتنفيذ القانون ربما تقوم هي نفسها بحماية المسؤولين الفاسدين.

في السنوات الأخيرة، حاولت الحكومات دعم الجهود الرامية لاكتشاف الفساد (أو على الأقل أن تخلق الانطباع بأنها تعزز القيام بذلك) من خلال إيجاد لجان أو وكالات «مستقلة» لمكافحة الفساد (١). والواقع أن هذه المؤسسة أصبحت موضوعة دارجة. ولكن هل هي فعالة؟ وهل يمكن أن تكون فعالة؟

ومن الممكن، بالطبع، ضمّ هذه الوكالة إلى مكتب المحتسب التقليدي (مثلما هو الحال في أوغندا وياپوا ونيو غينيا). وسوف يجادل آخرون بأن هناك اختلافاً واضحاً بين الإثنين: فالمحتسب وجد من أجل تشجيع النزاهة الإدارية، وأفضل طريقة لتحقيق ذلك هي كسب ثقة البيروقراطية. أما الوكالة أو اللجنة المكلفة أيضاً بالتحقيق مع الموظفين الحكوميين ومقاضاتهم فمن المرجح أن تكون باعثة على الخوف أكثر مما تبعث على الثقة.

ومن المهم أن نفهم منذ البداية السبب الذي جعل نموذج هونغ كونغ يثبت فعاليته. لقد حدث ذلك ليس فقط بسبب نوعية وتصميم موظفيه، ولا بسبب المنظومة القانونية الرائعة التي سهلت عملهم، بل أيضاً لأن اللجنة كانت تعتمد في تأدية وظائفها على مفاهيم الوقاية

(١) «النموذج» المعتاد هو اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد في هونغ كونغ، ولا يقتصر عمل هذه اللجنة على تلقي اتهامات بالفساد والتحقيق فيها (ولكن ليس ملاحقتها قضائياً)، ولكنها تقوم أيضاً بحملات توعية عامة، ويتدقيق حسابات الانظمة الإدارية للدوائر والوكالات الحكومية، من منظور مكافحة الفساد.

(٢) زامبيا مثلاً.

(٣) تشريع سنغافورة تجنّب في «أفضل الممارسات» في نسخة الإنترنت من هذا الكتاب المرجعي www.transparency.org

لذلك من المهم أن تعترف إجراءات التعيين بأن مهمة شاغل منصب الرئاسة هي أن يقوم بمراقبة السلطة التنفيذية، وعلى الأخص الحزب السياسي الذي يتولى السلطة، فإذا كانت السلطة التنفيذية أو حتى الحزب الحاكم يمثلون حرية التصرف في إجراء التعيين فستكون هناك خسارة فورية في الفاعلية العملية والثقة العامة. وفي أحسن الأحوال، فإن المعنيين سوف يواجهون خطر أن يُنظر إليهم باعتبارهم مؤيدين للحكومة أو للحزب ممن تم انتقاؤهم بعناية والذين يمكن الركون إليهم بالأمر يكونوا مصدر إزعاج. وفي أسوأ الأحوال فإنه سينظر إليهم على أنهم «شلة» الحزب أو الحكومة.

والخلاصة أن إجراءات التعيين يجب أن تتم بمشاركة شريحة أوسع من الفعاليات السياسية عدا أولئك الذين في السلطة.

إن إجراءات التعيين سوف تتباين من حيث التفاصيل من بلد لآخر، لكن ينبغي في جميع الحالات أن تواجه مسألة ما إذا كانت الآلية المقترحة تعزل عملية التعيين عن المؤثرات بشكل كاف، ويجب أن تكون هذه الإجراءات ملائمة بحيث يصبح من المرجح تعيين شخص مستقل معروف بنزاهته، وبحيث يتمتع مثل هذا الشخص بحماية كافية أثناء وجوده في المنصب.

وينبغي أن يحصل شاغل المنصب أيضاً على الحقوق نفسها المتعلقة بفترة تسلمه الوظيفة، مثل تلك التي يتمتع بها كبار القضاة، ويجب ألا يحدث العزل من الوظيفة أبداً بناءً على أهواء السلطات القائمة، بل ينبغي أن يتم ذلك بناءً على إجراءات مقررّة ومفتوحة فقط، وألا يحدث ذلك إلا بسبب عدم القدرة على القيام بالوظيفة أو بسبب سوء السلوك فقط.

الضوابط والزواجر في تصميم الإطار

كذلك فإنه يجدر بنا أن نتأمل ملياً في ما إذا كان ينبغي أن ينصّ النظام على إجراءات للتعامل مع وضع نظري تعثر فيه لجنة مكافحة الفساد على أدلة إلى أن رئيس البلاد ربما يكون قد تصرف بطريقة فاسدة. ومع أن احتمال حدوث شيء كهذا ربما يكون بعيداً، إلا أنه يتعين على المشرّعين أن يتطلّعون بأنظارهم إلى احتمالات لا يمكن التنبؤ بها. وعليهم أن يفكروا ملياً في الشكوك التي سوف تثار الرأي العام إذا ما رأى الناس أن الرئيس يقف خارج نطاق السلطة الفعلية للوكالة.

وما هو أهم من ذلك هو أن وجود نصّ خاص بهذا الشأن سوف يبعث بإشارة قوية جداً إلى الجمهور مفادها أن الحكومة والبرلمان جادان بشأن مجابهة الفساد وبأن لا أحد مستثنى من حكم القانون. وكان هناك من رأى بأن الناحية الخاصة بالعلاقات العامة في هذا

(٨) في نيجيريا وخلال حقبة الدكتاتورية العسكرية التي انتهت مؤخراً، اعتبر أعضاء المحكمة العليا أنفسهم غير مؤهلين للنظر في استئناف قذمة الزعيم السياسي آبيولا. وكان آبيولا مرشحاً في انتخابات الرئاسة عام ١٩٩٢، ويسود الاعتقاد على نطاق واسع بأنه كان سيفوز في هذه الانتخابات التي أجريت بطريقة ديمقراطية، وتم إيجاضها بواسطة النظام العسكري قبل إعلان النتائج، وأعلن القضاة عدم أهليتهم على أساس أنهم كانوا قد رفعوا دعوى ضد إحدى صحف آبيولا بتهمة القذف والافتراء.

ونتيجة لذلك، أصبحت المحكمة تفتقر للنصاب القانوني اللازم للاستماع إلى القضية، وأخفق الحكم العسكري في إجراء التعيينات القضائية الضرورية للبت في دعوى آبيولا وتوفي آبيولا في السجن في تموز ١٩٩٨، بدون أن يكون قد تم النظر في استئنافه.

(٩) الجزء هـ (٢)

(١٠) جرت مناقشة هذه المواضيع بواسطة ١٢٠ من أعضاء البرلمان في مالاوي أثناء ورشة عمل في زامبيا في تشرين الأول ١٩٩٥، حيث كان الرأي السائد هو أن مثل هذا المكتب «يخص» المجلس التشريعي، وأنه كلما قل تدخل السلطة التنفيذية (والذي يفترض أنه سيراقيها) في التعيينات والعزل وعمليات المكتب، كلما كان ذلك أفضل.

(١١) مثلاً، زامبيا وتنزانيا وأوغندا (قبل حكم موسوفيني).

بهارت علاقة العمل بعد تغيير الوزير عام ١٩٩٩.

إن العلاقة بين لجنة مكافحة الفساد ورئيس النيابة العامة (DPI) هي أيضاً علاقة هامة جداً. فما الفائدة من الدليل أو البينة إذا لم يكن من الممكن مقاضاة المشتبه به؟

وبشكل عام، فإن رئيس النيابة العامة هو، حسب الدستور، شرف الوحيد على كل المحاكمات، وهو مخوّل بالتدخل في أي دعوى جنائية قد ترفع بواسطة أي شخص آخر أو سلطة أخرى. لكن لدي قيامة بتقييم استقلال وكالة مكافحة الفساد وفعاليتها المحتملة، يؤثر السؤال بشأن ما إذا كان رئيس النيابة العامة يتمتع بموجب الدستور، باستقلال كاف لاستخدام سلطته التقديرية في اتخاذ إجراءات جنائية من أجل ضمان الحد من التدخلات السياسية بعد أن تكون التحقيقات بواسطة الوكالة قد اكتملت.

كما أن علاقة الوكالة مع الجمهور تلعب دوراً هاماً في نجاحها. فبعض الوكالات، مثل اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد في هونغ كونغ والتي حققت نجاحاً كبيراً، أقامت ترتيبات رسمية تضمن مشاركة الجمهور في صياغة السياسة، وبواسطة النصّ على مثل هذا الترتيب، والذي يمكن أن يأخذ شكل لجنة يترأسها وزير العدل. فإن نظام مكافحة الفساد يشجع على المساءلة العامة. كما أن العلاقة مع الجمهور مهمة أيضاً في وضع الأسس لوظيفة «الوقاية» التي تقوم بها لجنة مكافحة الفساد.

ويجب أن ينصّ هذا النظام على إشراك طائفة واسعة من الناس والمصالح في صياغة سياسات وقائية وتنفيذها. وبهذه الطريقة يصبح مختلف المعنيين بالأمور مشاركين في عملية الوقاية، كما أن مؤسساتهم - سواء في إطار الحكومة أو القطاع الخاص - يمكن تعبئتها وحشدتها دعماً لجهود الوكالة. والعامل المهم الآخر، هو كيف تستطيع الوكالة، على أرض الممارسة، تغيير الممارسات الفاسدة من دون توسيع سلطاتها إلى ما هو أبعد من التفويض الممنوح لها لتشمل التنفيذ.

وإنه لأمر مضلل أن نعتقد بأن جميع التوصيات الصادرة عن وكالة أو لجنة ستكون دائماً مناسبة وعملية. لذلك قد نحصل على نتائج عكسية إذا نحن أعطينا الوكالة السلطة لكي تطلب إجراء تغييرات محدّدة. وقد يكون من الأفضل أن يقوم المسؤول عن الإدارة الحكومية بتوجيه الدوائر لكي تتعاون مع اللجنة أو الوكالة، وأن تقوم الوكالة بالاجتماع مع المسؤولين في دائرة معينة من أجل إحداث تغييرات عملية ومقبولة على النظام قيد المراجعة.

وبعد ذلك، فإن الحلول التي يتم استنباطها معاً ينبغي وضعها موضع التطبيق بواسطة الدائرة. وإذا لم يحدث ذلك، يصبح لزاماً على الدائرة أن تقدّم تفسيراً لكل من رئيس الإدارة الحكومية وللوكالة. فقد يكون هناك، مثلاً بعض التغيير في الشروط بحيث لا يعود من المناسب إجراء الإصلاح الموصى به.

ومع ذلك، فقد وجدت بعض البلدان بأن الجهاز الحكومي يمكن أن يتجاهل توصيات هيئة مكافحة الفساد. فما العمل في هذه الحالة؟ هل من الممكن استخدام البرلمان، ربما من خلال التقرير السنوي لوكالة أو غير ذلك، كمنبر لاستجواب الدوائر التي تتقاعس عن التعاون ومحاسبتها عن أي تقصير كهذا في تنقيح وتهذيب لممارسات الرديئة؟

والعامل المهم الآخر الذي يجب أن نتأمل فيه لدى إقامة منظومة قانونية للجنة أو وكالة مكافحة الفساد هو ضرورة إعطائها سلطات

(١٢) الجزء ١٨ - أ، من قانون اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد في هونغ كونغ

كافية للوصول إلى الوثائق واستجواب الشهود. ففي بعض البلدان، تُبذل جهود لتقييد حرية الوكالة في الوصول إلى المعلومات لكن ليس هناك من سبب، لا من ناحية نظرية أو عملية، يجعل الوكالة غير قادرة على التمتع، مثلاً، بحال المحتسب، بكافة حقوق موظفي تنفيذ القانون وبكامل الحق في الوصول إلى وثائق الحكومة والموظفين الحكوميين.

هل ينبغي أن يكون القانون الجديد بأثر رجعي؟

تُقام لجنة مكافحة الفساد في العادة في وضع يكون فيه الفساد قد خرج عن حدود السيطرة. هناك عدد كبير من القضايا المعلقة التي تتطلب العناية والاهتمام. وسيكون هناك في الوقت نفسه حاجة ملحة للأصلاحات في مجال الممارسات والإجراءات الرسمية. وسيكون هناك أيضاً جمهور متشكك، وغير متأكد أو واثق مما إذا كانت إجراءات مكافحة الفساد صادقة ومخلصة. في مثل هذه الظروف، من السهل بالنسبة لوكالة جديدة أن تغرق في خضم القضايا القديمة، وأن تبدو للناس وبسرعة مجرد هيئة أخرى غير فعالة وغير مؤثرة فكيف يمكن نقادي مثل هذه الأخطار؟

بدايةً، سيكون من المفيد على العموم أن تنصّ المنظومة التشريعية على أن الوكالة أو اللجنة الجديدة سوف تركز اهتمامها على المستقبل، عوضاً عن أن تكون مرعومة على التعامل ربما مع عدد كبير من القضايا المتراكمة الموروثة عن دوائر الشرطة والتي قد تنقل كاهلها. فمثل هذا الوضع المرهق قد يجعل الوكالة الجديدة تغرق بسرعة تحت الأعباء الثقيلة لالتزامات التنفيذ على حساب مهمات رئيسية أخرى خاصة بالوقاية والاحتواء.

وقد تغلبت اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد (ICAC) في هونغ كونغ، والتي نالت الاعتراف بها كواحدة من أنجح هيئات مكافحة الفساد التي أنشئت حتى الآن، تغلبت على هذه المشكلة من خلال تشريع نصّ على أن:

على الرغم مما ورد في الجزء ١٢ (الولاية القضائية)، فإن المفوض لن يقوم بأي إجراء بمقتضى الفقرات (١) و (ب) و (ج) من ذلك الجزء، والمتعلقة بالأفعال الإجرامية المزعومة أو المشتبه بها والتي ارتكبت قبل الأول من كانون الثاني عام ١٩٧٧ باستثناء ما يتعلق بـ: (أ) أشخاص ليسوا في هونغ كونغ أو الذين صدرت بحقهم مذكرة توقيف كانت قائمة بتاريخ ٥ تشرين الثاني ١٩٧٧ (ب) أي شخص كان قد استجوب بواسطة ضابط ووجهت له اتهامات بأنه ارتكب جرماً و (ج) أي جرم يعتبره الحاكم شأننا بما يسوّغ اتخاذ إجراء. (١٢)

وبترك هذا التشريع الجرائم القائمة لكي يتم التعامل معها بالطريقة العادية (بواسطة الشرطة) وطبقاً للقوانين الحالية. لكنه يسمح أيضاً بشيء من المرونة في ما يتعلق بتلك القضايا التي وقعت في الماضي، لكن رئيس الحكومة يعتبر أن من الأهمية بمكان بالنسبة للمصلحة العامة أن يتم التحقق منها بواسطة اللجنة.

إن تضمين هذا النوع من النصوص القانونية في المنظومة التشريعية من شأنه أن يساعد اللجنة على أن تبدأ «بداية جديدة» وأن تهدئ من أي مخاوف ممكنة من احتمال حدوث حملة مطاردة ضد أشخاص بسبب علاقاتهم بأحداث وقعت في الماضي. كما أنها تجعل مسألة تناسي الماضي برمته مسألة مستساغة أكثر.

تجميد الأرصدة والممتلكات، مصادرة وثائق

السفر، حماية المخبرين، الامتياز المهني

من المهم أن تتمتع لجنة أو وكالة مكافحة الفساد بالصلاحيات لتجميد تلك الأرصدة والممتلكات التي تشبه بشكل معقول بأنها يتم الاحتفاظ بها نيابة عن أناس يخضعون للتحقيق. وينبغي أن تكون اللجنة قادرة على القيام بذلك قبيل الحصول على أمر من المحكمة عندما تكون السرعة أمراً جوهرياً. وبدون هذه الصلاحية فإن المصرفيين سيقومون ببساطة بتحويل الأموال إلكترونياً في غضون دقائق. وينبغي أن يكون هنالك أيضاً حق مقابل برفع التماس إلى المحكمة العليا عندما يشعر طرف ثالث بالظلم.

كما أنه من المعتاد أيضاً أن تتمتع الوكالة بصلاحيات مصادرة وحجز وثائق السفر من أجل منع شخص ما من الهرب من البلاد وربما تستطيع أن تفعل ذلك في الحالات الطارئة حتى بدون انتظار أمر من المحكمة.

وهناك حاجة لذلك

بسبب أن صلاحيات الوكالة في التوقيف تبرز بشكل عام فقط عندما يكون هنالك سبب معقول للاعتقاد بأن جرمًا قد ارتكب. ومن المؤلف أيضاً أن تمتلك الوكالة السلطة لحماية المخبرين وفي بعض الحالات، قد يكون المخبرون من صغار المسؤولين الحكوميين

الذين يشكون من النشاطات الفاسدة لرؤسائهم (ولا يتوقع من هؤلاء أن يشتكوا إذا كان من شأن ذلك أن يعرضهم لخطر فقد وظائفهم أو لأي شكل آخر من أشكال المضايقة).

ولا يكفي أن تتوفر حماية تشريعية فقط للمخبرين. بل ينبغي أيضاً أن تتوفر حماية مادية - وأن تتوسع عند الضرورة لتشمل توفير بيوت آمنة، وفي الحالات الاستثنائية، توفير ملاذات في بلدان أجنبية.

وفي سياق حماية المخبرين فإن النصوص المتعلقة بالموضوع في تشريعات بوتسوانا تنص على ما يلي:

(١) في أي محاكمة تتعلق بجرم بموجب القسم الرابع، يجب عدم إكراه الشاهد على الكشف عن إسم أو عنوان أي مخبر، أو أن يذكر أي شيء قد يقود إلى اكتشافه.

(٢) عندما تكون هناك أي كتب أو وثائق أو أوراق بادية للعيان (تحتوي على اسمه - الخ) يتعين على المحكمة أن تأمر بإخفاء تلك المقاطع أو طمسها بقدر ما يكون ذلك ضرورياً....

(٣) إذا اقتنعت المحكمة في أي دعوى كهذه، وبعد إجراء تحريات كاملة حول القضية بأن المخبر أدلى ببيان يتصل بالقضية وهو يعرف

(١٢) قانون الفساد والجرائم الاقتصادية لعام ١٩٩٤. والقانون موجود في قسم «أفضل الممارسات» في نسخة الإنترنت من هذا الكتاب المرجعي.

أو يعتقد بأنه كاذب، أو أنه لم يكن يعتقد بأنه صحيح، أو إذا وجد المحكمة في أي دعوى أخرى بأنها لا تستطيع أن تكون منصفة تماماً إزاء الفرقاء بدون الكشف عن اسم المخبر... فإنه يتعين على المحكمة أن تسمح بإجراء تحقيق وأن تطالب بالكشف الكامل (١٣).

وينبغي أن يضمن التشريع بأن يكون المحامون والمحاسبون ومدققوا الحسابات ملزومون بالكشف عن معلومات معنية عن شؤون زبائنهم على الرغم من حصانتهم المهنية.

مراقبة أرصدة وممتلكات ودخول صانعي القرار

في القطاع العام

إحدى الوسائل المفيدة في الوقاية من الفساد، وهي الغاية الرئيسية لأي لجنة أو وكالة، هي وجود نظام مدروس جيداً ومحصور ضمن نطاق محدود وفعال من أجل مراقبة أرصدة وممتلكات ودخول وديون وطراز الحياة لأشخاص معينين من صانعي القرار والمسؤولين الحكوميين. ولدى وضع هذا النظام ينبغي إيلاء عناية خاصة لاحترام الجوانب المشروعة لحق الخصوصية الشخصية.

وينبغي تطبيق المراقبة على أولئك الذين يحتلون مناصب تجعلهم يتعاملون مع الجمهور، أو الذين يحتلون مواقع مناسبة، تمكنهم من انتزاع الرشاوات، مثلاً في مجال تقدير وتحصيل العائدات وممارسة السلطات التقديرية. ونظراً لأن مثل هذا النظام ينبغي تطبيقه بفعالية، فإنه يجب أن يقرّر ما إذا كان على الوكالة أن تتحمل مسؤولية القيام بالكشف عشوائياً على عائدات ضريبة الدخل الخاصة بالمسؤولين الذين تجري مراقبة دخولهم.

إن أي نصوص تتعلق بسرية الضرائب يجب ألا تقتصر على ممارسة سلطة البحث والتحقيق، لكن الآراء قد تختلف بشأن ما إذا كان التفويض بإجراء التفتيش ينبغي أن يأتي من المحكمة أو أن يُعطى ببساطة للمحقق بواسطة رئيس الوكالة أو اللجنة. وإذا كان يجب على الآخرين أن يتولوا مسؤولية عمليات المراقبة فيجب أن تحصل الوكالة على حق الوصول في الوقت المناسب إلى ما يتم الكشف عنه.

ويأمل الكثيرون بأن يتمكنوا من استعمال المراقبة كمانع ضد الحصول على ثروة بطريقة غير مشروعة. لكن نجاعة هذه الطريقة لا تزال بحاجة إلى إثبات. إن إقامة منظومة قانونية تتم بموجبها مقاضاة الأشخاص الذين يقدمون إفصاحات مالية غير صحيحة لا تكون فعالة حقاً إلا إذا تم بعد ذلك تقديم هؤلاء للمحكمة لكي تأمر بمصادرة الأملاك التي لم يفصحوا عنها. إن القيمة الرئيسية للإفصاحات هي أنها يمكن أن تبين تضارب المصالح الفعلي والممكن.

الفساد في مجال المشتريات الحكومية

إن استخدام «العمولات» التي تدفع لوكلاء محليين هي مصدر الفساد الأكثر شيوعاً في العمليات التجارية الدولية. وهذه الممارسة لا تهدد سلامة عملية صنع القرار فحسب، بل وتضيف أعباء جديدة إلى المديونية الوطنية. فهؤلاء الذين يتلقون العمولات لا يدفعون سوى القليل من ضريبة الدخل أو لا شيء على الإطلاق وهكذا فإن الجمهور يخسر في الحالات الثلاث.

لذلك فإن التشريع الذي تقام بموجبه لجنة أو وكالة مكافحة الفساد، يمكن أن يلزم أولئك الذي يتقدمون للحصول على عقود

بلاد يتفشى فيها الفساد وتؤاقة لوضع الماضي وراعا، فإن هذا النهج يمكن أن يكون له قيمة من حيث أنه يكشف للجمهور أنماطاً من الممارسات الفاسدة بما قد يؤدي إلى وقفها.

فإذا كان يتوجب عدم إقامة دعاوى قضائية لاحقاً (بالطبع، بشرط أن تكون عمليات الكشف التي جرت آمنة وكاملة) فإن هذا النهج قد يعمل كطريقة لإلحاق العار بأولئك الذين ارتكبوا أخطاء في الماضي وكوسيلة لتسليط الضوء على ممارسات ليست مقبولة وبالتالي يتعين تغييرها.

بضع كلمات تحذيرية

إننا لا نستطيع أن نتوقع من وكالة لمكافحة الفساد أن تحارب الفساد في البلاد اعتماداً على نفسها فقط. بل يجب أن تحظى بدعم كل قطاع من قطاعات المجتمع بما في ذلك القطاع العام. فالدوائر الحكومية والوكالات الرسمية الأخرى، بما في ذلك الشرطة ينبغي أن توفر مساعدة ملائمة. ويتعين على الوكالة أو اللجنة أن تناضل بقوة وعزيمة وبطريقة منسقة على ثلاث جبهات هي الوقاية والمقاضاة وتثقيف المجتمع. ويتعين عليها العمل على الفوز بتأييد المجتمع المدني والقطاع الخاص وتحويلهما إلى حلفاء. ومن الممكن أن نتوقع من موظفي الوكالة أن يعملوا تدريجياً على تطوير مهارات تحقيقية متخصصة والتي تعتبر ضرورية لتعقب المكاسب غير المشروعة الناجمة عن الفساد. وعلى سبيل المثال، فقد تمت مراقبة مسؤول حكومي كبير، والذي كان محط ادعاءات بالفساد، بواسطة محققين من وكالة مكافحة الفساد في بلاده فيما كان في عطلة خارج البلاد مع أسرته.

وأثناء وجوده في الخارج، أنفق المسؤول مبالغ كبيرة من المال على شراء ملابس ومجوهرات غالية الثمن وابتاع مسكناً باسم أحد أقاربه. واستخدم بطاقة إئتمان صادرة عن بنك أجنبي. وقام المحققون باقتفاء أثر رصيد الحساب أو المبلغ الباقي من المال غير المشروع عن طريق البنك الذي أصدر بطاقات الائتمان (١٦). وفي هذا الخصوص فإن الاهتمام بالحصول على تعاون وكالات مكافحة الفساد الأجنبية يمكن أن يكون بالغ الأهمية.

ويتوجب إيلاء عناية خاصة لإجراءات التعيين ولضمان الأمن الوظيفي لأولئك الذين يشغلون المناصب العليا في الوكالة. وذلك لكي نضمن بأن يتم شغل هذه المراكز فقط بواسطة أولئك الذين يتمتعون بثقة عامة واسعة. وأكثر من ذلك، فإنه يتوجب توجيه اهتمام خاص لمراقبة أداء الموظفين على كل المستويات داخل الوكالة. لكن ومثلما لووكالة مكافحة الفساد أن تكون عرضة للتأثر بأولئك الذين يحتلون المناصب العليا في الحكومة. كذلك فإنها يمكن أن تستخدم كسلاح للملاحقة الخصوم السياسيين. وحتى عندما يكون استقلال المكتب موضع احترام وعندما تكون الوكالة قادرة على العمل بحرية، فإنها تظل مع ذلك تقف على أرض شديدة الوعورة. وعلينا أن نمتلك الكثير من سعة الخيال لمعرفة كيف يمكن أن نجعل هيئة قوية ومستقلة لمكافحة الفساد تخضع هي نفسها للمحاسبة، وكيف يمكن أن نقلّص الفساد داخلها إلى أدنى حد ممكن.

وإحدى الطرق التي حققت نجاحاً في هونغ كونغ هي تأسيس لجان للإشراف على جميع مناحي عمل الوكالة (بمشاركة أناس من خارج الوكالة، بما في ذلك المجتمع المدني والقطاع الخاص).

كومية - ووكلائهم المحليين وغير المحليين- بأن يكشفوا بالكامل جميع العمولات ومكافئات الإنجاز التي دفعت لهم في ما يتعلق رضهم وأن يقدموا، عندما يطلب منهم ذلك، تفاصيل كاملة عن خدمات التي قدمت لهم مقابل هذه العمولات. وعمليات الكشف هذه غي القيام بها عند الدخول في المزايدة، ومرة أخرى بعد ستة شهر من اكتمال العقد أو التخلي عنه (١٤).

الشركات الأجنبية

غالباً ما تعتبر الشركات الأجنبية نفسها مستثناة من القوانين المحلية، مدركة بأنها بعيدة عن متناول السلطات وحرّة في أن تنتهك القانون الجنائي بواسطة دفع رشوات لمسؤولين حكوميين. وهذا الوضع يمكن حله، جزئياً على الأقل، بواسطة إضافة نص استدراكي إلى القانون. ومثل هذا النص يمكن أن ينص على أنه عندما يتوفر لدى الوكالة دليل يثبت، بناء على موازنة الاحتمالات، بأن مثل هذه الشركة، أو فرعها، قد ارتكبت مخالفة للقانون، عندئذ تستطيع الوكالة أن تطلب من المحكمة إصدار أمر باستثناء تلك الشركة أو مديرها وكل الشركات الأخرى المرتبطة معها من القيام بأي عمل تجاري مع الحكومة لفترة زمنية تقررّها المحكمة.

جلسات الاستماع العامة

اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد في نيوزاوث ويلز (استراليا) وهي إحدى الوكالات القيادية في العالم في مجال مكافحة الفساد، كانت وعلى مدى سنوات قد فوّضت بعقد جلسات استماع عامة. وفي هذه المناسبات، كان يتم استدعاء الشهود للأداء بشهاداتهم. ومع أن هذه الشهادات لا يمكن استخدامها ضدهم في دعاوى جنائية، إلا أن جلسات الاستماع توفر فرصة لتتوير فكر الجمهور بشأن ما الذي يدور من حوله بالضبط. وعندما يتم بهذه الطريقة فضح أنماط السلوك غير المشروعة والمثيرة للشكوك، فإنه من المعقول أن نتوقع من المتورطين أن يخلّوا ويجدوا أنفسهم مكروهين على تغيير طرقهم. فقد أدت تحقيقات بشأن إساءة استعمال امتيازات السفر بواسطة أعضاء منتخبين في المجلس التشريعي في الولاية إلى وضوح أكبر في الإجراءات ومعايير أعلى في السلوك من قبل أولئك المعنيين (١٥).

لكن جلسات الاستماع هذه أطلقت شرارة نقاشات حامية وأدت إلى إعادة النظر في الطريقة التي يتعين على اللجنة أن تعمل بها في مستقبل. فجلسات الاستماع خارج نظام العدالة الجنائية يمكن أن يكسب الاتهامات عاثمة والأسوأ من ذلك أنها تمنع محاكمة المشتبه بهم الذين يقولون وبحق بأنهم لا يستطيعون الآن الحصول على محاكمة نالة.

ومع أن هذه الممارسة قد يتم إبطالها في نيوزاوث ويلز، لكن في

(١٤) هذه المشاكل تعرض لها بالتفصيل في فصل «المشتريات الحكومية» (١٥) انظروا، Corruption Matters، عدد شباط / آذار ١٩٩٩، رقم ١١، نيوزاوث ويلز. منشورات اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد، www.icac.nsw.gov.au. (١٦) انظروا «أساليب التحقيق في الفساد» بقلم ميشيل هيرشمان، ورقة عمل قدمت في المؤتمر الثاني حول الوضع القانوني للفساد والوقاية منه، سنغافوغ، تشيلي، ٦-٤ يونيو ١٩٩٤.

وتقضي قواعد العمل بالآي يتم إغلاق أي ملف أو وقف أي تحقيق قبل إطلاع إحدى هذه اللجان على ذلك والحصول على مشورتها.

من سوء الحظ أن لجان مكافحة الفساد كانت فاشلة في أغلب الأحيان ولم يحالف النجاح سوى القليل منها. ولأسباب لا تزال غير واضحة تماماً فقد تحقق مثل هذا النجاح في شرق آسيا- في بلدان مثل سنغافورة، وماليزيا، وتايوان، وهونغ كونغ - أكثر مما تحقق في أماكن أخرى. وأحد العوامل في ذلك يبدو واضحاً: ففي هذه البلدان حظيت الوكالات بقدر أكبر من الدعم السياسي والشعبي كما أنها كانت تمتلك قدرات كبيرة في مجال إجراء الأبحاث، وتبنت أساليب تحقيقية صارمة وبرامج جسورة في مجالات الوقاية وتثقيف الجمهور.

وينظر المراقبون الآن بترقب واهتمام إلى الوكالات المماثلة التي تم إنشاؤها منذ وقت قريب نسبياً في كل من بوتسوانا ومالاوي.

ولا يملك المرء سوى الشعور بأن لجان مكافحة الفساد قد أقيمت في البلدان الأخرى ربما دون وجود توقعات حقيقية بأن تستطيع أبدأ معالجة الحالات الصعبة على المستويات العليا للحكومة. وقد تم تزويدها بالموارد والموظفين تبعاً لذلك. وقد بذل بعضها جهداً طيباً في مهاجمة مواطني الخل في أنظمة النزاهة، لكن على المستويات الصغيرة فقط، إلا أن معظمها لم يستطيع أن يترك سوى تأثير ضئيل على معالجة «الفساد الكبير».

وحتى عندما تكون اللجان أو الوكالات تمتلك موارد جيدة وعندما تكون قد تأسست بموجب تشريع نموذجي، لكن لكي تستطيع أن تحقق نجاحاً كبيراً فإنه لا يزال يتعين عليها الاعتماد على مؤسسات أخرى.

وإذا كان الجهاز القضائي ضعيفاً ولا يمكن التنبؤ بتصرفاته، عندئذ فإن الجهود لتوفير إجراءات تصحيحية من خلال المحاكم سوف تكون مسألة مشكوكاً في نتائجها.

لذلك فإنه عندما يكون الفساد متفشياً، فإن الوكالة بمفردها لن

(تجربة ولاية نيو ساوث ويلز، أستراليا...)

بعد أن وصلت إلى السلطة بناء على برنامج انتخابي يتعهد بمكافحة الفساد، أقامت الإدارة الجديدة لجنة مستقلة لمكافحة الفساد. وقد لعبت هذه قدراً كبيراً من النجاح حتى أن واحداً من أوائل ضحاياها كان هو رئيس وزراء الولاية الذي كان مسؤولاً عن المبادرة التي أدت إلى تأسيس اللجنة. فقد وجدت اللجنة أنه تصرف بطريقة فاسدة عندما عرض منصباً مهنيًا براتب جيد. هو عبارة عن رئيس وكالة في الإدارة الحكومية على مرشح. كان كل مؤهلاته كما يبدو أنه كان يحتفظ. كعضو مستقل في البرلمان، بمقعد كان سيكون لولا ذلك بيد حزب رئيس الوزراء. وكان شرط التعيين في المنصب الجديد هو أن يستقيل العضو من البرلمان لكي يستطيع حزب رئيس الوزراء أن يفوز (وهذا ما حدث فعلاً) بالبقاء في انتخابات فرعية. وغضب موظفو اللجنة وأعلنوا إضراباً عن العمل احتجاجاً على هذا التلاعب.

وما يندرج بالنسبة إلى الدفاع عن رئيس الوزراء جاء من قبل خصم سياسي. وهو رئيس الوزراء الفدرالي آنذاك بوب هاوك، والذي زعم بأن هذه كانت بكل بساطة الطريقة التي تجري بها اللعبة السياسية. ولكن رئيس اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد، والذي شن هجوماً قوياً على مناحي الفساد الكثيرة في نيو ساوث ويلز. لم تتم إعادة تعيينه. ومُر بعض الوقت والمكتب يناضل من أجل البقاء. وفي وقت لاحق الفت المحكمة نتائج التحقيق الذي توصلت إليه اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد، قائلة بأن أفعال رئيس الوزراء لم تكن فاسدة حسب التعريف الذي يشتمل عليه التشريع ذو الصلة (مع أنها بالنسبة لرجل الشارع ربما تبدو عملاً خاطئاً بشكل فاضح). (١٧)

تستطيع تقديم حل كامل بل أن تكون جزءاً هاماً من خطة عمل وطنياً أكثر شمولاً واتساعاً.

بعض المؤشرات لتقييم لجان مكافحة الفساد: كأعمدة نزاهة

* هل إجراءات تعيين رئيس الوكالة مناسبة بحيث تضمن أن يكون (أو أن تكون) كفوءاً ومستقلاً عن الحزب الذي في السلطة، وأن يكون من المرجح أن يؤدي واجبات الوكالة بدون خوف أو محاباة؟
* في حال تعيينه، هل سيكون رئيس الوكالة مستقلاً عن السيطرة السياسية أثناء قيامه بتصرف الشؤون اليومية للوكالة؟
* هل الوكالة مزودة بموارد كافية؟
* هل يتمتع الموظفون الآخرون في الوكالة بالاستقلالية بعيداً عن التدخلات السياسية أثناء قيامهم بواجباتهم؟ هل هناك مناطق لا يستطيع المحققون دخولها؟

* هل حصل الموظفون على تدريب كافٍ؟
* هل يحصل الموظفون على مكافآت أو رواتب مناسبة؟
* هل يقع مكتب الرئيس أو رئيس الوزراء ضمن السلطان القضائي للوكالة؟ (وإذا كان الأمر كذلك، فهل الموظفون على ثقة تامة بأنهم يستطيعون ممارسة سلطتهم عندما يتطلب الأمر ذلك؟)
* هل الموظفون في المجالات الحساسة عرضة لـ «اختبارات نزاهة» عشوائية؟
* هل تم اتخاذ الترتيبات لضمان ألا تصبح الوكالة نفسها مصدراً للفساد؟
* هل يمكن التخلص بسرعة من خدمات الموظفين الذين أصبحت نزاهتهم موضع شك؟
* هل الوكالة مسؤولة أمام السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، والمحاكم والجمهور؟

الفصل الثاني عشر

جهاز الخدمة العامة

في خدمة الجمهور

(إنك لن تعطي، ولن تستطيع أبداً أن تعطي، خدمة كافية) جيمس ر. كوك

دور جهاز الخدمة العامة

إن الدور الدستوري والعملي لجهاز الخدمة العامة أو الإدارة الحكومية، هو مساعدة حكومة مقامة على الوجه الصحيح على صياغة السياسات، وتنفيذ القرارات وعلى إدارة الخدمات العامة التي هي مسؤولة عنها. من الناحية الدستورية، تشكل كل الإدارات جزءاً من الدولة، وتخضع لنصوص الدستور، بينما يدين الموظفون الحكوميون بولائهم للدائرة التي يعملون فيها. (١) ويتعين على الموظفين أن يديروا منظماتهم معترفين بـ:

- مسؤولية الموظفين الحكوميين أمام الوزير.
- واجب جميع الموظفين بأن يؤدوا وظائفهم الرسمية بشكل معقول ووفقاً للقانون.
- واجب الامتثال للقانون، بما في ذلك القانون الدولي والالتزامات المترتبة على المعاهدات والعمل على إقامة العدل.
- المعايير الأخلاقية التي تحكم مهناً معينة.
وينبغي على الموظفين الحكوميين أن يتصرفوا بنزاهة وتجرد واستقامة، وأن يتعاملوا مع قضايا الجمهور بعطف وبفعالية ومن غير إبطاء أو مماطلة وبدون تحامل أو تقصير.

كما ينبغي عليهم أن يعملوا من أجل ضمان استعمال المال العام بطريقة صحيحة ومجدية.

في الوقت نفسه ينبغي على الموظفين الحكوميين أن يدركوا على أعوام بأن وزراءهم عليهم واجبات أيضاً، وأنهم مسؤولون بطرق

فـالوزراء مسؤولون أمام ممثلي الشعب المنتخبين من خلال جلس التشريعي.

(١) أنظروا أيضاً الفصل الذي عنوانه «أخلاقيات الخدمة العامة»، مراقبة الأرصدة مثلثات واختبار النزاهة. أما الفصل الذي عنوانه «أعطوا المواطنين صوتاً للإعراب عنهم» فيبحث في نغخ الصفارة وآليات تقديم الشكاوى.

(٢) الجزء ١٩٦ من دستور جنوب أفريقيا.

- والوزراء عليهم واجب إعطاء المجلس التشريعي والجمهور أكبر قدر من المعلومات عن سياساتهم وقراراتهم وتصرفاتهم وألا يخدعوه أو يحاولوا تضليلهم عمداً.

- ويتعين على الوزراء ألا يستخدموا الموارد العامة لأغراض حزبية سياسية، وأن يدعموا التجرد السياسي لجهاز الخدمة المدنية وألا يطلبوا من الموظفين أن يتصرفوا بطريقة تتعارض مع ميثاق الخدمة المدنية الخاص بهم.

- ويتعين على الوزراء أن يعطوا اعتباراً كافياً وأهمية مناسبة للنصيحة المفيدة والمتجردة التي يقدمها الموظفون وأن يعطوا اهتماماً أيضاً للاعتبارات والنصائح الأخرى وهم يحاولون التوصل إلى قراراتهم.

- يتعين على الوزراء أن يمثلوا للقانون بما في ذلك القوانين الدولي والتزامات المعاهدات وأن يؤيدوا إقامة العدل (وهم مسؤولون أمام المحاكم عندما يتجاوزون أو يسيئون استعمال سلطاتهم).

قيم ومبادئ أساسية تحكم الإدارة العامة (١) الإدارة العامة يجب أن توجَّهها المبادئ والقيم الديمقراطية المضمَّنة في الدستور بما في ذلك المبادئ التالية (أ) تشجيع مستوى عالٍ من الأخلاق المهنية والحفاظ عليه (ب) تشجيع الاستخدام الفعال والاقتصادي للموارد (ج) يجب أن تكون الإدارة العامة ذات توجهات بيئية سليمة (د) يجب تقديم الخدمات بنزاهة وبراہة وعدل وضوح محاباة (هـ) يجب الاستجابة لاحتياجات الناس وتشجيع الجمهور على المشاركة في صنع السياسة (و) يجب أن تكون الإدارة العامة مسؤولة عن أعمالها (ز) يجب تعزيز الشفافية بواسطة بروتوكول الجمهور بمعلومات دقيقة وسهل الوصول إليها وفي وقتها (ح) إدارة حيدة للموارد البشرية وممارسات حيدة في تطوير الوضع المهني والوظيفي للموظفين، ينبغي رعائتهما وتشجيعهما من أجل مضاعفة الامكانيات الكافية (ط) الإدارة العامة يجب أن تكون عبيداً تمثل عرض لشعب جنوب أفريقيا، وأن تكون ممارسات الاستخدام وإدارة شؤون الموظفين قائمة على القدرة الموضوعية والانصاف والحاجة لأصلاح الاختلالات الماضي من أجل تحقيق تمثل عريض (٢) المبادئ أعلاه تنطبق على (أ) الإدارة في كل مجال حكومي (ب) أجهزة الدولة (ج) المؤسسات التجارية العامة (٣) التشريع الوطني يجب أن يضمن تشجيع القيم والمبادئ الواردة في الجزء الفرعي رقم (١) (٤) ليس هناك مسا يمنع تعيين عدد من الأشخاص في الإدارة العامة لاعتبارات سياسية، لكن التشريع الوطني يجب أن ينظم هذه التعيينات في الإدارة الحكومية

(الجزء ١٩٥ من دستور عام ١٩٩٩ لجنوب أفريقيا)

دور لجنة الخدمة العامة

من أجل ضمان المحافظة على خدمة عامة سليمة وراسخة، نصت بلدان كثيرة على إنشاء لجان عامة. سواء في دساتيرها أو في قانونها العام.

وهذه اللجان، والتي تتمتع بالاستقلال عن الحكومة، مُصممة لحماية وتشجيع نزاهة الموظفين الحكوميين. وجاء في النصوص ذات الصلة في جنوب إفريقيا ما يلي (٢)

لجنة الخدمة العامة

(١) يوجد لجنة خدمة عامة واحدة في الجمهورية.

(٢) اللجنة مستقلة ويجب أن تكون غير متحيزة، ويجب أن تمارس سلطاتها وأن تؤدي وظائفها دونما خوف، أو محاباة أو تحامل من أجل المحافظة على وجود إدارة عامة فعالة ونشطة وعلى درجة عالية من الأخلاق المهنية في جهاز الخدمة العامة. ويجب تنظيم اللجنة بواسطة تشريع وطني.

(٣) على أجهزة الدولة الأخرى ومن خلال تدابير تشريعية وغيرها، أن تساعد وتحمي اللجنة لضمان استقلالية، ونزاهة، وفعالية اللجنة ولا يجوز لأي شخص أو جهة حكومية أن يتدخل في عمل اللجنة.

(٤) صلاحيات ووظائف اللجنة هي:

(أ) تعزيز القيم والمبادئ الواردة في الجزء ١٩٥ في كل من الإدارة الحكومية.

(ب) التحقيق في ومراقبة وتقييم التنظيم والإدارة وممارسات دوائر شؤون الموظفين في الإدارة الحكومية.

(ج) اقتراح التدابير لضمان أداء فعال وناجح في نطاق الإدارة الحكومية.

(د) إعطاء توجيهات تهدف إلى ضمان أن إجراءات شؤون الموظفين المتعلقة بالتوظيف والنقل والترقية والصرف من الخدمة تمثل القيم والمبادئ الواردة في الجزء ١٩٥.

(هـ) رفع تقارير تتعلق بنشاطاتها وتأييدها وظائفها بما في ذلك أي نتائج قد تتوصل إليها وأي توجيهات ونصائح قد تقدمها وتقديم تقييم بشأن مدى الامتثال للقيم والمبادئ الواردة في الجزء ١٩٥.

(و) إما من تلقاء ذاتها أو بناء على تلقيها لأي شكوى:

(أولاً) أن تحقق في وتقيم تطبيق الممارسات العملية لدوائر شؤون الموظفين والإدارة العامة وأن تقدم تقارير إلى السلطة التنفيذية ذات الصلة وإلى المجلس التشريعي.

(ثانياً) أن تحقق في تظلمات المستخدمين في الإدارة الحكومية في ما يتعلق بالتصرفات الرسمية والإهمال بالواجب وأن توصي بالعلاجات اللازمة.

(ثالثاً) أن تراقب وتحقق في مدى التقيد بالإجراءات المطبقة في الإدارة الحكومية.

(رابعاً) أن تقدم النصح لأجهزة الدولة الوطنية والإقليمية في ما يتعلق بممارسات دوائر شؤون الموظفين في الإدارة الحكومية، بما في ذلك تلك المتعلقة بالاستقطاب، والتعيين، والنقل، والصرف من الخدمة وغير ذلك من جوانب العمل الوظيفي للمستخدمين في الإدارة الحكومية.

(٥) اللجنة مسؤولة أمام الجمعية الوطنية.

(الفقرات ٦-٨ محذوفة)

(٩) يجب أن يكون هناك قانون برلماني لتنظيم إجراءات تعيين المفوضين.

(١٠) يُعين المفوض لفترة خمس سنوات، قابلة للتجديد لفترة إضافية واحدة فقط، ويجب أن يكون امرأة أو رجلاً تتوفر فيه الشروط التالية:

(أولاً) أن يكون من مواطني جنوب أفريقيا.

(ثانياً) أن يكون شخصاً لائقاً وسليماً جسمىً وعقلياً مع خبرة في الإدارة وفي تصريف الأمور أو في تقديم الخدمات العامة.

(٣) مبادئ القانون الإداري والظروف التي تستطيع فيها المحاكم أن تتدخل من أجل مراجعة القرارات الإدارية يمكن أن تكون أسلحة مفيدة للموظف المدني الكبير الذي يحاول ثني الوزير عن الإصرار على القيام بأعمال مخالفة للقانون. انظروا الفصل الذي عنوانه: القانون الإداري - مراجعة قضائية للتصرفات الرسمية.

(١١) يمكن عزل المفوض عن وظيفته في الحالات التالية فقط:

(أولاً) في حال سوء أو العجز أو عدم الأهلية.

(ثانياً) إذا ما توصلت إلى هذه النتيجة لجنة من الجمعية الوطنية، أو في حال ما إذا كان المفوض قد تم ترشيحه بواسطة رئيس وزراء إقليم أو بواسطة لجنة من المجلس التشريعي لذلك الإقليم.

(ثالثاً) إذا ما اتخذت الجمعية الوطنية أو المجلس التشريعي الإقليمي قراراً بأغلبية أصوات الأعضاء يدعو إلى عزل المفوض من منصبه.

تأسيس الإدارة الحكومية

إن وجود إدارة حكومية مقتدرة ونزيهة هو بالنسبة للكثيرين هدف بعيد النال، فالكثيرون يناضلون في بيئات فاسدة للغاية من أجل إصلاح الإدارات العامة، التي ظلت تحت هيمنة السياسيين لفترة طويلة من الزمن.

وقد ظلت بعض الإدارات عاجزة تماماً عن القيام بواحد من أدوارها الرئيسية - وهو العمل كمراجع وفاحص لقانونية تصرفات سادتهم السياسيين (٢).

كذلك فإن الإدارات الحكومية، في بلدان العالم الثالث على الاخص، أصبحت مأوى للأقارب المحتاجين (الذين يدينون بولائهم للعلاقات، وليس لـ «زبائن» الإدارة الحكومية)، أو لأولئك الذين «اشترؤا» مناصبهم بالمعنى الحرفي للكلمة (والذين يسعون للحصول على بعض العائد من استثماراتهم).

وفي بعض البلدان، أصبحت بعض الدوائر الحكومية توصف بأنها إقطاعيات خاصة للوزراء، والذين تمكنوا هم وأصدقائهم من جني منافع ضخمة، بدون أي اعتراض من (بل بمشاركة) كبار المسؤولين لديهم.

والتهديدات الخارجية لإدارة حكومية أمينة وفعالة لا يأتي من فوق فقط، بل ومن القاعدة أيضاً - وذلك عندما يصبح الجمهور متقبلاً لضرورة تقديم إكراميات للموظفين المدنيين، الأمر الذي يؤدي إلى إدامة الممارسات الفاسدة مناهضة لرغبات المسؤولين في الإدارة الحكومية.

وقد يكون من الممكن الفوز بتزويد الجمهور من خلال حملات واسعة الخيال مثل أحداث «مناطق ممنوع الفساد» لكن وقف وزير متطفل عند حده أمر صعب.

هناك حاجة لرسم حدود واضحة بين صنع السياسة (والذي يقع ضمن اختصاص الوزير) وبين تطبيق السياسة (هذه مسؤولية الجهاز الإداري). وبصورة عامة، فكلما زادت مشاركة الوزير في تصريف الشؤون اليومية لوزارته أو وزارتها، كلما زاد احتمال أن تأخذ الاعتبارات السياسية مكاناً متقدماً على الممارسة الإدارية الجيدة.

وحتى عندما يكون هناك إصلاح للإدارة الحكومية، ويتم التخلص من الانحرافات فما يمكن أن يحول دون انحدار الإدارة الحكومية مجدداً إلى مستنقع التسييس؟

ومن الناحية الأخرى، فإذا ماحدث تغيير حكومي، بعد فترة طويلة من الحكم، فكيف يمكن للسياسيين أن يتقوا في كبار المسؤولين الذين سبق وأن عملوا بكل همة وإخلاص في خدمة منافسيهم السياسيين

الإدارة الحكومية المهنية

الاستمرارية ومبدأ «المجدرة»

إن المهمة الرئيسية للإدارة الحكومية هي تنفيذ سياسات الحكومة عامة. إنها لا تصنع السياسة، بل هي تقدم النصح للسلطة سياسية، وتنفذ السياسات وفقاً للقانون.

بطبيعة الحال، سيكون المُمعينُ السياسيون ملتزمين شخصياً بتأييد سياسات الحكومة الجديدة، في حين أن الموظفين المدنيين الموجودين قد لا يكونون كذلك. على كل حال، فإن المسؤولين العاملين غالباً ما يكون لديهم قدر كبير من الخبرة في صنع السياسة وتنفيذها، والتي يمكن أن يعتمد عليها عندما يقدمون النصح للوزراء.

وهو ما يجعلهم بالتالي في وضع مهني أقوى لمساعدة الوزراء على تفادي أخطاء مكلفة، وفي موقف أفضل (خاصة مع وجود الشبكات القائمة في كل انحاء الإدارة الحكومية) لتنفيذ السياسات الجديدة وإنجازها بشكل فعال، بالإضافة إلى ذلك، فإن الإدارة الحكومية المحترفة تضمن وجود قدر من الاستمرارية، وتقلل بذلك من التمزق الذي يصاحب أي تغيير في الحكومة.

إن الجزء الأكبر من أعمال الحكومة اليومية سوف تستمر على حالها، ومن المهم ألا يحدث تعطيل لهذه الأعمال دونما ضرورة، إن الإدارة الحكومية المسيسة بشدة، مثلما هو الحال في الولايات المتحدة، تدفع ثمنها باهظاً مع كل تغيير للإدارة، خاصة عندما يكون أحد الحزبين قد مكث طويلاً في السلطة.

ولتحقيق المهنية، يجب أن يكون أعضاء الإدارة الحكومية محايدين سياسياً. وهذا يعني أكثر من مجرد الوقوف على الحياد وعدم محاباة أي من الأحزاب السياسية المتنافسة، وأكثر من مجرد عدم التورط بشكل شخصي في الخلافات السياسية.

بل إنه يعني أيضاً القدرة على خدمة كل الحكومات، مهما كانت أراؤها السياسية، بكل جدٍ وإخلاص.

وهو يعني أيضاً أن كبار المسؤولين يجب أن يكون بمقدورهم أن يعرضوا نصائح «صريحة وشجاعة» على الوزراء، وأن يحملوا لمرائهم السياسيين أخباراً قد لا يكونون راغبين في سماعها.

وهذا يعني أيضاً أنه يجب أن يكون بمقدورهم أحياناً أن يعترضوا عندما يعطي الوزير توجيهات سياسية مخالفة للقانون - أو عندما يحاول الوزير التدخل في أمور إدارية ليست من شأن الوزير.

كما أن التسييس يمكن أن يؤثر أيضاً على استقطاب والاحتفاظ بموظفين من النوعية الجيدة. لذلك ينبغي أن تتم التعيينات والترقيات في الإدارة الحكومية بناءً على الجدارة عموماً، ونقل عموماً بسبب أن بعض البلدان بحاجة لتبني سياسات شاملة للجميع، إما من أجل احتذاب فئات اجتماعية مهمشة وإشراكها في الحكم، وكما هو الحال في نيجيريا وفي جنوب أفريقيا، من أجل المساعدة في إصلاح الوضع الناشئ عن عهد التمييز العنصري.

لكن وعندما يرى بأن الوظائف العليا محجوزة لأشخاص مقربين سياسيين، وليست متوفرة على أساس الجدارة - فالأرجح أن تثار الأفرق الطموحون للعمل في القطاع الخاص، بدلاً من العمل وظيفية في القطاع العام.

أما أولئك العاملون في الخدمة الحكومية فلن يكون لديهم

(٤) ريتشارد مولغان، تأسيس الإدارة الحكومية الاسترالية؟ مجموعة العمل سياسي والإدارة العامة، برنان استراليا، ورقة البحث (٣) ١٩٩٨-١٩٩٩ وهي الورقة ي يعتمد عليها هذا الجزء من الكتاب.

ما يحفزهم إلى تحسين مهاراتهم، اللهم إذا كانوا يخططون لترك القطاع العام وارتياح ميادين توفر فرصاً أكبر للتقدم.

«الحياد» السياسي...

إن حياد ومهنية الموظفين الحكوميين يمكن أن يتعرضا للشبهة بطرق عدة:

* بواسطة تعيين أشخاص معروفين بصلاتهم الحزبية، والذين من المؤكد أنهم لن يكونوا مقبولين لدى حكومة بديلة في المستقبل.

* بواسطة تعيين أشخاص معروفين بتوجهات سياسية معينة والتي قد تجعلهم غير مقبولين لدى حكومة بديلة في المستقبل.

* بواسطة استبدال موظفين حكوميين عاملين، خاصة عند تغيير الحكومة، عندما لا يكون هناك مبرر وجيه للشك في مقدرتهم أو إخلاصهم، بل ببساطة من أجل فرض سلطة الحكومة (خاصة إذا ما تم فصل الموظفين العاملين من وظائفهم بدلاً من الاحتفاظ بهم بمرتبة ومكافأة مماثلتين) (٤).

دستور جنوب أفريقيا يمنع التسييس بالطريقة التالية:

الجزء ١٩٧ - الخدمة العامة.

(١) ضمن الإدارة العامة يوجد قطاع خدمة عامة للجمهورية، والذي يجب أن يعمل وأن ينظم بموجب التشريع الوطني، والذي يجب أن ينفذ بأخلاص السياسات التشريعية للحكومة القائمة.

(٢) شروط وظروف الاستخدام في القطاع الخدمة العامة أو الإدارة الحكومية يجب تنظيمها بواسطة التشريعات الوطنية. فمن حق المستخدمين الحصول على راتب تقاعد عادل يتم تنظيمه بواسطة التشريعات الوطنية.

(٣) لا يجوز أن يعامل المستخدم في الإدارة الحكومية بمحاباة أو بإحجاف لا لشيء إلا لأن هذا الشخص يؤيد حزباً سياسياً معيناً أو قضية سياسية معينة...

أساليب الإدارة في القطاع الخاص

التحديات التقليدية التي يطرحها التسييس صارت أكثر تعقيداً بواسطة النقاش الدائر حالياً في البلدان المتقدمة بشأن ماهو «أسلوب» الإدارة الملائم القطاع الخدمة الحكومية، وخاصة المدى الذي يجب أن يذهب إليه هذا الأسلوب في تقليد نماذج الإدارة في القطاع الخاص.

ويغطي النقاش مساحة واسعة، ولكن ولاغراض النزاهة هناك سؤال مركزي واحد: هل ينبغي أن يقلد القطاع العام أساليب الإدارة في القطاع الخاص إلى حد المساواة بين مجلس الوزراء والوزراء وبين مجالس الإدارة في الشركات، وإطلاق يدهم في تعيين هيئات إدارية عليا؟

إن المقارنات مع القطاع الخاص هي في أحسن الحالات مضللة. فمما لا ريب فيه أن بعض جوانب إدارة القطاع الخاص من شأنها أن تجعل الخدمات الحكومية في وقتنا الحاضر أكثر فعالية وجدوى.

ومع ذلك، فإنه قلماً تواجه شركة في القطاع الخاص عملية استبدال بالجملة تشمل كامل أعضاء مجلس الإدارة، مع كون جميع الأعضاء الجدد ممن يحملون آراء مختلفة كلياً بشأن الاتجاه الذي يجب أن تسلكه الشركة، وممن يملكون القليل من التجربة والخبرة في تسيير مثل هذه المؤسسة التجارية.

ولكن مثل هذه التغييرات المثيرة على القمة هي الأساس في أنظمة الحكم الديمقراطية.

إن الطواقم المتغيرة من السياسيين عابري السبيل بحاجة لأن

التوصل الى حل وسط- نموذج نيوزيلندا

في عالم اليوم المتغير، هل يمكن الحفاظ على قيم الخدمة الحكومية غير المسيسة في ظل تعيين الموظفين لفترات قصيرة وانعدام الأمن الوظيفي بسبب عدم ضمان العمل، وهي الأشياء التي تتطلبها مبادئ الإدارة العامة الجديدة، مع مطالبتها بمسؤولية أكبر واستجابة أكبر من قبل الموظفين الحكوميين؟

إن تجربة نيوزيلندا، والتي تقف في الطليعة من حيث إدخال تجديلات مبتكرة على القطاع العام، تدل على أن ذلك ممكن. فموجب قانون القطاع العام في نيوزيلندا لعام ١٩٨٨ فإن القرارات النهائية المتعلقة بتعيين المدراء التنفيذيين الرئيسيين هي بيد مجلس الوزراء، لكن مفوض خدمات الدولة هو المكلف بإجراء عملية التعيين، حيث يتشاور مع الحكومة بشأن متطلباتها ثم يدعو لعقد اجتماع لهيئة المستشارين ويتم رفع توصية رسمية بهذا الخصوص إلى مجلس الوزراء.

وبعد تعيين المدراء التنفيذيين، يستمر مفوض خدمات الدولة في لعب دور المستخدم فهو الذي يقوم بفحص أداء المدراء التنفيذيين وكتابة تقرير سنوي عن إنجازاتهم، وهو الذي يملك السلطة الرسمية لأن يلتزم عزل المدراء التنفيذيين المقصرين في أدائهم. (٦) وتظهر تجربة نيوزيلندا مع مفوض خدمات الدولة بأن مثل هذا الموظف، الذي تتطلب منه وظيفته تركيز اهتمامه القانوني على تغذية ورعاية خدمة حكومية مهنية، يمتلك حافزا قويا لتبني قضية الحياد المهني لإدارة حكومية غير مسيسة، ولو كوسيلة للحفاظ على مبرر لوجود وظيفته أو وظيفتها.

أما سكرتير دائرة رئيس الوزراء ومجلس الوزراء، فهو معني في المقام الأول بتنسيق سياسة الحكومة ولديه حافز أقل للنظر إلى التعيينات من المنظور الأوسع للمهنة ككل. كما أن أحد متطلبات الشفافية يمكن أيضاً أن يضع قيوداً على فرصة عزل المدراء التنفيذيين قبل انتهاء عقودهم.

ويسمح «قانون نيوزيلندا» بفصل المدير التنفيذي بمقتضى مرسوم ملكي وبناءً على توصية من مفوض خدمات الدولة «ولسب معقول». وفي مثل هذه الحالة، يتم استدعاء مفوض الخدمات الحكومية لتقديم أسباب وتبريرات لقرار الفصل، وتوحي تجربته إلى أن الحاجة لإعطاء أسباب علنية على أساس المعايير المهنية والمؤسسية المقررة يشكل عامل كبح حقيقي للحكومات.

فإذا كان التسييس يعتمد على السهولة النسبية لفصل الموظفين العاملين، فإن اشتراط تقديم مبرر علني ربما يجعل السياسيين يفكرون مرتين قبل تبديل الموظفين، ويجعلهم بالتالي أكثر استعداداً لأن يتقوا بقدرة الموظفين العاملين على التكيف مع الاتجاهات الجديدة أو التعليمات الجديدة.

وتؤكد هذه التجربة صحة الرأي القائل بأنه من المهم بالنسبة لجميع البلدان أن يكون لديها لجان خدمة عامة، أو أي مؤسسات أخرى مشابهة والتي تستطيع بطريقة شفافة تماماً أن تحمي الخدمة الحكومية المهنية بواسطة ضمان أن يكون التوظيف والتقدم في مجال الوظيفة على أساس الجدارة وأن تعمل كأداة لكبح أي تسييس زاحف.

ما الذي يتعين على الموظفين ألا يفعلوه

ينبغي أن يكون هناك في كل إدارة حكومية قواعد وإجراءات واضحة، تضمن بأن الموظفين يفهمون حقوقهم ومسؤولياتهم على «

واء. وهذه ينبغي أن تجعل واضحاً للموظفين الحكوميين ما يلي: * ينبغي ألا يسيئوا استعمال وظيفتهم الرسمية أو المعلومات التي حصلوا عليها أثناء قيامهم بواجباتهم الرسمية من أجل تعزيز مصالحهم الشخصية أو مصالح الآخرين. وعليهم ألا يحصلوا على منافع من أي نوع من طرف ثالث إذا كان من شأن ذلك أن يعرض أحكامهم وسمعتهم الشخصية للشبهة.

* ينبغي ألا يكشفوا دونما تفويض عن أي معلومات تم تداولها ضمن الإدارة بوصفها سرا، أو تم استلامها من آخرين، وينبغي ألا يحاولوا إحباط أو التأثير على سياسات وقرارات وتصرفات الوزراء أو المجلس التشريعي بواسطة إفساء غير مصرح به أو غير ملائم، أو قبل الأوان لأي معلومات يستطيعون الوصول إليها بصفتهم موظفين حكوميين. * ينبغي ألا يحاولوا إحباط سياسات وقرارات أو أعمال الدوائر بواسطة رفض القيام أو الامتناع عن القيام بأي عمل ينشأ عن قرارات الوزراء أو المجلس التشريعي، وعندما لا يكون بالإمكان حل قضية من القضايا على أساس يستطيع الموظف المعني القبول به، عندئذ يتعين عليه أو عليها تنفيذ التعليمات الموجهة إليه أو الاستقالة من الخدمة الحكومية. ويتعين على الموظفين الحكوميين مواصلة التقيد بواجباتهم بعدم إفساء أسرار الوظيفة بعد أن يكونوا قد تركوا العمل. (٨)

لماذا من الصواب أن نوجد قنوات جيدة لتقديم الشكاوى

مثملاً هو الحال في القطاع الخاص، فإن وجود قنوات فعالة ومفتوحة لتقديم الشكاوى في القطاع العام من شأنه رفع مستويات الإنجاز، كما يعمل على معرفة أولئك المسؤولين عن سوء التصرف أو التقصير وعلى حماية المشتكين الصادقين الذين يسهل النيل منهم. وسوف يتم بحث هذه القضايا في الفصل الذي يحمل عنوان: أعطوا المواطنين صوتاً للإعراب عن رأيهم.

لماذا من الصواب أن نوجد قنوات جيدة لتقديم الشكاوى

مثملاً هو الحال في القطاع الخاص، فإن وجود قنوات فعالة ومفتوحة لتقديم الشكاوى في القطاع العام من شأنه رفع مستويات الإنجاز، كما يعمل على معرفة أولئك المسؤولين عن سوء التصرف أو التقصير وعلى حماية المشتكين الصادقين الذين يسهل النيل منهم. وسوف يتم بحث هذه القضايا في الفصل الذي يحمل عنوان: أعطوا المواطنين صوتاً للإعراب عن رأيهم.

لماذا من الصواب أن نوجد قنوات جيدة لتقديم الشكاوى

مواثيق المواطنين

إن أي دائرة حكومية جيدة التنظيم، وتحركها نوافع طيبة، من لرجح أن تكون قد وضعت لنفسها «دستور المواطن»- والذي هو عبارة عن تعهد بالخدمات التي تقدمها، وكيف ستستجيب لأعضاء

(٧) يتم نشر نتائج الاستطلاع في الطلقات الدراسية الخاصة بالنزاهة بناء النزاهة حاربة الفساد من أجل تحسين تقديم الخدمة. دائرة التفتيش الحكومية، أوغندا (١٩٩٩).

(٨) مأخوذة من «ميثاق الخدمة المدنية»، الملكة المتحدة، ١٩٩٦.

الجمهور. وقد أصبحت هذه المواثيق تعتبر على نحو متزايد بأنها أدوات مفيدة في توليد روح شعبية في جهاز الخدمة الحكومية. وقد تم تناولها في الفصل الذي يحمل عنوان «أعطوا المواطن صوتاً للإعراب عن رأيه».

«قواعد البقاء البيروقراطي»

ربما ينبغي أن تكون الكلمة الأخيرة حول جهاز الخدمة الحكومية للسير أنطوني جاي (أحد مؤلفي المسلسل الكوميدي التلفزيوني «أجل، سيدي الوزير»، والذي لقي الكثير من الثناء). ففي مقال كتبه في صحيفة الديلي تلغراف بتاريخ ١٧ حزيران، ١٩٩٩، أرسى عشر قواعد يمكن أن تساعد البيروقراطية على البقاء. وهذا المقال هو بمثابة إسهام في الجهد الذي يبذله أولئك الذين يريدون أن يتخلصوا منها كلياً.

* وزعوا المسؤولية، تأكدوا بأن أي قرار خاطئ قد تم اتخاذه بواسطة أكثر من شخص واحد - مع تقضيل أن يكون ذلك بواسطة لجنة كبيرة، وذلك حتى يصبح من غير الممكن إلقاء اللوم عليكم.

* تشاوروا على نطاق واسع.

يأتي معظم المعارضة من الزملاء والدوائر أو الهيئات الخارجية، أي من أولئك الذين يتمتعون من الاستثناء... إذن شاوورهم جميعاً. وهذا يستغرق الكثير من الوقت، ولكن الوقت لا تتم إجازته بواسطة وزارة الخزانة.

* ابقوا الأمر سرا.

إذا لم يكن الناس على معرفة بما تفعلون، فإنهم لا يعرفون ما الذي تفعلونه على نحو خاطئ. وليس هناك ما يلحق الضرر بالسير الناجحة للبيروقراطي أكثر من الاحتجاجات العنيفة من قبل الجمهور، لذلك فإن العمل سرا هو أمر حيوي.

* إعملوا على تغطية جميع الأنشطة التي أنتم مسؤولون عنها بواسطة قواعد وإجراءات متحجرة.

وطالما استطعتم أن تثبتوا بأنكم تقيدهم بالقواعد والتزمتم بالممارسات المتبعة، فأنتم في مأمن. أما إذا أخذتم في الخروج على القواعد، تكون قد دخلتم أرضاً مجهولة.

في أي وضع تظهر فيه إمكانية إلقاء اللوم عليكم، أكتبوا كل شيء على الورق لكي تبرهنوا بأن الذنب ليس بذيكم.

* تجنبوا المجازفة.

* تذكروا بأن جوائز النجاح تقل كثيراً عن غرامات الفشل.

* تجنبوا التغييرات، والأفكار الجديدة والعجلة.

ليس فقط بسبب العمل الإضافي، بل بسبب فرص حدوث الخطأ. والقاعدة الأولى من قواعد البيروقراطية، عند ميلتون فريدمان، هي: «الطريقة العملية الوحيدة لعمل أي شيء هي الطريقة التي يتم عملها الآن». وتجنبوا العجلة، لأنه إذا ما تم عمل الأشياء بسرعة، فهناك احتمال أكثر بأن تكون غير صحيحة.

* تجنبوا المعايير القابلة للقياس، فإذا كان هناك معايير موضوعية لنجاحكم، فقد يكون بمقدور الناس أن يبرهنوا بأنكم فشلتم.

إفرضوا هذه المعايير على الآخرين، ولكن أسسوا الدليل على أن لا شيء منها ينطبق عليكم.

* واصلوا التوسع.

قدموا اقتراحات تتطلب عدداً أكبر من الموظفين ومباني أكبر

تكون قادرة على السيطرة سيطرة فعالة على مقاليد الحكم، وهذا ما يوفر الأساس المنطقي للاحتفاظ بإدارة حكومة مهنية ومحيدة سياسياً في هذه الحقبة الديمقراطية المعاصرة.

المهنية في مواجهة التسييس - عمل المسؤولين الكبار بموجب عقود

يقينا، هناك حاجة إلى نصيحة «صريحة وشجاعة»، ولكن ما هو مهم بالقدر نفسه هو الحاجة لوجود إدارة حكومية مهنية، تمتلك الخبرة من أجل إدارة التغييرات في سياسة الحكومة، وتمتلك الفاعلية في خدمة الحكومة القائمة.

ولكن كيف يمكن الحفاظ على هذه القيم في بيئة استخدام متغيرة- إذا أخذنا في الاعتبار بأن المزيد من كبار الموظفين من المحتمل أن يعملوا بموجب عقود، بدون ذلك الشعور بالأمن الذي توفره الوظيفة الدائمة، وما هو المطلوب لحماية الخدمة الحكومية ضد المزيد من التسييس؟

إن أولئك الذين يدافعون عن قيم المهنية ضد التقدم الذي يحققه التسييس يميلون إلى التركيز على قيمة استقلالية الإدارة الحكومية (٥) فهل تتعرض القدرة على تقديم نصيحة «صريحة وشجاعة» للتفريط بها إذا لم يكن المسؤولون يتمتعون بالأمن الوظيفي؟

في الواقع قد لا يكون الوضع سيئاً جداً، كما يبدو في الظاهر، فالكثير يعتمد على ما الذي يقدّره أو يثمّنه الوزراء أنفسهم.

فإذا كانوا متعاطسين وغير آمنين، ومن ثم بحاجة إلى طمأنينة وتملق، فإن المسؤولين الذين يعتمد وجودهم على رضا هؤلاء الوزراء عنهم سوف يقدمون ذلك لهم.

لكن الموظفين غير الأمنين سيواجهون حوافز ليكونوا مستقلين وموضوعيين، وليكونوا «صريحين وشجعاناً» عندما يعملون لوزراء مهنيين هم أنفسهم، ومن يدركون قيمة النصيحة القوية المخلصة التي سوف تجنّبهم مشاكل سياسية.

وفي البلدان المتقدمة، وتحت تأثير فكرة (تطبيق الأساليب الإدارية المستخدمة في القطاع الخاص على الإدارة العامة) تم التشديد على الحاجة لجعل الموظفين الحكوميين أكثر استجابة ومسؤولين أمام وزراء منتخبين.

وهكذا فإن مفهوم الإشغال الدائم للوظيفة تعرّض لهجوم متواصل. في الوقت نفسه، كانت تلك الفترة تميل إلى عدم إعطاء اهتمام كافٍ لتعزيز المبادئ الخاصة بإدارة حكومية غير مسيسة، وعلى الأخص مبدأ أن تكون التعيينات وإنهاء الخدمات مرتكزة فقط على القدرة المهنية، وعلى المهارات المحايدة سياسياً، والتي تناسب الموظفين المهنيين.

وهذا مهم بوجه خاص في البلدان النامية، أو تلك التي تمر في مرحلة انتقالية، والتي كانت تقاليد الخدمة الحكومية فيها، أو هي الآن في حالة فوضى. ففي هذه البلدان يميل ميزان النقاش بقوة لصالح المهنية بعيداً عن ألعايب السياسيين.

(٥) تقرير اللجنة المشتركة للحسابات العامة، كانبيرا، أستراليا ١٩٩٧.

(٦) نيوزيلندا هي واحدة من البلدان القليلة التي ليس لها دستور مكتوب. وقد تم إنشاء «لجنة خدمات الدولة» بواسطة تشريع، وترسل اللجنة رسالة «محاسبة ومسؤولية» إلى كل واحد من المدراء التنفيذيين عند التعيين مبيّنة فيها معايير السلوك الشخصي المتوقعة في مجالات معنوية مثل تقديم خدمة للوزير وتمثيل الدائرة، والقيادة، والأخلاق المهنية والشخصية والاستقلال القانوني. والمصلحة الجماعية والزمانة. وهناك أمثلة على ذلك في قسم «أفضل الممارسات» في نسخة الإنترنت من هذا الكتاب.

وميزات أضحى. وفي أحسن الأحوال، فإن هذا سيجعلكم أكثر أهمية وأكثر قوة ضمن النظام.

وفي أسوأ الأحوال، فإنه سيضمن على الأقل بأنه لن تكون هناك اقتطاعات.

وفي جميع الأحوال، إياكم أن تتركوا شيئا من ميزانيتكم دون أن تتفقوه، وإلا فسيتم تخفيضها في السنة التالية.

* ضموا كل الواجبات والمسؤوليات على عاتق الآخرين- على زملائكم، وعلى الدوائر الأخرى، وعلى هيئات خارجية، وعلى عامة الجمهور.

دعوا المسؤولية تذهب إلى غيركم، ولا تدعوها تستقر عنكم أبداً.

بعض المؤشرات

على تقييم الخدمة

الحكومية كعمود

من أعمدة النزاهة

* هل يحترم الوزراء استقلالية ومهنية كبار الموظفين العاملين معهم؟

* هل يتوقع منهم بشكل عام أن يقدموا نصيحة «صريحة» وشجاعة» للوزراء؟

* هل هنالك جهود متصلة لتبسيط

البيروقراطية من أجل جعلها أكثر انفتاحاً وأكثر وداً تجاه الجمهور؟

* هل «مواثيق المواطن» (وما شابه من المشاريع) يتم نشرها من أجل ترسيخ واجبات موزني الخدمة وحقوق مستعملي هذه الخدمة؟

* هل يتم استطلاع رأي زبائن الدائرة من حين لآخر للتأكد من ارضاء رغباتهم او حاجاتهم (مثلاً من خلال استطلاعات حول تسليم الخدمة)؟

* هل يتحتم على الموظفين المدنيين إبداء الأسباب الموجبة لقراراتهم؟

* هل هنالك تفاهم واضح بين الجانبين على أن الوزراء ينبغي ألا يتدخلوا في تصريف الأعمال اليومية للدوائر التي يتحملون

دليل المعايير الجيدة لخدمة الزبون

خدمة زبائنكم بطريقة «مسؤولة» تعني التعامل معهم:

* بطريقة فورية، أي بدون تأخير غير ضروري، وذلك التزاماً برسالة المؤسسة واهدافها وتعهداتها

* بطريقة لائقة، أي بما يتفق مع القانون، أو أي قواعد أخرى تحكم ظروفهم.

* بعناية واهتمام، بواسطة دراسة كافة العوامل والحقائق المادية المتعلقة بعملية صنع القرار

* بحساسية، بواسطة الحفاظ على توازن مناسب بين التأثير غير الملزم لقرارك على الحقوق والمصالح المشروعة للأشخاص المتأثرين، وبين الهدف المنشود في اتخاذ ذلك القرار، وعلى الأخص كلما كانت هناك ضرورة الممارسة السلطة المخولة.

خدمة زبائنكم بطريقة «مفعولة» تعني:

* معاملة زبائنكم باحترام.

إظهار مشاعر الود لزبائنك، والإصغاء لهم، وتفهم حاجاتهم وهمومهم المشروعة، ومراعاة أعمارهم، وقدراتهم على فهم القضايا المعقدة، وأي إعاقات جسدية أو عقلية، ومشاعرهم، وخصوصيتهم وراحتهم.

* التأكيد من أن قراراتك تستطيع الصمود أمام التفكير المنطقي والقطرة السليمة.

* مساعدة زبائنكم بواسطة تبسيط الإجراءات والنماذج وتزويدهم بمعلومات دقيقة وواضحة حول مدى وجود خدماتك وإحالة القضايا إلى السلطات المناسبة إذا اقتضت الضرورة.

خدمة زبائنكم بطريقة «منصفة» وتعني:

* معاملة الناس في الظروف المتشابهة بطريقة متماثلة ومنسقة.

* إبداء أسباب قراراتك وشرح الآثار المحتملة لها على زبائنك.

* إبقاء زبائنكم على اطلاع على تقدم القضايا التي تعنيهم.

* اطلاع زبائنكم على القنوات المتوفرة لتقديم الشكاوى أو الاستئنافات في ما يتصل بقراراتكم وأعمالكم.

* معاملة تلك الاستئنافات والشكاوى بحرص وبعين العطف وعقل مفتوح.

* تقاضي التسبب في حدوث ظلم من خلال التطبيق الجامد للقواعد والأنظمة، كلما كان من الممكن ممارسة درجة معينة من المرونة.

* تغيير القواعد والإجراءات كلما، وعندما، يكون هناك ما يسوغ ذلك تمثيلاً مع تغير الظروف.

* مشاوراة الأشخاص الذين من المحتمل أن يتأثروا بأي تغيير في القواعد والإجراءات أو مشاوراة ممثلهم واعطائهم إشعاراً كافياً قبل تغيير القواعد والإجراءات

* أن يكون هناك نظام مراجعة داخلي، بحيث يكون من الممكن فحص القرارات غير الملائمة بواسطة شخص لم يكن مشاركاً في عملية صنع القرار الأولية.

خدمة زبائنكم بطريقة «نزهاء» تعني:

* اتخاذ القرارات بناء على القواعد أو القوانين ذات الصلة، وليس بناء على مواقف تعسفية أو تفضيلات شخصية.

* تجنباً التمييز لأسباب تتعلق بالعرق أو الجنس أو العمر أو الوضع الزوجي أو الصحة أو المظهر الجسماني أو الأصل العرقي أو الثقافي أو الديانة أو السمعة أو الوضع الاجتماعي أو الميول السياسية أو الميول الشخصية أو العواطف والأهواء.

* ضمان أن تكون الأولويات قد مُنحت بطريقة منصفة ومنسقة وعلى درجة عالية من الشفافية.

خدمة زبائنكم بطريقة «إيجابية» تعني:

* تجنبوا اتخاذ نهج صدامي عندما يكون هناك احتمال قوي برفع دعوى قضائية.

* الاعتراف بالأخطاء وتصحيحها وتقديم الاعتذارات عندما يكون من الملزم أن تفعلوا ذلك

* أخذ المبادرة لعرض المساعدة على زبائنكم عندما لا يكونون على دراية بالإجراءات الصحيحة والخدمات المتوفرة والوحدات الإدارية المسؤولة عن تقديمها.

* إيجاد قنوات ملائمة للشكاوى، وتطوير فعالة لمعالجة الشكاوى وإعلام الزبائن بذلك.

* اتخاذ الشكاوى كفرص لتحسين خدمة المنظمة، واستخدام الشكاوى كأداة إدارية من أجل مراقبة معايير الخدمة وتغيير توقعات الزبائن.

* هل الدوائر

الحكومية عموماً منفتحة

لتأثير وسائل الإعلام؟

* هل يتم توفير

المعلومات بانتظام وبدون

تقديم طلبات للحصول

أولاً على موافقة الوزير

المسؤول أو رئيس

الدائرة؟

* هل يستطيع أفراد

الجمهور أن يكتشفوا

بسهولة هويات أولئك

الموظفين الذين يتعاملون

معهم؟

* هل يتم اعتبار

المدراء مسؤولين عن

فساد أو تقصير

مروسيهم؟

* هل هنالك آليات

لتقديم الشكاوى (حماية

نافخ الصغارة) للموظفين

الذين يثقون بهم؟

* هل هنالك سجل

للهدايا والضيافات... الخ

للموظفين الذي هم أكثر

تعرضاً لضروب الإغراء

بحكم المراكز التي

يشغلونها؟

* هل هنالك نظام

للمناوبة للمستخدمين

الذين يعملون في وظائف

أكثر تعرضاً لضروب

الإغراء وذلك من أجل

تغيير مهماتهم الوظيفية

دورياً؟

* هل هنالك حملات

دعاية وإعلان دورية

(باللغات المحلية) تشرح

إجراءات ومعايير الإدارة

او العمليات الإدارية

(فتح التراخيص، القروض المصرفية، قطع أرض للبناء، تقدير

الضرائب... الخ) ؟

عملية صنع القرار، وإلا إذا كانت هناك مشاركة أكبر من قبل المجتمع المدني.

ويجري على نحو متزايد تشجيع الحكومات على اعتماد اللامركزية في نشاطاتها، وأن تأخذ، والتي بموجبها يتم نقل سلطة اتخاذ القرارات

بفلسفة الإدارات

الفرعية إلى أدنى

المستويات العملية.

وينطوي هذا على

مفارقة، فمع ازدياد

المسؤوليات التي يتم

نقلها من الحكومة

المركزية إلى الحكومة

المحلية، فإن ما يحدث

في الحقيقة هو أنه يتم

نقل النشاطات بعيداً

عن البيروقراطية

المركزية الفاسدة

لتوضع تحت سلطة

مؤسسات أقل جدارة

بالشفقة، والمؤسسات

المحلية تفتقر لوجود أعداد كافية، وبالتالي فإنها تفتقر للموارد البشرية والمادية الضرورية لضمان إشراف مناسب على المهام الرسمية التي يطلب منها بشكل متزايد القيام بها.

وكما هو الحال مع الحكومات المركزية، فإن العديد من المهام التي يتعين على الحكومات المحلية القيام بها تتطلب تعاوناً مع القطاع الخاص، ويخلق هذا إمكانية أن تقوم المصالح الخاصة بالتدخل في عمليات صنع القرار وتشويهها بما يؤدي إلى الإضرار بمصالح المواطنين. ويعتبر تنظيم الأراضي ضرباً من ضروب النشاط للحكومة المحلية، والذي يمثل تهديداً للنزاهة في العديد من البلدان. فقيمة الأراضي يمكن أن ترتفع ارتفاعاً كبيراً مع تغيير الاستعمالات المسموح بها. لذلك فإن الإغراء بتقديم رشاًوى لأعضاء المجلس البلدي، والمسؤولين في البلديات من أجل تسهيل إجراء تغييرات على تنظيم الأراضي هو مشكلة كبيرة في العديد من البلدان النامية منها والمتقدمة على حد سواء. وعلى المستوى المحلي، تميل العلاقات بين ذوي العلاقة لأن تكون أكثر قرباً مما هي على المستوى الوطني، وبالتالي فإن مشاكل المحسوبية والمحابة تكون أكثر شدة.

إن وجود إدارة محلية نزهاء وشفافة وفعالة في المدن هو أمر أساسي من أجل جعل ظروف حياة المواطنين في أحسن حالاتها، ومن أجل تعزيز الثقة بالطريقة التي يحكمون بها. وبالتالي فإنه لمن المهم جداً أن نعالج الفساد وأن نشجع الشفافية والشعور بالمسؤولية ليس فقط على المستوى الوطني، بل أيضاً على مستوى المدينة. وكما هو الحال في أماكن أخرى، فإن أفضل وسيلة لكبح الفساد هي بواسطة خلق إتلافات، وبواسطة إشراف الحكومة، والقطاع الخاص والمجتمع المدني في مبادرات مضادة للفساد.

ويمكن إجراء مثل هذه الإصلاحات فقط بعد أن نكون قد عملنا على رفع درجة الوعي العام بشأن الحاجة لتغييرات كهذه، والمنافع التي يمكن أن نجنيها منها. وينبغي أن تكون الرسائل متصلة مباشرة بحياة المواطنين، وينبغي ألا يتعامل موضوع الفساد كموضوع أخلاقي. وينبغي أن تزود السلطات بتقييم بشأن من هو

الفصل الثالث عشر

الحكومة المحلية

اتركوا الحقيقة للشرطة ولنا، فنحن نعرف ما هو خير، نحن نبني المدينة المثالية التي لا يغيرها الزمن أبداً، قانوننا سوف يحرسم دائماً مثل حلقة من الجبال...

و. هـ. أودين

مع توجه العالم لأن يصبح حضرياً أكثر فأكثراً، فإن دور الحكومات البلدية يصبح أكثر أهمية بشكل يتطابق مع هذا التغيير. ففي العديد من البلدان النامية مثلاً، نجد أن عدد السكان الحضري قد تجاوز عدد سكان الأرياف. وطبقاً لتقدير حديث للأمم المتحدة، فإن عدد المدن الآسيوية التي يزيد عدد سكانها على المليون سوف يرتفع من ٣٥٩ مدينة عام ١٩٩٠ إلى ٩٠٣ عام ٢٠١٥. وهو ما يعني بأن عددها سيكون قد تضاعف نحو ثلاث مرات في غضون ٢٥ عاماً.

وعندما يمارس المواطن واجباته المدنية ويشترك في نظام ديمقراطي، فإن ذلك يحدث أول ما يحدث على مستوى المدينة. فالمواطن الذي يدلي بصوته في انتخابات بلدية، فإنه يمارس بذلك بعض التأثيرات على الطريقة التي تدار بها مدينته أو مجتمعه. وبالنسبة لمواطنين كثيرين، فإن الاتصال مع الحكومة المحلية يمثل أول تجربة لهم مع الإدارة العامة. فالقرارات والخدمات المتعلقة بتخطيط المدينة، وصيانة الطرق، والخدمات الإدارية مثل منح التراخيص وتقديم الخدمات، هي على العموم من اختصاص الحكومة المحلية. والحكومة المحلية لها اتصال أكبر مع الجمهور خلال حياتهم اليومية مما للحكومات الوطنية، نظراً لأنها مسؤولة مسؤولية مباشرة عن صحة المجتمع، والإسكان، والتعليم، وجمع القمامة، والبيئة والحاجات الأساسية مثل الصرف الصحي والمياه.

ويغطي نظام النزاهة الوطني أوضاعاً تشمل كل أرجاء البلاد. وقد أدى الإدراك المتزايد بأنه يمكن أحياناً محاربة الفساد بطريقة أفضل صعوداً من القاعدة إلى الأعلى، بدلاً من المستوى الوطني نزولاً إلى القاعدة، أدى إلى جعل الاستراتيجيين المناهضين للفساد يستهدفون البلديات كبؤرة جديدة لعملهم. والواقع أن هذا هو المستوى الذي يمكن أن يصبح فيه التأثير المدمر للإدارة الفاسدة محسوساً من قبل المواطنين، والذي يمكن أن تتشكل فيه التحالفات بين الناس المعنيين الذين يلتقون حول أهداف مشتركة من أجل خلق ظروف معيشة أكثر إنسانية وأكثر قابلية للبقاء والاستمرار.

والرأي السائد على نطاق واسع الآن هو أن الإدارة الجيدة لأي مدينة لا يمكن أن تعمل بفعالية، إلا إذا توفرت شفافية متزايدة في

آراء كاتب روسي

هناك حاجة لوجود حكومة مركزية قوية للحلولة دون انقراط عقد الدولة وهي موارد ذلك. سوف يقوم عمود نام وقوي بدرجة مساوية عمود من الحكم الذاتي ينشئ من المجتمعات نحو الأعلى. وينبغي أن يراق صرخا السلطة هذان بعضهما بعضاً. اما الحكومة المركزية فتستقوم بعرض الامتثال للقوانين بشكل صارم. بينما يتعين على مجالس الحكم الذاتي ان تشارك من ان قرارات الدولة منقحة وتلقى الاستجابة على جميع المستويات. القرى، المناطق، الحكومة الاقليمية والا فان بلادنا برفعتها الشاسعة، وتعدد شعوبها وبلدانها. لن تكون قادرة على البقاء.

(سولجينستين في مقابلة مع صحيفة الغارديان
الملكة المتحدة ١٨ آذار، ٢٠٠٠)

المستفيد من الفساد، وما هي الدوافع للممارسات الفاسدة، وكيف يتأثر المستخدمون به. وفي حال وجود مؤسسة مضعضة جداً بسبب الفساد، فإن نتائج البحث هذه يمكن أن توفر وسيلة للتعامل مع المشكلة، مثلاً بواسطة عقد لقاءات وإقامة حلقات دراسية مع المستخدمين لبحثها، حتى وبواسطة إشراك أولئك الذين ربما يكونون هم أنفسهم متورطين في ممارسات فاسدة.

نظام نزاهة لحكومة محلية

عندما طلب من رؤساء بلديات مدن إفريقية عديدة أن يحددوا "الأعمدة" في أنظمة النزاهة الخاصة بحكوماتهم المحلية، فقد حددوا ما يساوي على المستوى المحلي "الأعمدة" والممارسات الموصوفة في هذا الكتاب (١). وما هو مثير للاهتمام أنهم أضافوا كعمود أخير، "نظام النزاهة الوطني" نفسه باعتباره المزود للخدمات القضائية والشرطة الوطنية، وكشريك للإدارات المحلية. وبناء عليه، ففي "نظام النزاهة البلدي أو البلدياتي"، هناك إقرار بأن نظام النزاهة الوطني بحد ذاته يشكل "عموداً". وقد تم بالطبع توسيعه بواسطة الترتيبات المحلية للمشتریات، وتدقيق الحسابات، وحرية وصول الجمهور إلى اجتماعات المسؤولين المنتخبين وهلم جرا.

كتيبات نظام نزاهة الحكومة المحلية

والحلقات الدراسية الخاصة بالنزاهة المحلية

هناك مجال، وعلى ما يظهر حاجة، لإعداد "كتيبات حول نظام نزاهة الحكومة المحلية" خاصة بالمدن تحديداً. ويمكن أن يأتي هذا كمحصلة حلقة دراسية حول النزاهة المحلية والتي يمكن أن تجمع الأعمدة المختلفة لنظام النزاهة المحلي مثل رئيس البلدية، وأعضاء المجلس البلدي، ومجلس العطاءات، والمدراء الماليين، والدوائر الرقابية، والزعماء الدينيين، والاتحادات الاجتماعية، واتحادات أصحاب الأعمال المحليين، ووسائل الإعلام المحلية، وذلك لتقييم أوجه الضعف والقوة في نظام النزاهة القائم. كما أن الاجتماع يمكن أن يقود إلى تطوير خطة عمل تهدف إلى تحسين نظام النزاهة البلدي. والقضايا التي يمكن بحثها في مثل هذه الحلقة الدراسية يمكن أن تغطي، على سبيل المثال:

- تطوير ميثاق سلوك ملائمة يمكن أن تنطبق على رئيس البلدية، وأعضاء المجلس البلدي، وكبار الموظفين والإدارة المتوسطة.
- إدخال العمل بالإفصاح عن الأصول المالية والمداخل عند المستويات العليا من إدارة المدينة.
- تطوير عمليات مشتريات عامة شفافة.
- فتح جميع الاجتماعات للجمهور.
- تطوير إجراءات شفافة لاستخدام الموظفين.
- تشجيع جماعات المجتمع المدني على المشاركة في تطوير أنظمة فعالة ونزيهة لتقديم الخدمات.

ويواجه التغيير على المستوى المحلي المعوقات نفسها تقريباً من قبل أصحاب المصالح المكتسبة، مثلما يحدث على المستوى الوطني.

(١) انظروا الفصل الرابع من هذا الكتاب.

(٢) للحصول على المزيد من المعلومات حول عملية جلسات الاستماع بشأن الميزانية في براغواي، انظروا cade@cce.cnc.una.py.

أما العقوبات الإضافية فتشتمل على ضرورة العمل ضمن إطار القوانين والممارسات الخاصة بالإدارة الوطنية، وغياب عدد كبير من اللاعبين في القطاع الخاص، ومحدودية الموارد المالية والبشرية التي يتعين على الحكومات المحلية أن تعمل في ظلها في معظم بلدان العالم. وينبغي عدم التقليل من شأن أي من هذه العقبات. ومع ذلك، فهناك العديد من المزايا على المستوى المحلي. وهي تشتمل على:

- كون الحكومة المحلية أقرب إلى الشعب.

- غياب

الطموحات المبالغ فيها للسياسيين على المسرح الوطني.

- قدرة البلديات

"النظيفة" على خلق

استثمارات جوهرية

متقدمة بذلك على

جاراتها الفاسدات

(وبالتالي الأقل

جاذبية).

وبالنسبة

للسياسيين الشباب

على وجه الخصوص،

هناك الإغراء بأن

يكونوا قادرين على أن

يوجدوا لأنفسهم

مجموعة من الأنصار

من خلال تحسين حياة

الناس بشكل واضح،

وهذه مكافآت يمكن

أن تلاحظ بسهولة

على مستوى القاعدة

أو الأرياف وإذا

افترضنا وجود

مجتمع مدني فعال في

المحيط المحلي، ووجود

حاجة متزايدة لأن

تقوم البلديات

بـ"تسويق" مناطقها

من أجل اجتذاب

نشاطات القطاع

الخاص، فينبغي ألا

يكون من الصعب

العثور على "أبطال" للإصلاح بين أعضاء المجلس البلدي وكبار المسؤولين.

لكل هذه الأسباب، وبسبب أن إحداث تغيير رئيسي على المستوى الوطني هو عادة أكثر إشكالية وصعوبة، لذلك فإن المجتمع المدني يركز بشكل متزايد على ما يمكن أن يفعله لإحداث تغيير على المستوى المحلي. كذلك فإن فروع "منظمة الشفافية الدولية" في وسط وشرق أوروبا بدأت بالتركيز على هذا المجال، حيث راحت تحاول استنباط استراتيجيات لبناء مجموعات المجتمع المدني من "حول

جلسات استماع عامة حول الميزانية

إداة جديدة لاشراك المواطنين يتم تطويرها في امريكا الجنوبية. وقد بدأت التجربة في براغواي عام ١٩٩٥، عندما استدعى رئيس بلدية العاصمة، اسونسيون، عدداً من المواطنين لحضور جلسات استماع عامة بشأن ميزانية المدينة. ومنذ ذلك الوقت، أصبحت الاجتماعات السنوية تجتذب ما يزيد على لجنة محلية والناس المعنيين من أجل تقاسم المعلومات ولجعل مطالبهم تؤخذ بعين الاعتبار. وحذت مدن اخرى حذو اسونسيون، حيث شاركت في جلسات الاستماع جماعات محلية تمثل التعليم والثقافة والتنظيمات الرياضية والشركات المحلية. وكانت هناك التماسات تتعلق بأمور مثل التخلص من النفايات، والمراكز الصحية، والتعليم الابتدائي والبيئة. وتلقى الالتماسات التي يتم تسلمها اثناء جلسات الاستماع معاملة ايجابية عند وضع الميزانية في شكلها النهائي. ان تشجيع الشفافية ومشاركة المواطنين بهذه الطريقة يفتح قنوات اتصال بين مسؤولي المدينة والجمهور، ويوجد منتدى عاماً للمشاركة.

ونتيجة لذلك يصبح المواطنون افضل اطلاقاً على الشؤون العامة والموارد المالية، وتتاح لهم الفرصة للاعراب عن آرائهم، كما ان المنتدى يوفر فرصة لتفسير قرارات الميزانية العامة. ونتيجة لوجود قدر اكبر من الشفافية، فسيكون هناك متسع اقل للفساد ويجد المواطنون ان آرائهم يمكن ان تؤثر فعلاً على الحكومة.

ويرى المواطنون كيف يتم اتفاق ضرائبهم واين تنفق ولماذا تنفق، ويستطيعون مراقبة ماذا يحدث للحد من التبديد ومن الفساد، ويستطيعون ان يساعدوا في زيادة الفاعلية.

ويعتقد بان جلسات الاستماع هذه ربما تكون طريقة مناسبة لتشجيع المواطنين على دفع ما عليهم من ضرائب، من حيث انهم يستطيعون ان يروا كيف يتم انفاقها وكيف يستفيدون هم انفسهم من الانفاق العام. (٢)

لؤسسات البلدية. (٣)

واستطراداً مع هذا التفكير، فإنه إذا أمكن إحداث تغيير باق على مستوى القاعدة، فإن الحجج المؤيدة للتغيير على المستويين الإقليمي الوطني تكتسب قوة أكبر على فرض نفسها. (٤)

بعض المؤشرات على تقييم الحكومة المحلية

* هل الحكومة المحلية عرضة للمحاسبة ديمقراطياً؟

* هل تخضع لتدقيق حسابات مستقل؟

* هل هناك ما يستلزم عقد اجتماعات الهيئات المحلية علناً، ما لم تكن هناك أسباب خاصة توجب عقدها سراً، سواء بموجب القانون أو العادات المتبعة؟ وإذا كانت الهيئات المحلية تمتلك السلطة لإغلاق الاجتماعات في وجه الجمهور، فهل الدافع لعمل ذلك محصور ضمن حدود، وهل يجب أن يكون هناك نقاش عام حول إغلاق وقائع الجلسة قبل اتخاذ قرار بعمل ذلك؟

* هل السلطات المحلية خاضعة للسلطة القضائية للمحتسب أو أي هيئة مستقلة مشابهة؟

* هل يتم الاحتفاظ بسجلات للهدايا والضيافة لأولئك الذين يشغلون مناصب حساسة؟ وإذا كان الأمر كذلك، فهل من حق الجمهور الوصول إلى هذه السجلات؟

(٣) انظر: جولييت اس.غول "نور المجتمع المدني في احتواء الفساد على مستوى البلديات: محاضر جلسات المؤتمر الاقليمي لمثلي الشفافية الدولية (بودابست: معهد المجتمع المفتوح والشفافية الدولية).

(٤) تبدأ الشفافية الدولية " مشروعاً لتوثيق هذه المبادرات، وتحليل المقومات التي جعلتها تنجح مع التنويه بما قد يكون هناك من دروس يمكن استقاؤها بواسطة منظمات المجتمع المدني الاخرى التي قد تكون راغبة في محاكاتها.... وسوف يتم وضع النتائج أولاً" باول على موقع الشفافية الدولية على الانترنت.

حرية وسائل الإعلام

كلما زاد المجتمع من تطوير ممارسات مفتوحة وشفافة، كلما ازدادت المعلومات المتوفرة بين يدي الجمهور. لكن طوفان المعلومات يجعل من المستحيل تقريباً، حتى بالنسبة لأكثر المواطنين اجتهاداً، متابعة كل ما يدور من أحداث. والأحداث المتعلقة بعمل السلطة التشريعية أو البرلمان والسلطات العامة والمحلية، والمحاكم والشركات العامة قد تكون كلها مفتوحة أمام الجمهور، لكن لا أحد من الناس يستطيع أن يأمل أبداً بحضورها جميعاً.

لذلك فإن أقصى ما يمكن أن يأمل به هو أن تكون هناك وسائل إعلام نشطة ومهنية تركز نفسها لتحيص وغرلة هذا الكم الهائل من المعلومات يومياً، لكي تختار منها بحكمة، وهي تنظر ولو بعين واحدة إلى المصلحة العامة، تلك الأشياء التي تتعلق بنا وتهمنا، ومن ثم أن تنقلها إلينا بطريقة واضحة ومتوازنة ومسؤولة، وبطبيعة الحال سوف يكون هناك تضارب حتمي في المصالح بين قيام وسائل الإعلام بوظيفتها الدستورية في إعلام الجمهور، وبين رغبتها في اجتذاب عدد كبير من القراء (والمشاهدين) وعدد وافر من الإعلانات، وتحقيق نسبة جيدة من الأرباح.

وتقف وسائل الإعلام الحرة على قدم المساواة مع القضاء المستقل باعتبارها إحدى السلطتين التوأمين اللتين ينبغي ألا تكون مسؤولة أمام السياسيين، وتعمل كلتاهما كقوة فعالة مضادة للفساد في الحياة العامة. وبخلاف القضاء، والمدعين العامين، فإن وسائل الإعلام المملوكة من قبل أفراد لا يتم تعيين القائمين عليها أو المصادقة على تعيينهم من قبل سياسيين. وبعيداً عن وسائل الإعلام المملوكة للدولة، فإن وسائل الإعلام تعين العاملين فيها بنفسها وهي تلقى المؤازرة والتشجيع من قبل جمهور يرى بأن ما تعطيه وسائل الإعلام المملوكة ملكية خاصة هو شيء نفيس.

وينبغي أن تكون وسائل الإعلام، وتستطيع أن تكون، متحررة من المحسوبية السياسية التي تضرب جذورها حتى في أعرق المجتمعات الديمقراطية.

إن الملكية الخاصة لوسائل الإعلام تحمل في طياتها خطراً آخر، وهو نشوء التكتلات، أو تركيز ملكية وسائل الإعلام في أيدي قليلة جداً. ويمكن أن يشكل هذا خطراً على الديمقراطية نفسها، حيث تصبح الأحزاب السياسية الرئيسية تحت رحمة أصحاب وسائل الإعلام. والذين يستحوذون على قوة هائلة من خلال قدرتهم على التأثير على آراء الناخبين، إذا هم اختاروا أن يفعلوا ذلك. ويستدعي هذا التهديد وجود ضوابط قوية تستند إلى مبادئ، وذلك من أجل وضع قيود على عمليات الاندماج والاستيلاء (استيلاء شركة على أخرى). وهذه أمور تصعب السيطرة عليها في عالم متعولم، خاصة في عصر المحطات الفضائية. على كل حال، فمع نمو وانتشار الإنترنت، فقد أصبحت عملية نقل الأخبار أكثر ديمقراطية إلى حد ما. وهذا يمكن أن يأتي معه بمجموعة أخرى من المشاكل، لكنه يعني أيضاً بأن الاتصالات الموعلة لم تعد حكرًا على المصالح القوية. (٢)

وبقدر ما تكون وسائل الإعلام مستقلة بقدر ما تستطيع القيام بوظيفة المراقبة العامة بطريقة فعالة. وكما أنه ينبغي أن يقوم المجلس التشريعي بتفحص أعمال السلطة التنفيذية وتمحيصها أولاً بأول، كذلك يتعين على وسائل الإعلام أن تراقب بعناية أعمال السلطتين التنفيذية والتشريعية (وكل الآخرين الذين يكون لمناصبهم مساس مباشر بالجمهور).

وكما قال رئيس تحرير سابق لمجلة تايم، وهو هنري غرونوالد، «حتى الحكومة الصالحة المنتخبة ديمقراطياً يمكن أن تفسد بسهولة، عندما لا تكون سلطتها موضع مراقبة وجزر بواسطة صحافة مستقلة» (٣).

ووسائل الإعلام لها دور خاص تستطيع أن تلعبه وتتصف بهشاشة خاصة عندما يتعلق الأمر بالفساد (٤) فالسياسيون الموظفون الحكوميون قد يصبحون جميعاً أكثر جرأة على إساءة استعمال مناصبهم سعياً للحصول مكاسب خاصة، وذلك في حال ما إذا كانوا واثقين من أنهم لن يواجهوا خطر انكشاف أمرهم وتعرضهم للإذلال بواسطة وسائل الإعلام.

من أجل تحقيق هذه الغاية، حاول السياسيون تكميم أفواه وسائل الإعلام، وحتى في هذه الأيام، هناك بلدان كثيرة تقوم بغرض رقابة على ما تنشره وسائل الإعلام، ولديها عدد وافر من القوانين التقييدية، وكثيراً ما تزج بالصحفيين في السجن.

والصحافة هذه الأيام مهنة خطيرة أكثر من أي وقت مضى، حيث باتت عمليات خطف وضرب الصحفيين أكثر شيوعاً. إن غريزة قتل الرسول الذي يحمل الأخبار السيئة (أحياناً بالمعنى الحرفي للكلمة) لا تزال مهيمنة مثلما كانت على الدوام. وفي الكثير من الأحيان يحاول أولئك الذين يتربعون على السلطة الحد من الأدوار الرقابية لوسائل الإعلام، وفي بعض الحالات، نجدهم يفعلون ذلك لكي يستطيعوا استغلال مواقعهم في السلطة، دون أن يخشوا من افتضاح أمرهم. وحتى في المجتمعات التي تفاخر بانفتاحها، تعمل بعض السلطات القوية، اعتقاداً منها بأن وسائل الإعلام قد تتصرف بطريقة غير مسؤولة، على دعم قانون الأسرار الرسمية والذي يقيد إلى حد كبير حق الناس في المعرفة وحق النشر. كما أن هذه السلطات توازن قوانين القذف والتشهير العقابية، والتي يمكن استخدامها لتخويف الأفراد والصحف من النشر.

بطبيعة الحال، يجب أن نعرف بأن الفساد موجود داخل مهنة الصحافة كذلك. ففي المكسيك والهند مثلاً، يحصل المراسلون الصحفيون على رواتب منتظمة من المؤسسات التي يقومون بتغطية نشاطاتها لكي يستطيعون دعم رواتبهم الضئيلة. كما أنه من المعروف أن الصحفيين في بلدان أخرى مختلفة، مثل إندونيسيا، يقبلون مثل هذه المكافآت. ويؤدي هذا إلى العزوف عن محاولة استكشاف الأعمال المنكرة في المراكز العليا.

استقلال وسائل الإعلام

استقلال وسائل الإعلام مفهوم معقد جداً. وهو يركز بشكل عام على فكرة أن الصحفيين ينبغي أن يكونوا محررين من كل شكل من أشكال التدخل أثناء ممارستهم لمهنتهم. لكن واقع الحال هو أن مالكي وسائل الإعلام يتدخلون كل يوم في عمل الصحفيين المستخدمين لديهم. وفي بلدان كثيرة، فإن الحكومة نفسها هي أكبر مالك لوسائل الإعلام (تملك على الأغلب محطات الإذاعة والتلفزيون الرئيسية) – وهو وضع يقوّض أساس المفهوم الخاص بضمّان استقلالية حقيقية لوسائل الإعلام بعيداً عن سطوة ونفوذ الدولة.

إن حقوق الصحفيين في مؤسسات الإعلام المملوكة للدولة، ودرجة

(٣) في خطاب ألقاه في موسكو، روسيا عام ١٩٩٢

(٤) تم الاعتراف بذلك في كل من أوغندا وتزانيا، حيث ظلت حكومتا البلدين تدعان قوة عقد دورات صحفية تحقيقية يتم تنظيمها بواسطة منظمة الشفافية الدولية ومعهد بيك الدولي.

(٥) ميثاق لجنة الشكاوى الصحفية يمكن مشاهدته على موقع الشفافية الدولية

الحرية التي يتمتعون بها تكون أحياناً، ولكن ليس دائماً، منصوفاً عليها ومضمونة بواسطة القانون.

ويشكل نقص التشريعات والتنظيمات في هذا السياق تهديداً مباشراً لاستقلال وسائل الإعلام. ففي المملكة المتحدة مثلاً، حيث تعتبر محطة البي. بي.

سي على نطاق واسع بأنها تعمل على مسافة ذراع من الحكومة وتتمتع باستقلال أكثر مما تتمتع به وسائل الإعلام الأخرى المملوكة بواسطة الدولة في البلدان الأخرى، عمدت حكومة تاتشر بصراحة إلى منع البي. بي. سي ووسائل الإعلام الخاصة، من إذاعة

مقابلات مباشرة مع قادة الجيش الجمهوري الإيرلندي. لذلك من الواضح أن هناك قدراً كبيراً من الصحة في الرأي القائل بأن وسائل الإعلام التي تعتمد على غيرها مالياً لا يستطيع أن تكون مستقلة حقاً.

وينبغي بذل الجهود من أجل تقوية استقلال وسائل الإعلام بواسطة خصخصة تلك التي لا تزال مملوكة بواسطة الدولة أو خاضعة لسيطرتها. في الوقت نفسه، وكما أشرنا سابقاً، يتوجب تطوير أنظمة تضمن تنوع ملكية وسائل الإعلام بحيث نشير المنافسة بين وسائل الإعلام ونطرح طائفة واسعة من وجهات النظر حول قضايا السياسة العامة، تعمل على ضبط القوة السياسية لأقطاب الإعلام.

إن وسائل إعلام حرة ومملوكة ملكية خاصة تكون ممكنة فقط عندما تكون هناك منافسة ذات معنى في سوق وسائل الإعلام. فالمنافسة بين وسائل الإعلام تجعل صاحب الصحيفة الفاسد يخشى من إفتضاح أمره، تماماً مثلما أنها تجعل كرادع لصاحب المنصب الحكومي الفاسد. ففي عام ١٩٩٤ مثلاً، عرضت شركة للنشر مملوكة بواسطة نيوز كوربوريشين (وهي مؤسسة تجارية عالمية يترأسها روبرت ميردوخ)، أن تدفع سلفاً مبلغ ٥ ٤ مليون دولار إلى عضو الكونغرس الأمريكي نيوت غينغريش، وكان حينذاك رئيساً لمجلس النواب، مقابل نشر كتابين له.

وبسرعة فائقة، نشرت وسائل الإعلام خبر العرض، وألح البعض إلى إمكانية أن يكون ميردوخ، والذي كانت له قضايا كبيرة معروضة أمام هيئات حكومية في واشنطن تتعلق بمصالحة التلفزيونية، قد عرض رشوة على زعيم الحزب الجمهوري الجديد، وقد أدى نشر هذه المعلومات إلى إلغاء صفقة الكتب، لكن بلدانا كثيرة لا يوجد فيها كل هذا العدد الكبير من مالكي وسائل الإعلام. والمنافسة فيها ليست بهذه الشدة. وفي بعض الأحيان يمكن تشكيل كارتلات إعلامية فيها بما يناسب المصالح السياسية القائمة.

وفي بعض الصالات، نجد أن عائلة واحدة تحكم كل وسائل الإعلام في بلد من البلدان. ويعني هذا المركز المسيطر بأن أقطاب الإعلام لا يخشون في وضع كهذا من الكشف عن أعمالهم بواسطة المنافسين، وفي عصر وسائل الإعلام الالكترونية هذا، فإن قوتهم

الفصل الرابع عشر

وسائل إعلام حرة ومستقلة

القوة في أمريكا هذه الأيام هي السيطرة على وسائل الإعلام تيودور وايت

بدون معلومات، لا تكون هناك محاسبة. والمعلومات قوة. وكلما زاد عدد الناس الذين يمتلكونها، كلما أصبحت موزعة على نطاق واسع. وتعتبر حرية الوصول الى المعلومات، من جانب الناس، أمراً جوهرياً بالنسبة لنظام النزاهة في بلد من البلدان. وبدونها لا تستطيع الهياكل الديمقراطية أن تعمل كما ينبغي، ويصبح الأفراد عاجزين عن فرض حقوقهم، وربما حتى غير عارفين بأن حقوقهم قد تعرضت للانتهاك.

والواسطة الرئيسية لنقل المعلومات إلى الجمهور هي وسائل إعلام حرة ومستقلة. (١)

(١) التعبير التقليدي هو صحافة حرة. لكن مع ازدياد أهمية وسائل الإعلام الالكترونية، ومع ازدياد توجه المزيد من الناس في كل أنحاء العالم للاعتماد على الإذاعة والتلفزيون، من أجل الحصول على أخبارهم، لذلك فإن التعبير الأوسع وسائل إعلام حرة أصبح الآن أكثر استخداماً بوجه عام.

(٢) عينة من المشاكل التي يمكن للإنترنت أن تحلّها في باب الانتخابات وحده نجدها في كندا. فموجب القانون الكندي فإنه من غير المشروع نشر إعلانات سياسية بدون ذكر اسم الكاتب.

وهذا يعني بأن جميع الإعلانات يجب أن تشير الى اسم المؤلف أو الراعي مع ذكر الانتماءات السياسية.

وينص القانون الكندي على أن كل شخص يدعى أو ينشر إعلاناً بدون ذكر اسم الراعي وينوب الإشارة إلى أنه أجيز بواسطة الراعي، فإنه يكون مذنباً بارتكاب جرم. علاوة على ذلك، فإن أي إعلان سياسي بواسطة طرف ثالث (سواء كان مجهول المصدر أم لا) والذي يتم عرضه على الوكيل الرسمي للحزب السياسي، يجب أن يُحسب ضمن ميزانية الحملة الانتخابية للحزب. حتى ولو لم يلعب الحزب دوراً رسمياً في اعداد الاعلان، وتطال هذه التنظيمات مواقع على الإنترنت طالما أنها تنطبق عليها صفة الإعلان من حيث أنه يقوم مباشرة بانتقاد أو تأييد مرشح سياسي معين كذلك فإن كندا تغطي مناطق توقيت مختلفة.

لذلك، فمع أن النتائج الأولية للانتخابات تتم إذاعتها محلياً في هاليفاكس (في أقصى الشرق) لكن لا يجوز نشرها بطريقة تجعل الناس في فانكوفر (في أقصى الغرب) قادرين على الوصول إليها قبل إغلاق صناديق الاقتراع لديهم، وجاء في الفقرة التي تحظر نشر استطلاعات الرأي في اللحظة الأخيرة، ما يلي: لا يجوز لأي شخص أن يذيع أو ينشر أو يوزع نتائج استطلاع للرأي حول الكيفية التي سيصوت بها الناخبون أو حول قضية انتخابية بما يسمح بالتعرف على حزب سياسي أو مرشح وذلك اعتباراً من منتصف ليلة يوم الجمعة الذي يسبق يوم الاقتراع وحتى إغلاق صناديق الاقتراع.

وكل هذه النصوص تتعرض للانتهاك من قبل مستخدمي الإنترنت، خاصة عندما تكون مواقع الإنترنت خارج حدود كندا (في الولايات المتحدة مثلاً) بعيداً عن متناول القانون الكندي.

السياسية يمكن أن تجعلهم قادرين على التأثير على نتائج الانتخابات.

بالإضافة إلى ذلك، فإن بلداناً نامية كثيرة ليس لديها سوى القليل من المال المخصص للإعلانات من أجل دعم وسائل الإعلام، ونتيجة لذلك، فإن وسائل الإعلام في هذه البلدان تعاني من شح في الأموال وأحياناً تكون عالية على الآخرين. فمن ناحية، فإن كبار المعلنين (والحكومة هي من أبرزهم في العادة) يمارسون سيطرة كبيرة جداً، ومن الناحية الأخرى، فإن الكيانات السياسية والتجارية لديها مجال واسع لرشوة المراسلين الصحفيين (والذين يتقاضون أجوراً بخسة في العادة) لكي يكتبوا قصصاً إخبارية تخدم مصالحها السياسية والتجارية.^(٦)

وفي مثل هذه الأوضاع، فإن وسائل الإعلام كثيراً ما تخفق في القيام بدورها الرقابي. من هنا، فإن عملية خصخصة وسائل الإعلام، مثل القضايا الأوسع للملكية وسائل الإعلام، يجب التبرّص فيها بعناية ضمن سياقها الاجتماعي والاقتصادي. فالاحتكارات في مجال وسائل الإعلام هي حتى أكثر خطورة من الاحتكارات في المجالات الأخرى للحياة الاقتصادية.

وفي حالات كثيرة، تشدد الحكومات على أن مؤسساتها الديمقراطية لا تزال هشة وأن وسائل إعلامها الحرة لا تزال تنقصها التجربة، وتدعي بأن هناك فائدة في استمرار الملكية الحكومية. وهذا هو واقع الحال على الأغلب، لكن ينبغي ألا تحتكر وسائل الإعلام المملوكة بواسطة الدولة السوق لنفسها. وفي البلدان التي تصرّ فيها الحكومة على الاحتفاظ بقدر معين من السيطرة، ينبغي أن تكون هناك إجراءات احترازية وجهة ضابطة مستقلة لكي تقف بين الحكومة وبين حقوق وسائل إعلام حرة.

من ينبغي أن يكون ضامن وسائل إعلام حرة؟

تتخذ الرقابة على وسائل الإعلام أشكالاً متعددة وهي تُطل برأسها في كل البلدان تقريباً. كما أن قلة فقط من هذه البلدان تمتلك أنظمة قانونية تضمن حرية مطلقة لوسائل الإعلام، ويقترب التعديل الأول للدستور الأمريكي، كما تم اختباره أمام المحكمة العليا في الولايات المتحدة يقترب كثيراً من ضمان وجود مجتمع خالٍ من الرقابة على النشر مثلما يفعل أي قانون تشريعي خاص.

أما دستور مالايو فهو فريد في هذا الخصوص من حيث أنه يقوم بإرساء مفهوم حرية وسائل الإعلام ليس مرة واحدة فحسب، بل مرتين، وبالعبارات التالية:

لكل شخص الحق في حرية التعبير، والصحافة يجب أن تتمتع بالحق في نقل الأخبار ونشرها بحرية، داخل مالايو وخارجها، وأن

(٦) أثناء الحلقات الدراسية حول الصحافة التحقيقية التي ظلت تُدار على مدى سنوات بواسطة الشفافية الدولية ومعهد البنك الدولي، ترددت أحاديث عن صحفيين يبتزّون الأشخاص والجهات موضوع قصصهم الإخبارية.

فهم يحاولون انتزاع الرشاوى من أشخاص مقابل عدم نشر القصص الإخبارية المتعلقة بهم وفي حال تقديم هذه القصص للصحف، عندئذ تتم رشوة رؤساء التحرير من أجل عدم نشرها.

(٧) هذا الميثاق دخل حيز التنفيذ يوم ٢٣ آذار، ١٩٧٦.

(٨) رُغم بأن هذا الحق كان قد انتهك في مدينة استرالية عام ١٩٩٩ حيث كان قطب إعلامي واحد يمتلك كل المنافذ الإخبارية، وكان هذا القطب الإعلامي يقف شخصياً موقفاً معارضاً لكون استراليا دولة ملكية. وخلال استفتاء حول الوضع الدستوري للنظام الملكي في أستراليا، دافعت كل مطبوعاته عن فكرة أن تصبح استراليا جمهورية. وقد قدم أولئك الذين كانوا يعملون من أجل الإبقاء على النظام الملكي شكوى إلى سلطة المنافسة يشكون فيها من أن حق الناس في الحصول على آراء متنوعة قد تعرّض للخرق.

تُمنح كل التسهيلات الممكنة من أجل الوصول إلى المعلومات الرسمية إن القوانين التي تعني بحرية التعبير تتطلب أن تقوم المحاكم بدعمها وتنفيذها، والقضاء المستقل هو خادم وسائل الإعلام الحر. وبدون وجود قضاء مستقل، فإن حرية وسائل الإعلام تكون حرة خادعة. لذلك فإن الشرط المسبق لإقامة وسائل إعلام حرة، هو نظام قانوني يكون مستقلاً عن التأثيرات السياسية ويستند إلى فقه دستوري راسخ يدعم مفهوم حرية وسائل الإعلام، ومثل هذا الفقه يمكن أن يستمد قوةً من المادة ١٩ من الميثاق الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والتي تنصّ على ما يلي:

يجب أن يكون لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، وهذا الحق يجب أن يشتمل على حرية الشخص في الحصول على وتلقي ونقل المعلومات والأفكار من كل نوع، بصرف النظر عن الحدود، إما شفويّاً أو كتابةً أو طباعة، أو على شكل فنٍّ من الفنون، أو من خلال أي وسيلة إعلامية أخرى يختارها.^(٨)

إن القيود على هذه الحقوق المقبولة على نطاق واسع تتعلق بحقوق أو بسمعة الأفراد العاديين وبقضايا الأمن الوطني. ومع أن صحفيين كثيرين قد يوافقون على أن مثل هذه القيود معقولة، إلا أنهم قد يتفقون جميعاً على أنه يجب عدم التوسع في تفسيرها. وهكذا فإن المنظومات القانونية والتنظيمية ينبغي مثلاً ألا تضع شروطاً على وسائل الإعلام يكون من شأنها أن تمنعها من التطرق إلى قضايا لا لشيء إلا لأنها يمكن أن تلحق الأذى بالسمعة العامة لشاغلي الوظائف العامة.

لكن عمل شيء كهذا سيؤدي في الواقع إلى تقويض حرية التعبير. فقد اعتبر قرار بواسطة المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بأن السياسي يتعين عليه حتماً، وعن معرفة، أن يترك نفسه عرضة للفحص الدقيق لكل ما يصدر عنه من قول أو فعل بواسطة الصحفيين والجمهور ككل، ويجب أن يُظهر درجة أكبر من التسامح. على كل حال، ففي الكثير من الديمقراطيات الفتية الهشة نجد أن تجربة وسائل الإعلام هي تجربة محدودة، وأن الأغراء بأن تكون أقل شعوراً بالمسؤولية هو إغراء كبير. والقوانين التي توفر، من حيث الجوهر، مجالاً واسعاً لوسائل الإعلام لأن تكون لا مسؤولة، قد تؤدي عملياً إلى الإضرار بنمو هذه الديمقراطيات الناشئة. ومن هذه الناحية، قد تكون هناك فائدة من إنشاء مجالس للصحافة.

ومع أن مجالس الصحافة لم تكن ناجحة جداً بشكل عام، لكن من الممكن إنشاؤها بحيث توفر منبراً لشكاوى الجمهور ضد وسائل الإعلام، ولتأنيب وسائل الإعلام عندما يعوزها الشعور بالمسؤولية، ولكي نستطيع بهذه الوسائل التأثير (إلى حد ما) على سلوكها.

ومجالس الصحافة بحاجة إلى أن تكون مستقلة، وأن تُدار بواسطة أناس يحظون بالاحترام بسبب مواقفهم غير المتحيزة ونزاهتهم. وهذه الهيئات يجب ألا تتمتع بسلطات قانونية، والتي قد تمكنها من أن تصبح بمثابة مراقبي مطبوعات أقوياء، وعوضاً عن ذلك، ينبغي أن تكون هذه الهيئات بالهيبة والنزاهة بما يعطي تقاريرها قوة أدبية قوية.

وقد يكون من المفيد أن تكون الجهة المشتكى عليها مطالبة بأن تنشر بالكامل وبدون تحرير نتائج التحقيق التي توصل إليها مجلس الصحافة عندما يتم رفع شكوى ضدها.

وهناك خيط رفيع جداً يصل ما بين الصحافة المسؤولة والصحاف غير المسؤولة. ويحكم كونها كذلك، فإن الزمان والمكان هي عوامل مهمة ينبغي أن تؤثر على الأحكام.

والواقع أن القوة الأدبية لمجلس الصحافة هي طريقة أفضل

الضمان وجود وسائل إعلام مسؤولة من تزويد الحكومات والمحاكم بسلطات كاسحة لكبحها - أي وسائل الإعلام، والحديث المتصل عن مسؤولية الصحافة غالباً مايقود إلى إطلاق دعوات لوضع قوانين منظمة تضمن حرية الصحافة ضمن حدود "معقولة" فقط. وتُظهر التجربة بأن عبارة "معقولة" هي عبارة ذاتية (مستوحاة من الميول والاعتبارات الخاصة) للغاية، وأن قبولها في هذا السياق يمكن أن يكون الخطوة الأولى في الانزلاق نحو أشكال مختلفة من الرقابة.

إن نهج منح الحرية لوسائل الإعلام في حدود معقولة غالباً ما يبرز عندما يتعلق الأمر بقضايا تتصل بالأمن الوطني. فقانون الأسرار الرسمية في المملكة المتحدة، والتشريعات المشابهة في بلدان أخرى، يمكن أن توفر غطاء لكل شكل من أشكال النشاط السري بواسطة الحكومة. وعلى سبيل المثال، فقد حاول الرئيس نيكسون في أوائل عقد السبعينات من القرن الماضي أن يحجب أشرطة الأحاديث في البيت الأبيض عن المحاكم والكونغرس متذرعاً بالأمن الوطني. وبعد أن تم لاحقاً إذاعة محتويات الأشرطة، فلم يكن هناك من جادل بأن نشرها كان ضرراً بالأمن الوطني.

إن المسؤولين الحكوميين، والذين تكيّفوا على مدى عقود كثيرة مع مفردات مثل مكتوم و سري وسري للغاية، إنما يوجدون رأياً مسبقاً ضد الكشف الرسمي عن المعلومات، وهم كثيراً ما يحاولون الحيلولة دون الكشف عنها من خلال ادعاءات تتعلق بالأمن الوطني.

ومن المهم، عند إيجاد ممارسات أفضل، هو أن يكون القضاء المستقل موضوعياً في تقييم هذه الادعاءات. وينبغي أن يأخذ بوجهة النظر بأن جميع الوثائق الحكومية يجب أن تكون في متناول الجمهور وأن تكون مفتوحة للفحص والتمعّن من قبل الجمهور، وذلك ما لم تكن هناك أسباب قوية ومقنعة من أجل الإبقاء على سريتها. كما أن السرية غالباً ما يكون لها يبررها عندما يكون السبب هو الحماية المشروعة للخصوصية الشخصية أو الحفاظ على الأسرار التجارية، لكنها قلما تكون مبررة عندما يكون السبب (النادر نسبياً) هو حماية الأمن الوطني.

والنظام الأكثر فعالية في ضمان حرية وسائل الإعلام هو عندما تكون وسائل الإعلام نفسها مَفُوضَة بإصدار أحكام حذرة ومدرّسة على مسؤوليتها الخاصة فتزويد الناشرين والصحفيين بالحرية يعني أيضاً باننا نضع على كاهلهم عبء اتخاذ قرارات صعبة تتعلق بمسؤولياتهم العامة. في الستينات من القرن الماضي، تلقّت صحيفة نيويورك تايمز عدة آلاف من الصفحات من الوثائق من مصادر داخل وزارة الدفاع الأميركية.

هذه الوثائق التي كانت تعالج موضوع الحرب في فيتنام أصبحت تعرف باسم أوراق البنتاغون. وظل المحررون في "النيويورك تايمز"، وبعد أن تذكروا من صحة الوثائق، ظلوا ولأيام يكابدون الكثير من الألم والمعاناة وهم يتسألون عما إذا كان من الصواب نشر هذه الوثائق أم لا. وقد وازنوا بين اعتبارات الأمن الوطني وبين حق الجمهور في أن يعرف.

ثم إنهم قرروا نشرها. ولم يكن هناك استخفاف في اتخاذ قرارهم، وظهر بأن أفراداً كثيرين من أهل الخبرة في الشؤون العامة وقانون والإعلام كان لهم وجهات نظر متباينة حول الموضوع. ولم يستطع أي منهم أن يدعي الحكمة لنفسه، ولم يزعم أحدهم بأن أحكام الصحفيين كانت بالضرورة أقل شأناً من أحكام الخبراء من شأن المهنة الأخرى.

وقد قامت المحاكم بمراجعة القرار الخاص بنشر أوراق البنتاغون

بكل عناية واستنتجت بأن حرية وسائل الإعلام، كما تم التعبير عنها في التعديل الأول على الدستور الأمريكي، تنطوي على أهمية أكبر في هذه الحالة من دعاوى الأمن الوطني التي تقدمت بها الحكومة الأميركية. والأحكام المضطربة من هذا النوع بواسطة نظام محاكم مستقل يمكن أن تعمل مع مرور الوقت على وضع أسس تقليد حرية وسائل الإعلام. ومثل هذا التقليد يمكن تقويته بواسطة قوانين (sunshine laws)، مثل قانون حرية المعلومات في الولايات المتحدة لعام ١٩٦٦، والذي يجعل كل مواطن قادراً على الوصول إلى كل الوثائق الحكومية تقريباً.

ومن خلال الأحكام المسؤولة للمحررين والصحفيين، مصحوبة بدعم قضائي ثابت، ينشأ ويتطور تقليد وثقافة حرية وسائل الإعلام. وهذه الثقافة هي، فوق كل شيء، الضامن الأهم لحرية وسائل الإعلام ولقدرتها على أن تعمل وبكل ما في الكلمة من معنى كرقيب على شاغلي المناصب العامة. وينبغي أن يتيح هذا التقليد لوسائل الإعلام أن تكون حازمة في تحييص أعمال أولئك الذين يتمتعون بالثقة العامة. ويبدو أن ثقافة وسائل الإعلام، كما يتضح في ديمقراطيات كثيرة هذه الأيام، ويجب أن تشتمل على الشعور بأن من واجب وسائل الإعلام أن تزعم أولئك الذين ينعمون بالراحة (أي الذين يشغلون المناصب العامة) من أجل تطييب خاطر الموجهين (أي عامة الناس).

وليس من شك بأن مثل هذه الثقافة يمكن أن نقود أحياناً إلى تصرفات لا مسؤولة من قبل وسائل الإعلام. وهذا ثمن لا مفرّ من دفعه. لذلك فإن وجود قضاء مستقل وحكيم ومجلس صحافة فعال يمكن أن يساعد على كبح وضبط التجاوزات في مثل هذه الحالات.

ومع ذلك فإنّه ينبغي أن تكون المجتمعات مستعدة لدفع بعض الثمن من أجل المصلحة العامة والمتصلة في ضمان حرية وسائل الإعلام. وقد نحسّ صنْعاً.

وهناك نفع إذا نحن قبلنا بالفكرة الأساسية، إن لم يكن بكل ما جاء في تصريح اللورد ماكغريغور أوف دوريس (رئيس لجنة الشكاوى الصحفية في المملكة المتحدة)، والذي قال بأن المجتمع الحرّ الذي يتوقع تصرفاً مسؤولاً من صحافة حرة يجب أن يتأثر على التسامح مع بعض التصرفات اللامسؤولة (التي كثيراً ما تثير شعوراً بالصدمة) وذلك كجزء من ثمن الحرية، لأن الصحافة التي هي حرة في أن تكون مسؤولة يجب أيضاً أن تكون حرة في أن تكون لا مسؤولة.

والعامل الحاسم بالنسبة لكل القضايا المتعلقة بالحد من حرية وسائل الإعلام هو أن تتم مناقشة القيود على نحو علني، وبأن يتم تفسيرها بواسطة قضاء مستقل تماماً يتألف من أفراد على درجة عالية من النزاهة.

ممارسة الرقابة الذاتية

والأمر الأكثر شؤماً هو الرقابة الذاتية، حيث لا يقوم المحررون والصحفيون بمتابعة قصصهم الإخبارية. لأن ذلك قد يزعج أصحاب الأعمال ومالكي الصحف أو المقرّبين منهم.

ويمكن أن يؤدي هذا إلى إغفال القصص الإخبارية أو كتابتها بطريقة هي في أحسن الأحوال غير أخلاقية. والرقابة الذاتية يمكن أن تتراوح من الأشياء العادية (القصص الإخبارية التي تعتبر مهمة لكنها مملة وبالتالي فإنّه لا يُنشر تقرير عنها) إلى أعلى درجات تضارب المصلحة مع المنظمة الإخبارية (قصص إخبارية لا تُنشر

بسبب انها تؤثر على المعلنين أو على أصدقاء أولئك الذين يحتلون مراكز مهمة في الصحافة.(٩)

والواقع أن رئيس التحرير الذي يوقع مجلس إدارته على بيان كهذا يكون محظوظاً:

إن مجلس إدارة تايم -ورنر ومديريها التنفيذي والمدير التنفيذي لمؤسسة تايم يعترفون بأن النجاح المالي لمجلات مؤسسة تايم مرتبط ارتباطاً وثيقاً بمصداقيتها. ويعتبر مجلس الإدارة والمدراء التنفيذيون رئيس التحرير مسؤولاً عن نوعية التحرير وعن أمانة مجلات الشركة. ومن أجل هذه الغاية، فإنهم ملتزمون بدعم المستوى الاستثنائي من الاستقلالية لرئيس التحرير.

إن المطبوعات الواقعة تحت سيطرة رئيس التحرير يتوقع منها أن تزود القراء بالمقالات والتحليلات والمقابلات والتعليقات. ويتوقع منها أيضاً أن توفر للقراء تغطية غير متحيزة للعدد الكبير من مصالح المعلنين ومصالح تايم وورنر نفسها.

إن استقلال التحرير هو أمر أساسي إذا ما أردنا لرئيس التحرير أن يتمكن من إنتاج مطبوعات تعمل على الارتقاء بالمصلحة العامة وتأتي بعائدات مجزية على الاستثمار في الوقت نفسه.(١٠)

مبادئ وسائل إعلام حرة

ينبغي أن تتبنى الحكومات مجموعة أساسية من المبادئ لكي تحدد الطرق التي تتعامل بها مع وسائل الإعلام. وقد تم ارساء مثال على هذه المبادئ في الميثاق من أجل صحافة حرة والذي صادق عليه صحفيون من ٢٤ بلداً في المؤتمر العالمي لأصوات الحرية حول مشاكل الرقابة على النشر.(١٢)

وأعلن الأمين العام للأمم المتحدة بطرس بطرس غالي بأن مبادئ الميثاق تستحق الدعم من كل واحد ملتزم بتقديم وحماية المؤسسات الديمقراطية. وأضاف بأن النصوص، وإن لم تكن ملزمة، إلا أنها تعبر عن أهداف تتطلع إليها كل الأمم الحرة.

وقد جاء في الميثاق ما يلي:

* الرقابة على النشر، المباشرة وغير المباشرة، غير مقبولة، وهكذا فإنه يجب إلغاء القوانين والممارسات التي تقيد حق وسائل الإعلام الاخبارية في جمع وتوزيع المعلومات بحرية، كما أن السلطات الحكومية، الوطنية منها والمحلية، يجب ألا تتدخل في مضمون وفي طباعة أو بثّ الأخبار ولا أن تقيد الحق في الوصول الى أي مصدر للمعلومات.

* وسائل الإعلام الاخبارية المستقلة المطبوعة منها والمسموعة، يجب السماح لها بأن تبرز الى حيز الوجود وأن تعمل بحرية في جميع الاقطار.

(٩) استطلاع للرأي بشأن عمل الصحفيين في الولايات المتحدة أجراه مركز بيو للأبحاث، والنتائج التي توصل اليها استطلاع عام ٢٠٠٠ تظهر بأن حوالي ٢٠ بالمئة من الصحفيين قالوا بأنهم يتعرضوا لانتقادات أو ضغوط من رؤسائهم بعد أن كتبوا أو أنتجوا مواد صحفية اعتبرت ضارة بالمصالح المالية للشركة.

ومعظم أولئك الذين اعترفوا بأنهم يمارسون الرقابة الذاتية قالوا بأنهم تلقوا إشارات من رؤسائهم. ويقال إن صحيفة سان خوزيه ميركوري للأخبار خسرت مايزيد على مليون دولار من الإعلانات من تجار السيارات بعد أن نشر صحفي تحقيقاً تحدث فيه عن الكيفية التي يستطيع بواسطتها القراء الحصول على صفقات أفضل.

(١٠) المصدر السابق.

(١١) افتتاحية في صحيفة سانت بيترسبورغ تايمز، الولايات المتحدة، أيار ١٩٩٧. (١٢) عقد المؤتمر في لندن، ١٦-١٨ كانون الأول، ١٩٨٧، تحت رعاية معهد الناشرين الدولي لحرية الصحافة، ومعهد الصحافة الدولي، والجمعية الأمريكية للصحافة، واتحاد الإذاعات الوطنية الأميركية، والاتحاد الدولي للصحافة الدورية.

* يجب ألا يكون هناك تمييز بواسطة الحكومات في معاملتها،

اقتصادياً أو غير ذلك،

لوسائل الإعلام داخل

بلد ما. وفي تلك

البلدان التي توجد

فيها أيضاً وسائل

إعلام حكومية، يجب

أن يكون لوسائل

الإعلام المستقلة الحق

نفسه في حرية

الوصول مثلما أن

لوسائل الإعلام

الرسمية الحق في

الوصول الى المواد

والتسهيلات الضرورية

لعملياتها الخاصة

بالنشر أو بالث.

* يجب على الدول

ألا تقيد حرية الوصول

الى ورق الصحف ولا

إلى مرافق الطباعة أو

أنظمة التوزيع أو عمل

وكالات الأنباء أو

مرافق البث.

* الممارسات

القانونية والفنية أو

الخاصة بالتعرفة

والرسوم بواسطة

سلطات الاتصالات

والتي تمنع توزيع

الأخبار وتقيد تدفق

المعلومات تستحق

الشجب.

* وسائل الإعلام

الحكومية يجب أن

تتمتع باستقلالية

تحريرية (أو تحرير

الأخبار) وأن تكون

مفتوحة لتتوع في

وجهات النظر، وينبغي

تأكيد ذلك بواسطة

القانون والممارسة.

* ينبغي أن تكون

هناك حرية غير مقيدة

لوسائل الإعلام

المطبوعة والمبثوثة

داخل بلد ما في

الوصول الى خدمات

الأخبار والمعلومات في

الخارج، وينبغي أن يتمتع الجمهور بحرية ماثلة في تلقي المطبوعات

الأجنبية ومحطات الإذاعة والتلفزيون الأجنبية بدون أي تدخل.

* الحدود الوطنية يجب أن تكون مفتوحة أمام الصحفيين الإنصاف، ويجب عدم تطبيق نظام الحصص، والطلبات من أجل الحصول على تأشيرات دخول وأوراق اعتماد صحفية وغيرها من الوثائق اللازمة لعملهم. يجب الموافقة عليها من دون إبطاء، وينبغي أن يكون مسموحاً للصحفيين الأجانب بأن يتنقلوا بحرية داخل بلد من البلدان، وأن يتمتعوا بحرية الوصول الى مصادر الأخبار الرسمية وغير الرسمية، وأن يسمح لهم بحرية إدخال وإخراج جميع المواد والأجهزة الضرورية المتعلقة بمهنتهم.

* إن القيود التي توضع على حرية الدخول الى ميدان العمل الصحفي أو ممارسة العمل الصحفي، مثل اشتراط الرخصة أو الشهادة وما شابه، يجب التخلص منها.

* الصحفيون، مثل كل المواطنين، يجب أن يكونوا مطمئنين على سلامتهم الشخصية، وأن يمنحوا الحماية الكاملة بواسطة القانون. أما الصحفيون العاملون في مناطق القتال فهم يعتبرون مدنيين ويتمتعون بكل الحقوق والحصانات الممنوحة للمدنيين.

ترهيب وسائل الإعلام

وقعت أحداث عنف ضد الصحفيين في بلدان كثيرة، ومرة بعد أخرى يثبت السلطات الرسمية أنها غير مستعدة لعمل أي شيء حيال ذلك. والحل الشافي الوحيد لمثل هذا السلوك هو وجود قوانين وأنظمة تضمن حرية وسائل الإعلام.

في الجزائر وكولومبيا، مثلاً، قتل عدد كبير من الصحفيين في السنوات الأخيرة. ولم يتم العثور على الجرمين، ولم تظهر السلطات حماسة كبيرة للعثور على أولئك المسؤولين عن ارتكاب هذه الجرائم. وفي عام ١٩٩٤، لاحظت الجمعية العامة لاتحاد الصحافة الاميركي بأن نسبة كبيرة من السجناء السياسيين في كوبا كانوا يقضون عقوبة السجن بسبب إفشاء أسرار لدعاية معادية. وفي العام الماضي قتل عشرة صحفيين في كولومبيا، وأربعة في المكسيك وثلاثة في غواتيمالا، وواحد في البرازيل. وجاء في الإعلان الصادر عن المؤتمر، الذي عقد في تورنتو، مايلي:

إن حجب الإعلانات الحكومية والدعاوى القضائية الزائفة ضد وسائل الإعلام، وترهيبهم بواسطة تجار المخدرات.. كل ذلك أصبح يلعب دور المنيب لممارسة مهنة الصحافة.(١٣)

ويعتبر التمييز بواسطة الحكومات بين مختلف وسائل الإعلام - حيث توفر لبعض الصحفيين إمكانية أكبر للوصول الى المعلومات الحكومية ومجالاً أكبر للممارسة العمل باستقلالية - من الأمور الشائعة. وقد يتخذ هذا التمييز شكلاً مكشوفاً، ويوفر الحكومات معاملة تفضيلية بالنسبة للوصول الى المعلومات للصحفيين الذين يعملون فقط مع وسائل إعلام مملوكة بواسطة الدولة. أو قد يتخذ شكلاً مستتراً وذلك بأن توجه الحكومة إعلاناتها الى وسائل الإعلام المملوكة للدولة فقط، أو الى وسائل الإعلام التي تلتزم بالآراء الحكومية.

كما أن السلطات القانونية والتنظيمية التي تتمتع بها السلطات الحكومية كثيراً ما تستخدم أيضاً لترهيب وسائل الإعلام أو فرض الرقابة عليها. وعلى سبيل المثال، فإن الحكومة تستطيع وضع عوائق أمام وسائل الإعلام من بينها فرض حصص نسبية على استيراد ونشر الطباعة أو فرض ضرائب خاصة أو رسوم بريدية، ووضع قيود

(١٣) في الاجتماع الخمسين للجمعية العمومية، بتاريخ ١٦-٢٠ تشرين الأول ١٩٩٤.

على استعمال تسهيلات البث من قبل وسائل الإعلام الالكترونية المستقلة. ومن المرجح أن يصبح هذا قضية ذات أهمية متزايدة بعد أن أصبح البريد الالكتروني وتكنولوجيا المعلومات -الاتصالات الجديدة توفر فرصاً جديدة للناس لكي يعبروا عن آرائهم بحرية أمام جمهور واسع من الناس.

وتعتبر حماية

مصادر المعلومات

متطلباً رئيساً

للصحفيين لكي

يستطيعون ممارسة

مهنتهم بحرية. فمن

الضروري أن يكون

الصحفيون مطمئنين

إلى انهم يستطيعون

أن ينشروا قصصهم

الاخبارية دون أن

يخاطروا بدفع غرامات

أو بدخول السجن

بسبب رفضهم للكشف

عن مصادر

معلوماتهم. كما أن

الأفراد الذين يزودون

الصحفيين بمعلومات

شريطة عدم نشرها

بحاجة إلى ضمانات

بأن الصحفيين الذين

يفضون إليهم بدخيلة

نفوسهم لن يتعرضوا

للترهيب من قبل

السلطات لإرغامهم

على الكشف عن هوية

أولئك الأفراد. وهذه

التأمينات مهمة جداً

إذا كان لوسائل

الإعلام أن تكون قوة

فعالة تستطيع التصدي للمسؤولين الحكوميين إذا ما أساءوا استعمال السلطة.

إن الترخيص الرسمي للصحفيين لممارسة المهنة يمكن أن يتخذ أشكالاً عديدة وكثيراً ما يمثل ضرباً من الترهيب. وفي بعض البلدان، تحاول الحكومات تنظيم ترخيص المشاريع الإعلامية وتستخدمها مباشرة. بينما في أماكن أخرى قد تكون هناك نقابات إعلامية والتي قد تحاول فرض ممارسات تقييدية على العاملين في هذه المشاريع أو المؤسسات.

لكن ممارسات الترخيص لا تخدم المصلحة العامة. كما أن التخلص من الترخيص الرسمي لوسائل الإعلام ينبغي أن يشمل

إعلان المجلس الأوروبي حول حماية الصحفيين في أوضاع الصراع والتوتر

(١) اللجنة الوزارية للمجلس الأوروبي شجب هذا العدد المتزايد من أعمال القتل والاختفاء. وغير ذلك من الهجمات على الصحفيين. ويعتبر أن هذه هي أيضاً هجمات ضد ممارسة مهنة الصحافة بحرية وبل عوانق.

(٢) تتأسد اللجنة الوزارية جميع الدول. خاصة جميع الدول الأعضاء. في المجلس الأوروبي بأن تعترف بأن حق الأفراد وعامة الناس في الحصول على المعلومات حول جميع الشؤون المتعلقة بالمصلحة العامة وفي أن يكونوا قادرين على تقييم أعمال السلطات العامة والأطراف ذات العلاقة هو أمر مهم خاصة في أوضاع الصراع والتوتر.

(٣) تؤكد اللجنة الوزارية بأن جميع الصحفيين الذين يعملون في أوضاع الصراع والتوتر من حقهم التمتع بالحماية التامة التي يوفرها قانون دولي إنساني ملزم. وهو الميثاق الأوروبي لحقوق الإنسان وغيره من الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان.

(٤) تجدد اللجنة الوزارية التزام حكومات الدول الأعضاء. بأن هذه الضمانات القائمة الخاصة بحماية الصحفيين.

(٥) اللجنة الوزارية، وبمناسبة اليوم العالمي لحرية الصحافة. تلقت الانتباه إلى التوصية رقم ٤ (٩٦) حول حماية الصحفيين في أوضاع الصراع والتوتر الملحق بها.

(٦) سوف تنظر اللجنة الوزارية، وبالتعاون مع الأمين العام، في السبل المناسبة بشكل عام، لتقوية الأنظمة الحالية ضمن المجلس الأوروبي والخاصة باستلام معلومات أو اتخاذ إجراءات بشأن التعديات على حقوق وحرية الصحفيين في أوضاع الصراع والتوتر.

(٧) اللجنة الوزارية ترى في هذا السياق. أنه في الحالات المستعجلة. يستطيع الأمين العام أن يقوم وعلى وجه السرعة باتخاذ جميع التدابير اللازمة في حال تسلم تقارير تفيد بوقوع انتهاكات على حقوق وحرية الصحفيين الدول الأعضاء. في أوضاع الصراع والتوتر وتدعو الدول الأعضاء. أن تتعاون مع الأمين العام في هذا الخصوص.

(تم تبنيّه بواسطة اللجنة الوزارية للمجلس الأوروبي، في ٢ أيار، ١٩٩٦ في دورته الثامنة والتسعين)

المراسلين الصحفيين الأجانب، إذ ينبغي أن يتمتعوا بحرية الوصول إلى المعلومات وبالفُرصة لممارسة المهنة مثلهم مثل جميع الصحفيين المحليين.

ومع أن دعاوى القذف والتشهير المدنية يمكن أن تكون متسقة مع فكرة وسائل الإعلام الحرة، لكن الواضح أن هذا ليس هو الحال بالنسبة للدعاوى الجنائية المتعلقة بالتشهير.

وفي هذا الإطار، من المهم أن نتأمل ملياً في قوانين منع التعرض للغير، والتي توجد في بلدان كثيرة لكي تحمي أصحاب المناصب العليا بطريقة غير معقولة وجائرة، حتى عندما توفر قوانين القذف والتشهير مستويات أدنى من الحماية (وهذا هو الصحيح) لهؤلاء المسؤولين بالمقارنة مع المواطنين العاديين.

على سبيل المثال، ففي السنوات الأخيرة، وضعت حكومات عديدة في أوروبا الوسطى تشريعات تفرض عقوبات قاسية على الصحفيين الذين ينشرون مقالات قد تُعتبر بأنها مُهينة لأصحاب المناصب الحكومية العليا. وفي بعض الحالات، لا تميز هذه القوانين بين ما إذا كانت تقارير وسائل الإعلام صادقة أم لا. بعبارة أخرى، فإن حقيقة أن الصحفي كتب الحقيقة حول أعمال غير لائقة قام بها قادة حكوميون لا ينظر إليها كحجة دفاعية بواسطة المحاكم، وذلك في الدعاوى التي تُطبق عليها قوانين منع التطاول على الغير. إن هذه القوانين ترقى إلى شكل من أشكال التهيب والرقابة على الصحف والتي يمكن أن تكون مفيدة بشكل خاص بالنسبة للمسؤولين الفاسدين. وفي هذا الخصوص، فإن قوانين منع التطاول ينبغي إدراجها تحت قوانين قوانين القذف والتشهير.

إن المحاكم بحاجة إلى أن ترى مسألة تهريب وسائل الإعلام كما هي عليه في حقيقة الأمر: مظهر مركزي لثقافة الفساد، ومجهود بواسطة المصالح المكتسبة القوية من أجل إدامة ممارساتها الفاسدة. كما أن جميع التنظيمات الخاصة بوسائل الإعلام، من حيث إعطاء الإذن، والرخص والملكية، ينبغي القيام بها بشفافية تامة وبواسطة منظمين مستقلين وغير متحيزين.

كيف تضمن ممارسة أفضل

إن عبء ضمان وجود وسائل إعلام مسؤولة ومستقلة يجب أن تنهض به في المقام الأول وسائل الإعلام. فالصحفيون يجب أن يعملوا بكل جد واجتهاد لكي يوجودوا احتراماً عاماً لأنفسهم.

وعليهم أن يبرهنوا على استقلالهم وموضوعيتهم وقدراتهم المهنية يومياً من أجل أن يفوزوا بثقة الجمهور. في الوقت نفسه، يتحتم على مالكي وسائل الإعلام أن يضمنوا للصحفيين أجوراً تشجع على الاستقلال، لا الاعتماد على الغير.

وهناك منظمات إعلامية عديدة، وطنية ومتعددة الجنسيات، تركّز جهودها على مسألة الحفاظ على حرية وسائل الإعلام. إن مؤسسة الصحافة للجنة الآسيوية، واللجنة الكندية لحماية الصحفيين، والاتحاد الدولي للصحفيين، واللجنة العالمية لحرية الصحافة هي قليل من كثير من المنظمات التي تستحق الدعم تقديراً لجهودها في مساعدة الحكومات على وضع قوانين وأنظمة تتوافق مع ما تملّيه مبادئ وسائل إعلام حرة. وهناك مؤسسات رئيسية – منتدى الحرية، مؤسسة رويترز، ومؤسسة نايت- ريدر وغيرها كثير – تحاول تأمين تدريب صحفي مناسب من أجل رفع مستوى المردود الإعلامي في تلك البلدان، حيث التدريب الإعلامي لا يزال محدوداً. وفي الحرب ضد الفساد، من الضروري أن يشحذ الصحفيون

مهاراتهم في مجال إعداد التقارير التحقيقية، وأن يفهموا أنظمة المحاسبة العامة، وعمليات عالم التجارة والأعمال الحديث، وعلى الأخص التعرف على الممارسات الفاسدة.

بعض المؤشرات على فاعلية وسائل الإعلام

كعمود من أعمدة النزاهة

* هل هناك قوانين حول حرية المعلومات و/أو هل توجد إجراءات لضمان أن أعضاء الجمهور يستطيعون الحصول على معلومات/ وثائق من السلطات العامة؟

* هل يوجد في البلاد قانون للأسرار الرسمية أو ماشابه – وإذا كان الأمر كذلك، فهل يستعمل كأداة لضمان رقابة فعالة على وسائل الإعلام بواسطة الحكومة؟

* هل تستعمل قوانين القذف والتشهير، في واقع الحال، كوسيلة لمراقبة وسائل الإعلام والحيولة دون نشر معلومات عن أشخاص لهم تأثير على المجتمع؟

* هل يحتاج الصحفيون إلى رخصة لممارسة المهنة؟ وإذا كان الأمر كذلك، فهل هذه وسيلة لكبح حرية الصحافة؟

* هل وسائل الإعلام المملوكة ملكية عامة مستقلة عن سيطرة الحكومة من حيث محتوى الأخبار والتعليقات؟

وإذا لم يكن الأمر كذلك، فهل وسائل الإعلام المملوكة ملكية عامة يُعتمد عليها، من قبل الجمهور ككل، كمصدر موثوق للأخبار؟

* هل وسائل الإعلام المملوكة ملكية عامة تنشر أو تذيع على نحو متكرر قصصاً إخبارية تنتقد الحكومة (مثلاً نقل أقوال سياسيين معارضين.. الخ)؟

الملكية

* هل هناك منافسة داخل (أ) وسائل الإعلام المطبوعة، (ب) التلفزيون، (ج) الإذاعة – وهل هناك قوانين لمنع الاحتكار لضمان وجود منافسة، وإذا كان الأمر كذلك، فهل هي مطبقة؟

* هل هناك قطاع نام من وسائل الإعلام المستقلة – بما في ذلك الإنترنت، والمجلات الدورية والنشرات الدورية، وهل هذا في حالة نمو؟

* هل القطاعات أو الكيانات الإعلامية (المطبوعات، المسموعة – المرئية وغيرها) يتعين عليها الحصول على رخصة أو إذن من السلطات الحكومية؟

وإذا كان الأمر كذلك، فهل هذه وسيلة تُستعمل للرقابة على وسائل الإعلام؟

* هل تتمتع وسائل الإعلام الأجنبية بالحقوق نفسها التي تتمتع بها وسائل الإعلام المحلية في تغطية الأحداث الإخبارية؟

* هل المصالح غير الإعلامية لملكي وسائل الإعلام (والمصالح التجارية التي قد تكون لهؤلاء مع الحكومة) معروفة للناس؟

الصحافة التحقيقية

* هل يحصل الصحفيون على أجر كاف؟

* هل يخشى الصحفيون على سلامتهم الشخصية في حال قيامهم بفضح الفساد و/أو قاموا بإجراء تحقيقات حول مصالح زعماء أقوياء في القطاعين العام والخاص؟

* هل دعاوى القذف والتشهير الجنائية ضد الصحفيين نادرة أم شائعة الحدوث؟

* هل (أ) وسائل الإعلام المطبوعة و (ب) التلفزيون والإذاعة تذيع

نظام مقالات بواسطة الصحفيين التحقيقيين؟

* هل هناك مدرسة لتدريب الصحفيين، بما في ذلك التدريب على حافة التحقيقية؟

وفي بلدان كثيرة، تقوم بتقديم خدمات مجتمع أساسية والتي لم نعد الحكومات المتداعية قادرة على إدارتها (٢).

من ناحية أخرى، فإن الحكومات لم تعد تملك حرية الاختيار إلا في الظاهر عندما يتعلق الأمر بوضع القواعد الاقتصادية، فهذه القواعد أصبحت تتقرر أكثر فأكثر بواسطة الأسواق وهي تأخذ طريقها نحو التنفيذ بفعل قوتها الخاصة (٤).

على المستوى الدولي، عملت قضايا التلوث والجريمة الدولية المنظمة وتركيزات القوة في وسائل الإعلام على جعل الحدود بين الدول غير ذات معنى تقريباً. وبالفعل فعندما وافق ١٢٢ بلداً على وقف استخدام وبيع الألغام في كـانـون الأول ١٩٩٧، لم ينسب أحد هذا النجاح الى عمل مسؤولين حكوميين بل إلى تصميم ما يقارب على ١٠٠٠ منظمة حكومية في ٦٠ بلداً.

وفي حفل التوقيع في أوتاوا، علّقت جودي وليامز، منسقة الحملة على ذلك بقولها أن المنظمات غير الحكومية أخذت ما تستحقه من إكرام وفضل على المسرح الدولي، ثم قالت "نحن معاً نشكل قوة عظمى" (٥).

لكن هناك أوجه قصور متأصلة في طبيعة قوة المجتمع المدني الذي يتخطى الحدود القومية، فهو يعمل بشكل غير مباشر، أي بواسطة إقناع الحكومات أو قيادة الشركات أو المواطنين أو المستهلكين. وتبقى الشبكات قوية فقط طالما حافظت على صدقيتها. ويعرض المجتمع المدني نفسه أحياناً لعقاب شديد بالفعل، فقد وجدت منظمات الإغاثة الإنسانية أن سمعتها تضررت بشدة عام بسبب ما تبين لاحقاً أنه تقارير مبالغ فيها عن المعاناة والوفيات بين لاجئي رواندا.

والحقيقة أنه بقدر ما تكون المعلومات التي تقدمها شبكات المجتمع المدني العابرة للحدود غير دقيقة أو مضللة (سواء بصورة متعمدة أو غير متعمدة) فإنها تقوّض فاعليتها بالقدر نفسه. عندما ينسى المجتمع المدني العابر للحدود أن قوته ليّنة، وليست صلبة، فإنه يفشل ليس فقط في تحقيق أهدافه المباشرة، لكنه يقوّض أيضاً سلطته الأدبية والتي هي عماد مطالبته بالنفوذ وممارسة التأثير (٦).

وبفضل الإنترنت فقد زالت عملياً أهمية قرب المكان والتكاليف الباهظة للاتصالات.

فالشبكات الدولية يمكن تشكيلها بسرعة ويتم تبادل كمية هائلة من المعلومات بكلفة زهيدة أو مقابل لا شيء – "استخدموا أرقام

من تف شركة محلية، وتحديثوا دولياً، حسب تعبير جيسيك ماتيس. وارتفعت بشكل مثير نسبة الاستجابة للمجتمع المدني العالمي، خاصة بواسطة جماعات حقوق الإنسان والتي تستطيع خلال ساعات من الحدث أن تُثير وتحفز استجابات من جميع أنحاء العالم. وبلغت الحركات الدولية في بعض المجالات حدّاً أصبحت فيه بعض دسراتها ضمن نظام الأمم المتحدة تبدو شيئاً صغيراً إلى جانبها. فقد أصبحت منظمة العفو الدولية مثلاً تتمتع بموارد تفوق تلك المتوفرة لمنظمة الدفاع عن حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة (٨).

ومع تآكل سلطة الحكومات، ومع حدوث تحول محسوس في السلطة باتجاه مجتمع الأعمال العالمي، كذلك فقد برز أيضاً المجتمع المدني كفاعل أكثر قوة بكثير مما حدث حتى الآن. وبالنسبة للبعض على الأقل، يظهر بأن المجتمع المدني يقوم بعمله ولو جزءاً من فراغ السلطة الذي نشأ عن تقهقر الحكومات.

وبما أنه يمثل الناس الذين في عالم التجارة، لذلك فإن المجتمع المدني في موقع يؤهله للوقوف في وجه الممارسات التجارية التي تعتبرها حركاته المختلفة غير مقبولة.

كذلك فإن النوافع الكامنة وراء نشاطات مختلف جماعات المجتمع المدني يمكن أن تكون موضع شك. ففي أعقاب حوادث الشغب التي جرت في سياتل والتي أدت إلى إفساد اجتماع لمنظمة التجارة العالمية، فإن أهداف العناصر المختلفة الممتلئة في أعمال الشغب تبين بجلاء الطبيعة المتناقضة للمجتمع المدني: فقد كان البعض يحتج من أجل إنقاذ الوظائف في بلدانهم المتقدمة، وكان آخرون يحتجون على استغلال العمال في بلدان العالم التامية.

إن السيناريو يمتاز بالإثارة، والمسرحية لم تصل بعد إلى نهايتها.

ولكن من هو، وماهو، المجتمع المدني؟

لغايات هذا البحث، فإن المجتمع المدني هو المجموع الكلي لتلك المنظمات والشبكات التي تقع خارج إطار الجهاز الرسمي للدولة.

(٧) منظمة الشفافية الدولية نفسها هي مثال على هذه الظاهرة، فقد أصبحت جاهزة للقيام بعملها منذ عام ١٩٩٤ فقط. وخلال ست سنوات، أصبح لديها فروع وطنية وأخرى تحت التأسيس في ١٠٠ بلد في كل أنحاء العالم. ومثل هذا النمو لم يكن من الممكن تصوّر حدوثه في عصر ما قبل الإنترنت.

(٨) بوند، ورد ذكره، ص ٥٢ ...
(٩) توماس كاروترز، في مجلة المجتمع المدني في السياسة الخارجية، ١٩٩٩ - ٢٠٠٠، ص ١٨.

(١٠) المصدر السابق. ويعالج المقال أسئلة مثل: هل تحول المجتمع المدني إلى حركة عالمية؟ هل يعني صعود المجتمع المدني انحطاط الدولة؟ هل "المجتمع المدني الحقيقي" لا يأخذ المال من الدولة؟ هل للمجتمع المدني أهمية حاسمة بالنسبة للنجاح الاقتصادي؟ هل تضمن الديمقراطية وجود مجتمع مدني قوي؟ هل المجتمع المدني القوي ضمانة للديمقراطية؟

وقد جاءت جميع إجابات الكاتب مشروطة ومتحفظة. في الولايات المتحدة، يظهر استطلاع الرأي أن المؤسسات غير الربحية تتلقى تمويلًا من الحكومة يساوي ضعف ما تتلقاه من الجهات الخاصة. في أوروبا، لا تزال جماعات حقوق الإنسان والبيئة التي تتبري حكوماتها تتلقى أموالاً رسمية.

(١١) المصدر السابق، اقتباس من ديفيد ريف.

(١٢) يمكن أن نورد هنا الجمعية الأمريكية المعروفة باسم:

The National Rifle Association، كمثال على جماعة من جماعات المجتمع المدني التي شأن بقصر البصر، حيث تستحوذ عليها الفكرة التي تؤمن بها مع استبعاد الدعاوى القسرية وإهمال حقوق الآخرين. وبخلاف ذلك، فقد ظلت منظمة الشفافية الدولية تصرّ على الدوام بأنها لا تخوض "حرباً صليبية" ضد الفساد، وبأن جهود محاربة الفساد يجب تحترم القيم المجتمعية الأساسية، وأهمها: الحقوق الأساسية للإنسان.

وهو يشتمل على السلسلة الكاملة للمنظمات التي توصف تقليدياً باسم "جماعات المصلحة" (أو جماعات أصحاب المصالح -- ليس فقط المنظمات غير الحكومية بل وأيضاً نقابات العمال، والنقابات المهنية، وغرف التجارة، والديانات، وجماعات الطلبة، والجمعيات الثقافية، والنوادي الرياضية، والجماعات الأهلية غير الرسمية. وبذلك، فإنها تضم منظمات ذات أهداف متعارضة تماماً مثل جماعات الصيد المدافعة عن حقوق الصيادين وجماعات المدافعين عن حقوق الحيوان (٩).

ويمكن أرجاع فكرة "المجتمع المدني" إلى أعمال سيسيرو والتي جرى تطويرها بواسطة المنظرين السياسيين على مدى المائتي عام الماضية، باعتبارها حقلاً موازياً للدولة، ولكنه منفصل عنها: حقلاً يتحدّ فيه المواطنون تيسعاً لمصالحهم ورغباتهم الخاصة (١٠).

إنه أكثر من مجرد كونه منظمات غير حكومية (على الرغم من أهمية هذه المنظمات). وبالإضافة إلى ذلك، فإن الأهداف التي تسعى لتحقيقها عناصر داخل المجتمع المدني ليست بالضرورة أهدافاً نبيلة ومن أجل مصلحة الجمهور. فإذا نحن قصرنا المجتمع المدني على أولئك الذين يسعون من أجل تحقيق أهداف ذات مبادئ سامية، عندئذ يتحول هذا المفهوم إلى "مفهوم ديني أو لاهوتي، لا مفهوم سياسي أو اجتماعي" (١١). والكثير من جماعات المجتمع المدني تستحوذ عليها فكرة واحدة في سعيها وراء قضية معينة، وليس لديها اهتمام في أن توازن بين تطلعاتها وبين المصلحة الأوسع للجمهور (١٢).

وقد علّق عدد كبير من المعلقين السياسيين على تأثير مشاركة المجتمع المدني على نوعية الحكم، وعزا الكاتب أليكسي دي توكفيل قوة الديمقراطية في الولايات المتحدة إلى انتشار ونشاط آلاف نوع مختلف من تجمعات المواطنين الذين يعملون من أجل هدف مشترك. وتوصلت دراسة حديثة عن العلاقة بين المشاركة المدنية وبين الحكم الجيد إلى أنه في تلك المجتمعات المدنية التي تتميز بمشاركة نشطة في الشؤون العامة، فإن المواطنين يتوقعون من حكومتهم: أن تلتزم بمعايير عالية وهم يطبقون عن طيب خاطر القواعد التي فرضوها على أنفسهم (١٣).

إن تعزيز دور المجتمع المدني ومطالبة الحكومة باقرار مبدأ المحاسبة يشتمل على معظم الأسئلة الأساسية بشأن السلطة

الفصل الخامس عشر

المجتمع المدني

الحرية لم تأت أبداً من الحكومة، لقد جاءت الحرية دائماً من رعايا الحكومة.

ودرو ويلسون

لم يحدث أبداً أن أصبح المجتمع المدني (١) معروفاً لدى جميع الناس مثلاً هو الآن. وقد أثرت الاضطرابات السياسية والاقتصادية التي وقعت بعد الحرب الباردة تأثيراً عميقاً على توزيع السلطة. ففي السابق، ادّعت الحكومات لنفسها حق احتكار السلطة تحت ستار سيادة الدولة.

لكن هذه السلطة أصبحت في وقتنا الحاضر في حالة تهاوّل، والآن جاء من يطالب بهذه السلطة وينازع الدولة عليها وهو مجتمع الأعمال المعلوم، والمجتمع المدني.

وفي جميع أنحاء العالم بدأ يظهر إلى حيز الوجود "قانون لين" على شكل إرشادات وتوصيات تحولت إلى مجموعة واسعة النطاق من الأعراف العالمية، والتي وإن كانت لم تكتسب بعد قوة القانون الدولي، إلا أن الدول التي تتجاهلها تعرّض نفسها للمتابع.

على المستوى الوطني، تسببت التجارة الحرة أو تحرير التجارة في تآكل قدرة الحكومات على التأثير على أنشطة مجتمع الأعمال، والذي يمتلك في مجالات عدة الخيار لنقل أعماله إلى بلد آخر أكثر تجاوباً وتقبلاً للأقطار الجديدة. وعلاوة على ذلك، فإن المجتمع المدني يتحدّى على نحو متكرر شرعية قيام الحكومات بالتحدث نيابة عن الشعب، وهو كثيراً ما يستخدم كقناة لنقل المساعدات بطرق تمنع إهمال وتجاهل للمسؤولين في بلد ما.

وتقوم المنظمات غير الحكومية حالياً بنقل وتسليم مساعدات تنمية رسمية أكثر مما يتم تقديمه بواسطة نظام الأمم المتحدة بأكمله (٢).

(١) تشتمل على المنظمات والتنظيمات والشبكات التي تقوم بمعزل عن السلطات التشريعية والإدارية والقضائية في الدولة، لكنها تتفاعل معها بطرق مختلفة.

(٢) يشتمل هذا على قروض من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

(٣) هذا النقاش الكلاسيكي أثاره جيسيكاتي. ماتيسوس في مقال بعنوان "تحول السلطة"، والذي ظهر في مجلة "فورين أفيرز". وهو المقال الذي اعتمدنا عليه جزئياً في كتابة هذا الفصل.

(٤) ماتيسوس، مصدر سابق، ص ٥٧.

(٥) هذا الاقتباس أورده ميشيل شو بوند في تقرير خاص: رد الفعل المعادي للمنظمات غير الحكومية، مجلة بروسيكيت، نيسان ٢٠٠٠، ص ٥٢-٥٥.

(٦) الدكتور أنا فلوريني، زميلة مقيمة، مشروع الشفافية الدولية والمجتمع المدني مؤسسة كارينجي للسلام الدولي، شبكات المجتمع الدولي العابرة للحدود، سلسلة ندوات إدارة القضايا الكوتية، ١٤ آذار ٢٠٠٠.

التجمع المدني لا يحدث بصوت واحد كما أنه يمكن أن يعرض أيضاً لسوء المعاملة والبلاع. والمقال التالي يشهد على ذلك

رداً على منظمة الشفافية الدولية، منظمة غير حكومية فرنسية تُعَم بجائزة رجل الدولة المميز على الرئيس بيا...

في خطوة اعتبرت على نطاق واسع بأنها تهدف إلى التخفيف من حدة الإدلال الذي عانى منه نظام الرئيس بيا، بعد أن أعلنت منظمة الشفافية الدولية بيان الكامبرون هي الدولة الأكثر فساداً، قامت منظمة غير حكومية فرنسية تتخذ من باريس مقراً لها منحه الرئيس بيا جائزة رجل الدولة الأكثر تميزاً لهذا العام.

وتوجهت السيدة جانيت بومل دوما مؤسسه المنظمة غير الحكومية مركز الدراسات السياسية والاجتماعية إلى باوندي يوم الثلاثاء الماضي لإلاخ الرئيس بيا بأن الفائز بالجائزة والتي ستمنح له في تاريخ لم يعلن عنه

وأعلنت دوما هذا النب للصحف لكنها رفضت الحديث عن المعايير التي اعتمدت عليها منظمها من أجل اختيار الرئيس بيا للجائزة لكنها قالت ان منظمها سوف تشرح سبب ذلك يوم تسليم الجائزة، والذي لم يتحدد تاريخه بعد

ذا هيرالد - كوتوناو، بنين تشرين الأول ٦/٥ ١٩٩٨

والشفافية، والمشاركة والديمقراطية" (١٤)

فالحكومات الاستبدادية في الماضي أدت إلى إعاقة النمو الطبيعي للمجتمع المدني وسمحت للمسؤولين الحكوميين بأن يعملوا في جو مجرّد من المحاسبة العامة والشفافية.

إن فشل الشيوعية والدكتاتوريات العسكرية في أمريكا اللاتينية وآسيا وإفريقيا في توفير حكم فعال، وفي حماية الحريات المدنية، وفي تسهيل التنمية الاجتماعية والاقتصادية قد بدأ في تحويل المشهد السياسي والاقتصادي في بلدان كثيرة في كل أنحاء العالم.

وفي القطاع العام، برزت حكومات دستورية وديمقراطيات متعددة الأحزاب، مع توقعات بأن الديمقراطية والاقتصادات غير الموجهة سوف تعطي في نهاية المطاف حلولاً مختلفة لمشاكل قديمة جداً.

لكن في هذه الديمقراطية الناشئة، فإنّه حتى أولئك المسؤولون الذين يبحثون بصدق عن حلول لم يعملوا دائماً على تطبيق المبادئ الأساسية للديمقراطية، ويقضون تطبيق هذه المبادئ إجراء نقاش عام نشط حول السياسة، ويتطلب وجود استعداد للتجاوب مع مطالب المواطنين، ووجود انفتاح على أفكار ومقترحات المجتمع المدني عندما يكون البحث جارياً عن حلول.

وبدلاً من ذلك، فقد كانت الدولة مترددة في ضمّ المجتمع المدني كشريك، وفي بعض الأحيان، كانت بعض الحكومات تنظر إليه كمنافس، سواء من حيث السلطة والنفوذ، أو من حيث المساعدة الخارجية التي يحولها من قنوات ظلت تقليدياً حكراً على الحكومات. وبتجاهلها للمجتمع المدني، فإنّ هذه الحكومات فشلت في تطبيق آليات يمكن أن تؤدي إلى مؤسسة المحاسبة وبناء ثقة عامة.

ويشير أحد المعلقين حول التجربة المكسيكية إلى أن "لا أحد سوف يختلف مع القول بأن نقاشاً سياسياً علنياً وتعددياً هو أمر مهم بالنسبة لوجود العملية الديمقراطية بحد ذاتها، لكن تطوير نقاش سياسي عام في مجتمع يبني مؤسساته الديمقراطية بالتدرج هو قضية أكثر تعقيداً بكثير" (١٥).

ومما يزيد من هذا التعقيد هو حقيقة أن المجتمع المدني هو أيضاً في حالة تحول، ففي ما أصبح يعرف باسم "الظاهرة العالمية غير المسبوقة" (١٦)، شهد العقدان الماضيان تكثرًا على مستوى العالم لمنظمات المجتمع المدني، التي تعمل على مستوى القاعدة في الأرياف وعلى المستوى السياسي في البلدان النامية، حيث تقوم بالترويج للديمقراطية، وحقوق الإنسان والتنمية وغير ذلك من الأهداف (١٧).

لقد بدأ المانحون وصانعو السياسة يدركون أن المؤسسات الديمقراطية الوليدة التي تمر في مرحلة انتقالية تكون هشّة، وأن قوى السوق وحدها لن تكفي لضمان عدالة اجتماعية واقتصادية بدون مشاركة موازية للمجتمع المدني في عملية صنع القرار. وحتى لو حدث ذلك فإنّ منظمات المجتمع المدني في البلدان النامية غالباً ما تواجه مصاعب في تأمين التمويل الكافي، والوصول إلى المعلومات، إذا هي حافظت على استقلاليتها، كما تواجه صعوبة في تجنّب

(١٤) كودييو أوريفو، في مشاركة المواطن وتقوية المحاسبة داخل الحكومات البلدية في تشيلي، نيسان ١٩٩٥.

(١٥) لويس روبيو في "الديمقراطية وبناء المؤسسات في المكسيك"، دراسة عملية، وفي "المواطنون، تقوية المجتمع المدني العالمي"، ص ٢٩١.

(١٦) روسيكا دارسي دي أوليفيرا وميغيل دارسي، قضية مجتمع مدني عالمي، ناشيونال سفيك ريفيو، في ربيع عام ١٩٩٥، ص ١٢١-١٢٢.

(١٧) هناك "عشرات الآلاف" من هذه المنظمات في أميركا اللاتينية ومنطقة الكاريبي. أنظروا نحو استراتيجية البنك للتنمية الأمريكي من أجل تقوية المجتمع المدني، مؤتمر لهذا البنك، واشنطن، أيلول ١٩٩٤. وهناك ما يزيد على ٨٠ ألف منظمة تطوعية مسجلة في شرق أوروبا. المصدر السابق.

الانتهاكات بأنها تخضع لسيطرة خارجية.

لكن، ومع ازدياد المطالب الشعبية بمشاركة أكبر من تلك التي توفرها صناديق الاقتراح مرة كل بضع سنوات، فإنّ المجتمع المدني في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء، يبدو من المرجح أن يحل مكاناً مركزياً في البرامج والخطط أكثر مما حدث في الماضي.

من أين يستمد المجتمع المدني شرعيته؟

يحصل المجتمع المدني على شرعيته بشكل أساسي من عمله على تعزيز وتشجيع المصلحة العامة، ومن هنا اهتمامه بحقوق الإنسان والبيئة، والصحة، والتعليم، وطبعاً الفساد، وهو يعمل بدافع الاهتمام الخاص، وليس بدافع المنفعة الشخصية. ويتميز بلمسة قوية من المشاركة التطوعية: وهكذا فإنّ الناس يشاركون لأنهم يؤمنون بما يفعلون، وليس لأنهم يريدون تمضية يوم آخر في المكتب.

ويبدو هذا على أوضح ما يكون عندما ينظر المرء إلى بعض القوى الفاعلة ضمن المجتمع المدني، فنقابات العمال مثلاً ترى أنها تعمل في سبيل المصلحة العامة - ولكن ليس دائماً، لأنه يتعين عليها في بعض الأوقات أن تسعى لتحقيق المصالح الأضيق للجماعة التي تمثّلها. لذلك فإنّها تضع رجالاً داخل المجتمع المدني، ورجلاً أخرى خارجه.

والشيء نفسه يقال عن القطاع الخاص. فحتى الآن ليس هناك اجماع بشأن ما إذا كان للقطاع الخاص أي مكان إطلاقاً داخل المجتمع المدني. فقد كان الرد التقليدي دائماً هو أن أعضاء القطاع الخاص مسؤولون كل بمفرده أمام مساهمهم، وأمامهم فقط. إلا أن نمو المحاسبة الاجتماعية والإدراك بأن مجتمع الأعمال يجب، من أجل مصلحته الشخصية المتتورة، أن يرى نفسه كجزء من المجتمع، وبأنه يتحمل قسطاً من المسؤولية. كل ذلك أدى إلى جعل كثيرين من قادة مجتمع الأعمال يرون دور القطاع الخاص بأنه منحاو للمجتمع المدني ولو بشكل جزئي.

وينطبق هذا على المنظمات المهنية، وعلى الأخص الأطباء والمحامين والمحاسبين والمهندسين.

ويقف النقاد على أرضية صلبة عندما يسألون "ومن ينتخب المجتمع المدني؟" - ذلك أنه لا أحد ينتخبهم. فالمجموعات تتشكل عادة من حول شخصيات ذات مواهب قيادية. وينتخب أعضاء نقابات العمال قادتهم وينتخب مساهمو الشركات العامة مدراءهم.

لكن هنالك أزمة شرعية بالنسبة لمنظمات المجتمع المدني، علماً بأنها هي الجزء الأهم من المجتمع المدني - والتي كثيراً ما يعتقد خطأ بأنها هي كل المجتمع المدني.

وتحرص المنظمات غير الحكومية المسؤولة على أن تُدار بطريقة ديمقراطية ومسؤولة، لكن من الصحيح أيضاً أن الكثير من هذه المنظمات يُدار بطريقة لا هي ديمقراطية ولا مسؤولة.

وفي الواقع أنه تم تشكيل الكثير منها لغرض واحد فقط هو الحصول على أموال المساعدات من المانحين من أجل الفائدة الشخصية للمؤسسين، وتُبذل الجهود حالياً لتبني موانئق للسلوك وممارسات محاسبية شفافة بواسطة المنظمات غير الحكومية كوسيلة للرد على الانتقادات. لكن القوة الدافعة وراء إصلاح المنظمة غير الحكومية ينبغي أن تكون هي الإقرار بأن المجتمع المدني لا يستطيع أن يطالب حكامه بتطبيق معايير في الشؤون العامة أعلى من تلك التي تكون المنظمات غير الحكومية على استعداد لأن تطبقها على نفسها.

وكما يستنتج ميشيل بوند في مقاله النقدي للمنظمات غير

حكومية فإنّها "عندما تكون جيدة، فإنّها تكون نافعة جداً. إنها تعمل سيلة لإحداث تغيير إيجابي. لكنها عندما تكون سيئة، فإنّها تعمل أجل نفسها وتكون غير قادرة على تحمل المسؤولية" (١٨).

دور المجتمع المدني في مواجهة الفساد

يتضمن المجتمع المدني على الخبرات والشبكات اللازمة لمعالجة قضايا تثير قلقاً عاماً بما فيها الفساد. والمجتمع المدني له مصلحة مباشرة في عمل ذلك، ومعظم الفساد في المجتمع يشمل لاعبين رئيسيين، الحكومة والقطاع الخاص.

والمجتمع المدني هو الضحية الرئيسية كما هو المجهود دائماً. ونظراً لانتقال السلطة من المركز إلى السلطات المحلية، فإنّ فرص الفساد تتحوّل أو تنتقل إلى مستويات سياسية أدنى، أي لأشخاص جدد لهم اتصال مباشر أكثر مع المجتمع المدني. ويعني ذلك أن قدرة المجتمع المدني على مراقبة واكتشاف وإيقاف نشاطات المسؤولين الحكوميين الذين يعيشون بين ظهرانيهم تتعرّض نتيجة القرب والاعتماد على القضايا المحلية.

وفي الواقع فإن هذا يمكن أن يكون ميداناً للتدريب يحتاجونه لاكتساب الخبرة والثقة الضروريين من أجل العمل على المستوى الوطني. كانت استجابة المجتمع المدني لهذه المشكلة في الماضي مشوشة. فالمحامون قد يكونون محكومين بواسطة القوانين ونقابات المحامين، والمحاسبون بواسطة هيئاتهم المهنية، لكن قلة قليلة داخل المجتمع المدني نظرت نظرة أكثر شمولاً:

أن يتفكروا في الكيفية التي ينبغي أو يمكن أن تكون عليها الأجزاء المكملة لنظام النزاهة الخاص بمجتمعهم، وأن يضغطوا من أجل إصلاح مناسب ضد البرنامج الذي يرى أن الكل أكبر من مجموع الأجزاء.

وليس هناك من يخلو من المشاكل. ففي استرالياً مثلاً يقال إن سيارات بي. إم. دبليو، والدفعات النقدية، والرحلات الخارجية هي مجرد جزء من الرشاوى التي تقدمها شركات علم الأمراض للأطباء الفضلين، وذلك وفقاً لمنظمة رئيسية لعلم الأمراض. وطالبت الجمعية الأسترالية لمهنة علم الأمراض بمراجعة قوانين الفساد من أجل القضاء على ثقافة "الاحتياال الخلاق" داخل المهنة.

ونقل عن رئيسها، د. بن هاغسما، قوله بأنه مع أن الفساد هو مجرد مشكلة صغيرة ضمن المهنة إلا أن هناك حاجة لقوانين جديدة

(١٨) ميشيل بوند، ورد ذكره.

(١٩) شارون فينغيس: الأطباء يقبلون سيارات بي. إم. دبليو كرشاوى في ثقافة بواب الخلفة للاحتيال الخلاق، تموز (عنوان موقع على الإنترنت)

(٢٠) أنظر مثلاً المصالح التجارية الكثيرة في إيطاليا التي تدافع عن قيادتها برشوة حواري الضراب بواسطة الزعم بأن هؤلاء المسؤولين هذبوا برفع قيمة التخمين الضريبي لم يدفعوا لهم رشاوى من أجل خفض هذا التخمين ما دون قيمته الحقيقية.

(٢١) على الصفحة التالية.

تجعل رفع الأمر إلى القضاء أكثر سهولة من أجل تشجيع الأطباء على أن ينفخوا صفارة الرشوة (١٩).

من المهم أن

نلاحظ أيضاً أن

المجتمع المدني يمكن

أن يكون جزءاً من

الحل أو جزءاً من

المشكلة. على سبيل

المثال، أصبحت

مجموعات الأعمال

متعددة بوجه عام على

دفع الرشاوى

للمسؤولين بغية

الحصول على

مشاريع (٢٠). وهناك

تردد قوي في الأوساط ذات النفوذ في إحداث تغيير واضح على القواعد الإجرائية التي يمكن أن تؤدي إلى فقدانها لأعمال تجارية

والتحدي هنا هو تحقيق سيناريو تتغير فيه القواعد بالنسبة للجميع، بحيث لا يكون هناك فائزون ولا خاسرون وسيكون الربح الوحيد هو المجتمع ككل

وتقوم علاقة ثلاثية الأبعاد بين الحكومية ورأس المال والمجتمع المدني. ويمكن أن يضرب الفساد جذوره في كل أطراف العلاقة الثلاثة. وهكذا فإنّه من المستحيل نظرياً، وفي التطبيق العملي، أن يتمكن طرف واحد من هذه الأطراف من معالجة موضوع الفساد اعتماداً على نفسه فقط وبمعزل عن الطرفين الآخرين - كما أنه من المستحيل معالجة هذا الموضوع بفعالية بدون مشاركة كل الأطراف الثلاثة.

لذلك فإنّه يتوجب على الحكومة أن توفر منظومة قانونية وتنظيمية والتي تسمح بالمساحة الضرورية للمجتمع المدني لكي يعمل، بما في ذلك، طبعاً، حرية التعبير، وحرية التجمع، وحرية إقامة كيانات غير حكومية. والقوانين التي تحكم التشكيل الرسمي والوضع الضريبي لمنظمة غير حكومية سوف تتباين تبايناً كبيراً، لكن هذه ينبغي أن تكون مفهومة بوضوح ومنفتحة ومتسقة مع المعايير الدولية، وألا تكون تقييدية أو مرهقة بدون داع.

أما المسؤولون الذي يعالجون الإجراءات التفويضية فينبغي أن يفهموا بجلء أن القوانين يجب تطبيقها بعدل وإنصاف وبدون سلطات مخولة واسعة.

وفي هذا السياق فإنّ الحاجة للتسجيل يمكن الوفاء بها على أحسن وجه عندما يتم اتخاذ القرارات بواسطة محكمة أو بواسطة هيئة مستقلة أخرى.

وفي المجتمع المدني، هنالك أناس كثيرون ممن لهم مصلحة أساسية في تحقيق نظام فعال للنزاهة لبلدانهم. وفي عدد من البلدان، يشارك أعضاء المجتمع المدني كمشاركين مستقلين في مجالس إشراف خاصة (٢١).

وفي بعض الأحيان، وعندما لا تستجيب الحكومة لمشاعر القلق عند الجمهور، عندئذ يستطيع المجتمع المدني أن ينظم نفسه للدفاع عن مصالحه الأساسية. وعلى سبيل المثال، فبعد أن سئم الناس من إساءة استعمال السلطة بواسطة الاحتكارات المخصصة، فقد تشكلت مجموعة فضفاضة يغلب عليها أصحاب المصالح التجارية من أجل إنشاء ما يعرف باسم "المستخدمين الرئيسيون لخدمات

الرهان على حسان آخر

منسرا الى الحاجة لاسعاب المجتمع المدني في الحكم. لاحظ محلل ساسي بان جميع الاعمال الذي يعمل في مجال السمة امضى عقودا ثلاثة وهو براهن على الدولة وعقودا اخر حتى الان وهو براهن على الاسواق

وقد حان الوقت لخرب رهانا ثالثا

صمود القطاع غير الربحي - فورين أفيرز،

عدد تموز / آب ١٩٩٤

الاحتكارات وذلك في غياب تشريعات تغطي أعمال الشركات الاحتكارية وتخضعها للمحاسبة، وتراقب مصالح تمتد من الخطوط الجوية الدولية وشركات الاتصالات إلى منتجي الورق وشركات إنتاج الأفلام السينمائية والتلفزيونية (٢٢).

استراتيجية منظمة الشفافية

إشراك المجتمع المدني

منذ بدأت منظمة الشفافية نشاطها، فقد جادلت بأن الحكومات لا أمل لها في ترويض الفساد بدون مساعدة ودعم شعوبها - وبأن الطريقة لبناء هذا الدعم هي من خلال المنظمات غير الحكومية الجادة والتي تكون على استعداد لتشكيل شراكات تعاونية، ولكن مستقلة وناقدة مع حكوماتها. وعندما لا تتوفر مثل هذه الرغبة في التعاون مع المجتمع المدني، فقد تبدو الحكومات غير جادة وبأن كل شيء تحاول عمله ربما يفشل.

وفي السنوات التي أعقبت ذلك، أصبح هذا النهج يحظى بموافقة الحكومات، ووكالات العون، والمؤسسات الأولية، لكن أثره ظل محدوداً بالضرورة، وذلك بسبب حقيقة أن المجتمع المدني كان ضعيفاً جداً في البلدان التي تعاني أشد المعاناة من الفساد. لذلك فقد أعطت منظمة الشفافية الدولية أولوية للعمل على مستوى القاعدة الشعبية من أجل حشد الطاقات.

وأقامت الشفافية الدولية نهجها في محاربة الفساد على ثلاثة أركان رئيسية.

أولاً، أنها تهدف إلى بناء تحالفات عريضة ضد الفساد بواسطة تجميع جماعات يكون من الواضح بجلاء أنها ليست حزبية، ولا تميل للمجابهة. كما أن المشاورات تعمل على اجتذاب فئات أخرى من المجتمع المدني - قادة مجتمع الأعمال والصحفيين، والشخصيات الدينية، والأكاديميين. والمنظمات غير الحكومية القائمة التي تعمل من أجل نفس الأهداف. وأعضاء غرف التجارة والهيئات المهنية الأخرى - وذلك من أجل اختبار المصالح ومعرفة مدى إمكانية تشكيل فرع وطني. وفي بعض الحالات عملت منظمات غير حكومية راسخة وذات

(٢١) مثال كلاسيكي على ذلك هو ما حدث في نيوزيلندا، حيث أصدر البرلمان قانوناً بإنشاء لجنة حراس البحيرة وذلك بعد حملة احتجاجات واسعة النطاق لإنقاذ بحيرة مانابوري من مشروع غير ملائم لتوليد الطاقة، وقد فوّضت اللجنة بتوفير مراقبة مستقلة للتطورات والنشاطات وهي تتمتع بكامل الحقوق لأن يكون لها رأي في كل ذلك.

والأمثلة الأخرى على إشراك المجتمع المدني تشتمل على اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد في هونغ كونغ، والتي لديها دائرة كاملة مخصصة لمتابعة العلاقات مع المجتمع ولجان استشارية يشارك فيها القطاع الخاص وبعض عناصر المجتمع المدني، كما أن هناك برامج أصبحت الآن من السمات البارزة في بلدان كثيرة، والتي يتم بموجبها تسخير المواطنين لتقديم المساعدة لجهود حفظ الأمن.

وفي أستراليا، يشارك عمال بعض المهن في عمليات الفحص والمعاينة الخاصة بالأمن الصناعي. وفي ولاية نيوساوث ويلز تساعد جماعات المستهلك في تحديد المنتجات التي تشكل خطراً على الصحة والتي تباع في الولاية.

(٢٢) ذا إيفينغ بوست، نيوزيلندا - أيلول ١٩٩٤.

(٢٣) مثلاً منظمة بوير كويندانو في الأرجنتين.

(٢٤) كانت الأولوية الأولى بالنسبة للشفافية الدولية هي ديمقراطية الحركة. وتعتمد جميع الحركات عموماً على نواة صغيرة من الأشخاص الملتزمين من أجل جعلها تنطلق في عملها، ومن هذه الناحية فإن الشفافية الدولية ليست استثناء، لكن المجموعة الأولى أو الأصلية اتخذت قراراً استراتيجياً بأنه ينبغي عليها أن تتخلى عن سيطرتها على الفروع في أول فرصة ممكنة، وحالما يصبح هناك عدد كبير (من الفروع الوطنية). وقد تم الوصول إلى هذه المرحلة خلال خمس سنوات.

(٢٥) لقد تمت الموافقة على هذا النهج خلال اللقاء السنوي العام الأول للفروع الوطنية لمنظمة الشفافية الدولية الذي أقيم في كيتو، الإكوادور، وذلك في أيار عام ١٩٩٤.

(٢٦) معاهدات النزاهة سوف يتم بحثها لاحقاً في سياق المشتريات العامة.

إن يمكن أن تثير الشكوك عند الناس، لولا تدخل فروع الشفافية الدولية.

وقامت فروع أخرى بدراسات استطلاعية من أجل معرفة ما هو كان في الجهاز الحكومي الذي يوجد فيه لب المشكلة حقاً. وقد أعدت هذه الاستطلاعات على زيادة وعي الناس وعلى رفع الحرب ضد الفساد إلى مكان أعلى على الأجندة السياسية الوطنية.

الأمثلة القليلة أعلاه تلقي ضوءاً قوياً على الدور الذي يستطيع مجتمع المدني أن يلعبه في تقوية الممارسات الأخلاقية - وعلى لخص عندما تتشابك هذه الممارسات مع القطاعين العام والخاص. والدروس المستفادة من السيناريوهات أعلاه، ومن سيناريوهات أخرى كثيرة، تدل على أن نور المواطن يكمن في حقل الوقاية وتوفير المعلومات، أكثر مما يكمن في التنفيذ الفعلي لقوانين مكافحة الفساد.

بعبارة أخرى، فإن الدور الحقيقي للمجتمع المدني هو أن يقوم بالدفاع عن مجموعة قيمه الخاصة وأن لا يترك هذه الوظيفة الجوهرية لأولئك الذين يترعون على رأس السلطة.

بعض المؤشرات للمجتمع المدني

* هل توجد قيود على قدرة المجتمع المدني على تنظيم نفسه من خلال تشكيل منظمات غير حكومية؟

* إذا كان الأمر كذلك، فهل هذه ضرورية بشكل معقول من أجل ضمان أن تكون المنظمات غير الحكومية عرضة للمحاسبة؟ أم أنها تشكل عقبات لا مبرر لها؟

* هل هناك قيود على عقد اجتماعات عامة والتي تعمل كعائق أمام تعبئة المنظمات غير الحكومية؟

* إذا كان عقد الاجتماعات يحتاج إلى ترخيص (بواسطة الشرطة مثلاً) فهل يتم إصدار التراخيص كشيء طبيعي لاحتياج إلى جهد، عندما يكون من غير المحتمل أن تكون هناك مشاكل تتعلق بالحفاظ على الأمن والنظام؟

مهنة المحاماة

* هل تخضع مهنة المحاماة لإجراءات تأديبية؟

* إذا تبين أن المحامي يتصرف بطريقة فاسدة، فهل يفقد حقه في ممارسة المهنة؟

مهنة المحاسبة وتدقيق الحسابات

* هل تخضع مهنة المحاسبة وتدقيق الحسابات لإجراءات تأديبية؟

* إذا تبين أن أحد العاملين في هذه المهنة تصرف بطريقة فاسدة، فهل من المحتمل أن يفقد حقه في ممارسة المهنة؟

مهنة الطب

* هل تخضع مهنة الطب لإجراءات تأديبية؟

* هل أولئك الذين تبين أنهم يتصرفون بطريقة فاسدة من المحتمل أن يفقدوا حقهم في ممارسة المهنة؟

* هل يسمح لموظفي الصحة العاملين في القطاع الحكومي بأن يكون لهم عيادات خاصة تعمل بأجر؟ إذا كان الأمر كذلك، فهل هناك

براءات فعالة لاحتواء تضارب مكن للمصالح؟

مكانة كبيرة على تعديل دساتيرها من أجل تبني طرق وأساليب الشفافية الدولية ثم لتصبح الفروع الوطنية لبلادها (٢٣).

والركن الأساسي الثاني للشفافية الدولية - وأهم مقوماتها الهيكلية - هو الدور الحاسم الذي تلعبه الفروع الوطنية. وفروع الشفافية الدولية ليست هي فقط "مائلة" حركة الشفافية الدولية (٢٤) بل إنها حرة في تعريف وتحديد تقويضاتها الخاصة وبرامج عملها. لكن يتعين عليها أن تتقيد بقاعدتين مهمتين من قواعد السلوك: أنها يجب ألا تحقق في حالات الفساد الفردية وتكشف عنها، لأن مثل هذا النشاط من شأنه تقويض الجهود لبناء تحالفات تعمل على تشجيع إجراء تحسينات مهنية وفنية على أنظمة مكافحة الفساد، ويتوجب عليها تجنب السياسات الحزبية، لأن النشاط الحزبي من شأنه إلحاق الضرر بصدقية الشفافية الدولية (٢٥).

وبما أنه ليست هناك وصفة عالمية لمكافحة الفساد، لذلك فإن الفروع الوطنية تقوم بوضع برامج لمكافحة الفساد تتناسب مع الحاجات الخاصة بمناطقها، وبالإشتراك مع الجهات الأخرى أو الفئات الأخرى من المجتمع المدني. ويتعين عليها أن تفوز بثقة الإدارة الحكومية للبلاد - وهي مهمة صعبة خاصة في البلدان التي تنظر فيها الحكومات نظرة ارتياب عموماً إلى المنظمات غير الحكومية، وذلك بسبب قدرتها على الوصول إلى مصادر التمويل الخارجية وبسبب برامجها كذلك.

والعنصر الثالث، في استراتيجية الشفافية الدولية، هو إشراك المجتمع المدني بطريقة تطويرية وتدرجية. وبدلاً من طرح برامج مثيرة وكاسحة تحاول تنظيف الزبينة بضربة واحدة، فإن الشفافية الدولية تدعو إلى خطط عمل محددة، وقابلة للتحقيق، وتتم خطوة خطوة كوسيلة لحل المشاكل.

وعلى سبيل المثال، فإن غلبة الفساد يمكن أن تثبط همة الشركات بل وحتى الدول عن الإقدام على الخطوة الأولى لإنهاء هذه الممارسة. فعندما يقوم الجميع بدفع الرشوات، فلا أحد يريد أن يكون أول من يتوقف عن ذلك ويخرج خالي الوفاض. ولمواجهة هذا الوضع قامت الشفافية الدولية بتطوير نهج أطلقت عليه اسم "جزر النزاهة" والذي يعني أنه عندما يكون هناك مشروع معين، فإن جميع الأطراف تدخل في "معاهدة نزاهة" (٢٦).

ويتم تطوير "جزر النزاهة" في بعض مجالات النشاط الحكومي، التي هي عرضة أكثر من غيرها للفساد (مثلاً تحصيل الإيرادات). في مثل هذه الحالات، فإنه قد يكون من الملائم فصل الدائرة ذات العلاقة وجعلها تستقل بنفسها، ثم تطويقها بسياج يعزلها عن أجهزة الحكومة الأخرى، ودفع رواتب أفضل لموظفيها وجعل المسؤولين فيها يرفعون مستوى معاييرهم.

كما تقوم الشفافية الدولية بتطوير نهج محفّز يقوم على بناء "شبكات نزاهة"، ويشتمل هذا على قيام عدد صغير من الأفراد بتشجيع المنظمات غير الحكومية القائمة بأن تلتف حول قضية النزاهة وأن تعمل بشكل جماعي على عرض القضية في إطار عريض وشمولي (الكل أكبر من مجموع الأجزاء) وأن تقترح خطوات للعمل.

ولعل بعض أكثر الأعمال أثارة، والتي تم القيام بها حتى الآن، هي تلك التي تم القيام بها بواسطة فروع قامت بإجراء دراسات استطلاعية سلّطت الضوء على أوجه العجز في تقديم الخدمات بـ، وذهبت إلى حد الاعتراض بنجاح على الأسعار التي تدفع للسلع والخدمات، الأمر الذي أدى إلى خفض الأسعار وتحسين الخدمات نتيجة لذلك. كما أن مراقبة عمليات الخصخصة تم القيام بها بنجاح وفي ظروف معينة (مثل تقدم مزاييد واحد فقط لشراء شركة هاتف)

أكبر عندما يعملون لحساب شركات يعتبرونها أخلاقية وبأنه في سوق وظائف مزدهر، فإن ذلك يمكن أن يصبح حافزاً قوياً على عمل الشيء الصحيح» (١).

ونظراً للدور المتنامي للقطاع الخاص في توفير السلع والخدمات الرئيسية، والتي ظل الكثير منها ولأجيال كثيرة حكراً على الوكالات الحكومية، فإن المسؤولية المحسنة للشركات هي أداة فعالة في محاربة الفساد. ومع انتقال السيطرة إلى القطاع الخاص، فإن المحاسبة من خلال البرلمانات والمجالس التشريعية، تكون قد ضعفت بشكل فعال بطبيعة الحال، إن لم تكن قد فقدت تماماً.

وفي هذه العملية،

أصبح القطاع الخاص يرى نفسه جزءاً من

المجتمع المدني أكثر مما كان في الماضي. فعندما يسعون لتحقيق الأرباح، فإن قادة القطاع الخاص يعملون ببساطة على خدمة أنفسهم لكن عندما يواجهون اهتمامهم لقضايا المجتمع ويدخلون في تحالفات مع آخرين سعياً وراء تحقيق نفع عام أكبر، فإنهم يتصرفون في هذه الحالة كعضو في المجتمع المدني (٢).

وتسعى الشركات على نحو متزايد لإقامة شراكات مع المنظمات غير الحكومية المناسبة وعلى الأخص مع الشفافية الدولية. لقد أصبحت آراء ومواقف الشركات الرئيسية تتصف على نحو متزايد بالحكمة وبعد النظر، وهناك من يرى بأن أعلى معايير الزعامة الأخلاقية يتم إظهارها عملياً بواسطة قادة مجتمع الأعمال.

لكن هذا يشكل أيضاً تحدياً للأنظمة القانونية. فالمحاكم في عدد متزايد من البلدان رأت أن لها دوراً إشرافياً - من خلال المراجعة القضائية - على قانونية الإجراءات الحكومية. وكما نوهنا في أماكن أخرى، فقد تم تطوير مجموعة كاملة من القوانين لكي تكون بمثابة وسيلة زجر ضد إساءة استعمال السلطة العامة. والأرجح أن مجموعة قوانين مماثلة سوف تصبح على نحو متزايد لازمة لإدارة وتنظيم بعض نشاطات القطاع الخاص على الأقل، عندما يكون لها تأثير على المصلحة العامة بدرجة كبيرة.

ويتم الآن الاعتراف أكثر فأكثر بأن «المحاسبة الاجتماعية» هي ضرورة وليست مجرد نشاط مرغوب فيه. ويتم تطوير معايير حكم الشركات من أجل توفير حماية أكبر، ليس فقط للشركات والمساهمين، بل لجميع أولئك الذين لهم مصلحة في نجاح القطاع الخاص، والذي يشتمل على كل واحد تقريباً (٣). كما أن إضفاء الشرعية على «نافخي الصفارة» يتم الآن الاعتراف بأهميته في حماية المصلحة العامة. وهكذا فإن المستخدمين الذين يثيرون قضايا قد تسبب قلقاً عاماً والتي تظهر أثناء عملهم. لكن مستخدميهم قد يحاولون إخفائها، هؤلاء يجب أن نوفر لهم الحماية (٤) والأمثلة على

تتضمن على المخاطر الصحية لمنتجات الشركة، ووجود إشارات غير مأمونة على خطوط السكك الحديدية، ناهيك عن استغلال أو إساءة استعمال المال العام.

وفي موازاة ذلك، يتم تطوير هياكل تنظيمية في بلدان كثيرة، ذلك من أجل فرض المعايير وضمان أن الناس العاديين لا يجري استغلالهم بواسطة الاحتكارات أو شبه الاحتكارات (٥).

وكانت الولايات المتحدة سباقة في هذا الميدان، ويتعين على نقاد اقتصاد السوق أن يفكروا ملياً في حقيقة أنه في الولايات المتحدة تمت تجزئة شركة بيل للهاتف بناء على إصرار مسؤولي الضبط والتنظيم، وذلك بسبب أنها نجحت في أن تصبح مسيطرة فوق الحد المناسب، لذلك فإن القول بأن السوق هو كل شيء في ظل «الرأسمالية» وأن «الرأسماليين» يستطيعون أن يفعلوا كل ما يحلو لهم، لا يعدو كونه خرافة. ومن أجل أن ينجح نظام المنافسة، فمن المهم عدم استغلال المراكز المسيطرة (مثل عرض السلع والخدمات بأسعار متدنية من أجل دفع منافس جديد أصغر حجماً إلى الحائط، مثلما حدث مع شركة الخطوط البريطانية وفرجينيا). وإذا كان للسوق أن يخدم حاجات الجميع، فيجب في هذه الحالة أن يكون فعالاً وكفؤاً وعادلاً - وفوق كل شيء، فهو لا يمكن أن يكون فاسداً من دون أن يؤثر سلباً على الجميع.

كذلك فإن التصرفات داخل القطاع الخاص لا بد وأن تؤثر، في جميع الأحوال والظروف على الآخرين داخل هذا القطاع. وعلى سبيل المثال، فعندما تعطي البنوك شهادة حال (أو شهادة بالمؤهلات) محايدة لموظفين فصلتهم من العمل لديها لأسباب تتعلق بانعدام الأمانة، فإنها تكون بذلك قد تهاونت في واجبها. لكن هذا الطريقة سوف تؤدي إلى قيام جهات أخرى باستخدام هؤلاء الموظفين معتمدة بأنهم أشخاص مستقيمون وشرفاء، بينما هم في حقيقة الأمر على العكس من ذلك تماماً.

وتحدث نشاطات القطاع الخاص في ميدانين منفصلين تماماً: عمليات تجارية مع القطاع العام وعمليات تجارية تقع باكملها داخل نطاق القطاع الخاص.

وما كان في الماضي يعتبر تقليدياً بأنه نشاطات قطاع عام أصبح الآن ينتقل على نحو متزايد إلى الملكية الخاصة. ومع هذا التقدم السريع لعملية الخصخصة في بلدان كثيرة، فإن أهمية كبح الفساد في القطاع الخاص تصبح أكثر إلحاحاً.

والنشاطات في كلا الميدانين بحاجة إلى تناولها بطريقة هادفة.

الفساد المتعلق بالمسؤولين حكوميين

إن رشوة المسؤولين الحكوميين هي عمل غير قانوني صراحة أو ضمناً في كل بلد لديه نظام قانوني، لذلك ينبغي ألا يكون خياراً بالنسبة لأي شركة من القطاع الخاص. وليس هناك فرق من حيث المبدأ بين رشوة كبيرة تقدم لوزير أو مسؤول كبير (الفساد الكبير) وبين رشوة صغيرة تُعطى لمسؤول صغير (الفساد الصغير). لكن الدواعي العملية المتعلقة بالعمل في بلدان معينة قد تجعل بعض الشركات تبرر الاختلاف واصفة «الفساد الصغير» بأنه مجرد «دفعة تسهيلية» من أجل الحصول على ما هو حق لها، مثل التخليص على

(٥) هذا الموضوع يتم بحثه بالتفصيل في الفصل الخاص بسياسة المنافسة

(٦) تقوم غرفة التجارة الدولية حالياً بتوجيه اهتمامها لهذه المسألة.

(٧) آراء بيجلها ميشيل ميرشمان (كاتبون الثاني ٢٠٠٠)، رئيس استراتيجيات قرار. جماعة فيرفاكس الدولية»، وهي شركة تحقيقية وأمنية، وهي أيضاً عضو مؤسس لشفافية الدولية.

البضاعة في دائرة الجمارك أو توصيل خط للهاتف. على كل حال، فإن مدراء الشركة يتحملون مسؤولية خاصة في ضمان أن تطيع الشركة كل القوانين التي تتصل بها مباشرة.

(الإدارة العليا والسلوك الأخلاقي)

أكثر أربع مشاكل خاصة بالسلوك الأخلاقي (يشكل أكثر من ٨٠٪ من المشاكل) برصفوف الإدارة العليا هي صارت المصالح والدفعات المالية غير المشروعة وإساءة استعمال المعلومات الخاصة بالشركة، والمعاملة غير المتساوية للموردين والمعمدين.

(استطلاع للرأي حول أخلاقيات قطاع الأعمال، أجري لحساب اللجنة المستقلة لمحاربة الفساد في هونغ كونغ، آذار ١٩٩٤)

الفساد

بمّته داخل

القطاع الخاص

الفساد داخل القطاع الخاص لا يكون واضح المعالم مثلما هو حال فساد القطاع العام. وفي

حين أن بعض البلدان لديها قوانين تجرم بصراحة قبول «العمولات السرية» و «الدفعات المالية غير المشروعة»، لكن بلدانا أخرى ليس لديها مثل هذه القوانين. ومع ذلك، فهناك إدراك متزايد بأن مثل هذه النشاطات هي نشاطات إجرامية كما أن مستلمي الدفعات غير المشروعة ضمن القطاع الخاص، أو الذين يستغلون مراكزهم لكي يبيعوا سلع مستخدمهم بأعلى من السعر العادي عندما يكون هناك نقص في الإمدادات، إنما يسرقون مستخدمهم في حقيقة الأمر.

ومع انتقال مرافق كانت مملوكة للقطاع العام إلى القطاع الخاص، وفي أوضاع احتكارية أو شبه احتكارية في كثير من الحالات فإن الحاجة لقيام كل بلد بضمان سد أي ثغرات في هذا المجال، تصبح أكثر إلحاحاً من أي وقت مضى (٦).

الفساد من قطاع خاص - إلى - قطاع خاص

واسع الانتشار

تنتشر رشوة القطاع الخاص في كل أنحاء العالم وفي قطاعات صناعية عديدة (٧).

ونظراً للطبيعة العالمية لاقتصادنا، فإنها عالمية في مداها مثلما هي رشوة القطاع العام. وتستخدم الحسابات في البنوك الأجنبية كمكان آمن لإيداع الرشوات الخاصة.

ويشدد «مجلس الفاحصين القانونيين لاحتيايل» على أن الثقة وإساءة استعمال الثقة هما حجر الزاوية للاحتيايل المهني، وهو يوصي بإيجاد توازن بين الثقة بالمستخدمين أكثر مما ينبغي والثقة بهم أقل مما ينبغي.

وهو يوصي بـ

* وضع اتجاه عام للسلوك الأخلاقي بواسطة الإدارة العليا.

* وضع ميثاق أخلاقي مكتوب (الشيء الذي لا يوجد لدى الكثير من الشركات الصغيرة والتي تواجه أشد الأخطار).

* التحقق من مؤهلات المستخدم.

* تعيين شخص مسؤول، لاعلاقة له بالتسويات المصرفية، ليكون الشخص الذي يتسلم البيانات المصرفية غير المفتوحة الخاصة بالشركة والذي يبحث عن الأنماط غير العادية للمصروفات.

* إيجاد «خط ساخن» يسهل قيام المستخدمين بالإبلاغ عن أوجه

الفصل السادس عشر

قطاع الشركات الخاصة

حيث أنني اشتغلت في مجال التصدير إلى بلدان مختلفة، في الشرق الأوسط والأقصى وأفريقيا، فقد قدمت الرشاوى إلى وزراء حكوميين ومسؤولين من جميع المستويات، على هيئة دفعات نقدية، وعمليات، ورسوم افتتاحية، وسيارات جديدة، وعلاج في المستشفيات وغير ذلك على مدى أكثر من ٤٠ عاماً. ولو لم أكن الآن متقاعداً لمضيت في عمل ذلك. هذه هي الطريقة التي يجري بها العمل التجاري في هذه الأماكن....

نحن نتوقع من الناس العاديين القادمين من البلدان الأخرى أن يديروا أعمالهم في هذه البلاد وفقاً لقوانيننا وعاداتنا، فإذا كان هذا هو حالنا، فإنه لأمر يتصف بالكثير من الوقاحة والسذاجة أن نفكر بأنه ينبغي ألا نحترم عاداتهم ولا نتصرف في بلادهم بالطريقة التي يحبون....

جون همبري أوف ساكسموندهام، سافوك، إنجلترا،

رسائل إلى المحرر،

الديلي تليغراف، (المملكة المتحدة) ٢٦ حزيران، ٢٠٠٠

للقطاع الخاص دور يقوم به من أجل الحفاظ على النزاهة الوطنية في بلد ما - ليس فقط حيث يوجد مقر الشركات، بل وأيضاً في الأسواق التي تختار أن تعمل فيها. والشركات تقام من أجل تحقيق الأرباح، وإن هي أخفقت في ذلك، فإن مستخدميها ومستخدمي المشاريع المرتبطة بها يعانون جنباً إلى جنب مع المساهمين.

ولتحقيق هذه الأرباح، يتعين على الشركات أن تتعايش مع العالم كما هو وليس كما تريده أن يكون.

ومن حسن الحظ، فإن الفكرة التقليدية بأن الشركات توجد فقط من أجل تحقيق أرباح لمساهميها، وكل ما يهم هو النتيجة الأخيرة المربحة، أصبحت تتراجع مفسحة المجال أمام شعور جديد يتمثل في أن على الشركات أن تتحمل مسؤولية أوسع نطاقاً، ليس فقط تجاه المستهلكين والزبائن، بل وأيضاً تجاه الجماعات والمجتمعات التي تعمل بينها. وهي تعترف أيضاً بأنه يبدو أن الناس يشعرون بسعادة

(١) مجلة الأيكونوميست، ١٩ نيسان، ٢٠٠٠.

(٢) تمييز مماثل ينطبق على نقابة المحامين مثلاً. فعندما تدافع النقابة عن أعضاء من أعضائها، فإنها تتصرف كقنابة وعندما تسعى لخدمة المصلحة العامة، فإنها ليست كذلك. وعندما توجه النقابات نفسها اهتمامها إلى المواضيع التي تهتم الأعضاء، فهي ببساطة اتحاد عمال، لكن عندما تتطرق لقضايا أشمل، فإنها ترى بحق أن مكانها هو إلى جانب منظمات المجتمع المدني.

(٣) لقد بدأت منظمة OECD والبنك الدولي العمل في هذا المجال، وكانت هناك مبادرات عديدة وطنية ودولية. كما أن مجموعة من المنظمات غير الحكومية تشارك في هذه النشاطات.

(٤) يتم بحث موضوع نافخي الصفارة بالتفصيل في مكان آخر. انظروا الفهرس.

أكثر ربحاً، كما تشتمل على ناشرين قدموا رشاًوى للاعبين كريكيت لكي يتهاونوا في اللعب، ولاعبي كرة قدم يتلاعبون بالنتائج، إن الإخفاء الداخلي للرشاوى يمكن أن يقود الى محاسبة مضللاً، وتصريحات ضرائبية كاذبة ودفعات مالية قانونية لموظفي الشركة.

علاوة على ذلك، فإن أحد المبادئ الرئيسية للعطاءات التنافسية هو أن العقود يجب أن تفوز بها تلك الشركات التي تقدم أفضل سعر وأفضل نوعية معاً مع الأخذ في الاعتبار عوامل أخرى مثل التسليم وشروط التمويل. لذلك فإن الفساد هو عامل غير

مقبول والذي يدمر مثل هذه المنافسة الحرة والعادلة، كما أن الفساد في السوق يعيق نمو القطاع الخاص. فهو يؤدي الى استبعاد لاعبين جدد، وإلى مكافأة اللاكفاءة، عوضاً عن إصلاحها.

الاحتيال ومشتريات القطاع الخاص

الاحتيال، خاصة في مجال الإدارة المالية، هو بالطبع، مشكلة قديمة بالنسبة للقطاع الخاص بقدر ليس اقل من ذلك في القطاع العام. مثال على ذلك هو تلك المحاسبة التي حذرت رؤسائها من أن كاتب حسابات يبعث بدفاتر الحسابات بواسطة أخذ مال من نظام المدفوعات. وحوكم كاتب الحسابات وطُرد من وظيفته، لكن الشركة لم تفعل شيئاً لتحسين الرقابة والتدقيق. ونتيجة لذلك فإن هذه المحاسبة نفسها بدأت تقوم بضروب احتيال ماثلة، ولكن بمبالغ أكبر، حيث راحت تحرر الشيكات لموردين، كانوا في الحقيقة يقومون بالتوريد لها.

وفي حادثة أخرى، راح سكرتير في الشركة يدفع فواتيره بواسطة شيكات من الشركة مسحوبة على الحسابات الجارية للمدراء. وحرص هذا السكرتير على التعامل مع نفس تاجر الخمر ومكتب السفر والكرارج الذين كان يتعامل معهم أعضاء مجلس الإدارة، الأمر الذي جعل عملية الخداع تستمر دون أن يكتشفها أحد لفترة طويلة من الزمن. ومثل هذه الممارسات السيئة من الصعب اكتشافها، وأصعب من ذلك وقفها. فالضوابط هنا لا يتم خرقها، بل يتم الالتفاف عليها باستخدام الحيلة.

على كل حال، فإن تقديم الرشوة من أجل الحصول على العقود لاتزال هي الطريقة الأكثر انتشاراً من طرق الاحتيال في القطاع الخاص، وربما أنها أكثر انتشاراً مما يعتقد أصحاب العمل. وبكلا بساطة، فإن تقييم العطاءات بواسطة أشخاص مختلفين في مراحل مختلفة لا يعتبر ضماناً كافية وذلك ما لم تمنع الإجراءات الناس من القيام بما يلي:

* اختيار من يحق لهم التقدم للعطاء بكل عناية.

* وضع مواصفات تحابي مورداً دون آخر.

* إرسال مواصفات مختلفة لموردين آخرين.

وحيث أن المشتريات أخذت تنتقل إلى الإنترنت، فقد انتقل الاحتيال إلى هناك أيضاً، لكن الأنظمة الالكترونية للإنترنت تسجل

بمركبة بكل دقة. وهناك برامج «لاستخراج البيانات» والتي تستطيع استخراج والكشف عن الأساليب المشبوهة. وهناك وسائل للتثبيت بالنسبة لزبون التجارة الالكترونية والتي تسمى بها تقرير حديث، وهي تشتمل على مايلي:

* التثبت من اسم الشركة وتأسيسها وتسجيلها.

* فحص حسابات السنوات الثلاث الأخيرة للتأكد من ملاءمة الشركة.

* التعرف على أسماء وعناوين مدراء ومساهمين.

* تفحص الوظائف الأخرى بحثاً عن تضارب المصالح.

* البحث عن سجلات لأحكام قضائية أو أوامر إفلاس.

* التحقيق من وجود عنوان تجاري ومكتب مسجل.

* التأكد من أن عناوين البريد الإلكتروني وإعداد الفواتير والتسليم متطابقة.

* التأكد من أن العنوان البريدي ليس مكتب خدمات أو صندوق بريد.

* معرفة الجهة التي تزود خدمة الإنترنت للزبون (٨).

وتتراوح عمليات الاحتيال في مجال المشتريات بين إقامة اتحادات للمنتجين (كارتل) إلى تزيف الفواتير، لكن أكثرها شيوعاً هو ما يدفع من مال من أجل الحصول على عقود. وبما أن ذلك هو عملياً «دفعاً مستردة» من السعر (لكنها تدفع للمستخدّم لا المستخدّم)، فإنه يرفع تكاليف العمل.

نقاط ضعف أخرى

تشعر شركات القطاع الخاص بالضغط لكي تقدم الرشوة، على مقياس الفساد الكبير، في ثلاث مجالات رئيسية. الأول يتعلق ببلدان معينة، خاصة في العالم النامي، حيث من الصعب جداً بالنسبة لأي كان أن يحصل على عقد حكومي أو شبه حكومي بدون دفع رشوة كبيرة. ويتم هذا عادة من خلال ممثل أو وكيل للحكومة والذي يحصل على عمولة بنسبة مئوية معينة، وهذه العمولة هي عمولة سخية. وربما تبرز الشركة ما قامت به ليس فقط باعتبار أنه «ضرورة من ضرورات العمل» بل وأيضاً على أساس أنه ينسجم مع الممارسة المحلية. وإذا لم يكن الممثل المحلي «يتصنع الأمانة» مع رؤسائه، فإن هناك ما يشير إلى أنهم ربما يضحمون المبالغ التي عليه أن يطالب بها بدعوى أنه بحاجة إليها من أجل «شراء» وزير أو رئيس حكومة. وبعد ذلك، فإنهم إما أن يحتفظوا بالمال الزائد لأنفسهم أو يتقاسمونه مع عناصر فاسدة داخل قسم المبيعات في الشركة التي تمت الرشوة نيابة عنها (٩).

والنقطة الثانية من نقاط الضعف هي أن الرشوة خارج الحدود الوطني يتم التفاوضي عنها على العموم لأن الجميع يمارسونها. بل إنه قد يكون هناك حتى من يبررها أخلاقياً بسبب أن الأعمال الناشئة عنها تحافظ على الوظائف، بصرف النظر عن حقيقة أنها ربما تكلف خسارة وظائف في أماكن أخرى. أما العامل الثالث فهو أنه يهر إلى الوجود عندما تحاول الشركات خلق عمل بواسطة عرض رشوى جذابة جداً على صانعي القرار ليوافقوا على صفقات شراء

(٨) «المشتريات والاحتيال في التجارة الالكترونية»، بقلم جون هايتون. نشر في مجلة الدولي بيلغراف، لندن، ١٠/١٠/٢٠٠٠.

(٩) مناقشات مع أشخاص من القطاع الخاص في تنزانيا، ١٩٩٨. ومع آخرين في مكان آخر.

أو مشاريع لا لزوم لها. النقطتان الأوليتان اللتان تم بحثهما آنفاً يوجد فيهما عنصر كاف من الصحة والصدق بما يريح ضمير الشركة الجائعة للعمل، والتي لا تعتبر نفسها ملزمة قانونياً برفض استخدام الفساد الكبير كوسيلة، خاصة عندما يستعمل بطريقة غير مباشرة من خلال ممثل. كما أن الكثيرين من مدراء الشركات يشعرون أيضاً بأن من حقهم

الاحتماء وراء جھلهم بعمليات الشركة، خاصة عملياتهم الخارجية. وفي حين أن هذا الموقف ليس له سند قانوني، لكنه ظاهرة واسعة الانتشار ويمكن أن يقود الى جعل مدير ما يشعر بأنه غير مسؤول عن أن يسأل أو يحقق بشأن عمولة أعطيت لممثل أو وكيل في ماوراء البحار، حتى وإن كانت هذه العمولة مبالغاً فيها.

الرشوة

خارج البلاد

إذا قامت شركة بتقييم في البلد (أ) برشوة مسؤول في البلد (أ)، فهي تقتترف جرماً. وإذا قامت الشركة نفسها برشوة مسؤول في البلد (ب)، فهي تقتترف جرماً في

البلد (ب). لكن هل يعتبر عملها جرماً أيضاً في البلد (أ) إذا كانت الشركة أميركية، وبالتالي تخضع لقانون الممارسات الفاسدة الخارجية فإن عملها يعتبر بلا ريب جرماً (١٠). ولكن حتى وقت قريب،

[الفساد يرتد الى نحر الشركات السويسرية]

لما كان أهل من واحد من كل مائة باكستاني يدفع ضريبة دخل، لذلك أصبحت عوائد الجمارك هي أكثر مصدر للإيرادات بالنسبة للدولة. لكن وعلى مدى عقود من الزمن، فقد تم إهمال نظام الجمارك بواسطة قيام رجال الأعمال بتقديم فواتير باطل من القيمة للبضاعة، أو عن طريق دفع الرشوة من أجل التخلص من دفع الرسوم الجمركية. وفي الثمانينات تعرضت باكستان للضغط من صندوق النقد الدولي لكي تزيد الإيرادات الحكومية وبخفض عجز الموازنة المبلغ. وخلال الفترة الأولى من حكم السيدة بونو، أوكلت باكستان مهمة «التحقق» من جميع الواردات الرسمية قبل الشحن إلى شركتي سويسريتين سميان سمعة عالية هما سويسيت جنرال للمرافعة، وكونيكسا للتفتيش. لكن الواسو تشير إلى أن هذه المحاولة من أجل تحسين الاستقرار المالي لباكستان بحاول سرعة إلى توليد الأرباح لأسرة بونو.

وفي عام ١٩٩٤، كتب المدراء النفسانيون للشركتي رسائل بعدون فيها بدفع «عمولات» يصل في مجموعها إلى ٩ ملايين إلى ثلاث شركات «اوسور» بديرها السيد زارداريت والسيدة نصرت بونو. وكانت رساله كونيكسا (حزيران ٩٤) صريحة ومباشرة - إذا تلفتنا خلال ٦ أشهر عقد تفتيش وتحقيق من السعر للبضائع المستوردة إلى باكستان، فانتا ستدفع لكم ٦ بالمائة من القيمة الاحتمالية للفواتير والتي يتم دفعها الحكومة الباكستان مقابل مثل هذا العقد وطوال فترة العقد وتجديده.

رسائل مماثلة، تعود إلى آذار وحزيران ١٩٩٤ أرسلت بواسطة سويسيت جنرال، وعدت بدفع «رسوم استشارة» بقيمة ٦ بالمائة ونسبة ٢ أخرى إلى شركتي آخرين تسيطر عليهما أسرة بونو. ووفقاً لما قاله محققون باكستانيون فإن الشركتي السويسريتين قامتا بتفتيش مستودعات باكستانية بقيمة ١٥٠ مليون دولار في الفترة ما بين كانون الثاني ١٩٩٥ واذار ١٩٩٦، وبذلك يكون قد حصلتا على مبلغ ١٢١ مليون دولار. وفقد المحققون بأن شركات أسرة بونو حصلت على ١١.٨ مليون دولار والتي ظهر ثلثها على الأقل في وثائق بنكية أخذت من محام سويسري وبالنسبة لشركة سويسيت جنرال، والتي تستخدم ٣٥ ألف شخص ويبلغ دخلها السنوي أكثر من مليار دولار، فإن العلاقة مع أسرة بونو كانت مولة فيما لاضافة إلى قيامها بأعمال التفتيش الجمركي، فإن الشركة تقوم بمنح شهادات الجودة الفنية وبالتالي فإن عملها هو النزاهة.

[بيت من الكسب غير المشروع، اقتفاء أثر ملايين أسرة بونو- تقرير خاص بقلم جون بيرنز، نيويورك تايمز، ٩ كانون الثاني، ١٩٩٨]

الخلل والقصور.

* إيجاد بيئة حيث لا يشعر المستخدمون برغبة ملحة في توجيه ضربة مضادة الى مستخدمهم اعتقاداً منهم بأنه يعاملهم بطريقة غير عادلة.

ويتنبأ المجلس باستمرار الارتفاع في الاحتيال المهني والاستغلال، قانلاً إن التوسع في استعمال أجهزة الكمبيوتر قد غير بشكل غنيف سرعة العمليات التجارية، وبأنه لا يوجد بالضرورة الوثائق اللازمة لاكتشاف أعمال الاحتيال والاستغلال - مع أن أجهزة الكمبيوتر تستطيع، في بعض الحالات، أن تكون أدوات مفيدة لاكتشاف.

ومن بين المجالات الرئيسية التي تحدث فيها رشوة القطاع الخاص المجالات التالية:

* المشتريات: تقديم الرشوة لوكلاء الشراء لمشاريع القطاع الخاص هو أمر شائع شيوخ الرشوة للمشاريع الحكومية. والجهود التي تبذل لرشوة المشتريين لكي يشتروا من المتاجر الكبيرة مثل وول مارت وك- مارت هي أمور شائعة جداً، خاصة في ما يتعلق بالموردين الآسيويين. وينطبق هذا أيضاً على مكونات الأجهزة الالكترونية المتقدمة. وكانت هناك فضائح نالت شهرة كبيرة في الولايات المتحدة والتي اشتملت على دفعات مالية قدمها منتجو الدهانات لوكلاء المشتريات لشركات صناعات السيارات الرئيسية. وترتبط بكل ذلك الرشوة للحصول على عقود فرعية لمشاريع كبرى، وهذه الرشوة شائعة أيضاً.

* وكالات التوزيع، الرخص والامتيازات: أن فضيحة «أوبل غيت»، حيث قبل مسؤولون من الشركة رشاًوى مقابل منح وكالات توزيع مربحة، هي مثال على مدى انتشار الفساد في منح وكالات التوزيع. * مساحات أو أماكن العرض في محلات البيع بالتجزئة: يعتمد مندوبو المبيعات لدى منتجي السلع الاستهلاكية التوجه الى مدراء المتاجر الكبيرة لكي يوفروا لهم أماكن ملائمة لعرض منتجاتهم. وبالمثل فإنه يتم تقديم الرشوة لمقدمي البرامج الإذاعية والتلفزيونية بواسطة شركات التسجيل من أجل بث تسجيلاتهم الموسيقية.

* بيانات فنية وتجارية خاصة بشركة ما: هناك حالات كثيرة لمنافسين يدفعون المال لمستخدمي التسويق والعاملين في الأقسام الفنية في شركة ما لكي يحصلوا على معلومات تخص هذه الشركة مثل التصاميم، وقوائم باسماء الزبائن ومعلومات عن التسعير.

* الصناعة المالية: تقديم الرشوة لمسؤولي البنوك من أجل الحصول على قروض أو أسعار فائدة أفضل هو أمر شائع، كما تبين من التحقيقات التي أعقبت فضائح مصرفية في اليابان، وفي أندونيسيا، وكذلك أزمة «الادخال والقروض» في الولايات المتحدة. وفي مجال الأوراق المالية، كانت هناك حالات رشوة دفعها الوسطاء من أجل الحصول على حصص خاصة من الأسهم التأسيسية التي تباع للجمهور.

* شراء بضاعة جيدة على أنها خردة: هذا مجال شائع من مجالات الرشوة، والذي غالباً ما تلعب فيه الجريمة المنظمة دوراً. وهناك عدة أنواع منه، بما في ذلك رشوة مفتشي ضبط الجودة لكي يرفضوا بضاعة جيدة، والتي يمكن بعد ذلك أن يتم شراؤها على أنها خردة ثم يعاد بيعها على اعتبار أنها بضاعة ممتازة.

* الألعاب الرياضية: تشتمل الأمثلة الأخيرة على قيام أعضاء رئيسيين من اللجنة الأولمبية الدولية بقبول «هدايا غير ملائمة»، ومنظمة لرياضة الملاكمة قبلت رشاًوى من مديري أعمال ملاكمين لكي تمنحهم تقديرات أعلى، والتي تؤهلهم بعد ذلك للمشاركة في مباريات

إذا لم تكن الشركة أميركية وإذا حدثت العملية التجارية خارج بلادها ومن خلال طرف ثالث، فإنها لا تكون عموماً قد ارتكبت جرماً في بلادها.

هذا الوضع أخذ الآن في التغير، وهو يتغير جذرياً. فالعمل الدؤوب الذي قامت به منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) أقصى إلى التوقيع على «اتفاقية منظمة التعاون لمحاربة رشوة المسؤولين الأجانب في التعاملات التجارية الدولية» (١٧) وكما ذكرنا في أماكن أخرى من الكتاب، فإن الاتفاقية تطلب من جميع الموقعين عليها أن يعتبروا رشوة المسؤولين الأجانب جرماً. وهي مرفقة بمجموعة كبيرة من متطلبات «القانون اللين» والتي تتوازى مع «القانون القاسي» في الاتفاقية، بما في ذلك مطلب إنهاء الحسم الضريبي على الرشاوى باعتبار أنها «نفقات عمل مشروعة».

ولم توضع الاتفاقية وتوصياتها من «القانون اللين» على رفوف وزراء العدل أو المكتبات القانونية، بل إنه تتم مراقبتها ومتابعتها عن كثب وبكل قوة ونشاط للتأكد من أن القوانين والممارسات في كل بلد كافية وفعالة. وبصرف النظر عن معاهدات السيطرة على الأسلحة، فإنه لم يحدث أبداً من قبل أن كانت هناك اتفاقية اشتملت على أعمال فحص ومعاينة بواسطة الاقران، وقيام طواقم من الموقعين على الاتفاقية بدخول أراضي الآخرين لفحص الممارسات والإجراءات.

إن الكثير مرهون بنجاح هذه الاتفاقية، لذلك فإن عمليات الفحص والمعاينة بواسطة الاقران تعطي سبباً للأمل بأن الاتفاقية سوف تنجح. وبالطبع، فإن كل ما هو دون ذلك ماله الفشل.

وفي هذه الأثناء، يتعين على القطاع الخاص أن يستمر في القيام بعمله في بيئة حيث القواعد في حالة من التغير المتواصل.

وينبغي أن يفهم المدراء وأن يقبلوا مسؤوليتهم في أن يجعلوا شركاتهم تعمل في إطار القوانين المرعية في جميع البلدان التي تعمل فيها. وأن يلعبوا دوراً نشطاً وريادياً من أجل ضمان، كلما كان ذلك ممكناً، أن يكون التزام بالقوانين نصاً وروحاً.

ويبدو أن الفساد الكبير في العمليات التجارية الدولية، والذي يشوه المنافسة ويمارس تأثيراً مقيداً على التجارة، سوف يسيء أيضاً إلى قواعد منظمة التجارة العالمية.

وبينما لا يوجد فرق من حيث المبدأ بين الفسادين الكبير والصغير، لكن الشركات قد تكون معنورة في اعتقادها بأن الفرق هو أكثر من مجرد فرق في الدرجة. فالفساد الكبير يقصد به التأثير على صانعي القرار من أجل تفضيل شركة على أخرى أو تفضيل مشروع أو صفقة على البدائل الأخرى.

وبخلاف ذلك، فإن دفعات «التسليك» أو «التيسير» لصغار

(١٠) قانون الممارسات الخارجية الفاسدة كان قد تم إقراره بواسطة إدارة الرئيس كارتر عام ١٩٧٧. وبدأ على الفساد السياسي في جمع الأموال والذي تم الكشف عنه في أعقاب قضية ووترغيت واستقالة الرئيس نيكسون.

لقد تم ستة لأسباب داخلية، لحماية المؤسسات الديمقراطية الأمريكية بواسطة إغلاق الثغرة التي استغلها نيكسون ومع أن هناك من يجادل بأن الإدارات الأمريكية لم تطبق القانون بعزم وتصميم كما كان باستطاعتها أن تفعل (حيث لم تكن هناك سوى ٥٠ قضية على مدى ٢٥ عاماً لم يصل منها إلى المحاكم فعلاً سوى ٧ حالات فقط). إلا أن قيام بعض مصالح القطاع الخاص بشن حملة قوية من أجل إلغاء القانون يدل على أنه كان له تأثير أكبر مما يود البعض أن يعترف.

ومما لا ريب فيه أن رفض الإدارات الأميركية المتعاقبة الرضوخ لهذا المطلب وحملتها المصنعة من أجل التوصل إلى ميثاق دولي من أجل تعميم هذه العملية في العالم أجمع، يعتبر تعزيزاً لسمعتها.

(١١) نص الميثاق تجبونه في «أفضل الممارسات» في نسخة الإنترنت من هذا الكتاب المرجعي.

(١٢) أمثلة على ميثاق السلوك للشركات تجدونها في قسم «أفضل الممارسات» في نسخة الإنترنت من هذا الكتاب المرجعي.

المسؤولين (لكي يقوموا بالعمل الذي يتقاضون راتبهم لكي يقوموا به. ولكي يقدموا الخدمات التي من حق الشركة الحصول عليها) هي أشياء غير مرغوب فيها أبداً، لكن الأمر المعترف به هو أنه في هذا العالم لا أحد يستطيع أن يتوقع دائماً من الشركات بأن تلتزم بأحد المبادئ صرامة حول كل أمر من الأمور الصغيرة جداً.

وعلى سبيل المثال، فإن القانون الأمريكي الخاص بالممارسات الفاسدة في الخارج لا ينطبق على «دفعات التسليك» مع أنه لا يتقاضى عنها طبعاً. وقد تكون هناك شحنات ضخمة من المعدات التي تحتاجها البلاد حاجة ماسة متروكة على رصيف الميناء، بينما يطالب مسؤولو الجمارك بمبالغ صغيرة قبل الإفراج عنها.

هذا مجال معقد ومتناقض، والمعضلة سوف تبقى وتستمر إلى أن تكون هناك إجراءات تنفيذ يعول عليها في البلدان المعنية، وفي غضون ذلك، فإنه عندما تسلم الشركات، مهما كانت مترددة في ذلك، بأنها ربما تقع بين الفينة والأخرى ضحية لعمليات ابتزاز، وأنه لن يكون أمامها مفر من الدفع، فإنها ستكون بحاجة لقواعد واضحة لإرشاد موظفيها. ومن هذه القواعد أن يتم تسجيل مثل هذه الدفعات، وأن أي دفعة تكون أكثر من مجرد دفعة صغيرة جداً ينبغي أن تتم بتفويض من جهات عليا في الشركة، وذلك لضمان ألا تتحول «دفعات التسليك» إلى بوابة لعبور الفساد الكبير.

وقبل كل شيء، يتوجب على الشركات أن توضح لموظفيها بأن هذه الممارسات لن يتم التغاضي عنها.

وطالما بقي وضع الرشاوى التي تدفع في المعاملات التجارية الدولية غير واضح في القوانين الجنائية والمدنية، فإن ميثاق السلوك الطوعية للشركات ستكون مهمة في تحديد الاتجاه العام للسلوك الأخلاقي لكل المستخدمين وفي إرسال إشارة إلى الأطراف الثالثة بشأن المعايير الأخلاقية التي يمكن أن يتوقعوها من الشركة.

وتتباين الميثاق الأخلاقية للشركات تبايناً كبيراً من حيث القوة. وأقلها نفعاً هي تلك التي تتحدث عن المبدأ بعبارة حسنة القصد لكنها غامضة. وأكثرها فعالية هي تلك التي تحدد بالضبط ما هي تلك الأشياء التي لا يسمح للمستخدمين بعملها نيابة عن الشركة، لكن أفضلها هي تلك التي لا تكتفي بأن تكون واضحة ومحددة فقط، بل والتي تقضي أيضاً بأن يوقع المدير التنفيذي الرئيسي عليها سنوياً أو مرة كل ستة أشهر ليؤكد بذلك بأنه تم التقيد بها من جميع النواحي. (١٢)

مهما يكن من أمر، فإنه يتوجب علينا أن نعترف بأن أفضل ميثاق طوعي لا يكون فعالاً إلا بقدر ما يريده مجلس إدارة الشركة أن يكون. إن المدراء ينبغي أن يأخذوا على عاتقهم مهمة مراقبة تطبيق واحترام الميثاق الأخلاقية للشركة، وأن يدركوا بأنهم يستطيعون أن يكونوا وسيلة فعالة في إنجاز مسؤوليتهم القانونية في الحفاظ على المعايير القانونية والأدبية للشركة.

وينبغي أن تضمن الشركات الكبيرة بأن يكون لديها برامج إلاقية تعمل على إعطاء حياة ومعنى في الميثاق التي تكون بدون مجرد زخارف. وهذه البرامج ينبغي ألا تكون مجرد محاضرات حول ما يجب أن نفعله أو لا نفعله، بل أن تشتمل على أوضاع وعضلات من واقع الحياة، وعلى مناقشات نشطة بين المستخدمين بشأن كيفية حل هذه المعضلات.

ونعود إلى موضوع الميثاق الأخلاقية.

إنه لأمر يمكن تفهمه أنه في الوضع الحالي من انتشار الفساد الكبير وعدم الوضوح القانوني، فإن الكثير من الشركات التي تسعى للحصول على عقود دولية سوف تمنع في أن تفقد أعمالها مع أولئك الذين يستمرون في دفع الرشاوى.

لكن جميع الشركات يمكن أن ترحب بميثاق لمكافحة الرشوة (ميثاق النزاهة) والتي يتم فرضها على نحو متزايد بواسطة بلدان معينة على المتقدمين للحصول على عطاءات لعقود حكومية رئيسية. وبموجب هذه الميثاق ينطلق جميع اللاعبين من ملعب مستوي مما يساعد على خفض خطر الرشوة بدرجة كبيرة. (١٣)

ويبدو أيضاً أن هناك مجالاً واسعاً لقيام الجمعيات والاتحادات المهنية العالمية بتضمين ميثاقها الأخلاقية فقرة إلزامية خاصة بمكافحة الفساد، على أن يكون الطرد من عضويتها هو العقوبة التي تنتظر كل من لا يتقيد بها. وعندما تكون مثل هذه الجمعية قوية من حيث انتشار أعضائها في كل أنحاء العالم، فليس هناك تقريباً ما يمكن أن يخشاه أعضاؤها من حيث حصول غير الأعضاء على فائدة غير عادلة عن طريق الرشوة. وعلى سبيل المثال، فإنه من الممكن أن نتوقع من المؤسسات المالية أن تدعم أعضاء هيئة مهنية ملائمة ضد غير الأعضاء.

وأخيراً، يتعين على شركات القطاع الخاص أن تدرك بأن الفساد الكبير هو عدو المعايير العالية والكفاءة، وعندما يسمح صانع قرار لنفسه بأن يتأثر بالرشوة، فإن هذا يفتح الباب أمام أولئك الأقل قدرة على الإنجاز للحصول على عقد على حساب أولئك الذين تجعلهم سمعتهم وإنتاجهم ومهاراتهم الفائزين المرجحين في منافسة شريفة.

الشركات كضحايا

أن أحد أهم الأسباب التي تحتم على الشركات أن تعيد النظر في سلوكها الأخلاقي يحتمل أن يكون هو الحرص على المصلحة الشخصية من غير اعتبار لمصالح الآخرين. وهناك أدلة متزايدة والتي يبدو أنها تشير إلى أن الشركات التي تتسامح مع الفساد في الخارج بواسطة مستخدميها إنما تعرض نفسها للخطر. إن الحسابات «غير المقيدة في السجلات»، والحسابات المصرفية السرية، ودفع المال لموظفين يقضون فترات عقوبة في السجن، واستخدام موظفين كبار سابقين في دور «الوسطاء»، كل ذلك يعمل على خلق بيئة حيث النتيجة الأخيرة تبرر النشاط الإجرامي. وهذا ينطوي على

(١٣) أنظروا قسم «أفضل الممارسات» في نسخة الإنترنت للبحث عن مثال على ميثاق مكافحة الرشوة، وكذلك البحث الخاص بالمشترقيات الحكومية في مكان آخر من هذا الكتاب.

(١٤) تورط عدد من الشركات الانانية في فضائح عام ١٩٩٥، بما في ذلك تقديم بيانات سرية من أجل الحصول على عقود لإنشاء لبناء مصانع جديدة، كما أن مدير عام واحد على الأقل يعمل مع الخارج قام بالتلاعب بالصادرات في بعض البلدان.

(١٥) إن طريقة استخدام القواعد التوجيهية تقدم لنا وسيلة للحد من أحد أوجه ساء القضاءي (وهو إصدار أحكام غير ملائمة بفعل الفساد). كما تمكن القواعد الجيبية من مراقبة سجل قاضٍ ما في إصدار الأحكام عندما يكون هناك شك في نزاهته مزاهتها.

مخاطر كبيرة، والمسألة هي مسألة وقت فقط قبل أن تجد الشركة بأنها وقعت هي نفسها ضحية سلوك مماثل كم جانب مستخدميها. (١٤)

لا يسمح النظام القانوني بمقاضاة الهيئات الاعتبارية مثل الشركات بسبب أعمال جنائية، وذلك بناء على فرضية تقول بأن

الأحياء بني البشر فقط هم الذين يستطيعون أن يعتقدوا النية لارتكاب جريمة. ومثل هذا المنع يمكن أن يؤدي إلى تخفيف العقوبات التي يمكن فرضها بشكل كبير، وإلى زيادة المشاكل في الحصول على الأدبات الضرورية على الجرم: إن قد يكون من الواضح تماماً بأن الشركة قد انتهكت القانون، ولكن من أجل مقاضاة ناجحة سيكون على المدعي العام أن يسمي أشخاصاً معينين، وأن يثبت بأنهم كانوا مسؤولين شخصياً.

وحتى لو أمكن تعيين هؤلاء الأشخاص، فربما يكونون قد تركوا العمل في الشركة، أو غادروا البلاد على أي حال، فإن أي غرامات مالية سيتم يتم ربطها بقدرة الفرد على الدفع - لا بقدرة الشركة ولا بالأرباح التي يمكن أن تكون الشركة قد حصلت عليها نتيجة الأعمال غير المشروعة. وعندما تنتهي المقاضاة بنجاح، فإنه قد يتم إلزام الشركة بدفع مصاريف الدعوى نيابة عن المستخدم، والاستمرار في دفع راتبه أثناء وجوده في السجن، لكن هذه العقوبات أو الغرامات ربما تكون شيئاً لا يذكر مقارنة مع الأرباح التي تم ويتم جنيها.

وإذا وجدت الشركة نفسها في المحكمة، في البلدان التي تقاضي جنائياً الهيئات الاعتبارية، فكيف تستطيع أن تدافع عن نفسها على أفضل وجه عندما يكون بعض مستخدميها قد أقدموا على انتهاك القانون؟ إذا كانت الشركة تحتفظ بمعلومات عن الدفعات غير المشروعة لعدد صغير من المسؤولين وبعيدا عن أعضاء مجلس المديرين. سواء كان المجلس على علم بذلك أم لا، فليس من المحتمل أن يتأثر أي من الموظفين القضائيين بادعاءات الشركة بالبراءة. فالأنظمة القانونية تطلب على نحو متزايد بأن يكون لدى الشركات إجراءات امتثال داخلية وعندما تفعل ذلك، فإنها تكون قد حذت حذو الشركات الأكثر تنوراً.

وتقدم الولايات المتحدة المساعدة في هذه العملية. فقد طورت نموذجاً رائعاً يمكن للبلدان الأخرى أن تسيّر على هديه - ألا وهو «القواعد التوجيهية الفدرالية لإصدار الأحكام لعام ١٩٩١» (١٥). واللجنة التي طورت هذه القواعد التوجيهية كانت قد تأسست في

وتقدم الولايات المتحدة المساعدة في هذه العملية. فقد طورت نموذجاً رائعاً يمكن للبلدان الأخرى أن تسيّر على هديه - ألا وهو «القواعد التوجيهية الفدرالية لإصدار الأحكام لعام ١٩٩١» (١٥).

واللجنة التي طورت هذه القواعد التوجيهية كانت قد تأسست في

(دعاية سيئة خسارة للثقة)

القانون ليس هو الدافع الوحيد. فالحسنه من الانحراج على يد المؤسسات غير الحكومية ووسائل الإعلام أعض دفعه بكثر الاخلاصات عالم الاعمال لقد تغلبت الشركات بعد ثني بابها بحسن في عصر ال سي ان ان حيث السلوك السي في بلد ما يمكن ان يشاره بواقعه بالشفق في بلد اخر فتمت بقة في اخبار التلفزيون المساندة الى الرأى في البلد الأول وهناك سمان احزان وجنبان من سديها جعل الشركات تسفر بالغو على سديها الاخلاصه او لثقت بالبحسن فالسبل السي الذي قد شمر الحجاج عاليا سكر ان يودي الى وضع شريعات سوف يجدها الشركات سرعة أكثر من قيامها بخصم النفس اما السبل الآخر والا هم فهو الثقة فالشركة التي لا تحظى بالثقة من قبل مستخدميها وشركائها ورعايها سوف تعاني وفي هذا العالم الالكترونى حيث المصالح التجارية والصناعية بعيدة جغرافيا عن رعايها، فمن السهولة الحسة قد يصبح أكبر احمس من اي وقت مضى

وفي النهاية، قد سجد على الشركات أن تفر بأن الفضيلة هي أساساً مكافئتها الخاصة. إن إحدى الصعائق الأبدية المتعلقة بالنظام الأخلاقي هي أن الرضى لا يعمل دائماً على نحو رضى. وأن الصالح لا يعمل دائماً على نحو صالح.

الايكونومست ١٩ / نيسان/ ٢٠٠٠

الأصل لفحص طريقة إصدار الحكم على الأفراد، لكن الإسهام الأكبر الذي قدمته للفقه الجنائي جاء عندما فحصت وضع الشركات. فاستجابة لبحث أظهر بأن متوسط الغرامات التي تُفرض على الشركات يساوي في المعدل نحو ٢٠ بالمائة من الخسائر التي تكون أعمالها المخلة بالقانون قد تسببت فيها. قررت اللجنة بأن الأحكام يجب أن تتقرر بناء على نوعية الشركة ذات العلاقة، وبعبارة أخرى فإن «المواطنة الاعتبارية الجيدة» للشركة يجب تقييمها. والغرض من هذا القرار ليس هو معاقبة الشركات على سلوكها السيء، بل مكافأة من كان صالحاً منها. فإذا ما أُدينَت شركة بارتكاب جرم، فإنَّ الغرامة تكون في العادة نحو ثلاثة أضعاف الخسارة التي تسببت فيها. أما إذا استطاعت الشركة أن تثبت بأن لديها برنامجاً أخلاقياً فعالاً معمولاً به، فمن الممكن خفض الغرامة بما يصل إلى ٩٥ بالمائة.

القواعد التوجيهية الفدرالية لإصدار الأحكام

نعام ١٩٩١ في الولايات المتحدة

تنص القواعد التوجيهية الفدرالية لإصدار الأحكام في الولايات المتحدة على ما يلي:

السمة المميزة لبرنامج فعال لمنع واكتشاف انتهاكات القانون هو أن تمارس المنظمة يقظة لازمة في السعي لمنع واكتشاف السلوك الإجرامي بواسطة مستخدميها أو غيرهم. ويتألف مفهوم اليقظة اللازمة من سبع خطوات:

- (١) يجب أن يكون هناك معايير وإجراءات امتثال يتعين التقيد بها بواسطة المستخدمين... الخ، والتي يمكن أن تقلل بقدر معقول من احتمالات السلوك الإجرامي.
- (٢) يجب أن يكون هناك شخص أو أشخاص مخصوصون يُكلفون بمسؤولية شاملة للتأكد من الامتثال لما ورد في الفقرة (١).
- (٣) ينبغي أن تكون المؤسسة قد أولت عناية مناسبة لعدم تفويض سلطة تقديرية مهمة لأفراد معروف عنهم (أو ينبغي أن يكون معروفاً عنهم) بأن لديهم ميلاً طبيعياً للانغماس في نشاطات غير مشروعة.
- (٤) ينبغي أن يكون لدى المؤسسة برامج اتصالات وتدريب مناسبة.
- (٥) يجب أيضاً أن تكون قد اتخذت خطوات معقولة لتحقيق الامتثال لمعاييرها (ربما تشمل على أساليب النصيح وحماية ناخعي الصفارة).

(٦) يجب أن تكون المعايير قد فُرضت بشكل متسق من خلال آليات تأديبية مناسبة، بما في ذلك حالات يكون فيها الافراد مسؤولين عن التقصير في اكتشاف جرم.

(٧) بعد أن يكون قد تم الكشف عن جرم، يتعين على المؤسسة أن تتخذ كل الخطوات المناسبة لتعديل أنظمتها من أجل تفادي التكرار. وهناك اهتمام كبير بهذه القواعد التوجيهية وبالطرق التي تُعزز بواسطتها السلوك الأخلاقي وتادييب الذات في قطاع الهيئات

(١٦) لدراسة القواعد التوجيهية انظروا أخلاقيات العمل الخاص، ديمويس، لندن ١٩٩٥.

(١٧) المصدر السابق.

(١٨) للحصول على المزيد من المعلومات، انظروا موقع «المعهد الأوروبي لأخلاقيات الأعمال التجارية» على الإنترنت، جامعة نييجنرود www.nyenrode.nl.

(١٩) «المواقف الأخلاقية إزاء الرشوة والابتزاز»، محاضرة ألقاها جاك ماهوني في جامعة هونغ كونغ ١٩٩٤.

الاعتبارية في الولايات المتحدة. وهناك احتمال كبير بأنها ستلدى الترحيب أيضاً في أماكن أخرى، خاصة وأن المسؤولية الجنائية للشركات هي مسألة صعبة في معظم الأنظمة القانونية وأن هناك الآن توجهاً متزايداً نحو الضبط الذاتي أو الانضباط الذاتي. وكان هناك أيضاً اقتراح بأن تقوم مؤسسات الأعمال بإجراء فحص للكيفية التي يتم بها التعامل حالياً مع المشاكل الأخلاقية واختبار السلوك مقابل المعايير الخارجية وكذلك القيم الخاصة الملونة (١٧).

وقد طوّر المعهد الأوروبي لأخلاقيات الأعمال التجارية ما أسماه «وسيلة التدريب على حل العضلات»، والتي تساعد المنظمات على تناول القضايا الأخلاقية ومناقشتها والعثور على طرق لاستخدامها في تحقيق غايات المنظمة (١٨).

هل تستطيع الشركات الأخلاقية أن تنافس في

سوق فاسدة؟

هل تستطيع الشركات الأخلاقية أن تتنافس في سوق فاسدة؟ وهل من الأخلاق في شيء حتى أن تحاول ذلك؟ ألا تعمل بذلك على جلب الخراب الاقتصادي على نفسها، وتخاطر بوظائف وأرزاق موظفيها؟ وكان هناك من أشار، بعبارة عامة، إلى أنه من الممكن أن نبرر أخلاقياً عمل مؤسسات تجارية وسط بيئة تنصّف ببعض النواحي اللا أخلاقية وذلك عندما:

* تكون هذه النواحي لا مناص منها، على الأقل في الوقت الحاضر

* يعمل المرء من أجل مشاريع جيدة ولأسباب اجتماعية.

* يعمل المرء من أجل تغيير هذه النواحي غير الأخلاقية (١٩)

وتشير المناقشة موضع البحث الى حالات أدت فيها الشكاوى الرسمية بواسطة مجموعة من الشركات الى تغيير ممارسة الرشوة في بعض البلدان وأثبتت بأنها أكثر فاعلية من الجهود التي تبذلها كل شركة على انفراد.

وتدل تجربة هيئات وشركات أميركية مسؤولة أيضاً على أنه في سوق لا أخلاقية، فإن حقيقة ان الحكومة تتعامل مع شركة معروفة بأخلاقياتها يمكن أن تكون بحد ذاتها نقطة لصالح سمعة الحكومة «تعامل معنا، هكذا تقول الشركات، وسوف يعرف شعبكم معنى نزاهتكم» ويدّعي مسؤولو المبيعات الأميركيون أيضاً بأن كونهم يستطيعون الاستشهاد بوجود «قانون الولايات المتحدة للممارسات الفاسدة في الخارج» والإشارة الى أن سياسة شركتهم تقوم على الامتثال لهذا القانون، كل ذلك كان يكفي لاستبعاد أي حديث عن الدفعات والرشوات من برامج العمل.

على كل حال، فإنّه لمن السذاجة الاعتقاد بأن الفوائد في ميدان الأعمال تذهب فقط لأولئك الذين يتسكون بالأخلاق الفاضلة، والبيئة على ذلك واضحة بجلاء: فهناك مقدار كبير من الأعمال تفوز به شركات بواسطة سلوك لأخلاقي، والذي حول المنافسة في بعض القطاعات من منافسة على الأفضلية التنافسية الى منافسة على تقديم الرشوة التنافسية. لذلك فإنه لأمر غير واقعي أن نتجاهل تأثر القانون الأمريكي بشأن الممارسات الفاسدة في الخارج على الشركات الأميركية المسؤولة، أو رغبة هذه الشركات في رؤية هذا القيد نفسه مطبقاً على منافسيها. كما أنه من الصحيح أيضاً أن الشركات الكبيرة يمكن أن تكون في وضع أفضل بكثير من حيث

قدّتها على الانسحاب من صفقة تجارية عندما يصبح الفساد ظاهراً. إن، من شركة صغيرة تكون قد وضعت استثمارات كبيرة في الخروج وبالتالي فإن خسارتها يمكن أن تكون أكبر نسبياً.

أفضل ممارسة

الممارسة الأفضل تقتضي بأنه على شركات القطاع الخاص أن:

- * تطيع القانون في كل البلدان التي تعمل فيها.
- * تتأكد بأن المدراء على وعي تام بمسؤولياتهم القانونية.
- * تضغط من أجل توضيح أو تقوية القانون، إذا كان القانون الحالي يضع الشركة في وضع غير موات مقارنة مع منافسيها.
- * تضمن مواد او نصوصاً قانونية مخصصة لمكافحة الفساد في موثيق السلوك الخاصة بالشركات والهيئات والتأكد من أن جميع المستخدمين يعرفون بأنه يجب التقيد بها.

* تشجع المدراء على أن يراقبوا بهمة ونشاط تطبيق ونفاذ موثيق السلوك الخاصة بالشركات.

* تشجع أي هيئة مهنية دولية ينتمي اليها المدراء لكي تجعل موثيق السلوك لديها تشتمل على فقرة إلزامية تنص على مكافحة الرشوة.

* تدعم وضع ميثاق وطني لمكافحة الرشوة في ما يتعلق بأي عطاء في حال ما إذا تم عرض ذلك بواسطة الحكومة.

* تضغط على الحكومات المعنية، إما مباشرة أو من خلال الهيئة المهنية أو التجارية في الشركة، لكي تدعم مبادرة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لمكافحة الرشوة وأن تشجع منظمة التجارة العالمية على أن تعتبر الفساد الكبير عائقاً أمام حرية التجارة.

الهدايا – لمن ومن أجل ماذا؟

الاتصالات الشخصية داخل مجتمع الأعمال، مثلما هي في كل مناحي الحياة، كثيراً مايمت التعبير عنها بتبادل الهدايا والضيافة. لكن عندما يحدث ذلك في مجتمع الأعمال، أي عندما يلتقي البائعون المحتملون والمشترون المحتملون، فإن هذا التصرف قد يحمل معنى خاصاً. فمن الممكن أن يثور السؤال بسرعة عما اذا كانت الهدية في محلها، بل ربما تثير تساؤلات أكثر فظاظة بشأن ما اذا كان يجب وصفها بأنها رشوة. وعلى سبيل المثال، فعندما يعمل شخص ما مندوب مبيعات مقابل عمولة، أو اذا كان بحاجة الى أن يأتي بطلبية شراء من أجل أن يحافظ على وظيفته، فإن الإغراء باستخدام كل الوسائل المتاحة (بما في ذلك تقديم الهدايا للزيائن) سيكون اغراء كبيراً جداً. لذلك يستحسن أن يكون لدى الشركات سياسات وقواعد داخلية تنظم تقديم وتلقي الهدايا.

وقد تم تطوير مسودة «سياسة هدايا» بواسطة شركة لمستشارين داعميين بعد وصول إدارة جديدة، والتي قرّرت بأنه من مصلحة الشركة احتواء الممارسات التي شعروا بأنها خارجة عن السيطرة.

(٢٠) مسودة ميثاق السلوك تظهر في «أفضل الممارسات» في نسخة الإنترنت من هذا الكتاب المرجعي.

(٢١) هذه القواعد تظهر في وثائق «أفضل الممارسات».

(٢٢) منظمة «الحاسبة الاجتماعية الدولية»، هي منظمة غير حكومية مقرها نيويورك ولطورت معيار المحاسبة الاجتماعية. هي شريك الشفافية الدولية في هذه المبادرة. وقد يتم وضع تقارير عن سير العملية على موقع الشفافية الدولية على الإنترنت من آخر مع تقدم العملية.

وبشكل عام، فإن «الهدايا المرئية»، والتي تكون ممارسة مشروعة في البلد الذي يجري فيه تنفيذ العمل، قد تم اعتبارها ممارسة عمل معادية وتدعّمها الشركة، لكن «الهدايا غير المرئية» اعتبرت رشوة ولا تحظى بالدعم والاستثناء الوحيد للممارسة الأخيرة هو «الرسوم غير

الرسمية من أجل

القيام بالواجبات

اليومية الضرورية

المتعلقة بالعمل المتعاقد

عليه (الحصول على

رخص، وتأشيرات

دخول، واشتراكات

الهاتف. الخ). وفي

مثل هذه الحالة، يتعين

إرفاق المطالبة المالية

بمذكرة تشرح

بالتفصيل الجهود التي

بذلت لتفادي ذلك (٢٠)

مبادرات

القطاع الخاص

قواعد السلوك لمكافحة الابتزاز الخاصة بغرفة التجارة الدولية كان قد تم تبنيها أولاً منذ عام ١٩٧٧. وجرى تنقيحها وتحديثها في عام ١٩٩٦، ثم مرة أخرى في عام ١٩٩٩. وتذهب قواعد غرفة التجارة الدولية إلى مدى أبعد من المتطلبات القانونية في بلدان كثيرة. والنتيجة المنطقية أن هذه القواعد قد تحدث تغييراً هاملاً في السلوك الدولي في مجال التجارة والأعمال. لكن هذه القواعد لا يزال يُقصد بها أن تكون «وسيلة للتنظيم الذاتي». ويؤمل أن يؤدي «القبول الطوعي بها من قبل المؤسسات التجارية ليس فقط الى تشجيع ظهور معايير أعلى من النزاهة في العمليات التجارية، بل وأيضا إلى تشكيل حماية دفاعية ثمينة لتلك المؤسسات التجارية التي تتعرض لمحاولات ابتزاز» (٢١).

كانت الشركات سعيدة بأن توقع على الوثيقة. لكن لا أحد منها شعر فعلاً بأنه ملزم بالتقيد بالقواعد لأن الطبيعة الاختيارية لغرفة التجارة الدولية تقلل من قدرتها على ضبط أعضائها وعلى إقامة آليات مراقبة فعالة. مهما يكن، فإن غرفة التجارة الدولية تزد على الانتقادات بواسطة العودة الى «قواعدها» والنبش عن وسائل تستطيع بواسطتها جعلها فعالة. وهذا شيء يمكن فهمه، حيث أن غرفة التجارة الدولية (كمنظمة ذات عضوية اختيارية وتعتمد على الاشتراكات) تظل حذرة بشأن الرقابة الخارجية على سلوك الهيئات أو الشركات.

وتقوم منظمة الشفافية الدولية حالياً بإجراء دراسة حول إمكانية تطوير «معايير نزاهة داخلية في الإدارة»، وهي عملية كانت قد شاركت فيها غرفة التجارة الدولية (٢٢) وتجري هذه الدراسة بالتعاون مع عدد من الهيئات المعنية، ومنظمات غير حكومية من مناطق مختلفة. وتستكشف الدراسة إمكانية وضع معيار والذي يمكن التحقق منه بشكل مستقل، إذا ما رغبت شركات معينة في ذلك. ونظراً لأن هذه المبادرة تركز تركيزاً حاداً على النزاهة، عوضاً عن التركيز الواسع على سلطة الهيئات الاعتبارية، مع وجود النيّة

إشارات الإنذار المبكر للمستخدم الذي يمكن أن يكون فاسداً

الإعلام الصحافي، والتي تشير الى الظروف التي يشعر على المدراء أن يراقبوها تشمل على مايلي

* رفض التعيين في منصب، حتى ولو كانت هناك فرصة، أو أخذ اجازة

* ان يتأخر في المكتب بشكل دائم عندما لا يكون هناك سوى عدد قليل من الموظفين الآخرين

* منسوبات متكررة لتكسبات صغيرة من المواد من نفس المورد أو الموردين

* الدفع نقداً أو بواسطة دفعات سريعة أو بطيئة بشكل استثنائي

* تقارير متكررة عن حسارة في عمل محاربي او ضبط اسهم او ديون معومة

* منسوبات مبالغ فيها بتسارع مخفضة

* تسهيلات امتصاص مبالغ فيها

بأن يكون المعيار شيئاً يمكن التحقق منه، لذلك فإنّها - أي المبادرة - مختلفة جداً عن الدراسات الجارية في أماكن أخرى والتي تتناول

مجالات سلطة الهيئات الاعتبارية ومسؤولية قطاع الأعمال.

وإذا كان قدر كبير من النشاط الدولي الذي وصفناه في هذا الكتاب المرجعي لم يبدأ بإعطاء ثماره إلا في وقت متأخر نسبياً، إلا أنه يساعد برغم ذلك على إظهار أن البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء أصبحت تعترف اعترافاً واضحاً لا ليس فيه بوجود المشكلة.

[قضايا تستحق التأمل]

أطلق المنتدى الاقتصادي العالمي مبادرته حول معايير مكافحة الفساد في ميدان التجارة والأعمال الكوني. وذلك أثناء لقائه في دافوس، في كانون الثاني ١٩٩٥. وفيما يلي بعض ما تم بحثه من قضايا (٢٢)

* إلى أي حد يكون انتهاج الممارسات الأخلاقية في مصلحة مجتمع الأعمال؟
* بصرف النظر عن حماية الإدارة من المسؤولية القانونية الجنائية والعقوبات المدنية، فإن الفساد له تكاليف ويخلق تشوهات اقتصادية - حتى وإن كان قياس هذه التشوهات بدقة قد يواجه صعوبات تحليلية. وهناك كتابات متزايدة ترى بأن الشركات التي تلتزم بمعايير أخلاقية عالية تتمتع بميزات معينة في علاقتها مع الزبائن، وكذلك مع الموردين والمستخدمين وكالات الضبط والتنظيم. لكن هذه الميزات يصعب أيضاً قياسها كمياً. لكن هل هذه الفرضية التي يطرحها عدد متزايد من خبراء أخلاقيات التجارة والأعمال المعاصرين تتسجم مع واقع الحال في هذا العالم؟
* هل الشركات والمصالح التي تختار الأخذ بمعايير أخلاقية عالية تضع نفسها في وضع غير موات إزاء منافسيها؟ وهل من الممكن موازنة هذه التكاليف بطرق أخرى؟

* ماهي العلاقة بين المعايير الأخلاقية الإجمالية لشركة ما وبين احتمال أن تتعرض للاضرار بها جنائياً على يد مستخدميها؟ وهل الشركات التي تعطي أولوية عالية للأخلاق تشتري بهذه الطريقة وسيلة لتأمين نفسها ضد الجرائم المكلفة للمستخدمين من ذوي الباقات البيضاء الذين يعملون ضمن صفوفها؟

* إن قدرنا كبيراً من «فساد» الشركات لايعبر كونه تكيفاً مع «قواعد اللعبة» المحلية في بلد ما، فإلى أي حد تستطيع بوائر التجارة والأعمال نفسها أن تشجع توحيد نمط الممارسات الأخلاقية على مستوى العالم، أو إلى أي حد يتوجب على الحكومات أن تكون هذه القوة الدافعة؟

* إلى أي حد يعتبر الفساد مثبطاً للنمو في بلد ما؟ بعض الخبراء الروس يخشون من أن يكون الفساد والجريمة قد وصلا إلى مرحلة أصبح فيها يشكلان عائقاً خطيراً أمام الاستثمار الأجنبي. وهل البلدان التي أصبح الفساد الرسمي فيها شائعاً تجد صعوبة أكبر في اجتذاب رأس المال الأجنبي؟ أم أن تكاليف الفساد يتم تعويضها بمناافع أخرى، مثلاً، هيكّل أجور منخفض؟

* إلى أي حد نستطيع أن نتوقع من البلدان التي تسمح بوجود فساد على نطاق واسع أن تستجيب لمبادرة من مجتمع الأعمال العالمي؟ وهل يستطيع مجتمع الأعمال أن يؤثر على البيئة السياسية بواسطة ضبط أو حكم نفسه على نحو أفضل؟

* هل سيؤدي وضع معايير أخلاقية كونية إلى توضيح البيئة السياسية والقانونية المتغيرة التي تعمل فيها حالياً الشركات متعددة الجنسيات؟ وهل من الحكمة أن تحاول بوائر التجارة والأعمال العالمية قيادة الجهود نحو توحيد المعايير الأخلاقية؟

هل يمكن لمواثيق السلوك

أن تعمل في القطاع الخاص؟

هناك جدل حقيقي بشأن مدى مواثيق الشركات على تغيير سلوك الشركات فعلاً. (٢٤) ومع أن المواثيق أصبحت بشكل متزايد تغطي بالشعبية لدى الشركات في البلدان الصناعية، لكن لم تبدل الجهود دائماً من أجل إرسالها وجعلها جزءاً لا يتجزأ من هذه المنظمات. لقد كان يُنظر غالباً إلى المواثيق. باعتبارها غاية في حد ذاتها، وليس باعتبارها وسيلة لتحقيق غاية.

وظهرت دراسات مختلفة تتعلق بمواثيق الشركات، لكن الكثيرين

(٢٢) المنتدى الاقتصادي العالمي، جنيف، سويسرا. وقد تم تلخيص هذه النقاط من ورقة عمل تم إعدادها للمنتدى بعنوان «مبادرة حول معايير مكافحة الفساد في ميدان التجارة والأعمال الكوني»، بقلم باترين غلين، باحث مقيم في مؤسسة انتربرايز الأمريكية لأبحاث السياسة العامة.

(٢٤) هذا الجزء من الكتاب يستند إلى بحث قام به توماس مكينري بعنوان «فاعلية مواثيق السلوك»، شباط ٢٠٠٠. وتم إعداده لحساب «لجنة معايير النزاهة في مجال التجارة والأعمال».

(٢٥) هذا التقرير يستند إلى دراسة أجريت عام ١٩٩٩ بواسطة مجموعة آرثر أندرسون الاستشارية حول الأخلاق وممارسات العمل المسؤولة، ومدرسة لندن للأعمال، والتي دعت إلى اجتماع مجلس استشاري جاء أعضاؤه من مجتمع الأعمال، والوسط الأكاديمي، وشركات استشارية، وقد أشرف المجلس على دراسة استطلاعية حول الطرق المختلفة في معالجة أخلاقيات العمل التي انتهجتها ٧٨ شركة بريطانية.

تصعب الإجابة عليها، فهل كلمة «فَعَال» تعني أن «يتصرف» الناس بطريقة «أخلاقية» أم أنها تعني ببساطة بأن فضيحة كبرى لم تنفجر؟ أم أنها تعني فقط بأن تظل الشركة ضمن حدود القانون؟

وقد قامت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والتي تعمل بنشاط كبير حالياً في حقل إدارة الشركات، قامت بإجراء دراسة استطلاعية لـ ٢٢٣ ميثاق سلوك للشركات في عام ١٩٩٨. وقد اقتصرَت الدراسة على توثيق نصوص المواثيق لا على تحليل إنجازات أو فاعلية المواثيق.

وأشارت نتائج الدراسة الاستطلاعية إلى أن غالبية (٨٢٪) المواثيق غطت سلوك الشركة نفسها، بينما القليل منها نسبياً امتد ليشمل سلوك المقاولين ومقاولي الباطن (٥٠٪ و ٢٢٪ على التوالي). ومن حيث قواعد السلوك التي تم الإفصاح عنها في مواثيق الشركات، فإن ١٨٪ فقط منها أشار إلى معايير دولية بصراحة. وأشار واحد فقط من بين الـ ٢٢٣ ميثاقاً إلى «القواعد التوجيهية للمؤسسات التجارية متعددة الجنسيات» التي وضعتها المنظمة، فيما نوه اثنان فقط بالتوصية الخاصة بمكافحة الرشوة في العمليات التجارية الدولية (والتي مهدت الطريق لاتفاقية مكافحة رشوة المسؤولين الحكوميين في العمليات التجارية الدولية). أما المواثيق الأخرى، فقد اكتفت بالإشارة إلى «حقوق الإنسان الدولية» أو إلى مبادئ سلوك «عامة».

وفي الشركات التي شملتها الدراسة الاستطلاعية لم تحظ مراقبة تطبيق المواثيق إلا بقدر قليل نسبياً من العناية. فقد نصت الغالبية على رقابة داخلية في الشركة، كما أن ٤٠ بالمائة لم تذكر الرقابة على الإطلاق. ونص ربعها فقط على إجراءات تصحيحية، بينما نص عدد قليل جداً على أن عدم الامتثال سوف أو من الممكن أن ينجم عنه إنهاء العقد أو علاقة العمل.

أيضاً في عام ١٩٩٨، أجرى «معهد أخلاقيات مجتمع الأعمال»، الذي يتخذ من لندن مقراً له، دراسته الاستطلاعية الثانية حول استعمال مواثيق السلوك في ميدان الأعمال.

ومن خلال دراسة الردود، قدر المعهد بأن ٥٧٪ من أكبر الشركات في المملكة المتحدة لديها مواثيق سلوك، مقارنة مع ١٨٪ فقط عام ١٩٨٧. وكان هناك اختلاف كبير في النهج بين تبليغ المواثيق داخلياً وخارجياً فقد أعطت كل الشركات تقريباً (٩٣٪) بعض الدعم لعملية تبليغ الميثاق داخلياً. لكن ثلث الشركات فقط قام بالإعلان عن المواثيق خارجياً. كما إن أقل من ثلث الشركات التي لديها مواثيق قدم تدريباً من أي نوع بشأن معنى وفائدة المواثيق، في حين أن ٣٠٪ تقريباً من الشركات لم تكلف نفسها حتى بتقديم نسخ من الميثاق لموظفيها. وجاءت هذه النتائج لتعزز الانطباع بأن صياغة وطرح المواثيق تعتبر غاية في حد ذاتها بالنسبة لشركات كثيرة. بالإضافة إلى ذلك، وجد التقرير بأن الإدارة في شركات كثيرة تنظر باستعلاء إلى موظفي الشركة بحيث أنه لم تكن هناك حاجة لإصدار تعليمات حول الاستخدام العملي للميثاق.

إذن، هل تعمل مواثيق السلوك الخاصة

بالشركات؟

يمكن القول بشكل عام إن الأبحاث حول مواثيق السلوك الخاصة بالشركات لم تكتمل. وتشير الأبحاث إلى أن المواثيق أحدثت في الواقع بعض التأثير الإيجابي، لكن مثل هذا الاستنتاج العام لا يزال

وفّر نحو ٤٠ بالمائة من الشركات التدريب لمستخدمين مختارين فقط. ومن بين هذه الشركات، فإن أقل من النصف ربط التدريب بتطبيق العملي للمواثيق في أوضاع واقعية، وأقل من ذلك التي استملت برامجها التدريبية على إتاحة الفرصة لتقاسم خبرات المماركين.

لذلك ليس غريباً أن تكون الدراسة قد توصلت إلى أن المستخدم البادي في معظم الشركات لم يكن مدركاً تقريباً لوجود ميثاق للسلوك مثلما هو حال كبار الموظفين.

ووجدت الدراسة أيضاً بأن أقل من نصف الشركات موضوع الدراسة لديها وسائل يستطيع المستخدم بواسطتها رفع صوته والتعبير عن همومه، أو خطأً ساخنة للإبلاغ عن سوء تصرف مربب - وأن ٦٠٪ من تلك التي لديها مثل هذه التسهيلات لا أحد يستفيد منها. وهذا ليس بالأمر المستغرب عندما نعلم بأن عدداً كبيراً من الشركات لا يوفر الحماية لا للمنادين ولا للمخالفين المزعومين على حد سواء.

واستنتج التقرير بأن الكثير من برامج أخلاقيات العمل تخفق في أن تعكس مبادئ مهمة، وبأن منظمات كثيرة لا تزال تصارع من أجل معرفة كيف لها أن تجعل مستخدميها «يعيشون» قيمهم ومواثيقهم فعلاً.

تقرير مختلف، حول الاحتيال في أوساط الشركات في جنوب إفريقيا، يقدم وجهة نظر مختلفة حول أنجع الوسائل في مكافحة الاحتيال. (٢٦) فمن بين ٥٤٠ شركة شاركت في الاستطلاع، أشار ٨٢٪ منها إلى أنها تعرضت لحادثة احتيال في السنة الفائتة. ومن أجل تقليل إمكانية الاحتيال، قالت غالبية الشركات بأنها سوف تقوم بإعادة النظر في الضوابط وتحسينها (٨٢٪)، وأنها إما أن تضع ميثاقاً للسلوك (٤٦٪) أو تطبق برنامجاً أخلاقياً شاملاً (٣٢٪). ويدل المستوى المنخفض نسبياً للاهتمام بتطبيق المواثيق أو البرامج الأخلاقية الخاصة بالشركات على وجود إحساس بأن مثل هذه الإجراءات ليست فعالة بشكل خاص مقارنةً مع تقوية الضوابط الداخلية. وفي ورقة عمل جرى إعدادها للمؤتمر الدولي التاسع لمكافحة الفساد الذي التأم في ديربان في جنوب إفريقيا، (٢٧) زعم رونالد بيرنهام أنه في حين أن المواثيق قد تم وضعها على نطاق واسع داخل الشركات إلا أنها لم تترك ذلك التأثير الذي كان ينبغي أن يكون. وقد كشفت الدراسات الاستطلاعية التي أجرتها منظمته، (٢٨) عن أنه في نحو ٨٠٪ بالمائة من الشركات كان مجلس المديرين يشارك في صياغة مواثيق السلوك - لذلك فهي لا «تخص» جماعة الموظفين ككل. وهو يلاحظ أن الكثير من مواثيق السلوك تحتوي في الحقيقة على نصوص متماثلة تحظر الممارسات الفاسدة، ويجادل بأن الإجراءات الداخلية للشركات، والتي تستوجب الإفصاح والمحاسبة (بما في ذلك حماية نافخ الصفارة والوسائل الأخرى للإبلاغ عن الانتهاكات)، هي أمور جوهرية لميثاق سلوك فعال.

وتستنتج دراسةً مختلفة نوعاً ما تم إعدادها لـ «مجلة الأعمال والجمع» في عام ١٩٩٩، بأن تحليلاتها لم تظهر بأن الإنجاز الاجتماعي «يفضي إلى» إنجاز مالي ضعيف. وتظهر الدراسة بأن التحديد الدقيق لما يشكل ميثاق سلوك فعال لشركة ما هو مسألة

(٢٦) يتم تعريف الاحتيال في التقرير بطريقة «فضفاضة» ليشمل «كل المخالفات التي يمكن تخصيص المال أو التمثيل (الدبلوماسي) بطريقة غير أمينة عنصراً فيها».

(٢٧) «ما مدى فاعلية مواثيق السلوك الخاصة بالشركات في مكافحة الفساد؟» من روناك بيرنهام (١٩٩٩). وتوجد ورقة العمل هذه على موقع «المؤتمر الدولي التاسع لمكافحة الفساد» على الإنترنت، والذي يمكن الوصول إليه من خلال موقع منظمة الشفافية الدولية.

يفتقر لقاعدة تجريبية راسخة، وتشير الأبحاث إلى أنه عندما يصل ميثاق السلوك إلى درجة يصبح فيها «مترسّخاً» أو جزءاً لا يتجزأ من ثقافة الشركة، فسوف يكون له بعض التأثيرات الإيجابية على سلوك المستخدمين.

مهما يكن، فإن تقرير ما الذي تعنيه بالضبط كلمة «مترسّخ» من حيث الهياكل التنظيمية والقيادة الإدارية، يظل مهمة مراوغة. ويبدو أن العامل الرئيسي المقرر في تحقيق الالتزام التنظيمي بميثاق السلوك هو التدريب ونشاطات الرقابة والتفتيش – استنتاج آخر لا يزال حدسياً أكثر منه علمياً.

بعض المؤشرات بشأن فاعلية القطاع الخاص

كعمود من أعمدة النزاهة

* هل الاتحادات الوطنية للقطاع الخاص نشطة؟ هو تولى عناية نشطة لتطوير سوق نظيف ونزيه؟ هل يقوم القسم الوطني لغرفة التجارة الدولية بالترويج لميثاق الغرفة حول ممارسات العمل الجيدة؟

* هل يشارك القطاع الخاص في حوار مستمر حول سياسة المنافسة التي تدرك المنافع التي يمكن أن تجلبها سياسة حصيفة للجميع؟

* هل الشركات القيادية لديها موثيق سلوك؟ وهل تغطي هذه الفساد وتقديم الهدايا؟ وهل هذه الموثيق معلن عنها بشكل جيد؟

* هل يعترف القطاع الخاص بأن التكتلات (الكارتلات) وزُمَر المزايدات غير قانونية وضارة بنمو القطاع الخاص؟

* هل تلتزم الشركات بالقانون بشكل عام ؟

* هل لدى الشركات الرئيسية سياسة إزاء تقديم الهدايا؟ وهل هي ملائمة؟

* هل يتجنب مجتمع الأعمال عموماً استخدام الرشوة من أجل الحصول على عقود حكومية؟ وإذا كانت هذه ممارسة شائعة، فهل هي ممارسة غير مستحبة وتجري محاولات لتعويقها؟ أم أنها تلقى التسامح والقبول؟

* هل تلعب الشركات المحلية القيادية دوراً نشطاً في تطوير معايير عمل أخلاقية؟

* هل شاغلو المناصب السياسية هم مشاركون نشطون في نشاطات القطاع الخاص؟ إذا كان الأمر كذلك، فهل يتم تفادي أوضاع تضارب المصالح؟ وهل مشاركتهم شفافة؟

الفصل السابع عشر

اللاعبون الدوليون والآليات

من الأفضل أن تعرف بعض الأسئلة

على أن تعرف كل الإجابات.(١)

جيمس ثيربر

قد يرى الكثيرون الفساد مشكلة محلية في المقام الأول: شرطي يتاجر بتذاكر وقوف السيارات، موظف إيرادات يتاجر بتقديرات الضريبة المخفضة، ومسؤولون حكوميون محليون برخص الأكتشاف في السوق. لكن الفساد الذي ليس بكل هذا الوضوح هو الفساد الدولي الأكثر عمقاً، والذي لا يحدث عادة بشكل مكشوف وبلا استحياء مثلما يحدث الفساد الصغير.(٢) ولكن كيف يستطيع اللاعبون الدوليون أن يكون لهم كل هذه الصلة الوثيقة بموضوع نظام النزاهة الوطني في بلد ما بحيث يصبحون جزءاً منه؟

يمكن جزء من الإجابة على هذا السؤال في حقيقة أن أي بلد يجب أحياناً أن يتطلع إلى بلدان ومؤسسات أخرى طلباً لتعاون أو تدخل مناسب عندما تقوم بتنفيذ قوانينها الخاصة بمكافحة الفساد. ويصح ذلك بوجه خاص عندما يطلب هذا البلد من بلد آخر أن يسلمه مسؤولين أو مرتشئين من القطاع الخاص كانوا قد هربوا إلى البلد الآخر، أو عندما يطلب استرداد عوائد الفساد المخبأة في الخارج. وحتى عندما تتم معرفة مكان المجرم الفارّ، فإن البلد الذي يجذ في طلبه يجب أن يفكر ملياً في خياراته، فحتى عندما تكون هناك اتفاقية سارية المفعول لتسليم المجرمين، فإن البلد الذي يطالب باستلام المجرم سوف يتعين عليه عموماً أن يثبت للإدارة أو المحاكم الأجنبية بأن الشروط الضرورية لعودة الهارب من وجه العدالة قد تمّ الوفاء بها. وهذه الشروط سوف يتم النصّ عليها في الترتيبات الرسمية بين البلدين.

ولكن كيف ستتم البرهنة على صحة الاتهامات؟ في بعض الحالات، تكون كل الأدلة المطلوبة موجودة في البلد الذي يكون الشخص مطلوباً له. ونظراً لزيادة عدد الجرائم «متعددة البلدان»، فنصف يتوقع من الشرطة في بلد معين أن تجري تحقيقات ذات صلة دولية؟

(١) هذه الوصية موجهة للجهات المانحة مثلما هي موجهة لكل شخص آخر.

(٢) انظروا: اس. جي. روبين، في «الجوانب الدولية لمسألة السيطرة على الدفعات المالية غير المشروعة»، مجلة سيراكوز للتجارة والقانون الدولي، ١٩٨٢، مجلد ٩، ص.

في الماضي، كان الجواب غاية في البساطة: في مرّات كثيرة كانوا يقطعون الأمل ويكفون عن المحاولة.

فسقوات الشرطة

الوطنية ليس لها حق

قانوني في الذهاب إلى

بلد آخر للقيام

بعمليات بحث وتفتيش

أو قراءة سجلات

رسمية. كما أنه ليس

لها الحق في إلقاء

القبض على مشبوه

في حال ما إذا عثروا

عليه. والحقيقة أن

العكس هو الصحيح،

حيث أن البلدان

المختلفة تقاوم عموماً

حدوث عمليات أمنية

أجنبية على أراضيها.

ترتيبات

المساعدة

الدولية المتبادلة

إن الحرب ضد الفساد الدولي الذي يتم على نطاق واسع، يجب أن تشتمل على ما هو أكثر من مجرد الكشف عن المجرمين وتقديمهم للعدالة في بلدهم، لماذا؟

لأنه كثيراً ما يكون للمسؤول الفاسد شركاء في الجريمة في البلدان الصناعية، والذين يعتبرون أنفسهم عموماً بعيدين عن متناول السلطات المحلية. كما أن

العوائد المتأتية من الفساد يتم إخفاؤها في حسابات مصرفية في البلدان الصناعية، وذلك باستخدام

الاتحاد الأوروبي يوافق على إعادة الأموال التي سلبتها أنظمة إفريقيا الفاسدة

وافق الاتحاد الأوروبي على إعادة أموال مسروقة بواسطة أنظمة إفريقيا الفاسدة وبخسبها بعداً في حسابات مصرفية أوروبية. ويعقد بان سلاين الحسبات من المال الخرافة قد سرق بواسطة أنظمة مصرفية وحسابات خلفاؤها (الأنظمة التي خلفتها) الآن استرداد مبالغ ضخمة من الدول من أجل استثمارها في مشاريع بنيت باسم الحاجة إليها. وساء على طلب حكومة سجنيا، عمد كل من بريطانيا وسويسرا إلى تجريد مئات ملايين الجنيهات بعقد بان اسره الدكتور الراحل ساني ناسا قد استولت عليها

ووجه فصاة سويسريون اتهامات بعسقل أو تبيض أموال متعلو ب ٤٠٠ مليون جنيه في ١٤٠ حسابا مصرفيا محلياً يعود للجنرال اباشا وقال المدعي العام في جنيف بان شخصاً واحداً قد أنهم بخصوص «معلومات كاذبة أعطت لدى فرع مصرفي» ومن المحتمل بوجه اتهامات أخرى

وقد وافق الاتحاد الأوروبي على خطة عمل من ١٣٠ نقطة أثناء القمة الأوروبية الإفريقية في القاهرة

والتي ترمز باحترام سيده ان المال المسروق يجب ان يعاد إلى البلد الأصلي. ومن «تخذ إجراءات لمكافحة الفساد» وقال دبلوماسيون افارقة ان قادة الاتحاد الأوروبي تعهدوا بذلك على كره منهم فقد فضّلوا في البداية بن «ياخذوا علماً بالامر» فقط قابلين بان استرداد أموال من حسابات مصرفية خاصة بواجه مشاكل قانونية ويمكن ان تفوض سرقة المصارف

وقال وزير خارجيه جنوب افريقيا، نكوسا سانا

دلامينا روما في مقابلة مع صحيفة «سبار» التي تصدر في جوهانسبرغ «كان من الصعب سنادة موقف الاتحاد الأوروبي» إنك لا تستطيع ان تتحدث عن محاربة الفساد ثم لا تقوم برّد الأموال التي اخذت بواسطة اشخاص فاسدين لقد سرق هذا المال من بلدان تحتاجه للتنمية على نحو ملح فكيف يستطيع بلد عني ان يتسك بهذا المال؟

ويبقى المسؤولون في جنوب افريقيا حذرين بشأن امكانية استرداد مبالغ كبيرة من المال سريعاً وقال أحد المفوضين لقد تم إقرار المبدأ، لكن لا يزال هناك شوط طويل يتعين قطعه قبل ان يحدث أي شيء.. لقد تمت إحالة الامر الى لجنة من الخبراء..

والذي سيقومون باعداد توصيات لاجتماع وزاري لكن لم يتحدد تاريخ معين وقالناطق باسم الخارجية البريطانية «لقد بدأت بريطانيا بالعمل في اتخاذ إجراءات بالنسبة لحالة نيجيريا لكن الشرط الأساسي هو أنه ينبغي أن يكون هناك دليل من البلد المعني على أن الحسابات المصرفية التي يتم الاحتفاظ بها في بريطانيا جاءت ثمرة فساد»

{ اليكترونيك تيليغراف، المملكة المتحدة،

٦ نيسان، ٢٠٠٠ }

تقنيات تبيض الأموال (والتي تم إتقانها بواسطة المحاسبين والحامين والمصرفيين الذين يقدمون خدماتهم لتجار المخدرات). لذلك فإن ضرورة وجود رادع، والقدرة على إقامة العدل، يفرضان على البلاد أن تضع نفسها في وضع يمكنها من إقامة دعاوى جنائية أو

غيرها ضد مثل هؤلاء الأشخاص من خلال ترتيبات المساعدة الدولية. وفي عصر المساعدة القانونية الدولية، من المهم أيضاً بالنسبة للمسؤولين عن تنفيذ القانون أن يواكبوا التطورات الدولية الحديثة، وأن يتخلوا عن اعتقادهم بأنه إذا ما هربت الأموال خارج البلاد، فليس هناك من شخص خارج البلاد يستطيع مساعدتهم على استرداد هذه الأموال. بل إن هناك أشكالا من المساعدة يتم الآن عرضها على نحو متزايد من قبل بعض المراكز المالية (٢). وعلى سبيل المثال، فإن الحكومة السويسرية أصبحت تبدي استعدادها لتقديم المساعدة في حال ما إذا توصلت المحاكم إلى أن الأموال هي أموال مسروقة.

حدود الحصول على المساعدة القانونية الدولية

في العادة، ليس من الممكن أن تقدم دولة المساعدة لدولة أخرى إذا كانت مثل هذه المساعدة غير متاحة لسلطاتها التحقيقية والقضائية. وهكذا فإن إجراءات خاصة أو حقوق التحقيق (مثل الاستجواب الإجباري) قد لا تكون متاحة في بلد أجنبي، حتى وإن كانت متوفرة في أرض الوطن، وقبل أن تستطيع معظم الدول تقديم المساعدة، فإن المحاكم أو أي جهة قانونية في البلد الذي يُطلب منه تقديم المساعدة بحاجة إلى أن تقتنع « بأن معايير العدالة وتطبيق القانون الجزائي في البلد الذي يطلب المساعدة هي في وضع مناسب بحيث يكون من مصلحة العدالة القيام بتسليم الهارب (٤). كما أن أموراً معينة تتعلق بالمحاكمات وإقامة الدعاوى يجب الاهتمام بها أيضاً، وما إذا كانت محاكم البلد صاحب العلاقة لها سلطان قضائي على الأحداث التي وقعت، وما إذا كانت التحقيقات أو المحاكمات لها دوافع سياسية، وما إذا كانت الإجراءات القضائية العادية هي المستخدمة (أي ليس محاكم عسكرية خاصة وغيرها من المحاكم الخاصة)، وما إذا كان الجرم الذي تتم الملاحقة القضائية بسببه كان يعتبر جرمًا وقت حدوثه، وما إذا كان يتم الانصياع لحكم القانون. كما يطالب عدد من البلدان أيضاً بتأكيدات بأنه لن يتم فرض أحكام بالإعدام أو إيقاع عقوبات جسدية.

علاوة على ذلك، فإذا كان لقضية معينة أن تسوّغ تقديم مساعدة قانونية متبادلة، فإن سوء التصرف المزعوم يتوجب في العادة أن يكون معترفاً بأنه يشكل جرمًا في كلا البلدين المعنيين (اختيار «ثنائية الجرم») وأن يكون أيضاً عرضة لأن يجلب عقوبة محددة – عادة الحبس سنة أو سنتين على الأقل.

متطلبات تنظيمية

من الواجب تطوير الخبرة في ميدان المساعدة القانونية الدولية المتبادلة. ومن الواضح أنه ربما يكون هناك دور للجهاز الدبلوماسي لبلد ما في تقديم ومعالجة طلبات المساعدة. وفي العادة، فإن ميزانيات دوائر الشرطة والترتيبات المؤسسية التي تحكم إدارة العلاقات الخارجية سوف لن تسمح للمحققين بتقديم طلبات للمساعدة من بلد أجنبي بدون أي شكل من أشكال الفحص والمراجعة. وبشكل عام، ستكون هناك حاجة لوجود «سلطة مركزية» كأن تكون دائرة في إحدى الوزارات المناسبة تتولى متابعة كل الطلبات، في الاتجاهين

(٢) تتعرض المراكز المالية حالياً لضغوط متزايدة من المجتمع الدولي عموماً، خاصة بسبب المخاوف من تجارة المخدرات وتبييض الأموال.
(٤) تسليم المظالمين (لائحة رقم ٩٤٢١)، ١٩٨٥. لائحة برلمانية تنشر بواسطة الحكومة البريطانية.

الداخلي والخارجي، وذلك من أجل ضمان أن تكون التفاصيل التي تقدمها دعماً للطلبات مطابقة لما تتطلبه القوانين ذات الصلة، المحلية منها والأجنبية. ومع أن مثل هذه «السلطة» قد تكون موجودة فعلاً لخدمة الطلبات التي تقدم بموجب معاهدات أخرى، إلا أن موظفيها يكونون، في معظم الحالات، بحاجة إلى مستوى أعلى من التدريب إذا كان لترتيبات المساعدة أن تعمل بسرعة وفعالية كما ينبغي أن تكون.

المساعدة المتبادلة ومحاربة تبييض الأموال

إن الصلة الخاصة بين مخططات تبييض الأموال، والأنظمة المالية التي ينقصها التنظيم، وبـ الفساد، قد انتقلت إلى مركز انتباه المجتمع الدولي. ويعود ذلك إلى أن صلة اللاعبين الدوليين بنظام النزاهة الوطني لبلد ما تكون ملموسة أيضاً في الظروف التي يكون فيها بلد أجنبي سياسات وممارسات تؤثر سلباً على بلدان أخرى، مثل السماح بإجراء حسم ضريبي على الرشاوى التي تدفع في الخارج، أو رفض اعتبار أن رشوة المسؤولين الأجانب بواسطة مواطنيهم تشكل فعلاً إجرامياً.

وبطريقة مماثلة، فإن بلداً أجنبياً ما يستطيع، بواسطة جعل نفسه «مركزاً مالياً»، وضع نفسه في موقع من شأنه تسهيل تبييض الأموال المسروقة بواسطة مسؤولين حكوميين في بلدان أخرى. فهذه المراكز المالية لديها قوانين تنصّ على السرية والتي تجعل من الصعب، إن لم يكن من المستحيل، اقتفاء أثر الأموال، وبتلك الطريقة فإنها تخلق ملاذاً آمناً للأفراد الفاسدين في بلدان أخرى.

لقد ظل شبح الحسابات المصرفية السرية في البنوك السويسرية يلوح في الأفق لعقود عديدة. وفي الفترة الأخيرة، ومع انتشار ما أصبح يعرف باسم «وحدات الصرافة الخارجية»، فقد تضاعف عدد الأماكن التي تؤول الأموال غير المشروعة. لكن يجب أن نعترف بأن الحكومة السويسرية بذلت بعض الجهود (ليس دائماً بدعم مخلص من قطاع البنوك فيها) لتصحيح بعض أسوأ العيوب في النظام السويسري، وهكذا فإن سويسرا أصبحت يُنظر إليها بواسطة الفاسدين، وعلى نحو متزايد، بأنها لم تعد ذلك الركن الآمن تماماً لاختفاء الثروات غير المشروعة.

وتمتلك جميع البلدان قوانين خاصة بالسرية المصرفية، وذلك من أجل حماية المصالح الخاصة المشروعة للأفراد. ففي كثير من المجتمعات يود الناس أن يظل مقدار ما يحتفظون به من مدخرات وأن تظل مراكزهم المالية شأناً خاصاً بهم لا يطلع عليه أحد سواهم. وهذه القوانين ليست مصممة لتمكين زبائن البنوك من تجنب، ناهيك عن التهرب من، جباة الضرائب، وهذه الحسابات تخضع عموماً للتفتيش من قبل سلطات الإيرادات المحلية.

على كل حال، فإن هذه القوانين من الممكن استغلالها بقسوة من قبل المستشارين المهنيين لتجار المخدرات وكبار المسؤولين الفاسدين، وهم يتصرفون بناءً على الإجماع الدولي طويل العهد بأنها ليست مسؤولية بلد ما أن يساعد بلداً آخر في جباية عائدات الضريبة. وقد استغلت أنظمة الملاذات الضريبية نقطة الضعف هذه في التعاون الدولي، وهي تحاول حتى منع معرفة من هو صاحب الحق في الاستفادة من الحسابات في الحالات المفرطة في تشدها، فإبهم يزعمون أنه بما أن سجل الأسهم مثلاً قد يكون «سرياً» بما في ذلك السجل الضريبي، وبما أن الكشف عنه قد يخضع لعقوبات جنائية، لذلك فإن مثل هذا السجل لا تجوز المطالبة به بواسطة السلطات في بلد آخر (حيث ربما توجد نسخة من تفاصيل السجل) وذلك في

أن دعوة الشخص للقيام بذلك قد تؤدي إلى تجريم الذات (٥). أساليب تبييض الأموال لا يتم استعمالها بعد ارتكاب الجريمة فحسب، بل وأيضاً أثناء، وحتى قبل أن يتم فعلاً دفع أموال الرشوة. وبمجرد أجل التسمية على أصل ووجهة أموال الرشوة، يتم توجيه الدفاتر المالية عبر بلدان لا تمتلك نظاماً شاملاً وفعالاً لاكتشاف تبييض الأموال، وغير ذلك من التعاملات المشابهة غير المشروعة. فأنظمة المالية في هذه البلدان لا تخضع بشكل عام لتنظيم وإشراف كافيين، وتشريعاتها لا تضمن حرية الوصول للمعلومات بواسطة السلطات القضائية، وقوانين الشركات تسمح بإنشاء شركات جوفاء من أجل إخفاء الهوية الحقيقية للمستفيدين الفعليين عن عمليات التجارة وللمالكين الفعليين للأموال (٦) والأسهم لحاملها (حيث تنتقل ملكية أسهم الشركات بواسطة تسليم شهادة الأسهم، وكأنها نقود) ودفاتر التوفير المصرفية لحاملها (حيث ملكية دفتر الحساب المصرفي وشيفرة مرقمة تحملان معهما ملكية الحساب) يتم تداولها بكثرة.

ومنذ تأسيس «مبادرة قوة العمل المالي» بواسطة أكبر سبع دول صناعية (٧) في عام ١٩٨٩، تم اتخاذ سلسلة من الإجراءات الدولية لجعل «تبييض» الأموال المتأتية عن الاتجار بالمخدرات «أو أي نشاطات إجرامية أخرى» جرمًا جنائياً. ونتيجة لذلك، فإن أربعين بلداً، على الأقل، بما في ذلك كل أعضاء منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، عملت على تطبيق تشريعات وترتيبات إدارية أخرى لاقتفاء أثر تدفق مثل هذه الأموال عبر أنظمتها المصرفية.

وتتطلب هذه الإجراءات من البنوك التجارية أن ترفع تقارير عن استلام الودائع، التي قد يكون لها أصول إجرامية، إلى البنك المركزي أو إلى مكتب الاستخبارات الجنائية. وبالنسبة للاتحاد الأوروبي، فقد تم تجسيد هذه الترتيبات في تعليمات تعتبر ملزمة لكل الدول الأعضاء. لكن لا تزال هناك بلدان لم تقرر بعد اعتبار تبييض الأموال جرمًا، وبالتالي فهي غير قادرة (أو غير مستعدة) على تقديم مساعدة قانونية متبادلة عندما تكون هناك اتهامات بتبييض الأموال في بلد آخر. وقد تم تطوير مبادئ لمقاومة هذه النشاطات في سياق منع تبييض الأموال (٨) لكن هذه المبادئ تسعى من أجل تحقيق هدف أكثر شمولاً يتعلق بوضع أنظمة وتعليمات لكل أنواع التجارة والأعمال (بما في ذلك المشروعة منها)، وإيجاد «هيكل سيطرة وضبط عالمي» في القطاع المالي. وتشتمل هذه المبادئ على:

* «إعرف زبونك» – ينبغي ألا تقوم المؤسسات المالية بعمليات تجارية مع زبائن غير معروفين.

(٥) أنظروا إجراءات لجنة التحقيق بشأن ترتيبات تنظيم الضرائب في جزر كوك، (تحقيق «صندوق النبيذ»)، الذي أجراه كبير القضاة، السير رونالد ديفيدسون. في تلك القضية حاول الشهود أن يحموا وراء «تشريع «الأفشور» (الشركات الفارجية)، (ألا أنه تم استبعادهم بواسطة القاضي). وقد زعمت شركة أوفشور بأن من حقها حضور المحاكمة واستجواب الشهود، لكنها رفضت الكشف عن مقيف وراءها.
(٦) اجتماع لمجموعة من الخبراء حول الفساد وقنواته المالية، التأم في باريس في نيسان ١٩٩٩.

(٧) «مبادرة قوة العمل المالي». يوجد مقرها لدى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. في باريس، نشرت تقريراً عام ١٩٩٠ يشتمل على برنامج من أربعين توصية حول هذه المسألة.

(٨) أنظروا «بيان بال المبادئ»، ١٩٩٨، ومارك بيت، «ملاسة القوانين ضد الجريمة الاقتصادية»، في «المجلة الأوروبية لإصلاح القوانين»، ١٩٩٩، ومثله في «المجلة الأوروبية لجريمة القانون الجنائي والعدالة الجنائية»، ١٩٩٨.

(٩) FATF، ١٩٩٦، ر. ١١، ١٤، ١٢، ١٤، ١٥.

(١٠) مارك بيت، «معايير لمنع وضبط تبييض عوائد الفساد» في اجتماع الخبراء في ٤١-٤٢ آذار ٢٠٠٠.

* أن تلزم نفسها بأن تكون أكثر يقظة في الظروف غير العادية.

* أن تلزم نفسها بالاحتفاظ بملفات من أجل التعرف على هوية الأشخاص، وسجلات حول الخلفية الاقتصادية للعمليات التجارية.

* أن تلزم نفسها بإبلاغ الجهات المختصة عن أي عمليات تجارية مشبوهة (٩)

مهما يكن من أمر، فإن تبييض الأموال بلا هواده كما يبدو، ليس فقط لأن هناك منافسة بين البنوك الخاصة من أجل اجتذاب أعمال، مع أن هناك مشاعر تخوف وقلق بشأن التعامل مع الحسابات الخاصة بكبار المسؤولين وأفراد أسرهم. لذلك فهناك حاجة لإجراءات إضافية وهي تشتمل على:

* تنقيح «قائمة الرأية الحمراء» أو التي تنذر بالخطر بحيث تشمل العمليات التجارية المنبئة من مناطق يتفشى فيها الفساد، حيث الشخصيات المتورطة تشتمل على زبائن أو مستفيدين يشغلون مناصب حكومية عليا، وحيث الزبائن منغمسون في مجالات أعمال تجارية ذات مستوى عال من الفساد، مثل تجارة السلاح.

* جعل مدراء المؤسسات المالية أكثر حساسية. وذلك من أجل تشجيع المؤسسات المالية على أن تكون أكثر يقظة. ومن الممكن إجراء «اختبارات النزاهة»، حيث يتم القيام بعمليات تجارية اختبارية للتأكيد من أن المسؤولين الماليين في حالة يقظة تامة، وللتعرف على ضرورات التدريب.

* تحديد المؤسسات المالية والمسؤولين الماليين الذين لا يمثلون للقواعد: إن نهجاً نشطاً يمكن أن يؤدي إلى تحديد المؤسسات التي، إما بسبب نقص الإدارة أو نقص القدرة، تقصر في الامتثال للقواعد الدولية، ولا تقرأها إدارياً (١٠).

وليس من الواضح ما إذا كانت هذه الإجراءات التشريعية والإدارية الخاصة بمكافحة تبييض الأموال يمكن فعلاً أن تؤدي إلى التخلص من عوائد الرشوة. أما البلدان التي ليست طرفاً في الاتفاقيات الحالية، والتي تكون حلقة (ربما بدون أن تعرف) في سلسلة تبييض الأموال، فإنه يتوجب عليها أن تضع قوانين مشابهة وأن تصوغها بطريقة تجعلها تشمل بشكل مخصوص عوائد الرشوة. إن حقيقة أن تجارة المخدرات تؤثر الآن على بلدان في الجنوب والتي لم يكن لها في السابق صلة بهذه التجارة، لهو دليل على أن أي دولة تقريباً قد تجد نفسها تستخدم كمحطة مؤقتة لنقل السلع والأموال

(٩) احتفظ بأرصدتك بعيداً عن الاعين الفضولية.]. هناك عشرة أسباب وجيهة تحثك لتختار بومبيكا
(١٠) شريعات بومبيكا حديثة سبباً مضاعف
حدا
(٢) يتم تنظيم وضبط مرودي الخدمات بواسطة
مساو سلوك طوعي
(٣) إذا اردت ان تقيم مؤسسة تجارية بولئة فان
مصاريف التأسيس هي الارخص من كل الاماكن
(٤) المساهمون لا يسجلون في اى مكان اخر عدا
مكتب التسجيل لدى الشركات ويمنع القانون إخفاء
اسماهم لاي سلطة او جهة قضائية
(٥) حسابات الشركة لا تسجن وضعها في ملف
او احوالها الى اى جهة
(٦) اذا لزم الامر يستطيع نقل شركتك الى
الخارج او إعادتها إلى بومبيكا
(٧) بالنسبة لمستثري الامور (من الخارج) فهم
مفعون من دفع الضرائب لمدة ٢٠ عاماً
(٨) لا يجوز إخفاء المعلومات عند لسلطات
خارجية
(٩) الاحكام القضائية الاجنبية ليست نافذة
المفعول في بومبيكا
(١٠) الفترة الزمنية التي ينبغي على الدائن ان
يرفع خلالها دعوى ضد «اتحاد حماية الأرصد»،
قصيرة نسبياً

[إعلان على موقع على الإنترنت بعنوان «الملاذ الآمن»، حزيران، ٢٠٠٠]

إليها.

وهناك احتمال بأنه سيتم التوصل الى اتفاقية دولية لمكافحة الرشوة الدولية، وذلك في غضون السنوات الخمس القادمة. وقد بدأ العمل على وضع مثل هذه الاتفاقية في مكتب الأمم المتحدة في فيينا. وسيكون لهذه الاتفاقية تأثير سريع أكبر بكثير بعد أن يتم التوصل إليها، وذلك في حال ما إذا قام أكبر عدد ممكن من الدول بسنّ تشريعات تسهيلية.

التعاون بين دوائر الشرطة الدولية والإنتربول

يسود اعتقاد عند غالبية الناس بأن «الإنتربول» أو (منظمة الشرطة الدولية)، والتي يوجد مقرها في ليون، فرنسا، تتمتع بسلطات دولية لتنفيذ القانون، لكن هذا ليس هو واقع الحال. إن الإنتربول هي أولاً وقبل كل شيء شبكة للاتصالات والتي تمكن قوات الشرطة الوطنية من الاتصال ببعضها بسرعة، وتبادل المعلومات، وإشعار بعضها بعضاً عن الأشخاص المطلوبين.

ويعتمد الإنتربول على قوات الشرطة في البلدان الأعضاء لكي تقيم «مكتباً وطنياً مركزياً» ليكون بمثابة مرجع للاستفسارات الدولية ولتوفير مساعدة سريعة وفعالة لقوات الشرطة الأخرى. ولا يقدم الإنتربول المساعدة بنفسه، وإن كان يوفر خدمة ارتباط، وهو يقوم حالياً بتطوير قاعدة بيانات تستطيع المكاتب الوطنية المركزية أن تتزود منها بالمعلومات. وهذا النظام ليس نظاماً مركزياً بالكامل، نظراً لأن المكاتب الوطنية تستطيع أن تقيم اتصالاً مباشراً فيما بينها وأن تقيم مكاتب ارتباط. ومن حين لآخر، تصدر شكاوى عن الإنتربول بأن البلدان الأعضاء غير فعالة وغير كفوة في تقديم المساعدة. ومن الواضح أن هذا الوضع لا يمكن احتماله. وأول خطوة ينبغي على أي بلد يكافح الفساد أن يتخذها هي أن يتأكد من فاعلية ومقدرة «المكتب المركزي الوطني» لديها. فإذا كان هذا حلقة ضعيفة في السلسلة، فإن الحلقات الجديدة التي تقام مع قوى أخرى لمكافحة الفساد سوف يلحق بها الضعف أيضاً.

«الإبشعارات الحمراء» وتسليم المطلوبين

من أبرز أدوات الإنتربول في مكافحة الفساد هي «الإبشعارات الحمراء». وهي تُستخدم بواسطة قوات الشرطة لإبلاغ مقر الإنتربول بأن مشتبهاً به مطلوب لها، وأنه لدى اعتقاله، سوف تتقدم بطلب لاستلام المشبوه لكي يواجه الاتهامات. وبعد اعتقال المشبوه يأتي دور القواعد المعتادة الخاصة بتسليم المطلوبين. فإذا لم يكن هناك ترتيبات للتسليم – وإذا لم يكن من الممكن إجراء ترتيب خاص – فسوف يتم الإفراج عن المشبوه. لذلك فمن المهم في المراحل الأولى لمكافحة

(١١) المساعدة «غير الرسمية» مثل استخدام قوانين الهجرة من أجل إبعاد الهاربين المطلوبين هو عمل غير مقبول عموماً لأنه يتجاهل إجراءات وقائية إجرائية أساسية وهو كثيراً ما يكون غير دستوري.

(١٢) وعلى سبيل أمثال، فإن المحاكم الألمانية لم تظهر استعدادها لأن تأمر بتسليم المصري البريطاني الهارب، نيك ليسون، في أكتوبر عام ١٩٩٥، إلى سنغافورة، إلا بعد أن اقترعت بأنه سيتلقى محاكمة عادلة وبأن حكم القانون يسود هناك، وبأنه لن يكون عرضة لما يعتبره الأوروبيون عقاباً قاسياً وغير مألوف (وهو عقوبة الجلد). وبالتالي فإنه سيشكل إخلالاً بتعهدات النولة اإزاء القانون الدولي (أي الاتفاقية الأوروبية حول حقوق الإنسان).

(١٣) إنه لا مفر يتفق تماماً مع الممارسة الدولية الأفضل أن يُطلب من الدولة التي تطالب باستلام شخص ما أن تُلبي متطلبات طلب معين عندما يكون لهذه مضامين مهمة، لأنه في حال اذ لم يحدث ذلك، فإن هذا سوف يردع الدول عن الانضمام إلى هذه الترتيبات.

الفساد أن يقوم ذلك البلد بفحص ومعاينة مدى كفاية ترتيباته الخاصة بتسليم المطلوبين، أخذة في الاعتبار أهمية عدم توقيف «ملاذات آمنة» للمجرمين المطلوبين.

الاتفاقيات

الدولية

والترتيبات

الأخرى

لقد أصبح من المسلّم به على نطاق واسع هذه الأيام بأن تدويل الجريمة (بما في ذلك الاتجار بالمخدرات والاحتيال المالي والإرهاب) يُعطي

على الدولة القومية أن تقوم بالتخفيف من نفوذها التقليدي من تنفيذ قوانين جنائية لدول أخرى، وأن تقدّم مساعدة قانونية متبادلة لبعضها البعض في القضايا الملائمة أو الخاصة. (١١) ومثل هذا التعاون يتوجب النص عليه إما بواسطة معاهدة أو بواسطة تشريع مواز والذي يعكس أفضل ممارسة دولية، بما في ذلك الإذعان للقواعد الدولية لحقوق الإنسان. (١٢)

وتتحرك بلدان كثيرة نحو تطوير اتفاقيات مساعدة دولية ذات صفة رسمية والتي تستطيع أن تزيد من تشديد الخناق على الفساد الدولي. وعلى سبيل المثال، فقد استحدثت المجلس الأوروبي منظومة للمساعدة القانونية المتبادلة والتي أعيدت صياغتها بعد ذلك بواسطة الكومنولث لتأخذ صبغة عالمية وذلك في عام ١٩٨٦.

وبموجب ترتيبات أو أنظمة الكومنولث، فقد تم توفير إجراءات لا تزال تحترم حق المتهم، لكنها تُسهّل مهمة الادعاء العام، وذلك في الحالات التي يكون فيها أحد الشهود أو الأدلة الهامة في بلد آخر من بلدان الكومنولث. وقد اتفقت بلدان الكومنولث على أن تساعد بعضها بعضاً في التعرف على الأشخاص، والبحث عن الأدلة ووضع اليد عليها، وتهيئة الوضع بحيث يستطيع الشهود الإدلاء بالشهادة، إما في بلدانهم أو في البلد الذي تجري فيه المحاكمة. وبالنسبة لمحاربة الفساد، فقد تم تضمين الترتيبات (أو الأنظمة) نصوصاً تتعلق بالجهد الدولي لتجميد، والاستيلاء على، ومصادرة عوائد الجريمة، كما تم أيضاً تبسيط إجراءات دول الكومنولث لتسليم المطلوبين وذلك بموجب هذا النظام الجديد للمساعدة بين بلدان متعددة. (١٣)

وقد تم تكييف هذا العمل بواسطة الأمم المتحدة ليصبح الجزء المركزي من اتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٨٩ حول محاربة الإحتجار غير المشروع بالمخدرات والمواد المؤثرة عقلياً.

ومنذ ذلك الحين، وتحت رعاية منظمة الدول الأمريكية، تم إقرار اتفاقية الدول الأمريكية لمحاربة الفساد في عام ١٩٩٦ والتي وقّعها ٢١ دولة، وذلك من أجل محاربة أعمال الفساد المحلية وتلك المتخلفة للحدود القومية. وهذه الاتفاقية لا تعمل فقط على تسهيل عايدة الأموال المسروقة ولكنها تعلن أيضاً بأن جرائم الفساد لن تخضع اعتباراً جرائم «سياسية» في طبيعتها. لذلك فإن أولئك المتهمين بالفساد سيكونون عرضة لتسليمهم لبلدانهم، بدون أن يستطيعوا

الاحتماء وراء الترس التقليدي: «الاضطهاد السياسي».

لقد تبين بأن الفساد يقف عائقاً أمام توسيع الاتحاد الأوروبي، وهكذا فقد كان عاملاً إضافياً في الجهود الأوروبية الشاملة لمعالجة هذه المشكلة. وقد أفضت هذه الجهود الى سلسلة من الاتفاقيات ضمن المجلس الأوروبي، وهي:

- * اتفاقية حول تبييض، والبحث عن، والاستيلاء على، مصادرة العوائد أو الإيرادات الناجمة عن الجريمة، ١٩٩٠.
- * اتفاقية القانون الجنائي حول الفساد، ١٩٩٩.
- * اتفاقية تأسيس «مجموعة الدول لمكافحة الفساد»، ١٩٩٨.
- * اتفاقية القانون المدني حول الفساد، ١٩٩٩.

وبموجب اتفاقية القانون الجنائي حول الفساد، يوافق كل طرف على اتخاذ سلسلة من الإجراءات على الصعيد الوطني من أجل مقاومة الفساد في الحياة العامة، وفي الإدارة العامة وفي القطاع الخاص. كما ستصبح الشركات خاضعة للقانون الجنائي. ويتم وضع اجراءات لتسهيل جمع الأدلة ومصادرة إيرادات الفساد. ومع أن هذه هي أساساً أمور تتعلق بالقانون الوطني، إلا أنها سوف تسهل كثيراً تنفيذ القانون الجنائي دولياً. وسوف يكون اتفاقية القانون الجنائي خاضعاً لرقابة أعضاء «مجموعة الدول لمكافحة الفساد» والذين سيراغبون ليس فقط تطبيق هذه الاتفاقية بل وأيضاً إجراءات أخرى تم تطويرها بواسطة المجلس الأوروبي كجزء من خطة عمل لمكافحة الفساد.

وتعتبر اتفاقية القانون المدني حول الفساد محاربة فريدة من نوعها للتعامل مع قضايا تتصلّ بالقانون المدني، وهي توفر تعويضات قانونية للضحايا من خلال الدعاوى. وهي تتعامل مع قضايا مثل تقديم تعويض عن الأضرار والخسائر التي تلحق بالضحايا، والمسؤولية القانونية (بما في ذلك مسؤولية النولة) عن أعمال الفساد التي يرتكبها موظفون حكوميون، وصحة العقود، وحماية المستخدمين الذين يبلغون عن أعمال الفساد، ووضوح ودقة الحسابات وتدقيق الحسابات. (١٤)

في الولايات المتحدة، أقيم مؤتمر، ابتدأه نائب الرئيس آل غور، وانعقد في واشنطن في شباط عام ١٩٩٩، منظومة للحكومات لكي تراقب بانتظام تعهداتها الدولية. ومن المزمع أن يكون المؤتمر حدثاً يحدث مرة كل سنتين، وعقد للمرة التالية في هولندا عام ٢٠٠١.

اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

حول رشوة المسؤولين الأجانب في العمليات

التجارية الدولية

يتعين على البلدان الصناعية أن تلعب أدواراً خاصة في تقديم المساعدة من أجل الحفاظ على النزاهة الوطنية، في عدد كبير من البلدان النامية، وتلك التي في طور التحول. ويصح هذا خاصة في حال الرشوة التي تتعدى حدود الدول وفي الميدان القريب منها

(١٤) يمكن مشاهدة نص الاتفاقية على موقع المجلس الأوروبي على الإنترنت. (١٥) إن المبدأ الذي تقوم عليه «توصية» منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية هو أنه وإن كانت التوصية غير ملزمة، إلا أن على الدول الأعضاء أن تقوم بإبلاغ بعضها بعضاً عن مدى ما حققته من تقدم في تطبيق نصوصها المختلفة. وقد ثبت بأن هذا أسلوب فعال في التشجيع على اتخاذ إجراءات سياسية مختلفة على مدى السنوات الأربعين الماضية. (١٦) هذه الاتفاقية تجدونها في «أفضل الممارسات» في نسخة الإنترنت من هذا الكتاب المرجعي. أما التقارير عن التقدم في تطبيق هذه الاتفاقية فتجدونها على موقع «وحدة مكافحة الفساد التابعة لمنظم التعاون الاقتصادي والتنمية» على الإنترنت: www.oecd.org/daf/nocorruption

ضمانات قروض التصدير فماذا سيكون موقفها عندما يتبين لها أن مواطنيها يستخدمون الرشوة من أجل الحصول على طلبات تصدير؟ وخلال عقد الثمانينات، عندما أصبحت التجارة والاعمال عالمية الطابع على نحو متزايد، أصبح من غير الواقعي أكثر فاكثراً أن نعتبر أن مشكلة الرشوة حكر على الدول النامية. وأصبح مجتمع الأعمال في الولايات المتحدة أكثر تملساً في ظل القانون الذي أصدرته بلادهم عام ١٩٧٧ والمعروف باسم «قانون الممارسات الفاسدة في الخارج». وبحلول عام ١٩٩٠، كانت الحكومة الأميركية تمارس ضغوطاً كبيرة داخل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية من أجل أن تقوم الحكومات الأعضاء باتخاذ إجراء مماثل. وفي أيار ١٩٩٤، توصلت المنظمة إلى «توصية» (١٥) غير ملزمة، والتي طلبت من الدول الأعضاء أن تتخذ سلسلة من الإجراءات المحددة من أجل «ردع، ومنع، ومحاربة رشوة المسؤولين الأجانب في ما يتعلق بالعمليات التجارية الدولية»، وأن تبلغ بعضها بعضاً عن «الخطوات الملموسة وذات المعنى» التي تم اتخاذها من أجل إعادة النظر في، أو إصلاح، مائلي:

- * القوانين الجنائية، أو تطبيقها، في ما يتعلق برشوة المسؤولين الأجانب.
- * القوانين والأنظمة المدنية والتجارة والإدارية التي تحكم الرشوة كعمل غير مشروع.

* التشريعات والأنظمة والممارسات الضريبية، بقدر ما يتعلق الأمر بتسهيلها للرشوة بطريقة غير مباشرة.

* متطلبات وممارسات المحاسبة لدى الشركات والمؤسسات التجارية وذلك من أجل ضمان وجود تسجيل مناسب للدفعات ذات الصية بالموضوع.

* النصوص القانونية المصرفية والمالية وذلك بغية حفظ السجلات وجعلها متاحة للتفتيش والتحقيق.

* القوانين والأنظمة المتعلقة بالدعم الحكومي، والخص، وعقود المشتريات الحكومية، أو المزايا العامة الأخرى، وذلك من أجل الامتناع عن منح هذه المزايا عقاباً على الفساد في حالات مناسبة. ومنذ ذلك الحين كان هناك اتفاق تاريخي أدى في عام ١٩٩٧ إلى سريان مفعول «اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لمحاربة رشوة المسؤولين الأجانب في العمليات التجارية الدولية» (١٦)

هذه الاتفاقية الهامة تطلب من الدول الموقعة أن تضيف صفة الجريمة على رشوة المسؤولين الأجانب، وأن تقدّم مساعدة قانونية متبادلة من أجل تسهيل التحقيق في الانتهاكات المشتبه بها. كذلك فإنّ الحسومات الضريبية على مثل هذه الرشوات (والتي ظلت حتى الآن ممارسة متعارفاً عليها) سوف يتم وضع حد لها.

وبهذه الطرق، فإنّ مشكلة الفساد تتم مواجهتها للمرة الأولى عند «المنبع». وهناك عدداً متزايد من البلدان الأخرى أصبحت أطرافاً في الاتفاقية، مما يوسع المدى الذي تصل إليه. والاتفاقية تصاحبها عملية تقييم تطفلية ونقادة للغاية، مصممة لضمان أن البلدان لا تقوم بتوقيع الاتفاقية ثم تستمر في السماح لمصدريها بأن يتصرفوا بالطرق التقليدية القديمة. وتنطبق الاتفاقية على معظم التجارة العالمية، لذلك فمن المهم جداً أن يشعر جميع اللاعبين الرئيسيين بالرضا إزاء الترتيبات الجديدة. وبعبارة أخرى، ألا يشعروا بأنهم يتنازلون عن فوائد معنية لكي يجنيها منافسون أقل تورعاً.

ومع أن استجابة البلدان الصناعية والمصدرة الرئيسية لهذه المبادرة ستكون مهمة كأساس لعمل ذي معنى، إلا أن ردود فعل الاقتصادات الوطنية الأصغر حجماً في الجنوب وفي البلدان التي في

طور التحول هي ذات أهمية حاسمة. فبدون استجابة مماثلة قوية من البلدان حيث التأثير السلبي للرشوة التي تتخطى الحدود يبدو قويا بكل وضوح، فإن تأثير مبادرة سيكون متواضعا في أحسن الحالات. لذلك فإن تعاون البلدان النامية وتلك التي كانت سابقاً ذات اقتصادات موجهة مركزياً من خلال مبادرات مماثلة يعتبر ذا أهمية جوهرية لكبح جماح الرشوة التي تتخطى الحدود.

وتقتضي الاتفاقية بأن يتم مد نطاق التشريعات الجنائية بحيث تشمل الرشوة خارج حدود الدولة. والولايات المتحدة لديها بالفعل تشريع بهذا المعنى (قانون الممارسات الفاسدة في الخارج). كما أن هناك دولاً أخرى في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بدأت بتعديل تشريعاتها. على سبيل المثال، هناك سابقة في البلدان ذات القوانين المعروفة باسم «مجموعة القوانين المدنية» (غالبية دول الاتحاد الأوروبي) لمد نطاق اختصاصها القضائي خارج حدودها. وبالنسبة لبلدان «القانون العام»، مثل المملكة المتحدة وأستراليا، هناك أيضاً سوابق لتعديل تشريعاتها بحيث يُعتبر مؤامرة كل عمل مَحَل يتم ارتكابه إذا كان القانون المحلي يعتبره جرمًا، حتى ولو وقع في أي مكان في العالم (١٧).

وقد طبقت أستراليا هذا الآن على الرشوة خارج الحدود. على كل حال، ففي كلا المجموعتين من البلدان، سيكون من الضروري إثبات أن الفعل المَحَل هو أيضاً فعل إجرامي في البلد الذي وقع فيه فعل الرشوة أو الاحتيال. لذلك فإنه لمن المرجح فيه تماماً أن يتم إحداث تشريعات وطنية، وفي أكثر عدد ممكن من البلدان، والتي تجرم الرشوة التي يتم التخطيط لها ضمن الحدود الوطنية، لكن يتم تنفيذها في مكان آخر. كذلك هناك ما يدعو لإحداث تشريعات تنص على أن أي شخص يعرض الرشوة على مسؤول حكومي، أو على وكيله، أثناء وجود المسؤول خارج البلاد، فهو أيضاً يرتكب فعلاً إجرامياً في ذلك البلد. ويشتمل تشريع مكافحة الفساد في هونغ كونغ على نص صريح في هذا الخصوص (١٨).

تأمين ضمانات قروض التصدير

غالباً ما توفر البلدان الصناعية ضماناً لصادرتها عندما تكون العمليات التجارية كبيرة، وعندما تكون المخاطر السياسية عالية، ومن مصلحة البلاد أن تكون هذه مضمونة بواسطة دفع الضرائب. والآن ماذا يحدث في حال ما إذا تم الفوز بالعقد بواسطة الفساد، وبالتالي يكون موصوماً بمخالفة للقانون؟

الحكومة الألمانية، من جهتها، وبعد طروحات بواسطة الشفافية الدولية، أحدثت عدداً من التغييرات الشاملة في إدارة برنامج «هيرفر لضمان قروض التصدير» والتي تذهب إلى مدى بعيد للوفاء بمطالب الشفافية الدولية. ففي ظل الظروف العامة القائمة حالياً، فليس هناك التزام من جانب الحكومة بأن تغطي خسائر المؤمن عليه إذا كانت المطالبة بالدفع بموجب عقد التصدير ليس لها أساس قانوني (١٩) مهما يكن، فبعد أن أصبحت رشوة المسؤولين الأجانب جرماً بموجب اتفاقية منظمة التعاون، وإذا ما تبين خلال دعوى المطالبة بأن الأفعال الإجرامية أسهمت في الفوز بعقد التصدير يصبح العقد باطلاً وكأنه لم يكن.

ولمواجهة هذا الوضع الجديد، تم توسيع نطاق قواعد هيرمز وبناء (١٧) مثلاً الأفعال المخلة التي يرتكبها محبو مجاعة الولدان أثناء وجودهم في الخارج.

(١٨) القسم ٤، فقرة ١ من قانون منع الرشوة، هونغ كونغ.

(١٩) تقرير عن ضمانات التصدير ١٦ آذار، ٢٠٠٠.

على ذلك، أصبح يتعين على المستدعي أن يصرّح منذ البدء أن عقد التصدير لم يتم الحصول عليه بواسطة فعل إجرامي، خاصة بواسطة الرشوة. وإذا لم يكن المستدعي قادراً على تقديم التصريح، فسوف يتم رفض الطلب. لكن إذا قدم المستدعي مثل هذا التصريح، ثم تبين لاحقاً أنه زائف، فسيشكل ذلك انتهاكاً

لـ «التعهدات بالصدق» في عملية تقديم الطلب، وبالتالي فإنه يؤدي إلى بطلان تعهدات الحكومة وإلى مصادرة الرسوم التي تكون قد دُفعت.

وفي حالات التغطية التأمينية للاعتماد المالي، فإن الوثيقة التي تنص على تعهدات الحكومة،

سوف تحتوي في المستقبل على فقرة تقول إن الحكومة سوف تكون في حلّ من التزاماتها إذا تم الحصول على عقد التصدير باستخدام الرشوة. كما أن فقرة مماثلة سوف يتم إدخالها في القواعد الخاصة بالتغطية التأمينية المتكررة.

وفي جميع الحالات، فإنه عندما تصبح الحكومة في حلّ من التزاماتها، تتم مصادرة الرسوم المدفوعة. علاوة على ذلك، فإن المستفيد من التغطية التأمينية يجب أن يفترض بأن الحكومة سوف تمرّ الحقائق التي أدت إلى بطلان الالتزامات إلى مكتب مدعي عام الدولة، وفي حال تكرار الانتهاكات فإنه سوف يتخذ إجراءات إضافية.

وإذا ما تم تطبيق هذا النهج على نطاق واسع خارج ألمانيا، فإنه سيقطع بعض المسافة نحو تقليل الدور الذي كانت البلدان المصدرة تلعبه في تنشيط «الفساد الدولي الكبير».

هناك دور يتعين على الجهات المانحة أن تلعبه تجاه البلدان التي تتلقي قدراً مهماً من المساعدات. في الماضي، كان بعض هذه الوكالات لا يبدّق كثيراً في الأمور أثناء قيامه بعمله. وكما كان يحدث تماماً في القطاع الخاص، فقد كان تقديم المال للمسؤولين الحكوميين هو القاعدة، وجزءاً من شمن القيام بالعمل، كما أن المؤسسات المالية الدولية لم تكن تكثر كثيراً بشأن أين يذهب بعض

الخط الساخن البنك الدولي - التحقيق بشأن رشاشي في الأرجنتين

يقوم البنك الدولي بفحص واستقصاء مزاعم بأن مسؤولين أرجنتينيين سابقين تلقوا رشاشي من شركة تشارك في تنفيذ مشروع يموله البنك. وكان البنك قد تلقى معلومات سرية من مجهول. عندما كان الرئيس البيروني السابق كارلوس منعم لا يزال في السلطة، وذلك من خلال خط ساخن خاص في واشنطن مخصص للشكاوى. وأدعى المتحدث بأن مسؤولين حكوميين تلقوا رشاشي أثناء عملية مزايمة لمشروع لم يذكر بالتحديد وبدعمه البنك الدولي.

وقالت مسؤولة كبيرة في البنك الدولي هي ميرنا الكسندرا بالنظر الى الفترة الزمنية، يبدو أن الأشياء المزعومة وقعت في عهد الحكومة السابقة. وبعد دراسة أولية للمزاعم، قالت الكسندر بأن تقرّر بأن «هناك ما يكفي من الشواهد التي تسوّغ إجراء تحقيق» وقالت المسؤولة أن مثل هذا التحقيق بواسطة البنك الدولي يمكن أن يستغرق عاماً.

ومنذ تولي تحالف يسار الوسط الحكم في كانون الأول عام ١٩٩٩، بدأ مكتب جديد لمكافحة الفساد باتخاذ اجراءات قانونية ضد مسؤولين سابقين من القربين لنعم. ومن هؤلاء وزيرة الادارة الحكومية كودييا بيللو، ورئيس صندوق التقاعد فكتور ألديريت ووزيرة البيئة ماريا ألسوغاري.

وهم جميعاً ينكرون التهم. وتشمل أكبر قضايا الفساد في الأرجنتين على مزاعم بدفع ملايين الدولارات بواسطة شركة في عام ١٩٩٢ للفوز بصفقة قيمتها ٢٥٠ مليون دولار لإقامة نظام كمبيوتر لبنك تملكه الدولة، وهو «بانكو ناسيون».

(رويتز، ١٦ آذار، ٢٠٠٠)

المال الذي تقدّمه، وكانت تنظر الى «الفساد» على أنه قضية «سياسية»، وأنه أمر قد يحرق يدي كل من يقترب منه، وبالتالي فإنه لم يكن لحسن الحظ جزءاً من برنامجها.

كانت هذه الوكالات في الماضي جزءاً من المشكلة إلى حد كبير. نعم، كانت دوافعها صداقة - تحركها رغبة في مساعدة الناس العاديين على الرغم من الطبيعة النصوصية لحكامهم - مع أن هذه الدوافع لم تكن كذلك عندما كانت المساعدة تستعمل كوسيلة للحصول على عقود تجارية. (٢٠)

على كل حال، وإذا ما عدنا الى الماضي، فإننا نستطيع أن نرى أن أعمال هذه الوكالات كانت تعمل على تغذية وتعميق الشهية الجشعة لهؤلاء المسؤولين، والذين كانوا منهكين بالحصول على الثروة أكثر من اهتمامهم بخدمة شعوبهم.

أما الآن، فقد تغير دور الجهات المانحة. فقد أصبح الفساد في موضع متقدّم على الأجندة السياسية، وهو يبرز في المناقشات التي يجريها المانحون مع قادة الحكومات على أعلى المستويات. وهذا شيء جديد. وحتى وقت قريب، كان هذا الموضوع من المحرمات. كما أصبحت المنظمات غير الحكومية تُستخدم أكثر فاكثراً من أجل تسليم المساعدات للمجتمعات، غالباً كوسيلة للتحايل على الإدارات الحكومية غير الجديرة بالثقة، ولكن ليس دائماً، وهذا يجب أن يقال، مع منظمات يمكن الوثوق بها.

الجديد أيضاً هو حقيقة أن المانحين بات يتعين عليهم أن يتخلوا عن أسلوبهم التقليدي (والذي لم يكن ناجحاً على الدوام) في أن يلعبوا دور «الخير» الذي يقدم النصيح، وأن يتحولوا بدلاً من ذلك إلى مسهلين وشركاء في احتواء الفساد. وتسعى بنوك التنمية بكل نشاط لمعرفة الشكاوى المتعلقة بالفساد في المشاريع التي تموّلها.

ومن جهته، فإن البنك الدولي لم يكتف بتشغيل «خط ساخن» كوني لهذا الغرض، لكنه أقام أيضاً مكتب «المحتسب» لمعالجة الشكاوى ولتوليد الثقة بين كل أصحاب العلاقة بأن المشاريع يتم التخطيط لها وتنفيذها بناء على قواعد توجيهية معروفة وقابلة للمراقبة وعملية، وبناء على معايير موافق عليها، (٢١)

ولا يوجد مجتمع يخلو من الفساد، وكل واحد منها بحاجة الى جعل نظام النزاهة الوطني لديها مرهفاً باستمرار من أجل صدّ التهديدات. ويبدو أنه بات الآن لا مفرّ من الإقرار بأن أولئك فقط الذين يعيشون في مجتمع معين يستطيعون حقاً إدراك الفروق الدقيقة إدراكاً كاملاً، وهم فقط الذين يستطيعون أن يقدّروا ما هو ممكن وما الذي يمكن أن يكون عملياً أو لا يكون (٢٢) لذلك ينبغي أن يقتصر دور المانحين على تسهيل النقاشات الداخلية، وأن يساعدوا في بناء ملكية داخلية لبرامج الإصلاح. وعلى المانحين ألا يحاولوا إملأ هذه البرامج من الخارج أو أن يفرضوا اشتراطات غير واقعية أو لا تحظى بدعم لاعبين محليين مهمين، وهذا المفهوم من المشاركة

(٢٠) قائمة دافعي الرشوة التي تم إعدادها لمنظمة الشفافية الدولية بواسطة غالوب تشرنشيونال في عام ١٩٩٩. أظهر وجود اعتقاد شائع في الأسواق المساعدة بأن لمساعدة المشروعات كانت «وسيلة غير عادلة» رئيسية استخدمت للحصول على مشاريع أعمال دولية.

(٢١) للحصول على تفاصيل حول مكتب المحتسب، انظروا موقعه على الإنترنت: www.ife.org/cn، وتشارك المنظمات غير الحكومية في اختيار شاغل المنصب. وكان دول عضواً مؤسساً للشفافية الدولية - بابوا نيوغينيا.

(٢٢) على سبيل المثال، تم اقتراح «خطوط ساخنة» للشكاوى مجهولة المصدر على خان أوروبا الوسطى والشرقية حيث لا تزال المجتمعات تنظر بارتياح الى أي عملية تليغ». وهذا شيء موروث عن العهد السابق.

(٢٣) http://europa.eu.int/comm/development/cotonou/index.

يتم الآن تجسيده في اتفاقيات متعددة الأطراف. أحد الأمثلة على ذلك هي الطريقة التي تمت بواسطتها ترجمة روح الشراكة الجديدة هذه الى لغة قانونية من قبل الاتحاد الأوروبي وإفريقيا ودول الكاريبي والمحيط الهادي. والروابط مع دول الهادي، والتي ظلت محكومة منذ عام ١٩٧٥

بواسطة معاهدة ليومي، هي جانب مهم بشكل خاص من جوانب سياسة الاتحاد الأوروبي في مجال التنمية والتعاون، وعلى نطاق اوسع، في مجال العمل الخارجي.

فبعد الأحداث الكبيرة التي وقعت على المسرح الدولي، وبعد التغييرات الاجتماعية - الاقتصادية السياسية في بلدان المحيط الهادي، وتعمق حالة الفقر فيها، فقد بات من الضروري التفكير مجدداً في التعاون. وقد وفر انتهاء أجل معاهدة ليومي في شباط ٢٠٠٠، فرصة مثالية لإجراء مراجعة شاملة لمستقبل العلاقات بين الاتحاد الأوروبي وبلدان المحيط الهادي.

وتشتمل الاتفاقيات الجديدة التي تم التوقيع عليها بتاريخ ٢٣ حزيران ٢٠٠٠ في كوتوناو، بنين، على ما يلي:

١- احترام حقوق الإنسان، والمبادئ الديمقراطية وحكم القانون، والتي تشكل جزءاً من أساس الشراكة بين الاتحاد الأوروبي ودول المحيط الهادي، سوف تشكل جزءاً من أساس السياسات المحلية والدولية للأطراف وتشكل عناصر أساسية من هذه الاتفاقية.

وفي سياق البيئة السياسية والمؤسسية التي تُعلي من شأن حقوق الإنسان والمبادئ الديمقراطية وسيادة القانون، فإن الحكم الجيد هو الإدارة المسؤولة والشفافة للموارد البشرية والطبيعية والاقتصادية والمالية لأغراض تنمية. عادلة ومستدامة.

وهو يستلزم وجود إجراءات واضحة لصنع القرار على مستوى السلطات العامة، ومؤسسات شفافة ومسؤولة، وجدارة القانون في إدارة وتوزيع الموارد، وبناء القدرة على تطوير وتطبيق الإجراءات التي تهدف خصوصاً إلى منع ومكافحة الفساد. (٢٣)

ويجب أن يضمن المانحون أيضاً، وبأقصى ما يستطيعون، ومهما كان عددهم، ألا يشوب الفساد مساعداتهم، سواء في المشتريات من أسواقهم أو من أسواق الدول التي يتم فيها التنفيذ. أما الموردون الذين يتصرفون بطريقة فاسدة من أجل تنفيذ مشاريع المساعدة، فينبغي تسميتهم وتعريض سمعتهم للعار ووضع أسمائهم على قائمة سوداء يتم الإعلان عنها.

وفي الميدان، ينبغي أن يكون موظفوها أكثر تدقيقاً في سلوكهم. وينبغي أن تكون وكالاتهم أيضاً نموذجية في سلوكها وأن تضرب

رشاشي المانحين تساعد في تخريب الطرق

على طول طريق (شرق أفريقيا) السريع، أصبح نظام الرشوة في وضع راسخ فهذا كوريا (سابق) لم يدفع بنفسه ابدا المال لوظفي محطة وزن الحمولة (من أجل تمكن شاحنته بحمولتها الزائدة من مواصلة رحلتها. الأمر الذي يلحق ضرراً بالطرق). وعوضا عن ذلك، فإن صاحب العمل يرسل «موظفي تخليص» لدفع المبلغ المطلوب قبيل وصول الشاحنة. وعندما كان كوريا يصل المكان، كانوا يلوحون له بأيديهم متمنّين له رحلة طيبة

إن المنظمات الإنسانية ووكالات الامم المتحدة مثل برنامج الغذاء العالمي، والتي غالباً ما تتلقى التمويل من مانحين دوليين مثل الحكومة الاميركية، لا تستطيع ان تقدم رشاشي للمانحين لكي يقوموا بالسداد. وقال بورن لوس، موظف اللوجستيات في برنامج الغذاء العالمي في ميناء ممباسا في كينيا، ما تقطعه عوضا عن ذلك هو اننا نستاجر وكلاء تخليص. ويقوم وكلاء التخليص بعملهم القذر، ويتم تسجيل التكاليف على انها رسوم إدارية

(فيلاندنيا إنكوأير، ٢٦ نيسان، ٢٠٠٠)

مثلاً في السلوك الذي تتوقعه من المستفيدين منها. فعندما يرى الناس بأن المؤسسات ليئة ومتساهلة مع موظفيها بشأن الفساد، فإنها لا تستطيع أن تعطي دروساً للآخرين حول الطريقة التي ينبغي أن يتصرفوا بها.

من ناحية أخرى، هنالك وضع المساعدات الإنسانية الطارئة إنها أوضاع تكون فيها الحاجة ماسة للمساعدة والوقت ضيق. في مثل هذا الوضع، يكون المسؤولون في البلد المتقرر في وضع قوي يمكنهم من انتزاع رشاوى ضخمة من أجل التسريع بمرور الإمدادات - التخليص عليها في الجمارك، منح حقوق التحليق والهبوط للطائرات، وغير ذلك. أي أن الوكالات الإنسانية يمكن أن تتعرض للابتزاز من قبل مثل هؤلاء الأشخاص. وهذه نقطة ضعف واضحة، وهناك حاجة لإيجاد طرق خالقة من أجل العثور على وسائل للتغلب على هذه الاختناقات التي توفر فرصاً لمثل هذا الفساد الكبير.

القطاع الدولي

الخاص

القطاع الدولي الخاص هو لاعب رئيسي آخر. وقد ظلت هيئته الرئيسية، وهي غرفة التجارة الدولية التي تتخذ من باريس مقراً لها، تلاحق مسألة احتواء الرشوة الدولية على مدى ٢٥ عاماً، وطورت قواعد الخاصة لمكافحة الرشوة والابتزاز.

وكما بحثنا ذلك في «قطاع الهيئات الاعتبارية الخاصة» أو قطاع الشركات، فإنها تواصل عملها من أجل هذه الغاية مع منظمة التعاون الاقتصادي وأطراف معنية أخرى.

بعض المؤشرات على تقييم دور اللاعبين

الدوليين كأعمدة للنزاهة

* هل هنالك اتفاقيات مساعدة قانونية متبادلة مع معظم البلدان المناسبة؟ هل كان هناك «تحليل حاجات» حديث لهذا الميدان من ميادين التعاون الدولي؟ هل هنالك بلدان ترفض التعاون؟

المانحون يمكن أن يكونوا أيضاً جزءاً من المشكلة : شجب «الابتزاز» المتعلق بصيد الحيتان

ادعى وزير سابق من دومينيكا بأن اليابان تستخدم مساعداتها الخارجية الضخمة لإكراه الدول النامية لدعم مصالحتها المتعلقة بصيد الحيتان. بل وتهدد بسحب مساعداتها من الدول الصغيرة ما لم تصوت إلى جانب طوكيو في اجتماعات اللجنة الدولية لصيد الحيتان.

وشجب أثرتون مارتين، الذي ظل وزيراً للبيئة وصيد الأسماك في الجمهورية الكاريبية الصغيرة، حتى الشهر الماضي، ما أسماه «الابتزاز الياباني الصريح» واستخدامها الرشاوى من أجل الفوز بأصوات بلدان العالم الثالث لدعم موقفها المؤيد لصيد الحيتان.

وفي آخر اجتماع للجنة صيد الحيتان والتي رفضت فكرة أن يكون المحيط ملاذاً للحيتان غيرت كل بلدان شرق الكاريبي وغيّنا موقفاً بعكس ما كان متوقعاً.

وتتلى هذه الاتهامات بمثابة صدى لاتهامات أخرى نشرتها صحيفة التايمز بأن اليابان استخدمت المساعدة الخارجية لشراء الأصوات لتضمن انتخاب مرشحها لمنصب الأمين العام لمنظمة اليونسكو السنة الماضية.

وبرزت هذه التفاصيل الأخيرة عن «دبلوماسية دفتر الشيكات» التي تمارسها موسكو في الوقت الذي بدأ فيه أسطول ياباني لصيد الحيتان في شمال شرق المحيط الهادي يقتل بعض الأنواع المهددة بالانقراض.

وقدم السيد مارتين، كشخص مطلع، أقوى دليل حتى الآن حول الكيفية التي تحصل بواسطتها اليابان على الأصوات في لجنة صيد الحيتان والهيئات الدولية الأخرى بواسطة استخدام برنامج المساعدات الخارجية للضغط على البلدان الفقيرة - الشيء الذي كان المدافعون عن البيئة قد ادّعوه منذ زمن طويل.

وكان السيد مارتين قد استقال من منصبه بشعور من الاشمئزاز بعد أن صوتت دومينيكا ضد إقامة ملاذ للحيتان في جنوب المحيط الهادي.

وقال السيد مارتين أن مسؤولين يابانيين كانوا قد قاموا بزيارة رئيس الوزراء وهددوا بسحب المساعدة الخاصة بإقامة مجمع لتصنيع الأسماك إذا امتنعت دومينيكا عن التصويت حول موضوع الملاذ.

وكانت اليابان قد قدمت لدومينيكا، التي يبلغ عدد سكانها ٧٠ ألفاً، نحو ٤.٥ مليون جنيه من أجل إقامة مرافق لصيد الأسماك منذ انضمامها إلى لجنة صيد الحيتان كما دفعت عنها رسوم التسجيل في اللجنة.

وقال إن خمس جزر أخرى - غرينادا، سانت فينسنت، سانت لوسيا، وأنتيغوا، وسانت كيتس ونيفيس - كانت قد استسلمت أيضاً لتكتيكات اليابان الابتزازية. وأضاف «أنهم يشترطون سكوت مستشاري الحكومة حول المسامك ويأخذونهم في رحلات إلى اليابان على مدار العام».

وقد رفضت طوكيو مزاعم السيد مارتين. وقال مسؤول كبير: هذا كلام لا أساس له من الصحة. وتقدم اليابان مساعدات خارجية لـ ١٥٠ بلداً منها الهند والبرازيل واللتين لا تصوتان إلى جانب اليابان في اجتماعات لجنة صيد الحيتان.

وقال المسؤول الذي اتهم البلدان الغربية بارتزاجية المعايير والعاطفية بشأن صيد الحيتان: لماذا الحيتان فقط فائدة جداً بحيث أن اليابان يجب أن تحرم من الوصول إلى هذا المصدر الذي يمكن إطالة أمد بقاءه؟

(صحيفة التايمز، المملكة المتحدة، ١٤ آب ٢٠٠٠).

* هل يتم تقديم طلبات مساعدة، وهل تتم الاستجابة لها بطريقة مرضية؟ وإذا لم يكن الأمر كذلك، فهل يتم تقديم الطلبات بصيغة مناسبة؟

* هل يتم تلقي طلبات من الخارج؟ هل يتم الانتكباب عليها فوراً؟

* هل المؤسسات التجارية الأجنبية التي تقوم بتنفيذ أعمال في البلاد على علم بنصوص اتفاقية منظمة التعاون الخاصة بمكافحة رشوة المسؤولين الأجانب في العمليات التجارية الدولية؟

* هل الوكالات المانحة راضية عن جهود الحكومة في احتواء الفساد بالنسبة للقضايا المتعلقة بها؟

* هل الوكالات المانحة، إذا وجدت، تزيد في المشاكل بواسطة ممارساتها الخاصة في البلاد؟ أم أنها تقدم مساعدة مناسبة وفعالة لتقوية نظام النزاهة الوطني؟

القسم الثالث

قواعد وتطبيقات للأعمدة المؤسسية

الفصول:

١٨- إنتخابات حرة ونزيهة

١٩- القانون الاداري- المراجعة القضائية للأعمال الرسمية

٢٠- أخلاقيات الخدمة العامة، مراقبة الموجودات واختبار النزاهة

٢١- تعارض المصالح، محابة الأقارب والشللية

٢٢- المشتريات العامة: أين يعمل القطاعان العام والخاص

٢٣- إدارة مالية جيدة

٢٤- الحق في المعلومات، الإعلام، الوعي العام والسجلات العامة

٢٥- إعطاء المواطنين صوتاً

٢٦- سياسة المنافسة واحتواء الفساد

٢٨- الاستطلاعات كادوات- قياس مستوى التقدم

اللجنة مسؤولة عن إعداد جداول بأسماء الناخبين (وعملية الاعتراض التي تعقب نشرها)، واستلام ترشيحات المرشحين، والتأكد من أهليتهم لخوض

الانتخابات، وتصميم بطاقات الاقتراع، والترتيبات المادية للاقتراع، وإدارة العملية ذاتها، وتجميع الأصوات وفرزها وإعلان عن النتائج، ومراقبة مصروفات الأحزاب السياسية والمرشحين الأفراد (للتأكد من أنهم يمثلون للقوانين في هذا الخصوص)، وإعداد تقرير رسمي تقدم فيه كشف حساب عن عملية الإشراف، وأي توصيات بشأن الإصلاحات الضرورية للعملية الانتخابية. كما ينبغي على اللجنة أن تلعب دوراً تثقيفياً للناس، وذلك من خلال توفير برامج تثقيف مدنية (والوضع المثالي هو أن تقوم بذلك بالتعاون مع جماعات المجتمع المدني فذلك يعزز الموارد المتاحة

لجنة)، تقوم بواسطتها بتعليم الناخبين: كيف يصوتون والتأكد من أنهم يعرفون متى وأين ينبغي عليهم أن يذهبوا للقيام بذلك.

من المسلم به على نطاق واسع أننا نعرف بشكل عام من الذي سيربح أو يخسر الانتخابات، حتى قبل أن يبدأ التصويت الفعلي. لكن آليات الاقتراع ذاتها مفتوحة على مصراعيها للممارسات الفاسدة، وبالتالي يمكن أن تتعرض النتائج للتحريف بطرق مختلفة: — يمكن أن يمنع الناخبون من الإدلاء بأصواتهم،أو يتعرضون للتحذيف وهم في طريقهم إلى مراكز الاقتراع. — يمكن أن يعتمد المسؤولون عن الانتخابات إلى ختم بطاقات الاقتراع للناخبين من نوي الإعاقات بطريقة خاطئة. — يمكن أن يتم استبدال صناديق الاقتراع، قبل بدء عملية الفرز، بصناديق أخرى مملوءة بأصوات زائفة لصالح حزب معين أو مرشح معين.

— يمكن أن يتم عد الأصوات سراً، أو أن يحدث إحتيال في فرز

الشفافية في عملية الانتخابات

من المسلم به على نطاق واسع أننا نعرف بشكل عام من الذي سيربح أو يخسر الانتخابات، حتى قبل أن يبدأ التصويت الفعلي. لكن آليات الاقتراع ذاتها مفتوحة على مصراعيها للممارسات الفاسدة، وبالتالي يمكن أن تتعرض النتائج للتحريف بطرق مختلفة: — يمكن أن يمنع الناخبون من الإدلاء بأصواتهم،أو يتعرضون للتحذيف وهم في طريقهم إلى مراكز الاقتراع. — يمكن أن يعتمد المسؤولون عن الانتخابات إلى ختم بطاقات الاقتراع للناخبين من نوي الإعاقات بطريقة خاطئة. — يمكن أن يتم استبدال صناديق الاقتراع، قبل بدء عملية الفرز، بصناديق أخرى مملوءة بأصوات زائفة لصالح حزب معين أو مرشح معين.

— يمكن أن يتم عد الأصوات سراً، أو أن يحدث إحتيال في فرز

مواجهة الفساد:عناصر نظام النزاهة الوطني

النتائج (كما حدث في الفلبين، حيث استخدمت حكومة ماركوس الأخيرة برامج كمبيوتر لتزييف النتائج).

— ثم وعند انتهاء العملية، يمكن استخدام طائفة من المخالفات الطفيفة (عموماً لا يمكن تفاديها عند إجراء عملية بهذا الحجم) كذريعة من قبل الحزب الحاكم الخاسر لإلغاء الانتخابات برمتها وإجراء انتخابات جديدة.

هذه المشاكل المختلفة لها حل بسيط، ألا وهو الشفافية. ونظراً لان الاقتراع يجب أن يتم سراً، فلا تزال هناك مجالات واسعة من عملية الاقتراع يمكن أن، وينبغي أن تكون، مفتوحة للفحص والتدقيق وخاصة بواسطة المرشحين المتنافسين والأحزاب السياسية، وأيضاً بواسطة المراقبين الدوليين (إذا كانوا متواجدين).

وتشتمل هذه

المجالات على تعيين أعضاء لجنة انتخابات مستقلة، ومسؤولين عن عملية الاقتراع. وينبغي أن يكون لكل حزب قائمة بتعيينات مقترحة، تكون معدة قبل وقت كاف من أجل إعطاء فرصة كافية لمرشحهم للاعتراض، وذلك إذا ما تبين انه تم اقتراع أسماء اشخاص معروفين بتحزبهم السياسي أو يشته به في انهم متحزبون. ومن الواضح أن العملية بأكملها يمكن إنجاحها عندما تقترح الأحزاب مرشحين لا يستطيع منافسـوهم الاعتراض على تعيينهم.

كذلك يجب أن يكون توزيع المواد الانتخابية عملية شفافة تماماً، إذ ينبغي أن تعرف الأحزاب المشاركة بجهة بطاقات الاقتراع وأرقامها

للمتسلسلة. وأثناء سير عملية الاقتراع، ينبغي على المسؤولين عن مراكز الاقتراع المختلفة أن يزودوا "مراقبي الاقتراع"– مندوبي

الأحزاب المعينين من قبل الأحزاب المتنافسة لكي يحضروا التصويت في كل مركز اقتراع – بمعلومات بشأن البطاقات المستخدمة، أو غير المستخدمة، وبأي ترتيب. وينبغي توفير نسخ عن القوائم الانتخابية، وذلك لتمكين المندوبين من مقارنتها مع القوائم الخاصة بهم من أجل معرفة من الذي اقترح ومن الذي لم يقترح. وعندما يحتاج الناخبون إلى مساعدة، ينبغي أن مساعدتهم، وذلك لم ما لم تتفق الأحزاب السياسية على أن المساعدة ينبغي تقديمها بواسطة المسؤولين عن عملية الاقتراع. وقد يكون من الضروري أيضاً الإبقاء على تصميم البطاقة الانتخابية سراً حتى اللحظة الأخيرة، وذلك من أجل التقليل من فرص التزوير إلى أدنى حد ممكن. وعند الإنتهاء من عملية

التصويت، ينبغي أن يعرف مندوبو الأحزاب بالضبط، بناء على ما شاهدوه، كم عدد بطاقات الاقتراع الموجودة في صناديق الاقتراع (مع إضافة أو حذف بطاقة الاقتراع المفردة التي قد يكون أحد الناخبين قد أخذها معه) وأرقامها المتسلسلة. وهذا يجعل حتى محاولة إستبدال الصناديق أمراً صعباً. وينبغي أن يكون مندوبو الأحزاب مخولين بأن يبقوا مع صناديق الاقتراع منذ انتهاء عملية الاقتراع إلى حين البـدء بإحصاء الأصوات. وبعد ذلك يتعين عليهم أن يشهدوا رسمياً على صحة عملية إحصاء الأصوات التي كانوا يشهدون عليها. وينبغي إعطاء نسخة عن نتائج الانتخابات، مصدقة بواسطة المسؤولين وممثلي الأحزاب الأخرى، لكل واحد من ممثلي الأحزاب. وبهذه الطريقة يكون كل حزب مزوداً بالوثائق

التي تمكنه من إجراء تقييم دقيق ومستقل خاص به للنتائج النهائية. وحتى لو كان التوثيق أو التسجيل ليس كاملاً، يمكن أن تكون هذه الوسيلة فعالة في حال

عندما وضعت تايلند دستوراً سياسياً جديداً في العام ١٩٩٧، فإنه حتى الذين صاغوا الدستور الجديد لم يخطر ببالهم أنه خلال أقل من شهر ستؤدي إقامة الأجهزة الجديدة لمراقبة الانتخابات والفساد الى جعل السياسيين المعروفين بفسادهم في حالة هروب.

وفي البداية ، نظر السياسيون بازدراء الى ما نص عليه الدستور الجديد من ضرورة التصريح بالارصدة والممتلكات، حيث ان القوانين الجديدة لم تسبب الارق لهم، معتقدين بان اجهزة الرقابة "او كلاب الحراسة" سيكون لها صوت عواء عال، ولكنها ستكون بلا اسنان. فحتى في ظل الدستور القديم كانت هناك هينات عديدة مخولة بمعالجة الفساد.

لكن "كلاب الحراسة" الجديدة، وبدعم واضح من الحكومة، تلتزم هذه المرة بروح الدستور ولم تعد تتغاضى عن الفساد.

في البداية، كان الناخبون التايلنديون أكثر إرتياباً من السياسيين في ان يكون للدستور الجديد اي تأثير فعال. ولم يبد اي استغراب تقريباً عندما انحدرت الحملة الانتخابية لأول انتخابات مباشرة لمجلس الشيوخ الى المستنقع التقليدي من شراء

الأصوات واللغة البذيئة. وأظهرت النتائج الأولية ان مجلس الشيوخ، والذي كان سابقاً يعتبر مقبرة للجزالات المتقاعدين وكبار المسؤولين، كان لا يزال نادياً لزوجات واقارب كبار الوزراء والبيروقراطيين.

وعندما رفضت اللجنة الانتخابية المصادقة على فوز ٧٨ مرشحاً كان هناك شعور على نطاق واسع بعدم التصديق. وكان من بين المرشحين الذين تم التخلص منهم زوجات وشقيقة ثلاثة وزراء واثان من قادة الشرطة السابقين.

وجاء معظم المرشحين الناجحين من النخبة السياسية الثرية للمجتمع التايلندي، والذين كانوا يعتبرون سابقاً من المنبوذين، جنباً الى جنب مع الكهنة والملكية والعسكريين. وكان نشر قائمة بأسماء المرشحين، الذين تم تجريدهم من الاهلية، والتي اطلق عليها اسم " قائمة العار" من قبل الصحافة، الميالة هي الاخرى للشك، عملاً غير مسبوق في الانتخابات التايلندية.

وأمرت اللجنة الانتخابية باعادة الاقتراع لـ ٧٨ مقعداً في ٣٥ اقليماً. وبتخصيص ٤٠٠ مليون بات (١٧.٢ مليون دولار) لعقد انتخابات جديدة، والتي تقرر اجراؤها يوم ٢٢ نيسان. واعلنت اللجنة الانتخابية بأنها ستعقد اي عدد من الاقتراعات يكون ضرورياً لضمان ان يفوز المرشحون بوسائل نظيفة.

بقلم بروس تشيزمان

(الفايننشال ريفيو، ٣١ آذار، ٢٠٠٠)

ما إذا كانت النتائج قد تعرضت لتحريف خطير، وكسياسة عامة، ينبغي تمكين جماعات المواطنين من مراقبة العمليات الخاصة بانتخابهم. وربما كان أمراً يؤسف له أن يكون هناك شعور بالحاجة لتواجد مراقبين دوليين في العديد من الدول النامية. ولكن إلى أن يقبل المجتمع المدني في البلاد بتحمل مسؤولية المراقبة، والقيام بها بأسلوب مهني وغير متحيز، فستظل الحاجة للمراقبين الأجانب قائمة.

وفي معظم البلدان، فإن منظمات المجتمع المدني التي تتولى القيام بهذه المسؤولية سوف تحاول إدخال بعض التغيير على القوانين الانتخابية، لكي يصبح من الممكن تواجد مراقبين محليين معتمدين، وأن يتواجدوا داخل مراكز الاقتراع، وأن يقوموا بمراقبة عملية إحصاء الأصوات. وعندما يكون محظوراً على مثل هذه الجماعات بموجب القانون التدخل رسمياً في عمليات الانتخاب فإنها تستطيع مع ذلك أن تجعل حضورها محسوساً. فهي تستطيع جمع المعلومات بواسطة مراقبة من يحاولون إنجاح مرشح أو حزب معين، وبواسطة الاستفسار من الناخبين بعد مغادرتهم مراكز الاقتراع. كما إن هذه العملية الأخيرة، استطلاع رأي الخارجين من مراكز الاقتراع، يمكن أن تساعد في ترشيح أولئك الذين قد يشعرون بالإغراء للتلاعب بالنتائج.

إن عدد الأشخاص المشاركين في آليات العملية الانتخابية له علاقة مباشرة مع درجة الشفافية والمسؤولية داخل العملية. وكلما كان عدد المشاركين أكبر، كلما ازدادت صعوبة كبت المعلومات والتلاعب بالأرقام. وعندما يشارك موظفون مدنيون يتم اختيارهم من عينة تمثل كل شرائح المجتمع السياسي، عندئذ لا بد وأن يزداد مستوى الثقة بالعملية الانتخابية بشكل ملحوظ.

وفيما يلي نقدم بعض المقترحات العملية المصممة لمواجهة المشاكل في مجال الانتخابات وتمويل الحملات الانتخابية. وقد تم استخلاصها من طائفة واسعة من تقارير مراقبي الانتخابات في مناطق متعددة من العالم:

— ينبغي أن يكون هناك ميثاق للسلوك تتفق عليه الأحزاب، ويقرر الكيفية التي سيتصرفون بها خلال الحملة الانتخابية لجعلها تظهر بأنها حرة ونزيهة.

— ينبغي على اللجنة الانتخابية، وحيثما كان ذلك ممكناً، أن تقيم منتدى للنقاش والتشاور مع الأحزاب السياسية، وفيما بينها، والتأكد من أن الأحزاب السياسية تفهم جيداً حقوقها ومسؤولياتها فيما يتعلق بجوانب العملية الانتخابية.

— ينبغي أن تكون التبرعات (النقدية والعينية) من قبل الأفراد والشركات، محصورة ضمن مبالغ معقولة، بحيث لا ترى وكأنها "شراء" للنفوذ. وينبغي أن تمتد هذه القيود إلى العمل. فالمرشحون المدانون بإعطاء تصريحات مالية كاذبة، أو بالإفراط في المصروفات، ينبغي أن يخسروا المراكز التي انتخبوا لها.

— ينبغي على جميع الأحزاب والمرشحين أن يصرحوا بما لديهم من موجودات ومطلوبات قبل بدء الحملة الانتخابية، ثم بعد عملية الاقتراع مباشرة.

— الإعلانات مدفوعة الثمن في الإذاعة والتلفزيون ينبغي ضبطها وجعلها في مستويات مقبولة، هذا إذا لم تمنع بشكل كامل. علاوة على ذلك ينبغي على اللجنة الانتخابية أن تقرر طول الفترة الزمنية المجانية على الإذاعة والتلفزيون المخصصة لكل حزب أثناء الحملة الانتخابية.

— الدعاية الانتخابية بواسطة جماعات المصالح الخاصة، أو

غيرها، وغير المرخص بها، بواسطة مرشحين معينين أو أحزاب معينة ينبغي حظرها، للحيلولة دون تجاوز حدود الاتفاق المقررة بوسائل مراوغة من قبل بعض الأفراد والجماعات ممن يزعمون بأنهم محبون للمصلحة العامة.

— ينبغي على جميع المسؤولين في اللجنة الانتخابية أن يصرحوا بما لديهم من موجودات ودخل ومطلوبات قبل وبعد كل انتخابات وطنية.

— يستحسن ألا تكون فترات الحملات الانتخابية أطول مما ينبغ- ويؤدي اختصارها إلى خفض نفقات الحملة الانتخابية، لكن إذا كانت قصيرة جداً فسيعطي ذلك ميزة للحزب الحاكم على أحزاب المعارضة.

— ينبغي وضع قيود على مصروفات الأحزاب السياسية والمرشحين (العينية والنقدية) أثناء الحملة الانتخابية. وينبغي الإعلان عن هذه المصاريف ووضع الوثائق الخاصة بذلك في ملف لدى اللجنة الانتخابية، وذلك خلال شهرين من تاريخ الاقتراع، مع إرفاقها بشهادة مدقق حسابات مصدقة من قبل محاسب قانوني. علاوة على ذلك، يتعين على الأحزاب السياسية أن تحتفظ بحسابات سنوية مدققة، تشمل على تفصيلات عن مداخيلها على المستويات الوطنية والإقليمية ومستوى الناخبين أو المنطقة الانتخابية.

— ينبغي حظر التبرعات من مجهولين، ومن المنظمات التي تستخدم كواجهة، وإذا ما تم تلقي مثل هذه التبرعات فينبغي تسليمها إلى اللجنة الانتخابية للمساعدة في تغطية تكاليف ذلك المكتب.

— ينبغي تقديم منح من صناديق رسمية، إما بناءً على الأداء في الانتخابات السابقة، أو بموجب صيغة متفق عليها تدار بواسطة لجنة انتخابية مستقلة.

بعض المؤشرات على انتخابات حرة ونزيهة

— هل الانتخابات هي من مسؤولية هيئة مستقلة ومهنية بالكامل (أي تقوم بعملها اعتماداً على الخبرة والتجرد والحياد) ذات مكانة في المجتمع، وتتمتع بثقة المجتمع؟ وعلى وجه التحديد، هل تتم التعيينات في اللجنة الانتخابية بطريقة تجعلها تنال دعم الأحزاب السياسية نفسها وثقة الجمهور الأوسع؟

— هل الأحزاب والمرشحون يتمتعون بدرجة مقبولة الحرية في إدارة حملتهم الانتخابية طلباً لتأييد الناس لسياساتهم؟ هل تملك جميع الأحزاب الرئيسية فرصة معقولة لتوضيح سياساتها أو لإيصال رسالتها عبر وسائل الإعلام، وخاصة وسائل الإعلام المملوكة بواسطة الدولة أو الخاضعة لسيطرتها؟

— هل يمكن جعل إجراءات الاقتراع أكثر شفافية بطرق لا تتطفل على سرية الاقتراع؟ هل الأحزاب السياسية واعية لدورها في فحص ومراقبة المراحل المختلفة من عملية الاقتراع والدور الهام الذي يمكن أن تلعبه بهذه الوسيلة في ضمان نزاهتها؟

— هل تعكس القوانين الانتخابية أفضل ما في التطبيقات العملية في العالم من حيث الانفتاح والشفافية؟ هل هناك إجراءات فعالة لضمان عدم استخدام أموال حكومية بواسطة الحكومة لدعم حملتها الانتخابية؟

— ما هي الحدود الواقعية لمصروفات أي حزب سياسي، أثناء الحملة الانتخابية والأوقات الأخرى؟ هل هناك رقابة كافية على

داخيل ومصروفات الأحزاب السياسية؟

— إذا كان للمجتمع المدني أن يلعب دوراً في مراقبة الانتخابات وطنية وغيرها، من خلال جماعات مراقبة غير حزبية، فهل تسمح وأنين الانتخابات الحالية بذلك؟

— وأخيراً وليس آخراً، هل توفر العملية الانتخابية (مهما كانت يوبها وأياً كانت الفوائد التي يجنيها الحزب الحاكم من وجوده في السلطة) الوسيلة التي يستطيع بها الرأي العام التعبير عن نفسه طرق تؤدي إلى إحداث تغيير في الإدارة؟

الحكومة عندما يتم الطعن في قرارات الحكومة أمام المحاكم. ومع ازدياد أهمية القطاع الخاص في بلدان كثيرة، ومع انتقال التركيز في النشاط الحكومي من المشاركة المباشرة (من خلال مؤسسات مملوكة للدولة) إلى التنظيم والضبط (لنشاطات هي في أغلب الحالات

مخصصة)، فقد أصبح دور المحاكم أكثر أهمية. فقرارات الجهات الحكومية المنظمة أو الضابطة تؤثر تأثيراً مباشراً على مصالح القطاع الخاص التي يقومون بضبطها وتنظيمها، وبالتالي فإن القطاع الخاص سوف يتطلع الى المحاكم أو يلجأ إليها باستمرار من أجل حمايته من إساءة استعمال، أو الإفراط في استعمال، السلطات التنظيمية.

ومن حين لآخر، سوف يتوقع من المحاكم أن تذهب إلى

مدى أبعد، وأن تقوم فعلاً بمراجعة قانونية للقرارات التي يتم اتخاذها في القطاع الخاص نفسه، مع تطبيق مبادئ القانون الإداري عليها (والذي كان في السابق ينطبق على المؤسسات الرسمية فقط) عندما يكون لهذه القرارات تأثير كبير على المصلحة العامة (١).

ما هو القانون الإداري؟

بعبارة عامة، فإن القانون الإداري هو القانون الذي يحكم إدارة أعمال الحكومة. وهو يحكم كلا الحكومتين المركزية والمحلية، والهيئات الرسمية أثناء ممارستها أو مباشرتها لسلطاتها العامة النظامية وغيرها، أو عندما تقوم بتأدية واجباتها العامة.

وفي كلا بلدان القانون المدني وبلدان القانون العام في أوروبا، يُطلق على هذه الأنواع من الوظائف أحياناً إسم «وظائف القانون العام» لتمييزها عن «وظائف القانون الخاص» والتي تحكم العلاقات بين المواطنين الأفراد وبين بعض أشكال العلاقة مع الدولة. وعلى سبيل المثال، فإذا ما تعرض مواطن يعمل في مصنع مملوك للدولة لإصابة، فهو يستطيع أو هي تستطيع رفع دعوى باعتبارها «وظيفة القانون الخاص». لكن إذا ما أحس القاطنون من أبناء المنطقة بالقلق بسبب قرار بتوسيع مصنع مملوك للدولة نتيجة ما قد يحدث من تلوث بيئي، فإن قانونية القرار يمكن أن تتم إعادة النظر فيها بواسطة المحاكم باعتبارها «وظيفة القانون العام».

وبالنسبة لمراجعة القرارات الإدارية، فإن السؤال الرئيسي ليس هو ما إذا كان قرار معين «صحيح» وليس هو ما إذا كان القاضي سيأخذ قراراً مختلفاً فيما لو كان هو الوزير أو المسؤول. بل إن

مواجهة الفساد: عناصر نظام النزاهة الوطني

لأسئلة هي: ما هي السلطة أو السلطة التقديرية التي منحها القانون لمسؤول؟ وهل تم تجاوز هذه السلطة، أو هل تمت ممارستها بطريقة خالفة للقانون؟

وعلى سبيل المثال، ففي إنجلترا، أُعطي مجلس محلي السلطة لقانونية لتوفير أماكن لغسل الملابس حيث يستطيع الناس أن يأتوا غسل ملابسهم. لكن محكمة قررت أن هذه السلطة ليست واسعة بما كفي للسماح للسلطة المحلية بفتح خدمة غسل ملابس كاملة تعمل من أجل الربح (٢).

ويتألف حكم القانون في معظم البلدان من دساتير مكتوبة، والتي يتعين على الحكومات أن تعمل بموجبها. لكن من المحتمل أن يكون هناك توتر بين السياسيين الذين يهتمون عموماً بممارسة السلطة ومدّ نفوذهم وبين الدساتير التي يجب أن تسعى لاحتواء تلك السلطة من أجل حماية المواطن من التصرفات التعسفية.

ووسط هذا الصراع المحتدم توجد المحاكم ويطلب من المحاكم أن تقرّر ما إذا كان القرار محل النزاع قد اتخذ وفقاً للقانون. ويقابل هذا بالامتنعاض، والذي يكون شديداً أحياناً من قبل بعض السياسيين المنتخبين. فهم يرون أنفسهم بأنهم منتخبون بواسطة الشعب، وبأن أصواتهم (وسلطتهم) مستمدة من ممارسة إرادتهم السياسية. وعندما يجابهون بسلطة قضائية نقادة فإنهم يميلون لطرح هذا السؤال: ومن عيّنكم؟ وقد يكون الجواب هو أن الذي عينهم هم السياسيون المنتخبون.

مهما يكن، فإن دور المحاكم ليس هو فرض الآراء السياسية للأغلبية على الأقليات، بل هو حماية الأقليات ضد ممارسة ما يسميه البعض «طغيان الأغلبية». ربما أن الأغلبية في النظام السياسي لها الحق في اتخاذ القرار، لكن ذلك القرار يجب أن يكون متفقاً مع القانون.

إرساء مبادئ إدارة حكومية جيدة

يتوقع القانون من المسؤولين العامين ممارسة وظائفهم الإدارية بطريقة عادلة ومنصفة. ويبيّن دستور مالاوي لعام ١٩٩٤ بأن كل شخص له الحق في:

(أ) إجراء إداري قانوني ومنصف من حيث الإجراءات المتبعة، وله ما يبرره في ما يتعلق بالأسباب المقدمة عندما تكون حقوقه (أو حقوقها) وحياته وتوقعاته المشروعة ومصالحه قد تأثرت أو أنها مهددة، و

(ب) أن يتم تزويده كتابةً بالأسباب الداعية الى الإجراء الإداري عندما تكون حقوقه (أو حقوقها) وحياته، وتوقعاته المشروعة أو مصالحه قد تأثرت أو أنها مهددة، إذا كانت هذه المصالح معروفة. في مالاوي، فإن الحق في وجود إدارة حكومية جيدة جعل حقاً دستورياً وليس حقاً بموجب القانون العام فقط. كما أنها جعلت عرضة للمحاسبة بشكل واضح. ويتم إلزام المسؤولين بصورة لا ليس فيها بإيضاح الأسباب التي دعتهم للقيام بتصرفاتهم. وهذا المنطلب الأخير هو التدخل الى حكم جيد، فبدون إبداء الأسباب يصبح الطعن في القرارات أكثر صعوبة.

لكن عندما يتم ابداء الأسباب – وبموجب النموذج المالاوي يجب أن يتم ذلك – عندئذ يصبح من الممكن النظر في القضية. وتستطيع المحكمة فحص الأسباب المقدمة وتقرير ما إذا كانت

كافية من حيث المقترضات القانونية. ونظراً للتأثير العميق الذي يمكن أن تتركه القرارات الإدارية على قطاعات عريضة من المجتمع، لذلك من المهم جداً أن يعمل النظام الكلي على إخضاع القرارات الرسمية للمراجعة لمعرفة مدى مطابقتها للقانون عندما يشعر المواطنون بالظلم أو عندما يتأثرون

تأثراً شديداً بنتائجها.

وهكذا فإن

المسؤولين الحكوميين

– وبدون استثناء –

يجب أن يتدربوا

ويتعرفوا جيداً على

مبادئ الإدارة

الحكومية الجيدة.

والمثال الجيد على

المبادئ الهادية للقانون

الإداري يمكن أن

نجدّه في «بيان لوزاكا

لحكومة يسودها

القانون»، ١٩٩٢،

والذي حصل على

مصادقة وزراء العدل

في دول الكومنولث

عام ١٩٩٣، وعلى

مصادقة اللقاعات

المتتالية لكبار القضاة

في مناطق مختلفة.

وقد جاء في البيان ما

يلي:

السلطة الإدارية،

وعندما تمارس سلطة تقديرية، ينبغي عليها:

* أن تسعى فقط من أجل تحقيق الغايات التي مُنحت السلطة من أجلها.

* أن تعمل بلا محاباة وأن تتقيّد بالموضوعية والحياد، أخذه في اعتبارها فقط تلك العوامل التي تنطبق على قضية معينة.

* أن تتقيّد بمبدأ المساواة أمام القانون بواسطة تجنّب التمييز المحفّ.

* أن تحافظ على توازن تام بين النتائج المعاكسة التي يمكن أن يكون قرارها قد تركه على حقوق وحيات أو مصالح الأشخاص وبين الغرض الذي تسعى لتحقيقه.

* أن تتخذ القرارات ضمن مهلة زمنية معقولة تراعي القضايا المتنازع عليها، و

* أن تطبق أي إرشادات إدارية عامة والتي تحكم ممارسة السلطة التقديرية ينبغي توفيرها أو إرسالها (بطريقة ملائمة وإلى المدى الضروري)

إلى الشخص المعني، بناء على طلبه أو طلبها، سواء قبل أو بعد اتخاذ إجراء يتعلق بالشخص.

الإجراءات:

* توفر الإرشادات:

أي إرشادات إدارية عامة والتي تحكم ممارسة السلطة التقديرية ينبغي توفيرها أو إرسالها (بطريقة ملائمة وإلى المدى الضروري) إلى الشخص المعني، بناء على طلبه أو طلبها، سواء قبل أو بعد اتخاذ إجراء يتعلق بالشخص.

الفصل التاسع عشر

القانون الإداري

المراجعة القضائية للتصرفات

الرسمية

لقد تحقق الكثير من الخير والتقدم لأبناء الجنس البشري، بواسطة منع الأعمال الشريرة أكثر مما تحقق بواسطة الأعمال الخيرة.

(وليام ليون ماكينزي كينغ)

بعبارة بسيطة، فإن سيادة القانون تتطلب أن تعمل الحكومة ضمن حدود القانون، وأن يكون من حق المواطنين المظلومين الذين تضررت مصالحهم أن يتوجهوا إلى محكمة مستقلة لكي يحصلوا على حكم قضائي بشأن ما إذا كان عمل أو إجراء معين اتخذ بواسطة الدولة أو نيابة عنها قد تم وفقاً للقانون أم لا.

في هذه الحالات، تراجع المحكمة قراراً معيناً اتخذته أحد المسؤولين أو هيئة رسمية لتحدد ما إذا كان القرار يقع ضمن نطاق السلطة الممنوحة بواسطة القانون لصانع القرار. بكلمات أخرى، فإن المحكمة تحكم بشأن ما إذا كان القرار صحيحاً من جهة نظر قانونية.

وبعملهم هذا، فإن القضاة لا يجعلون اجتهادهم وحكمهم بديلاً عن اجتهاد وحكم الحكومة. إنهم ببساطة يقررون ما إذا كانت الحكومة أو المسؤولون قد تصرفوا في نطاق سلطتهم القانونية.

وهكذا، فإنّ القضاة لا «يحكمون» البلاد ولا «يحلون محلّ»

(١) لقد حدث ذلك فعلاً في مجال الرياضة، فقبل انتهاء نظام الحكم العنصري في جنوب إفريقيا، قرر مسؤولو لعبة الرجبي في نيوزيلندا إرسال فريق هذه اللعبة الى جنوب افريقيا بدون اعتبار للمقاطعة العالمية للاتصالات الرياضية مع النظام العنصري. وفي قضية شككت حداً فاصلاً في تاريخ القضاء، تم الاعتراض على القرار بواسطة اثنين من اللاعبين. وقد جادلوا بنجاح بأن المحاكم يجب أن تراجع قانونية القرارات، مطبقة مبادئ القانون الإداري على أساس أن مثل هذه الرحلة سيكون لها آثار سلبية واسعة النطاق على المكانة الدولية لنيوزيلندا. وقد تم الغاء الرحلة.

(٢) من أجل الحصول على نظرة عامة على دستور تايلندا الجديد انظروا جيمس إر. كلاين، ١٩٩٨، دستور مملكة تايلندا ١٩٩٧، برنامج عمل لديمقراطية تقوم على المشاركة.

حقّ الشخص في سماع أقواله:

عندما يتعلق الأمر بإجراء إداري عن ذلك النوع الذي يمكن أن يكون له تأثير معاكس على حقوقه أو حقوقها، وعلى حرياته ومصالحه أو حرياتهما ومصالحهما، فإنه ينبغي أن يكون من حقّ الشخص المعني أن يعرض الوقائع والحجج، وفي دعاوى ملامة، أن يقدّم البيّنة والتي ينبغي أن تؤخذ في الحساب بواسطة السلطة الإدارية، وفي دعاوى خاصة، ينبغي إبلاغ الشخص المعني في الوقت المناسب وبطريقة مناسبة، بهذه الحقوق.

* حق الوصول الى المعلومات:

بناءً على طلب الشخص المعني، ينبغي إطلاع ذلك الشخص، وقبل أن يتم اتخاذ إجراء إداري وبطريقة مناسبة على جميع العوامل المتعلقة باتخاذ ذلك الإجراء.

* بيان بالأسباب:

عندما يكون الإجراء الإداري من ذلك النوع الذي يؤثر سلباً على حقوق وحريات أو مصالح شخص ما، فينبغي إطلاع الشخص المعني على الأسباب الموجبة لاتخاذ الإجراء، إما بواسطة إيراد الأسباب في الإجراء نفسه أو، بناءً على الطلب، بواسطة إرسالها على نحو منفصل إلى الشخص المعني ضمن مهلة زمنية معقولة.

* الإشارة الى الوسائل التصحيحية:

عندما يُعطى الإجراء الإداري كتابة، وإذا كان يؤثر سلباً على حقوق وحريات ومصالح الشخص المعني، فينبغي أن يشير الى الوسائل التصحيحية المتوفرة للشخص وكذلك إلى المدد القانونية المقررة التي قد تكون هناك.

المراجعة

* أي إجراء يتم اتخاذه لدى ممارسة السلطة التقديرية ينبغي أن يخضع لمراجعة قضائية بواسطة محكمة أو أي هيئة مختصة، لكن هذا لا يستبعد إمكانية إجراء مراجعة تمهيدية بواسطة سلطة إدارية مفوضة بالفصل في قانونية الإجراء وفي موضوع الإجراء.

* عندما لا تكون هناك مدة قانونية مقررة لإتخاذ قرار ما لدى ممارسة سلطة تقديرية، وعندما لا تتخذ السلطة الإدارية قرارها ضمن مهلة زمنية معقولة، فإنّ تخلفها عن القيام بذلك ينبغي أن يكون مفتوحاً للمراجعة بواسطة سلطة مختصة.

* المحكمة أو أي هيئة مستقلة أخرى والتي تراقب ممارسة السلطة التقديرية ينبغي أن تتمتع بسلطات تمكنها من الحصول على المعلومات التي تراها ضرورية من أجل ممارسة وظائفها بطريقة مناسبة.

التطبيق

لدى تطبيق المتطلبات الضرورية لوجود إدارة حكومية فعّالة وجيدة، فإنّ المصالح المشروعة لأطراف ثالثة، والمصالح العامة الرئيسية، يجب أن تُعطى ما تستحقّه من أهمية. لكن عندما تجعل هذه المتطلبات من الضروري تعديل هذه المبادئ في حالات معيّنة أو في مجالات محدّدة من الإدارة الحكومية فيجب بذل كل جهد مستطاع من أجل التكيّف مع هذه المبادئ وتحقيق أعلى درجة ممكنة من الإنصاف.

(٤) يطلق المحامون على هذا اسم «رعيونة ويسبوري»، وذلك نسبة الى قضية مشهورة من قضايا القانون العام والتي قررت هذه النظرية، ١٩٤٨.

الأسباب التي تجعل قراراً معيناً مخالفاً للقانون

يمكن اعتبار قرار ما مخالفاً للقانون أو لا يتفق مع القانون في عدد من الحالات. على سبيل المثال، قد يعطي التشريع الوزير سلطة تقديرية واسعة جداً، لكن السؤال الذي يمكن أن يطرح نفسه هو ما إذا كان قد تمّ استعمال تلك السلطة حسب الأصول، وهل أدى استعمالها بطريقة أدت إلى تدعيم مقاصد وأغراض التشريع الذي أوجدها؟ وهل تم استعمال السلطة من أجل الغرض الذي منحت من أجله؟

ومهما بدا من اتساع السلطة التقديرية في المظهر الخارجي للتشريع، فإنّ المحاكم سوف تحاول أن تحدّ من استعمال السلطة التقديرية بحيث تعكس بشكل مناسب الغرض الذي وجدت من أجله.

في هذه الحالة، لا بدّ وأن تكون الأسئلة الصحيحة قد طرحت، ولا بدّ أن تكون الاستشارة، كلما كان ذلك ملائماً قد حدثت، ويجب ألا تكون الاعتبارات غير الموضوعية قد أدخلت في الحساب.

ويمكن أن ينشأ وضع أكثر إثارة للخلاف عندما يُطلب من المحكمة أن تبطل قراراً ما بسبب أنه «طائش». فالمحاكم تعلن عموماً بأن السلطات الإدارية يتوجب استعمالها «بشكل معقول» وليس هناك من يختلف معها في ذلك تقريباً. لكن في التطبيق العملي ترفض المحاكم بشكل عام التدخل على أساس «العقل»، وذلك ما لم يكن القرار مفرطاً في استخفافه بالمنطق السليم والمعايير الأدبية المقبولة (٤).

والتحدي الآخر الشائع للقرار الإداري هو «عدم سلامة الإجراءات». ويشتمل هذا عادة على الزعم بأن الناس الذين تأثروا بقرار معين لم يحصلوا على فرصة كافية أو عادلة لسماع أقوالهم. لكن ما الذي تعنيه بالضبط عبارة «سماع عادل»، سوف يعتمد على الظروف. ففي بعض الحالات، يكون السماع غير عادل أو المحاكمة غير عادلة إذا لم يتم الاحتفاظ بالمحامين أو إذا منعو من استجواب الشهود في جلسة علنية. على الجهة المقابلة، فإنّ السماع العادل أو المحاكمة العادلة ربما لا تعني أكثر من قيام السلطة بوضع إعلان تبليغ فيه الجمهور بأن اقتراحاً معيّناً هو قيد البحث الآن، وبأن أي بيانات أو أوضاع أو شكاوى مكتوبة سوف تؤخذ في الاعتبار.

ويمكن أن يكون القرار الإداري موضع شك واعتراض أيضاً بسبب كونه «مكبلاً»، أي عندما يتم اتخاذ القرار بشكل آلي، وبدون أدنى اعتبار للوقائع الاستثنائية للدعوى. وتدعم المحاكم دائماً - وأحياناً تعمل على تنفيذ - سياسة المساواة في المعاملة، مع معاملة القضايا المتشابهة بطريقة متشابهة.

لكن المساواة لا تلغي العدالة الطبيعية، والعدالة الطبيعية تقتضي بأن نعامل كل حالة على أساس وقائعها الموضوعية.

ويعتبر «التحيز» القانوني شكلاً شائعاً آخر من أشكال الطعن في ترتيب إداري ما، وهذا هو أيضاً حال «التوقع المشروع». وقد حدث مثال جيد على التوقع المشروع في بريطانيا. فقد ادّعت نقابة عمال، وبنجاح، بأنها تتمتع بتوقع مشروع نشأ عن عادة ظلت قائمة لزيد طويل، بأنّ تستشار في المستقبل، وذلك ما لم وإلى أن تُقدّم لها أسباب بشأن سحب هذا الحق، وأنه من حقها تقديم شكاوى ضد أي تغيير في الممارسة القائمة.

ويتطلب مفهوم «إساءة استعمال السلطة» من المحاكم أن تدلر إلى ما هو أبعد من الطرق التي تم بواسطتها التوصل الى قرار معين، وأن تدرس ما الذي يجب أن يكون عليه ذلك القرار فعلاً.

وهذا الاعتراض على القانون الإداري لا يحدث إلا في حالات نادرة جداً. وأحد الأمثلة على ذلك يتعلق بدافع ضرائب ادعى بأن سلطات الجباية أو الإيرادات أخبرتّه بأنه إذا ما سحب مطالب معينة خاصة بالحسم الضريبي، فإنّهم لن يتابعوا قضية أخرى ضده. وقررت المحكمة بأنه لو كان هناك اتفاقية حسب الأصول بهذا المعنى (وهي غير موجودة في هذه الحالة) فإنّ سلطات الإيرادات تكون قد أساءت استعمال السلطة فيما لو أعادت فتح القضية الأخرى (٥). بالإضافة الى ذلك، فإنّ مفهوم «التناسب» يعطى الآن أهمية أكبر كجزء لا يتجزأ من القرار الإداري. فقد كان القانون العام يميل الى التشديد على التصحيح والعلاج لا المبادئ، وكان القضاة يترددون في التعبير عن الأفكار الأساسية للإنصاف باعتبارها مبادئ أساسية من مبادئ القانون.

وبدلاً من ذلك، فإنّهم يختارون النظرة العملية. على كل حال، فإنّ الاتجاهات الحديثة تشير الى أن القضاة أصبحوا أكثر ميلاً للمغامرة وأنهم باتوا مستعدين للنظر في ما إذا كان قرار معين «لا يتناسب إطلاقاً» مع ما كان مطلوباً، أو مع ما كانت الحاجة تدعو اليه، وذلك كما حدث في حالة المجلس المحلي الذي حظر على فرد من الجمهور حضور أي من اجتماعات المجلس المحلي بسبب الطريقة التي تصرف بها في مختلف الاجتماعات الخاصة (٦).

إبداء الأسباب للقرارات الإدارية

المسؤولون الحكوميون ليسوا مكرهين عموماً بواسطة المحاكم على إبداء الأسباب لقراراتهم. لكن المحاكم تقرّر أحياناً بأن التشريع المتعلق بالموضوع يتطلب إبداء الأسباب، وفي أحيان أخرى يتم تضمين مطلب كهذا في القانون.

ويحدث هذا مثلاً عندما يُعطى شخص ما الحق في تقديم استئناف ضد قرار ما وبالتالي سيكون من حقه أن يعرف الأسباب الموجبة للقرار من أجل دعم طلب الاستئناف. وهناك أيضاً الخطر بأنه في غياب معلومات تفيد العكس، فإنّ المحكمة قد تستنتج بأنه ليس هناك في الواقع أسباب وجيهة لاتخاذ القرار، وأن القرار بالتالي لا مسوغ له.

ولكي يستطيع المسؤول الاعتراض على الاستنتاج أو القرار فإنّه يتعين عليه الدفاع عن قراره. وهكذا فإنّ تقديم أسباب للقرارات هو أمر مُستحسن وينبغي تشجيعه، وحتى إذا لم تكن هناك أي فائدة أخرى، فإنّ مجرد تسجيل الوقائع والأسباب لقرار معين يمكن أن يساعد المسؤول على رؤية الوضع بقدر أكبر من الوضوح.

على صانعي القرار أن يسألوا أنفسهم...

ليس من الممكن أن نواصل تكرار القول بأن «درهم وقاية خير من قنطار علاج». ففي كل مرة يتعيّن فيها على مسؤول أن يتخذ قراراً

(٥) أنظروا بريسبون ضد أي آر إس، ١٩٨٥.

(٦) أنظروا جيفري جوييل وأنطوني ليستر في «التناسب: لا هو بالجديد ولا بالخطر». نُشر في مجلة «اتجاهات جديدة في البورية القضائية: مشاكل قانونية معاصرة»، عدد خاص (ستيفنز أند صنز، لندن).

(٧) مأخوذة عن القاضي فوق ككتاف: بورية قضائية للقرارات الادارية، مكتب الوزارة، والادارة العامة، والذي استند هذا الفصل على الكثير مما جاء فيه.

فإنّ عليه أو عليها أن يسألوا أنفسهم سلسلة من الأسئلة، وإلا فإنّهم يخاطرون بأن يصطدموا بالقضاء من خلال عملية المراجعة الإدارية وهذه الأسئلة هي:

* هل أتمتع بالسلطة لعمل ما أريد عمله؟ أم أنني أتبنى تفسيراً معيّناً لسلطاتي القانونية بطريقة يتفق أن تكون ملزمة لي؟
* هل أستعمل سلطتي من أجل الغرض الذي أُعطيت من أجله؟
* هل أتصرف بموجب الأسباب الصحيحة؟ هل أخذت في الحساب كل المعلومات ذات الصلة بالموضوع واستبعدت كل الاعتبارات الخارجة عن الصدد؟

* إذا كان عليّ أن أعطي أسباباً لممارسة سلطتي، فهل هذه الأسباب صحيحة وهل ستصمد أمام استجواب أو فحص مستقل بواسطة أحد القضاة؟

* هل سأستمع وأتأمل في وجهات نظر الناس الذين من المحتمل أن يتأثروا بالقرار؟ وهل أطلعهم بشكل واف على الشيء المنوي عمله لضمان أن يكون لديهم فرصة عادلة لتقديم تشكيّاتهم إذا لم يوافقوا؟
* هل تركت وقتاً كافياً للمشاورات والتشكيّات؟

* هل عزمّت على القيام بشيء ما سلفاً أو أعطيت ذلك الإنطباع من دون النظر أو التفكير ملياً في الظروف المحيطة بقضية ما؟
* هل لي أو لأي شخص آخر له ضلع في صنع القرار أيّ تعارض في المصلحة والذي قد يجعل شخصاً ما يفترض وجود تحيز أو محاباة؟

* هل هناك أيّ سبب يجعل شخصاً ما يعتقد باتني قد لا أتصرف بنزاهة؟ هل جعلت أيّ شخص يفترض باتني سأتصرف على نحو مختلف عن الطريقة التي نعتزم الآن التصرف بها؟
* هل تم تفويض سلطة صنع القرار بطريقة خاطئة؟ هل ينبغي أن أسعى للحصول على استشارة قانونية حول هذه النقطة؟

* هل أنوي التصرف بطريقة قد تعتبرها المحكمة إساءة لاستعمال السلطة أو تعتبرها بشكل عام غير معقولة بحيث أنها قد تصدر حكماً ضدي؟ (٧)

إن مراجعة القانون الإداري هي عملية جوهرية لضمان أن يكون لجهود مكافحة الفساد تأثير على أعلى مستويات الفساد ضمن نظام الحكم. ولضمان ألا ترتطم جهود الإصلاح بجدار فعلي من الغموض القانوني.

والأهم من أي شيء آخر هو أن يشعر المواطن بأن القانون الإداري يدعم ويحمل على التقيّد بالشفافية والمساءلة من جانب جميع المسؤولين الحكوميين.

مؤشرات على فعالية المراجعة القضائية كأداة

لِلنِزَاهَةِ

* هل تملك المحاكم سلطة النظر في القضايا التي يدعي فيها مواطنون بأن القرارات الرسمية قد اتخذت خلافاً للقانون؟
* هل هذه الوسيلة التصحيحية مستخدمة؟
* هل لدى المواطنين ثقة باستقلال القضاء عندما يسمعون بمثل هذه القضايا؟

* هل هناك جهد واع من جانب المسؤولين بأن يتقيّدوا بالممارسة الإدارية الجيدة، وأن يتخّنوا قراراتهم بعدل وإنصاف (أي أن يحاولوا معرفة آراء الناس المتأثرين قبل اتخاذ القرارات، وإعطائهم

الفرصة للإعراب عن رأيهم، وأعطاء الآراء التي يعبرون عنها ما تستحقه من أهمية، وإبداء الأسباب لقراراتهم، والبقاء ضمن حدود السلطات أو الصلاحيات الممنوحة لهم بواسطة القانون ...الخ)؟

* هل القواعد والإجراءات ذات الصلة متاحة ببسر وسهولة لأعضاء الجمهور ؟

* هل أعضاء الجمهور واعون لحقوقهم؟

الفصل العشرون

أخلاقيات الوظيفة العامة.

مراقبة الممتلكات واختبار

النزاهة

إما أن تكون الحكومة نزيهة أو غير نزيهة، إذ ليس من الممكن أن تكون الحكومة نزيهة بعض الشيء فقط، وتصمد أي إدارة حكومية أو تسقط تبعا لنزاهة الحكومة. وأي تشكيك في نزاهة الحكومة يعني فقدان الحكومة ثقة الجمهور. وبدون ثقة الجمهور، لا تستطيع الديمقراطية أن تعمل، وعندئذ لا تعود هناك ديمقراطية، وبذلك صورة مخيفة.

(كاترين ديلز، وزيرة الداخلية، في خطاب لها امام المؤتمر السنوي لاتحاد السلطات المحلية الهولندية، يونيو/ حزيران، ١٩٩٢)

اصبح الاهتمام ينصب بصورة متزايدة على الحاجة إلى تعزيز، والمحافظة على، مستويات عالية من الأخلاق في القطاع العام. وهناك الآن، على المستوى العالمي تقريبا، شكوك دفيئة في بلدان كثيرة تحوم حول موظفي القطاع العام (سواء منهم الموظفون أو رؤسائهم من رجال السياسة) بأنهم يملأون جيوبهم على حساب عامة الشعب، وأصبحت الأصوات الداعية لمراقبة أرصدة وممتلكات كبار موظفي الدولة من صانعي القرار تتردد الآن في كل القارات.

- (١) انظروا "منظومة أخلاقية للقطاع الحكومي"، آب، ١٩٩٩، بواسطة لجنة الخدمات الحكومية، ولينغتون، نيوزيلندا.
- (٢) مثلاً توقعات الرسالة السنوية للجنة خدمات الدولة في نيوزلندا، والموجهة الى المدراء التنفيذيين والتي تم تضمينها في تقرير عام ٩٧/١٩٩٨ عن انجازات الدوائر الحكومية، بأن دوائر الدولة سيكون لها ميثاق يوضع وفق طلبات المتفاعلين من الخدمات، وسياسة حول تضارب المصالح. وتوقعت اللجنة على الاخص ان ترى دليلا على :
 - * ميثاق سلوك حسب طلبات الزبائن وينصب على طبيعة العمل.
 - * تطوير استراتيجيات تغرس وتقوي وتراقب السلوك الاخلاقي – مثلاً خطط تعالج قضايا النزاهة تظهر في بيانات تتناول المهمة والرؤيا والقيم، واستراتيجيات الموارد البشرية، وسياسات للمعلومات.
 - * مقاربات نظامية للتشاور مع الجمهور.
 - * قواعد توجيهية لاجراء العقود.
 - * عمليات للتعامل مع تضارب المصالح.
 - * تطوير فهم واضح للتعهدات القانونية والتنظيمية.
 - * تطوير فهم مشترك لما هو مقصود بعبارة المصلحة العامة في اطار المنظمة.
- (٣) فارغاس، مونيز، البرتغال: "ادارة الاخلاق والسلوك في الخدمة الحكومية" منظمة التعاون والتنمية، ١٩٩٥.

ومما يغذي هذه الشكوك ويؤججها، تلك الفضائح ذات المضامين الأخلاقية الخطيرة التي تتكشف كل يوم تقريبا، والتي تقع في البلدان المتقدمة بوتيرة لا تقل عنها في البلدان النامية.

في البلدان المتقدمة، تأتي الضغوط على الجهاز الحكومي من جهات مختلفة. فالخصخصة المتزايدة، والتخلي عن الوظائف التقليدية للحكومة، وانتقال المسؤولية، بما في ذلك المسؤولية المالية داخل دوائر حكومية، والضغوط المتزايدة من أجل الانفتاح، وازدياد رقابة وسائل الإعلام على القطاع العام، وتنامي النشاطات وراء الكواليس للحصول على عقود حكومية، والاستعداد المتزايد لدى عامة الناس لكي يتقدموا بالشكوى عندما تتدنى نوعية الخدمات – كل ذلك اسهم في زيادة الوعي بضرورة اتخاذ تدابير لتقوية القاعدة الأخلاقية التي يعمل الجهاز الحكومي على أساسها.

لقد جاءت الإصلاحات الأخيرة في الإدارة الحكومية، والتي اشتملت على انتقال اكبر للمسؤوليات إلى الموظفين الحكوميين، وعلى أشكال جديدة في تقديم الخدمات العامة، لتحدي القيم التقليدية للجهاز الحكومي. فمع وجود عدد اكبر من كبار الموظفين الذين يعملون بعقود، وبسبب التغييرات الأخرى في محيط الجهاز الحكومي، فإن الصفات الميزة للولاء يمكن أن تكون أكثر مراوغة. ربما لم تتغير المعايير الأخلاقية، لكن عند إدارة جهاز مدني حديث، نجد أن مجالات الاجتهاد قد اتسع نطاقها.(١)

أما في البلدان النامية، وفي البلدان التي تجتاز مرحلة انتقالية، نجد أن المشكلة اكبر بكثير. فالجهاز الحكومي يغلب عليه الفساد الوظيفي بشكل أساسي، وكان في اغلب الأحيان مشوبا بفساد عميق يشمل الجهاز بأكمله. لذلك فهناك ما يكفي من الأسباب لاتخاذ نهج متشد على الجبهة الأخلاقية، حتى بدون الضغوط الإضافية الناجمة عن محاولات تحديث إدارة حكومية لم تكن تعمل بصورة مرضية في ظل القواعد القديمة.(٢)

ومما يزيد القلق، في بلدان كثيرة، هو الشك المتزايد، والذي غالبا ما يفتقر لدليل جدي في أن المعايير الأخلاقية أخذة في التدهور. ويتغذى هذا الشك في البلدان المتقدمة على الأقل، بواسطة التغيير في الطريقة التي ينظر بها الناس إلى الإدارة الحكومية. فما كان يوما علاقة إدارية بحثة تحول الآن إلى علاقة تجارية: فقد اصبح ينظر إلى الإدارة الحكومية على أنها منتج ومزود لخدمات وبضائع معينة، فيما تحول المواطنون إلى مستهلكين. وبهذا يكون التركيز قد انصب على نواح مثل الفعالية، والمنتجات والنوعية، مبعدا ربما بذلك الانتباه عن أمور يصعب تقديرها وقياسها، مثل المواقف والقناعات.(٣)

علاوة على ذلك، فالموظفون الحكوميون يعيشون في عالم حقيقي، وبالتالي فإن المواقف المتغيرة في مجتمعاتهم، وخاصة التآرجح المتنامي بشأن ما هو السلوك المقبول، السلوك غير المقبول، من شأنها أن تجعل مهمة إدارة الناحية الأخلاقية أكثر صعوبة وأيضاً ضرورية.

لماذا انتهاج المدخل المبني على المعايير

الأخلاقية؟

يمكن أن تتعرض النزاهة للضغط بطرق مختلفة، لا تتبع فقط من الفساد المباشر، بل وأيضاً وفوق كل شيء من الاستخدام غير الصحيح للسلطة. و الاستخدام غير الصحيح للسلطة هو مفهوم

واسع، وهو يشتمل على الانحطاط والتفسخ وانهايار قواعد السلوك والذي يتصاعد ليصل إلى النصب والغش والفساد (٤) وهكذا فإن منع سوء السلوك هو عمل معقد مثله مثل ظاهرة سوء السلوك نفسها . ولكي نستطيع أن ننجح في التغلب على هذه الظاهرة، فإننا بحاجة إلى أنظمة متكاملة، ومنها أنظمة محكمة لإدارة الناحية الأخلاقية. وينطبق ذلك على القطاع العام مثلما ينطبق على القطاع الخاص.

ويفضل معظم الناس أن يكونوا أناسا مستقيمين ومحترمين لنزاهتهم الشخصية في نظر أنفسهم، وفي نظر أسرهم وأصدقائهم. فإذا كانت هذه الفرضية صحيحة، فإنها توفر لنا نقطة انطلاق نحو نظام لإدارة الأخلاق يكون بواسطة إحداث تأثير جدي على سوء السلوك الأخلاقي - أخذة في الاعتبار حقيقة أن التجاوزات يمكن أن تأتي نتيجة لسوء الفهم وسوء الإدارة، مثلما أنها يمكن أن تحدث نتيجة انتهاكات صارخة.

إن انتهاج مدخل مبني على المعايير الأخلاقية هو إجراء وقائي أساسا، وهو بذلك بالنالي أكثر فائدة من الاعتماد على العصا الغليظة لتطبيق القانون والملاحقة القضائية. ويجب تفصيل الإدارة الحكومية التي لديها دافع قوي للعمل على تلك التي تحمل في جو سيطر عليه الخوف والتوجس-حيث تؤدي أي ممارسة تلقائية، مهما كانت النوايا طيبة، إلى حدوث تحقيقات وربما إلى توبيخ.

ويمكن لمثل هذا النهج أيضا أن يتعامل بطريقة أكثر ملاءمة مع الوضع الذي يمكن أن يجد الموظفون الحكوميون أنفسهم فيه في بعض البلدان النامية، حيث المجتمعات التقليدية تتوقع من أولئك الذين يشغلون مناصب مهمة أن يستخدموها لخدمة مصالح الأسرة والقبيلة، بدلا من خدمة المصلحة الأوسع لعموم الشعب.

وقد اشار معلقان أفريقيان إلى أن الكثير من الأبحاث التي أجريت حول أسباب الفساد الإداري في قارتهم قد سلطت الضوء على ترسخ العادات والقيم التقليدية (الأقارب عادة) والتي تتعارض مع متطلبات البيروقراطيات الحديثة. وهما يلاحظان أن البيروقراطيين الأفارقة كثيرا ما يجدون أنفسهم في مواجهة مجموعتين مختلفتين من القيم (مثلما هو الحال في البلدان النامية الأخرى). ومع أن المسؤول الحكومي قد تلقى تدريبه وفق معايير المنظمات الحديثة، إلا أن وطأة التقاليد هي من الشدة بحيث أنه حتى عندما لا يجاهر البيروقراطي نفسه بايمانه بالقيم التقليدية، فإنه مع ذلك يخضع لضغوط متواصلة حتى يذعن لها. وعلى سبيل المثال فلكي يتفادى السياسسيون والموظفون المدنيون اتهام الناس لهم بالاحود، فإنهم يحيطون أنفسهم بأعضاء قبيلتهم وبأقاربهم. ويؤدي هذا الوضع إلى جعل بعض الموظفين يواجهون صعوبة في التكيف مع متطلبات البيروقراطية الحديثة بما عرف عنها من التزام بالقانون وعدم الاهتمام بتحقيق الأغراض الخاصة أو خدمة أشخاص بعينهم.(٥) ومن الواضح أن الطريقة القائمة على إبتاع نهج مبني على المعايير الأخلاقية هي الطريقة المناسبة.

ومن المهم أيضا أن يكون الميثاق الأخلاقي أيضا مفصلا على مقاس ظروف المجتمع الذي وضع لخدمته. ففي حين أنه قد يكون من المفهوم في البلدان المتقدمة أن تجري محاولة لمنع مسؤول حكومي من التدخل في نشاطات القطاع الخاص، إلا أن شيئا كهذا لا يتماشى مع واقع الحال إطلاقا في بعض البلدان النامية. ويعتبر نشاط

القطاع الخاص في بعض المجالات أمرا ضروريا عندما يكون إنجاز القطاع العام فيها منخفضا جداً. عندئذ يصبح التحدي هو كيف ندير بشكل فعال وضعاً يتدخل فيه المسؤولون الحكوميون بصورة متكررة في نشاطات القطاع الخاص.

وكما علق أحد الكتاب وهو يتحدث عن إفريقيا:

المواثيق الأخلاقية يجب أن توضع على نحو بحيث لا يتحول القادة إلى مبشرين معدمين ولا فقراء مثل فئران الكنيسة. وينبغي ألا تكون قاسية ويتعذر تنفيذها بحيث تخيف قادة المستقبل وتمنعهم من تولي أدوار قيادية.(٦)

وهذا يوصلنا إلى الصفة المميزة الرابعة، وهي عدم المشاركة. فالحكومة والموظفون لم يخطرأ في مناقشات فيها أخذ ورد حول أخلاقيات العمل. والقواعد التوجيهية التي تم إرساؤها لم تكن موضع مناقشة بين الطرفين. وبعبارة أخرى لم يكن هناك تبادل للآراء مع الناس المعنيين بالأمر مباشرة. وأخيرا نأتي إلى الإستغلال التحزبي. فالسلوك الأخلاقي لا يقتصر على مهنة معينة أو على قطاع معين من الحكومة. بل إنه في نظر الرأي العام منتشر في كل مكان ويلوث كل قطاعات الحكومة وكل الأحزاب. وكان من الواضح دائما أن المجتمع الحكومي لا ينقسم بين موظفين وأحزاب غير قابلين للفساد وآخرين فاسدين. ولهذا السبب فإن السياسسيين من كل الألوان حاولوا دائما استخدام تهمة الفساد كسلاح رئيسي في المعارك الانتخابية. لذلك، فإن أخلاقيات الموظفين وكبار المسؤولين ظلت دائما توفر وقودا للتنافسات السياسية، حيث استخدمت أولا بواسطة المعارضة ضد الحكومة ثم العكس بالعكس. إن حقيقة أنه خلال خمس سنوات كان هناك خمسة قوانين منفصلة لتعارض المصالح يعبر عن الوضع أبلغ تعبير.

(فانغاس مونيز، سكرتير الحكومة في البرتغال، في "إدارة الأخلاق والسلوك في جهاز الخدمة الحكومية")

الأخلاقي. ومن أجل دعم هذه المواقف الحكومية، تم تطوير مجموعة من المبادئ بواسطة منظمة التعاون والتنمية لمساعدة البلدان في إعادة النظر في المؤسسات والأنظمة والآليات التي تستخدمها لتحسين أخلاقيات الجهاز الحكومي.(٧)

ويمكن تكييف هذه المبادئ لتلائم الظروف الخاصة لكل بلد، وتستطيع البلدان أن تبنتدع وسائل لإقامة توازن بين العناصر الخاصة بالطموحات، وتلك الخاصة بالامتثال بهذه المبادئ، بحيث يتوصل إلى إطار فعال يلائم ظروفهم الخاصة. وبطبيعة الحال، فإن المبادئ ليست كافية بحد ذاتها لكنها توفر الوسيلة لدمج الإدارة الأخلاقية في المحيط الأوسع للإدارة الحكومية.

١- المعايير الأخلاقية للإدارة الحكومية يجب أن تكون واضحة

إن الموظفين الحكوميون بحاجة لمعرفة المعايير والمبادئ الأساسية التي يتوقع منهم أن يطبقوها على عملهم، ومعرفة أين تقع حدود السلوك المقبول. ويمكن لبيان موجز، ويتم تعميمه جيدا، ويكون مشتملا على المبادئ والمعايير الأخلاقية المركزية التي توجه عمل الجهاز الحكومي على سبيل المثال، على شكل ميثاق للسلوك أن يحقق الغاية المنشودة عن طريق خلق فهم مشترك داخل الحكومة وعلى نطاق المجتمع الأوسع.

تعليق(٨): التأكيد هنا على بيانات مبادئ عامة. إذ يجب ألا يكون البيان مفصلا ولا أن يكون شبيها بالقوانين، ولا أن يكون ببساطة على شكل قائمة بالمنوعات والقيود. بل يجب أن تكون القيم المركزية هي بؤرة الاهتمام. فهذه قيم أسمى من قيم الحد الأدنى الواردة في قانون العقوبات مثلا. إذ يوجد هنا مجال للأمانى والطموحات. وسوف يتم التطرق لاحقا إلى مواثيق السلوك وذلك في سياق الحديث عن القطاع الخاص في الفصل الذي يحمل عنوان "قطاع الشركات الخاصة".

٢- ينبغي تكييف المعايير الأخلاقية في إطار قانوني

إن الإطار القانوني هو الأساس الذي يتم عبره إصبال أساسيات الحد الأدنى من المعايير ومبادئ السلوك الإنزامية لكل موظف حكومي. فالقوانين والأنظمة يمكن أن تنص على القيم الأساسية للخدمة العامة، وينبغي أن توفر الإطار للتوجيه والتحقيق والإجراءات التأديبية والملاحقة القانونية.

تعليق: هذا نقيض ما ورد في الفقرة أعلاه. وعندما يتم وضع التشريعات، فإن النواحي التي تعبر عن الطموحات في الميثاق الأخلاقي يجب تضمينها في نص التشريعات بهدف تعزيز القيم التي تجري حمايتها بواسطة القوانين والأنظمة اللاحقة.

٣- الإرشاد الأخلاقي ينبغي أن يكون متاحا للموظفين الحكوميين.

ينبغي أن يسهم الاتصال الاجتماعي بين الموظفين في تنمية ملكة التمييز والمهارات الضرورية التي تمكن الموظفين الحكوميين من تطبيق المبادئ الأخلاقية في ظروف واقعية. وتساعد على نشوء وعي أخلاقي ويستطيع أن ينمي مهارات رئيسية للتحليل الأخلاقي والتمييز بين الخير والشر. وبإمكان النصيحة الموضوعية أن تساعد في إيجاد مناخ يكون فيه الموظفون الحكوميون أكثر استعداداً لمواجهة وحل التوترات والمشاكل الأخلاقية. وينبغي توفير الإرشاد وآليات للاستشارة الداخلية لمساعدة الموظفين الحكوميين على تطبيق المعايير الأخلاقية الأساسية في مكان العمل.

(٧) تحسين السلوك الأخلاقي في الخدمة الحكومية: مبادئ لإدارة الاخلاق في الخدمة الحكومية. توصية مجلس منظمة التعاون ٢٣ نيسان، ١٩٩٨.

(٨) التعليقات تم اقامها بواسطة المؤلف ولا تشكل جزءا من النص.

تعليق: إن وجود ميثاق أخلاقي بدون معلم أو مستشار هو أشبه ما يكون بقارب لا دفة له، وينجرف مع التيار في بحر هائج. فالموظفون الحكوميون بحاجة لأن يعرفوا أين ومن أين يحصلون على المشورة المناسبة عندما يواجهون مصاعب. وينبغي أن يكون هؤلاء أشخاصا يستطيع الموظفون أن يتقوا بهم وأن يبوحوا لهم بمكنونات أنفسهم.

٤- ينبغي أن يعرف الموظفون الحكوميون حقوقهم وواجباتهم عندما يكشفون عن المخالفات

الموظفون الحكوميون بحاجة لأن يعرفوا ما هي حقوقهم وواجباتهم وهم يقومون بالكشف عن مخالفات فعلية أو مشكوك فيها ضمن الجهاز الحكومي. وينبغي أن تكون هناك أحكام وإجراءات واضحة يتعين على المسؤولين اتباعها، وتسلسل رسمي للمسؤولية. ويتوجب أيضا أن يعرف الموظفون الحكوميون ما هي الحماية المتيسرة لهم في حال قيامهم بالكشف عن المخالفات.

تعليق: إحدى القيم المركزية في الجهاز الحكومي هي الالتزام بالقانون وسيادة القانون. هذه قيمة أسمى من أي واجب تجاه الرؤساء أو الزملاء أو الرؤوسين، وأكثر أهمية من أي مطالبة بالولاء من قبل الحزب السياسي الحاكم.

ونسقوم لاحقا بمناقشة موضوع (نفخ الصفارة) وذلك في الفصل الذي يحمل عنوان "إعطاء المواطنين صوتاً". والحقيقة أنه يجب ألا تبرز الحاجة أبدا، الا في حالات استثنائية جدا، لأن يجد الموظف نفسه مضطرا للذهاب إلى خارج النظام من أجل ان يلفت الانتباه إلى حدوث مخالفات. وقد أصبح هذا أيضا من المجالات التي أصبح القطاع الخاص يظهر اهتماماً متزايداً به. فمع أن كبار المدراء كانوا في السابق يفضلون ألا يعرفوا عن المشاكل، إلا أن المدراء التقدميين في هذه الأيام توافقون لضمان أن يشعر مساعدهم بالراحة وهم يعبرون عما يقلقهم، ذلك من أجل إرجاع الأمور إلى نصابها الصحيح، وتصحيح الانطباعات الخاطئة.

لذلك من المهم أن تكون القنوات الرسمية التي تتلقى الشكاوي أهلا للثقة ويركن إليها (وذلك حتى يستخدمها الموظفون بون الشعور بأنهم قد يكونون معرضين لإجراءات انتقامية من قبل من هم أعلى منهم الذين في نفس الطرف المبلغ عنه) وان تكون فعالة (وذلك حتى يستخدمها الموظفون وهم على ثقة بأن شكاواهم سوف تؤخذ على محمل الجد، وإلا يكون مصيرها الإهمال فقط).

٥- الالتزام السياسي بالأخلاق من شأنه أن يعزز السلوك الأخلاقي للموظفين الحكوميين .

يتحمل القادة السياسيون مسؤولية الحفاظ على مستوى عال من أداب السلوك وهم يؤدون واجباتهم الرسمية. ويظهر التزامهم عندما يكونون قدوة للآخرين ومن خلال قيامهم بالعمل المتاح على المستوى السياسي فقط مثل وضع ترتيبات تشريعية ودستورية تعزز السلوك الأخلاقي وتفرض عقوبات على كل من يرتكب المخالفات، وذلك عن طريق توفير الدعم والموارد للنشاطات المتعلقة بالأخلاق في كل مناحي الحكومة، وعن طريق تجنب استغلال القواعد والقوانين

منظمات الجهاز الحكومي هي شيء مختلف تختلف المنظمة في الجهاز الحكومي عن معظم المؤسسات الأخرى من حيث أن الثقة العامة بالحكومة قد تركز على حسن أدائها ونزاهتها. وهي شيء خاص لأن المسؤولين الحكوميين موكلون بإدارة المال العام والموارد العامة، ويمكن أن يعملوا كمدافعين عن دستورية واستقامة الحكم (مقدمة سلسلة كتب: دليل المبادئ والإعراف والممارسة)

(٤) جوهان ماس، هولندا: إدارة الاخلاق والسلوك في الخدمة الحكومية"، منظمة التعاون والتنمية، ١٩٩٥.

(٥) الاحتيال والفساد: تجارب بلدان افريقية أخرى، ورقة عمل اعدها "ان ميمبيري وسي. روكوبو" من معهد زيمبابوي للإدارة الحكومية وإدارة المؤسسات، ١٩٩٢.

(٦) سي. انش. ام. بارلو، المواثيق الاخلاقية للادارات الافريقية "طبيعتها، مضمونها، وأوجه القصور والتحسينات المطلوبة"، في "الأخلاق والمحاسبة في الخدمة الحكومية (الافريقية) : بقلم صادق رشيد ودبلي اولو (اللجنة الاقتصادية لافريقيا التابعة للأمم المتحدة والجمعية الافريقية للإدارة الحكومية وإدارة المؤسسات)، ١٩٩٢، ص. ٢٧٠.

والسلوك في علاقاتهم المهنية مع القادة السياسيين، والموظفين الحكوميين والمواطنين.

تطبيق: يعكس هذا المبدأ، فيما يتعلق بالمدراء، المخاوف نفسها التي يشتمل عليها المبدأ السابق.

٩- ينبغي أن تشجع سياسات وإجراءات وممارسات الإدارة السلوك الأخلاقي

ينبغي أن تبرهن السياسات والممارسات الإدارية على التزام الدائرة الحكومية بالمعايير الأخلاقية إذ لا يكفي أن يكون لدى الحكومات هياكل تقوم فقط على الالتزام الرسمي بالقوانين، أو التي تطلب من الموظف الامتثال للأنظمة والقوانين لا أكثر. فأنظمة الامتثال وحدها يمكن أن تؤدي بشكل غير مقصود إلى تشجيع بعض الموظفين الحكوميين على الوقوف ببساطة على حافة إساءة التصرف وهم يؤدون واجباتهم الوظيفية، على أساس أنهم إذا لم ينتهكوا القانون فإنهم يتصرفون بطريقة أخلاقية. وينبغي ألا تكتفي السياسة الحكومية بوضع معايير الحد الأدنى، لعمل وتصرف المسؤول الحكومي، تتسامح معه إذا ما تجاوزها فقط، بل عليها أيضاً أن تقصص بوضوح عن مجموعة من القيم الخاصة بالجهاز الحكومي والتي ينبغي على المستخدمين أن يطمحوا إليها.

تطبيق: هذا المبدأ يشدد على أهمية جوانب السلوك الأخلاقي التي تشتمل على الأمان والتطلعات المستقبلية، وعلى الحاجة لتجنب النهج القائم على طلب الحد الأدنى والالتزام الرسمي بالقانون والذي يعني بأن كل ما هو ليس ممنوعاً صراحة فهو مرغوب به خفية.

١٠- ظروف الجهاز الحكومي وإدارة الموارد البشرية ينبغي أن تشجع السلوك الأخلاقي.

إن ظروف الاستخدام في الجهاز الحكومي، مثل احتمالات التقدم في الوظيفة، والتطور الشخصي، والمكافأة الملائمة، وسياسات إدارة الموارد البشرية ينبغي أن تخلق مناخاً مؤثراً للتصرف الأخلاقي. كما أن استخدام المبادئ الأساسية، مثل الجدارة، بشكل مستمر وثابت في العملية اليومية الخاصة بالتوظيف والترقية، من شأنه أن يساعد على تفعيل النزاهة في الجهاز الحكومي.

تطبيق: يمكن تعزيز السلوك الأخلاقي، تماماً مثلما أن السلوك اللاأخلاقي يمكن أن يكون معدياً. لذلك فإذا ما كان هناك محاباة ومحسوبية وتطبيق انتقائي للقوانين، فمن الممكن أن نتوقع بأن معايير الجميع ستكون عرضة للضغط.

١١- يجب أن يكون هناك آليات المحاسبة كافية داخل الجهاز الحكومي.

ينبغي أن يكون الموظفون الحكوميون مسؤولين عن أعمالهم أمام رؤسائهم، وعلى نطاق أوسع، أمام عامة الشعب. وينبغي أن تركز المحاسبة على مدى الامتثال للقوانين والمبادئ الأخلاقية وعلى تحقيق النتائج. ويمكن أن تتوفر آليات المحاسبة ضمن كل دائرة ثم على نطاق الحكومة، أو يمكن توفيرها بواسطة المجتمع المدني. والآليات التي تشجع المحاسبة يمكن تعميمها بحيث توفر ضوابط ملائمة في حين تسمح بوجود إدارة مرنة على نحو مناسب.

تطبيق: يزدهر الفساد وانعدام الكفاءة في بيئة خالية من المحاسبة. وفي هذا الخصوص، فإن مكتب مراقب المحتسب يمكن أن يلعب دوراً فعالاً.

١٢- ينبغي أن تكون هناك إجراءات وعقوبات ملائمة للتعامل مع إساءة التصرف

إن الآليات المتعلقة بالكشف عن، والتحقيق المستقل في الإختلالات مثل الفساد، هي جزء ضروري من البنية الأخلاقية. ومن الضروري

أن تكون هناك إجراءات موثوق بها وموارد من أجل المراقبة، والتبليغ عن التحقيق في انتهاكات قواعد الخدمة المدنية، وأن تكون هناك عقوبات إدارية وتأديبية مناسبة من أجل ردع سوء التصرف. وينبغي على المدراء أن يمارسوا حصانة مناسبة في استخدامهم لهذه الآليات عندما تدعو الحاجة لاتخاذ عمل ما.

تطبيق: يقتضي الأمر أن تكون الآليات عادلة وجديرة بالثقة. وينبغي أن تحمي البريء والساذج، مثلما ينبغي أن تكشف عن المذنب وتعلن عنه. وينبغي أن تكون العقوبات، عندما تكون قابلة للتطبيق، متناسبة مع حجم المخالفة، وأن يتم تطبيقها بلا هوادة. إن نظام العقوبات الذي تعثر به العيوب، ولا يحظى بثقة الموظفين، يضعف من مكانة الجهود الرامية لرفع سوية وحماية المعايير الأخلاقية عموماً.

تبني موثيق للسلوك في القطاع العام

تلعب موثيق السلوك في القطاع العام، وكذلك في القطاع الخاص وقطاع المهن الحرة، دوراً متزايداً الأهمية في تطوير أنظمة نزاهة وطنية. أنها توفر طريقة يمكن بواسطتها تطوير استراتيجيات وقائية (٩) ومن الواضح أنه إذا ما تصرف المسؤولون بطريقة سليمة وبفهم منذ البداية، فإنه يمكن خفض أي مشاكل تواجهها إلى الحد الأدنى.

لكن، وكما لاحظنا، فإن موثيق القطاع العام غالباً ما تتم صياغتها في الأعلى، أي بواسطة كبار المسؤولين الحكوميين أو المدراء، ثم يتم تحويلها إلى من هم أدنى مرتبة من الموظفين. وأنه لأمر نادر جداً أن يشارك الموظفون من جميع المستويات وينشط في إعداد الميثاق. وتكون النتيجة ليس فقط أن الميثاق يفشل في أن يعكس بشكل مناسب أوضاع وتطلعات الموظفين على كل المستويات، بل إن الجميع يتنصلون منه أيضاً. ويمكن القول بأن الطريقة التي يتم بواسطتها إعداد الميثاق لا تقل أهمية عن الميثاق نفسه.

ومن المهم أيضاً أن يكون الميثاق متطوعاً نحو المستقبل من حيث النبرة، على الأقل جزئياً، بدلاً من أن يكون ببساطة عبارة عن قائمة طويلة من المحرمات، والهدف من ذلك هو إعطاؤه طابعاً إيجابياً، وذلك بدلاً من المظهر المنفر للأنظمة الجنائية. وما إن يتم الانتهاء من وضع الميثاق الأخلاقي، حتى يعتبر الكثيرون أن العملية قاربت على الانتهاء. ولكن، ومن أجل أن تكون الموثيق فعالة، يتوجب تعميمها داخل الدوائر، وعلى كل من يهتمهم الأمر في الخارج بما في ذلك عامة الناس)، وذلك حتى يكون الجميع على علم بمحتوياته. وعلاوة على ذلك، يجب أن يكون هناك تدريب دوري، عن طريق عقد لقاءات

(٩) موثيق السلوك يمكن أن تغطي مثلاً الوزراء، البرلمانيين، كل قطاع الموظفين الحكوميين، الدوائر والوزارات كل على حدة، ومهنة معينة ضمن الإدارة الحكومية. وهناك أمثلة على الموثيق في فصل أفضل التطبيقات من نسخة الانترنت من هذا الكتاب. وقد تم بحث موثيق السلوك أيضاً في الفصل الذي يحمل عنوان: قطاع الشركات الخاصة. (١٠) هذا الوصف مأخوذ من ستينوارت غيلمان، حكومة الولايات المتحدة الفدرالية: إدارة الاخلاق والسلوك في الجهاز الحكومي، كانون الأول ١٩٩٥.

(١١) تأسس المكتب بموجب قانون الاخلاق في الحكومة لعام ١٩٧٨ وذلك كمكتب ضمن مكتب إدارة شؤون الموظفين. وقد تم رفع منزلته في عام ١٩٨٩. عندما أقام الكونغرس "مكتب الاخلاقيات الحكومية" كدائرة منفصلة ضمن السلطة التنفيذية. ويدير هذا المكتب بواسطة مدير يعينه الرئيس، بناء على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ. لفترة خمس سنوات. ويوجد الوصف الكامل لهيكل المكتب، بما في ذلك معايير السلوك، ومبادئ المخطط التنظيمي لمكتب الاخلاقيات الحكومية، وأوصاف وصيغ نظام الإفصاح المالي، والرسائل والذكرات الاستشارية غير الرسمية، والمواد التدريبية والتشريعات الاخلاقية ذات الصلة، توجد كلها على الانترنت على موقع www/usoge.gov.

من حين لآخر بين مجموعات من المسؤولين لكي يتدارسوا المعضلات المنبثقة من واقع الحياة.

كما أن تفسير الميثاق مهم أيضاً. فمن الضروري أن يحمي الميثاق الموظفين الذين يمثلون له. ولهذا السبب فإن أي ميثاق فعال لا بد وأن يعين مصدر النصح والتوجيه لأولئك الموظفين الذين يجدون صعوبة في تحديد موقفهم من إحدى القضايا. وحتى وإن تبين أن النصيحة المقدمة للمسؤول فهمت بطريقة خاطئة، وذلك في حالة ما إذا كانت الحقائق المتصلة بالموضوع قد تم الكشف عنها بالكامل وجرى الأخذ بالنصيحة، فيجب اعتبار هذا المسؤول غير ملأ.

" مكتب الأخلاقيات الحكومية" - نهج

الولايات المتحدة (١٠)

من أجل أن يكون تطوير الأخلاقيات الرسمية والتدريب عليها فعالاً، يتوجب إسناد هذه المسؤولية ككل، وبشكل واضح، إلى دائرة معينة من دوائر حكومية. وغالباً ما يتم إسناد هذه المهمة إلى وزارة التنمية الإدارية.

لكن وفي معرض تجربة جديدة (وفي أعقاب فضيحة ووترغيت) أنشأت الولايات المتحدة في عام ١٩٧٨ "مكتب الأخلاقيات الحكومية" (١١) ويوفر هذا المكتب القيادة والتوجيه للبرنامج الأخلاقي في السلطة التنفيذية. وهذا النظام وهو نظام لا مركزي، حيث تتولى كل وزارة أو دائرة مسؤولية إدارة البرنامج الأخلاقي الخاص بها. وهذه المسؤولية منطوية برئيس كل دائرة، والذي يقوم بدوره بتعيين مسؤول خاص يتولى متابعة الناحية الأخلاقية في الدائرة يوماً فيوم وإدارة البرنامج الأخلاقي.

وأصدر "مكتب الأخلاقيات الحكومية" منظومة من معايير السلوك الأخلاقي لموظفي الفرع التنفيذي، والتي تنطبق على جميع الموظفين والمستخدمين في وزارات ودوائر الفرع التنفيذي. وتشمل هذه الأنظمة على بيان أربعة عشر مبدأ عاماً، والتي يفترض أن توجه سلوك الموظفين الفدراليين. والفكرة الأساسية في هذه المبادئ هو مفهوم أن الموظف الحكومي هو الشخص المؤتمن على مصالح الناس. فالموظفون الفدراليون يجب أن يكونوا متجردين وغير منحازين في أفعالهم، ولا يستخدموا الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة. وتشمل هذه الأنظمة أيضاً على معايير محددة تقدم إرشادات تفصيلية في عدد من المجالات: الهدايا من مصادر خارجية، الهدايا بين الموظفين، المصالح المالية المتعارضة، الانحياز، السعي للحصول على وظيفة، إساءة استعمال المنصب والنشاطات الخارجية. ويجري فرض الأحكام عبر الإجراءات التأديبية والدعوى القضائية العادية.

كما طبق المكتب أنظمة متسعة للإفصاح المالي. هذه الأنظمة، العلنية منها والسرية، يتم تطبيقها في كل الدوائر وهي تخضع لمراجعة دورية من قبل "مكتب الأخلاقيات الحكومية". ويحتفظ المكتب بصلات وثيقة مع المسؤولين الأخلاقيين الذين يعملون في كل الدوائر التابعة للفرع التنفيذي، وذلك من خلال نظام مسؤولي الشعب.

ويوجد لدى كل مسؤول شعبية ملف خاص عن الدوائر التي يخدمها من خلال تزويدها بالمعلومات والمشورة وبما لديه من برامج للمساعدة. كما يقوم مكتب الأخلاقيات الحكومية وبشكل منتظم بتطبيق البرامج الأخلاقية للدوائر، ويتقدم بتوصيات مناسبة لتحسين أنظمة الكشف المالي، وأنظمة النصح والمشورة، والتدريب وغيرها من الأمور المتعلقة بالبرنامج.

كما يقوم المكتب بانتظام بعقد حلقات دراسية تدريبية للمسؤولين عن إدارة البرنامج الأخلاقي في العاصمة واشنطن، وفي مدن أخرى في كل أنحاء الولايات المتحدة. وأنشأ المكتب مركزاً للمعلومات الأخلاقية، يعمل على توفير المواد التعليمية لكل الدوائر التابعة للفرع التنفيذي. ويقوم بإصدار نشرة ويعقد مؤتمراً أخلاقياً سنوياً من أجل تبادل المعلومات ومناقشة كيفية بناء مجتمع أخلاقي قوي. وتقوم لوحة إلكترونية البيانات بتوفير فيض من المعلومات للمجتمع الأخلاقي بطريقة سريعة وسهلة ومباشرة.

في الوقت نفسه، تستطيع كل دائرة من الدوائر أن توفر للسلطة التنفيذية معايير واسعة المدى وقواعد قليلة، تسمح بتلبية الحاجات المحددة للدائرة الحكومية. والمجالات التي يتم تناولها في الملاحق الإضافية تشتمل على المصالح المالية المحظورة، والنشاطات الخارجية المحظورة والموافقة المسبقة على النشاطات الخارجية.

وفي السنوات الأخيرة، حذا عدد من الدول حذو الولايات المتحدة، بما في ذلك الأرجنتين وجنوب إفريقيا.

نهج منطقة كوينزلاند^(١٢)

يؤكد قانون الخدمة المدنية في كوينزلاند على التوقعات التقليدية لوزراء الولاية، وهي أن يكون الموظفون المدنيون المحترفون المهنيون غير مسيسين، وأن يكونوا متجاوبين مع الحكومة القائمة، وحساسين إزاء برنامجها السياسي وأهدافه. وكان قد تم تبني قرار لتقوية أوجه "الخدمة المهنية" الخاصة بالتوظيف في الجهاز الحكومي، وهو مدعم بنصوص القانون المتعلقة بالتوظيف والانتشار والاستئناف.

وعلى نحو منفصل، نجد أن منظومة القيم التي تعرف نزاهة القطاع العام-المهنية، الأخلاقية، السلوك اللامبالي في الوظيفة، وخدمة المجتمع قد تم تعريفها في قانون أخلاقيات القطاع العام، الذي أقر عام ١٩٩٤.

وتعتبر كوينزلاند المنطقة الوحيدة في استراليا، وإحدى مناطق قليلة في العالم، التي تقوم تشريع مخصص للسلوك الأخلاقي في الإدارة الحكومية. ويعتبر "قانون أخلاقيات القطاع العام" ونظيره "قانون حماية نافخي الصفارة" يعتبران أول مثالين في استراليا على تشريعات مخصصة للأخلاق والتي تهدف إلى ضمان مستويات مهنية عالية في القطاع العام بواسطة الطلب إلى المدراء التنفيذيين في الدوائر الحكومية بأن يطوروا مواثيق أخلاقية، وأن يجعلوها في متناول الموظفين والجمهور، وأن يشجعوا في التدريب، وأن يضمنوا التقرير السنوي للدائرة بياناً عن التطبيق. ويعترف التشريع بوضوح بضرورة أن تكون الإدارة الحكومية أخلاقية، ومهنية، ومعرضة للمحاسبة^(١٣).

وبين قانون أخلاقيات القطاع العام بوضوح مجموعة من التوقعات المهنية والقيم "الاشتراكية" والتي ظلت في كوينزلاند مجرد موضوع من مواضيع العرف والعادة فقط. وقد جاء القانونان بمثابة استجابة لطلب واضح من الموظفين والمدبرين بأن يكون هناك يقين أكبر بشأن ما هو متوقع منهم في مكان العمل. وقد جاء هذا الطلب بفعل الهموم اليومية المتعلقة بالعدالة والانصاف، والاستجابة، والنزاهة، ونتيجة توقعات المجتمع بأن يتم التصدي للمخالفات الرسمية من خلال النظام نفسه.

قانون أخلاقيات القطاع العام لعام ١٩٩٤ (كوينزلاند)

يعلن القانون، كما تم إقراره، خمسة مبادئ لتكون أساس "الواجبات الأخلاقية"، والتي أوردها القانون بالتفصيل، وطلب أن تكون الأساس لمواثيق أخلاقية خاصة بالدوائر الحكومية والتي يتعين على كل دائرة من دوائر القطاع العام أن تقوم بتطويرها، بالتشاور

مع الموظفين المعنيين وممثلي المجتمع صاحب العلاقة.

أما منظومة القيم فهي:

* احترام القانون ونظام الحكومة (البرلماني).

* إحترام الأشخاص.

* النزاهة.

* الاجتهاد.

* الاقتصاد والفعالية^(١٤).

وقد تم التعبير عن واجب النزاهة بالعبارات التالية:

النزاهة:

اعترافاً وإقراراً منا بأن الوظيفة العامة تشتمل على ثقة الناس، يتعين على المسؤول الحكومي أن يسعى:

أ- الحفاظ على وتعزيز ثقة الناس بنزاهة الإدارة الحكومية.

ب- والعمل على تعزيز المصلحة العامة للمجتمع الذي يخدمه، ونظراً لاحترامه لذلك "الواجب" يتعين على المسؤول الحكومي:

أ- ألا يستخدم سلطاته الرسمية أو منصبه بطريقة غير صحيحة، أو أن يسمح باستخدامها بطريقة غير صحيحة.

ب- أن يضمن بأنه في حال نشوء أي تعارض بين المصالح الشخصية للمسؤول وبين واجباته الرسمية أن يتم حله لصالح المصلحة العامة.

ج- يتعين عليه أن يكشف عن الاحتيال والفساد وسوء الإدارة في حال اطلاع المسؤول عليها^(١٥).

عند الممارسة يفرض هذا الواجب على المسؤولين إلا يقوموا مثلاً بالكشف عن المعلومات الرسمية بطريقة غير صحيحة، وإلا سيئوا استعمال السلطات والموارد المتاحة لهم كمسؤولين، وأن يتجنبوا أي تعارض بين مصلحتهم الشخصية وواجباتهم الرسمية. أما إذا لم يكن من الممكن تجنب هذا التعارض، فينبغي حله لصالح المصلحة العامة.

وفرض هذا الواجب أيضاً على المسؤولين أن يتجنبوا السلوك الذي يمكن أن يزعزع ثقة الناس في الحكومة، أو نظام الإدارة الحكومية، على سبيل المثال تقاعس المسؤول عن إبلاغ الجهة المختصة عن أعمال الاحتيال أو فساد أو سوء إدارة بواسطة مسؤول آخر.

أما واجب الاجتهاد فقد جرى تعريفه كما يلي:

الاجتهاد:

أثناء قيام المسؤول/ المسؤولة بتأدية واجباته/واجباتها الرسمية، يتعين عليه/عليها أن يفعل/تفعل ذلك بكل جد واجتهاد وعناية وانتباه، وينبغي أن يسعى/تسعى لتحقيق مستويات عالية من الإدارة الحكومية من ناحية عملية، يقضي هذا الواجب بأن على المسؤولين أن يقدموا مثلاً "عمل يوم عادل" وأن يتقيدوا بالعدالة الإجرائية (العدالة الطبيعية) لمتطلبات عملية صنع القرار الإدارية بطريقة جيدة، وأن يبذلوا كل الجهود المعقولة لتقديم مستويات عالية من الخدمة لزيائتهم، وأن يتصرفوا وفقاً لمتطلبات "واجب الرعاية" المناسبة، وأن يتجنبوا السلوك الذي ينم عن إهمال، وأن يقدموا النصيحة المناسبة القائمة على الخبرة للوزراء، وأن يعملوا من أجل الحفاظ على معايير عالية من الإدارة الحكومية.

وهناك أيضاً والواجب المتعلق بالاقتصاد والفعالية. عند قيام المسؤول الحكومي بواجباته/بواجباتها الرسمية، ينبغي عليه/عليها أن يضمن/تضمن بأن الموارد الحكومية لا يجري تبديدها، أو إساءة استعمالها، أو استعمالها بطريقة غير سليمة أو بإسراف.

عملياً، يقضي هذا الواجب بأن المسؤولين ينبغي أن يديروا كل

المجلس التشريعي في كوينزلاند إلى اتخاذ موقف يقوم على أساس وضع علاقات فارقة فيما يتعلق بنزاهة القطاع العام، وذلك من أجل إبراز ما هو موضع خلاف عندما تتشابك أنظمة القيم لدى القطاعين العام والخاص.

النهج الكندي:

في كندا، أقام عدد من الولايات والحكومة الفدرالية مراكز لتقديم الإرشاد حول القضايا الأخلاقية للبرلمانيين وكبار المسؤولين الحكوميين. وتحمل هذه المراكز أسماء مختلفة "المفوض الأخلاقي" (ألبرت)، "مفوض النزاهة" (أونتاريو)، "مفوض تعارض المصالح" (كولومبيا البريطانية، ساسكاتشوان، نوفا سكوشيا، نيو برونزويك، والمناطق الشمالية الغربية ويوكون)، و "مفوض المصالح الأعضاء" (نيو فاوند لاند) أو "المستشار الأخلاقي" (الحكومة الفدرالية).

تقر هذه المكاتب جميعها بأنه، في مجال الأخلاق، هنالك خطران رئيسان قد ينجمان عن الاعتماد كلياً على نظام بتقيد حرفياً بالقانون على نحو صارم. فمن ناحية كثيراً ما ينسى شاغلو الوظيفة العامة كيف يكون السلوك الأخلاقي حقاً في العالم الحقيقي للحياة العامة، وبدلاً من ذلك فإنهم يدافعون عن أنفسهم بالانغماس في حديث مسهب عن النقاط الشكلية القانونية للكلمات والمفاهيم.

من ناحية ثانية، فإن القوانين غالباً ما تحتوي على تفاصيل كثيرة حول أمور يفترض أنها أمور بديهية لكل من كان عنده شيء من المنطق الأخلاقي السليم، وهو ما يجعل المواطن العادي يخرج بانطباع مؤداه أن أولئك الذين تم تعيينهم في الوظائف العامة لا يملكون أي حس أخلاقي. وعندما يحدث ذلك، فإنه يؤدي إلى تآكل ثقة الجمهور أكثر مما يؤدي إلى تعزيزها.

لقد سلكت الحكومة الفدرالية في كندا نهجاً يفترض بأن شاغلي الوظيفة العامة يريدون فعلاً التصرف بطريقة أخلاقية. وهي تفترض بأنهم يريدون الفوز بدرجة أعلى من الاحترام بين المواطنين. لهذا السبب فقد اختارت ألا تلجأ إلى النهج الرئيسي الآخر تجاه موضوع الأخلاق ألا وهو وضع القوانين الخاصة بالسلوك الأخلاقي بطريقة صارمة، عادة من خلال سلسلة من الأوامر التي تبدأ بعبارة: "ينبغي ألا تفعل كذا". ويقوم النهج الكندي لبناء وإدارة هيكل المبادئ الأخلاقية على إبطال كل إمكانية لحدوث تعارض في المصالح قبل وقت طويل من حدوثه. وهو يركز على العمل مع الناس، وذلك استناداً إلى فرضية أنهم يريدون بالفعل عمل الشيء الصحيح.

ويتعامل مكتب المستشار الأخلاقي الفدرالي مع حالات تعارض المصالح المحتملة وغيرها من المواضيع الأخلاقية والخاصة بأولئك الذين يرجح أن يكون بمقدورهم التأثير على القرارات الهامة التي تتخذها الحكومة الفدرالية. ويشمل ذلك كل أعضاء الحكومة الفدرالية، بمن فيهم رئيس الوزراء. كما يشمل أزواجهم وأطفالهم الذين يعملونهم، وأعضاء فريق المستشارين السياسيين للوزراء، وكبار المسؤولين في الجهاز الحكومي الفدرالي. ويقوم المكتب بمراقبة الممتلكات والدخول والديون الخاصة بأولئك الذين يراقبهم.

والمكتب المسؤول أيضاً عن تطبيق "قانون تسجيل أعضاء جماعات الضغط" و "ميثاق السلوك" الخاص بهم.

والقانون والميثاق مصممان بحيث يبدخان قدراً من الانفتاح على نشاطات جماعات الضغط وضمان وجود معايير مهنية قوية لدى الناس المنخرطين في هذا العمل.

بطبيعة الحال، فإن المكتب لا يقوم مقام الشرطة والمدعين العامين، والقضاة عندما يتعلق الأمر بانتهاكات مشتبه بها للقانون الجنائي. لكنه يتعامل بالآخرى مع المنطقة الرمادية للأوضاع التي

تشكال الموارد العامة (مثلاً الموارد البشرية والمادية والمالية، والملكية الفكرية والمعلومات) بطريقة تؤدي إلى الحفاظ على الممتلكات والإيرادات العامة وضمان برامج فعالية وتقديم الخدمات بفعالية.

واجبات المدراء التنفيذيين:

يشترط قانون الأخلاق على المدراء التنفيذيين لدوائر القطاع العام أن يضمنوا تطبيق القانون على دوائهم، وأن التدريب على الأخلاق يجري العمل به، وبأن تكون "الممارسات والإجراءات الإدارية" متلائمة مع القانون المذكور ومع ميثاق السلوك الخاص بالدائرة- وهذا شيء له أهمية خاصة.

وأى تقاعس عن عمل ذلك يمكن أن ينجم عنه إيقاع عقوبات بموجب عقد الاستخدام الخاص بالمدير التنفيذي، أو إمكانية إقامة دعوى قضائية خاصة للمطالبة بتعويضات جراء خرق الواجب القانوني. ويمكن أن تنشأ مثل هذه الدعوى في سياق أخلاقي عندما تتعرض مصالح مواطن أو زبون أو دائرة للضرر بسبب سلوك غير أخلاقي، لأحد المستخدمين. على سبيل المثال عند التفاوض على عقد أو تقديم عطاء تكون دائرة المدير التنفيذي طرفاً فيه.

نور المسؤول الحكومي:

من الواضح أن التشريع يؤسس "دوراً أخلاقياً" يقوم على الصورة التقليدية لدور المسؤول. وذهبت التوجيهات للمسؤول الحكومي المعين في نظام الحكومة البرلمانية الصادرة إلى دوائر القطاع العام في العام في كوينزلاند إلى مدى أبعد في تعزيز هذه الفكرة التقليدية عن مسؤولية المسؤول المعين وعلاقة المسؤول بالسلطة المفوضة وبالمجتمع ككل. وتشتمل هذه التوجيهات على البيان التالي:

الوظيفة الحكومية هي موقع يتطلب الأمانة والثقة. إن معايير السلوك المتوقعة من المسؤولين الحكوميين على كل المستويات تظل لهذا السبب مصدر قلق مشروع ومتواصل بالنسبة للحكومة ومنظمات القطاع العام والمجتمع.

فالمسؤولون الحكوميون يسيطرون، بطرق مختلفة، على استعمال الموارد المالية وغيرها من الموارد المقدمة من قبل المجتمع، لذلك فإن استعمال وإساءة استعمال هذه الموارد يثير تساؤلات مهمة لدى رجال الإدارة حول أخلاقيات المهنة.

كما يتوقع من هؤلاء المسؤولين الحكوميين الذين يسيطرون على الموارد المالية وغيرها من الموارد المقدمة من المجتمع أن يعرفوا بأن عليهم واجباً أخلاقياً وهو أن يضمنوا بأن يتم استعمال هذه الموارد بفعالية وبصورة صحيحة.

إن مثل هذه الفكرة التقليدية عن دور المسؤول الحكومي ليست مناقضة للتوجه الحديث للجهاز الحكومي، والذي يركز على الزبائن، والفعالية في تقديم الخدمات والمحاسبة، وعلى تقييم فعال المخاطر وإدارة المخاطر. لكن الإدارة الأخلاقية تواجه وضعاً أكثر تعقيداً في عالم اليوم.

فخلق المزيد من الأوضاع حيث القوانين والإرشادات الخاصة بسلوك الموظفين قد لا تكون كافية، مثلاً فيما يتعلق بتعارض المصالح. كما أنها تثير المزيد من العضلات الأخلاقية للموظفين الحكوميين، حيث لا تقدم الإرشادات والقوانين كل الإجابات، بينما قد يكون الموظفون بحاجة لأن يكون بمسئلتهم إصدار أحكام أخلاقية سليمة. علاوة على ذلك، هنالك مخاوف من أنه بعد أن أصبحت الحدود غير واضحة بين القطاعين العام والخاص، فربما يكون ذلك قد أدى إلى إضعاف القيم الأساسية للقطاع العام، بما يضر المصلحة العامة.

وبدلاً من طمس الفوارق بين القطاعين العام والخاص، عمد

جميع الموظفين المدنيين وكبار المسؤولين بمن فيهم السياسيون أن يقدموا تصريحا رسميا بأرصدهم وممتلكاتهم لدى توليهم مناصبهم أو وظائفهم ثم أن يقوموا من حين لآخر بتقديم تصريحات جديدة بالدخل. وما أن يتم استكمال هذه التصريحات، فإنها توضع تحت تصرف المدعي العام، أو أي فرد من الجمهور بعد دفع الرسوم المطلوبة. كما تم أيضا ضبط موضوع الهدايا والضيافة.

من سوء الحظ، فإذا كانت ثقة الجمهور وعناوين الصحف في كولومبيا أشياء يمكن أن نهتدي بها، فالمشكلة الآن أقصى مما كانت عليه قبل عشر سنوات. فمن الصحيح أن المراقبة يمكن أن تكون تطفلية، وتؤثر على خصوصيات الفرد، خاصة إذا ما تجاوزت الموظفين الحكوميين لتصل إلى أفراد أسرهم. وهناك أناس متمسكون بالتقاليد والذين يعبرون عن معارضتهم لقواعد الإفصاح ويفضلون الاعتماد على تقليد ويتمنسترون القائم على القواعد الرسمية وغير المكتوبة في أكثرها. وكان يعتقد بأن هذه القواعد بوجه النخبة لتكون على مستوى المعايير الأخلاقية العالية وهي معايير أعلى وأكثر مرونة من مطالب القواعد المطبوعة بالحرف الأسود. مهما يكن، فإن جميع الأدلة تشير إلى أن هذا النظام غير الرسمي لم يكن ملائماً على الإطلاق، إن الفساد في هذا الأيام يمكن الحد منه فقط إذا جعلنا فيه مشروعاً عالي المخاطرة وقليل النفع. إن القواعد غير الرسمية لا تحقق نجاحاً ولا تثبت على محك النقد أمام الجمهور.

بعد أن قبلنا الحجج المؤيدة للإفصاح المالي، فإن أسئلة عديدة تطرح نفسها: فلماذا يتم الإفصاح؟ وما الأشياء التي ينبغي أن يشمل عليها؟ وإلى أي مدى يمكن أن نصل في تغطية أفراد الأسرة؟ وكما عدد المرات التي ينبغي أن يتم فيها الإفصاح؟ وإلى أي حد يمكن أن نسمح لوسائل الإعلام وأفراد الجمهور بالوصول إلى هذه الإفصاحات وفي حال الموظفين المدنيين، ما هي المستويات التي يجب أن يطلب منها الخضوع لهذه العملية؟ ليست هناك إجابات سهلة لأي من هذه الأسئلة.

والجزء العسير من هذه العملية ليس هو تحديد ما هي فئات الأرصد والممتلكات التي يجب الإفصاح عنها، ولا فئات المسؤولين الذين ينبغي أن يقوموا بالإفصاح، بل أنه تقرير المدى الذي يسمح فيه للجمهور بالوصول إلى ومعرفة هذه الكشوفات المالية.

إن الاختبار هنا هو عمل كل ما يلزم لتحقيق طمأنينة نفسية للجمهور - وليس عمل كل ما يريده المناوئون للكشف عن الأرصد والذين هم الأكثر إثارة للضجيج. كما أن الأمور ليست بالبساطة التي قد تبدو عليها. فقد نقل عن وزير مالية من كولومبيا قوله بأن قيام السياسيون بكشف مصادر ثرواتهم للناس هو بمثابة دعوة للخاطفين لكي يأتوا ويطالبوا بالمبالغ التي افصح عنها كدفية.

في استراليا، اعتبر النظام الذي يقوم المسؤولون بمقتضاه بتقديم كشوفات مالية خفية سنوياً لمدير دائرته بأنهم نظام فعال. فهذه الإفصاحات لا يتم الإعلان عنها. وهناك عمليات إفصاح مائة في كندا تديرها المكاتب الأخلاقية المشار إليه آنفاً. لكن في معظم البلدان فإن الدارج هو إجراء ترتيبات زائفة كلياً لمثل هذا النوع من الكشوفات.

ففي نيجيريا، نجد أن "لجنة ميثاق السلوك" مفوضة بأن تطلب من جميع المسؤولين الحكوميين أن يقدموا بيانات عن عائلاتهم. لكن اللجنة لم تكن تملك لا الموارد ولا السلطة القانونية لكي تقوم فعلاً بالتحقق من محتويات هذه البيانات. ونتيجة لذلك، فخلال فترة طويلة من عمليات النهب التي قام بها المسؤولون الحكوميون، فإن كل الدعاوى القضائية التي أقيمت كانت فقط ضد المسؤولين الذين لم

يمكن أن تبدو في نظر المواطنين غير مناسبة أو لا أخلاقية ولكن بدون أن يكون فيها ما يخالف القانون.

لقد تم تصميم دور المكتب بحيث يوفر النصع والمشورة للعاملين في الحكومة. لا أن يتصرف وكأنه المدعي العام والقاضي وهيئة المحلفين. الناحية العلمية. فإن المكتب يعمل بشكل وثيق مع أولئك الذين يغطيهم الميثاق. أنهم يأتون ليسألو عن الطريقة التي يعاملون بها الأرصد والقواعد، ويزودهم المكتب بالنصيحة المناسبة. كما يطلب رئيس الوزراء من المكتب أن يحقق في أو يعلق على قضايا محددة وعندما تبرز مثل هذه القضايا.

هل يبدو أن ذلك يحقق نجاحاً أو فائدة؟ يعتقد المدير الحالي للمكتب بأن الأمر هو كذلك. هل يحقق نجاحاً؟ اعتقد ذلك أن الناس الذين أتعامل معهم يعترفون بأن اتخاذ القرارات الصحيحة يساعد في ضمان الصحة السياسية على المدى الطويل. وهو يعرفون بأن الكنديين يتوقعون معايير عالية من السلوك وأن تتم على النحو الصحيح. وهم يبذلون جهداً خاصة للوفاء بهذه المعايير.

مراقبة الأرصد والممتلكات والديون

مثلاً أن الشكوك بالمسؤولين الحكوميين قد ازدادت والتي غذتها الفضائح بشأن الطرق التي استخدمها البعض لنهب ثروات بلادهم. إن الشكوك بشأن أصل المال الذي اشتروا به سياراتهم كذلك فقد ازداد الاعتقاد أيضاً بأنه يتوجب مراقبة الأرصد والممتلكات والديون الخاصة بالمسؤولين الحكوميين. وفي الماضي كان يكفي بالنسبة للوزراء في البلدان المتقدمة أن يفصحوا عن استثماراتهم لرئيس الحكومة على أساس غير رسمي. أما في عالم اليوم الأكثر ارتباطاً نوعاً ما، فإن رئيس الحكومة نفسه/نفسها كثيراً ما يكون/تكون هو/هي نفسه/نفسها في موضع ارتياب. ويبدو أن الأمر يتطلب القيام بإجراء أكثر صرامة، وقيام هيئة مستقلة بمراقبة الوضع إذا لم تكن هنالك رغبة في اطلاع الجمهور بشكل تام ومفتوح على عاداتهم.

في كثير من أنحاء العالم نسمع من يقول بأن الوسيلة الناجحة للحفاظ على النزاهة في القطاع العام هي قيام المسؤولين من ذوي النفوذ دورياً بتقديم الكشوفات المالية الخاصة بهم وبأفراد أسرهم مع إبراز مقدار الأرصد والممتلكات والديون.

ومع أن الإفصاح عن الممتلكات والأرصد لن تتم تعبئته الدقة المطلوبة من قبل أولئك الذين يتقاضون الرشوات لكن يعتقد بأن المطلب بأن يسجلوا رسمياً موقفهم المالي من شأنه أن يسهل أي ملاحظة قضائية لاحقة. فهذا يمنعه على سبيل المثال من الادعاء بأن أي ثروة حصلوا عليها مؤخرًا ولم يفصحوا عنها، إنما يحصلون عليها بطريقة مشروعة.

ويرى أصحاب هذا الرأي بأن الإفصاح المالي يجب أن يمتد لفترة زمنية معينة بعد ترك الوظيفة، وذلك كوسيلة رادعة تحول بينهم وبين استلام دفعات مالية من الرشوة بعد التقاعد. وتدل الدراسات على أنه ليس من المرجح أن يستمر تقديم دفعات من الرشوة لأكثر من ثلاث سنوات بعد التقاعد.

ولكن هل نجحت هذه الطريقة؟ إن سريلانكا هي واحدة من بين بلدان كثيرة حاولت مكافحة الفساد بواسطة القانون الجنائي العادي، لكنها وجدت إن ذلك لا يكفي. وكما قال المدعي العام في سريلانكا أمام مؤتمر لوزراء العدل في دول الكومنولث عام ٢٠٠٢ فإن هذا المنهج وجد بأنه "شامل بصورة غير كافية". لذلك فقد فرضت سريلانكا على

قدموا بياناتهم المالية، وليس بسبب تقديم بيانات كاذبة.

وفي تنزانيا، كان من صاغ القانون بارعاً في الخداع إلى حد أنه كان التشريع يطالب الإفصاح عن كل الممتلكات التي بحوزة المسؤول الحكومي، لكن بحلول الوقت الذي تم فيه وضع قائمة الاستثناءات، لم يكن قد تبقي منه شيء. في روسيا، كان من الواضح أن التشريع الذي وضع في الأيام الأخيرة لرئاسة فاسدة شكل خاص، إنما وضع لأغراض الاستهلاك الداخلي فحسب. خلال رئاسة يلتسين كان هناك اقتراح بأنه يتعين على كل موظف حكومي، من الرئيس وحتى عمال نظافة الشوارع، أن يقدم تصريحاً بالدخل لشرطة الضرائب، والتي لم يكن هناك من يجادل في أنها الفرع الأكثر فساداً في الإدارة الروسية. كان الاقتراح بأكمله شيئاً يستحيل تنفيذه. لذلك لم يكن أمراً مفاجئاً أنه انتهى لا شيء.

كذلك فإن القواعد الجديدة للإفصاح عن الأرصد والممتلكات والخاصة بأعضاء المفوضية الأوروبية الجدد جاءت هي الأخرى خجولة وغير فعالة. وكان قد تم إعدادها في أعقاب الرحيل المفاجئ لأسلافهم وسط موجة من الاتهامات بالمحاباة والفساد. فالنص القانوني الذي صيغ بعناية يجعل من المفوضين قضية في قضية خاصة بهم، إذ أن كل ما عليهم فعله هو أن يعلنوا ما الذي يمكن في اعتقادهم أن يتسبب في حدوث تعارض في المصالح في المستقبل. أما الإفصاح الكامل فهو ليس مطلوباً. وكانت الكشوفات المالية الناشئة عن ذلك، والتي ظهرت على موقع الاتحاد الأوروبي الإلكتروني، قد جعلت معظم المفوضين وزواجهم/زوجاتهم يظهرون كاشخاص فقراء جداً بمقاييس أي بلد أوروبي، ويبدو من غير المؤكد أن تكون هذه الإفصاحات قد ساعدت على تفادي الفضائح التي كانت قد غمرت أسلافهم. وقد جاء في النص ما يلي:

"المصالح والأرصد المالية والممتلكات:

ينبغي على المفوضين أن يعلنوا عن المصالح أو الأصول المالية التي قد تخلف تعارضاً في المصالح أثناء قيامهم بواجبهم. ويتعين عليهم أثناء قيامهم بعملهم - وكلما طرأ تغيير أثناء وجودهم في الوظيفة تقديم تصريح رسمي بتلك المصالح المالية. وينبغي أن يشمل التصريح على أي ممتلكات خاصة بزواج المفوض، والتي قد تؤدي إلى حدوث تعارض في المصالح. وسوف تخضع هذه التصريحات للتدقيق والتحقيق تحت سلطة الرئيس مع إبداء الاحترام المناسب لمجالات المسؤولية الخاصة بالأعضاء. وسوف يتم الإعلان عن هذه التصريحات المالي."

لكن في عالمنا الحاضر، تقوم الحكومات على نحو متزايد بإحداث أنظمة إفصاح ذات دلالة. ومن هذه النول بلغاريا وتايلاند. ثم تبعتها جنوب إفريقيا، والتي طرحت خطة لمراقبة كل البرلمانين (ومنهم الوزراء). وبعد ذلك تم التوصل إلى حل وسط في محاولة لإرضاء المطالبات المشروعة بالحفاظ على الخصوصية. وبموجب ذلك أصبحت هناك إفصاحات معينة يتم القيام بها بشكل مفتوح وعلمي. وتتناول فصاحات أخرى ماهية الثروة بينما يتم الإفصاح عن قيمتها سرا. أما مصالح أفراد الأسرة فتم الإفصاح عنها، ولكن بوصفها مسألة شخصية لا يجوز اطلاع الآخرين عليها. والحجة المؤيدة لهذه النقطة الأخيرة هي أن أعضاء أسرة عضو البرلمان لهم الحق في احترام خصوصيتهم وأنه يكفي أن يكونوا قد افصحوا عن ثروتهم، وأن كون قد تم تسجيل ذلك، وبالتالي فليس هناك من داع للإفصاح لعلمي.

إن تطوير أنظمة فعالة وعادلة لمراقبة المداخل والأرصد المالية للممتلكات والديون الخاصة بكبار المسؤولين الحكوميين سوف تجري

متابعته عن كثب بواسطة النشطاء المناهضين للفساد، ذلك إذا ما أتيت لهذه الأنظمة أن تعمل بنجاح. وهناك في الحقيقة مصاعب واضحة عندئذ يمكن استخدامها كوسيلة نافعة لكبح عمليات إساءة استعمال المنصب.

اختبار النزاهة

ما لم يتم فضح عمل ما من أعمال الفساد، فكيف يتسنى لنا أن نعرف بأن هذا المسؤول فاسد؟ والأهم من ذلك، كيف نستطيع أن نضمن بأن هؤلاء المسؤولين لا تتم ترقيتهم لمنصب يستطيعون منها إحداث أضرار أكبر؟ وعندما نقوم بمعالجة مزاعم بالفساد ضد مسؤولين، فكيف نضمن بأن المعنويات لا تتأثر بطريقة معاكسة؟ وبأن المدعين والأطراف البرينة - يحظون بالحماية إن إطلاق مثل هذه المزاعم هو عمل سهل. فإذا لم تكن مرتكزة على الصدق، فإنها يمكن أن تكون ضارة أخلاقياً.

وهناك تعقيد إضافي يتمثل في أن أولئك الذين يطلقون المزاعم ربما يكونون ممن لهم تاريخ إجرامي. خاصة إذا كانت شكاوهم موجهة ضد رجال الشرطة. ومن شأن هذا أن يقلل من المصداقية الشخصية للمدعي. فيكف يمكن تقديم أدلة يعول عليها (سواء على مستوى النزاهة أو على مستوى نزعات الفساد)، بطرق تتسجم مع الحقوق الدستورية للمسؤولين باعتبارهم مواطنين. ويطرق لا يكون فيها إلا المدعي ولا المدعي عليه مهدداً فوق الحد المناسب؟

وقد برز امتحان النزاهة الآن كداة نافعة بشكل خاص لتنظيف قوات الشرطة الفاسدة، والإبقاء عليها نظيفة. ففي أجزاء مختلفة من العالم المتقدم، كانت هناك فضائح فساد كبيرة تورطت بها الشرطة. وقد تم الكشف عن سلسلة م هذه الفضائح. وجرى عمليات تطهير، حيث تعرض رجال الشرطة الفاسدون إما للمحاكمة إن الطرد. ولكن في غضون سنوات قليلة، برزت موجة من الفضائح الجديدة. ويدرك الكثيرون الآن بأن ذلك قد حدث لأن استراتيجيات إصلاحية كاملة كانت قد وضعت في غير موضعها. فقد قامت هذه الاستراتيجيات على أساس الاعتقاد بأن التخلص من التفاحات المعفنة أي الضباط الفاسدين، سيكون كافياً لاحتواء المشكلة. وقد اتضح الآن بأن "تطهير" منطقة الفساد عندما تظهر المشاكل ليس كافياً. بل يجب أن تكون هناك أنظمة يتم تطويرها لضمان ألا يتكرر ذلك. وهنا يأتي دور المتابعة والمراقبة. وهذا هو الميدان الذي يأخذ فيه اختبار النزاهة ما يستحقه من أهمية.

اختبار النزاهة في مدينة نيويورك

منذ فترة ومديرية الشرطة في مدينة نيويورك تقوم بتطبيق برنامج مكثف جداً لاختبار النزاهة. ويعني هذا ببساطة أن مكتب الشؤون الداخلية يرسم سيناريوهات تستند إلى وقائع معروفة عن فساد الشرطة، مثل سرقة العقاقير المخدرة أو النقود من بائعي المخدرات في الشوارع، وذلك بهدف اختبار نزاهة ضباط شرطة نيويورك. ويجري رصد وتسجيل هذه الاختبارات بعناية باستخدام مراقبة إلكترونية بالصوت والصورة وكذلك وضع "شهود" عديدين في أو بالقرب من مسرح الحادثة.

وتجاهد مديرية شرطة نيويورك لجعل هذه السيناريوهات واقعية بقدر الإمكان ويتم تطويرها اعتماداً على عمليات مكثفة لجمع وتحليل المعلومات الاستخباراتية. وجميع الضباط مدركون لوجود مثل هذا البرنامج. وبأن سلوكهم الخاص قد يخضع من حين لآخر لمثل هذه الاختبارات (مع أنه لا يكشف لهم عن العدد الفعلي لهذه الاختبارات

والتي ولدت شعورا بأنها متكررة الحدوث أكثر مما يحدث في الواقع).

وتجري إدارة اختبارات النزاهة على أساس استهداف أشخاص بعينهم، أو على أساس عشوائي. وهذا يعني بأن اختبارات معينة تكون موجهة ضد ضباط معينين ممن تحوم حولهم الشبهات، في العادة استنادا إلى ادعاءات من أناس عاديين، أو مجرمين أو حتى من ضباط آخرين بأنهم ارتكبوا جرائم فساد.

علاوة على ذلك، هنالك اختبارات معينة ضد ضباط يتم اختيارهم عشوائيا بناء على معرفة بأنهم يقومون بعمل قد يجعلهم متعرضين لأنواع معينة من السرقة أو الفساد. وقد تم تخطيط أو تصميم جميع الاختبارات بعناية لتفادي إيقاعهم في شرك، كما أنه لا يجري "استدراج" أي ضابط للقيام بعمل من أعمال الفساد. إن السيناريو يكتفي بخلق ظروف واقعية قد يختار الضابط فيها أن يتورط في عمل من أعمال الفساد.

وتجري الإدارة العشرات من اختبارات النزاهة كل عام بين قوة يصل تعدادها إلى عشرات الآلاف من الضباط. وتزودنا البيانات التي نتجت عن هذه الاختبارات بدلائل تجريبية ومعتمدة عن معدل الفساد بين ضباط شرطة نيويورك. وكانت النتائج مفيدة. وكانت نسبة الفشل (أي الأشخاص الذين تورطوا في أعمال فساد) في الاختبارات "المستهدفة" نسبة عالية وقد حوكموا وصرفوا من الخدمة. ويبدو أن هذا يؤيد صحة شكاوي الجمهور والمزاعم بشأن فساد الشرطة كما يؤيد فعالية اختبار النزاهة المحدد الذي تم استخدامه.

وقد شهد إدخال هذا النظام أيضا ازدياد عدد البلاغات عن محاولات لرشوة ضباط الشرطة. وفي حين أن عروض الرشوة كانت تقابل في السابق باستهزاء ولا تؤخذ على محمل الجد، لكن يبدو الآن أنه أصبح يتم التبليغ عنها. فلا يستطيع أي ضابط شرطة أن يعرف الآن ما إذا كان العرض الذي قدم له هو عبارة عن "اختبار نزاهة" أم لا، لذلك من الأفضل أن يظل مأسن وأن يبلغ عن الحادثة بدلا من المخاطرة بإهمال الأمر ناهيك عن القبول به.

ومقابل العدد العالي نسبيا ممن سقطوا في اختبار الأشخاص المستهدفين، فإن نحو واحد بالمائة فقط ممن خضعوا للاختبار "العشوائي" سقطوا. ويبدو أن هذا يدعم الرأي الذي تمسكت به إدارة شرطة نيويورك منذ وقت طويل والقاتل بأن الغالبية العظمى من ضباطها ليسوا فاسدين.

وعلاوة على ما قدمه اختبار النزاهة من دليل ثمين قائم على التجربة حول نسبة الفساد بين ضباط الشرطة، فقد زدنا أيضا بدروس مفيدة جدا عن أوجه القوة والضعف في عملية الإشراف على ضباط الشرطة في الميدان والسيطرة عليهم. وتستخدم هذه الدروس لتطوير تدريب أفضل وسياسات أكثر فاعلية لضمان توفير خدمات الشرطة بكل صدق وأمانة وفاعلية.

وليس هناك مجال للشك بأن اختبار النزاهة هو رادع قوي ضد نشاطات الفساد. فقد شهدت مديرية شرطة نيويورك ارتفاعا كبيرا في عدد التقارير التي رفعها ضباط الشرطة أنفسهم عن فروض بالرشوة أو عن مظاهر الفساد الأخرى الصادرة عن أعضاء المجتمع أو عن ضباط آخرين وذلك منذ بدء العمل ببرنامج اختبار النزاهة. ويعزى بعض هذا الارتفاع بلا ريب إلى حقيقة أن ضباط الشرطة في نيويورك أصبحوا في حالة من الخشية من أن تكون أعمالهم خاضعة للرصد والمراقبة ومن أنهم قد يتعرضون لإجراءات تأديبية إذا ما تخلفوا عن الإبلاغ عن حادثة الفساد.

ومنذ ذلك الحين، شرعت شرطة لندن في تنفيذ برنامج مماثل لاختبار النزاهة، وتشير التقارير الأولية إلى أنهم أخذوا في الحسوا على بعض من الفوائد نفسها.

استخدامات أوسع لاختبار النزاهة

ليس هناك ما يدعو لأن يقتصر هذا المفهوم على نشاطات الشرطة، ففي بعض البلدان جرى استخدام الكاميرات الخفية في العملية العادية للتحقيقات الجنائية، وذلك لرصد النشاطات المحظورة التي تجري في مكاتب القضاة (والمكاتب الخاصة)، حيث جرى التقاط صور لتعاملات وصفقات غير مشروعة بين القضاة وأعضاء من مهنة المحاماة. لذلك قد يكون من الممكن تطوير تقنية "اختبار النزاهة" في سياق اختبار نزاهة القضاء. كما يبدو أنه من الممكن استخدامهما في مجالات أخرى حيث يتعاطى القطاع العام في تعاملات مباشرة مع أفراد من الجمهور، خاصة في دوائر الجمارك. وسيكون أمرا مثيرا للاهتمام أيضا أن نرى تأثير هذا النهج نفسه في ميدان عقود الشراء الحكومية من الشركات العالمية. فقد يصل المرء إلى وضع يرى فيه الشركات العالمية التي تحاول الحصول على عقود حكومية في بلدان نامية ترضى بالخضوع لبرنامج النزاهة، وذلك إدراكا منها بأن دفع أي رشوة (أو حتى عدم الإبلاغ عن إمكانية وقوع الرشوة) قد يعرضها فوراً لفضيحة كشركة فاسدة وإلى إدراجها على القائمة السوداء.

وقد يبدو أمرا سهلا بأن نستخدم اختبار النزاهة للكشف عن صغار الموظفين الذين يأخذون عددا كبيرا من الرشوات الصغيرة. لكن الموظفين الصغار ليسوا في صميم مشكلة الفساد. وسيكون أمراً أكثر صعوبة أن نكيف هذا النهج لمواجهة أولئك الموظفين الكبار المتورطين في عدد صغير من المعاملات التجارية المربحة للغاية. إن الإمكانات التي يوفرها هذا الأسلوب للعالم النامي لا تزال بحاجة إلى استكشاف شامل. لكن يبدو في الظاهر أنه ستكون هناك فائدة كبيرة من إقامة نظام يكون معروفا لجميع المسؤولين (سواء كانوا من الشرطة أو الجمارك أو غيرها) بأنه وسيلة لخفض مستويات الفساد الصغير.

التحقيقات السرية

ترتبط التحقيقات السرية بصلة وثيقة باختبار النزاهة، لكن ينقصها العنصر العشوائي. وهذه التحقيقات تبحث فقط عما هو خطأ، وليس لتقرير ومعرفة ما هو الشيء الحسن، أو من هو الشريف؟

وهناك عدد من المخاطر التي يتوجب خفضها إلى الحد الأدنى، وينبغي على البلدان أن يكون لديها إرشادات واضحة لهذا النوع من التحقيقات، والمخاطر يمكن أن تشمل على:

- * ضرر للموظفين الذين يعملون تحت غطاء سري.
- * ضرر للأفراد العاديين والأعمال، والخطر من المسؤولية القانونية التي تنجم جراء احتمال حدوث خسائر أخرى قد تجلبها الحكومة على نفسها.
- * انتهاك خصوصية الناس.

- * النشاط الذي يؤدي إلى إيقاع البعض في فخ (أي خلق جرم) والذي ما كان ليحدث لولا ذلك، مثل عرض رشوة كبيرة جدا).

- * تأثير عملية التحقيقات السليبي على لياقة الموظفين السريين، أو الأفراد المتعاونين والمشاركين بفعالية في أحد النشاطات.

من المستحسن عادة أن يشارك المدعي العام في القضية إذ كانت هناك واحدة - في الإشراف على التحقيق. وهذا من شأنه أن يضمن بأن الدليل الذي يتم الحصول عليه مناسب ومقبول في الدعوى

لقضائية ومن النوعية التي يحتمل أن تأتي بالإدانة.

تعليق تحذيري

يجب تطوير وإدارة اختبار النزاهة بعناية كبيرة. فمن الضروري خلال ألا يكون الإغراء الذي يوضع في طريق المسؤول كبيرا جداً حيث يغري حتى الرجل الشريف بأن يستسلم. إن الهدف هو اختبار "نزاهة المسؤول، وليس أن نجعل من الشريف شخصاً أساساً عن طريق الإيقاع به. وأكثر من ذلك، فإن بلدانا كثيرة لديها واعد "العامل المحرض" في قوانينها الجزائية، والذي يعمل كرقيب ضائي بشأن ما هو مسموح به ومباح وهذه القواعد تختلف من شريع لآخر. لكن من الواضح أنه يجب أخذها في الحسبان. إن لمن المهم أن نتأكد من أن درجة الإغراء يجب ألا تكون مفرطة.

وفي الختام، فالأمر الذي لا ريب فيه هو أن تجربة نيويورك أظهرت بأن اختبار النزاهة إذا ما اجري بدقة وباعتدال فإنه من الممكن أن يكون سلاحاً فعالاً جداً في حملة تشن ضد الفساد في العديد من الدوائر الحكومية.

بعض المؤشرات على فعالية سياسة أخلاقية

دعماً لنظام نزاهة وطني

الأخلاق

- * هل يتميز النهج الخاص بتعزيز الأخلاق بالمشاركة، بحيث يكون هناك نقاش يشارك فيه الجميع حول أخلاقيات المهنة، مع تبادل الآراء بين أولئك الأكثر تأثراً بالأمر؟

- * هل أخلاقيات الجهاز الحكومي غير مسببة، بمعنى أن طرح موضوع المعايير الأخلاقية للمناقشة هو شيء يمكن لجميع أطراف الرأي السياسي الشرعيين أن يسهموا ويشاركوا فيه بطريقة ذات مغزى؟

- * هل هناك موثيق للسلوك في القطاع العام؟

- * إذا كان الأمر كذلك، فهل هي مبنية على قيم من القاعدة للأعلى، أم أنه فقط من القمة للأسفل؟ وهل هي متعلقة نحو المستقبل في طبيعتها؟

- * هل تعقد جلسات منتظمة للتدريب على الأخلاق للموظفين الحكوميين على جميع المستويات؟ وهل تشتمل على تمثيل الأنوار وعلى مناقشات تتعلق بواقع الحياة، بدلا من النشرات والمحاضرات؟

مراقبة الأرصد المالية والممتلكات

- * هل هناك ترتيبات للقيام بمراقبة منتظمة للأرصدة المالية والممتلكات والمداخيل والديون الخاصة بالمسؤولين الحكوميين في مراكز صنع القرار؟ وإذا كان الأمر كذلك فهل يجدها جمهور الناس عالة؟

- * هل يرى الجمهور أن أسلوب حياة المسؤولين الحكوميين تماشى مع مستوى الرواتب الرسمية؟

اختبار النزاهة

- * هل تم التفكير في إحداث اختبار للنزاهة؟

- * إذا لم يكن الأمر كذلك، فهل هناك أسباب قانونية تحول دون ذلك؟

الصحيحة، أن تكون مؤذية لسمعة المنظمة، وتؤدي الى تآكل ثقة الجمهور، تماما مثلما يفعل تعارض المصالح الفعلي. وفي بعض البلدان يلزم القانون الدوائر الحكومية بأن يكون لديها موثيق اخلاقية تغطي هذه الامور، وتعتبر معظم البلدان هذا الامر في غاية الاهمية، وشرطا جوهريا لوجود ادارة جيدة، بحيث انها وضعت قانونا لمعالجة قضية تعارض المصلحة تحديدا، وهذا يمكن ان ينص مثلا على أن الموظف او المستخدم الحكومي

إندونيسيا سوهارتو هي من بين أكثر بلدان العالم فسادا، وهي مركز من مراكز الرأسمالية الشللية، التي أتاحت لسوهارتو وعائلته جمع ثروة تقدر بـ ٣٠ مليار دولار- وهي أموال مسروقة أساسا من بلد يقاسي فيه عشرات الملايين من الفقر الشديد وبدا أن الإندونيسيين قد استسلموا في أغلب الأحوال للفساد والمحاباة، طالما أن اقتصادهم ينمو بمعدل ٨ بالمائة كما يظل يفعل على مدى عقد من الزمان. وعندما انهار الاقتصاد في الخريف الماضي لم يعد الإندونيسيون يجدون سببا للاستمرار في تحمل تجاوزات سوهارتو... عندما تفشى الاقتصاد هناك، لم يعد للنظام قاعدة للشرعية هذا ما قاله جيمس رير-نور- أندرسون مدير الدراسات الآسيوية في جامعة جورجتاون في واشنطن العاصمة.

ذا أتلانتا جورنال أيار/ ١٩٩٨

اضطراب في آسيا

حتى وقت قريب، كان الكثيرون في آسيا متراخين في موقفهم من الفساد. ففي منطقة اعتادت على مستويات عالية من النمو، كان كثيرا ما يتم التغاضي عن السلوك الفاسد أو غير المشروع. لكن تطوّرين اثنين فرضا إعادة نظر جذرية في الموقف، بحيث لم يعد هناك الآن من ينكر بأن الفساد يكلف التنمية في آسيا ثمنا باهظا. وأولهما هو الأزمة الآسيوية، وحقيقة أن الكثيرين يعتبرون أن الفساد والمحاباة والشللية أسهمت إسهاما كبيرا في الاضطراب النقدي وانهيار أسواق الأسهم اللذين اجتاحتها المنطقة منذ عام ١٩٩٧ وحتى وقت قريب. أما التطور الثاني فهو التوسع السريع في العمل التحليلي حول نتائج الفساد، الذي يبين مدى عظم الضرر الذي يمكن أن ينشأ عن الفساد إذا ما تقشّى على نطاق واسع.

مايونغ- هو شين، نائب رئيس بنك التنمية الآسيوي في " تطوير استراتيجيات فعالة لمكافحة الفساد في عالم متغير." (المؤتمر الدولي التاسع لمكافحة الفساد، ديريان ، جنوب إفريقيا، تشرين الأول ١٩٩٩

متى يحدث

تعارض

المصلحة؟

كل واحد منا له مصالح شخصية،

واشخاص يرتبط معهم بعلاقة وثيقة. لذلك من المحتم ان يحدث بين الحين والآخر، ان تتعارض هذه المصالح مع قراراتهم وتصرفاتهم في محيط العمل. وقائمة التفقد التالية يمكن ان تساعد الموظفين الافراد على التعرف على الاوضاع التي من المرجح ان يظهر فيها تعارض في المصلحة:

* كيف سافكر اذا جرى تبادل للمواقع: اذا كنت انا احد المتقدمين للحصول على وظيفة او ترقية، وكان احد صانعي القرار في مكاني، هل سافكر بان العملية كانت عادلة؟

* هل ساكون انا او قريبي او صديقي او زميلي ممن يربحون اذا يخسرون نتيجة قرار او تصرف المنظمة بهذا الشأن؟

* هل ساكون أنا أو قريبي أو صديقي أو زميلي ممن يكسبون سمعتهم أو يخسرونها بسبب قرار أو تصرف المنظمة؟

* هل اسهمت أنا بصفتي الخاصة أو الشخصية وبأي طريقة تجاه الأمر الذي يتم اتخاذ قرار بشأنه أو الذي سيتم اتخاذ قرار بشأنه؟

* هل تلقيت أي منافع أو حسن ضيافة من شخص ما قد يكون له ما يربحه أو يخسره من قرار أو تصرف المنظمة؟

* هل أنا عضو في أي جمعية أو نادي أو منظمة مهنية، أو هل لي روابط أو انتسابات خاصة مع منظمات أو أفراد قد يربحون أو يخسرون من قيام المنظمة بالنظر في الأمر؟

* هل يمكن أن أحصل على أي منافع شخصية في المستقبل يمكن أن تلقي بظلال من الشك على موضوعتي؟

* إذا حدث وشاركت في التقييم أو صنع القرار، فهل سيصيني الانزعاج إذا أصبح زملائي أو الجمهور على علم بعلاقتي وبصلاتي الاجتماعية أو التجارية؟

* هل يمكن لرجل عاقل وعادل أن يشعر بأنني أتاثر بمصالحه الشخصية عند تأدية واجبي الرسمي؟

* هل أنا واثق من قدرتي على العمل بتجرد وفي سبيل المصلحة العامة؟

ما الذي ينبغي أن يحدث إذا ما كشف شخص

ما عن تعارض في المصالح؟

عندما يرى شخص ما بأنه قد يكون عندهم تعارض في المصلحة، فما الذي ينبغي أن يحدث؟ من الواضح أن بعض "التعارضات" هي من قلة الشأن بحيث أنها لا تسوغ القيام بأي شيء أكثر من تدوينها وإطلاع المشاركين الآخرين عليها. على سبيل المثال، قد يمتلك أحد الأعضاء عددا صغيرا من الأسهم في شركة، وقد يكون هذا العدد صغيرا جدا بحيث أن قيمتها، أي الأسهم، قد لا تتأثر بنتيجة تلك المسألة التي هي قيد النظر. في هذه الحالة قد لا يجد الأعضاء الآخرون المشاركون في العملية بأسا من استمرار ذلك الشخص في المشاركة. أما إذا لم يفعلوا، فينبغي أن يعبر عن أسفه لعدم تمكنه من المشاركة أكثر من ذلك. ويمكن لقائمة الأسئلة التالية أن تستخدم للمساعدة في تقييم تعارض المصالح الذي تم الكشف عنه:-

* هل جميع المعلومات ذات الصلة بالموضوع متاحة لضمان إجراء تقييم صحيح؟

* ما هي طبيعة العلاقة أو الصلة التي يمكن أن تتسبب في حدوث التعارض؟

* هل هناك حاجة للمشورة القانونية؟

* هل تحظى المسألة باهتمام شعبي كبير؟ هل هي مسألة خلافية؟

* هل يؤدي ضلوع الشخص في هذه المسألة إلى إثارة الشكوك في نزاهته؟

(٣) أنظروا جيمس آر. كلاين، ١٩٩٨ "دستور مملكة تايلند، ١٩٩٧: برنامج عمل ديمقراطية تقوم على المشاركة"، المؤسسة الآسيوية لأوراق العمل. أنظروا ورقة عمل دار/ ١٩٩٨ من أجل الحصول على نظرة حول نشوء دستور يقوم على المشاركة في تايلند. (٤) قاموس شامبرز موراي اللاتيني- الإنجليزي، لندن، ١٩٨٣. في تقرير لبرلمان جنوب إفريقيا، لاحظ المحاسب بأن كلمة محاباة معرفة بأنها التحيز للأقارب والأصدقاء الذي يتبدى في منحهم الوظائف والامتيازات. وهي مشتقة من كلمة تعني الابن غير شرعي للكاهن. وكانت تشير في الأصل إلى الباباوات الذين ولد لهم أبناء غير شرعيين.

* هل يؤدي ضلوع الشخص في هذه المسألة إلى إثارة الشكوك في نزاهة المنظمة؟

* كيف سيبدو الأمر في نظر عضو من الجمهور أو المقاتل المحتمل أو المتعهد المحتمل اللذين قد يتعاملان مع المنظمة؟

* ما هو أفضل خيار لضمان الانصاف وعدم التحيز وحماية المصلحة العامة؟

دستور تايلند الجديد يحظر تضارب المصالح من حيث الجوهر. هناك مواد مستمدة في الدستور يقضي بان يكون المسؤولون الحكوميون غير متحيزين سياسيا ويحظر على أي عضو في مجلس النواب أن يضع نفسه في وضع تضارب المصالح. الجزء- (الفصل السادس من القسم الثاني) ينص بوضوح على أن عضو مجلس النواب يجب ألا يشغل أي منصب ولا أن يقوم بأي مهمة في أي دائرة حكومية أو أي مشروع أو مؤسسة تجارية حكومية، ولا أن يكون عضوا في أي مجلس شرعي محلي. او مديرا محليا او مسؤولا في حكومة محلية ولا ان يكون مسؤولا في أي مكان آخر عدا ان يكون وزيرا

٢- يحصل على أي امتياز من الدولة، او أي دائرة او مؤسسة تابعة للدولة، او ان يكون طرفا في أي عقد مع الدولة له صفة اقتصادية احتكارية، ولا مع أي دائرة او مؤسسة تابعة للدولة، ولا ان يكون شريكا او مساهما في شراكة او شركة تحصل على هكذا امتياز أو تصبح طرفا في عقد من هذا النوع

٣- يحصل على مال خاص أو منفعة خاصة من أي دائرة او مؤسسة تابعة للدولة عدا عن تلك التي تعطي بواسطة الدائرة او المؤسسة لأشخاص آخرين ضمن السياق العادي للعمل.

وبنص الجزء- على: عضو مجلس النواب يجب ألا يقوم، مستغلا مكانه او موقعه كعضو في مجلس النواب، بالتدخل في اختيار او تعيين او تعديل وضع، او نقل أو ترقية أو رفع راتب أي مسؤول حكومي يحمل وظيفة دائمة أو سلقى راتبا ولكنه ليس مسؤولا سياسيا، أي المسؤول، او المستخدم في أي دائرة حكومية او مؤسسة حكومية، او منظمة حكومية محلية، أو يتسبب في جعل مثل هؤلاء الأشخاص يفتقدون وظائفهم. وبمقتضى الجزء- فإن هذه المادة تنطبق أيضا على أعضاء مجلس الشيوخ.

(١٩٩٧ دستور عام لمملكة تايلند) (٢)

* تشجيع الانفتاح من خلال جعل المعلومات الصحيحة عن عملياتها وقراراتها وأعمالها في متناول الجمهور.

عندما يكون هناك خطر الاحساس بتعارض المصالح، فإن الحكم الفني المبني على الخبرة للمشاركين في صنع القرار يمكن أن يثبت صحة ذلك.

ما هي المحاباة؟ (٤)

المحاباة هي ضرب خاص من تعارض المصلحة، ومع أننا نميل إلى استعمال هذا التعبير على نحو واسع، لكنه ينطبق بشكل صارم على وضع يستخدم فيه شخص سلطته الرسمية للحصول على خدمة- غالبا ما تكون وظيفة لأحد أفراد أسرته.

وحظر المحاباة لا يعني "لا للأقارب" لكنه يمنع الموظف الحكومي من استعمال أو إساءة استعمال موقعه الرسمي للحصول على

ان بروز طبقة جديدة من رجال الاعمال الافارقة الذين يرفضون، أو لا يحرصون، على المشاركة في النظام القديم بما فيه من شللية ومحاباة وخدمة الذات والذين يطالبون بالانفتاح، والمنافسة العادلة والعمل النظيف، ان ذلك يقدم فرصا غير مسبوقه، ويرى اركان مجتمع رجال الاعمال الجديد هذا ان خفض الفساد هو امر جوهري من اجل تحقيق نمو اقتصادي مستديم.

البروفسور غياما بودي (١)

نظرا للتفاعل بين المفاهيم الثلاثة: تعارض المصالح والمحاباة والشللية، فإنه غالبا ما تكرر معنا في عبارة واحدة بلغة، ويحدث ذلك خاصة عندما نأخذ في تحليل الانهيار الاقتصادي الذي اصاب النمو الآسيوية.

ما هو تعارض المصالح؟

ينشأ تعارض المصالح، عندما يتأثر شخص ما، كموظف او مسؤول في القطاع العام، بالاعتبارات الشخصية اثناء قيامه بوظيفته.

وهكذا فإنه لا يتم اتخاذ قرارات بسبب دوافع خاطئة، ويمكن لتعارض المصالح المتخيلة، حتى وان كان قد تم اتخاذ القرارات

(١) البروفسور غياما بودي، مركز الديمقراطية والتنمية، أكرا، جامعة غانا، ليجون، في مقال بعنوان نحو دور أقوى للمجتمع المدني في الحرب ضد الفساد في إفريقيا، وألقى في المؤتمر الدولي التاسع لمكافحة الفساد، ديريان جنوب إفريقيا، تشرين الأول ١٩٩٩. النص الكامل متوفر على موقع المؤتمر على الإنترنت.

(٢) امثلة على قوانين تضارب المصالح والقيود على الاستخدام للموظفين السابقين في القطاع الحكومي تجدونها في الجزء- الذي بعنوان أفضل التطبيقات في نسخة الإنترنت من هذا الكتاب. وتعارض المصالح يمكن أن يظهر أيضا في القطاع الخاص، لكن النقاش هنا يقتصر على القطاع العام. للإطلاع على بحث تفصيلي حول هذا الموضوع على المستويات العليا للحكومة أنظروا- تعارض المصالح: المشرعون، الوزراء، والمسؤولون الحكوميون بقلم جيرارد كارني، الشفافية الدولية- برلين.

يفوز بعقد حكومي على حساب أموال دافعي الضرائب.

ويمكن أن تتسبب المحاباة في تعارض الولاءات، خاصة عندما يوضع أحد الأقارب في مركز إشرافي مباشر على قريبه فالمستخدمون الآخرون ليس من المحتمل أن يشعروا بالارتياح إذا وضع كهذا، وهو وضع ينبغي تجنبه. وقد جاء في أحد النصوص القانونية التي تحظر ذلك ما يلي:-

لا يجوز لأشخاص تربطهم صلة قرابة مثل الأب والأم والأخ والأخت والعمة والزوج والزوجة والابن والابنة والصهر والكذ وابن الأخ أو الأخت وابنة الأخ أو الأخت أن يوضعوا في وضـ رئيس- ومروؤس بشكل مباشر(٧).

والأسوأ من ذلك بالطبع أن يكون هناك قاض ينظر في قضية يكون له فيها مصلحة مالية، أو عندما تكون القضية متعلقة بأحد أقاربه أو أصدقائه. وفي القضايا المدنية، قد يسأل القراء عما إذا كانوا مطمئنين للقاضي الذي يستمع للقضية، بعد أن يكون قد شرح لهم التعارض المحتمل. أما في القضايا الجنائية، فينبغي على القاضي ببساطة أن يعلن عدم صلاحيته للنظر في الأمر(٨).

وما هو أقل شأنا ربما هو الجدل الذي يدور عندما يظهر أبناء وبنات القضاة في المحكمة أمام آبائهم، ففي بعض أنظمة المحاكم لم يسبب ذلك تعقيدات كبيرة، لكنه أثار جدلا حاميا في محاكم أخرى وتسبب في إطلاق مزاعم بالتواطؤ والفساد. وتنطوي المحاباة في المقام الأول على:

* تأييد أو المشاركة في أو التسبب في استخدام، توظيف، إعادة، توظيف، تصنيف، إعادة تصنيف، تقييم، ترقية، نقل، أو تأديب عضو أسرة قريب أو شريك عائلي في وظيفة في إدارة المقاطعة، أو في دائرة حكومية تكون في نطاق سلطته أو سيطرته.

* المشاركة في تحديد مقدار التعويض الخاص بعضو أسرة قريب أو شريك عائلي.

* تفويض أي مهام تتعلق بالاستخدام والتوظيف وإعادة التوظيف والتصنيف وإعادة التصنيف والتقييم والترقية والنقل أو التأديب المتعلق بعضو أسرة قريب إلى أحد المرؤوسين .

* الإشراف بشكل مباشر أو غير مباشر على عضو أسرة قريب أو شريك عائلي، أو تفويض مثل هذا الإشراف إلى مرؤوس(٩).

ما هي الشللية؟

الشللية تعبير أوسع من المحاباة، وتغطي أوضاعا تعطي فيها الأفضلية للأصدقاء والزملاء. وفي بريطانيا يتم التعبير عن الشللية بعبارات "زمانة أيام الدراسة".

إدارة هذه التعارضات

أنه لأمر أساسي أن يكون لدى المنظمات سياسات وإجراءات، مبنية بوضوح ومفهومة جيدا، وكذلك مواثيق سلوك مكتوبة، وذلك للتعامل مع تعارضات المصلحة الفعلية والمكته والمختلة وبما في ذلك المحاباة والشللية.

مهما يكن، فإن المصلحة العامة تتطلب أن "أفضل الأشخاص فقط هم الذين يخدمون الدولة". وسوف تكون هناك حالات يكون فيها القريب هو أفضل شخص مؤهل لوظيفة معينة، ويجب أن تكون هناك عملية موازنة للمصالح. ولهذا السبب فإن قواعد المحاباة يجب

أن تكون حاجزا لا يمكن تخطيه ويجب ألا تعني بأن المرشحين هؤلاءين جيدا يجب حرمانهم من الحقوق بلا استثناء وقد ورد ذلك في صيغة التالية لمدينة بريستول في الولايات المتحدة (١١).

إن مدينة بريستول ترغب في توظيف أشخاص مؤهلين مقتدرين وحواف تنظر في تعيين أي شخص تتوفر فيه الشروط اللازمة. وتهدف المدينة هو أن تستخدم الأفضل تأهيلا والأكثر ملاءمة للوظيفة. وسوف تنظر في تعيين أفراد أسرته أو أهل بيته أو أقاربك باستثناء الحالات التالية:

* عندما يكون مركزهم أو مركزك له صلاحية الإشراف، والتعيين، وتلقي التظلمات، والتسوية، والفصل من العمل أو السلطة التأديبية أو النفوذ.

* إذا كنت أنت أو المستخدم تقوم بتدقيق الحسابات، أو بالتحقق منها، أو باستلام المال أو مسؤولا عن أموال المدينة وأمالك المدينة.

* عندما تتوافر الظروف التي تجعل من المنتظر أن تكون مصلحة المدينة متعارضة مع مصلحتك أو مصلحة المستخدم أو موضع شك.

* عندما يتعين على المدينة أن تحد من التوظيف لتجنب تعارض المصالح مع الزبائن ومع الدوائر الحكومية المنظمة أو آخرين ممن تتعامل معهم المدينة.

* عندما يتعين على المدينة أن تحد من التوظيف لتجنب التمييز في الاستخدام لتجنب نزاعات خاصة بإدارة شؤون الموظفين وما يتصل بها من مشاكل.

إن المدينة لن تضعك عن قصد في وضع تكون فيه تحت إشراف أحد أفراد أسرته، أو قريبك، أو حيث من الممكن أن تنشأ المحسوبية، أو نزاع بين الأشخاص، أو نقص في الانتاجية، أو نقص في الفعالية أو أي ظروف استخدام أخرى غير سليمة، بما في ذلك تلك التي ورد ذكرها في هذه الخطة. ولن تكون هذه الخطة ذات مفعول رجعي، ما لم تكن هناك مزاولة لأي من الشروط المعاكسة المذكورة أعلاه. وفي مثل هذه الحالة تحتفظ المدينة بحقها في أن تعين الموظفين المتأثرين في مستويات عمل مختلفة ورواتب ومواقع مختلفة. وعلاوة على ذلك، ينبغي على السياسات والإجراءات أن تعالج الحاجة إلى الكشف عن التعارضات المصالح وتدوينها وأن تحدد الوسائل اللازمة للكشف عنها وأن تبين ماهية العمل المناسب الذي يمكن أن يقلل إلى أدنى حد من تأثيرها على نزاهة عمليات المنظمة.

جنب المحاباة والشللية عند اجراء التعيينات(١٢)

لقد تم تناول مسألتى المحاباة والشللية ودورهما في منح العقود الحكومية في البحث الخاص بالمشتريات الحكومية. وقد خلقت مثل هذه الأعمال هناك ما يقل قليلا عن التشويه المستديم في إدارة شؤون الدولة.

أما هنا، فإن البحث ينصب على التعيينات في الوظائف

(١٠) مقتبس من تقرير حول اتهامات بالمحاباة في الحكومة بمرلن جنوب افريقيا. (١١) مدينة بريستول، تينيسي، الولايات المتحدة، سياسة المحاباة، أيلول ١٩٩٦. (١٢) هذا المقطع يعتمد على مواد قامت بتطويرها "اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد في نيو ساوث ويلز"، سيدني، استراليا، إن مساعدتها في إعداد هذه المواد وغيرها هي وضع تقدير وامتنان.

(١٣) مثل هذا النظام تم تطويره لبعض الوقت في زيمبابوي في اوائل الثمانينات. وإن يشتمل على نموذج يتعين على كل عضو في مجلس التعيينات أن يوقعه، والذي يضمن تعهدا بالا يكون احد قد فاتح عضو المجلس بخصوص التعيينات التي هي موضع

الحكومية، مع ان المبادئ تصح على جزء كبير من القطاع الخاص. التجرد في جميع عمليات التوظيف واختيار الموظفين هو امر اساسي بالنسبة لقدرة مستخدمي القطاع الحكومي على القيام بواجبهم الرسمي عن طريق التصرف بشكل اخلاقي في سبيل المصلحة العامة. لذلك، ومن اجل تجنب وجود اي احساس بالتحيز او الفساد فيجب الا يكون لأي متقدم للوظيفة اي تدخل مباشر في اي جزء من عملية التوظيف التي قد يكون هو احد المرشحين لشغلها.

ويشتمل هذا على التصرف كوسيط للمرشحين المحتملين، او صياغة الاعلانات، او اعداد شروط التقييم للجان المقابلات الخاصة بالمرشحين.

ويجب ان يسأل كل عضو في لجان المقابلة الاسئلة نفسها المتعلقة بمعايير الاختيار، وينبغي توثيق جميع الاسئلة والاجابات. وينبغي ان يكون واضحا تماما من هو المسؤول عن اتخاذ القرارات خلال العملية، وما هي القيم التي سيجري تطبيقها. وينبغي ان يدون هذا الاختيار. كما هو الحال في جميع مناحي الادارة السليمة، فإن حفظ السجلات بشكل جيد يزيد الشعور بالمسؤولية. وفي المجتمعات التي توجد فيها ضغوط خاصة من العشائر او الاسرة الممتدة للشخص، فإنه لامر صائب بالنسبة لأولئك الذين يشاركون في عملية صنع القرار ان يقرروا رسميا بان لا احد من طائلي الوظيفة هو من اقاربهم او معارفهم، والا فعليهم ان يعتذروا عن المشاركة في العملية برمتها(١٣).

– المنافسة ينبغي تشجيعها. لذلك ينبغي صياغة الاعلانات بحيث تعكس على نحو كاف متطلبات الوظيفة، وبحيث تجتذب الحد الأقصى ممن يستطيعون القيام بالوظيفة. وعموما ينبغي نشر الاعلانات بطريقة تؤدي الى اجتذاب اكبر عدد من الراغبين في العمل. وينبغي ايضا تنقيح معايير الاختيار قبل القيام بالتوظيف لضمان ان تعكس على نحو ملائم متطلبات الوظيفة، وان تجتذب اكبر عدد من الاشخاص المناسبين للقيام بها.

وفي ظروف استثنائية فقط، يمكن في الواقع تجاوز الاجراءات التنافسية واهمالها. وعندما يحدث ذلك، يتعين على صانع القرار ان يكون قادرا على ابداء اسباب واضحة لا التباس فيها والتي جعلته يقوم بالتعيين مباشرة.

– الانفتاح يقلل خطر الفساد الى الحد الأدنى عندما تكون هناك سياسات واجراءات تشجع على الانفتاح عند التعامل مع تعارض المصلحة.

المحاباة في المفوضية الأوروبية

هذه هي الحالة التي من الواضح أننا نعيش فيها على الفساد. ففي كثير من الأحيان يكون تعيين شخص ما يعتبر من بين الاصدقاء المقربين، أو من حاشية المفوض في وظيفة في المفوضية، أو منح عقد استشاري مربح، غالبا ما يكون متافيا مع القواعد السارية. وقد حدث هذا عندما تم توظيف الشخص المعني في وظيفة دون أن يمتلك المؤهلات اللازمة للقيام بها. مهما يكن فإنه حتى عندما لا تكون هناك اشياء شاذة أو انتهاك للقواعد، فإن على المفوضين أن يمسكوا عن تعيين أزواجهم أو اقاربهم أو أصدقائهم، حتى أولئك الذين يمتلكون المؤهلات المطلوبة، في وظائف لم يكن قد تم إجراؤها مسابقة بين المنافسين لشغلها. وفي مثل هذه الحالات، ينبغي في جميع الأحوال أن يكون هناك على الأقل التزام بتقديم إفصاح مالي أثناء عملية التعيين.

(تقرير "لجنة الرجال الحكماء" للبرلمان الأوروبي، ١٩٩٨)

وظائف حكومية لأعضاء أسرته (٥) والهدف ليس هو منع الأسر من العمل معا، بل أن نحول دون إمكانية أن يظهر الموظف الحكومي محابة تجاه أفراد أسرته، وهو يستخدم سلطته نيابة عن الشعب لاستخدام موظفين حكوميين مؤهلين. وكما قال عضو في مكتب المحاسب في جنوب إفريقيا:

"المثال النموذجي هو عندما تكون هناك مزاعم بأن شخصا ما قد حصل على منفعة بطريقة غير سليمة، كان يكون حصل عن طريق أحد أقاربه الذي يعمل في دائرة حكومية معينة على عقود من هذه الدائرة. وقد لا نجد

أن الأمر ينطوي على مخالفة قانونية، لكن من المؤكد أنه تصرف لا أخلاقي. وحتى الآن لم يتم تصنيف المحاباة في قانوننا باعتبارها جرما قانونيا، ومع ذلك فمن الواضح أنها عمل مستنكر ومفروض إلى درجة تتطلب اتخاذ إجراء ما من قبل المحاسب. وعلاوة على ذلك، فإن مسألة المحاباة هي راية حماء تحذر المحاسب من إمكانية أن يكون المسؤول عنده شعور

بالحاجة لأن يحيط نفسه بأولئك الذين يعتبرون قادرين أكثر من المألوف على أن يكونوا ممن يعتمد عليهم للتصرف بحسب "اجتهادهم".

وكثيرا ما نرى المحاباة تحدث في القطاع الخاص، خاصة في سياق ترقية أعضاء الأسرة في الشركات المملوكة للأسرة، حيث يعتبر هذا الأمر مشروعا، ويؤثر أي تقصير في نهاية المطاف على النتيجة الأخيرة (الربح) للشركة، لكن النتيجة الأخيرة هي "ملكية" أو ملك الأسرة.

أما في القطاع الخاص، فذلك يعني بأن المرشح الأكثر ملاءمة يفشل في الحصول على مركز أو ترقية، ويعاني الجمهور ككل نتيجة لذلك- ناهيك عن الشخص الذي ربما كان سيفوز بالمركز لو لم تكن هناك محاباة. ويمكن أن يعني ذلك أيضا أن العطاء الأقل تنافسية

(٥) إن الحظر الشامل على استخدام أقارب المسؤولين الحاليين (ويخالف الحظر على استخدام الأقارب في وظائف يكون فيها أحد الأقارب له مسؤولية إشرافية على الآخر) يمكن أن يعتبر انتهاكا لضمائم حقوق الإنسان ضد التمييز

(٦) غاري بينار، مكتب المحاسب، جمهورية جنوب إفريقيا، في دور المحاسب في محاربة الفساد، وهي ورقة عمل قدمت في المؤتمر الدولي التاسع لمكافحة الفساد، ديربان، جنوب إفريقيا تشرين الأول ١٩٩٩.

(٧) ولاية إنديانا، الولايات المتحدة، القانون القابل للتطبيق.

(٨) انظروا مثلا الانتقاد الموجه للورد هوفمان الذي كان ينظر في قضية استئناف تتعلق بمنظمة كان له معها روابط، وإن لم تكن روابط مالية. بنوشيه في (إر) مجلس اللوردات، المملكة المتحدة). وهناك أيضا قصة القاضي الذي نظر في قضية كان ابنه طرفا فيها، حيث حاول القاضي أن يتغلب على مشكلة تضارب المصالح وإثبات تجرده، وذلك بأن حكم بتغريم ابنه ضعف المبلغ الاعتيادي.

(٩) مجلس الأخلاق، مقاطعة كينغ، الولايات المتحدة.

ان الادارة التي تتبنى سياسة الانفتاح بشأن كل قراراتها الخاصة بالتوظيف والاختيار سوف تتجنب بذلك ارسال الرسالة الخاطئة لوظفيها بشأن الممارسات الافضل في مجال التوظيف والاختيار. وسوف يزيل ذلك المبرر بالنسبة للآخرين لان يتصرفوا بطريقة تخالف ممارسات وسياسات التوظيف المقررة بدون ابداء اسباب سليمة. لكن الانفتاح لا يعني انتهاك السرية.

النزاهة سلوك الطرق المختصرة يمكن ان يعرض نزاهة عملية التوظيف للشبهة. ولضمان النزاهة في ممارسات التوظيف والاختيار، يجب ان تكون لدى الادارة عقوبات مبنية بوضوح لمن لا يمتثل للسياسات والاجراءات المعمول بها. وان يكون هناك ما يدل على انها تستخدمها عند الضرورة.

ووجد عدد من البلدان ان وجود اشخاص مستقلين يشاركون في عملية الاختيار يمكن ان يعزز بشكل ملحوظ نزاهة العملية. وينبغي الا يكون هؤلاء الاعضاء المستقلون معروفين لاعضاء اللجنة الاخرين. واذا تعذر ذلك، فان مدى صلة العضو المستقل مع اعضاء اللجنة الاخرين ينبغي تدوينها خطيا قبل اجراء المقابلات وجعل ذلك جزءا من ملف التوظيف.

- الاستثناءات: المتقدمون للوظيفة المؤهلون والذين لم ينجحوا في المقابلة والذين يعتبرون انه لم يتم التقيد الاجراءات السليمة يجب ان يكون بمقدورهم الاستئناف لدى السلطة مناسبة للمطالبة بمعاينة مستقلة للعملية ونتيجتها (١٤).

قضايا تعارض المصلحة عندما يترك الموظفون

القطاع العام(١٥)

اصبحت ادارة عملية الانفصال، عندما يترك الموظف الحكومي الخدمة العامة ويدخل القطاع الخاص، تكتسب اهمية متزايدة عند التصدي لقضايا تعارض المصلحة. وقد جاء كنتيجة لعوامل عديدة، فقد افضت الى تحجيم واحالة بعض وظائف القطاع العام الى القطاع الخاص. وفي ادارات كثيرة تم احداث عقود استخدام لمدة محددة لكبار المسؤولين الحكوميين. وفي الوقت نفسه، حدث تقارب للممارسات الادارية بين القطاعين العام والخاص، واصبحت المؤهلات الاساسية اللازمة للعمل فيهما متماثلة الآن. ونتج عن ذلك ان ظهرت نزعة متنامية في بلدان كثيرة بان يتوقف المسؤولون الحكوميون عن اعتبار الوظيفة الحكومية مهنتهم على المدى البعيد، بل ان يفكروا في التنقل بين القطاعين العام والخاص خلال حياتهم العملية.

ولضمان الا يقع رجال الادارة الحكوميون تحت اغراء امكانية الحصول على وظائف بعد التقاعد، يتطلب الامر اتباع نهج حصيف لمواجهة مشكلة الاستخدام في فترة ما بعد الوظيفة الحكومية. فهذا من شأنه التقليل من مخاطر الفساد، والتقليل من حساسية المعلومات السرية التي قد تكون لدى الموظف المتجه للتقاعد والتي قد تكون المصالح الخاصة المتنافسة شديدة التوق للحصول عليها لنفسها.

(١٤) التعرف على بعض الحالات التي تمت دراستها انظر النشرة التي تصدرها اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد في نيوساوث ويلز، والتي تحمل عنوان افضل ممارسة، افضل شخص. النزاهة في عملية التوظيف والاختيار في القطاع العام، والتي تجدونها على موقع اللجنة على الانترنت.

(١٥) البحث في هذا القطاع يستند إلى حوار بين اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد في نيوساوث ويلز وبين موظفي القطاع العام في تلك الولاية. ويحمل التقدير الكامل عنوان منشورات الوقاية من الفساد استراتيجيات لاداء قضايا الاستخدام بعد ترك الوظيفة الحكومية.

ان نوع الاستخدام الذي قد يكون باعثا على القلق هو ذلك الذي له صلة وثيقة او حساسه مع وظيفة الشخص السابقة كمسؤول حكومي. فاذا اساء موظف حكومي استعمال منصبه الرسمي للحصول على منفعة شخصية في مجال العمل، سواء عن قصد او غير قصد، فإن ذلك يؤثر عكسياً على ثقة الجمهور بالادارة الحكومية.

وهناك، ربما، أربع

مجالات رئيسية من

الاستخدام الذي يلي

الانفصال عن الوظيفة

الحكومية/ والتي

تؤدي إلى حدوث

أوضاع من تعارض

المصلحة والتي

تستحق التفكير:

* المسؤولون

الحكوميون الذين

يعملون من سلوكهم

لتحسين احتمالات

استخدامهم بعد

الانفكاك. ومثل هذا

السلوك يمكن أن

يشتمل على إعطاء

اهتمام للمصالح

الخاصة أكثر مما

يعطي لواجبه

الرسمي، وتهاون

بعض المسؤولين إزاء

مسؤولياتهم الرسمية

من أجل تعزيز

مصالحهم الوظيفية

الشخصية، بأن

يتصرف الفرد بشكل

ممتاز وذلك بأن يقرن

نفسه أكثر مما ينبغي

بمصالح المستخدم

المحتمل، أن يحصل

على رشوة صريحة،

أن يستجدي الموظف الحكومي وظيفة لما بعد ترك عمله الحكومي

وذلك مقابل تأدية عمله بأسلوب فاسد.

* المسؤولون الحكوميون الذين يستعملون بطريقة غير سليمة

المعلومات الحكومية السرية التي حصلوا عليها أثناء قيامهم بأعمالهم

الرسمية وذلك للحصول على منفعة شخصية، أو لافادة شخص آخر

فضيحة سياسية جديدة تهز ايرلندا

برزت إلى السطح اليوم فضيحة جديدة في ايرلندا تتعلق بمزاعم فساد ومحاباة على أعلى المستويات الحكومية، الأمر الذي أقحم البلاد في دوامة من المناقشات.

وبدأت المناقشات بعد كشف النقاب عن قرار رسمي بأن رئيس الوزراء السابق تشارلز هوغي ليس مدنياً بضرائب عن هدية بقيمة ٢ مليون دولار تلقاها من أحد رجال الأعمال، وبعد كشف النقاب أيضاً عن أن القرار تم اتخاذه بواسطة صهر رئيس الوزراء الحالي بيرتي أهييم، والذي كان عمله في ميدان السياسة قد لقي الدعم والتشجيع من السيد هوغي. ولم توجه أي تهمة جنائية لرئيس الوزراء السابق لكن يتوقع من التحقيقات الجارية حالياً أن تجيب على السؤال الذي يطرحه الجميع وهو: كيف استطاع رجل أمضى كل حياته في العمل السياسي تقاضي خلالها رواتب متواضعة، كيف استطاع أن يصبح صاحب ثروة؟

(نيويورك تايمز، ١٧ كانون الأول، ١٩٩٨)

البرازيل مع توظيف الأقارب

رفض أعضاء البرلمان في البرازيل مشروع قانون كان سيجعل المحاباة في الحكومة والكونغرس عملاً مخالفاً للقانون. وكان التشريع المقترح يهدف إلى الحد من الممارسة المنتشرة على نطاق واسع والمتعلقة في قيام السياسيين في توظيف أقاربهم في وظائف ذات أجور جيدة. وكان سيمعن المسؤولون في أي فرع من فروع الحكومة من توظيف أقاربهم، سواء بالدم أو بالمصاهرة، لكن الاقتراح فشل في الحصول على الأصوات اللازمة لإقراره حيث أن عدد المؤيدين كان أقل بـ ٢٢ صوتاً، فيما صوت ١٥٢ عضواً ضد مشروع القرار. ووصف إينوسينسيو دي أوليفيرا، زعيم الحزب الليبرالي المتحالف مع الحكومة، وصف الفكرة بأنها "ضلال". وأظهر استطلاع غير رسمي قام به قادة البرلمان بأن ٦٠ بالمئة من الأعضاء الـ ٥١٣ يستخدمون أقاربهم.

وقال النائب غيرسون بيريز: "الأقارب بشر ومخلوقات ضعيفة، وليس وحوشاً كما يريد البعض أن يصورهم". واقترح السيد بيريز، الذي يعمل أثنان من أفراد أسرته في مكتبه، نظاماً للحصص (الكوتا) يهدف الحد من عدد الأقارب الذين يستطيع المسؤول الحكومي أن يستخدمهم. وقد صدم القرار تحالف الأقلية من أعضاء البرلمان، والذين كانوا يأملون بإقرار الإجراء الشعبي قبل حلول موعد الانتخابات البلدية في تشرين الأول. وقال عضو البرلمان خوربا روبيروتو باتونيتشوس: "توظيف الأقارب يشبه جنة روكفورد، مذاقها طيب ورائحتها كريهة".

(إذاعة الـ بي بي سي، ١٧ آذار، ٢٠٠٠)

منظمة أخرى. ولا يشتمل ذلك على المعلومات التي تصبح جزءاً من المهارات والمعرفة الشخصية للفرد، والتي يمكن استخدامها بطريقة مشروعة للحصول على وظيفة أخرى.

* الموظفون الحكوميون السابقون الذين يحاولون التأثير على مسؤولين. ويشتمل ذلك على قيام مسؤولين سابقين بالضغط على ملاء أو رؤوسين سابقين لكي يتصرفوا بطريقة متحيزة بواسطة محاولة التأثير على عملهم أو الحصول منهم على بعض المنافع. يمكن أن يحصل ذلك بوسائل عديدة، مثلاً من خلال الاتصالات غير الرسمية، أو "القفز عن الكاونتر" للحصول على معلومات، أو استخدام الضغط.

* إعادة الاستخدام أو العودة للعمل بعقد ولأجل معين للمسؤولين الحكوميين المتقاعدين أو الفانضين عن الحاجة وقد يشتمل هذا على:

أ- أن يستلم كبار الموظفين الحكوميين دفعات إضافية سخية كتعويض نتيجة الاستغناء عنهم ثم يعودوا للعمل في القطاع الحكومي في مراكز غير تنفيذية بينما يحتفظون بكامل تعويضاتهم.

ب- أن يترك المسؤولون الحكوميون الوظيفة الرسمية ليعودوا بعد ذلك للعمل كمستشارين أو كمقاولين وبأجور أعلى للقيام أساساً بالعمل نفسه.

ج- الموظفون الحكوميون الذين يقررون النزول إلى ميدان الأعمال الحرة ويحاولون الحصول على عطاءات من مستخدمهم السابق بعد ترتيب تعويضاتهم.

إن استخدام موثيق السلوك ليس بالحل الفعال على العموم في مواجهة هذا النوع من المشاكل. فالمواثيق لا تعود فعالة عندما يترك الناس وظيفتهم- أي في ذات اللحظة التي تصبح فيها هذه النصوص القانونية لازمة. وهذا يترك لنا ثلاث خيارات مقبولة عموماً، وهي:

* تستطيع كل دائرة حكومية تطوير سياسات محددة لمعالجة مشكلة ما بعد الانفكاك من الوظيفة، تكون لها صلة بدرجة الخطر في هذا المجال وبالتأثير المحتمل لهذه السياسات على مجرى حياة الأشخاص في المستقبل، مثلاً المهنيين المؤهلين تأهيلاً عالياً والذين ليس لهم سوى مجالات محدودة للعمل فيها.

* يمكن أن تشتمل عقود العمل على قيود معينة يتم تضمينها فيها. (لكن بعض البلدان تحدد أو تقيد الحق القانوني في الحد كم الاستخدام المستقبلي، ويمكن أن يتسبب هذا في حدوث مشاكل).

* سن التشريعات هو الطريق الذي سلكته بعض البلدان(١٦) لكن أي تشريع يجب أن يحرص على تقليل القيود إلى الحد الأدنى وأن لا يفرضها على الناس على نحو غير ضروري.

هنالك، بالطبع، حاجة لضمان ان تكون القيود على الاستخدام بعد ترك الوظيفة متناسبة مع الاخطار الماثلة. لهذا السبب، فقد كان من رأي مديري القطاع العام في ولاية نيو ساوث ويلز في استراليا أن النهج الافضل ليس هو الخطر الشامل، بل هو الذي يركز على التعامل مع هذه الامور حالة حالة. وهم لم يعتبرون ان مستوى لخطر على نزاهة القطاع العام يسوغ ذلك القدر الكبير من المشقة وانعدام الكفاية والذين ستفرضهما القيود التي تستهدف القطاع لعم على نطاق واسع. بطبيعة الحال، فقد تكون هناك آراء مختلفة

(١٦) التشريع الكندي تجدونه في الجزء الذي يحمل عنوان أفضل التطبيقات على سفة الإنترنت من هذا الكتاب.

(١٧) المكاتيب الأخلاقية تم بحثها في الفصل الذي يحمل عنوان "أخلاقيات الجهاز الحكومي" أو أخلاقيات المستخدمين في القطاع الحكومي.

(١٨) ولاية بيراسكا، الولايات المتحدة.

في اماكن أخرى، لكن هذه اعتبارات يجب ان نأخذها في الحسبان.

بعض الطرق القانونية

نظراً لتعقيدات الاوضاع التي قد تظهر للوجود، فإن سن قوانين شاملة في مجال تعارض المصالح يمكن ان يكون شبيهاً باداة كيلة (يمكن ان يكون قليل النفع). وهكذا فإن بلدانا كثيرة اختارت ان تعالج الجوانب الأكثر تفصيلاً للمشكلة بطريقة مسببة وتحت اشراف الادارة. وبموجب هذا النهج، يتم سن القوانين التي تتعامل مع المستويات العليا من الحكومة (مثلاً، كما هو الحال في دستور تايلاند والذي استشهدنا به آنفاً) ومع المبادئ الاساسية، في حين ان تصميم وتخطيط السياسات الملزمة يتم تفويضه بصورة مجدية للدوائر والوزارات، والتي يتوقع من كل واحدة منها ان تقوم بتطوير سياسات تلائم اوضاعها وحاجاتها الخاصة. وحتى عند تطبيق هذه السياسات فإن الامر يتطلب قدرات كبيراً من الحصانة والحس العام، كما ان خدمات "مكتب للأخلاق" ستكون نافعة (١٧) بوجه يجب تغطيتها بواسطة موثيق سلوك ملائمة.

ولا تملك جميع البلدان قوانين مناهضة للمحاباة. وعندما تكون هذه غير موجودة، فإنهم يميلون الى التعامل مع مشكلة المحسوبية، وهي محاباة احد الاقرباء على اساس رابطة القرى، بواسطة التحريم القانوني، مثل تلك الموجهة ضد الامتياز غير المبرر، وضد المصلحة المالية الشخصية المباشرة وغير المباشرة والتي يتوقع ان تؤثر على موضوعيته وحكمه المستقل على الامور، او ظهور الاشياء المستهجنة.

مثال نموذجي على منطقة قضائية يوجد فيها قانون والذي جاء فيه ما يلي:

المادة الخاصة بالمحاباة: كل شخص يرتبط بصلة قرابة مع اي عضو في مجلس الولاية او اي لجنة، او مع رئيس ان مكتب او دائرة او مؤسسة تابعة للولاية، كالأب، والام، والاخ والاخت/ والعم والخال، والعمة او الخالة، والزوج او المروجة، والابن او الابنة، والصهر، او الكنة، وابن الاخ او ابنة الاخ، لن يكون اهلاً لاي وظيفة في هذا مجلس ولاية، او لجنة، او مكتب او دائرة، او مؤسسة، ولن يكون مثل هذا القريب مؤهلاً لاستلام اي تعويضات عن خدماته من المخصصات التي ينص عليها القانون. لكن هذا القسم (الفقرة) لن يطبق عملياً اذا كان مثل هذا الشخص قد استخدم في نفس الوظيفة في مكتب كهذا او دائرة او مؤسسة لاثني عشر شهراً بدون انقطاع والتي تسبق مباشرة تعيين قريبه كعضو مجلس او رئيس لمثل هذا المكتب او الدائرة او المؤسسة. ولا يجوز وضع اشخاص تربطهم علاقة القرابة، مثل الاب، والام، والاخ، والاخت، والعم، والعمة، والزوج، والمروجة، والابن، والابنة، والصهر، والكنة، وابن الاخ، وابن الاخت في وظائف تربطهم فيها علاقة الرئيس والرؤوس(١٨)

مثال على قانون كهذا تم شرحه في كتيب حول منهاج العمل:

الموضوع: شؤون الموظفين
الفقرة: المحاباة
١- يتعين على موظفي ومستخدمي الجامعة ان يتقدموا بالمادة المتعلقة بمحاباة الاقارب ووفقاً لذلك، لا يجوز لاي موظف او مستخدم، الا في الحالات التي يبيحها القانون، ان يخدم في وظيفة اشرافيه على، او ان يدخل في عقد خدمات شخص مع عضو من الأسرة المباشرة للموظف او المستخدم.

٢- عندما يعمل اثنان او اكثر من افراد نفس الاسرة المباشرة في

نفس الدائرة أو المؤسسة، يتعين على رئيس الدائرة أو المؤسسة أن يعد توزيع المسؤولية الخاصة بتقييمات الاداء، وتوصيات الاجور، والاعمال التأديبية وغيرها من مهام السلطة الاشرافية، كما يراه ضروري من أجل الامتثال لما جاء في المادة السابقة.

٢- الاسرة المباشرة تعني الاب (بالولادة أو التبني)، واخو الزوج أو الزوجة، واخت الزوج أو الزوجة، ولدى عرض أو قبول الاستخدام، والترقية أو النقل إلى دائرة مختلفة، وعند تغيير الحالة الاسرية بما يؤثر على منهاج العمل هذا، عندئذ يتعين على المستخدم ان يبلغ خطيا عن تعارض فعلي أو محتمل مع هذا المنهاج إلى دائرة المستخدم أو إلى المسؤول عن الموارد البشرية في المؤسسة. (١٩) مثال على سياسة الشركة ازاء المحاباة:

بيانات حول السياسة

١- حول هذا القسم يوضح السياسة المتعلقة باستخدام الاقارب (المحاباة) لجميع المستخدمين الدائمين والمؤقتين في الشركة.

٢- نحن ملتزمون بتوظيف الأشخاص من ذوي المؤهلات العالية والاحتفاظ بهم، في الوقت نفسه، نحن نعتزف بانه، وبالرغم من مؤهلاتهم، فإن توظيف الاقارب المقربين لمستخدميهم الحاليين قد يثير شكوكا خطيرة بشأن موضوعيتهم ازاء توزيع واجبات العمل، وتقييم الاداء ومعاملة المستخدم، أو سياسات الاستخدام لدينا، والتي تدار على أساس حالة فعالة تقوم على أساس موازنة هذه الهموم.

قواعد الاستخدام

١- لا يجوز لأي موظف في الشركة ان يتسبب باستخدام، أو تعيين، أو ترقية، أو اعادة تعيين، أو نقل، أو ترقية أحد افراد الاسرة إلى وظيفة اذا كانت تحت اشراف أو ادارة المستخدم. وتعني عضو الاسرة الزوج والوالد والاخ والاخت والطفل والحما والحمو والصهر والكنة والجد والحفيد.

٢- اذا كان مستخدم واحد افراد الاسرة يعملان في المكتب نفسه ثم أصبح احدهما مديرا له نفوذ اشرافي على الآخر، حسب الوصف اعلاه، عندئذ سوف يكون من المرجح جدا ان يجري ترتيب النقل. كذلك، اذا كان هناك من يرى بان ترتيب عملية استخدام يمثل انتهاكا للتوجيهات التي تحظر على اعضاء الاسرة ان يكون لهم نفوذ اشرافي على بعضهم البعض، عندئذ قد يجري ترتيب عملية النقل ايضا. واذا كان النقل غير عملي، سيكون امام المستخدمين مهلة يوما لتقرير من عضو الاسرة سيبقى في الوظيفة. واذا لم يتخذ المستخدمون قرارا خلال المهلة المحددة، عندئذ ستتخذ الشركة القرار بناء على تاريخ الاستخدام والاداء في الوظيفة لكلا المستخدمين وبناء على حاجات الشركة.

٣- اذا تزوج اثنان من المستخدمين الحاليين، أو اقاما معا في علاقة زوجية رغم انهما غير متزوجين، فبإمكانهما الاستمرار في العمل، لكنهما يصبحان خاضعين للشروط الواردة في هذه السياسة أو منهاج العمل.

٤- أي اعتراض على هذه السياسة يجب ان يقدم خطيا عن طريق نائب الرئيس المشرف إلى مدير الموارد البشرية للحصول على الموافقة. (٢٠)

بعض المؤشرات على فعالية القواعد المتعلقة

بتعارض المصلحة، والمحاباة، والشللية:

* هل هناك قانون وطني يعرض مبادئ واضحة يفترض ان تحكم سياسة حصيفة ازاء تعارض المصالح؟

* هل تتم التعيينات الحكومية بناء على الجدارة؟

* هل لدى دوائر الدولة سياسات واضحة في هذه المجالات؟

* وهل هي مفهومة على نطاق واسع من قبل الموظفين والجمهور ككل؟

* هل يستطيع المسؤولون الوصول إلى الأشخاص الذين يستطيعون تقديم النصح لهم حول القضايا الأخلاقية مثل تلك التي تبرز في هذا المجال؟

* هل هناك صراعات بين الحكم العصري في هذه المجالات وبين العادات والتقاليد الثقافية الراسخة؟ وهل تم توفير آلية لحل هذه الصراعات بطريقة تخدم المصلحة العامة ككل؟

* هل هناك قواعد واضحة بشأن الاستخدام بعد ترك الوظيفة والتي يمكن ان تعمل كقوة كابحة للممارسات الفاسدة؟

ولا يكاد يكون هناك نشاطات تخلق إغراءات أو توفر فرصاً أكثر من مشتريات القطاع الحكومي. فكل مستوى من مستويات الحكومة وكل منظمة من منظمات الحكومة، تشتت سلعاً وخدمات، وغالباً ما تكون بكميات ومبالغ نقدية تفوق التصور.

إذا كان هذا هو الشكل الأكثر شيوعاً من الفساد الحكومي، فهذا أمر قابل للنقاش، لكنه بلا شك منتشر على نطاق واسع، ومن المؤكد تقريباً أنه الأكثر شهرة.

ولا يكاد يمر يوم واحد بدون الكثف عن فضيحة كبيرة جديدة في مجال المشتريات الحكومية في مكان ما من العالم.

وكان هذا سبباً لعدد لا يحصى من عمليات صرف مسؤولين كبار من وظائفهم، وكان سبباً حتى في انهيار حكومات بأكملها، كما أن المشتريات تتسبب

أصدرت الحكومة النيجارية مرسوماً أدرجت فيه أسماء الشركات التي يتوجب على المؤسسات أن تحصل منها على مشترياتها الرسمية. وبهجة تنضح بالمرارة، قال منسق مشاريع لمؤسسات أكاديمية فوق المرحلة الثانوية، واشتراط عدم الكشف عن اسمه «أنهم يقيدون ايدينا ويقولون لنا ماذا نفعل، نحن ليس لنا سيطرة على كيفية محي، المال ولا إلى من يذهب». ... والشئ الذي أزعج الكثيرين من منسقى المشاريع، وأولئك المسؤولين عن المشتريات لمؤسساتهم، هو أنه لم تكن هناك تفاصيل عن الكيفية التي تم بها وضع القائمة

بالإضافة إلى ذلك، فإن الكثير من الشركات التي تم إدراجها لا تحظى بقدر كبير من الاحترام. وهي تعتبر في نظر الكثيرين بأنها توفر معدات وتجهيزات بأسعار مغالى فيها، وذات نوعية رديئة

والمشتريات الحكومية في نيجاريا ليس لها سجل جيد في طريقة العمل. فاجهرة الكمبيوتر وغيرها من التجهيزات لا يتم شراؤها عادة في مكان معين وبعد أن يكونوا قد فكروا بعناية وبطريقة مدروسة في السعر والنوعية والخدمة، بل إنهم يشترونها من مكان يحدث بالصدفة أن زوجا أو قريباً أو زميلاً أو صديقاً يعمل فيه ...

ومن أسباب ذلك، أن المشتريات الحكومية يُنظر اليها عادة بواسطة رجال الإدارة على أنها انغماس في التسوق حيث ينتهي جز- كبير من الأجهزة في منازلهم ...

(جون هورفات - تيليوليس ماغازين دير نيتسكوتور، ٢٢ أيار، ١٩٩٨)

في هدر هائل إلى حد لا يصدق في المصاريف الحكومية، ويُقدر أنه يصل في بعض الحالات إلى حوالي ٣٠ بالمائة من التكاليف الإجمالية للمشتريات.

لكن المؤسف أن هذا شيء يكثر الحديث عنه ولا يتم عمل شيء بشأنه. وبالنسبة لغير الاختصاصي، تبدو إجراءات المشتريات معقدة بل ومحيرة. وهي غالباً ما يتم التلاعب بها بطرق مختلفة، وبدون أن يكون هناك خطر كبير من انكشاف الأمر. وبالنسبة لأولئك ذوي القابلية لممارسة الفساد والإفساد، على جانبي العمليات التجارية، فإنهم غالباً ما يجدون متعاونين جاهزين وراغبين في العمل.

وهناك حاجة لأن نكون حذرين بشكل خاص، بسبب أن أولئك الذين يقومون بالشراء (سواء أولئك الذين ينفذون عملية الشراء أو أولئك الذين يوافقون على القرارات) ليسوا معنيين بأن يحموا مالههم الخاص، بل إنهم ينفقون أموالاً «حكومية».

والمشتريات العامة هي على درجة من الأهمية بحيث أن جنوب إفريقيا منحتها عناية خاصة في دستورها لعام ١٩٩٤، وينص القسم ١٨٧ منه على ما يلي:

(١) سوف يتم تنظيم شراء السلع والخدمات لأي مستوى من المستويات الحكومية بواسطة قانون برلماني وقوانين إقليمية مواد تنص على تعيين مجالس عطاءات مستقلة ومحايدة من أجل التعامل

الفصل الثاني والعشرون

المشتريات العامة:

حيث يلتقي القطاعان العام

والخاص لأعمال تجارية...

يواجه سكان مدينة نيروبي نقصاً حاداً في مياه الشرب، يضاف إلى انقطاع التيار الكهربائي لمدة ١٢ ساعة في اليوم على مدى ستة أيام في الأسبوع، وذلك بسبب الجفاف، ويؤدي ذلك إلى توقف الأعمال الصغيرة عن العمل.

بل إن السكان لا يستطيعون دفع فواتير الكهرباء لأن معظم مكاتب البريد بلا تيار كهربائي. لكن «جزر الكهرباء» تستمر في الوجود، حيث أن مسكن الرئيس لم يتأثر، وعندما تحدث الرئيس على التلفزيون، تم تزويده بالتيار الكهربائي للفترة الزمنية التي استغرقها الخطاب، وعندما انتهى الخطاب، قُطعت الكهرباء من جديد.

وينحي المسؤولون باللائمة على الجفاف، لكن كثيراً من الكينيين يعتقدون بأن الفساد هو أصل الأزمة. ويتساءل مراقبون دبلوماسيون عن السبب الذي يجعل كينيا تعتمد على الكهرباء المتولدة عن قوة الماء، في حين أنها ظلت دائماً عرضة للجفاف. وهم يقولون إن الأجابة تكمن في عقود الأعمال المربحة للمسؤولين الحكوميين، والتي تأتي بها مثل هذه المشاريع الكبيرة.

(ترشيد استهلاك مياه نيروبي بسبب الجفاف* الديلي تلغراف، ١٢ تموز ٢٠٠٠)

ما إن يُذكر موضوع الفساد في القطاع الحكومي، فإن أول ما يتبادر إلى أذهان غالبية الناس هو الرشاوى التي تُدفع، أو تؤخذ، نتيجة منح عقود سلع أو خدمات -أو بالتعبير الفني- المشتريات (١)

(١) للحصول على المزيد من التفاصيل انظروا «الاتفاقية العامة للتعرفة والتجارة» للاتفاقية حول المشتريات الحكومية ١٩٨٨ «لجنة الأمم المتحدة حول قانون التجارة الدولية» «قانون نمونجي حول شراء البضائع والأنشاءات والخدمات ١٩٩٤»، «القواعد التوجيهية للبنك الدولي للمشتريات بموجب قروض واعتمادات»، ١٩٩٥، «المجلة الرسمية للمجتمعات الأوروبية، المشتريات، التعليمات» ومركز التجارة الدولي، وتحسين أنظمة المشتريات العامة، ١٩٩٣.

(١٩) كَتَبَ حول منهاج عمل مجلس التعليم العالي في ولاية داكوتا الشمالية.

(٢٠) ذا سيباتل، تشارلتون، ساوث كارولينا، الولايات المتحدة.

مع مثل هذه المشتريات.

(٢) يتوجب أن يكون نظام العطاءات المشار إليه في الفقرة السابقة عادلاً وعلنياً وتنافسياً، ويتعين على مجالس العطاءات عند الطلب أن تغلّ قراراتها للأطراف المعنية.

(٣) لا يجوز لأي جهة حكومية ولا لأي عضو في أي جهة حكومية ولا لأي شخص أن يتدخل بشكل غير لائق في قرارات وعمليات مجالس العطاءات.

(٤) يجب تدوين كل قرارات مجلس العطاءات.

وهناك من يعتقد أحياناً بأن الفساد هو ظاهرة توجد فقط في البلدان النامية ذات الحكومات الضعيفة والموظفين ذوي الأجور المتدنية. لكن البلدان «الأكثر تقدماً» أثبتت بكل وضوح في السنوات الأخيرة بأن ممارسات الشراء الفاسدة يمكن أن تصبح جزءاً لا يتجزأ من طريقتهم في القيام بأعمالهم التجارية. كما أن الفساد في مجال المشتريات لا يقتصر على المشتري الذي بيده المال، بل يمكن أن يأتي من جانب المورد أو المقاول الذي يمكن أن يقدم عرضاً لم يطلبه أحد.

والمسألة الحقيقية هي بالطبع ما الذي يمكن عمله حيال ذلك.

مبادئ مشتريات عادلة وفعّالة

* **الشراء** ينبغي أن يكون **اقتصاديًا** : ينبغي أن يؤدي إلى الحصول على السلع والخدمات الأفضل من حيث الجودة للثمن المدفوع، أو على أقل سعر للسلع والخدمات ذات الجودة المقبولة، ولا ينبغي أن تكون بالضرورة أدنى السلع المتوفرة سعراً، وليس بالضرورة أفضلها نوعية على الإطلاق، بل أفضل مزيج من الإثنين لتلبية الحاجات الخاصة.

«والسعر» هو في العادة «سعر مقدّر» وهو ما يعني بأن عوامل إضافية مثل تكاليف التشغيل، وتوفير القطع، وتسهيلات الخدمة يجب أن تؤخذ في الاعتبار.

* **قرارات منح العقود يجب أن تكون نزيهة وحيادية**: الأموال العامة ينبغي ألا تستخدم من أجل إسداء معروف للآخرين، ويجب أن تكون المواصفات والمقاييس غير تمييزية، وينبغي اختيار الموردين والمقاولين على أساس مؤهلاتهم وجودة عروضهم، وينبغي إعطاء معاملة متساوية للجميع من حيث المواعيد النهائية والحفاظ على سرية المعلومات وغير ذلك.

* **ينبغي أن تكون العملية شفافة** : يجب أن تكون شروط الشراء، والقواعد المتبعة واتخاذ القرارات في متناول جميع الموردين والمقاولين المحتملين، وبفضل أن يتم الإعلان عنها كجزء من الدعوة للدخول في المناقصة. كما أن فتح عروض الأسعار يجب أن يكون علنياً، وينبغي تدوين كل القرارات خطياً.

* **عملية الشراء ينبغي أن تكون فعّالة** : ينبغي أن تعكس قواعد الشراء قيمة وتعقيد المواد المراد شراؤها. لذلك ينبغي أن تكون الإجراءات الخاصة بالمشتريات ذات القيمة الصغيرة بسيطة وسريعة. ولكن مع ازدياد قيمة وتعقيد المشتريات، فهناك حاجة للمزيد من الوقت والقواعد المعقدة لضمان أنه يتم الامتثال للمبادئ. أما «اتخاذ القرار» للعقود الأكبر حجماً، فقد يتطلب عمل لجان وعمليات فحص

(٢) هناك قائمة ضبط تم إعدادها بواسطة اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد في هونغ كونغ تظهر بين مجموعة الوثائق في «أفضل الممارسات» في نسخة الأنترنت من هذا الكتاب المرجعي.

ومعينة، لكن ينبغي إبقاء التدخلات البيروقراطية عند حدودها الدنيا. * **الشعور بالمسؤولية أمر أساسي**: ينبغي أن تكون الإجراءات منظّمة ويوثق بها، كما أن السجلات التي تشرح وتبرّر القرارات والإجراءات ينبغي حفظها والإبقاء عليها.

إن الكفاءة والنزاهة في عمليات الشراء تشجعان الموردين والمقاولين على تقديم أفضل ما لديهم من عروض، وهذا بدوره يؤدي إلى إتمام عمليات الشراء على نحو أفضل. كما أن المشتريين الذين يخفّقون في الوفاء بمعايير عالية من الشعور بالمسؤولية والنزاهة سرعان ما يتبين أنهم شركاء لا يعتد بهم، ولا يستحسن القيام معهم بأي عمل تجاري.

وعندما يكون مشروع ما ممولاً بواسطة مؤسسة مالية دولية، فإنه يكون هناك في العادة متطلبات إضافية:

* يجب إعطاء فرصة عادلة لجميع الموردين والمقاولين والمستشارين من جميع أو بعض البلدان الأخرى، خاصة الموردين والمقاولين: عادة البلدان المانحة الأعضاء في المؤسسة المالية.

* الموردين / المزايدون أو المقاولون من البلد المضيف قد يكون من حقهم أحياناً أن يحصلوا على أفضلية يتم التعبير عنها كنسبة مئوية من قيمة العقد (البنك الدولي: ١٥٪ لعقود السلع، ٧.٥٪ لعقود الأعمال) وعادة ما يتم الإعلان عن ذلك في دعوة تقديم العروض.

* بالنسبة للمقاولين هناك غالباً مطلب التأهل المسبق (يرد شرحه لاحقاً).

* بالنسبة للمستشارين، هناك عادة «قائمة قصيرة» من أولئك المدعوين للمشاركة في العطاء (ويتم اعداد القائمة بواسطة المشتري، وليس بواسطة مؤسسة التمويل).

ومن شأن هذا أن يوفّر الكثير من الجهود التحضيرية المكلفة بواسطة عدد كبير من المستشارين، في حين أن واحداً فقط منهم يمكن أن يحصل على العقد. وهذه «القائمة القصيرة» يجب أن تتّصف بتنوع جغرافي (عادة لا يزيد العدد عن اثنين من البلد الواحد)، وقد يكون هناك تشجيع للمستشارين الأجانب لكي يضمّوا إليهم مستشارين من البلد المضيف للقيام بجزء من الوظيفة على الأقل، وقد يكون هناك تشجيع على إقامة مشاريع مشتركة تشارك فيها شركات استشارية أجنبية ومحلية.

وعندما يكون المشروع ممولاً من الأمم المتحدة، فإن «المشتري» في أغلب الحالات يكون هو الأمم المتحدة نفسها، ومع أن الأمم المتحدة تطبّق أساساً معايير شراء مشابهة لتلك المذكورة أعلاه، إلا أنها تقوم بجهود خاصة من أجل الشراء من بلدان مانحة، لكنها كانت في الماضي قد حصلت على حصة صغيرة نسبياً من مشتريات الأمم المتحدة، أو من بلدان يوجد للأمم المتحدة فيها مبالغ كبيرة من الأموال غير القابلة للتحويل.

ومن ناحية هناك مبادئ من الصواب لكل مشتر أن يطبقها، ومن الناحية الأخرى هناك المتطلبات المحددة التي تضعها المؤسسات المالية (خاصة بنوك التنمية متعددة الأطراف) بشأن المشتريات الممولة بواسطة قروضها واعتماداتها.

ومن الواضح، فإنه ليس من الضروري أن تكون الرشوة والفساد جزءاً ضرورياً للقيام بالأعمال التجارية. وتُظهر التجربة أنه من الممكن عمل الكثير من أجل كبح الممارسات الشرائية الفاسدة إذا ما توفرت الرغبة والإرادة لعمل ذلك. ومن أجل أن نعرف كيف يمكن أن نتعامل على أحسن وجه مع الفساد في مجال المشتريات، فمن المفيد أن نعرف أولاً كيف تتم ممارسته. (٢)

كيف يعمل الفساد على تسميم المشتريات

تتألف العقود من بائع ومشتري. ولكل منهما طرق كثيرة لإفساد عملية الشراء، وفي أي مرحلة.

فقبل منح العقود، يستطيع المشتري أن:

* يضع المواصفات بحيث تلائم مزودين معينين.

* يقيّد المعلومات عن فرص الحصول على عقود.

* يدعي الاستعجال كذريعة لمنح العقد لمقاول واحد بدون إجراء منافسة.

* ينتهك سرية عروض الموردين.

* يجرد بعض الموردين المحتملين من الأهلية بطرق غير ملائمة.

* يعرض الرشوة.

في الوقت نفسه، يستطيع الموردون أن:

* يتواطؤوا من أجل تثبيت الأسعار.

* يروجوا لمعايير فنية تمييزية.

* يتدخلوا بطريقة غير ملائمة في عمل المقيمين.

* يعرضوا الرشوة.

والطريقة الأكثر مباشرة هي التحامل من أجل منح العقد للطرف المرغوب فيه من خلال مفاوضات مباشرة بدون أي تنافس. فحتى في أنظمة المشتريات التي تقوم على إجراءات تنافسية، هناك في العادة استثناءات تسمح بإجراء مفاوضات مباشرة – مثلاً:

(أ) في الحالات الطارئة بسبب الكوارث.

(ب) في الحالات التي يكون فيها الأمن القومي مهدداً.

(ج) عندما تنشأ حاجات إضافية ويكون هناك عقد قائم

(د) عندما يكون هناك مورد واحد فقط يستطيع تلبية حاجة معينة (٣).

بطبيعة الحال، ليست جميع العقود ذات المصدر الواحد فاسدة. ففي بعض الحالات، ربما تكون المفاوضات المباشرة حول العقد أفضل طريقة لأداء العمل. على كل حال، فإذا كان قد تم التذرع بطرف لا وجود لها من أجل تبرير مثل هذه الطريقة، عندئذ فإن السبب غالباً ما يكون هو الرغبة في التستر والسماح بالفساد.

وحتى إذا كان هناك تنافس، فإنه يظل من الممكن إمالة النتيجة في اتجاه مزود مفضل. فلو أن قلة فقط عرفت عن فرصة العطاء، عندئذ يقلّ التنافس وتزيد احتمالات فوز الطرف المفضل.

وإحدى الحيل المستخدمة هي نشر الإعلان عن فرص العطاءات في صحيفة صغيرة مغفورة، وبذلك تتم تلبية مطلب نشر الإعلان مع الأمل بالأمر بآراء أحد. أما المزايدون المتعاونون فإنهم يستقون المعلومات من المصدر مباشرة.

ويمكن تقييد المنافسة أكثر فأكثر بين المزايدين بواسطة إيجاد شرط التأهل المسبق غير الضروري أو غير اللائق – ومن ثم السماح لشركات مختارة فقط لكي تتقدم للعطاء. ومرة أخرى فإذا ما تم تنفيذ التأهل المسبق بطريقة صحيحة فهذا إجراء مناسب تماماً لضمان أن يكون المزايدون ممن يملكون الخبرة والإمكانات المناسبة لتنفيذ متطلبات عقد من العقود. لكن إذا كانت المقاييس والمعايير للتأهل غير دقيقة أو تعسفية، فإنها يمكن أن تتحول إلى آلية لاستبعاد المزايدين المؤهلين للقيام بالعمل لكنهم غير مرغوب فيهم.

أما إذا ما نجح بعض المزايدين المتأخرين وغير المرغوب فيهم في

(٢) على سبيل المثال. الصانع أو المنتج الوحيد لقطعة معينة لجهاز معين. كذلك المورد الوحيد الذي لديه حالياً مخزون كبير بحيث يلي طلب شراء عاجل

تخطي هذه العقوبات، فإنه يظل من الممكن مع ذلك التخلص منهم بواسطة «تفصيل» المواصفات لكي تلائم مقاس مزود معين. وقد يكون استخدام العلامة التجارية ورقم النموذج للمعدات والأجهزة التي لدى المورد المفضل عملاً مكشوفاً أكثر مما ينبغي نوعاً ما، لكن من الممكن تحقيق النتائج نفسها بواسطة تضمين المواصفات أبعاداً بعينها، وأشياء لا أهمية لها في التصميم، والتي لا توجد إلا عند المورد المفضل. وهكذا فإن عدم قدرة المنافسين على الوفاء بهذه المتطلبات، والتي ليس لها علاقة بمستوى الإنجاز، يستخدم كحيلة لرفض عروضهم على اعتبار أنها «لا تفي بالشروط».

ولا تنجح المزايدة التنافسية على العقود، إلا إذا تمت المحافظة على سرية عروض الأسعار إلى أن يحين موعد تقرير النتائج. وإحدى الطرق لتقرير النتيجة سلفاً هي أن يقوم المشتري بانتهاك سرية العروض من أجل أن تعطي الأسعار للمزود المفضل لكي يقدم هذا سعراً أقل، وهذه الطريقة ليست صعبة، خاصة إذا لم يكن مسموحاً للمزايدين بأن يكونوا حاضرين عند فتح العروض. وتأتي الفرصة الأخيرة للتلاعب بالمزايدة التنافسية أثناء مرحلة تقييم عروض الأسعار والمقارنة فيما بينها. وهذه المسؤولية هي عبارة عن القيام بتحليل موضوعي للكيفية التي يستجيب بها كل عرض لمتطلبات وتائق المزايدة ثم تقرير من هو العرض الأفضل. وإذا كان الغرض هو جعل النتيجة تتجه لصالح المزايد الأفضل، فإن عملية التقييم توفر فرصاً لا حد لها تقريباً. فإذا لزم الأمر، وإذا لم يمنعه أحد من ذلك، فإن المقيمين يستطيعون اختراع معايير جديدة كلياً من أجل تقرير من هو «الأفضل» ثم يطبقونها بطريقة منحازة من أجل الحصول على النتائج «الصحيحة». والشئ الذي غالباً ما يساعد على القيام بهذه العملية هو أنهم يصدرن وتائق عطاء يجعلونها غامضة ومبهمة بطريقة متعددة بشأن ما هي المتطلبات التي يتعين الوفاء بها وبشأن الكيفية التي يتم بها اتخاذ قرارات الاختيار.

وهذه الوسائل هي مجرد خلاصة مختصرة لبعض الطرق التي يستطيع المشتري بواسطتها إفساد عملية الشراء.

ومن الخطأ الاعتقاد بأن المشتريين هم الطرف المذنب على الدوام، بل إنهم يكونون في كثير من الأحيان هم الطرف الذي يتم إفساده بواسطة البائعين، مع أن ذلك ربما يتم دون أن يبدي المشتري مقاومة لا لزوم لها.

يستطيع البائعون، من خلال تقديم الرشاوى والحوافز، تشجيع المشتريين على القيام بأي من الأعمال التي وصفناها أعلاه. وعلاوة على ذلك، فإنهم ربما يتآمرون مع مزودين آخرين لتقرير من منهم يفوز بالعقد، ومن ثم يحدّدون السعر تبعاً لذلك – «بالتلاعب بالمزايدة» – مع الاتفاق على مبلغ من المال يتم تقديمه للخاسرين. ويمكن القيام بذلك من دون معرفة المشتري، وإذا ما تم عمله بشيء من الفطنة، فإنه ربما لا يثير الشبهة أبداً، وذلك ما لم يحدث على نحو متكرر. وحتى في هذه الحالة، فإنه ربما يكون من الصعب إثباته، ناهيك عن إنزال العقاب بهم.

ولا تنتهي القصة بمنح العقد، حتى وإن كان الكثيرون يفكرون بهذه المرحلة عندما يدور الحديث حول الفساد في المشتريات. والحقيقة أن أكثر أشكال الفساد خطورة وتكلفة تحدث بعد منح العقد، وأثناء مرحلة الإنجاز. ففي هذا الوقت، فإن مشتري البضائع أو الخدمات قد:

* يقصّر في فرض معايير الجودة، والكميات، وغير ذلك من

معايير الإنجاز التي نصّ عليها العقد.

* يحوّل البضائع المستلمة لأغراض إعادة البيع أو الاستعمال

الخاص.

* يطلب منافع خاصة أخرى (رحلات، رسوم تعليم للأولاد، هدايا).

ومن جانبه، فإن الما قول أو المزود عديم الضمير قد:

* يزور شهادات الجودة والمعايير.

* يقدم فواتير بأعلى أو بأقل من قيمتها الحقيقية.

* يدفع الرشاوى للمشرفين على تنفيذ العقد.

وإذا كان البائعون قد دفعوا رشاوى أو قدموا أسعار مزايدة منخفضة بشكل غير واقعي، من أجل أن يفوزوا بالعقد، فإن فرصتهم لاستعادة هذه التكاليف تظهر خلال إنجاز العقد. ومرة أخرى، فقد تأتي المبادرة من أي واحد من طرفي العقد، ولكن من أجل أن تنجح هذه المبادرة، فإن الفساد يتطلب وجود تعاون نشط أو تواطؤ أو إهمال في إنجاز الواجبات من قبل الطرف الآخر.

ومن الممكن أن يلجأ المزودون عديمو الضمير الى تقديم بضائع ذات نوعية أدنى مما هو مطلوب أصلاً، أو مما عرضوا تقديمه في مزايدهم. وقد يقدمون معلومات زائفة عن كميات البضائع أو الخدمات التي سلموها، وذلك عندما يتقدمون بمطالبة للحصول على دفعة مالية، أو يدفعون المزيد من الرشاوى للمشرفين على تنفيذ العقد من أجل إغرائهم بغض الطرف عن التباينات. وبالإضافة الى قبولهم للرشاوى، وتقصيرهم في فرض الالتزام بمعايير الجودة والإنجاز، فإن المشتريين قد يعمدون أيضاً إلى تحويل البضائع والخدمات المستلمة لاستعمالهم الخاص أو من أجل إعادة بيعها(٤).

قبول الهدايا

يمكن أن تتخذ الرشاوى أشكالاً متعددة من « الهدايا»، كما أن «الهدايا» يمكن أن تتخذ أشكالاً متعددة – وجبة عشاء، بطاقة لحدث رياضي، ساعة رولكس، عطلة في الخارج، ورسوم مدرسية لطفل. وبعض هذه الهدايا مقبول، وبعضها الآخر غير مقبول (٥).

وفي جميع أنحاء العالم المتقدم، أصبح مفهوم «خيمة الضيافة» في المناسبات الرياضية الرئيسية تجارة كبيرة. ففي هذه الخيم، وفي أغلب المرات، يستمتع مسؤولو المشتريات في القطاعين العام والخاص بالضيافة التي لا يستطيعون أن يردوا بمثلها، ومع ذلك فإنها تقدم لهم، لأنه يبدو أن لها مغزى تجارياً بالنسبة للمضيفين وذلك كطريقة للحفاظ على علاقات طيبة مع الزبائن الحاليين وللحصول على أعمال جديدة. فهل هذا فساد؟

الإجابات على ذلك يمكن أن تتباين. فالتقييمات لمثل هذه

(٤) من أجل الحصول على وصف للتواطؤ والدفوعات المالية غير المشروعة بالرغم من الإجراءات المستخدمة في مجال المزايدة التنافسية الولية، انظروا : روبرت كلينخارد- السيطرة على الفساد، مطبعة جامعة كاليفورنيا ١٩٨٨.

(٥) سلكت مجموعة من العاملين في مجال تطوير العقارات في بريطانيا أثناء حديث خاص عن الطريقة التي يعرفون بواسطتها أن كان بعض المسؤولين عن التخطيط مستعدين لأخذ رشاوى، وكانت الأجابة تبوح بالكثير. «إننا نطلب منهم أن يأتوا معنا لتناول العشاء، فإذا كانوا من الغباء بحيث يقبلون عرض الضيافة من شخص يعمل في تطوير الأراضي، فإنهم سيكونون ممن يقبلون الرشوة».

(٦) إنه لأمر مفتوح للدرس والتفكير، ما إذا كان تبادل الهدايا على الطريقة التقليدية هو شيء يمكن القيام به أم لا.

(٧) مثل هذه العطلات تم توفيرها، مثلاً، في أوائل التسعينات لمسؤولي مبيعات في وزارة الدفاع البريطانية. وقد تم إنفاق مبالغ كبيرة على هؤلاء المسؤولين من أجل القيام بتخصيته عطلات لم يكونوا لولا ذلك يحملون بالحصول عليها،

(٨) عينة من القواعد بشأن الهدايا توجد ضمن مجموعة الوثائق في قسم أفضل الممارسات» في نسخة الانترنت منهذا الكتاب المرجعي.

(٩) هذه الموضوع يتم بحثه أيضاً في فصل تضارب المصالح.

الممارسات قد تدور حول ما إذا كان المشرفون في موقف يمكنهم من مراقبة نتائج أو عواقب سلوك مسؤولي الشراء لديهم. والشيء الآخر المتعلق بالأمر هو إذا كان مسؤول شراء معين سوف يحرم نفسه أو نفسها من أن يكون له دور في أعمال أخرى في المستقبل عندما تكون الشركة ذات الصلة مشاركة فيها. كذلك فالأمر المهم أيضاً هو ما إذا كان جميع الشركات، التي يحتمل أن تحصل على أعمال، تتصرف بطريقة مماثلة، بحيث لا يكون هناك «التزام» معين بتفضيل مزايدي على آخر. وعلاوة على ذلك، فإن مستويات الضيافة التي يمكن أن تكون متوقعة وعادية، ولا تؤدي إلى إيجاد شعور بالالتزام، يمكن أن تختلف اختلافاً كبيراً من مجتمع لآخر(٦).

ومن الواضح أن ما لا يمكن القبول به هو عندما تكون الضيافة المقدمة مفرطة في بذخها بشكل فاضح، مثل العطلات مدفوعة الثمن لمسؤول مشتريات وزوجته أو مسؤولية مشتريات وزوجها (٧)، وهناك أشياء غير مقبولة ولكن بقدر أقل مثل تناول الغداء أو العشاء وهدايا المناسبات، مع أنه حتى في هذه الحالة فإن قبول الهدايا والضيافة العادية يمكن أن يؤدي إلى أن يقع المسؤول دون قصد منه في شرك من يعطي الهدايا.

ويقع الخط الفاصل بين ما هو مقبول وغير مقبول عند النقطة التي يصبح فيها متلقي الهدية يشعر بالتزام معين إزاء مُقدم الهدية. وهذه النقطة تختلف من مجتمع لآخر، ولكن يتم تعريفها عادة من حيث مقدار المبلغ (أو الضيافة) الذي يجب أن يبلغ عنه باعتبار أنه يتجاوز رقماً محدداً. والمحاولات لإيجاد فروق بين الضيافة « الخاصة» و«الضيافة بصفة رسمية» تؤدي عادة إلى إثارة الجدل، وبالتالي فإنه من الأفضل تجنبها(٨).

التعيين بعد اشغال منصب عام

أحد مجالات الفساد المرهقة – والذي يثير قلقاً متزايداً– هو ممارسة الشركات في عرض الوظائف على موظفين حكوميين كانت لها معهم تعاملات رسمية، وذلك بعد انتهاء وظيفتهم الحكومية (٩). من الواضح أن الأنظمة التي تحكم استخدام المسؤولين بعد انتهاء وظيفتهم الحكومية هي مسألة مهمة. وإنه لأمر غير عملي وغير معقول أن نصر على أن المسؤولين الحكوميين السابقين يجب ألا ينخرطوا في نشاط تجاري بعد مغادرتهم للوظيفة. من جهة أخرى، فإن شبكات بأكملها من الفساد يمكن إنشاؤها بواسطة المزودين الخارجيين، ليس فقط من خلال دفع الرشاوى النقدية وتوفير عطلات مكلفة في الخارج، بل أيضاً بواسطة إعطاء وعد للمسؤولين بوظائف مجزية بعد التقاعد.

وإنه لشيء مغر بالنسبة لمسؤول حكومي، يمتلك خبرة عملية غنية لكن راتبه التقاعدي ليس بذلك الراتب المرضي، أن يقبل وظيفة لدى مزودين سابقين، وفي أغلب الأحيان لا يكون هناك أي غبار على مثل هذا الترتيب، والواقع أنه ربما يكون طريقة بناءً ومفيدة لضمان الاستفادة من هذه الخبرة الثمينة بحيث لا تضيع هباء، ويخسرهما المجتمع تماماً.

إلا أن هذا الاستخدام يمكن أن يساء استعماله. على سبيل مثال، فإن المسؤول الذي يترك العمل في القطاع الحكومي قد يأخذ معه معرفة تفصيلية عن استراتيجية الحكومة المقبلة بشأن المساومة على العقود، وعن المناقشات السرية التي ربما تكون قد أجريت مع منافسين للمستخدم الجديد الذي أصبح المسؤول المتقاعد يعمل لديه. في مثل هذه الحالة، فإن ذلك لا يخدم المصلحة العامة ولا القطاع

الخاص.

كما أن الوعد بتوفير استخدام بعد التقاعد يمكن أن يستعمل أيضاً بواسطة المؤسسات التجارية التي لا مبدأ لها، كوسيلة للحصول على عقود، الشيء الذي لن يظهر في أي مراقبة للأرصدة ولا للدخل. ومع أنه ليس بالشيء العادل ولا المرغوب فيه أن نفرض حظراً مطلقاً على استخدام ما بعد التقاعد، إلا أن بعض أنواع الاستخدام بعد مغادرة الوظيفة يمكن أن تكون متعارضة مع المصلحة العامة (١٠).

على سبيل المثال، فقد يغادر وزير أو مسؤول كبير الخدمة الحكومية في الوقت الذي توشك أن تبدأ فيه مفاوضات حول مشروع حكومي إنشائي كبير. ومن الواضح أنه لن يكون من الملائم لمثل هذا الشخص أن يبدأ العمل فوراً مع إحدى الشركات التي تقدمت للحصول على العطاء أو التي تجري مفاوضات نشطة مع الحكومة.

ما الذي يمكن عمله لمحاربة الفساد في قطاع

المشتريات؟

الوسيلة الأقوى من كل الوسائل هي الفضح بطريقة علنية. وتستطيع وسائل الإعلام أن تلعب دوراً حاسماً في خلق وعي عام بالمشكلة، وإحداث تأييد عام للإجراءات التصحيحية. فإذا ما تم تزويد الجمهور بالتفاصيل البغيضة وغير المشروعة للفساد – من هم المتورطون، وما مقدار المبالغ المدفوعة، وكم يكلف ذلك البلاد– وإذا ما استمر الناس في سماح المزيد والمزيد من الفضائح، فمن الصعب أن نتخيل بأن ذلك لن يؤدي إلى تحريك الناس للمطالبة بالأصلاح. إن المسؤولين الحكوميين في كل أنحاء العالم يكتشفون بأن دافعي الضرائب لا يزالون ينظرون إلى المال العام باعتبار أنه مالهم ولا يحبون أن يروه يتعرض للتبديد. والجمهور بطبيعة الحال لا يشعر بالرضا عندما يرى أموال تذهب إلى جيوب الآخرين مكافأة لهم على ممارساتهم الفاسدة. وما إن يتم تطوير الدعم من أجل إصلاح ممارسات المشتريات حتى يصبح من الممكن مهاجمة المشكلة من جميع الجهات. وفي العادة تكون البداية هي تعزيز المنظومة القانونية، بدءاً بقانون لمكافحة الفساد بسلطة حقيقية وعقوبات رادعة.

واحد أكثر النواحي شذوذاً في قوانين مكافحة الفساد، من حيث المشتريات العامة، هي أن معظم البلدان تحظر الرشوة بوضوح داخل البلاد، لكنها تلزم الصمت عندما يقوم مصدروها باستخدام الرشوة في الخارج، أو أنها حتى تكافئهم عن طريق شطب الضرائب.

وفي أحسن الأحوال، يتم تبريد ذلك بواسطة فكرة مضللة عما هو ضروري للقيام بعمل تجاري دولي ناجح، وفي أسوأ الأحوال، فإنه يعكس رأياً أبوياً بشأن ما هو جيد للآخرين. ومن بين كل القوى الرئيسية، فإن الولايات المتحدة هي الوحيدة التي لديها قانون لمكافحة الفساد في الخارج – منذ عام ١٩٧٧– والذي يعتبر أن رشوة

(١٠) انظروا الى القواعد المتعلقة بتضارب المصالح والاستخدام بعد انتهاء الوظيفة الحكومية والمعمول بها مثلاً في كندا. هذه القواعد تجدونها في مجموعة الوثائق في أفضل الممارسات» في نسخة الانترنت من هذا الكتاب المرجعي.

(١١) قانون الولايات المتحدة الخاص بالممارسات الفاسدة في الخارج تم بحثه في مقال بعنوان «هل ينبغي أن تكون الرشوة جريمة؟» بقلم فريتز هايماي على موقع الشفافية الدولية على الانترنت.

(١٢) هناك نماذج عديدة متوفرة كنقطة ابتداء» منها تلك التي تم تطويرها بواسطة الجات ومنظمة التجارة العالمية، ولجنة الأمم المتحدة حول قانون التجارة الدولية. والاتحاد الأوروبي. وهناك أيضاً موثائق وطنية مختلفة.

المسؤولين الأجانب من أجل الحصول على عمل تجاري أو الاستثمار فيه هي جريمة طبقاً للقوانين المحلية، حتى لو حصلت هذه الأحداث في الخارج. كما أن اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والموجهة نحو حظر الفساد في التعاملات التجارية الدولية التي تشمل مسؤولين أجانب، تهدف من حيث الجوهر إلى تدويل النهج الأميركي.

والمطلب القانوني التالي هو منظومة محكمة ومتسقة ترسي المبادئ والممارسات الأساسية التي يتوجب الامتثال لها في المشتريات الحكومية– وهذا يمكن أن يتخذ أشكالاً عديدة، لكن هناك ادراكاً متزايداً لفوائد وجود «ميثاق مشتريات» موحد، والذي ييسر المبادئ الأساسية بوضوح، على إتمام ذلك بالمزيد من الأنظمة والقواعد المفصلة داخل وكالات التنفيذ. ويقوم عدد من البلدان بتوطيد القوانين القائمة، والتي غالباً ما تكون قد نشأت وتطورت كيفما اتفق، وتحويلها إلى مثل هذا الميثاق (١٢).

وفي السنوات الأخيرة، قامت بعض أكبر وكالات التنمية متعددة الأطراف بمنح دعمها لتطوير موثائق مشتريات وطنية في البلدان التي تتلقى القروض منها، كما ساعدت وشجعت المنظمات التي تقوم بتطبيقها. ومنذ سنوات عديدة، وضعت مؤسسات الإقراض هذه قواعدا التوجيهية الخاصة بالمشتريات، والتي يتحتم على المقترضين أن يتبعوها عندما يمنحون عقوداً ممولة بقروض من هذه المؤسسات. والواقع أن هذه القواعد التوجيهية كان لها دور هام في تشكيل ما أصبح الآن معايير مقبولة على نطاق واسع للممارسة الدولية الجيدة في مجال المشتريات. ومن سوء الحظ، أن القواعد المطبقة بواسطة وكالات التنمية متعددة الأطراف ليس لها تأثير مباشر على الفساد في المشتريات الخاصة بالمشاريع التي تمولها جهات أخرى. ومع ذلك، ومنذ وقت قريب، بدأت بنوك التنمية تدرك بأنه من مصلحة البلدان الأعضاء أن يكون لها سياسات وإجراءات وطنية تعمل على تطبيق هذه المعايير على أشكال أخرى من المشتريات. ويشتمل الدعم الذي تقدمه البنوك في هذا المجال على مساعدات مالية وفنية للبلدان الراغبة في القيام بإصلاحات في مجال المشتريات، مصحوبة بتطوير مؤسسي.

إجراءات شفافة

بعد المنظومة القانونية، فإن خط الدفاع التالي ضد الفساد هو مجموعة من الإجراءات والممارسات الواضحة والشفافة الخاصة بإجراء عملية الشراء نفسها. ولم يستطع أحد حتى الآن أن يجد طريقة أحسن من جعل إجراءات المزود أو الما قول تقوم على منافسة حقيقية.

وسوف يعتمد تعقيد أو بساطة الإجراءات على قيمة وطبيعة السلع والخدمات التي يتم شراؤها، لكن العناصر تظل هي في جميع الحالات:

* أن نصف بوضوح وعلى نحو ملاتم ما المطلوب شراؤه.

* أن نعلن عن الفرصة من أجل استدراج عروض التزويد.

* وضع معايير عادلة لكيفية اتخاذ قرار بالاختيار.

* استلام العروض (المزايدات) من مزودين مسؤولين.

* مقارنتها ببعضها البعض وتقرير أيها أفضل، وذلك وفقاً لقواعد الاختيار المقررة.

* منح العقد للمزايدي الذي وقع عليه الاختيار دون أن يطلب منه أحد خفض السعر أو إجراء أي تغييرات على العقد الفائز.

إضافياً بالاطمئنان بأن عملية التقييم قد تم القيام بها كما ينبغي.

تفويض الصلاحيات

إن مبدأ المراجعات والتدقيقات المستقلة هو مبدأ مقبول على نطاق واسع كطريقة لاكتشاف وتصحيح الأخطاء أو التلاعب المتعمد، وهو

يحتل مكاناً هاماً في المشتريات الحكومية.

لكن من سوء الحظ أنه استعمل أيضاً بواسطة البعض بقصد خلق المزيد من الفرص للفساد. وعلى وجه الخصوص، فإن تفويض السلطة من أجل التصديق على العقود هو مجال يستحق شياً من البحث والنقاش.

في ظاهر الأمر، فإن المنطق الذي يقف وراء التفويض هو أمر مقنع: السلطات على المستوى المنخفض تستطيع أن تتخذ

قرارات بشأن المشتريات الصغيرة جداً، لكن المستويات العليا يجب أن تراجع وتوافق على القرارات المتعلقة بالعقود الأكبر. وكلما كانت قيمة العقد أكبر، كلما كانت السلطة التي يجب أن توافق عليه أعلى، فشراء مكتب يمكن أن يوافق عليه وكيل الشراء، وشراء جهاز الكمبيوتر يجب أن يوافق عليه المدير، أما شق طريق فيحتاج إلى موافقة الوزير، وأما السد فربما يكون بحاجة إلى موافقة الرئيس.

في بعض البلدان والمنظمات، يعمل هذا النظام بدون أي مشاكل. وفي أخرى، حيث منح العقود هو الطريق الرئيسي نحو الثروة، فإنه يعني دفع المكافآت على مراحل، وعند كل خطوة في الطريق، وكلما قادته الطريق إلى أعلى، كلما كانت النسبة المئوية المطلوبة أكبر. وتطابقاً مع ذلك، فإن هذا يعني بأنه كلما كان العقد أكبر، كلما كان التأخر في اتخاذ القرار أطول. كل هذا يشير إلى عنصر أساسي آخر للتقليل من الفساد: مجموعة مدربة جيداً وكفوءة ونزيهة من الموظفين الحكوميين للقيام بعمليات الشراء.

ويتطلب إيجاد مثل هذه المجموعة بذل مجهود على المدى الطويل، وهو مجهود لا يكتمل أبداً. فهو يتطلب تدريباً منتظماً وبرامج لإعادة التدريب، وشعوراً بالاطمئنان بأن المرء لن يفقد وظيفته إذا كان المقاول الفائز ليس هو الذي يفضلّه الوزير، وهداً أدنى من الأجور يساعد على مقاومة اغراء قبول الرشوة من أجل توفير ما يسد رمق أسرته. وإذا ما تم تطوير طاقم مشتريات كفوء، وإذا ما كان هناك عدد من الأماكن التي تم فيها عمل ذلك، فإن سلسلة السلطات التي تعطي الموافقة، مع التأخيرات التي تتسبب فيها وغير ذلك من المخاطر يمكن تقليلها إلى أدنى حد.

المراجعات والتدقيقات المستقلة

ولا يعني أي من ذلك بأننا نقترح بأن جميع المراجعات والتدقيقات

يجب إلغاؤها، حيث أنها تلعب دوراً هاماً. ومع ذلك، فهناك بعض البلدان التي تتضمن عملية الشراء فيها عدداً كبيراً من مراحل المراجعة والموافقة بحيث أن النظام بات مشلولاً في الواقع. وفي بعض هذه البلدان فإنه يستحيل منح عقود رئيسية في أقل من سنتين ابتداءً من الوقت الذي يتم فيه استلام عروض الأسعار.

إصلاحات إضافية

إن قائمة الأعمال التي نقترحها هنا هي قائمة طويلة، لكنها تنظر إلى الموضوع نظرة شاملة، وذلك بدلاً من تفحص تلك التفاصيل الفنية مثل توحيد المعايير الخاصة بوثائق المزايدة وإيجاد إجراءات شراء مبسطة لأنواع معينة من المشتريات.

كما أن برامج التوعية العامة بشأن المشتريات يجب أن تخاطب جميع الأطراف - أي المسؤولين الذين يتحملون مسؤولية الشراء، المزودين والمقاولين المعنيين بخوض المنافسة للحصول على العقود، والجمهور بشكل عام. وهذه الرسائل ينبغي أن تكون كما يلي:

- * أن تمتلك الولاية القضائية الخاصة، سواء كانت بلداً أو إحدى منظماتها، قواعد مقررة بوضوح لممارسات شراء جيدة والتي تعترم تنفيذها بحزم.

- * أن مخالفي القواعد سوف يحاكمون بموجب القانون.
- * أن المسؤولين الذين ينفسمون في ممارسات فاسدة سوف يطردون من وظائفهم.

- * أن المزايدة الذين ينتهكون القواعد سوف يُعزَمون، وربما يُسجنون، وأنه سيتم استبعادهم من التقدّم لأي عقود مستقبلية، وذلك بواسطة إدراج أسمائهم على قائمة سوداء (١٣).

ومهما كانت البيانات التي يتم إصدارها فيجب بعد ذلك دعمها بواسطة أفعال مناسبة.

وينبغي أن يكون من الواضح أن أيّاً من الإجراءات المقترحة هنا ليست كافية بحد ذاتها في كبح الفساد في ميدان المشتريات، لكن

(١٣) السلطات العامة في الاتحاد الأوروبي مزودة بسلطة استبعاد المقاولين الذين تورطوا في سلوك منافي لأخلاق المهنة، أو أفعال إجرامية من المشاركة في العطاءات. وهي مفوضة باستبعاد أي شركة كانت قد أدمنت بجرم يتعلق بسلوكها المهني بموجب حكم قضائي بات، أو التي أدمنت بارتكاب سوء تصرف مهني خطير، والذي يمكن إثباته بأي طريقة تستطيع سلطات منح العقود تبريرها (المادة ٢٩ من التوجيه الخاص بعقود الجهاز الحكومي). ومع أن هذه السلطة موجودة منذ سنوات، لكن يبدو أن السلطات لم تكن راغبة في ممارستها. ففي عام ١٩٩٢، ورد اسم ثلاث شركات، ففي المحكمة ذكر أنها دفعت ١٠٠ مليون جنيه رشوة لمسؤول في وزارة الدفاع البريطانية، لكن اسمها كان لا يزال مدرجاً على القائمة الحكومية للشركات المسموح لها بالمشاركة في العطاءات وذلك بعد ذلك بسنتين (التأيمز ٢٠ كانون الأول ١٩٩٥). ونظراً لهذا القبول الضمني لمثل هذا السلوك، عندئذ تصبح الرشوة استثماراً بلا مخاطر يستطيع المزايد أن يحقق الربح منه على الدوام. أما البنك الدولي فقد استخدم أسلوباً صارماً في السنوات الأخيرة، وذلك عندما قدم « قائمة سوداء » على موقعه عن الانترنت ضمنها أسماء الشركات التي تتعاطى الرشوة.

(١٤) المهندسون الاستشاريون في تنزانيا مقتنعون بأن الوكلاء المحليين في بلدهم هم المستفيدون الرئيسيون من العمولات، بينما تحصل صانعو القرار على حصة أقل مما يعتقد أصحاب الشأن في الخارج. مناقشات مع « جبهة مكافحة الفساد في تنزانيا » آب ١٩٩٥.

(١٥) ذكر أن برلمان نيبال تم إبلاغه بواسطة وزارة المالية بأن خطوة كهذه ستجد معارضة من قبل البنك الدولي وبعض المقرضين الآخرين وبالتالي فقد تم سحب مشروع القانون. وعندما احتجت الشفافية الدولية لدى البنك الدولي، فقد تم إبلاغها بأن النصيحة التي قدمها البنك الدولي من واشنطن لم تكن على هذا النحو. لكن مصادر رسمية في نيبال تصر على أن النصيحة المقدمة لهم كانت كذلك بالفعل، وبأنهم عملوا وفقها على غير رغبة منهم. انظر نشرة الشفافية الدولية أيلول ١٩٩٥ « كاتماندوبوست » ٧ حزيران/ ١٩٩٥، نصيحة مقدمة من مقر البنك الدولي إلى مكتب البنك في نيبال بتاريخ ١٧ شباط ١٩٩٥. ومنذ ذلك الحين أصبح البنك الدولي أكثر تأييداً لمثل هذه المبادرات.

مجهوداً منسقاً على جميع الجبهات سيكون له نتائج مثيرة. فإذا ما تمت تقوية قوانين مكافحة الفساد والأعلان عنها، وإذا ما تم تبني إجراءات صحيحة ومجربة ووثائق ذات نوعية جيدة، وإذا ماتم

رفع مستوى الكفاءة في إدارة المشتريات من خلال التدريب وإعداد الموظفين لهذا الغرض، وإذا ما عرف كل واحد بأن الحكومة جادة بشأن تطبيق ممارسات عادلة ونزيهة، عندئذ سيحدث التغيير. ويجب أن يكون مفهوماً على نطاق واسع بأن الفساد في المشتريات الحكومية لن يتم التسامح بشأنه، وبأن المذنبين سوف يلقون عقابهم. وتظهر التجربة بأنه مع أن هذه الطريقة قد لا تقضي على كل الفساد في المشتريات، لكنها سوف تعمل بالتأكيد على تقليص المشكلة. إن الفساد في المشتريات ليس بالشيء الحتمي. بل يمكن التخلص منه. وعندما يحدث ذلك، فسوف يكون الجمهور هو المستفيد الأكبر.

[رسوم النجاح وه الفساد العظيم]
إن دفع الرشوة لشخص ما ليست جريمة، هذا ما قد يقوله وكيل محلي، إنني لا أريد شيئاً ما لم تحرز المبيعات (أو المشروع) نجاحاً. وعندما يحدث ذلك، فأحسب حسابي به بالمئة من سعر الشكّة إن أن الله بالمئة قد تصبّح ١٠ بالمئة أو ١٥ بالمئة أو حتى ٢٠ بالمئة وعندما تكون هناك طلبية بـ ١٠ ألف دولار من البضائع فإن عشرة آلاف دولار لن تفرع ناقوس الخطرة لكن ماذا إذا كانت الطلبية بـ ١٠٠ مليون دولار؟ إن « رسوم النجاح » هذه تكمن في قلب الفساد العظيم.

[جورج مودي ستيوارت، في مؤتمر حول الفساد والديمقراطية وحقوق الإنسان في غرب أفريقيا، كوتنار، أيلول ١٩٩٤].

ويجب أن يكون مفهومياً على نطاق واسع بأن الفساد في المشتريات الحكومية لن يتم التسامح بشأنه، وبأن المذنبين سوف يلقون عقابهم. وتظهر التجربة بأنه مع أن هذه الطريقة قد لا تقضي على كل الفساد في المشتريات، لكنها سوف تعمل بالتأكيد على تقليص المشكلة. إن الفساد في المشتريات ليس بالشيء الحتمي. بل يمكن التخلص منه. وعندما يحدث ذلك، فسوف يكون الجمهور هو المستفيد الأكبر.

« العمولات » كغطاء للفساد

كما بين جورج مودي ستيوارت بوضوح، فإن أكبر غطاء مفرد للفساد في المشتريات الدولية هي « العمولة » التي تدفع لوكيل محلي. فالوكيل هو الذي تقع على عاتقه مهمة « اصطيداء » العقد وهو (أو وهي) يعطى ما يكفي من المال للقيام بذلك، من دون أن تعرف الشركة في البلد المصدر المتقدم أكثر مما ينبغي أن تعرف عن التفاصيل. ومن شأن هذا أن يقيم جداراً مريحاً يفصل بين الشركة وبين فعل الفساد، وأن يمكنها من التظاهر بأنها لم تكن تعرف مع إطلاق تعابير تعرب فيها عن دهشتها وفزعها وإنكارها لما حدث وذلك في حال انكشف أمر هذه الأفعال الشائنة. كما أن هذه العملية تمكن الوكلاء المحليين من الاحتفاظ لأنفسهم بما يكون قد تبقى من العمولات السخية بعد أن تكون الرشوى قد دفعت. وربما أن الجزء الأعظم من العمولات كان مخصصاً من الأصل لصانعي القرار، لكن ليس هناك قيود ولا بيانات بطبيعة الحال (١٤).

ويؤدي هذا إلى حدوث ممارسات توزيع الدفعات المالية السرية على طول الخط، مع قيام مسؤولي المبيعات في الشركة بخدمة أنفسهم على حساب مال صاحب العمل.

ومن الواضح أنه إذا ما تم جعل العمولات شفافة فإن ذلك سيكون له تأثير كبير على هذا المصدر من مصادر الفساد.

في عام ١٩٩٥، قام برلمان نيبال بمحاولة غير ناجحة لفرض نظام الإفصاح في ممارسات الشراء الدولية (١٥). لكن المحاولة الواعدة أكثر هي تلك الجهود التي بذلت مؤخراً في كل من ماليزيا وكوريا وكولومبيا والأرجنتين واليونان وإيطاليا، حيث تم تطوير نهج « جُزْزِ النزاهة » بواسطة منظمة الشفافية الدولية.

و بموجب هذا الأسلوب التدريجي، يتم ترتيب لقاء بين المزايدين في مشاريع معينة، ومن ثم يجري تشجيعهم على الدخول في «معاهدة لمكافحة الفساد» مع الحكومة ومع بعضهم البعض، ويوافق كل مزاد على ألا يدفع رشاً أو يكتشف عن العمولات التي دفعها، ومن جهتها تتعهد الحكومة بأن تقوم بمجهود خاص لضمان عدم تلطيخ هذه التجربة بالفساد. وبهذه الطريقة، تتغير القواعد بالنسبة للجميع وفي وقت واحد. ويكون اللاعبون أنفسهم جزءاً من عملية التغيير. وبعد أن يتم عرض العقود المختارة، يواصل المزايدون لقاءاتهم من أجل مراقبة التطورات وبناء الثقة استعداداً لممارسات مستقبلية ذات طبيعة مشابهة.

وكان أحد العرائق أمام هذه الطريقة هو معارضة بعض مؤسسات الاقراض الدولية لأي ترتيب خاص لمشروع بعينه قائلاً إنه يجب تغيير القانون بواسطة المجلس التشريعي. لكن هذا يمكن أن يجعل الحكومة تواجه صعوبة في إقناع المجلس التشريعي بدعم جهود جادة لمكافحة الفساد. كما أنه يمكن أن يكون خارج نطاق قدرة الآلة الحكومية أن تقوم بمراقبة الترتيبات الجديدة بصورة كافية، خاصة خلال المرحلة الأولية.

على كل حال، فقد تم التطلب على هذه المشاكل إلى حد بعيد بواسطة جعل «معاهدة مكافحة الرشوة» عملية اختيارية، كما أنها حصلت على مستويات مشجعة من الدعم من شركات القطاع الخاص ذات العلاقة. والواقع أن هذه الطريقة ربما تكون هي الطريقة الأفضل.

وتدل عمليات المراقبة الأولية على أن هذه الفكرة المبكرة تعمل بنجاح وأنها تعمل على خفض مستويات الفساد بشكل كبير في العقود المختارة الكبرى (١٦).

مجالات عمل المقرضين الدوليين...

لا ريب في أن عمل بعض وكالات الاقراض الدولية قد حقق الكثير على مدى السنوات الماضية، بما في ذلك إقناع الحكومات المترددة بأن تلتزم بفتح عروض الأسعار الخاصة بالعطاءات علناً. ومن الواضح أنها تستطيع الاسهام حتى بقدر أكبر في إحداث إصلاحات لمكافحة الفساد إذا ما انضمت الى الحملة من أجل إيجاد شفافية في العمولات - ومع أن وكالات الاقراض الدولية يمكن أن تكون مقيّدة إلى حد ما بواسطة الدساتير التي تحكم عملياتها، فهناك إجراءات أخرى ربما تستطيع اتخاذها (وقد اتخذها البعض بالفعل) من أجل مكافحة الفساد، وترى منظمة الشفافية الدولية بأن هذه الاجراءات ينبغي أن تشمل على:

- * التأكد من أن مساعدات التنمية تعالج مشكلة الفساد في سياق برامج حكم جيد.
- * مراجعة القواعد التوجيهية للمشتريات للتأكد من أن الوكالة تتمتع بسلطات كافية لمحاربة الفساد عندما يحدث في العمليات التجارية التي تمولها الوكالة.
- * أن يتم وضع هذه السلطات موضع التنفيذ، وبلا تردد، عندما يتم اكتشاف الفساد وأن يتم اتخاذ الإجراءات الضرورية لوضع المستشارين والمزودين على القائمة السوداء عندما يتبين أنهم كانوا ضالعين في الفساد.
- * فحص الشروط التي يمكن بواسطتها تسوية النزاعات مع

(١٦) هناك مذكرة تفصيلية حول هذه العملية، بما في ذلك الوثائق المستخدمة، تظهر في مجموعة الوثائق في « أفضل الممارسات » في نسخة الانترنت من هذا الكتاب المرجعي.

استخدام العقود لمقاومة الفساد

مدينة نيويورك - كحالة دراسية (١٧)...

لأجيال عديدة، ظلت مدينة نيويورك تعاني من الفساد المستشري وابتزاز المال بالوعيد والتهديد في صناعة الإنشاءات فيها. وعندما قام المدعون العامون التابعون للولايات والحكومة الفدرالية، بالتعاون مع مكتب التحقيقات الفدرالي وشرطة نيويورك، عندما قاموا بسلسلة من المحاكمات الجنائية الناجحة جداً ضد عصابات المافيا في عقد الثمانينات، فقد اشتملت كل إدانة تقريباً على اتهامات بأن المافيا كانت تحقق ربحاً فاحشاً من صناعة الانشاءات في المدينة من خلال الابتزاز والرشوة، والتلاعب بعروض الأسعار، واستغلال العمال، والاحتيايل والتكتلات غير المشروعة لكن على الرغم من نجاح هذه الملاحقات القضائية وسجن عشرات من زعماء المافيا، كان يبدو أن الفساد مستمر بلا هوادة.

وكانت المشكلة من الشدة بحيث أن المجلس التشريعي في مدينة نيويورك رفض توفير بلايين الدولارات لمجلس التعليم في المدينة من أجل إجراء تحسينات على البنية التحتية المتداعية للمدارس، والتي هي الأكبر في البلاد، حيث هناك ١١٠٠ مدرسة تخدم ما يزيد على مليون تلميذ وتلميذة. كان مسؤولو الولاية مقتنعين بأن جزءاً كبيراً من الأموال المخصصة لمجلس التعليم كان ينتهي في أيدي المافيا، أو أنه كان يتم تبديده على الرشاوى والاحتيايل. ومن أجل الخروج من هذا المأزق، وافقت المدينة على إيجاد وكالة جديدة هي سلطة إنشاء المدارس.

مع مكتب «المفتش العام» الممول جيداً وذلك من أجل درء نفوذ المافيا، ومن أجل حماية هذا الاستثمار المهم في نظام المدارس. وفي عام ١٩٨٩، حصلت هذه السلطة على ٥ بلايين دولار من أجل بناء مدارس جديدة أو إجراء إصلاحات رئيسية، وكانت ميزانية المفتش العام أكثر بقليل من مليوني دولار (أي أقل من ٠.٠٥ من المبلغ الاجمالي).

وبدأ المفتش العام في سلطة انشاء المدارس العمل من أجل التغلب على الفساد والاستغلال الفاحش في ميدان انشاء المدارس. والجدير بالاهتمام أن هذا قد تم بدون تشريعات جديدة، وبدون إنفاق ملايين الدولارات من أموال دافعي الضرائب على إجراءات وقائية مكلفة. واستخدم المفتش العام قوانين الولاية السارية ومفهوم العقد المدني من أجل خدمة أهدافها، مصحوبة بإجراءات مراقبة وإشراف بسيطة لضمان الامتثال. وقد نجح هذا المجهود بدرجة تجاوزت كل التوقعات.

على سبيل المثال، فقد أعاد المفتش العام صياغة نماذج العقود والمزايدة حيث أصبحت تحتوي على المتطلبات التالية:

- * الإفصاح التام عن تاريخ الانجاز بواسطة كل مزاد (المقاولين والمقاولين الفرعيين).
- * الكشف، ليس فقط عن تفاصيل الاعتقالات والادانات السابقة، بل وأيضاً عن تعاطي للرشوة، أو تلاعب بالمزايدات، أو التعاون مع أي شخصيات من عالم الجريمة المنظمة.
- * التزام كل مزاد بميثاق لأخلاقية العمل.
- * أن يشهد خطياً أن كل هذه المعلومات صادقة وصحيحة،

على سبيل المثال، فقد أعاد المفتش العام صياغة نماذج العقود والمزايدة حيث أصبحت تحتوي على المتطلبات التالية:

- * الإفصاح التام عن تاريخ الانجاز بواسطة كل مزاد (المقاولين والمقاولين الفرعيين).
- * الكشف، ليس فقط عن تفاصيل الاعتقالات والادانات السابقة، بل وأيضاً عن تعاطي للرشوة، أو تلاعب بالمزايدات، أو التعاون مع أي شخصيات من عالم الجريمة المنظمة.
- * التزام كل مزاد بميثاق لأخلاقية العمل.
- * أن يشهد خطياً أن كل هذه المعلومات صادقة وصحيحة،

(١٧) استناداً إلى ورقة عمل بقلم توبي ثاشر، أَعَدَّ الحلقة دراسية لعلقة دراسية حول المشتريات نظمها الشفافية الدولية في أبوجا / نيجيريا، ٢٠٠٠ وبعد مناقشات مع «فخين غورد».

وكذلك الاعتراف بأنها قُدمت لغرض خاص هو حدّ سلطة إنشاء المدارس على منحه عقداً.

واشتمل العقد النظامي لسلطة انشاء

المدارس على بند

مفصّل يجعل العقد

عرضة للإلغاء بواسطة

السلطة وبشروط

قاسية وذلك في حال

ما إذا قدّم المقاول

معلومات كاذبة في

وثائق العطاء،

والأجزاء المتّبع عادة

هو أنه إذا وجد أن

المقاول قد كذب في

وثائق العطاء، أو أنه

تورط في أعمال رشوة

أو احتيايل أثناء تنفيذ

العقد، فإن المقاول

سيواجه ليس فقط

إنهاء عقده، بل

سيواجه أيضاً متطلباً قانونياً واجب النفاذ، وهو أن يتم تغريمه كل المبالغ المالية التي كان قد استلمها مقابل ما تم إنجازها من عمل، وذلك كإضرار مقررّة. بالإضافة الى ذلك، فإنه سيتم حرمانه هو وشركته من الحصول على أي عقود من سلطة إنشاء المدارس في المستقبل.

وكانت المعلومات التي يقدمها كل مقاول تخضع لعملية فحص وتدقيق يقيظ بواسطة مكتب المفتش العام، والذي كان يقوم أيضاً بعملية فحص مكثفة للخبرة السابقة لكل مقاول. وفي كل مرة كانت تظهر فيها شكوك أو تساؤلات كان يتم استدعاء المقاول أو المزايد إلى مكتب المفتش العام لكي يجيب على الأسئلة تحت اليمين. وكل مقاول يرفض التعاون كان عرضة لانتهاء عقده وتجريده من أهلية المشاركة في أي عمل في المستقبل. وكل من يكذب تحت اليمين، كان بالطبع عرضة للملاحقة القضائية بتهمة الحنث باليمين وبموجب القانون الجنائي الساري المفعول.

ركان على المقاولين أن يحتفظوا بسجّلات للأعمال التي يقومون بها لحساب سلطة انشاء المدارس ولدة ثلاث سنوات بعد إتمام أي عقد. وكانت هذه السجّلات تخضع لتدقيق الحسابات وللتفتيش من قبل سلطة إنشاء المدارس وإذا ما أظهر أي تدقيق للحسابات عن وجود مغالاة في التعبير أو زيادة فاحشة في الأسعار من أي نوع وإذا ما تجاوز ذلك نسبة واحد أو ونصف بالمائة من قيمة فواتير العقد، عندئذ يتعين على المقاول ليس فقط إعادة مقدار الزيادة في السعر، بل وأيضاً دفع تكاليف تدقيق الحسابات.

وخلال أول خمس سنوات على وجود سلطة إنشاء المدارس تم منع مئات المقاولين من الدخول في مزايدات على عقود من السلطة المذكورة. وتم إنهاء أو إلغاء عشرات العقود، وتم نتيجة لذلك تغريم المقاولين عدة ملايين من الدولارات. كل ذلك تحقّق من خلال الدعاوى المدنية العادية ولم يكن هناك سوى عدد قليل جداً من الطعون أو الاعتراضات أمام المحاكم. وعلاوة على ذلك، أُدين عدد من المقاولين بتهمة الحنث باليمين بسبب أنهم قدموا معلومات كاذبة للمفتش العام.

والأهم من كل ذلك، هو أن المسؤولين عن تنفيذ القانون اعترضوا مكالمات هاتفية بين أعضاء المافيا يشكون فيها من أن هذه العملية حرمتهم عملياً من إمكانية الوصول إلى عقود سلطة إنشاء المدارس. وما هو أفضل من كل ذلك، هو أن عدد شركات الإنشاءات المتوفرة قد ازداد بشكل كبير بعد أن أضيف إليه مقاولون يمتازون بالكفاءة وباحترام القوانين والذين لم يكونوا قبل ذلك يشاركون في مزايدات إنشاء المدارس بسبب تفشي الفساد والابتزاز، وقد أدى هذا التنافس المتزايد إلى خفض التكاليف أكثر فاكثراً، وأدى حتى إلى ارتفاع مستوى جودة العمل بشكل عام.

وأخيراً، وفي الحالات المناسبة، فإذا ما تبين بأن أحد المقاولين غير مؤهل للقيام بأعمال سلطة إنشاء المدارس، أو أنه كان عرضة لانهاء عقوده لأسباب تتعلق بالأمانة أو الخلق، فإنه يخير بين أمرين، فإما أن ينسحب من المنافسة على أعمال سلطة إنشاء المدارس، وإما أن يستمر في المزايدة والقيام بأعمال السلطة على أن يخضع لإشراف ومراقبة عن كثب بواسطة «المفتش العام لمستقل للقطاع الخاص». وهذا المفتش، والذي هو عبارة عن شركة مؤهلة متخصصة ذات خبرة في الحسابات القانونية والقوانين والتحقيقات يتم اختياره بواسطة المفتش العام لسلطة إنشاء المدارس كما إنه يرفع تقاريره إليه.

لكن رسوم المفتش العام المستقل وجميع تكاليفه يتم دفعها بواسطة المقاول.

إن فوائد هذه الطريقة كثيرة، ثم إن حقيقة أن الإصلاحات أثبتت نجاعتها يجب أن يكون سبباً كافياً للآخرين لكي يتأملوا جيداً في طريقة «العقد النموذج» هذه وأن يفكروا في اقتباسها وتكييفها مع ظروفهم.

اسئلة حول التوقيت - وتدخل «الدخلاء»

إن تأثيرات تشريع عادي لمكافحة الفساد يمكن في العادة تعزيزها بواسطة إضافة عنصرين آخرين: توقيت الأعمال وتدخل «الدخلاء».

إن التوقيت مهم جداً، فمعظم الموظفين لا يستطيعون أن يقولوا «نعم» لكنهم يستطيعون أن يقولوا «كلا» أو «ربما» أو لا شيء على الإطلاق.

إن التأجيل غير المعقول للقرارات المهمة هو في العادة أكبر مؤشر ظاهر على أن صفقة فساد هي قيد الأعداد. لذلك ينبغي أن تكون الإجراءات ذات مواعيد أو مواقيت صارمة (والتي وإن كان يجب أن تكون صارمة، إلا أنها تعترف مع ذلك بأن المشتريات غالباً ما تكون عرضة لتأخيرات مشروعة).

فإذا لم يتم إحترام المواعيد المضروبة، فيجب أن تنص الإجراءات على عملية صنع قرار بديلة من أجل جعل «الابتزاز بواسطة الماطلة» عملية غير مجزية.

وبما أن الشركاء في صفقة فاسدة لا يتمتعون بحماية القانون لذلك فإن مثل هذه الصفقات قد يستغرق ترتيبها وقتاً أطول من العمليات التجارية العادية. فالشركات الوهمية وقنوات تبويض الأموال، بحاجة إلى وقت أطول لإقامتها. والترتيبات يجب أن تكون خفية ويمكن إنكارها. كما أن تسليم الرشوة والخدمة المقابلة مرتبطان ارتباطاً وثيقاً بسبب أن الثقة المتبادلة تكون مفقودة في العادة.

وفي بعض الحالات، يريد المسؤولون أن يدمجوا في الصفقة

مروري؟

* هل يتم الاعلان عن جميع المشتريات الرئيسية بطرق تلفت تنبه القطاع الخاص؟

* هل العملية ككل شفافة؟

* هل تُجرى اختبارات النزاهة للموظفين في المراكز الحساسة؟

* هل تتم مراقبة الأرصدة والممتلكات والدخول وطران الحياة الخاصة بالموظفين الذين يشغلون مراكز حساسة؟

* هل قواعد المشتريات العامة المتضمنة في وثائق في متناول الجمهور؟

* هل تقضي القواعد بمزايدة تنافسية مفتوحة؟ وهل هي مفتوحة للجميع؟ أم فقط لأولئك الذين يدعون للمشاركة؟

* هل الدعوات للتقدم بعروض الأسعار يتم الاعلان عنها بحيث يعرف عنها جميع المزايديين المعنيين؟

* هل تحدث المنافسة بالفعل، أم أن هذا المطلب يتم تجاهله على نحو متكرر؟

* هل قرارات المشتريات يتم اتخاذها بواسطة مجلس عطاءات مركزي؟ أو بواسطة كل وحدة إدارية على حدة؟

* هل يتم الاعلان عن قرارات المشتريات؟

* هل هناك اجراء للمطالبة بمراجعة قرارات الشراء؟

* هل هناك عنصر مستقل في عملية الشراء كوسيلة لضمان الامتثال للإجراءات المقررة؟

* هل يستطيع السياسيون نقض قرارات الخبراء الفنيين ؟ وإذا كان الأمر كذلك، فهل يفعلون؟

* هل عملية الشراء بأكملها شفافة بقدر معقول؟ أم أنها سرية ومحاطة بالتكتم في أغلب الحالات، ولا تخضع للاستفهام والتساؤل؟

* هل يبقى صانعو القرار (في مجال المشتريات) في وظائفهم لفترة طويلة أم أنهم يتناوبون في ما بينهم؟

* هل هناك أي عمليات تدقيق حسابات رسمية للمشاريع المنجزة وذلك بدلاً من تقدير التكاليف؟ بواسطة موظفين داخليين؟ أو بواسطة محكمة تدقيق مستقلة؟

* ماذا يحدث عندما يشك المدقق العام أو محكمة التدقيق في صحة قرارات الشراء؟ هل يذهب التقرير إلى البرلمان ؟ وإذا كان الأمر كذلك، فماذا يحدث هناك؟

عناصر تقاسم الأرباح. وأحياناً يتم استخدام طبقتين أو ثلاث طبقات من «الوسطاء» من أجل تقليل خطر انكشاف أمر الشركاء في الصفقة. والمفاوضات تكون دقيقة للغاية بسبب أن أحد الشركاء قد يخون شركاءه في أي لحظة، ويفضح الأمر بأكمله. وكل هذا يستغرق وقتاً – وإذا ما كانت هناك منظومة فعالة من الأنظمة والضوابط فإنها لن تتيح لهم الوقت المطلوب.

ويكمن دور الدخلاء أساساً في عرقلة تكوين علاقات خاصة من «الثقة» خلال عمليات صنع القرار والتنفيذ. وينبغي أن تركز الإجراءات على أن يظل «الدخلاء» دخلاء، وعدم السماح بأن يندمجوا في العمليات الداخلية. ومثلهم مثل مدققي الحسابات الخارجيين، ينبغي أن يقدم «الدخلاء» خبرة مقترنة بالنزاهة.

وهناك إجراءات عديدة تستحق أن نوردتها هنا:

* يستطيع الدخلاء المساعدة في تحضير وثائق العطاء (خاصة المستشارون المستقلون ممن يتمتعون بالسمة الطيبة).

* يستطيع الدخلاء المشاركة في عملية التقييم (مضيفين مذكرة «تدقيق» مستقلة تعني الاتفاق في الرأي أو غير ذلك).

* ينبغي أن تشمل لجنة منح العقود أشخاصاً معروفين بالنزاهة وليس بالضرورة خبراء – على أن تكون المشاركة في اللجنة عبارة عن وظيفة عامة شرفية وأن يتم إخضاع الثروات الخاصة بالأعضاء للفحص والتدقيق.

* ينبغي ألا تكون لجنة منح العقود على علم مسبق بالمشاريع التي سيتم طرحها، والتي ستكون بحاجة لخدماتهم. وينبغي أن يكون هناك على القائمة عدد من الناس أكبر مما يستدعي الأمر في كل مرة. وخلال عملية اتخاذ القرار ينبغي وضع اللجنة في وضع لا يسمح لأعضائها بإقامة اتصال شخصي مع أي من المزايديين (الأمر الذي قد يتطلب أن يظلوا في مكان يمكن التحكم به، كأن يكون فندقاً). وإذا لم تستطع اللجنة اتخاذ قرار خلال وقت معين، فينبغي عقد دورة جديدة للجنة بعد أن تتم إعادة تشكيلها على نحو مختلف.

* السلطة التي تقوم بتنفيذ الأعمال ينبغي ألا يكون لها صوت في تقييم عروض الأسعار، وبدلاً من ذلك أن تكون في متناول اللجنة لكي تجيب على الأسئلة؛ والشئ نفسه ينطبق على أي مستشار دولي يقوم باعداد وثائق العطاء.

* تنفيذ المشروع ينبغي الإشراف عليه بواسطة مستشار آخر غير ذلك المسؤول عن إعداد وثائق العطاء.

* ينبغي أن تكون هناك إجراءات خاصة لغلاق المنافذ التي يتم عن طريقها تغطية المصاريف الإضافية المصطنعة بواسطة مال يؤخذ من الميزانية الوطنية، وليس من قرض أجنبي.

* «المصاريف الإضافية لمشروع ما» يمكن قبولها فقط إذا كانت هناك تقارير من المشرفين تبين أسباب ارتفاع التكاليف، وذلك في الوقت الذي تصبح فيها هذه واضحة للعيان. ولا تُقبل التقارير التي تأتي بعد مرور وقت على ذلك. وهذا الإجراء يجعل المقاول مسؤولاً عن الإبلاغ في حينه عن أي صعوبات قد يواجهها.

ولا يعتبر أي من هذه المسائل مسألة أخلاقية. بل إنها موجّهة نحو إضعاف الركوز إلى الصفقات الفاسدة ومضاعفة المخاطر بالنسبة لمركبيها بما يؤدي إلى اخفاقهم أو الكشف عنهم.

بعض المؤشرات لتقييم النزاهة في المشتريات،

الحكومية...

* هل تُبذل الجهود لتبسيط المتطلبات البيروقراطية إلى أدنى حد.

يقفون عاجزين عندما تؤدي أنظمة المحاسبة غير الملائمة إلى حجب «سبل التدقيق»، والتي يمكن أن تتيح للمدققين اكتشاف المخالفات. وتحديد من هو المسؤول عنها.

إن أنظمة المحاسبة الضعيفة، وغير المترابطة، والتي لا تجري في الوقت المناسب، والأساليب المفككة للإدارة المالية تتيح فرصاً للاحتيال. وهي تساعد أيضاً على التستر عليه، والأسوأ من ذلك أنه عندما يتم اكتشاف الاحتيال والإبلاغ عنه، فإنها تجعل من المستحيل التعرف على أولئك المسؤولين عنه ومعاقبتهم. من ناحية أخرى، فإن الوثائق والقيود الواضحة والشفافة لا تؤدي فقط إلى اكتشاف المذهب بسرعة – وإبعاد الشك عن البريء – لكنها توفر أيضاً رادعاً قوياً. وبطبيعة الحال، فإن مسؤولية الحكومة لا تقتصر على ضمان وجود إدارة صحيحة للموارد المالية المركزية وفقاً لمعايير وإجراءات معينة.

بل إنها تمتد لتشمل القطاع الحكومي بأكمله، بما في ذلك المناطق والمقاطعات والبلديات وكذلك مؤسسات الحكومة المركزية. وهذه المهمة تكون صعبة للغاية عندما يكون هناك قدر كبير من اللامركزية مصحوباً بنقص في الطاقات الإدارية والتدقيقية، أو عندما تكون الديمقراطية المحلية وروافدها أسيرة للمواقف والثقافات السياسية.

وينبغي أن تضمن الحكومة أيضاً بأن يتم وضع أنظمة مالية قوية للدوائر والمنظمات الواقعة على الحد المشترك بين القطاعين العام والخاص، وفي المؤسسات التجارية التي تخضع للتنظيم الحكومي. وفي جميع هذه المنظمات غالباً ما تكون هناك ضرورة ملحة لوجود معايير حكم سليمة وموثوقة. وهذا يمكن أن يكون أمراً معقداً على أرض الواقع – ففي بعض البلدان، ونتيجة للمحاباة والمحسوبية والشللية والابوية على مستوى الوزراء في الغالب – استطاعت بعض الدوائر أن تستقل بنفسها تقريباً. لكن هذا يجعل مسألة وضعها تحت السيطرة وجعلها تعمل ضمن معايير مقبولة، مسألة أكثر إلحاحاً.

ما هي الإدارة المالية الجيدة؟

إن الغرض من وجود إدارة مالية جيدة في القطاع الخاص هو توفير معلومات يستطيع صانعو القرار أن يستندوا إليها من أجل اتخاذ قرارات حكيمة. أما في القطاع العام، فقد كانت الإدارة المالية معنية بالإمتثال للأوامر القانونية أكثر من الاهتمام بتوفير معلومات تساعد على اتخاذ القرارات. ونتيجة لذلك، فإن الكثير من قرارات الإدارة المالية الرئيسية في القطاع العام تميل إلى أن تكون مستندة إلى الوقائع السياسية الراهنة بدلاً من الاستناد إلى تحليلات متأنية للعواقب المستقبلية.

إن هذا المزيج الحتمي من السياسة والقانون والفحص الدقيق من قبل الجمهور هو ما يجعل الإدارة المالية الحكومية أكثر صعوبة وتعقيداً من الإدارة المالية في عالم التجارة والأعمال. ونتيجة لذلك فإن الإدارة المالية الحكومية يمكن أن تنطوي على تحديات أكبر بكثير من مثيلتها في القطاع الخاص.

لكن، من المهم أن يعاد صياغة أهداف الإدارة المالية للقطاع الخاص بما يشمل الإدارة المالية للمشاريع الممولة دولياً، تبعاً لديناميكية القطاع الخاص، ويشتمل مجال مسؤوليات الإدارة المالية في الحكومة، ومجتمع الأعمال، على التمويل والتحليل والدعاية. وإعداد التقارير، من بين أشياء أخرى. والمهام التالية تصف

يوم والتي تقل تكاليفها باستمرار أصبحت تضع أنظمة الإدارة المالية المتكاملة في متناول كل الحكومات الوطنية تقريباً. كما أن كل دائرة من الدوائر الحكومية والبلديات وغيرها من الوحدات الحكومية تستطيع أيضاً أن تعمل وأن تحافظ على أنظمة إدارة مالية متكاملة على مستوى الدائرة والتي تزودها بمعلومات مفيدة وفي حينها، من أجل اتخاذ قرارات إدارية رئيسية، وتوفر أيضاً إمكانية محاسبة أفضل أمام المستويات الأعلى من الحكومة وأمام كل المواطنين.

كيف تستطيع الإدارة المالية الجيدة إبطال

مفعول الفساد؟

بوجه عام، فإن نظاماً محكماً من الإدارة المالية والمحاسبة من شأنه أن يردع الممارسات الفاسدة ويكشف عنها ويساعد على تأكيد وجودها والتعرف على مرتكبيها بالطرق التالية.

* إنه يوفر معلومات صحيحة لأجهزة مكافحة الفساد – المدقق العام (أو مؤسسة التدقيق العليا) ولجنة الحسابات العامة التابعة للبرلمان أو المجلس التشريعي ووكالات التحقيق والمقاضاة.

* إنه يفرض نهجاً منضبطاً وفي الوقت الصحيح على النشاط العام وإعداد التقارير المالية. وتشتمل الإدارة المالية السليمة على متطلبات تقضي بأن تلتزم جميع التعاملات التجارية بالقواعد نفسها، بحيث يتم التخلص من المنافذ والآليات البديلة التي تعزز النشاطات الفاسدة وتتستر عليها.

* إنه يشجع على تطوير ضوابط إدارية داخلية قوية، وتشتمل هذه على «مرات تدقيق» ملائمة (شرط أساسي لإدارة مالية سليمة)، والتي تعزز احتمالية اكتشاف الممارسات الفاسدة واعتبارها كذلك، مما يتيح إجراء تحقيق فوري.

* إن السيطرة الإدارية تتقوى أكثر فاكثراً في ما يتعلق بمراقبة السلطة التقديرية على الموارد والنفقات التي هي عرضة بدرجة كبيرة للتلاعب. والمجالات التي يكثر فيها التلاعب هي نفقات السفر، وعقود الاستشارات التي كثيراً ما يتم تجزئتها بحيث تصبح تحت الحد الذي يتطلب الفحص والمعاينة، ثم هناك الممتلكات المنقولة الجذابة والقيمة بشكل خاص مثل السيارات وأجهزة الكمبيوتر القابلة للحمل... الخ، ناهيك عن الأغراء الحتمي بمحاولة الحصول على مكافآت عندما تكون هناك مشاريع ذات نفقات رأسمالية كبيرة.

* إنه يسهل عملية تدقيق الحسابات: إن تدقيق الحسابات المهني الداخلي والمستقل الذي يتم في حينه ويركز على المجالات ذات المخاطر العالية، يصبح ممكناً عندما تكون الإدارة المالية، خاصة أنظمة المحاسبة، كافية وملائمة.

* إنه يوفر سيطرة نفسية: فمن الثابت أن الخوف من اكتشاف الأمر والعقاب هو عامل رئيسي في احباط الممارسات الفاسدة. لذلك فإن الإدراك بأن هناك ضوابط إدارية داخلية والتي يتم دأباً التشديد عليها وتحسينها، وبأن هناك عمليات تدقيق انتقائية، هو عقبة كبيرة أمام الفساد المحتمل.

نظام ادارة مالية متكامل...

إن نظام الإدارة المالية المتكامل هو من أهم الأدوات لإدارة مالية جيدة. وربما تفتقر بعض البلدان للموارد المالية أو القدرات اللازمة لإقامة نظام متكامل للإدارة المالية بشكل كامل، كما نصفه هنا. لكن ذلك ينبغي ألا يثنيها عن إقامة بعض الوحدات الأساسية—مثل نظام حديث للمحاسبة، وأنظمة لإدارة النقد والتدقيق الداخلي—وبالتالي أن

الفصل الثالث والعشرون

إدارة مالية جيدة

تماماً كما أنه من المستحيل ألا يتنوق المرء طعم العسل أو السمّ الذي قد يجده على طرف لسانه، كذلك فإنه من المستحيل على من يتعامل مع أموال الحكومة ألا يتنوق، ولو شيئاً قليلاً من ثروة الملك.

(كاوتيليا – رئيس وزراء ولاية في شمال الهند) (١)

إن إحدى أقوى وسائل مكافحة الفساد هي ترسيخ ممارسات سليمة للإدارة المالية، مع أنظمة محاسبة فعالة تجري في حينها، مقترنة مع عمليات فحص ومعاينة دقيقة ومهنية بواسطة مدققي حسابات داخليين ومستقلين. ولكي يصبح من الممكن تحقيق ذلك، فإن وجود إدارة على مستوى عالٍ والتزام سياسي بضوابط شديدة، هو أمر بالغ الأهمية – سواء في القطاع العام أو الخاص. ومثل هذا الالتزام هو عنصر مفقود في بلدان كثيرة هذه الأيام، وفي كلا القطاعين العام والخاص.

وفي أغلب الأحيان، فإنه عندما يتفكر المرء في الإحتيال والفساد، فإن الآليات القانونية والقضائية المصحوبة بأجراءات عقابية هي ما يخطر على البال.

لكن هذه الطريقة تنطوي على تبسيط مُفرط للأمور، وكل ما تفعله هو أنها تعطينا شيئاً من الشعور بالراحة عندما يتم سن قوانين قاسية وعقوبات مخيفة – حتى مع أنه عندما يتطلع المرء ببصره إلى مختلف أنحاء العالم، فإنه سيجد أن مثل هذه الإجراءات لم تحقق إلا أقل قدر من النجاح.

وأحد الأهداف الرئيسية من وجود نظام سليم للإدارة المالية، في مجتمع الأعمال، هو أن نكافح ونكشف عن الجرائم الداخلية التي يرتكبها الموظفون. ويعتقد البعض خطأً بأن التدقيق السنوي للحسابات هو كل ما نحتاجه لتأمين النتيجة المطلوبة. لكن المدققين

(١) كتب كاوتيليا هذه العبارة قبل ما يزيد على ٢٠٠٠ عام، وتم اقتباسها في (نيو دلهي، كتب بنجوين ١٩٩١).

تقوم ببناء نظام الإدارة المالية المتكامل خطوة خطوة.

ويتألف نظام الإدارة المالية المتكامل من مجموعة من الأنظمة الفرعية والتي تقوم بأعمال التخطيط والتحليل ورفع التقارير عن الموارد المالية وتحديد مقاديرها بتعابير مالية. والأنظمة الفرعية الأساسية هي في العادة المحاسبة، والميزانية، وإدارة النقد، وإدارة المديونية، والضوابط الداخلية المتصلة بها.

وتشتمل الأنظمة الفرعية الأخرى أحياناً على إدارة التحصيل والذمم، وإدارة المقتنيات والإمداد، وإدارة المعلومات، ودائرة الضرائب والجمارك، ودائرة الضمان الاجتماعي، ومعها ضوابطها الداخلية المتصلة بها.

ويتألف أحد أهم العناصر في السيطرة الداخلية الحديثة في أي دائرة حكومية من وحدة تدقيق حسابات داخلية مستقلة ومهنية، والتي تشكل مع الضوابط الداخلية الأخرى جزءاً لا يتجزأ من نظام الإدارة المالية المتكامل.

والعامل الرئيسي الذي «يوجد» النظام هو قاعدة بيانات واحدة مشتركة ويعتمد عليها (أو عدة قواعد للبيانات متصلة معاً) والتي تتناسب إليها ومنها جميع البيانات التي يتم التعبير عنها بتعابير مالية. ويتعين على جميع الأنظمة الفرعية، وعلى جميع مستخدمي البيانات المالية أن يشتركوا في عملية تقاسم البيانات المشتركة. كما أن المصادقة على صحة البيانات وتصنيفها وتدوينها هي من مهام النظام الفرعي للمحاسبة والذي ينتج تقارير في حينها تتضمن البيانات المستقاة من أجل استعمالها من قبل كل الأنظمة، ومن قبل آخرين ممن يستعملون المعلومات المالية.

ومن الممكن تطوير نظام متكامل للإدارة المالية بصرف النظر عن طبيعة الهيكل التنظيمي، لكن من المرجح أن يعمل النظام على نحو أفضل عندما تكون الأنظمة الفرعية الأربع الرئيسية – وهي المحاسبة، والميزانية، وإدارة النقد، وإدارة المديونية – مرتبطة معاً على نحو وثيق ضمن الهيكل التنظيمي، تحت قيادة سلطة تنفيذية مشتركة ومهنية ومؤهلة للإدارة المالية.

أما الإخفاق في توحيد معلومات الإدارة المالية فإنه يُسفر تقليدياً عما يلي:

- * بيانات مجزأة وغير جديرة بالثقة.
- * إزدواجية في البيانات يصعب التوثيق والتوفيق فيما بينها.
- * عدم الاستفادة من النتائج الفعلية في عمليات التخطيط ووضع الميزانية.

* عدم القدرة على وضع تقارير كاملة وعلنية عن نتائج عمليات الدوائر وأوضاعها المالية.

* صفقات مالية خفية، بما في ذلك الالتزامات الطارئة، والصفقات شبيه المالية، والضمائنات الحكومية وما شابه ذلك، والتي يمكن أن تطفو على السطح وتتسبب في اختلال مالي كبير (٢).

* تشديد في غير محله على واحد من مكونات أو أجزاء الأنظمة الفرعية (عادة الميزانية) والذي ينزع إلى الهيمنة على المكونات الأخرى وتكرار ما تقوم به واستبعادها.

مكونات نظام الإدارة المالية المتكامل

المكونات الأربعة الرئيسية لنظام إدارة مالية متكامل هي

- (٢) قام البنك الدولي بعمل ريادي في تصنيف أنواع هذه الصفقات وفي تشجيع الحكومات على قياسها ونشر معلومات عنها كجزء من الوثائق المنتظمة المتعلقة بالميزانية ومن التقارير المالية الحكومية.
- (٣) مثلاً، نظام البنك الدولي حول «الأرصاءات المالية الحكومية».

المحاسبة، والميزانية، وإدارة النقد، وإدارة الائتمان. وهذه الأنظمة الفرعية لنظام الإدارة المالية المتكامل يجب أن تتخللها ضوابط إدارية داخلية، تكون جزءاً لا يتجزأ منها ولكنها غير منظورة عملياً. ويجب أن يكون كل واحد منها مدعوماً بواسطة بيئة من الأخلاق والنزاهة، والتي يجب أن تنبع من أعلى المستويات الحكومية.

المحاسبة...

تقع المحاسبة في صميم نظام الإدارة المالية المتكامل، ذلك أن الأنظمة الفرعية الأخرى تعتمد عليها من أجل الحصول على بيانات مفيدة وفي حينها وموثوقة. وإذا ما أخفق نظام المحاسبة في إنتاج بيانات في حينها (وهو ما يحدث بشكل متكرر جداً)، فإن بقية الأنظمة الفرعية لا تستطيع القيام بعملها بشكل صحيح. في هذه الحالة، كثيراً ما يتم البحث عن البيانات بديلة، ويتم فتح سجلات خاصة من أجل إنتاج بيانات ضرورية جداً، ويتم اتخاذ القرارات الإدارية بدون توفر المعلومات الضرورية لإصدار حكم جيد بناءً عليها. لذلك فإن وجود نظام محكم للمحاسبة هو أمر ضروري جداً لنجاح نظام الإدارة المالية المتكامل، ويشكل عاملاً مهماً جداً في تكامله.

ومن بين أشياء أخرى، فإن نظام المحاسبة يأخذ بعين الاعتبار:

- * توفير معلومات لمدراء البرامج لاستخدامها في اتخاذ قرارات حصرية.

* البرهنة على صحة صفقات مالية استناداً إلى وثائق منظمة كما ينبغي.

* أن يجعل من الممكن إعداد تقرير عن النتائج بعبارات مالية، وعندما تتوفر بيانات عن الإنجاز، أن يتم تقديم تقرير عن التكاليف.

* السيطرة على إنفاق الميزانية للسنة الحالية، وإعداد ميزانية السنة التالية استناداً إلى الإنفاق الفعلي الذي تم فعلاً.

* توفير إمكانية كتابة تقارير مالية دورية وقدرة على القيام بأعمال التدقيق، وهو يضيف مصداقية على العمليات الحكومية ويقوّي المحاسبة.

وإنه لمن المهم جداً أن يتم دمج جميع برامج تصنيف المحاسبة والميزانية دمجاً تاماً في نظام واحد مشترك للتصنيف وأن يظل ثابتاً لسنوات. فالتغييرات في التصنيف سنة بعد أخرى من شأنها أن تضعف القدرة على مقارنة البيانات وتحليل الاتجاهات.

ولغايات المحاسبة ينبغي أن يدمج جدول بيان الحسابات كل الحسابات التي تحتوي على أرصدة، والتزامات، وأسهم حكومية، وعائدات ونفقات بطريقة من شأنها تسهيل إعداد بيانات مالية وفقاً لمبادئ المحاسبة المطبقة في القطاع العام.(٣)

وكانت لجنة الاتحاد الدولي لمحاسبي القطاع العام قد أصدرت سلسلة من البيانات الرسمية التي تتيح في وتفسر مدى قابلية تطبيق معايير المحاسبة الدولية ومعايير تدقيق الحسابات الدولية على القطاع العام. وقد تم تطوير هذه المعايير ضمن مجهود متصل من أجل الملاءمة بين المعايير المهنية لمهنة المحاسبة في كل أنحاء العالم.

وفي وقت لاحق، نشرت لجنة الاتحاد الدولي لمحاسبي القطاع العام معايير محاسبة تستند إلى أبعد حد ممكن على معايير المحاسبة الدولية المطبقة في القطاع الخاص، والتي صُممت خصيصاً لكي تأخذ بها جميع الحكومات. ومع أنه من الواضح أن هذه البيانات أو الآراء ليست ملزمة بالنسبة للحكومات الوطنية، إلا أنها توفر دليلاً مهنيّاً تستطيع الحكومات أن تستعمله لتقرير ما هي المعايير التي قد تأخذ بها وتطبقها.

وبالنسبة لحكومة مركزية، فإن وجود نظام محاسبة موحد

متناسق نسبياً يقوم على دفتر الأستاذ العام (دفتر محاسبات) هو الشيء المفضل، لكن المؤسسات العامة تتطلب عادة أنظمة محاسبة متطورة تكون مصممة طبقاً لطبيعة نشاطاتها.

وقد بينت لجنة الاتحاد الدولي لمحاسبي القطاع العام أنه بصرف النظر عن طبيعة المؤسسة التجارية (يعني عامة أو خاصة)، فإنه ينبغي تطبيق المعايير الدولية. ومع ذلك فإنها تقر بأن المؤسسات الحكومية ليس لها أغراض مالية أو اجتماعية، وأنها، والحال هذه، تتطلب أنواعاً مختلفة من المعلومات، وهو ما جعلها تطلب تعديلات على المعايير التي وضعت أصلاً من أجل القطاع الخاص.

وينبغي أن تكون هناك مسؤولية واضحة إزاء وضع معايير للمحاسبة في القطاع العام، وإزاء توجيه وظيفة المحاسبة في كل الجهاز الحكومي من أجل ضمان أن يعمل نظام المحاسبة بشكل صحيح وأن يلتزم بمعايير مهنية.

وينبغي تدوين كل صفقة حكومية وكل عملية يمكن قياسها بعبارات مالية في نظام المحاسبة وتقديم تقرير عنها. وينبغي أن يتضمن ذلك كافة الأموال التي تقع خارج الميزانية، وكذلك أموال أطراف ثالثة تحتفظ بهذه الأموال كإمانة، أو الأموال التي تكون بأي شكل من الأشكال تحت إشراف مسؤولين حكوميين.

الميزانية...

هناك مؤلفات وكتابات متوفرة عن ميزانية القطاع العام أكثر مما هو متوفر عن كل الأنظمة الفرعية الأخرى للإدارة المالية للقطاع العام مجتمعة. وبالرغم من ذلك، فمن المهم جداً أن نشدد على حقيقة أن الميزانية يجب دمجها مع المجالات الإدارية المالية الأخرى، حتى وإن كانت توجد ضمن وكالة مستقلة ذات مستوى عال خارج نطاق وزارة المالية أو وزارة الخزانة...

وعلاوة على ذلك، فإن بيانات تنفيذ الميزانية يجب أن تكون مستمدة من نظام المحاسبة، لا أن يتم تدوينها ومعالجتها على نحو منفصل، وقد فقدت بلدان نامية كثيرة سيطرتها على شؤونها المالية بسبب عزل بيانات تنفيذ الميزانية عن البيانات المالية الأخرى، و/ أو بسبب الاحتفاظ بسجلات خاصة بتنفيذ الميزانية خارج نظام المحاسبة. وهذه الناحية ربما تكون الناحية الأكثر صعوبة والأكثر أهمية من نواحي الدمج أو التوحيد في نظام الإدارة المالية المتكامل.

وينبغي ألا تقوم أي دائرة من دوائر القطاع العام بإدارة الموارد المالية العامة خارج نطاق الميزانية. إن مبادئ شمولية ووحدة الميزانية تقتضي بأن يتم إبراد جميع الإيرادات المتوقعة وجميع النفقات من كل الأنواع في ميزانية الحكومة، بما في ذلك الأموال التي تم تحويلها إلى مستويات حكومية أخرى أو إلى الوحدات المستقلة أو المؤسسات والشركات العامة. ويعني هذا أن أي استعمال لإيرادات «خاصة» (أو مفردة لغرض مخصوص) والتي لا تدفع لصندوق عام للإيرادات الحكومية يجب تقليصه إلى الحد الأدنى وينطبق الشيء نفسه أيضاً على استعمال الميزانيات التكميلية، والتي يمكن أن تشوه الأهداف والسقوف المالية التي تم تحديدها في الميزانية الرئيسية.

إن ميزانيات المؤسسات العامة، والوحدات التي تمّول نفسها بنفسها محلياً، لا داعي لشمولها في ميزانية الدول، لكن ينبغي تقديمها رسمياً إلى سلطة الميزانية الوطنية.

- (٤) عملياً سيكون هذا الحساب المصرفي على الأغلب سلسلة من الحسابات المترابطة، والتي تكون المعلومات المتعلقة بها متوفرة بشكل مستمر، والتي يمكن دمجها معاً في نهاية كل يوم.
- (٥) التحايل هو أن تحصل على شيء ما أو تحقق شيئاً ما عن طريق الخديعة والدوايرة أو ممارسة الخداع والمكر على شخص ما. (قاموس كولنز).

كما ينبغي تصميم النظام الفرعي للميزانية بطريقة بسيطة وعملية بحيث يعمل بسلاسة بالتنسيق مع الأنظمة الفرعية الأخرى لنظام الإدارة المالية المتكامل. وفي النهاية، فمن الضروري أن نتأكد من أن حصيلة الميزانية لسنة لن تتجاوز بنسبة كبيرة الأرقام الواردة في الميزانية.

إدارة النقد...

تسعى إدارة النقد لضمان أن تحقيق أهداف الميزانية لن يتم إحباطه بسبب نقص في السيولة النقدية. وهذه هي المشكلة التي تهيمن على الإدارة المالية الحكومية هذه الأيام في كل أنحاء العالم. ويتطلب تحقيق أهداف إدارة النقد التنبؤ بمقدار التدفقات النقدية، والتخطيط من أجل الوفاء بالحاجات المالية، بما في ذلك الاقتراض لأجل قصير، وحسبما هو مبين في الميزانية.

إن ندرة الموارد المالية في مواجهة طلب متزايد على الإنفاق على الخدمات الاجتماعية والعامة ضاعف المشاكل التي تطرحها الممارسة التقليدية المتمثلة في هذا الكم الكبير من الأموال غير المستخدمة استخداماً ملائماً والمودعة في حسابات مصرفية لا حصر لها في بنوك مختلفة ولأغراض شتى. لذلك فإن توحيد كل التدفقات النقدية وجعلها تصب في ما يعرف أحياناً باسم «الحساب المصرفي الواحد» هو أمر إلزامي في النظام الحديث والفعال للإدارة المالية (٤) فكل تدفق مالي من أي مصدر، والذي تنتج عنه موارد مالية عامة، يجب إيداعه مباشرة في الحساب الواحد للودائع النقدية الخاص بالخزينة العامة. وبالطريقة نفسها، ينبغي سحب ما يتم إنفاقه من مال من الحساب نفسه بناءً على تفويضات تتسجم مع خطة التدفق النقدي للحكومة.

ولضمان مرونة في العمليات، ينبغي ألا تشارك المؤسسات والشركات العامة والوحدات ذات التمويل الذاتي في نظام الخزينة الموحد. لكن مثلاً مثل الحكومة، ينبغي عليها أن تخطط لسيولتها النقدية بعناية لكي تتجنب وجود مال غير مستخدم بشكل ملائم في حسابات المصرفية، ولكي تضمن الوفاء بالالتزامات عندما يحين موعدها.

إدارة المديونية...

بعد أن جرت الحكومات على نفسها المزيد والمزيد من الديون في العقود الأخيرة، فإن تلك المؤسسات التي تتعامل مع المديونية العامة اكتسبت أهمية متزايدة. وأصبح هناك الكثير من التشديد على أهمية وجود إدارة سليمة للمديونية وذلك منذ أزمة المديونية الخارجية للبلدان النامية في الثمانينات ومنذ الأزمة الآسيوية في التسعينات.

وهناك بالتأكيد إجماع في الرأي على ضرورة تحسين إدارة المديونية العامة. لكن ينبغي ألا يغيب عن بالنا حقيقة أن المديونية العامة ليست ولا يمكن أن تكون منعزلة عن بقية نظام الإدارة المالية. لقد كان انهيار الأنظمة الفرعية الأخرى للإدارة المالية، خاصة انهيار السيطرة على الميزانية، هو الذي وفر القوة المحركة لهذه الزيادة العجيبة في مديونية القطاع العام على مدى العقدين أو الثلاثة الماضية وفي كل البلدان تقريباً.

إن التخطيط للمديونية هو أمر أساسي. مثلاً هو التخطيط للسيولة النقدية، ويرى الكثيرون بأن هذين النظامين الفرعيين يجب النظر إليهما وكأنهما فرع واحد، وذلك نظراً للعلاقة الوثيقة التي تربطهما. لكن لسوء الحظ فإن الوضع الراهن في كل بلد تقريباً يعني بأن تخطيط المديونية هو أمر لا غنى عنه من أجل «موازنة» الميزانية، لقد أصبح الاقتراض بواسطة القطاع العام هو «عامل التحايل» اللازم لإستقرار الميزانية.(٥)

* المراقبة المتعددة المستويات للميزانية- يمكن القيام بفحص ومراقبة الميزانية على المستويات التشغيلية والإشرافية والمركزية، وذلك عند مراحل مختلفة من النشاط أو العوامل الأخرى ومن الممكن وضع نقاط وميض آلية لكي تلفت الانتباه إلى الانحرافات في المجالات ذات القابلية العالية للفساد، وإلى عمليات التلاعب بالميزانية بشكل غير ملائم.

* تجنب «مفاجآت» السيولة النقدية- يمكن مراقبة السيولة النقدية الفعلية على مستويات ملائمة من خلال ممارسات فعالة وفي حينها لإدارة النقد. ومن الممكن اعداد تنبؤات عن السيولة النقدية، وبهذه الطريقة يمكن تفادي «المفاجآت» المعهودة عن عدم توفر السيولة والتي يمكن ان تتسبب في أزمة نقدية خانقة.

* تسليط الضوء على مواطن الضعف- يمكن تقديم «تقارير استثنائية» من أجل توفير تغذية مرتدة للمدراء في المجالات التي تكون فيها مواطن الضعف قد تحولت إلى اتجاه يقتدى.

* تصديق داخلي على النزاهة - التصديق على نزاهة البيانات الخاصة بالعمليات التجارية يتم إيلأوه عناية خاصة في كل خطوة، خلال اعداد وتنفيذ العمليات التجارية، وهو موثق على نحو واف إلكترونيًا، وذلك من أجل تفادي التأخير في تنفيذ المراقبة الداخلية، ولجعل المراقبة الخارجية تقتصر على وظيفة «التدقيق اللاحق».

* الرقابة المحاسبية على الموارد المالية- يحتفظ نظام المحاسبة بوسائل رقابة وضبط بواسطة دفتر الحسابات الرئيسي على كل الموارد المالية الثمينة والمستقلة عن العمليات. ولم تكن الحكومات في البلدان النامية قادرة بشكل عام على مراقبة أو تقديم بيانات عن أصول هامة مثل سندات القرض، الأراضي، المباني وأصول ثابتة أخرى والسيارات وأجهزة الكمبيوتر، وبرامج الكمبيوتر، وجميع أنواع الأجهزة الإلكترونية. لذلك فإن غياب مثل هذه الضوابط يسهل «نهب» موارد الدولة بواسطة المسؤولين وأصدقائهم.

* الشفافية في كتابة التقارير العامة - بوجود هذا النظام فإنه من الممكن توفير تقارير مالية كاملة وفي حينها وعرضها على لجان الإشراف التشريعية وعلى الجمهور ككل، الشيء الذي تنص عليه معظم دساتير العالم، لكن بدون هذا النظام فإنه نادراً ما يتم إعدادها. وعندما تكون هناك شفافية فإن المسؤولين سيجدون صعوبة في التستر على «الأنباء السيئة» طالما أنها موجودة في تقارير مالية. إن النزعة لضمان ألا يتم أبداً نشر «الأنباء السيئة» كانت سبباً رئيسياً في تفادي وضع تقارير مالية منضبطة وشفافة.

* تطبيق معايير ثابتة - إن السياسات والممارسات المتسقة التي يقضي بها نظام الإدارة المالية المتكامل، مثل استخدام حساب مصرفي واحد توضع فيه كل أموال الخزينة، ومنع الإنفاق خارج الموازنة، من شأنها أن تثبط الفساد والممارسات التأمرية. أما إذا استمرت، فإنه يتم إدخالها في النظام المحاسبي للعمليات التجارية غير المقبولة، وذلك ما لم يتم طرد المسؤولين الحكوميين المسؤولين عن ذلك- الشيء الذي يؤدي في حد ذاته إلى الكشف عن ممارسات فاسدة.

* إبطال مركزية السلطة والمسؤولية - كل رئيس لوحدة أو نشاط يكون مسؤولاً عن التخطيط المالي والتفويض بإجراء الصفقات ضمن نطاق مسؤوليته، ويكون القيد الحسابي الأول للصفقة على المستوى التشغيلي، في حين أن تقارير الإدارة تكون عن تنفيذ الصفقات المالية الخاصة بهم، لكن الجميع يخضعون لمراقبة فورية عن طريق شبكة الكمبيوتر وإشراف مستويات أعلى.

* تقليل الحاجة للمحاسبين - الصفقات المتكررة والنموذجية يتم

تشغيلها مسبقاً وفقاً للنوعية والكمية التي يتم قيدهم، وبالتالي فإن لقيود المحاسبية الملائمة تتم بشكل آلي، وهو ما يقلل الحاجة للخبرة المحاسبية وفي الوقت نفسه تقلل إمكانية التلاعب بالبيانات الخاصة بالصفقة.

* مقدرة فورية على التدقيق: إن قيد بيانات الصفقة فوراً يتيح لمدققين الداخلين أن يوجهوا عناية فورية للمجالات والنشاطات التي توصف بأنها عرضة أكثر من غيرها للممارسات الفاسدة.

* الكشف عن الفساد عن طريق المقارنة: إن قدرة أجهزة الكمبيوتر فائقة السرعة على مقارنة البيانات المتوفرة على نحو قابل للمقارنة (مثل الموظفين الذين يتقاضون رواتب مزدوجة، أو المتقاعدين الذين يحصلون على مكافآت، أو الدفعات المزدوجة للمزودين... الخ) يمكن أن تؤدي بسرعة وبشكل فعال إلى الكشف عن أنماط الممارسات الفاسدة وعن تأثيرها الأجمالي.

* التدقيق بمساعدات الكمبيوتر: يمكن الاستفادة من برامج تدقيق الحسابات في الكمبيوتر لاختيار صفقات وتدقيقها كميات، وهو ما يقلل إلى حد كبير من تكاليف التدقيق، ويمكن من توجيه عناية أكبر إلى مجالات معينة من تلك المجالات التي تتطلب عمليات تدقيق متكررة. وهذا واحد من تدابير مكافحة الفساد والذي ظل حتى الآن غير متاح في البلدان النامية.

مزاي نظام الادارة المالية المتكامل للشخص

الأمين...

وأخيراً، هناك الضرورة المتواصلة لحماية المستخدمين الأمناء من شبح الارتياح. ويلحق هذا بالأمين بقدر لا يقل عن غير الأمين وذلك عندما تكون هناك شكوك بوجود فساد، أو عندما يتم اكتشافه، وسواء كان ذلك يتعلق بمشاريع نولية أو بنشاطات القطاع العام عموماً.

ويستطيع نظام الادارة المالية المتكامل أن يقدم شبكة نجاة للموظفين الحكوميين المخلصين والأمناء بطرق عديدة:

* أنه يحد من عدد الناس الذين يكونون في موضع شك - إن وجود إدارة مالية سليمة وأنظمة رقابة داخلية، خاصة نظام الادارة المالية المتكامل، من شأنه أن يقيم حدوداً واضحة للمسؤولية والسلطة. وهي تولي اهتمامها للفصل على نحو ملائم بين الواجبات المتعارضة، ولإيجاد أساليب تدقيق واضحة والتي تحد من عدد الأشخاص الذين يمكن أن يكونوا موضع اشتباه أثناء التحقيقات عندما يتم الكشف عن مخالفات.

* أنه يضمن توثيقاً مناسباً - إن التوثيق المناسب، سواء الكترونياً أو على الورق، للأدلة الخاصة بالتدفقات النقدية من شأنه أن يضمن في النهاية تبرة الشخص الأمين، حتى وإن كان قد ظل مؤقتاً موضع شبهة.

* أنه يعيق الضغوط وطغيان المدراء - قد يتم استخدام الضغوط المباشرة من قبل مسؤولين أعلى أو زملاء على الموظفين الماليين أو آخرين لكي ينتهكوا المعايير والسياسات المقررة التي تمنع الممارسات

(٦) يقوم صندوق النقد الدولي بدعم الميثاق من خلال اعداد كتيب عن الشفافية المالية واستبيان حول الشفافية المالية وتقدير حول التقييم الذاتي. كما أنه أقام موقعاً على شبكة الانترنت مخصصاً لهذا الموضوع، وأقام عنواناً إلكترونياً يستطيع من يسمى للحصول على معلومات أكثر ان يتوجه إليه.

(٧) النص الكامل للميثاق تجدونه ضمن الوثائق في « أفضل الممارسات» على نسخة الانترنت من هذا الكتاب المرجعي، كما يظهر أيضاً على موقع صندوق النقد الدولي.

الفاسدة. وقد يكون الضغط غير مباشر أيضاً، كأن يتم حث الموظفين الماليين على ألا يعملوا شيئاً إلا عندما يتطلب الواجب القيام بعمل ما أو كتابة تقارير عن مخالفات في مثل هذا الوضع. فإن الموظفين الشرفاء سرعان ما يغادرون الخدمة الحكومية إذا ما حاولوا مقاومة مثل هذه الضغوط. لكن نظام الإدارة المالية المتكامل يوفر بيئة منضبطة وسلسلة من ممارسات الرقابة والتي تقلل من سطوة المسؤول الفاسد ومن ضغوط الزملاء على الموظفين الماليين. وهذا بدوره يجعل ممارستهم لمهنتهم شيئاً يبعث الرضا في نفوسهم، بدلاً من أن يكون عبئاً لا يحتمل على ضمائرهم.

ويمكن كتابة الكثير عن دور النظام الداخلي للضوابط الادارية المصحوبة بأنظمة إدارة مالية سليمة. لقد عملت لجنة تريداوي ولجنة رعاية المنظمات في الولايات المتحدة، ولجنة كادباري في المملكة المتحدة ومعايير مجلس الرقابة في كندا» على تركيز او على توجيه قدر كبير من انتباه القطاع الخاص إلى أهمية الرقابة الداخلية كوسيلة لحماية الموارد والأصول.

إن مفهوم الرقابة الداخلية، والذي نشأ في مهنة المحاسبة خلال الأربعينيات من القرن الماضي، قد تم توسيعه ليشمل مجال المسؤولية الإدارية بأكمله، وهو يشكل الإطار المقبول عموماً هذه الأيام من أجل الحفاظ على، ومضاعفة استعمال، الموارد المحدودة في القطاع الخاص، وينبغي أن يفعل الشيء نفسه في القطاع العام. إن الاحتيال والفساد لن يتم أبداً القضاء عليهما نهائياً، لكن من الممكن تحييدهما والتقليل منهما بواسطة استخدام سياسات وممارسات إدارية مالية سليمة.

ميثاق صندوق النقد الدولي للممارسات الجيدة

حول الشفافية المالية...

يمكن تعريف «الشفافية المالية» بأنها «انفتاح» على الجمهور من حيث هيكل ووظائف الحكومة، ونوايا السياسة المالية، وحسابات القطاع العام، والتنبؤات المالية. وعندما تكون الشفافية أكبر في هذه المجالات فإنها يمكن أن تقضي إلى نقاش عام أفضل، وإلى أسواق تعمل على نحو أفضل، وإلى محاسبة أقوى للحكومات بشأن تصميم وتنفيذ السياسة المالية. والأمر الذي لا ريب فيه هو أن الاطلاع على سياسات الحكومة ونواياها فيه فائدة للجميع- سواء كانوا من صانعي القرار الاقتصادي أو من المواطنين العاديين. والأمر الذي لا ريب فيه أيضاً هو أن المحاسبة تصبح مقيدة بشدة عندما لا يكون مثل هذا الانفتاح موجوداً.

ومن أجل تشجيع «الشفافية المالية»، تبنت صندوق النقد الدولي في عام ١٩٩٨ «ميثاق الممارسات الجيدة حول الشفافية المالية».(٦) ويعتبر الميثاق تطوراً هاماً للغاية لأنه يمثل أول محاولة متماسكة لاقامة منظومة من المعايير الدولية لادارة سياسة مالية. فالنشاطات الحكومية المتصلة بالضرائب والإنفاق تقع في صميم ممارسة السلطة فهي تترك تأثيراً كبيراً على النمو الاقتصادي والعدالة، وهي مصدر رئيسي لفرص الفساد.

ويستند الميثاق نفسه إلى أربعة مبادئ ذات مستوى عال، والتي توفر إطاراً له.(٧) وهذه العناصر الأربعة تعكس العناصر الأساسية للشفافية المالية. وهي في مجموعها تملك إمكانية إيجاد نظام قائم بذاته للنزاهة المالية.

وهذه المبادئ الأربعة هي:

إن المديونية العامة غالباً ما تكون نتيجة لقرار سياسي بعدم رفع الضرائب أو خفض الإنفاق إلى مستويات يمكن تحملها، أو أنها استجابة دورية للتقلبات الموسمية في الإيرادات والنفقات. وعلى المستوى الوطني، فإن أي عملية مالية تقوم على التعهد بديون الدولة ينبغي أن تتم من خلال الدائرة المسؤولة عن الدين العام. وهذا من شأنه أن يضمن إشرافاً وتسجيلاً حسب الأصول للعملية كمسؤولية تجاه ديون جديدة، والتخطيط للتدفق النقدي المطابق.

المراقبة الداخلية...

تتماز المراقبة الداخلية، والتي يمكن اعتبارها مرادفة للرقابة الإدارية، بأهمية كبرى داخل كل واحد من الأنظمة الفرعية لنظام الادارة المالية المتكامل. وينبغي دمج إجراءات ملائمة للمراقبة الداخلية داخل كل نظام فرعي بطريقة تجعل تطبيقها جزءاً لا يتجزأ من المعالجة المعتادة للعمليات التجارية. وتشتمل المراقبة الداخلية على كل الإجراءات والأساليب المتنافسة التي تم تبنيها داخل كل وحدة إدارية لكي:

- * تحافظ على مواردها.
- * تشجع وتعزز دقة وموثوقية المعلومات المالية وتلك الخاصة بالعمليات.
- * تشجع الكفاءة في العمليات.
- * تحفز الالتزام بالنصوص القانونية وبالسياسات والمعايير.
- * تحقق الأهداف والغايات المبرمجة.

وينبغي تأسيس إجراءات وتدابير للمراقبة الداخلية داخل كل وحدة ودمجها في إجراءات التشغيل الادارية الخاصة بها، أما المراقبة المسبقة والموافقة على العمليات الإدارية والعمليات التجارية فيتم القيام بها بواسطة نفس المستخدمين المسؤولين عن الانسياب العادي للعمليات. وليس هناك حاجة لإقامة وحدة إدارية خصيصاً للقيام بوظائف المراقبة المسبقة (أحياناً يطبق عليها خطأ اسم «التدقيق المسبق»)، أما التدقيق الداخلي، وهو جزء هام من المراقبة الداخلية، فينبغي أن يقتصر على « التدقيق اللاحق»، والذي يشتمل على مراجعة وتقييم الضوابط الداخلية المعمول بها.

والتدقيق الداخلي هو جزء من هيكل المراقبة الداخلي، والمخصص لقياس وتقييم الضوابط الداخلية الأخرى، وهكذا فإن مدققي الحسابات الداخليين يجب أن يكونوا مستقلين مهنيًا، ويجب ألا يشاركوا في أو يوافقوا على الإجراءات الإدارية أو العمليات المالية. وينبغي أن يلتزم مدققو الحسابات الداخليين بمعايير الممارسة المهنية للتدقيق الداخلي التي نشرها معهد مدققي الحسابات الداخليين.

المزايا الخاصة لنظام الإدارة المالية المتكامل في

مجال مكافحة الفساد...

نظام الإدارة المالية المتكامل هو تعبير تم صكه أولاً في السبعينيات من أجل وصف الأنظمة التي تطورت بعد أن أوشكت مدينة وولاية نيويورك على الانهيار المالي والافلاس. وكانت أوجه القصور والتفكك في الإدارة المالية التي أبرزها هذا الانهيار، قد قادت إلى تطوير أدوات ذات تكنولوجيا متقدمة لاستخدامها في الحرب ضد الفساد المالي، وكذلك ضد سوء الادارة.

ويقوم نظام الإدارة المالية المتكامل الفساد بطرق مختلفة:

أن يوفر قاعدة يعتمد عليها لتقييم الدفعات المتأخرة. (٣-٢) الإجراءات الخاصة بالمشتريات والاستخدام ينبغي توحيدها وجعلها متاحة للجميع. (٣-٣) تنفيذ الميزانية يجب أن يخضع لعملية تدقيق داخلي، وينبغي أن تكون إجراءات التدقيق مفتوحة للفحص والمعاينة. (٣-٤-٢) الحسابات النهائية المدققة والشاملة والآنية لعمليات الميزانية، ومعها معلومات كاملة عنه الحسابات الواقعة خارج نطاق الميزانية، ينبغي تقديمها إلى المجلس التشريعي. (٤-١-١) على المجلس التشريعي أن يعين هيئة وطنية للتدقيق، او منظمة مرادفة لها، تتحمل مسؤولية تقديم تقارير آنية إلى المجلس التشريعي والجمهور بشأن النزاهة المالية لحسابات الحكومة. إن كل واحد من المبادئ العامة، المبادئ المحددة، والممارسات الجيدة، يتم شرحه في الكتيب الخاص بالشفافية المالية والذي يتوفر الآن على موقع صندوق النقد الدولي على شبكة الانترنت، ويهدف الكتيب إلى تقديم دليل عملي لتطبيق الميثاق، وذلك بواسطة تقديم توضيحات مفصلة عن الحد الأدنى من الممارسات المعينة تحديداً والتي يتعين على البلدان القيام بها إذا أردت أن تلتزم بالميثاق، كما يوفر الكتيب معلومات وأمثلة عن الممارسة الأفضل كما هي في عدد من البلدان.

إن الممارسات الجيدة التي يقوم عليها الميثاق لا يُنظر إليها على أنها «أفضل الممارسات» بقدر ما هي ممارسات يتعين على جميع الدول ألا ١٨٢ الأعضاء في صندوق النقد الدولي الأخذ بها. والأرجح أنه لا يوجد في الوقت الحاضر بلد واحد يستطيع الوفاء بكل معيار من معايير الميثاق، وإن كان عدد صغير من البلدان الصناعية بات قريباً من ذلك. أما بالنسبة للبلدان النامية وتلك التي في مرحلة الانتقال فإنه لم يتم بعد ترسيخ عدد كبير من الممارسات. ويتم تشجيع وحث كل البلدان لكي تتبنى الممارسات الجيدة التي اقترحها الميثاق، لكن هناك تشديداً على التطبيق الطوعي. وبالنسبة لتلك البلدان التي تبدأ من قاعدة منخفضة، من حيث المبادئ والممارسات التي يتطلبها الميثاق، فإن الكتيب يقدم مجموعة فرعية من الممارسات الجيدة التي يمكن أن تشكل منطلقاً لجهود أولية لزيادة الشفافية المالية.

كما تم أيضاً إعداد «استبيان الشفافية المالية» و تقرير التقييم الذاتي» وذلك من أجل استعمالهما كوسيلة لتقييم درجة الامتثال للميثاق بواسطة كل بلد من البلدان. وقد تم إسناد الاستبيان إلى الكتيب ويحذو كلاهما حذو هيكل الميثاق. والشئ المؤمل هو أن تكون السلطات في كل بلد مهتمة بتعبئة الاستبيان وتقرير التقييم الذاتي وذلك كقاعدة لتطوير خطط لكل بلد على حدة من أجل زيادة الشفافية المالية، وللتعرف على ماحتاجه من مساعدة فنية في هذا المجال.(٨) لكن المجال مفتوح لأي كان لكي يستعمل منظومة الشفافية المالية التي طورها صندوق النقد الدولي لاجراء تقييماته الخاصة بشأن امتثال أي بلد من البلدان للميثاق. والواقع أنه في حين أن الصندوق سوف يشجع الشفافية بخصوص ما يقدمه من إشراف ومساعدات فنية، إلا أن تأثير الميثاق سوف يكون على أعظم ما يكون إذا ما قامت طائفة واسعة من المنظمات والمصالح الرسمية وغير الحكومية باستخدام الميثاق لتقييم أداء بلد ما ومن ثم استعمال الضغط من أجل إحداث تحسينات.

وبالنسبة للفروع الوطنية لمنظمة الشفافية الدولية، فإن الميثاق والمادة المساندة له يشكلان وسيلة مفيدة لتقييم نزاهة أنظمة الإدارة المالية في بلدانها. فميثاق الشفافية هو بمثابة أداة وصل بين

* وضوح الأدوار والمسؤوليات – الأدوار والمسؤوليات ضمن الحكومة، وبين المستويات المختلفة للحكومة، ينبغي تعريفها بوضوح، مع رسم خط فاصل واضح بين الحكومة وبين القطاع الخاص. * توفر المعلومات للناس- ينبغي أن تلتزم الحكومات بتزويد الجمهور بمعلومات شاملة وفي حينها حول طائفة كاملة من النشاطات المالية وشبه المالية.

* سياسة مفتوحة بشأن تحضير وتنفيذ تقرير عن الميزانية: عملية الموازنة باكملها، من إعدادها إلى كتابة تقرير عنها وتدقيقها ينبغي القيام بها بطريقة مفتوحة وعلنية.

* تطمينات مستقلة بشأن النزاهة – ينبغي أن تكون هناك آليات مستقلة عن السلطات التنفيذية من أجل مراقبة وضمان صدق المعلومات المالية.

ويقف كل مبدأ من المستوى العالي على قمة هرم من المبادئ المحددة الواضحة، والتي تستند بدورها إلى ممارسات جيدة من الشفافية المالية.

ومع أن الميثاق يهدف في المقام الأول إلى تحسين الحكم والإنجاز المالي على مستوى الحكومة، وليس موجهاً بشكل خاص إلى خفض الممارسات الفاسدة، إلا أن عناصر مهمة في الميثاق تؤثر مباشرة على نسبة حدوث وشدة الفساد.

ونقدم فيما يلي النصوص التي لها مساس مباشر بموضوعنا وهي :

(١-٢-٢) انغماس الحكومة في بقية الاقتصاد (أي من خلال التنظيم وامتلاك الأسهم) يجب القيام به بأسلوب مفتوح وعلني وبناء على قواعد وإجراءات واضحة، والتي يتم تطبيقها بطريقة غير تمييزية. (١-٢-١) الإدارة المالية يجب أن تكون محكومة بقوانين شاملة وقواعد إدارية تنطبق على الميزانية وعلى النشاطات التي تتم داخل وخارج نطاق الميزانية. وأي التزام بالانفاق من الأموال الحكومية يجب أن يتم بتفويض قانوني.

(٢-٢-٢) الضرائب والرسوم الجمركية والرسوم والاعتاب ينبغي أن يكون لها أساس قانوني واضح. وينبغي أن يكون من السهل الوصول إلى قوانين الضريبة وفهمها، وينبغي أن تكون المعايير الواضحة أساساً لأي اجتهاد إداري في تطبيقها.

(١-٢-٣) يجب أن تكون المعايير الأخلاقية لسلوك الموظفين الحكوميين واضحة ومعلنة بشكل كامل.

(٢-١-٣) البيانات يجب إصدارها مع الميزانية السنوية وأن تعطي وصفاً لطبيعة وأهمية الالتزامات الطارئة، والانفاق الضريبي، والنشاطات شبه المالية.

(٢-١-٤) على الحكومة المركزية أن تنشر بشكل منتظم معلومات عن مستوى وتركيبة مديونيتها وأصولها المالية. وينبغي أن تكون الصفقات الحكومية على أساس إجمالي، مميزة بين الإيرادات والنفقات والتمويل، ومصنفة النفقات على أساس اقتصادي ووظيفي. بالإضافة إلى ذلك ينبغي تصنيف النفقات بناء على شريحة إدارية.

كما أن البيانات الخاصة بالعمليات خارج الميزانية ينبغي تصنيفها بطريقة مماثلة تسمح بأجراء مقارنات دولية.

(٣-٢-٤) الميزانية السنوية والحسابات الأخيرة ينبغي أن تشمل على بيان عن القاعدة المحاسبية (أي نقداً أو مستحققات) والمعايير المستخدمة في إعداد وتقديم بيانات الميزانية.

(٣-٢-١) ينبغي إيجاد نظام محاسبي شامل ومتكامل. وينبغي

(٨) المملكة المتحدة هي أول بلد يقوم باستكمال ونشر تقييم عن مستوى امتثالها للميثاق (انظر عنوان على الانترنت).

متطلبات المحاسبة الخاصة بهم واختاروا التدقيق على المحاسبة عندما كان الأمر يتعلق باستخدام موظفين للرقابة. وقد أخفقت معظم الوكالات، فيما عدا وكالة الإنماء الأميركية، في استغلال الموارد المتاحة من خلال مهنة المحاسبة، والتي لعبت منذ وقت طويل دوراً قيادياً في هذا المجال من مجالات القطاع الخاص.

والخلاصة، فإنه مع أن مؤسسات التمويل الدولية بدأت تبذل جهوداً كبيرة لمواجهة مشكلة الفساد المالي بطرق عديدة، لكنه لا يزال من الضروري تحقيق ما هو أكثر من ذلك.

بعض المؤشرات على فاعلية نظام الادارة المالية

كعمود من أعمدة النزاهة

* هل يوفر نظام الادارة المالية تقارير مالية وافية وفي حينها للجان الرقابة البرلمانية، وللجمهور ككل؟

* هل يشجع النظام على تطوير ضوابط إدارية داخلية قوية؟ وهل يوجد «ممرات تدقيق» مناسبة، ويسهل بالتالي عمليات تحقيق ومقاضاة فورية وفعالة؟

* هل عملية الميزانية باكملها، من التحضير وحتى اعداد التقرير والتدقيق، تتم بطريقة مفتوحة وعلنية؟

* هل يتم اتخاذ إجراءات لتطوير وتحسين الوسائل لإدارة مالية جيدة؟

* هل هناك مسؤولية واضحة إزاء وضع معايير محاسبية في القطاع العام، وتوجيه وقيادة وظيفة المحاسبة في كل دوائر الحكومية من أجل أن يعمل نظام المحاسبة بشكل صحيح وأن يلتزم بالمعايير المهنية؟

* هل يوفر نظام الادارة المالية معلومات في حينها وموثوقة وشاملة لعملية صنع القرار الرسمي؟

* هل تقوم دوائر ووكالات الحكومة بادارة أموال عامة خارج نطاق الميزانية؟

العناصر المختلفة لنظام نزاهة مالي متطور، بما في ذلك الكثير من العناصر التي لها تأثير مباشر على الفساد. لذلك فإن له قيمة من حيث أنه يوفر إطاراً لتطوير مقترحات متماسكة للاصلاح في مختلف البلدان ، مع التركيز على المجالات ذات الأولوية القصوى والتي تتوفر فيها إمكانية لاقامة نظام للنزاهة المالية يستطيع البقاء اعتماداً على ذاته.

ما الذي تم عمله حتى الآن؟

في السنوات الأخيرة اتخذت مؤسسات التمويل الثنائية والدولية تدابير لتحسين الادارة المالية سواء في مشاريعها الخاصة أو في الحكومات الوطنية. ومع ذلك، فإن جعل تقوية الادارة المالية يقتصر على المشاريع فقط قد يحمي الجهة المانحة من الإحراج، لكنه لا يحمي الحكومة المتلقية وشعبيها من الإحتيال والهدر. فالأموال قابلة للاستبدال، ومن السهل أخذ الأموال الوطنية واستبدالها بأموال من مصادرة دولية بدون أن يكون هناك ما يدل على حدوث أي مخالفات في دفاتر الحسابات الخاصة المشروع أو بياناتهم المالية «المدققة».

وقد اتخذ البنك الدولي موقعاً بهذا الشأن أقوى مما تم اتخاذه حتى الآن. وذلك منذ تحدث رئيسه جيم وولفينسون، في الاجتماع السنوي للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي عام ١٩٩٦، حيث قال:

«...هنا نتحدث بصراحة ودونما مواربة: علينا أن نتعامل مع سرطان الفساد. ففي بلد بعد آخر، فإن الشعب هو الذي يطالب باتخاذ عمل ما بشأن هذه القضية. إنهم يعرفون بأن الفساد يحول الموارد من الفقراء إلى الأغنياء، ويزيد من كلفة إدارة المشاريع والأعمال، ويشوه النفقات العامة، ويثني المستثمرين الأجانب... إنه عائق رئيسي أمام تنمية سليمة وعادلة...وفي عملنا مع شركائنا، فإن مجموعة البنك سوف تساعد أي بلد من البلدان الأعضاء على تطبيق برامج وطنية من شأنها إعاقة الممارسات الفاسدة وسوف ندعم الجهود الدولية لمحاربة الفساد...»

...اسمحوا لي بأن أؤكد بأن مجموعة البنك لن تتسامح مع الفساد في البرامج التي ندعمها...». وخلال العقد المنصرم زاد البنك الدولي ومؤسسات التمويل الدولية من عدد مشاريع البلدان التي تقوم فيها بالمساعدة على تحديث الادارة المالية وأنظمة التدقيق على المستوى الوطني وإضافة الصفة الاحترافية عليها.(٩)

لكننا نجد أن جهود الجهات المانحة لتقوية المسألة ضمن المشاريع تجاهلت في أغلب الحالات أهمية وجود ضوابط داخلية راسخة كما تجاهلت دور المدققين الداخليين في فحصها وتقديم تقارير عنها. وكان معظم المانحين مترخين إلى حد كبير في فرض

(٩) في منطقة أمريكا اللاتينية وبحر الكاريبي، أقامت مؤسسات التمويل الدولية أو تلك التي تخطط لاقامة أنظمة إدارة مالية متكاملة في كل من بوليفيا والأرجنتين وغواتيمالا وهندوراس، والأكوادور وكولومبيا وفنزويلا ونيكاراغوا والسلفادور وبنما وجمهورية الدومينيكا، وتعاونت الحكومة الأسبانية مع كل من أروغواي وكوستاريكا، بينما قامت وكالة التنمية الأمريكية بدور ريادي في هذا المجال وذلك باستخدام « نموذج نظام الادارة المالية المتكاملة لأمريكا اللاتينية». وقد استخدم هذا النظام كنموذج فكري لكل الأنظمة المشابهة. وقد بدأت مناطق أخرى بتبني طريقة « نظام الإدارة المالية المتكامل». بما في ذلك غانا وفييتنام. ولم تعمل الكثير من المشاريع على تطوير مفهوم الرقابة الإدارية الداخلية كمسؤولية إدارية، كما أنها لم تشمل على تقوية وظيفة التدقيق الداخلي. ومعظم رؤساء مؤسسات التدقيق العليا في أمريكا اللاتينية والكاريبي ليسوا مدققين مؤهلين، بل معتمدين سياسيين، وهو العامل الذي يحد كثيراً من فاعلية منظماتهم في المشاركة في جهود مكافحة الفساد.[وعلى سبيل المثال، فإن مراقب النفقات في الأكوادور (وهو مؤيد قوي لجهود مكافحة الفساد) والذي كان قد قدم استقالته، كان قد حوكم بواسطة الكونغرس وتم إعفاؤه من منصبه، وذلك بسبب اتهامات بالفساد اشتملت على قيامه بفحص مصروفات سرية أجيزت بواسطة نائب الرئيس.

* أن تُفرض الأفراد للإستجابة بطريقة ذات معنى للمبادرات السياسية تصبح ضعيفة.

* أنه ينشأ مناخ سياسي ينظر فيه المواطن إلى الحكومة ليس بمسؤولة وثقة بل بحقد وشك.

ووفقاً لمراقب آخر، فإنه تماماً كما أن الطبقات الوسطى والعامة سعت للسلطة فأعطيت الحق في الانتخاب، كذلك فإن الطبقات المهنية تسعى للسلطة هذه الأيام وتُعطي معلومات. ويُطلق على هذه العملية أسم المشاركة، ويُطلق على النتيجة اسم المحاسبة^(٣).

والمعركة، هي من وجوه عدة، عملية مكلفة وغير ضرورية لأن هناك فوائد واضحة لكل المهتمين بوجود إدارة أو حكومة لا تقيد المعلومات:

* الجمهور المطلع يستطيع المشاركة على نحو أفضل في العملية الديمقراطية.

* البرلمان والصحافة والجمهور يجب أن يكونوا قادرين على أن يتابعوا ويمحصوا أعمال الحكومة والسرية هي عائق رئيسي أمام هذه المحاسبة.

* الموظفون الحكوميون يتخذون قرارات هامة تؤثر على أناس كثيرين، ولكي يكونوا عرضة للمحاسبة يتوجب على الإدارة أن تسمح بتدقيقات أكبر من المعلومات بشأن ما يقومون بعمله.

* التدقيق الأفضل للمعلومات يُنتج حكومة فعالة أكثر، ويساعد على تطوير سياسة أكثر مرونة.

* تعاون الجمهور مع الحكومة سوف يتعزز بواسطة توفير المزيد من المعلومات^(٤).

إن الحق في المعرفة مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالمحاسبة، والتي هي الهدف المركزي لأي نظام ديمقراطي. لكن كل محاولة لإصدار حكم أو إجراء تقييم معقول بواسطة الجمهور والصحافة والبرلمان، على حد سواء، هي مهمة صعبة، بل وعقيدة، طالما كانت نشاطات الحكومة وعملية صنع القرار تجري بعيداً عن العين الفاحصة للجمهور. فعندما تسود السرية، فمن الممكن حدوث تبديد للموارد، مع إغلاق الباب أمام أي مراجعة مستقبلية أو إعادة نظر على ضوء نقاش عام متطور. وهناك بطبيعة الحال آليات أخرى داخل الحكومة مثل المجلس التشريعي والمحاكم أو المحتسب، والتي تعمل كدابة كبح لإساءة استعمال السلطة بواسطة السلطة التنفيذية. لكن وحتى تكون هذه فعالة، فلا بد أن تكون قادرة على الوصول إلى المعلومات. ونظراً لأن هذا الحق جدير بالاعتراف والتقدير، فكيف يمكن أن نضمنه؟

قانون حرية المعلومات؟

لو أن الحكومات تتصرف بأسلوب منفتح، وتجعل المعلومات متاحة على نطاق واسع للجمهور وللأفراد المتأثرين، لما كانت هناك مشكلة، وقد تمت تجربة هذه الطريقة منذ وقت قريب في المملكة المتحدة، لكنها أخفقت عموماً في قطع شوط بعيد، فالحكومة لا تجد صعوبة في توفير معلومات تنعكس عليها بشكل إيجابي، لكن عندما تعود عليها بشكل سلبي، عندئذ تصبح هذه الطريقة في مهب الريح. وعندما يكون الإفراج عن المعلومات مسألة تعود لتقدير المسؤولين، سواء كانوا سياسيين أو إداريين، فإنهم لن يستطيعوا في أغلب الحالات مقاومة الإغراء بتجربة أنفسهم، عندما تكون المعلومات محرجة^(٥).

لكن ذلك ينبغي لا يمنع الحكومة من القيام بجهود متضافرة لتشجيع التغيير في المواقف بما يؤدي إلى تخفيف القيود على

* تسعى لتغيير ثقافة السرية داخل الجهاز الحكومي.

* توفر حرية الوصول إلى السجلات، وليس المعلومات فقط.

* تحدد الاستثناءات.

* تحدد حقوق الاستئناف.

ومن الممكن، ولكن

ليس من اللازم، تطبيق قوانين حرية المعلومات بأثر رجعي. وقد تبنت بلدان كثيرة قوانين ليست بأثر رجعي، ثم أخذت بطريقة «الامتداد إلى الوراء».

ويعني هذا أن السجلات التي يتم فتحها بعد التاريخ الذي فيه القانون ساري المفعول تقع تحت سلطات هذا القانون، لكن بلدانا أخرى، مثل جنوب أفريقيا، تبنت قوانين ذات أثر رجعي بالكامل.

ولا يكفي تشريع المعلومات بإقرار الحق القانوني للمواطن في

الوصول إلى المعلومات، بل إنه يطلب أيضاً من الحكومة تسهيل حرية الوصول، وينبغي أن يشتمل القانون أيضاً على نصوص تقضي بأن تقوم الدوائر الخاضعة للقانون بنشر معلومات تتعلق بـ:

* هيكلها ووظائفها وعملياتها.

* أنواع السجلات التي تحتفظ بها الهيئة.

* الترتيبات الخاصة بالوصول إلى المعلومات.

* الإجراءات الداخلية التي تستخدمها الدائرة أو الهيئة في القيام بأعمالها.

وينبغي أن تكون مراقبة مدى الالتزام بهذه المتطلبات جزءاً من عمل المحتسب. ويتعين على الحكومات أن تعمل بهمة ونشاط على إبلاغ المواطنين بالحقوق التي تمنحها لهم تشريعات حرية المعلومات والخصوصية الشخصية. وهذا من شأنه أن يبرهن على التزامها الحقيقي بالانفتاح والمحاسبة المتزايدة.

وتتباين المجالات التي يغطيها تشريع حرية المعلومات تبايناً كبيراً، وهي بحاجة لأن تتحدد بواسطة الحكومة في كل بلد^(٦). ففي إيرلندا، وبعض البلدان الأخرى، ينطبق قانون حرية المعلومات ليس فقط على السلطة التنفيذية بل أيضاً على الحكومات المحلية، وعلى الشركات التي تزيد ملكية الدولة فيها على نسبة ٥٠ بالمائة، وحتى على سجلات الشركات الخاصة المتعلقة بعقود حكومية (وهذه الأخيرة مفيدة لجماعات المجتمع المدني التي تسعى لمراقبة المشتريات الحكومية). والمنطق الكامن وراء تطبيق النصوص على مشاريع تجارية مملوكة للدولة هو أنها ملك للجمهور، وأن الطبيعة «الهجين» لوظائفها ودورها في المجتمع يبرران شمولها بقانون حرية المعلومات. ومهما كان مدى تطبيق تشريع حرية المعلومات، ستبقى هناك

[حرية الوصول إلى المعلومات والدستور السويدي]	
بموجب دستور السويد لعام ١٩٧٥، فإن «حرية التعبير، وحرية المعلومات، وحرية التجمع، وحرية الظاهر، وحرية تشكيل الجمعيات، وحرية العبادة، تم جمعها عبارة واحدة، باعتبارها من حقوق الإنسان الأساسية	
وعلاوة على ذلك، فإن القيود على هذه الحقوق لا يُسمح بها إلا في أوضاع معينة بوضوح، وقد نصت عليها المادة (١١)، وكما يلي (١) حرية التعبير وحرية المعلومات يمكن فرض قيود عليهما إذا كان لذلك صلة بالأمن الوطني، والإمدادات الوطنية، والحفاظ على السلامة العامة والنظام، وقداية الحياة الخاصة، وسلامة الفرد، أو منع وملاحقة الجريمة. ويمكن أيضاً تنفيذ حرية التعبير في النشاطات الاقتصادية. وفي ما عدا ذلك فيمكن تقييد حرية التعبير وحرية المعلومات عندما تكون هناك أسباب قوية بشكل خاص تبرز ذلك.	
(٢) عند النظر في القيود التي قد يتم فرضها بمقتضى الفقرة (١) فإنه يجب إيلاء عناية خاصة لأهمية وجود أكبر قدر ممكن من حرية التعبير وحرية المعلومات في الأمور السياسية والدينية والمهنية والعلمية والثقافة.»	

(٦) السويد ١٧٦٦، الولايات المتحدة ١٩٦٦، الدانمرك ١٩٧٠، النرويج ١٩٧٠، هولندا ١٩٧٨، استراليا ١٩٨٢، نيوزيلندا ١٩٨٢، كندا ١٩٨٢، هنغاريا ١٩٩٢، بيليز ١٩٩٤، أيرلندا ١٩٩٧، تايلند ١٩٩٧، كوريا ١٩٩٨، إسرائيل ١٩٩٨، اليابان ١٩٩٩، جنوب إفريقيا ٢٠٠٠.

(٧) هذه القضية لا تتعلق فقط بالبلدان المتقدمة، كما يبدو لنا من قائمة البلدان في الهامش أعلاه، والتي لديها مثل هذا التشريع.

(٨) في الكثير من البلدان تم إرساء مبادئ حرية التعبير، وحرية تبادل المعلومات، في صلب الدستور. ومع ذلك فإن الأمر يتطلب وضع تشريع مخصص لحرية المعلومات لكي يتمكن المواطنون من ممارسة هذه الحقوق، وعلى سبيل المثال، فإن دستور جنوب إفريقيا لعام ١٩٩٦ يشتمل على نصوص حول حق الوصول إلى المعلومات، لكنها تقضي بوضع تشريع خاص بشأن ممارسة هذه الحقوق. وبالفعل فقد تم إقرار « قانون تشجيع حرية الوصول إلى المعلومات» في شباط ٢٠٠٠.

(٩) قانون حرية الصحافة لعام ١٩٤٩.

(١٠) على سبيل المثال، في الولايات المتحدة ينطبق قانون حرية المعلومات الفدرالي على الفرع التنفيذي من الحكومة الفدرالية فقط. وتقوم معظم الولايات بتكميل القانون الفدرالي بقوانينها الخاصة مطابقة لمبادئ قانون حرية المعلومات على الولاية والحكومة المحلية.

(١) تم الاستشهاد بهذه العبارة في «تشريع حرية المعلومات» بقلم جون مكيلان (مكتب المحتسب الاسترالي) والذي تم تقديمه في اجتماع لوزراء العدل لدول الكومنولث في عام ١٩٩٠، بريادوس، (سكرتارية الكومنولث، لندن، ١٩٩٠) والذي نأخذ منه جزءاً من المعلومات الواردة في هذا الفصل.

(٢) تشريع حرية المعلومات الذي هو الآن قيد النظر في المملكة المتحدة، هو مثال جيد على ذلك. فعندما كان حزب العمال في المعارضة، فقد كان نصيراً قوياً لحقوق أوسع في المعلومات الرسمية، لكنه تراجع عن موقفه فجأة بعد انتخابه للسلطة.

(٣) روبرت غريغوري، «المعرفة كقوة»، في « قانون المعلومات الرسمية: أهو بداية؟»، معهد نيوزيلندا للإدارة العامة، ويلينغتون، ١٩٨٤.

(٤) نحو حكومة منفتحة، تقرير لجنة دانكس كما تم تلخيصه بواسطة جيوفري بالمر في، السلطة مطلقة العنان: تفسير لدستور نيوزيلندا وحكومتها (مطبعة جامعة أو كسفورد، أو كلاند، ١٩٧٩ أو ١٩٨٧).

(٥) أنظروا مثلاً: «وزراء برجنون إعلان الحقيقة بشأن محطات طاقة نووية»، صحيفة الغارديان، (المملكة المتحدة) ٢٦ آب، ١٩٩٥: معلومات مالية حساسة عن أقدم وأقدر المفاعلات النووية في البلاد يتم التكم عليها بواسطة الحكومة إلى أن تنتهي من تخصيص المحطات النووية التي تم بناؤها حديثاً.

حين لأخر، تصبح متاحة للصحفيين البريطانيين عندما تكون المادة نفسها محتفظاً بها في الولايات، ثم وضعت في متناول الجمهور ككل بواسطة تشريعات حرية المعلومات الأكثر ليبرالية في الولايات المتحدة. وعلى نحو متزايد، أصبح الصحفيون التحقيقيون يعرفون الى أين يذهبون من أجل العثور على معلومات تقوم الحكومات في بلدانهم بحجبها عنهم.

طلب نسخ

من الوثائق

الرسمية...

بموجب قوانين حرية المعلومات،، يحق للمواطنين عادة أن يطلبوا نسخاً من الوثائق، وليس فقط المعلومات التي تحتوي عليها. وينص الكثير من قوانين حرية المعلومات على أنه إذا كان من الجائز الكشف عن جزء فقط من المعلومات، عندئذ ينبغي على الدوائر أن تقدم نسخة من الوثيقة محذوفاً منها المعلومات المستثناة، لا أن ترفض الوصول إليها. ومن الجائز تقاضي رسوم مقابل تقديم المعلومات، لكن يجب ألا تكون باهظة (١٣).

كما ينبغي أن يتضمن قانون حرية المعلومات نصاً يبين مدة الفترة الزمنية التي يتوجب خلالها الإجابة على الطلبات والاستثناءات. وهذه ملزمة قانوناً. وأي تقاعص في هذا الشأن يبرر رفع استئناف الى المراقبين الخارجيين للقانون، وينطبق هذا أيضاً على فرض رسوم غير معقولة.

كما ينبغي أن يتضمن قانون حرية المعلومات نصاً يبين مدة الفترة الزمنية التي يتوجب خلالها الإجابة على الطلبات والاستثناءات. وهذه ملزمة قانوناً. وأي تقاعص في هذا الشأن يبرر رفع استئناف الى المراقبين الخارجيين للقانون، وينطبق هذا أيضاً على فرض رسوم غير معقولة.

كما ينبغي أن يتضمن قانون حرية المعلومات نصاً يبين مدة الفترة الزمنية التي يتوجب خلالها الإجابة على الطلبات والاستثناءات. وهذه ملزمة قانوناً. وأي تقاعص في هذا الشأن يبرر رفع استئناف الى المراقبين الخارجيين للقانون، وينطبق هذا أيضاً على فرض رسوم غير معقولة.

كما ينبغي أن يتضمن قانون حرية المعلومات نصاً يبين مدة الفترة الزمنية التي يتوجب خلالها الإجابة على الطلبات والاستثناءات. وهذه ملزمة قانوناً. وأي تقاعص في هذا الشأن يبرر رفع استئناف الى المراقبين الخارجيين للقانون، وينطبق هذا أيضاً على فرض رسوم غير معقولة.

الاستئناف ضد الرفض...

إن حق الاستئناف ضد قرارات معاكسة هو من أهم النصوص في قانون حرية المعلومات. فهو يحمي من السرية التي لا لزوم لها، وذلك بواسطة توفير آلية للقيام بمراجعة مستقلة للقرارات التي تنكر على الناس الحق في الوصول إلى المعلومات التي يحتاجونها. وبدون هذا الإجراء الوقائي، تكون فاعلية القانون قد قلت الى حد كبير.

والحالات التي ينبغي ألا تشكل أسباباً وجيهة لمنع الحصول على المعلومات تشتمل على أن الإفراج عنها:

* سوف يكون مزعجاً بالنسبة للوزير (أو الدائرة).

* قد يجعل الدائرة تظهر بمظهر سيء.

* قد يجرح الوزير سياسياً.

* ليس من ضمن حق طلب المعلومات.

* قد يساء فهمه بواسطة طالب المعلومات أو بواسطة وسائل إعلام. (وفي جميع الحالات فإن الطريقة الأفضل قد تكون في تقديم تفسير أو مادة من شأنها أن تضع المعلومات في سياقها لصحيح)(١٤).

وعندما يتم رفض طلب بالوصول الى المعلومات، يتعين على لدائرة المعنية أن تشعر طالب المعلومات بالأسباب الموجبة للرفض، مع الإشارة الى الاستثناء الخاص الذي يغطي السجلات المطلوبة. ينبغي أن يشتمل التشريع على نص بالعقوبات في حال عدم الامتثال لأحكام التشريع.

وتنص معظم تشريعات حرية المعلومات على استئناف من مرحلتين:

* أولاً، هنالك استئناف إداري موجه للدائرة المعنية. ويستطيع المواطنون في هذه الحالة رفع استئناف يلتزم من الدائرة إجراء مراجعة داخلية للقرار. وينبغي النظر في هذا الاستئناف على مستوى أعلى من صانع القرار الأصلي. وإذا ما جاءت النتيجة مؤيدة لقرار الرفض، فمن المهم أن يكون بإمكان المواطنين اللجوء إلى مُحكم مستقل.

* المرحلة الثانية من دعوى الاستئناف، بموجب معظم قوانين حرية المعلومات القائمة، تكون بالتوجه إلى محتسب مستقل أو إلى مفوض معلومات (١٥).

* اما البديل عن ذلك، فقد تكون المرحلة الثانية من الاستئناف عبارة عن مراجعة قضائية، مثلاً هو الحال في الولايات المتحدة(١٦).

وفي بعض البلدان يستطيع المحتسب أيضاً أن يأخذ الشكوى إلى المحاكم.

في نيوزيلندا، توصلت لجنة دانكس(١٧)، لدى قيامها بتقييم الخيارات المختلفة، الى أنه يجب أن يكون المحتسب هو السلطة الوحيدة التي تنظر في الاستئنافات:

[نحن نعتقد... بأن هنالك أسباباً مقنعة بالأ نعطي المحاكم سلطة نهائية في مثل هذه الأمور. والنظام الذي نفضله يشتمل على التفكير ملياً في الاعتبارات العريضة، والموازنة بين المصالح العامة المتنافسة الواحدة منها تجاه الأخرى، وتجاه المصالح الفردية. فإذا ما أعطيت

(١٢) قانون المسؤولية المالية تجبونه في قسم «أفضل الممارسات» في نسخة الانترنت من هذا الكتاب المرجعي.

(١٣) على سبيل المثال، في الولايات المتحدة تقدم هيئات حكومية كثيرة قدراً كبيراً من المعلومات مجاناً، وبعد ذلك يتم استيفاء الرسوم عن الطلبات المطولة جداً، لكن هذه تقتصر عادة على إسترداد التكلفة.

(١٤) مذكرات إرشادية، لجنة خدمات الدولة في نيوزيلندا، ١٩٩٥.

(١٥) في نيوزيلندا تم تفويض الوزير صاحب العلاقة بنقض توصية المحتسب في ما يتعلق بطلب معين للحصول على معلومات. وبسرعة تطور الأمر الى استخدام هذه السلطة على نحو متكرر. واستجابة للاستئنافات تم تغيير هذه الترتيبات عام ١٩٨٧. وتبعاً لذلك أصبح نقض توصية المحتسب يتطلب قراراً بالغتوى من قبل مجلس الوزراء بأكمله، وليس من قبل وزير واحد فقط. وكانت النتيجة مذهلة، حيث أن الفيتو لم يستخدم ولا مرة واحدة حتى الآن. بموجب الإجراءات الجديدة، جوديث آتيكين، «حكومة منفتحة في نيوزيلندا»، ني كتاب «حكومة منفتحة، حرية المعلومات والخصوصية الشخصية» تحرير أندرو كدونالد وغريغ تيريل، (مكيلان، لندن ١٩٩٨).

(١٦) في الولايات المتحدة، إذا ما أخفق الاستئناف الإداري، يستطيع المشتكون رفع الأمر الى المحاكم المحلية. وقد جعل هذا الأمر أكثر سهولة عن طريق السماح للشخص الذي يريد الحصول على المعلومات برفع قضية في المقاطعة التي يقيم فيها، أو في المقاطعة التي توجد فيها السجلات.

(١٧) المصدر السابق.

(١٨) «بالنظر الى الدور المحوري الذي يلعبه المحتسب، في نظام نيوزيلندا، فإن لتوجه العام وما يتمتع به المحتسبون من سعة طيبة ساعد على خلق ثقة عامة في القانون. أسهم في التطبيق الناجح للقانون (هناك). جوديث آتيكين، المصدر السابق.

المحاكم السلطة العامة لكي تقرر نهائياً ما إذا كان ينبغي الوصول الى المعلومات الرسمية، فإنه سيكون عليها أن تفصل في أمور ذات طبيعة سياسية راسخة وانعكاسات سياسية.(١٨)

ومهما كان الخيار الذي نختاره، فإن النقطة الرئيسية هي أنه يجب أن يكون هناك نص قانوني فعال بإجراء مراجعة محايدة وزيهة للقرارات التي تم الطعن فيها.

[إلزام السلطة التنفيذية بالإعلان عن أهدافها المالية]

من أجل إيجاد عملية صنع قرار تستند الى معلومات أفضل، ولتمكين القطاع الخاص من اتخاذ قرارات بناء على فهم أعمق لسياسات الحكومة. ومن أجل تشجيع الحكومات على انتاج نهج ضوئ الأمد في تعاملها مع الإدارة المالية، وهو ما يقلل من المخاطر. فقد سنت نيوزيلندا «قانون المسؤولية المالية لعام ١٩٩٤» يلزم هذا القانون السلطة التنفيذية بأن تنشر علناً أهدافها المالية. وأن تطلع في تقارير عما تحققه من تقدم في تحقيق هذه الأهداف(١٩).

بطبيعة الحال، ينبغي عدم استخدام تشريعات حرية المعلومات من أجل انتهاك حرمة الحياة الخاصة للأفراد. وتضم بعض تشريعات حرية المعلومات نصوصاً خاصة بإمكانية الوصول الى سجلات حكومية خاصة بأفراد. لكن البديل عن ذلك هو معالجة هذه الناحية على نحو منفصل، بواسطة قانون الخصوصية الشخصية، مثلاً هو مزمع الآن في جنوب إفريقيا.

ويخالف النصوص المتعلقة بحق الوصول الى السجلات العامة الحكومية، والتي نجدها في الكثير من قوانين حرية المعلومات، فإن حق الوصول إلى سجلات شخصية تحتفظ بها الحكومة يتم تطبيقه عادة بأثر رجعي. ومهما كان الشكل الذي اتخذه التصديق القانوني، إلا أن حق الوصول إلى المعلومات الشخصية يتم عادة جعله مقصوراً على السجلات المحفوظة في نظام الملفات، ويتم استردادها بواسطة نموذج للبيانات الدالة على الشخص، أي الاسم الشخصي، الرقم، الكاشف، الخ. وبالإضافة إلى حق الوصول إلى هذه الملفات الشخصية، فإن أحد النصوص الرئيسية في قوانين الخصوصية الشخصية هو أن للمواطنين الحق في تعديل المعلومات غير الصحيحة(١٩).

ثقافة السرية...

إن الكثير من البلدان التي أحدثت قوانين حرية المعلومات، تسعى لأن تستبدل «ثقافة السرية» التي تسود داخل إدارتها العامة بـ «ثقافة الإنفتاح». وكان القصد من إحداث قوانين حرية المعلومات هو تشجيع المحاسبة والشفافية في الحكومة، بواسطة جعل عملية صنع القرار داخل الحكومة أكثر انفتاحاً. ومع أنه قد يكون أمراً مشروعاً استثناء بعض السجلات من الكشف عما فيها (الإباحة)، لكن ينبغي تطبيق الاستثناءات في حدود ضيقة، حيث أن الغاية هي جعل الإباحة هي القاعدة، وليس الاستثناء.

ومع ذلك فإن منح المواطنين حق الحصول على المعلومات هو شيء، بينما الاهتمام بتلبية مطالبهم هو شيء آخر مختلف. ففي تنزانيا مثلاً، فإن كل مواطن له الحق في أن يكون مطلعاً، لكن الموظفين الحكوميين ليسوا ملزمين بتوفير المعلومات لهم. وينص دستور جمهورية تنزانيا المتحدة لعام ١٩٧٧ على مايلي(٢٠):

...لكل مواطن الحق في أن يكون مطلعاً طول الوقت على ما يجري من أحدث داخل

دائماً دعاوى مضادة له، ومطالبات بالاستثناء منه. والدعوى المضادة التي تتكرر كثيراً هي دعوى تتعلق بالكلفة والكفاءة. فالبعض يزعم بأنه يحول الموارد والعاملين بعيداً عن البرامج التي قد يكون لها تأثير مفيد على خير الجمهور. ومع ذلك، فما على المرء سوى أن يتأمل في التكاليف التي قد تنجم عن عدم توفير مثل هذا التشريع، وهي تكاليف تتضمن غياب المحاسبة والشفافية، وبيئة خصبة للفساد.

إن الدفاع والأمن الوطني والعلاقات الخارجية وتنفيذ القانون والخصوصية الشخصية، وإلى حد ما، عمليات المداولات الداخلية في دائرة حكومية، قد يكون لكل منها مطالبات مشروعة بالحماية والاستثناء من تشريع حرية المعلومات. وعلى سبيل المثال، فإن قانون السرية السويدي يتضمن ما يصل الى ٢٥٠ استثناء، بعضها معروف بواسطة علاقته بمصالح محمية، وأخرى بواسطة الإشارة الى أصناف من الوثائق. وتتضمن معظم الاستثناءات حدوداً زمنية لعمر كل استثناء، والذي قد يرتفع ليصل الى ٧٠ عاماً، ويهبط الى سنتين. لكن بعض الاستثناءات تحمي الوثائق فقط الى حين حدوث حادث معين. إن الخيارات عديدة ومتنوعة، لكن يبدو أن الموضوع أصبح يكتسب أهمية متزايدة بين المجتمعات المدنية في كل أنحاء العالم.

وهناك من يقول أيضاً إن الانفتاح الزائد عن الحد يمكن أن يعرقل تبادل الآراء الحر والصريح بين المسؤولين الحكوميين، وإن المسؤولين لا يستطيعون أن يعملوا بكفاءة في بيئة تشبه «حوض أسماك الزينة»، وهذه الحجة قد تكون مقنعة نوعاً ما، لكن يجب أن نوازنها بالخيار البديل: السرية وغياب المحاسبة. فهل هناك من يستطيع أن يزعم بشكل جدي بأن عملية صنع القرار التي لا تخضع للمحاسبة أفضل من عملية صنع القرار التي تخضع للتدقيق والتحصيل؟

وربما كان أفضل مثال (وهو ليس الوحيد) على تشريع لحرية المعلومات، هو ذلك الخاص بالولايات المتحدة، حيث تمت البرهنة مراراً وتكراراً على أنه من الممكن إطلاع الجمهور على التقارير والدراسات والوثائق بواسطة الصحافة والجماعات الأهلية بهدف زيادة معرفة وفهم الجمهور.

والمثال الرائع الآخر، والذي يدل على الانفتاح، هو ما قامت به الحكومة الأوغندية في تشرين الثاني عام ١٩٩٥، عندما وجهت الدعوة الى عشرة صحفيين للمشاركة في (والكتابة عن) اجتماع للمعنيين بمكافحة الفساد، بمن فيهم مسؤولون كبار عن تنفيذ القانون. وكانت الغاية من الاجتماع هي فحص ما تم تحقيقه من تقدم في تطبيق خطة العمل حول النزاهة الوطنية في البلاد. وكانت الكلمات المتبادلة في الاجتماع منفتحة ومنعشة، وكانت التقارير الصحفية اللاحقة كثيرة وإيجابية.

ولا يقل روعة عن ذلك، قيام الرئيس مكابا رئيس تنزانيا، بالإفراج عن تقرير لجنة واريوبا للصحافة عام ١٩٩٦، حتى قبل أن يراه بعض أعضاء حكومته- والذين وردت أسماء بعضهم في التقرير بسبب تورطهم في نشاطات فاسدة. وكان قرار الرئيس مكابا لافتاً للنظر بشكل خاص لأن بلاده ظلت منذ استقلالها عام ١٩٦١ تعيش ثقافة من السرية الرسمية، بحيث أن هذا كان أول تقرير على قدر من الأهمية يتم تقاسمه مع الجمهور(٢١).

كما أن مدى الوصول الدولي لقوانين حرية المعلومات، يمكن أن يكون كبيراً، فالمعلومات التي تخضع للرقابة في المملكة المتحدة، من

(١٩) الجهود لبناء ثقافة بيروقراطية أكثر انفتاحاً تستمر في هذا البلد، حيث يتم تسهيل إجراء المناقشات بواسطة المؤسسة الدولية لإدارة السجلات، وبواسطة الفرع الوطني للشفافية الدولية، وهناك مبادرة مائة يجري القيام بها في غانا.

(٢٠) الجهود لبناء ثقافة بيروقراطية أكثر انفتاحاً تستمر في هذا البلد، حيث يتم تسهيل إجراء المناقشات بواسطة المؤسسة الدولية لإدارة السجلات، وبواسطة الفرع الوطني للشفافية الدولية، وهناك مبادرة مائة يجري القيام بها في غانا.

البلاد، وفي العالم ككل، والتي لها أهمية بالنسبة لحياة ونشاطات الشعب، وكذلك القضايا ذات الأهمية بالنسبة للمجتمع. إن الحقوق والحريات التي تم سردها في القسم الثالث من الدستور تعتبر حقوقاً أساسية ومن الممكن الدفاع عنها أمام المحاكم (٢١).

ومع ذلك، فإن تنزانيا هي واحدة من كثير من الدول التي يوجد فيها آليات مؤسسية معدودة والتي تجبر الحكومة على إتاحة حق الناس في الوصول للمعلومات. وينص القسم الثالث، الجزء الخامس من ميثاق الاخلاق والسلوك المعمول به منذ حزيران ١٩٩٩ على موضوع الكشف عن المعلومات، ويقول:

* لا يجوز للموظف الحكومي ان يستعمل اي وثيقة حكومية او نسخة فوتوغرافية مثل رسالة أو أي وثيقة أخرى أو معلومات تم الحصول عليها أثناء قيامه بواجباته أو قيامها بواجباتها الرسمية لأغراض شخصية.

* لا يجوز للموظفين الحكوميين أن يقيموا اتصالاً مع وسائل الاعلام بشأن قضايا تتعلق بالعمل أو السياسة الرسمية بدون إذن رسمي.

* المعلومات الرسمية يتم تسليمها لوسائل الإعلام بواسطة مسؤولين حصلوا على تفويض يعمل ذلك وفقاً لإجراءات مقررّة (٢٢). ومع أن المتطلبات التي جاء بها الميثاق معقولة، لكن ليس هناك واجبات موازية للموظفين الحكوميين بأن يقدموا المعلومات. ونتيجة لذلك، فعندما يطلب المواطنون أو ممثلوهم معلومات من الموظفين فإن أسئلتهم غالباً ما تُقابل بالممانعة في إعطاء إجابات (٢٣).

إن ثقافة السرية لن تختفي بين عشية وضحاها، ويتعين على

(١٩) على سبيل المثال، فإن قانون الخصوصية الشخصية الكندي يقضي بأن المعلومات الشخصية يمكن ضبطها وإدارتها على مدى بورنها الحياتية، أي منذ إنشائها وإلى أن يتم إتلافها في النهاية، أو حفظها في الأرشيف الوطني. (٢٠) المادة ١٨، الفقرة ٢ (قسم الحقوق والواجبات الأساسية).

(٢١) معلومات الحلقة الدراسية حول المحاسبة، تنزانيا، والتي تم تنظيمها بواسطة المؤسسة النولية لإدارة السجلات وفقرع الشفافية الدولية في تنزانيا. آذار ٢٠٠٠. وكان هناك اتفاق في الرأي خلال الحلقة الدراسية على أن مواطنين كثيرين في المناطق الحضرية على علم بوجود المادة ١٨، لكن قلة منهم كانت تعرف كيف تمارس حقها في الحصول على معلومات. فليس هناك آليات لأرشاد المواطنين حول كيفية الوصول الى معلومات الحكومة الحالية. وينص قانون الأرشيف الوطني على حق المواطنين في الرجوع الى السجلات الحكومية التي يزيد عمرها عن ٣٠ عاماً.

وقد تمت صياغة مشروع قانون لخفض مدة الثلاثين عاماً إلى ٢٥ عاماً، لكن لم يتم بعد إقرار هذا التشريع. وفي الوقت الراهن فإن مبنى الأرشيف الوطني يكاد يكون ممتلئاً، ولم يتم تحويل أي شيء، إليه يعود تاريخه إلى ما بعد عام ١٩٧٣. ونتيجة لذلك، فإن معظم السجلات العامة التي تعود للأرشيف لا تزال في حيازة الوزارات، وبالتالي فإنها ليست في متناول المواطنين. التقرير عن هذا اللقاء، موجود على موقع الأنترنت الخاص بالمؤسسة النولية لإدارة السجلات.

(٢٢) المصدر السابق. دائرة الخدمة المدنية، «ميثاق الأخلاق والسلوك لجمهورية تنزانيا المتحدة والخاضع بالخدمة العامة»، حزيران ١٩٩٩. وفي كثير من البلدان هناك من يقول بأن «الوزير فقط» يستطيع التفويض بإعطاء معلومات أو إصدار بيان. لكن في أغلب الأحيان يكون الوزير إما خارج البلاد أو «غير موجود».

(٢٣) المصدر السابق. يتوقع من العاملين في وسائل الإعلام أن يعتمدوا مبدئياً على المعلومات التي تُعطى لهم بواسطة البيانات الصحفية الرسمية. لكن المسؤولين عن دوائر العلاقات العامة هم في أكثرهم ليسوا صحفيين مزيّنين، والشعور العام هو أن المعلومات التي يقدمونها هي لخدمة الذات ليست مفيدة. وإذا ما أراد الصحفيون معرفة المزيد عن قضية ما فإنه يطلب منهم أن يقدموا أسئلة مكتوبة وأن ينتظروا الرد، لكن الرد لا يأتي بسرعة على الأغلب. وتعتبر الحكومة قيامها بالرد مجرد تلتلف وتغهم وليس واجباً. وبإمكان ممثلي وسائل الإعلام أن يطلبوا مقابلة مسؤولين، وغالباً ما تتم الموافقة على ذلك. ومع ذلك، فإن نجاحهم من المحتمل أن يعتمد على قوة الشبكات غير الرسمية، التي تعهدها بالعناية داخل الحكومة.

(٢٤) المصدر السابق.

(٢٥) المصدر السابق.

المسؤولين أن يعملوا على بناء الثقة بواسطة توفير المعلومات، وأن يدركوا بأن جميع المعلومات يجب أن تكون في متناول الجمهور – ما لم تكن هناك أسباب قوية تمنع توفير معلومات معينة، وكثيراً ما يدعي المسؤولون بأن الصحفيين سيسئون استعمال المعلومات أو يستعملون المعلومات بطريقة طائشة، جاعلين ذلك ذريعة لرفض التعاون معهم. ومع ذلك، فإذا لم يستطع الصحفيون الوصول الى معلومات موثوقة، فليس من المستغرب أن تكون قصصهم الأخبائية، من حين لآخر، غير منسجمة مع الوضع الحقيقي. وإذا حدث ذلك، فإنه ليس ذنب الصحفي بقدر ما هو ذنب المسؤول.

وينبغي على الدوائر الحكومية، ومن أجل مصلحتها الخاصة، أن تكون منفتحة على وسائل الاعلام، وأن يكون لديها موظفون يستطيعون التعامل مع الطلبات بطريقة تعاونية، وأن تعمل على توفير عدد كاف من نسخ الوثائق الرئيسية (مثلاً تقارير للمجلس التشريعي) وذلك لضمان حصول وسائل الإعلام عليها.

وحتى مع وجود شبكات غير رسمية جيدة، إلا أنه يظل من الصعب، إن لم يكن من المستحيل الحصول على بعض المعلومات.

ففي تنزانيا مثلاً، من الصعب الحصول على بيانات عن الحسابات العامة، أو على تقرير المدقق العام. فمع أنه يتم إصدار هاتين الوثيقتين لمنفعة المجلس التشريعي، لكن من الصعب الحصول على نسخة منهما، حتى ولا من المطبعة الحكومية. وربما كانت المعلومات الخاصة بالميزانية هي من المعلومات التي يكون السعي للحصول عليها على أشد ما يكون.. كما أن جماعات المجتمع المدني هي أيضاً بحاجة إلى معلومات مالية ومعلومات تتعلق بالميزانية، وذلك من أجل تقييم أولويات الحكومة، ولمعرفة المشاكل التي يتم تجاهلها، أو عدم إعطائها حق قدرها(٢٤).

حماية المصادر...

في بعض البلدان يعتبر مجرد امتلاك معلومات سرية جرماً جنائياً، إذا لم يكن الفرد مخولاً بامتلاكها. والمثل الذي يوضح ذلك هو حالة ذلك الصحفي والتاجر الصغير في تنزانيا، والذي وجد أنه يمتلك رسالة سرية كتبها مفوض إقليمي. وكانت الرسالة تحتوي على تعليمات بعدم منحه رخصة عمل بناء على أسباب غير منطقية. وقد حصل الصحفي على هذه الرسالة وأقام دعوى على المفوض الإقليمي بسبب الإشتباه بوجود فساد. لكن بما أن الرسالة كانت سرية، فقد تم اعتقاله بسبب امتلاكه لوثيقة سرية(٢٥).

وتعتبر حماية المصادر شرطاً أساسياً لممارسة الصحفي لمهنته بحرية، لذلك يتوجب أن يشعر الصحفيون بالإطمئنان إلى أنهم يستطيعون كتابة قصصهم الإخبارية دون أن يكونوا مهددين بدفع غرامات أو دخول السجن بسبب رفضهم الكشف عن مصادر معلوماتهم. والأفراد الذين يزوّنون الصحفيين بمعلومات على أساس أنها ليست للنشر، بحاجة الى ما يطمئنتهم إلى أن الصحفيين الذين أفصوا لهم بدخيلة نفوسهم، لن يتعرضوا للتحذير من قبل السلطات لإكراههم على النوح بأسمائهم. وهذه التطمينات هي شيء أساسي إذا كان لوسائل الإعلام أن تكون قوة فعّالة في مواجهة سوء استعمال السلطة بواسطة مسؤولين حكوميين(٢٦).

الكشف عن المصادر وسلطة القانون العام...

إذا لم يستطع الصحفيون جمع المعلومات بطريقة تقوم على الثقة والكتمان، فإن قدرتهم على نقل معلومات الى الجمهور تصبح مقيدة، لذلك فإن القوانين التي توفر الحماية لمصادرهم تكنسب أهمية

خاصة.

وقد اعترفت بعض المحاكم بحصانة «ضعيفة» بالأا يكشفوا عن صادرهم في مرحلة الإكتشاف لدعوى قذف وتشهير والمعروفة باسم قاعدة الصحافة» (كما في استراليا)، لكن محاكم أخرى رفضت لإعتراف بها.

على سبيل المثال، فقد أثبتت قضية في أونتاريو(٢٧) بوضوح بأن لمحاكم تمتلك سلطة تقديرية، اعتماداً على كل الظروف، لأن ترفض طلباً بالكشف عن المصادر خلال مرحلة الإكتشاف، حتى عندما يكون الدليل كافياً من ناحية أخرى.

وفي قضية أخرى من أونتاريو(٢٨)، أمرت المحكمة بالكشف عن المصادر، في سياق بيان كاذب ومهين باعتراف الجميع، صدر عن المتهم ضد المدعي، وهو من كبار مساعدي رئيس الوزراء. وقد تم رفض « قاعدة الصحافة» رفضاً تاماً في بعض المقاطعات. وعلى سبيل المثال، فقد اعتبرت محكمة كولومبيا البريطانية للإستئناف بأن قواعد الاكتشاف الليبرالية في تلك المقاطعة تتعارض مع مثل هذه الحصانة.

كما أن حصانة محدودة بعدم الإدلاء بالشهادة في محاكمة ما، قد تم الاعتراف بها أيضاً كجزء من قانون الإثبات. ففي قضية سلافوتيش ضد بيكير اعتبرت المحكمة العليا في كندا بأن المحاكم قد تعترف بحصانة مقيدة في حال توفر أربعة معايير:

* أن المعلومات نشأت عن صلة قائمة على شعور بالثقة بأنه لن يتم الكشف عنها.

* أن كتمان المعلومات ضروري لاستمرار العلاقة بين الأطراف.

* أن العلاقة هي النوع الذي ينبغي تقويته وتعزيزه.

* أن الضرر الذي يلحق بالعلاقة نتيجة الإباحة، أكبر من الفائدة التي ستجلبها هذه الإباحة لعملية المقاضاة.

وهذه المعايير تنطبق على كل العلاقات القائمة على الثقة ومن هنا فإنها قد تساعد الصحفيين الراغبين في حماية هوية مصادرهم. والعلاقة بين الصحفيين والمصادر المكتومة يمكن أن تقي بالشرط الثلاثة الأولى، لكن الوفاء بالشرط الرابع يتوقف— كما هو واضح – على ملاسبات القضية.

وفي قضية لاحقة(٢٩) اعتبرت المحكمة العليا بأن صاحبة الاستئناف، وهي صحيفة، لا تنطبق عليها معايير قضية سلافوتيش، من ناحية مطالبتها بالحصانة ضد الإدلاء بشهادتها بخصوص معلومات كانت هي قد أعطتها لأفراد معينين.

إن حقيقة أن المعلومات المنشودة قد انتقلت من الصحيفة إلى «المصدر» وليس العكس كان من الواضح أن لها صلة مباشرة بالموضوع، وذلك من حيث أن الكشف عن المعلومات لم يكن ليؤثر على توقع بالكتمان.

كما أن القضاة قد يجدون من المناسب استبعاد أدلة لها صلة بالموضوع، ففي قضية شركة كروان تراست/ روزنبيرغ، رفض القاضي سوندرز إرغام الصحفي على الكشف عن هوية مصدره، طالباً فقط الكشف عن جوهر المعلومات. وقد بنى قراره على مصلحة الجمهور في الحفاظ على سرية المصادر، وعلى حقيقة أنه قد يكون من الممكن الحصول المعلومات بوسائل أخرى (٣٠).

(٢٦) هذا المقطع مقتبس من ورقة عمل بعنوان «حماية مصادر الصحفيين».

(٢٧) قضية ريد ضد شركة تيلغرام للنشر.

(٢٨) قضية وايت ضد ماكلين هانتر المحدودة.

(٢٩) قضية موسيا ضد ألبرتا (مجلس العلاقات المالية).

(٣٠) ورقة عمل «حماية مصادر الصحفيين»، مصدر سابق.

حماية المصادر واختصاصات القانون المدني...

في فرنسا، ما قبل عام ١٩٩٣، لم يكن واجب السرية المهنية ينطبق على الصحفيين، والذين كان من الممكن استجوابهم بشأن مصادر معلوماتهم. لكن في التطبيق العملي، وبالنسبة للقضايا الجنائية على الأقل، فإن محاكم قليلة جداً ذهبت الى حد الطلب من الصحفيين بأن يكشفوا مصادرهم. ولا يتمتع الصحفيون بأي حماية خاصة في الدعاوى المدنية، وينطبق القانون نفسه على كافة الشهود. وفي الحالات القليلة التي أمرت فيها المحكمة بالكشف عن المصادر، كان الصحفيون يمتنعون عموماً عن الرد، متوسلين بأعراف المهنة، وكانت المحاكم تتحاشى بشكل عام فرض عقوبات عليهم. ولم تُفرض عقوبات على الصحفيين سوى مرة واحدة أو اثنتين خلال العقد الذي سبق العام ١٩٩٣. عندما تم تنقيح القانون الجنائي بشكل جوهري. وفي عام ١٩٩٣، تم تعديل مجموعة قوانين الإجراءات الجنائية لتتماشى مع الممارسة المقبولة، على الأقل بقدر ما يتعلق الأمر بالدعاوى الجنائية.

والآن أصبحت المادة ١٠٩ (٢) تنص على:

أي صحفي يظهر كشاهد بخصوص معلومات جمعها، أثناء قيامه بعمله الصحفي، له الحرية في ألا يكشف عن مصادره. وهناك نقاط عديدة تستحق التنويه. أولاً، الحق في عدم الكشف عن المصادر هو حق مطلق، وليس مقيداً. ثانياً، ينطبق القانون فقط على الصحفيين الذين يتم استدعاؤهم كشهود، أما الأشخاص المتهمون فإنهم يتمتعون دائماً بحق غير مقيد في أن يرفضوا الإدلاء بشهادتهم. ثالثاً، القانون لا يعرف الصحفي ولا النشاط الصحفي تاركاً مساحات من الغموض.

في العام ١٩٩٣، وفي أعقاب توصية لجنة التحقيق في قانون الصحافة والقضاء لعام ١٩٨٤، فإن حماية مصادر الصحفيين تعززت بطريقة غير مباشرة، بواسطة فقرة جديدة تتعلق بتفتيش ووضع اليد على مباني وسائل الاعلام. فالمادة ٦٢-٢ من قانون الإجراءات الجنائية ينص الآن على أن قاضي التحقيق، أو مدعي عام الدولة، يجب أن يكون حاضراً لضمان أن التحقيقات «لا تعتدي على الممارسة الحرة لمهنة الصحافة».

إن القانون الفرنسي يوفر قدراً كبيراً من الحماية لمصادر الصحفيين. وما هو أهم من النص الصرفي للقانون، هو إحام المحاكم عن إنزال العقوبات بالصحفيين الذين يرفضون الإنصبا ع لأمر بالكشف عن مصادرهم. وربما أن هذه الاستقامة القضائية تعكس إجماعاً في أوساط الجمهور ككل على أن الصحفيين ينبغي ألا يرغمهم أحد على إفشاء معلومات كهذه(٣١).

قوانين القذف والتشهير

تشكل قوانين القذف والتشهير، أيضاً، عقبة كداء أمام توفير معلومات للجمهور بواسطة وسائل الإعلام، وهي موجودة في كل البلدان. وليس هناك من ينازع أو يشكك في أهمية وجود قوانين لحماية الأفراد من تشوية سمعتهم. لكن بلداناً كثيرة تحرص على التمييز، بموجب القانون، بين معاملة الصحافة لمن يشغلون مناصب عامة، ومعاملتها للمواطنين العاديين. وهذا التمييز هو أمر لا بد منه. نظراً لأن الجمهور له حق أوسع في أن يحصل على معلومات عن أعمال وتصرفات أصحاب المناصب، وليس المواطنين العاديين.

في الوقت نفسه، من المهم أن نفرّق بين المعلومات التي تُعلن

للناس. وبين الشخص الذي أعلنها. فقضايا التشهير يجب أن تركزَ أولاً، وقبل كل شئ، على المعلومات التي يتم نشرها بواسطة وسائل الإعلام. إن الناس الذين يتم التشهير بهم في الصحافة ينبغي أن تتوفر لهم الفرص لإنصافهم. وينبغي أن تكون المحاكم هي الحكم بشأن معايير حصانة الخصوصية الشخصية بالنسبة إلى حرية الصحافة، وأن توفر قدرأ أكبر من الحماية من الصحافة لأولئك الذين لا يشغلون مناصب عامة، أو لأولئك الذين ليسوا في وضع يسمح لهم بالتأثير على حياة عدد كبير من الناس الآخرين. والعقوبات التي يتم إيقاعها بواسطة المحاكم يجب أن تكون متوازنة: حيث أن عليها أن تزن الحاجة لمعاقبة أولئك العاملين في وسائل الإعلام، والذين يتصرفون بطريقة غير مسؤولة مقابل حقوق المجتمع في أن يُطلع على المعلومات، ووسائل إعلام لا تتعرض حربتها للكبح بسبب الخشية من أحكام القذف والتشهير.

إن قوانين القذف والتشهير في المملكة المتحدة، وبما تبدو في نظر الكثير من الحكومات والمحامين، معقولة، أما في الواقع فهي تعمل على إمالة الميزان ضد حرية الصحافة. وأما النهج الأمريكي، والذي يتضمن مفاهيم من الواضح تماماً أنها ذات فحوى خبيثة، فإنه يحابي الصحافة بقوة إن العثور على توازن دقيق هو أمر صعب، لكنه أمر أساسي. وتطور هذا التوازن يمثل تحدياً للمحاكم، وهو سبب آخر يبين لماذا لا تزدهر حرية الصحافة إلا في نظام ذي قضاء مستقل. فإذا كان القضاء يخضع للسيطرة السياسية، فإن أصحاب المناصب الحكومية قد يقعون تحت إغراء استخدام عقوبات مشددة في قضايا التشهير، وذلك كوسيلة لتخويف الصحافة، وبالتالي تقويض قدرة وسائل الإعلام على إبقاء الجمهور مطلعاً.

وفي بلدان كثيرة، هذه الأيام، يمكن فرض عقوبات قضايا التشهير بواسطة محاكم مثقلة إلى حد كبير، بحيث أنها تدمر كل الصحفيين والمطبوعات باستثناء الأكثر ثراء منهم(٣٢).

تأثير الإنترنت...

لقد قلّت الإنترنت، الى حدّ كبير، من قدرة الحكومات على التحكم بما تستطيع أو لا تستطيع شعوبها الوصول إليه من معلومات، كما أنها توفرّ للأفراد والمنظمات فرصاً منقطعة النظير لوضع المعلومات تحت تصرف الجمهور، أما «الأسرار الرسمية» المحظورة في بلد ما، ربما لأسباب سياسية أكثر منها لأسباب أمنية، أو لأسباب تتعلق بالصلحة العامة، فإنها يمكن أن تجد طريقها بسرعة إلى موقع على شبكة الإنترنت خارج هذا البلد.

ويستطيع بلد من البلدان، بالطبع، مواصلة التحكم بالشعب وبمواقع الإنترنت داخل حدوده. وكانت الصين من بين هذه البلدان التي حاولت منع مواقع الإنترنت هذه من «تسريب أسرار الدولة».

كما أن الإنترنت قامت بجهد لصالح تسهيل الوصول إلى المعلومات، وضد الهيمنة على نشر الأخبار بواسطة مجموعة صغيرة

(٣١) ورقة عمل حول حماية مصادر الصحفيين. مصدر سابق.

(٣٢) على سبيل المثال، في عامي ١٩٧٣- ١٩٧٤ انزعج محامو صحيفة بريطانية بسبب التقارير الإخبارية التي كانت ترد من مكتب الصحيفة في واشنطن حول فضيحة ووترغيت وكان المحامون يرون بأنه من الأفضل عدم نشر الكثير من هذه التقارير، وحذروا من أن الرئيس نيكسون يستطيع إقامة دعوى قذف وتشهير، وأن تكاليف الدعوى يمكن أن تصل الى مبالغ هائلة. وكانت هذه التهديدات عوامل في اتخاذ قرارات حول الافتتاحات. ولناخذ مثالا آخر. فإن أحد الأسباب التي جعلت مطبوعات بريطانية كثيرة تحجم عن نشر تحقيقات وأفية عن للتعاملات التجارية غير المشروعة لرجل الأعمال الراحل، روبرت ماكسويل، هو أنه كان معروفًا بإقامة دعاوى قذف وتشهير ضد الصحفيين.

كتاب المرجعية/ الشفافية الدولية

من أقطاب وسائل الإعلام. لكنها في الوقت نفسه أوجدت مشكلات حقيقية بالنسبة للحكومات التي تناضل من أجل مكافحة المواد الخلاقية والجريمة المنظمة، والتي سارعت الى تلقف هذه الفرص التي تقدمها الإنترنت من حيث النقل السريع لرسائل سرية، ليس من الممكن عملياً إقتفاء

أثرها، خاصة إذا ما استخدمت الهوائف الخلوية لإقامة صلات مع مزوديّ الخدمة. لذلك نستطيع أن نتوقع قيام الحكومات ببذل جهود شاقّة لكي تزيد من قدرتها على مراقبة العمليات التجارية على الإنترنت.

كما أن الإنترنت فتحت احتمالات جديدة أمام الحكومات للتفاعل مع مواطنيها. وتُعتبر ماليزيا في طليعة البلدان التي تستخدم الإنترنت لإجراء أكبر قدر من المعاملات مع مواطنيها، وهي في

طور إقامة «حكومة إلكترونية». ومن الواضح أن هذا الخيار ليس مُتاحاً للبلدان التي لا يزال الوصول الى الإنترنت فيها محدوداً، لكن يبدو أن هذا ما سيكون عليه الحال في المستقبل.

إدارة السجلات

حتى الحقوق الواجبة النفاذ قانوناً، والخاصة بحرية الوصول الى المعلومات، تكون بلا معنى إذا كانت السجلات الحكومية في حالة من الفوضى. فمع أن المعلومات قد تكون مُتاحة من حيث المبدأ، إلا أن عدم القدرة على العثور عليها يجعل المواطنين غير قادرين على الاستفادة منها. وهذا من شأنه ليس فقط الحدّ من محاسبة الحكومة والتأثير على مصداقيتها في نظر المواطنين، بل إنه يؤثر أيضاً على قدرة الحكومة على القيام بواجباتها بشكل فعّال.

إن قضايا إدارة السجلات يتعين تناولها بواسطة قانون حرية المعلومات، ويجب تنفيذ التحسينات قبيل طرحها. وأحد النصوص الذي تشتمل عليه معظم قوانين حرية المعلومات، هو انه يتعين على الدوائر أن تنشر قوائم بالأرقام المتسلسلة للسجلات التي تحفظها. لذلك فإن مسلسل الأرقام يجب تنظيمه ضمن نظام لحفظ السجلات(٣٣).

إن وجود سياسة لإدارة السجلات الحكومية على مستوى البلاد هو أمر أساسي – ليس فقط لتزويد المواطنين بالمعلومات، بل أيضاً من أجل ضمان أن يكون بالأماكن محاسبة الموظفين الحكوميين عن أعمالهم. فإذا لم تكن الوثائق متوفرة ومنظمة، فإن احتمال الكشف عن الموظفين المخرفين ومعاقبتهم يُصبح احتمالاً ضعيفاً، ثم إنه لا

مواجهة الفساد عناصر نظام النزاهة الوطني

* هل تحكم المحاكم بدفع تعويضات مادية عقابية في قضايا القذف والتشهير المتعلقة بشخصيات رسمية؟ وإذا كان الأمر كذلك، فهل هذه كرادع ضد وسائل الاعلام؟

* هل تعطي المحاكم حماية ملانمة المصادر الصحفيين؟

* هل يتم توفير التدريب للمسؤولين بشأن كيفية التعامل مع السجلات بطريقة صحيحة وكيفية توفير المعلومات للجمهور؟

سجّلات القطاع العام

* هل هناك هيئة رسمية مكلفة بموجب القانون بحفظ السجّلات (إقتفاء أثر السجلات)؟

* هل هناك تعليمات إدارية واضحة حول حفظ السجلات الرسمية؟

وإذا كان الأمر كذلك، فهل يتم الالتزام بها عموماً؟

* هل للمواطنين الحق في الوصول إلى ملفاتهم الشخصية (عدا أولئك المعنيين بتنفيذ القانون) والحق في تصحيح الأخطاء التي قد تتضمنها الملفات؟

* هل المسؤولون الحكوميون والآخرون الذين يسعون للحصول على معلومات يعانون من مصاعب في الحصول عليها؟ وإذا كان الأمر كذلك، فما هي هذه المصاعب؟

* ماهي السياسات القائمة بشأن تقديم معلومات للجمهور (مثلاً معالجة شكوى)؟

* هل يستطيع المسؤولون توفير حسابات مؤثوقة ومدقّقة وفي حينها، ومعلومات عن عدد المستخدمين. الخ؟

* هل يغطي التشريع المناطق والمقاطعات؟

بعض المؤشرات على فاعلية الوصول إلى

المعلومات

* هل هناك سياسة حول تزويد المعلومات تساند حرية بلوغها، مالم تكن الحجة ضد حرية بلوغها في حالة معنية قد جاءت في حدود ضيقة ومنصوص عليها قانوناً، لكي تبرر المنع؟

* هل حقوق حرية الوصول الى المعلومات تمتد لتشمل المعلومات التي تحتفظ بها الحكومات المحلية أو المؤسسات التجارية المملوكة بواسطة الدولة؟ وهل تشمل سجلات الشركات الخاصة ذات العلاقة بعقود حكومية؟

* هل هناك إجراءات واضحة وضمانات فعّالة للمواطنين والصحفيين، لكي يصلوا بحرية الى المعلومات الرسمية التي يطلبونها؟

* إذا رفضت دائرة حكومية منح الإذن بالوصول الى المعلومات، فهل هناك حق للاستئناف أو للمراجعة؟ وهل هذا مستقل عن الحكومة؟

(٣٣) في كندا، وبالإضافة إلى وجود مطلب أن يتم نشر أوصاف السجلات، هناك أيضاً التزام بوضع سياسات ومعايير وممارسة أفضل، وكذلك أنظمة من أجل ضمان إدارة المعلومات على مدى دورتها الحياتية. ويمثل هذا اعترافاً بحقيقة أنه بدون مثل هذه إجراءات فإن قانون حرية المعلومات لا يمكن تطبيقه بنجاح.

(٣٤) المؤسسة الدولية لإدارة السجلات هي منظمة غير حكومية وهي تعمل مع عدد من البلدان النامية في مجال إدارة سجلاتها. وقد أنجزت المؤسسة مشاريع في كل أنحاء العالم، بما في ذلك الكاميرون ومصر وغربنادا وغربانا وكينيا ومالطا وجنوب إفريقيا يتزانيا وأوغندا وأوكرانيا وزامبيا وزيمبابوي. وتتوفر تفاصيل عن هذه المشاريع على موقعها على الإنترنت.

التقدم) اداة رئيسية في اعطاء الناس الفرصة للاعراب عن رايهم وجعلهم يتحققون من ان آراهم هي موضع تقدير وبانها تؤخذ على محمل الجد من قبل الآخرين. وهذا هو ايضا حال المنهاج المعروف باسم " التقرير المدرسي" حيث يسأل مستخدمو خدمات معينة عن الطريقة التي يعاملون بها .

كما ان الصحف ومحطات الاذاعة هي ايضا وسائط جيدة بشكل خاص، فالصحف تستطيع النشر في أعمدة الرأي عن الشكاوى التي جرى التحقيق فيها، ثم تنشر نتائج تحقيقاتها جنباً إلى جنب مع الشكوى. وفي كينيا، قامت احدى الصحف، وهي صحيفة "إيست أفريكان" في فترة ما بنشر اسماء مسؤولين حكوميين ممن أساءوا التصرف واسماء رؤسائهم الذين رفضوا اتخاذ اجراء شاف لتقويم الوضع. وفي تنزانيا، وفرت صحيفة "ماجيرتي" المستقلة الناطقة بالسواحلية، قناة اهلية غير رسمية للجمهور لكي يعبر عن شكواؤه او لكي يوجه نداءات للحكومة (٧).

وهناك برامج الاذاعة التي تصل إلى جمهور اوسع، حيث يتلقى ممثلو المجتمع المدني، او حتى المحتسب، شكاوى الافراد "على الهواء" ويقدموا النصيحة. وبهذه الطريقة، فإن النصيحة المقدمة لشخص واحد تصل لآخرين ممن يحتمل ان يواجهوا اوضاعا مماثلة.(٢) مما يعطيهم الفرصة لمنعها ويمكن ان يكون لهذا تأثيرا تفويضي اكبر مما كان يعتقد في البداية. ويمكن اللجوء إلى وسائل ملاحظة لتفادي المشاكل مع قوانين التشهير وتشويه السمعة، وإلى "تسريب" اسماء يمكن ان تؤدي إلى نشوء دعاوى قضائية.

ويمكن الوصول إلى جماهير أكثر بعدا عن طريق فرق المسرح التي تعمل في الشوارع والأسواق، والتي تستطيع نقل رسائل اجتماعية إلى كل مكان. ففي اوغندا، على سبيل المثال، فإن الخبرة التي تم اكتسابها من خلال حملة التوعية الناجحة ضد الايدز، يتم استعمالها الآن لتنبية الناس العاديين إلى الضرر الذي يمكن ان يلحقه الفساد بنوعية حياتهم اليومية، ولارشادهم إلى الوسائل التي يستطيعون مقاومتها بواسطتها.

مواثيق المواطنين

في حين ان هناك الكثير مما يستطيع المواطنون عمله لاعطاء انفسهم "صوتا" (أي الاعراب عن رأيهم)، كذلك هناك ايضا مبادرات تستطيع الحكومات القيام بها للغرض نفسه(٣).

واحد الابتكارات الجديدة لتحسين محاسبة الحكومة هو تطوير فكرة "مواثيق المواطنين". وتهدف هذه الفكرة إلى احداث او وضع معايير قابلة للقياس لما تقدمه الحكومة من خدمات، والتي تم التوصل اليها- أي المعايير- عن طريق التشاور مع المسؤولين والمتفاعلين كليهما. وعندما يتم الزام الدوائر الحكومية بمعايير خدمة معلنة (٤)، فإن المواثيق تزود المواطنين بالسيبل اللازمة للتعبير عن همومهم وبالمقياس المعياري الذي يقيسون به اداء الدوائر الرسمية في كل حالة على حدة.

ويمكن استخدام مواثيق المواطن كجزء من استراتيجية شاملة لتحسين الخدمات الحكومية، او كوسيلة لمعالجة المشاكل التي تنشأ عملياً في قطاع معين، وهي باتت متوفرة على نطاق واسع باستخدام كل الوسائل المتاحة. بما في ذلك وسائل الاعلام، والمكتبات العامة، وتكنولوجيا المعلومات، وعلى سبيل المثال، تستخدم دساتير المواطن في الهند لمعالجة مشكلة الفساد على المستوى البسيط، وذلك من قبل تمكين المواطنين من الحصول على معلومات عن الخدمات التي

ستقدمها الحكومة، والاطار الزمني لكل خدمة، والموظف الحكومي الذي ينبغي الاتصال به وما الذي يمكن عمله في حال عدم تزويدهم بالخدمة (٥).

في العادة، فإن المواثيق تُرسي مرجعية للالتزامات الحكومة تجاه الجمهور الذي تخدمه. وتلخص هذه المواثيق تفاصيل عن الخدمات التي تقدم من قبل كل دائرة حكومية. وهي تشرح ايضا كيفية الحصول على هذه الخدمات، وما الذي باستطاعتهم عمله اذا لم تكن الخدمات على قدر توقعاتهم. ومن المهم ان يتم عرض هذه النصوص القانونية بوضوح لكي يصبح تطبيقها سهلاً. واذا كانت التعريفات غامضة وعامة، فسيؤدي ذلك إلى ارباك الجمهور، وسوف تتكاثر حالات سوء الفهم، وسوف يكون الموظفون غير واضحين ولا متأكدين فيما يتعلق بالاهداف التي يتوقع منهم تحقيقها. وينبغي جعل نسخ من الميثاق واضحة للعيان في كل دائرة او وزارة تتعامل مع الجمهور.

العناصر الرئيسية في "ميثاق المواطن":

- * ليست قانونية (بمعنى انها لا تتمتع بقوة القانون).
- * القصد منها هو زيادة مشاركة المواطن.
- * تعرف معايير الخدمة .
- * تقضي بنشر معلومات عن الخدمات.

المعايير

المبادئ الإرشادية التي تم ايجازها في "ميثاق المواطن" يمكن تطبيقها على خدمات ومستويات انجاز معينة. وبعض الاهداف القابلة للقياس بسهولة تشتمل على :

- * الحد الأقصى من الوقت الذي تم فيه الرد (الرد على الشكاوى وعلى الاستفسارات الخطية، أي الرد على الرسائل).
- * حد الانتظار الاقصى للتعينات.
- * الضرائب والرسوم .

وتسعى الدساتير لتغيير ثقافة تقديم الخدمة من قبل ضمان ان المتفاعلين يتم التشاور معهم وان حاجاتهم ومخاوفهم تعالج من قبل النظام. وعندما تكون منفتحين، وعندما يكون هناك تعهد بالرد في وقت محدد، وعندما ندل الناس على كيف واين يستطيعون تقديم شكاواهم عندما لا يتم الوفاء بالمعايير، فإن ذلك كله من شأنه ان يحد بشكل كبير من انتشار الفساد في مجال تقديم الخدمات (او ينبغي ان يحد منه). وينبغي ان نضع المعايير بعد التشاور مع اعضاء الجمهور والمسؤولين الحكوميين.

المراقبة

ينبغي ان توفر "المواثيق" الوسائل لمراقبة اداء القطاع العام. وأحد النواحي الرئيسية هي الطلب من الوزارات ان تنشر معلومات عن ادائها، ويجب ان يطلب من الوزارات ان تجمع وتنشر احصائيات كما هو مبين في الميثاق، وان تتاح الفرصة للمواطنين والمجلس التشريعي لتقييم فعالية الخدمة. واذا كان "الميثاق" ينطبق

(٥) اس.دي.شارما، تعبة المجتمع المدني: مبادرات المنظمات غير الحكومية لمحاربة الفساد، وتشجيع حكم جيد- في نطاق البنية الهندية. ورقة عمل قدمت في حلقة دراسية حول تشجيع وتعزيز النزاهة في الحكم، وذلك اثناء المؤتمر العالمي حول الحكم، مانبلا، الفلبين. وهذه المبادرة جاءت شرة تعاون بين الشفافية الدولية/ الهند وبين الحكومة الهندية المركزية.

(٦) في المملكة المتحدة يتم نشر مؤشرات اداء "مواثيق المواطنين" بواسطة جميع السلطات المحلية، وذلك من اجل توفير طلبة او فكرة سريعة حول مدى النجاح الذي تحققة المجالس المحلية. وكان مجلس برنت اول من نشر نتائج على الانترنت.

على خدمة تمتد على الصعيد الوطني، مثل المدارس والمستشفيات، فيمكن اجراء مقارنة بين اداء الوحدات المحلية باستخدام هذه العملية. كما انها تساعد على التعرف على مواطن الخلل، مما يوفر الفرصة للتعرف على مواطن القوة، وتتبع التحسينات في الخدمات(٦)

الشكاوى

ينبغي ان تشتمل عملية تقديم الشكاوى على نص يشترط وجود معايينة داخلية، وان يكون ايضا قضاء او حكم قضائي خارجي نزيه، ربما من قبل المحتسب. لكن من المهم ان نلاحظ بان الاخفاق بالوفاء بالاهداف المتوخاة للانجاز كما هي مميئة في "الميثاق"، يمكن ان يكون سببا لتقديم شكوى، لكنه ليس بالشيء الذي يعاقب عليه القانون عادة.

تسعة مبادئ لتقييم الخدمة العامة	
المبادئ الخاصة بتقديم خدمات عامة كما وردت في برنامج " دستور المملكة المتحدة ينبغي ان تضع معايير للخدمة والتي تكون:	
*مناسبة	
*بسيطة	
*يمكن قياسها	
*تخضع للمراقبة	
*معلنة	
*يمكن معابنتها.	
*مفتوحة. وتقدم معلومات كاملة عن التكاليف، والاداء، والمتاحية الخ	
* استشارة واشراك كلا الموظفين والمتفاعلين .	
* تشجيع امكانية الوصول وتعزيز الاخبار .	
* معاملة الجميع بعدل وانصاف	
* تصحيح الاشياء، عندما يحدث اخفاق او خلل.	
*استخدام الموارد بفعالية	
* الاداء والنحسن.	
* العمل مع موردين آخرين	
الخدمة اولا	

مراكز ارشاد المواطن

مهما يكن، فعندما يصبح المواطن مدركا بان حقوقه أو حقوقها، ربما يكون قد تم انتهاكها(واذا ما اخفقت الآليات الخاصة باي "ميثاق للمواطن" وثيق الصلة بالامر في اصلاح الوضع)، فإن هذا المواطن ربما يكون بحاجة للمساعدة. لكن المحامين يكلفون الكثير من المال، كما ان الاصدقاء والاقارب لا يملكون دائما الاجابات او الإمكانيات. فكيف اذن، يستطيع مواطن عادي، عنده مشكلة صغيرة ولكن معقدة، ان يكتشف ما له من حقوق وان يطالب بها بنجاح؟

في مناطق كثيرة من العالم، اوجدت جماعات المجتمع المدني طرقا لضمان ان المواطنين خاصة الضعفاء والمهمشين يستطيعون الحصول على مشورة مجانية بشأن كيف يتعاملون مع الوزارات الحكومية (مثلا بشأن الإسكان، والإعانات والتقاعد..الخ)، وبشأن حقوقهم القانونية عموما.

والعناصر الرئيسية في عمل مراكز ارشاد المواطن هي انها:

- تنشر المعلومات عن المرافق العامة.
- توفر مشورة مجانية ومستقلة للمواطنين.
- توفر قناة اتصال في الاتجاهين بين المواطنين والحكومة.
- والميزة الرئيسية هي ان النصيحة التي يقدمونها لا تكلف شيئا. فهذه المكاتب غالبا ما تكون طواقمها من متطوعين مدربين، وفي بعض البلدان، يتم تشجيع المحامين الشباب (وحتى من هم أكبر سنا منهم) على تقديم خدمات مجانية لهذه المراكز. ومع ان هذه المراكز في بعض البلدان تعمل من قبل الحكومات(٧)، او من قبل الوكالات المانحة، الا انه من المهم ن تحتفظ هذه المراكز بشيء من الاستقلالية لضمان ان تبدو في نظر الناس بانها تقدم خدمة مشروعة ومتجردة. ويصرح احد مراكز الإرشاد بان اهدافه هي :

* ضمان ألا يعاني الافراد بسبب جهلهم بحقوقهم ومسؤولياتهم، او جهلهم بالخدمات المتوفرة، او بسبب عدم قدرتهم على التعبير عن حاجاتهم بفعالية.

* ممارسة تأثير مسؤول على تطوير السياسات والخدمات الاجتماعية، محليا وعلى مستوى البلاد(٨).

وبما انه مطلوب من الحكومات بموجب قوانين حرية المعلومات، وبموجب نصوص قانونية اخرى مثل موثيق المواطن ومواثيق الممارسة، إلخ، ان تنشر وتوزع معلومات عن مراكز خدمات الحكومة، فإن مراكز الارشاد تستطيع ان توفر للحكومة وسيلة فعالة للوصول إلى المواطنين من خلال شبكتها الوطنية، وبذلك تساعد الحكومات على الوفاء بواجباتها. ويقوم البعض منها بتوزيع منشورات ارشادية، من انتاج الحكومة، ويقوم البعض الآخر بتطوير نشرات خاصة بها، بقدر ما تسمح به مواردها المحدودة. ويمكن لهذه المنشورات توفير معلومات حول:

- * ما هي الخدمات المتاحة، و
- * كيف يمكن الحصول عليها، و
- * كيف يمكن تقديم الشكاوى، و
- * كيف يمكن إصلاح الوضع، ورفع الظلم.

وتقدم المشورة عادة من خلال المشاورات الشخصية حيث تقدم استجابة لاستفسار معين. وتحدد هذه المشاورات الحقوق القانونية للمواطن، وتقدم النصح بشأن كيفية دعم هذه الحقوق، والخدمات المتاحة لمساعدتهم وماذا عليهم ان يفعلوا اذا جاءت هذه الخدمات اقل من توقعاتهم.

ومع ان بعض مراكز الارشاد تقدم النصح بشأن: "نفخ الصفارة"، وبشأن كيفية تقديم شكوى، لكنها لا تعمل من أجل المواطن فعليا عندما يرغبون في ازالة المظالم التي تعرضوا لها. وتوفر هذه المراكز المعلومات بشأن ما يجب القيام به، والخيارات المتاحة لتحقيق الانصاف، لكنها لا تتولى معالجة الحالات بنفسها. لكنها تستطيع العمل كجماعة ضغط لاحداث تغيير على برنامج الحكومة.

وبالاضافة إلى تقديم الارشاد حول تقديم شكاوي بشأن الخدمات العامة، تستطيع مراكز الارشاد اعلام الحكومة عن مواطن الخلل، لتمكين الحكومة من توجيه موارد محدودة للبرامج التي تحتاجها اكثر من غيرها. كما انها تستطيع ايضا توفير معلومات ثمينة للحكومة عن الحاجات المحلية، والشكاوى حول الظروف التي ليس لها علاقة بالخدمات الحكومية مباشرة، وان كان ينبغي معالجتها من قبل القطاع العام.(٩)

التقاضي في مجال المصلحة العامة

في العادة لا يذهب مكتب الارشاد إلى المحكمة نيابة عن الناس، لكن يمكن تطوير وسائل وطرق للوفاء بهذه الحاجة، احد هذه البرامج

(٧) على سبيل المثال، في موريشيوس يدار مكتب نصيحة المواطن بواسطة وزارة التنمية الحضرية والريفية

(٨) مكتب غلين انز لنصيحة المواطنين – اوكلاند / نيوزلندا
(٩) على سبيل المثال، في موريشيوس فان احدى الوظائف المهمة لشبكة مكاتب نصح المواطنين هي توفير قناة اتصال من المواطنين الى الحكومة، بما في ذلك مواقعهم من التطورات المحلية والمشاريع المزمع انشاؤها. وفي المملكة المتحدة فان التغذية المرتدة من المواطنين، ومن التحقيقات يتم توجيهها ونقلها من المكتب المحلي الى الاتحاد الوطني من خلال وبعد ذلك يتم استكمال هذه النماذج لاجراء تحقيقات تمثل امثلة على مشكلة اجتماعية اوسع. ثم تصبح هذه المعلومات بمثابة اساس لتقارير يتم نشرها وتوزيعها.

هو "مكتب الدفاع عن المواطنين" في دوبيتسك في اوكرانيا، والذي ترعاه وكالة الانماء الامريكية. ويعمل هذا كمصدر فعال للدع القانوني للمواطنين وأصحاب الاعمال الذين لديهم تظلمات تتعلق بالمسؤولين الفاسدين. ويعمل المكتب بشكل مستقل تماما عن الحكومة، ويقدم المشورة القانونية مجانا للمواطنين حول حقوقهم وهو يمثلهم في المحكمة، ويساعدهم في جمع وتقديم الادلة في حالات الفساد المزعومة. وقد تم تاسيس مكتبين، وتم انشاء خط ساخن يعمل ٢٤ ساعة في اليوم والذي بدأ العمل به منذ يوليو/ تموز عا، ١٩٩٩، والامثلة توضح بعضا من انجازاتهم:

* قام قبطان سفينة شحن بالكشف عن آثام المسؤولين في الادارة والذين كانوا يختلسون الاموال، لكنه ما لبث أن وجد نفسه متهماً وحُكّم عليه بالسجن ظلماً. ونجح محامو المركز بإبطال الادانة والغاء الحكم بالسجن، وبعد ذلك أعدوا دعاوى ضد المسؤولين المعنيين شخصياً.

* نجح مسؤولان حكوميان في ابعاد مؤسّسة شركة في دوبيتسك من مجلس ادارة شركتها، ثم اعاد تسجيل شركتها تحت اسم جديد ومديرين جدد. وقام "مكتب الدفاع عن المواطنين" بنجاح بتقديم طلب إلى المحكمة من اجل الغاء إعادة التسجيل واستعادة الحقوق الاصلية للمؤسسة، عندئذ فتح مدعي عام المنطقة قضية ضد المسؤولين، والذين كان احدهما نائباً في البرلمان الاوكراني والذي كان ممنوعا بموجب القانون من تعاطي العمل في القطاع الخاص.

* مجموعة من بائعي الزهور، والذين كانوا قد دفعوا الضرائب والرسوم المطلوبة لحكومة المقاطعة، قوبل طلبهم لتجديد رخصهم بالرفض في عام ١٩٩٨ حيث قيل لهم بان عليهم ان يتابعوا رخصهم من شركة خاصة فقط. واجرى المكتب تحقيقا تمهيديا حول هذه القضية ووجد بان الشركة لم تكن مسجلة بطريقة صحيحة وبانها لم تدفع أي ضرائب رسمية لحكومة المقاطعة. وعلاوة على ذلك، فقد شجعت الشركة بائعي الزهور على القيام بعملهم في اقتصاد الظل بدون ايصالات او تسجيل الدخل النقدي. وتم احالة القضية إلى السلطة المختصة لاجراء تحقيق رسمي. ونتيجة لذلك، جرى اتهام حكومة المقاطعة بالايذاء، واستعاد بائعو الزهور حقوقهم في القيام بالعمل او ممارسة تجارتهم.

امر المسؤولون فريقا من رجال الشرطة من دوبيتسك باعتقال مجموعة اجرامية في خاركيف. وبعد ان تم ذلك، جرى رفع دعوى جنائية ضد الضابط المسؤول. وكان الذي رفع الدعوى هو النائب السابق لرئيس وحدة التحقيق في مكتب المدعي العام في خاركيف، والذي تبين انه الحامي الشخصي للمجموعة الاجرامية. واستأنف مكتب الدفاع عن المواطنين الحكم لدى الرئيس الاوكراني والمدعي العام، وتم اسقاط الدعوى.

* دعت قرية اندريفكا في منطقة دوبيتسك مكتب الدفاع عن المواطنين لكي يساعدها في التحقيق ودعم دعاوها ضد مسؤولين حكوميين سابقين متهمهم بالفساد. وتتعلق الدعوى بحدوث مخالفات في عملية الخصخصة ومحاباة. وقد تم رفع المظالم والمعلومات الموثقة إلى المسؤولين المناسبين في الادارة الحكومية (١٠).

خطوط الهاتف الساخنة

يزداد استخدام "خطوط الهاتف الساخنة" لتسهيل تقديم الشكاوى من قبل اعضاء الجمهور المظلومين، على سبيل المثال، يت الآن في اوكرانيا تشغيل اثنين من الخطوط الساخنة الخاصة

بمكافحة الفساد. ويسمح الخط الساخن الحكومي للعمال بتقديم شكاواهم المتعلقة بمكاتب الضريبة. لكن الخطوط الساخنة الحكومية لم تستطع حتى الآن ان تكسب ثقة الجمهور، نظراً لأنها تدار من قبل مسؤولين حكوميين. اما الخط الساخن الذي انشاه "مكتب الدفاع عن المواطنين"، فهو الاكثر استعمالا. ويعمل هذا الخط ٢٤ ساعة في اليوم، حيث يقوم بالرد على المكالمات عامل التشغيل او جهاز الرد الآلي. وعندما تكون الشكاوى من مجهول، فإنه يتم توثيقها، وعندما تتجمع الشكاوى المتماثلة، عندئذ يبادرون إلى القيام بالعمل المناسب. وعندما تكون المنظمات غير الحكومية مشاركة على هذا النحو فإنه لمن المهم ان:

* يتم بعناية التعريف بدور المراكز وتوضيح من هو بالضبط المقصود بان تخدمه الخطوط الساخنة لمكافحة الفساد.

* الخطوط تم استحداثها كجزء من استراتيجية اكبر.

* خطوط الهاتف لا تنهار تحت ضغط الاستجابة المفرطة للمتحدثين.

* تكون هناك حملة اعلامية مركزة تبين الغاية من توفير هذه الخدمة ومن الذي يديرها.

* يكون هناك احترام لكون الخدمة جديرة بالثقة.

* يكون هناك وضوح وتعليمات واضحة بشأن متى وما اذا كان من الممكن قبول معلومات من مجهول.

* يكون العاملون على الهاتف اناسا مدربين ومن ذوي الخبرة بحيث يكونوا قادرين على ان يوضحوا للمتحدثين كل ما لهم من حقوق وان يقترحوا عليهم استراتيجيات اساسية لحل مشاكلهم.

* يعطوا التغذية الاسترجاعية للمتحدثين (عندما يعرفون بانفسهم) من قبل الاتصال بهم وابلغهم بما حدث.

وهذا لا يعني بأننا نقترح بأن الدوائر الحكومية ينبغي الا تدير خطوطا ساخنة، بل ان هنالك دوائر في بلدان مختلفة تقوم بإدارة هذه الخطوط بطريقة مرضية تماما، سواء كانت دوائر الشرطة، او الضريبة او الجمارك. ولكن عندما تكون الثقة الشعبية مفقودة، عندئذ يمكن للوزارة الحكومية ان تدخل في شراكة استراتيجية مع منظمة غير حكومية محترمة لتوفير خدمة الخط الساخن للوزارة.

استخدام الإنترنت

مع ازدياد استعمال الإنترنت، فقد ازدادت ايضا امكانية اعطاء المواطنين الفرصة للتعبير عن رأيهم.

في بلدان كثيرة، اصبح يتم انشاء مواقع حكومية على الإنترنت من اجل توفير المزيد من المعلومات، وجعلها متاحة للمستعمل بطريقة اكثر يسرا مما كان عليه الحال حتى الآن. وفي بعض البلدان اصبحت مجموعات كاملة من قوانين البلاد في متناول الجمهور لأول

(١٠) رسالة عن طريق الإنترنت من فانيسا فون شتروينيسي.

(١١) <http://www.quipu.net>.

(١٢) <http://www.e-connexions.net>.

(١٣) رسالة الكترونية من مارتا دينيس. أيار ٢٠٠٠.

(١٤) تعبير "نافخ الصفارة"، مثلما يفعل الحكم في مباراة لكرة القدم، اصله من الولايات المتحدة. والتعبير المقابل باللغة الهولندية هو "قارع الجرس". الشخص الذي يقرع الجرس لينبه لوجود خطر. والمناقشات حول نفخ الصفارة يثير مجادلات في بلدان شرق ووسط اوروبا، حيث يظلم الناقشون بين شرعية اعمال نافخ الصفارة المعاصر وبين الاعمال المحترقة لأولئك الذين كانوا يقدمون وشايات بجيرانهم ايام الانظمة الاستبدادية السابقة.

مرة، ولم تعد مقتصرة على المكتبات القانونية التي لا يستطيع الوصول اليها سوى المحامين.

وبالاضافة إلى المنظمات غير الحكومية، فإن المثال الخيالي على استعمال الإنترنت بهدف اشراك الناس هو "كوبييونت" وهو منظمة افتراضية(١١)... فقد قامت مجموعة صغيرة من ابناء بيرو المنتشرين في كل انحاء العالم، من المهندسين والطلبة بتوحيد قواهم ووجدوا والاساتذة والدبلوماسين وريبات البيوت والذين انطلقوا، باستخدام ميزانية من ١٦٧ دولاراً فقط، ليشاركوا في عمل ريادي باستخدام الإنترنت.

لقد خططوا لمساعدة الناس في المناطق الريفية لكن الواقع كان مليئاً بالتحديات. فقد واجهوا ليس فقط عدم وجود بنى تحتية، بل وايضا لا مبالاة تامة ازاء مشروعاتهم وازاء عجائب الإنترنت. لكنهم ثابروا. وتمكنوا من تحقيق تقدم او نتائج في ميدان التعليم، والمعلومات وتقديم المساعدة للمناطق الاكثر معاناة وحاجة في كل انحاء اميركا الجنوبية. وللتغلب على المسافات والحدود الوطنية، تعلم المؤسسون كيف يتصلون ويتعاونون فيما بينهم عن طريق الإنترنت وكيف يضعون الخطط وينفذون الافكار. كما تعلموا كيف يديرون الحلقات الدراسية الافتراضية، وكيف يخلقون "جسوراً افتراضية للمساعدة" وكيف ينظمون ويديرون المهمات من بعيد.

وأدى نجاح "كوبييونت" إلى تشكيل حلقات وصل الكترونية واستخدام المؤسسون الاصليون الخبرة التي اكتسبوها، من اجل اقامة شركة "ربحية" حيث الهدف ليس هو تحقيق الربح في المقام الاول، بل ايجاد الطرائق والوسائل لتأمين المال الذي يساعدون به الآخرين.(١٢)

" نفخ الصفارة" – توفير قنوات أمنة

للمستخدمين لكي يشتكوا

" نفخ الصفارة" هي قضية اخلاقية في كلا القطاعين العام والخاص (١٤) في كلا القطاعين، يستطيع الموظفون ان يطلعوا على التصرفات الخاطئة لرؤسائهم والتي يمكن ان تضع الجمهور ومصالح الجمهور في خطر. على سبيل المثال، فإن فيلم "المطلع على مواطن الامور" والذي حاز على جوائز يصور "نافخ الصفارة" الذي فضح، وان كان ذلك قد كلفه الكثير، الممارسات الفاسدة من قبل اصحاب العمل، والذين كانوا قد خنثوا بقسمهم امام احدى لجان الكونغرس التي كانت تبحث في الاضرار التي تسببها منتجات التبغ. فهل كان ينبغي ان يدفع مثل هذا الثمن الباهظ ما دامت اعماله تخدم بكل وضوح المصلحة العامة؟

فكم هناك من "نافخي الصفارة" المحتملين الذين، ولاسباب مفهومة، يخافون من أن يحذوا حذوه؟

في المملكة المتحدة، وبعد سلسلة من الاحداث المفجعة في الثمانينات والتي كان بالامكان تفاديها، تم الاعتراف باهمية دور الموظفين في الحيلولة دون وقوع فضائح وكوارث وفي مراقبة سوء التصرف(١٥).

وقد وجدت كل عملية تحقيق تقريباً ان الموظفين كانوا يعرفون عن المخاطر قبل أن تصبح حقيقة واقعة، ولكنهم كانوا إما خائفين من قرع ناقوس الخطر، وإما انهم اثاروا الموضوع مع الاشخاص غير المناسبين او بطريقة غير مناسبة. وهكذا، فعندما تحطم قطار خارج

والموظف الذي يشعر بان "شيئاً ما يجب أن يعمل" من المرجح أن يذيع الامر داخل المنظمة وكذلك خارجها، ما لم يكن واثقاً من أن الموظف سوف يعالج الرسالة بدلاً من "قتل الرسول". وفي بعض الحالات، عندما لا تكون هناك لافتات تحذير واضحة بشأن عمليات الإفشاء الخارجية، فإن الموظف الذي يقرر الذهاب إلى خارج المنظمة من المرجح أن يذهب إلى وسائل الاعلام مثلما يمكن أن يذهب إلى أي مكان آخر. وعادة ما يتم اللجوء إلى هذا الخيار كملأخ أخيراً، وهو بالتأكيد ليس أفضل خيار للموظف المخلص. والإفشاءات عن طريق وسائل الاعلام غالباً ما تتم من قبل موظفين سابقين أو حاليين والذين اما انهم يشعرون بالسخط، او انهم يشعرون بصنق بانه لا توجد طريقة أخرى لمعالجة الامر.

ومن المحتم أن تعمل الإفشاءات عن طريق وسائل الاعلام على إثارة رد فعل دفاعي من جانب المنظمة. وإذا لم يكن القائمون على الامر مطلعين على القضية، فإن رد فعلهم الغريزي سيكون هو الإنكار. وإذا ما قيل لهم بان هناك دليلاً يؤكد صحة المخاوف، فإنهم يميلون إلى اتخاذ موقف يمكن وصفه بان يتم "التعامل مع الرسول بدلاً من معالجة الرسالة". وهذه السيناريوهات تقلل من الثقة العامة بالمنظمة. وبالمثل، فإن المنظمات التي تواجه الادعاءات بجدار من الصمت، لا تفعل سوى القليل لطمأنة الجمهور.

وفي حين أن وسائل الاعلام هي إجراء وقائي أساسي لضمان أن يكون هناك محاسبة، لكن يجب ألا تكون إلا في حالات خاصة أول مكان يقصده الموظفون القلقون.

وإذا كان من الممكن توفير طرق آمنة ومقبولة لتمكين الموظفين من طرح همومهم على مستخدمهم، فالأرجح أن يتم ردع سوء التصرف. والنشيء المرجح أيضاً هو أنه عندما يحدث سوء تصرف، فإنه سيكون من الممكن الكشف عنه ووقفه في مرحلة مبكرة.

والمنظمات المعنية بالفعل بمكافحة سوء التصرف، تميل إلى الافتراض بان إجراءاتها الداخلية الخاصة بمعالجة التظلمات والشكاوى، توفر وسيلة مناسبة لمعالجة الامر أي سوء التصرف. لكن أصبح من المعترف به الآن على نطاق واسع بان هذه النهج هو نهج مضلل عادة، نظراً لأن مثل هذه القنوات تكون مصممة لاستعمالها في حالات عندما (أ) يكون للفرد مصلحة خاصة في النتيجة التي ستنتج عن بحث الموضوع، (ب) يكون أسلوب العمل معادياً (ج) يكون متوقفاً من الفرد أن يبرهن على صحة موقفه.

ولكي تكون هذه الإجراءات فعالة، فمن المهم أن تكون الترتيبات التي تسمح للموظفين بـ "نفخ الصفارة" أو "قرع الجرس" معبرة بوضوح عن الغرض الأساسي وهو تمكين الفرد من إثارة موضوع يقلقه من أجل أن يكون بمستطاع المسؤولين التحقيق فيه. وما لم يشكل هذا المبدأ الأساسي من المحاسبة جزءاً من تصميم النظام، فليس من المعقول أن نتوقع منه أن يكون أيذاً بحدوث تغيير وتحويل في ثقافة حيث الناس يجدون ما يثبط عزيمتهم عن التنبيه بوجود خطر.

قانون الإفشاء خدمة للمصلحة العامة لعام ١٩٩٨ (المملكة المتحدة)

يهدف قانون الإفشاء من أجل المصلحة العامة في بريطانيا إلى تعزيز مبدأ المحاسبة والحكم السليم في المنظمات من قبل طمانة العاملين بأنه لامر مامون ومقبول أن يتحدثوا عما يقلقهم بشأن سوء التصرف الحقيقي. ويعتمد القانون على أفضل الممارسات من كل أنحاء العالم ويرفر حماية كاملة ومباشرة ضد الطرد من الوظيفة والاقتصاص من العمال الذين يبوحن بما عندهم.

وينطبق القانون على التخوفات الحقيقية بشأن الجرائم والجرائم

المدنية (ومنع الإهمال، ونقض الاتفاقيات، وانتهاك القانون الإداري) وعدم إقامة العدل، والمخاطر على الصحة، وسلامة البيئة، والتستر على أي سوء تصرف في هذه المجالات. وهو ينطبق على القطاعين العام والخاص التطوعي، ويغطي العمال، والمقاولين، والمتدربين، وموظفي الوزارات وعمال المنازل وكل مهنة في قطاع الصحة، ولا يغطي حالياً أصحاب المهن الحرة (ما عدا العاملين في قطاع الصحة الوطني)، ولا المتطوعين، ولا الأجهزة الاستخباراتية أو ضباط الجيش والشرطة.

إن أكبر حماية يوفرها القانون هي الخاصة بالعاملين الذين يبوحن بما في أنفسهم داخل المنظمة، أو بالشخص المسؤول قانونياً عن سوء التصرف.

وفي هذه الحالات، فإن أي اشتباه معقول غير زائف يكفي لتوفير الحماية للعامل. والمنطق الكائن وراء هذا التفكير هو أن هؤلاء المسؤولين عن المنظمة هو في وضع يمكنهم من إجراء تحقيق وتصحيح أي حادثة من حوادث سوء التصرف.

ويعرض القانون الحالات التي يتوجب فيها حماية من يقوم بالإفشاء خارج المنظمة من خلال هيئات تنظيمية معينة تقيمها الحكومة بموجب القانون. والإفشاء لمثل هذه الهيئات يكون محمياً طالما أن العامل قدم شيئاً من الدليل المقنع الذي يظهر السبب الذي يجعله يعتقد بصحة تخوفاته.

ومن أجل القيام بإفشاءات أوسع نطاقاً، بما في ذلك التي تجري أمام الشرطة، أو وسائل الاعلام، أو عضو في البرلمان، عندئذ يتعين على العامل أن يفي بعدة شروط لكي يحصل على الحماية:

* يتوجب على العامل أن يكون قد أثار الموضوع مع الموظف أو المنظم المعين (ما لم يكن هناك سبب وجيه لخشيته من الاقتصاص).

* الامر قد يتم التستر عليه وليس هناك منظم معين.

* الامر يجب أن يكون خطيراً بشكل استثنائي.

أن القانون ، كما تم إيراده، يذهب إلى مدى بعيد لضمان أن العمال لا يغمضون أعينهم عن سوء التصرف في مكان العمل، بل يشعرون بالأطمئنان بشكل كاف بحيث أنهم يستطيعون إثارة الامر مع مستخدمهم. لذلك فإن الموظفين الذين يستمرون في إطلاق النار على الرسول سيكون عليهم أن يدفعوا ثمنها غالباً.

ابتكار نظام فعال لمعالجة الشكاوى

الكثير من المشاكل التي تم بحثها هنا من الممكن خفضها إلى الحد الأدنى، أن لم يكن تفاديها كلية، من قبل منظمة تدار بشكل جيد ومسؤولة ولديها إجراءات واضحة ومعلنة جيداً لمعالجة الشكاوى. أن نظاماً جيداً لمعالجة الشكاوى سوف يضمن بأن معظم الشكاوى سوف يتم حلها بسرعة، وبأن هناك منهاجاً محدداً للتعامل مع الشكاوى التي بقيت بدون حل، وبأن الدروس المستخلصة من التحقيق في الشكاوى يمكن استعمالها لتحسين خدمات المنظمة. وهو يعني أيضاً بأن الزبون يلقي أذاً صاغية، وبأن حاجاته المشروعة يجري تحديدها وإلاؤها العناية اللازمة، في حال ما إذا كانت قد تعرضت للإهمال.

كيف يتوقع المشتكون أن يعاملوا؟ عندما يشتكي الناس فإنهم يريدون ستة أشياء أساسية:

* الاستماع لهم.

* فهمهم.

* احترامهم.

* تفسيراً.

* اعتذاراً .

* عملاً شافياً (حلاً للمشكلة) بأسرع ما يمكن. ومن أجل تحقيق ذلك، ينبغي توعية المشتكين بحقوقهم ومسؤولياتهم.

وتشتمل حقوق المشتكين على معاملة لطيفة ودمثة. نصيحة صحيحة وفي الوقت المناسب، احترام لخصوصيتهم، وأن يتم إبلاغهم بتفسير للقرارات. من جهة أخرى، فإن مسؤوليات المشتكين تشتمل على تقديم معلومات دقيقة وفي حينه، معاملة موظفي المنظمة بلطف وكياسة، وأن يتخذوا موقفاً معقولاً ومتعاوناً.

وأزاء هذه الخلفية، فإن نظاماً فعالاً لمعالجة الشكاوى يجب أن يوفر:

* وسيلة واضحة المعالم للزبائن لتقديم شكاواهم إلى المنظمة.

* إجراء للتحقيق في الشكاوى.

* وسيلة لإبقاء المشتكي على اطلاع على سير "المعاملة" والنتيجة.

* انصاف عندما يتم إثبات صحة الشكاوى.

* وسيلة للحيلولة دون تكرار المشاكل التي تم تشخيصها.

* تغذية استرجاعية (مرتدة) لقرارات الإدارة بشأن توزيع الموارد، ولأن تكون الأولوية، والتخطيط الاقتصادي، وتسليم الخدمة وسلامة النوعية.

* وسيلة تتيح للموظفين إمكانية البوح بما عندهم بطرق لا تتركهم عرضة للعقوبة من قبل رؤسائهم أو زملائهم.

والنظام الجيد لمعالجة الشكاوى يجب أن يكون:

* سهل المنال وواضح للزبائن والموظفين على حد سواء.

* من السهل وضعه موضع التنفيذ وإدارته، مع وجود مراحل ومسؤوليات محددة بوضوح.

* فعالاً، يوفر إجراءات وحلول سريعة ضمن مهل زمنية مقدرة سلفاً.

* موضوعياً، ومتحرراً من التأثيرات والتدخلات غير الضرورية.

* سريراً من أجل حماية خصوصية المشتكي.

النظام الفعال لمعالجة الشكاوى ينبغي أن يكون واضحاً بشأن:

* تعريف الشكاوى.

* من يستطيع أن يشكو بشكل عام، يمكن التعامل مع الشكاوى الواردة من المجهولين عندما يكون الامر خطيراً نسبياً وعندما تكون هناك معلومات كافية في الشكاوى تمكن من إجراء تحقيق.

* مراحل الاجراء- تدل التجربة على أن النهج المرحلي هو الأكثر فاعلية لكن عدد المراحل يجب أن يكون في حده الأدنى.

شكل الشكاوى- بما أن معظم المنظمات لديها خطوط هاتف لمعالجة الاستفسارات، فيجب أن تكون مستعدة لاستلام معظم الشكاوى من قبل الهاتف.

المهل الزمنية- ينبغي وضع مهلة زمنية لكل مرحلة من مراحل الاجراء، بما في ذلك الإشعار باستلام الشكاوى، والتحقيق والرد النهائي للمشتكي.

* التعويض- عندما يتبين أن الشكاوى لها ما يبررها فيجب النظر في تقديم تعويض. والحقيقة أن عدداً كبيراً من الناس سيكتفون بأن يكون هناك اعتراف بالخطأ.

* اللغة- ينبغي استعمال عبارات بسيطة وسهلة ومفهومة وينبغي تجنب الركائز الفنية والمهنية بقدر الامكان.

* قنوات أخرى- يجب أن يعطى المشتكون معلومات بشأن ما الذي يستطيعون عمله واين يستطيعون عمله واين يستطيعون الذهاب داخل المنظمة، أو قنوات انصاف خارجية مثل المحتسب، إذا لم يكونوا راضين عن النتيجة التي تمخضت عنها شكاوهم.

كيف يمكن التعامل مع الربائن الذين يصعب ارضائهم – وينبغي اتخاذ استعدادات للتعامل مع الربائن الذين يصعب ارضائهم أكثر. العلاجات (وسائل استرداد الحق) يمكن أن تتخذ اشكالا عديدة ويمكن أن:

- * تفسر سبب القيام بالعمل موضوع الشكوى.
- * يتم الاعتذار بصديق وإخلاص كلما كان هناك مبرر.
- * تكون هناك محاولة لتلبية أي طلبات معقولة يمكن أن تحل المشكلة. أو القيام بعمل ما، مثل تقديم خدمة لم تكن موجودة.
- * توفير معلومات اضافية للربائن عن الخدمات المتوفرة، أو تخصيص موظف مختلف للإشراف على قضية زبون.
- في الوقت نفسه، ينبغي مراقبة الشكاوى للاجابة على سؤايل على وجه الخصوص:

- * أين حدث الاخفاق؟
- * هل كان هذا نوعا من المشكلة / الشكوى المتوقعة؟
- * هل كان هناك نظاما قائم للتعامل مع مثل هذه المشاكل؟
- * هل كان النظام يعمل كما ينبغي؟ وإذا كان الجواب بالنفي، فلماذا اخفق النظام؟

- كيف يمكن تحسين عمل المنظمة في المستقبل؟
- * هل يمكن أن يتكرر مثل هذا النوع من المشكلة / الشكوى؟
- * ما هي ارجحية أن يتكرر ذلك؟
- * ما الذي يمكن أن يمنع التكرار؟
- * هل سيكون الدواء اسوأ من المشكلة؟
- * هل الثمن والتعقيد الناشئين عن الخوف من ارتكاب خطأ آخر سينتهيان إلى اعطاء نتائج عكس المقصود منهما.

- ماذا اذا لم تنجح منظمة ما في حل موضوع الشكوى؟
- * المعالجة الداخلية للشكوى لها معوقاتها. فالمشتكون يميلون إلى الارتياح في استقلالية ونزاهة النظام، وغالبا ما تكون معالجة الشكاوى مقيدة بسياسة المنظمة. والامر عائد للمنظمة لكي تتصرف بإيجابية وبانفتاح اكبر من أجل ازالة مشاعر الارتياح.
- * لن يكون من الممكن دائما ارضاء المشتكين أو الموافقة على كل شروط أي تسوية يريدونها. ويملي علينا الحس السليم ان نعرف ما هو معقول أو قابل للتحقيق، أخذين بعين الاعتبار حدود سياسة وموارد أي منظمة.

— يجب ان يبلغ المشتكي بعبارات واضحة ما الذي تستطيع أو لا تستطيع المنظمة عمله.

— ينبغي على ارشاد المشتكي لاستخدام آليات الاستئناف الرسمية، الادارية منها والقانونية، بما في ذلك معاينة مستقلة من قبل المحتسب.

مؤشرات على فاعلية "الصوت" الشعبي كاداة

للمنزاهة:

- * هل تقوم الدوائر الحكومية بحملات دورية لتوعية المواطنين بحقوقهم؟
- * هل لدى المواطنين وسيلة جاهزة للوصول إلى مصادر النصيحة وكذلك إلى حقوقهم؟
- * هل يوجد لدى الدوائر الحكومية قنوات لتقديم الشكاوى؟ وهل هي مستعملة؟ وهل يحصلون على نتائج؟

- تراقب مدى صدق الإعلانات التجارية.
- تفحص سلامة المنتجات.
- تتعاطى مع القطاع الخاص. جاعلة المتطلبات القانونية علامة قياسية دنيا. (أو: على أن تكون المتطلبات القانونية مقياساً للتعامل).
- تقدم تقارير للمنظمين.
- ترفع دعاوى تجريبية للمحاكم، في حال إخفاق الحوار مع مصالح القطاع الخاص التي نحن بصدها(٢).

في الوقت نفسه، يستطيع المجتمع المدني (وجماعات المستهلكين على وجه الخصوص) أن يعزز الإرادة السياسية لمتابعة عملية هدفها جعل ذوي العلاقة يفهمون كيف أن سياسة منافسة يتم وضعها على الوجه الصحيح يمكن أن تخدم مصالح الجميع.

ما هي "سياسة المنافسة"؟

"سياسة المنافسة" هي أداة أساسية لحماية وتشجيع النشاط الاقتصادي، وضمان نزاهة نشاطات القطاع الخاص. فهي تحدد وضع الدولة في الحياة الاقتصادية للبلاد، مبيئة النشاطات التي ستشارك فيها الدولة وتلك التي ستترك للقطاع الخاص. كما أنها تنظم بطرق ملائمة الأسلوب الذي يتعين على القطاع الخاص أن يعمل به لضمان خدمة مصالح الجميع على أفضل وجه.

وتسعى سياسة المنافسة إلى تقديم سلع وخدمات لمواطني البلاد بأرخص أسعار يمكن تحملها من أجل تشجيع الإبداع والتنمية، ولزيادة الإنتاجية وللانخراط في التجارة والمنافسة في الأسواق الدولية. وأحد الأهداف الرئيسية هو أن نقبل إلى الحد الأدنى احتمال التلاعب بالأسواق، وذلك بواسطة حظر تشكيل اتحادات المنتجين. وهي تهدف أيضاً إلى تقليل الحواجز التي تعيق الدخول إلى ميدان النشاطات التجارية والصناعية وإلى توسيع الفرص أمام المشاريع المتوسطة والصغيرة، لكن أهدافها لا تقتصر على الاقتصاد. فهي تشمل على أهداف اجتماعية، بما في ذلك العدل، ورفاه المستهلكين وتحسين نوعية الحياة للجميع (خاصة الفئة الأضعف من الناس، أي الفقراء).

وربما نغفر للبعض تفكيرهم بأن سياسة المنافسة وقوانينها مصممة فقط للمجتمعات الثرية والحضرية، أو أن قانون المنافسة مصمم لفرض أشكال من الرأسمالية على حساب الفقراء والضعفاء، والواقع أن وظائفها هي على النقيض من ذلك تماماً.

إن قانون المنافسة يبني ويعزز الثقة العامة بالمؤسسات، وبالتالي فإنه يساعد في النهاية على دعم استقرار الأنظمة الديمقراطية. انه المفتاح لاقتصاد سوق فعال. وإذا كانت الطريق لتنمية أفقر بلدان العالم، تمر – كما يعتقد البعض – عبر نشاط القطاع الخاص، وليس عبر المبادرات التجارية الفاشلة في معظمها والتي قادتها الحكومات في الماضي، فإن وجود سياسة منافسة حصيفة يمكن أن توفر الأساس الوطيد لتنمية بلد من البلدان. وعندما تكون المؤسسات المصممة لتشجيع سياسة المنافسة ضعيفة، عندئذ يزدهر الفساد. من هنا ينبغي على أولئك الذين يحاربون الفساد أن ينظروا إلى الدور الذي يلعبونه على أساس هذه الخلفية الأوسع.

أهداف سياسة المنافسة

أحد الأهداف المركزية لقانون المنافسة هو إيجاد اقتصاد مفتوح حسن التنظيم لمنفعة كل الناس في بلد من البلدان وذلك من خلال:

الفصل السادس والعشرون

سياسة المنافسة واحتواء

الفساد

المنافسة هي الصراع بين الأفراد، من النوع نفسه، أو من أنواع مختلفة، على الطعام والمكان والضوء الخ، عندما تكون هذه غير كافية لتلبية حاجات الجميع
(قاموس كولنز الانجليزي (الطبعة الألفية)، ١٩٩٩)

الحرب ضد الفساد، لا تحدث فقط ضمن نطاق القطاع العام، وليس فقط حيث يلتقي القطاعان العام والخاص للقيام بأعمال تجارية على صورة مشتريات حكومية. بل إنها تحدث ضمن نطاق منظمات القطاع الخاص، وفي المجالات التي تهيمن عليها "سياسة المنافسة" الخاصة ببلد ما.

ونكون قد تعدينا نطاق هذا الكتاب إذا نحن حاولنا فحص مفهوم "سياسة المنافسة" بكتيته. وبدلاً من ذلك، فإننا نحاول في هذا الفصل التعليق على بعض أوجهها التي تمس أموراً يعتبرها الكثيرون "فاسدة" بما في ذلك الممارسات الفاسدة للقوة الاقتصادية.

وبما أن المنافسة لا تعرف التمييز، بمعنى أنها لا تحابي مصلحة على مصلحة، فليس هناك سوى القليل من الجهات السياسية التي لها مصلحة في تشجيع وبناء ثقافة تقوم على المنافسة الشريفة. وهذا من شأنه أن يجعل حركة المستهلك عنصراً هاماً في الحركة المناهضة للفساد، والتي تضم تحالفات استراتيجية بين جماعات الدفاع عن المستهلكين وبين الفروع المتولدة عن منظمة "الشفافية الدولية" (١).

ومن حيث الجوهر، توفر سياسة المنافسة الفرص للمجتمع المدني لكي يحشد القوى ويتدخل دفاعاً عن حقوق المستهلك. وتستطيع جماعات المستهلكين أن:

- تراقب بصفة غير رسمية مدى الاستجابة للمعايير المعتمدة.

(١) مثلاً مع "المستهلكين الدوليين" <http://cosumerinternational.org>، وهذه المنظمة عبارة عن اتحاد يضم ما يزيد عن ٢٦٠ منظمة من منظمات حماية المستهلك في ١١٢ بلداً. ورئيسها الحالية هي باميلا تشان وون شوي من "مجلس المستهلك" في هونغ كونغ. ويقع المقر الرئيسي في لندن.

- تنظيم وضبط تجاوزات السوق والممارسات التجارية التقييدية (حظر تثبيت الأسعار لطرد المنافسين من السوق، والدعاية التجارية الكاذبة، وتشكيل اتحادات المنتجين.. الخ)

- توفير تنظيم فعال للبنوك وأسواق الأوراق المالية.

- تقليل الفرصة لحدوث اندماجات أو نشوء "هيمنة على السوق" نظراً لتعارضها مع المصلحة العامة.

- الحد من مجال تحقيق الأرباح الاحتكارية في مجالات مثل البنية التحتية، والنقل والاتصالات.

- توفير إطار لحماية الملكية الفكرية (براءات الاختراع، والعلامات التجارية وحقوق النشر والتأليف).

- توفير الحماية (من خلال تنظيم نشاطات المؤسسات المالية وصناديق التقاعد).

إن قوانين المشتريات الفعالة (والتي تطرقنا إليها آنفاً في هذا الكتاب المرجعي) هي مجرد مثال واحد، إن كان على درجة كبيرة من الأهمية، على سياسات المنافسة التي توضع موضع التنفيذ.

ويمكن لسياسة منافسة سليمة أن تساعد في تنمية بلد ما بواسطة جعلها أكثر جاذبية للمستثمرين، عادة بواسطة زيادة ثقة المستثمر. لكن سياسة التنافس وقانون التنافس ربما يكونان غير مجديين ما لم يتم تطويرهما في إطار السياق الأوسع لمنظومات تنظيمية وقانونية ذات صلة بالبيئة التجارية. كما أن قضايا ضبط الشركات، وتنفيذ العقود، والنظام القضائي وآليات حل النزاعات هي أيضاً مهمة.

إن إصلاح سياسة وقوانين المنافسة يجب أن يسير جنباً إلى جنب مع تقوية ضبط الشركات وتطوير موثيق سلوك ملائمة. وبعض الممارسات السيئة الأكثر وضوحاً التي تسعى سياسة المنافسة لكبحها تشتمل على:

البيع الشرطي: وهو إرغام المشتري على ابتلاع كميات من السلع والخدمات أكثر مما يحتاج، أو ابتلاع طائفة كاملة من المنتجات من صنف معين أو منتجات أخرى لا يحتاجها ولا يريدتها.

البيع الهرمي: وهو عبارة عن امتيازات لبيع منتجات تغطي على أساس أن الحاصلين على الامتياز يأتون بطبقات أخرى من الامتيازات يجعلونها تحتهم إلا ما لا نهاية. وتتفجر الفقاعة في نهاية المطاف، ويختفي أولئك يجلسون على قمة الهرم ومعهم الإيراد، وأما الذين في القاع أو القاعدة، والذين ظلوا بأنهم يشتررون فرصاً تجارية فإنهم يجدون أنفسهم صفر الديدن - وهي ظاهرة ظهرت بأشكال مختلفة في ألبانيا وأحدثت تخريباً كبيراً.

* تحديد أسعار إعادة البيع: وهو قيام تاجر الجملة أو المنتج

(٢) من كتاب "سياسة المنافسة في اقتصاد عالمي يتجه نحو العولة والمنافسة الحرة" مؤلفه فيليب إيفانز ويرامبي ميتا. كالكويتا / الهند، ٤ أيار ١٩٩٦.

(٣) على سبيل المثال، فبينما قام اللاعبون في اقتصاد الإنترنت هذه الأيام بتشكيل تحالفات جديدة، وأظهروا التزامهم بالتنظيم الذاتي كوسيلة فعالة لحماية خصوصية المستهلك، إلا أن تقريراً جديداً يرى بأن مثل هذه التدابير غير فعالة، فقد أظهرت دراسة أعدتها مركز معلومات الخصوصية الإلكتروني، بأن محاولة قامت بها جمعية التسويق المباشر لجعل أعضائها يتقيدون بالقواعد التوجيهية الخاصة بالخصوصية قد انتهت بالفشل. ووفقاً للبحث الذي أجراه المركز، فإن حفنة قليلة من أعضاء الجمعية الجدد يتقيدون بممارسات الخصوصية الخاصة بالجمعية. وبعد أن قامت جمعية التسويق المباشر بخطوة التنظيم الذاتي والخصوصية، فإنه لا يبدو أنها تحقق نجاحاً كبيراً في جعل الأعضاء الجدد يلتزمون بها وحسب دراسة بعنوان "حفظ النظام ذاتياً" بفشل بقلم كريس أوأكس، بتاريخ ٢٢ حزيران، ١٩٩٨ في المملكة المتحدة، فإن التنظيم الذاتي في مهنة الطب أصبح موضع شك في أعقاب فضائح كبيرة تورط فيها أطباء سمح لهم بممارسة المهنة بعد أن تبين منذ وقت طويل بأنهم غير مؤهلين للقيام بهذا العمل، وأطباء آخرون قدموا مؤهلات مزيفة.

بإملاء السعر الذي يتقاضاه البائع بحيث لا ينزل عن حد معين ويجعل ذلك شرطاً لتزويده بالبضاعة.

* التعامل المقصور على أشخاص معينين: أي خلق احتكارات محلية بالموافقة على تقسيم الأسواق إلى مناطق سواء جغرافياً أو حسب صنف البضائع.

* رفض التعامل: وهو إرغام المشتري على العمل بموجب تعليمات المزود تحت طائلة التهديد بسحب المنتجات أو الخدمات. (ويحدث هذا عادة عندما تكون هناك خيارات محدودة لإمداد بديل).

* الأسعار التفاضلية أو المتفاوتة: وهو أن يتقاضى المورد أسعاراً مختلفة من مشتريين مختلفين على أساس غير ذلك المتعلق بالتنوع والكمية.

* التسعير اللصوصي: وهو تقاضي أسعار منخفضة بشكل مصطنع بقصد إيداء المنافسين وإخراجهم من السوق.

* اتحادات المنتجين الاحتكارية: وهي مجموعات من الشركات تعمل معاً لتحقيق مركز مهيمن على السوق والذي تستطيع منه التحكم بالأسعار وجعلها ترتفع بشكل مصطنع(٢).

سياسة المنافسة ودور الدولة

في وقت من الأوقات، في الماضي القريب، هاجم بعض الاقتصاديين فكرة أن تلعب الدولة دوراً اقتصادياً، مشددين على أن الحكومات ينبغي أن تتسحب من ساحة السوق انسحاباً تاماً، وأن تقوم بالخصخصة أثناء انسحابها، وأن تهجر ممارساتها القديمة في إدارة وتوجيه الاقتصاد، وأن تترك الساحة للقطاع الخاص لكي يصلح ويجول فيها بمفرده تقريباً.

أما الآن فإن الغالبية ترفض العناصر الأكثر تطرفاً في هذا الرأي الداعي إلى قصر دور الدولة على الحد الأدنى. وبدلاً من ذلك يسود الاعتقاد بأن على الدولة أن تلعب دوراً حاسماً بهدف ضمان أن يتقيد اللاعبون الرئيسيون في الميدان الاقتصادي بقواعد مناسبة ومحددة جيداً. وهذا بدوره يبين مدى الحاجة لوجود دولة قوية مهيأة جيداً لحماية المصلحة العامة ولتنظيم مجالات من القطاع الخاص معرضة للفساد وأشكال أخرى من إساءة الاستعمال.

من الواضح أنه من الحماسة أن نوجي بأن تلك النشاطات الاقتصادية الاستراتيجية مثل العمل المصرفي، وإدارة صناديق التقاعد والتأمين يمكن أن تترك أبدا حرة أن تتصرف كما يحلو لها. وفي الواقع أن غياب تنظيم مصرفي فعال كان أحد العوامل الرئيسية وراء انهيار "المعجزة الآسيوية". ففي العالم المثالي، ربما يكون التنظيم الإداري فعالاً، أما في العالم الحقيقي، فإنه يفضي إلى الاخفاق(٣)

وربما يستطيع المرء أن يوافق على أن التدخل الحكومي في الاقتصاد ينبغي أن يكون مقتصرأ، بقدر الإمكان، على وضع القواعد الأساسية لمنافسة عادلة، وتوفير مناخ ملائم يساعد على تفعيل الإنتاج وتقديم سلع وخدمات فعالة وضبط تجاوزات السوق. في الوقت نفسه، يتوجب أن تكون الدولة قوية ومعدة بشكل مناسب لتكون قادرة على القيام بكل واحدة من هذه الوظائف. وربما يحتاج هذا إلى بعض الوقت لتحقيقه. وفي حال ما إذا كانت الدولة منهمكة انهماكاً عظيماً في الاقتصاد من خلال مشاريع مملوكة للدولة، فربما تجد الحكومة نفسها وقد تحولت إلى قوة احتكارية، وسوف يتطلب الأمر بعض الوقت أيضاً حتى يستطيع السوق التنافسي تحمل مسؤولية كل النشاطات التجارية للحكومة.

كما أن التشوهات في السوق الداخلية غالباً ما تحدث نتيجة التدخلات الحكومية أيضاً، مثل سياسة الحماية لصناعات محلية غير فعالة والتي تنتج سلعاً بمواصفات أدنى مما ينبغي وأسعار أعلى مما ينبغي. وربما تعمل هذه التدخلات أيضاً ضد مصلحة الفقراء على الأخص، وذلك بواسطة حرمانهم من الحصول على سلع أفضل نوعية وأرخص سعراً، وهي تتطلب أن نعالجها في سياق سياسة المنافسة.

سياسة المنافسة والبلدان النامية

كما اشرنا، فإن سياسة المنافسة لا تخص البلدان الغنية المتطورة فقط. فعلى المستوى الوطني، نجد إن سياسات وقوانين المنافسة موجودة في بلدان في كل مراحل التطور. ويدل التاريخ على أن سياسة المنافسة هي في الحقيقة وسيلة لتسريع التنمية بواسطة التحرر من القيود التي أوجدتها الممارسات المناهضة للمنافسة والمناهضة للمستهلك.

وعلى سبيل المثال، تعود الشرائع بهذا الشأن في كل من كندا والولايات المتحدة والمملكة المتحدة إلى أواخر القرن التاسع عشر، عندما كانت البلدان الثلاثة تمتلك الكثير من الملامح غير الجذابة التي تجدها في الاقتصاديات النامية هذه الأيام. فقد كانت هناك زمر صغيرة من أصحاب المصالح الأقوياء في القطاع الخاص (الاوليغاركيين) والتي تتردد في التلاعب بالأسواق على حساب المصلحة العامة. وبطريقة مماثلة ازدهرت الرشوات وأعمال الابتزاز في القطاع الخاص. أما الاستجابات للتحديات التي طرحتها هذه المصالح فيمكن النظر إليها الآن وكأنها تسجل إقراراً بالحاجة إلى سياسة منافسة.

ولا يعني ذلك أن صانعي السياسة في هذه البلدان كان لديهم بالضرورة تصور واضح جداً بشأن ما الذي يحاولون تحقيقه، أو إلى أين يمكن أن تقودهم إصلاحاتهم في نهاية المطاف. كانت الإجراءات التي اتخذوها تدريجياً، ولم تكن شاملة. ففي الولايات المتحدة، مثلاً، تم تطوير القانون بصورة متدرجة واستجابة لمشاكل مختلفة. كان هناك أولاً قانون شيرمان لعام ١٨٩٠ الذي اعتبر المؤامرات الخاصة بتقييد حرية التجارة جرماً جنائياً، لكنه لم يعترف للدولة بدور نشط في تنظيم وضبط ما كان يحدث. (وكانت كندا قد فعلت شيئاً مماثلاً قبل ذلك بعام، أي في عام ١٨٨٩، ثم جاء قانون كلايتون لعام ١٩١٤ والذي لا يزال الإدارة الرئيسية لضبط الاندماجات والمشاريع المشتركة المضادة للمنافسة في الولايات المتحدة. وفي الوقت نفسه أدى قانون العملة التجارية الفدرالي إلى إيجاد "لجنة التجارة الفدرالية" وبالتالي فقد ادخل عنصر التنظيم النشط. وتعمل هذه البلدان والبلدان المتقدمة الأخرى باستمرار على تحديث منظومتها القانونية،

(٤) إس تشاكرافاني أنظمة المنافسة حول العالم، رسائل علمية عن الاستثمار وسياسة المنافسة للتجارة الدولية، الاقتصاديات والبيئة، جايبور الهند.

(٥) قانون المنافسة، تايلند وقانون المنافسة في جنوب إفريقيا.

(٦) مداخلة غير منسوبة لأحد في مناقشات "منتدى الطاوله المستديرة حول سياسة المنافسة والقانون" - دورهما في التنمية الخاصة بالفقراء، لندن، والتي نظمتها "ادارة التنمية الدولية" في بريطانيا.

(٧) لا نريد بذلك أن نوجي بأن جميع العيوب كانت من فعل الإدارة الروسية. بل لقد تم التشجيع عليها بواسطة سيل من الاقتصاديين الأمريكيين، وجميعهم من المتحمسين لـ "السوق الحرة"، والذين حثوا على ما جعل روسيا تفوض بشكل متهور في حالة من الفوضى. وعلى سبيل المقابلة، نشير إلى أن سياسة الخطوة خطوة التي تتبناها الصين يبدو بأنها مصممة لتفادي هذا الخطر.

(٨) بلدان كثيرة لديها منظمين للمنافسة مهما كان اسمهم

حيث أقرت المملكة المتحدة قانون المنافسة في عام ١٩٩٨ فقط.(٤)

ويحدث هذا في أماكن أخرى هذه الأيام، حيث أن بلداناً مثل تايلند وجنوب إفريقيا تقوم بسن قوانين لمعالجة السلوك غير العادل وغير المبرر في الهيمنة على الأسواق، والاندماجات التي قد تؤدي إلى نشوء احتكارات أو منافسة غير عادلة، والاحتكارات وتخفيض المنافسة كنتيجة للاندماجات، ثم الممارسات التجارية الجائرة والتقييدية. (٥)

وتعمل سياسة المنافسة ضد اتحادات المنتجين الاحتكارية وضد أولئك الذين يحاولون استغلال الوضع من خلال كونهم المزودين الوحيدين لمنتجات أساسية، أو من خلال توحيد قواهم مع آخرين في مؤامرة ضد المنافسة، وضد المصلحة العامة. وقعت بلدان كثيرة ضحية اتحادات المنتجين الاحتكارية على مر السنين - وحدث ذلك خاصة في مجال صناعة الفيتامينات والإسمتت والصناعات الكهربائية الثقيلة. وفي مجال المعدات الكهربائية الثقيلة، أدى السلوك التامري على مدى عقود عديدة إلى تضخم تكاليف البنية التحتية على نحو مصطنع في كل أنحاء العالم. وقد أوقف أصحاب المصانع تصرفاتهم الاحتكارية في البلدان التي تعرضوا فيها لملاحقة قضائية، لكنهم استمروا في ذلك في أماكن أخرى - في البلدان النامية على الأغلب - حيث المؤسسات التنظيمية أو الضابطة لا وجود لها أو أنها عاجزة عن التدخل.(٦)

ومما لا ريب فيه أن الارتياح في اتحادات المنتجين يغذي قدراً كبيراً من مشاعر العداء المعاصرة في نطاق النقاش المعاصر حول العولة.

وبالنظر إلى الماضي، أيضاً، نستطيع أن نرى أن أحد الأسباب الرئيسية للفوضى التي دبت في روسيا أثناء العملية الانتقالية كان ينبع من عدم الإقرار منذ البداية بضرورة وجود سياسة منافسة والتي كان يمكن أن تعمل على كبح المناقشة العامة التي ظهرت والتي كانت تقوم على مبدأ أن الفائز يأخذ كل شيء. إن حاجة روسيا لوجود إطار قانوني تنظيمي سليم والذي يمكن أن تحدث المنافسة في نطاقه هي الآن على أوضح وأقوى ما تكون.(٧)

المنظمون المستقلون وسلطات المنافسة

إن سياسة وقانون المنافسة لا تعملان ببساطة بواسطة حظر أنواع معينة من السلوك. انهما يعلنان ما هو أكثر من ذلك. انهما يؤسسان آليات للإشراف على وتنظيم النشاطات المختلفة التي تقع في نطاق مسؤولياتهما. وفي بعض الحالات يتم إنشاء "سلطة منافسة" أو سلطة مسؤولة عن تشجيع المنافسة وذلك للإشراف على وتنفيذ سلسلة كاملة من السياسات والقوانين المؤيدة للمنافسة، وفي حالات أخرى يتم تعيين منظمين مخصصين لتنظيم مجالات معينة من النشاط (مثلاً، الاتصالات، الكهرباء، المياه) (٨).

وينبغي أن يكون المنظمون المستقلون عن الحكومة، وإلا فإنهم يمكن أن يصبحوا بكل بساطة مراكز أخرى محتملة للفساد والمحابة وسوء الإدارة. وينبغي على المنظمين أن يفهموا وينسجموا مع سياسات المنافسة للحكومة القائمة. وينبغي أن يكون المنظمون أنفسهم عرضة للمحاسبة وأن يكونوا ملزمين بتقديم تفسير لقراراتهم. كما أن قانونية قراراتهم يجب أن تخضع للفحص والمعاينة

من قبل المحاكم(٩)

وللمنظمين دور رئيسي كذلك في الترويج للشفافية ولستويات أعلى من الفهم الشعبي للكيفية التي يعمل بها اقتصاد بلادهم(١٠) على سبيل المثال، فقد استطاعت "لجنة المنافسة والمستهلك الأسترالية" أن تقوم بالدعاية لتثبيت الأسعار وتقديم شرح عنه، كما أجرت دراسات عن الاتصالات مظهرة للجمهور التوفيرات الكبيرة التي تمتعوا بها نتيجة للمنافسة، كما حاولت أن تتناول بالشرح والتحليل الاعتقاد القائل بأن المنافسة تؤدي إلى تخفيضات في الخدمات(١١)

وتعمل اللجنة على نحو وثيق مع المجتمع المدني، إلى حد وضع تسهيلات خاصة بعقد المؤتمرات والمنتشرة في كل أنحاء البلاد تحت تصرف جماعات المستهلك، وهي لفئة لا تقدر بثمن عندما تكون هذه الجماعات منتشرة عبر مسافات شاسعة.

في تايلند، تم تأسيس لجنة منافسة، والتي تتألف من سياسيين وموظفين مدنيين، وممثلين عن القطاع الخاص، ويتم الآن وضع الإرشادات الموجهة للعمل. والقانون هناك ليس محاولة لفرض "علاج سريع"، لكنه يحاول كسر الاحتكارات ذات القوة والنفوذ وملكيات الأغلبية التي تشجع على وجود إدارة هزيلة للشركات، والإساءة للملكي الأقلية من الأسهم والتلاعب. وفي غياب الخبرة وفي مواجهة سوق يفتقر بوضوح للمنافسة، والذي هو في تركيبته احتكاري أو محتكر للقلة، فإن مهمة اللجنة مثبطة للهمة بقدر ما هي ضرورية. يضاف إلى ذلك، أن التجارة والأعمال هي بيد الدولة لكنها تخضع للخصخصة.(١٢)

والصعوبة الرئيسية بالنسبة لبلدان كثيرة هي ببساطة افتقارها لآناس مجربين للعمل كمنظمين مستقلين وندرة المؤسسات القوية التي تقوم بحاجاتهم. والأسئلة التي يواجهها المنظمون الأفراد غالباً ما تكون أسئلة فنية على مستوى عال وتتطلب خبرة كبيرة وحكماً صائباً على الأمور. وبينما تنتظر البلدان النامية ظهور مثل هذا الكادر من الفنيين المحترفين فإنها لا تستطيع تضييع أي وقت. ولعل أفضل بداية هي أن تقوم المؤسسات المسؤولة عن تشجيع المنافسة بالعمل

(٩) بلدان كثيرة لديها منظمون للمنافسة مهما كان اسمهم.

(١٠) قرار المنظمين في المملكة المتحدة باستبعاد الجهة المسؤولة حالياً عن منح ترخيص لإدارة البانصيب الوطني للبلاد عندما ينتهي مفعول الرخصة الحالية، هذا القرار يخضع حالياً لمعانة قضائية في محاكم الملكة المتحدة. وقد تم وصف هذه العملية في الفصل الذي عنوانه القانون الإداري للبترازان العاطفي بواسطة شركات صناعة الأدوية وكذلك بواسطة خصومها السياسيين.

(١١) ضيق الحيز لا يسمح بإجراء مناقشة خاصة عن دور المنظمين في البلدان والاقتصاديات المختلفة. وما أردناه هنا هو أن نشير إلى أهميتهم كلاعبين رئيسيين في إطار نظام النزاهة الوطني.

(١٢) انظروا. التنمية وسياسة المنافسة والقانون في تايلند وهي ورقة عمل قدمت في منتدى الطاولة المستديرة حول سياسة المنافسة والقانون -بورومها في التنمية الخاصة بالفقراء، لندن، ٢٤ تموز، ٢٠٠٠. ونظمت المنتدى الدائرة الدولية للتنمية في بريطانيا. (١٣) هناك مجموعة كبيرة من الاتفاقيات الدولية حول موضوع الملكية الفكرية. هناك أولاً "اتفاقية باريس" والتي تعود إلى عام ١٨٨٢ وهو باسم "الاتفاقية الدولية لحماية الملكية الصناعية" وتغطي براءات الاختراع، والتصميمات الصناعية والعلامات التجارية والمنافسة غير العادلة وهناك اتفاقية بيرن أو "الاتفاقية الخاصة بحماية الأعمال الأدبية والفنية"، والتي تتعامل مع حقوق ربيع المؤلف وهي تعود إلى عام ١٨٧١.

(١٤) إن النزاع العلني بين الرئيس مبيكي رئيس جنوب إفريقيا، وبين السلطات الأمريكية، وموردي العقاقير لمساعدة مرضى الإيدز هو مثال حديث على ذلك-إنه لمن السذاجة أن نجادل بأن على بلد أن يستنزف كل ميزانيته المخصصة للصحة من أجل استيراد عقاقير غالية الثمن، لعقد صغير نسبياً من السكان، والواقع أن كثيرين سيجادلون بأنه بدلاً من شراء العقاقير إطلاقاً، فقد يكون من الأفضل تركيز الموارد من أجل توفير مياه نظيفة، وتعليم أفضل، كوسيلة لزيادة طول العمر، لكن شعور الناس بأن تقصيراً قد حدث في توفير مثل هذه العقاقير يمكن أن يجعل الحكومة هدفاً سهلاً.

على إيجاد فهم شعبي اكبر لما تعنيه كلمة "منافسة" بالضبطوما هي منافعها ومن هم المستفيدون منها.

المؤسسات المالية. التنظيم والفساد

عانت بلدان نامية كثيرة، بشكل موجه، بسبب الافتقار لسياسة منافسة في مجال تنظيم البنوك. ويقع جزء كبير من اللوم عن هذه الممارسات الفاسدة التي أدت إلى انحطاط اقتصاديات عدد من الدول النامية على عاتق النظام المصرفي تحديداً. فالإشراف على البنوك لم يكن كافياً وهو ما مكن السياسيين من الحصول على قروض لأسباب سياسية لا اقتصادية. وقد أدى ذلك إلى جعل البنوك تصل لى حافة الإفلاس في بعض الأحيان، مما تسبب في إفقار صغار المدخرين، حيث تم سحب مبالغ، والآن هنالك القروض التي يطلق عليها اسم "القروض غير العاملة" بواسطة أشخاص لهم روابط سياسية وذلك في البلدان النامية من أسيا إلى إفريقيا، بدون أن يكون هناك على ما يبدو أي نية لإعادتها. وعانت بعض البلدان أيضاً من أعمال السلب والنهب التي تمت بواسطة "المشاريع الوهمية الهرمية"، والتي تم عن طريقها ارتكاب عمليات احتيال من خلال عمليات مالية انطوت على قبول ايداعات من الناس على أساس أسعار فائدة مرتفعة بشكل غير معقول. وقد تم دفع الفوائد مرة واحدة، ولكن من الودائع الجديدة التي يتم استلامها. وبعد أن أصبحت هذه المشاريع تحظى بسمعة طيبة غير جديرة بها، على ما حققته من إنجاز، فقد تدفقت الودائع الجديدة، ثم لا يلبث المؤسسون أن يختفوا عن الأنظار. وفي ألبانيا ورومانيا أدت مثل هذه المشاريع الوهمية إلى حدوث اضطرابات وقلقل شعبية كبيرة.

العولة والملكية الفكرية

إن الكفاح من أجل التوصل إلى "تسوية" عادلة ويمكن تبريرها بين المطالب المتعارضة لأولئك الذين طوروا الملكية الفكرية وبين أولئك الذين يحتاجون للحصول على فوائدها. سوف يظل على الأرجح أحد المقومات البارزة للنقاش المحتدم حول العولة.

وهناك معركة حامية تدور في حقل الملكية الفكرية -ما مدى الحماية التي ينبغي أن يوفرها بلد ما لـ "أصحاب" الملكية الفكرية، وما هي القيود (إذا كان ثمة قيود) التي ينبغي أن تفرض على حقوق "المالكين" في استغلال مواقعهم.(١٣)

واشتدت سخونة النقاش مع محاولة الشركات انتزاع ما يبدو للكثيرين انه عائدات مرتفعة بشكل لا مبرر له من استثماراتها الخاصة بتطوير عقاقير جديدة- مثل عقاقير معالجة مرض الإيدز- وعلى الأخص عندما سعت الشركات أن تفعل ذلك على حساب المرضى في البلدان النامية.(١٤)

حتى النصوص القانونية الخاصة بالعلامات التجارية تم استخدامها لإزاحة برامج الصحة العامة الوطنية، على سبيل المثال برامج كندا المضادة للتدخين وتشريعات غواتيمالا التي تحذر من التسويق الهجومي ليدائل حليب الام.(١٥)

وتعارض جماعات المستهلك أيضاً محاولات "تثبيت" الأسعار عبر الحدود. ويدعي "مالكو" براءات الاختراع والعلامات التجارية أن من حقهم أن يتقاضوا في بلد ما ثمناً أعلى للبضائع نفسها مما يتقاضونه في بلدان أخرى. وينظر إلى هذا على انه تلاعب غير مبرر ضد مصالح المستهلكين في الأسواق التي يطلب فيها ثمن أعلى. ومن هنا فهناك معارك تدور بشأن ما يسمى بـ"الواردات الرمادية"،

و"المستوردات الموازية". فالمستوردون يتجاوزون الموردين أو تجار لجملة المرخصين الذين يستوردون بضائع معروفة جيداً يستوردونها مباشرة من مزودين في بلدان أخرى، حيث الأسعار أقل(١٦).

وينكر المدافعون عن المصنّعين أن يكون هذا تلاعب بالسوق- وبالتالي أن يكون ممارسة فاسدة- زاعمين أن التسويق "المنظم" عبر عنافذ بيع معينة يضمن الجودة، وخدمة ما بعد البيع وتطوير الإنتاج بما يتلاءم مع الحاجات المحددة لبلد ما.

ولسنوات عديدة، ظلت بلدان كثيرة تتصرف على هواها، رافضة حماية مالكي الملكية الفكرية، إما بشكل عام أو حسب الصنف.

(١٥) تم تحذير لجنة برلمانية كندية بأن الحكومة قد تتعرض لعقوبات تجارية وغرامات مالية ضخمة، إذا هي وأصلحت مبادرتها ضد التدخين، والتي يمكن أن تسفر عن وضع السجائر في علب بسيطة بدون زخارف، بدلاً من تلك التي تحمل العلامات التجارية المميزة لشركات التبغ. كما أن حكومة غواتيمالا طبقت الميثاق الدولي لتسويق بدائل حليب الثدي لطريق القانون، وحظر هذا القانون الدعاية الهجومية لبدائل حليب الثدي التي كانت تنقل الكثير من الانتقاد، وذلك بواسطة منع استخدام صور الأطفال على طعام الأطفال المخصص للأطفال الذين نقل أعمارهم عن سنتين. وهددت شركة سويسرية بفرض عقوبات من خلال حكومات الولايات المتحدة إذا ما حرمت من استخدام علامة تجارية معينة-طفل سمين يفيض صحة، أزرق العينين ذو سمات غريبة. وما هو أقل إثارة للخلاف هو قيام الولايات المتحدة بفرض عقوبات تجارية على الصين لحملها على سن قوانين أقوى لحماية الملكية الفكرية، وأن تغلق العامل التي تنتج أفلاماً وأقراص كمبيوتر مزورة. وبعد ذلك جرى تدمير ما يزيد عن مليوني شريط قرص كمبيوتر ومصادرة ألف قرص كمبيوتر. انظر حالات أخرى أوردها جيمس باكارد لاف، في دراسته بعنوان: (منظور المستهلك لاحتمالات النجاح وعلاقتها بالسببي بالمخاطر المتعلقة بالملكية الفكرية) (المنتدى الثالث للتجارة ورجال الأعمال الأمريكيين-بيلو، البرازيل، أيار ١٩٩٧. <http://www.cptech.org/pharm.belopaper>)

(١٦) تعمل جمعية المستهلك في استراليا على إلغاء استيراد وتوزيع البرمجيات، بعد أن كشفت دراسة استطلاعية عن أن المستهلكين يدفعون أكثر من مما ينبغي لمنتجات البرمجيات. وكان التفاوت واضحاً في الأسعار، بعد العمل بأنظمة استيراد موازية لأقراص الكمبيوتر. انظروا ربيكامونا، استراليا تتبنى نظام استيراد موازي للبرمجيات؟ ٨ شباط، ١٩٩٩.

(١٧) نيكولاس إس. جيكاكس "الترخيص الدولي للملكية الفكرية. الوعد والخطر،مجلة التكنولوجيا والقانون (مجلة التكنولوجيا والقانون) المجلد ربيع ١٩٩٦ جامعة فلوريدا.

(١٨) عبارة "قرصان" استخدمت بواسطة نيكولاس جيكاكس.

(١٩) جيمس باكارد لاف. مرجع سابق.

(٢٠) الجهة التي ينبغي أن تخجل من كل ذلك هي "روزباننت" وهي فرع من العهدالفدراي الروسي للملكية الصناعية. وهم يحققون الآن بشأن كيفية صدور براءة الاختراع، بهدف تهدئة شكوك الناس في ان شخصاً ما في مكتبهم يتقاضى الرشوة. وقال فاليري جيرماكيان، نائب مدير الفحوصات في "روزباننت": روسيا بلد العجائب، حتى الاختراعات القديمة يمكن تسجيلها هنا. وكانت الزجاجة قد اخترعت إما حوالي عام ١٥٠٠ ق.م بواسطة الصانع المصريين الماهرة، وإما في القرن الثاني عشر الميلادي بواسطة الإمبراطور الصيني "وو هيزهاو". انظر الفكرة الروسية عن الثروة: لم لا نسجل براءة اختراع الزجاجة بقلم دانييل وليامز في ٣١ تموز ٢٠٠٠.

(٢١) الفوائد التي يجنيها بلد نام بمنح درجة عالية من الحماية للملكية الفكرية، يتم توضيحها عموماً بواسطة المدافعين عنها، وهي تشتمل على فوائد يمكن إدراكها مثل: حفز الإبداع بواسطة توفير بيئة يمكن فيها مكافأة الإبداع، وتوفير وسائل أرخص لإنتاج وتوزيع السلع المتوفرة، والتشجيع على استعمال منتجات وتكنولوجيا جديدة فعالة، وخلق ملح وخدمات من نوعية أفضل ومكيفة خصيصاً، وفق الحاجات الخاصة لبلد ما من خلال بيع وتحسين المنتجات والتكنولوجيا القائمة، وخلق وظائف في الصناعات الأساسية لأعمال المساندة، وإيجاد قوة عمل من نوعية أعلى ومعدة إعداد أفضل من ناحية فنية. لك من خلال التدريب في مكان العمل، والذي يكون مصحوباً بعمليات نقل مرخصة لتكنولوجيا، وزيادة حجم رأس المال الجديد الذي يمكن توليده من أجل استثماره في تنمية الاقتصادية، وخلق أنواع من التقدم يمكن أن تسهم في رفع مستوى التكنولوجيا في العالم. وفي غضون ذلك، كسب إيرادات من أولئك الذين يستفيدون من استعمالها، مكافأة المواهب الخلاقة في الصناعات الثقافية من خلال أنظمة لتحسين ما يعود على المؤلفين من ريع ومن خلال حقوق التوزيع محلياً في الخارج.

(٢٢) الاتهامات بالاستغلال، أو محاولة تحقيق أرباح فاحشة، حدثت في البلدان متقدمة أيضاً. ففي الولايات المتحدة، وثقت مصادر عديدة استغلال شركات التأمين صحي بواسطة شركات غالت في تسعير عقاقيرها.

وكانت القوانين الضعيفة لبراءات الاختراع جزءاً من التخطيط الاقتصادي لكل من تايوان وسنغافورة وهونغ كونغ وكوريا. وكانت الحكومات في الهند وتايلند والبرازيل انتقائية للغاية(١٧) وفرضت بعض البلدان، وخاصة في أمريكا الجنوبية، أنظمة "الترخيص الإلزامي"، والتي تمنح الحماية لكنها تعطي الحق للصانعين المحليين في الحصول على تراخيص على أساس نسبة قصوى ثابتة للريع أو العائد.

وفي السنوات الأخيرة، أصبحت "حقوق الملكية الفكرية" موضوعاً ملتهباً، خاصة بالنسبة للبلدان التي لها تعاملات تجارية كبيرة مع الولايات المتحدة. ومع أن الولايات المتحدة ظلت لأجيال طويلة بين "قراصنة" عالم الملكية الفكرية (حيث أنها لم توقع اتفاقية بيرن لحماية الأعمال الفنية والأدبية لعام ١٩٧١ إلا في عام ١٩٨٩(١٨). إلا أنها أدركت مدى القوة العالمية التي يمكن أن تأتي بها الملكية الفكرية، وعملت إدارات متعاقبة بلا كلل على التأكيد عليها. ومع ذلك، فإن قانون الملكية الفكرية للولايات المتحدة يمكن أن يكون هو نفسه ملتوياً ومراوفاً. ويحس محللو سياسة المنافسة بالقلق بشأن محاولات تجري في الولايات المتحدة لـ "تقليد" الممارسات التجارية الجديدة، مثل طرق نقادي (وليس التهرب من) ضريبة الدخل، وأشكال من الأدوات المالية التي لم تستخدم من قبل(١٩) والولايات المتحدة ليست وحيدة في هذا المجال. ففي روسيا، تقدمت شركة بطلب، ونجحت في مسعاها، لتسجيل براءة اختراع بشأن زجاجة عادية - بعد أن كانت قبل ذلك قد "سجلت براءة اختراع" تتعلق بمسامير وخط سكة حديد(٢٠). وبعد هذه التطورات على المستوى الوطني، فهناك سبب إضافي للانزعاج.

والفوائد التي يمكن أن تجنيها البلدان النامية من انضمامها بالكامل إلى نظام عالمي للملكية الفكرية يتم الترويج لها بهمة ونشاط بواسطة المنظمة الدولية للملكية الفكرية، لكن آخرين يتخذون موقفا أكثر تشككاً منوئين إلى أن أنظمة الملكية الفكرية لا تعني سوى القليل بالنسبة للبلدان الأفريقية إلى الجنوب من الصحراء، وبالنسبة لبلدان آسيوية حيث يعيش الناس على أقل من دولار واحد في اليوم، وحيث النشاطات الاقتصادية المتصلة بالتصنيع تقل عن نسبة خمسة بالمائة(٢١).

والشيء الذي يبدو انه تأخر عن موعد استحقاقه هو القيام بإعادة تقييم كلية لنظام الملكية الفكرية العالمي. ويجب أن يضمن ذلك التوصل إلى تسوية أكثر عدلاً بين المبدعين والمستعملين أو المنتفعين. فالمكافئات يجب تقديمها لأولئك الذين يتمتعون بروح المخامرة والإقدام تشجيعاً لهم على المزيد من العطاء، لكن يجب ألا يصبحوا في موقف يستطيعون منه حرمان العالم من فوائد التقدم العلمي وغيره،على الأقل إلى أن تنتهي فترة براءات الاختراع - وبحلول ذلك الوقت،يكون العلم والإبداع قد تحركا قدماً إلى الامام(٢٢)

سياسة المنافسة والعولة

بصرف النظر تماماً عن اعتبارات الملكية الفكرية، فإن العولة تأتي معها ببعد جديد لسياسة المنافسة. فإساءة استعمال الحق أو السلطة لا تحدث فقط ضمن الحدود الوطنية. فالاتحاد الإحتكاري بين المنتجين على المستوى الدولي، وغير ذلك من المساوئ، والأشكال الأخرى من الفساد، يمكن أن تؤثر بشكل خطير على التجارة الدولية، وهنالك إدراك متزايد بالحاجة إلى خطوط توجيهية من أجل السيطرة على السلوك المضاد للمنافسة. هذه الممارسات التعسفية لا تؤثر فقط

* هل تبذل جهود لتثقيف الجمهور بشأن الفوائد التي يمكن أن يحصلوا عليها من وجود سياسة فعالة للمنافسة (سواء من حيث السعر الأقل أو الحماية ضد إساءة المعاملة).

هل هنالك قوانين واضحة وقابلة للتطبيق والتي تجرم تأسيس الاتحادات الاحتكارية بين المنتجين وعصابات المزايدات.. الخ؟ وهل تحديد الأسعار غير قانوني؟

* هل الاحتكارات وما يشبه الاحتكارات لدى أشخاص من القطاع الخاص تخضع للتنظيم؟

* هل تؤدي الاندماجات المسموح بها إلى نشوء احتكارات أو إلى خلق هيمنة لا ضرورة لها على السوق؟

* هل يتلقى المنظمون المحليون المساعدة الدولية التي يحتاجونها للقيام بأدوارهم؟

* هل المنظمون المحليون مستقلون عن التدخلات السياسية وهل هم محميون ضد الفساد؟

* هل تم اتخاذ ترتيبات لحماية الفقير والضعيف من الاستغلال؟

على السلع الاستهلاكية النهائية، بل وأيضاً "مدخلات" الصناعة مثل الفولاذ والأسمدة والطاقة.

والبلدان ذات المؤسسات الداخلية الضعيفة تقف موقفاً ضعيفاً بشكل خاص في مواجهة الممارسات التجارية، أو الاتفاقيات التجارية التقييدية عبر الحدود والمؤامرات التجارية الدولية. ويمكن أن يؤدي الاندماج في الاقتصاد العالمي إلى زيادة المنافسة، لكنه لا يضمن ذلك بالضرورة. فالاتحاد الاحتكاري بين المنتجين، والقيود الأفقية (أي الاتفاقيات بين البائعين والمشتريين)، والتعاملات التجارية المقصورة على أناس بعينهم والقيود على المستوردات المحلية، كل ذلك يمكن أن يحول بين الناس وبين الحصول على منافع التنمية التي يفترض أن تأتي بها العولمة. إن القلق بشأن أوجه الضعف هذه، يكمن وراء الاحتجاجات ضد العولمة التي تحدث حالياً في مختلف أنحاء العالم.

وهذه المشكلة أخذت بالازدياد أيضاً مع استمرار الخصخصة في وضع المزيد والمزيد من الأصول المالية التي كانت مملوكة ملكية عامة بين أيدي القطاع الخاص، ممهدة الطريق بذلك لمستويات متزايدة من الاندماجات الدولية وتملك هذه الأصول كلياً أو جزئياً. وبعد أن تمت إزاحة العوائق الرسمية أمام المنافسة، كذلك يجب التصدي للعوائق الخاصة بشكل مماثل-خاصة مع ازدياد نمو العولمة.

وبالنسبة للمنظمين، هنالك مشكلة تسبب لهم صداماً متزايداً، فإذا حدث اندماج في البلد المضيف بين شركتين متنافستين سابقاً، فربما لا ينتج عن ذلك خفض المنافسة هناك، لكن الشركتين قد يكون لهما شركات تابعة في بلد أجنبي، وربما انهما كانتا المتنافستين الوحيدتين في السوق سابقاً. وهكذا فإن حدوث اندماج في بلد معين قد يكون له عواقب خطيرة جداً في بلد آخر. كما أن الممارسات المضادة للمنافسة يمكن أيضاً استيرادها من خلال الاستثمار الأجنبي المباشر، مع قيام أصحاب الامتياز الدولي باستخدام أصحاب الامتياز المحليين لتوزيع منتجات معينة وتعطيل عمليات التوزيع المحلية.

وهناك أيضاً مسألة مثيرة للجدل لا بد من حلها: ما هو الدور الذي على منظمة التجارة العالمية أن تلعبه لوضع سياسة منافسة موضع التنفيذ على مستوى العالم؟ هل ينبغي أن تكون الشرطة مسؤولة عن المنافسة العالمية؟ وهل يجب أن يكون هناك إطار دولي، ربما تقوم منظمة التجارة العالمية بتطويره، لدعم تطوير سياسة للمنافسة وهل سيكون هذا الإطار وسيلة يمكن بواسطتها توفير تعاون متزايد لمقاومة الممارسات الفاسدة والاعتسافية والتي تؤثر سلباً على الأسواق العالمية، وخاصة على اقتصاديات البلدان النامية؟(٢٣) .

بعض المؤشرات على فاعلية

سياسة المنافسة لبلد ما

* هل أفصحت الحكومة عن سياسة منافسة واضحة؟

* هل يتم تطبيق مثل هذه السياسة من خلال القانون وإصلاحات أخرى للممارسات والإجراءات؟

* هل يقوم القطاع الخاص بدعم تطوير سياسة متماسكة وفعالة للمنافسة؟ وهل تقوم منظمات حماية المستهلك بدعمها؟

(٢٣) مع أنه يمكن القول بأن كل بلد لديه سياسة تحكم للمنافسة، حتى وإن لم تكن مترابطة باتساق، وتبلغ حد الإبقاء على الأمر الواقع كما هو، إلا أن أولئك الذين يقومون عن وعي بتطوير سياساتهم، يميلون إلى سن قوانين للمنافسة. وفي الوقت الحاضر، فإن ٨٠ دولة فقط بين ١٣٥ دولة عضو في منظمة التجارة العالمية لديها مثل هذه القوانين، لكن وكما أشرنا فإن هذا العدد في ازدياد.

القدر. لكن الاعتماد على سياسة "العصا الغليظة" للتعامل مع الفساد بعد حدوثه يمكن أن يكون عملاً مشكوكاً بنتائجه، وغير فعال ومضيق للجهود. وتعتبر الملاحقات القضائية، وإن كانت لا مفر منها، مؤشراً على أن الوقاية قد فشلت. ومع ذلك فإن العقوبات القانونية الفعالة هي أمر حيوي: ليس فقط لأنها ضرورية للتعامل مع أولئك

الذين يسيئون التصرف، بل أيضاً لأن المعرفة بأنه سيتم تطبيق القانون بفعالية من شأنه أن يسهم إسهاماً كبيراً في جهود الوقاية. لذلك يجب على المصلح أن يوجه اهتمامه للأمرين. فالوقاية وفرض القانون يقويان بعضهما بعضاً.

وعندما نتحدث عن قوانين لمحاربة الفساد، فنحن لا نتحدث فقط عن قانون العقوبات أو قوانين البينات. هذه القوانين مهمة ولا شك، وبدون وجود قوانين عقوبات وإجراءات قانونية تصبح المهمة أكثر صعوبة، لكن إذا ما تم التركيز على هذه العناصر فقط، فهذا يعني أننا نتجاهل طائفة أوسع بكثير من القوانين. وتشتمل هذه على القوانين التي تغطي:

* حرية الوصول إلى المعلومات (بما في ذلك تشريعات الأسرار الرسمية)

* تعارض المصالح.

* المشتريات الحكومية.

* حرية التعبير.

* حماية "نافخي الصفارة" والمشتكين.

* تمكين المجتمع المدني من التعبئة والحشد.

* الانتخابات الديمقراطية.

* منع أولئك المحكومين بجرائم الفساد الخلقي من شغل مناصب عامة أو ترشيح أنفسهم للانتخابات من أجل شغلها أو شغل مناصب إدارية عليا في الشركات.

* الهدايا والضيافة.

* مكتب المحاسب.

* المعايير القضائية لقانونية التصرفات الإدارية.

ميلانو، إيار (رويتز)

هذه المواضيع، وغيرها، جرت تغطيتها في الفصول المختلفة لهذا الكتاب. ومن الممكن إنجاز الكثير بوسائل إدارية، وبدون الحاجة لإصلاح القانون على الإطلاق — إلغاء التراخيص غير الضرورية، تقييد مجالات الاجتهاد وحرية التصرف (ووضع معايير لاستخدامه حيثما يكون ضرورياً)، تطوير برامج أخلاقية وإيجاد سبل للمواطنين لكي

الفصل السابع والعشرون

قوانين محاربة الفساد

الرشوة ممارسة شريرة تهدد الأسس التي يقوم عليها أي مجتمع متحضر المدعي العام ف. رايد ١٩٩٤ (١)

لو أنه كان بإمكان المحامين أن يضعوا مسودات القوانين التي تحول دون السلوك الفاسد، فلن تكون هناك مشكلة مع الفساد. فالأزمة الراهنة ناجمة بدرجة كبيرة عن حقيقة أن القوانين والمؤسسات القانونية قد أخفقت، وقد حدث هذا الإخفاق جزئياً بسبب مواطن الضعف الموجودة أصلاً في الأنظمة القضائية، وجزئياً بسبب غياب الإرادة لتقوية النظام، وذلك بسبب تكاتف أولئك الذين لهم مصلحة مكتسبة من هذا القبيل، أو ذاك في الإبقاء على الوضع الراهن.

وإذا ما أردنا أن نبدأ بالقانون الأعلى لبلد ما، أي الدستور، فإن مثال تايلند هو مثال مفتاح للذهن:

كنموذج للتشريعات المضادة للفساد، ينبغي أن ننظر إلى الدستور التايلندي باعتباره معلماً وثيقة يهتدى بها تسعى لضمان نظام ديمقراطي من خلال مشاركة شعبية أكبر في عملية صنع القرار وتوزيع سلطات الدول على أساس اللامركزية، بينما تعمل في الوقت نفسه على معالجة الفساد من خلال إقامة مؤسسات مثل مكتب المحتسب واللجنة الوطنية لمكافحة الفساد بالإضافة إلى تشجيع الشفافية والنزاهة في الحياة الرسمية(٢).

ويسود الاتفاق على نطاق واسع بأن الوقاية من الفساد ينبغي أن تكون في طليعة جهود الإصلاح، ومع ذلك فإن القانون مهم بنفس

(١) قرار صدر عن اللجنة التشريعية في مجلس شورى الملك، لدى النظر في استئناف دعوى من هونغ كونغ ومجلس شورى الملك (في بريطانيا هو أعلى محكمة بالفلسفة لعدد من بلدان الكومنولث، وتعامل قراراتها باحترام في كل أنحاء العالم) (٢) أنظر: جيفري تان، في "الدستور التايلندي: الحرب ضد الفساد"، وذلك في النسخة المعدلة لهذا الكتاب على الإنترنت.

يشتكوا بفعالية (٣).

وسوف يقتصر البحث في هذا الفصل على دور قانون العقوبات (القانون الذي يقاضي المذنبين) وعلى دور القانون المدني (والذي يوفر للضحايا الوسائل الشرعية اللازمة لمواجهة من أنزلوا بهم الظلم أو أنه ربما يمكن المواطنين من فرض قوانين مضادة للفساد في حال ما إذا فشلت السلطات الرسمية في عمل ذلك). وسنقوم الآن ببحث قانون العقوبات.

أ- قانون العقوبات

قضايا الفساد يمكن أن تأخذ وقتاً طويلاً قبل أن تسترعي انتباه السلطات. وفي بعض البلدان، يبدأ حساب الفترة الزمنية لقوانين التقادم ابتداءً من تاريخ ارتكاب الجرم، وليس ابتداءً بالوقت الذي أصبحت فيه السلطات على علم بوقوع هذا الجرم. ويمكن أن يعني هذا بأن المسؤولين الفاسدين يمكن أن يفلتوا من العقاب تماماً بسبب أن تصرفاتهم الفاسدة لم تكتشف إلا بعد مرور ما يكفي من الوقت للإفلات من العقاب. لذلك من المهم أن نلاحظ بأن قوانين التقادم تسمح بأن الفترة التي يمكن إقامة الدعوى خلالها تبدأ، ليس من تاريخ وقوع الجرم، بل من تاريخ ظهوره للعيان لأول مرة. ثانياً، ينبغي ألا تكون فترة التقادم قصيرة جداً. ففي إيطاليا يسود وضع شاذ، حيث ما ان ينتهي الأشخاص المتهمون من خوض معارك الاستئناف في المحاكم العليا حتى تكون الفترة قد انتهت. فينطبق عليهم قانون التقادم. لذا، فإن أي محام نشيط يستطيع أن يضمن تقريباً بأن يفلت شخص فاسد من العقاب. وهكذا فإن قوانين كهذه تجعل القانون نفسه محل ازدراء، عندما توفر ملاذاً آمناً للفاسد.

وهناك ثمانية مبادئ عامة ينبغي أن تحكم المعالجات بموجب قانون العقوبات:

١- ينبغي أن تمتلك قوانين مكافحة الفساد لمعايير حقوق الإنسان العالمية وأن تمنح المتهم محاكمة عادلة. ومن الضروري لقوانين العقوبات الخاصة بمكافحة الفساد أن تحترم ضمانات حقوق الإنسان. وذلك بموجب ميثاق دستوري للحقوق أو ميثاق عالمي، وذلك لضمان عدم إهمال إجراءات قانونية معينة من قبل المحاكم بدعوى أنها غير دستورية.

٢- ينبغي ألا ينظر إلى القوانين على أنها قمعية على نحو غير

(٣) هي بعض الحالات قد نجد أن نواتر باكملها ليست ضرورية وينطبق هذا مثلاً على حالة مكتب زائد عن الحاجة هو مكتب مفتش المطاعم في زيوريخ، وتتركز هذه القضية على رافائيل هوبر. المفتش السابق للمطاعم والبارات في منطقة زيوريخ، والذي يقال إنه تقاضى رشاًوى ضخمة من المتقدمين للحصول على تراخيص. وذلك خلال السنوات العشر التي سبقت. وقد سببت هذه القصة صدمة لبلد تعتبر فيه نزاهة المسؤولين الحكوميين أمراً مفروغاً منه. ولم يكن قد خطر ببال أحد أن التنظيمات اللوائح التي تعطي للمفتشين سلطة واسعة للتصرف يمكن أن يساء استعمالها على هذا النحو. ومن بين أشياء أخرى، كان على المتقدمين بطلبات أن يثبتوا بأن هناك حاجة لتأسيس المكتب. ووفقاً للنائب العام، فقد أقام هوبر حكم إرهاب، حيث كان يتلقى دفعات مالية على صورة قروض أو أنه كان يشجع طالبي الترخيص على شراء صور، وبأسعار باهظة، كان قد رسمها والده الراحل ومع أنه كان يتقاضى راتباً متواضعاً، إلا أن هوبر نجح في اقتناء منزلين في زيوريخ ومزرعة في إيطاليا من ٩٠ هكتاراً، والتي كانت تشتمل على كروم وبحيرة اصطناعية. ويتوقع أن تنظر المحكمة في القضية السنة القادمة، وفي غضون ذلك وضعت حكومة منطقة زيوريخ أنظمة جديدة، وبموجبها لم يعد طالب الترخيص ملزماً بإثبات وجود "حاجة لإنشاء ما يريد إنشاءه" (عن صحيفة الفايننشال تايمز ٨ تموز ١٩٩٤، وفي نشرة الشفافية الدولية أيلول ١٩٩٤).

(٤) الفايننشال تايمز. ٢٢ تموز ١٩٩٤ وورد أيضاً في نشرة الشفافية الدولية أيلول ١٩٩٤.

ملائم بل ينبغي أن تحظى بدعم شعبي علني. فإذا لم يحدث ذلك، فقد يصبح من الصعب وضعها موضع التنفيذ. وفي بعض البلدان، سيكون هناك من يقول

بأن العقوبات التي

تفرضها المحاكم

خفيفة جداً بحيث أن

الأمر لا يستحق رفع

القضايا إلى المحاكم.

على سبيل المثال، فقد

أصدرت محكمة في

اليابان أحكاماً مع

وقف التنفيذ بالسجن

على اثنين من مدراء

شركة توبيشيشيما

لأنهما قدما رشوة إلى

حاكم منطقة ايباراكي

مقابل الحصول على

جزء من مشروع بناء

سد كبير، وذلك بعد

أن "أعلنّا التوبة" (٤).

وفي بلدان

أخرى، قد يتم إعطاء

طرح معاكس. ففي

كوريا الجنوبية

توصلت مراجعة

لعقوبات قانون

العقوبات بأن العقوبة على من يثبت ذنبه هي ببساطة قاسية جداً. وكان الموظفون الحكوميون يواجهون عقوبة السجن لمدة سبع سنوات كحد أدنى، لذلك كان القضاة كارهين لإدانة المتهمين. وفي أوغندا، لم يستعمل قانون لمكافحة الفساد إطلاقاً على مدى ٢٠ عاماً من وجوده في سجل القوانين، لأنه يبدو بوضوح أنه كان يعتقد بأنه "صارم أكثر مما ينبغي".

٢- ينبغي أن تكون هناك خطوط توجيهية واضحة بشأن إصدار الأحكام بحيث تكون الأحكام متنسقة بين شخص مذنّب وآخر، وعادلة، وأن لا تكون عقابية بشكل لا يحتمل. ومن الواضح أن المحاكم يجب أن تكون قادرة على التمييز بين حالات تلقي فيها مسؤول ما رشوة لكي يقوم بواجبه (أي لكي يجعل القيام بعمل رسمي) وبين حالات أكثر خطورة والتي تلقى فيها المسؤول رشوة لكي يتصرف بطريقة هي بحد ذاتها خاطئة. إن المشرعين قد يحسون بالارتياح لسن قوانين تنطوي على عقوبات عنيفة جداً، لكن هذا يمكن في الواقع أن يقوض جهود الإصلاح. ولا يحب كثير من المدعين العامين رفع قضايا يرجح أن تنتهي بفرض عقوبات من تلك التي يعتبرها المجتمع مفرطة.

٤- إن توحيد قوانين العقوبات المختلفة التي تتعامل مع الفساد والعمولات السرية ودمجها في قانون واحد له ميزة كبيرة. فهذا يقلل من الثغرات، ويمكن أن يبرهن على الجدية التي يتعامل بها القانون مع هذا النوع من السلوك بأن يجعل من الواضح بأن الهجوم على الفساد ينطبق على القطاعين العام والخاص على حد سواء. وأياً كان السبيل الذي يتم اختياره، فإن جرم تقديم واستلام "عمولات سرية" ينبغي اتخاذ إجراءات وقائية بشأنه.

٥- يعتبر القيام بمراجعات منتظمة لمنظومة قوانين العقوبات (بما فيها قوانين البينات وكفاية العقوبات القائمة) أمراً أساسياً. ومما يزيد من أهمية هذا العمل هو أن التكنولوجيا الحديثة تتقدم بسرعة دون أن تستطيع القوانين مواكبتها. على سبيل المثال، فإن الجرائم المتعلقة بأجهزة الحاسوب، والأدلة المتولدة عن أجهزة الحاسوب، يمكن أن تعمل على نحو مضاد للقيود القائمة المصممة لعالم يعتمد في عمله على الورق. وقد تكون هناك صعوبات أيضاً عندما لا تكون بعض الأنظمة القانونية قد لحقت بمفهوم السلوك الإجرامي لإدارة شركة ما على سبيل المثال، ينبغي أن يكون قانون العقوبات قادراً على تقويم الممارسات الفاسدة للشركات مثل ((عصابات العطاءات)) التي تسعى للحصول على عقود حكومية، حيث يتواطأ المنافسون فيما بينهم لتقرير من الذي يحصل منهم على عقد معين وبأي ثمن.

٦- قد يكون من الضروري وجود نصوص قانونية خاصة لحالات الفساد التي تتطلب من الأفراد الذين تظهر عليهم دلائل الثراء بما يتعدى حدود مصادر دخلهم المعروفة أن يبينوا مصدر هذه الثروة بما يقع المحكمة. وقد تبرز مشاكل دستورية عندما يقضي القانون بأن يقدم الشخص المتهم الأدلة مشفوعة بالقسم. ففي زامبيا، اعتبر هذا الشرط غير دستوري بسبب أنه ينتهك حق الفرد في عدم تجريم الذات (٥). وفي مثل هذه الظروف، تكمن الصعوبة في إبطال عب الإثبات — أي إكراه شخص، تحت طائلة الإدانة بفساد مفترض، بأن يفسر كيف تم اكتساب الأصول المالية بطريقة مشروعة، وذلك بدلاً من مجرد إعطاء الشخص الخيار لأن يقدم الدليل بواسطة التعليل (كما هو الحال في ولايات قضائية كثيرة). وهكذا فربما يطلب القانون من المدعي العام إثبات وجود صلة — الأمر الذي قد يكون من الصعب جداً القيام به إلى الحد الضروري للإجراءات الجنائية. وربما يكون النهج الأفضل هو وضع نصوص قانونية خاصة تنص على أن المحكمة تستطيع التوصل إلى الاستنتاجات المناسبة في غياب تعليل مرض من قبل المتهم (٦).

ولا يعني هذا إكراه الشخص على إعطاء الدليل (وهو ما قد يتعارض مع القواعد العالمية لحقوق الإنسان بشأن عدم تجريم الذات)، بل إنه يعني، وكما هو الحال في قضايا أخرى حيث تقدم ضد المتهم قضية تكفي لإثبات الدعوى، وضع الشخص في موقف يتعين عليه أن يختار بين إعطاء الدليل والمخاطرة بإدانته إذا هو لم يفعل ذلك.

(٥) قضية مومبا ضد الدولة (١٩٨٤).

(٦) أنظر قانون الممارسات الفاسدة (هونغ كونغ) رقم ٢٩ لعام ١٩٨٧ يضع هذا القانون عب الإثبات على عاتق المتهم لكنه لم يعد يطلب من المتهم شخصياً أن يعطي الدليل تحت اليمين.

(٧) قانون العقوبات الفرنسي هو واحد بين العديد من القوانين التي تميز بين الفساد النشط والفساد السلبي. أما النشط فهو عندما يسعى الموظف الحكومي بنشاط للحصول على هدية أو منفعة أخرى، قبل منح العقد أو تقديم الخدمة. أما الفساد السلبي فهو عندما يقبل المسؤول هدية أو أي مكافأة أخرى بعد منح العقد. أو تقديم الخدمة. أما بشأن إذا كانت هناك حاجة لمثل هذه التمييزات بالنسبة لتعريف الجرم (وذلك في مقابل تقرير ما هي العقوبة الملائمة) فهذا أمر قابل للمناقشة.

(٨) كانت هناك مزاعم بأن رئيس الوزراء السابق تقاعس عن إعادة بعض الهدايا، التي أعطيت له في مناسبات رسمية، والتي يعتبرها القانون ملكاً للدولة، وبأنه قام بأعمال صيانة في منزله الخاص على حساب الدولة. بطبيعة الحال، فهذه أمور تستحق اللوم إذا كانت صحيحة.

(٩) انظر ايوديلي ادريونيول في "الفساد والديمقراطية وحقوق الإنسان في غرب أفريقيا"، وهو عبارة عن تقرير عن أعمال نوة نظمها منتدى القيادة في أفريقيا منشورات ALF، أيبادان ١٩٩٤.

٧- سوف تكون هناك حاجة لنصوص قانونية خاصة لضمان أن تسترد الدولة عائدات الفساد، خاصة وأنها غالباً ما تكون بأيدي أطراف ثالثة أو حتى خارج البلاد. إن قانون العقوبات ينبغي أن يعدد العدة التي تتيح تعقب، والاستيلاء على، ومصادرة الأموال غير المشروعة التي تم كسبها عن طريق الفساد. وكانت واحدة من الفوائد القليلة التي عادت علينا من الحرب الدولية ضد تجارة

المخدرات، هي تطوير منظومات قانونية تسهل الاستقصاء عن العائدات والاستيلاء عليها، بصرف النظر عن المكان أو البلد الذي توجد فيه. وتوفر بعض البلدان إمكانية مصادرة هذه الأموال حتى في غياب الإدانة، وذلك ما لم تكن هناك مطالبة بها من قبل مالكيها الشرعي ضمن مدة زمنية معينة.

٨- سوف تكون هناك حاجة لنصوص قانونية تضمن بأن ينظر إلى جريمة الفساد على أنها تشتمل على من يدفع الرشوة. وكذلك من يتلقاها. وهناك بلدان قليلة فقط تعتبر قبول الرشوة جرماً وليس دفعها. ومن الواضح أن هذا يعتبر قيداً جدياً على محاربة الفساد عند منبعه. بالطبع، فعندما لا تعرض الرشوة عرضاً، بل يتم ابتزازها بالاكراه، فليس من العدل في شيء مقاضاة من يدفع، لأننا إذا فعلنا ذلك، نكون قد نكلنا به مرتين (٧).

حدود قانون العقوبات

إن قضية تنقية وتحسين القوانين لمحاربة الفساد من خلال مقاضاة فعالة، هي قضية حقيقية بالنسبة للبلدان التي لديها أنظمة قضائية تعمل وتؤدي وظيفتها. ومحققون مستقلون بما يكفي وجريئون بما يكفي للتحقيق في قضايا فساد تورطت فيها شخصيات كبيرة.

وفي هذا الخصوص، هناك مثالان حديثان يتكشfan عن فوارق صارخة: في إسرائيل (حيث تعرض رئيس وزراء سابق للمحاسبة بسبب مخالفات طفيفة نسبياً وإن كانت خطيرة في نظر البعض (٨) وفي روسيا (حيث تم في عام ١٩٩٩ منح رئيس متصرف حصانة مطلقة، بدون أي قيود على ما يظهر)، كان أحد البلدين لديه نظام نزاهة يؤدي وظيفته والذي كان يبدو أنه يعمل، أما البلد الآخر فلم يكن لديه شيء كهذا، فإن المحتوى الدقيق للقوانين هو أمر له أهمية في إسرائيل، بينما هو في روسيا أمر غير ذي موضوع تقريباً (٩).

الحصول على الدليل

بخلاف كل الجرائم الأخرى (لكن على غرار الجريمة المنظمة)، لا يوجد في العادة ضحية واضحة لجرائم الفساد لكي يتقدم ويشكي. فكل المشاركين في هذه الجرائم مستفيدون، وجميعهم لهم مصلحة في الإبقاء على الأمر طي الكتمان، وهكذا فإنه من الصعب جداً العثور على بينات وأدلة. فكل واحد من الفاعلين له سلطة كبيرة على الآخرين.

إحدى الطرق لمواجهة هذه المشكلة هو إجراء اختبار نزاهة يديره العميل المحرض، لكن المحاكم في بلدان كثيرة تعامل هذه

الطريقة بقدر كبير من الحذر. لكن من الممكن أن تكون هذه الطريقة فعالة جداً.

يمكن تشجيع أطراف الجريمة، أو المشاركين فيها، على أن يتطوعوا بتقديم خدماتهم. ومن المحتمل أن يشير ذلك موضوع الحصانات. وفي وسط وشرق أوروبا كان هناك على مدى سنوات كثيرة نص قانوني ينص على أن مقدم الرشوة يجب أن يبلغ عنها خلال ساعة، وبهذه الطريقة يحصل على حصانة ضد الملاحقة القضائية (ربما يجد آخرون في هذا بأنه مجرد تبليغ عن حقيقة أنهم وقعوا ضحية ابتزاز). مهما يكن، فإن أول شخص "ينفخ الصفارة" من بين المشاركين في جرم يتعلق بعمل لجنة الأوراق المالية والبورصة يحصل على حصانة بشكل آلي. وهذا يدخل عنصراً من المخاطرة في معادلة الفساد — فبعداً عن كون كل واحد معتمداً على استمرار سكوت الآخر ووثاقاً من ذلك، فإن كل واحد منهم له سلطة كبيرة على الآخر.

البيئة من قرائن الأحوال كثيراً ما تكون متوفرة، لكن البيئة الفعلية على أعمال فاسدة قد لا تكون متوفرة. فموظف الجمارك الذي يمتطي آخر طراز من سيارات مرسيدس هو بالتأكيد هدف مشروع للريبة والشك. وهذا هو أيضاً رئيس الحكومة الذي أمضى حياته وهو يتقاضى ذلك الراتب المتواضع للمسؤولين الحكوميين، لكنه مع ذلك يعيش حياة بذخ لا تتناسب مع ما يكسبه من عمله في الحكومة ولا مع دخله المعروف (كما هو حال تشارلز هاوغي الذي هو الآن في أيرلندا). إن حياة التبذير التي يعيشونها ومظاهر تباهيهم بالثروة تتطلب تفسيراً. وفي حين أن موظف الجمارك يمكن بسهولة إخضاعه لاختبار النزاهة، لكن من الصعب جداً شن عملية ضد أولئك المتورطين في ((الفساد الكبير)) حيث المناصب أعلى بكثير والمخاطر أعلى بكثير. لهذا السبب فإن استحداث جرم ((العيش على مستوى أعلى مما يسمح به دخل المرء الرسمي)) أو جرم ((الإثراء غير المشروع)) هو شيء ضروري إذا ما أردنا إخضاع هؤلاء الناس

(١٠) المادة ٥: الإثراء غير المشروع

(١١) الولايات المتحدة والإثراء غير المشروع — جعلت بعض دول منظمة البلدان الأمريكية الإثراء غير المشروع بمثابة جرم بموجب قوانينها المحلية. ولا تتوقع الولايات المتحدة أن تجعل الإثراء غير المشروع جرمًا منفصلاً بموجب قوانينها، والتفكير الكامن وراء هذا الموقف هو أن هذه الفكرة تتعارض مع المبادئ الأساسية للدستور علاوة على ذلك هناك قوانين وتنظيمات مختلفة تتعامل مع هذا النوع من السلوك بواسطة المسؤولين الحكوميين لهذه الأسباب. لا تتوقع الولايات المتحدة أن تجعل الإثراء غير المشروع، كما هو موصوف في الاتفاقية جرمًا منفصلاً بموجب قوانينها المساعدة والتعاون بواسطة أطراف الاتفاقية (الذين ليس لديهم قوانين ضد الرشوة التي تتعدى حدودهم القومية أو الإثراء غير المشروع على النول الأطراف في الاتفاقية والتي لا تعتبر رشوة خارج حدودها والإثراء غير المشروع جرائم بموجب قوانينها المحلية، عليها، بقدر ما تجيزه قوانينها، أن تقدم المساعدة والتعاون كما هو منصوص عليها في الاتفاقية للأطراف الأخرى فيما يتعلق بالرشوة خارج الحدود والإثراء غير المشروع (أفتباس من ملخص لاتفاقية البلدان الأمريكية ضد الفساد — من إعداد وزارة التجارة الأمريكية). ٢٢ نيسان/ أبريل ١٩٩٨

(١٢) أنظر التحليلات المختلفة بقلم بيرتراند دي سيبينيل، المفوض السابق للجنة المستقلة لمكافحة الفساد في هونغ كونغ.

(١٣) قانون العقوبات الألماني هو مثال على القانون الذي جعل، دونما ضرورة، من الصعب على المدعين العامين أن يبرهنوا على الفساد. فقد كان عليهم أن يقدموا أدلة لا يمكن دحضها على أن الرشوة أو المنفعة أعطيت فيما يتعلق بعمل رسمي. وعندما تم إصلاح القانون عام ١٩٩٧ كان هناك من اقترح بأن يتم اعتبار عرض أو تقديم الرشوة جرمًا عندما يكون لذلك علاقة بالوظيفة الرسمية، التي يتولاها المسؤول مهما يكن. فقط انتصر الرأي الأكثر تقيداً بحرفية القانون وتم تبني طريق وسط، ألا وهو أن الرشوة أو المنفعة يجب أن تكون متمثلة بـ "تأدية المسؤول لواجباته الرسمية". في الوقت نفسه جرى التوسع في القانون بحيث أصبح، ولأول مرة، يشمل على المنافع التي تعطى لطرف ثالث، مثل الزوج، والحقيقة أن عدداً من البلدان بحاجة إلى إعادة النظر في مدى كفاية قوانينها في هذا الخصوص.

للمحاسبة.

وقد تم تجسيد هذا المفهوم في اتفاقية بلدان الأمريكيتين لمكافحة

الفساد (التي تم

تبنيها في الجلسة

المكتملة الثالثة بتاريخ

٢٩ آذار ١٩٩٦

بالعبارات التالية:

بما يتفق مع

دستورها والمبادئ

الأساسية في نظامها

القانوني يتعين على

كل ولاية مشاركة وتلك

التي لم تفعل ذلك بعد،

أن تتخذ الإجراءات

الضرورية لجعل

قوانينها تعتبر بمثابة

جرم أي زيادة هامة

في الأصول المالية

للمسؤول الحكومي

والتي لا يستطيع

تفسيرها فيما يتعلق

بما كسبه بطريقة

قانونية أثناء قيامه

بوظيفته(١٠).

وقد حظيت

الاتفاقية بدعم واسع

النطاق في كل أنحاء

الأميركيتين(١١).

ويعرف الملحقون على

حملة مكافحة الفساد

في هونغ كونغ جزءاً

كبيراً من نجاحها إلى

سن مثل هذا

القانون(١٢).

الاختبار الجوهري

لقوانين العقوبات

الجديدة

قبل سن قوانين عقوبات جديدة نقترح بأن علينا أن نتأكد مما يلي:

١- أن تكون القوانين سهلة الفهم وأن لا تتسبب في نشوء مجادلات فنية بين المحامين والتي يمكن أن تحبط ((الأغراض)) التي أرادها المشرعون(١٣).

٢- أن القوانين لا تتطلب من المدعين العامين أن يثبتوا وقائع هي في الحقيقة غير ضرورية (مثلاً عندما يكون شخص في منصب مسؤول ثم وجد أنه يمتلك ثروة كبيرة لا تحليل لها، فإن صياغة حذرة للقوانين تستطيع أن تتجنب ضرورة أن يكون على المدعين العامين أن يثابروا ويثبتوا بأن الثروة تم اكتسابها بطريقة غير مشروعة). والحقيقة أنه ليس هناك أي ظلم في أن يطلب من شخص ما أن يدافع عن نفسه (بعد أن يكون الادعاء قد أثبت مثلاً بأن شخص يمتلك ثروة لا تتناسب مع إيراداته، أنه هو، وربما هو فقط، الذي

في باكستان، نظام مكتب المحاسبة الوطني ينص على:

الفقرة ٢٦. عرض رسمي بالعفو عن شريك في جريمة:

أ- على الرغم مما ورد في الدستور، وفي أي مرحلة من مراحل التحقيق أو الاستعلام، يستطيع الرئيس، وبهدف الحصول على دليل من أي شخص له صلة بشكل مباشر أو غير مباشر بأي جريمة أو أنه مطلع عليها، أن يعرض عفواً كلياً أو مشروطاً لمثل هذا الشخص شريطة أن يقوم بالكشف بشكل كامل والمذكور، بما في ذلك أسماء الأشخاص المتورطين في الجريمة سواء كانوا هو الفاعلين الأصليين أو المحرضين أو خلاف ذلك.

ب- كل شخص يقبل عرض العفو بموجب الفقرة الفرعية (أ) سوف يتم امتحانه كشاهد في المحاكمة التالية.

ج- أخذين بعين الاعتبار ما ورد في الفقرة الفرعية (د) فإن الشخص الذي منح له العفو بموجب هذه الفقرة يجب ألا:

١- يحاكم — في حال العفو الكامل — بسبب الجرم الذي له صلة بمنح العفو.

٢- يحكم عليه — في حال العفو المشروط — بعقوبة أعلى أو غير تلك المنصوص عليها في منح العفو على الرغم من العقوبة التي يجيزها القانون.

د- عندما يشهد رئيس مكتب المحاسبة بأن أي شخص قبل مثل هذا العرض لم يتمثل — حسب رأيه — للشرط الذي تم العرض بالعفو بناءً عليه — إما لأنه تعمد إخفاء أي شيء أساسي، وإما لأنه أعطى بياناً كاذباً — فإن مثل هذا الشخص يجب أن يحاكم عن الجرم المتعلق بالعفو الذي عرض عليه، أو عن أي جرم يبدو أنه يتحمل وزره وله صلة بالأمر المذكور بما في ذلك إعطاء شهادة كاذبة والتي يعرف أو ينبغي يعرف بأنها كاذبة.

هـ- أي إفادة تعطى أمام الرئيس أو المحكمة من قبل شخص كان قد قبل عرض العفو يمكن أن تستخدم كدليل ضده في هكذا محاكمة.

نظام مكتب المحاسبة الوطني

يعرف الحقائق.

قلب عبء الإثبات والتفسيرات الموثوقة

إن تعبير ((قلب عبء الإثبات)) هو تعبير ينبغي تجنبه. ليس فقط لأنه يعطى فكرة خاطئة عن الفكرة موضوع البحث بل لأنه يفسح المجال لخصوم الإصلاح (وهم غالباً ما يكونون أداة بيد أصحاب المصالح الفاسدين) لمحاربة وإلحاق الهزيمة بالإصلاحات المناسبة والمدروسة.

والمفارقة، أن حركات حقوق الإنسان، والتي تحدث الكثير من الضجيج وهي تشجب الفساد كمصدر للكثير من الإساءة لحقوق الإنسان، يمكن أن تكون من بين أول من يهاجم الإصلاحات عندما تحاول الحكومات تقويم الوضع. في عام ١٩٩٩ نجحت حملة ((الحق في الخصوصية)) في الولايات المتحدة في إحباط متطلبات ((اعرف زبونك)) والتي كانت ستؤدي إلى الحد بشكل ملحوظ من قدرة البنوك على التعامل بالأموال غير المشروعة والانغماس في عمليات غسل الأموال. ويمكن أن يكون هذا سبباً لخيبة أمل عميقة بالنسبة لأولئك الذين يعملون في صفوف الحركة المناهضة للفساد — والذين أمضوا وقتاً طويلاً كأعضاء في حركة حقوق الإنسان والذين اجتذبتهم المعركة ضد الفساد بسبب تأثير الفساد على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية لأعداد كبيرة في الناس في شتى أنحاء العالم.

هل يؤدي ((عبء الإثبات المعكوس)) إلى انتهاك حق المتهم في أن يعتبر بريئاً إلى أن تثبت إدانته؟ إحدى المحاكم العليا التي فحصت مثل هذه النصوص القانونية، لاحظت ما يلي:

قبل أن يكون بمقدور الادعاء الاعتماد على الدليل الظني بأن الموارد المالية والممتلكات كانت تحت سيطرة المتهم، يتعين عليه بالطبع أن يبرهن وبما لا يدع مجالاً لمعقولا للشك على صحة الحقائق التي تجعله يظن ذلك. ويجب أن يأخذ الظن معنى حصرياً، بحيث أن هذه الحقائق يجب أن تجعل من المرجح أكثر أن تكون هذه الموارد المالية والممتلكات محتفظاً بها. نياية عن المتهم أو أن يكون قد تم الحصول عليها كهدية منه. وعندما يتم تفسيره على هذه النحو، فإن الدليل الظني يكون منسجماً مع الحق الأساسي للمتهم، كونه رداً محسوباً على المكائد التي يستطيع بواسطتها الدعاة تحويل التهم بارتكاب جنایات إلى مهزلة(١٤).

أي أنه فقط عندما يكون قد تم إثبات أن ثروة المتهم لم يكن من العقول أن يكون قد أتت من راتبه أو راتبها الحكومي يكون لزاماً على المتهم أن يقدم تفسيراً(١٥). وهذا شيء لا هو بالجديد ولا بالغريب، ففي أي محاكمة، وهذا ما سيؤكد المحامون العاملون في المحاكم، يمكن أن يكون الدليل الذي يقدمه الادعاء من القوة بحيث يحمل الناس على تصديق أن المتهم مذنب. فالزوج الذي يخرج راكضاً من منزله، ويبيده بندقية ينبعث منها الدخان بعد أن ترك زوجته مقتولة على الأرض. هذا الرجل من المرجح جداً أن يدان بقتل زوجته ما لم يستطع إثبات أحد الاحتمالات التالية (أ): أن تكون زوجته أطلقت النار على نفسها (ب) أن يكون قد تصرف دفاعاً عن النفس (ج) أن الوضع لم يكن كما هو في الظاهر — فقد انتزع

(١٤) المدعي العام ضد هوي كيم هونغ، محكمة الاستئناف في هونغ كونغ رقم ٥٢ عام ١٩٩٥ على الصفحة ١٦.

(١٥) معظم البلدان التي لديها هذا النوع من النص القانوني لديها إجراءات، والتي وفقاً لها تقوم الجهة المحققة بالطلب رسمياً إلى الشخص الذي يخضع للتحقيق بأن يقدم كشف حساب عن ثروته. وهذا يوفر فرصة لأولئك الذين لديهم تفسيرات صحيحة بأن قدموها، فيحصل التحقيق إلى نهايته. أما أولئك الذين يقدمون تفسيرات غير قابلة للتصديق يقدمون إلى المحاكمة.

البندقية من يدي شخص آخر وخرج لطلب النجدة، والنقطة الأساسية هنا هي أنه ليس من حق الدفاع أن يستبعد كلاً أو أياً من الامكانيات الأخرى. وعندما يتوفر دليل كافي يمكن بناءً عليه ادانة المتهم، يصبح من الملائم (وهذا ما يحدث يومياً في كل أنحاء العالم) بالنسبة للمتهم أن يقدم تفسيراً موثقاً أو معقولاً، والذي بدوره من المرجح ادانته أو ادانتها. هذه ليست مسألة ((قلب عبء الإثبات)) أو تحويل هذا العبء إلى الطرف الآخر، بل إنها ما يطلق عليه المحامون عبارة ((تحويل العبء الإثباتي إلى الدفاع)). إن عبء الإثبات يظل واقعاً على كاهل الادعاء طوال المحاكمة، ولكن ليس هناك دليل ظني على الذنب. لكن ما إن ينتهي الادعاء من التخلص من هذا العبء، حتى يصبح من واجب الدفاع أن يقدم تفسيراً، وهكذا فإن ((قلب عبء الإثبات)) هو تعبير مضلل وغير مرض هناك وضرورة العثور على وصف أكثر ملاءمة، وتبقى هذه المهمة تحدياً يواجه معظم المصلحين. وقد تكون العبارة المناسبة هي أن ((المتهم مدین بتقديم تفسير موثوق)).

ب- القانون المدني

علاجات من خلال القانون المدني

هناك العديد من الأسباب الوجيبة التي تدعو لأن تكون هناك آليات للتعافي من الفساد في القانون المدني. على خلاف قانون العقوبات، فالمحاكم المدنية توفر جواً أقل أرهاقاً من محاكم الجنایات للتعامل مع عواقب الفساد. في المحاكم المدنية نجد أن عبء الإثبات أقل تطلباً، وفي قضايا الاستيلاء على المال، يعمل عبء دحض المزاعم وبفعالية أكبر. والدليل الذي يتم الحصول عليه بواسطة القانون المدني يحتاج إلى إثبات الذنب فقط بواسطة ((مقارنة الاحتمالات)) بدلاً من ((بما لا يدع مجالاً لمعقولا للشك)).

ربما يستطيع المسؤول الفاسد نر ما يكفي من الرماد في العيون لكي يتملص من قانون العقوبات، لكن القانون المدني يده طويله. فالاحكام التي يتم الحصول عليها من المحاكم المدنية يمكن تنفيذها في عدد كبير من البلدان الأجنبية من أجل الوصول إلى الحسابات المصرفية الأجنبية والأرصدة والممتلكات الأخرى. وهذا يزيد من عامل الردع للقانون المدني لأن المسؤول الفاسد سوف يفكر طويلاً بشأن أين سيخفي مكاسبه الناجمة عن نشاطاته او نشاطاتها الفاسدة.

لكن المسؤولين الفاسدين أصبحوا على نحو متزايد يخفون ثروتهم في شركات انتمان عائلية وغيرها من الوسائل والتي تمكنهم من الادعاء، عندما يحين الوقت، بأنه ليس لهم سيطرة على الاملاك. وفي بلدان كثيرة، يسبب هذا الضرب من التملص مشاكل حادة. فالشعب ككل يغلي بمشاعر الغضب وهو يرى المسؤولين الفاسدين يقضون فترة عقوبة قصيرة في السجن ثم يخرجون لالتقاط الفوائد المتأتية عن ارضيتهم وممتلكاتهم التي حصلو عليها بطريقة غير مشروعة، والمسجلة بكل امان باسم أزواجهم ومحاميهم.

وهناك حلول عديدة عن طريق القانون المدني يجري بحثها حالياً، وهي تشمل على:

١- ابطال شركات الانتمان و الهدايا ومعاملتها على اساس انها باطلة.

٢- اعلان دعاوي الملكية الزوجية المقدمة من الأزواج والزوجات للحصول على ارصدة وممتلكات تم الحصول عليها بطريقة غير مشروعة، اعلانها باطلة وبانها تقوم على اساس ملكية لا وجود لها.

٢- احداث دليل ظني او استدلال بالقبرينة لـ ((السيطرة المستمرة)) على الممتلكات بواسطة المتهم، والتي نشأت عن الظروف التي تم فيها نقل الملكية لشخص آخر (١٦).

ان مجال استخدام القانون المدني كعلاج ضد الفساد هو مجال أخذ بالاتساع ويستحق ان يظل يخضع لاعادة نظر مستمرة.

علاجات للدولة بواسطة القانون المدني

تعتبر الدولة ضحية للفساد لان الاموال التي تؤخذ بواسطة مسؤول حكومي فاسد تعود ملكيتها للدولة. والرشاوي التي تؤخذ هي بمثابة وديعة للدولة (١٧)، لذا تستطيع الدولة ان تقاضي المسؤول وان تطالبه بدفع القيمة الكاملة لما تلقاه او تلقتة من رشاوي، حتى وان كان المسؤول (او المسؤول السابق) قد انفق معظم المال(١٨). كما ان الدولة تستطيع ان تطالب بتعويض عادل عن الاخلال بالثقة(١٩).

وهناك نقاش واخذ ورد بشأن ما اذا كان الشخص الذي قدم الرشوة مسؤول قانونيا ايضاً عن السرقة الناتجة من خزينة الدولة. ومع ان قانون العرف والعادة يمكن ان يوضع موضع التنفيذ في هذا الخصوص، فربما يكون من الافضل ترك النقاش جانباً والقيام بوضع تشريع. عندئذ سيكون هناك عائق كبير امام مقدمة الرشوة اذا عرفوا بانهم قد يتعرضون للمقاضاة بواسطة الدولة وبانه سيتعين عليهم دفع مبلغ مساو لمبلغ الرشوة. وفيما يتصل بعمليات الشراء الحكومية الفاسدة فان هذه ((الرديّة)) سوف تؤدي منطقياً الى شطب عنصر من عناصر تشويه السعر الذي تولد عن الرشوة الاصلية، هذا اذا افترضنا بان ذلك قد انعكس فعلياً على السعر النهائي(٢٠). اما مدى المسؤولية القانونية عن الفساد في وضع يشمل عدداً من الناس فينبغي ان تكون على اساس انه اذا ما تلقت مجموعة من الناس فينبغي ان تكون على اساس انه اذا ما تلقت من الاشخاص رشاوي في اطار عملية فساد واحدة، فان كل واحد منهم يصبح شخصياً مسؤولاً، ليس فقط عن المبالغ التي اخذوها من العملية المشتركة، بل وايضاً باعتبارهم "أوصياء" او مسؤولين بالتكافل والتضامن فيما يتعلق بالرشاوي التي تلقاها آخرون(٢١).

وينبغي ان يقرر القانون المدني بجلاء ايضاً بان عقود العمل التي يتم الحصول عليها بطرق فاسدة تكون قابلة للتنفيذ فقط اذا شاعت الدولة ذلك. وهذا من شأنه ان يمكن الدولة من ان تقرر بالنظر لمصلحتها والمصلحة العامة، ما اذا كانت ستلتزم اولا بالعقد الذي شابه الفساد. ولتجنب ان تعامل مثل هذه العقود بطريقة اعتباطية من قبل الدولة، فمن الممكن منح السلطة لمحكمة عليا من قبل الدولة لكي تستقصي الملابس التي تم فيها الحصول على العقد وان تعلن بطلانه اذا اتضح ان الفساد كان عاملاً مساعداً في منحه، وعندما

يعرف المزايد بان مثل هذه العقود تقوم على ارضية متزعزعة فيسكون هذا دافعاً اضافياً لتحاشي السلوك الفاسد.

علاجات للمواطن العادي من خلال القانون المدني

هناك اسباب عديدة ايضاً تمكن المواطنين العاديون من رفع دعاوى تتعلق بقضايا الفساد. ويتعلق السبب الاول بمسؤولية الدولة القانونية المحتملة عن الخسائر التي تعرض لها مواطن او مجموعة من المواطنين بسبب تصرفات مسؤول فاسد. على سبيل المثال، اذا امكن اثبات ان الدولة كانت متهاونة في ادارتها، فان اولئك الذين لحقت بهم خسارة كنتيجة لممارسة فاسدة في المشتريات الحكومية، ربما يكون لهم حق اساسي في المطالبة بتعويض.

واذا كان القطاع الخاص لا يثق كثيراً بجهود مكافحة الفساد التي تقوم بها اجهزة الحكومة من شرطة وقضاء، فان احدى الطرق لتحسين الوضع تكون بتمكين القطاع الخاص من تنظيم اموره وذلك بان يكون بمستطاعه رفع دعاوى من خلال المحاكم المدنية. ولكن من هو الذي ينبغي ان يقاضوه؟ مما لا ريب فيه انه لامر مرغوب فيه من جانب الحكومة ان توجه الدعاوى القضائية بعيداً عن نفسها وفي اتجاه الموظف الحكومي الفاسد- مرتكب الرشوة. وهي تستطيع بسهولة ان تبرهن على ان المسؤولية عن الخسارة تقع على كاهل الشخص او الكيان (او كليهما) الذي اعطى او قبل الرشوة. على سبيل المثال، فعندما يتم التلاعب بعملية مشتريات حكومية، عندئذ يمكن تخويل / او تشجيع اصحاب المصالح المتضررين بسبب الفساد بان يقاضوا الفاعلين(٢٢).

وفي الحالات التي لا تكون فيها الدولة في وضع يمكنها من دفع تعويض مناسب، فينبغي ان تنظر في تفويض المواطنين لرفع دعوى ضد المسؤولين الفاسدين عندما يكون هناك ما يدعو للاعتقاد بانه ربما تكون هناك ارصدة وممتلكات كافية بما يجعل الدعوى تستحق العناء. (سوف نتطرق لاحقاً الى الإجراءات التفصيلية.

وتنص ((اتفاقية القانون المدني حول الفساد)) التي اقرها المجلس الاوروبي عام ١٩٩٩ والتي وقعت عليها دول اوروبية كثيرة، على ما يلي:

المادة ٣- التعويض عن الضرر:

١- على الدولة الموقعة ان تجعل قوانينها الداخلية تنص على ان الاشخاص الذين لحق بهم ضرر كنتيجة للفساد من حقهم رفع دعوى من اجل الحصول على تعويض كامل عن ذلك الضرر.

٢- يجب ان يغطي هذا التعويض الاضرار المادية، وفقدان الارباح، والخسارة غير المالية.

المادة ٤- المسؤولية القانونية

١- على كل دولة موقعة ان تضمن قانونها الداخلي الشروط التالية والتي يجب الوفاء بها من اجل ان يتم التعويض عن الضرر:

أ- ان يكون المتهم قد ارتكب فعل الفساد او اجاز ارتكابه، او قصر عن اتخاذ اجراءات معقولة للحيلولة دون وقوع فعل الفساد.

ب- ان يكون المدعي العام قد لحق به الضرر.

ج- ن تكون هناك صلة عرضية بين فعل الفساد والضرر.

٢- على كل دولة موقعة ان تنص في قانونها الداخلي على ان اذا كان هناك مسؤولون عديون عن الضرر الناشئ عن نشاط الفساد نفسه، فان عليهم ان يكونوا مسؤولين بالتكافل والتضامن(٢٣).

كما تتعامل الاتفاقية ايضاً مع التهاون (الاهمال) المساعد على حدوث الفساد، والفترات الزمنية المعقولة التي يتم خلالها التقدم بالمطالبات، والفساد الذي يبطل العقود، وحماية نافخي الصفار.

والمشتكين، وضبط الحسابات، والحصول على الدليل، والتعاون الدولي في ملاحقة الدعاوى. وتقضي الاتفاقية ايضاً بان تدفع الدولة تعويضاً عندما يكون الاشخاص قد عانوا بسبب ان المسؤولين تصرفوا بشكل فاسد خلقياً اثناء قيامهم بواجباتهم، ومثل هذا النص سيكون بالطبع عبئاً لا يحتمل بالنسبة لبلد يفتش في الفساد، لكن النص يعترف بالمبدأ القائل بان الدولة التي تقصر عن توفير حماية مناسبة للمتعاملين معها تجارياً، سوف تتحمل مسؤولية العواقب.

"القائمة السوداء" القضائية

واخيراً هناك مسألة استخدام المحاكم المدنية لمنع المواطنين العاديين والشركات من ممارسة اي عمل مع القطاع العام. وهذا له تاثير كبير كرادع ضد الفساد عندما تعمل شركة دولية خارج نطاق ولاية الدولة وتنتهك القانون الجنائي دون ان تخشى من العواقب. والارجح ان مثل هذه الشركة تعمل في بلدان اخرى كذلك. فاذا كان القانون يسمح للدولة بتقديم طلب للمحكمة باستخدام دعاوى قانونية مدنية والتي، وبخلاف الدعاوى الجنائية، يمكن تطبيقها على الافراد والشركات في الخارج، عندئذ يكون قد تم ارساء سابقة لاجراءات المنع من العمل. وهذا من شأنه ان يجعل المنافسين يشيرون الى حكم المحكمة عندما يتعاملون مع دول اخرى، ويقولون بان اولئك الذين يتعاملون مع شركة كهذه، او الافراد المشتريين معها، يخاطرون بان يتم استخلاص استنتاجات محرجة بشأن الطبيعة غير اللائقة لهذه المشاركة او لهذه الصلة (٢٤).

ج-استعادة الأملاك غير المشروعة

انه لمن البديهي ان الجريمة يجب الا تعود بفائدة على اصحابها. لكن في هذا العالم نجد ان عائدات الفساد يمكن ان تكون ضخمة جداً في حين ان فرص استعادتها بواسطة الدولة والتي سرقت هذه الاموال منها، هي فرص ضئيلة للغاية.

ان الثروة التي تم الحصول عليها بطرق غير مشروعة يمكن مصادرتها اما من خلال القانون الجنائي او من خلال الدعاوى المدنية. وكما ذكرنا سابقاً، فمن المهم ضمان بقاء هذين السبيلين مفتوحين للمحققين. اما الدعوى المدنية (الحقوقية) فاقامتها اسهل ويمكن جعلها تعمل بفعالية اكبر (٢٥). لكن عالياً فانه من الضروري عموماً البدء بالدعوى الجنائية قبل ان تكون البلدان الاخرى ملزمة بتقديم المساعدة في تعقب اثر وتجميد الارصدة والممتلكات التي تم الحصول عليها بطريقة غير مشروعة.

"لجنة هيت" في جنوب افريقيا

في معظم البلدان تترك مهمة استعادة اموال الدولة لوزارة تقليدية، مثل وزارة العدل او مكتب المدعي العام. الاسماء تختلف لكن الوظائف هي نفسها تقريباً. لكن عندما يتعلق الامر بعائدات الفساد، نجد هذه الهيئات غارقة في العادة في تلبية طلبات اخرى تأخذ معظم وقتها كما انها تفتقر لصلاحيات اجراء التحقيقات. وعندما نتصرف، فانها تفعل ذلك من خلال نظام المحاكم العادي. اما في جنوب افريقيا، فقد تم سن تشريع في عام ١٩٩٦ من اجل اقامة لجان خاصة للتحقيق في حالات سوء التصرف وسوء الادارة في مؤسسات الدولة، ومن اجل اقامة محاكم خاصة لكي تنظر في الامور المدنية المنبثقة عن التحقيقات التي تقوم بها وحدات التحقيق الخاصة(٢٦).

(٢٤) مثل هذا النهج تم امتداحه بواسطة ورشة عمل حول التشريعات المضادة للفساد، والتي حضرها ١٢٠ عضو برلمان في مالوي في تشرين الاول عام ١٩٩٩.

(٢٥) لجنة هيت في جنوب افريقيا هي مثال على ذلك

(٢٦) قانون انشاء وحدات تحقيق خاصة ومحاكم خاصة رقم ٧٤ لعام ١٩٩٦.

وللتغلب على مشكلة الحق في السرية والقواعد التي تمنع اتهام الذات فقد تم منح الصلاحيات التالية:

صلاحيات وحدة

التحقيق الخاصة

٢-٥: تستطيع وحدة التحقيق:

أ- ان تطلب من خلال احد الاعضاء من اي شخص تلك التفاصيل والمعلومات بقدر ما يكون الامر ضرورياً على نحو معقول.

ب- ان تامر اي شخص بواسطة اشعار خطي تحت اشراف رئيس وحدة التحقيقات الخاصة او عضو مفوض بواسطة عضو او بواسطتها، يتم توجيهه وتسليمه بواسطة عضو او ضابط شرطة او مختار البلدة، لكي يمثل امامها في الزمان والمكان المبينين في الاشعار وان يقدم لها ما ورد ذكره من كتب او وثائق او أشياء هي في حيازة او تحت وصاية او تحت سيطرة شخص كهذا: شريطة ان يشتمل الاشعار على الاسباب التي تجعل مثل هذا الشخص ضرورياً.

ج- ان تدير، من خلال عضو في وحدة التحقيق الخاصة، عملية حلف يمين او ان تقبل شهادة اي شخص وردت الاشارة اليه في الفقرة(ب) او اي شخص حاضر في المكان ورد ذكره في الفقرة(ب)، بصرف النظر عما اذا كان مثل هذا الشخص مطلوباً منه بموجب الفقرة المذكورة ان يمثل امامها، وان تستجوبه او تستجوبها تحت اليمين او الشهادة.

٣- (أ) القانون المتعلق بالامتياز المطبق على الشاهد الذي يستدعي للمثول اما المحكمة لكي يشهد في قضية جنائية سوف ينطبق فيما يتصل باستجواب الشخص على اساس القسم الفرعي شريطة ان الشخص الذي يرفض الاجابة على اي سؤال بسبب ان الاجابة قد تعرضه او تعرضها لاتهام بجريمة، يمكن اكراهه على الاجابة على مثل هذا السؤال.

(ب) اي دليل يتعلق بالاستئلة والاجوبة التي تم امعان النظر فيها في الفقرة الشريطية للفقرة (أ) لن يكون مقبولا في اي دعوى جنائية عندما يكون مثل هذا الشخص خاضعاً للمحاكمة بتهمة الحث باليمين او بتهمة تم امعان النظر فيها في القسم ٣١٩(٣) من قانون الاجراءات الجنائية (قانون رقم ٥٦ لعام ١٩٥٥).

وقد اكتسبت اللجنة والتي تشكلت بموجب قانون عام ١٩٩٦ برئاسة القاضي وليم هيث، اكتسبت سمعة عالية بعد ان نجحت في

مال بلا مقابل

وحدة هيت التي تأسست في مطلع العام الفائت نجحت حتى الآن في الكشف عن سرقات لارصدة وممتلكات حكومية، بما في ذلك اراض وسيارات واجهزة مكاتب مثل اجهزة الحاسوب واموال تصل قيمتها الى مليارات الدولارات. وهو يقول — مستخدماً عبارة افريقية يانه ذلك ((ليس سوى ادنى من فرس النهر)). والكسب الاداري او الحكومي غير المشروع لا يقتصر على جنوب افريقيا الجديدة فالمحسوبية والهدر كانا من السمات البارزة لحكومة التمييز العنصري، والتي كما يقول توني ليون زعيم الحزب الديمقراطي المعارض — يمكن ان تعطيتها درجة ماجستير، ان لم يكن دكتوراه في فن الفساد ومع ان تحقيقات هيت تتركز الى حد كبير على القضايا الحديثة، الا انها تعود الى الوراء حتى سنوات وتتعلق بعضها بتعاملات شائعة في ما كان يعرف باسم الدول السوداء ((المستقلة)) ايام الحكم العنصري. والتي تم الآن دمجها في اقاليم البلاد التسعة بعد اعادة تنظيمها. وفي الشهر الماضي وجد رئيس سابق لاحدى هذه الدول، وهو لوكاس ماغويي مذنباً بتهمة اختلاس الاموال القليلة اودعها في حسابه الخاص في البنك. لكن الاحتيال في ايام الحكم العنصري كان يحنج ورا، قانع من السرية. اما الآن فان شفافية جنوب افريقيا الجديدة تجعله يخرج الى النور بشكل ينذر بالخطر.

مجلة تايم ١٠ آب ١٩٩٨

تتألف من دعاوى للحيلولة دون خسارة ارصدة وممتلكات الدولة او حماية ارصدة وممتلكات الدولة او اموالها. وتمتلك الوحدة صلاحية ان تطلب من المحكمة اصدار امر بالمنع او امر بالحجز على الممتلكات لكي تستطيع ان تتدخل لوقف فقدان ارصدة وممتلكات الدولة (التي على وشك ان تحدث) او لتجميد ارصدة وممتلكات تم اختلاسها من مؤسسات الدولة. ومثال على امر بمنع معاملة تجارية هو عندما تدخل الدولة طرفاً في عقد بدون التزام بمطالبات نظام المشتريات. في هذه الحالة يتم وقف تطبيق عقد كهذا بانتظار اجراء تحقيق. اما المثال على الامر بالحجز فهو عندما يسرق شخص ما شيكاً عائداً للدولة، ثم يصرفه ويودعه في حساب مصرفي. في هذه الحالة يتم تجميد المال او الحجز عليه بانتظار نتائج التحقيق، وقد اصبح هذا سلاحاً مفيداً جداً في حالات غسل الاموال.

وفي الحالات المستعجلة جداً فان رئيس الوحدة، وهو قاض في المحكمة الخاصة، مخول باصدار "امر بالحرمان المؤقت" او "امر بالمنع" وهذا الامر يجب تصديقه خلال ساعة من صدوره. ان مفهوم قيام "الوحدة" باسترداد وحماية ارصدة وممتلكات الدولة من وجهة نظر مدنية حقوقية (هو مفهوم فريد من نوعه في العالم، وتظهر انجازاته بان هذا المفهوم كان بمثابة نجاح كبير(٢٧). كما ان "الوحدة" تعرضت ايضا لانتقادات من بعض رجال السياسة، وهو ما يوضح مدى الحاجة لان تتمتع مثل هذه الوحدة بدرجة عالية من الثقة العامة والقابلية للمحاسبة اذا كانت لا تريد ان تخاطر بقص جناحيها(٢٨).

دعاري كوي تام(٢٩)

النهج الذي لم يحظ باهتمام مكثف، والذي ربما يستحق شيئاً من البحث والتفكير من قبل الآخرين، هو عمل ((كوي توم)). وتمتد جذور هذا النهج في بريطانيا الى العصر الوسيط وتعود حتى عام ١٤٢٤ عندما قام شخص بالكشف عن ادلة على سلوك غير قانوني فكفئ على ذلك بمنحه حصة من الغرامات التي دفعها المذنب. وفي وقت مبكر من حياته، استورد الكونغرس الامريكي هذه الفكرة وادخلها في التشريعات الامريكية الاربعة عشر التي فرضت الغرامات.

وتعود اصول ((قانون المطالبات الكاذبة)) (٢٠)الحالي في الولايات المتحدة الى ايام الحرب الاهلية الامريكية، عندما ادت عمليات احتيال واسعة النطاق بواسطة مقاولي الحكومة الى تجريد الاتحاد من موارد ثمينة لم يكن يتحمل خسارتها. وسعى الكونغرس الامريكي والرئيس للحصول على تايبيد افراد عادين في الكفاح الهادف لاستئصال شافة الاحتيال وملء خزائن الدولة(٢١).

ببساطة، لم يكن لدى الحكومة لا الوقت ولا الموارد لمعالجة هذه المسألة بطريقة فعالة، واستطاعت بواسطة تمكين اعضاء من الجمهور من ان يعملوا باسمها (وان ياخذوا حصة من العائدات المستردة) من زيادة عامل المخاطرة، ومن اطلاق حماسة الناس العاديين، وتمكنت في النهاية من استرداد بلايين الدولارات والتي لولا ذلك لكانت قد ضاعت على النولة. ويبدو ان ذلك يمكن ان يكون ترتيباً جذاباً بالنسبة لحكومات تجد نفسها في وضع مماثل هذه الايام.

وقد اكتسب هذا النهج قوة على مر السنين، وفي عام ١٩٨٦ وصفه الكونغرس بانه ((اداة للمقاضاة الرئيسية في مكافحة الاحتيال)). وتستعمل نصوص قانونية مشابهة في تشريعات فدرالية اخرى، خاصة في مجال انتهاك براءات الاختراع.

ويحدث ((قانون المطالبات الكاذبة)) الامريكي مسؤولية قانونية مدنية في حال حدوث معاملات تجارية كاذبة ، والتي تشتمل على

الجهل المدروس للحقيقة او الاستخفاف الطائش بالحقيقة او الكذب وكذلك المعرفة الفعلية)، وليس هناك اشتراط اثبات وجود نية محددة للاحتيال. وبما ان دعاوى المحكمة هي مدنية في طبيعتها وليست جنائية... فان الحقائق لا تحتاج الى البرهنة عليها " بما لا يدع مجالاً للشك" بل بالمعيار الاخف قليلاً المطبق في القضايا المدنية.

ويواجه المتهمون احتمال دفع غرامة لا تقل عن خمسة آلاف دولار لكل مطالبة منفصلة كاذبة، يضاف اليها مبلغ يساوي ثلاثة امثال قيمة الاضرار التي لحقت بالحكومة بسبب اعمال المتهم. ويمكن لدعاوى " كوي تام " ان تبدأ على يد افراد (فهم ليسوا بحاجة الى انتظار ان تقوم الحكومة بالشروع في عمل ما) وهناك وسائل حماية لـ ((نافخي الصفارة)) لوقايتهم من الاعمال الثارية. ويتم تزويد الحكومة بنسخ عن وقائع الدعوى وتعطى مهلة تقرر خلالها ما اذا كان على وزارة العدل ان تتدخل وتأخذ على عاتقها المسؤولية الاساسية في ادارة الدعوى، حتى لو فعلت ذلك فان المدعي الاصلي له الحق في ان يظل طرفاً في الدعوى، وبالتالي فانه لا يمكن البت فيها بدون سماع رأي منشئ القضية. وفي نهاية الامر فان المدعي الفردي الذي يكسب القضية يتلقى اما ١٠ بالمائة من المبلغ المسترد (اذا ما تولت الحكومة الدعوى) و٢٥ بالمائة (في حال لم تفعل ذلك).

وهناك اجراءات وقائية ضد المطالبات الطائشة. فالحكومة تستطيع ان تتدخل لحسم الامر، او انها تستطيع ان تطلب من المحكمة اسقاط الدعوى بالمطالبة. وتستطيع المحكمة ايضاً ان تقيد دور المدعي الاصلي في المقاضاة عندما تكون مشاركته غير المقيدة لاغراض المضايقة وعندما تفشل دعوى المطالبة بسبب كونها طائشة او مغيظة، فقد تمنح المحكمة رسوماً قانونية ومصاريف معقولة للمدعي. وقد تلقى بعض المدعين مكافئات بملايين الدولارات، وربما تؤدي الدعاية الناجمة عن ذلك الى تطوع آخرين بتقديم خدماتهم(٢٢).

عمليات العفو العام -التعامل مع الماضي

لعل اقل الاشياء شعبية والتي يمكن لاي حكومة ان تفعله هو منح العفو لأولئك الذين اساءوا استعمال مناصبهم التي كانوا يشغلونها بحكم ثقة عامة الناس بهم. ومع ذلك فان السؤال: من يقطع عقدة غوردديوس؟ او من هو الذي يحل هذه العضلة؟ يبقى سؤالاً حاسماً مثملاً هو محير.

ففي البلدان التي يستوطن فيها الفساد، فان الحاضر يمكن ان يكون اسير الماضي. فالاثرياء والاقوياء ربما يشعرون بانهم مهددون وربما يحاولون احباط — على الاقل ثلث — جهود الإصلاح. ان الانظمة التي دب فيها الفساد ربما تستطيع الإصلاح على الورق، لكن الافراد الفاسدين يستطيعون ان يحبطوا كل النوايا الطيبة للمصلحين.

في بلدان عديدة، هناك نقاشات متواصلة بشأن كيفية التعامل مع الماضي عندما يحين وقت التغيير السياسي. فهل يمكن جعل ذلك الوقت يصل مبكراً بواسطة تقديم سيناريو يكون من المحتمل فيه ان يكون السياسيون الفاسدون الحاكمون أكثر استعداداً للتتحي؟ ان اولئك الذين في السلطة ربما يشعرون بالحاجة لضمانات بان مستقبلهم، بعد ان يصحبوا خارج السلطة، سيكون آمناً نسبياً.

(٢٣) على سبيل المثال، في عام توصلت شركة تليديان للصناعات الى تسوية مطالبة تتصل بتقديم معلومات كاذبة عن مفاتيح كهربائية الكترونية تم توريدها للجيش الامريكي. ورفع القضية اثنان من موظفي الشركة السابقين وتلقوا ١٨.٥ مليون دولار في حصصهم من التسوية التي بلغت قيمتها ١٢٢ مليون دولار (لوس انجلوس تايمز ٢٤ نيسان ١٩٩٤).

هناك اسباب عديدة تجعل من نهج العفو رديء النوع امراً يمكن تبريره، مهما كان مثل هذا العفو بغضاً الى النفس. السبب الاول،

هو انه في ظل مناخ

اخلاقي جديد وقواعد

متغيرة وتوقعات

مختلفة، ربما لا يكون

من الصواب الحكم

على افعال جرت في

الماضي... في ظل

المناخ القديم المختلف

جداً... بهذه المقاييس

"الجديدة" او "القديمة"

التي أعيد احيائها.

ثانياً، ان الشعور

العام والتوقعات

العامه بان شيئاً ما

فعالاً يمكن القيام به

اخيراً ضد الفساد

يحتمل ان يؤدي الى

فيض من الاتهامات

والتي يمكن ان تغرق

المؤسسات المخصصة

للتعامل معها.

ثالثاً، ان الارادة السياسية لاحاق الهزيمة بالفساد قد تكون مهددة بخطر التقوض على يد اولئك الذين يحتلون مواقع النفوذ، والذين قد يتاثرون سلباً بآي عمل فعال ضد الفساد.

ان العفو والمصالحة والوسائل الاخرى للتعامل مع الماضي خارج نطاق نظام العدالة الجنائي التقليدي، ربما يكون امراً مستحسنأ اذا: * كانت الحكومة على وشك احداث ادارة جديدة لمكافحة الفساد.

* كان الفساد ولا يزال متفشياً في اجهزة الدولة واذا كان من المحتمل ان يؤدي عدد حالات الفساد القائمة على شل الادارة الجديدة.

* كانت نسبة عالية من موظفي الدولة مرغمين، بسبب ضالة رواتبهم، على الاعتماد على الرشاوى الصغيرة من اجل البقاء، وهو اعتبار لا يمكن تطبيقه على اولئك الذين يقررون "الفساد الكبير".

* كانت هناك حاجة للتوصل الى ترتيب مع حكومة فاسدة كاساس لتخليها عن السلطة.

الخيارات محبوبة:

١- ان يعلن "عفو" بمعنى ان القضايا التي وقعت قبل تاريخ معين لا يجري التحقيق فيها.

٢- اطلاق عملية "قول الحقيقة والمصالحة" بحيث ان اولئك الذين يتطوعون لقول الحقيقة ضمن فترة زمنية معينة ويعترفون بما اقترفوه من اعمال فساد في الماضي لن تتم مقاضاتهم.

٣- حصر استخدام صلاحيات التحقيق الجديدة للتحقيق في القضايا التي وقعت فقط بعد تاريخ معين (اما الجناح الجديدة فسوف تكون، ولدواع دستورية، نافذة المفعول فقط من تاريخ وضع القوانين، من حيث انه لا يمكن جعلها ذات مفعول رجعي).

٤- الا نفعل شيئاً بكل بساطة وذلك على امل ان جميع الاتهامات سيتم التحقيق فيها ارضاءً للجمهور.

ما الذي يقتضيه كل واحد من هذه الخيارات؟

استرداد مبالغ كبيرة من المال من اولئك الذين كانوا قد كدسوها بوسائل فاسدة.

وتتملك وحدة التحقيق الخاصة التابعة للجنة السلطة القضائية للتحقيق في :

١- حالات سوء الادارة الخطيرة المتصلة بشؤون اي مؤسسة حكومية.

٢- السلوك غير اللائق او غير القانوني لاي مستخدم في اي مؤسسة حكومية.

٣- اي استيلاء او انفاق غير شرعي للمال والاملاك العامة.

٤- اي عمل غير شرعي او مخالف للقواعد والاصول او غير موافق عليه من اعمال الاكتساب او التعامل او الاجراء او الممارسة مما له تأثير على املاك الدولة.

٥-الضرر الناجم عن عمل متعمد او عن اهمال والذي يصيب المال العام او الاملاك العامة.

٦-الفساد المتصل بشؤون اي مؤسسة من مؤسسات الدولة.

٧-السلوك غير القانوني او غير اللائق بواسطة اي شخص والذي سبب او ربما يسبب ضرراً خطيراً لمصالح الجمهور او اي شيء من هذا القبيل.

واثناء قيامها بهذه المهام، فاللجنة لديها صلاحيات لـ:

١- التحقيق في المزاعم المتعلقة بالامر موضوع النظر.

٢- جمع الادلة على اعمال اهمال الواجب والتي لها صلة بالتحقيق، واذا كان من الممكن تطبيقها، ان يتم الشروع في اجراءات دعوى في محكمة خاصة ضد الاطراف المعنية.

٣- ان تقدم الادلة في الدعوى التي تم رفعها الى المحكمة الخاصة.

٤- اعادة الدليل المتعلق بالجرم او الذي يدل اللجنة على جرم الى سلطة الادعاء او المقاضاة المناسبة.

وبعد الانتهاء من التحقيق، تقدم اللجنة تقريراً نهائياً الى الرئيس. كما ان عليها رفع تقرير الى البرلمان حول نشاطات التحقيق، وحول تشكيل ونفقات "الوحدة" مرتين على الاقل كل عام.

وتطبق الوحدة نهجاً صارماً متعدد الجوانب في اجراءات تحقيقاتها. والفريق الذي يحضر للتحقيق يتألف عادة من كبار وصغار المحققين، ومدقي الحسابات، والمحاسبين، والمحامين، واذا لزم الامر خبراء في تكنولوجيا المعلومات. وتجري جميع التحقيقات بهدف رفع دعوى حقوقية امام المحكمة الخاصة. وتشعر "الوحدة" في دعوى حقوقية تقليدية امام المحكمة او تقدم طلباً لاستصدار امر حيث الاجراءات مماثلة ولكنها اقصر من تلك التي في المحكمة العليا.

وكانت نسبة كبيرة من القضايا التي تعاملت معها "الوحدة"

(٢٧) في تشرين الاول عام ١٩٩٩ ابلغ القاضي وليم هيث "المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد" في ديريان ان "الوحدة" كان لديها حوالي ٢٢٠ ألف حالة يجري التحقيق بشأنها في ذلك الوقت، وانه خلال الفترة من كانون الثاني ١٩٩٨ وحتى آذار ١٩٩٩ استطاعت "الوحدة" انقاذ وحماية واسترداد ارصدة وممتلكات للدولة واموال للدولة بلغت قيمته ١.٣٥١ بليون راند (وحدة العملة في جنوب افريقيا).

(٢٨) هذا المقطع مستمد من القاضي وليم هيث، او من ورقة عمل له بعنوان "الدعاوى المدنية كوسيلة لمكافحة الفساد" والتي اعدّها المؤتمر الدولي التاسع لمكافحة الفساد والذي انعقد في ديريان بجنوب افريقيا في تشرين الاول عام ١٩٩٩، ومنذ مؤتمر ديريان، ادت التوترات بين اللجنة وبعض السياسيين، والامتعاض الظاهر بين القضاة، الى تقليص وظائفها بشكل كبير، ويبدو ان تجربة اللجنة ستصبح حالة دراسية نموذجية حول الصعوبات التي يمكن ان تواجهها مبادرة ناجحة ومن جهات لم يكن متوقعاً ان تفعل ذلك. (٢٩) هي اختصار لعبارة تعني "من ياتي بالدعوى الملك فانه ياتي بها نفسه ايضاً".

(٣٠) الكونغرس الامريكي.

(٣١) جون كونيث : كوي تام، فارس ابيض ام حصان طروادة ١٩٩٨.

١- هل ينبغي ان يكون هناك عفو؟

إذا ما تقرر السير في هذا الطريق، عندئذ يصبح من الضروري جداً أن يفهم الناس ويقدرُوا الأسباب الداعية لذلك، وأن يتم عرض النص القانوني الخاص بالعفو بعناية في قانون مكتوب. ومن الضروري زيادة وعي الناس بالحاجة الى نوع ما من العفو، وينبغي أن يكون هناك نقاش عام يسبق اجراء اي قانون. أما إذا تم اطلاقه عليهم فجأة، وبدون أن يكون قد تم التحضير له بعناية، فالأرجح أن تنتاب الناس شكوك عميقة وأن ينزلوا الى الشوارع ويتحصنوا وراء المتاريس- بالمعنى الحرفي للكلمة(٢٣) .

وفي حال صدور اي عفو عام قد تكون هناك ضرورة لوجود استثناءات — أولاً من أجل اتاحة الفرصة للكشف عن السلوك شديد البشاعة ومن ثم اجراء التحقيق وإنزال العقوبة، وثانياً من أجل جعل مفهوم العفو بأكمله مستساغاً من قبل عامة الناس، وإذا كان لا بد من وجود استثناءات، عندئذ يتعين أن تكون الآلية المستخدمة لتقرير ما هي الحالات التي تستحق أو لا تستحق العفو، يتعين أن تحظى بثقة الناس- وينبغي أن يكون القرار بهذا الشأن نهائياً. وينبغي أن يكون القرار قضائياً في جوهره، وليس في ايدي السياسيين (والذين من غير المرجح أن يكونوا موضع ثقة للقيام بذلك على نحو ملائم).

وإذا كان لعمليات العفو أن تكون مشروطة، أو بناء على قاعدة خاصة، فإن أي لجنة عفو ينبغي أن تتألف من أناس مشهود لهم بدرجة عالية من النزاهة وممن يتمتعون بثقة عامة. وكل الادعاءات المتصلة بقضايا فساد تسبق تاريخ عمل اللجنة، ينبغي تحليلها بواسطة اللجنة وبعد ذلك أما أن يتم ارسالها لاجراء المزيد من التحقيق أو حفظها(٢٤) .

ب- الشروع في عملية قول الحقيقة والمصالحة

منظمة مكافحة الفساد في نيوساوث ويلز - استراليا، وهي من المنظمات الطليعية في العالم في مجال مكافحة الفساد، ظلت لسنوات عديدة مخولة بعقد جلسات استماع عامة ويتم استدعاء الشهود للدلاء بشهاداتهم. ومع أن شهاداتهم لا يمكن استخدامها ضدهم في الدعاوي الجنائية، إلا أن جلسات الاستماع توفر فرصة لتتویر الناس بشأن ما الذي يدور بالضبط من حولهم. على سبيل المثال، أدى تحقيق بشأن اساءة استعمال امتيازات السفر من قبل أعضاء منتخبين في المجلس التشريعي للولاية، أدى الى وضوح اكبر في الاجراءات ومعايير اعلى من السلوك من جانب المعنيين(٢٥) .

إذا كان الغرض هو توفير منبر لاطلاق التبعات على المسؤولين الحكوميين وتوفير فرصة لهم لتطهير ماضيهم لكن مع عنصر من الثواب الذي يجده جمهور الناس مقبولا، عندئذ يصبح سلوك مثل هذا الطريق ممكناً. بطبيعة الحال فإن الوضع لا يشبه ابداً من ناحية نوعية عمليات لجنة ((الحقيقة والمصالحة في جنوب افريقيا))

(٢٣) وصلت الحملة المضادة للفساد في هونغ كونغ، والتي تلقى الاشادة بها هذه الايام باعتبارها واحدة من النجاحات القليلة في الازمنة الحديثة، وصلت الى ما يشبه التوقف التام حتى قبل أن تكون قد بدأت. فعندما تم تشكيل الوكالة الجديدة لمكافحة الفساد، أعلنت قوات الشرطة الاضراب، متخوفة من أنها ستكون هي الهدف. عندئذ اصدرت الحكومة قانوناً للعفو، فاثار هذا حوادث شغب في الشوارع. وكان الموقف النهائي هو أنه يمكن مائة القضايا الخطيرة ومحاكمة المسؤولين عنها، وتم استرداد قائد شرطة والزج به في السجن، فهذا الاستياء الشعبي.

(٢٤) هذا التحليل بقلم بيرنارد دي سبيغيل من منظمة العفو الدولية، والذي كان بعنوان "المصالحة والتبادل الأخرى للتعامل مع الماضي" والذي القاه في اجتماع لخبراء في فيينا بتاريخ ١٣/١٤ ايار ٢٠٠٠

(٢٥) انظر: مجلة "قضايا فساد"، شباط / آذار ١٩٩٩

(٢٦) مسودة من وضع بيرتراند دي سبيغيل. نص معدل لنص هونغ كونغ.

فقد كانت هي تتعامل مع الاساءات لحقوق الانسان، ولم تكن تواجه اناساً من الاوغاد ممن كانوا لا يزالون يتشبثون بمكاسب جرائمهم.

ج- حددوا استعمال صلاحيات جديدة في التحقيق

من وجهة نظر عملية، هنالك خطر حقيقي من أن تواجه سلطة أو دائرة مكافحة الفساد الجديدة طوفاناً من الشكاوى التي تتعلق بقضايا قديمة بمعنى أنها لن تستطيع بكل بساطة معالجة هذا العدد الكبير من الشكاوي. كما أن محاولة التعامل مع أمور قديمة سوف تستنفذ مواردها وتحد من قدرة الدائرة على التحقيق في مزاعم الفساد الجديدة.

أن كيفية الاستفادة على احسن وجه من الموارد المتاحة، بمعنى أن نعالج قضايا الفساد الحالية والمستقبلية، وليس القديمة، ينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار. فإذا قامت أي دائرة لمكافحة الفساد بطي صفحة الماضي واستهلت صفحة جديدة في عملها فمن المؤكد أنها ستكون قادرة على متابعة مزاعم الفساد الجديدة بسرعة وفعالية. إن نصاً قانونياً مثل النص التالي يمكن تضمينه في القانون الجديد(٢٦).

التحقيق في الجنايات التي وقعت قبل هذا التاريخ

١- على الرغم مما ورد في المادة (...)، فإن (سلطة مكافحة الفساد لن تتصرف بناء على ما تقضي به تلك المادة من حيث الجنايات المزعومة أو المشتبه بها التي ارتكبت قبل (التاريخ) باستثناء ما يتعلق ب:

أ- الأشخاص الذين ليسوا في (البلاد) أو الذين صدرت بحقهم مذكرات اعتقال لم يكن قد تم البت فيها حتى ذلك (التاريخ)

ب- أي شخص كانت له مقابلة مع ضابط من الشرطة أو من (سلطة مكافحة الفساد) والذي وجهت له اتهامات بأنه ارتكب خيانة ورد ذكرها في هذا (القانون) .

ج- أي جناية تعتبرها (اللجنة التي تم تأسيسها وتحديد مهامها) بعد التشاور مع (رئيس سلطة مكافحة الفساد) خطيرة بما يسوغ اقامة دعوى.

٢- شهادة خطية بامضاء رئيس اللجنة تقرر حقيق أن اللجنة تعتبر الجناية خطيرة بما يسوغ اتخاذ عمل ستكون بمثابة دليل نهائي على تلك الحقيقة.

٣- قرار اللجنة بموجب القسم الفرعي (ج) يعتبر نهائياً ولا يكون عرضة للتساؤل في أي دعوى قضائية.

ويدون الاستثناءات سيكون النص القانوني كما يلي:

على الرغم مما ورد في المادة (...)، فإن (سلطة مكافحة الفساد) لن تتصرف بناء على ما تقضي به تلك المادة من حيث الجنايات المزعومة أو المشتبه بها التي ارتكبت قبل (التاريخ) .

د- عدم فعل أي شيء

الخيار الاخير هو عدم فعل أي شيء، وبعبارة بسيطة أن نترك الماضي يهتم بنفسه. وهذا يترك سحابة من عدم اليقين ولا يقيم قواعد توجيهية واضحة وشفافة تعمل بموجيها دوائر مكافحة الفساد الجديدة أو التي يتم احيائها. وهذا يترك الجمهور في حيرة دون أن يعرف بالضبط ما الذي يجري وما إذا كانت الإرادة السياسية موجودة فعلاً، أنها استراتيجية مغرية، وهي بكل تأكيد تقلل الى الحد الأدنى من عمليات التعويق التي يقوم بها الفاسدون الاقوياء الذين جاؤوا من الماضي القريب، لكنها يمكن أن تكون أيضاً استراتيجية محفوفة بالمخاطر أكثر من أي واحدة أخرى.

بعض المؤشرات لتقييم فعالية القوانين الجنائية والمدنية

* هل اتخذ القانون الجنائي الاحتياطات لمعالجة الجنايات

الرئيسية الست التالية:

- رشوة الموظفين الحكوميين (بما في ذلك القضاة واعضاء المجلس التشريعي والوزراء؟)

- استجداء أو قبول الهدايا بواسطة موظفي الحكومة؟

- اساءة استعمال المنصب العام من أجل منافع شخصية؟

- امتلاك الموظف الحكومي لثروة لا تفسير لها (أو العيش على مستوى لا يسمح به راتبه الرسمي؟)

- العمولات السرية التي تعطي أو تؤخذ بواسطة مستخدم أو وكيل (يغطي فساد القطاع الخاص؟)

- الرشاوى والهدايا للناخبين؟

* هل يغطي قانون العقوبات (أو القانون الجنائي) وبشكل مرض اسوا أنواع الفساد ويوفر رادعاً للمسؤولين الذين قد يتورطون في الفساد؟ وإذا كان الجواب بالنفي، فما هي أوجه القصور (مع التمييز بين العيوب في القوانين الفعلية وبين العيوب الكامنة في المؤسسات المسؤولة عن تنفيذها؟)

* هل القوانين الحالية كافية للتحرك ضد ممتلكات المسؤولين الفاسدين التي تم الحصول عليها بطريقة غير مشروعة؟

* هل يتم تطبيق القوانين الجنائية بطريقة عادلة أو انتقائية؟

* هل يرى عامة الناس أن جميع الأشخاص سواء أمام قانون العقوبات؟ أم أن بعض الفئات من المسؤولين مستثناءة؟

* هل بعض القضايا التي يتم حالياً التعامل معها على أنها قضايا جنائية، هي يمكن التعامل معها على نحو أكثر فعالية بواسطة فرض عقوبة ادارية؟

* هل القانون المطبق على دفعات الفساد مفهوم واضح؟ هل هو كاف؟ هل هو منفذ؟ وإذا كان الجواب بالنفي، فلماذا؟

* هل العلاجات المتاحة للمواطنين العاديين وقطاع الشركات كافية عندما يتعلق الامر بالتأقلم مع نتائج الفساد؟

* هل تستخدم المطالبات بواسطة افراد الاسرة كترس لحماية الثروة التي تم الحصول عليها بطريقة غير مشروعة من المطالبات الشرعية بواسطة الدولة؟

تقدير حجم جبل الجليد في أعماق البحر، بواسطة قياس حجم قمته التي نراها فوق الامواج.

ومع ذلك، فبدون القياس، يصبح من الصعب جداً تقييم المجالات التي تتميز بصعوبة خاصة، أو التحقق مما إذا كانت برامج الإصلاح تترك تأثيراً إيجابياً

على أرض الواقع. وقد أصبح هناك الآن إعترااف بأن بعض انواع الدراسات الاستطلاعية هي أداة مثالية في سياق إحتواء الفساد والسلوك غير المشروع مهما كانت هذه الدراسات الاستطلاعية مشحونة بالمصاعب التي قد تكون موجودة في تصميمها أو تنفيذها. (٣)

إنه لأمر غير واقعي، بالطبع، أن نتوقع من الناس أن يعترفوا بسلوك إجرامي أو حتى بسلوك غير مرغوب فيه اجتماعياً، أثناء دراسة استطلاعية، إذا كان من شأن ذلك أن يعرضهم للخطر. لكن هناك فئات من الناس يمكن استطلاع رأيها بشكل فعال، الا وهم أولئك الذين يعتبرون انفسهم " ضحايا " وليس متآمرين متعمدين، اي الذين يعتبرون بانهم تعرضوا لعمليات "ابتزاز" ولم يكونوا مشاركين في الفساد بارادتهم. وهكذا، فقد كان مجتمع رجال الاعمال الدولي (رغم دوره المثبت كمحرك رئيسي للفساد الكبير) (٤)، مستعداً لأن يستقضى. وهذا ماحدث أيضاً مع مجتمعات التجارة والاعمال المحلية، وكذلك الناس العاديون (كمستهلكين لخدمات الحكومة). ومع ذلك، فمع ان هذه المجموعات تعرف شيئاً ما عن مستويات الفساد، الا ان هذه المعرفة، عدا تلك التي تقوم على تجربة مباشرة، كانت بلا جدال غير جديرة بالثقة وتقع في الواقع في باب "التصورات" (٥).

وكقاعدة عامة، كلما كانت الدراسة الإستطلاعية معدة بشكل اجمالي واقل تفصيلاً، كلما كانت نتائجها اكثر إثارة للنزاع. ان حقيقة ان التصورات يمكن ان تكون مختلفة عن الحقائق يجب ان تؤخذ بعين الاعتبار، خاصة عندما تكون الاشياء اخذة في التحسن بينما التصورات الشعبية تقوم على تجارب وحكايات من الماضي. (٦) كذلك، فإن الدراسات الاستطلاعية يمكن ان تجعلنا نؤمن بصحة وكقاعدة عامة، كلما كانت الدراسة الإستطلاعية معدة بشكل اجمالي واقل تفصيلاً، كلما كانت نتائجها اكثر إثارة للنزاع. ان حقيقة ان التصورات يمكن ان تكون مختلفة عن الحقائق يجب ان تؤخذ بعين الاعتبار، خاصة عندما تكون الاشياء اخذة في التحسن بينما التصورات الشعبية تقوم على تجارب وحكايات من الماضي. (٦) كذلك، فإن الدراسات الاستطلاعية يمكن ان تجعلنا نؤمن بصحة

وكقاعدة عامة، كلما كانت الدراسة الإستطلاعية معدة بشكل اجمالي واقل تفصيلاً، كلما كانت نتائجها اكثر إثارة للنزاع. ان حقيقة ان التصورات يمكن ان تكون مختلفة عن الحقائق يجب ان تؤخذ بعين الاعتبار، خاصة عندما تكون الاشياء اخذة في التحسن بينما التصورات الشعبية تقوم على تجارب وحكايات من الماضي. (٦) كذلك، فإن الدراسات الاستطلاعية يمكن ان تجعلنا نؤمن بصحة

وكقاعدة عامة، كلما كانت الدراسة الإستطلاعية معدة بشكل اجمالي واقل تفصيلاً، كلما كانت نتائجها اكثر إثارة للنزاع. ان حقيقة ان التصورات يمكن ان تكون مختلفة عن الحقائق يجب ان تؤخذ بعين الاعتبار، خاصة عندما تكون الاشياء اخذة في التحسن بينما التصورات الشعبية تقوم على تجارب وحكايات من الماضي. (٦) كذلك، فإن الدراسات الاستطلاعية يمكن ان تجعلنا نؤمن بصحة

وكقاعدة عامة، كلما كانت الدراسة الإستطلاعية معدة بشكل اجمالي واقل تفصيلاً، كلما كانت نتائجها اكثر إثارة للنزاع. ان حقيقة ان التصورات يمكن ان تكون مختلفة عن الحقائق يجب ان تؤخذ بعين الاعتبار، خاصة عندما تكون الاشياء اخذة في التحسن بينما التصورات الشعبية تقوم على تجارب وحكايات من الماضي. (٦) كذلك، فإن الدراسات الاستطلاعية يمكن ان تجعلنا نؤمن بصحة

وكقاعدة عامة، كلما كانت الدراسة الإستطلاعية معدة بشكل اجمالي واقل تفصيلاً، كلما كانت نتائجها اكثر إثارة للنزاع. ان حقيقة ان التصورات يمكن ان تكون مختلفة عن الحقائق يجب ان تؤخذ بعين الاعتبار، خاصة عندما تكون الاشياء اخذة في التحسن بينما التصورات الشعبية تقوم على تجارب وحكايات من الماضي. (٦) كذلك، فإن الدراسات الاستطلاعية يمكن ان تجعلنا نؤمن بصحة

وكقاعدة عامة، كلما كانت الدراسة الإستطلاعية معدة بشكل اجمالي واقل تفصيلاً، كلما كانت نتائجها اكثر إثارة للنزاع. ان حقيقة ان التصورات يمكن ان تكون مختلفة عن الحقائق يجب ان تؤخذ بعين الاعتبار، خاصة عندما تكون الاشياء اخذة في التحسن بينما التصورات الشعبية تقوم على تجارب وحكايات من الماضي. (٦) كذلك، فإن الدراسات الاستطلاعية يمكن ان تجعلنا نؤمن بصحة

وكقاعدة عامة، كلما كانت الدراسة الإستطلاعية معدة بشكل اجمالي واقل تفصيلاً، كلما كانت نتائجها اكثر إثارة للنزاع. ان حقيقة ان التصورات يمكن ان تكون مختلفة عن الحقائق يجب ان تؤخذ بعين الاعتبار، خاصة عندما تكون الاشياء اخذة في التحسن بينما التصورات الشعبية تقوم على تجارب وحكايات من الماضي. (٦) كذلك، فإن الدراسات الاستطلاعية يمكن ان تجعلنا نؤمن بصحة

وكقاعدة عامة، كلما كانت الدراسة الإستطلاعية معدة بشكل اجمالي واقل تفصيلاً، كلما كانت نتائجها اكثر إثارة للنزاع. ان حقيقة ان التصورات يمكن ان تكون مختلفة عن الحقائق يجب ان تؤخذ بعين الاعتبار، خاصة عندما تكون الاشياء اخذة في التحسن بينما التصورات الشعبية تقوم على تجارب وحكايات من الماضي. (٦) كذلك، فإن الدراسات الاستطلاعية يمكن ان تجعلنا نؤمن بصحة

وكقاعدة عامة، كلما كانت الدراسة الإستطلاعية معدة بشكل اجمالي واقل تفصيلاً، كلما كانت نتائجها اكثر إثارة للنزاع. ان حقيقة ان التصورات يمكن ان تكون مختلفة عن الحقائق يجب ان تؤخذ بعين الاعتبار، خاصة عندما تكون الاشياء اخذة في التحسن بينما التصورات الشعبية تقوم على تجارب وحكايات من الماضي. (٦) كذلك، فإن الدراسات الاستطلاعية يمكن ان تجعلنا نؤمن بصحة

وكقاعدة عامة، كلما كانت الدراسة الإستطلاعية معدة بشكل اجمالي واقل تفصيلاً، كلما كانت نتائجها اكثر إثارة للنزاع. ان حقيقة ان التصورات يمكن ان تكون مختلفة عن الحقائق يجب ان تؤخذ بعين الاعتبار، خاصة عندما تكون الاشياء اخذة في التحسن بينما التصورات الشعبية تقوم على تجارب وحكايات من الماضي. (٦) كذلك، فإن الدراسات الاستطلاعية يمكن ان تجعلنا نؤمن بصحة

وكقاعدة عامة، كلما كانت الدراسة الإستطلاعية معدة بشكل اجمالي واقل تفصيلاً، كلما كانت نتائجها اكثر إثارة للنزاع. ان حقيقة ان التصورات يمكن ان تكون مختلفة عن الحقائق يجب ان تؤخذ بعين الاعتبار، خاصة عندما تكون الاشياء اخذة في التحسن بينما التصورات الشعبية تقوم على تجارب وحكايات من الماضي. (٦) كذلك، فإن الدراسات الاستطلاعية يمكن ان تجعلنا نؤمن بصحة

وكقاعدة عامة، كلما كانت الدراسة الإستطلاعية معدة بشكل اجمالي واقل تفصيلاً، كلما كانت نتائجها اكثر إثارة للنزاع. ان حقيقة ان التصورات يمكن ان تكون مختلفة عن الحقائق يجب ان تؤخذ بعين الاعتبار، خاصة عندما تكون الاشياء اخذة في التحسن بينما التصورات الشعبية تقوم على تجارب وحكايات من الماضي. (٦) كذلك، فإن الدراسات الاستطلاعية يمكن ان تجعلنا نؤمن بصحة

وكقاعدة عامة، كلما كانت الدراسة الإستطلاعية معدة بشكل اجمالي واقل تفصيلاً، كلما كانت نتائجها اكثر إثارة للنزاع. ان حقيقة ان التصورات يمكن ان تكون مختلفة عن الحقائق يجب ان تؤخذ بعين الاعتبار، خاصة عندما تكون الاشياء اخذة في التحسن بينما التصورات الشعبية تقوم على تجارب وحكايات من الماضي. (٦) كذلك، فإن الدراسات الاستطلاعية يمكن ان تجعلنا نؤمن بصحة

وكقاعدة عامة، كلما كانت الدراسة الإستطلاعية معدة بشكل اجمالي واقل تفصيلاً، كلما كانت نتائجها اكثر إثارة للنزاع. ان حقيقة ان التصورات يمكن ان تكون مختلفة عن الحقائق يجب ان تؤخذ بعين الاعتبار، خاصة عندما تكون الاشياء اخذة في التحسن بينما التصورات الشعبية تقوم على تجارب وحكايات من الماضي. (٦) كذلك، فإن الدراسات الاستطلاعية يمكن ان تجعلنا نؤمن بصحة

وكقاعدة عامة، كلما كانت الدراسة الإستطلاعية معدة بشكل اجمالي واقل تفصيلاً، كلما كانت نتائجها اكثر إثارة للنزاع. ان حقيقة ان التصورات يمكن ان تكون مختلفة عن الحقائق يجب ان تؤخذ بعين الاعتبار، خاصة عندما تكون الاشياء اخذة في التحسن بينما التصورات الشعبية تقوم على تجارب وحكايات من الماضي. (٦) كذلك، فإن الدراسات الاستطلاعية يمكن ان تجعلنا نؤمن بصحة

وكقاعدة عامة، كلما كانت الدراسة الإستطلاعية معدة بشكل اجمالي واقل تفصيلاً، كلما كانت نتائجها اكثر إثارة للنزاع. ان حقيقة ان التصورات يمكن ان تكون مختلفة عن الحقائق يجب ان تؤخذ بعين الاعتبار، خاصة عندما تكون الاشياء اخذة في التحسن بينما التصورات الشعبية تقوم على تجارب وحكايات من الماضي. (٦) كذلك، فإن الدراسات الاستطلاعية يمكن ان تجعلنا نؤمن بصحة

وعلى الخصوص، فان قائمة تصوّرات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية (CPI) عملت على إلقاء الضوء على موضوع الفساد في عدد من البلدان، وينسب اليها الفضل في رفع مستوى العناية التي أولتها بعض الحكومات لهذه المشكلة. ولقد لقيت انتقادات قوية لكونها "ضد

الجنوب"، بسبب

تركيزها على جانب

واحد من المشكلة (من

ياخذون الرشاوى

وليس دافعو الرشاوى

الدوليون)، وبسبب

انها تُعطى أحياناً

رسالة قاتمة

للحكومات التي تقوم

ببذل جهود مخلصه

في مكافحة الفساد.

الحقائق، فقط الحقائق

الحقائق وحدها مطلوبة في الحياة. لا تزرع شيئاً آخر، واقتلع كل ما عداها. انت تستطيع تشكيل عقول الحيوانات المفكرة بالحقائق.

السيد غراند جيند في "ازمان صعبة" تشارلز ديكنز ١٨٥٤

ان المنهاج الذي تم تطويره لدمج سلسلة من الدراسات الاستطلاعية ظل يخضع لاعادة نظر متواصلة ولم يحقق حتى الآن اجماعاً بين الخبراء في هذا الميدان (٩). ومع ذلك فإن حقيقة ان البلدان يجب ان تغطي بواسطة ثلاث دراسات استطلاعية مختلفة على الاقل يعني بان القائمة نفسها الناتجة عن ذلك قوية نسبياً.

ان قائمة تصوّرات الفساد تبث برسالة بسيطة الى الحكومات التي تحقق انجازات ضعيفة، وسواء كانت النتائج مبررة ام لا، فإنها تعكس تصورات أرباب العمل الذين يتخذون قرارات يومية تؤثر مباشرة على اقتصاديات بلدانهم. لذلك فإن الامر يقتضي القيام بعمل ما، إما لتبديد سوء الفهم، او لمعالجة الشكاوى. وكما قالت مجلة الايكونومست، فان الحكومات تتجاهل النتائج وتعرض بذلك نفسها للخطر.

الطلب الى الشرطة بعدم تزيف نسبة الجريمة

تظهر دراسة بواسطة مفتش الشرطة بان بعض قوات الشرطة كانت تقوم بتغيير الارقام في دراسة استطلاعية حيث قامت بخفض نسبة الجريمة في المنطقة وزفعت نسبة الجرائم التي تم اكتشاف

مرتكبها وتلك التي تم جلاء الغموض عنها. وكانت الجرائم تصنف خطأ بانها جنابات اقل خطورة. وكان هناك شطب للجرائم واعتبارها "لا - جرائم" بعد ان يكون قد تم تسجيلها. وكان هناك تقصير في تسجيل العدد الصحيح للجرائم حيث وصلت نسبة الخطا ما بين ٦٥ و ٦٥ بالمائة

بين ٦٥ و ٦٥ بالمائة

بين ٦٥ و ٦٥ بالمائة

بين ٦٥ و ٦٥ بالمائة

بين ٦٥ و ٦٥ بالمائة

بين ٦٥ و ٦٥ بالمائة

بين ٦٥ و ٦٥ بالمائة

بين ٦٥ و ٦٥ بالمائة

بين ٦٥ و ٦٥ بالمائة

بين ٦٥ و ٦٥ بالمائة

بين ٦٥ و ٦٥ بالمائة

بين ٦٥ و ٦٥ بالمائة

بين ٦٥ و ٦٥ بالمائة

بين ٦٥ و ٦٥ بالمائة

بين ٦٥ و ٦٥ بالمائة

بين ٦٥ و ٦٥ بالمائة

بين ٦٥ و ٦٥ بالمائة

بين ٦٥ و ٦٥ بالمائة

بين ٦٥ و ٦٥ بالمائة

بين ٦٥ و ٦٥ بالمائة

بين ٦٥ و ٦٥ بالمائة

بين ٦٥ و ٦٥ بالمائة

بين ٦٥ و ٦٥ بالمائة

بين ٦٥ و ٦٥ بالمائة

بين ٦٥ و ٦٥ بالمائة

ما يبدو انه مزاعم متهورة، او مزاعم لا يستطيع المشاركون في الاستفتاء توكيدها. مثلاً، في استفتاء وطني حديث في الفلبين، ذكر ان ما يزيد على نصف المشاركين ادعوا بان ما يزيد على ٥٠ بالمائة من الاموال التي انفقّت على الطرق قد تم تبديدها. وعبر ثلثا المشاركين عن اعتقادهم بان ما يزيد على ٤٠ بالمائة من الاموال ضاعت اثناء جباية الضرائب، و ضاع ٣٠ بالمائة في توفير كتب مجانية لتلاميذ المدارس و٢٣ بالمائة في تجهيز المكاتب الحكومية باجهزة حديثة (٧). ولا يعني ذلك القول بان هذه الادعاءات ليست صحيحة بالضرورة، لكن يبدو من غير المرجح ان يكون لدى من تم استفتاءهم ادلة يمكن ان تبرهن على ان هذه الخسائر حقيقية لقد كانت، وربما انها ليست اكثر من "تصورات".

من جهة اخرى، هنالك، السؤال الحاضر ابدأ وهو: من "ملك" البيانات او المعطيات؟ اذا كانت النتائج لا تميل للإطراء والمداينة، واذا كانت الدراسة الاستطلاعية "مملوكة" للدائرة التي يتعرض ادائها للنقد، فسيكون هناك اغراء لا يقاوم لإخفاء — بل وحتى تزيف — النتائج. ويمكن ان يكون الاعراء طاعياً عندما تكون الدائرة قد حددت لها "اهداف انجاز" ينبغي عليها تحقيقها، وعندما يكون من المعروف ان معطيات الدراسة الاستطلاعية سوف تستخدم للحكم على انجازات هيئة الادارة. لذلك فانه لأمر مرغوب فيه جداً أن يشارك اناس مستقلون في تصميم وتنفيذ الدراسات الاستطلاعية، وأن يتم الاعلان عن النتائج و"تقاسمها" مع المجتمع الذي جرى استطلاعهم. ان جمع المعطيات والبيانات بطريقة امنية ومهنية مصحوباً بعرض النتائج بطريقة شفافة بعد ذلك هو الذي يعطي المواطن "صوتاً" او الفرصة للاعراب عن رايه.

ان نتائج الدراسة الاستطلاعية ينبغي — كعنصر مهم في خطة العمل الوطنية لمكافحة الفساد — ان يتم الاعلان عنها ووضعها على مواقع الانترنت، من اجل جعل النتائج في متناول الجمهور العريض وتقديم تحد واضح للإرادة السياسية لقادة البلاد.

الدراسات الاستطلاعية العالمية

كانت الدراسات الاستطلاعية حول الفساد المتصور في العالم عملاً ريادياً قامت به منظمة الشفافية الدولية، ولكن ليس بدون اثاره قدر من الجدل. وكما اعترفت "الشفافية الدولية" دائماً فهذه الإستطلاعات هي تصورات، وليست بالضرورة حقيقة فعلية. وتأتي قيمتها من حيث أنها تعكس آراء مجتمع الاعمال الدولي، والتي تترك قراراته الاستثمارية تأثيراً على الاقتصاد الوطني. وكلما كان مستوى الفساد المتصور عالياً، كلما كان المستثمرون الاجانب اقل ميلاً لإتخاذ ما هو اكثر من تعهدات استثمارية قصيرة الامد جداً "ويمردود عال" تجاه اي بلد من البلدان(٨).

(٧) ورد ذلك في مقال بقلم ليندا لوز غوريو وستيفن رود بعنوان: دراسة استكشافية للكسب غير المشروع والفساد في الفلبين، والذي ظهر في المجلة التي يصدرها مجلس العلوم الاجتماعية في الفلبين، عدد كانون الثاني — حزيران ١٩٩٩

(٨) كما بين شائع — جين واي، فان "زيادة بمقدار نقطة مئوية واحدة في معدل الضريبة الحدي تقلل الاستثمارات الاجنبية المتجهة نحو الداخل بحوالي ٥ بالمائة ... كما ان زيادة درجة واحدة في مستوى الفساد (على مقياس من ١٠ درجات) سوف يصحبها انخفاض مقداره ١٦ بالمائة تدفع الاستثمار الاجنبي، او ما يساوي تقريباً زيادة بمقدار ثلاث نقاط مئوية في معدل الضريبة الحدي. بعبارة اخرى، فان تدهوراً في مستوى الفساد لحكومة مضيفة من مستوى سنغافورة الى مستوى المكسيك يكون مساوياً "زيادة مقداره حوالي ٢١ نقطة مئوية في معدل الضريبة الحدي على الاجانب. انظر "كيف تكون الضريبة فساداً" بالنسبة للمستثمرين الاجانب؟" موقع "الشفافية الدولية" على الانترنت.

(٩) موقع "الشفافية الدولية" على الانترنت.

الدراسات الاستطلاعية كأدوات

قياس التقدم

هل نفوز؟ هل نخسر؟

لا استطيع ان أحكم،

فقط أواصل الضرب

الى أن اسمع صوت الجرس

روك فوليز، ١٩٧٧

ربما كان الفساد أقل جريمة يتم الإبلاغ عنها من بين كل الجرائم. وقد لاحظ كيفين فورد ان:

تُحاط "أعمال الفساد" عموماً بدرجة كبيرة من التكتّم. وجميع الاطراف المشاركة في الصفقة المباشرة (من يتلقى الرشوة ومن يدفعها) يشعرون عادة بالرضى عن النتيجة، ويدركون النتائج السلبية جداً التي يمكن ان تنجم عن فضح دورهم في مثل هذا السلوك الاجرامي، حتى وان لم يكن هناك شعور بالرضى. في غضون ذلك، يكون ضحايا الفساد، وهم عادة عامة الناس والمجتمع ككل، غافلين بكل سعادة عن اعمال معينة من الفساد، أو أنهم يكونون قد تعودوا على مثل هذا الفساد بحيث انهم أصبحوا غير مباليين به (١).

ونظراً للتكتّم والمصلحة المشتركة بين مرتكبيه، يصبح من الصعب قياس مستويات الفساد. فليس هناك معادلة مثل تلك التي تمكّننا من

(١) مخابرة ٣٠ تشرين الثاني ١٩٩٩: ندوة على الانترنت حول استراتيجيات مكافحة الفساد تم تنسيقها بواسطة البنك الدولي. اما كيفين فورد فهو رئيس المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد. وكان في السابق نائب مفوض التحقيق لدبنة نيويورك (١٩٩٤-١٩٩٨) وامضى أكثر من ٢٥ سنة وهو يحقق في ويلاحق دعاوي الفساد في الولايات المتحدة.

(٢) قام كاوفمان وفريقه في معهد البنك الدولي بدراسة شكلت فتحاً جديداً في بابها، كما اجروا دراسات استطلاعية. وتشتمل هذه على دراسات استطلاعية تفصيلية في البانيا وجورجيا ولافيا، والتي اعطت صورة مروعة عن الفساد المتفشى في مؤسسات الدولة، مع ان النمط يختلف في كل بلد عن البلد الآخر. ومن بين النتائج التي توصل اليها هو ان الفساد يؤذي الفقراء بشكل غير متكافئ (فالاسر الثرية ربما تدفع رشاًوى اكثر، لكن عبء الفساد، والذي تم قياسه على اساس نسبة الدخل التي تدفع كرشاوى، يتقل كاهل الاسر الفقيرة بدرجة اكبر بكثير. ويدفع البيروقراطيون الرشاوى للحصول على مناصب في كل البلدان الثلاثة (مما يوحي بان المسؤولين "يستثمرون" المال عندما يشترون منصباً رسمياً، وبان المشاريع الخاصة كان من الممكن ان تدفع ضرائب اكثر لولا الفساد.

(٣) أداة اخرى هي في طور التطوير الآن هي تعريف وقياس "مؤشرات الحكم"، وذلك من اجل ان يصبح من الممكن قياس التقدم في تطوير الحكم.

الرئيسية في العالم. وتعتبر المعطيات الناتجة عن هذا الاستطلاع موثوقة جداً من حيث انها استهدفت جمهوراً محدداً من النخبة، وهو جمهور على استعداد لان يتم استطلاع رايه مرة اخرى من اجل قياس مدى وسرعة اي تغييرات (١٠) .

محفز على العمل

قال بورغ كويروغا راميريز، نائب رئيس وزراء بوليفيا ابن السابعة والثلاثين والمسؤول عن مكافحة الفساد، قال مؤخراً أثناء توقفه في ميامي، ان بوليفيا دعت السنة الماضية قادة الشفافية الدولية وخبراء البنك الدولي لزيارتها وطرح مقترحات محددة، وقال أيضاً انه بدلاً من ان تشجب قائمة الشفافية الدولية السنوية عن الفساد، فقد قرروا ان نستخدمه كمحفز على العمل .

بوليفيا تمهد الطريق لمكافحة الفساد
ميامي فيرال ٢٠ ايلول ١٩٩٨

الدراسات

الاستطلاعية

الوطنية

والقطاعية

ما الذي تأمل الدراسات الاستطلاعية الوطنية تحقيقه؟ إن إستطلاعات رأي المواطنين قد تكون ذات قيمة محدودة ما لم يتم القيام بها على اساس معايير احترافية عالية و/ أو، إذا لم تكن موجهة لقطاع معين (مثل زبائن العيادات الصحية، الخ للتعرف على تجاربهم). وعندما تكون كذلك، فإن المعطيات المتحصلة تكون ذات فائدة كبيرة، أو لا من اجل اقامة خط أساس لاتخاذها اساساً كقاعدة أي تغيير مستقبلي، وثانياً من اجل تقرير اين حدث الاخفاق ولماذا. وعندما تنشر النتائج، فإن من شأن ذلك ان يرفع الوعي العام ويثير نقاشاً عاماً(١١) . وهي بقيامها بابرار الحقائق، فإن الدراسات الاستطلاعية تنزع الصفة السياسية عن الفساد والذي غالباً ما يكون كرة قدم سياسية.

وعلى الخصوص، تستطيع الدراسات الإستطلاعية ان :

* تشجع الإصلاحات المؤسسية. ان قياس التكاليف الاقتصادية والاجتماعية للفساد يمكن ان تساعد في تحديد المجالات التي يجب ان يشملها الإصلاح أولاً، وفي إيجاد علامات قياس كمية لكي نهتدي بها من اجل قياس نجاح الإصلاحات المؤسسية. فالبيانات الخاصة بالدوائر الحكومية تحديداً، انما تركز النقاش على المؤسسات لا الافراد. والمعلومات عن البنى المؤسسية تساعد على تفسير ما الذي يجعل بعض المؤسسات اكثر تعرضاً من غيرها للنشاطات والتصرفات الفاسدة.

* تحفز نقاشاً تكنوقراطياً ومركزاً بشأن القيام بعمل حقيقي.

* تساعد معطيات الدراسة الإستطلاعية وتحليلها على بناء تحالفات بين المعنيين بواسطة تشجيع مشاركتهم الإيجابية، وحفز نقاش تكنوقراطي حول اصلاحات معينة وتشجيع العمل الجماعي.

(١٠) التفصيلات الكاملة للدراسة الاستطلاعية ومنهجيتها تجدونها على موقع الشفافية الدولية على الانترنت.

(١١) على سبيل المثال، كشفت دراسة استطلاعية اجراها فرع الشفافية الدولية في بنغلاديش عن وجود مستويات عالية من الفساد المتصور لدى المستويات الدنيا من سلك القضاء، الى حد ان القضاة طالبوا باقامة دعوى رسمية ضد منظمة المجتمع المدني، لكن رئيس البلاد تدخل في الامر، وأشار الى انه حتى وان كانت النتائج صحيحة جزئياً فقط، فإن الحاكم الدنيا تواجه مشكلة حقيقية.

(١٢) هذه التعليقات مأخوذة عن ملاحظات صدرت عن بابلو زويديو من فريق الحكم في معهد البنك الدولي. للحصول على معلومات تفصيلية انظر الى موقع البنك الدولي على الانترنت. حيث يمكن العثور على امثلة على الوسائل التي استخدمت في الدراسة الاستطلاعية والتي تم تطبيقها في بلدان عديدة، وكذلك على النتائج التي نجمت عن ذلك.

* تساعد على التعرف على مواطن المشاكل وعلى اولويات الاصلاح . فهي تشمل وسائل الاستطلاع على اسئلة مغلقة ، غير مباشرة والتي تزيد معدلات الاجابة الى الحد الاقصى وتسهل التحليل المنظم للمعلومات. ويفضي التحليل التجريبي الصارم الى نقاش غير سياسي بشأن اصلاحات محددة لمكافحة الفساد. وتتشدد اسئلة الاستطلاع على المعلومات التصورية، فالتجارب والتصورات هي مصادر معلومات مفيدة للتحليلات الدقيقة، والمعلومات المحددة عن المواضيع القديمة والجديدة هي أداة فعالة لاستراتيجيات مكافحة الفساد.

* تعطي المجتمع "صوتاً" وتقوي الملكية المحلية. فيتم اجراء الدراسات الاستطلاعية بواسطة منظمات المجتمع المدني المحلية المستقلة والمقتدرة فنياً وشركات استطلاع الراي التي تستفيد من المعرفة والخبرة المحليتين وتقويهما في الوقت نفسه، ويمكن تقاسم نتائج الدراسة الاستطلاعية مع المعنيين ونشرها على نطاق واسع من أجل تنشيط الراي العام وبناء زخم للإصلاح.

إن الدراسات التشخيصية للحكم ومكافحة الفساد التي طبقها البنك الدولي تشتمل على ثلاث دراسات استطلاعية يجري القيام بها في وقت واحد، والتي تركز على المسؤولين الحكوميين، والاسر، والمؤسسات التجارية، على التوالي.

أولاً- الدراسة الاستطلاعية للمسؤولين الحكوميين — الغرض من هذه الدراسة الاستطلاعية هو ان نفهم العوامل المحددة للفساد في المؤسسات (بما في ذلك الرشوة، والمحابة، والتدخل السياسي، والاختلاس، الخ.....) وحرية التصرف، والاداء، والحكم. وتعطي نتائج الاستطلاع معلومات للسياسيين عن الصلات او الروابط مثل تلك التي تربط بين الحكم وبين تلطيف حدة الفقر والاختلافات السياسية والقيمية / الثقافية.

ثانياً- الدراسة الاستطلاعية الخاصة بالمؤسسات التجارية — يدرس هذا الاستطلاع بيئة مجتمع الأعمال مع التركيز بشكل خاص على تأثيرات سلطة القطاع العام وما فيه من فساد على تطور القطاع الخاص. وهو يفحص دور الشركات كمستخدم للخدمات العامة، وكجهات تخضع لاشكال مختلفة من التنظيم، وكرزائن لخدمات الترخيص والانون...ويتم هنا توجيه عناية خاصة للنظام القضائي.

ثالثاً- الدراسة الاستطلاعية الخاصة بالاسر — الغرض من هذه الدراسة هو التعرف على تجارب المواطنين وتصوراتهم عن الفساد في حياتهم اليومية في كلا القطاعين العام والخاص. ويتم استطلاع راي المواطنين بشأن أدوارهم كمستخدمين للخدمات العامة، وباعتبارهم خاضعين للتنظيمات، وزبائن لخدمات الترخيص والخدمات مثل التعليم والصحة والمياه والكهرباء والاسكان. ويتم توجيه عناية خاصة للخدمات الاجتماعية مثل الرعاية الصحية والتعليم(١٢) .

إن التشخيص المعمق ليس هو الهدف بل انه وسيلة لتطوير برامج لمكافحة الفساد والتي تركز على الاصلاح والعمل الجماعي. لكن هذه الدراسات الاستطلاعية ينبغي اجراؤها بانتظام اذا ما أردنا قياس التقدم، وعلاوة على ذلك، فإننا في المجتمعات الديمقراطية نريدون ان يعرفوا ما اذا كانت الحكومة فعالة حقاً، خاصة اذا كانوا لا يرون اي تغيير مباشر على حياتهم اليومية. واذا اظهرت الدراسات الاستطلاعية بان الإصلاحات بدأت في الواقع تحرز تقدماً، فإنها تستطيع عندئذ ان تلعب دوراً حتى اكثر اهمية بواسطة بناء دعم عام لبرامج الاصلاح وتزويد بالتالي من دينامية وتأثير هذه البرامج. والحقيقة البديهية القائمة منذ وقت طويل هي ان

الشعب اللامبالي والجاحد يستطيع ان يقوض بشكل مमित افضل برامج الاصلاح.

وهناك ست مقاربات اخرى، قد تكون ذات اهمية خاصة:

أ- بطاقات الإبلاغ

احدى الطرق التي ابتدعها مركز الشؤون العامة في بنغالور (الهند) هي استخدام "بطاقات الإبلاغ" المتعلقة بالخدمات العامة. وتشتمل هذه على اجراءات مقابلات مع " زبائن " المرافق العامة المختلفة للتحقق من ((الثمن الاضافي)) الذي يتعين عليهم ان يدفعوه من اجل ان يحصلوا على خدماتهم المشروعة. وبعد ذلك يتم بحث "بطاقات الإبلاغ" الناتجة عن ذلك مع المدراء المسؤولين عن الخدمات المختلفة ويتم نشرها في الصحف والاذاعة. ويتم تدريب منظمات المجتمع المدني من مختلف انحاء العالم في بنغالور من اجل استخدام هذه المقاربة، بما في ذلك اعضاء من عدد من الفروع الوطنية لمنظمة الشفافية الدولية.

ب- دراسات "ماك الكبير" الاستطلاعية (١٤) .

هذا منهاج مختلف تم تطويره بواسطة (بودر كويدانو) ، وهو الفرع الوطني لمنظمة الشفافية الدولية في الأرجنتين. وتشتمل هذه المنهجية على الفوز أولاً بتعاون وزارة حكومية معينة او رئيس بلدية احدى المدن، ثم يجري بعد ذلك تحليل الاسعار التي يتم دفعها او تقاضيها مقابل خدمات مختلفة. وعلى سبيل المثال، فقد وجد ان بعض الامدادات المتماثلة كان يتم اتياعها من قبل مستشفيات مختلفة باسعار مختلفة جداً، وسواء كان ذلك بسبب عدم الكفاية او الفساد، الا ان التبييد والتبذير كانا واضحين. وما ان تم التعرف على المذنبين من خلال مقارنة الاسعار، حتى تم القيام باجراء رسمي وهبطت اسعار الشراء بصورة كبيرة.

وفي استطلاع ثان من هذا النوع في الأرجنتين، اجريت مقارنة بين تكاليف وجبات المدارس وبين اثمان بيعها . فكشفت عن وجود تفاوت كبير في الاسعار. وخلال فترة قصيرة من نشر التباينات، قام الموردون الذين يتقاضون اسعاراً عالية بخفض اسعارهم وعادوا إلى الالتزام بالسياسة المتبعة.

ج- الدراسات الاستطلاعية لما قبل ولما بعد.

في ميلانو، حاول فرع الشفافية الدولية- ايطاليا قياس الفساد من خلال البحث في تكاليف الفساد، وذلك بواسطة تبني نهج "ما قبل وما بعد". وكما هو معروف، فقد شنت مجموعة القضاة في ميلانو حملة "الايدي النظيفة" والتي استهدفت التحقيق في حالات الفساد في اوائل التسعينات. وقد تمت إدانة مجموعة كبيرة من السياسيين ورجال الاعمال بتهمة إساءة ادارة المال العام وتقديم اموال غير مشروعة للحزب السياسية والسياسيين. ودعم المجتمع المدني بقوة مجموعة القضاة وتسبب في حدوث تغيير في الانتخابات البلدية التالية. وباستثناء عدد قليل من الشخصيات التي تتمتع باحترام كبير، فلم تتم اعادة انتخاب اي واحد من الجناح المحافظ في المدينة. في ظل هذه الظروف، شعر الفرع الوطني للشفافية الدولية بانه يستطيع قياس تكاليف الاستثمارات العامة المختلفة "قبل وبعد" في مجالات مختلفة. وكانت النتائج لافتة للنظر. فقد تبين ان تكاليف

(١٣) قانون سبينا في فرنسا (١٩٧٨) وقانون ميلوني في ايطاليا ادخلا العمل بالترام ان يكون المشروع مضموناً لعشر سنوات. وفي المغرب تم لأول مرة تبني التأمين الازامي للاشغال العامة بموجب مرسوم ملكي صدر في اوائل عام ١٩٩٥

(١٤) استطلاعات "ماك الكبير" تأخذ اسمها من طريقة استخدمت لاختبار الاجور النسبية في اجزاء مختلفة من العالم. وتقوم هذه الطريقة اساساً على حساب الوقت الذي يجب ان يعمل عامل عادي من اجل ان يحصل على ثمن سنويشة هامبورغر من مأكوناند.

الاستثمارات العامة في ميلانو قبل وبعد حملة "الايدي النظيفة" كانت كما يلي:

- الاستثمارات المباشرة سنوياً ازدادت بنسبة ٤٠٠ بالمائة تقريباً.

- المديونية الاجمالية البلدية انخفضت بمقدار ١٠ بالمائة.

- تكاليف انشاء سكة حديد قطارات الانفاق انخفضت باكثر من النصف.

-المطار الدولي

الجديد (استغرق بناؤه ثلاث سنوات) بلغت تكاليفه الاجمالية أقل من نصف النفقات المقدرة سابقاً.

-الشركات المملوكة للمدينة انتقلت من تحقيق خسارة الى تحقيق ارباح مجزية.

- ضريبة البلدية تم تحديدها بنسبة ٥ بالمائة، مقابل ٦-٧ بالمائة في المناطق الحضرية المشابهة.

وقد جعلت هذه الارقام الناس على ادراك بالتكلفة الحقيقية للفساد التي يتكبدها دافعو الضرائب وذلك مقابل المفهوم الآخر المجرد نوعاً ما للفساد. وبعد حوالي العام قامت شركة مستقلة باجراء استطلاع للراي

لحساب منظمة الشفافية الدولية — ايطاليا لمعرفة كيف يشعر المواطنون في ميلانو ازاء الفساد. وظهرت النتائج أن :

- ان ما يزيد على ٧٦ بالمائة شعروا بان تلك الولاية لا تقوم بجهد كاف لحماية

مواطنيها من اخطار الفساد والخوف، كما اعتقدوا بان المجرمين اصبحوا هم اصحاب الأمر في الولاية ومؤسساتها .

-ان ما يزيد على ٥٢.٢ بالمائة اعتقدوا بان الاعمال المخلة بالقانون والسرقات نادراً ما يلقي مرتكبوها العقاب، فيما قال بالمائة انهم يعتقدون بان هذا الافتراض صحيح "الى حد كبير".

- ان ٩٣ بالمائة اعتقدوا بانه لم يتم الكشف تماماً عن شبكة

ما الذي ينبغي البحث عنه عندما يراقب المجتمع المدني مشروعاً:

العقد

* اجراءات اختبار المقال
* الجدول الزمني، اهداف واضحة (بالمقادير الكمية كلما كان ذلك مستعملاً) وتوقع المردود
* الفقرات الخاصة بالتأمين (تأمين ضد جميع الاخطار من المقال، المسؤولية القانونية المهنية للمصمم والمهندس الاستشاري، ومخاطر الهندسة المدنية (١٢))

* دراسات الجنوى وخطط العمل.

التطبيق

* الكفاية التشغيلية والشراكة
* سير العمل وفقاً للجدول الزمني
* اسباب التغييرات ومدى ملاحة الطول البديلة
اجراءات التقييم
* ضبط الجودة، الجدول الزمني والنفقات
* وضع علامات قياسية كوسيلة للتحليل الكمي

المقارن

* استقلالية المخمن (ليس من حيث النزاهة فقط، بل من حيث الكفاية في المقام الاول).

النتائج المتحققة

* النفقات.
* الالتزام بالاهداف الاصلية المرسومة.
* تقييم المشروع بعد فترة من اكتماله.
* راي المستفيدين من المشروع (مثلاً هل وجد المتدربون وطائف هل السائقون سعداء- بالطريق الجديدة؟

اسباب الرقابة

* انظر الى العقد.
* افحص تاريخ وتركيبه الشراكة (هل هناك اي اقارب؟ هل هناك قدر كاف من الثقة وروح الشراكة؟
* من يفعل ماذا؟
* النفقات ونسبتها الى الميزانية الابتدائية
* اجراءات الدفع (الوثائق، الضرائب).
* الربط بين الاهداف والنتائج
* مقابلة المستفيدين

بلامين نوتنشتيف (الشفافية الدولية- اليونان)
"مراقبة المشتريات الحكومية" ورقة عمل قدمت في حلقة دراسية الشفافية الدولية عقدت في صوفيا- بلغاريا، ٢٠ نيسان ٢٠٠٠

الفساد في إيطاليا، أو أن هناك بعض المناطق التي لم تستكشف بعد.

وفوق ذلك، كان هناك بعض العزاء في مستوى ادراك المواطنين، حيث أعتبر نحو ٨٥ بالمائة أن تكاليف الفساد بالنسبة للمواطن العادي مرتفعة جداً (١٥).

وكشف اقتفاء الاثر اللاحق لتكاليف المشتريات الحكومية، والتي كانت قد شهدت بعض المكاسب الأولية، عن وجود

زيادة مضطردة في تكاليف بعض المشتريات الحكومية، ويبدو أن ذلك لم ينجم عن فساد تورطت فيه شركات كبيرة في القطاع الخاص، بل نجم عن فساد تورطت فيه مصالح تجارية والتي كانت قد بدأت بتشكيل اتحادات احتكارية وغير قانونية للمنتجين قامت بالتلاعب بعمليات تقديم العطاءات للعقود الصغيرة. وفي تباين صارخ ظلت الشركات العالمية تبدي اهتماماً بالتنافس في السوق الجديدة المنفتحة نسبياً مما يعني أن الانخفاض في تكاليف العقود الحكومية الرئيسية قد تواصل (١٦).

د- الجودة مقابل المال:

الفرضية الموجهة هي أن الفساد يرفع الاسعار إلى أعلى فيما يدفع الجودة والأداء إلى أسفل. وهكذا فعندما نقيم التعاملات التجارية على أساس "قيمة المال" فإذا كانت هناك تشوهات فادحة فهي أما ناجمة عن الفساد أو عن عدم الكفاية، وفي كلا الحالتين يتطلب الأمر إجراء صارماً إذا كنا نريد تقوية الانظمة وتجنب التكرار والتشوهات "الفادحة" يمكن اكتشافها بسهولة كبيرة، خاصة مع توفر وكالات كثيرة في كل انحاء العالم والتي تستطيع توفير المعلومات بسرعة ويتكلفة زهيدة عن الأسعار السائدة للسلع والخدمات (١٧).

هـ- احصائيات "المراة العاكسة":

احصائيات المراة العاكسة هي شكل من اشكال المراقبة التي يقوم بها المجتمع المدني وتم تطويرها في بلغاريا. وهي تشتمل على اجراء مقارنة بين البضائع المصدرة وفقاً للوثائق البلغارية الى رومانيا المجاورة، مثلاً، وبين وثائق الاستيراد البلغارية، والعكس

(١٥) رسالة من المجلس التنفيذي للشفافية الدولية — إيطاليا بتاريخ ٢٩ تشرين الثاني ١٩٩٩ إلى ندوة التنمية حول استراتيجيات مكافحة الفساد التي يشارك البنك الدولي في تنسيقها.

(١٦) هذا الجزء من الكتاب يعتمد على بحث اجراه فريدريك غالتونغ، تشرين الثاني ١٩٩٩ وحتى ايار ٢٠٠٠، ولا يزال البحث جارياً.

(١٧) هذه هي المقاربة التي وجهت جزئياً مداولات اللجنة التي تأسست في نيجيريا عام ١٩٩٩ (لدى التحول الى حكومة ديمقراطية) لمعالجة العقود الحكومية المعلقة، والتي كانت، اي اللجنة، برئاسة كريستوفر كولاده، ومكنت هذه المقاربة أيضاً من اجراء هذه المعائنات بسرعة ويعدل وموضوعية.

(١٨) الفساد والتجارة غير المشروعة: المراقبة والوقاية — تقييم النهجيات والاستراتيجيات لإبطال مفعول الجريمة عبر الحدود في بلغاريا، بقلم بويكو توبروف، مركز دراسات الديمقراطية، صوفيا / بلغاريا (٢٠٠٠).

بالعكس. وهذه المبادرة الواعدة تتطلب تعاوناً من جانب سلطات الجمارك في البلدين. كما أن مقارنة الاحصائيات الوطنية والتبادل اليومي للمعلومات والقيود التي في السجلات على جانبي الحدود يمكن موظفي الجمارك البلغاريين وزملائهم في البلدان المجاورة من مقارنة المعلومات بشأن المركبات التي تحمل بضائع من الأصناف ذات "الخطورة العالية" عبر الحدود. وعندما تم تطبيق هذا الإجراء على الحدود البلغارية الرومانية، فقد تم الكشف عن طائفة من عمليات الاحتيال الجمركية، خاصة فيما يتعلق بالسجائر. فالتحقيقات المحملة بالسجائر لغايات التصدير من بلغاريا لم يظهر ابداً أنها عبرت الحدود، أو أنها تكون قد عبرت الحدود وهي محملة بورق التواليت وما شابه (كما هو مدون في السجلات على الجانب الروماني من الحدود). وبهذه الطريقة ظلت البضائع غير الخاضعة للرسم الجمركية في بلغاريا دون دفع الرسوم (١٨).

و- مراقبة المشاريع الرئيسية:

اخيراً، هناك مسألة ما إذا كان من الممكن للمجتمع المدني، بموارده المحدودة بالضرورة، أن يراقب تطبيق مشاريع كبيرة جداً. والمقاربة التي تظهر للعيان تدل على أن ذلك ممكن. لكن ينبغي على المجتمع المدني أن يوجه اهتمامه فقط للمهمات التي يمكن أن تأتي بنتائج مفيدة. وهكذا فإذا كان المشروع أكبر من استطاعة المجتمع المدني، فإنه يستطيع أن يفعل واحداً من مَرين أو كليهما. فهو يستطيع أن يراقب عناصر رئيسية منتقاة من المشروع و/أو يراقب المشروع بأكمله من خلال التركيز على "النظام" والطريقة التي يعمل بها، وأن يضمن بهذه الطريقة بأن العمليات التي يتم بموجبها منح العطاءات تتوافق مع المتطلبات القانونية والإدارية.

القسم الرابع

الدروس المستفادة

الفصل:

٢٩- الدروس المستفادة - تقرير التقدم

بأنه نجح، وما الذي يعتقد بأنه فشل؟ (١) إن قائمة «الدروس المكتسبة» المقترحة التي نقدمها هنا ليست كاملة بأي حال من الأحوال (٢). إنها تضم فقط بعض الدروس البارزة والشئ المؤكد هو أن هناك قدراً كبيراً من المعرفة التي نحتاج لاكتسابها.

١) ليس من حق أحد أن يدعي بأنه متفوق أخلاقياً

في وقت من الاوقات كان الأوروبيون الغربيون على الأخص يعتبرون أنفسهم متفوقين أخلاقياً عندما يتعلق الأمر بالفساد. وكانت الحجة التي يسوقونها «أنهم يتصرفون بطريقة مختلفة في الخارج» وأنه «كان يتحتم عليهم أن يتصرفوا في الخارج بطريقة لا يحملون بأن يتصرفوا بها في بلادهم» (٣). إنه لم يعد بإمكانهم التظاهر بامتلاك مثل هذا التفوق الأخلاقي. إن تورط المصدرين لديهم في عمليات فساد منظمة في كل أنحاء العالم. ومدى ما وصلت إليه مؤسساتهم السياسية من فساد من خلال الأموال «السوداء» كل ذلك جعل الأغلبية منهم تعيد النظر في آرائها.

٢) على كل واحد أن ينكب على معالجة المشكلة بنفسه وبطريقته الخاصة

ينبغي أن تكون جهود الإصلاح نابعة من الداخل وذات دينامية محلية. وقد يكون من الممكن تشجيعها ورعايتها من قبل شركاء خارجيين (المانحين مثلاً)، لكن القوة الدافعة والقيادة يجب أن تأتي من الداخل كما أن الفساد الدولي يجب التعامل معه من الداخل وأما الفساد في التعاملات التجارية الدولية فيجب التعامل معه من كلا طرفي المعادلة.

وليس هناك حل على طريقة «القياس الذي يلائم كل الأحجام».

٣) ليس هناك «حلول سريعة وسهلة».

«الطول السريعة والسهلة» لا وجود لها. قد يكون هناك مجالات نستطيع أن نحقق فيها مكاسب سريعة – مثل تبسيط الإجراءات في دائرة الجمارك أو الكشف عن المشتريات الحكومية لجعلها أكثر شفافية أو مقاضاة عدد كبير من المسؤولين الحكوميين الفاسدين أو التضحية بعدد من الأسماك الكبيرة – لكن ليس هناك حل أو علاج سريع وسهل وشامل. إن مكافحة الفساد هي عملية طويلة وشاقة.

٤) على المانحين ألا يغادروا المكان،

استراتيجيات مكافحة الفساد ليس لها فترات زمنية محدّدة. من هنا فإذا كانت المانحة لها دور في ما يجري، فإن عليها ألا تسارع إلى مغادرة المكان، بل عليها أن تثري وتعد نفسها للبقاء لفترة طويلة.

٥) الحاجة إلى استراتيجية شاملة واضحة وحملة علاقات عامة جيدة

الأسلوب التدريجي في إجراء الإصلاحات هو أسلوب يمكن التعويل عليه. وهذه الاستراتيجية يجب أن تكون شاملة وينبغي أن تتناول كل أوجه نظام النزاهة الوطني. وعندما ينطلق مجهود مصمم للإصلاح، فإن أحاسيس الجمهور يمكن أن تتأثر بشكل سلبي من قبل تقارير لجان لتحقيق أو نتيجة رؤية مسؤولين كبار وهم يحاكمون بسبب ارتكابهم جنایات خطيرة. لذلك فإذا لم تكن عملية الإصلاح مصحوبة بحملة توعية مناسبة، فقد ينشأ انطباع بأن الأمور تسير من سيئ إلى أسوأ. إنه لمن المهم جداً أن نغير اهتماما خاصا للعلاقات العامة منذ مستهل العملية.

فمن الضروري ضبط توقعات الجمهور واحتواء المخاطر السياسية.

٦) المواثيق الأخلاقية ومواثيق المواطنين

هذه المواثيق يجب عدم استخدامها كوسائل للزينة بل كعوامل للتغيير. والمواثيق الأخلاقية مفيدة، ولكن فقط عندما يتم إشراك الموظفين المعنيين بها. فمن الضروري أن يشاركوا في صياغتها. وأن يتم توفير برامج تدريبية للجميع. ويجب أن تكون نسبة المشاركة في البرامج التدريبية عالية وأن تشتمل على نقاش حول اوضاع افيراضية، مع القليل من تمثيل الأدوار. فالافتقاء بالقاء المحاضرات وتوزيع النشرات المجانية هو عمل لا جدوى منه.

وبالمثل، فإن مواثيق المواطن يمكن ان يكون لها تأثير من حيث أنها تجعل التعهدات المقدّمة للجمهور واضحة كل الوضوح، وبالتالي فإنها تمثل تحدياً لدوائر الحكومة بأن تنفذ ما وعدت به. وهذا يعني بأن التعهدات التي يشتمل عليها دستور المواطن ينبغي أن تكون واقعية. أما المواثيق نفسها فيجب الاعلان عنها بحيث تصل إلى أعضاء الجمهور صاحب العلاقة.

٧) تبسيط الإجراءات البيروقراطية

الروتين الحكومي ينبغي اختصاره، والمطالبات البيروقراطية أو متطلبات إنجاز العمليات ينبغي تقليصها إلى الحد الأدنى. والموظفون في المراكز الحساسة ينبغي أن يعملوا بالتناوب، وخاصة في المجالات التي تكثر فيها الإغراءات، كما أنه يجب نزع الصفة الشخصية من الاتصال بين الموظف والجمهور بهدف التقليل من فرص تطوير علاقات شخصية. وعلى سبيل المثال فإن دوائر الجمارك هي واحدة من بين مجالات عديدة تصلح لتبسيط الإجراءات هذه.

وعندما يكون الاتصال الشخصي ضرورياً، فإن إدخال عناصر عدم القدرة على التنبؤ بشأن من هو المسؤول الذي سيتعامل مع هذه المسألة أو هذا الزبون من شأنه خفض إمكانية حدوث رشوة.

كما أن إدخال نظام الحوسبة يمكن أن يحسن هذه العمليات وأن يعزز من مراقبة السرعة التي يتم فيها إخلاء البضائع، محدداً عمليات التأخير وجاعلا من الممكن التحقيق في أسباب أي تأخير. لكن تطور ونمو البيروقراطية البطيئة في كثير من البلدان لم يكن مجرد مصادفة، بل جاء نتيجة نية واضحة لخلق فرص من أجل تقاضي الرشوة.

إن هذه الإصلاحات ربما تكون بديهة، لكنها تظل مع ذلك شيئاً من الصعب تحقيقه.

٨) نافخو الصفارة ينبغي تشجيعهم وحمايتهم

يمكن تشجيع المواطنين المظلومين و«نافخي الصفارة» داخل الإدارة الحكومية على الشكوى لمؤسسات جديدة مثل لجان مكافحة الفساد أو مكاتب المحتسب، أو من خلال «الخطوط الساخنة».

وما لم يفعلوا، فإن إجراءات ضرورية سوف تتعرض للتأخير. وربما إلى أجل غير مسمى. ويجب طمأنة المشتكين بأن شكاواهم سوف تعامل بكل جد واهتمام، بأنه لن يتم تعريضهم هم أنفسهم للخطر.

وفي بعض البلدان يجب التغلب على المحرمات الاجتماعية الخاصة «بالتبليغ عن» مواطنين آخرين .

إن زيادة الوعي العام بهذه الأمور هو شيء يكثر الحديث عنه، لكنه يترك بشكل كامل تقريباً لمنظمات المجتمع المدني لكي تقوم به.

٩) المراقبة المستمرة ضرورية

أثبتت التجربة، مثلاً، أنه في حالة فساد الشرطة، فإنه لا يكفي تطهير القوة الفاسدة أو الوحدة الفاسدة فما لم يتم إرساء الأنظمة والقواعد التي تضمن مراقبة مستمرة،

فإن هذه القوة ستتحدر عاجلاً أو آجلاً إلى مستنقع الفساد مرة أخرى مما يستدعي بذل مجهود آخر غير عادي من أجل إعادة تأهيلها.

(الحكومة الكينية تمرّق «قائمة العار» الخاصة بالفساد)

نرويجي: كينا (روبرت) قال أعضاء. في البرلمان يوم الأربعاء، إن الحكومة الكينية أزالّت قائمة ناسا- السياسيين الفاسدين من تقرير برلمان حول الكسب غير المشروع. بعد أن فارت بتصويت في جلسته تخللها الاتهامات والمشاخرات

وقد ربطت - قائمة العار- التي لا سابق لها من أقرب مساعدي وأقرباء الرئيس داميل أراب موي وبين قضايا فساد وقضايا.

ومن بين الأسماء التي اشتملت عليها القائمة إسم نائب الرئيس جورج سيموني والوزير نيكولاس بيوت. وكذلك فيليب امين الرئيس موي

لكن أعضاء البرلمان الذين ينمون للحرب الحاكم وبمساعدة بعض أعضاء المعارضة أقرّوا يوم الثلاثاء. تعديلا على تقرير اللجنة تم بمقتضاه إزالة عشرات الأسماء لسياسيين رئيسيين وكبار الموظفين

وتبادل اثنان من أعضاء البرلمان الكلمات، وحدث صراخ وتبادل الاتهامات بتقاضي الرشوة من أعضاء البرلمان قبل أن تفوز الحكومة بالتصويت في النهاية. وذلك وفقاً لما أوردته صحيفة «ديلي نيشن»

وكانت اللجنة المختارة قد أوصت بالتحقيق مع من وردت أسمائهم في القائمة وتقديمهم للمحاكمة عند الضرورة

لكن الحكومة قالت إن هؤلاء الأشخاص لم يغطوا الفرصة للدفاع عن أنفسهم

وسوف يتم حفظ التقرير كسجل من سجلات البرلمان ولكن بدون أسماء الأشخاص بعد أن تم إسقاطها

١٩ تموز/ يوليو ٢٠٠٠

لذلك فإنه لا يكفي

ان نزيح المسؤولين

الفاستدين بدون إزالة

الفرص أيضاً مع

ضمان إسناد مناصب

المسؤولية لأشخاص

نزهيين.

كما أن « اختبار

النزاهة» يمكن أن

يضمن التعرف على

المسؤولين النزيهيين

وترقيتهم.

١٠) يجب ان

ينصب التركيز على

«النظام» لا على

«حبات التفاح

المتعفنة، فقط

لكي يستطيع أي

برنامج إصلاح

الفوز بثقة الجمهور.

يجب أن يركز اهتمامه

على تصحيح «النظام»

وليس على إزاحة

بعض الأفراد فقط .

فعندما يكون

الفساد متفشيا في

جسم النظام بأكمله

فإن الفرد الفساد ليس مجرد «تفاحة متعفنة» واحدة ولن تؤدي إزاحتها أو إزاحتها إلى إنقاذ برميل التفاح- لذلك فإن الاهتمام يجب أن ينصب على البرميل بأكمله وإلا فإن الشخص الذي يحل محل «لتفاحة المتعفنة» سوف يتعرض للإغراءات نفسها.

إن الوقاية يمكن أن تكون فعالة أكثر واقتصادية أكثر من التحقيق والمحاكمات.

وفي نهاية المطاف، فإن الحكومة يجب أن يكون لديها جهاز حكومي كفؤ يستطيع تعريف شؤون الدولة ضمن منظومة مؤسسية تؤدي وظيفتها بطريقة فعالة ونخضع لنظام فعال في تطبيق القوانين.

١١) الهرب من الماضي – العفو العام؟

إن الهرب من الوضع القائم الفاسد هو أمر صعب للغاية. والكثيرون من أصحاب المصالح الأقوياء لديهم ما يدعوهم للخوف من أن يصبح السيادة الجديد مهدداً لهم على نحو غير ملائم

إن العفو العام هو أمر كره، ولكنه قد يكون أمراً لا غنى عنه، على الأقل فيما يتعلق بالمخالفات الصغيرة التي يقوم بها مسؤولون صغار. ومع أن مسألة العفو العام هي مسألة إشكالية. لكننا نستطيع

قول الكثير بشأن المثل القائل:«دع الكلاب النائمة ترقد بسلام». ربما يكون بعض كبار الموظفين بحاجة إلى عزل أو تاديب لكن صغار المسؤولين عدا أولئك الذين استغلوا مراكزهم على نحو خطير يجب ألا يشعروا بانهم مهددون. وإلى أن يتم التوصل إلى حلول عملية فإن

(عندما يكون هناك اتفاق على الغايات، فإن المسائل المتبقية هي تلك الخاصة بالوسائل، وهذه مسائل فنية، بمعنى أنه من الممكن تسويتها من قبل الخبراء أو الآلات مثل المناقشات بين المهندسين والأطباء).
إسايا برلين، «مفهوم الحرية» محاضرة في جامعة أوكسفورد (١٩٥٨)

شهدت السنوات الخمس الماضية أو نحو ذلك محاولة غير مسبوقة من قبل الحكومات والوكالات الدولية لمكافحة الفساد. وقد بدأت هذه الجهود على خلفية تاريخ طويل من رفض الأقرار بأن الفساد كان أكثر من مجرد «صعوبة محلية صغيرة». وباستثناء شرق آسيا، فلم يكن هنالك سوى القليل من الخبرة في معالجة المشكلة بأي قدر من النجاح، ولم يكن هنالك سوى القليل من الأبحاث أو النقاش الأكاديمي حول الموضوع. بكل بساطة، لم يكن الفساد يؤخذ على محمل الجد.

لقد بدأ العمل على نطاق واسع ضد الفساد في السنوات الأخيرة فقط بعد أن أصبح هناك إدراك لحجم وخطورة المشكلة. لكن إذا ما ألقينا نظرة إلى الوراء على السنوات الخمس الماضية أو نحو ذلك فما الذي تعلمناه ؟ وأين نجد وفرة من قصص النجاح؟ وما الذي يُعتقد

(١) الآراء التي تم التعبير عنها هنا هي آراء المؤلف. لكن مما ساعد على إثراء وتشكيل هذه الآراء هو المناقشات على الإنترنت ضمن «نبذة التنمية» التي نظمها البنك الدولي (والتي جرت في أواخر عام ١٩٩٩ وامتدت حتى أوائل عام ٢٠٠٠) كمتابعة لأعمال المؤتمر الدولي التاسع لمكافحة الفساد الذي انعقد في ديربان، بجنوب أفريقيا في تشرين الأول عام ١٩٩٩.

(٢) هذا الفصل سوف يتم تحديثه في نسخة الإنترنت من هذا، الكتاب المرجعي (عنوان الشفافية الدولية) وكل من لديه مقترحات لتضمينها النسخ المنقحة ما عليه سوى إرسالها بواسطة البريد الإلكتروني.

(٣) في حديث مع إذاعة بي بي سي. في أيار ١٩٩٤ دافع اللورد بونغ أوف غرافام. وزير التجارة والصناعة في حكومة المحافظين والذي أصبح لاحقاً الرئيس التنفيذي لهيئة الاتصالات السلوكية واللاسلكية، دافع عن التعامل بالرشوة في ميدان التجارة والأعمال حيث قال «المشكلة الأخلاقية بالنسبة لي هي ببساطة توفير الوظائف» ثم أضاف قائلا:«عندما نتحدث عن الرشوة، فإننا نتحدث عن شيء غير مشروع في هذه البلاد- ونحن بالطبع لا نستطيع أن نفكر بعمل شيء كهذا ... لكن هناك أجزاء من هذا العالم كنت قد زرتها ونعرف جميعاً بأن هذه الأشياء تحدث فيها. فإذا كنا نريد أن يكون لنا وجود في هذه الأسواق فإن علينا أن نفعل ذلك ... وهذا شيء لا يتنافى مع الأخلاق ... ففي بلدان كثيرة من العالم فإن الطريقة الوحيدة التي تقطر فيها الأموال هي بواسطة رئيس البلاد الذي يملك كل شيء.، والأمر بأن ذلك ليس بالعمل اللا أخلاقي وليس فساداً. إنه شيء مختلف جداً عن عاداتنا يجب علينا أن نحاذر كثيراً من الاصرار على أن يتم اتباع عاداتنا في كل مكان من العالم». انظر: نشرة الشفافية الدولية، حزيران ١٩٩٤.

مسألة الماضي تظل أكبر عقبة من تعترض طريق الإصلاح. (٤)
(١٢) القيادة هي أمر أساسي لكنها ليست كافية – تحالفات المصالح يمكن أن تكون عاملاً مساعداً

بدون قيادة من الأعلى، فإن أي محاولة لتحقيق إصلاحات رئيسية في جوهر الفساد المستشري سيكون مصيرها الفشل. إن القيادة الشخصية ضرورية، ويجب أن يرى بأن القيادة هي تفعيل الكلام وليست مجرد حديث عن توافه الأمور. (٥)

لكن وكما أن القوانين وحدها لا تكفي لإحداث إصلاح عندما يكون الفساد مستشرياً، كذلك فإن القيادة وحدها ليست كافية. ويمكن إقامة تحالفات لدعم القيادة. لكن المشكلة هي أنها قد تضم في صفوفها مصالح لها ماضٍ غير «نظيف». بيد أنه إذا ما تم قبول «القيديسين» فقط في هذه التحالفات، فالأرجح أن العدد سيكون قليلاً جداً. إن ما هو مهم هو أن يلتزم شركاء التحالف ببناء مستقبل جديد، وأن يتم إلزامهم بالوفاء بهذا الالتزام.

(١٣) المجتمع المدني تم إغفاله

يبدو أن هناك ارتباطاً بين المستويات العالية من الفساد وبين المستويات المنخفضة من نشاط المجتمع المدني إن الجهود التي تساعد على بروز مجتمع مدني خلاق وناشط بالحياة تستدعي تطوير منظومة قانونية يستطيع المجتمع المدني أن يتحرك في إطارها وأن يقيم مؤسساته بعيداً عن تدخل الحكومة وسيطرتها، كما تستدعي إقامة حوار إيجابي بين المجتمع المدني والحكومات. وهذا ليس بالشيء الذي يسهل تحقيقه دائماً، على الأخص في ديمقراطية صاعدة، لأنه قد يكون متعارضاً مع أفكار ومفاهيم تم تكوينها سلفاً بشأن كيفية تطوير وفرض قرارات الحكومة.

وإحدى الطرق لاختبار مدى صدق تعهدات الحكومة بمكافحة الفساد هي رؤية ما إذا كانت الحكومة مستعدة للعمل مع المجتمع المدني.

(١٤) لكن المنظمات غير الحكومية نفسها يمكن أن تكون مصدراً للفساد

في عدد من البلدان، نبئت المنظمات غير الحكومية لغرض خاص، وهو ببساطة الحصول على المال من دولارات المساعدة التي يبدي المانحون الأجانب استعدادهم لتقديمها لمنظمات تبذل مجهودات تنموية تقود إلى تقوية المجتمع المدني. إن على المنظمات غير الحكومية أن تكون شفافة ومسؤولة عن تصرفاتها الخاصة.

(٤) أدى صدور عفو عام في هونغ كونغ إلى إثارة رد فعل سلبي إلى حد أن عملية الإصلاح برمتها باتت مهددة بالخطر، وهو ما استوجب إجراء تغيير على بنود العفو. وفي هذه الأيام يدور نقاش حول ما إذا كانت جلسات الاستماع العامة المصحوبة بشكل ما من العفو والدعم بواسطة «ضريبة» تجبي عن الثروة غير المشروعة المعلن عنها ستكون فعالة ومقبولة لدى الجمهور. إن الثري الفاسد يمكن أن يضعه أمام خيارين: فإما أن يدفع ضريبة يمكن تحللها مقابل إضفاء الشرعية على ثروته، بينما يواجه الإذلال المحتمل لجلسة استماع عامة على غرار ما يحدث في ولاية نيو ساوث ويلز في أستراليا، وإما أن يسوي أموره المالية بهدوء مع الولاية أو الدولة.

(٥) «إنني أفكر دائماً برئيس وزراء ماليزيا عندما يتعلق الأمر بالقائد الذي يجعل نفسه قدوة للناس. فقد وجد بأن ازدياد الاقبال على ارتداء الحجاب من قبل النساء المسلمات العاملات في الوظائف الحكومية يؤدي إلى عدم التمييز بين واحدة وأخرى وكانت الطريقة التي عالج بها هذه المسألة هو أنه طلب من جميع الموظفين - بصرف النظر عن الجنس أو اللب أو المركز - أن يعلقوا شارة واضحة تحمل اسم الشخص. وظهر د. مهاتير على التلفزيون الوطني ليعن هذا الأمر الجديد. ثم قام وعلى مرأى من المشاهدين بتعليق الشارة على طية سترته حيث ظلت هناك منذ ذلك الحين. وقد التزم جميع الموظفين بهذا الأمر منذ ذلك اليوم.»

جيريمي بوب، «الأخلاق، المساعة، والشفافية، وضع النظرية موضع التطبيق، حلقة دراسية حول إصلاح الجهاز الحكومي في إفريقيا الناطقة بالانجليزية، والتي انعقدت في كيب تاون بجنوب إفريقيا في الفترة ٢٤-٢٨ نيسان ١٩٩٥.

إن المنظمات غير الحكومية، مثلها مثل المؤسسات الرسمية، لا يمكن الحكم عليها بحسب الظاهر فقط بل لا بد من مراقبتها لضمان شفافيتها.

(١٥) المشرعون - عندما يصبح كلب الحراسة لصاً

لقد برز عيب خطير في عدد من البلدان حيث لا يكون المجلس التشريعي مجرد «كلب حراسة» فقط على الإنفاق الحكومي، بل إن أعضائه يشاركون بنشاط في إنفاق المال العام (الذي يصوتون عليه لأنفسهم) بينما لا يشاركون في إتمام العقود الحكومية (في حين أنه ينبغي عليهم الإشراف على هذه العملية). إن هذا الجمع بين دور «كلب الحراسة» وبين عمل السلطة التنفيذية يؤدي إلى ظهور تعارض في المصلحة وإلى تسميم الأجواء السياسية في البلاد.

كما أنه يؤد شعوراً بالازدراء للمؤسسات الديمقراطية بين أفراد الجمهور بشكل عام. وما لم يتم العمل على حل هذه التناقضات بطريقة مقنعة (مثلاً من قبل إحداث فصل واضح بين السلطات) فمن المشكوك فيه أن يصبح بالإمكان تحقيق إنجازات فعالة لمكافحة الفساد في هذه البلدان.

(١٦) تمويل الأحزاب السياسية يبقى مشكلة قائمة

لقد ظل المجتمع الدولي يتجاهل إلى حد كبير مسألة تمويل الحزب السياسي ربما لأن الأحزاب السياسية في البلدان الصناعية ظلت تعيش وتزدهر من قبل التمويل غير المشروع. ويجادل البعض بأن أفضل طريقة للحد من تأثير التبرعين بالمال من أجل السياسة ليس هو الحد من تدفق المال إلى الحزب السياسي، بل تحديد مقدار ما يتم إنفاقه من المال وكيفية إنفاق هذا المال.

لكن تغيير الحكومة في تايوان في آذار عام ٢٠٠٠ أثبت بأن حزباً سياسياً غنياً يمتلك استثمارات ضخمة ويتمتع بدعم أنصار أقوياء وأثرياء يمكن برغم كل ذلك أن يخسر الانتخابات ويخرج من السيادة. وهذا يشجع على الاعتقاد بأن التلاعب بتمويل الأحزاب السياسية لا يمكن اعتباره بالضرورة حاجزاً أمام التغيير الحكومي لا يمكن تخطيه.

(١٧) الهيئات المستقلة التي تفتقر للأمن يمكن أن تفقد قوتها

إن مؤسسات المحتسب والمدقق العام جذابة نظرياً، لكنها لا تستطيع أن تقوم بوظائفها بفعالية إذا لم يكن العاملون فيها يتمتعون بالحماية ضد العزل التعسفي من قبل السلطة التنفيذية إياها التي كلفوا بمراقبتها وكتابة التقارير عنها. لذلك فإنه لا بد من إيجاد جمهور من الأنصار من خارج السياق السياسي لكي يدافع عن العاملين في هذه المؤسسات وأن يجعل صوته مسموعاً عند الضرورة.

(١٨) الوصول إلى المعلومات

لقد أدركت بعض الحكومات بأن حرية الوصول إلى المعلومات وتوفير هذه المعلومات بطريقة شفافة هي أفضل وسيلة لكبح الفساد، كما أنها سنت تشريعات ملزمة لهذا الغرض. ومن الممكن أن تطلب من النواثر الحكومية أن تعلن عن تفاصيل الخدمات التي تقدمها والأتامن الرسمية لهذه الخدمات وذلك من خلال إعلانات يتم إلصاقها على الجدران وتعتبر إندونيسيا مثالاً على قيامها بتزويد الجمهور بالمعلومات المحلية وبالتفصيل حول المشاريع التنموية والتي يحتاجها لكي يظل متيقظاً لما يدور من حوله.

(١٩) إدارة السجلات بطريقة سليمة

إن إمكانية وصول الجمهور للمعلومات تقتضي وجود إدارة سليمة للسجلات. كما أن ذلك ضروري لمحاسبة كل موظف من الموظفين، وينبغي تكليف هيئة حكومية بالإشراف على عمليات التعامل

مع وثائق القطاع الحكومي من قبل كل دائرة حكومية على حدة واتخاذ الترتيبات لحفظ الوثائق المستهلكة.

(٢٠) وسائل الاعلام والصحفيون الذين يكشفون عن الفضائح (ينفخون الصفارة)

تعزى معظم جرائم قتل الصحفيين في السنوات الأخيرة إلى قيامهم بكتابة تحقيقات صحفية عن قضايا فساد، لذلك فهناك حاجة لجعل عملهم أقل خطراً وكذلك لرفع المستويات المهنية عندهم. وتقوم مؤسسات عديدة بعقد دورات تدريبية حول صحافة التحقيقات ومع ذلك فإن وسائل الاعلام في أجزاء كثيرة من العالم مصابة هي نفسها بآفة الفساد. إن وسائل الاعلام هي إحدى «أعمدة النزاهة» التي تتطلب اهتماماً جدياً.

(٢١) أسلوب «نعت المتهمين بالألقاب والتشهير» يبدو جذاباً إلا أنه لا يحقق نجاحاً

الجهود الرامية لتسمية الفاسدين والتشهير بهم في البرلمان الكيني انتهت إلى نتيجة مخيبة للأمال في أوائل عام ٢٠٠٠ بعد أن فرض البرلمان رقابة على أسماء بعض المتهمين بالفساد الذين وردت أسمائهم في تقرير إحدى اللجان، وبعد أن هدد بعض هؤلاء بمقاضاة الصحف التي تنشر التفاصيل حتى وإن كانت المعلومات بهذا الشأن كانت قد وصلت إلى الجمهور أصلاً.

وفي الهند لجأ «مفوض المراقبة اليقظة» إلى الإنترنت لنشر أسماء مئات المسؤولين الذين يشتبه بضلوعهم في الفساد. وفي أحسن الأحوال فإن هيئة المحلفين لا تزال مضرية عن العمل. أما الطريقة المستهترّة التي احتج بها رئيس مجلس الشيوخ في نيجيريا، والذي تم التصويت على إبعاده عن المجلس في آب عام ٢٠٠٠، حيث راح يدعي البراءة من تهمة إساءة التصرف على الرغم من وجود بيئة قاهرة، هذه الطريقة تدل على أن القادة السياسيين لهم جلد سميك (لا يبالون باللوم) أكثر مما هو الحال لدى أولئك الذين يعملون في مكافحة الفساد.

على كل حال، فإن من الضروري إبداء كل الحرص من أجل تجنب الظهور بمظهر من ينكر على الأفراد الحصول على فرصة عادلة للدفاع عن أنفسهم.

(٢٢) إذا عالجنا مشكلة الرواتب غير الكافية، فهل هذا يكفي؟

من البديهي أن يكون الموظفون الذين يتقاضون رواتب غير كافية أكثر ضعفاً أمام الإغراءات من أولئك الذين يتقاضون رواتب جيدة لكن الحقيقة المحزنة التي تبرز أمامنا هي أن الكثيرين من المسؤولين الفاسدين يحتلون مراكز قيادية والتي استغلوها من أجل جمع ثروات كبيرة من خلال «الفساد الكبير» لذلك فإن الرواتب هي مسألة تتعلق بأولئك الذين يحتلون مراكز أقل شأنًا والذين يؤدي إصرارهم على الحصول على دفعات مالية مقابل الخدمات إلى جعل أقرانهم ينظرون إلى ما يحدث على أنه شكل من أشكال «دفع ثمن الانتفاع» وتدل الدراسات الإستطلاعية على أن الناس ربما يكونون على استعداد لدفع ثمن الخدمات التي يتلقونها شريطة أن تكون الرسوم محتملة وقانونية.

لكن الشيء الذي يمتقنونه بمرارة هو أن يتعرضوا للابتزاز. وقد ذكر أحد المراقبين ما يلي: «ليس هناك ما يدل بشكل واضح على أن

(٦) داتنيل كاوفمان من معهد البنك الدولي.

(٧) ندیم الحق وراتنا ساهاي (sahay)، هل يؤدي قيام الحكومة بخفض الأجور إلى

سدّ عجوزات الموازنة؟ تكاليف الفساد. IMF staff papers (٨) تشتمل نسخة الانترنت من هذا الكتاب المرجعي على دراسة رئيسية حول التجارب

مع هذه المؤسسات في كل من غانا وتنزانيا وأوغندا. (٩) في لاتفيا مثلاً.

زيادة أجور العاملين في القطاع العام يمكن أن تؤدي إلى خفض الفساد.

نعم، هذا ممكن في إطار رزمة شاملة لإصلاح الجهاز الحكومي، حيث يمكن للتعويض المناسب والحوافز أن تلعب دوراً، لكن أي نظرة متعمقة على البيانات المتعلقة ببلد ما لا تؤيد الفكرة القائلة بأن مجرد زيادة الرواتب الحكومية للمسؤولين والموظفين في دوائر حكومية فاسدة يمكن أن يساعد على حل المشكلة. (٦).

(٢٣) لكن زيادة الأجور يمكن أن تكون على الأقل جزءاً من الحل...

لقد تناقصت الأجور الحقيقية للقطاع العام في بلدان كثيرة على مدى السنوات الماضية. وفي حالات كثيرة انعكس هذا الهبوط على شكل تراجع في مستوى أداء القطاع العام. وتثبت إحدى الدراسات بأن المستويات الأعلى للأجور تزيد من فرص استقطاب أناس من ذوي المهارات العالية للوظائف الحكومية، وهو ما يرفع من مستوى ونوعية الخدمات المقدمة، ويزيد مقدار الضرائب التي تتم جبايتها.

ويمكن القول ببساطة بأن رفع معدلات الضرائب ربما لا يأتي بدخل إضافي للدولة لكن تعزيز مهارات أولئك الذين يقومون بجبايتها يستطيع زيادة هذا الدخل. (٧).

(٢٤) سلطات مستقلة للإيرادات

يمكن إنشاء سلطات مستقلة للإيرادات الحكومية يكون موظفوها خاضعين للرقابة عن كُتب ويتقاضون أجوراً جيدة، على أن يتم استخدامهم خارج نطاق أنظمة الرواتب الخاصة بجهاز الخدمة المدنية. وتستطيع هذه السلطات تعزيز عملية جمع الإيرادات وتمكين بلد نام من دفع رواتب للمسؤولين والقيام بالحاجات المالية لمؤسساتها بطريقة أكثر ملاءمة. (٨).

(٢٥) مزاياء التقاعد، وعلى الأخص القادة، هل يمكن أن تساعد على حل المشكلة؟

يقول المنطق بأن غياب الشعور بالأمن أثناء فترة التقاعد هو عامل في معادلة الفساد. ومع ذلك فإنه عندما يتعلق الأمر بأولئك الذين يشغلون أعلى المناصب فإن هناك ما يدل على أن العكس هو الصحيح الشيء الذي يدعو إلى الحزن. ففي زيمبابوي، تم التوصل إلى «صفقات تقاعد» مثيرة للجدل وسخية جداً لصالح عدد كبير من كبار شخصيات الحزب، لكن يبدو أن ذلك لم يترك تأثيراً يذكر على مستوى «الفساد الكبير» والذي، وعلى العكس من ذلك، ازداد استفحاً. وربما أن السبب في ذلك هو أن أعضاء العائلة الكبيرة هم الذين استفادوا من ذلك، وليس القادة لذلك لم يكن هناك استعداد لوقف عمليات النهب.

(٢٦) هل تستطيع القوانين بمفردها تأمين النتيجة المطلوبة؟

طبعاً لا تستطيع القوانين بمفردها توفير طريقة سريعة لكبح الفساد لكنها ربما تستطيع ذلك إذا منحت المحاكم سلطات لم تكن بيدها من قبل: ألا وهي حق إعادة النظر في قانونية القرارات الإدارية التي اتخذت من قبل مسؤولين. (٩).

لقد أقرت المجالس التشريعية مرة بعد أخرى قوانين جديدة لمكافحة الارهاب ووافق ذلك الكثير من الجعجعة والصخب واعتبرت هذه المجالس أنها أتمت بذلك مهمة الإصلاح (أو على الأقل وهم بتفشي فيه الفساد، وهي تفشل بسبب عدم وضعها موضع التنفيذ وليس بسبب وجود عيوب في القوانين نفسها. وهناك أيضاً طرق لانجاز الإصلاحات وحتى في مجال المشتريات الحكومية بدون تغيير القانون بل باستخدام العقود والعقوبات المدنية لضمان تحسين

معايير السلوك.

٢٧) عندما تكون سيادة القانون متداعية

هناك تناقض موروث في محاولة استخدام نظام قضائي فاسد من أجل دعم سيادة القانون. إن العناصر المؤسسية في النظام القضائي، وعلى الأخص التعيين والعزل وأوجه المحاسبة يجب إبلاؤها عناية كافية.

وربما يقدم مكتب المحاسب طريقة لإزالة المظالم يمكن أن تكون سريعة وفعالة، ولا تكون خاضعة للتحريفات التي تعرقل عمل القضاء. لكن قضايا استقلال القضاء ونزاهة القضاء يجب الاهتمام بها منذ البداية.

٢٨) لا تزال هناك حاجة لقوانين أفضل

وبالرغم من ذلك، فلا تزال هناك حاجة لقوانين عملية. فعبء الإثبات والذي يقع على كاهل المدعي العام يجب ألا يكون مجهداً بلا داع أو على نحو غير ضروري. كما أن توفير محاكمة عادلة للمتهم لا يعني بأن يصبح من المستحيل على المدعي العام البرهنة على أنه مذنب أو أنها مذنبية^(١٠).

أما قوانين الإثبات فإنها بحاجة إلى تحديث وإلى التفكير ملياً في ضرورة استحداث جنح خاصة والتي كانت في هونغ كونغ بمثابة مفتاح النجاح لمبادرة مكافحة الفساد هناك.

٢٩) القيود الزمنية على التقاضي يجب أن تكون واقعية

قضايا «الفساد الكبير» هي من القضايا التي ينكشف أمرها ببطء، كما أن قضايا المحاكم تحتاج إلى وقت طويل من أجل اعدادها بدقة وإحكام. لهذه الأسباب فإن تحديد وقت محدد لرفع القضايا أو لانتهاء من القضايا، ينبغي أن يكون واقعياً. فمن المستحيل تقريباً في بعض البلدان رفع قضية والمضي بها حتى النهاية.

٣٠) قانون الإثراء غير المشروع

إن أحد القوانين الذي برهن على فعاليته في بعض البلدان هو قانون الإثراء غير المشروع والذي يعني امتلاك الموظف الحكومي لثروة يتعذر تفسيرها. وكان هذا القانون ومعه نظام قضائي وقانوني فاعل في مقدمة عملية الإصلاح في هونغ كونغ. ومع ذلك، فإن بعض المشرعين رفضوا سنّ مثل هذه القوانين والسبب الظاهري هو أنها قد تنتهك حقوق الإنسان.

أما الواقع فهو أن رفض سنّ مثل هذا القانون ينبع من الرغبة في الإبقاء على الوضع الراهن.

٣١) مراقبة أرصدة وممتلكات المسؤولين الحكوميين

هناك إعتقاد منتشر على نطاق واسع بأن هذه تعتبر وسيلة فعالة لاحتواء الفساد، لكن هذه المسألة ظلت حتى الآن مجرد حبر على ورق. فالبرلمانيون يجفلون من فكرة سنّ قوانين لمراقبة أرصدة ومداخل كبار المسؤولين وعندما يتم سنّ القوانين فإنها نادراً ما تنصّ على إعلان الإفصاحات المالية على الملأ.

وفي حالات أقل ندرة يتم التحقق بشكل روتيني من صحة هذه الإفصاحات. والمبادرات في هذا المجال تتم مراقبتها عن كثب ومتابعتها بانتباه.

(١٠) على سبيل المثال، فإن القانون الذي يقضي بأن على المدعي العام أن يثبت ليس فقط بأن هدية سخيّة أو ثمينة قد قُدمت بواسطة أحد الزبائن إلى موظف حكومي، بل وأن يثبت أيضاً بأن مُقدّم الهدية حصل بالمقابل على منفعة فاسدة، إن مثل هذا القانون يلقي عبئاً ثقيلاً على كاهل الادعاء العام، والذي لن يستطيع على الأغلب التخلص من هذا العبء. فالهدايا كثيراً ما تُعطى مقدّماً أو بعد الحدث. لذلك فإن محاولة إثبات وجود صلة بين الأمرين تظل عملية عسيرة، وهي لا تعتبر دليلاً كافياً في سياق محاكمة جنائية. إلا يكفي أن مسؤولاً صغيراً في الجمارك ليس له مصدر دخل آخر معروف، أصبح يمتلك سيارة مرسيدس جديدة؟

الإجراءات اللازمة لتقويم أدائها. وتساعد الدراسات الإستطلاعية الدولية على إثارة القضية على المستوى الوطني وجعلها في طليعة القضايا المطروحة للنقاش العام. لكن الدراسات الإستطلاعية الدولية هي دراسات نسبية وهي مشحونة بالمصاعب الإحصائية وبالتالي فإنها محدودة الفائدة.

لكن إحدى جوانبها القيمة هي أنها تثير قضية الفساد وتضعها على الأجندة السياسية الوطنية، وتبرز الحاجة لدراسات استطلاعية وطنية والتي يتم إجراؤها الآن باتقان متزايد.

أفكار أخيرة

إن مهمة تحقيق إصلاحات لمكافحة الفساد مستدامة هي مهمة طويلة وشاقة. أما أن الرهانات عالية فهذا أمر لا يحتاج إلى إثبات. وأما بشأن كم من الوقت نحتاج من أجل إحداث تأثير مهم على هذه الظاهرة فهذا ما لا نستطيع معرفته على وجه اليقين.

فمن جهة، قد يصاب الناس بالقنوط في البلدان الأكثر فساداً، وقد يفقدون إيمانهم بالممارسات الديمقراطية ويتحولون إلى تأييد السيادة المتسلط، وذلك كردّ فعل منطقي ظاهر على فشل الديمقراطية. وبطبيعة الحال، فليس هناك ما يدعونا إلى الافتراض بأن جولة أخرى من الحكم الفردي الاستبدادي ستكون أقل شؤماً مما كان عليه الحال في الماضي.

لكن من جهة أخرى، أيضاً، فإن المجتمع الدولي قد يبدأ بتخفيف التزامه بالقضية. فقد تشدّ قضايا أخرى انتباهه هي القضايا التي يبدو أنها تقدم له إجابات فورية على تدخلاته.

لكن هناك شيئاً واحداً يبدو واضحاً. فإذا نحن جميعاً - حكومات، ومجتمع مدني، وقطاع خاص ومنظمات دولية - لم نُمسك بالفرص التي لدينا الآن من أجل مجابهة الفساد على نحو فعال، عندئذ، فإننا سوف نفوتّ هذه الفرص وسوف يعمل الفساد بكل ثبات وعناد على تقويض الأسس التي تقوم عليها الديمقراطيات الجديدة وسوف يستمر في التأثير سلباً على حقوق الإنسان، وعلى البيئة وكل مناحي العولمة.

إن الرهانات والمخاطر لا يمكن أن تكون أعلى مما هي عليه الآن.

الذي لا ريب فيه هو أن الشركات الدولية التي أدرجتها سنغافورة على القائمة السوداء في التسعينات قد تلقت صدمة كبيرة، وأن الشركات الأخرى سوف تفكر مرتين قبل أن تحاول تقديم رشوة لمسؤولين سنغافوريين في المستقبل.

وفي وقت لاحق، سار البنك الدولي على نفس الدرب. فهو يضع أسماء الشركات والأفراد المدرجة أسماؤهم على القائمة السوداء على موقعه على الإنترنت. ويعمل هذا العلاج على أحسن ما يكون في البلدان التي يسود فيها سيادة القانون والتي يوجد فيها آلية مناسبة للاستئناف.

٣٧) المشاكل الدولية تتطلب حلولاً دولية

كانت مفاجأة مذهلة بالنسبة للكثيرين من الأمريكيين عندما أظهر استطلاع للرأي أجرته «الشفافية الدولية» في عام ١٩٩٩ بأن «قانون الممارسات الخارجية الفاسدة» الأمريكي، والذي تم إقراره منذ عام ١٩٧٧ لم يكن له ذلك التأثير الذي كان يفترض أن يكون. فقد بين الإستطلاع بأن الشركات الأمريكية التي تصدر بضائعها إلى الأسواق الرئيسية الصاعدة لم تكن أقل فساداً من المصدرين الألمان حيث أنها كانت تعمل بدون أي رادع بينما كانت تتمتع بميزة إضافية تتمثل في الاقطاعات الضريبية للرشوات التي كانت تدفعها.

وقد يبدو أن العمل من جانب واحد من قبل حكومة واحدة حتى وإن كانت أقوى أمة في العالم، لا يعتبر كافياً لإحداث تأثير على مشكلة كونية. وفي الواقع أن هذه المشكلة تتطلب رداً دولياً منسقاً. ولهذا السبب فهناك حاجة لاتفاقات دولية مثل OECD «الاتفاقية الخاصة بالوقاية من رشوة المسؤولين الحكوميين الأجانب في التعاملات التجارية الدولية» والتي وضعتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD وينبغي ترجمة نوايا هذه الاتفاقية إلى واقع.

٣٨) الاتفاقيات الدولية بحاجة إلى مراقبة

إنه لا يكفي أن نوقع اتفاقية ما، بل يجب وضع هذه الاتفاقية موضع التنفيذ وعندما تصطدم هذه الاتفاقية مع استراتيجيات التصدير الناجحة لبلد ما، فليس من الغريب أبداً أن تكون بعض البلدان المصدرة غير متحمسة بشأن أهداف الاتفاقية. من جهة أخرى فإن أولئك الذين يؤيدون أهداف الاتفاقية ربما ينظرون بارتياح إلى بعض البلدان المنافسة وهم بحاجة إلى ما يطمئنهم بأنهم لن يقعوا في شرك. لذلك فإن التقييم الدقيق والمراقبة عن كثب للتطبيق والتنفيذ، سواء من قبل الحكومات أو من قبل المجتمع المدني والقطاع الخاص، يصبح أمراً لا بد منه.

٣٩) الدراسات الإستطلاعية تستطيع قياس وتحديد اوجه النجاح

والفشل

ينبغي مراقبة البرامج الإصلاحية لمعرفة مقدار ما تحقق من النتائج المرجوة. وتتطلب المراقبة قياساً فعالاً وهذا يمكن القيام به على أحسن وجه من خلال الدراسات الإستطلاعية- على أن يتم الاعلان عن البيانات. وتستطيع الدراسات الإستطلاعية قياس تأثير الفساد على ميدان التجارة والأعمال وعلى نظرة الناس، وعندما تكون موجهة إلى مزوّد خدمات مختارين، فإنها تستطيع قياس مستويات الفساد في الخدمات التي يتم تقديمها.

ويمكن أن تكون الدراسات الإستطلاعية دولية أو وطنية أو محلية، لكن فائدتها العملية تزداد كلما اقتربت أكثر من القواعد الشعبية، وخاصة سكان الأرياف. ولدى مقارنة النتائج الواردة من المراكز في مختلف أنحاء البلاد، فإنه يمكن التعرف على الخدمات أو مرافق الخدمات الأقل فعالية، وربما الأكثر فساداً، وعندئذ يمكن اتخاذ

٣٢) إعادة النظر في مدى الحصانات والامتيازات

في كثير من البلدان تعمل الحصانات والامتيازات الممنوحة لكبار الشخصيات العامة على حمايتها بشكل فعال من سيادة القانون. والواقع أن المجرمين في بعض البلدان يختارون المناصب المنتخبة لا شيء إلا للحصول على الحصانة. هذه الحصانات والامتيازات بحاجة إلى إعادة تقييم كما أن مداها يجب خفضه إلى الحد الأدنى بحيث يقتصر على المتطلبات العملية فليس الهدف من منحها هو تكريم شخص ما بل تمكنه من أداء واجباته أو واجباتها على نحو فعال.

٣٣) الفرص المتنامية التي يوفرها الإنترنت

تستطيع الإنترنت المساعدة في بناء أنظمة أكثر انفتاحاً. فالمشرعون يستطيعون إقامة مواقع لهم على الشبكة والتي تمكن المواطنين من التفاعل مع ممثليهم المنتخبين وتعمل على إطلاعهم على العمل البرلماني. وتستطيع دوائر الحكومة نشر وثائقها. ويستطيع الاصلاحيون الاعلان عن خططهم الوطنية لمكافحة الفساد وعرضها على العالم أجمع، وأن يرصدوا ما يحدث من تقدم بشكل علني.

ومن الممكن استخدام الإنترنت للإعلان عن العطاءات الحكومية، وفتح الباب أمام تدفق المعلومات، وتقليل الفرص لإقامة اتصالات شخصية فاسدة. وبطبيعة الحال، فإن الفائدة المرجوة من الشبكة تكون محدّدة بعدد الناس الذين يستطيعون الوصول إليها.

ولا يزال كثيرون في بلدان العالم الأكثر فقراً محرومين من إمكانيات الإنترنت، لكن عدداً متنامياً هناك يصل إلى الشبكة، وأي مكاسب يستطيعون تحقيقها من قبل جعل مؤسساتهم وأفرادهم أكثر استعداداً لتقليل المحاسبة ينبغي أن تساعد في تعزيز مصالح الجميع.

٣٤) المشتريات ساحة معركة

لقد ظل ميدان المشتريات الحكومية ساحة معركة بالنسبة لمحاربي الفساد. فميدان المشتريات الحكومية هو المكان الذي تحدث فيه معظم عمليات «الفساد الكبير». ومن الواضح أن معظم الضرر الناشئ عن ذلك يصيب عملية التنمية في البلدان الأكثر فقراً وتلك التي في المرحلة الانتقالية أو في مرحلة تحول.

ومع أنه كان هناك في البداية متشككون ممن حاربوا ضد نهج «جزر النزاهة»، لكن أصبح هناك إعتراف متزايد بوجود نجاحات إن جزر النزاهة هي عملية يتم فيها عقد إتفاقيات طوعية تشمل المزايديين والحكومة وذلك للحد من فرص الفساد في مشروع معين كما أن استخدام الإنترنت من أجل المشتريات العامة من قبل مدينة سيبول وفي المكسيك هو أيضاً عمل واعد.

٣٥) العملات التي يدفعها المزايدون للوكلاء ينبغي إعلانها

لقد اعتقد البعض بأن التشريع الذي يقضي بالإفصاح عن العملات سوف يلحق الضرر بعمليات المزايدة التنافسية الدولية وبأن بعض الشركات لن ترغب بالامتثال لمثل هذا القانون. لكن، وحيثما تم إدخال العمل بهذا المتطلب، فإنه لم يظهر ما يدل على حدوث مثل هذا التأثير السلبي. فالنظيف ليس لديه ما يخفيه، وإذا ما قرر الفاسدون طي خيامهم ومغادرة المكان فسيصبح المكان أفضل حالاً بدونهم.

لقد كانت تجربة مدينة نيويورك في هذا المجال مصدر إلهام بالنسبة لمحاربي الفساد، وقد حذت نيوجيريا حذوها.

٣٦) ... والمزايدون الفاسدون يجب وضعهم على القائمة السوداء

إن وضع أسماء الشركات التي تقدم الرشوة على القائمة السوداء يمكن أن يكون سلاحاً فعالاً. ويتطلب هذا بالطبع التقيد بالاجراءات القانونية. وبأن تكون العقوبات متناسبة مع الجرم. والأمر

القسم الخامس

ملاحق

أفضل الممارسات لاحتواء الفساد

القسم الخامس

أفضل الممارسات

لاحتواء الفساد

فيما يلي قائمة بالوثائق المتوفرة بنصبها الكامل على موقع منظمة «الشفافية الدولية» على الانترنت كما هي في تاريخ نشرها. وهذا «أرشيف حي»، وهو بالتالي يخضع للتنقيح والتعديل بصورة مستمرة. وليس هناك من ادعى «الكمال» بالنسبة لأي وثيقة، لكنها وضعت في القائمة على أساس أن كل واحدة لها قيمتها. ويمكن إرسال التعليقات والاقتراحات من أجل تضمينها الكتاب مستقبلاً إلى جيريمي بوب بواسطة الفاكس رقم (٤٤٢٠٧٦١٠١٥٥٠) أو بواسطة البريد الإلكتروني على هذا العنوان: (jeremypope1@compuserve.com).

١) حرية الوصول إلى المعلومات

* استراليا، قانون حرية المعلومات لعام ١٩٨٢

الغرض من هذا القانون هو تعزيز حق المجتمع الأسترالي في الوصول بحرية إلى المعلومات التي في حيازة الحكومة الأسترالية من قبل (أ) إتاحة الفرصة للجمهور للحصول على المعلومات الرسمية الخاصة بعمليات الدوائر والسلطات الرسمية، وعلى الأخص، من قبل ضمان أن تكون القواعد والممارسات التي تؤثر على أعضاء الجمهور أثناء تعاملهم مع الدوائر الحكومية والسلطات الرسمية متاحة ببسر وسهولة للأشخاص المتأثرين بهذه القواعد والممارسات و(ب) إحداث حق حرية الوصول بشكل عام إلى المعلومات الموجودة على شكل وثائق لدى الوزراء والدوائر الحكومية والهيئات الرسمية دون أن يحد من هذه الحرية شيء سوى الاستثناءات والإعفاءات الضرورية لحماية المصالح العامة الأساسية والشؤون الخاصة والتجارية لأشخاص يتم جمع معلومات تتعلق بهم ويتم الاحتفاظ بها في الدوائر والهيئات الرسمية. ويشتمل القانون أيضاً على «قاعدة التاويل» المصممة لتسهيل وتشجيع الكشف عن المعلومات بسرعة وبأقل ثمن. واشتمل أيضاً على نصوص حول تعديل السجلات أو القيود الشخصية، وتقديم الشكاوى للمحتسب، والمراجعة (مراجعة القرارات) من قبل محكمة الاستئناف الإدارية.

* استراليا، نيو ساوث ويلز، قانون حرية المعلومات لعام ١٩٨٩

يتوخى هذا القانون تعزيز حق الجمهور في الوصول إلى المعلومات التي لدى الحكومة، وضمان ألا تكون السجلات التي لدى الحكومة والمتعلقة بالأحوال الشخصية لأعضاء الجمهور ناقصة أو غير دقيقة أو متقادمة العهد أو مضللة. ويتم السعي لتحقيق هذه الغايات (أ) بواسطة ضمان أن تكون المعلومات المتعلقة بعمليات الحكومة في متناول الجمهور و(ب) بواسطة منح كل عضو من الجمهور حقاً يمكن فرضه بقوة القانون ويتمثل هذا الحق في أن يعطى الفرد حرية الوصول إلى الوثائق التي لدى الحكومة. ولا يخضع هذا الحق إلا لتلك القيود الضرورية لضمان سير العمل في الدوائر الحكومية و(ج) من قبل تمكين كل عضو من الجمهور في أن يتقدم بطلب لتعديل السجلات الحكومية المتعلقة بسجلاته أو بسجلاتها الشخصية.

وهناك أيضاً نصوص تتعلق بالمراجعة الداخلية للقرارات المتصلة بالكشف عن المعلومات والمراجعة من قبل المحتسب ومن قبل المحكمة.

* استراليا، فكتوريا، قانون حرية المعلومات لعام ١٩٨٢

الغاية من هذا القانون مشابهة للغاية من قانون حرية المعلومات لاستراليا لعام ١٩٨٢، ألا وهو تعزيز حق المجتمع إلى أبعد حد في الوصول إلى المعلومات التي في حيازة حكومة ولاية فكتوريا والهيئات الحكومية الأخرى التي أنشئت بموجب قانون فكتوريا وذلك بواسطة (أ) جعل المعلومات عن عمليات الدوائر الحكومية متاحة للجمهور و(ب) إنشاء حق عام في الوصول إلى المعلومات الموجودة في صورة وثائق في حيازة الوزارات والدوائر الحكومية.

* استراليا، كوينزلاند، قانون حرية المعلومات لعام ١٩٨٢:

والمذكرات التفسيرية لمشروع قانون حرية المعلومات لعام ١٩٩١

الغاية من هذا القانون هو منح ثلاثة حقوق هامة: (١) حق عام في الوصول إلى كافة الوثائق التي تحتفظ بها دوائر الحكومة، وهو يخضع لاستثناءات محددة ضرورية لحماية أعمال الحكومة والأعمال والأسرار الشخصية، و(٢) الحق في فحص المعلومات المتعلقة بالأحوال الشخصية للفرد وحقه في السعي لإدخال أي تعديل ضروري من أجل تصحيح الأخطاء والمعلومات غير الدقيقة، و(٣) الحق في الحصول على معلومات حول هيكل ووظائف الدوائر الحكومية.

* بيلين: قانون حرية المعلومات لعام ١٩٩٤

يتوخى هذا القانون إعطاء أعضاء الجمهور حق الوصول إلى الوثائق الرسمية التي لدى الحكومة والسلطات الرسمية، ويخضع لاستثناءات تتعلق بفئات معينة من الوثائق. وهو يتوخى أيضاً أن يوفر للجمهور إمكانية فحص السجلات المتعلقة بالعمليات المالية والتعاقدية للحكومة وغيرها من العمليات. ويعتبر المحتسب هو السلطة المختصة بمراجعة القرارات التي يتم اتخاذها بموجب هذا القانون.

* كندا، قانون حرية الوصول إلى المعلومات لعام ١٩٨٢ (تم

تحديثه بتاريخ ١٩٩٨/١٢/٢١)

يتوخى هذا القانون أن يوفر لكل شخص من مواطني كندا أو المقيمين فيها بصفة دائمة الحق في الوصول إلى المعلومات المدونة في

الشعور بالمسؤولية عند الوزراء والمسؤولين،(ب) تتيح لكل شخص إمكانية الوصول بطريقة ملائمة إلى المعلومات الرسمية التي تخص ذلك الشخص، و (ج) تحمي المعلومات الرسمية ضمن الحدود التي تتفق مع المصلحة العامة والحفاظ على الخصوصية.

وقد تم تفويض المحتسب سلطة التحقيق في ومراجعة القرارات التي تتخذها دائرة ما أو وزير ما في مايتعلق بتطبيق هذا القانون.

* السويد، قانون حرية الصحافة لعام ١٩٨٩

الفصل الثاني من هذا القانون يوفر لكل مواطن سويدي الحق في الوصول إلى الوثائق الرسمية، ويشرح ما الذي تعنيه «الوثائق الرسمية» وبيّن الظروف التي يصبح فيها حق الوصول مقيداً من قبل القانون.

* اوغندا، حق الوصول إلى المعلومات، المادة ٤١ من دستور

اوغندا لعام ١٩٩٥

هذا النص من دستور اوغندا يضمن لكل مواطن حق الوصول إلى المعلومات التي في حيازة الدولة أو أي من بوابتها ومؤسساتها، باستثناء عندما يكون من المحتمل أن يؤدي الإفراج عن المعلومات إلى تعريض أمن وسيادة الدولة للخطر أو إذا كان يتعارض مع حق الخصوصية لأي شخص آخر

* الولايات المتحدة، قانون حرية المعلومات الجزء ٥٥٢

كانت الولايات المتحدة رائدة في إرساء مبدأ حرية الوصول للمعلومات. فالقانون الأصلي الذي سنّ عام ١٩٦٦ ألزم الحكومة الفدرالية بأن تتيح حرية الوصول إلى معظم الوثائق التي لديها. أما قانون حرية المعلومات لعام ١٩٧٤ والذي حاول التغلب على الإجراءات المرهقة التي احتوى عليها تشريع عام ١٩٦٦، فقد أعطى المحاكم إمكانية النظر في ما إذا كانت وثائق معينة قد تم تصنيفها بطريقة سلمية كوثائق مستثناة من الكشف.

والتشريعات الداعمة الأخرى تشتمل على قانون الخصوصية لعام ١٩٧٤ (والذي يعطي الأفراد الفرصة لمعينة ملفاتهم وتصحيحها)، وقانون التبليغ العادل للإنتمانات (والذي يعطي المواطنين الحق في الاطلاع على السجلات الخاصة بهم لدى وكالات المرجعية الائتمانية)، وقانون الحكومة تحت أشعة الشمس لعام ١٩٧٦ (والذي يتيح للمواطنين الفرصة لحضور اجتماعات بعض الهيئات الحكومية)، وقانون نافخي الصفارة (إصلاح الخدمة المدنية) لعام ١٩٧٨ (والذي صنم لحماية الموظفين المدنيين من أي عقاب على يد الحكومة إذا ما كشفوا عن أي خطأ أو سوء تصرف حكومي، أو إذا ما كشفوا عن معلومات يعتقدون بشكل معقول بأنها تظهر وجود انتهاك لأي قانون أو نظام، أو سوء تدبير، أو تبديد فاضح للأموال أو إساءة استعمال السلطة).

٢- محاسبة الموظفين الحكوميين

* الفلبين، دستور الفلبين لعام ١٩٨٧

يحتوي الدستور على ١٨ مادة مخصصة لضمان محاسبة الموظفين الحكوميين. وتشتمل هذه على نصوص تتعلق بمحاكمة كبار المسؤولين بتهمة الإخلال بالوظيفة، بمن في ذلك الرئيس، وإنشاء مكاتب أو مناصب المحتسب والمدعي الخاص، وبإسترداد الدولة الممتلكات كان الموظفون المدنيون قد اكتسبوها بطريقة غير شرعية،

والإفصاح عن الأرصدة والممتلكات والديون، يحظر تقديم أي منح أو قروض أو أي شكل من أشكال التسهيلات المالية لأي غرض تجاري إلى أي مسؤول كبير من قبل أي بنك أو مؤسسة مالية مملوكة للدولة أو تحت سيطرتها.

٣) مهنة المحاسبة (قيد الإعداد)

٤) القانون الإداري (انظر المراجعة القضائية)

٥) وكالات مكافحة الفساد

* استراليا، نيوساوث ويلز، قانون اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد ١٩٨٨

يتوخى هذا القانون إنشاء «اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد» ICAC وأن يعرف وظائفها.

كما أنه يعرف «السلوك الفاسد» والذي تم تخويل اللجنة التحقيق فيه، من جملة أمور أخرى. ولغايات القيام بهذه التحقيقات، تم تخويل اللجنة سلطة عقد جلسات استماع عامة والتي يمكن استدعاء أي شخص للظهور أمامها والإدلاء بشهادته تحت القسم. أو تقديم وثيقة أو أي شيء. والمؤسسات الأخرى التي أقيمت بموجب هذا القانون تشتمل على لجنة مراجعة العمليات، ولجنة مشتركة من أعضاء البرلمان المؤيدين لعمل اللجنة مكافحة الفساد، ولجنة المجلس التشريعي ولجنة أخلاقية دائمة من الجمعية التشريعية من أجل وضع مسودات موثائق للسلوك خاصة بأعضاء كل مجلس تشريعي وتقديم المشورة لهم بشأن المعايير الأخلاقية.

* استراليا، نيو ساوث ويلز، كيف تكون اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد (ICAC) عرضة للمحاسبة؟

تشرح هذه المذكرة التي تم إعدادها من قبل اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد، كيف أصبحت مسؤولة أمام شعب نيو ساوث ويلز من خلال البرلمان، ولجنة مراجعة العمليات، والتقارير المنتظمة، ومن خلال المحتسب والحاكم.

* بوتسوانا، قانون الفساد والجريمة الاقتصادية لعام ١٩٩٤

ينص القانون على إنشاء مديرية مختصة بمكافحة الفساد والجرائم الاقتصادية، تتمتع بتفويض واسع والذي يشتمل على التحقيق في الجرائم المزعومة أو المشتبه بها بموجب هذا القانون، وفي الانتهاك المزعوم أو المشتبه به لقوانين البلاد المالية وقوانين الدخل، وفي سلوك أي شخص قد يكون له صلة بالفساد أو يؤدي له، وفحص ممارسات وإجراءات الهيئات الحكومية بقصد القضاء على كل مامن شأنه أن يؤدي إلى حدوث ممارسات فاسدة، وتشقيف الجمهور بشأن مساوئ الفساد، وتشجيع ورعاية الدعم الشعبي في مكافحة الفساد.

كما ينص القانون على استحداث جرائم عديدة منها امتلاك أملاك بطريقة لا تفسير لها.

* هونغ كونغ، قانون اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد

تأسست اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد (ICAC) في هونغ كونغ كمؤسسة مستقلة تخضع فقط لتوجيه وسيطرة الحاكم. وهي تتألف

من مفوض ونائب مفوض يعينهما الحاكم، وعدد من الموظفين يتم تعيينهم من قبل المفوض. وتشتمل واجبات اللجنة على التحقيق في الجرائم الواردة في «قانون الوقاية من الرشوة» وإعادة النظر في ممارسات وإجراءات الدوائر الحكومية والهيئات الرسمية التي تقضي إلى الممارسات الفاسدة، وتقديم النصح لأي شخص بشأن كيفية القضاء على الممارسات الفاسدة، وتشقيف الجمهور بشأن مساوئ الفساد، وتعزيز الدعم الشعبي في معركة مكافحة الفساد.

* هونغ كونغ، مذكرة حول دائرة الوقاية من الفساد (فرع اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد)

هذه مذكرة من عام ١٩٩٤ حول بنية اللجنة الخاصة لمكافحة الفساد في هونغ كونغ وتشتمل على إشارة إلى الدور الذي يلعبه أناس عاديون من خارج المنظمة من حيث تقديم الاستشارة والمراجعة.

* جامايكا- قانون المتعهد العام لعام ١٩٨٢

أنشئ مكتب المتعهد العام لكي يقوم، نيابة عن البرلمان، بمراقبة (١) منح وتنفيذ العقود الحكومية بقصد ضمان أن مثل هذه العقود تمنح دونما تحيز وحسب الجدارة، وبأن الظروف التي منح فيها كل عقد أو إنهاء لا تنطوي على شيء شاذ أو مخالفات قانونية، وبأن تنفيذ كل عقد مطابق للشروط المقررة، (٢) منح، وإصدار، وتعليق أو إلغاء أي ترخيص مقرر، بهدف ضمان أن الظروف التي يتم فيها منح أو إصدار أو تعليق أو إلغاء مثل هذا الترخيص لا تنطوي على أي شيء شاذ أو على مخالفات قانونية، وحيثما يكون ذلك ملائماً، أن تخصص ما إذا كان مثل هذا الترخيص يستخدم وفقاً للشروط المتفق عليها.

* سنغافورة، قانون منع الفساد

ينص هذا القانون على تأسيس «مكتب التحقيق في الممارسات الفاسدة»، ويعرف جرائم عديدة وبيّن الترتيبات الخاصة بالتحقيق والمقاضاة. وينطبق هذا القانون على مواطني سنغافورة في مايتعلق بالجرائم المقررة داخل البلاد وخارجها على حد سواء

* تايلند، اللجنة الوطنية لمجابهة الفساد، الفصل ١٠، القسم ٢

من دستور عام ١٩٩٨

المادة ٢٩٧ من الدستور تنص على إقامة «اللجنة الوطنية لمجابهة الفساد» والتي تتألف من رئيس وثمانية خبراء يعينهم الملك بناء نصيحة من مجلس الشيوخ. وتشتمل وظائفها على التحقيق مع مسؤولي الدولة فيما يتعلق بقضايا الفساد، وإساءة استعمال السلطة، أو بسبب كونهم غير عادلين، والتحقق من صحة الإفصاحات بشأن الأرصدة والممتلكات والديون والمقدمة من قبل شاغلي الوظائف الحكومية.

* اوغندا، المفتش العام في النظام الأساسي للحكومة لعام

١٩٨٧

يُعهد للمفتش العام بواجب حماية وتعزيز حقوق الانسان وسيادة القانون في اوغندا، والقضاء على وتشجيع القضاء على الفساد وإساءة استعمال المنصب العام. وهو يتمتع بالسلطة لاتخاذ الإجراءات الضرورية للكشف عن، والتحقيق في، والوقاية من الفساد في المناصب العامة، بما في ذلك السلطة لضمان إعادة النظر في

سجلات تقع تحت سيطرة مؤسسة حكومية وذلك وفقاً للمبادئ القائلة بأن المعلومات الحكومية يجب أن تكون متاحة للناس وأن أي إستثناءات يجب أن تكون محدودة ومبينة بدقة، وبأن القرارات الخاصة بالكشف عن المعلومات الحكومية ينبغي مراجعتها على نحو مستقل عن الحكومة (من قبل مفوض للمعلومات و/أو المحكمة الفدرالية).

* هونغ كونغ، مسودة قانون حرية الوصول إلى المعلومات

مشروع القانون هذا كان قد تمّ إعداده قبيل انتقال السيادة وذلك لعرضه على المجلس التشريعي على أساس أنه مشروع مقدّم من عضو خاص، وقد تم رده من قبل رئيس المجلس بدعوى أنه بما أنه كان له مضامين مالية، فإنّ الحاكم لم يوافق عليه. والواقع أن مشروع القانون كان يتطلب صرف مبالغ مالية من أجل تطبيقه. وكان مشروع القانون يتوخى منح الجمهور حقاً عاماً في الوصول إلى المعلومات على شكل وثائق والتي توجد في حيازة أو تحت وصاية أو سيطرة الدوائر الحكومية والهيئات الرسمية. كما اعترف مشروع القانون بحق الفرد في التقدّم بطلب لتعديل أي وثيقة كهذه إذا اعتقد أو اعتقدت بأنها تحتوي على معلومات تتعلق بمثل هذا الشخص، وبأن تلك المعلومات ناقصة أو غير دقيقة أو قديمة أو مضلّة. وكانت هناك مساع لاستثناء ١٢ فئة من الوثائق من تطبيق القانون المقترح، ومنها تلك المتعلقة بالقضاء، وسلطات تنفيذ القانون، والسلامة العامة، والعلاقات بين الحكومات، والشؤون الشخصية، وشؤون التجارة والأعمال، والبحث العلمي. وكان مفوض الشؤون الإدارية (المحتسب) هو السلطة المختصة بمراجعة القرارات التي يتم اتخاذها بموجب القانون المقترح.

* إيرلندة، قانون حرية الوصول إلى المعلومات لعام ١٩٩٧

يعترف هذا القانون بحق كل شخص في أن تسنح له الفرصة للوصول إلى أي سجل لدى أي هيئة حكومية، ولا يخضع هذا الحق إلا لاستثناءات محدودة نص عليها القانون.

وهو يبيّن الإجراءات للحصول على حق الوصول إلى السجلات، وتعديلها وخاصة تلك التي تحتوي على معلومات شخصية قد تكون ناقصة أو غير دقيقة أو مضلّة، ولراجعة القرارات المتعلقة بتطبيق هذا القانون من قبل مفوض معلومات يمين لهذه الغاية، ولتقديم الاستئناف إلى المحكمة العليا حول مسألة قانونية.

* كوريا، قانون الكشف عن المعلومات من قبل النواثر الحكومية

يعترف هذا القانون بأن الشعب له «الحق في أن يعرف» وينص على حرية الوصول إلى المعلومات التي في حيازة الحكومة المحلية أو المؤسسات الحكومية، وهو يصف الإجراءات الخاصة بالكشف عن المعلومات، ويقضي بأن من حق الفرد تقديم استئناف في حال عدم الكشف، أولاً إلى الدائرة الحكومية المعنية، ثم إلى قاضي صلح بموجب أحكام القانون الإداري، وأخيراً إلى قاضي بموجب أحكام قانون الدعاوى الإدارية.

وهناك ثمانية فئات من المعلومات مستثناة من هذا القانون.

* نيوزيلندا، قانون المعلومات الرسمية لعام ١٩٨٢

غايات هذا القانون، والذي حل محل قانون الأسرار الرسمية لعام ١٩٥١ وصفت بأنها (١) تزيد بشكل مضطرد من إمكانية جعل المعلومات الرسمية في متناول سكان نيوزيلندا لكي يصبح بالمستطاع أن يشاركوا في صياغة وإدارة القوانين والسياسات، ولتشجيع

أساليب العمل والطرق المنبئة في إنجاز الأشياء في الوظائف العامة، ولحشد وتعزيز الدعم الشعبي ضد الممارسات الفاسدة.

٦) المدعي العام

* استراليا، كوينزلاند، مشروع قانون المدعي العام ١٩٩٢

مشروع القانون هذا توخى إنشاء منصب المدعي العام لكوينزلاند كوزير الحكومة، بقصد تعريف وظائفه وصلاحياته. وعندما يقرر المدعي العام ممارسة صلاحياته في ما يتعلق بإقامة دعوى بدون الحصول أولاً على قرار حول المسألة من مدير الادعاء العام (DPP)، عندئذ يتطلب مشروع القانون من المدعي العام، ان يقدم إلى المجلس التشريعي. وخلال ثلاثة أيام، بياناً يوجز فيه الأسباب والظروف التي دعت له لاتخاذ قراره. كما يشترط مشروع القانون من المدعي العام أن يعمل على أن تنشر في الجريدة الرسمية وأن توضع تحت تصرف الجمعية التشريعية أي تعليمات أو قواعد توجيهية مكتوبة تتعلق بوظائف مكتب مدير الادعاء العام (DPP) والتي ربما يكون قد أعطاها.

٧) المدقق العام للحسابات ومعايير تدقيق

الحسابات

* استراليا، المجلس الاسترالي للمدقي الحسابات، مذكرة تقام بشأن فحص أعمال مكاتب التدقيق.

عملية الفحص لأعمال مكاتب التدقيق التي يقوم بها المجلس الاسترالي للتدقيق (ACAG) مصممة لدعم وتجسيد المبادئ والقيم الأساسية للموضوعية، والنزاهة، والاستقلالية، والآراء والتقارير المستندة إلى تحليلات وأبحاث دقيقة والفحص الشامل لعمليات مكتب تدقيق الحسابات من أجل تقرير ما إذا كان ذلك المكتب قد أدار نشاطاته بطريقة اقتصادية وفعالة، وكان فعالاً في أداء مسؤولياته القانونية، و/ أو طبق نوعية ملائمة من معايير التامين.

* المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لتدقيق الحسابات، إعلان لهما

حول الخطوط التوجيهية العامة لقواعد التدقيق

هذا الاعلان جرى تبنيّه في المؤتمر التاسع للمنظمة الذي انعقد في ليمّا، بيرو، والذي تركّزت أعماله على قضايا مثل الاستقلالية والعلاقة مع البرلمان، والحكومة، والإدارة، والسلطات، وأساليب التدقيق، والعاملين في التدقيق، والتبادل الدولي للمعرفة، وإعداد التقارير.

* المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لتدقيق الحسابات، معايير

التدقيق لعام ١٩٩٢

هذه مراجعة شهر حزيران ١٩٩٢ التي قامت بها المنظمة لمعايير التدقيق التي نشرت أصلاً عام ١٩٨٩ وتعترف هذه المراجعة بالحاجات الخاصة لبلدان أنشئت فيها مؤسسات التدقيق (SAIs) كمحاكم محاسبة. وليس لمعايير التدقيق هذه تطبيق إلزامي، ولكنها تعكس إجماعاً بين مؤسسات التدقيق على أنها «الممارسات الأفضل» إنها وثيقة حية تعكس، إلى المدى الممكن، الاتجاهات الراهنة، والقضايا والهوم بالنسبة لمنهجية وممارسة تدقيق الحسابات.

* اسرائيل، قانون التدقيق الداخلي لعام ١٩٩٢

يقضي هذا القانون بإجراء تدقيق حسابات داخلي في كل هيئة رسمية من قبل مدقق. وتشتمل وظائفه على فحص ما إذا كانت نشاطات الهيئة الحكومية سليمة من ناحية احترام القانون، والممارسة الإدارية السليمة، والنزاهة الأخلاقية، والاقتصاد والفعالية، وما إذا كانت هذه النشاطات تسهم في تحقيق أهدافها المعلنة.

* الولايات المتحدة، معايير تدقيق الحسابات الحكومي

هذه مراجعة لعام ١٩٩٤ لبيان عن معايير التدقيق الحكومية صدر عن المراقب العام للنفقات في الولايات المتحدة.

٨) الإشراف على العمل المصرفي

* لجنة بال حول الإشراف على العمل المصرفي.

المبادئ المركزية لإشراف فعال على العمل المصرفي ١٩٧٧

هذه القائمة من المبادئ المركزية لإشراف فعال على العمل المصرفي كانت قد نُشرت من قبل لجنة بال للإشراف على العمل المصرفي بعد المصادقة عليها من قبل محافظي البنوك المركزية في عشرة بلدان اوروبية وتشتمل القائمة على ٢٥ مبدأ أساسياً تدعو الحاجة لوجودها إذا ما كان لنظام إشرافي أن يكون فعالاً.

وقد قصد بها أن تكون بمثابة مرجع أساسي للسلطات الإشرافية في كل البلدان وعلى المستوى الدولي.

٩) موثائق المواطن

* المملكة المتحدة، وحدة ميثاق المواطن.

بيان بالمعايير

تم إطلاق ميثاق المواطن في تموز من العام ١٩٩١ كبرنامج يمتد عشر سنوات من أجل تحسين نوعية الخدمات العامة، والميثاق هو بيان الحكومة بشأن ما يمكن للناس أن يتوقعوه من الخدمات الحكومية، وهناك الآن ٤٢ ميثاقاً وطنياً وآلاف الموثائق المحلية والتي تنطبق على كل المرافق العامة – المدارس والجامعات والمستشفيات، والسكك الحديدية والطرق والخدمات البلدية والشرطة والأطفاء والبريد ومكاتب الجمعيات التعاونية ومراكز التوظيف، والجمارك والضريبة ومكاتب تحصيل الضريبة، والمرافق المخصصة مثل الكهرباء، والغاز والهاتف، والمياه، ويرسم الميثاق معايير للخدمات العامة وما الذي يمكن فعله إذا لم يتم الإلتزام بها.

١٠) القانون المدني (انظر أيضاً قانون العقوبات)

* جنوب إفريقيا، وحدة هيئ للتحقيقات الخاصة

لجنة هيئ للتحقيقات الخاصة (والتي سُميت باسم رئيسها، القاضي وليم هيث) تم تعيينها من قبل الرئيس نيلسون مانديلا رئيس جنوب أفريقيا في آذار ١٩٩٧ بموجب قانون وحدات التحقيق الخاصة والمحاكم الخاصة رقم ٧٤ لعام ١٩٩٦. هذه الوحدة، والتي هي مفهوم جديد، توفر عملية يمكن من خلالها تحويل اتهام بالفساد عبر تحقيقات ودعاوى قضائية مدنية إلى أحكام قابلة للتنفيذ تصدر عن محكمة خاصة. وتعمل هذه الوثيقة على التعريف بالوحدة وبخدمات التحقيق والمقاضاة التي أنجزها أعضاؤها.

للحد الأدنى من المعايير « لشاغلي المناصب العامة العليا في غياب أحكام محددة أو موثائق سلوك تنطبق عليهم وحسب رأي «الحكام» فإنه كلما كان المنصب أعلى. كلما كانت هذه المعايير أكثر شدة حيث أنها تطلب الكثير من شاغلي الوظائف وتتوقع منهم أن يتصرفوا بطريقة صحيحة في المظهر والسلوك.

١٢) موثائق السلوك – القضاة وموظفو

القضاء

* مجلس القضاء الكندي، المبادئ الأخلاقية للقضاة لعام ١٩٩٨

هذا البيان الخاص بالمبادئ الاخلاقية للقضاة تم إعداده لمجلس القضاء الكندي من قبل لجنة عاملة ضمت أربعة قضاة رئيسيين وأكاديمي واحد. وكان عليها أن تضع مجموعة مختصرة ولكن شاملة من المبادئ التي تتناول القضايا الاخلاقية الصعبة الكثيرة التي تواجه القضاء في عملهم وحياتهم داخل مجتمعاتهم، وأن توفر قاعدة صلبة لتشجيع فهم أفضل لدور القضاء في المجتمع والمعضلات الاخلاقية التي كثيراً ما يواجهونها.

* تنزانيا ميثاق سلوك لموظفي القضاء لعام ١٩٨٤

ميثاق السلوك هذا والخاص بموظفي القضاء في تنزانيا كان قد تم تبنيّه من قبل مؤتمر القضاء وقضاة الصلح الذي عقد في عاروشا في آذار ١٩٨٤. وأي انتهاك لأي قواعد يشتمل عليها هذا الميثاق يشكل سوء سلوك أو سوء تصرف قضائي وربما يستلزم عملاً تأديبياً.

* الولايات المتحدة، القواعد المقررة للسلوك القضائي لولاية فرجينيا لعام ١٩٩٩

تم تبنيها وإعلانها بناء على أمر من المحكمة. وهذه المجموعة من قواعد السلوك القضائي موجبة لإقامة معايير للسلوك الاخلاقي للقضاة. وتشتمل الوثيقة على بيانات عريضة وعلى أحكام محددة وضعت في أجزاء تحت كل قاعدة وعلى تعليق ويعتبر نص القواعد والأجزاء رسمياً وأمرأ في حين أن التعليق استشاري ويقدم النصح والأرشاد في ما يتعلق بالقواعد والأجزاء.

١٣) موثائق السلوك – القطاع الخاص

* شركة بريتيش بتروليوم – ميثاق السلوك في العمل لعام ١٩٩٣

نُشر هذا الميثاق من قبل رئيس شركة بريتيش بتروليوم (BP) في ٢٧ آب ١٩٩٣.

* البنك الاوروبي لإعادة البناء والتنمية، معايير العمل وممارسات العمل السليمة، مجموعة من القواعد التوجيهية

إدراكاً بأن نجاح شركة ما يعتمد ليس فقط على امتلاكها لاستراتيجية سليمة وإدارة فعالة وأرصدة جيدة وأسواق وأعدة بل وأيضاً على احتفاظ الشركة بعلاقات موثوقة مع جمهور المتعاملين الذي تعتمد عليه – مثل الزبائن المساهمين المقرضين الموظفين، المزودين، والمجتمع الذي تعمل فيه، والسلطات الحكومية، لذلك فقد وضع البنك مجموعة من القواعد التوجيهية باعتبارها تلك القواعد

* جنوب افريقيا قانون وحدات التحقيق الخاصة والمحاكم الخاصة رقم ٧٤ لعام ١٩٩٦

ينص هذا القانون على إنشاء وحدات تحقيق خاصة بغرض التحقيق في حالات سوء التصرف وسوء الإدارة والمتعلقة بإدارة مؤسسات الدولة، وأصول وممتلكات الدولة والمال العام، وكذلك أي سلوك قد يؤدي بشكل خطير مصالح الجمهور. كما أنه ينص على إنشاء محاكم خاصة من أجل البت في الأمور المدنية المنبثقة عن التحقيقات التي تقوم بها وحدات التحقيقات الخاصة.

١١) موثائق السلوك – المنظمات الدولية

والمنظمات الحكومية المحلية

* البنك الاوروبي لإعادة البناء والتنمية، ميثاق السلوك لعام ١٩٩١

تم تبنيّه من قبل مجلس المديرين او المحافظين في البنك بتاريخ ١٥ نيسان ١٩٩١، وهو ينطبق على كل المسؤولين وموظفي البنك، كما ينطبق على الخبراء والمستشارين العاملين مع البنك بعد جعله جزءاً من عقودهم، ويعالج هذا الميثاق قضايا مثل سرية العمل، والانتماء للعمل، والهدايا والتكريمات، والنشاطات السياسية، والمصالح المالية، والاستثمارات، والنشاطات التجارية، وبيانات الافصاح.

* البنك الاوروبي لإعادة البناء والتنمية، ميثاق سلوك: أمر التنفيذ رقم (١) لعام ١٩٩٢

كان الغرض من أمر التطبيق هذا هو توضيح نصوص معينة من ميثاق السلوك والمتعلقة بواجبات ومسؤوليات الموظفين (انظر اعلاه) وتقديم النصح والإرشاد فيما يتعلق بممارسات معينة والتي يعتبرها البنك غير ملائمة وغير مقبولة.

* الاتحاد الاوروبي، ميثاق السلوك للمفوضين

مادة المعاهدة الخاصة بالفوضية الاوروبية تشير بشكل خاص إلى الاستقلالية التامة التي يتمتع بها أعضاء اللجنة والذين يتعين عليهم القيام بواجباتهم خدمة للمصلحة العامة للمجموعة (الاوروبية). وأثناء قيامهم بواجباتهم يتعين عليهم ألا يطلبوا ولا يأخذوا تعليمات من أي حكومة ولا من أي هيئة أخرى. وتقتضي المصلحة العامة بأنهم على المفوضين أن يتصرفوا في حياتهم الرسمية والخاصة بطريقة تتناسب مع كرامة وظيفتهم.

والغاية من ميثاق السلوك هذا هو معالجة هذه المشكلة، وخاصة من خلال وضع حدود للنشاطات والمصالح الخارجية للمفوضين والتي قد تعرض استقلالياتهم للخطر. كما أنه يستجيب للحاجة لتصنيف نصوص معينة تتعلق بأداء واجباتهم. ومن بين الأمور التي عالجها هذا الميثاق هي النشاطات الخارجية للمفوضين، ومصالحهم وأرصدهم المالية، ونشاطات الأزواج، والمسؤولية الجماعية والحفاظ على أسرار العمل، وقواعد القيام بالمهمات الدبلوماسية، والقواعد التي تسيدة الاستقبالات وقبول الهدايا والوسمة، وتشكيل مكاتبتهم.

* الاتحاد الاوروبي مقتطف من تقرير الرجال الحكماء لعام ١٩٩٩

يركز هذا المقتطف، من بين أشياء أخرى، على «الأساس المشترك

التي يتوقع المقرضون والمستثمرون من الشركات أن تحذو حذوها في هذا الخصوص.

*** شركة FMC، ميثاق الأخلاق والقواعد التوجيهية للقيام بالعمل**
يبحث ميثاق الأخلاق في المبادئ الأخلاقية التي ينبغي أن توجه مستخدمي (FMC) في عملهم اليومي، أما القواعد التوجيهية للقيام بالعمل، فإنها تعكس سياسة شركة (FMC) وفروعها الداخلية والخارجية في ما يتعلق بالتبرعات السياسية وتقديم المال لموظفي الحكومات، ودفع العمولات وإجراءات المحاسبة الصحيحة والرشوة التجارية.

*** شركة جنرال إلكتريك، بيان حول الممارسات الأخلاقية في مجال العمل التجاري**
هذا البيان الأخلاقي حول الممارسات التجارية ينطبق على كل مستخدمي الشركة في كل أنحاء العالم. ويتعلق على الأخص، بأنواع معينة من دفع الأموال (مثل الرشوات). والابتزاز، والهدايا، والتبرعات، والضيافة) والتبرعات السياسية.

*** هونغ كونغ (ICAC) ميثاق سلوك للشركات**
هذه الوثيقة تم اعدادها من قبل اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد (ICAC) في هونغ كونغ لكي تكون مرجعاً للمنظمات الصناعية والتجارية المهتمة بوضع مواثيق سلوك من أجل توجيه الإدارة والموظفين. وهي تهدف إلى أن تقدم بطريقة عملية المبادئ الهادية التي يمكن تجسيدها في ميثاق للسلوك وتقدم أمثلة على الخيارات والظروف من أجل وضع ميثاق للسلوك وتقدم طائفة من الحالات والامضاء والامثلة للاستشهاد بها. وهي تشتمل أيضاً على غنية من مواثيق سلوك الشركات.

*** إعلان الحوار بين الأديان: ميثاق للسلوك حول المشاريع التجارية الدولية للمسيحيين والمسلمين واليهود لعام ١٩٩٢ سانت جوج هاوس، وندسور ومؤسسة آل البيت ومندى الفكر العربي في عمان.**

في أعقاب سلسلة من المشاورات بين اتباع الديانات التوحيدية الثلاث : المسيحية والإسلام واليهودية، تم إعداد هذا الاعلان من قبل مجموعة من الباحثين ورجال الدين ورجال الأعمال البارزين بعد مراجعة شاملة لتعاليم الأديان الثلاثة في ما يتعلق بالقضايا الأخلاقية في إدارة الأعمال وهو يعكس الاهتمام المشترك بشأن العدالة، والاحترام المتبادل والصدق والأمانة التي تم التعبير عنها في تعاليم الأديان الثلاثة.

*** غرفة التجارة الدولية، قواعد السلوك لمكافحة الابتزاز والرشوة لعام ١٩٩٦**

غرفة التجارة الدولية (ICC) هي منظمة أعمال كونية تضم ٦٢ لجنة وطنية وما يزيد على ٧٠٠٠ عضو من الشركات والجمعيات من أكثر من ١٣٠ بلداً، وهي تسعى لتشجيع التجارة والاستثمارات الدولية، وكذلك قواعد السلوك في مجال الأعمال عبر الحدود. وقواعد السلوك هذه مُعدة لتكون بمثابة أسلوب للتنظيم الذاتي من قبل قطاعات الأعمال الدولية. وهي ذات طبيعة عامة وتشكل ما يمكن اعتباره ممارسة تجارية جيدة في القضايا التي تتعلق بها ولكنها بدون تأثير قانوني مباشر. ومع ذلك فإن «لجنة دائمة حول الابتزاز

والرشوة» قد تم تأسيسها من قبل غرفة التجارة الدولية، وهي تسعى، من بين أشياء أخرى، لضمان أن تصادق منظمات التجارة والأعمال على هذه القواعد.

*** الاتحاد الدولي لعمال صناعات النسيج والملابس والجلود مسودة ميثاق لممارسات اليد العاملة لعام ١٩٩٧**
هذا ميثاق نموذجي للسلوك تم إعداده من قبل الاتحاد وتمت التوصية به لدى الشركات والمقاولين ومقاولي الباطن والموردين في الحقول ذات الصلة.

*** شركة أي . تي . تي ، ميثاق سلوك للشركات**
هذا المقتطف من ميثاق السلوك للشركات الذي وضعته شركة (ITT) يتناول قضايا تتصل بالفساد، والممارسات غير القانونية، والنشاط السياسي، والعلاقات مع مستخدمي الحكومة وكلاء المبيعات.

*** المنتجات الطبية، ميثاق للسلوك في ما يتعلق بأعمال البحث والتطوير وصناعة وتوزيع وشراء المنتجات الطبية، الاتحاد الفدرالي الألماني لمصنعي المنتجات الطبية ومجموعة الهيئات الرسمية الألمانية للتأمين الصحي لعام ١٩٩٧.**

هذا الميثاق الذي يستند إلى نصوص قوانين الاتحاد الأوروبي موجه لمصنعي وموزعي ومستخدمي المؤسسات الطبية وغيرهم من مزودي الخدمات المتصلة بالمنتجات الطبية مثل البحث والتطوير والتصنيع والتوزيع والشراء. والميثاق مصمم لضمان وجود منافسة إيجابية ضمن نظام الرعاية الصحية والاجتماعية وذلك من قبل وضع قواعد عملية والتي تضمن التقيد بـ «مبادئ» أخلاقية عالية»، والوفاء بمتطلبات البحث الطبي، وكذلك متطلبات أولئك الذين يعملون في صناعة الطب، وأن يساعد في الوقت نفسه على «رفع مستوى الشفافية وتجذب عوامل السخوط والتطورات غير الملائمة».

*** NYNEX ، ميثاق سلوك لقطاع الأعمال**
هذه المقتطفات تتناول الضيافة والهدايا والإكراميات، وهي موجهة للمدراء والموظفين على حد سواء. ويشتمل الميثاق أيضاً على نصوص تتعامل مع التبليغ عن الانتهاكات وأي أعمال أو تصرفات غير قانونية أو غير أخلاقية أو تنطوي على احتيال في أي من شركات NYNEX.

*** OECD، قواعد توجيهية للشركات متعددة الجنسيات لعام ١٩٩٧**

هذه القواعد التوجيهية جاءت على صورة توصيات موجهة من البلدان الأعضاء في OECD إلى الشركات متعددة الجنسيات التي تعمل على أراضيها. وهي تأخذ في الحسبان المشاكل التي قد تنشأ بسبب التركيبة الدولية لهذه الشركات، وتضع معايير لنشاطات هذه الشركات في مختلف الدول الأعضاء. ويعتبر التقيد بهذه القواعد التوجيهية اختيارياً وليس ملزماً قانونياً.

*** مجموعة شركات رويال دوتش / شل، بيان حول المبادئ العامة لقطاع الأعمال لعام ١٩٩٧**
هذه الوثيقة، والتي صدرت عن رئيس لجنة المديرين في آذار ١٩٩٧، تبسط الأهداف والمسؤوليات والمبادئ الاقتصادية لشركات

شل، وتركز على نزاهة العمل، والنشاطات السياسية، والصحة، والسلامة والبيئة والمجتمع والمنافسة والاتصالات.

*** تكساكو، الإرشادات الأساسية لسلوك الشركات**
هذه القواعد التوجيهية تتعلق بتقديم المال والهدايا بطريقة غير سليمة، وإدارة الأعمال والتجارة الدولية، وتطبيق قانون الممارسات الفاسدة في الخارج، وإجراء الأعمال التجارية مع الحكومات، والتبليغ عن المخالفات.

(١٤) مواثيق السلوك- المهن الحرة والمنظمات غير الحكومية

*** ميثاق الصحافة الحرة تم تبنيه من قبل مؤتمر أصوات الحرية، لندن ١٩٨٧**

هذا البيان، الذي يشتمل على ١٠ مبادئ تمت الموافقة عليه من قبل صحفيين من ٢٤ بلداً أثناء «المؤتمر العالمي لأصوات الحرية حول «مشكلة الرقابة» والذي عقد في لندن، كانون الثاني ١٩٨٧، تحت رعاية الناشرين الدوليين لحرية الصحافة ومعهد الصحافة الدولي، والاتحاد الأمريكي للصحافة واتحاد إذاعات أمريكا الشمالية والفدرالية الدولية للصحافة الدورية.

*** الاتحاد الدولي للمحامين ، الميثاق الدولي للأخلاق لعام ١٩٥٦**
هذا البيان الذي يشتمل على ٢٦ قاعدة خاصة بمهنة المحاماة كان قد تم إقراره أولاً في عام ١٩٥٦.

*** الاتحاد الدولي للمحامين، معايير لاستقلالية مهنة المحاماة لعام ١٩٩٠**

هذا البيان الخاص بالمعايير تم تبنيه من قبل الاتحاد الدولي للمحامين في عام ١٩٩٠ وهو مصمم للمساعدة في مهمة تشجيع وضمان دور لائق للمحامين. وهو يسعى إلى أن يكون مكملاً للمبادئ الأساسية حول دور المحامين» التي وضعتها الأمم المتحدة وأن يقدم تفاصيل أكثر. وفي حين أن مبادئ الأمم المتحدة موجهة للحكومات إلا أن هذا البيان يحاول أن يتناول مسألة استقلالية المهنة من وجهة نظر المحامين.

*** المركز الدولي لقانون المنظمات غير الربحية، مبادئ تنظيم قطاع المنظمات والمؤسسات التي لا تسعى لتحقيق الأرباح**
في هذه الفقرة المقتطفة من مقال للمدير التنفيذي للمركز الدولي لقانون المنظمات غير الربحية، يحدد المدير التنفيذي بعض المبادئ التي تسيادة تنظيم قطاع المنظمات التي لا تهدف لتحقيق أرباح.

*** الميثاق الأخلاقي للصحفيين النيجيريين لعام ١٩٩٦**
تم وضع ميثاق الأخلاق هذا أولاً في عام ١٩٩٦ وتمت المصادقة عليه في عام ١٩٩٨ من قبل اتحاد الصحفيين النيجيريين، ونقابة المحررين النيجيريين والإتحاد النيجيري لأصحاب الصحف، ومجلس الصحافة النيجيري.

*** منظمة الشفافية الدولية، سياسة تعارض المصالح**

هذا البيان حول تعارض المصالح صدر عن مجلس المديرين في منظمة الشفافية الدولية وهو موجه للأفراد الذين يمثلون إما الشفافية الدولية أو فروعها الوطنية.

*** اتحاد الصحفيين الاوغنديين، ميثاق السلوك المهني**
تم وضع هذا الميثاق من قبل أعضاء اتحاد الصحفيين الاوغنديين ليكون بمثابة أساس لفض النزاعات بين الصحافة والجمهور، واتخاذ الإجراءات التأديبية بحق الصحفي عندما يهبط مستوى سلوكه إلى ما دون الحد الأدنى من المعايير المطلوبة والتي تضمنها الميثاق .

*** الأمم المتحدة، مبادئ أخلاقيات مهنة الطب المتصلة بدور العاملين في المجال الصحي، وخاصة الأطباء، في حماية السجناء والمعتقلين من التعذيب ومن المعاملة أو العقوبة القاسية وغير الإنسانية لعام ١٩٨٢**

هذه المبادئ الستة جرى تبنيها من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة من قبل القرار رقم ١٩٤/٢٧ بتاريخ ١٨ كانون الاول، عام ١٩٨٢.

*** الأمم المتحدة، المبادئ الأساسية لدور المحامين لعام ١٩٩٠**
هذه المبادئ تم تبنيها من قبل المؤتمر الثامن للأمم المتحدة للوقاية من الجريمة ومعاملة المذنبين، وقوبلت بالترحيب من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها رقم ١٢١/٢٥ بتاريخ ١٤ كانون الاول ١٩٩٠ ودعت الأمم المتحدة الحكومات إلى الاسترشاد بها في صياغة تشريعات وتوجيهات سياسية ملائمة وإلى بذل جهودها لتطبيقها بما يتناسب مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية والقانونية والثقافية والسياسية لكل بلد.

وفي قرارها رقم ١٦٦/٤٥ بتاريخ ١٨ كانون الاول عام ١٩٩٠ دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة الحكومات إلى «احترام هذه المبادئ وإدخالها في الحساب ضمن منظومة تشريعاتها الوطنية وأعرافها».

(١٥) مواثيق السلوك - المسؤولون

الحكوميون بما في ذلك الوزراء والبرلمانيون

*** منتدى القيادة في إفريقيا، مسودة ميثاق السلوك للبرلمانيين الأفارقة لعام ١٩٩٨**

تم تبني مسودة ميثاق السلوك هذه في مؤتمر القيادة الأفريقية حول ديمقراطية البرلمانات الأفريقية والأحزاب السياسية الذي انعقد في غابورون في بوتسوانا في تموز عام ١٩٩٨ وحضره ممثلون من البرلمان من كل أنحاء القارة الأفريقية وقد تم تقديمها إلى البرلمانات الأفريقية على أمل أنها ستساعد على تطوير مواثيق سلوك وطنية ترشد وتوجه المؤسسات الديمقراطية المختلفة عبر السنوات الصعبة القادمة.

*** أستراليا، مسودة منظومة للمبادئ الأخلاقية لأعضاء البرلمان ومجلس الشيوخ لعام ١٩٩٥**
هذه المبادئ التي أعدتها مجموعة عمل، يُقصد بها توفير إطار مرجعي لأعضاء مجلسي النواب والشيوخ لمساعدتهم في القيام بواجباتهم. وهي توجز الحد الأدنى من معايير السلوك التي، حسب

رأي مجموعة العمل. من حق الشعب الأسترالي أن يتوقعها من ممثليه المنتخبين.

* أستراليا، مسؤولة منظومة المبادئ الأخلاقية للوزراء وكبار المسؤولين لعام ١٩٩٥

المبادئ التي تشتمل عليها هذه الوثيقة، والتي أعدتها مجموعة عمل، يقصد بها توفير إطار مرجعي للوزراء وأصحاب الوظائف الإشرافية في مجلسي البرلمان. وهي تأتي مكتملة لمسؤولة منظومة المبادئ الأخلاقية للنواب والأعيان والنصوص الخاصة بالأنظمة الدائمة لكلا المجلسين.

* أستراليا، مسؤولة ميثاق السلوك لكل شاغلي الوظائف، لجنة إصلاح القوانين في أستراليا

ميثاق السلوك النموذجي الذي تم إعداده من قبل لجنة إصلاح القانون في أستراليا يشتمل على عشرة مبادئ عامة. وفي هذه الوثيقة، تبين اللجنة أيضاً كيف يمكن أيضاً تطوير موثيق سلوك ملائمة في ما يتعلق بأعضاء البرلمان، والوزراء، ومعاوني الوزراء، والموظفين، وأعضاء قوة الدفاع، والعاملين في الدوائر البرلمانية والمستشارين، والموظفين في المجال القانوني، وأعضاء المحاكم، والعاملين في وسائل الإعلام، وجماعات الضغط. وتقرّر اللجنة أيضاً وسائل لضبط تعارض المصالح والعمل بعد ترك الوظيفة الحكومية، وتقرّر تعديلات على قانون العقوبات.

* أستراليا، مسؤولة ميثاق السلوك، المجلس التشريعي في نيو ساوث ويلز

مسؤولة ميثاق السلوك هذه، والتي تم إعدادها من قبل اللجنة الدائمة للمجلس التشريعي حول الامتيازات والأخلاق البرلمانية، تركز على قضايا مثل السلوك العام، والسلوك الشخصي، والإلتزام بالقانون، وتعارض المصالح، واستغلال المنصب العام لتحقيق كسب خاص، وقبول الهدايا وتكاليف السفر، واستخدام معلومات سرية أو موارد رسمية لتحقيق كسب شخصي، والقيود على العمل بعد ترك الوظيفة.

* أستراليا، ميثاق السلوك للمستخدمين الحكوميين في أستراليا الجنوبية، تعميم المفوضين رقم ٦٤

يشتمل ميثاق السلوك هذا والخاص بالموظفين الحكوميين في أستراليا الجنوبية على مبادئ عامة للإدارة الحكومية (متناولاً قضايا مثل عدم التحيز، وتعارض المصالح، والهدايا، وتجنب التبدد، وتساوي الفرص) وخدمة الحكومة (بما في ذلك المسؤولية تجاه الوزير وإطاعة الأوامر والتعليمات والكشف عن المعلومات، ونفخ الصفارة، وحرية المعلومات، والتعليمات العلنية، والنشاط السياسي في مكان العمل، والسيارات الحكومية)، وقانون العقوبات (مثل الرشوة، والفساد، وإساءة استعمال الوظيفة العامة، والابتزاز، والتهديدات والأعمال الانتقامية).

* أستراليا، سفر البرلمانين وجمهور الناخبين: توصيات للإصلاح ICAC، نيو ساوث ويلز لعام ١٩٩٩

هذا هو ثاني تقرير للجنة المستقلة لمكافحة الفساد ICAC حول موضوع مخصصات السفر لأعضاء البرلمان، وهو يقدم تفصيلات عن استخدام الأعضاء لمخصصاتهم وبدلاتهم وعن الأنظمة الإدارية

المستخدمة في برلمان نيو ساوث ويلز ويقدم توصيات للتغيير. وكان التقرير الاول، الذي نُشر في نيسان عام ١٩٩٨، قد فحص سلوك عضو البرلمان بريان لانغتون وستة آخرين من أعضاء البرلمان في ما يتصل باستخدام بدلات سفر.

* كندا، تعارض المصالح و ميثاق الاستخدام بعد ترك العمل لشاغلي الوظيفة العامة

تسعى هذه الوثيقة لتعزيز الثقة العامة في نزاهة شاغلي الوظيفة العامة وعملية صنع القرار في الحكومة من قبل وضع قواعد واضحة للسلوك لجميع موظفي الحكومة بخصوص تعارض المصالح والاستخدام بعد الوظيفة. وهي تتوخى أيضاً التقليل إلى أدنى حد ممكن من إمكانية نشوء تعارض بين المصالح الخاصة والواجبات العامة لشاغلي الوظيفة الحكومية. وتتخذ الاحتياطات لحل مثل هذه التعارضات في حال ظهورها.

* كندا، اونتاريو، قانون نزاهة الأعضاء لعام ١٩٩٤

يضع هذا القانون قواعد للسلوك لأعضاء الجمعية التشريعية والمجلس التنفيذي مصممة للوقاية من تعارض المصالح. وهي تقضي بأن يقوم كل عضو بتقديم بيان يفصح فيه عن أرصده وممتلكاته وديونه، وتلك الخاصة بالزوج والأطفال القاصرين. وينص القانون على إنشاء مكتب أو منصب «مفوض النزاهة».

* فيجي، ميثاق السلوك، الجزء ١٥٥ من دستور فيجي لعام ١٩٩٧

هذا النص الدستوري ينص على خمسة قواعد للسلوك تطبق على جميع كبار المسؤولين (بمن فيهم الرئيس)، ويقضي بأن يقوم البرلمان بإصدار قانون لتطبيق هذه القواعد بكل ما في الكلمة من معنى.

* ألمانيا، تعليمات الحكومة الفدرالية للوقاية من الفساد في الإدارة الفدرالية لعام ١٩٩٨

هذا التوجيه يشتمل على أوامر صدرت إلى كل مكاتب الحكومة بشأن الإجراءات التي ينبغي اتخاذها للوقاية من الفساد، وهي تشتمل على تحليل للمخاطر، زيادة التدقيق والشفافية، تناوب الموظفين على العمل، تعيين شخص كمصدر معلومات خاصة للوقاية من الفساد، مراجعة داخلية، فصل التخطيط، ومبدأ العطاء العام، وتضمن العقود فقرة خاصة بمكافحة الفساد، والموافقة المسبقة من أعلى سلطة إدارية على قبول الهدايا والضيافة.

* هونغ كونغ، قبول المنافع والضيافة، تعميم فرع الخدمة المدنية لعام ١٩٩٢

هذا التعميم يلفت انتباه جميع الموظفين إلى بلاغ قبول المنافع (بموافقة الحاكم) لعام ١٩٩٢، والذي هو ملحق به وبأنظمة الخدمة المدنية حول قبول الضيافة. وفي بلاغه يعطي الحاكم الإذن لكل الموظفين بالتمسك أو قبول أنواع معينة من المنافع تحت ظروف معينة.

* الهند، قواعد (السلوك) لخدمات عموم الهند لعام ١٩٦٨

هذه القواعد، والتي تنطبق على أعضاء الجهاز الحكومي الهندي وضعت من قبل الحكومة المركزية بموجب نصوص قانون خدمات عموم الهند. وهي تتعامل مع قضايا مثل تأمين وظيفة لأحد الأقارب

في مشاريع خاصة، والمشاركة في العمل السياسي والانتخابات اقامة اتصال مع الصحافة او الإذاعة، المشاركة في مظاهرات عامة تكريماً لموظفين آخرين، العمل في التجارة او القطاع الخاص، والمضاربة في البورصة. وتتطلب هذه القواعد أيضاً تقديم بيان حول الأرصدة والممتلكات والديون.

* الهند، تجريد عضو في البرلمان من الأملية بسبب انتقاله إلى حزب آخر، الملحق العاشر بدستور الهند، أضيف من قبل قانون التعديل الثاني والخمسين لعام ١٩٨٥

هذا التعديل على الدستور الهندي ينص على أنه إذا ما قام عضو في أي مجلس تشريعي سواء كان وطنياً أو اقليمياً، والذي ينتمي لحزب سياسي، بالتخلي طوعاً عن عضويته في مثل هذا الحزب او إذا صوّت او امتنع عن التصويت في ذلك المجلس التشريعي مخالفاً بذلك أي توجيه صادر عن الحزب السياسي الذي ينتمي إليه، فإنّ مثل هذا العضو سوف يتم تجريده من عضوية المجلس التشريعي.

وفي حين أنه قد يقال بأن نصاً دستورياً من هذا القبيل يكبت بشكل خطير حرية عضو المجلس التشريعي في أن يتصرف وفقاً لاجتهاده وضميره، إلا أنه يبدو بأن هذا التعديل قد جاء لمعالجة ظاهرة الانتقال من حزب إلى آخر بفعل الرشوة.

* أيرلندا، قانون الأخلاق في الوظيفة العامة لعام ١٩٩٥

ينص هذا القانون على الكشف عن مصالح شاغلي وظائف حكومية معينة (بمن فيهم أعضاء البرلمان) ومدراء معينين وأشخاص مستخدمين في مناصب معينة في هيئات حكومية معينة كما ينص على قيام كلا مجلسي البرلمان بتعيين لجنة لمراقبة مصالح الأعضاء وتشكيل لجنة الموظفين الحكوميين من أجل التحقيق في انتهاكات هذا القانون.

* مالطا، ميثاق الأخلاق لأعضاء مجلس النواب لعام ١٩٩٥

ميثاق الأخلاق هذا تم سنّه كتعديل على قانون (الامتيازات والسلطات) لمجلس النواب، وتوخى ترسيخ معايير للسلوك الصحيح التي اقترح الأعضاء التقيد بها بصفته ممثلين منتخبين يخدمون في أعلى المؤسسات الديمقراطية في بلادهم. كما أدخل الميثاق سجلاً لمصالح الأعضاء.

* نيوزيلندا، ميثاق السلوك للعاملين في الخدمة الحكومية، لجنة خدمات الدولة لعام ١٩٩٧

ميثاق السلوك هذا تم إصداره من قبل لجنة خدمات الدولة باعتباره (الحد الأدنى لمعايير النزاهة والسلوك) التي ينبغي تطبيقها على الخدمة الحكومية. وكان المقصود منه أن يشكل قاعدة لأي موثيق قد يطلبها المدراء التنفيذيون لتكون ملائمة لمتطلبات وظروف دوائهم الخاصة بالعمليات ويضع الميثاق ثلاثة مبادئ للسلوك والتي يتوقع من جميع الموظفين الحكوميين أن يتقيدوا بها : (أ) ينبغي على الموظفين أن يؤديوا واجباتهم تجاه الحكومة باحترافية وأمانة (ب) ينبغي على الموظفين أن يقوموا بواجباتهم الرسمية بكل صدق وإخلاص وفعالية، وأن يحترموا حقوق الجمهور وزملائهم (ج) يتعين على الموظفين ألا يسيئوا إلى سمعة مستخدمهم من خلال نشاطاتهم الخاصة.

ولا تأتي هذه المبادئ على ذكر كل تصرف من التصرفات المحتملة، لكنها تبين الواجبات التي يتوقع من الموظفين عموماً أن

يقوموا بها في علاقتهم مع الحكومة ورئيسهم وزملائهم ومع الجمهور.

* نيجيريا، ميثاق السلوك للوزراء والمستشارين الخاصين للحكومة الفدرالية في نيجيريا ١٩٩٩

ميثاق السلوك هذا تم تبنيه وتوقيعه من قبل جميع الوزراء والمستشارين الخاصة لحكومة نيجيريا الفدرالية في أعقاب تعيينهم لمناصبهم من قبل الرئيس اوليسغون اوباسانجو.

* OECD مبادئ إدارة الأخلاق في الخدمة الحكومية لعام ١٩٩٨

تبني مجلس OECD بتاريخ ٢٣ نيسان ١٩٩٨ هذه المبادئ وأوصى بأن تقوم جميع الدول الأعضاء بعمل ما يلزم لضمان أن تعمل المؤسسات والأجهزة على تشجيع السلوك الأخلاقي في الجهاز الحكومي.

* بابوا نيوجينيا، القانون الأساسي بشأن واجبات ومسؤوليات القيادة لعام ١٩٧٥

هذا القانون، الذي يتوخى تطبيق ميثاق القيادة الذي نصّ عليه الدستور، يعدد مسؤوليات القيادة والتي تشتمل على تزويد «لجنة المحتسب» بإفصاح منتظم عن الأرصدة والممتلكات، والدخل، والهدايا والديون الخاصة بكل شخص ينطبق عليه هذا القانون، وبالزوج والأطفال. وقد تم تحويل لجنة المحتسب بسلطة التحقق من الإفصاحات وإحالة القضايا الملائمة إلى المدعي العام، وبسلطة التحقيق بمبادرة منها أو بناءً على شكوى من قبل أي شخص، في أي سوء تصرف مزعوم أو مشتبه به في نطاق الوظيفة من قبل أي شخص ينطبق عليه هذا القانون.

والسلوك الآخر الذي يتعارض مع مسؤوليات القيادة التي ورد ذكرها في القانون يتضمن استغلال الوظيفة لتحقيق ربح شخصي، وإدارة الشركات والحصول على أسهم، والعمل في وظيفة أخرى بآجر، وامتلاك مصالح في العقود الحكومية أو قبول الرشوة، وقبول القروض، وإساءة استعمال أموال الدولة والحصول على منفعة شخصية من معلومات رسمية.

* الفلبين، قانون ميثاق السلوك والمعايير الأخلاقية للمسؤولين والموظفين الحكوميين لعام ١٩٨٩.

يتوخى هذا القانون وضع ميثاق للسلوك والمعايير الأخلاقية للمسؤولين والموظفين الحكوميين، ويفرض بالإفصاح العلني عن الأرصدة والممتلكات والديون، والقيمة الصافية، والمصالح المالية والتجارية ويلزم الدولة بسياسة الإفصاح العلني التام عن كل عملياتها التجارية التي لها مساس بالمصلحة العامة. وهو يقيم نظاماً للحوافز والمكافآت للخدمة المثالية والسلوك الذي يقوم على الالتزام بقواعد السلوك التي تم إرساؤها في الميثاق.

* جنوب أفريقيا، ميثاق السلوك للأعضاء المنتخبين في المؤتمر الوطني الأفريقي ANC لعام ١٩٩٤

ميثاق السلوك هذا تم تبنيه من قبل اللجنة التنفيذية الوطنية للمؤتمر الوطني الأفريقي بتاريخ ١٢ تشرين الثاني ١٩٩٤. وقد أصبحت دراسته واجبه جنباً إلى جنب مع دستور المؤتمر الوطني الأفريقي.

وهو ينطبق على جميع الأعضاء المنتخبين للجمعية الوطنية، ومجلس الشيوخ والجمعيات التشريعية الإقليمية الذين انتخبوا على قائمة المؤتمر الوطني الأفريقي ANC، أو ، في حال مجلس الشيوخ،

القانون ميثاق سلوك للقيادات وذلك للأشخاص الذين يحتلون مثل هذه المناصب وحسب المواصفات التي يحددها البرلمان، ويخوّل مديرية التفتيش في الحكومة وضع هذا الميثاق موضع التنفيذ.

*** المملكة المتحدة، ميثاق أفضل ممارسة لأعضاء مجالس الإدارة في الهيئات الرسمية، وزارة الخزانة لعام ١٩٩٤**
هذه الوثيقة تبسط ميثاق أفضل ممارسة لأعضاء مجالس الإدارة في الهيئات الرسمية التنفيذية غير الإدارية والهدف من هذه الوثيقة التي أعدتها وزارة الخزانة هو أن تكون نموذجاً ينبغي على الهيئات الرسمية المعنية اعتمادها مع اجراء أي تعديلات قد تكون ضرورية لكي تتلاءم مع ظروفها وميزاتها الخاصة. كما يوصي الميثاق بأن تقوم مجالس الإدارة في كل الهيئات الرسمية بإنشاء لجان للتدقيق.

*** المملكة المتحدة، ميثاق سلوك لأعضاء البرلمان لعام ١٩٩٦**
تشتمل هذه الوثيقة على ميثاق سلوك لأعضاء البرلمان تم إعدادها من قبل لجنة مختارة بما يتوافق مع قرار مجلس العموم بتاريخ ١٩ تموز ١٩٩٥، وعلى دليل بشأن الأحكام المتعلقة بسلوك الأعضاء وعشرة قرارات لمجلس العموم تتعلق بتسجيل والإفصاح عن مصالح الأعضاء وما يدافعون عنه.

*** المملكة المتحدة، المبادئ السبعة للحياة الرسمية، لجنة نولان ١٩٩٥**
هذه المبادئ السبعة التي تم إعدادها من قبل لجنة نولان هي: عدم الأثنية أو الإيثار، النزاهة، الموضوعية، قبول المحاسبة، الانفتاح، الصدق والأمانة، والقيادة - وهي تنطبق على جميع مناحي الحياة العامة.

*** المملكة المتحدة، ميثاق الخدمة المدنية لعام ١٩٩٦**
يرسم ميثاق الخدمة المدنية الإطار الدستوري الذي يعمل ضمنه جميع الموظفين المدنيين والقيم التي يتوقع منهم أن يدعموها، وقد جاء على غرار مسودة وضعت أصلاً من قبل لجنة الخزانة والخدمة المدنية في مجلس العموم.

وقد دخل الميثاق حيز التنفيذ في الاول من كانون الثاني ١٩٩٦ ويشكل جزءاً من شروط استخدام كل موظف حكومي.

*** المملكة المتحدة، ميثاق للسلوك والإرشاد بشأن الإجراءات للوزراء لعام ١٩٩٧**

هذا الميثاق الوزاري الشامل المؤلف من ١٢٥ فقرة كان قد نُشر من قبل رئيس الوزراء توني بلير في عام ١٩٩٧ كمصدر للإرشاد والمرجعية مصمّم لمساعدة الوزراء على القيام بواجباتهم الرسمية «بطريقة تدعم أعلى معايير اللياقة». وهو يتعامل مع سلوك الوزراء في علاقتهم مع الحكومة والبرلمان ودوائرهم ومع الموظفين، وجمهور الناخبين ومصالح الحزب، والزيارات للخارج، وعرض السياسة، والمصالح الخاصة، والتقاعد.

*** المملكة المتحدة، واجبات ومسؤوليات الموظفين الحكوميين في ما يتعلق بالوزراء (مذكرة أرمسترونغ)**
هذه النسخة المحدثة من مذكرة أرمسترونغ لعام ١٩٨٥ تتعلق بواجبات ومسؤوليات الموظفين المدنيين في ما يتعلق بالوزراء وتطوّر بعض المبادئ الواردة في ميثاق الخدمة المدنية الذي صدر في كانون

الثاني ١٩٩٦.

*** المملكة المتحدة، مسودة ميثاق للممارسة بالنسبة لإجراءات التعيين في الوظائف الحكومية، لجنة نولان ١٩٩٥**
مسودة ميثاق الممارسة هذه التي تم إعدادها من قبل لجنة نولان توصي بالخطوات التي ينبغي اتخاذها في تعريف المهمة والخصائص المطلوبة، وتحديد المرشحين المحتملين، واختيار قائمة قصيرة، والتوصية بمرشحين للوزراء، ثم اختيار المرشح المفضل والمصادقة على التعيين.

*** المملكة المتحدة، معيار لأفضل ممارسة للانفتاح (في النواثر الحكومية)، لجنة نولان ١٩٩٥**

هذا المعيار لأفضل ممارسة للانفتاح في هيئات السلطة التنفيذية والذي تم إعداده من قبل لجنة نولان، يتطلب تبني ميثاق معين بشأن الوصول إلى المعلومات وفتح الاجتماعات أمام الجمهور أو جعل محاضر جلسات مثل هذه الاجتماعات في متناول الجمهور، والقيام بشكل منتظم بنشر المعلومات بما في ذلك الخطط والاستراتيجيات، والأحصائيات الرئيسية، ونتائج عمليات المشاورة وتقارير عن التحقيقات بشأن الضوابط، وتقارير وكشوفات حساب سنوية.

*** الأمم المتحدة، الميثاق الولي للسلوك للمسؤولين الحكوميين لعام ١٩٩٦**
هذا الميثاق، والذي تضمنه القرار ٥/٩٥ العمل ضد الفساد، كان قد تمّ تبنيه من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ١٢ كانون الاول ١٩٩٦.

وتمت التوصية به للدول الأعضاء كأداة لتوجيه جهودها في محاربة الفساد. ويعلن الميثاق ثلاثة مبادئ عامة، ثم يركز على تعارض المصالح، والإفصاح عن الأرصدة والممتلكات، وقبول الهدايا وغيرها من الخدمات، والمعلومات السريّة، والنشاط السياسي.

*** الولايات المتحدة، قانون الأخلاقيات الحكومية، ميثاق بلدية شيكاغو ١٩٩٧**

يتضمن هذا القانون ميثاقاً للسلوك ينطبق على كل المسؤولين المنتخبين والمعينين والموظفين في بلدية شيكاغو، والذي يلزمهم بتقديم بيان سنوي عن مصالحهم المالية، ويتخذ الترتيبات لتسجيل جماعات الضغط، ويوجد مجلساً للأخلاق والذي يمتلك سلطة تلقي الشكاوي والتحقيق فيها والمتعلقة بانتهاك نصوص هذا القانون.

*** فانواتو، قانون ميثاق القيادة رقم ٢ لعام ١٩٩٨**
هذا القانون يفعل الفصل العاشر من دستور جمهورية فانواتو من قبل وضع ميثاق للقيادة لكي يسيادة سلوك «القادة». وهو يشمل على نصوص تتعلق بتعارض المصالح، وإمكانية تطبيق العرف والعادة، والإفصاح عن الأرصدة والممتلكات والديون.

ويتمتع المحتسب بسلطة التحقيق في وتقديم تقرير عن سلوك القادة، ويستطيع أن يحيل إلى المدعي العام أي انتهاك للميثاق، وأن يحيل إلى مقوّض الشرطة أي شكوى تتعلق بسوء تصرف إجرامي. كما ينص القانون أيضاً على فرض عقوبات على من ينتهك الميثاق بما في ذلك الغرامات والحبس، والفصل من الوظيفة ومنع شغل وظيفة في المستقبل، وفقد مزايا الاستخدام والحرمان من عوائد الفساد.

*** زامبيا، مشروع قانون حول ميثاق سلوك برلماني ووزاري لعام ١٩٩٤**

توخى مشروع القانون وضع ميثاق سلوك للوزراء ونواب الوزراء وأعضاء الجمعية الوطنية بناء على ما يقضي به دستور زامبيا، وإلزام الوزراء بتقديم إفصاح مالي بشأن أرصدتهم وممتلكاتهم وديونهم ودخلهم إلى رئيس الجمهورية. كما سعى أيضاً إلى تفويض لجنة التحقيقات بأن تحقق في أي اتهام أو إدعاء بانتهاك الميثاق يُحال إليها من قبل رئيس البرلمان أو الرئيس أو، في حالات معينة، تتلقاه مباشرة.

(١٦) تعارض المصالح (انظر أيضاً مواثيق السلوك)

*** استراليا، نظام الإفصاح المالي من قبل أعضاء المجلس التشريعي لعام ١٩٨٢ (نيوساوث ويلز)**

هذا النظام يستلزم من كل عضو في المجلس التشريعي والجمعية التشريعية في نيوساوث ويلز أن يقدم بياناً رسمياً سنوياً عن مصالحه المالية مثل الممتلكات والعقارات، ومصادر الدخل، والهدايا التي تلقاها، والهبات الخاصة بالسفر، والمصالح والمراكز في الشركات، والمراكز في نقابات العمال والارتباطات التجارية أو المهنية، والديون، وتحويل الملكية إلى اشخاص آخرين، أو أي مزايا مباشرة أو غير مباشرة، أو أي منافع أو ديون، سواء كانت مالية أو غير مالية، والتي يمكن أن تسبب تعارضاً بين مصالحه الخاصة وبين واجبه الرسمي كعضو في البرلمان.

ويتم ترتيب هذه البيانات الرسمية وجدولتها في المجلس التشريعي والجمعية التشريعية، ثم توضع في متناول الجمهور لفحصها.

*** ليتوانيا، قانون تكييف المصالح العامة والخاصة في الخدمة الحكومية**

الغاية من هذا القانون هو الوقاية من التعارض بين المصلحة الخاصة لأشخاص مستخدمين في القطاع الحكومي وبين المصالح العامة للمجتمع. والأشخاص العاملون في الخدمة الحكومية المركزية والمحلية (بمن في ذلك السياسيون والموظفون والقضاة) وكذلك المرشحون لوظائف منتخبة أو معينة، مطلوب منهم أن يقدموا إفصاحاً سنوياً شاملاً جداً عن مصالحهم الخاصة. والذي يتم نشره بعد ذلك في الجريدة الرسمية. ويفرض القانون واجبات على هؤلاء الأشخاص، بما في ذلك واجب الإقصاء الاختياري، وقيود على حق الاحتجاج، وقيود على قبول الهدايا والخدمات وواجب التبليغ عن أي عرض لوظيفة جديدة، وقيود على عقود الاستخدام بعد ترك الوظيفة، وتم بموجب القانون انشاء لجنة أخلاقية رسمية وكلفت بمهمة تطبيق القانون. بما في ذلك سلطة رفع دعاوى إلى المحكمة بشأن إنهاء أو إبطال عقود استخدام أو عمليات تجارية تنتهك هذا القانون.

(١٧) المجلس الاوروبي

*** اتفاقية حول غسيل الأموال، والبحث عن، والاستيلاء على، ومصادرة عائدات الجريمة، تشرين الثاني ١٩٩٠**
هذه الاتفاقية مصممة لحرمان المجرمين من العوائد المتأتية من الجريمة وذلك من خلال التدابير الوطنية والتعاون الدولي.

اولئك الذين انتخبوا لمراكزهم من قبل المجالس التشريعية الإقليمية.

*** جنوب افريقيا، ميثاق السلوك بشأن المصالح المالية لأعضاء الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ لعام ١٩٩٦.**

ميثاق السلوك هذا ، والذي تم إعداده من قبل لجنة القواعد في مجلس الشيوخ، يركز اهتمامه على المصالح المالية فقط. أما السلوك غير المالي للأعضاء مثل السلوك الشخصي فإنه سيكون موضوعاً لعمل إضافي تقوم به اللجنة.

*** جنوب إفريقيا، مشروع قانون أخلاق أعضاء السلطة التنفيذية لعام ١٩٩٨**

مشروع القانون هذا يتوخى الإعداد لميثاق أخلاقي يسيادة سلوك أعضاء مجلس الوزراء ونواب الوزراء وأعضاء المجالس التنفيذية الإقليمية، كما يقضي بذلك الجزء ٩٦ (١) من الدستور.

*** جنوب افريقيا، سجل مصالح الأعضاء، برلمان جمهورية جنوب افريقيا ١٩٩٩**

يتعين على القادة المنتخبين في جنوب إفريقيا أن يفصحوا عن الأسهم والمصالح المالية، والمكافآت التي يتقاضونها خارج البرلمان، والعمل في مجالس إدارة الشركات، والشراكات، والتوكيلات وتقديم الاستشارات ورعاية النشاطات، والهدايا، والضيافة والمزايا، والسفر من فئات معينة، والأرض والملكية، ورواتب التقاعد.

*** جنوب افريقيا، ميثاق السلوك للأشخاص في مواقع المسؤولية، القمة الأخلاقية لعام ١٩٩٨**

ميثاق السلوك هذا كان قد تم تبنيه وتوقيعه من قبل جميع المشاركين في «قمة أخلاق» دعا إلى عقدها الرئيس نلسون مانديلا في تشرين الاول ١٩٩٨ للبحث في «الأزمة الأخلاقية» في الحياة السياسية الاجتماعية لجنوب افريقيا. وكان من بين المشاركين ممثلون عن كل الأحزاب السياسية الرئيسية وعدد من القادة الدينيين.

*** تنزانيا، قانون الميثاق الأخلاقي للقيادة الحكومية لعام ١٩٩٥**
أرسى هذا القانون ميثاقاً أخلاقياً للرئيس و«القادة الحكوميين» الآخرين (وهو يشمل أيضاً على متطلب ضعيف نسبياً بأنه يتعين على كل مسؤول حكومي أن يقدم إفصاحاً سنوياً بشأن أرصده وممتلكاته وديونه وتلك التي لزوجه وأبنائه غير المتزوجين ولكن دون أن تكون هناك حاجة للإعلان عن أي ممتلكات في غياب ادعاء بأنه يبدو أنه أصبح «فجأة وبدون تفسير يمتلك ثروات غير عادية بالنظر إلى مصادر دخله التي يمكن ملاحظتها». (كما تم أيضاً استثناء طائفة واسعة من «الأرصدة والممتلكات التي لا تخضع للإفصاح»).

*** منظمة الشفافية الدولية، استبيان لكبار المسؤولين**
هذا الاستبيان تم تطويره من قبل منظمة الشفافية الدولية لاستخدامه في اجتماعات مغلقة للرؤساء الدائمين للنواثر الحكومية الرئيسية وذلك كخطوة أولى في عملية تقود إلى صياغة /مراجعة استراتيجية لمكافحة الفساد في النواثر الحكومية.

*** اوغندا، ميثاق سلوك للقيادات، المادة ٢٢٣ من دستور اوغندا**
هذه المادة من دستور اوغندا تقضي بأن يضع البرلمان من قبل

* مكافحة الرشوة في العمليات التجارية الدولية، توصية المجلس لعام ١٩٩٧

هذه التوصية تتناول قضايا مثل اعتبار رشوة المسؤولين الأجانب حرماً، والخصم الضريبي، ومتطلبات المحاسبة، تدقيق الحسابات الخارجي والضوابط الداخلية للشركة، المشتريات الحكومية، والتعاون الدولي.

* مبادئ إرشادية في الحرب ضد الفساد ١٩٩٧

هذا القرار (٩٧) ٢٤ تم تبنيه من قبل اللجنة الوزارية للمجلس الأوروبي بتاريخ ٦ تشرين الثاني ١٩٩٧. وهو يشتمل على ٢٠ مبدأً إرشادياً في الحرب ضد الفساد والتي تم تطويرها من قبل المجموعة التأسيسية المتعددة حول الفساد (GMC).

والسلطات الوطنية مدعوة لتطبيق هذه المبادئ في تشريعاتها وممارستها المحلية. كما يطلب القرار من المجموعة بوضع مخطط تقترح فيه إقامة آلية ملائمة وفعالة لمراقبة التقيد بهذه المبادئ.

* اتفاقية قانون العقوبات حول الفساد لعام ١٩٩٨

هذه الاتفاقية التي تم تبنيها من قبل اللجنة الوزارية للمجلس الأوروبي في تشرين الثاني ١٩٩٨ تهدف أساساً إلى تطوير معايير مشتركة تتعلق بجرائم فساد معنية علاوة على ذلك، فإنها تتعامل مع أمور جوهرية وإجرائية تتعلق بشكل وثيق بهذه الجرائم وتسعى لتحسين التعاون الدولي. وقد ألحق بنص الاتفاقية تقرير تفسيري.

* اتفاقية القانون المدني حول الفساد لعام ١٩٩٩

تم تبني هذه الاتفاقية من قبل اللجنة الوزارية للمجلس الأوروبي بتاريخ ٩ أيلول ١٩٩٩، وتعتبر هذه الاتفاقية نصاً فريداً من نوعه ويتعامل مع قضايا تتعلق بالقانون المدني والفساد. وهو يتناول قضايا مثل التعويض عن الأضرار لضحايا الفساد، والمسؤولية القانونية، بما في ذلك مسؤولية الدولة القانونية عن تصرفات فساد ارتكبتها مسؤولون حكوميون، والاهمال المساعد، وصحة العقود، وحماية الموظفين الذين يبلغون عن فساد، ووضوح ودقة الحسابات والتدقيق، والحصول على الدليل، وأوامر المحاكم بالاحتفاظ بالأرصدة المالية الضرورية لتنفيذ السيادة القضائي الأخير وللحفاظ على الوضع الراهن بانتظار حل القضايا موضع الخلاف والتعاون الدولي. أما امتثال الدول الأعضاء في الاتفاقية للالتزامات التي أصبحت طرفاً فيها بموجب الاتفاقية، فسوف يخضع لمراقبة «مجموعة الدول المناهضة للفساد GRECO».

والاتفاقية مفتوحة للدول الأعضاء والدول غير الأعضاء التي شاركت في وضعها وكذلك المجموعة الأوروبية. وهناك تقرير تفسيري ملحق بهذه الاتفاقية.

١٨ خطط عمل للبلدان

* التحالف الدولي من أجل إفريقيا، مبادئ لمكافحة الفساد في البلدان الأفريقية لعام ١٩٩٩

في اجتماع على المستوى الوزاري عقد في واشنطن في شباط ١٩٩٩ تحت رعاية التحالف الدولي من أجل إفريقيا (GCA)، وافق ممثلو ١١ دولة إفريقية على ٢٥ مبدأً ستشكل الأساس لجهد منسق لمكافحة ممارسات الفساد ومن ثم الإسهام بهذه الطريقة في الحرب

٢٣-الانتخابات والتصويت

* سكرتارية الكومنولث، الممارسة الانتخابية الجيدة لعام ١٩٩٧

هذه الوثيقة هي حصيلة مناقشات جرت خلال حلقتين دراستين للمشرفين على الانتخابات أقيمتا من قبل سكرتارية الكومنولث.

وهي مصممة لمساعدة صانعي السياسة والمسؤولين عن الانتخابات من أجل تطوير وتقوية أنظمتهم الانتخابية.

وهي تعالج قضايا مثل إدارة الانتخابات، تسجيل الناخبين، وتحديد النوازل الانتخابية، وتشكيل الأحزاب السياسية، وتسمية المرشحين، والكشف عن دخل ونفقات الحزب والمرشح، وإدارة الحملة الانتخابية، وترتيبات التصويت.

* سكرتارية الكومنولث، مراقبو الانتخابات الداخلية لعام ١٩٩٩

هذا تقرير حلقة دراسية لمراقبي الانتخابات الداخلية في الكومنولث، وهو يفحص الغرض من فاعلية الرقابة الداخلية، ودور هيئات المراقبين في سياق عملية الدمقرطة الشاملة.

* هونغ كونغ، قانون الممارسات الفاسدة وغير المشروعة لعام ١٩٥٥

يسعى هذا القانون إلى الوقاية من الفساد والممارسات غير المشروعة في الانتخابات.

وهو يعرف جرائم عديدة بما في ذلك الرشوة ودفع نفقات الولائم، ويشتمل على نصوص تتعلق بتكاليف الانتخابات.

* IDEA النولية، الإدارة الأخلاقية والاحترافية للانتخابات لعام ١٩٩٧

تحتوي هذه الوثيقة على ميثاق للسلوك خاص بالإدارة الأخلاقية والاحترافية للانتخابات. وهي مصممة لمساعدة المشرفين على إدارة الانتخابات من قبل توفير قواعد توجيهية عامة لعملهم، على الأخص، ينبغي أن تبرهن إدارة الانتخابات على احترام القانون، وأن تكون غير منحازة لأي حزب ومحايدة، وشفافة وصحيحة. وأن تكون مصممة لخدمة الناخبين.

وكان المقصود بهذه الوثيقة أن تنطبق أساساً على مراقبي الانتخابات النوليين، على الرغم من أن على المراقبين المحليين أيضاً قدراً كبيراً من محتوياتها له صلة وثيقة ومباشرة والداخلية أيضاً

* ٢٤-الأخلاق (أنظر مراقبة الأرصدة والممتلكات)

والممتلكات وأسلوب الحياة)

٢٥- الاتحاد الأوروبي

* سياسة اوروبية ضد الفساد لعام ١٩٩٧

يعتبر هذا القانون بأنه من غير المشروع لشركة (وكذلك لأي موظف أو مدير أو مستخدم أو وكيل شركة أو أي شخص يتصرف نيابة عن الشركة) أن تقوم برشوة أي مسؤول حكومي أجنبي، أو أي مرشح لمنصب سياسي في الخارج، من أجل الحصول على أو الاحتفاظ بأعمالها التجارية.

كما يجعل من غير المشروع أيضاً تقديم المال لأي شخص إذا كان يعرف بأن كل أو بعض المال سوف يُعرض على أو يُعطى إلى أو يُوعد به، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، أي مسؤول أجنبي بغرض مساعدة الشركة في الحصول على عمل أو تجارة أو الاحتفاظ بعمل أو تجارة. ولا يسري هذا القانون على شركة في الخارج تابعة لشركة أميركية، لكن الشركة الأميركية الأم قد تصبح مسؤولة قانوناً إذا ما قامت بإجازة أو بإدارة أو بالمشاركة في مثل هذا النشاط. ويستثنى من تطبيق قانون ممارسة الفساد في الخارج ذلك المال الذي يدفع من أجل تسهيل أو التسريع بانجاز بعض الاجراءات الروتينية مثل الحصول على الإذن أو الترخيص أو أي وثائق رسمية أخرى أو متابعة معاملات حكومية مثل تأشيرات الدخول أو توفير حماية أمنية أو خدمات الهاتف والكهرباء والمياه.

* زامبيا، قانون الممارسات الفاسدة لعام ١٩٨٠

يقوم هذا القانون بإحداث العديد من جرائم الممارسات الفاسدة التي يتورط فيها موظفون حكوميون، بما في ذلك جرم امتلاك املاك لا تفسير له، وهو ينطبق على مواطني زامبيا في ما يتعلق بالجرائم التي ترتكب داخل البلاد وخارجها وهو يؤسس لجنة لمكافحة الفساد ذات وظائف وصلاحيات تشبه تلك التي للجنة المستقلة لمكافحة الفساد في هونغ كونغ، ويتضمن نصوصاً تتعلق بمقاضاة الجرائم، بما في ذلك قواعد إثبات معينة. ويتضمن القانون أيضاً نصوصاً تتعلق بالعمل بعد الاستقالة أو التقاعد لفئات من الموظفين.

٢٠- الجمارك

* إعلان المنظمة النولية للجمارك، ومجلس التعاون الجمركي، عاروشا ١٩٩٣

يعترف هذا الاعلان بأن دوائر الجمارك الفاسدة لن تسلم العوائد التي هي من حق الدولة، ولن تكون فعالة في محاربة التجارة غير المشروعة، وسوف تعرقل نمو التجارة المشروعة وتعيق التنمية الاقتصادية، وأنه ليس من حق دوائر الجمارك أن تحظى بتقدير وثقة الجمهور إذا كان العاملون فيها ينتهكون القانون كل يوم، ووفقاً لذلك يحدد الاعلان العوامل الرئيسية التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار في برنامج وطني لنزاهة دوائر الجمارك.

٢١- الافصاحات عن الأرصدة والممتلكات

والديون (أنظر مراقبة الأرصدة والممتلكات)

٢٢- تعريف

- * استراليا، نيو ساوث ويلز، اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد، ماهو الفساد؟
- * قاموس قانون السود.

وسائل أخرى.

تمثل اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية خطوة مهمة في الجهد الدولي المنسق لجعل الرشوة جريمة. وبموجب هذه الاتفاقية، وافقت الدول الـ ٢٩ الأعضاء في المنظمة، والتي تمثل أغنى دول العالم، على أن يُعتبر جريمة قيام شخص بعرض، أو الوعد به، أو إعطاء رشوة، سواء بشكل مباشر أو من خلال وسطاء، إلى مسؤول أجنبي من أجل الحصول على أو الاحتفاظ بعمل أو تجارة أو أي منفعة أخرى غير لائقة في ميدان التجارة والأعمال الدولي.

*** اتفاقية الدول الأميركية ضد الفساد لعام ١٩٩٦**

هذه الاتفاقية التي تم إقرارها من قبل الدول الأعضاء في منظمة الدول الأميركية بتاريخ ٢٩ آذار ١٩٩٦ كانت أول اتفاقية متعددة الأطراف تم التفاوض بشأنها في العالم. والغرض من هذه الاتفاقية هو تشجيع وتقوية تطوير آليات من قبل كل دولة من الدول الموقعة على الاتفاقية وللأمانة من أجل الوقاية من، واكتشاف، ومعاينة واستئصال الفساد، وتشجيع، وتسهيل وتنظيم التعاون بين هذه الدول من أجل ضمان فعالية الإجراءات والتدابير لمنع واكتشاف ومعاينة واستئصال الفساد في إنجاز الوظائف العامة وأعمال الفساد المتصلة تحديدا بهذا الإنجاز. ومن بين التدابير التي اتفقت هذه الدول على اتخاذها هو تبني معايير للسلوك مع آليات لوضعها موضع التنفيذ، وحظر رشوة المسؤولين الأجانب، وإحداث جريمة "الأثراء غير المشروع"، واعتبار الفساد جريمة يمكن تسليم مرتكبها لدولة أخرى. وقد وقعت على الاتفاقية ٢٥ دولة، وصادقت عليها ١٠ دول. وقد دخلت حيز التنفيذ بتاريخ ٦ آذار ١٩٩٧.

٢٨- المؤسسات المالية الدولية*** بنك التنمية الآسيوي، منهاج عمل لمكافحة الفساد، آب ١٩٩٨**

تركز سياسية مكافحة الفساد الخاصة ببنك التنمية الآسيوي على ثلاثة أهداف رئيسية: أولاً، دعم الأسواق التنافسية والإدارة الحكومية الفعالة والنشطة والمسؤولة والشفافة. ثانياً: دعم الجهود الواعدة للحكومات الأعضاء في مجال مكافحة الفساد على أساس أخذ حالة فعالة، وتحسين نوعية الحوار مع الحكومات حول مجموعة من قضايا السيادة، بما في ذلك الفساد. ثالثاً: ضمان أن مشاريعه والقائمين عليها يلتزمون بأعلى المعايير الأخلاقية.

*** صندوق النقد الدولي - دور الصندوق في قضايا السيادة -**

مذكرة حول السيادة، آب ١٩٩٧

تحتوي هذه الوثيقة على إرشادات تبناها المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي، وتغطي دور الصندوق في شؤون الحكم. وهي تعكس إجماعاً حول أهمية السيادة الجيدة بما في ذلك تجنب الممارسات الفاسدة بالنسبة للنمو الاقتصادي والفعالية الاقتصادية وفي حين أن المذكرة لاحظت بأن تفويضها لا يسمح لها بتبني دور وكالة التحقيقات أو الوصي على النزاهة المالية في الدول الأعضاء، إلا أنها أو أنه، أي البنك، جعل موظفيه يتطرقون إلى قضايا السيادة، بما في ذلك حالات الفساد، على أساس الاعتبارات الاقتصادية ضمن تفويضه.

وتتم إثارة حالات الفساد الفردية مع السلطات عندما يكون هناك ما يدعو إلى الاعتقاد بأنه قد يكون لها انعكاسات هامة على الوضع الاقتصادي للبلد. وفي ما يتعلق بالعمليات التجارية الدولية، يتعين على موظفي صندوق النقد الدولي أن يعيروا اهتماماً متساوياً لطرفي العمليات التجارية الفاسدة، وأن يوصوا بأن مثل هذه الممارسات يجب أن تتوقف إذا كان من الممكن أن تؤدي إلى تشويه النتائج الاقتصادية بشكل كبير.

*** صندوق النقد الدولي، ميثاق الممارسات الجيدة حول الشفافية المالية - إعلان مبادئ، ١٦ نيسان ١٩٩٨**

في إطار تشديده على أن الشفافية المالية تتصف بأهمية كبيرة في تحقيق استقرار اقتصادي ونوعية عالية من النمو، أصدر صندوق النقد الدولي هذا الإعلان - إعلان مبادئ لميثاق ممارسات جيدة حول الشفافية المالية. ويدور الميثاق حول المبادئ الرئيسية التالية: أ- الأدوار والمسؤوليات في الحكومة ينبغي أن تكون واضحة. ب- المعلومات عن نشاطات الحكومة ينبغي تقديمها للجمهور. ج- إعداد الموازنة وتنفيذها وتقديم التقارير عنها ينبغي أن يتم بأسلوب مفتوح. د- المعلومات المالية يجب أن تخضع لتوكيدات مستقلة بالنزاهة. وبيّن الميثاق ما الذي ينبغي أن تفعله الحكومات لكي تفي بهذه الأهداف من حيث المبادئ والممارسات.

*** البنك الدولي، الفساد والحكم الجيد- بيان حول السياسة، تشرين الاول، عام ١٩٩٧**

في هذا البيان حول سياسة البنك الدولي، يعترف البنك بأنه في حين أنه لم يكن لديه في السابق منظومة متماسكة للتعامل مع الفساد كمسألة أساسية تواجه عملية التنمية، إلا أن تقريره لعام ١٩٩٧ والذي يحمل عنوان: "مساعدة البلدان في مكافحة الفساد: دور البنك الدولي" والقواعد التوجيهية المصاحبة تشير كلها إلى نهج جديد في التعامل مع الفساد كعائق أساسي أمام النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية على المدى الطويل.

*** البنك الدولي، مساعدة البلدان على مكافحة الفساد: دور البنك الدولي ١٩٩٧**

في هذا التقرير والقواعد التوجيهية المصاحبة، يطالب البنك الدولي، من جملة أشياء أخرى، بالكشف عن الدفعات المالية للوكلاء والاعلان عن العقود الاستشارية الرئيسية، ويسمح باستخدام تعهدات النزاهة، ويبسط الإجراءات لتعليق الدفع، والغاء القروض، واستبعاد الشركات المسببة.

٢٩- المساعدة القانونية الدولية*** سويسرا، المكتب الفدرالي للشرطة، المساعدة الخارجية المتبادلة في أمور الجريمة**

تصف هذه الوثيقة المتطلبات والإجراءات للتقدم بطلبات إلى سويسرا من أجل مساعدة متبادلة في الأمور الجنائية.

* سويسرا، المساعدة الدولية القانونية المتبادلة في أمور الجريمة هذه المقالة التي أعدتها في عام جوديث ناتير، مساعد

البروفسور د. مارك بيث، في عام ١٩٩٨، تفحص نصوص القانون السويسري الفدرالي بشأن المساعدة القانونية المتبادلة في الأمور الجنائية.

*** سويسرا، دليل سرية المصارف السويسرية (بيتر مولر)**

هذه المقالة التي كتبها د. بيتر مولر، في عام ١٩٩٨ تفحص النصوص القانونية المتعلقة بسرية المصارف السويسرية، وتشرح كيف يتم التعامل مع الطلبات الخاصة بالمساعدة القانونية الدولية.

* الولايات المتحدة، قانون المساعدة القانونية المتبادلة لعام ١٩٨٦ يتوخى هذا القانون تفعيل شروط معاهدة عقدت بين حكومتى الولايات المتحدة والمملكة المتحدة (بما في ذلك حكومة جزر كيمان) من أجل تحسين فاعلية سلطات تنفيذ القانون في الولايات المتحدة وجزر كيمان في ملاحقة وقمع الجريمة من خلال التعاون والمساعدة القانونية المتبادلة في الأمور الجنائية.

٣٠- البيانات الدولية*** المنتدى العالمي حول محاربة الفساد إعلان حول حماية النزاهة بين مسؤولي العدل والأمن، واشنطن ١٩٩٩**

المنتدى العالمي حول محاربة الفساد تمت استضافته في واشنطن من قبل نائب الرئيس الأمريكي آل غور السابق، وحضره مشاركون من ٩٠ حكومة، وهو يعترف بأن الفساد لا يستطيع أن يتعايش مع الديمقراطية وسيادة القانون. وهو يعترف أيضاً بأن الفساد ليس حتمياً وهناك نية لمواصلة الحوار الذي بدأ في واشنطن من خلال مؤتمر عالمي سنوي على المستوى الوزاري حول محاربة الفساد.

*** المؤتمر الدولي لمحاربة الفساد إعلان ليما ١٩٩٧**

تم تبني الاعلان في ختام المؤتمر الدولي الثامن لمحاربة الفساد الذي عقد في ليما، بيرو، في أيلول عام ١٩٩٧ بحضور ما يزيد على ١٠٠٠ شخص من ٩٣ بلداً.

وكان من بين المشاركين شخصيات كبيرة من منظمات دولية ووكالات مساعدة، وممثلو حكومات وموظفون من دوائر مكافحة الفساد والنقابات المهنية، وكذلك صحفيون وأكاديميون ورجال أعمال وممثلو المجتمع المدني.

ويدعو الاعلان الحكومات والوكالات الدولية والاقليمية والمواطنين في كل أنحاء العالم أن يعينوا جهودهم وطاقاتهم من أجل تحقيق الأعمال التي عدّها سواء على المستويات الدولية والاقليمية او على المستويات الوطنية والمحلية.

٣١- المساعدة القضائية (انظر المساعدة القانونية الدولية)**٣٢- القرارات القضائية**

ملاحظة: وردت هنا أسماء نحو ١٤٠ حالة تتصل بقضايا الفساد وقد أملت الضرورة حذفها اقتصاداً في الحيز.

٣٣- مراجعة قضائية للعمل الاداري

* الكومنولث، بيان لوساكا حول حكومة يحكمها القانون (بيان لوساكا)، ١٩٩٣

تم اعداد هذه الوثيقة وإقرارها أصلاً في ورشة عمل عقدت في لوساكا، زامبيا، في تشرين الاول من العام ١٩٩٢. وتمت المصادقة عليها من قبل وزراء العدل في دول الكومنولث أثناء اجتماع لهم في موريشيوس في تشرين الثاني من العام ١٩٩٣، وهو ما يمثل اسهاماً بارزاً في تطوير القانون الاداري ويحتوي اعلان لوساكا على مبادئ تعكس الممارسة الادارية الجيدة، والتي يمكن في حالات كثيرة وضعها موضع التنفيذ من قبل المحاكم.

* قرار المجلس الاوروبي رقم ٧٧ حول حماية الفرد في ما يتعلق بتصرفات السلطات الادارية، ٢٨ أيلول ١٩٧٧

إقراراً بضرورة ضمان العدل والإنصاف في العلاقات بين الفرد وبين السلطات الادارية، فقد اوصت اللجنة الوزارية حكومات الدول الأعضاء أن تسترشد في قوانينها وممارساتها الادارية بالمبادئ الملحقة بهذا القرار. وهذه المبادئ، التي صممت لحماية الأشخاص بشأن أي إجراءات او قرارات تتخذ في سياق ممارسة السلطة والتي تكون من ذلك النوع الذي يؤثر تأثيراً مباشراً على حقوقهم وحياتهم ومصالحهم، إنما تتعلق بحقوقهم في أن يصغى لهم وفي الوصول إلى المعلومات والمساعدة والاحتجاج، وتغليظ القرارات وتبيين للعلاجات.

* المجلس الاوروبي، التوصية رقم ٢٨٠ المتعلقة بممارسة السلطات المخولة او الاجتهادية للسلطات الادارية، ١١ آذار ١٩٨٠

بالنظر إلى انه من المستحسن وضع مبادئ مشتركة في جميع الدول الأعضاء من أجل تشجيع حماية حقوق وحيريات ومصالح الأشخاص، سواء كانت مادية او قانونية، ضد التعسف او أي استعمال آخر غير صحيح للسلطة المخولة، بدون أن يؤدي ذلك في الوقت نفسه إلى الوقاية من السلطات الادارية من تحقيق الغاية التي منحت هذه السلطة من أجلها، لذلك فقد اوصت اللجنة الوزارية حكومات الدول الأعضاء بأن تسترشد في قانونها وممارستها الادارية بالمبادئ الملحقة بهذه التوصية.

والمبادئ الأحد عشر القابلة للاستعمال بالنسبة لممارسة السلطات المخولة من قبل السلطات الادارية مصنفة تحت باب "مبادئ أساسية، إجراءات، وضبط".

* اوغندا، الحق في الانصاف، المادة ٤٤ من دستور عام ١٩٩٥

هذا النص في دستور اوغندا يضمن لأي شخص يمثل أمام أي مسؤول إداري او هيئة ادارية الحق في أن يعامل بعدل وإنصاف، والحق في أن يلجأ للمحكمة بشأن أي قرار إداري يتخذ ضده او ضدها.

٣٤- السلطة القضائية

* المركز من أجل استقلال القضاء والمحامين، نظام من أجل الوقاية من والقضاء على الفساد وضمان نزاهة النظام القضائي، ٢٠٠٠

هذا النظام المكون من ١٠ صفحات والذي يتناول مشكلة الفساد في النظام القضائي جاء حصيلة لقاء ضم ١٦ خبيراً والذي التأم بدعوة من المركز، في جنيف في شباط عام ٢٠٠٠ وهو موجه للحكومات والمؤسسات المالية الدولية، وأعضاء جهاز القضاء،

والمحامين، وغيرهم من صانعي السياسة، ويحثهم على اتخاذ خطوات نشطة من أجل الوقاية من والقضاء على الفساد في النظام القضائي.

وهو يضع ست توصيات محدّدة، منها قيام النظام القضائي بإعداد بيان حول أخلاقيات القضاء مع النصّ على فرض عقوبات حيثما يكون ذلك ضرورياً.

* الجمعية الدولية لقانون العقوبات، اللجنة الدولية للقضاء، والمركز زمن أجل استقلال القضاء والمحامين، ومبادئ أولية حول استقلال القضاء ١٩٨١

هذه المبادئ الأولية حول استقلال القضاء تم إعدادها من قبل لجنة من الخبراء في لقاء دعته إليه الهيئات المذكورة أعلاه، والذي التأم في سيراكوزا، صقلية في أيار من العام ١٩٨١.

* الاتحاد الدولي للمحامين

* الحد الأدنى من معايير استقلال القضاء ١٩٨٢

هذه المبادئ التي تتعامل مع القضاء والسلطة التنفيذية، والقضاء والسلطة التشريعية، وشروط وطبيعة التعيينات القضائية، ومعاينة وعزل القضاء، كان قد تم تبنيها من قبل الاتحاد الدولي للمحامين في لقاء التأم في نيودلهي في تشرين الاول عام ١٩٨٢.

* بيان بكين حول مبادئ استقلال القضاء في منطقة لاويزيا ١٩٩٥

بيان المبادئ هذا والذي يمثل الحد الأدنى من المعايير التي ينبغي التقيد بها من أجل الحفاظ على أداء مستقل وفعال للقضاء كان قد تم تبنيها من قبل المؤتمر السادس لرؤساء المحاكم في آسيا والمحيط الهادي والذي عُقد تحت رعاية لاويزيا في بكين في آب ١٩٩٥.

* الأمم المتحدة، المبادئ الأساسية حول استقلال القضاء ١٩٨٥

هذه الوثيقة جرى تبنيها من قبل المؤتمر السابع للأمم المتحدة حول الوقاية من الجريمة ومعاملة المذنبين في أيلول ١٩٨٥ وتمت المصادقة عليها من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في شهر تشرين الثاني من العام نفسه.

ودعتالجمعية العامة الحكومات إلى إحترام هذه المبادئ وإدخالها في الحساب في إطار تشريعاتها الوطنية وممارساتها.

* الأمم المتحدة، إجراءات من أجل تطبيق فعّال للمبادئ الأساسية حول استقلال القضاء ١٩٨٩

هذه الاجراءات من أجل تطبيق فعّال للمبادئ الأساسية حول استقلال القضاء تم إقرارها من قبل ECOSOC وصودق عليها من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ١٩٨٩.

وهي تتعامل مع أمور مثل العلنية، وتوفير الموارد، وتقديم التقارير الدورية، والمساعدة الفنية.

الأمم المتحدة، مسودة إعلان عالمي حول استقلال القضاء

هذا الاعلان التمهيدي الذي جرى تضمينه في التقرير النهائي حول استقلال ونزاهة القضاء، والقضاء والمساعدين، واستقلال المحامين، تم إعدادها بناء على طلب من اللجنة الفرعية للأمم المتحدة لمنع من التمييز وحماية الأقليات من قبل د. (إل. إم سينغفي).

وفي دورتها الخامسة والأربعين، ومن قبل القرار ١٩٨٩/٢٢

دعت لجنة حقوق الانسان الحكومات إلى أن تأخذ في الحسبان المبادئ التي تضمنها هذا الاعلان التمهيدي في تطبيق المبادئ الأساسية للأمم المتحدة حول استقلال القضاء.

٣٥- المسؤولون عن تنفيذ القانون

* الأمم المتحدة، ميثاق سلوك للمسؤولين عن تنفيذ القانون ١٩٧٩

ميثاق السلوك هذا كان قد تم إقراره من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة (قرار ١٦٩/٢٤) بتاريخ ١٧ كانون الاول ١٩٧٩ مع التوصية بأن تنظر الحكومات بإيجابية إلى استخدامه في إطار تشريعاتها وممارساتها الوطنية على أساس أنه مجموعة مبادئ ينبغي احترامها من قبل القائمين على تنفيذ القانون.

وتقضي المادة السابعة بأنه على القائمين على تنفيذ القانون أن يحجموا عن ارتكاب أي عمل من أعمال الفساد وأن يعارضوا ويكافحوا بحزم كل هذه الأعمال.

٣٦- مواقع قانونية على الإنترنت (قيد الإعداد)

٣٧- المحاماة

* الاتحاد الدولي للمحامين - الميثاق الدولي للأخلاق ١٩٥٦

هذا البيان الذي يتضمن ٦١ قاعدة لمهنة المحاماة، وتم تبنيها أولاً عام ١٩٥٦

* الاتحاد الدولي للمحامين- معايير لاستقلال مهنة المحاماة ١٩٩٠

بيان المعايير هذا تم تبنيها من قبل الاتحاد في عام ١٩٩٠ وهو مصمم للمساعدة في مهمة تشجيع وضمان دور لائق للمحامين. وهو يتوخى أن يأتي مكملاً لـ «مبادئ الأمم المتحدة الأساسية حول دور المحامين» وأن يقدم المزيد من التفصيلات. وفي حين أن مبادئ الأمم المتحدة موجهة للحكومات، فإن بيان اتحاد المحامين يحاول معالجة مسألة استقلال المهنة من وجهة نظر المحامين.

الأمم المتحدة، مسودة إعلان عالمي حول استقلال القضاء

هذا الاعلان التمهيدي نجده في التقرير النهائي حول استقلال ونزاهة القضاء، والمحقّقين والمساعدين، واستقلال المحامين، والذي تم إعدادها بناء على طلب من «اللجنة الفرعية للأمم المتحدة حول الوقاية من التمييز وحماية الأقليات، من قبل د. سينغفي، ودعت لجنة حقوق الانسان، أثناء دورتها الخامسة والأربعين ومن قبل القرار رقم ١٩٨٩/٢٢ الحكومات إلى أن تأخذ في الحسبان المبادئ التي تضمنها هذا البيان التمهيدي في تطبيق مبادئ الأمم المتحدة الأساسية حول استقلال القضاء.

* الأمم المتحدة، مبادئ أساسية حول دور المحامين ١٩٩٠

هذه المبادئ تم تبنيها من قبل المؤتمر الثامن للأمم المتحدة حول الوقاية من الجريمة ومعاملة المذنبين، ولقيت ترحيباً من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها رقم ٤٥/١٢١ بتاريخ ١٤ كانون الاول ١٩٩٠.

ودعت الأمم المتحدة الحكومات إلى أن تسترشد بها لصياغة تشريعات ملائمة وتوجيهاتها السياسية وأن تبذل جهداً لتطبيقها بما يتلاءم مع الظروف الاقتصادية، والاجتماعية، والقانونية، والثقافية،

والسياسية لكل بلد. وفي قرارها رقم ٤٥/١٦٦ بتاريخ ١٨ كانون الاول ١٩٩٠ دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة الحكومات إلى أن تحترمها وتأخذها في الحسبان ضمن تشريعاتها الوطنية وأعرافها.

٣٨- الحكومة المحلية

* إعلان براتيسلافا حول إصلاح البلديات لعام ١٩٩٩

تشتمل هذه الوثيقة على نموذج تم تطويره أثناء مؤتمر للشفافية الدولية حضره ممثلون عن أوروبا الشرقية والوسطى لتحسين تقديم الخدمات البلدية علاوة على تحديد واستئصال الفساد.

* ميثاق شلالات فكتوريا ١٩٩٧

هذه الشرعة الخاصة بتعزيز النزاهة في ادارة الحكومة المحلية تم تبنيها في ورشة عمل خاصة بتدريب المدربين الذين يعملون في تطوير أنظمة نزاهة محلية في شرق وجنوب إفريقيا والتي عُقدت في منتجع نهر زمبيزي، عند شلالات فكتوريا في زيمبابوي، في آب ١٩٩٧ وهي تتبنى نهجاً شاملاً لبناء نظام نزاهة له القدرة على الاستمرار ودعم حكومة محلية حصيفة.

٣٩- عملية غسل الأموال

* الاتحاد الاوروبي، تعليمات المجلسحول الوقاية من استخدام

النظام المالي لغرض غسل الأموال، ١٠ حزيران ١٩٩١

يطلب مجلس المجموعة الأوروبية من قبل هذا "التوجيه" بأن تضع الدول الأعضاء موضع التنفيذ القوانين والتنظيمات والقرارات الضرورية اللازمة للامتثال لإجراءات عديدة تم اتخاذها بشأن تلك المسألة والتي كانت مصممة لالوقاية من استعمال المؤسسات المالية والائتمانية لغرض غسل الأموال.

* الهيئة المالية الخاصة بمكافحة غسل الأموال (التوصيات الأربعون لعام ١٩٩٠

هذه هيئة شكلتها الحكومات بغرض تطوير وتعزيز سياسات مكافحة غسل الأموال - وهو معالجة عوائد النشاط الاجرامي بهدف اخفاء مصدرها غير القانوني.

وتضع هذه التوصيات الاطار الاساسي لجهود مكافحة غسل الأموال وهي مصممة لاستعمالها في العالم أجمع.

وهي تغطي نظام القضاء الجنائي وتنفيذ القانون، والنظام المالي وتنظيمه، والتعاون الدولي.

* غرفة التجارة الدولية، دليل لمنع غسل الأموال ١٩٩٨

هذا الدليل مصمم لمساعدة أولئك الذين لا يعرفون الكثير عن تشريعات غسل الأموال وأولئك الذين يعيشون في بلدان لا توجد فيها مثل هذه التشريعات.

وهي موجهة في المقام الاول للبنوك لكنها تنطبق أيضاً على مؤسسات مالية أخرى ويقدم الجزء الاول فكرة عامة عن غسل الأموال، تعريفه ومخاطره وتقنياته.

ويعرض الجزء الثاني نظاماً لحماية الذات والذي يعتمد على اساس الاستخدام الافضل للاجراءات، ومعرفة الزبائن والنظراء وتحليل الذات باستخدام منهجية تحليل الامتثال المتسلسل.

ويشتمل الجزء الثالث على أمثلة توضح قضايا وإجراءات اشتمل عليها النص. وتقدم الملاحق تفصيلات اضافية.

ينص الجزء ١٣٨ من الدستور على إنشاء "لجنة نزاهة" وهي مكلفة بواجب استلام الإفصاحات عن الأرصد والممتلكات والديون والدخل الخاصة بأعضاء مجلس النواب، والوزراء، وأمناء السر البرلمانيين، والأمناء الدائمين، والموظفين الفئتين الرئيسيين.

* ترينيداد وتوباغو، قانون النزاهة في الحياة العامة، رقم ٨ لعام ١٩٨٧

يطلب هذا القانون من كل شخص في الوظيفة الحكومية ان يقدم إلى "لجنة النزاهة" افصاحاً عن دخله وأرصده وممتلكاته وديونه بما في ذلك ما اودعه لدى آخرين .

واللجنة مخولة بالتحقق من صحة الإفصاحات واتخاذ الاجراء المناسب او إحالة الأمر إلى مدير الادعاء العام .

٤١- منظمة الدول الأميركية

* اتفاقية بين النول الأمريكية لمكافحة الفساد لعام ١٩٩٦

هذه الاتفاقية التي تم إقرارها من قبل الجمعية العمومية لمنظمة الدول الأميركية في حزيران من العام ١٩٩٦ تحتوي على أربعة مجالات: القانونية، والمؤسسية، والدولية، والمجتمع المدني.

٤٢- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

OECD

* توصية حول الرشوة في العمليات التجارية الدولية لعام ١٩٩٤

في تطور بارز في الحملة ضد الفساد في العمليات التجارية الدولية وافقت الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في هذه التوصية على أن كل دولة منها ينبغي ان تتخذ إجراءات فعالة لردع والوقاية من ومكافحة رشوة المسؤولين الأجانب.

وكما كان متوقعاً، فقد أثبتت هذه التوصية بأنها حافز فعال على التغيير، وأفضت بعد ذلك بثلاث سنوات إلى تبني "اتفاقية مكافحة رشوة المسؤولين الأجانب في العمليات التجارية الدولية" الخاصة بدول المنظمة.

* توصية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حول مكافحة الفساد في عمليات الشراء الممولة بالمساعدات

هذه التوصية تدعو البلدان لأن تطالب بوضع فقرة شرطية في اتفاقيات الشراء الثنائية الممولة بالمساعدات خاصة بمكافحة الفساد .

* التوصية المنقحة الخاصة بمكافحة الرشوة في العمليات التجارية الدولية لعام ١٩٩٧

هذه التوصية ترسي الاجراءات التي يتعين على الدول اتخاذها في مجالات المحاسبة، والمشتريات الحكومية واعتبار رشوة المسؤولين الأجانب جريمة.

وتفرض هذه الاجراءات على الشركات الاحتفاظ بسجلات محاسبية مرضية، وتبني ضوابط داخلية، وأن تخضع لعمليات تدقيق خارجية وفي مجال المشتريات الحكومية تمت التوصية بأن الشركات التي يثبت بأنها قدمت رشوات للمسؤولين الأجانب يتعين استبعادها من التقدم للعطاءات الحكومية في المستقبل.

كما يتعين على البلدان ان تتعاون في التحقيقات والاجراءات القانونية الأخرى من أجل ملاحقة قضائية فعالة للقضايا التي تشمل

على رشوة مسؤولين أجانب.

* توصية بشأن تحسين السلوك الأخلاقي في قطاع موظفي الحكومة لعام ١٩٩٨

تدعو هذه التوصية البلدان إلى اتخاذ اجراء لضمان وجود مؤسسات وأنظمة تعمل بسلاسة وذلك من أجل تعزيز السلوك الأخلاقي في قطاع موظفي الحكومة.

٤٣- المحتسب

بيليز، قانون المحتسب لعام ١٩٩٣

ينص هذا القانون على انشاء منصب «المفوض البرلماني» والذي سيرفع باسم المحتسب ويتم تعيينه من قبل الحاكم العام بناء على توصية كلا مجلسي الجمعية الوطنية، ويتمتع بسلطة التحقيق إذا اعتقد بأن وزارة او دائرة او وكالة من وكالات الحكومة او الشرطة او المجلس البلدي او أي هيئة رسمية، او اي موظف او عضو فيها، مذنب بارتكاب الفساد او أي مخالفة أخرى، او إذا تعرض أي شخص للظلم او الأذى او لسوء المعاملة نتيجة تصرف صدر عن اي جهة من هذه الجهات الرسمية ويمكن تقديم الشكوى مباشرة إلى المحتسب.

وإذا لم يتم اتخاذ اجراء بشأن توصية قدمها المحتسب بعد القيام بالتحقيق، فإنه يتعين عليه رفع تقرير إلى الجمعية الوطنية. وعلاوة على التقرير السنوي قد يطلب من المحتسب في أي وقت من قبل الجمعية الوطنية أن يقدم تقريراً حول أي أمر من الأمور.

* الفلبين، قانون المحتسب ١٩٨٩

لقد تم استحداث منصب المحتسب بموجب دستور الفلبين والذي يورد أيضاً المؤهلات اللازمة لهذا التعيين (ألا يقل عمره عن ٤٠ عاماً وأن يكون مشهوداً له بالاستقامة والاستقلال، وأن يكون عضواً في نقابة المحامين الفلبينية مع خبرة ١٠ سنوات في ممارسة المهنة او العمل كقاضي، وأن لا يكون قد رشح نفسه لمنصب منتخب في الانتخابات الأخيرة مباشرة وتتم اجراءات هذا التعيين من قبل الرئيس من قائمة تضم ستة مرشحين على الأقل يتم اعدادها من قبل مجلس القضاة والمحامين، تكون وفرة المنصب ٧ سنوات بدون إعادة تعيين، وتجريده من حق ترشيح نفسه لمنصب في الانتخابات التالية. ويطور القانون النصوص الدستورية ويتوسع فيها ويعرف تفويض المحتسب والذي هو تفويض واسع جداً.

فسلطات المحتسب تشمل على التحقيق في اي تصرف او إهمال قد يبدو غير قانوني، او غير عادل، او غير لائق او غير فعال، أما صلاحياته التأديبية فإنها تمتد لتشمل كل مسؤولي الحكومة المعيّنين والمنتخبين (بما في ذلك أعضاء مجلس الوزراء) فيما عدا أولئك الذين لا يتم عزلهم الا من قبل توجيه اتهام لهم من قبل البرلمان وأعضاء الكونغرس والقضاة.

وهو يستطيع أن يستهل أي دعوى قضائية او يوجه أي موظف لانجاز او للتعجيل بأي عمل او واجب يوجبه القانون، او أن يوقف او يالوقاية من او يصحح أي اساءة استعمال او خطأ في تأدية الواجبات او أن يتخذ اجراء مناسباً ضد أي موظف او مستخدم مذنب وهو يستطيع أيضاً أن يوصي الرئيس او الكونغرس بإبطال او تعديل أي قانون او نظام يعتبره غير عادل او غير منصف.

* جنوب إفريقيا، قانون "الحامي العام" رقم ٢٣ لعام ١٩٩٤

تم استحداث منصب الحامي العام . بموجب دستور جنوب إفريقيا لحماية الجمهور من سوء الادارة في ما يتعلق بشؤون الحكومة ومن السلوك غير اللائق من قبل شخص يؤدي وظيفته الحكومية، ومن التصرفات الخاطئة في ما يتعلق بالمال العام، ومن الإثراء غير الصحيح او غير المشروع لشخص يؤدي عملاً رسمياً، ومن أي تصرف او إهمال من قبل شخص يؤدي عملاً رسمياً ينجم عنه اجحاف بحق أي شخص آخر .

وينص القانون أيضاً على أمور إضافية تتعلق بوظيفة «الحامي العام» بما في ذلك إجراء تحقيقات ونشر ما يتوصل إليه من نتائج

* السويد، قانون أريكسداغ

ينص هذا القانون على أن ينتخب الريكسداغ أربعة محتسبين للإشراف على تطبيق القوانين والتشريعات الأخرى على جهاز الخدمة الحكومية.

* منظمة الشفافية الدولية، منصب المحتسب، مبادئ أساسية

في هذه الوثيقة، حددت الشفافية الدولية تسعة مبادئ تعتبر ضرورية لتمكين مكتب المحتسب من العمل على نحو فعال.

* فانواتو، قانون المحتسب رقم ١٤ لعام ١٩٩٥

يكمّل هذا القانون النصوص الواردة في دستور فانواتو والمتعلقة بمكتب المحتسب. وهو يبين مؤهلات وشروط الاستخدام وعلاوة على الوظائف العادية للمحتسب، فإن القانون يمنحه سلطة التحقيق في أي انتهاك مزعوم او مشتبه به لميثاق القيادة.

لكن صلاحياته تقتصر على الاعلان عما توصل إليه، وعلى رفع تقارير وتوصيات إلى رئيس الوزراء والبرلمان او أي سلطات أخرى لها صلة بالأمر. وفي حالات معينة يستطيع أن يتقدم بطلب إلى المحكمة من أجل تنفيذ توصية كان قد تقدّم بها ولم تطبق.

٤٤) الحكومة المفتوحة (انظر حق الوصول إلى

المعلومات، والمشتريات الحكومية، والنصوص القانونية المتعلقة بالشفافية)

٤٥) البرلمان

* استراليا، توصية لجنة المراجعة الادارية والانتخابية في كوينزلاند حول لجنة الادارة العامة في البرلمان ١٩٨٢
في هذا المقتطف من تقرير صدر في تشرين الاول ١٩٩٢ حول مراجعة اللجان البرلمانية، توصي اللجنة بتشكيل خمس لجان دائمة لها سلطة التحقيق في ورفع تقارير عن أي جانب من جوانب الادارة العامة في كوينزلاند.

واللجان الخمسة تتعلق بالنواحي التالية: المالية، الادارة، الشؤون القانونية والدستورية، خدمات المجتمع والتنمية الاجتماعية، الموارد والبنية التحتية الصناعية والأعمال. ويشرح التقرير الوظائف المحددة لكل لجنة.

* سكرتارية الكومنولث، نور المعارضة ١٩٩٨

هذا تقرير لورشة عمل حول حقوق ومسؤوليات المعارضة تم تنظيمها من قبل سكرتارية الكومنولث وعقدت في لندن في حزيران ١٩٩٨.

ومن بين القضايا التي تم التطرق إليها (أ) محاسبة السلطة التنفيذية (ب) المعارضة حكومة بديلة (ج) وظيفة المجلس التشريعي (د) المعارضة، الإجماع والمصلحة الوطنية، (هـ) المعارضة الشعب والمجتمع المدني، و (و) المعارضة في الديمقراطيات اللامركزية.

٤٦) عهود ونزاهة

* مالوي، تعهد ليلونجوي للنزاهة لعام ١٩٩٦

مشاركون جاؤوا من كل أطراف المجتمع في مالوي لحضور إطلاق الفرع المالوي لمنظمة الشفافية الدولية في تشرين الثاني ١٩٩٦ في ليلونجوي مالوي هم الذين قطعوا على أنفسهم هذا العهد بالنزاهة.

* المنظمات غير الحكومية في جنوب وشرق إفريقيا، بلاغ يوسا ريفر لعام ١٩٩٥

ممثلو المنظمات غير الحكومية في جنوب وشرق إفريقيا والذين شاركوا في ندوة إقليمية حول الفساد وتأثيره على التنمية، والتي عقدت في يوسا ريفر، عاروشا، تنزانيا، اعترفوا بالتأثير الضار جداً الذي تركه الفساد على التنمية ومحاربة الفقر، وقطعوا على أنفسهم هذا العهد بشأن دور المنظمات غير الحكومية في محاربة الفساد.

* تنزانيا، عهد عاروشا بالنزاهة لعام ١٩٩٥

تتضمن هذه الوثيقة على الاستنتاجات العريضة التي توصل إليها المشاركون الذين جاؤوا من كل فئات المجتمع التنزاني والذين شاركوا في عام ١٩٩٥ في حلقة عاروشا الدراسية حول النزاهة الوطنية.

وفيها دعوا كل الأحزاب السياسية وكل المرشحين لمناصب منتخبة في الانتخابات العامة التي كانت ستجري بعد ذلك بقليل إلى البرهنة على التزامهم السياسي وذلك بأن يصادقوا علناً على خطة عمل- تم إجمالها في الوثيقة لتعزيز النزاهة الوطنية.

* اوغندا، إعلان ماكونو للنزاهة لعام ١٩٩٥

هذا الاعلان صدر عن المشاركين في ورشة عمل حول نظام النزاهة الوطني الاوغندي والتي عقدت في ماكونو، اوغندا في ٢٨ تشرين الثاني ١٩٩٥.

٤٧) قواعد الاستخدام لما بعد ترك القطاع

العام (انظر موثيق السلوك- المسؤولون الحكوميون)

٤٨) القطاع الخاص

* غرفة التجارة الدولية، توصيات للحكومات والمنظمات الدولية بشأن الابتزاز والرشوة لعام ١٩٩٦

في هذه الوثيقة تورد غرفة التجارة الدولية (ICC) اجراءات عديدة ينبغي على الحكومات القيام بها من أجل التعامل مع مشكلة الابتزاز والرشوة.

وهي تشمل على إصدار تقارير علنية دورية عن الاجراءات التي تم اتخاذها لمراقبة المسؤولين الحكوميين الضالعين مباشرة في

العمليات التجارية، واتخاذ اجراءات ملائمة لالوقاية من استغلال السلطة من أجل إصدار رُخص وتراخيص، وآليات للكشف عن التبرعات السياسية، وتشريع يقضي بأن يعهد بتدقيق حسابات المشاريع ذات الأهمية الاقتصادية إلى مدققي حسابات محترفين ومستقلين.

٤٩) الامتيازات (انظر حصانات وامتيازات)

٥٠) المشتريات (انظر المشتريات الحكومية)

٥١) المدعون العامون

* الولايات المتحدة، المستشار القانوني المستقل (تشريع المدعي الخاص)

كلما تسلم المدعي العام معلومات يمكن أن تشكل مبرراً كافياً للتحقيق في ما إذا كان أشخاص من أصحاب المناصب مثل الرئيس ونائب الرئيس الأميركي، قد انتهكوا أي قانون جزائي فدرالي، وإذا ما توصل المدعي العام إلى قرار بأن أي تحقيق مع او مقاضاة للشخص من قبل يمكن أن يؤدي إلى تعارض مصلحة شخصي او مالي او سياسي، عندئذ يتعين على المدعي العام أن يقدم طلباً لتعيين قاضي او مستشار قانوني مستقل.

٥٢) المشتريات الحكومية

* بنك التنمية الآسيوي، قواعد توجيهية للمشتريات التي تتم بقروض من البنك

الغرض من هذه القواعد التوجيهية هو اطلاع المقترضين من البنك والمزودين والمقاولين المتوقعين، على المبادئ والجراءات العامة التي ينبغي التقيد بها لدى القيام بشراء البضائع او المعدات للمشاريع التي يمولها البنك. وتتنطبق هذه القواعد التوجيهية على المشتريات بقروض من البنك او من موارد الصناديق الخاصة.

* الاكوادور: اجراءات المزايدات ومنح العقود الحكومية: القانون والممارسة

هذه مذكرة حول تطبيق قانون المزايدات ومنح العقود، والذي هو القانون الأساسي الذي يسيادة المزايدات العامة في الاكوادور.

* هونغ كونغ، قائمة الضبط الخاصة بإجراءات الشراء والعطاءات، ICAC

هذه الوثيقة التي صدرت عن اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد (ICAC) في هونغ كونغ تقترح تطبيق اجراءات ضبط معنية على نظام الشراء والعطاءات.

وهي مصممة لالوقاية من الفساد، لذلك فإن الوثيقة تغطي فقط تلك المجالات التي تكون عرضة للممارسات الفاسدة.

* الأردن، مسودة نظام أساسي للسلطة العليا للمشتريات لعام ١٩٩٤

كان المقصود بهذا القانون، عندما يتم سنّه، أن يحكم الدوائر الحكومية في ما يتعلق بالمشتريات التي تتم في الأسواق المحلية والدولية والتي تشمل الاملاك، والبضائع، والخدمات، والسلع، والمواد، والأجهزة، والمعدات.

وقد توخى إنشاء سلطة مستقلة تعرف باسم السلطة العليا للمشتريات وتتمتع بسلطة مراقبة الامتثال للقوانين والأنظمة والقرارات والاورام المتعلقة بالمشتريات وتشتمل مسودة القانون على نصوص تحظر تقديم العمولات او المكافآت وإعطاء الهدايا او المزايا.

* جنوب افريقيا، الشفافية في المشتريات الحكومية التنافسية والعادلة، المادة ١٨٧ من دستور عام ١٩٩٤

هذا النص من دستور جنوب افريقيا يقضي بأن مشتريات البضائع والخدمات لأي مستوى حكومي ينبغي تنظيمها من قبل قرار برلماني والذي يجب أن ينص على تعيين مجالس مستقلة ونزيهة للعطاءات، وعلى أن يكون نظام العطاءات عادلاً وعلنياً وتنافسياً، وأن تقوم مجالس العطاءات بتدوين قراراتها، وأن تبرر قراراتها لكل من يعنيه الأمر. وهو يحظر ايضاً التدخلات غير اللائقة في قرارات وعمليات مجالس الادارة.

* منظمة الشفافية الدولية، تشريع نموذجي لتطبيق معاهدة مكافحة الرشوة في العقود الحكومية لعام ١٩٩٥

قانون العقود الحكومية (نصوص خاصة) هو قانون نموذجي مصمم لتطبيق معاهدة مكافحة الرشوة وهو يحظر ممارسات معينة وينص على شروط ضمنية في العقود الحكومية.

* البنك الدولي، قواعد توجيهية: المشتريات باستخدام قروض من (IBRD) وانتمانات من (IDA) لعام ١٩٩٦

هذه القواعد التوجيهية للمشتريات تتطلب من المقترضين والمزايدين بموجب عقود ممولة من قبل البنك ان يتقيدوا بأعلى المعايير الأخلاقية خلال عمليات الشراء وتنفيذ مثل هذه العقود، وتنص على أنه في ما يتعلق بمثل هذه العقود، فإن البنك سوف: (أ) يرفض أي اقتراح بمنح العقد إذا تبين له ان المناقص الذي تمت تركيته قد تورط في اعمال فساد أثناء تنافسه للحصول على العقد، (ب) يلغي أي قرض إذا توصل إلى أن المقترض او ممثليه تورطو في أعمال فساد أثناء الشراء او تنفيذ العقد، و (ج) أن يعلن الشركة التي تورطت في الفساد بأنها غير مؤهلة إما لأجل غير مسمى وإما لفترة محددة، للحصول على العقد الذي يموله البنك.

٥٣) أخلاقيات القطاع العام (انظر موثاق

السلوك)

٥٤) استرداد الأرصدة والممتلكات، (يشتمل على

البحث، والتجميد، ووضع اليد والمصادرة)

* سنغافورة، قانون الفساد (مصادرة الفوائد) لعام ١٩٨٩

يتوخى هذا القانون اتخاذ الترتيبات لمصادرة أي فوائد مستمدة من الفساد. وعندما يَدان المتهم بجرم الفساد، يتعين على المحكمة اصدار أمر بالمصادرة بحق المتهم في ما يتعلق بأي فوائد استمدها من الفساد.

ويؤخذ أمر المصادرة في الاعتبار عند تقرير طبيعة الغرامة (ولكن

ليس أي حكم آخر) التي ستفرض عليه. وقد تم تعريف «الفائدة من الفساد» بأنها أي ملكية لا تتناسب مع مصدر الدخل المعروف للمتهم.

٥٥) الهيئات الدينية، بيانات من قبل:

* المجلس الأسقفي لأمريكا اللاتينية إعلان أخلاقي ضد الفساد لعام ١٩٩٧

٥٦) المبادرات القطاعية

* مجموعة العمل من أجل الصحة الدولية. بيان حول الشفافية والمسؤولية في تنظيم صناعة الدواء لعام ١٩٩٦

جاء هذا البيان ثمة اجتماع لمجموعة عمل دولية عقد في أيسالا في السويد في أيلول ١٩٩٦، بدعوة من (HAI) ومؤسسة داغ همرسكيولد، للبحث في كيفية تشجيع الانفتاح والمسؤولية في تنظيم صناعة الدواء، سواء في البلدان الصناعية او النامية.

٥٧) إستطلاعات (للرأي العام)

* نيوزيلندا، تصنيفات مستوى التأييد العام ١٩٩٧

* نيجيريا، استبيان حول تحليل القيم بالنسبة للأمناء العامين الدائمين ١٩٩٩

* تنزانيا، استطلاع اختياري للبرلمانيين حول الموقف الأمثل، استبيان ١٩٩٦

* تنزانيا، استطلاع إختياري للبرلمانيين: ملخص النتائج ١٩٩٦

* الشفافية الدولية، قائمة تصورات الفساد ١٩٩٥

* الشفافية الدولية، قائمة تصورات الفساد ١٩٩٦

* الشفافية الدولية، قائمة تصورات الفساد ١٩٩٧

* الشفافية الدولية، قائمة تصورات الفساد ١٩٩٨ ، ١٩٩٩ ، ٢٠٠٠

* المملكة المتحدة، معايير أعضاء البرلمان

تظهر إستطلاعات الرأي التي أجراها معهد غالوب في المملكة المتحدة بين عامي ١٩٨٥ و ١٩٩٤ بأن مستوى ارتباط ونفور الجمهور من أعضاء البرلمان قد ازداد بصورة كبيرة.

* المملكة المتحدة، المكانة العامة للجماعات المهنية

نتائج دراسة استطلاعية حول المكانة العامة للجماعات المهنية أجريت عام ١٩٨٣ ومرة أخرى عام ١٩٩٣.

* المملكة المتحدة، ما الذي ينبغي ألا يقبل به عضو البرلمان

نتائج دراسة استطلاعية أجريت في تشرين الثاني عام ١٩٩٤.

٥٨) نصوص شفافة

* بوليفيا، مرسوم عن الشفافية

(المادة ٥ من المرسوم السامي رقم أ- ٢٣٣١٨ بتاريخ ٣/ تشرين الثاني ١٩٩٢)

هذا المرسوم يعترف بأن الأداء الشفاف للواجبات من قبل الموظفين هو أمر أساسي لاضفاء الصدقية على أعمالهم.

* نيوزيلندا، قانون المسؤولية المالية لعام ١٩٩٤

إساءة الاستعمال الجنائية للسلطة.

* الأمم المتحدة، مبادئ أساسية حول نور المحامين ١٩٩٠

هذه المبادئ تم تبنيها من قبل المؤتمر الثامن للأمم المتحدة حول الوقاية من الجريمة ومعاملة المذنبين، ولقيت «الترحيب» من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها رقم ١٢١/٤٥ بتاريخ ١٤ كانون الأول ١٩٩٠. ودعت الأمم المتحدة الحكومات إلى الاسترشاد بها لصياغة تشريعات ملائمة وتوجيهات مبادئ السياسة وأن تبذل جهوداً لتطبيقها وفقاً للظروف الاقتصادية والاجتماعية والقانونية والثقافية والسياسية الخاصة بكل بلد. وفي قرارها رقم ١٦٦/٤٥ بتاريخ ١٨ كانون الأول ١٩٩٠ دعت الأمم المتحدة الحكومات إلى أن «تحترمها وأن تأخذها في الاعتبار ضمن منظومة تشريعاتها الوطنية في الممارسة».

* الأمم المتحدة، إعلان ضد الفساد والرشوة في العمليات التجارية الدولية، UNGA قرار رقم ٥١/١٩١، ١٦ كانون الأول ١٩٩٦

في هذا الاعلان دعت الأمم المتحدة الدول الأعضاء إلى اتخاذ اجراءات فعالة ولملوسة لمكافحة كل أشكال الفساد، والرشوة والممارسات غير المشروعة في العمليات التجارية الدولية.

وطُلب من الدول على الأخص أن تعتبر رشوة المسؤولين الأجانب جرمًا وأن تفعل ذلك بأسلوب فعال ومنسق، وأن ترفض تقديم اقتطاع ضريبي للرشوات التي تدفع من قبل الشركات، وأن تشجع تطوير موثائق للتجارة والأعمال والمعايير والممارسات الأفضل التي تحظر الفساد، وأن تقدم مساعدة متبادلة في ما يتعلق بالتحقيقات الجنائية والدعاوى القضائية، وأن تضمن بأن نصوص السرية المصرفية لا تعيق مثل هذه التحقيقات او الدعاوى القضائية، وأن تشترع قوانين تعتبر الإثراء غير المشروع من قبل المسؤولين الحكوميين جرمًا.

* الأمم المتحدة، قرار بشأن العمل ضد الفساد، UNGA قرار رقم ٥١/٥٩، ١٢ كانون الأول ١٩٩٦

يوصي هذا القرار الدول الأعضاء بأن تستخدم «الميثاق الدولي للسلوك للمسؤولين الحكوميين» الذي ألحق به، كأداة لتوجيه جهودها ضد الفساد، ويطلب من الأمين العام للأمم المتحدة، وبالتشاور مع الدول والكيانات ذات العلاقة، أن يضع خطة تطبيقية وأن يقدمها إلى «اللجنة الخاصة بالوقاية من الجريمة والعدالة الجنائية».

* إعلان الأمم المتحدة حول الجريمة والأمن العام قرار رقم ٥١/٦٠، ١٢ كانون الأول ١٩٩٦

في المادة ١٠ من هذا الاعلان وافقت الدول الأعضاء على مكافحة وحظر الفساد والرشوة من قبل تنفيذ قوانين محلية ملائمة ضد مثل هذا النشاط، كما وافقت الدول أيضاً على النظر في تطوير تدابير منسقة للتعاون الدولي من أجل ردع الممارسات الفاسدة، وكذلك تطوير خبرة فنية لالوقاية من وضبط الفساد.

أما المواد الأخرى من هذا الاعلان فهي تتعامل بشكل رئيسي مع الجريمة التي تتعدى الحدود، بما في ذلك غسل عوائد الجرائم الخطيرة.

* الأمم المتحدة، ميثاق السلوك الدولي للمسؤولين الحكوميين لعام ١٩٩٦

هذا الميثاق والذي تضمنته القرار رقم ٥٩/٥: عمل ضد الفساد كان قد تم تبنيه من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ١٢ كانون الأول ١٩٩٦، وتمت التوصية به للدول الأعضاء كادارة لتوجيه جهودها ضد الفساد.

ويعلن الميثاق ثلاثة مبادئ عامة ثم يركز على تعارض المصلحة، والافصاح عن الارصدة والممتلكات، وقبول الهدايا والمنافع الأخرى، والمعلومات السرية، والنشاط السياسي.

* قرار الأمم المتحدة رقم ٨٧/٥٢ حول التعاون الدولي ضد الفساد والرشوة في العمليات التجارية الدولية، ١٢ كانون الأول ١٩٩٧

في هذا القرار، وافقت الجمعية العامة للأمم المتحدة على أنه ينبغي على جميع الدول أن تتخذ كل التدابير الممكنة من أجل تعزيز تطبيق إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في العمليات التجارية الدولية وميثاق السلوك الدولي للمسؤولين الحكوميين. كما طلبت الجمعية العامة للأمم المتحدة من الأمين العام أن يدعو الدول الأعضاء إلى تقديم تقرير بشأن الخطوات التي تم اتخاذها لتطبيق نصوص الاعلان لكي يتم النظر فيها من قبل «لجنة الوقاية من الجريمة، والعدالة الجنائية» بهدف دراسة ما يمكن اتخاذه من خطوات إضافية من أجل التطبيق التام للاعلان.

* الأمم المتحدة تقرير لقاء مجموعة الخبراء حول الفساد، بيونس آيرس ١٧-٢١ آذار ١٩٩٧

هذا التقرير والذي يتضمن استنتاجات وتوصيات لقاء مجموعة الخبراء ينصب على تطبيق قراري الجمعية العامة للأمم المتحدة (٥١/٥٩) و (٥١/١٩١).

وهو يحدد المؤسسات التي تعتبر أساسية في أي برنامج لالوقاية من وضبط الفساد، ويوصي ب ٤٣ تدبيراً مختلفاً، بما في ذلك وضع اتفاقية دولية لمكافحة الفساد والرشوة.

* تعزيز والحفاظ على سيادة القانون: عمل ضد الفساد والرشوة

تقرير الأمين العام لعام ١٩٩٨
هذا التقرير الذي تم إعداده وفقاً لقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٥٢/٨٧ يحتوي على تحليل للمعلومات التي قدمتها الدول الأعضاء ضد الفساد والرشوة ويقدم ملخصاً عن النشاطات لمكافحة الفساد والرشوة التي قام بها «مركز الوقاية من الجريمة الدولية» والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الحكومية الداخلية.

وهو يحتوي أيضاً على توصيات محددة لكي يتم النظر فيها من قبل «لجنة الوقاية من الجريمة، والعدالة الجنائية» وتتعلق بأعمال إضافية في مجال العمل ضد الفساد.

٦٠ نافخو الصفارة

* استراليا، مشروع قانون حماية نافخي الصفارة لعام ١٩٩٢ (نيوساوث ويلز)

كان الهدف من مشروع القانون هذا، وخدمة للمصلحة العامة، هو تشجيع وتسهيل الكشف عن السلوك الفاسد، وسوء الإدارة وعن التهديد في القطاع العام من قبل تعزيز وزيادة الاجراءات القائمة الخاصة بعمليات الكشف عن مثل هذه الأمور، وحماية الأشخاص من الاعمال الانتقامية التي كانت لولا ذلك ستحل بهم بسبب عمليات الكشف هذه، واتخاذ الترتيبات للتحقيق فيها بشكل سليم ومعالجتها

لكن مشروع القانون سقط بسبب انقضاء الفترة المحددة قانوناً وذلك نتيجة لتأجيل جلسات البرلمان.

* استراليا- قانون حماية نافخي الصفارة ١٩٩٤ (كوينزلاند)

الغاية الرئيسية من هذا القانون هو تعزيز المصلحة العامة من قبل حماية الأشخاص الذين يقومون بإفشاء معلومات عن سلوك غير شرعي او يتصف بالاهمال او غير لائق يكون له تأثير على القطاع العام، ويشكل خطراً على الصحة العامة او السلامة العامة، او على البيئة.

وبسبب أن الحماية واسعة جداً، فإن القانون يحتوي على عدد من آليات التوازن الهدف منها تركيز الحماية حيث تكون هناك حاجة لها، وتسهيل اتخاذ قرار بشأن ما إذا كانت الحماية الخاصة تنطبق على عملية الافشاء هذه، وضمان أن تكون عناية مناسبة قد اوليت لمصالح الأشخاص الذين استهدفهم الافشاء، والحيلولة دون أن يؤثر القانون سلباً على استقلال القضاء وعلى العمليات التجارية ل (GOCs).

ويقدم القانون الحماية فقط لافشاء يتعلق بالمصلحة العامة، وهو ما يجعله نوعاً خاصاً من الافشاء يتم تعريفه بالرجوع إلى الشخص الذي يقوم بالافشاء، ونوع المعلومات التي يتم الافشاء عنها والجهة التي يتم الافشاء لها.

* الملكة المتحدة قانون الافشاء من أجل المصلحة العامة لعام ١٩٩٨

هذا القانون هو بمثابة نسخة منقحة عن «قانون حقوق الاستخدام لعام ١٩٩٦.

وهو مصمم بحيث يشجع الناس على البوح بمخاوفهم بشأن سوء التصرف او التقصير في مكان العمل، وبحيث يساعد على ضمان أن المنظمات ترد من قبل إصلاح التقصير لا معاقبة من قام بالافشاء او من قبل مقاومة الاغراء بالتستر على حالات التقصير الخطيرة وهو ينطبق على أناس في العمل يلفتون الانتظار إلى اوضاع مقلقة حقيقية بشأن الجريمة، والمسؤوليات القانونية المدنية (بما في ذلك الإهمال، والإخلال بالعقد، او خرق القانون الاداري) وعدم إقامة العدل، والخطر على الصحة والسلامة او البيئة، والتستر على أي من هذه الأشياء. وهو ينطبق عليهم سواء كانت المعلومات سرية او لم تكن، ويمتد ليصل إلى أعمال التقصير خارج البلاد.

* الولايات المتحدة - مقاطعة كولومبيا، قانون تقوية تشجيع الصفارة ١٩٩٨

تعديلان أدخل على قانون الجدارة بين الموظفين والخاص بمقاطعة كولومبيا (١٩٧٨) يتوخيان زيادة الحماية لموظفي حكومة المقاطعة الذين يبلغون عن التهديد او الغش والاحتيال، او إساءة استعمال السلطة او الانتهاكات للقانون او أي تهديد للصحة العامة او السلامة العامة، كما يجعلان من الواجب ويسيادة القانون على المشرفين في حكومة مقاطعة كولومبيا، أن يبلغوا عن أي انتهاكات للقانون عندما تتطلب الظروف ذلك، ومنع موظفي مقاطعة كولومبيا الحماية نفسها الممنوحة لنافخي الصفارة، ومنح هذه الحماية أيضاً للمستخدمين لدى المقاولين الذين ينفذون عقوداً مع مقاطعة كولومبيا.