

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

ومركز التنمية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

“الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية” مؤلف يعرض وجهات نظر مفكرين وممارسين مرموقين على الصعيد الدولي بشأن كيفية الحد من الفساد واستئصال شأفته في نهاية المطاف. ويخلص الكتاب إلى نتيجة مفادها أن الديمقراطية، وإن كانت أداة مفيدة، فإنها ليست بأي حال من الأحوال علاجاً شافياً للفساد، كما أن الليبرالية الاقتصادية ليست وسيلة تضع حداً للجريمة في القطاع العام. ويدعو المساهمون في هذا المؤلف إلى وضع استراتيجيات تجمع بين تطبيق القانون والوقاية عن طريق الإصلاحات المؤسسية والدعم العمومي. وتتجلى في الكتاب تلك العلاقة المتينة القائمة بين برامج مكافحة الفساد الناجحة والحريات المدنية.

ويأتي نشر هذا المؤلف في أعقاب مؤتمر دولي عقد في باريس حول هذا الموضوع بالذات، وشارك في رعايته برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (البرنامج الإنمائي) ومركز التنمية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

تعبّر الآراء الواردة في هذا المؤلف عن وجهات نظر أصحابها. ولا تعكس بالضرورة الآراء أو السياسات الرسمية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو لمركز التنمية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

المحتويات

- 1 رسالة من المنظمة الدولية للشفافية
بيتر إيجن
- 3 توطئة
- 5 كلمات شكر
- 7 لمحة عامة
- سهر ج. كبونديه وايرين أور

الجزء 1

- 13 1 - الفساد العابر للحدود: مكامن الضعف والتحديات التي تواجه الإصلاح
مايكل جونستون
- 25 2 - الفساد والاقتصاد العالمي
سوزان روز-أكرمان

الجزء 2

- 47 3 - الفساد واستراتيجيات مكافحة الفساد: قضايا ودراسات لحالات
إفرادية من البلدان النامية
آلان دويغ وستيفن ريلي
- 67 4 - مراجعة استراتيجيات مكافحة الفساد: الميل نحو نهج مرتكزة
على الحوافز
دانيال كوفمان

الجزء 3

- 89 - 5 دور المجتمع المدني
بيتر إيجن
- 97 - 6 الإرادة السياسية في مكافحة الفساد
صهر ج. كبونديه
- 119 - 7 دور المجتمع المدني وشبكات النصارى - الأتباع في تحليل
الفساد
مشتاق ح. خان

الجزء 4

- 139 - 8 المنظورات المختلفة للمنظمات الإيمانية الدولية في مجال
مكافحة الفساد
بولين تيميسيس
- 151 - 9 تعزيز المؤسسات المحلية لمكافحة الفساد: قائمة مرجعية
بالأخلاقيات العامة
ألكسندر ميلز
- 163 - 10 إجراءات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية من أجل مكافحة
الرشوة في المعاملات التجارية الدولية
كارولين إرفين
- 169 التعريف بالمساهمين

التدبيبات

- 173 - 1 قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن الفساد لعام 1997
- 177 - 2 اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن الرشوة الدولية
- 185 - 3 إعلان ليما

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

رسالة من المنظمة الدولية للشفافية

يوجد الفساد في كل بلد تقريبا، غير أن أثره المدمر يشد في البلدان النامية، لأنه يحول دون إحراز أي تقدم في النمو الاقتصادي ويعيق توطيد أركان الديمقراطية.

ويبدد الفساد الموارد إذ يزيغ بالسياسة الحكومية عن خدمة مصالح الأغلبية ويحيد بها عن تحقيق مقاصدها. فيوجه طاقات وجهود الموظفين والمواطنين نحو الكسب السريع بدل القيام بأنشطة منتجة. ويعيق نمو روح المنافسة، ويحبط الجهود الرامية إلى تخفيف حدة الفقر ويولد شعورا باللامبالاة والارتياح. فالأضرار الناجمة عن الفساد والتي تتعدد أشكال الفساد، أتت على مشاريع إنمائية تدعمها نوايا حسنة في بلدان الجنوب وقوضت الانتقال السياسي والاقتصادي في بلدان شرق أوروبا.

وإذا كان الفساد في البلد المتقدم قد يسود في مكون واحد من مكونات الصرح السياسي، فإن مشكل الفساد في البلد النامي التي تكون إدارته ومؤسساته السياسية ضعيفة يمكن أن يصبح في واقع الأمر جزءا من النظام. ففي إكوادور، أدى انتشار الفساد إلى تعريض ديمقراطية البلد للخطر. وفي تنزانيا، يوجد الفساد في كل شرائح المجتمع ويبدو المصدر الرئيسي للاستياء العام.

وليست معالجة الفساد مجرد مسألة تطبيق القانون. فمن علل الفساد نظام النزاهة في البلد نفسه، وبالتالي يتعين إصلاح النظام الوطني للنزاهة.

وفي إطار هذا الجهد، من المهم بادئ ذي بدء أن تتوفر الإرادة السياسية لإجراء التغييرات التشريعية أو الإدارية الفعالة بما يكفي لاحتواء الفساد. كما يلزم أن تعمل يدا في يد الأطراف الفاعلة الرئيسية الثلاثة في المجتمع ألا وهي: الحكومة، والقطاع الخاص والمجتمع المدني. وثمة حاجة إلى تضافر طاقات هذه العناصر الثلاثة لضمان إحداث تغيير في المواقف المعنوية والأخلاقية من أجل تحقيق إصلاحات هادفة.

وقد تزايد دور وأهمية المؤسسات الدولية في مجال معالجة الفساد تزايدا كبيرا خلال السنوات القلائل الماضية. فعلى الصعيدين الوطني والدولي أعلنت هذه المؤسسات الحرب على الفساد واتخذت إجراءات ملموسة للحد من انتشاره. ومن أمثلة التدابير الفعالة الرامية إلى التخلص من الفساد إقرار توصيات واتفاقيات دولية (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية)، وسن مبادئ توجيهية محددة في مجال إبرام الصفقات العامة (البنك الدولي، ولجنة المساعدة الإنمائية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية) ووضع مشاريع لتشجيع المزيد من الرصد والشفافية والمساءلة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ووكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية) في البلدان التي تعمل فيها وكالات الدوائر المانحة.

ويوفر هذا المنشور للقارئ فكرة واضحة عن النهج المذكورة أعلاه، وعن مكان قوتها، وعن الكيفية التي سئضعف بها ممارسات الفساد. فالفساد متعدد الجوانب وتلزم محاربتة على شتى الواجهات في آن واحد. ولذلك فإنني أشعر بارتياح وغبطة إذ أرى هذا العدد الكبير من الأفراد والمؤسسات يقدمون الدعم ويعربون عن التزامهم باستئصال شأفة الفساد.

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

وأود أن أعرب عن تقديري لمركز التنمية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ولبرنامج المساءلة والشفافية في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتوفيره لنا، خلال المؤتمر المعني بالفساد ومبادرة تحسين النزاهة في سياق الاقتصادات النامية، فرصة ثمينة لعرض وتبادل الأفكار والآفاق والنهج من أجل تحليل مشكل الفساد في صورته العامة وفي حالات محددة، وكذا فيما يتعلق بطرق كبح جماحه.

بيتر إيغن، رئيس المنظمة الدولية للشفافية
برلين، ألمانيا
نيسان/أبريل، 1998

توطئة

إن اهتمام المجتمع الدولي بمسائل الفساد ليس ظاهرة عابرة. فمن المسلم به حالياً أن الفساد يعرقل النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة وكثيراً ما يسفر عن انتهاكات لحقوق الإنسان. ولذا يلزم أن تلتزم كل الأطراف الفاعلة - بما فيها الحكومات والقطاع الخاص والمجتمع المدني - التزاماً راسخاً بوضع حلول لهذه الآفة وتنفيذها. ويجب أن تشمل هذه الحلول اجراءات ملموسة - وقائية وكذا زجرية - تعالج قضايا المساءلة والشفافية والحيث على شتى مستويات النظم الاجتماعية والاقتصادية. وفي هذا الصدد، يتعين أن يقوم المجتمع الدولي بدور الحافز والداعم لجهود الإصلاح في أن واحد. فالتعقيد الشديد الذي يطبع الفساد يجعل التعاون والتنسيق الدوليين أمرين أساسيين لنجاح تنفيذ استراتيجيات تحسين النزاهة في إدارة الحكم.

وقد أكد مؤتمر "الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية" المعقود في مقر منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في باريس في 24 و25 تشرين الأول/أكتوبر 1997 على ضرورة إنشاء شراكات وتشجيع توثيق التعاون بين كل الفاعلين في الدوائر الإنمائية الدولية. وقد شارك في تنظيم هذا المؤتمر مركز التنمية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وبرنامج المساءلة والشفافية في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وكان المؤتمر منتدى للمشاركين - واضعي السياسات، والأكاديميين، وممثلي الحكومات، والخبراء والمؤسسات الإنمائية الدولية ووكالات المعونة - لمناقشة الصعوبات التي تحيط بتصميم استراتيجيات فعالة اعتباراً لتنوع أنماط الفساد واختلاف الظروف الخاصة بكل بلد. وبالإضافة إلى ذلك، تم تناول البعد الدولي للفساد ودور وكالات المعونة والقرض. وأخيراً، ولعل هذا هو أهم عنصر، أتاحت الفرصة للمشاركين لمناقشة بعض الحلول والاستراتيجيات المقترحة على البلدان النامية لمساعدتها في حملاتها الرامية إلى مكافحة الفساد.

وقد وضع كل من مركز التنمية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والبرنامج الإنمائي برامج لدراسة الفساد ومساعدة واضعي السياسات على مكافحة الفساد. وتعد مشاركة البرنامج الإنمائي جزءاً لا يتجزأ من ولايته المتمثلة في تهيئة بيئة مواتية للتنمية البشرية المستدامة. ويعد برنامج المساءلة والشفافية مركز تنسيق داخل البرنامج الإنمائي يسهر على وضع استراتيجيات فعالة ومنسجمة لدعم برامج مكافحة الفساد. ويركز عمله على '1' تسهيل التدخلات المتعلقة بالحكم الرشيد في مجالات محددة؛ '2' ودعم أساليب الحد من الفساد، بما في ذلك إقامة حوار بشأن السياسات العامة، وبناء القدرات وتوثيق وتحليل الممارسات الرشيدة ودعم البرامج الوطنية؛ '3' وتوعية القائمين بالإصلاح بأهمية الظروف القطرية في وضع البرامج.

وفي مركز التنمية التابع لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ظل البحث الموجه نحو رسم السياسات المتعلقة بمكافحة الفساد في الدول غير الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أولوية من الأولويات منذ 1996. ولهذا العمل هدف مزدوج هو: تزويد حكومات البلدان النامية ووكالات المعونة بتوصيات تتعلق بالسياسة العامة في مكافحتها للفساد؛ وتحسين فهم البلدان الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لأسباب الفساد وعواقبه في البلدان النامية. ومن خلال استخدام إطار تحليلي لمسائل الفساد لاستكشاف دراسات الحالات الفردية القطرية، يسعى المشروع إلى تحديد مختلف أشكال الفساد في شتى البلدان والسبل التي يؤثر بها على الفعالية الاقتصادية وإدارة الحكم.

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

وتغطي هذه الدراسة مجموعة واسعة من القضايا تتراوح بين آثار الفساد على المستوى العالمي والتجارب الإصلاحية في بلدان محددة. والهدف من تجميع هذه الطائفة المتنوعة من الأوراق التحليلية هو تزويد واضعي السياسات بمفهوم تقليدي ومبتكر في آن واحد لاستراتيجيات مكافحة الفساد وكذا تحليل فعالية نهج ومبادرات محددة يجري تنفيذها فعلا. وعلاوة على ذلك، فإن نشر أعمال هذا المؤتمر عنصر رئيسي في بناء التواصل وتبادل المعلومات لا غنى له لضمان نجاح التعاون والتنسيق بين الفاعلين الرئيسيين في هذا الجهد الإصلاحي.

ويعتقد مركز التنمية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والبرنامج الإنمائي أن هذا المنشور سيوسع نطاق النقاش الدائر بشأن استراتيجيات مكافحة الفساد ويساهم في تعزيز المبادرات الرامية إلى تحسين النزاهة في إدارة الحكم. وتود المنظمات أن تعربا عن امتنانهما للباحثين والمشاركين في المؤتمر لما قدموه من مساهمات قيمة لولاها ما كان بالإمكان نشر هذا المنشور.

وإن الآراء المعرب عنها في هذا المنشور لا تعكس بالضرورة آراء المجلس التنفيذي والبلدان الأعضاء في البرنامج الإنمائي ومركز التنمية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

جان بونفان
مدير

ج. شابير شيما
مدير شعبة التطوير الإداري

مركز التنمية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

وإدارة الحكم
مكتب السياسات الإنمائية

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

كلمات شكر

هذا المنشور نتاج تعاون والتزام مجموعة واسعة من المنظمات والأفراد. والبرنامج الإنمائي ممتن للمساهمين الذين وافقوا على إعداد هذه الفصول في وقت وجيز وقدموا اقتراحات ومعلومات وفيرة بشأن المخطوط. ونود أن نعرب عن امتناننا العميق لمشاركتهم الفعلية في إنجاز هذا المؤلف.

ويود البرنامج الإنمائي أيضا أن يعرب عن تقديره لما أبان عنه مركز التنمية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية من شراكة وروح عمل جماعي في تنظيم المؤتمر وإعداد هذا الكتاب. وقد قام السيد جان-كلود بتليمي وايرين أور بإسهام حاسم في إنجاز هذا المؤتمر وإصدار هذا الكتاب. ونود أن نوجه كلمة شكر أيضا إلى زملائنا في مركز التنمية، ولا سيما للسيدة ميشلين دابو التي ساعدت في عقد المؤتمر.

وبصفة خاصة، يود البرنامج الإنمائي أن يعرب عن فائق امتنانه للمحررين صهر كبونديه وايرين أور، اللذين ما كان لهذا المؤلف أن ينجز لولا رأيهما السديد وخبرتهما وتقانيهما. وإننا نعرب عن تقديرنا البالغ لعملهما، ولا سيما لما أبانا عنه من مهارة في التحرير والإحاطة بهذا المخطوط المتنوع والجوانب.

ويمثل هذا المنشور ثمرة جهود مشتركة لمقدمي العروض والمتناظرين والمشاركين في المؤتمر الذين أسهموا بسخاء بمعرفتهم وخبرتهم في وضع هذا المجلد الزاخر بأحدث معرفة عن قضايا الفساد ومبادرات تحسين النزاهة. ويود فريق برنامج المساءلة والشفافية في البرنامج الإنمائي، بمن فيه فريد شينكيلار وأتو غارتي وبولين تامسيس، أن يقدم تشكراته الصادقة إلى كل من أتاحوا إصدار هذا المنشور.

لمحة عامة

سهر ج. كيونديه وايرين أور

شهد العقد الأخير تزايد تعبئة المجتمع الدولي لمكافحة الفساد في البلدان النامية. وانبرت المنظمات الدولية من قبيل منظمة التجارة العالمية وشتى وكالات الأمم المتحدة، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومنظمة الدول الأمريكية والاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا، إلى معالجة الفساد باعتباره شاغلا مهما من شواغل السياسة. وبدأ القادة بمن فيهم مسؤولو البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، إلى جانب بعض المؤسسات المالية الإقليمية، يقرون بأن الفساد مشكل يؤثر سلبا على أعمال هذه المؤسسات.

وبناء عليه، رصد الكثير من الجهد البشري والمالي لكبح جماح الفساد. وحرصا على الفعالية، يلزمنا تحليل التجارب الماضية وجوانب النجاح والفشل فيها. وكما قال دانيال كوفمان، فإنه من المفيد "التريث برهة حتى نستخلص الدروس المستفادة". وانطلاقا من هذا المنظور نظم برنامج المساءلة والشفافية في البرنامج الإنمائي ومركز التنمية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مؤتمرا بشأن مسائل **الفساد ومبادرات تحسين الشفافية في سياق الاقتصادات النامية**، في 24 و25 تشرين الأول/أكتوبر 1997، في مقر منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بباريس.

وكانت من الأهداف الأولية لهذا المؤتمر العمل على وضع إطار مفاهيمي لتحليل الفساد في البلدان النامية⁽¹⁾. ويات من المهم أن يقابل منظمو المؤتمر هذا الإطار المفاهيمي بواقع البلدان النامية. فالأطر المفاهيمية، وإن كانت واضحة ومتوازنة، فإنها أحيانا تبتعد عن الواقع ولا تكون مفيدة في التوجيه العملي. ولمعالجة هذا الشاغل، جمع المؤتمر اختصاصيين في شؤون الفساد من المؤسسات الأكاديمية في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية، فضلا عن صحفيين ومقاولين ومسؤولين حكوميين من البلدان النامية ممن واجهوا مشكل الفساد في سياقاتهم الخاصة. وتمكن هؤلاء المشاركون من تحليل تجارب عدة بلدان تصدت للفساد وذلك بغرض الكشف عن العناصر الرئيسية والشروط اللازمة لإنجاح برامج مكافحة الفساد.

(1) تستعين هذه المناقشة كوثيقة مرجعية بورقة المناقشة المعنونة "الفساد والحكم الرشيد"، الصادرة عن شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تموز/يوليه 1997 والتي أشرفت على كتابتها أساسا سوزارن روز-أكرمان.

للشفافية، ووكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة وإدارة التنمية الدولية التابعة للمملكة المتحدة. وكان القصد من هذا التجمع الإسهام في تحديد أفضل لدور المؤسسات الدولية في تحسين النزاهة.

وهذا الكتاب هو تجميع لنصوص مختارة قدمت خلال حلقة العمل: كما يشمل مجموعتين أساسيتين من

وكان ثمة هدف آخر للمؤتمر هو مناقشة ما وضعته الوكالات المتعددة الأطراف والوكالات الثنائية من مبادرات ونهج لتحسين النزاهة. وكان ثمة ممثلون من شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم في البرنامج الإنمائي، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، والمنظمة الدولية

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

العروض والمناقشات المتعلقة بها (انظر الفصل المتعلق بالتجارب القطرية، والفصل الذي يعرض أنشطة ومواقف عدة مؤسسات)⁽²⁾.

مبادلة، يستلزم الفساد وجود فاعلين - مشتر وبائع. وتناقش "الفساد الكبير" وتقدم بعض الأمثلة التي تبين أنه حكر على كبار المسؤولين وكثيرا ما تتورط فيه الشركات المتعددة الجنسيات العاملة لوحدها أو باشتراك مع شركاء محليين، وبالتالي فإن القول بأن الفساد "تصدره" الشركات المتعددة الجنسيات إلى البلدان النامية قول غير سليم. كما أن الرأي القائل إن ثقافة تقديم الهدايا والمحسوبية في العالم النامي تدفع الشركات المتعددة الجنسيات إلى إظهار حساسيتها الثقافية بدفع الرشاوى رأي غير مقنع. ولذلك فإن مسؤولية الفساد العابر للحدود مسؤولية مشتركة. وتذهب روز-أكرمان كذلك إلى القول إنه رغم الطابع المزدوج للفساد الكبير، فإن الشركات المتعددة الجنسيات يقع عليها التزام بالكف عن دفع الرشوة في معاملاتهما مع العالم النامي والبلدان التي تمر بفترة انتقالية، وعليها أن تعمل على الحد من انتشارها في التجارة والاستثمار على الصعيد الدولي. وأشارت إلى أن هذا الطرح يقوم على أساس أن تلك المنظمات تملك النفوذ أو تتحكم في قوة السوق - وهو نفوذ يمكن أن يكون له أثر خطير على مستقبل تنمية البلدان الفقيرة. وتقترح التدخل الدولي في أربعة مجالات واسعة هي: مكافحة الفساد في قروض ومنح المشاريع؛ ودعم برامج الإصلاح من قبيل إصلاح الوظيفة العمومية وإصلاح نظم إدارة الميزانية والإدارة المالية؛ والحد من الفساد في المعاملات التجارية الدولية؛ ومكافحة غسل الأموال والمؤسسات الإجرامية الدولية.

ويتناول الفصلان اللذان كتبهما الآن دويغ وستيفن ريلي (الفصل الثالث) ودانييل كوفمان (الفصل الرابع) صعوبات تصميم وتنفيذ برامج وطنية لمكافحة الفساد. ويتناول دويغ وريلي مسألة تصميم برامج مكافحة الفساد في سياق البلدان النامية. ويستندان إلى خمس دراسات قدمت خلال حلقة العمل المتعلقة بتجارب مكافحة الفساد في تنزانيا وبوتسوانا وإكوادور وهونغ كونغ وتجربة السنغال ومالي في مكافحتها للغش في إدارة الجمارك، فيطرحان أسئلة بشأن بعض الأفكار الشائعة التي تقدم عادة على أنها حلول فعالة لمكافحة الفساد. فالزيادة في أجور الموظفين، وتطوير الديمقراطية والحريات السياسية، وإجراء إصلاحات

(2) للاطلاع على عرض مفصل عن حلقة العمل، انظر: التقرير عن أعمال حلقة العمل. الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في سياق الاقتصادات النامية. (مطبوع)، برنامج الشفافية والمساءلة في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومركز التنمية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 1997.

ففي الفصل الأول، يشير مايكل جونستون إلى أن الصلات القائمة بين الفساد العابر للحدود والفساد الداخلي بسيطة ومباشرة: فممارسو الفساد العابر للحدود سيحتاجون دائما تقريبا لتعاون المسؤولين المحليين لتنفيذ خططهم والتستر عليها. ويرى جونستون أن من المهم بالنسبة لنا تناول الفساد العابر للحدود ويبرر ذلك أساسا بما لهذا النوع من الفساد من تفاعل محتمل مع الفساد الداخلي مع ما يترتب على ذلك من احتدام هذين النوعين من الفساد، واستعصاء الإصلاح من جراء ذلك. ويناقش جونستون نوعين من الحالات يعتقد أنهما أكثر مدعاة للقلق: حالة البلدان "المصدر" وحالة البلدان القليلة المناعة. فالبلدان المصدر هي تلك البلدان التي تؤوي عصابات المافيا ذات النفوذ أو كارتيلات الاتجار بالمخدرات والبلدان التي تؤوي المؤسسات "الخارجة عن القانون". والدول القليلة المناعة هي تلك الدول التي لها تجارب مريرة مع الفساد العابر للحدود بسبب هشاشتها السياسية - الفساد الداخلي المستشري، والفقر، وصغر الحجم، والضعف السياسي والإداري، وما إلى ذلك. ويشير جونستون إلى أنه لا توجد ثمة وصفة واحدة يمكن اعتمادها للقضاء على الفساد العابر للحدود. غير أنه يرى أن الجهود الرامية إلى مكافحته لن يكتب لها نجاح كبير إن لم تكن معززة ومشفوعة بعمل فعال ضد التعسفات الداخلي.

وتستند سوزان روز-أكرمان إلى حجج جونستون في الفصل الثاني لتقول إنه على غرار أي

اقتصادية من قبيل الخصخصة وتحرير الاقتصاد لا يؤدي دائما إلى الحد من الفساد. ويعكس هذا التنوع في نتائج التدابير الرامية إلى مكافحة الفساد تنوعا في نوعية تصميمها وتنفيذها وكذا السياقات التي تنفذ فيها. ويحدد الكاتبان عددا من العناصر والمبادئ اللازم إدراجها في برامج مكافحة الفساد. كما يقترحان قائمة بالخيارات لتصميم استراتيجيات وبرامج قصيرة الأمد وأخرى طويلة الأمد ويقترحان الخيارات التي ينبغي اعتمادها، لا استنادا إلى السياق المؤسسي والموارد المحددة فحسب، بل ومراعاة أيضا للتوجه السياسي لمبادرة مكافحة الفساد.

ويشير كوفمان إلى إن مكافحة الفساد بطريقة فعالية ودائمة تستلزم النظر إلى أسبابه الجوهرية الكامنة في الهياكل المؤسسية والاقتصادية القائمة. ويشير إلى عدد من النزعات التي من شأنها أن تضلل الفاعلين في جهودهم الرامية إلى مكافحة الفساد (النزعة المعادية لدوائر الأعمال، ونزعة معالجة الأعراض، ونزعة إيجاد حلول سريعة، ونزعة الحل الترقيعي، ونزعة معاداة مقابلة النتائج بالواقع، وما إلى ذلك). ومع حرصه على عدم تقديم لائحة بالحلول والإجراءات اللازم اتخاذها، يناقش الكاتب عنصرين محوريين في بناء استراتيجيات مكافحة الفساد: الإصلاحات الاقتصادية (تحرير الاقتصاد والخصخصة) وإنشاء أجهزة مستقلة لمكافحة الفساد. واستنادا إلى عدة تجارب قطرية، يذهب إلى القول إنه في الحالات التي يكون فيها الإصلاح الاقتصادي غير مجد وغير ناجع في معالجة الفساد، يعزى سبب ذلك إلى كون الإصلاحات "غير متمتعة بدعم كامل وسيئة التصميم ومطبقة تطبيقا ناقصا". فالإصلاحات الاقتصادية المحكمة التصميم والتنفيذ - والتي تحد من السلطة التقديرية التي يتمتع بها المسؤولون وتعطل حوافز الفاعلين - تعالج الفساد في جذوره. كما يقول كوفمان إن إنشاء أجهزة مستقلة لمكافحة الفساد غير كاف في حد ذاته؛ ففعاليتها تستلزم أن تكون معززة بإرادة سياسية قوية، ومشفوعة بإصلاحات اقتصادية ومؤسسية. وأخيرا، يشدد الكاتب على أهمية إدراج بعض المتغيرات في تصميم

استراتيجيات وبرامج الفساد على مقاس كل بلد على حدة، ويقترح بعض التوصيات لتصميم تلك البرامج.

وفي الباب الثالث، الذي يشمل الفصول (الخامس والسادس والسابع) التي كتبها بتر إيجن وصهر كيونديه ومشتاق خان، ورد تمحيص لدور المجتمع المدني ومسألة الإرادة السياسية. فبتر إيجن رئيس المنظمة الدولية للشفافية، يشدد على ضرورة التصدي للفساد على جبهة ثلاثية تشمل الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني. وفي رأيه، يقوم المجتمع المدني بدور هام للغاية إذ يمكنه أن يمارس الضغط على الحكومة والقطاع الخاص من أجل التزام قدر أكبر من الشفافية والمساءلة. وعلاوة على ذلك، لما كانت أسباب الفساد والسياق الثقافي الذي يعمل فيه يختلف من بلد إلى بلد، فإن المجتمع المدني يكتسي أهمية أيضا في ربط تدابير الإصلاح بتجارب الناس الحقيقيين وتوقعاتهم.

ويناقش صهر كيونديه مسألة الإرادة السياسية كمنطلق حاسم لوضع استراتيجيات وبرامج دائمة وفعالة في مكافحة الفساد. ويقول كيونديه إنه بدون إرادة سياسية تعد وعود الحكومات بإصلاح الوظيفة العمومية وتعزيز الشفافية والمساءلة وإعادة ترتيب العلاقات بين الحكومة والمجتمع المدني والمهنة الحرة مجرد خطاب أجوف. فمن السهل الإعلان عن الإرادة السياسية دون أن يعكس ذلك نية صادقة في القيام بشيء. ويشير كيونديه إلى أن التمييز بين نهج الإصلاح السطحية عمدا والهادفة إلى مجرد تحسين صورة القادة وبين الجهود الجوهرية المستندة إلى استراتيجيات لإحداث تغيير هو تحد رئيسي. ويقترح عدة مؤشرات تدل على الإرادة السياسية الحقيقية. وعلى سبيل المثال: إلى أي حد تكون مبادرات الإصلاح تشاركية، تدرج طائفة من الفاعلين السياسيين وتشرك المجتمع المدني؟ هل ثمة عملية موضوعية قائمة لرصد أثر الإصلاح وإدراج نتائجها في استراتيجية معينة؟ وبالإضافة إلى ذلك، يحلل كيونديه القوى التي تبلور الإرادة السياسية في مكافحة الفساد ويقترح عدة سبل لتعزيزها.

ويطرح مشتاق خان بعض الأسئلة بشأن الطريقة التي يطرح بها المجتمع المدني في قضايا

التنمية. ويرى أن دور المجتمع المدني في المراحل الأولى للتنمية الرأسمالية تنثير الإشكال. فلا ينبغي تقديم المجتمع المدني على أنه كيان محايد. والطرح القائل بأن المجتمع المدني يمكنه أن يقوم بدور جماعة ضاغطة تطالب بمساءلة الحكومة ودوائر الأعمال وشفافيتها طرح يقوم على تشبيه المجتمع المدني بنظيره القائم في البلدان الرأسمالية المتقدمة. ففي معظم المجتمعات النامية، يكون المجتمع المدني، مكونا في معظمه من فئات الطبقة الوسطى، ولا يعتبر النظام الاقتصادي وحقوق الملكية الرأسمالية الناشئة مسألة تحظى بمشروعية كاملة. بل قد يكون ثمة تضارب بين الفئات المهيمنة على المجتمع المدني. وقد تنازع فئة في مشروعية الرأسمالية الناشئة وحققها في السعي إلى تعزيز مصالحها، وقد تتشكل فئة أخرى من أولئك الذين اكتسبوا فعلا، بطريقة أو بأخرى، حقوق الملكية الرأسمالية التي لا يُعترف بمشروعيتها على نطاق واسع. ويحلل مشتاق خان بدقة النمط القائم المتمثل في شبكات النصارى والأتباع لاستخلاص فكرة أكثر واقعية عن هيكل المجتمع المدني وعلاقته بالدولة. ويستند إلى تحاليله لأنماط الفساد في جنوب آسيا وجنوب شرقها، فيرى أن بعض التشكيلات قد تكون لها آثار أكثر ضررا من غيرها. وعلاوة على ذلك، فإنه عندما تؤدي العلاقات بين النصارى والأتباع إلى قيام فساد اقتصادي وسياسي مترابط على شتى مستويات الدولة والمجتمع، فإن إصلاح المجتمع المدني نفسه قد يكون شرطا مسبقا لا مناص منه للتنمية وكذا لوضع استراتيجيات دائمة لمكافحة الفساد.

وتتناول دراسة ألكسندرا ميلز (الفصل التاسع) التساؤل داخل بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن كيفية إصلاح القطاع الخاص لتعزيز نزاهة الموظفين، مع إدراج مطالب جديدة بالفعالية وتجويد إنجاز الخدمات العامة. واستنادا إلى المعلومات المستقاة من عدة بلدان أعضاء في المنظمة، يجري وضع قائمة مرجعية بقواعد السلوك تجمع شتى الوسائل المستخدمة للتصدي لهذا التحدي في تلك البلدان. وترى ميلز إنه على الرغم من القول بأن التباينات السياقية كبيرة للغاية عند معالجة مسائل الفساد، فإن القائمة المرجعية بقواعد السلوك والتجربة المكتسبة في مكافحة الفساد في البلدان المتقدمة النمو بصفة عامة قد تكون لهما بكل تأكيد أهمية بالنسبة للبلدان النامية.

وقد أيدت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ضرورة مكافحة الفساد العابر للحدود عن طريق الحظر الفعلي، والمنسق في إطار متعدد الأطراف لضمان مواعمة التنفيذ بين أعضائها. وتوجز كارولين إرفين في

وتوضح بولين تاميسيس كيف شرعت الوكالات الدولية للتنمية والمعونة علنا في الإقرار بمشكل الفساد في البلدان النامية والبلدان التي تمر بفترة انتقالية وترسم سياسات لمعالجة المشكل. ففي الفصل الثامن، تعرض الكاتبة مختلف المنظورات والنهج في العمل الساعي إلى مكافحة الفساد وتحسين النزاهة في عدة مؤسسات. ورغم أن التباين في النهج يعكس اختلاف ولاية كل منظمة، فإن بعضها (مثلا المملكة المتحدة والبرنامج الإنمائي، ومعهد التنمية الاقتصادي التابع للبنك الدولي ووكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة) يضغط

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

الفصل العاشر أعمال منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الرامية إلى مكافحة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية، بما في ذلك المفاوضات بشأن إبرام اتفاقية دولية⁽³⁾ لتجريم رشو المسؤولين الحكوميين الأجانب. ويرمي هذا الجهد الذي تبذله المنظمة إلى تقليص جانب "العرض" في الرشوة المقدمة إلى المسؤولين الأجانب، بتحمل كل بلد لمسؤوليته عن الأنشطة التي تقوم بها شركاته. وتعد الاتفاقية خطوة

رئيسية في مكافحة الفساد، وكذا إشارة قوية صادرة عن 33 بلدا من البلدان الأعضاء في المنظمة والبلدان غير الأعضاء فيها تدل على التزامها بالقيام بهذه المهمة. وتشير إرفين إلى أن هذه الجهود غير موجهة ضد المسؤولين الأجانب المرتشين؛ فهذه مهمة منوطة بالبلدان الذي ينتمي إليه المسؤول. كما لا تشمل الرشوة في القطاع الخاص أو الرشوة المقدمة لأسباب لا علاقة لها بالأعمال التجارية.

خلاصة: الدروس المستفادة

(3) اتفاقية مكافحة رشوة المسؤولين الحكوميين الأجانب التي وقعها في 17 كانون الأول/ديسمبر 1997، 33 بلدا من بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية غير المنتمية إليها.

استراتيجيات مكافحة الإرهاب، مراعاة ما ينتج عن ذلك من اختلاف في الأحوال. غير أن بالإمكان النظر عموما في النقاط التالية:

- لا بد من توفر إرادة سياسية وإدارية استثنائية لتعزيز ومواصلة الإصلاحات المناهضة للفساد؛
- ينبغي أن تجمع الاستراتيجيات، قدر الإمكان، بين ثلاثة عناصر في العمل: تطبيق القانون، والوقاية عن طريق الإصلاحات المؤسسية، وتعبئة السكان؛
- وبالإضافة إلى التحسينات المؤسسية، من شأن تعزيز الروح المهنية، وضمان الاستقلال وشحن المهارات التقنية أن تعزز القدرة في مجالات رئيسية (القانون، المحاسبة/المساعدة وصحافة التحقيق)؛
- إن تعزيز المهارات المهنية، وكذا الإرادة السياسية والإدارية لمكافحة الفساد يرجح أن يتحقق في المجتمعات الديمقراطية إذ أن الضغوط

هذا المنشور محاولة من البرنامج الإنمائي ومركز التنمية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ترمي إلى الإسهام في النقاش الدائر بشأن الفساد وسبل مكافحته. وقد استخلصت عدة دروس من المناقشة التي جرت خلال المؤتمر ومن النصوص المنشورة في هذا المؤلف.

أولا، إن من الواضح أن الفساد العابر للحدود يؤكد ضرورة التصدي للفساد على الصعيد الدولي والإقليمي. وتتوقف استمرارية هذه الجهود إلى حد بعيد على الدعم والتنسيق المعززين بسياسات داخلية متينة لمكافحة الفساد، غير أنه ينبغي ألا تركز الجهود على الفساد العابر للحدود "والفساد الكبير" فحسب، بل ينبغي أن تتصدى كذلك "للفساد الصغير" الذي يضر بظروف عيش الأغلبية. ولئن كان نطاق هذه المعاملات غير المشروعة صغيرا، فإن تراكمها يمكن أن يلحق بالمجتمع المدني أضرارا اقتصادية وسياسية كبيرة.

وثانيا، لا توجد ثمة وصفة واحدة لمكافحة الفساد. فعلة الفساد ومنطقه يختلفان، ويلزم عند وضع

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

الإرادة السياسية والإدارية، وهي عناصر لا غنى عنها لتعزيز الإصلاح وضمان استمراريته.

وأخيراً، يلزم التحوط من الركون إلى عمل المجتمع المدني في مكافحة الإخلال بأمانة الوظيفة، لأنه سيكون من باب الإفراط في التفاؤل الاعتقاد بأن إشراك "المجتمع المدني" ضماناً كافية لاستمرارية تدابير مكافحة الفساد، أو لجني ثمارها الإنمائية. فمن المتعين أن تكون التنمية هدفاً ذا أولوية عند وضع خطة مكافحة الفساد.

الناجمة عن التنافس السياسي كثيراً ما تجبر الساسة على العمل. وبالتالي فإن الديمقراطية ضرورية غير أنها ليست شرطاً كافياً للحد من الفساد؛

• رغم أن التحرير الاقتصادي ليس دواء ناجعاً لمكافحة الفساد في القطاع الخاص، فإن تقليص حجم الدولة يقلص من حجم "مغانم" الفساد المحتملة ويمكن القطاع العام من تحسين مردوديته.

ثالثاً، يلزم إيلاء المزيد من العناية لمسائل التوقيت والتتابع، وتحديد أولويات المدى القصير والإجراءات الأولية، وتناسق النهج وطريقة تعزيز

مايكل جونستون

مقدمة

إن عولمة الأسواق والفوارق الإنمائية التي عملت على توجيه الانتباه من جديد إلى مشاكل الفساد في السنوات الأخيرة هي نفسها التي تواجهنا أيضا بمعضلة الفساد العابر للحدود. فالفساد العابر للحدود الذي ينطوي على مصالح وفاعلين ورؤوس أموال وعمليات اقتصادية على الصعيد الدولي (سواء كانت مشروعة أم غير مشروعة) يرجح أن يكون مشكلا خطيرا في البلدان الغنية والبلدان النامية على السواء، وأن يثير أسئلة مهمة لدى المحللين والراغبين في الإصلاح. فالرصد والمراقبة وجمع البيانات الموثوق بها يصعب عندما يتعلق الأمر بالتجارة الدولية المشروعة. وفي حالات الفساد الداخلي، تتعاظم تلك الصعوبات. بيد أن الفساد العابر للحدود يحدث داخل إياالات وطنية عديدة وفيما بينها وكل منها قد لا يواجهه إلا جزءا يسيرا من عملية أشد تعقيدا. فالعالم الذي تنتقل فيه رؤوس الأموال والأشخاص والمعلومات والخبرات بحرية وبسرعة من مكان إلى مكان يوفر فرصا إنمائية جديدة من شتى الأصناف، غير أنه في الوقت ذاته يجعل المسألة أكثر استعصاء: فلما كانت العناصر التي تمارس الفساد عبر الحدود قادرة على أن تقوم بأعمالها التجارية في كل مكان تقريبا، فإنه تصعب مساءلتها في كل مكان. وعندما تقرر الحكومات أو المنظمات الدولية مواجهة المشكل، فإن النتيجة قد تقضي إلى تشكيلة محدودة ومتناثرة: إذ أن حكومات الدول النامية والمنظمات الدولية التي لا تتوفر لها إلا موارد محدودة وولايات مقيدة قد لا تكون الند القادر سياسيا أو اقتصاديا على مواجهة ذوي المصالح القوية الذين كثيرا ما يعملون في الخفاء، ويتحكمون في الدواليب التي تحرك الفساد العابر للحدود.

ومع ذلك، يتعين التصدي للمسألة. فثمة أدلة متزايدة على أن الفساد يتسبب في تباطؤ وتيرة النمو الاقتصادي (Ades and di Tella, 1994; Mauro, 1995, 1997; Murphy, Shleifer and Vishny, 1993; Rose-Ackerman, 1997; World Bank, 1997) وعلى الاستثمار (Wei, 1997). كما أن الفساد يقوض التطور السياسي، إذ يقترن بالمؤسسات الوطنية الضعيفة (Knack and Keefer, 1995) وتضعف الإرادة السياسية اللازمة للإصلاح الفعال. وبما أن الاقتصادات والأسواق أصبحت أكثر ترابطا، فإن العناصر والمعاملات الفاسدة تستطيع أن تكتسب

بالأموال والمخدرات والتكنولوجيا والأسلحة والبشر، وأن يتعزز من خلال هذه الأنشطة. وفي وضع كهذا، سرعان ما يصبح الفساد في بلد مسألة من مسائل التنمية وتطبيق القانون على الصعيد الإقليمي أو الصعيد العالمي. ونظرا لما له من آثار سلبية على التنمية السياسية والاقتصادية، فإن بإمكانه أن يعيق جهود التنمية التي تبذلها دوائر المانحين والمنظمات الدولية،

بسرعة موطئ قدم في بلدان بعيدة عن البلدان التي تنتمي إليها هذه العناصر. فالتكنولوجيا الجديدة تعني أن الحضور المادي لهذه العناصر في بلد من البلدان ليس ضروريا لقيامها بأعمالها، والتصرف في أموالها (وأموال الآخرين) وممارسة نفوذها؛ كما تعني صعوبة الحصول على دليل مباشر على الأنشطة الفاسدة. ويمكن للفساد العابر للحدود أن يسهل الاتجار غير المشروع

عليها. بل إن ذلك، هو جوهر هذه الممارسة في معظم الحالات: فإذا كانت السلطة المحلية غير مستعدة لجني "الريع"، أو لم تكن للمسؤولين سلطة لمساعدة أو عرقلة ذوي المصالح الدافعين للريع في المقام الأول، فإن الفساد العابر للحدود لن يحصل. غير أنه عندما يكون ثمة مسؤولون ساعون إلى الريع (أو تكون الظروف التي تشجعهم وتحميهم قائمة)، فإنهم سيكونون متاحين في معظم الحالات للزبائن الداخليين والدولييين على السواء. وبصفة خاصة، كلما كانت رواتب الموظفين زهيدة بفعل الفقر، كلما تعذرت مقاومة نزوة استغلال التدفقات الخارجية لرؤوس الأموال.

(1) أشكر دانيال كوفمان على تركيزه على هذه النقطة.

وثمة روابط أخرى طويلة الأمد وعامة. فإذا كانت المصالح الاقتصادية توظف الفساد العابر للحدود للحصول على امتيازات غير عادلة تجاه المنافسين الدولييين والداخليين على السواء، فإن من المحتمل أن يؤدي ذلك إلى انعدام الفعالية الاقتصادية (Rose- Ackerman, 1996, 1997). وفي البلدان النامية بصفة خاصة، سيعمل المنافسون الداخليون في ظل وضع غير ملائم تماما أو قد يجبرون على التخلي عن أعمالهم التجارية نهائيا. وستتعرق التنمية الاقتصادية من جراء ذلك، سواء من حيث النمو الكلي أو من حيث تزايد صعوبة الحفاظ على تنمية متوازنة داخل البلد. وستقل الفرص الاقتصادية المشروعة وتخضع لسيطرة محكمة أحيانا كثيرة؛ وقد لا يكون لدى العديد من الناس والشركات إلا بضعة بدائل في التعامل مع ذوي المصالح الممارسين للفساد، مما يؤدي إلى نمو الفساد الداخلي. وعلى الصعيد السياسي، فإن المسؤولين الذين يغتنون بتسهيل الفساد العابر للحدود لن يتخلوا عن مناصبهم المتميزة عن طيب خاطر؛ بل قد يفسدون المنافسة السياسية بوسائل الترهيب، والغش الانتخابي، والمحسوبية الواسعة النطاق وما إلى ذلك. وهذا ما يضعف بدوره المعارضة الفعالة للفساد، ويوهن الضغوط السياسية من أجل المساءلة. وحيثما تلتقي

ويحد من فعالية المشاريع الممولة تمويلًا خارجيًا (IMF, 1995; Isham, Kaufmann, and Pritchett, 1995, Rauch, 1996) ويضعف الدعم السياسي لبرامج المعونة داخل البلدان المانحة. ولا تستطيع البلدان التي تعاني من الفساد العابر للحدود أن تستخدم مواردها البشرية والطبيعية أفضل استخدام ولا أن تتفد استراتيجياتها الإنمائية تنفيذًا فعالًا؛ بل إن الأرجح أن تظل تحت رحمة المصالح الخارجية والتكنولوجيا وتوجهات السوق، وأن تكون تابعة لها. وقد تنقوض السياسة العامة الداخلية ومشروعية القادة والمؤسسات في البلدان التي يبلغ الفساد العابر للحدود فيها درجة خطيرة أي في المجتمعات التي هي في أشد الحاجة إلى التنمية المستدامة.

التأثيرات الأجنبية على الفساد الداخلي

إذا كان الفساد العابر للحدود شاغلا خطيرا في حد ذاته، فإن يستحق اهتمامنا أيضا لما له من قدرة على التفاعل مع الفساد الداخلي، مما يؤدي إلى احتدام هذين النوعين من الفساد ويجعل الإصلاح أمرا صعب التحقيق. وللفساد العابر للحدود أوجه تشابه مع الفساد الداخلي سواء من حيث أسبابه أو من حيث عواقبه؛ فالبلدان التي تعاني من مشاكل الفساد الداخلي الخطيرة يحتمل أن تكون أيضا شديدة التعرض لأشكال الفساد العابر للحدود. وبالتالي، يتعين أن تكون استراتيجيات الإصلاح متكاملة بإحكام؛ فإذا كان من العيب السعي إلى مكافحة الفساد داخل الاقتصادات الوطنية وفي إطار الحدود السياسية فقط، فإن العكس يصح كذلك. فجهود مكافحة الفساد العابر للحدود لن يكتب لها النجاح إلا إذا كان معززة بعمل فعال ضد الفساد الداخلي وكانت منسقة مع هذا العمل⁽¹⁾.

وفي العديد من الحالات تكون الروابط بين الفساد العابر للحدود والفساد الداخلي بسيطة ومباشرة: إذ يحتاج ممارسو الفساد العابر للحدود دائما تقريبا إلى تعاون المسؤولين المحليين لتنفيذ خططهم أو التستر

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

الدائرة السياسية بالدائرة الاقتصادية – على الحدود بين الدولة والمجتمع، أو بين المجتمع السياسي والمؤسسات الإدارية والقضائية التي تنفذ تلك السياسات وتفسر القوانين – يحتمل أن تتمحي الحدود وتتعتل قنوات الاتصال (Johnston and Hao, 1995). ولعل النتيجة المترتبة على ذلك في الأمد القصير هي تزايد الفساد،

وتناقص فرص مقاومة عواقب الأمد البعيد. ويمكن لتضايف القوى هذا – المتمثل في تقليص المنافسة السياسية والاقتصادية، وطمس الحدود القائمة بين المؤسسات وترابط تلك الدوائر – أن يرسخ الفساد الداخلي والفساد العابر للحدود (Johnston, 1997) ويعيق التنمية السياسية والاقتصادية المستدامة.

أنماط الممارسات والمشاكل

إن كان ثمة شيء واضح في الحالة الراهنة للفساد الدولي فهو تعدد مشاكل الفساد العابر للحدود. ففي بعض الحالات، يمارس نفوذ دولي بطرق مريبة، بل وأحيانا مشبوهة بفساد علني عن طريق إجراءات سياسية مستقرة. فالتبرعات المقدمة للحملات السياسية من مصادر أجنبية أصبحت مسائل تثير الجدل في السنوات الأخيرة في الولايات المتحدة التي تعتبر فيها التبرعات الأجنبية غير قانونية، وفي المملكة المتحدة التي تجوز فيها (في الوقت الراهن) تلك التبرعات. وما هذان البلدان إلا مثالان بارزان من جملة أمثلة شتى. ويمكن أن تصبح هذه التبرعات موضوع صراع حزبي شديد، وقد تكون أحيانا موضوع استنكار علني؛ غير أن كونها تقدم للتنافس الانتخابي المنتظم بين الأحزاب السياسية القائمة، وكون وسائل الإعلام وقوى المعارضة غير ملزمة بفصح هذه الممارسات، يوحي بأن هذه التبرعات يستبعد أن تحدث ضررا سياسيا أو اقتصاديا كبيرا. وتعمل هذه الصلة السياسية عملا معاكسا أيضا: فعلى مدى سنين عديدة، كانت القوى الرئيسية توجه الأموال إلى عمليات انتخابية أجنبية بشكل مستتر إلى حد ما، ساعية عموما إلى إيقاع القوى المتعاطفة معها أيديولوجيا في السلطة (أو استبعاد قوى أخرى) بدل السعي إلى ممارسة النفوذ في تفاصيل سياسية معينة. ولربما لن تعرف أبدا آثار هذه الجهود، غير أنها قلما تسهم في إخفاء الطابع المؤسسي على المنافسة

السياسية النزيهة، بل ربما تكون قد سهلت دخول مستغلي النفوذ الدولي الآخرين. وتتفتح دول أخرى على الفساد العابر للحدود من خلال خياراتها السياسية. فالسماح بسرية المعاملات المصرفية على نطاق واسع أو تشجيعها، والسماح بالعمليات المصرفية الخارجية وبالأسواق غير النظامية؛ وإقامة ضوابط مهلهلة على الحدود وفي الجمارك؛ وإرساء النمو على ركيزة النقل العابر للبضائع أو على أساس ملاذ ضريبي أو توفير نظم تقنية متساهلة أو زائفة كلها خيارات قد تستقطب تدفقات أموال وسلعا مشبوهة المصدر. ويمكن أن تصبح هذه الدول عرضة لنفوذ ذوي المصالح (بعضهم يمارس أعمالا تجارية مشروعة، والبعض الآخر يمارس أنشطة مشبوهة) ممن يسعون إلى إخفاء "غسل" الأموال والبضائع غير المشروعة، وحماية أموالهم من الضرائب أو من التصريح بالامتلاكات أو من سريان نظم قانونية عليها أو من الحجز. ومن الصعب رسم الحدود بين المشروع القانوني والمشروع غير القانوني، وبين استراتيجيات النمو المشروعة والاستراتيجيات الرامية إلى استغلال الأنشطة المشبوهة. وفي أفضل الحالات، تبطل التكاليف الاقتصادية والسياسية للفساد الثمار التي يمكن جنيها من إدارة اقتصاد مفتوح. وفي أسوأ الحالات، قد يكتسب ذوو المصالح الممارسون للفساد سلطة كبيرة داخل البلد ويوظفون قاداته ومؤسساته لخدمة أغراضهم. ولن تقضي هذه الحالة

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

بإمكانها أيضا أن تضعف أسواق الصادرات المشروعة في بلدانها، وتنعكس سلبا على الاستثمارات الدولية للشركات الأخرى وتهدر الموارد التي تخصصها بلدانها للمعونة الإنمائية الدولية. وكما سأورده أدناه، فإنه لهذه الأسباب يمكن أن يشكل الفساد العابر للحدود مشكل عالميا حقيقيا، يستلزم مبادرات تعاونية. فالبلدان “المنبع” التي تعتبر الرشوة الدولية مسألة غير ذات أهمية – أو ربما تعتبرها مسألة مفيدة – بالنسبة لسلامتها الاقتصادية قد تخلص إلى نتائج مختلفة تماما إذا نظرت إلى الصورة العامة للمشكل في كليته.

الدول الضعيفة - والنوع الثاني من الحالات
الأشد خطورة هي حالة البلدان التي تعاني من فساد شديد عابر للحدود بسبب ضعفها السياسي والاقتصادي. فالفساد الداخلي الواسع النطاق (على غرار ما سبقته الإشارة إليه)، والفقر وصغر الحجم والضعف السياسي والإداري والتبعية للأسواق الخارجية والتكنولوجيا الأجنبية من شأنه أن يسهل هذه التجاوزات؛ وبمجرد ما يستحكم الفساد العابر للحدود فإنه سيعمل على إبقاء البلد في حالة من الفقر والضعف السياسي. وستؤدي التجاوزات العابرة للحدود والمستفيدة من دعم المسؤولين المحليين الذين يتلقون حصة من الصفقات الفاسدة إلى إعاقة نمو مؤسسات السوق السليمة والحيلولة دون ترسيخ الحقوق الاقتصادية الأساسية الموثوق بها (Knack and Keefer, 1995). مما قد يفضي إلى ترسيخ الفساد الداخلي، وتعطيل التنمية الاقتصادية ونشوبها، وتحويل المواهب والاستثمار من المؤسسات المنتجة والخدمات العامة المنشئة لرأس المال الاجتماعي إلى أنشطة مدرة للربح (Rose-Ackerman, 1997; Murphy, Shleifer, and Vishny, 1993) – وليس هذا بالسبيل الواعد الذي يفضي إلى التنمية المستدامة.

بالضرورة إلى انهيار عام؛ بل قد تكون حالة مفيدة لذوي المصالح الراسخة، وقد تمكنهم من إقصاء المنافسين السياسيين والاقتصاديين المحتملين (Johnston, 1997). غير أن حالة من هذا القبيل لا يبدو أنها تعزز التنمية السياسية والاقتصادية المستدامة.

الحالات الأشد خطورة

البلدان “المنبع”. يبدو أن ثمة حالتين مقلقتين للغاية. الأولى هي حالة البلدان التي تعد *منبعا* (وكذا هدفا في حالات عديدة) للفساد العابر للحدود. فالبلدان التي تؤوي عصابات مافيا قوية أو كارتيلات مخدرات قد تكون المثال البارز في هذه الحالة؛ شأنها في ذلك شأن البلدان التي تستضيف مؤسسات “خارجة عن القانون”. فهذه الجماعات تستطيع أن تمد نفوذها الفاسد إلى بلدان بعيدة، من خلال إدارة وحماية أنشطة تجارية غير مشروعة. فيكفي قسط زهيد من “إيراداتها” لشراء حماية قانونية وسياسية في الداخل والخارج. وهذا ما يكثف بطبيعة الحال من الفساد الداخلي سواء في البلدان المنبع أو البلدان المضيفة. غير أن ثمة مسألة رئيسية أخرى من مسائل البلدان المنبع وتتمثل في الرشوة التي تقدمها مؤسسات تجارية مشروعة. وعلى سبيل المثال، قد تراجع البلدان التي لها صناعات مصدرة للأسلحة والتكنولوجيا أو شركات دولية متعاقدة في مجال البناء سياساتها التي تسمح بدفع الرشوة والعمولات في الخارج (بل وتتيح خصمها من الضريبة). وتهمنا هذه المؤسسات التجارية لا بسبب الأثر المباشر للفساد العابر للحدود فحسب، مع ما يفترن به من آثار سلبية تنعكس على البلدان النامية؛ بل لأنه ما دامت هذه المؤسسات التجارية تسهم في إضعاف إدارة الحكم غير الفعالة، وجعل وتيرة النمو في الخارج بطيئة وغير متكافئة، فإن

مكامن الضعف

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

ما هي الظروف التي يرجح أن ترى فيها المصالح الدولية أن من الأجدى لها أن تمارس النفوذ بوسائل الفساد في بلد من البلدان، وما هي الظروف التي يحتمل أن تكون فيه هذه المصالح أقدر على القيام بذلك؟ وما هي منابع الفساد القابلة لتغيير أساسي، أو القابلة على الأقل للتحسين؟

إنني أقترح من الآن فصاعداً، التركيز أساساً على الفساد العابر للحدود المتعلقة بمؤسسات تجارية مشروعة (أو مشروعة في معظمها) وبتدفقات رؤوس الأموال والسلع، بدل التركيز على الفساد العابر للحدود الذي تقتصره كيانات إجرامية وشركات غير قانونية تعمل على صعيد دولي. ومن المسلم به أن التمييز غير واضح دائماً، إذ من الواضح أن المجموعة الأخيرة تثير مشاكل هامة. غير أن المؤسسات التجارية والأسواق المشروعة تكتسي أهمية محورية في استراتيجيات التنمية المستدامة، وبالتالي سيتعين عاجلاً أو آجلاً العمل على إقامة علاقات مفتوحة وشفافة وفعالة معها. فأنشطتها أساسية في السياسة المتعلقة بالتجارة الدولية، ومن السهل أن تراقبها المنظمات الدولية التي ترسم تلك السياسة وتنفذها. أما الكيانات غير المشروعة فتثير هي أيضاً طائفة واسعة من المشاكل المتعلقة بتطبيق القانون، سواء في بلدانها أو على الصعيد الدولي، وتخرج بالتالي عن سيطرة القائمين بالإصلاح في البلدان "الهدف" مما يخرجها عن نطاق هذه الدراسة. وأياً كان الأمر، فإن بعض وسائل المعالجة الممكنة والتي سترد مناقشتها أدناه يمكن أن تساعد البلدان أيضاً على احتواء نفوذ المصالح الإجرامية الدولية.

تنبيه آخر: ليست رغبتني أن أوحى بأن استراتيجيات مكافحة الفساد العابر للحدود مستقلة عن الاستراتيجيات الرامية إلى مكافحة الفساد الداخلي. فالبلد الذي يشتد فيه أحد هذين الصنفين من الفساد يحتمل أن يعاني أيضاً من قدر كبير من الصنف الثاني، على غرار ما سبقت الإشارة إليه؛ فهذان الصنفان من الفساد يغذي بعضهما بعضاً، كما هو أمر الحكام المستبدين الذين يبرمون صفقات فاسدة مع المصالح الاقتصادية المتعددة الجنسيات، ثم يهربون ثروتهم في حسابات مصرفية

مغلقة الاسم في بلدان أخرى. ويشترك الفساد العابر للحدود مع أشكال الفساد الناشئ داخلياً في العديد من الأسباب، من قبيل سوء مراقبة المؤسسات المالية، وانعدام الشفافية في السياسة الاقتصادية وفي تنفيذها وفي السياسة الضريبية الداخلية وسياسة الإنفاق، وضعف المؤسسات والحقوق الاقتصادية الأساسية وعدم تطور المنافسة الاقتصادية والسياسية. ومن المستبعد التمييز بين الفساد المحلي والفساد الأجنبي المصدر بمجرد الاستناد إلى عنصر الفقر وتهريب المؤسسة الرسمية الفاسدة للجماعات المعارضة. غير أنه بالإمكان تحديد مكان الضعف الرئيسية التي من شأنها أن تساهم في مشاكل الفساد العابر للحدود، ويمكن بالتالي تحديد استراتيجيات الإصلاح الممكنة. وسيتأتى التصدي للظاهرتين معاً، بقدر ما تكون وسائل المعالجة الممكنة صالحة لهما معاً.

مكامن الضعف المؤسسي

وعلى غرار ما عليه أمر الفساد الداخلي، يؤدي ضعف المؤسسات وسوء إدارتها إلى قلة المناعة ضد الفساد العابر للحدود. ولبعض مكامن الضعف علاقة بالحدود الدولية وكذا بالحقائق الجغرافية: فعندما تكون مرتبات موظفي الجمارك هزيلة ويكون تدريبهم ضعيفاً، يكون احتمال حصول الفساد أكبر؛ ويصح هذا لا سيما عندما يكون رؤسائهم متواطئين في الفساد هم أيضاً، ويقومون شبكات منظمة أفقياً للرشوة الجماعية وتقاسم الكسب، مع فرض الانضباط بالتهديد بالطرد أو بالعنف. ومن النقط المعرضة لمخاطر الفساد أيضاً الأجهزة العسكرية وأجهزة تطبيق القانون التي تقوم بمهام مراقبة الحدود: فقد تشتري "الحماية" وتباع لتهرب السلع والأموال، ولاستغلال الموارد الطبيعية استغلالاً غير قانوني أو مفرطاً أو غير مرخص به. فطائفة الممارسات الممكنة واسعة بالفعل. غير أن لها قاسماً مشتركاً هو كون سلطة مراقبة حدود البلد وسلامته الإقليمية تؤثر على حركة السلع ورؤوس الأموال والمؤسسات التجارية، وبالتالي يمكن تسخيرها لأغراض الحصول على الربح -- مما يجعل المراقبة

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

المشروعة للواردات والصادرات، وأحيانا حماية مواطني الدولة وسلامتها الإقليمية، أصعب وأكثر تكلفة.

كما توجد حدود دولية في شكل إجراءات إدارية وسياسية، وهذه أيضا يمكن أن تكون نقاطا لكسب ريع كبير. فتراخيص الاستيراد والتصدير، والضرائب، وصرف العملة بمعدلات مناسبة، وسياسات تنظيم الاستثمار الوارد والمشاريع المشتركة، وقوانين العمل والبيئة، والالتزامات الناشئة بمقتضى معاهدات وجملة من المقتضيات والإجراءات الأخرى قد تصبح كلها قضايا تثير الإشكال عندما تسعى المصالح الاقتصادية إلى الدخول إلى بلد، أو عندما تمارس مؤسساته التجارية أعمالا بالخارج. وقد تعكس هذه القواعد والمقتضيات أهدافا وإجراءات سليمة للسياسة العامة، غير أن بالإمكان أيضا تسخيرها للبيع والشراء وإساءة الاستعمال. وقد يحسن بلد صنعا فيعيد تقييم سياساته في مجال التجارة والضرائب والتقنين، سواء فيما يتعلق بفرص الفساد الناشئة عند حدوده القانونية أو الجغرافية، أو من حيث موقع هذه السياسات من الاستراتيجيات الإنمائية الكلية. فيلزم تعزيز السياسات الإنتاجية المشروعة بموظفين أكفاء وإصلاحات تنظيمية ومؤسسية (للاطلاع على مناقشة كاملة بهذا الصدد، انظر Rose-Ackerman, 1978; Klitgaard, 1988)؛ وقد يلزم تنقيح أو إلغاء ما هو منها متقادم أو غامض أو عرضة لإساءة الاستعمال أو غير منتج.

ويمكن أن تسهم في هذا المسعى أيضا المؤسسات ذات المهام الداخلية: فالجهاز القضائي الضعيف وأجهزة تطبيق القانون التي تعاني من الفساد يستبعد أن تطبق القانون بفعالية عندما تفتح المصالح الفاسدة منفذا لممارسة الفساد في البلد، كما أن الجهاز الإداري الهزيل المرتبات والذي يعاني من انهيار المعنويات وسوء التنظيم يفتح الباب على مصراعيه للموظفين ورجال الأعمال لممارسة أنشطة التماس الربح والكسب غير المشروع. ولا تختلف كثيرا مصادر الفساد العابر للحدود هذه عن مصادر أشكال الفساد الداخلي الأخرى، غير أنها تبعث على القلق لكونها

تسهل على الفساد العابر للحدود اتخاذ شكل مؤسسي داخل البلد وتجعل القضاء عليه أمرا في غاية الصعوبة.

مكامن الضعف السياسي

إن كل من يسعى إلى مقاومة الفساد العابر للحدود من الداخل سيواجه أعداء أقوياء، سواء داخل الأجهزة الحكومية أو في القطاع الاقتصادي. وبالتالي يلزم أن تتوفر للقائمين بالإصلاح موارد سياسية وأن تتاح لهم الفرصة لاستخدامها. وعندما تقل تلك الفرص - إما بسبب الانعدام العام للحريات المدنية والحريات السياسية داخل البلد، أو بسبب كون المسؤولين قد أصبحوا يتعاونون في الفساد مع المصالح الخارجية، فإن الإصلاح يصبح مهمة شاقة للغاية. ويعني انخفاض مستوى التنافس السياسي أن المسؤولين الفاسدين لا يواجهون إلا احتمالات ضئيلة في أن يحاسبوا في أعقاب صفقاتهم الفاسدة كما أن احتمالات فقدانهم للسلطة بسبب تعسفاتهم ضعيفة. ويحد ضعف التنافس من حوافز احترام استقلال المحاكم والقضاة، وممارسة الرقابة الصارمة على الإدارة المحلية وعلى أجهزة مراقبة الحدود. وبالفعل، قد يصبح الفساد السياسي والإداري مستوطنا (Johnston, 1997)، إذا عمت أدوات الفساد وحوافزه الهياكل السياسية والإدارية. وفي هذا الوضع، فإن الساعين للإصلاح قد يتعرضون للتخويف أو يتم تجميدهم، فتصبح القوانين والأجهزة القائمة لمكافحة الفساد كيانات جوفاء.

والمسؤولون غير المطمئنين على مستقبلهم السياسيين - أي أولئك الذين تكون قبضتهم على السلطة غير محكمة - قد لا يقلون ضررا عن النخبة المتحكمة في مقاليد الأمور والتي لا تواجه أي منافسة. فالمسؤولون الذين لا يعرفون المدة التي ستدومها سلطتهم يحتمل أن تكون لهم حوافز تدفعهم إلى اختلاس أكبر قدر ممكن من المال بأسرع ما يمكن (Scott, Knack and Keefer, 1995; 1972) وأن يحرصوا على تخزين ما يخلطونه في أماكن آمنة بالخارج. وعلاوة على ذلك، فإنه عندما يفقدون السلطة قد يضطرون إلى

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

الفرار من البلد حتى لا يفقدوا أموالهم وحريرتهم وأرواحهم. وبالتالي يحتمل أن يكونوا أكثر استعدادا للتعامل مع المصالح الأجنبية الفاسدة التي قد تكون في وضع يتيح لها أن توفر لهم ولأموالهم مأوى جديدا في فترة وجيزة. وهنا أيضا، يمكن أن تؤدي الإجراءات السياسية غير المتكاملة بإحكام إلى فتح الباب أمام قدر كبير من الفساد العابر للحدود والفساد الداخلي.

ومن مصادر قلة المناعة أيضا ضعف المجتمع المدني. فدوائر الأعمال والتجارة والجمعيات المهنية القوية يمكن أن تعمل على ضبط أعضائها في التعامل مع المصالح الأجنبية، والحكومات والمسؤولين في البلدان الأخرى، ومع بعضهم البعض. ومن المرجح أن يضع القطاع الاجتماعي المنظم معايير اجتماعية متينة ويعمل على تنفيذها (Cooter, 1997) مما قد يساعد المسؤولين ورجال الأعمال على مقاومة غواية المصالح الأجنبية الفاسدة والثبات على الإصلاح في البلد. وقد يحظى الناس والجماعات في مجتمع مدني صالح ببعض الدعم والحماية عندما ينتقدون الفساد في الحكومة. فالمجتمع المدني القوي لا غنى عنه للتنافس السياسي المهيكل القادر على معالجة المشاكل السياسية السالفة الذكر، وعلى تعزيز الإرادة السياسية اللازمة للإصلاح. كما أن وجود مجتمع مدني نشيط يتوقف على وجود اقتصاد تنافسي مفتوح، ويعمل بدوره على تعزيزه. ولن تكون أي مزية من هذه المزايا حاسمة في حد ذاتها في مكافحة الفساد العابر للحدود كما أن هذه المشاكل كلها مترابطة مع غيرها. غير أنه بدون فهم واسع النطاق للعوامل التي تولد أشكال الفساد الخطيرة يستبعد النجاح في هذا المسعى.

مكامن الضعف الاقتصادي

وأخيرا، قد تشجع السياسات والحقائق الاقتصادية هي أيضا الفساد العابر للحدود. فكل قانون أو لائحة أو إجراء يعرقل أو يؤخر حركة السلع

والمعلومات ورؤوس الأموال عبر الحدود الدولية أو يرفع تكلفتها يمكن أن يشكل "نقطة كسب" يستغلها الإداريون الفاسدون أو يشكل بؤرة لايتزاز الرشوة من المصالح الاقتصادية. وكما سبقت الإشارة إليه أعلاه، قد تتدرج هذه الإجراءات فعلا في إطار سياسات أساسية؛ وعلاوة على ذلك، فإن الحركة الطليقة تماما عبر الحدود قد تشكل مخاطر اقتصادية واجتماعية وصحية وتهديدات لسلامة مواطني الدولة. غير أن احتمال كسب الربح في أي سياسية عامة عامل يتعين إدراجه في تقييم أهميتها وفعاليتها، وإذا كان ينبغي استبقاء بعض العناصر في هذه السياسة وتطبيقها بحذر، فإن البعض الآخر منها قد يلزم الاستغناء عنه لما يستتبعه من تكاليف - من زاوية الفساد وغيره. فتعدد أسعار الصرف ونظم مراقبة الأسعار، مثلا، يشجع نمو الأسواق غير الرسمية ويساعد على تفشي الفساد. وقد تصبح الاقتصادات المفرطة في انفتاحها مرتعا للمصالح الفاسدة. كما أن الأفضليات المخولة لبعض المؤسسات التجارية أو الشركاء التجاريين، إذا طبقت بطريقة غير متكافئة أو صيغت بطريقة سيئة، أو كانت غامضة أو شديدة التعقيد بشكل لا مبرر له، يمكن أن تجلب الربح وتولد فرصا يستغلها الموظفون للتعسف. ففي بيئتنا التجارية العالمية والمتزايدة الترابط ستعي البلدان أهمية مراجعة سياساتها بدقة والتساؤل عما ينبغي استبقاؤه منها وعن الكيفية التي ينبغي أن يتم بها ذلك.

ومن المتغيرات الهامة أيضا طبيعة الاقتصاد الداخلي. فالبلد الذي يعتمد على التكنولوجيا والخبرة الأجنبية، أو على بيع الموارد الطبيعية المستخرجة في الأسواق العالمية، يكون عرضة لسيطرة المضاربين والوسطاء الخارجيين. كما أن ضعف المنافسة الاقتصادية أو استبعاد مناطق شتى وتهميش شرائح من السكان في التيار الرئيسي للاقتصاد يمكن أن يتيح للمصالح الدولية فرص الاستغلال، ويمكن أن يشل قدرة مجتمعات وشرائح بأكملها على المقاومة وذلك بسبب الفقر والتبعية وقلة البدائل الاقتصادية. ومن المحتمل أيضا أن تؤدي هذه الحالة إلى إضعاف المجتمع المدني وتضعف المنافسة السياسية، وهما مشكلان سبقت مناقشتهما أعلاه.

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

والمؤسسات المماثلة مفتوحة للتلاعب أو التدخل السياسي التعسفي، يحتمل أن يسعى المستثمرون مرة أخرى إلى التماس حماية و ضمانات خارج إطار القانون، و/أو التأهب على الدوام للرحيل السريع – إذا اختاروا العمل في البلد أصلا. وتتداخل هذه المسائل مع مكانم الضعف المؤسسي، فالإصلاح يتطلب جهازا قضائيا مستقلا وإدارة سليمة وكذا توفر الإرادة السياسية في أعلى الهرم المؤسسي. وعلاوة على ذلك، لا تزيد هذه المشاكل المترابطة من فرص الإغراء الذي تمارسه الصفقات الفاسدة تجاه المصالح الدولية والمسؤولين المحليين فحسب، بل إنها وصفة سيئة لتحقيق التنمية المستدامة، وقد تعمل بالتالي على إبقاء البلد في حالة من التبعية والضعف الاقتصاديين.

ومن الشواغل الهامة أيضا حالة إجراءات السوق والحقوق الاقتصادية في البلد. فعندما تكون حقوق الملكية وحرمة العقود غير مضمونة، ستبحث الشركات الدولية والمستثمرون عن وسائل، غير قانونية أحيانا، لحماية مصالحهم أو قد تجعل أموالهم ومؤسساتهم متحركة قدر الإمكان، وجاهزة لسحبها إذا أصبحت الحالة تهدد مصالحهم. وأثبت كيفر (Keefe (1996)) بطريقة مقنعة أن الحقوق القانونية غير المؤكدة واحتمال تقلب سياسات الدولة وتعسفها (وهي ظروف تقترن كثيرا بالفساد الخطير)، تدفع أرباب العمل إلى السعي إلى تحقيق أرباح سريعة بدل الاستثمار للأمد البعيد. ومن زاوية المسؤولين، قد يؤدي غموض الآفاق المستقبلية إلى زيادة الحوافز الدافعة إلى ممارسة الفساد. وحيثما تكون النظم المصرفية والعملات وسوق الأسهم

الفساد يصبح شكلا أقل فائدة من أشكال ممارسة النفوذ، أو يُعتبر تكلفة غير مقبولة للقيام بالأعمال التجارية، ويغدو إلى حد بعيد طريقة غير موثوق بها وغير فعالة ومكلفة للغاية للقيام بالأعمال التجارية. فالمسؤولون المرتشون لا يظلون دائما قابلين، للـشراء، والرشوة إذا دفعت فإنها لا تريح بالضرورة كل العقبات على الدوام. بل إن المسؤولين إذا علموا بإمكانية الحصول على الرشوة، فإنهم قد يبدعون في اختلاق وسائل لا يتراز المزيد من الرشوة؛ وإذا دفع شخص أو شركة الرشوة، فإنه يعطي المسؤول المرتشي دليلا يمكن أن يستخدم ضد الراشي الذي يضطر بالتالي إلى التخلي عن حقه في اللجوء إلى الوسائل القانونية. وبدون تنافس سياسي واقتصادي كبير ومهيكل تتضاءل فرص ودواعي مقاومة الفساد؛ وبهذا التنافس يمكن تجنيد أولئك الذين يشاركون الآن في الفساد وتعبئتهم في صفوف القوى المناهضة للفساد، ويمكن للحوافز التي تدفعهم وتوجه خياراتهم أن تساهم في دعم الإصلاح.

وقلما يحل التنافس الاقتصادي والسياسي كل المشاكل لوحده؛ ففائدته تتوقف على التدفق الحر للمعلومات (وبالتالي تتوقف على توفر الحريات المدنية والصحافة الحرة نسبيا)، كما تتوقف على عدم تفشي العنف في الحياة اليومية، وقيام مجتمع مدني صالح، ووجود ضمانات للحقوق الاقتصادية الأساسية وتوفر الإرادة والعزيمة السياسييتين لدى الحكومة وقادة المعارضة على السواء. بل إن هذا التنافس يمكن أن يولد من تلقاء ذاته فرصا لبعض أنواع الفساد العابر للحدود، على نحو ما يتبين من الجدول القائم بشأن التبرعات السياسية والتدخل الأجنبي السالف الذكر. وبالتالي فإن محاربة الفساد العابر للحدود المعززة بالتنافس السياسي قد تصبح مهمة شاقة ومحفوفة بالمخاطر؛ غير أنه بدون التنافس السياسي، ستكون المهمة أشد صعوبة، لاسيما في أي بلد يفوق الدولة المدينة حجما وتعقيدا.

تتشابه إلى حد كبير الوسائل الممكنة للتصدي للفساد العابر للحدود مع وسائل التصدي للفساد الداخلي، على مستوى من المستويات. فتطبيق القانون تطبيقا فعالا بل وأمينا ومسؤولا؛ والمراقبة السياسية الصارمة للجهاز الإداري؛ وتوفير مؤسسات قضائية وإدارية مستقلة وخالية من كل تعسف سياسي، ومفتوحة ومسؤولة أمام المجتمع أجمع؛ وشفافية الصفقات العمومية وشفافية قطاع الأعمال؛ والتدريب الملازم وتوفير مرتبات معقولة للموظفين؛ والمشاركة الفعالة للمواطنين؛ وتعهد الإرادة السياسية المستمرة والقيادة على أعلى هرم السلطة (ولعل هذا هو الأهم) كلها عناصر أساسية في تشكيلة مكافحة الفساد. وهذه الاستراتيجيات المناهضة للفساد – والرامية أساسا إلى مراقبة التفاعلات بين الثروة والسلطة – وإن كانت مهمة للغاية، فإنها مألوفة لدينا من خلال جهودنا الرامية إلى مكافحة الفساد الداخلي، وبالتالي لا حاجة إلى الإسهاب في مناقشتها في هذا الباب.

وبدل ذلك، سأؤكد كثيرا على أبعاد مكافحة الفساد العابر للحدود التي قد لا تكون معروفة، والتي ينفرد بها هذا المشكل. ففي الفئة الأولى من الفساد ثمة حاجة إلى تنافس كبير ومهيكل في المجالين الاقتصادي والسياسي. فعندما لا يكون أمام المسؤولين من خيار إلا أن يربحوا أو يخسروا السلطة عن طريقة التنافس السياسي المنظم، فإنه قد يمارس عليهم الضغط لمعالجة مسائل الفساد العابر للحدود، فيتعرض للطرد والعقاب من ثبت تورطه في الفساد. ويمكن أن يضبط التنافس السياسي التدخلات السياسية التعسفية في الجهاز السياسي، ويشجع إقامة مراقبة حقيقية، ويحافظ على المعارضة الصحية للمحاولات السياسية الرامية إلى إفساد الجهاز القضائي وأجهزة وضع القوانين. وعندما يكون التنافس الاقتصادي كافيا لممارسة ضغط قوي من أجل تحقيق الفعالية ويكون منظما بما يكفي لجعل الشركات والمستثمرين يتجاوزون الظروف المباشرة وينظرون إلى التكاليف والمنافع على المدى البعيد، فإن

فرص السعي إلى كسب الربح؛ وقد تعمل السياسات المماثلة التي تسعى إلى التنمية الاقتصادية الإقليمية العريضة القاعدة على مساعدة مجموعة من البلدان على أن تصبح تدريجياً أقل اعتماداً على مواد أو صادرات واحدة، وعلى الأسواق والاستثمار والتكنولوجيا الخارجية. كما يمكن أن يزيد التعاون الاقتصادي الإقليمي من التنافس الاقتصادي الكلي (وربما يزيد من التنافس السياسي غير المباشر). وتتم التدابير الإقليمية لمكافحة الفساد عن مخاطر شأنها في ذلك شأن أي استراتيجية أخرى: فالاتحادات الجمركية الإقليمية أو تكتلات دوائر إنفاذ القانون لن تكون أقوى من حلقاتها الضعيفة، وما إن يتسلل الفساد إلى صفوفها حتى يجد أسواقاً إقليمية واسعة وسهولة في التنقل بالطريقة التي يرضاها. غير أنه إذا حشدت البلدان الصغيرة والبلدان الشديدة الاعتماد على موارد أو أسواق واحدة قواها، فإن حظوظ مقاومة الفساد العابر للحدود قد تتحسن.

وأخيراً، يتعين على البلدان الموسرة والمنظمات الدولية الرئيسية أن تتخذ مبادرات مهمة. ويظل القانون الأمريكي المتعلق بالممارسات الأجنبية الفاسدة فريداً من نوعه على مدى جيل كامل. ولعل إجراء تقييم كامل لأثره يتجاوز نطاق هذه المناقشة، غير أنه يبدو فعلاً أنه خفض من درجة الرشوة التي تقدمها الشركات الأمريكية تخفيضاً كبيراً، وأحياناً تشير إليه الشركات نفسها كطريقة لمقاومة الابتزاز. وتنبأين الآراء بشأن آثاره على القدرة على التنافس الاقتصادي؛ بيد أنه إذا سنت كل الدول المصدرة الرئيسية تشريعاتاً من هذا القبيل ونفذته، فإن المزايا النسبية لن تصبح مسألة رئيسية وستختفي الحوافز الهامة الدافعة إلى الفساد العابر للحدود. كما أن مبادرة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لإنهاء الخصم الضريبي للرشاوى لا تقل أهمية وتعتبر مبادرة واعدة في هذا الصدد، شأنها في ذلك شأن الالتزام الأخير الذي قطعه منظمة الدول الأمريكية على نفسها بتجريم الرشوة في الشق الغربي من المعمور. وستستغرق استراتيجيات الإصلاح هذه فترة طويلة قبل أن تؤتي أكلها، وستثير أسئلة رئيسية بشأن مضمونها وتطبيقها. غير أنه إذا هبت البلدان التي تؤوي مصادر الفساد العابر للحدود للتصدي للمشكلة، فإنه سيحقق تقدم

إن الشفافية في مجالى الاقتصاد والدولة تجعل التستر على الفساد أمراً أشد صعوبة، ويمكن أن تساعد الناس على مقاومة التعامل مع المصالح الفاسدة بشروطها وعلى تفادي التعرض لاستغلالها. غير أن استراتيجيات الشفافية تتوقف على الحريات المدنية وحرية الصحافة وقوة المجتمع المدني: فالشفافية لا معنى لها إذا لم يكن بالإمكان التحقق من الأشياء أو كان من المتعذر التصرف بناء على المعلومات المحصل عليها. وفي هذا الصدد، يستحق الدراسة كذلك تبسيط السياسات التجارية. فعندما تسود الشفافية، يصعب إخفاء مواقع الاختناق ونقط الاكتظاظ ويتعذر استغلالها، وتتحرك الإجراءات بسرعة أكبر، مما يجعل ابتزاز الربح أمراً أكثر صعوبة. وكما سبقت ملاحظته، فإن هذه التفقيحات الأساسية في السياسة العامة لا بد وأن تراعي العديد من الاعتبارات التي تتجاوز مشاكل الفساد، وسيطلب الإصلاح موارد كبيرة: فقد يكون رفع أجور الإداريين خطوة ضرورية (إن لم تكن خطوة كافية). غير أنه حيثما تكون الإرادة السياسية قوية، ينبغي أن يكون بالإمكان زيادة الرقابة العامة ومساءلة المسؤولين، والتخفيض إلى حد كبير من الفرص المتاحة للمسؤولين لإنشاء احتكارات صغيرة (أو كبيرة)، و/أو ممارسة سلطة تقديرية لخدمة المصلحة الخاصة (Litgaard, 1988). وعندما يتم ذلك، يحتمل أن يضعف الفساد داخل الحدود الجغرافية والإدارية للبلد.

ولا ينسحب العديد من الطروحات السابقة على الفساد العابر للحدود فحسب، بل يصدق أيضاً على المعاملات الفاسدة عموماً. غير أن الفساد العابر للحدود قد يتطلب ردوداً إقليمية ودولية تراعي ديناميكيته الخاصة. فالتعاون الإقليمي في مجالى الجمارك وإنفاذ القانون قد يرفع تكاليف التنقل غير المشروع للأشخاص والسلع ورأس المال أو يخفض المكاسب التي تجنى منه، وقد يجعل إخفاء الصفقات الفاسدة والمشروعات غير القانونية أمراً بالغ الصعوبة. وقد تعمل مواعمة القوانين المتعلقة بالتهريب والمواد المحظورة على مساعدة فرادى البلدان على الحد من الأخطار على طول حدودها. فالتعاون الاقتصادي الإقليمي الذي يفتح الحدود ويحد من التكاليف الإدارية للتجارة يمكن أن يحد من

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

والبلدان المعنية، والسياسات التي تسري أو لا تسري على العلاقات بينها، تتباين تبايناً واسعاً وتتسم بالتعقيد مما اضطرني إلى مناقشة المشكل بصيغ عامة. غير أنه من الواضح أن الاكتفاء بمكافحة الفساد داخل حدود فرادى الدول – الأمم مشروع محكوم عليه بالفشل؛ كما أن الجهود الرامية إلى مكافحة الفساد العابر للحدود لا بد وأن تقترن بإصلاحات داخلية. ويوفر التعاون الدولي والإقليمي فرصاً حقيقية للإصلاح، لاسيما في المناخ الراهن المتسم بالعولمة والاندماج الإقليمي للأسواق، وتجدد الفلق حيال الفساد بصفة عامة. فالتكلفة السياسية والاقتصادية والإنمائية الباهظة للفساد العابر للحدود تقضي بالأحرى تهدر تلك الفرص.

كبير وتجنّب فوائد اقتصادية عميمة. وتوجد فرص أخرى للمنظمات الدولية. فوضع برامج للمساعدة التقنية وإجراء استقصاءات لأفضل الممارسات وآثارها (سواء في الخدمات الإدارية الاعتيادية من قبيل الإجراءات الجمركية، أو في مجال الإصلاحات المناهضة للفساد) يمكن أن تكون لهما قيمة كبيرة لدى القائمين بالإصلاح في العديد من الدول. كما ينبغي أن تولى أولوية قصوى لمراجعة السياسات في جوهرها لإزالة فرص التماس الربح، من قبيل تلك الفرص التي تنشأ أثناء نقل السلع والمنتجات الزراعية بين دول الاتحاد الأوروبي.

ومجمل القول إنه لا توجد وصفة واحدة للقضاء على الفساد العابر للحدود. فالممارسات والمصالح

Cooter, Robert D. "The Rule of State Law Versus the Rule-of-Law State: Economic Analysis of the Legal Foundations of Development." In *Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics 1996*. Washington, D.C.: World Bank, 1997.

IMF (International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department). *Unproductive Public Expenditures: A Pragmatic Approach to Policy Analysis*. Washington, D.C.: IMF, Pamphlet Series 48, 1995.

Isham, Jonathan, Daniel Kaufmann, and Lant Pritchett. "Governance and Returns on Investment: An Empirical Investigation." Policy Research Working Paper 1550. World Bank, Policy Research Department, Poverty and Human Resources Division, Washington, D.C., 1995.

———. "Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects." World Bank, Policy Research Department, Poverty and Human Resources Division, Washington, D.C., 1996.

Johnston, Michael. "What Can Be Done about Entrenched Corruption?" Washington, D.C.: The World Bank, 1997. Paper presented at the 9th

Ades, Alberto, and Rafael di Tella. "Competition and Corruption." Working paper, Oxford University Institute of Economics and Statistics. Oxford, United Kingdom, 1994.

المراجع

- . “The Political Economy of Corruption.” In Kimberly A. Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997.
- Rose-Ackerman, Susan, and Andrew Stone. “The Costs of Corruption for Private 	Business: Evidence from World Bank Surveys.” Washington, D.C.: The World Bank, 1996.
- Scott, James C. *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1972.
- Wei, Shang-Jin. “How Taxing is Corruption on International Investors?” Cambridge, 	MA: Harvard University, Kennedy School of Government, mimeo, 1997.
- World Bank. *The State in a Changing World: World Development Report 1997*. 	Oxford: Oxford University Press, 1997.
- . “The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis.” In Kimberly A. Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997.
- Murphy, Kevin M., Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. “Why is Rent-Seeking 	So Costly to Growth?” *American Economic Review* 83(2): 409-414, 1993.
- Rauch, James. “Bureaucracy, Infrastructure, and Economic Growth: Evidence from 	US Cities During the Progressive Era.” *American Economic Review* 85(4): 968-979, 1995.
- Rose-Ackerman, Susan. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press, 1978.
- . “When is Corruption Harmful?” World Bank, Washington, D.C., 1996.
- Annual Bank Conference on Development Economics.
- Johnston, Michael, and Yufan Hao. “China's Surge of Corruption.” *Journal of Democracy* 6(4): 80–94, 1995.
- Keefer, Philip. “Protection Against a Capricious State: French Investment and Spanish Railroads, 1845–1875.” *Journal of Economic History* 56(1): 170–92, 1996.
- Klitgaard, Robert. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press, 1998.
- Knack, Stephen, and Philip Keefer. “Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures.” *Economics and Politics* 7(3): 207–27, 1995.
- Mauro, Paolo. “Corruption and Growth.” *Quarterly Journal of Economics*. CX(2), 	No. 441: 681-712, 1995.

هذه الشبكة وتحميل المسؤولية لطرف واحد من المشاركين. فالكل يتحمل المسؤولية.

سوزان روز-أكرمان

غير أن بعض النظم القانونية تقرق بين الرشوة والابتزاز. ففي الرشوة يسعى الفرد إلى جني منفعة بطرق الفساد من المسؤول الحكومي وفي الابتزاز يبتز الموظف العمومي المال من الفرد مقابل عدم فرض تكلفة أو عدم منعه من الاستفادة من منفعة. ولئن كان من المفيد الحديث عن الابتزاز عندما يتعامل شخص عادي مع موظف حكومي من أصحاب النفوذ، فإن التمييز بين الرشوة والابتزاز غير ذي أهمية في معظم المشاريع العامة الرئيسية. والقول بأن الراشي غير مسؤول، يجعل ادعاء الابتزاز يعطي انطبعا زائفا ببراءة تعرضت للتجريح. وعلى العكس من ذلك، يميز القانون الجنائي في بعض البلدان بين الفساد "الموجب" (active corruption) والفساد "السالب" (passive corruption). ويعتبر الراشي

يتطلب الفساد، على غرار أي مبادلة، فاعلين - أحدهما بائع والثاني مشتر. فالمشتر في القطاع الخاص يرشو البائع في القطاع العام للحصول على شيء ذي قيمة. ويمكن أن تستخدم الرشاوى في توزيع المنافع المشروعة، بل والنادرة، من قبيل العملة الأجنبية، وتراخيص الاستيراد، والقروض وعقود الصفقات العمومية، أو قد توفر شيئا لا يستحقه المشتري كالإعفاء من تطبيق قوانين سارية، أو تخفيض ضريبي غير مشروع أو الترخيص بالقيام بأعمال تجارية غير مشروعة. بل إن بالإمكان استخدام الرشوة لحث السلطات العامة على مضايقة المنافسين والتحقيق في أنشطتهم. ولا تتعلق الرشوة دائما بموظفين عامين - فوكلاء الشراء من الخواص ما فتئوا يتورطون في فضائح الفساد، كما تورط فيها مسؤولو القرض في المصارف الخاصة. والخاصية المشتركة هو وجود شخص له سلطة توزيع منافع نادرة يستخدمها بطريقة معينة لاختيار المستفيدين غير طريقة الرغبة في دفع الرشوة.

الجانب الموجب والموظف العمومي الجانب السالب. ولا يستوعب هذا التمييز التنوع الواسع للظروف التي يحدث في ظلها الفساد (M. Yves, 1996: 311). فلا يمكن أن تبرم أي صفقة فساد إلا إذا اتفق الطرفان على التستر عليها. غير أن تعبير الإكراه وعدم المسؤولية كثيرا ما يحتج بهما كل من الشركات الدولية، من جهة، وكبار المسؤولين، من جهة أخرى. والكل يدعي أن الضرورة أجبرته على المشاركة في الفساد.

وتستعرض هذه الورقة حالات الفساد العالي المستوى أو الفساد "الكبير" وتعطي لمحة عن التكاليف التي تتكبدها البلدان النامية من جراء هذا الفساد وآثاره على فعالية النشاط الاقتصادي. واستنادا إلى هذه الخلفية، أرى أن من واجب الشركات المتعددة الجنسيات

وكثيرا ما ينشئ الراشون والمرتشون شبكات متعاضدة تصمد أمام الزمن. وهذه الشبكات ليست نظما فعالة لإخفاء الرشوة وتصريف الأموال غير المشروعة فحسب، بل إنها قد تُنظم للتأثير حتى على أصناف الخدمات والعقود التي توفرها الحكومة. فقد تكون للقرارات الحكومية بشأن تحديد أنواع مشاريع الأشغال العمومية التي ينبغي دعمها أو أنواع الامتيازات وعمليات الخصخصة اللازم رعايتها علاقة وثيقة بشبكة الفساد. وما دام الفساد يعود بالنفع على المشاركين فيه من الجانبين، فإنه ليس لأي مجموعة منهم أي حافز يدفعها إلى إنهاء العلاقات انفراديا. ولا سبيل إلى تفكيك

أن تكف عن الفساد وأن تعمل للحد من انتشاره في التجارة والاستثمار الدوليين. ويثبت هذا الواجب رغم الطابع المزدوج للفساد الكبير. ويقدم القسم الأخير من

هذه الورقة استراتيجية للمجتمع الدولي، سواء على مستوى المنظمات الدولية أو على مستوى المؤسسات التجارية الدولية.

الفساد «الكبير» (1)

تعد الرشوة المدفوعة للفوز بعقود أو امتيازات رئيسية أو شركات مخصصة حكرا على المؤسسات التجارية الكبرى وكبار الموظفين عموما. ورغم أن صغار الموظفين يرتشون أحيانا للكشف عن معلومات، فإن بعض المؤسسات التجارية الصغرى ترشو للحصول على عقود توريد اعتيادية، أما حالات الرشوة الهامة فتتعلق بنفقات كبيرة وقد يكون لها أثر على ميزانية الحكومة وعلى آفاق النمو في البلد. وهذه الصفقات بحكم تعريفها تهم كبار المسؤولين وكثيرا ما تتورط فيها شركات متعددة الجنسيات تعمل لوحدها أو باتفاق مع شركاء محليين. ويسمى مودي ستيوارت (1994) هذه الممارسة بـ «الفساد الكبير» (Moody- Stuart, 1994).

عندما تكون الحكومة هي القائمة بالشراء أو بالتعاقد، فإن ثمة عدة أسباب لدفع الرشوة للمسؤولين. فأولا، قد تدفع شركة الرشوة لإدراجها في قائمة مقدمي العروض المقبولين وحصر حجم القائمة. وثانيا، قد تدفع الشركة الرشوة للحصول على معلومات داخلية. وثالثا، قد تدفع الرشوة المسؤولين إلى صوغ مواصفات العروض بطريقة تجعل الشركة الراشية العارض الوحيد المؤهل. ورابعا، قد تدفع الشركة الرشوة ليتم اختيارها كمتعهد فائز. وأخيرا، عندما يتم اختيار الشركة كمتعهد، قد تدفع الرشوة لتحديد أسعار مبالغ فيها أو للغش في النوعية. ويحدث الفساد في الصفقات العمومية في كل بلد، حتى في تلك البلدان التي توجد في أعلى سلم «مؤشر النزاهة» من قبيل سنغافورة ونيوزيلندا (2). وثمة أمثلة قليلة تبين نطاق الإمكانات.

(1) اقتبس هذا القسم من جزء من ورقة مناقشة كتبتها الباحثة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (Rose-Ackerman, 1997 و UNDP, July 1997).

(2) أعد يوهان غراف لامبسدورف (Johann Graf Lamsdorff)، الباحث العامل في المنظمة الدولية للشفافية، مؤشرا قطريا للفساد هو عبارة عن تجميع لتصنيفات أخرى تستند إلى التصورات المتعلقة بمستوى الفساد في المعاملات التجارية. وتأتي في المقدمة نيوزيلندا وسنغافورة. ويرد هذا المؤشر المعزز بشروح في Transparency International Newsletter, September 1996, pp. 5-8.

(3) Economist Intelligence Unit, Zimbabwe Quarterly Report, June 1995

ففي زيمبابوي، يعتقد أن التواطؤ بين كبار المسؤولين في البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وشركة سويدية للاتصالات السلكية واللاسلكية قد أدى إلى الالتفاف على إجراءات مجلس العروض المحلية. وادعي أن الرشاوى المدفوعة قد بلغت 7.1 ملايين دولار (3).

وفي صفقة طائرات بين جمهورية كوريا و عدة شركات أمريكية، قدمت فيما يدعى رشاوى إلى الرئيس روه تاي وو. وقد استجوب موردون متعددون الجنسيات، فأنكروا تورطهم. واعترف مستشار الرئيس روه تاي وو للأمن القومي بحصوله على أموال من مؤسسات كانت تأمل في الحصول على عقود أسلحة. وأتهم بأنه قبل 300 000 دولار في صفقات شراء طائرات مقاتلة. وبصفة خاصة، أتهم رئيس المجموعة الكورية بتقديم رشوة قدرها 65 000 دولار للمستشار. واعترف بأنه قدم المال غير أنه قال إنه كان هدية (4).

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

(8) انظر: "Tentacles of Defense Scandal Reach Out for Claes", Financial Times, October 19, 1995; "Belgians Seek to Arrest Dassault", Financial Times, May 10, 1996.

(9) انظر: Transparency International Newsletter, December 1995 وقد أوردت الخبر استنادا إلى تقرير إخباري في أسبوعية Saturday Nation، 14-20 تشرين الأول/أكتوبر 1995.

(10) انظر: Transparency International Newsletter, June 1996 وقد أوردت الخبر استنادا إلى تقرير إخباري في صحيفة Daily Nation، 3 أيار/مايو 1996.

ولا تتعلق كل فضائح الصفقات العمومية بمشاريع كبيرة في البناء والسلع الإنتاجية. فالسلع المستخدمة في الاستهلاك مرشحة بالدرجة الأولى لتكون موضوع رشاوى، ما دام يصعب الكشف فيما بعد عما إذا كانت السلع قد سلمت فعلا أم لا بالكمية والنوعية المطلوبين. وعلى سبيل المثال، اكتشف مراجعو الحسابات في ملاوي أن صندوق الصحافة الحكومية قد "اشترى" ملايين الدولارات من القبطاسية التي لم يعثر لها على أثر. ولم يكن للوكالة أي نظام معتمد للمراقبة الخطية للمشتريات المحلية⁽⁹⁾. وفي كينيا، خسرت الحكومة ما يقارب 1.5 مليون دولار في صفقات شراء عقاقير قامت بها وزارة الصحة⁽¹⁰⁾.

ويمكن أن تؤدي خصخصة المشروعات المملوكة للدولة إلى تحسين الأداء الاقتصادي والحد من الفساد من خلال هذه العملية. غير أن عملية تحويل ممتلكات الدولة إلى مالكيها خواص تعج بفرص الفساد والكسب الشخصي. فيبيع شركات شبه حكومية أو عامة شبيهة بعملية تقديم عروض في مشروع عام كبير للهيكل الأساسية. وبالتالي فإن حوافز الإخلال بأمانة الوظيفة متشابهة. وقد يقوض الفساد منطق المردودية الذي تركز إليه الخصخصة. فإذا دفعت الشركة الرشوة للحفاظ على السلطة الاحتكارية للمشروع بعد انتقالها إلى يد الخواص، فإن النتيجة قد لا تعدو أن تكون مجرد نقل للأرباح من الدولة إلى المالكين الجدد. وقد يواجه المستخدمون الجدد للشركة التي تخصص حديثا مطالب

وحدثت فضيحة كبيرة في سنغافورة تورطت فيها عدة شركات متعددة الجنسيات ومسؤول كبير في مجلس المرافق العامة، وتعلقت بدفع رشاوى للحصول على معلومات سرية بشأن مقدمي العروض. وأدرجت خمس من الشركات المتعددة الجنسيات المتورطة في الفضيحة في القائمة السوداء. وحكم على المسؤول بالسجن لمدة 14 سنة⁽⁵⁾.

وتورطت بلدان متقدمة مؤخرا في فضائح شراء مماثلة. ففي ألمانيا، دفعت الرشاوى للفوز بعقود قيمتها 2.5 بليون مارك ألماني لبناء المحطة الثانية في مطار فرانكفورت. واستنادا إلى المدعى العام، أدى الفساد إلى زيادة في الأسعار تراوحت بين 20 و30 في المائة⁽⁶⁾. وفي محافظة السين ماريتيم الفرنسية، اتهم أناس بالفساد في عقود تتعلق بشراء حواسيب. فقد تلاعب موظفون بالإجراءات العادية المتبعة في الصفقات العمومية، مما أدى إلى خسارة قدرت بمبلغ 50 مليون فرنك فرنسي، استنادا إلى وزارة الداخلية الفرنسية⁽⁷⁾. وفي بلجيكا، يعتقد أن شخصيات بارزة في الحزب الاشتراكي قد قبلت رشوة قدرها 1.9 مليون دولار في عقود متعلقة بالدفاع⁽⁸⁾.

(4) انظر "Rohs Former Security Advisor Arrested on Graft Charges", Agence France Presse, December 13, 1995; "Seoul Shaken as Ex-Presidents Are Charged with Insurrection", Janes Defense Weekly, January 10, 1996; "S. Korea's Daewoo Head Faces Bribe Charges", Reuters North American Wire, January 17, 1996.

(5) انظر: "Singapore Exposes Tip of Corruption", Iceberg", Financial Times, February 15, 1996.

(6) انظر: "German Airport Corruption Probe Deepens: Five Jailed and 20 Companies Under Investigation", Financial Times, July 2, 1996; "German Corruption Wave Prompts Action", Reuter Business Report, September 25, 1996.

(7) انظر: Transparency International Newsletter, June 1996 وقد أوردت الخبر استنادا إلى تقرير إخباري في صحيفة Le Monde بتاريخ 19 آذار/مارس 1996.

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

من الموردين والزبائن يسعون من خلالها إلى اقتسام منافع الاحتكار.

هل هناك ما يميز الفساد في التعاقد الحكومي وعمليات الخصخصة غير ميزة حجم الصفقات؟ ففي مستوى معين تبدو مماثلة لحالات تقدم فيها الحكومة منفعة نادرة، غير أن قيمة المنفعة في الحالة الراهنة تقدر بعدة ملايين من الدولارات لا ببضعة آلاف. وفي ظروف تنافسية، ستكون الشركة الأكثر دفعا للرشوة هي الشركة الأكثر فعالية، وستتصرف الجهة الفائزة بفعالية فيما بعد بصرف النظر عما إذا كانت استخدمت الرشوة أم لا للحصول على المنفعة.

غير أن الفساد العام قد يدخل عوامل من عدم المردودية تحد من القدرة التنافسية. فقد يحد من عدد مقدمي العروض، ويرجح كفة أصحاب العلاقات الداخلية بدل المرشحين الأكثر فعالية، ويحد من المعلومات المتاحة للمشاركين ويدير تكاليف معاملات إضافية⁽¹¹⁾. لكن هل حجم الصفقة المبرمة بوسائل الفساد ودرجة تورط كبار المسؤولين يغيران كل شيء؟

إن الفارق الأساسي هو احتمال أن يكون الحاكمون فعلا بمنأى عن كل ملاحقة قضائية. ويكونون بالتالي أقل احترازا في مطالباتهم بالرشوة من صغار المسؤولين الذين قد يخضعون لقدر أكبر من القيود الخارجية والداخلية. فكبار المسؤولين المرتشئين يمكنهم أن يحصلوا على حصة من المكاسب تفوق حصة صغار المسؤولين. وبما أن الصفقات المتعلقة بعقود وامتيازات رئيسية أو بعمليات خصخصة يمكن أن تؤثر بشكل ملموس على ميزانية الحكومة وعلى الرخاء العام في البلد، فإن حجم وأثر الرشاوى مهمان. وثانيا، ثمة فارق آخر هو أن أولئك الذين يحصلون على تراخيص وتخفيضات ضريبية عن طريق دفع الرشوة لصغار المسؤولين نادرا ما يعتبر تصرفهم غير فعال عندما يتم الحصول على المنفعة. وعلى العكس من ذلك، عندما يتعلق الأمر بالصفقات الكبرى التي يدور حولها الحديث في هذا المقام، كثيرا ما تكون الحجة معاكسة ويعتبر دفع الرشوة بشأنها غير فعال. لكن هل يصح هذا القول؟ إنه للجواب على هذا السؤال، ينبغي النظر أولا في أثر

مبالغ الرشوة المدفوعة، والتساؤل ثانيا عما إذا كان الفساد يغذي عدم الفعالية في الشركة التي تدفع الرشاوى.

(11) يبحث لين (Lien 1990b) هذه الصعوبات ويبين أن الموظف المرتشي الذي يمارس التمييز لفائدة بعض مقدمي العروض كثيرا ما سيختار متعهد غير فعال. انظر أيضا نموذج الفساد في الصفقات العمومية في Rose-Ackermans (1978, pp. 121-32).

لنفرض أن شركة حصلت على امتياز قطع الأشجار بطرق الفساد رغم أن عرضها كان أقل من عروض منافسيها. ولنفرض بادئ ذي بدء أن "سوق" الفساد فعال بحيث أنه يعمل عمل عملية مزيدة تنافسية مثالية. وعندها، يمكن أن نميز بين أثر الرشوة على السلوك الحكومي والطريقة التي يؤثر بها الفساد على مردودية الفائز بالامتياز. ولنفرض أنه بسبب الفساد تحصل الحكومة على قيمة أقل من القيمة المعقولة في السوق للموارد الخاضعة لسيطرتها. فإذا لم يقيد الفساد فرص الدخول إلى السوق وإذا كان المسؤول لا يستطيع أن يؤثر على حجم الامتياز، فإن الراشي الأكبر هي الشركة التي تعطي قيمة أكبر للمنفعة التي تحصل عليها. وتعرض أكثر الشركات مردودية أعلى سعر في عملية مزيدة عادلة. وتكون الخسائر هي الخسارة المحققة المسبقة للضرائب الإضافية التي يتعين تحصيلها وضياع منافع البرامج الحكومية التي لم يشرع فيها. ويتلقى الموظفون النزيهون معلومات مشوهة عن قيمة الامتياز وقد يؤديون القليل من هذه الامتيازات مستقبلا. ويسري تحليل مماثل على العقود ومشاريع الخصخصة المبرمة بوسائل الفساد. فأكثر الشركات فعالية سيقع عليها الاختيار في إطار رشوة تنافسية، غير أن المنافع التي ستجنيها الحكومة ستكون قليلة. وفي حالة التعاقد، مثلا، يمكن أن يكون جزء من تكلفة الرشوة مستترا في قيمة العقد.

وستستخلص الرشوة جزئيا من عائدات كانت ستعود إلى الحكومة كما ستخلص في جزء آخر منها من

(Binkley 1992) ويورد (Deacon 1994, p. 415) دراسات تبين أن ضمان الامتياز يرتبط سلباً بمعدلات قطع الأشجار، ويشير إلى دراسات حالات إفرادية تبين أنه عندما يكون ضمان حقوق الملكية ضعيفاً، تتسارع وتيرة قطع الأشجار. وبطبيعة الحال، ليس الفساد إلا سبباً جزئياً للتوجه القصير المدى للشركات. ويبين (Deacon 1994) أن معدلات قطع الأشجار يقترن بمتغيرات سياسية تعكس الملكية غير المضمونة، غير أن القدرة التفسيرية لنموذج ضعيفة.

إن القول بعدم تأثر سلوك الشركات نتيجة مهمة، غير أنها معنة في البساطة إلى حد يخفي الحقيقة. فالعصران الفاعلان الغائبان هما عنصران الضمان والمدى البعيد. فالنظام الفاسد ليس هو النظام الذي يتمكن فيه الأفراد المتقلدون لمناصب مهمة من الاستفادة على حساب الدولة والمواطنين العاديين فحسب. بل إن الصفقات الفاسدة تدخل عناصر من الغموض على البيئة الاقتصادية قد تولد آثار إضافية تؤثر على الطريقة التي تدير بها الشركات أعمالها. فقد تنشأ صعوبات حتى ولو فازت بالصفقة أكثر الشركات فعالية. فوصمة الفساد التي تطبع الصفقة قد تملئ على الشركة توجهها قصير الأمد⁽¹²⁾. وثمة سببان يفسران ذلك. أولاً، قد يخشى الفائز بالامتياز (أو المتعاقد أو من يشتري الشركة التي تتم خصخصتها) من أن يطاح بمن هم في السلطة بسبب فسادهم. فقد لا يفي النظام الجديد بالتزامات النظام القديم. وثانياً، حتى لو ظل النظام الحالي قائماً، فإن الفائز بالصفقة قد يخشى فرض قواعد تعسفية أو مطالب مالية إذا ضاعت الاستثمارات. وقد يخشى السماح بدخول منافسين إلى السوق أو يخاف إلغاء عقده لأسباب سياسية أو بسبب الجشع⁽¹³⁾. كما أن الشركة قد تتعرض للابتزاز من أولئك الذين يستطيعون إثبات المبالغ المدفوعة بصورة غير مشروعة. ولهذه الأسباب فإن الشركة الراشدة التي تحصل على عقد لقطع الأشجار قد تقطع الأشجار بسرعة أكبر مما كانت ستفعله لو كانت تعمل في بلدان أقل فساداً. كما قد تمنع في الاستثمار في رأس المال الثابت الذي سيصعب نقله خارج البلد إذا تغيرت الظروف. ولعل أجلي صور لذلك في مجال الطاقة الكهربائية هي المحطات العائمة للطاقة الكهربائية التي أنشئت في عدة بلدان نامية لتسهيل عملية الخروج وجعلها أقل كلفة نسبياً. ومجمل

أرباح الشركة الفائزة. وفي حالة المنافسة المثالية، لا يكون لدى المتنافس تفضيل بين أن يفوز بالامتياز عن طريق مزاد نزيه أو أن يفوز بالمزاد عن طريق مزاد معشوش. غير أنه في بعض الحالات، قد تكون للموظف المرتشي سلطة تفوق سلطة الموظف النزيه ويكون بوسع أن يستأثر بفسط أكبر من المكاسب. فتفضل الشركة التعامل مع الموظفين النزيهين. ومن جهة أخرى، قد يكون الموظف المرتشي قادراً على أن يصوغ الصفقة بطريقة تكسب الشركة الفائزة ربحاً يفوق ما قد تحصل عليه في صفقة نزيهية. ويمكن أن يصمم الموظف المرتشي الامتياز بطريقة تحقق أقصى قدر من الأرباح التي يمكن اقتسامها بين الموظفين والشركة المزايذة. وهو في قيامه بذلك يمكن أن يضحى بالقيم التي كان بالإمكان إدراجها في عقد مبرم بطرق نزيهية. فعلى سبيل المثال، قد يتم تجاهل الأضرار التي قد تلحق بالبيئة أو بالسكان الأصليين في عقد لقطع الأشجار. وبالتالي فإن الموظفين المرتشين قد يعدون بالحفاظ على الوضع الاحتكاري لمؤسسة تتم خصخصتها أو عقد متعلق بمشاريع "كالمالية" لا تعزز التنمية الاقتصادية.

ولنفرض الآن أن شركة حصلت على امتياز طويل الأمد لقطع الأشجار بسعر مناسب، حتى ولو أضيف إليه مبلغ الرشوة. فإذا كانت تعمل في السوق الدولية، فإن أعمالها اللاحقة ستتوقف على سوق الخشب. فكونها دفعت ثمناً أقل للحصول على الامتياز لا ينبغي أن يؤثر على قراراتها المتعلقة بالإنتاج. فهي لا تزال تسعى إلى تحقيق أكبر قدر من الأرباح والمبلغ المدفوع للحصول على الامتياز تكلفة لا يمكن استردادها. ويشعر الجمهور أولاً بتكلفة الفساد، غير أن أي عنصر من عناصر انعدام المردودية لم يدرج في سوق الخشب الدولية. وحتى لو كان المبلغ الإجمالي المدفوع أعلى من المتوقع في نظام نزيه، فإنه لن يكون هناك أي أثر.

(12) انظر: Coolidge and Rose-Ackerman (1997). وللاطلاع على مثال للتوجه القصير المدى لامتيازات الخشب الفاسدة في ماليزيا انظر: Vincent and

القول إن توقيت الإنتاج وتشكيلة العناصر الداخلة في الإنتاج قد لا يتم اختيارهما بفعالية نظرا لطبيعة النظام الموصومة بالفساد.

الراشي الأكبر دفع رشوة لمفتشي البناء لكي يقرروا بأن العمل مطابق لمعايير السلامة في البلد (Park 1995). والواقع أن توقعات العلاقات الطويلة الأمد قد تكون جزءا لا يتجزأ من تلك العناصر المغرية بإبرام عقد مع شركة راشية في المقام الأول. كما أن الشركة الراشية قد تحتفظ ببعض السيطرة بحجز بعض الرشاوى الموعود بها كوسيلة لضمان وفاء مسؤولي البلد بالتزاماتهم. وهكذا قد توقع شركة عقدا لتزويد وكالة بناء بالإسمنت غير أنها لن تدفع الرشوة إلا إذا سددت لها السلطة العمومية المبالغ المستحقة. وكثيرا ما تتخذ هذه الترتيبات الشكل الاسمي لعقود الخبرة الاستشارية المقترنة بدفع مبالغ بمجرد تسلم الأموال بموجب العقد.

وعلاوة على ذلك، من المستبعد أن يقتصر الفساد على دفع الرشوة مرة واحدة لكبار المسؤولين بغرض ضمان الصفقة. بل قد تكون الجهة الفائزة شركة أشد رغبة في ربط علاقات مبنية على الفساد مع كافة طبقات السلم التراتبي للجهاز الإداري لحماية مصالحها. وعلى سبيل المثال، إذا كان امتياز قطع الأشجار يتضمن إتاحة تدفع حسب عيار نوع الخشب المقطوع، فإن الشركة قد ترشو المفتشين لتغيير عيارات الأخشاب. كما تدفع الرشوة لقطع عدد من الأشجار يفوق الحد الذي يسمح به عقد الامتياز. وفي إطار عقد بناء، قد يتوقع

الفساد "المستورد" والتزامات المؤسسات التجارية المتعددة الجنسيات

يقيمون تميزات دقيقة بين الهدايا اللائقة والهدايا غير اللائقة. ولا يتعاضون عن الرشاوى الكبيرة التي يتورط فيها كبار المسؤولين والمستثمرين (Phonogpaicht and Piriyarangsan, 1994).

وأحيانا تدعي الشركات المتعددة الجنسيات الراشية أن قوانين مكافحة الرشوة في البلد المضيف ليست سوى حبر على ورق ولا تعني أي شيء. فنادرا ما تطبق القوانين وعندما تطبق، فإن المستهدف بها هم المعارضون السياسيون للنظام القائم. ويتساءل مديرو تلك الشركات لماذا ينبغي أن يلتزموا بمعايير أعلى من المعايير التي تلتزم بها الشركات المحلية. بل إن المسؤولين في الوكالات الدولية للمعونة والقرض يحتاجون أحيانا بقولهم إنهم لن يحققوا شيئا إن لم يتجاهلوا الأدلة الدالة على الصفقات الفاسدة. غير أنني أعتقد أنه حتى ولو سلم بالطابع المزدوج لكل الصفقات الفاسدة فإن من واجب الشركات الكبرى أن تمتنع عن الرشوة في معاملاتها مع العالم النامي ومع البلدان التي تمر بفترة انتقالية. كما ينبغي أن يفرض على منظمات

(13) على سبيل المثال، اشتمت الشركات الماليزية المشتركة في خصخصة قطاع الكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية من أن الحكومة قبلت العديد من المتنافسين الإضافيين من ذوي الصلات السياسية القوية. انظر "Malaysian Privatisation Loses Allure", Financial Times, October 13, 1995.

لقد تبين من المناقشة السابقة أن الفساد لا يجوز وصفه بأنه فساد "مستورد" الشركات المتعددة الجنسيات إلى البلدان النامية البرينة. كما أن الرأي القائل بأن ثقافة تقديم الهدايا والمحسوبية في العالم النامي تحت الشركات المتعددة الجنسيات على إظهار حساسيتها الثقافية بدفع الرشاوى رأي غير مقنع. ويقدم بعض الباحثين من العالم النامي حجة مقنعة مفادها أنه من المهيمن تماما افتراض أن الثقافة التقليدية المتمثلة في تقديم الهدايا ستدعم تقديم الرشاوى على نطاق واسع للقادة السياسيين (Ayttey 1992، مثلا). ويتبين من أدلة الدراسات الاستقصائية في تايلند، مثلا، أن الناس

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

المعونة الدولية والقرض قيد مماثل، وهذه مسألة قلما يطالها الجدل. وتستند هذه المطالب إلى النفوذ أو سلطة السوق التي تتمتع بها هذه المنظمات – وهو نفوذ يمكن أن يكون له أثر خطير على التنمية المستقبلية للبلدان الفقيرة. ولعل السلوك المسؤول للشركات والمؤسسات سيجد حافزا في جهود منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الرامية إلى حمل الأعضاء على إنهاء الخصم الضريبي للرشاوى المقدمة في الخارج وتجريم الرشوة الأجنبية، غير أن الحجة الرئيسية لا تتوقف على نجاح هذه الجهود السياسية.

وبخلاف الشركات الكبيرة المتعددة الجنسيات، قد تجني بعض البلدان النامية بعض الفوائد النسبية من الحد من الرشوة في المعاملات الدولية. فقد تكون ثمة نظم نزيهة أحسن للبلد المعني من النظم الفاسدة. وعلى سبيل المثال، لنفرض أن بلدا يتعين عليه أن يتعامل مع شركة واحدة تحتكر شراء الصادرات المعدنية أو الزراعية الرئيسية لذلك البلد. فهذه الشركة لن تضطر إلى دفع رشاوى كبيرة ما دام حكام البلد ليس لهم أي خيار سوى التعامل معها. وبما أنها شركة احتكارية فإنها تستطيع أن تبرم صفقة بشروط مواتية (Rose-Ackerman 1998). وكل برنامج يرمي إلى إنهاء الرشوة في تلك الظروف لن يعمل سوى على زيادة أرباح الشركة المتعددة الجنسيات دون أن يعود بالنفع على المواطنين في ذلك البلد. فلا بد من المنافسة، إذ الشفافية وحدها لا تكفي. وهذا درس يلزم أن تتعلمه البلدان النامية عندما تسعى إلى تحقيق المزيد من النزاهة في المعاملات التجارية الدولية؛ إذ ينبغي أن تعمل أيضا من أجل إقرار بيئة تتسم بقدر أكبر من التنافس. والواقع أن من بين طرق الحد من الضغوط التي تتعرض لها الشركات والمستثمرون للتصرف بـ“مسؤولية” تهيئة بيئة يكون فيها السلوك الفاسد غير مربح. وهذا ما يستلزم بيئة تنافسية يكون فيه للشركات الأخرى حافز يدفعها إلى فضح الصفقات الفاسدة التي يبرمها منافسوها (Rose-Ackerman 1996, 1998).

غير أن سلطة السوق التي تتمتع بها الشركات المتعددة الجنسيات ومنظمات المعونة لا يمكن دائما

إبطال مفعولها. فموقفها يتحدد بطبيعة معاملاتها مع الحكومة وحجم تلك الصفقات بالمقارنة مع حجم الحكومة. وقد تبرم الشركات عقودا لاستخراج المعادن أو النفط، أو لقطع الأشجار أو إنتاج وتسويق منتجات زراعية. فقد تشتري شركات مخصصة أو تنشئ مصانع أو شركات خدمات. وعندما تمثل الصفقة قسطا لا يستهان به من الدخل القومي للبلد أو من ميزانية الدولة، فإن الشركات لا تتخذ موقفا مسؤولا إن ادعت أنها لا تراعي إلا مصالحها التجارية لا غير. وقد تقول إنها لا ينبغي أن تُلزم بتوسيع رؤيتها للأشياء، غير أنه لا يمكنها أن تدعي أن أعمالها لا علاقة لها بالظروف القائمة في البلد النامي أو الذي يمر بفترة انتقالية.

وقد يكون للصراع من أجل الحصول على أرباح المشاريع العامة أثر مدمر على النظام الاقتصادي والسياسي للبلد النامي. فعندما لا يولد الصراع منافع منتجة ويكون مجرد صراع من أجل تقاسم دخل محدود، فإن الاقتصاديين يسمون هذا الصراع بـ“التماس الريع” (Kreuger, 1974). وقد يركز أناس موهوبون جهودهم على التماس الريع بدل التركيز على الأنشطة المنتجة⁽¹⁴⁾. وقد يحصل هذا لدى جانبي المعاملة الفاسدة. وقد يقرر المقاولون المحتملون التخلي عن القطاع الخاص ويصبحون موظفين عموميين مكلفين بتوزيع الريع. ففي النظام الديمقراطي، يمكن أن يسعى الناس إلى المنصب السياسي، لا للوفاء بالتزام للخدمة العامة، بل لاستخلاص أكبر قدر ممكن من الريع لفائدتهم وفائدة مناصريهم (Diamond 1993, 1995). كما أن رجال الأعمال الخواص قد يركزون على الصراع من أجل الحصول على المنافع التي تقدمها السلطة العامة، سواء كانت امتيازات تعدين أو عقود معونة، بدل التركيز على إنشاء مؤسسات منتجة.

وتوحي أدلة تبعث على القلق في بلدان عديدة بأن القاعدة المثينة من الموارد الطبيعية كثيرا ما لا تساعد البلد النامي ولا تعود بنفع على من هم في أسفل السلم (Gelb 1988; Sachs and Warner 1994). فقلما ينتج استثمار رؤوس الأموال منافع إنمائية على الأمد البعيد في البلدان النامية؛ ويبدو أن الكثير من

الخاص للحكام (Coolidge and Rose-Ackerman, 1997).

غير أن هذه التفسير أحادية الجانب. فهي تتجاهل الدور الفعال الذي يمكن أن يقوم به المستثمرون الخارجيون ومنظمات المعونة. فإذا شاركت الشركات المتعددة الجنسيات مشاركة فعالة في نظام فاسد وإذا سمحت منظمات المعونة بالفساد المستوطن، فإن من المبالغة تحميل المسؤولية الكاملة للفشل الداخلي في البلد النامي.

وقد بدأت المؤسسات الدولية للقرض والمعونة تقرر علنا بمشكل الفساد في البلدان النامية والبلدان التي تمر بفترة انتقالية وتسبب سياسات لمعالجة هذا المشكل. ويجري النقاش بشأن أنجع التقنيات للتصدي للمشكل، غير أن الالتزام الأساسي يبدو واضحا بما فيه الكفاية (IMF, 1997; World Bank, 1997; United Nations, 1997; UNDP, 1997). فينبغي ألا تشجع هذه المؤسسات مشاريع المعونة التي تزيد من قيمة السيطرة على الحكم في أعين الأفراد. والتزاما للجانب البئاء في المسألة، ينبغي أن تسعى القروض والمنح إلى تحسين أداء مؤسسات الدولة وزيادة المساءلة في القطاع العام.

وخلافا لمنظمات المعونة الدولية، لم تنظر المؤسسات التجارية الدولية عموما في أثر سلوكها على الآفاق الطويلة الأمد في البلدان التي تستثمر وتتاجر فيها. فلا يزال المرء يسمع عبارات الارتياح والرضا بالأمر الواقع لدى رجال الأعمال ومستشاريهم. غير أنه في بيئة دولية تفتقر إلى الوسائل الفعالة لتقويم السلوك غير الفعال، يقع على عاتق الشركات الكبيرة التزام بأن تتصرف بمسؤولية يفوق الالتزام الذي يقع على عاتقها في العالم المتقدم نظرا لما يتوفر في هذا الأخير من شبكة من الأنظمة والنظم السياسية التي تستجيب للتحديات استجابة معقولة. وفي معظم بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، يمكن أن تركز الشركات على الربح، واثقة من وجود مؤسسات أخرى تتولى شأن السلطة الاحتكارية، والعناصر الخارجية المتعلقة بالبيئة والممارسات التجارية المضللة. فالشركة التي تعمل في إطار قوانين الولايات المتحدة بوسعها أن تقول

الاستثمارات يختفي بكل بساطة. والأدلة على فوائد المعونة الأجنبية متضاربة في أحسن الأحوال. فالمصدر المضمون للمعونة الأجنبية هو إلى حد ما بمثابة منجم للماس أو بئر للنفط؛ فالبلدان التي تتوفر لها هذه الثروة يتوفر لها ما من تفتقر إليه البلدان الأخرى، غير أن هذه الثروة يمكن أن تستعمل في الأغراض الصالحة كما يمكن أن توظف في أغراض غير سليمة.

(14) بيدي لوي (Lui 1990, p.124) مثلا قلنا من أن الشباب الصيني سيفشل في بناء رأسماله البشري العادي وسيركز بدل ذلك على تنمية "رأس مال بشري غير منتج مباشرة"، بما في ذلك تطوير مواهب من قبيل "مهارات صراعات السلطة، وفهم أفضلويات الرؤساء وسبل محاباتهم، والاطلاع على الروابط الدفينة القائمة بين بعض المسؤولين من ذوي النفوذ، وما إلى ذلك".

ولعل ضعف مؤسسات القطاع العام من بين أسباب نقشي ظاهرة التماس الربع. ومن الأعراض التي تدل على سوء إدارة الدولة انتشار الفساد. وقد تواجه الدول الضعيفة مفارقة يؤدي فيها تزايد الموارد إلى تقويض الاستقرار السياسي. فما دامت الدولة فقيرة، لن يسعى إلى التحكم في مقاليد السلطة إلا القلة القليلة. غير أنه إذا حصلت الدولة على صفقة كبيرة من المعونة الأجنبية أو حصلت على مصدر جديد من المعادن ذات القيمة، فإنه قد تبرز شخصيات سياسية جديدة وتسعى إلى الحصول على قسط من المنافع أو ربما تسعى إلى السيطرة المباشرة على الدولة. فيصبح الصراع السياسي صراعا من أجل السيطرة على ثروات الدولة لفترة زمنية. فيسعى من هم داخل النظام إلى منع العناصر الخارجية من الاستفادة ما لم تكن ثمة حاجة إلى تقديم بعض العطايا لشراء رضاهم بالوضع القائم. وفي تلك الحالات التعيسة، تؤدي الزيادة في الثروة إلى زعزعة الاستقرار ويمكن أن تفضي إلى تدهور في ثروة المواطنين العاديين. ويمكن أن نصف القدرة "الاستيعابية" لدولة بكونها قدرة على استخدام الموارد الإضافية في المنافع الاجتماعية بدل توجيهها للكسب

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

ذات الأنشطة الشديدة التنوع ميزة إضافية إذا كان بوسعها أن تهدد تهديدا فعليا بالانسحاب من البلد كليا بسبب الفساد في أحد مجالات الأعمال التجارية. ويمكن لتلك الشركة أيضا أن تكون لها قوة تفاوضية لحماية فروعها المحلية من الرضوخ لمطالب الفساد. فالشركات التي تفلح في توظيف نفوذها لن تسهم فحسب في إمكانيات النمو الطويل الأجل في البلد بل ستستفيد أيضا على المدى القصير.

والمسألة الرئيسية المطروحة على الشركات العاملة في بيئة فاسدة هي إما المشاركة الفعلية، أو الرفض الهادئ للتعامل، أو إبلاغ السلطات المحلية والعالم الخارجي بالفساد. ولعل التكتّم هو أسوأ الاختيارات. فالشركة لا تخسر أعمالها التجارية فحسب؛ بل إنها لا تبذل أي جهد لتغيير الوضع القائم نحو الأفضل. وميزة الاهتمام الحالي بالفساد والقلق حياله هو أن التبليغ عن المطالبات بالرشوة يمكن أن يؤدي إلى إحراج دولي للمسؤولين الفاسدين مما يفضي بدوره إلى إجراء إصلاحات. فالشركات التي تدعي أنها تمقت الفساد ثم تقبله كشر لا بد منه لا تتصرف تصرفا منطقيًا ما دام المرء يفترض أن الضغط الناتج عن الرأي العام الدولي يمكن أن يكون له أثر على المسؤولين المرتشئين وعلى الشركات الراشية.

إن القيود التي تفرضها القوانين الضريبية واللوائح كافية لحملها على الوفاء بالتزاماتها. وإن موقفا كهذا ليثير الجدل حتى في العالم المتقدم، غير أنه على الأقل موقف جدير بالتصديق. بيد أن هذا الرأي لا يمكن الركون إليه عندما يتعلق بالاستثمار والتجارة في بيئة بلدان ما وراء البحار التي تنسم فيها القواعد القانونية بضعف في التدقيق أو بإفراط في التقييد وتكتنف فيها الشكوك إمكانية مساعلة المسؤولين الحكوميين عن نجاح التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلد على المدى البعيد. وبطبيعة الحال، ثمة حالات قليلة جدا يمكن أن تؤثر فيها شركة متعددة الجنسيات بصورة انفرادية على طريقة تسيير الدولة. فإلّا عدد "جمهوريات الموز" في الوقت الحاضر قليل إلى حد ما. ولبعض البلدان من قبيل الصين أو الهند أو روسيا قوة سوقية خاصة بها. غير أنه حتى في تلك البلدان، لبعض الشركات نفوذ على الصعيد الوطني، ويكون الأثر الإقليمي للصفقات الأخرى كبيرا. وعلى سبيل المثال، قد تكون شركات السلع الاستهلاكية المعترف بعلاقتها التجارية دوليا على نطاق واسع رمزا للتنمية الناجحة يتيح لها أن تقاوم بنجاح المطالب المبتذرة للرشوة. فيمكن للشركات ذات الموقع السوقي القوي أن ترفض المشاركة في الترتيبات الفاسدة. وحتى لو خسرت تلك الشركات صفقات فاسدة، فإن بعض البلدان قد تُحمل على العمل بأساليب نظيفة حتى لا تضحي باستثمارات تلك الشركات. ويمكن أن تكون للشركات

دور المجتمع الدولي (15)

بعض بلدان أمريكا اللاتينية يتهددها نفوذ الفساد الذي تمارسه دوائر تجارة المخدرات غير المشروعة. ولعل فشل أفريقيا في تحقيق التنمية في الوقت الذي تشهد فيه مناطق أخرى من آسيا وأمريكا اللاتينية تقدما ملموسا يثير أسئلة بشأن دور الدولة في التنمية. ويقتضي التحول العالمي نحو الخصخصة ورفع القيود التنظيمية إعادة التفكير في العلاقات بين السوق والدولة.

يندرج الاهتمام المتنامي الذي يبديه المجتمع الدولي بالحد من الفساد في إطار إعادة التفكير عموما في وظيفة المعونة الدولية في حقبة ما بعد الحرب الباردة. فبعد نهاية الحرب الباردة تغيرت موازين القوى ولم تعد ثمة حاجة إلى دعم الأنظمة الفاسدة لأسباب الأمن القومي. وقد أصبح الفساد مشكلا يصعب تجاهله بسبب نقشي الفساد والجريمة المنظمة في بلدان من قبيل روسيا وبلدان أخرى في الكتلة الشرقية السابقة. كما أن

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

الأمم المتحدة الإنمائي، من جهة، والمؤسسات التجارية المتعددة الجنسيات من جهة أخرى.

4 - إسهام البرامج الدولية لمراقبة تدفق الأموال غير المشروع في ضبط الفساد بالتصدي للتحويل السري للأموال إلى الخارج حيث يتعذر رصدها. وثمة أنواع أخرى من التعاون في مجال مكافحة النشاط الإجرامي الدولي يمكنها أن تعمل على ضبط الفساد.

مكافحة الفساد في قروض ومنح المشاريع

إن منظمات المعونة الحريصة على نجاح

المشاريع التي تمولها سيقلقها دون شك الفساد المستوطن. وعلى سبيل المثال، لنفرض أن 20 في المائة من أموال المعونة تضيع بسبب الفساد. ومعدل 20 في المائة هذا قد لا يمثل الرشاوى في حد ذاتها، بل قد يشمل تضخيم تكاليف التعاقد وفقدان المعدات وغيرها من العناصر الداخلة في الإنتاج بسبب التسامح مع الرشوة. وقد يكون بالإمكان إنجاز مشروع ميزانيته 100 مليون دولار بتكلفة قدرها 80 مليون دولار في نظام نزيه. ولنفرض أن مشروعا ما استثمرت فيه أموال في النقطة الزمنية (صفر) يحصل على عائد في النقطة الزمنية (واحد) (وفي تلك النقطة الزمنية وحدها)، ولنفرض أن الاستثمار يتعين أن يحقق عائدا قدره 10 في المائة لكي يرقى إلى المستوى المطلوب. وبناء عليه، فإن المشروع الذي يدار بنزاهة سيلزمه أن يحقق عائدا قدره 88 مليون دولار. أما المشروع المشوب بالفساد فسيلزمه أن يحقق أرباحا قدرها 110 ملايين دولار، وهو فرق قدره 22 مليون دولار. والمشروع الذي كان ينبغي أن يكلف إنجازه 80 مليون دولار يتعين أن يحقق عائدا قدره 110 مليون دولار لكي يكون ذا مردودية - وهو معدل عائد للموارد المستخدمة استخداما منتجا قدره 37.5 في المائة. فحتى في البلدان الصناعية لا تحقق هذا المعدل العالي من العائدات إلا مشاريع قليلة. وبالتالي فإن العديد من المشاريع يمكن أن تكون جديرة بالإنجاز إن لم يكن ثمة فساد.

وعلى الرغم من أن البعض ممن يقرون بكلفة الحكومات الممعة في الفساد يقولون إن مكافحة الفساد لا ينبغي أن تُربط بالتجارة الدولية وسياسات القرض، فإنهم يشكون في تدخل وكالات المعونة الدولية والقرض. وتمشيا مع النقاش الجاري بشأن حقوق الإنسان وقوانين العمل، فإنهم يدعون إلى عدم ربط سياسة التجارة والمساعدة الإنمائية بمسائل "غير اقتصادية". غير أن الفساد في جزئه الأكبر مسألة اقتصادية. وهو يؤثر على القدرة التنافسية للاقتصاد العالمي ومردودية الاستثمار والمشاريع الإنمائية على نطاق عالمي.

وفي الوقت الراهن، يمكن تطبيق استراتيجيات معينة ما كان بالإمكان تطبيقها منذ سنوات قلائل. وثمة أربعة مجالات للتدخل الدولي:

1 - عندما يتعلق الأمر بأموال المنظمات الدولية إما في شكل قروض أو في شكل منح، ستكون لدى هذه المنظمات مصلحة في الاستخدام الفعال لمواردها.

(15) اقتبس هذا القسم من مسودة للمؤلفة أعدت لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تموز/يوليه 1997.

2 - يمكن لوكالات المعونة أن تقدم الدعم المباشر لجهود مكافحة الفساد، من قبيل إصلاح الوظيفة العمومية ونظم إدارة الميزانية والمالية. ويمكن أن تسفر الأنواع الأخرى من مشاريع الإصلاح الرامية إلى تحسين الأداء الاقتصادي أو إقرار الديمقراطية السياسية عن أشكال جديدة من الفساد وممارسات تحقيق الكسب الشخصي. فيسعى القائمون بالإصلاح إلى مكافحة هذه الأنواع الجديدة من الإخلال بأمانة الوظيفة.

3 - تركيز الجهود الدولية على الحد من ميل دوائر الأعمال التجارية المتعدد الجنسيات إلى دفع الرشاوى وعلى تجنيد هذه الدوائر لمساعدة العالم النامي على القيام بالإصلاحات. ولعله بالإمكان إقامة علاقة تعاونية بين صندوق النقد الدولي أو البنك الدولي أو برنامج

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

المتعهدين كل المدفوعات المسددة للوكلاء قبل المناقصة وبعدها، ما دامت هذه المدفوعات هي السبيل الذي تسلكه الرشاوى عادة⁽¹⁶⁾. وستتوقف أهمية هذه التغييرات على كيفية تنفيذها في الميدان. غير أنها تمثل أول خطوة واعدة.

ويمكن استكمال التغييرات المتعلقة بالشراء باشتراط توقيع المشاركين المحتملين في تقديم العروض على "ميثاق للنزاهة" يتعهدون بمقتضاه بالامتناع عن ممارسة الفساد. وقد أوصت المنظمة الدولية للشفافية (1995) بهذه الممارسة، وجربتها إكوادور، غير أنها لم تستعمل على نطاق واسع. وهذا متغير في إجراءات التأهيل الأولية تستخدمه مكاتب خدمات الشراء في العديد من الجهات. وقد ينخفض عدد المشاركين في تقديم العروض، غير أن الإقصاء الانتقائي للشركات الفاسدة سيعزز الطابع التنافسي للعملية، ولن يضعفه. ورغم أن هذه التعهدات تبدو زائدة ما دام الفساد غير مشروع في جميع الأحوال، فإن لها ميزة تسليط الأضواء على المسألة في البلدان التي لا تحترم كثيرا القوانين الشكلية. وبهذه الموائيق، يكون للخاسرين حافز يدفعهم إلى اتهام الفائزين بالفساد حتى ولو لم يحصل ثمة فساد. ولا بد أن يجد المجتمع الدولي والدوائر المقرضة وسيلة للاستخدام البناء للمعلومات التي يمكن أن يقدمها المتعهدون دون أن تتورط في التحقيق في ادعاءات كل مقدم عروض مستاء. وبما أن الطعن في المناقصات كثيرا ما يكون مكلفا ومستهلكا للوقت، فإن أولئك الذين يجربون هذه الطريقة لا بد وأن يقرروا كيفية الموازنة بين سرعة البيع والإجراءات الرامية إلى ردع الفساد في هذه الصفقات أو في الصفقات المقبلة.

(16) في 23 تموز/يوليه 1996، أقر المديرون التنفيذيون للبنك الدولي تغييرات في الشروط العامة المطبقة على القروض واتفاقات الضمان في البنك. ووسع نطاق المادة 6-03 ليجعل الفساد أو الغش الذي يرتكبه ممثلو المقترضين أو المستفيدين من القرض سببا لإلغاء الجزء المتأثر من القرض. غير أن البلد المقترض بإمكانه أن يدافع عن نفسه ضد الإلغاء باتخاذ "ما يرضي البنك من تدابير

وعلاوة على ذلك، إذا كانت فرص الفساد تتنوع حسب المشاريع وإذا كان كبار مسؤولي البلد الممارسين للفساد يقررون المشاريع التي ينبغي رعايتها، فإنهم سيفضلون المشاريع ذات الفرص الكبرى لتحقيق الكسب الشخصي، مشوهين بذلك ترتيب أولوية المشاريع. ولا يتمثل المشكل في أن القلة القليلة من المشاريع هي التي ستكون جديرة باهتمام وكالات المعونة والقرض، بل يتمثل في دعم تشكيلة من المشاريع غير ذات مردودية. ومن العبارات التي ترددت مؤخرا في دوائر التنمية هي كلمة "الامتلاك". فالمشاريع ستفشل لا محالة ما لم يشعر المقترض بأنه "يمتلكها"، أو له فيها مصلحة. وللأسف، طغى شكل واحد من الامتلاك على غيره من الأشكال: شكل تبدي فيه الشخصيات السياسية في البلدان المقرضة والشركات في البلدان المقرضة اهتماما بامتلاك مشاريع تدر نفعاً شخصياً على الساسة وتحقق أرباحاً للشركات. وسيعارضون المشاريع التي يكون نفعها عميماً والتي تضمن المنافسة الحرة. وبالتالي فإن الامتلاك قيمة مشكوكا فيها في البلدان التي يبدو حكامها غير ملتزمين بتخفيف حدة الفقر.

وقد لا يكون أمام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي أي خيار في المستقبل إلا خيار فرض المزيد من الضوابط الصارمة وتحسين المراقبة. وإلى فترة قريبة، كان الاهتمام الرئيسي مرتكزا على دقة التحليل عند مرحلة الموافقة على المشروع وعلى شفافية إجراءات الشراء. وبعض المشاريع التي كانت تحظى بمساندة حكام البلد لم تمول خوفا من أن تكون مصدرا لريع يستفيد منه ذوو النفوذ. وسعت المبادئ التوجيهية التي وضعها البنك الدولي فيما يتعلق بالشراء إلى ضمان حد أدنى من المناقصات التنافسية في معظم العقود الكبيرة، لكن القلق بشأن الفساد كان ضمينا. غير أنه في 1996، نقح البنك الدولي مبادئه التوجيهية المتعلقة بالشراء لينص صراحة على أن الفساد والغش يمكن أن يكونا سببين يبرران إلغاء العقد إذا لم تتخذ الجهة المقرضة التدابير اللازمة. ويمكن استبعاد الشركات التي يُعتقد أنها متورطة في الفساد من المناقصات في المشاريع المقبلة. وتسمح القواعد الجديدة للبنك بإجراء مراجعات لحسابات المتعهدين وتشرط أن يسجل

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

السنوي الذي تقوم به إلى أن البلدان التي تعاني من فساد كبير يرجح ألا تتجح فيها مشاريع البنك الدولي. وتوحي هذه النتيجة بأن تتولى شعبة تقييم العمليات هذه المسألة في إطار استعراض أولويات البنك. ومن جهة أخرى، يرفع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي سلسلة من المشاريع التي ترمي إلى تحسين المساءلة عن المعونة (UNDP, July 1996).

ويتعين أن تقر منظمات المعونة والقرض بالديناميكية السياسية والتنظيمية التي تجعل مكافحة الفساد أمراً صعباً. وعليها أن تستعرض بوعي ذاتي مؤسسات المراقبة لديها حتى تعزل المجالات التي يشوبها القصور. وإذا لم تقم بمهمة المراقبة بنفسها، فسينتهي بها الأمر إلى وضع يفرض فيه المراقبون الخارجيون عليها تلك المهمة.

دعم برامج الإصلاح

لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي ووكالات المعونة الثنائية والمصارف الإنمائية الإقليمية قدر لا يستهان به من وسائل التأثير على المقترضين والمستفيدين من المنح. وكثيراً ما منعت هذه المؤسسات في استخدامها خوفاً من اتهامها بانعدام الحساسية الثقافية أو بأنها من المناصرين الأثداء للديمقراطية والقيم "الغربية". وقد يتغير هذا الموقف بعد أن أصبحت تكاليف الفساد العام واضحة. وتوحي استطلاعات المواطنين ومظاهر الاستياء العام بأن السماح الواسع النطاق بالفساد ليس هو القاعدة في معظم البلدان. كما يتعين على المنظمات المعنية بالحد من الفقر أن تضع في الاعتبار أنه حتى ولو كانت النخب تسمح بالفساد وتستفيد منه، فإن المستفيدين الذين يفترض أن توجه المعونة إليهم لا يسمحون بالفساد.

وقد تؤكد أن المنظمات الدولية راغبة في الإقرار بمشكل الفساد في بلدان أوروبا الشرقية التي تمر بفترة انتقالية وآسيا، والنظر في الكيفية التي يمكن بها لمشاريع

ملائمة في الوقت المناسب لمعالجة الوضع". وعلاوة على ذلك، عدلت المبادئ التوجيهية للشراء في إطار قروض البنك الدولي للإنشاء والتعمير وقروض المؤسسة الإنمائية الدولية لإضافة فقرة جديدة (1-15) تنص على أن البنك سيرفض عرض مناقصة "إذا تبين له أن مقدم العرض الموصى بمنحه العقد قد مارس الفساد أو الغش في التنافس على العقد المعني". وبعبارة أخرى، لا يكفي العلم بأن مقدم العرض قد مارس الفساد للحصول على عقود أخرى. بل إن البنك سيلغي العقد إذا تبين له ممارسات الفساد أو الغش فيما بعد. والشركات التي يثبت أنها أتت ممارسات الفساد أو الغش فيما يتعلق بمشاريع يمولها البنك سيعلم عن عدم أهليتها للتنافس من أجل عقود أخرى "إما لمدة غير محددة أو لفترة زمنية محددة". وسيكون من حق البنك أن يطلب تمكينه من تفتيش سجلات الموردين والمتعهدين المتعلقة بالعقود التي أبرمها مع البنك. كما يشترط البنك أن يكشف له عن كل العمولات المدفوعة للعملاء، سواء قبل إبرام العقد أو بعد إبرامه. وللإطلاع على نبذة حول هذا الموضوع انظر (Shihata 1996).

وينبغي النظر في إصلاحات جديدة. وعلى سبيل المثال، يمكن تصميم المشاريع مع مراعاة هشاشة إجراءات الشراء المتبعة في البلد. وعندها قد يفضل موظفو المشاريع المواد المتاحة في الأسواق الدولية على السلع المتخصصة. فهذه السلع العادية يمكن شراؤها في السوق دونما حاجة إلى إجراءات شراء متخصصة. وثمة إمكانية أخرى هي وضع معايير خارجية لأنواع معينة من المشتريات. وفي تلك الحالات، يمكن أن يساعد سعر المنتجات المماثلة في القطاع الخاص على الحد من تضخيم الأسعار الذي يقترن عادة بالرشاوى في المشتريات.

ويستكشف مكتب المراقب المالي في البنك الدولي سبل تحسين المراقبة البعدية حتى يتأتى القيام بالمزيد من المراجعة لمستندات السلع والخدمات المقدمة فعلاً. وبدلاً من الاعتماد على السجلات الورقية في معظم الأحوال، ينظر مراجعو الحسابات التابعين للبنك في إمكانية القيام بالمزيد من التفتيشات المادية والمراجعات العيانية. وتعد شعبة تقييم العمليات وكالة المراقبة الداخلية والخارجية في البنك الدولي. وقد خلصت دراسة أجريت بمناسبة استعراض التقييم

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

المخصصة. وقد تُقَوِّض عملية ديمقراطية فنية بالتبرعات غير المشروعة المقدمة لتمويل الحملات الانتخابية وشراء الأصوات. وبالتالي يتعين أن تقوم برامج الإصلاح المدعومة من الخارج بتقييم فرص الفساد والكسب الشخصي التي قد تنشأ نتيجة للإصلاحات التي يفترض أن يكون نفعها عميماً إذا لم يشبها الفساد.

ويمكن أن تعمل الوكالات الدولية للمعونة والقرض مع الحكومات الإصلاحية لوضع برنامج واقعي للحد من الفساد. وستختلف أولويات الإصلاح من بلد إلى آخر، غير أن العوامل الأساسية التي يتعين النظر فيها تشمل الإصلاح الجوهري للقانون للحد من حوافز الفساد في قطاعات معينة، وإصلاح الإطار القانوني وتحسين نزاهة المراقبة، وإصلاح تطبيق القانون والوظيفة العمومية، وتعزيز الضوابط والموازن.

ومن المرجح إحراز قدر كبير من النجاح في تحسين البيئة المؤسسية للتنمية إذا اتبعت مؤسسات القرض الدولية والحكومات المقترضة نهجاً مباشراً في مكافحة الفساد وغيره من أشكال الإخلال بأمانة الوظيفة. ويسعى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي للتوفيق بين المصالح الاقتصادية للدول الفقيرة والدول الغنية، وإدارة التناقضات القائمة بين الأهداف الخيرية وسياسة المعونة والقرض. فالمسائل متشعبة، غير أن البداية يمكن أن تكون بالإقرار بمشكل الفساد وخدمة المصالح الشخصية وبذل جهود متضافرة للحد من أثره على النمو والحد من الفقر. وينبغي ألا يكون الهدف عزل مشاريع المعونة عن المناخ الفاسد في بلد من البلدان أو عن ممارسات الرشوة التي أصبحت ممارسة روتينية في بعض مجالات المعاملات الدولية. بل ينبغي أن يكون الهدف السعي إلى إحداث تغييرات أساسية في المواقف والمؤسسات التي يتعايش فيها الفساد وانعدام الفعالية الحكومية جنباً إلى جنب.

الحد من الفساد في المعاملات التجارية الدولية

المعونة أن توفر المساعدة البناءة للتخفيف من غلواء الفساد. فمن المزمع وضع مشاريع من هذا القبيل في روسيا وتركمانستان، ومن الصعب القول أنها غير ملائمة للبرازيل أو غينيا أو باكستان. والواقع أنه في الوقت الذي يصبح فيه رأس المال الخاص مهماً في بعض المجالات التقليدية للقرض الذي يوفره البنك الدولي، ينبغي أن يتزايد دور المنظمة في الإصلاح المؤسسي. وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو بالدرجة الأولى منظمة تقدم المنح وتساهم فعلاً في مجال تقديم الدعم التقني للحكومات.

وتدعم هذه المؤسسات فعلاً مشاريع إدارة القطاع العام و "إدارة الحكم" في طائفة من المجالات. كما يوفر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المعونة لتطوير المؤسسات الديمقراطية (UNDP, July 1996, 1997a). وقد بدأ إنجاز بعض مشاريع البنك الدولي في إطار القرض المقدم لإعادة التقويم الهيكلي التي تمت في الثمانينات، وبقدر أقل خلال التسعينات. وهذه أداة غير ملائمة لإجراء الإصلاح المؤسسي، ويجري في الوقت الراهن إنجاز مشاريع مستقلة. كما يُنظر في إمكانية تقديم قروض أخرى لإصلاح السلطات التنظيمية والوكالات الضريبية والجهاز القضائي وغيره من المؤسسات، ويُجزأ البعض من هذه المشاريع. وكثيراً ما يقدم البنك المشورة للبلدان أثناء عملية الخصخصة. وما فتئت وكالات المعونة من قبيل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمانحين في إطار ثنائي يبادرون إلى وضع مشاريع للإصلاح المؤسسي. وتتطلب كل هذه المبادرات تخصيصاً طويلاً للأمد للأموال والخبرة والوعي بأن مقاييس "النواتج" لن يسهل تصميمها بدقة. غير أن بإمكان المجتمع الدولي أن يقوم بدور في توفير الإطار الذي يمكن أن تتم فيه التنمية من خلال شراكة بين القطاعين الخاص والعام.

وأحياناً لا يكمن المشكل في مجرد الحد من الفساد في المؤسسات القائمة، بل يكمن في منع نشوئه في المؤسسات الجديدة. فقد تقسد عملية المزاو التي تقام بغرض الخصخصة بفعل الرشوة وصفقات المصلحين. وقد تقسُد وكالة تنظيمية جديدة تنشأ لمراقبة الشركات

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

محفل عام لحل المنازعات. غير أن ثمة نماذج في المجال القانوني الدولي يمكن أن تقدم أفكارا عن كيفية تناول الموضوع. وعلى سبيل المثال، فإن المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار التابع لمجموعة البنك الدولي يحل المنازعات بموجب عقود تنص على أن المركز هو الجهة المختارة لحل الصعوبات التعاقدية (Shihata and Parra 1994). فأفرقة المركز ليست محاكم رسمية، واللجوء إليها يقوم على موافقة مسبقة من الأطراف، غير أنها تتناول أحيانا مسائل تتعلق بالفساد بصورة غير مباشرة. ومع ذلك، تواجه إجراءات هذا المركز صعوبات، لأن آلية المراجعة تفتقر إلى أدوات الحسم وتتبع أحيانا نهجا تقنيا وشكليا مفرطا. ورغم ذلك، خفت هذه المشاكل نوعا ما في السنوات الأخيرة (Reisman 1992, pp. 46-106). بيد أن المركز لم ينظر في أي نزاعات نشأت في مرحلة منح العقود، وقد لا تكون له ولاية النظر في هذه الأمور. كما أن إجراءاته مكلفة ومستهلكة للوقت وغير قادرة على معالجة عدد كبير من القضايا.

وثمة أيضا محاكم في مجالات حقوق الإنسان والمعايير الدولية للعمل والطاقة النووية يمكنها أن تشكل نماذج يقتدى به (Barratt-Brown 1991). ويمكن للمنظمات غير الحكومية أن تقدم شكاوى أمامها وتدلي بالأدلة. ولكل جهاز من الأجهزة القائمة مشاكله الخاصة، وليس ثمة أي نموذج كامل متاح للمعنيين بجهود مكافحة الفساد. غير أنه يتعين إمعان النظر في إمكانيات إنشاء محاكم دولية من هذا القبيل.

وكبديل، يمكن أن ينشئ المجتمع الدولي محفلا للنظر في القضايا المتعلقة بشبهة الفساد في الخصخصة أو الصفقات العمومية، ربما في إطار آلية ميثاق النزاهة. وستستلزم القضايا التي يقيمها مقدمو العروض المستأوون أو المقرضون الذين تعرضوا للغش أن يقوم البلد المعني بحاسبة شفافة على هذا السلوك. فالرشاوى المدفوعة فعلا لن يلزم بالضرورة إثباتها. بل سيكون التركيز على شروط الصفقة. وإذا بدا أنها تشذ كثيرا عن المتوقع في عملية نزيهة، فإن التدابير التصحيحية قد تقتضي أن تعاد عملية تقديم عروض بشأن المشروع.

تواجه الشركات المتعددة الجنسيات معضلة عندما تتعامل مع الأنظمة الفاسدة. فالكمل يعتقد أن عليه أن يدفع الرشوة للقيام بمعاملات تجارية غير أن الكمل يعرف أن الوضع سيكون أفضل حالا إن لم تدفع الرشوة. فترجح كفة الشركات ذات الضوابط المنعدمة والفعالية الضعيفة والتي لن يكون لها حظ في النجاح لو كانت تعمل في نظام نزيه. وقد دفع هذا الوعي إلى بذل محاولات دولية مؤخرا للحد من الفساد في المعاملات التجارية الدولية. ويمكن أن تستكمل هذه الجهود الحلول الواردة أعلاه فالنشاط الحالي يشمل الجهود الدولية، لا سيما في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومنظمة الدول الأمريكية، لكبح جماح الفساد ودفع دوائر الأعمال إلى وضع مدونات سلوك مهني طوعية. وبالإضافة إلى التدابير التي يجري اتخاذها حاليا، ثمة اقتراح آخر يستحق المناقشة - وهو إنشاء محكمة دولية لتسوية المنازعات.

وأوصى البعض بإنشاء قدرات دولية جديدة لمعالجة الفساد على نطاق عالمي. واقترحوا مشاركة منظمة التجارة العالمية، غير أن القلق من ربط السياسة التجارية بمسائل أخرى، من قبيل ظروف العمل، وحقوق الإنسان والفساد، يوحي بأن مكافحة الفساد لن تكون لها الأولوية. ولعل الإمكانية الأكثر قابلية للتحقيق داخل منظمة التجارة العالمية هي مراجعة الاتفاق المتعلق بالصفقات العمومية، مع التركيز على جوانب مكافحة الفساد، حتى ينأى انضمام المزيد من البلدان. وقد دخل هذا الاتفاق حيز النفاذ في 1 كانون الثاني/يناير 1996، غير أن أحكامه لم تعتمد إلا قلة من البلدان، معظمها من العالم الصناعي. وثمة إمكانية أخرى هي إعادة صياغة الاتفاق ليركز على جوانب مكافحة الفساد على أمل استقطاب المزيد من البلدان.

وتستحق المزيد من الدراسة فكرة إنشاء جهاز لحل المنازعات يتولى النظر في الشكاوى التي تقدمها الشركات التي تدعي أنها خسرت صفقات بسبب استخدام منافسيها لوسائل الفساد. وثمة دون شك مشاكل صعبة تتعلق بالإثبات ومعايير البت تعترض إنشاء

غير أن ثمة صعوبة في جعل هذه الإجراءات قابلة للتنفيذ تتمثل في أن تقديم العروض مجدداً لن يكون مجرد إعادة شفاقة ونزاهة للعملية السابقة. فالمشاركون سيكونون جميعاً على علم بمعلومات جديدة نتيجة الجولة الأولى من العروض، مما سيؤثر على سلوكهم في الجولة الثانية. ولذا يلزم تحليل الجوانب الاستراتيجية لهذا المقترح تحليلاً دقيقاً لتقادي إنشاء نظام أكثر إحكاماً من سابقه.

وبطبيعة الحال، فإن عملية من هذا القبيل من شأنها أن تثني عن إنجاز بعض المشاريع. وقد لا يكون هذا أمراً سيئاً. فعندما يبدو أن إبرام صفقة باطنية أمر لا مفر منه، فإنه ينبغي تأجيل الخصخصة، ما دامت الشركة الحكومية أسهل في المراقبة من الشركات الخاصة. وقد يراعى في تصميم مشروع للأشغال العمومية تحقيق الكسب عن طريق الرشوة، لا تحقيق التنمية الاقتصادية. وعلاوة على ذلك، فإنه خلافاً لعمليات التحكيم التي تتم تحت إشراف المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار، قد يتحمل المجتمع الدولي تكاليف الإجراءات إذا خرج بلد نام من التحدي منتصراً. ويمكن قصر اختصاص هيئة التحكيم على البلدان التي تتطوع لوضع نظام يقوم على ميثاق النزاهة مقابل الحصول من البنك الدولي أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على مشورة تقنية وغيرها من أدوات الدعم لعملية تنفيذ خصخصة أو صفقة عمومية. وهذا المقترح مثال لمبدأ أعم يقضي بأن من وسائل مكافحة الفساد تخويل الخاسرين وسائل التظلم (Alam 1995).

وثمة طريقة أخرى للتأكد من فعالية السياسات التي يتبعها بلد من البلدان هي السماح للشركات التي تُكْرَه على دفع الرشوة بإبلاغ صندوق النقد الدولي عن تجربتها. ولن يحقق الصندوق في شكاوى بعينها، بل إن نمطا من التقارير يمكن أن يدفع بالصندوق إلى أن يمعن النظر في مؤسسات بلد من البلدان. ويمكن أن تدرج هذه التقارير في إطار المعلومات التي يستخدمها الصندوق في سياق سياقه سياسته الجديدة التي تشترط إصلاح مؤسسات القطاع العام وتحسين إجراءات الشفافية. والغرض من ذلك هو الحد من الفساد وتحسين فعالية

المساعدة المالية التي يقدمها الصندوق. وقد أدرج الصندوق هذه الشروط في صفقات المساعدة التي تفاوض بشأنها مع الفلبين وتايلند؛ وقد أدى عدم رغبة كينيا في إجراء إصلاح إلى انسحاب الصندوق. وستكون إندونيسيا اختباراً هاماً لهذه السياسة.

ومن جهة أخرى، يمكن لكبار المسؤولين الذين يحسون بأنهم مجبرون على قبول رشوى من المؤسسات التجارية التي تسعى إلى الحصول على صفقات أو امتيازات أو غيرها من التسهيلات أن يبلغوا الصندوق في إطار ترتيب يضعونه معه. وهذه التقارير إذا قدمت إلى البنك الدولي يمكن أن تكون خطوة أولية في تنفيذ سياسة البنك الدولي الجديدة في مجال الصفقات العمومية والتي تنص صراحة على إجراءات لتأديب الشركات بالحد من فرص مشاركتها في المشاريع الممولة من قروض البنك (World Bank, 1996). ولا يمكن للبنك ولا للصندوق أو الأمم المتحدة أن تجري تحقيقات فردية مع المسؤولين المرتشقين. فهذا الأمر يعود إلى النظم القانونية في البلدان الأعضاء. غير أنها يمكن أن تضع استراتيجيات إنفاذ لما تقدمه من مساعدة وقروض ويمكن أن تعتمد على خبرة الشركات المتعددة الجنسيات في هذا المسعى.

ولعل القيام بدور مكتب مركزي يوثق ادعاءات الفساد وسيلة لإشعار الجانبين بأن الفساد العالي المستوى لعبة يكون فيها البلد النامي الطرف الخاسر ولا يمكن للقطاع الخاص ولا للقطاع العام أن يتحلا فيها من المسؤولية. فإذا اشتكى مسؤول كبير وشركة في أن واحد من ضغوط يمارسها الطرف الآخر بغرض ابتزاز الرشوة يمارسها الطرف الآخر، فإن المجال ربما يفسح لإجراء إصلاح هادف والحد من الحوافز الدافعة إلى إبرام هذه الصفقات في المقام الأول. ودونما حاجة إلى أن تتحى المنظمات الدولية باللائمة على طرف معين، يمكن أن تشرع في حوار مع قادة البلد والمستثمرين الرئيسيين بشأن طرق تحسين الوضع لما فيه فائدة مواطني البلد. ويستلزم الحد من الفساد التزام طرفي الصفقات المشتبه في فسادها، رغم أنه يكفي التزام جانب واحد بالنزاهة للقضاء على الرشوة. ولعل

المشكل هو في الواقع مشكل توقع. فإذا كان الكل يعتقد بأن الآخر فاسد، فإن الجميع سينساق نحو الإخلال بأمانة الوظيفة إلا من هم في رتب الأولياء الصالحين. وإذا كان التصريح الواضح يغير التوقعات على الجانبين، فإن التقدم يبدو ممكنا إذا تعزز ذلك بإجراءات متواصلة والتزام ذي مصداقية بالإبلاغ عن الضغوط الرامية إلى الدفع إلى الممارسات الفاسدة.

مكافحة غسل الأموال والنشاط الإجرامي الدولي

وثلثة جانب آخر في الجهود الدولية الرامية إلى مكافحة الفساد هو جانب جعل إخفاء الكسب غير المشروع صعبا على الحكام الفاسدين. فالمشكل ليس فقط مشكل سهولة إخفاء عائدات الرشوة في حسابات خارجية، بل إن هذه الرشاوى بحكم طابعها غير المشروع، يحتمل أن توفر رأس المال للأنشطة غير المشروعة عالميا. وهذا ما يحد من تكلفة رأس المال بالنسبة لتلك الصناعات ويغذي نموها بالمقارنة مع المؤسسات التجارية المشروعة.

وتعد جهود قمع غسل الأموال وسيلة مفيدة لزيادة تكاليف الجريمة المنظمة وجعل الفساد عملا محفوفا بالمخاطر. ومن الاتفاقيات الرئيسية في هذا المجال اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية المعتمدة في فيينا في 1988، واتفاقية مجلس أوروبا لعام 1990 المتعلقة بغسل الأموال والتفتيش عن عائدات الجريمة وحجزها ومصادرتها (Scott 1995). وتدعو اتفاقية فيينا البلدان إلى تجريم غسل أموال المخدرات. كما أصدر الاتحاد الأوروبي توجيهها، في 1991، يلزم الدول الأعضاء بأن تقيم المؤسسات المالية نظما لمنع غسل الأموال. والجهاز الدولي الرئيسي الذي يشارك في الجهود الجارية لمكافحة غسل الأموال هو فرقة العمل المعنية بالتدابير المالية التي أنشئت في 1989. وتضم ممثلين من منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وهونغ كونغ وسنغافورة ودول الخليج واللجنة الأوروبية (Scott 1995). وقد وضعت 40 توصية لاتخاذ تدابير مضادة ملائمة، بما فيها حظر الحسابات المجهولة. غير

ولن يحقق صندوق النقد الدولي في شكاوى بذاتها، غير أن نمط التقارير يمكن أن يدفع بالصندوق إلى إعادة فتح المفاوضات. وقد بدأت دوائر الأعمال تقرر بتكلفة الفساد في البيئة العالمية للاستثمار. وما دام هذا الأمر صحيحا، فإنه يوجي بنهج آخر في الإصلاح في العالم النامي والبلدان التي تمر بفترة انتقالية. وربما تقدم دوائر الأعمال الدولية نفسها الأموال والمساعدة التقنية للبلدان التي يهملها أمر الإصلاح. وهذا ما يتم فعلا عن طريق الرابطة المهنية من قبيل رابطة المحامين الأمريكية، غير أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمات المعونة الأخرى يمكن أن تستكشف إمكانية القيام بمشاريع تعاونية. وقد تقدم المؤسسات التجارية التي تورطت في شبكات الفساد مشورة مفيدة بشأن كيفية مكافحة هذه الشبكات. وبطبيعة الحال، قد تمنع البلدان الساعية إلى الإصلاح في قبول المساعدة من جهات ساهمت في الفساد في الماضي، غير أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يمكن أن يكون قادرا على إقامة محفل محايد يستفاد فيه من تجارب تلك الشركات وتناقش فيه اقتراحاتها الإصلاحية. ولا ضير إذا كان هذا الاقتراح يبدو كمن يلتمس من اللصوص مقتحمي الخزائن المصرفية المشورة حول كيفية تعزيز سلامة وأمن المصارف. فغالبا ما يكون من لهم تجربة في الموضوع أكثر إدراكا لوسائل تجنب الإصلاح السقوط في المطبات.

والجهود الدولية في معظمها حديثة العهد ولها طابع وعظي. وسيتبين في السنوات القليلة القادمة ما إذا كان لها أي مدلول في بيئة الأعمال التجارية الدولية. ويمكن لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وغيره من منظمات المعونة والقرض، إلى جانب المنظمات التي لا

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

أنه مع تزايد استخدام الأسواق الناشئة والملاذات الضريبية الصغيرة في غسل الأموال، أصبح مشكل المراقبة أكثر خطورة. فالأمر لا يتعلق بالحفاظ على نظافة العالم الصناعي. بل إنه يتعلق في آن واحد بالسهولة التي يخفي بها المسؤولون الفاسدون كسبهم غير المشروع من بلد إلى بلد وإمكانية تقويض مصداقية الهيكل المالي لبلد بأنشطة غسل الأموال (Scott 1995).

وضوابط غسل الأموال ليست سوى عقوبات سلبية لا يرحح أن تكون أداة فعالة في زيادة الاستثمار في البلدان المفترقة لرؤوس الأموال. فالبلد الذي يعاني من فساد مستفحل عادة ما يكون بلدا يسود الغموض والتعسف بيئة الأعمال التجارية فيه. وتشجع هذه البيئة النخب المحلية على الاستثمار في الخارج وتصد الاستثمار الأجنبي المباشر. وبالتالي فإنه رغم أن الإجراءات الرامية إلى ضبط غسل الأموال قد تقوم بدور تكميلي هام، فإن من المستبعد أن يكون لها أثر على البلدان الفقيرة ما لم تفتقرن بجهود مباشرة لتحسين الأداء والمساءلة على الصعيد الحكومي.

والخيار الثاني المهم لمكافحة الفساد هو بذل جهود دولية لمكافحة الأعمال التجارية غير المشروعة. فبالإضافة إلى الآثار السلبية الأخرى، كثيرا ما يكون لهذه الأعمال التجارية أثر مفسد على الحكومة. وعندما يقترن الفساد بالجريمة المنظمة، يستعصي على منظمات المعونة الدولية حل المشكل. وإذا كانت الجريمة تعم الدولة بأكملها، فإن من المحتمل ألا يكون للمنظمات الخارجية حول ولا قوة سوى الانتظار وعقد الأمل على تحسن الأوضاع. وفي الحالات الأقل خطورة، يمكن الاستفادة من تجربة البلدان الصناعية في محاربة الجريمة المنظمة. فالبلدان النامية التي لم تتعود على مواجهة الجريمة المنظمة، قد تكون بحاجة إلى الجمع بين التدريب وإصلاح القوانين. ومن المستبعد أن تكون هذه الإصلاحات كافية ما لم يكن الاقتصاد قويا وقادرا على المنافسة. وقد يلزم الدولة بذل قدر أكبر من الجهود المباشرة للحد من المكاسب المفترقة التي يجنيها المقاولون المخلون بالقوانين في أعمال تجارية مشروعة. ومن الحلول المقترحة تشجيع دخول

مؤسسات مشروعة ذات رؤوس أموال قوية يمكنها بمساعدة من الدولة في الجانب المتعلق بتطبيق القانون، أن تتنافس الشركات التي تهيمن عليها الجريمة المنظمة.

إن روابط بلد من البلدان بعالم أرحب يمكن أن تضيق أو توسع نطاق الجريمة المنظمة. فمن جهة، يسهل النظام المفتوح في التجارة والاستثمار تدفق التهريب والكسب المتأتي من الجريمة عبر الحدود. كما أن وجود العديد من الملاذات الضريبية التي يمكن أن تستقر فيها الأموال غير النظيفة تجعل النشاط الإجرامي أقل عرضة للمخاطر ما دام بالإمكان إخفاء الأموال بسهولة في الخارج. وللتصدي للأثر السلبي للانفتاح يلزم بذل جهود دولية "لتعقب الأموال" وعزل البلدان الراغبة في تقديم ملاذ آمن للأموال غير النظيفة. وهذا ما يستلزم قيام المنظمات الدولية بالتركيز على المعايير الدولية للكشف عن الأرصدة المصرفية لجعل إخفاء الأموال غير المشروعة أمرا صعبا للغاية.

ومن جهة أخرى، تسهل الحدود المفتوحة الاستثمار للعناصر الأجنبية في بلد من البلدان. وإذا لم تكن هذه العناصر الخارجية تشكل جزءا من الجهاز الإجرامي الداخلي ولا ترتبط بجماعات من هذا القبيل في أماكن أخرى، فإنها تستطيع التصدي للجماعات الفاسدة المستوطنة داخليا. وبطبيعة الحال، إذا كانت تلك الاستثمارات مكلفة ومحفوفة بالمخاطر، فإن القلة القليلة هي التي ستختار بذل هذا الجهد. وأقل ما يمكن قوله في هذا الباب هو إن انفتاح بلد أمام الاستثمار الأجنبي يجعل ركوب هذه المخاطر أمرا واردا.

إن مكافحة السلوك الإجرامي الدولي مسألة مهمة، غير أن الركون إلى نهج العدالة الجنائية أمر غير كاف. ومن الواضح أن الحد من غسل الأموال ومكافحة الأعمال التجارية غير المشروعة يتطلب تعاونا دوليا، غير أنه لن يكون لهذه الجهود في حد ذاتها أثر يذكر على مستوى الفساد إذا كانت الحوافز الدافعة إليه ناشئة لا عن النشاط التجاري غير المشروع، بل عن الكسب المتأتي من السيطرة على الدولة.

استنتاجات

المستويات العليا من الحكومة والذي كثيرا ما تتورط فيه شركات متعددة الجنسيات. ومجمل طرحي للموضوع هو أنه لا يمكن اعتبار حكام البلد ولا الجهات الاستثمارية المتعددة الجنسيات ضحايا أبرياء إذا سلم بالطابع المزدوج لصفقات الفساد العالي المستوى. وهذا ما يوحي بأن ثمة دورا يمكن أن يقوم به المجتمع الدولي ويتمثل في كسر هذه الحلقة المفرغة التي تتبادل فيها الحكومات والشركات تهمة تأييد نظم الفساد. وقد استعرضت الجهود الراهنة واقترحت بعض الأفكار التي تتعلق بإنشاء محكمة دولية وإمكانية تجنيد الشركات المتعددة الجنسيات وحكومات البلدان النامية مباشرة في هذا الجهد الإصلاحية. وليس من السهل تحقيق أي من هذه الإصلاحات، غير أن التجارب والمبادرات الجديدة ضرورية إذا انصرفت النية إلى جعل مكافحة الفساد أكثر من مجرد سلسلة من التتميمات البلاغية.

خلافا للمعهود من أنماط السرية والإنكار، تم التسليم بوجود الفساد في المعاملات التجارية الدولية على أعلى المستويات في الحكومات والمنظمات الدولية وداخل دوائر الأعمال نفسها. ومن الإنجازات الرئيسية التي أنجزتها في السنوات الخمس الماضية المنظمة الدولية للشفافية والعديد من الناس سواء داخل المؤسسات أم خارجها إضفاء المشروعية على النقاش المتعلق بالفساد. ولا بد أن تشهد السنوات الخمس القادمة تقدما يتجاوز ترسيخ الخطاب المفتوح وينتقل إلى الإنجاز الملموس. ولا بد أن تستخلص الدروس من النجاح (أو الفشل) المحقق في بلد من البلدان وتوضع تحت تصرف من يسعون إلى الإصلاح. ورغم أن ثمة حاجة إلى الإصلاح في العديد من البلدان في مجال تقديم الخدمات وتحصيل الضرائب من عامة المواطنين، فإن تركيزي في هذه الورقة انصب على الفساد في المراجع

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم، *الفساد والحكم الرشيد*، ورقة مناقشة رقم 3، نيويورك، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تموز/يوليه 1997.

الجمعية العامة للأمم المتحدة: "القرار 59/51: إجراءات مكافحة الفساد" A/RES/51/59، 28 كانون الثاني/يناير 1997.

Alam, M. Shalid. "A Theory of Limits on Corruption and Some Applications," *Kyklos* 48: 419-435, 1995.

Ayittey, George B.N., *Africa Betrayed*, New York: St. Martin's Press, 1992.

Barratt-Brown, Elizabeth P. "Building a Monitoring and Compliance Regime Under the Montreal Protocol," *Yale Journal of International Law*, 16: 519-570 (1991).

Coolidge, Jacqueline, and Susan Rose-Ackerman, "High-Level Rent Seeking and Corruption in African Regimes: Theory and Cases," Policy Research Working Paper 1780. World Bank, Washington, D.C.: June 1997.

- Deacon, Robert T. "Deforestation and the Rule of Law in a Cross-Section of Countries," *Land Economics* 70: 414-430 (1994).
- Diamond, Larry. "Nigeria's Perennial Struggle Against Corruption: Prospects for the Third Republic." *Corruption and Reform* 7:215-25 (1993).
- Diamond, Larry. "Nigeria: The Uncivic Society and the Descent into Praetorianism," in Larry Diamond, Juan Linz, and Seymour Martin Lipsett, eds., *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, 2d edition. Boulder CO: Lynne Rienner Publishing, 1995, pp. 417-491.
- Gelb, Alan, and associates, *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* Published for the World Bank by Oxford University Press, 1988.
- International Monetary Fund. "A Guideline on Governance Issues," IMF Newsbrief No. 97/15, August 4, 1997.
- Kilby, Christopher. "Risk Management: An Econometric Investigation of Project-Level Factors," background paper for the Annual Review of Evaluation Results 1994, World Bank, Operations Evaluation Department. Vassar College, Poughkeepsie NY, 1995.
- Krueger, Anne O. The Political Economy of a Rent-Seeking Society, *American Economic Review* 64: 291-303 (1974).
- Lien, Da-Hsiang Donald. "Corruption and Allocation Efficiency," *Journal of Development Economics* 33: 153-164 (1990).
- Lui, Francis T. "Corruption, Economic Growth and the Crisis of China," Roger Des Forges, Luo Ning, and Wu Yen-bo, eds., *China: The Crisis of 1989: Origins and Implications*, Buffalo NY: Council on International Studies and Programmes, State University of New York at Buffalo, 1990.
- Meny, Yves. "Fin de Siecle Corruption: Change, Crisis and Shifting Values," *International Social Science Journal*, No. 149: 309-320 (September 1996).
- Moody-Stuart, G. "Grand Corruption in Third World Development," Working Paper, Transparency International, Berlin, 1994.
- Park, Byeong-Seog. "Political Corruption in Non-Western Democracies: The Case of South-Korea Party Politics," draft, Kim Dae-Jung Peace Foundation, Seoul, Korea, 1995.
- Phongpaicht, Pasuk, and Sungsidh Piriyanangsan. *Corruption and Democracy in Thailand*, Bangkok: The Political Economy Centre, Faculty of Economics, Chulalongkorn University, 1994.
- Reisman, W. Michael. *Systems of Control in International Adjudication and Arbitration*, Durham NC: Duke University Press, 1992.
- Rose-Ackerman, Susan. *Corruption: A Study in Political Economy*. NY: Academic Press, 1978.

———. “Is Leaner Government Cleaner Government?” Published in Spanish as “Una Administracion Reducida Significa una Administracion Mas Limpia?” Nueva Sociedad, No 145, September-October 1996, pp. 66-79.

———. “Corruption and Development,” in Joseph Stiglitz and Boris Pleskovic, eds. *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1997, Washington D.C.: World Bank, forthcoming (1998).

Sachs, Jeffrey D., and Andrew M. Warner. “Natural Resource Abundance and Economic Growth,” Development Discussion Paper No. 517a, Harvard Institute for International Development, Cambridge MA, October 1995.

Scott, David. “Money Laundering and International Efforts to Fight It,” *Viewpoints*, No. 48, Financial Sector Development Department, Vice Presidency for Finance and Private Sector Development, World Bank, Washington, May 1995.

Shihata, Ibrahim F.I. “Corruption: A General Review with an Emphasis on the Role of the World Bank,” Keynote address, Jesus College, Cambridge, September 9, 1996.

Shihata, Ibrahim F.I. and Antonio R. Parra. “Applicable Law in Disputes Between States and Private Foreign Parties: The Case of Arbitration under the ICSID Convention,” *ICSID Review: Foreign Investment Law Journal* 9:183-213 (1994).

United Nations Development Programme. *Aid Accountability Initiative*, Bi-Annual Report, 1 January-June 30, 1996, New York, July 1996.

———. *Governance for Sustainable Human Development*, A UNDP policy document, New York, January 1997.

Vincent, Jeffrey R., and Clark S. Binkley. “Forest-Based Industrialisation: A Dynamic Perspective,” *Managing the World's Forests*, Narendra P. Sharma, ed. Dubuque, IA: Kendall/Hunt Publishing. pp. 93-139.

World Bank. *Guidelines for Procurement under IBRD Loans and IDA Credits*. Washington, D.C., 1996.

World Bank. *Helping Countries Control Corruption: The Role of the World Bank*. Washington, D.C., 1997.

World Bank. *The State in a Changing World: World Development Report 1997*. Oxford: Oxford University Press.

ألان دويغ وستيفن ريلي

مقدمة

تتباين أنماط الفساد من مجتمع إلى مجتمع ومن فترة زمنية إلى أخرى. ويصدق هذا القول بصفة خاصة على "الجنوب"، أو "العالم الثالث" أو البلدان النامية. ولفهم التنوع الشديد لأصوله وأشكاله وآثاره في مختلف البلدان النامية، ينبغي أن ندرس أدوار "أصحاب المصلحة" الداخليين في المجتمعات النامية (من قبيل الساسة، ونخب دوائر الأعمال، وكبار الموظفين العموميين) وكذا الفاعلين الخارجيين (بمن فيهم الشركات المتعددة الجنسيات في الغرب والمؤسسات المالية الدولية). وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تراعي استراتيجيات الإصلاح التباين الشديد للسياقات الاقتصادية والقانونية والسياسية. فالاستراتيجيات الفعالة لمكافحة الفساد لا بد وأن تُصمم على مقياس البيئة الاجتماعية التي يحدث فيها الفساد.

ونتيجة لهذا التنوع في أنماط الفساد، تنشأ مشاكل في تقييم التنوع الحالي للفساد وجهود مكافحته: فالعديد من الباحثين يدعو إلى استراتيجية عالمية لمكافحة الفساد. والقصد من هذا الفصل هو تقييم الفساد واستراتيجيات مكافحته في بوتسوانا وإكوادور وهونغ كونغ وتنازانيا، وكذا تقييم محاولات الحد من الغش الجمركي في مالي والسنغال، على ضوء تلك الحلول العالمية. ويبدأ هذا الفصل بنبذة عن الإطار الحالي لإدارة الحكم والتحرير الاقتصادي والسياسي الذي تتموضع فيه جهود الإصلاح في عدة بلدان نامية. ويلزم فحص خطة الإصلاح الجديدة هذه في علاقتها بتزايد الاهتمام بالحد من حالات الفساد المشهودة في القطاع العام في أواخر التسعينات. فما هو سبب "احتدام الفساد" في السنوات الأخيرة؟ ويوجز الفصل فيما بعد القضايا الرئيسية اللازم النظر فيها عند مكافحة الفساد. ويتناول الفصل في قسم محوري منه تنوع الفساد وجهود مكافحته من خلال الحالات التي درست في إطار حلقة العمل التي نظمها برنامج المساءلة والشفافية التابع للبرنامج الإنمائي ومركز التنمية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وتركز المناقشة الختامية على الخيارات الاستراتيجية الرئيسية اللازمة لبذل جهد فعال على المدى القصير لمكافحة الفساد وتعيد النظر في الحلول العالمية المقترحة.

تحديد الإطار: الحكومة الصالحة والحكم الرشيد

ويجري الجدل بشأن كبح جماح الفساد في الوقت الراهن في سياق جديد: فنحن في حقبة من الإصلاح السياسي والإداري، والتقويم الهيكلي وما سماه صمويل هانتيغتون بالموجة الثالثة من الحركة الديمقراطية في

إن النقاش بشقيه الأكاديمي والعملي بشأن طابع الفساد - وفعالية استراتيجيات مكافحته - قد شهد تحولاً بارزاً بفعل الأحداث التي عرقتها البلدان النامية والكتلة السوفياتية السابقة في أواسط الثمانينات وأواخرها.

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

البلدان النامية والبلدان التي تمر بفترة انتقالية. ولذا يلزم إدراج التقدم المحرز في تحقيق هدف الحد من الفساد في أواخر التسعينات في سياق هذه اللزوميات الجديدة للسياسة الدولية.

غير أن القضاء على الفقر والتنمية التشاركية ودعم حقوق الإنسان ما فتئت تشكل أهدافا قديمة العهد (نظريا على الأقل إن لم يكن عمليا) في البلدان الغربية وما تموله من وكالات دولية. وسواء كان ذلك بسبب انتهاء الحرب الباردة وبالتالي عدم استمرار الحاجة إلى دعم القيادات السياسية في البلدان غير المنحازة أو النامية، أو بسبب التحول في الاهتمام بعد انتهاء النهج الريغاني أو التاتشري بشأن حجم الدولة وأدوارها، فإن هذه الأهداف تبوأ الصدارة في الخطط التي أصبحت تؤكد تأكيدا واضحا على أن التمويل سيوجه لتحقيقها. وعلى سبيل المثال، أكد التقرير الختامي للفريق العامل المخصص المعني بالتنمية التشاركية وإدارة الحكم والتابع للجنة المساعدة الإنمائية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية [1997]، على الموضوعات الرئيسية التالية: الحد من الفقر، وتعزيز المساواة بين الجنسين، ورفع مستوى التعليم الأساسي والصحة والتصدي للتدهور البيئي. ويخلص تقرير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، إلى جانب تقارير الوكالات والحكومات الأخرى، إلى أن هذه الأهداف يمكن تحقيقها على أفضل وجه في مجتمعات تتحلى بقدر أكبر من التشارك والشفافية والمساءلة، مع التركيز على الإصلاح المستمر، بما في ذلك تعزيز التنمية والتحرير الاقتصاديين، وتحسين الإمكانات الاجتماعية والصحية والتعليمية للسكان وتوفير إطارات سياسية وقانونية مسؤولة وملائمة.

وهذا الإطار - الذي يسمى عادة بـ "إدارة الحكم" - يتوقع أن يتضمن عددا من العناصر الرئيسية ومنها: المشروعية السياسية للدولة عن طريق الانتخابات الديمقراطية ونقل السلطة، والمعارضة السياسية الفعالة والحكومة التمثيلية؛ والمساءلة عن طريق الشفافية وتوفير المعلومات؛ وفصل السلطات؛ والمحاسبة الفعالة الداخلية والخارجية؛ وتوفير الوسائل

الفعالة لمكافحة الفساد ومحاربة الأقارب؛ والحرص على الكفاءة الإدارية عن طريق تدريب الموظفين؛ ووضع سياسات واقعية وتخفيض النفقات العسكرية؛ وضمان حقوق الإنسان من قبيل كفالة حرية الأديان والتنقل؛ ووضع نظم للعدالة الجنائية مفتوحة للجميع ومتسمة بالنزاهة؛ وعدم التعسف في ممارسة السلطة الحكومية.

وتعتبر الحكومة الصالحة أيضا شرطا أساسيا لتحقيق هدف الحكم الرشيد. فالحكم الرشيد بوصفه "استخداما للسلطة السياسية وتحكما في المجتمع وإدارة لموارده في أغراض التنمية الاجتماعية والاقتصادية" يشمل "طبيعة تسيير الترتيبات المؤسسية والهيكلية للدولية، وعمليات اتخاذ القرار، ورسم السياسات، وقدرة التنفيذ، وتدفق المعلومات، وفعالية القيادة، وطبيعة العلاقة بين الحاكم والمحكوم" (Serageldin and Landell-Mills, 1991). وبالتالي فإن الحكم الرشيد لا يتعلق فحسب بتنظيم الحكم ونشاطه بل يهتم أيضا بالأغراض التي يوظف من أجلها والمتمثلة في تحقيق مستويات من التنمية الاقتصادية والبشرية والمؤسسية "تفيد السكان كافة" وتعزز "فرص تعلم القراءة والكتابة، والتعليم والعمل" مما يعزز بدوره قدرة السكان على المطالبة بالحكم الرشيد والمشاركة فيه بفعالية (World Bank, 1997).

وبصفة عامة، تعد الحكومة الصالحة شرطا أساسيا مسبقا للحكم الرشيد. والقصد من الحكومة الصالحة أن تقود نحو إطار حكومي يقبله جمهور مشارك باعتباره إطارا مشروعا يستجيب لاحتياجات السكان ويلتزم بتحسين رفاههم، ويتسم بالكفاءة في ضمان سيادة القانون والنظام وتقديم الخدمات العامة وتوفير بيئة سياسية فعالة ويروم التوازن في تدبير الشأن العام. ولعل نظام حكم من هذا القبيل سيتوخى أيضا أن يناهض بنفسه عن المشاركة المباشرة في مجالات أخرى، لا سيما في الإنتاج الاقتصادي، وأن يركز جهوده وقدراته على الأولويات المجتمعية. ويذهب هذا الطرح إلى القول إنه بمجرد ما يقوم الإصلاح السياسي ويتم تفكيك الاقتصاد المركزي، يمكن أن تشرع مبادئ السوق الحرة في تعزيز التنمية

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

وتشمل الخطة السياسية الدولية الجديدة لأواخر التسعينات عددا من الافتراضات بشأن الفساد والوسائل الفعالة للحد منه. فقد حدد الفساد بوضوح في كونه فسادا حكوميا أو فسادا للقطاع الخاص أو فسادا مؤسسيا. وتكاد تجري مناقشة الإصلاح في مجال الفساد دائما في إطار "إدارة الحكم" وتشمل توقعات متفائلة من حيث التحرير الاقتصادي والسياسي. وتفترض أن فساد القطاع العام سينحسر إذا خفض حجم الدولة. كما سيُحد من الفساد بالتحرير الاقتصادي العام والتحرير السياسي، مما يعني التحول نحو نظام سياسي ليبرالي وتعددي يقوم على حرية الصحافة وعلى التعددية الحزبية التنافسية، وعلى إحياء أو إنشاء مؤسسات سياسية أخرى مستقلة، والحد من الفساد بجعله أكثر عرضة للفضح. وبهذه الطريقة، يحتمل أن تكون للفساد آثار سياسية ضارة لممارسيه.

الاقتصادية، مما سيؤدي إلى تعزيز المشاركة في العمليات السياسية. وبالتالي ستتكمّل الأهداف الاقتصادية والسياسية الطويلة الأمد لتعمل من أجل "توعية الناس وتسليحهم بالمعرفة وإرادة العمل السياسيتين، في إطار اقتصاد صناعي حديث، ومجتمع متجانس، ومنظومة راسخة من القيم السياسية الديمقراطية" (Riley, 1992, p. 18).

ومن شأن هذه الشروط أن تفرز قاعدة ضريبية دائمة ومستقرة ونائشة داخليا وطبقة اقتصادية كبيرة خارج النظام السياسي لا يكون إسهامها أو مشاركتها في العمليات السياسية والإدارية من أجل المصلحة الخاصة بل تقوم على أساس الإيمان بتعزيز الدولة وأدوارها في تنظيم وخدمة المجتمع الذي تترسخ ثقته في مشروعية الدولة وحيادها واستجابتها بما تبذله من جهود من أجل السكان ككل، مما يعزز بالتالي استقرار الدولة واستمراريتها المالية (Theobald, 1993).

الفساد والتغيير

ويعد رد الفعل هذا تجاه مكافحة الفساد وهذا الاهتمام به نتاجا جزئيا "لاحتدام الفساد". ففي التسعينات، كانت ثمة حالات عديدة حظيت بتغطية صحفية واسعة وتعلقت بفضائح الفساد في القطاع العام في بلدان شديدة التباين: فقد شهدت فضائح فساد كبيرة كل إيطاليا، وكوريا الجنوبية، والمملكة المتحدة، وكينيا، وألمانيا، وجنوب أفريقيا، وعلاوة على ذلك ثمة دراسات حالات إفرادية ترد مناقشتها في هذا الفصل (IDS, (1996; Hayward, 1997). وتعد سيراليون وزائير أثناء حقبة موبوتو (وتعرف اليوم باسم جمهورية الكونغو الديمقراطية) حالات دالة على الآثار المدمرة الناتجة عن الفساد العام الواسع النطاق وآثاره من حيث التغيير السياسي (Askin and Collins, 1993; Kpundeh, 1995). وثمة قلق متزايد حيال الفساد والغش والجريمة

تسلم الحكومات والوكالات باطراد بـ "الأهمية الاستراتيجية التي تكتسبها الحكومة الصالحة في عملية التنمية"، وأن الحكومة الصالحة تستلزم "أعلى مستويات النزاهة، والتفتح والشفافية"، فضلا عن توفر نظم قوية للعدالة الجنائية لمكافحة "الأشكال والأبعاد الجديدة للفساد" وأثرها العام على الأداء الحكومي وعلى استخدام الموارد العامة وعلى المعنويات العامة في المرافق العمومية وعلى مشروعية الدولة وسيادة القانون (United Nations, 1989). وتم التأكيد على اتخاذ إجراءات من أجل التصدي للفساد، باعتبارها شرطا مسبقا للإصلاح المستمر، واعتبرت الأدلة على اتخاذ هذه الإجراءات عنصرا رئيسيا في الالتزام بالحكم الرشيد.

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

المنظمة في أوروبا الشرقية والاتحاد السوفياتي السابق (Reed, 1994; Trang 1994; Kaufmann, 1997).

ولم يعد الفساد يبدو مجرد آفة مؤقتة من آفات المجتمعات الخاضعة لعملية تحديث والتي يمكن معالجتها بالتعليم والتنمية والأخلاقيات العامة. فبالإمكان لمس الآثار الاقتصادية والسياسية والاجتماعية الموهنة الناتجة عن الفساد الصغير والفساد الكبير. وبالتالي، فإن تقديم البرهان على الالتزام بالحكم الرشيد ومن تم التعهد بالإدارة الرشيدة للشؤون العامة لم يعد شرطا ضمنا بل أصبح الآن شرطا صريحا في برامج الإصلاح التفصيلية (على غرار ما أصدرته لجنة المساعدة الإنمائية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية [1997]) ومن خلال التهديد بوقف التمويل عن البلدان التي لا تنصرف بفعالية للحد من الفساد (على غرار ما أعلن عنه البنك الدولي في أيلول/سبتمبر 1997). كما

المسائل المتعلقة بمعالجة الفساد

تلزم معالجة عدد من المسائل لفهم الفساد. فعلى سبيل المثال، ما هو أثر المنظمات والأنشطة الخارجية؟ وهل توجد في الاقتصادات النامية حالات مختلفة من الفساد تتنوع شكلا وموقعا وكثافة عبر الحدود الوطنية؟ إن لهذه المسائل انعكاسات على مسألة معرفة ما إذا كان ينبغي تناول الفساد بنفس الطريقة في كل السياقات السياسية والاقتصادية وما إذا كان من الوجيه السعي إلى وضع استراتيجية عالمية لمكافحة الفساد.

إن السعي إلى تحديد الأسباب العامة للفساد أو أنماطه في إطار جدول زمني إنمائي محدد، وفي حدود أنشطة الدولة، أو بدون الإحالة إلى مسائل معينة، هو أمر معقد نسبيا وهش منهجيا. ورغم أن الفساد في حد ذاته ظاهرة قديمة العهد تتعدد الأساليب المقترحة لمعالجتها (Noonan, 1984; Sen, 1997)، فإن الاهتمام الذي تبديه الدوائر الأكاديمية والدراسات ذات التوجه

رسمت هذه الوكالات الإطار الكلي والمسائل الكلية للالتزام بالحكم الرشيد والنتائج المترتبة عليه، وأصبح التصدي للفساد العنصر الأساسي لتعزيز القدرة المؤسسية للدولة (World Bank, 1997)، وضمان ثقة المجتمع بقيادته (United Nations International Drug Control Programme, 1997) وحماية نسيج الحياة العامة (UNDP, 1997). وقد تزايد في الوقت الراهن عدد الوكالات العامة والجمعيات المهنية التي أصدرت بيانات عامة أو وضعت سياسات بشأن الفساد والغش في القطاع العام. غير أن الشاغل المباشر لكل من الوكالات والبلدان المعنية هو كيفية معالجة الفساد عمليا: أي ما هي الاستراتيجيات القصيرة الأجل والطويلة الأجل اللازم استخدامها، وما هي المنظورات اللازم اعتمادها بشأن أنماط الفساد وأنواعه لتوفير الإطار الملائم.

السياسي بمسائل تعريف الفساد وتحديد أصوله وطابعه وتكاليفه في البلدان النامية قد تزايد منذ الستينات. فما فتئ الفساد يشكل موضوع بحث في حد ذاته لما يترتب عليه من تفويض للوظيفة العامة بتسخيرها للكسب الخاص، بل ولأنه يرتبط ارتباطا وثيقا بأشكال أخرى من السلوك المخالف للقانون ومن سوء الإدارة، بما فيها الغش والجريمة المنظمة. ويثير انتشاره وطول أمده القلق لما لذلك من آثار عامة واجتماعية ضارة: فهو يقوض تطوير قدرات الدول، ويشوه الأولويات وكثيرا ما يكون شكلا من إعادة نقل المال من جيوب الفقراء إلى جيوب المتقلدين للمناصب الأغنياء (رغم أن ثمة عددا من الحالات التي اضطر فيها صغار الموظفين الذين يتقاضون في معظم الأحوال رواتب زهيد إلى مواجهة عدم دفع الدولة لرواتبهم على مدى فترات طويلة ببيع الموارد التي ائتمنوا عليها - مثلا بيع

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

مسؤولي الصحة للأدوية في أفريقيا - لتوليد مصدر دخل مماثل). ويتنوع الفساد أيضا تنوعا كبيرا من حيث طابعه في الأنظمة والمؤسسات والجماعات عبر الاقتصادات النامية وكثيرا ما يخضع لنهج واهتمامات متباينة تبعا لأهميته السياسية أو أثره الاجتماعي: ومن ذلك على سبيل المثال، الفساد 'الكبير' أو العالي المستوى في مواجهة الفساد الصغير؛ أو الفساد القضائي والإداري والتشريعي؛ أو الفساد في شتى المرافق العامة.

وقد تباين أيضا اهتمام الدوائر الأكاديمية والساسة بتكاليف الفساد في البلدان النامية والبلدان التي تمر بفترة انتقالية تباينا كبيرا منذ الستينات: وأسحت الاستقصاءات النظرية في الستينات والثمانينات المجال لدراسات منهجية وأعمال تجريبية مفصلة، من قبيل الدراسات المتعلقة بالتحريك الاقتصادي في جمهورية الصين الشعبية. ورددت الأنماط الأكاديمية شواغل صناعات القرار و "الهلع المعنوي" الذي تملكها إزاء مشكل الفساد. وما التزايد الحالي الكبير في اهتمام الدوائر الأكاديمية ودوائر الساسة بالتكاليف (الضارة) المترتبة على الفساد في أواسط التسعينات إلا نتاج للقلق المتزايد إزاء النمو المفترض في الأشكال الخطيرة للفساد على نطاق عالمي. ومنذ الستينات، ما فتئ النقاش في الدوائر الأكاديمية يعكس بعض أولويات الجهات المانحة والحكومات: من قبيل التحديث ونمو الهياكل الأساسية في الستينات؛ والإنصاف وتوفير الفرص في أوائل الثمانينات؛ والتقويم الهيكلي والحكم الرشيد (والحكم السيء) والتحرير الاقتصادي والسياسي ورفع القيود التنظيمية في أواخر الثمانينات والتسعينات (Charlick, 1993; Doig, 1995; Harsch, 1993; IDS, 1996; Riley, 1993).

والفساد العرضي سمة من سمات الحياة في كل المجتمعات تقريبا، غير أنه يمكن أن يكون ممنهجا في العديد من المؤسسات العامة في البلدان النامية، إن لم يكن عاما في المجتمع برمته (Riley, 1983)، ويمكن أن يكون مستوطنا ومقصودا في آن واحد. وفي كثير من الحالات الإفرادية المتعلقة بالبلدان، يمكن أن يكون

المصدر الرئيسي للفساد القيادة السياسية الساعية إلى خدمة المصالح الخاصة وإطار الدولة الكبير وغير الفعال والخاضع للنفوذ السياسي وإدارة سيئة والذي تكون فيه للأفراد والمصالح الخاصة للجماعات أولوية على الصالح العام. فتكون للموظفين سلطة تقديرية كبيرة لتكديس الثروة من خلال استغلال مناصبهم الاحتكارية التي لا يتقاضون عليها إلا رواتب زهيدة وغير منتظمة، وذلك في تواطؤ مع الساسة ورجال الأعمال المحليين والأجانب. وهكذا ينشأ الفساد في المجتمعات التي تكون فيها للموظفين العامين سلطة تقديرية كبيرة، وتكون فيها المساءلة محدودة والإجراءات الحكومية غير شفافة؛ ففي تلك المجتمعات كثيرا ما تكون مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص المستقل ضعيفة أو غير متطورة. وقد يكون ترسيخ الفساد بصفة ممنهجة أو عامة نتيجة لتأبيد الفوارق القائمة وضعف الدول ('الغضة' أو 'الجوفاء') حيث يقات فيها "على سوء التنظيم وغياب علاقات مستقرة بين الجماعات وانعدام أنماط معترف بها من السلطة" (Huntington, 1968, p. 710; Andreski, 1970)، غير أن استمراره قد يكمن في ديناميكية داعمة لذاتها لأنها تتكيف أو تنتقل تبعا للظروف والملابسات وبالتالي فإن القضاء على الفساد ينبغي ألا "يربط بالضرورة بالتحديث السياسي. فالفساد لا يفنى بنضج النظام السياسي. ذلك أن الفساد يغير من طابعه استجابة لتغير العوامل الاجتماعية الاقتصادية والثقافية والسياسية. وبما أن هذه العوامل تؤثر في الفساد، فإن هذا الأخير يؤثر عليها هو أيضا" (Werner, 1983, p. 638). وفي الوقت ذاته، إذا كان من الصعب أن يتصور المرء "أن تطمح الإدارة العامة إلى بلوغ مستويات مقبولة من النزاهة والفعالية في ظل مديونية مرهقة وتضخم جامح وبطالة مزمنة، ومستويات معيشة مزرية ناتجة حتما عن تلك الظروف، ناهيك عن أن تحافظ على تلك المستويات المقبولة من النزاهة والفعالية... فإن القول بأن الفساد هو مجرد نتيجة للتخلف قد يعني التسليم بنزعة تطورية بسيطة تربط الانخفاض النسبي في حجم الشطط بكل تحسن في نسبة الناتج الداخلي الإجمالي" (Theobald, 1990, p.164).

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

فهم التنوع: دراسة حالات إفرادية من البلدان النامية

وفي حلقة العمل بشأن الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في سياق الاقتصادات النامية التي نظمها برنامج الشفافية والمساءلة التابع للبرنامج الإنمائي ومركز التنمية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، قدم عدد من الأوراق تصورات عن أنماط الفساد، وأسبابه وأساليب معالجته. فدراسات الحالات الإفرادية يمكنها أن تحدد أنماط الفساد المتميزة، والنهج المحددة والحلول العامة الممكنة. وفي هذا السياق الجديد للسياسة الدولية يلزم أيضا إدراج تقييم تجارب جهود مكافحة الفساد في إكوادور وبوتسوانا وهونغ كونغ وتنانيسيا، ومحاولات الحد من الغش الجمركي في مالي والسنغال.

إن الفساد في البلدان النامية يتباين تباينا كبيرا. ونظرا لهذا التباين، يصعب الحد من الفساد أو مكافحته. ومن المهم بالتالي فحص خصائص الفساد وجهود مكافحته، بما في ذلك مسائل الثقافة وتنظيم الحملات وفعاليتها، مع النظر في الوقت ذاته في الاستراتيجيات الأكثر شمولاً التي وضعت في الفترات الأخيرة. ومن أمثلة هذه الاستراتيجيات المحددة ما يلي:

بوتسوانا

ظلت بوتسوانا، على غرار مستعمرة التاج البريطاني السابقة هونغ كونغ، تحظى بتتويه باعتبارها مثالا لبلد ينخفض فيه الفساد نسبيا إلى مستويات يمكن التحكم فيها في قارة لا يعرف عنها عموما أنها قارة تتمتع بأعلى مستويات النزاهة في الإدارة العمومية. فلسبب ما، تمكنت النخبة السياسية في بوتسوانا فيما يبدو من إدارة مشكل الفساد، حتى وهي تتولى شؤون بلد

إن المسلم به عموما في الوقت الراهن أن الفساد – سواء كان عرضيا أو ممنهجا، وسواء كان مستوطنا أو مقصودا – كثيرا ما يفرز آثار سياسية واجتماعية واقتصادية بالغة الضرر، وإن كانت عواقبه السياسية متغيرة. فهو يساهم في عدم الاستقرار السياسي، والتدخل العسكري وتغيير الأنظمة، ويقوض المؤسسات الحكومية، من قبيل الجمارك وإدارة الضرائب والإدارات الأخرى المدرة للدخل ويفسد الخدمات (Wade, 1985)، وذلك باعتباره نتيجة لتفاعلات النظام السياسي التراثي الجديد، على غرار ما عليه الأمر في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (Sandbrook, 1985). ولئن كانت أسباب الفساد وعواقبه يصعب فصلها عن القضايا الجديدة، والآثار الشديدة للغش الواسع النطاق، وحركة رؤوس الأموال وغسل الأموال (Hampton, 1996) والجريمة المنظمة أو الجرائم التجارية والسرقة الدولية (Levi, 1987)، فإن ثمة تركيزا في الوقت الراهن على الآثار التشويهية الناتجة عن الفساد (IRIS, 1996; Goudie and Stasavage, 1997; Rose-Ackerman, 1978; Shleifer and Vishny, 1993) وثمة توافق دولي متنامي في الخطاب الإنمائي على الضرر الذي يلحقه الفساد بالفقراء، وبالنمو الاقتصادي، وبالنزاهة في الإدارة العامة (UNDP, 1997; World Bank, 1997). وبالنسبة للبلدان النامية، يرى هذا التوافق أن الديمقراطية، وتحجيم القطاع العام ورفع القيود التنظيمية ليست أهدافا محبذة في حد ذاتها فحسب بل هي أيضا أداة مفيدة للحد من الفساد المستشري. ويلزم في سياق تجارب البلدان المتعلقة بالفساد تقييم الطرح العام القائل إن من السبل الهامة للحد من فساد القطاع العام السعي إلى التقويم الهيكلي المتواصل مع التحرير السياسي ومواصلة تحسين إدارة الحكم.

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

الدولي نظرا لتأثير الشركات المتعددة الجنسيات
والتجارة والترابطات الاقتصادية الأخرى.

إكوادور

تحدث الدكتور رايمو لاريا-سانتوس (Larrea-
Santos, 1997) عن دوره بصفته رئيسا للجنة مكافحة
الفساد في إكوادور. فقد أنشئت لجنة مكافحة الفساد في
آذار/مارس 1997 بغرض توجيه أنشطة المجتمع
المدني نحو فضح الفساد والتحقيق فيه ورصده. وستحل
نتائج أعمال اللجنة إلى الجهازين التشريعي والقضائي
في دولة إكوادور. وستستمر أعمال اللجنة إلى غاية
أب/أغسطس 1998. وقد صاغت مؤخرا مشروع قانون
لتتخذ لنفسها طابعا مؤسسيا.

وقد أدت آثار الفساد الضارة في إكوادور إلى
تهديد استقرار ديمقراطيته. وارتبط الفساد ببعض
التطورات السياسية المثيرة التي شهدتها الدولة مؤخرا،
بما فيها انتفاضة شعب إكوادور ضد النظام السابق لعبد
الله أبو كرم في شباط/فبراير 1997. وتأثرت بالفساد
عدة أنشطة حكومية في ظل النظام القديم: ومنها أنشطة
الجمارك ودوائر الضريبة، وصفقات البناء الحكومية
وصفقات عامة أخرى. وأسهمت في التدهور التام
للخدمات، وفي تسييس المالية العامة والعدل. وشابت
الصفقات العمومية رشواى تراوحت بين 10 في المائة
و30 في المائة، في حين أن انقطاع الكهرباء لفترات
تصل إلى ثماني ساعات في اليوم إنما كان نتيجة للفساد
جزئيا. وعم التهرب من الرسوم الجمركية، حيث قدرت
خسائره بمبلغ 210 بليون سكريس في ستة أشهر.
وأورد الدكتور لاريا سانتوس أربعة عشر سببا
رئيسيا للفساد وأحد عشر أثرا من "الأثار الجلية"
للفساد في إكوادور. فمن الأسباب الرئيسية تدهور القيم
الأخلاقية، وتفشي الأمية وعدم شفافية الدولة وتسييسها
وشدة مركزيتها. أما الأثار الجلية فتتمثل في العنف
والشعور باليأس تجاه آثار الفساد، وسوء الخدمات

حقوق مستويات عالية من النمو الاقتصادي يحسد عليها
(بالمقارنة مع معدلات النمو في البلدان المصنعة حديثا
في شرق آسيا) ويتوفر فيه نظام للتعددية الحزبية والحكم
الرشيد. وفي التسعينات، أساء إلى هذه السمعة انكشاف
سلسلة من فضائح الفساد. ويرى كوامي فريمبونج
(Frimpong, 1997) أن الفساد قد أصبح مشكلا في
التسعينات بسبب 'الرضا السياسي عن النفس'
والافتراض المتفائل بأن مشكل الفساد قد تم التصدي له
بفعالية. ويشير فريمبونج إلى سلسلة من الفضائح التي
اكتتفت الصفقات العمومية لشراء الكتب المدرسية
(والتي أسفرت عن خسارة قدرها 15 مليون دولار من
دولارات الولايات المتحدة)، وتوزيع الأراضي وإدارة
السكن. وأدت الفضائح إلى إنشاء ثلاث لجان تحقيق
رئاسية في 1991 و1992. وكشف التحقيق عن أن
المتورطين كانوا من بين الموظفين الذين يتقاضون
أعلى المرتبات في البلد. وهذه الحالات التي يصبح فيها
الأغنياء نسبيا أكثر غنى بوسائل الفساد تدحض الرأي
القائل إن معظم الفساد في أفريقيا جريمة يرتكبها الفقراء
الذين يتقاضون أجورا زهيدة. فقد قوض الحزب الحاكم
والمسيطر على دواليب الإدارة الضمانات الديمقراطية
المناهضة للفساد، وكذا الأشكال التقليدية للمساءلة.
وأنشأت الحكومة فيما بعد، مديرية شؤون الفساد
والجريمة الاقتصادية في 1994، التي تقدم تقريرها
السنوي إلى البرلمان. وتعكس هذه التطورات التزاما
سياسيا بالتصدي للمساءلة، حيث يبرهن على هذا الالتزام
عدد من الحالات التي تحقق فيها المديرية، وعدد
القضايا التي أحيلت إلى المحاكم، وعدد الأحكام بالإدانة.
وأشار تقرير المديرية لعام 1996 إلى أن "الفرضيات
السابقة التي مفادها أن الفساد موجود في عدة دوائر
وعلى كل المستويات في الحكومة والإدارة المحلية...
فرضيات ثبتت صحتها". وعلى غرار استراتيجية
مكافحة الفساد في هونغ كونغ، وضعت مديرية شؤون
الفساد والجريمة الاقتصادية في بوتسوانا خطة ثلاثية
الجهات تركز على التحقيق والملاحقة القضائية،
وتوعية الجمهور، والوقاية. وخلص فريمبونج في
طرحه إلى القول بأن أي جهد فعال لمكافحة الفساد في
البلدان النامية لا بد وأن يتضمن عنصرا من التعاون

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

العامّة وتزايد الاستقطاب والإقصاء الاجتماعيين. ويجري في الوقت الراهن تنفيذ عدد كبير من المبادرات الرامية إلى مكافحة الفساد في المجالات القانونية والتربوية والاجتماعية، بما فيها وضع آليات قانونية جديدة لمكافحة الفساد، والقيام بأنشطة لتوعية الجمهور، والتحقيق مع المسؤولين الحكوميين في نظام أبو كرم وملاحقتهم قضائياً. ومن العناصر الأساسية في أي استراتيجية لمكافحة الفساد المشاركة الشعبية وتحسيس المواطنين عن طريق منظمات المجتمع المدني، غير أنه إذا كان من المسلم به أن المسائل التربوية والاجتماعية (من قبيل الحد من الأمية) عناصر قيّمة، فإن أثرها كثيراً ما يظهر على الأمد البعيد. والمهم هو تحديد الوسائل الفعالة على المدى القصير.

وكان مثال إكوادور أيضاً تذكرة مناسبة بأن الفساد يمكن أن تكون له آثار سياسية شديدة: فقد ساهم في الانفجار السياسي الذي حدث في إكوادور في أوائل 1997. ويثور الجدل حول مسألة ما إذا كانت ثمة علاقة مباشرة بين الفساد والعنف؛ فقد ذهب البعض إلى القول في مقام آخر (على لسان صمويل هانتينغتون، في الستينات مثلاً) إن كلا من الفساد والعنف بديل للآخر في البلدان النامية. وبالتالي فإن الفساد لا يؤدي دائماً إلى العنف رغم أنه كثيراً ما يزيد من شعور الارتياح ويخفض المشاركة الشعبية. فالفساد بشقيه الكبير والصغير لهما آثار تفسيرية عميقة سياسياً، وقد تكون له أيضاً آثار كثيفة قصيرة الأمد وكذا آثار مضرّة طويلة الأمد.

هونغ كونغ

ناقش برتراند دي سبيفيل (de Speville, 1997) حرب هونغ كونغ ضد الفساد من منظور منصبه السابق كمفوض للجنة المستقلة لمكافحة الفساد. فهذه اللجنة جهاز قانوني أنشئ في 1974 بغرض وحيد هو مكافحة الفساد، ووضع استراتيجية هجوم ثلاثية. وكانت هونغ

كونغ مضرب الأمثال عن مجتمع انخفضت فيه حالات الفساد انخفاضاً شديداً على مدى فترة زمنية محددة. وركزت مساهمة سبيفيل على تقييم إمكانية نقل وتكييف "نموذج هونغ كونغ"، وتكاليف اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد، والطابع الدقيق للنموذج نفسه، ومستقبل الفساد في هونغ كونغ في الوقت الراهن الذي لم تعد فيه مستعمرة تابعة للتاج البريطاني ويثور فيه التساؤل عن نموذج التنمية في البلدان المصنعة حديثاً في شرق آسيا.

ولقد كان الفساد يوماً ما مشكلاً خطيراً في هونغ كونغ: فقد كان متفشياً، وعميق الجذور، ومنظماً ومقبولاً. وكان يؤثر على كل دواليب المرافق العامة لمستعمرة التاج. وكانت أسباب الفساد ترتبط بالنمو السريع للسكان والاقتصاد، وبالسكان النازحين إلى هونغ كونغ حديثاً (لا سيما من الصين التي يستوطن فيها الفساد) وبرغبة الإدارة في تنظيم ومراقبة الاقتصاد. وكان الفساد مشكلاً مستحقلاً في صفوف الشرطة. ومما عجل باتخاذ إجراءات لمكافحة الفساد استياء الجمهور من مستويات الفساد، واختفاء مسؤول شرطة أوروبي كبير كان يجري التحقيق معه بتهمة الفساد.

وشملت استراتيجية مكافحة الفساد التحقيق والمنع والتوعية وحشد التأييد. وكانت من العناصر الأساسية في الاستراتيجية "اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد" التي كانت تعمل في القطاع العام والخاص معاً وتسعى إلى تنسيق أجزاء مستقلة من الاستراتيجية. فوظفت في البداية محققين من الشرطة أساساً، غير أنها وظفت أيضاً موظفين ومهندسين ومحاسبين وخبراء وسائل الإعلام وموظفين في علاقات الجماعات المحلية. ونظمت اللجنة دراسات لمنع الفساد لفائدة أجهزة القطاع العام وشركات القطاع الخاص. كما شنت حملات إعلامية وحملات توعية ضد الفساد. وتغير طابع التحقيقات مع الوقت، حيث تزايد الاهتمام بالفساد في القطاع الخاص استجابة لشكاوى الجمهور. وفي التسعينات، أجريت ملاحظات قضائية لأعضاء بارزين في دوائر الأعمال، بمن فيهم رئيس سوق الأوراق المالية. وكان من آثار الاستراتيجية على المدى البعيد نمو ثقة الجمهور في اللجنة ودعمه لها، وبروز مرافق

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

عامّة نظيفة وقطاع أعمال نظيف وتزايد فهم الفساد وأضراره. وعلى المستوى المستقبلي، ذهب سيبفيل إلى القول إن هونغ كونغ لن تعود إلى الفساد مرة أخرى نظرا لتجربتها في مجال مكافحة الفساد، ووضعها القانوني المستقل والتزام كل من شعب هونغ كونغ والحكومة الصينية.

فإلى أي حد يمكن نقل "نموذج هونغ كونغ"؟ إنها مسألة تحوم حولها شكوك، لأن هذا النموذج نتاج بيئة ونظام حكم خاصين إلى حد بعيد - "دولة مدينة" صغيرة ذات ثقافة متميزة وآلية إدارية شديدة الفعالية تعمل في مجتمع يطبعه النمو الاقتصادي العالي والمتواصل. وكانت اللجنة المستقلة معززة بالموارد واستخدمت موظفين معارين وآخرين مغتربين. وكانت لها برامج اختيار وتدريب مكثفة وبرامج جيدة لتوعية الجمهور. وبالتالي إذ تشكل اللجنة المستقلة نموذجا يصعب تقليده لارتفاع كلفته، فإنها على غرار ما ذهب إليه سيبفيل في تعليقه لم تكن تجسد الاستراتيجية نفسها بل كانت آلية لتنفيذ استراتيجية أوسع تشمل تطبيق القانون وكسب التأييد الشعبي.

مالي والسنغال: محددات الغش الجمركي

درس ديفيد ستاسافاج وسيسيل دوبري (Stasavage and Daubree, 1997) محددات الغش الجمركي في دولتين من دول غرب أفريقيا هما مالي والسنغال اللذان تتقاسمان عدة جوانب متشابهة من حيث الإرث الاستعماري وهيكل الدولة والنمط السياسي، والعضوية في منطقة الفرنك والسياسات الحمائية. والغش الجمركي مثال يدل على ضياع الإيرادات الضريبية وعلى الفساد. ويمكن أن تكون للغش عدة أشكال، منها تخفيض قيمة السلع المعلن عنها، وإساءة التصنيف الضريبي وعدم دفع الضرائب المستحقة بالكامل. غير أنه أيا كان الشكل الذي يتخذه الغش، فإن له آثارا اقتصادية وخيمة على تلك البلدان النامية، إذ

تتوقف قاعدة الإيرادات الضريبية كثيرا على التحصيل الفعال للضرائب المفروضة على التجارة.

واستند ستاسافاج ودوبري إلى نماذج الزبون الرئيسي المعيارية في بحثهما، رغم أنه من المتعارف عليه أن تلك النماذج تركز على العوامل على الصعيد الوطني ولا يمكنها أن تتكهن بالنتائج في إدارات جمركية محددة. وبدلا من ذلك، سعيا إلى مقارنة الغش على أساس كل منتج على حدة داخل الإدارات الجمركية. وخلصا في نتائجهما العامة إلى أن تحرير التجارة قد خفض من مستويات الغش وأن التفتيش السابق للشحن يمكن أن يكون أداة فعالة في الحد من الغش. وعلاوة على ذلك، يلزم للحد من الغش الجمركي أن يدعم المانحون الإصلاحات المؤسسية التي تحد من السلطة التقديرية التي يتمتع بها الموظفون وتحسن المراقبة. فالغش الجمركي في حد ذاته عرض من الأعراض التي تدل على قصور سياسي ومؤسسي معين على الصعيد الوطني. ويرى ستاسافاج أن حجم الرواتب في الوظيفة العامة ليس مشكلا كبيرا في مالي والسنغال، بالمقارنة مع البلدان الأفريقية الأخرى. غير أنه من المشاكل الكبيرة في خدمات الجمارك في مالي والسنغال نقص الأموال الخاصة بالنفقات الجارية من غير الرواتب، من قبيل الاحتياجات الأساسية للموظفين اللازمة لقيامهم بوظائفهم (بما فيها الوقود، والمركبات، وغيرها من التكاليف الإدارية). وعلاوة على ذلك، ارتبطت التغييرات التي شهدتها السياسات التجارية في مالي والسنغال بازدهار وتدهور فئات تجارية معينة. فبعض فئات الصناعيين والتجار بدأت تفقد النفوذ السياسي الذي كان يؤمن لها الحماية. ونشأت عن تحرير الاقتصاد فئات أعمال جديدة في الدولتين وأثرت على السياسة العامة.

وفيما يتعلق بإصلاح رئيسي من الإصلاحات الممكنة - وهو استخدام شركات للتفتيش السابق للشحن - يرى ستاسافاج أن ثمة توترا بين تكاليف خدمات التفتيش السابق للشحن والدخل الذي يجنى منها. فالتحسينات التي تمت عن طريق خدمات التفتيش السابق للشحن ارتكزت جزئيا على إصلاحات أخرى

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

واكبتها في خدمات الجمارك نفسها، لا سيما التحسينات التي أدخلت على جمع المعلومات وتقييمها وحوسبة الخدمات.

تنزانيا

للخدمات". فعم الفساد خدمات الشرطة والخدمات القضائية، وكل القطاعات الاجتماعية. ومن خلال الأدلة المستمدة من الجلسات العامة، ثبت أن الفساد الصغير يضر بالجمهور عامة وكان السبب الرئيسي للاستياء العام. وحدد الفساد الكبير في شراء السلع والخدمات، وفي توزيع رخص الصيد والتعدين، وفي الصفقات العامة الكبيرة، ولا سيما في بناء الطرق والأشغال العمومية. وتبين من تقييم 24 عقد بناء حدوث تجاوزات كبيرة في التكاليف: فقد ارتفعت التكاليف من 97.4 مليون دولار إلى 154.7 مليون دولار. وكان في ذلك "ما يوحى بالفساد"، على حد قول موغاندا.

وتم تحديد عدد من الأسباب التي أدت إلى تنامي الفساد، ومنها التدهور الاقتصادي، وانهيار الأخلاق العامة، وانعدام القدوة السياسية في هذا الشأن. وقدمت لجنة أريوبا عددا من التوصيات لتحسين النزاهة في دواليب الإدارة، بما في ذلك اقتراح تعديلات لقانون السلوك المهني للقيادة، والتدقيق القصير الأمد في شؤون الموظفين العموميين، واتخاذ تدابير تأديبية ضد الشرطة والقضاء، وإنعاش مكتب منع الفساد. وفيما يتعلق بالمسائل الطويلة الأمد، اقتضى الأمر أيضا التعليق على القانون في تنزانيا. فبعض القوانين كانت تخلق فرصا لممارسة الفساد: ولذا تعين تعديلها. وثمة مجال أخير حظي بالاهتمام هو مجال "الهندسة الاجتماعية". فالتربية العامة، والدعاية المناهضة للفساد والممجة للنزاهة في الوظيفة العمومية، وكذا اتخاذ تدابير عامة لتوعية الجمهور كلها أمور لا بد من توفرها. وفي مثال تنزانيا، من المهم تذكير الجمهور أو تربيته على التظلم من الأعمال الفاسدة والسعي إلى منع الساسة من إتيان أعمال الفساد البيغضة.

وصف السفير ألكسندر موغاندا (Muganda) الظروف الملائمة لإنشاء لجنة أريوبا والنتائج التي خلص إليها تقريرها بشأن الفساد في تنزانيا. فقد أنشئت هذه اللجنة في كانون الثاني/يناير 1996 وقدمت تقريرها في كانون الأول/ديسمبر 1996. وترأس اللجنة الرئاسية ج. س. أريوبا، رئيس الوزراء السابق ونائب الرئيس؛ وكان موغاندا أمين اللجنة ومدير مكتب منع الفساد في آن واحد. ولقد كانت سنة 1994 سنة مشهودة في تاريخ تنزانيا بسبب فضائح الفساد، وأدت انتخابات 1995 إلى إعلان التزامات بمكافحة الفساد. وكان مكتب منع الفساد غير فعال، غير أنه كان ثمة مشكل آخر هو انعدام الإرادة السياسية لتحويل المكتب السلطة اللازمة للعمل. وكان المكتب بحاجة إلى إعادة تنظيم شاملة وإلى المزيد من الصلاحيات. ومن المسائل المهمة فيما يتعلق بالفساد في تنزانيا الروابط الزبونية القائمة بين رجال الأعمال وصناع القرار، لا سيما منهم الساسة. وزادت هذه الروابط كثيرا من الفساد في السنوات الأخيرة.

وحدد التقرير ملامح "الفساد الزاحف في المرافق العامة" الذي تفاقم بوتيرة مقلقة خلال العقدين الماضيين. وارتفعت المستويات العامة للفساد "الصغير" والفساد "الكبير". وكان الفساد الصغير متفشيا. وقال عنه موغاندا إنه كان "أفة خطيرة عرقلت الإسداء الفعال

مناقشة دراسات الحالات الإفرادية

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

يمكن القول من خلال دراسة هذه التجارب القطرية المحددة أن ثمة صعوبات في الاعتماد المفرط على نمط معين من استراتيجيات مكافحة الفساد، أو على فكرة مبتكرة معينة أو نموذج واحد لتحليل الفساد. فلا بد من تصميم استراتيجية لمكافحة الفساد على أساس أن تكون أسباب الفساد المحددة ومناسبات ممارسته والتدابير التصحيحية الملائمة مرتبطة مباشرة بالظروف الخاصة بكل بلد. وعلاوة على ذلك، يلزم إيلاء المزيد من العناية لمسائل التوقيت والتعاقب والاتساق في النهج، وتفاصيل الإصلاح واستمراريته والإرادة السياسية والإدارية الاستثنائية اللازمة لتعزيز الإصلاح ومواصلته في هذا المجال.

ففي مالي والسنغال، يبدو أن التحرير الاقتصادي قد عمل على الحد من الغش الجمركي، عندما اقترن بالإصلاح المؤسسي وبزيادة نسبية في الأجور. وفي تنزانيا، أسهم عامل التحرير الاقتصادي في تفسير نمو الفساد الصغير والفساد الكبير. وقد شرعت عدة دول في برامج إصلاح شامل: ففي إكوادور وتنزانيا، يُتوقع أن تكون لاستراتيجيات مكافحة الفساد آثار مفيدة في النمو الطويل الأمد وجهود محو الأمية، إذ تنطوي على إصلاحات قانونية وتعزيز تنوع الفساد والسعي إلى النزاهة في الوظيفة العمومية

تكتسي مسألة تنوع الفساد أهمية. فأسباب الفساد ونتائجه مختلفة. ولتنوع نتائج الفساد وما يقترن بها من فضائح أهمية من حيث التكاليف على المدى القصير والمنافع الإنمائية المزعومة على الأمد الطويل. ففي بعض المجتمعات، كما هو الأمر في شرق آسيا، يمكن أن يكون الفساد واسع النطاق (إذا كان "معزولا" في نطاق سياسي مستقل) غير أنه لا يبدو عائقا أمام النمو الاقتصادي السريع، في حين يعد الفساد سببا رئيسيا للركود الاقتصادي لأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وتدهورها وله آثار مضرّة في أمريكا اللاتينية (Diamond, 1987; Kpundeh, 1995; Little and Posada-Carbo, 1996; World Bank, 1994; World

مؤسسي. غير أنه تثار مسائل هامة بشأن الأولويات على المدى القصير والترابطات بين جهود الإصلاح هذه. فكل التجارب القطرية التي نوقشت في حلقة عمل باريس تثير بشكل أو بآخر مسألة الإرادة السياسية والإدارية: فهل يتوفر لدى القيادة السياسية التزام بالإصلاح المناهض للفساد أم أنها بصدد ممارسة لعبة "تجميلية" ليس إلا؟ ففي هونغ كونغ، تحققت النتائج بفضل الالتزام السياسي الراسخ بصورة استثنائية، والدعم الشعبي وحسن التنظيم ووضع استراتيجية منسجمة، غير أن ثمة مسائل تتعلق بالاستمرارية وإمكانية الاستفادة من هذا النهج في أماكن أخرى. ومثال بوتسوانا، المنطوي على أداة مماثلة في العمل المناهض للفساد، والمستعين بموظفين من الخارج، لا يوحي بوجود أدلة تفيد بأن هذا النهج يمكن أن يكون له دور في سياقات أخرى، غير أن نجاحه يلزم قياسه لا بفعالية النظام القضائي فحسب، بل أيضا باستمرارية الدعم السياسي عند التحقيق مع كبار الشخصيات في الحياة السياسية والحياة العامة. وينبغي أن تتحول جهود مكافحة الفساد التي بذلت مؤخرا في تنزانيا، بما تنطوي عليه من إجراءات تحقيق، إلى التزام سياسي ومؤسسي مستمر. ويوضح مثال إكوادور بجلاء نتائج القلاقل السياسية التي يمكن أن يتسبب فيها تفاحش الفساد.

(Bank, 1997; Saba and Manzetti, 1996). كما أن التحولات في السياسة العامة على مستوى الدولة وما دونها وعلى المستوى الجزئي أدت في العقود الماضية ولا تزال تؤدي إلى نشوء حوافز وفرص لممارسة الفساد على اختلاف مستوياته وأنماطه ودرجة انتشاره. وهكذا فإن قلق الحكومة الصينية "الحالي حيال ركود الاقتصاد وبالتالي ضرورة إنعاش المجتمع" بعد أن "تراخت قبضتها على توزيع الموارد، وخولت قدر كبيرا من الاستقلالية للسلطات المحلية لتوجيه الاستثمار وجعلت سلطتها الإدارية على المؤسسات سلطة لا مركزية"، لم يؤدي إلى إحياء شبكات النصاراء (patrons) والأتباع (clients) فحسب بل أسفر أيضا عن نشوء

أنماط جديدة من الفساد (Gong, 1993, pp. 317, 323-324).

وعلاوة على ذلك، كان لتنوع الفساد - ومنظورات ونهج من يبلغون عنه ويحللونه - أثر على محاولات الحد من آثاره أو تقليصها عن طريق استراتيجيات مكافحة الفساد. فكثيرا ما تقوم الاستراتيجية المقترحة على منظور مستقل لأسباب الفساد وطابعه. ولعل ثمة ثلاثة نهج مستقلة تجاه الفساد المعاصر واستراتيجيات مكافحته وهي: التحليل الاقتصادي؛ ومنظورات الرأي العام الجماهيري، أو ثقافة المواطنة؛ والمنظورات المؤسسية. فالتحليل الاقتصادي يعطي الأولوية للعلاقة بين "الموكل والوكيل" لتحديد الفساد واستراتيجيات مكافحته في حين أن منظورات الرأي العام الجماهيري أو ثقافة المواطنة تدرس السياق الاجتماعي أو الثقافي للفساد وتقترب بناء على ذلك التحليل لإحداث تغيير في مواقف الجمهور أو تضع استراتيجيات لمكافحة الفساد بتوعية المواطنين. أما المنظور المؤسسي فيركز إما على توطيد أركان المؤسسات، من قبيل وظائف المحاسب العام أو وكالات مكافحة الفساد، أو على الضوابط والإجراءات داخل المؤسسات، من قبيل القوانين وسجلات المصالح، لتحديد توقعات الساسة والموظفين العموميين. وهكذا تركز استراتيجية كليتغارد على التحليل الاقتصادي المرتكز على العلاقات بين الموكل والوكيل ويتم تقييمها في عدد من السياقات المختلفة بالبلدان النامية (Klitgaard, 1988). وبصفة عامة، كانت ثمة أربعة مستويات في استراتيجيات مكافحة الفساد: المستوى الدولي، والمستوى الوطني، والمستوى المحلي، والمستوى الشعبي (populist) (Theobald, 1990). وفي الفترة الممتدة منذ أواسط التسعينات، نشأت عدة مبادرات دولية لمكافحة الفساد (Kaufmann, 1997; Riley, 1998; Rose-Ackerman, 1997) وشهدت العقود السابقة استراتيجيات تركز على العمل الوطني والمحلي، بما في ذلك وكالات مكافحة الفساد، والتحقيقات العامة، وإجراءات التظلم، وحملات توعية الجمهور (Clarke, 1983; Heidenheimer et. al., 1989). ولعل الشرط الضروري وإن لم يكن شرطا

كافيا هو تطوير مجتمع مدني قوي، يشمل جماعات متعددة ومستقلة التنظيم قادرة على تلبية احتياجاتها والدفاع عن مصالحها. أما المبادرات الشعبية من قبيل تطهير قطاع الوظيفة العمومية فلم يحالفها النجاح، رغم أن مسألة الفساد ظلت تحتل الصدارة السياسية في السنوات الأخيرة بسبب العمل الذي تقوم به المنظمات غير الحكومية وغيرها من الجماعات المصلحية العامة (Harsch, 1993; Guhan and Paul, 1997; Riley, 1998; Theobald, 1990).

ومن التعقيدات الأخرى نشوء شواغل أو أنشطة جديدة لها أثر متزايد على أصناف الفساد ومستوياته. فقد أوليت عناية متزايدة لأنشطة الشركات المتعددة الجنسيات وغيرها من مؤسسات التصدير التي تستغل عادة الثغرات القانونية القائمة في بلدانها، والتوقعات الثقافية والإجرائية المختلفة، والإقرار السياسي الضمني للميزة التجارية في حين دأبت الحكومات نفسها على استخدام أساليب مماثلة سعيا إلى تحقيق أهداف مضمرة في السياسة الخارجية. وفي مثال الفساد في طرق العبور في دول منطقة البحر الكاريبي ومنطقة البلطيق، يلاحظ أن وجود قطاع عام ضعيف أو فاسد، وبالتالي وجود عملية موازية لاتخاذ القرار ترجح كفة بعض شرائح المجتمع، قد يسمح للمجرمين بمواصلة نشاطهم الإجرامي داخل البلد وعلى الصعيد الدولي بإنشاء "ملاذات للجريمة"؛ وتسريع وتيرة الجريمة العامة والفساد القضائي؛ والتأثير سلبا على دخل الدولة عن طريق الروابط القائمة بين الفساد والفوارق الضريبية عبر الحدود وطرق التهريب العابر؛ وتقويض نظم الخدمات المالية الضعيفة بخلق فرص للغش في الاستثمار وغسل الأموال والنقل غير المشروع لرؤوس الأموال.

وقد يقال إنه من الصعب تحديد أسباب أو نتائج تنوع الفساد، أو السعي إلى تصميم استراتيجيات موحدة للتصدي له. فتقييم الفساد من حيث أدواته - الحوافز، والفرص والمخاطر - أو من حيث السيناريو - التصنيف أو وصف الفاعلين - من شأنه أيضا أن يؤدي إلى فرض بناء تحليلي موحد بصورة مفتعلة. كما أن

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

أن يشمل تقييما للجوانب التي يحتمل أن يفرض فيها الفساد أبهظ التكاليف على أمور شتى منها الضرائب والرسوم الجمركية والأنظمة التجارية، وإشراف الدولة على مشاريع الهياكل الأساسية، والإصلاح المؤسسي، والالتزام السياسي، ومشاركة الجمهور (Rose-Ackerman, 1997). كما يستلزم النهج المتبع في استراتيجيات مكافحة الفساد تخطيطا وتقييما شاملا واستراتيجية تركز على نظم الفساد لا على الأفراد الممارسين للفساد، وعلى التنفيذ الفعال (Klitgaard, 1997).

وبالنسبة لمعظم البلدان النامية، ينبغي أن يكون الهدف على المدى القصير، إيجاد وسائل لاتخاذ أنجع التدابير وأكثرها اقتصادا في مكافحة الفساد. وتتوقف الكيفية التي يتم بها التوصل إلى ذلك على عدد من العوامل منها مخلفات حملات مكافحة الفساد السابقة، ورد فعل السكان على التحقيقات المناهضة للفساد ونزاهة تلك التحقيقات (Findlay and Stewart, 1992).

تفتقر إلى المرونة أو العاجزين عن تحقيق النتائج. ومن جهة أخرى، فإن تدريب المنظمات أو الموظفين على الإجراءات قد يساعد على اكتساب كفاءات دائمة، لا سيما إذا درب الموظفون الجدد على ممارسات تنظيمية أقل قابلية للنقل غير أنها ممارسات من شأنها أن تكبح اتخاذ الموظفين للمبادرة أو هي ممارسات تقوم ضمنا على عدم الثقة في قدرتهم على أداء واجباتهم دون أن يكون ثمة مناخ تمارس فيه الرقابة. فهل ينبغي أن يكون ثمة قيد ذهبي - حوافز مغرية لاستبقاء الموظفين المدربين - أم ينبغي التركيز على الأداء بفرض العقوبة عند ما يكون المعيار الرئيسي هو عدم الوفاء بمتطلبات المنظمة - وإلى أي حد يمكن تدريب المنظمات على اختبار الكفاءة وتقييم الموظفين؟

الدخل أم الإنفاق

للمنظورات التاريخية أو التعريفية أو الثقافية دورا، لكنه دور يقتصر على المنظورات الطويلة الأمد للتغييرات التي تحدث في المعايير الثقافية والمجتمعية. ويتعين أن تكون المسألة الحالية هي تحديد صنف أو أصناف الفساد الأكثر إحداثا للضرر؛ والعلاقات القائمة بين الفساد والحكم الرشيد بمفهومه العام وأهداف الحكم الرشيد؛ وكيف يمكن للدولة الفعالة الموفرة لأدوات التمكين أن تحد من الفساد؛ وما هي الأشكال التي يمكن أن تتخذها استراتيجية مكافحة الفساد لكي تكون فعالة على المدى القصير والمتوسط في الحد من الفساد، لا سيما بالنسبة لأولئك المتضررين كثيرا من عواقبه، سواء بطريقة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة.

وفي سياق من هذا القبيل، يصبح فهم التنوع الدولي للفساد واضحا عند تحليل أفضل الممارسات وأسئلتها. ومن المهم التسليم بأنه لكي تكون الدول جادة في مكافحة الفساد يلزمها أن تقوم بتقييم تكاليف الفساد تقييما مفصلا ومحددا بكل بلد على حدة. وهذا ما يتعين

اختيار الاستراتيجية

وهكذا يتبين أن ثمة عددا من المسائل الإطارية التي تلزم معالجتها عند التخطيط لاستراتيجيات مكافحة الفساد على المدى القصير بغية تحديد التدابير العملية والفعالة من حيث التكاليف والتي تحقق الأثر المطلوب. وتشمل هذه الأطارات النظر في المسائل التالية:

المنصب أم متقلد المنصب

هل ينبغي التركيز على المنصب أم على متقلد المنصب؟ فتدريب الموظفين يوفر لهم مهارات قابلة للنقل ومطلوبة في أماكن أخرى في القطاع العام والقطاع الخاص، لا سيما فيما يتعلق بالضريبة، والقانون ومراجعة الحسابات. وفي الوقت ذاته، لا يكون ثمة حافز لدى الموظفين المدربين العاملين داخل منظمة

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

والإجراءات والأنشطة الأكثر عرضة للفساد، وذلك بغرض تحديد القطاعات التي يكون فيها الأثر الضار للفساد أشد وقعا. وهذا ما يؤدي إلى إحكام رصد الموارد واتخاذ التدابير. والبدل عن ذلك هو إنشاء وكالة شاملة لمكافحة الفساد للقيام بتحقيقات في أي مكان بالقطاع العام. وبدون تخطيط محكم للأعمال، فإن تلك الوكالات قد تتخذ موقفا انتظاريا أو تخضع للنفوذ السياسي.

وبدون توفير وسائل لقياس الأداء، قد تخطئ تلك الوكالات في التركيز على المجالات الصحيحة لأغراض غير مناسبة وتخلص إلى نتائج خاطئة. وثمة بطبيعة الحال عدد من البدائل الخاصة أو غير التابعة للدولة، منها زيادة مشاركة شركات التفتيش السابق للشحن، والاستعانة بإداريين من الخارج في الوكالات الحكومية أو بمنظمات غير حكومية وغيرها من الوكالات الخارجية في مشاريع من قبيل مشاريع البناء والتشغيل والنقل (BOT). وقد يكون ثمة مجال لوضع خطط تركز بقدر أقل على المخاطر أكثر مما تركز على الفرص وتسعى إلى القضاء على الفساد عن طريق توفير الخدمات من خلال جهة إدارية وحيدة، وتشخيص الخدمات، وتحديد نقط مرجعية، والتزام العلنية. كما يمكن الحد من تصاعد الفساد والغش في تمويل أنشطة الأحزاب السياسية عن طريق التمويل الحكومي للأحزاب، ونشر قوائم التعيينات وفرض ضوابط على الاتصال السياسي بالإدارات الحكومية.

قياس النجاح

كثيرا ما يكمن المشكل الرئيسي في قياس النجاح وهي مهمة يمكن أن تكون بالغة الصعوبة. فكيفية قياس الفساد والوقاية منه وكشفه والتحقيق فيه والملاحقة القضائية بشأنه موضوع يدور حوله نقاش أكاديمي ومهني. ومن الجوانب الناشئة في هذا النقاش مسألة ما إذا كان ينبغي التركيز على الفساد الصغير أم ينبغي التركيز على الفساد الكبير. فكثيرا ما يُعتبر القضاء على الفساد إجراء فعلا من الناحية المفاهيمية وإن كان يصعب قياسه. وكثيرا ما يكمن الحل في إقامة علاقة متجاوبة ومفتوحة بين الجمهور والدولة. فوضع نظم

والمسألة هنا هي ما إذا كان ينبغي أن تركز استراتيجية مكافحة الفساد على حماية إيرادات الدولة – أي على نزاهة وكفاءة الوكالات الضريبية والجمركية وأدوار مكاتب المحاسبين العاميين- أم ينبغي أن تركز على التحقيق في الأدلة على النشاط الإجرامي من قبيل الفساد في إبرام العقود. ولعل الخيار الأول يساعد على وضع قاعدة ضريبية ثابتة، في حين أن الخيار الثاني من شأنه أن يظهر بوضوح التزام الدولة بالاستخدام الفعال للموارد والتصدي للفساد (التحقيق في الفساد والملاحقة القضائية لممارسيه يعينان أن المال قد أنفق أو ضاع فعلا وكثيرا ما يتوقفان على سرعة ونزاهة نظام العدالة الجنائية في التطبيق).

الاسترداد أم الجزاء

ما الغرض من السعي إلى نزاهة الوظيفة العمومية؟ هل هو الجزاء – أي العقاب الظاهر للمخالفين – أم هو الرد، أي حماية أموال الدولة والسعي إلى أن تعاد إلى خزائن الدولة تلك الأموال والمبالغ المدفوعة في أغراض الفساد والمكتسبة بطريقة غير مشروعة؟ فإذا كان الخيار الأول يتوقف على فعالية نظام العدالة الجنائية الداخلية، فإن الخيار الأخير قد يتطلب إلى جانب وجود نظام فعال في بلدان أخرى، توفر وكالات مكلفة بتعقب الأموال ومصادرتها وحجزها.

أداة الإصلاح

يدعو بعض القائمين بالإصلاح إلى إنشاء وكالة لمكافحة الفساد؛ بينما يقترح آخرون وضع نهج خاص بأكثر الإدارات والوظائف عرضة للفساد. فقد أجري في عدد من الدول تقييم لاحتمالات الفساد في الإدارات

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

وطنية للنزاهة هدف طويل الأمد قد يرفع التوقعات على الأمد القصير دون أن يحققها فيؤدي إلى الإحباط العام. وقد يندرج في إطار رد دولي التصدي لغسل الأموال والغش الضريبي المتطور والجريمة المنظمة في بعض البلدان النامية، غير أن ثمة تساؤل يثور بشأن ما إذا كان الرد يملأ من فوق بشروط تفرضها البلدان الممولة المستفيدة الكبرى منها.

التسيق بين المانحين

إن من بين المواضيع المهمة في حلقة عمل باريس التي نظمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية هي مسألة جهود الجهات المانحة في هذا الميدان. فلكل المانحين عمليا سياسات بشأن الفساد في الوقت الراهن، بعضها قديم العهد والبعض الآخر صُمم في أواسط التسعينات. وثمة سلسلة من المسائل الهامة المتعلقة بكيفية تنسيق جهود المانحين. فمن يحدد المسؤوليات المشتركة بين الوكالات والتعاون فيما بينها، ويحدد بالتالي التحكم في مسؤولية ووسائل مكافحة الفساد في آن واحد؟

وتكتسي هذه المسائل الإطارية أهمية حاسمة في وضع استراتيجية منهجية طويلة الأمد. وإذا كانت اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد في هونغ كونغ نموذجا مفرطا في تكلفته ومنطويا على مخاطر سياسية كبيرة بالنسبة للعديد من البلدان، فإن أمثلة أخرى لوكالات مستقلة خاضعة لقيود أو ضوابط حكومية شديدة، أو وكالة لمكافحة الفساد تحدّد خطتها واهتمامها من البداية بعد تشاور داخلي وخارجي، قد توفر فرصة معززة بدعم المانحين لإرساء أسس فورية وعامة للحكم الرشيد. عندما تكون الإصلاحات الإدارية الأخرى مثار شك. فاتباع نهج شمولي تجاه إصلاح القطاع العام يشمل إعادة صياغة وتحديث التشريع والهيكل القضائي، إلى جانب التدريب والتنظيم والمساءلة في عدد محدود من إدارات القطاع العام، أمر مكلف هو أيضا ومستهلك

للوقت ومعرض لانحرافات كبيرة. ومن جهة أخرى، فإن النهج المحدود المتمثل في نقل الأنشطة إلى وكالات شبه مستقلة تدار وتمول من الخارج ليس سوى حل قصير الأمد من شأنه، إن لم يتوفر له الدعم الحكومي الطويل الأمد مستقبلا، أن يفسح المجال للتدخل السياسي، والشقاق بين الإدارات الأخرى ويفضي إلى فقدان موظفين محنكين بانقتالهم إلى منظمات أخرى (Demongeot, 1994; Dia, 1993).

وتسعى مبادرات مكافحة الفساد الجديدة إلى وضع نهج أكثر تكاملا، وتفضل التركيز على تحديد استراتيجيات فعالة قصيرة الأمد، تميز بين الإجراءات التكميلية اللازم اتخاذها على شتى الأصعدة: صعيد المواطنين أو الصعيد الشعبي، والصعيد المؤسسي أو الإداري، وصعيد الصفقات الكبيرة وصعيد كبار مقلدي المناصب. غير أن هذه المبادرات لا بد وأن تحدد أولا كيفية الموازنة بين العمل عن طريق المؤسسات القائمة والفئات والحركات التشاركية؛ وثانيا، لا بد وأن تدرك هذه المبادرات أن الجهود الحكومية الرامية إلى تعزيز التنمية الاقتصادية أو الإصلاح الإداري الهيكلي قد تدخل هي نفسها عناصر وأنماط من الفساد عندما تنقلص التنمية أو تجعل الفساد القائم أمرا متقادما؛ ثالثا، لا بد وأن تراعي هذه المبادرات المواقف التقليدية والثقافية والاجتماعية، مع الحرص على جعل الإصلاح أمرا محبذا ومقبولا وعمليا.

وهكذا فإنه في السعي إلى تحقيق أهداف التنمية السياسية والاقتصادية إما طوعا أو بضغط من الوكالات الخارجية، يتعين على الحكومات أن تقيم أنسب الوسائل للبدء في الإصلاح وتنفيذه ومواصلته وكذا توفير نقطة ارتكاز لتنسيق التغيير ورصده.

وبناء عليه، يتعين إيلاء الاعتبار للدرجة التي يمكن بها إدخال الإصلاحات الإجرائية أو الهيكلية للحد من فرص الفساد وحوافزه ورفع مخاطر انكشافه، مع التحسب لإشراك المواطنين وتوفير أدوات للشكاية والانتصاف مع تقييم الوسائل الملائمة من حيث التكلفة والأثر والفعالية والاستمرارية فضلا عن مكامن القوة السياسية والمالية النسبية للممارسين للفساد. وكثيرا ما

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

تتجز هذه المهام بفعالية وكالة لمكافحة الفساد، وهي مهام قد تكون مهمة في ترسيخ ودعم الاهتمام المتزايد الذي ما فتئ يولي لرد عام آخر - ألا وهو المبادرات التي تتم على مستوى المواطنين في إطار التحرك نحو التنمية القائمة على المشاركة، وتوفير أدوات التمكين للمتضررين من فساد الدولة والمستبعبدين من عملية الإصلاح. ويمكن أن تشمل هذه التدابير: أحكام تشريعية موقوتة من حيث بدء النفاذ وانتهائه؛ وإجراءات إدارية مبسطة وضوابط إشراف (مراكز وحيدة للخدمات الإدارية وتشخيص الخدمات العامة، ووضع نقاط مرجعية والقيام باستقصاءات بشأن إنجاز الخدمات)؛ وتسريع إجراءات التظلم والانتصاف وتفعيلها (خطوط هاتفية مباشرة، ورقباء، وأمناء مظالم، ومحاكم إدارية)؛ وإشراك الجماعات المحلية (التوعوية والتربوية، والشفافية وتوفير فرص الحصول على المعلومات، وتشكيل فئات الرقباء من المواطنين)؛ وضمان استقلال وسائل الإعلام.

ويقترن العديد من هذه الإصلاحات المؤسسية بأفكار "الإدارة العامة الجديدة" في المجتمعات الغربية وهي بذلك تخضع لشتى الانتقادات (Hill, 1997).

وللمبادرات على مستوى المواطنين ثلاثة أدوار أخرى من حيث إدارة الشأن العام. فهي ترمي أولاً إلى التركيز على أفقر أفراد المجتمع بمكافحة الفساد الصغير أو الحد منه عن طريق الحماية من الطابع الابتزازي والتعسفي للدولة وموظفيها، لا سيما في العلاقات بين الجمهور والدولة، بما في ذلك إجراء إصلاح هيكلي

خاتمة

(آثار اللامركزية ورفع القيود التنظيمية). ثانياً، تشجع إدخال تحسينات على النشاط الإداري الأساسي بالتركيز على المواطن باعتباره مستهلكاً وزبوناً مع القيام في نفس الوقت بتوفير قياس سهل للأداء وتعميم المعلومات على الجمهور، ومراقبة الإجراءات وضمان حق الانتصاف؛ وقد أدى غياب هذه العناصر في السابق إلى الفساد أو توفير أسبابه. وثالثاً، تشرك الجمهور بطريقة مباشرة أكثر مما تفعله المشاركة السياسية، وذلك على مستوى محلي مما يعود بالنفع الفوري على الجمهور وعلى جماعته المحلية.

وقد وضعت في سياق ما يعرف بـ "النظم الوطنية للنزاهة" خطط أكثر تكاملاً منها عدد من المبادرات، من قبيل حملات مكافحة الفساد وأدوار وكالات مكافحة الفساد. ويذهب البعض إلى القول بشأن هذه النظم أن "القادة في حملات مكافحة الفساد لا يمكنهم أن يحققوا مكاسب حقيقية إلا عندما يغير المجتمع جماعياً توقعاته بشأن السلوك في المرافق العمومية، أو عندما يعتقد الناس أن من حقهم أن يتوقعوا قيام حكومة غير فاسدة" تعمل "في إطار شراكة مع المجتمع المدني" عن طريق التوعية في صفوف المجتمع المدني، وبناء المؤسسات، والوقاية من الممارسات الفاسدة، والملاحقة القضائية للمسؤولين المرتشين، حيث تتضافر الإرادة السياسية والإرادة العامة عن طريق التكامل التنظيمي والإجرائي الملئم (Langseth et al, 1997).

ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تتبين أصول الفساد القديمة العهد، وحيوية أشكاله الجديدة، والسعي إلى النزاهة في الوظيفة العامة. غير أن هذه الحالات كلها تبين نهجاً أساسياً واحداً في أي استراتيجية ناجحة: فلا

إذا كان ثمة تنوع في أشكال الفساد الجديدة والقديمة، فإنه ينبغي مراعاة ذلك عند النظر في استراتيجيات مكافحة الفساد. ومن خلال الحالات التي دُرست في حلقة العمل المشتركة بين البرنامج الإنمائي

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

الإرادة السياسية والإدارية لمكافحة الفساد في المجتمعات الديمقراطية التي يضطر فيه الساسة إلى العمل بفعل الضغوط الناجمة عن التنافس السياسي. وبالتالي فإن الديمقراطية شرط ضروري غير أنه ليس شرطاً كافياً للحد من الفساد. كما أن التحرير الاقتصادي ليس حلاً سحرياً للفساد في القطاع العام. غير أن تقليص حجم الدولة يقلص أيضاً من حجم مغامرات الفساد المحتملة ويمكن القطاع العام من التوجه نحو المثل المعاصر المتجسد في قيام دولة تمكينية فعالة. وسيعمل 'احتدام الفساد' - والوعي الحالي بمخاطر الفساد في أعقاب الفضائح التي حظيت بتغطية إعلامية محكمة - على ضمان توفير أدوات أكثر فعالية للحد من الفساد.

بد من توفر إرادة سياسية وإدارية استثنائية لتعزيز الإصلاح المناهض للفساد وصيانتته رغم أن دراسات الحالات الفردية تبين الصعوبات التي تعترض الحلول ذات التوجه العالمي. غير إذا كان من اللازم توفر عناصر مشتركة أخرى في الاستراتيجية العالمية، فإن ثمة عدداً من الاقتراحات التي يمكن تقديمها في هذا الصدد. فبالإضافة إلى التحسينات المؤسسية، ينبغي توطيد المهن في كل المجتمعات - بتعزيز طابعها المهني واستقلالها ومهاراتها التقنية - في إطار استراتيجية لمكافحة الفساد. فالمحامون والمحاسبون ورجال الصحافة المحققون هم في حاجة إلى مساعدة. والأرجح أن تتوفر المهارات المهنية المعززة وكذا

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: تقرير التنمية البشرية، لعام 1997، أكسفورد، مطبعة جامعة أكسفورد.

Andreski, A. *Parasitism and Subversion*. London: Weidenfeld and Nicolson, 1970.

Askin, S and C. Collins. "External Collusion with Kleptocracy: Can Zaire Recapture its Stolen Wealth?" *Review of African Political Economy*, No. 57, 1993.

Charlick, R. "Corruption in Political Transition: a Governance Perspective." *Corruption and Reform*, Vol. 7, No. 3, 1993.

Clarke, M. (ed.) *Corruption: Causes, Consequences and Control*, London: Frances Pinter, 1983.

Dia, M. "A Governance Approach to Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa." World Bank Technical Paper Number 225. Washington, D.C.: World Bank. 1993.

Diamond, L. "Class Formation in the Swollen African State." *Journal of Modern African Studies*, Vol. 25, No. 4, 1987.

Doig, R. A. "Good Government and Sustainable Anti-Corruption Strategies: a Role for Independent Anti-Corruption Agencies?" *Public Administration and Development*. Vol. 15, No. 2, 1995.

Demongeot, P. "Market-oriented approaches to capacity building in Africa." *Public Administration*. Vol. 14, No. 5, 1994.

Findlay, M. and Stewart, A. "Implementing Corruption Prevention Strategies Through Codes of Conduct." *Corruption and Reform*. Vol. 7, No. 1, 1992.

Frimpong, K. "An Analysis of Corruption in Botswana." UNDP-PACT & OECD Development Centre Workshop on Corruption and Integrity Improvement Initiatives in the Context of Developing Economies. Paris, 1997.

Gong, T. "Corruption and Reform in China: An Analysis of Unintended Consequences." *Crime, Law and Social Change*. Vol. 19, No. 4, 1993.

Goudie, A. and Stasavage "Corruption: the Issues," OECD Development Centre Technical Paper, No. 122, 1997.

Guhan, S. and Paul, S. (eds.) *Corruption in India: An Agenda for Action*, New Delhi: Vision Books, 1997.

Hampton, M. *The Offshore Interface: Tax Havens in the Global Economy*, Basingstoke: Macmillan, 1996.

Hayward, P. (ed.) "Political Corruption," special issue of *Political Studies*, Vol. 45, No. 3, 1997.

- Harsch, E. "Accumulators and Democrats: Challenging State Corruption in Africa." *Journal of Modern African Studies*, Vol. 31, No. 1, 1993.
- Heidenheimer, A.J. et al. *Political Corruption: A Handbook*, New Jersey: Transaction, 1989.
- Hill, M. *The Policy Process in the Modern State*, London: Prentice Hall, 1997.
- Hope, K. R. "Administrative Corruption and Administrative Reform in Developing Countries." *Corruption and Reform*. Vol. 2, No. 2, 1987.
- Huntington, S. *Political Order in Changing Societies*. Yale: Yale University Press, 1968.
- IDS. "Liberalisation and the New Corruption." *IDS Bulletin*. Vol. 27, No. 2, 1996.
- IRIS. *Governance and the Economy in Africa: Tools for Analysis and Reform of Corruption*, Center for Institutional Reform and the Informal Sector [IRIS], University of Maryland, 1996.
- Kaufmann, D. "Corruption: The Facts." *Foreign Policy*, 107, 1997.
- Klitgaard, R. *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press, 1988.
- Klitgaard, R. "Cleaning Up and Invigorating the Civil Service." Washington: World Bank, 1997.
- Kpundeh, S. J. *Politics and Corruption in Africa: A Case Study of Sierra Leone*, Lanham: University Press of America, 1995.
- Langseth, P and Rick Stapenhurst. *The Role of the National Integrity System in Fighting Corruption* EDI Staff Working Paper, Washington, D.C.: World Bank, 1997.
- Larrea-Santos, R. "Corruption and Integrity Initiatives Implemented in Developing Countries." UNDP-PACT & OECD Development Centre Workshop on Corruption and Integrity Improvement Initiatives in the Context of Developing Economies . Paris, 1997.
- Levi, M. *Regulating Fraud*. London: Tavistock, 1987.
- Little, W. and Posada-Carbo, E. (eds.) *Political Corruption in Europe and Latin America*, London: Macmillan/ILAS, 1996.
- Muganda, A. A. "The War Against Corruption in Tanzania: Overview of the report of the Presidential Commission on Corruption." UNDP-PACT & OECD Development Centre Workshop on Corruption and Integrity Improvement Initiatives in the Context of Developing Economies. Paris, 1997.
- Noonan, J. T. Jr. *Bribes*. New York: Macmillan, 1984.
- OECD. The Final Report of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance of the Development Assistance Committee. OECD: Paris, 1997.
- Reed, Q. Transition, Dysfunctionality and Change in the Czech and Slovak Republics. "Crime, Law and Social Change." Vol. 22, No. 4, 1994.

- Riley, S. P. [1983]. “‘The Land of Waving Palms’: Corruption Inquiries, Political Economy and Politics in Sierra Leone,” in M. Clarke, (ed.) *Corruption: Causes, Consequences and Control*, London: Frances Pinter, 1983.
- Riley, S. “Political Adjustment? Democratic Politics and Political Choice in Africa.” Centre of African Studies Seminar Paper. University of Liverpool: Liverpool, 1992.
- Riley, S. P. “Post-Independence Anti-corruption Strategies and the Contemporary Effects of Democratisation.” *Corruption and Reform*, Vol. 7, No. 3, 1993.
- Riley, S. P. “The Political Economy of Anti-Corruption Strategies in Africa.” *European Journal of Development Research*, Vol. 10, No. 1, 1998.
- Rose-Ackerman, S. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press, 1978.
- Rose-Ackerman, S. *Corruption and Development*. Annual Bank Conference on Development Economics. Washington: World Bank, 1997.
- Saba, R and Manzetti, L. “Privatisation in Argentina.” *Corruption and Reform*. Vol. 25, No. 4, 1996.
- Sandbrook, R. *The Politics of Africa's Economic Stagnation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- Sen, A.K. “On Corruption and Organised Crime,” in United Nations Drug Control Programme [UND.C.P], World Drug Report, Oxford: Oxford University Press, 1997.
- Serageldin, I. and Landell-Mills, P. “Governance and the External Factor.” Annual Conference on Development Economics. World Bank: Washington, D.C., 1991.
- Shleifer, A. and Vishny, R. “Corruption,” *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 108, No. 3, 1993.
- de Speville, B. “Hong Kong's War on Corruption.” UNDP-PACT & OECD Development Centre Workshop on Corruption and Integrity Improvement Initiatives in the Context of Developing Economies. Paris, 1997.
- Stasavage, D. and Daubree, C. “The Determinants of Customs Fraud: Evidence from Senegal and Mali.” UNDP-PACT & OECD Development Centre Workshop on Corruption and Integrity Improvement Initiatives in the Context of Developing Economies. Paris, 1997.
- Theobald, R. *Corruption, Development and Underdevelopment*. Basingstoke: Macmillan, 1990.
- Theobald, R. “Corruption in a Changing World: Comparisons, Theories and Controlling Strategies.” The 3rd International Conference on Ethics in the Public Service. Jerusalem, Israel, 1993.
- Trang, D. *Corruption and Democracy. Institutional and Legislative Policy*, Hungary, 1994.

United Nations Department of Technical Co-operation for Development and Centre for Social Development and Humanitarian Affairs. "Corruption in Government." Report of an Interregional Seminar, 1989.

United Nations International Drug Control Programme. World Drug Report. Oxford: Oxford University Press, 1997.

Wade, R. "The Market For Public Office: Why India is Not Better at Development." *World Development*, Vol. 13, No. 4, 1985.

Werner, S. B. "The Development of Political Corruption: A Case Study of Israel." *Political Studies*. Vol. 31, No. 4, 1983.

World Bank. *Managing Development : The Governance Dimension.* World Bank: Washington, D.C., 1991.

———. *Adjustment in Africa.* Oxford: Oxford University Press, 1994.

———. *World Development Report: The State in a Changing World.* Oxford: Oxford University Press, 1997.

دانيال كوفمان

مقدمة: النهج البعدي والنهج القبلي

انتهت المرحلة الأولى من الحملة العالمية ضد الفساد، بنجاح حركة الدعوة خلال السنوات القلائل الماضية. وبمهد هذا النجاح السبيل للمرحلة القادمة: مرحلة تنفيذ برامج عمل محددة وقابلة للاستمرار. وقد شرع فعلا في بعض البرامج، ويجري في الوقت الراهن تقييم بعض التجارب القطرية. وفي مفترق الطرق هذا نعتقد أنه لا بد من التوقف برهة لاستخلاص الدروس المستفادة⁽¹⁾.

وإن عدم التقييم النقدي لما ينبغي أن تكون عليه الاستراتيجيات في المرحلة القادمة من استراتيجيات مكافحة الفساد قد لا يعمل سوى على تأجيج النزعة الناشئة التي ترجح التدابير البعدية في التصدي للفساد: أي تدابير الإنفاذ القانوني والمؤسسي الرامية إلى تحسين ضبط أعمال الفساد المرتكبة فعلا وإنفاذ القوانين المتعلقة بها وملاحقة مرتكبيها. والواقع أن القياس على ميدان الصحة العامة وجيه في تحليل مسائل الفساد، لا لأن الفساد يعتبر "مرضا معديا" (مع ما يقترن به من مسائل العدوى والانتشار) فحسب، بل أيضا بسبب ما أصبح معروفا من مزايا التركيز على التغييرات العامة لتحسين الوقاية بدل النهج العلاجي المفرد (الضروري).

(1) وبطبيعة الحال، نبه محللون آخرون إلى ضرورة التريث وإمعان النظر في المشكل منذ سنوات خلت. وكما أورده س. كبونديه (1997)، في معرض إشارته إلى تحليل أولو للفساد في أفريقيا، فإن:

"من بين الأسباب التي جعلت الفساد ينمو وينقش في أفريقيا في الوقت الراهن بذل معظم الجهد لمعالجة المشكل لا لفهمه". (Olowu, 1992)

ورغم أن القول الذي سيق أعلاه يشير تحديدا إلى أفريقيا، فإن المعالجة الشفوية للفساد دون التصدي لأساسياته شاعت في كل مناطق العالم. فالقول بأن الوقت قد حان للعودة إلى تحليل الأسباب الدفينة للفساد قول يسري عالميا.

ولئن كان يتوقع في التدابير البعدية ("العلاجية") أن تكون عنصرا في أي استراتيجية لمكافحة الفساد، فإننا نرى أن الإفراط في التركيز على منظور الإنفاذ القانوني والمؤسسي البعدي، على حساب النهج الوقائية القبلي لن يكون فعالا. ولتصميم تغييرات عامة فعالة، سيلزم رفع مستوى فهم دور الحوافز إلى حد كبير. فالتركيز المعتمد على الحوافز التي تحكم

الشريكة، وأدوار رفع القيود التنظيمية، وتفكيك السلطة الاحتكارية والتنفيذ المحكم للإصلاحات الاقتصادية.

شتى العوامل الداخلة في أي نشاط فاسد احتمالا يفضي إلى الإلمام بجوانب معنية لم تقدر حق قدرها حتى الآن، من قبيل الدور العام للعمل الجماعي مع دوائر الأعمال

في آسيا وأمريكا اللاتينية والاتحاد السوفياتي السابق. وللأسف، عندما تكتسي جهود من هذا القبيل حلة متطورة، فإن بعض الخبراء والمسؤولين في المجتمع الدولي كثيراً ما يرحبون بها. وعلى كل حال، فإن المكاسب التي يجنيها الساسة الفاسدون الذين يتظاهرون "بمكافحة الفساد" قولاً كبيراً إلى حد ما في الوقت الراهن. كما أن الضغوط الممارسة على دوائر المانحين "لإبداء نتائج ملموسة" تتصاعد هي أيضاً.

وبناء عليه، فإن من التحديات في هذا الظرف القدرة على التمييز بين البرنامج الملتزم التزاماً حقيقياً بمكافحة الفساد من جهة، والخطاب المناسب سياسياً من جهة أخرى. وللقيام بذلك، لا بد من فهم الأسباب الجوهرية للفساد كما يلزم أن تتأهب الحكومة وتلتزم بالتصدي لهذه العناصر الأساسية. وعندها، حتى لو كان ثمة إحساس بالالتزام بالتصدي للمشكلة، فإن التحدي يكمن في ضمان إدراج العناصر الملائمة في تصميم الاستراتيجية، بمراعاة الدور القبلي للحوافز دون التركيز غير الضروري على التدابير العلاجية الترقيعية البعيدة.

ومما يعيق مكافحة الفساد نشوء ووجود عدة مفاهيم، ونزعات وجوانب غموض بشأن ما يشكل الأركان الأساسية لأي استراتيجية لمكافحة الفساد. ونود أن نساهم هنا في هذا النقاش بتحليل بعض هذه النزعات والتصورات الخاطئة السائدة، وبتقديم الأدلة المستجدة ونتائج تحليل البيانات المتعلقة بالمحددات الرئيسية للفساد، وبعرض بعض مبادئ تصميم استراتيجيات مكافحة الفساد. ونسعى إلى التركيز المباشر على الأساسيات التي يمكن أن تحدد انتشار الفساد في بلد من البلدان - مبتعدين عن "الحلول الجاهزة" (المؤسسية أو غيرها) الشائعة حالياً.

ويبدو أن نزعة الخطاب المناهض للفساد تزداد قوة لدى الحكومات في الشمال والجنوب على السواء، وإن لم تتعد في كثير من الأحيان حدود التملق لحركة المجتمع المدني المتصاعدة، وعزم بعض الدوائر الدولية الصريح على القيام بشيء ما في هذا الصدد. وهذا لا يعني عدم وجود حالات تبذل فيها جهود جديّة ضد الفساد في بعض البلدان. غير أنه في جوقة التصريحات، وإصدار المراسيم وإنشاء وحدات حكومية خاصة لمكافحة الفساد، ثمة كثيرون يطال الشك التزامهم بالتصدي الفعلي للمشكلة.

ولنأخذ مثال حديثاً هو مثال كينيا، على سبيل الاستشهاد، حيث علق صندوق النقد الدولي قروضه في آب/أغسطس 1997 بسبب نقشي الفساد واحتدام آثاره على مستوى الاقتصاد الكلي. وفي تشرين الأول/أكتوبر، في أعقاب تصاعد الضغط الذي مارسه المجتمع المدني والمجتمع الدولي، أصدر رئيس كينيا تصريحات ندد فيها بالفساد. وفي أعقاب ملاحظات الرئيس، أصدر وزير العدل البيان التالي:

"شكلت الحكومة هذا الصباح فرقة لمكافحة الفساد للنظر في سلوك لجنة مكافحة الفساد المشرفة على فرقة مكافحة الفساد التي أنشئت في فترة سابقة للتحقيق في شؤون لجنة حكومة مخصصة أنشئت في فترة سابقة من هذه السنة للنظر في مسألة الفساد العالي المستوى في صفوف الموظفين الحكوميين المرشحين". (صحيفة Gado، الصفحة 6، The Daily Nation، 28 تشرين الأول/أكتوبر 1997).

وإذا كان هذا أقصى ما يمكن أن يكون عليه مثال الطريقة التي ينبغي ألا يعالج بها مشكل الفساد، فإن بالإمكان في السنوات الأخيرة جمع العديد من البيانات والقرارات من هذا القبيل من تقارير صحفية في بلدان

"مكافحة الفساد": مقترقات الطرق الرئيسية الراهنة

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

التنمية. وتعمل هذه النزعة ضد منطق العمل الجماعي وتتناهض بالتالي العمل المنسق الشامل لقطاع الأعمال باعتباره طرفاً له مصلحة.

• نزعة معالجة الأعراض (مقابل تحديد

الأسباب الأساسية الدفينة). ومنها على سبيل المثال، الدعوة إلى "إلقاء القبض على عدد من المجرمين والزج بهم في السجن"، وسن قانون آخر لمكافحة الفساد في البلد وما إلى ذلك. ومآزق السعي الأحادي الجانب إلى مكافحة الأعراض لا تقتصر على مجال مكافحة الفساد، بطبيعة الحال. فقد كان ثمة زمن تحارب فيها الحكومات التضخم بإنشاء لجان لمراقبة الأسعار.

• النزعة البعدية (مقابل النزعة القبلية).

وترتبط هذه النزعة بنزعة معالجة الأعراض (المذكورة أعلاه) ونزعة توفير "حلول سريعة" (الوارد وصفها أدناه)، من أجل مكاسب سياسية في أغلب الأحيان. وهذه النزعة بتركيزها المفرط على نهج الإنفاذ المؤسسي والقانوني تضرب صفحا عن دور التغييرات الشاملة في الحوافز القبلية التي تدفع إلى الأنشطة الفاسدة.

• نزعة الحلول السريعة (مقابل أهمية

الآثار غير المباشرة). ينبغي الإقرار بأنه من المهم إحراز بعض النتائج الملموسة بسرعة في إطار نهج عملي. فمن المهم في جملة أمور أن يحافظ المجتمع المدني على الزخم. وفي الوقت ذاته، ثمة خطر التدخلات غير المفيدة ("السريعة والقدرة") والمرتجلة. وكثيراً ما ينتشابه هيكل الحوافز لدى المانحين والساسة الحاكمين محلياً. ويتمثل في الخروج بتدابير سريعة وبارزة (سواء كانت ناجعة من حيث ديمومة النتائج أم لا). لكن هل تعالج المشكل في عناصره الأساسية الحقيقية؟ وإذا كان الجمهور في البداية لا يرى دائماً وبوضوح هذه الأساسيات المرتبطة بالفساد بصورة مباشرة وبارزة، فهل ستتسأ ثمة نزعة معادية للتركيز على محددات الفساد الأقل بروزاً والأكثر اتساقاً بالطابع غير المباشر (لكن أهميتها حاسمة)؟

• نزعة الحل الترقيعي (مقابل تغيير

المناخ العام). وعلى غرار الرد المؤسسي غير الموفق

من المهم بادئ ذي بدء وضع مسألة مكافحة الفساد في منظورها الصحيح. ولا بد لنا في البداية أن نقر لذوي الفضل بفضلهم: فقد حققت حركة الدعوة إلى مكافحة الفساد خلال السنوات القليلة الماضية نجاحاً عظيماً. وأصبح الوعي بمشكل الفساد أكثر انتشاراً في الوقت الراهن، كما تعاضمت مشاركة المجتمع المدني في العديد من البقاع. وتزايدت الرغبة في اتخاذ إجراءات على صعيد المجتمع الدولي عامة وعلى صعيد بلدان معينة. وأصبح دور المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية (من قبيل المنظمة الدولية للشفافية) عنصراً رئيسياً في التوعية وفي إشراك المجتمع المدني.

ومع ذلك، يدخل التحدي المتمثل في معالجة مشكل الفساد مرحلة ثانية حاسمة: مرحلة تصميم وتنفيذ الاستراتيجيات والإجراءات الملموسة القمينة بتحقيق نتائج دائمة. وهذا ما يتطلب التحليل المتعمق للأسباب الأساسية للفساد، بطريقة متفتحة. فالركون إلى الإسقاط الميكانيكي نحو المستقبل انطلاقاً من نجاح نهج الدعوة للتوعية الذي اتبع في الماضي القريب من شأنه أن يفضي إلى "نزعات" غير منتجة خلال مرحلة التنفيذ. ومن المرجح أن تتفاقم هذه النزعات بالمصلحة المكتسبة لبعض الحكومات الفاسدة والتي تدفعها إلى الظاهر بالعمل على التصدي للفساد والقيام بالتالي باعتماد مناهج عمل مستساغة سياسياً لمكافحة الفساد. وفي هذه الظرفية، ثمة بعض النزعات الرئيسية التي ينبغي اتقاؤها، ويرد وصفها أدناه.

• النزعة المعادية لدوائر الأعمال. فالنحي

باللائمة على رجال الأعمال أصبح تبريراً مفيداً. وهي نزعة تنشأ عن الأدبيات المتعلقة بالرشوة الميسرة للأموال المعروفة برشوة "التشحيم" (grease) و "المال المقدم لتسريع الخدمات" (speed money)، وكذا عن فكرة المصالح الممارسة للضغط من أجل عدم تجريم الرشوة في الخارج. والاعتقاد السائد هو أن قطاع الأعمال يستفيد بأكمله من قدرته على الرشوة، إذ يلتف على الأنظمة المفرطة في التقييد ("التشحيم الذي يقوم بتزييت دوليب التنمية"). بل إن البعض يذهب إلى القول بأن الرشوة التي تقدمها دوائر الأعمال تقيد

الذي اتخذته هيئة تمويل التنمية لمواجهة الانعدام المفترض للقروض لأجل لأغراض التنمية في السبعينات، قد نواجه خطراً مماثلاً في الوقت الراهن في العمل الرامي إلى مكافحة الفساد: وهو تقديم جرعات من الموارد لمبادرات مؤسسية "مستقلة ومبتكرة" من قبيل أجهزة الرصد، والمواثيق الجديد وما إلى ذلك، مما قد يتم على حساب تغيير أكثر شمولاً في البيئة المفضية إلى الفساد.

• نزعة معاداة مقابلة النتائج بالواقع

كثيراً ما تستخلص نتائج مغلوطة من تحليل خال من كل مقابلة سليمة مع الواقع ومن كل ضوابط. ومن أمثلة هذه النزعة افتراض نجاح أجهزة مراقبة مكافحة الرشوة في بوتسوانا وسنغافورة وغيرها من الحالات المحاطة بهالة إعلامية، بالتركيز على تفاصيل أجهزة المراقبة نفسها، دون مراعاة أثر الإصلاحات الأساسية على كامل البيئة المحيطة.

(2) وبكل تأكيد، ثمة أدبيات أكاديمية تناولت دور الحوافز (بدءاً بروز أكرمان، 1978، وانتهاءً بشليفير وفيشني، وايدس، ودي نيلا، وبيسلي، وروت، وباردان، وغيرهم). غير أن دور الحوافز لا يزال لم يوف حقه على المستوى العملي، ولا سيما في تصميم استراتيجيات مكافحة الفساد.

• النزعة الخطابية (مقابل الاستخدام

العميق للأدلة الملموسة، كإسهام لإيجاد رد الفعل الحقيقي). فالخطاب المسهب والتصريحات والبيانات والنداءات والإعلانات والمؤتمرات والبلاغات المناهضة للفساد تكثر في الوقت الراهن. ولاتخاذ إجراء عملي، يتعين تجاوز نطاق التوعية والتركيز على التحليل العميق والرزين للبيانات والأدلة المتاحة

التهافت العملي لحجج الرشوة الميسرة للأموال أو رشوة "تسريع الخدمات" (3)

والتصميم الملائم للبرامج وتنفيذها تنفيذاً فعلياً. وفي هذا السياق، من الخطأ القول إن البيانات يصعب الحصول عليها عملياً في هذا المجال الحساس.

• نزعة الحلول الجاهزة (مقابل تصميم

حلول على المقاس، بالمراعاة الدقيقة لخصوصيات النماذج والمحددات الرئيسية للفساد في كل حالة). فالإقرار بأن أشكال الفساد وكذا الأهمية النسبية لشتى المحددات الأساسية للفساد تختلف من بلد إلى بلد مسألة حيوية في تصميم البرامج المناسبة لكل وضع معين.

• نزعة النهج الشامل (مقابل نزعة

تحديد الأولويات - بعد تحديد الأسباب الرئيسية للفساد في بلد من البلدان). فمن الخطأ الاعتقاد بأن البرنامج "المثالي" هو ذلك البرنامج المُدَقَّق والشامل بدرجة يضم معها العديد من التدابير والمبادرات المتنوعة.

• النزعة المعادية للإصلاحات

الاقتصادية. فكثيراً ما يقال إن الإصلاحات الاقتصادية تزيد من حدة الفساد. ويرى البعض الآخر ضمناً أنها أداة محايدة في معالجة الفساد: ففي الكتابات المتعلقة بالفساد، كثيراً ما لا تدرج الإصلاحات الاقتصادية في القائمة الطويلة للتدابير المقترحة للتصدي للمشكلة أو عندما تدرج، فإن إدراجها لا يتم إلا بصورة بعيدة. وتتعلق هذه النزعة بالتركيز دون مبرر على معالجة الأعراض وعلى الحلول السريعة، عوض معالجة الأساسيات. كما أن هذه النزعة المعادية للإصلاحات الاقتصادية ما فتئت تقف على عدم الاهتمام الكافي بدور **الحوافز** في فهم انتشار الفساد وأدوات المعالجة الممكنة (2).

يستحيل على المرء ألا يذوق عسلاً أو سما امتد إليه لسانه، فإنه يستحيل أيضاً على من يدير أموال الحكومة ألا يذوق من ثروة الملك، ولو نزر قليلاً.

يحمي [الملك] طرق التجارة من تحرشات الحاشية ومسؤولي الدولة وللصوص وحراس الحدود... [و] يعوض ضباط الحدود كل خسارة... وكما أنه

من كتاب أرثاشاسترا، الذي كتبه كوتيليا (رئيس وزراء الملك في الهند القديمة)، حوالي 300 قبل الميلاد - 150 بعد الميلاد.

تدل هذه القولة على الطابع القديم للفساد. غير أنها تبين أن الفساد أيضا كان يعتبر آفة مضرّة بتطور الدولة، ولزم بالتالي اتخاذ تدابير محددة لمواجهة. وقد لمح مستشار الملك بوضوح إلى الصلة القائمة بين التجارة والمضايقة الإدارية على الحدود وبين الفساد. وفهم أن الفساد يشمل أموراً تتعدى الرشوة: وتمت الإشارة بصورة واضحة إلى اختلاس المال العام.

وبخلاف ذلك، وفي فترة قريبة، يذهب رأي تقنيحي إلى القول إن الفساد قد لا يتنافى مع التنمية بل إنه أحيانا قد يدعمها⁽⁴⁾. وهذه الصيغ المعاصرة تُلّف الفساد في رداء من الغموض. وعلى سبيل المثال، يقال إن الغموض يلف معنى الفساد في العديد من الثقافات، ويوحى بأن ما يعتبر في الغرب فسادا قد يفسر بصورة مختلفة في إطار أعراف الاقتصادات الناشئة. كما يطبع الغموض التقويم التقنيحي لآثار الفساد على النمو الاقتصادي، وهو غموض ناشئ عن كون بعض النُمور الآسيوية قد شهدت في آن واحد وإلى فترة قريبة نموا هائلا ومستويات عالية من الفساد. وأخيرا يلف الغموض مناقشة آثار إصلاحات السوق على الفساد.

(3) إن معظم المناقشة الواردة في هذه المباحث القليلة التالية استمدت من دراسة نشرها الكاتب مؤخرا في مجلة Foreign Policy. انظر أيضا دراسة قيد النشر للباحثين: كوفمان ووي تحت عنوان: "Does 'Grease Money' Speed up the Wheels of Commerce?"

(4) في أواخر السبعينات، ذهب ناتانيل ليف، مثلا، إلى القول "إن الفساد قد يدخل عنصر منافسة في ما كان سيظل مهنة احتكارية مريحة... (ويصبح) دفع أعلى الرشاوى المعيار الرئيسي لإسناد الامتيازات... وبالتالي يدرج في النظام ميل نحو المردودية". كما زعم الاقتصادي فرانسيس لوي، في عدد من أعداد سنة 1985 من مجلة Journal of Political Economy أن "استراتيجيات الرشوة... تقلل من متوسط قيمة الوقت المقضي في الطوابير... ويمكن

(للمسؤول) ... أن يختار تسريع الخدمة إذا سُمح بالرشوة". انظر أيضا الكتابات الأخيرة للأستاذ ديفيد لي.

ومن المواضيع المحورية في حجة الرشوة الميسرة للأمور ("تشحيم الدواليب") هي أن الرشوة يمكن أن تكون طريقة فعالة للالتفاف على الأنظمة المرهقة والنظم القانونية غير الفعالة. وهذا المنطق لم تستلهم منه نماذج أكاديمية متطورة فحسب، بل إنه أضفى شرعية على سلوك الشركات الخاصة التي تبدي رغبة في دفع الرشوة للحصول على صفقات. ومن خلال التمحيص الدقيق، يتبين أن هذه الطرح مليء بالثغرات. فأولا، يتجاهل هذا الطرح الدرجة الكبيرة من **السلطة التقديرية** التي يمكن أن يتمتع بها العديد من الساسة والإداريين، لا سيما في المجتمعات الفاسدة. فلهم سلطة تقديرية في سن أنظمة غير ناجعة وفي نشرها وتفسيرها. وبالتالي، فإنه بدل أن يكون الفساد شحما يزيت الدواليب الصدئة للإدارة المتحجرة، يصبح وقودا للمزيد من الأنظمة المفرطة والقائمة على السلطة التقديرية. وهذه آلية يفتت فيها الفساد على نفسه.

وبالإضافة إلى بعض الكتابات الأكاديمية، تذهب إحدى مدارس "مبرري الفساد" إلى القول إن الرشوة يمكن أن تعزز الفعالية بالحد من الوقت الكبير اللازم لإعداد التراخيص والأوراق الإدارية. غير أن المشكل في حجة "رشوة تسريع الخدمات" هذه يكمن في افتراض أن الجانبين سيلتزمان بالصفقة، ولن تكون ثمة مطالبات أخرى بالرشوة. ففي الهند، لم يتمكن أحد كبار الموظفين المرشحين من إصدار الموافقة بسرعة أكبر نظرا لكثرة الإداريين المشاركين في العملية، غير أنه عرض خدماته لتأخير إجراءات الموافقة على طلبات الشركات المنافسة.

(5) ثمة شكل اقتصادي متطور للحجة القائلة بأن "التشحيم إيجابي" ويتمثل في الفكرة القائلة بأن الرشوة تسمح بتشغيل آلية العرض والطلب. ويذهب هذا الرأي إلى القول إنه في إطار التقديم التنافسي للعروض من أجل الفوز بصفقة عمومية سيفوز العارض المقدم لأكبر رشوة - وستتمكن الشركة الأقل تكلفة من تقديم أكبر رشوة. وهذا طرح مريح نظريا، غير أنه خاطئ. فأولا، إن هذا الطرح

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

بتركيزه فقط على الرشوة لا يراعي أن الفساد يمثل سرقة للموارد العامة، تعيق استقرار الاقتصاد الكلي. والمرتشى كثيرا ما ينزع إلى نقل هذه الأموال إلى حسابات مصرفية في الخارج. وعلى سبيل المثال، امتصت من ميزانية نيجريا بلايين الدولارات على مدى العقد الماضي. وثانيا، من الخطأ افتراض أن القدرة على تقديم أكبر عرض تنجم عن فعالية التكاليف؛ بل إنها كثيرا ما تقتزن بتخفيض في النوعية المعيارية المطلوبة. وعلاوة على ذلك، نادرا ما يخضع المسؤول السياسي موضوع الرشوة لمزايدة تنافسية؛ بل إنه سيختار من سيتعامل معه للارتشاء في تكتم، اعتبارا لضرورة التستر في شراكة الفساد. ففي أوكرانيا، قدمت شركة بناء عرضا بمقدار 10 دولارات من دولارات الولايات المتحدة للمتر المربع لتبليط بناية عمومية كبيرة؛ فأقصاها المسؤول فورا، لأن المتعهد "تجرا" فقدم عرضا يقل عن عرض "الحد الأدنى" المحدد في 30 دولارا للمتر المربع. ولم يكن الفائز بالصفقة الشركة الفعالة التكلفة! كما أن اعتبار الرشوة آلية للموازنة بين العرض والطلب يغفل أن العديد من المنافع العامة لا ينبغي أن تسند إلى من يقدم أعلى عرض؛ فالعرض من برامج مكافحة الفقر هو توزيع الموارد استنادا إلى احتياجات المستفيد. وأخيرا، إن النظرة إلى الفساد من منظور العرض والطلب يفترض أن الراشي يحصل على السلعة عندما يدفع ثمنها. وكثيرا ما لا يكون الأمر كذلك، لأن الوفاء في معاملات الفساد لا يمكن فرضه باللجوء إلى المحاكم.

وحتى في المجتمعات التي يسن فيها عدد لا يحصى من الأنظمة غير الناجعة بغرض الارتشاء، لا بد وأن تكون ثمة قوانين وأنظمة رئيسية تخدم أهدافا اجتماعية مفيدة. فقوانين التعمير البسيطة والشفافة، والأنظمة البيئية المعقولة، والأنظمة الواضحة الرامية إلى ضمان سلامة النظام المصرفي والأنظمة الصارمة بشأن الاتجار بالمواد النووية كلها نصوص ضرورية في أي مجتمع من المجتمعات. وحجة الرشوة "المشحمة للدواليب" بالغة المكر في هذا السياق، ما دامت الرشوة ستستخدم للقفز على هذه الأنظمة والإضرار بالأهداف الاجتماعية⁽⁵⁾. وعلى سبيل المثال، يمكن أن يكون قطع الخشب بصورة غير قانونية في الغابات الاستوائية المطيرة نتيجة لرشاوى دفعت للمسؤولين. وثمة عامل آخر يساهم في الرشوة هو السلطة التقديرية للسياسة التي تتيح لهم الحد من فرص دخول منافسين محتملين إلى سوق الراشي - على غرار فضاء قطاع الطاقة في روسيا وأوكرانيا. فتقديم مبالغ لم يسبق لها مثيل من "رشوة تيسير الأمور" في هذه الحالات يعزز الهياكل الاحتكارية الضخمة. وقد ساهمت الممارسات الفاسدة في النظم المالية غير الخاضعة للمراقبة القضائية، وكذا الاقتراض الداخلي، في أزمات على مستوى الاقتصاد الكلي في ألبانيا، وبلغاريا ومؤخرا في بعض بلدان شرقي آسيا.

هل البلدان الفقيرة فاسدة بينما البلدان الغنية نظيفة؟

إن طروحات "النسبية الثقافية" التي كانت تعلق الفوارق في الفساد بين البلدان قد فقدت مصداقيتها (واعتبرت طروحات توحى بوصاية أبوية). فحتى في الأوساط التقليدية، يمكن تمييز المعايير الثقافية المتمثلة في تقديم الهدايا عما يمكن اعتباره في أماكن أخرى ممارسات فاسدة وتعسفية. والرأي القائل إن مكافحة الفساد لا تتأتى إلا إذا أصبح البلد مصنعا بالكامل رأي مطعون في صوابه. فإذا كانت ثمة علاقة بين مستوى التنمية في بلد من البلدان ودرجة معاناته من الفساد الإداري والبيروقراطي، فإن ثمة أيضا تباينات كبيرة في انتشار الفساد بين مجموعة من البلدان التي تتشابه في درجة تنميتها. وتذهب البيانات إلى أبعد من ذلك: فقد صنف مؤشر الفساد الذي وضعته المنظمة الدولية للشفافية شيلي، والجمهورية التشيكية وماليزيا وبولندا وجنوب أفريقيا بأنها بلدان "أنظف" من بلدان مصنعة من قبيل اليونان وإيطاليا. كما أن مؤشرات الوعي بالفساد تركز على الفساد الإداري/البيروقراطي ولا تدرج مقاييس الفساد السياسي (التي لا تتألق فيها جيدا بعض بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية)؛ كما لا تقيس ميل مستثمري البلدان المصنعة نحو الرشوة في الخارج.

وبصفة أعم، فإن محددات الفساد في البلدان النامية متعددة الجوانب ومتشعبة. فالمؤسسات (بما فيها سيادة القانون وحماية حقوق الملكية)، والحريات السياسية، وإدارة الحكم (بما في ذلك درجة إضفاء الطابع الاحترافي على الوظيفة العمومية)، والسياسات الاقتصادية، وكذا التفاصيل الأخرى المتعلقة بالبلد (من قبيل حجم البلد) لها وزنها فيما يبدو، على نحو ما يتبين من البحث التجريبي الجاري (دراسة كوفمان وساكس، التي هي قيد الإعداد). ويتم التأكيد بصفة خاصة في هذا الفصل على فهم آثار السياسات الاقتصادية على الفساد، رغم أننا نؤكد أن عوامل أخرى تقوم هي أيضا بدور هام للغاية. كما أن العوامل الاقتصادية وغير الاقتصادية غير مستقلة عن بعضها البعض. وعلى سبيل المثال، فإن تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية كثيرا ما يعزز تلك الدوائر التي تنزع الإصلاحين القانوني والمؤسسي.

ودفع مبالغ غير مشروعة والاحتراس من الخطر الحاضر دوما والمتمثل في عدم الوفاء بالتوقعات والتراخيص الموعودة بها كلها أنشطة مستهلكة للوقت - شأنها في ذلك شأن الاضطرار أحيانا إلى إعادة التفاوض أو دفع رشوة إضافية لإداري آخر. وتتم كل هذه الأنشطة على حساب التسيير المنتج للشركات أو الحكومات.

وبالفعل، يتبين من الأدلة المستمدة من شتى البلدان أن ثمة علاقة إيجابية بين مبلغ الرشوة ومقدار الوقت الذي يقضيه مدير مؤسسة مع الموظفين العموميين. وتبين من استقصاء للمؤسسات أجري عام 1996 أن أصحاب الشركات في أوكرانيا الذين يدفعون رشوى كبيرة يضطرون إلى أن يقضوا مع الإداريين والسياسة وقتا يفوق بالثلث الوقت الذي يقضيه أصحاب الشركات الذين يدفعون رشوة أقل (Kaufman). كما تحتاج تلك الشركات الدافعة لرشوة كبيرة إلى قضاء 75

وتتسبب الرشوة والتماس الريع في تكاليف اقتصادية كبيرة. فإساءة توظيف المواهب، إذ تستقطب الوظائف التي تتيح إمكانية الكسب غير المشروع أناسا كانوا سيقبلون مكافآت مالية أكثر تواضعا في مهنة منتجة حقا. ويتخذ الإداريون المرتشون قرارات غير سليمة في المجال التكنولوجي، إذ يرجحون كفة المشاريع غير العادية المعقدة والمكلفة والمستخدمه لرأس مال كثيف حتى يتأتى لهم جني مبالغ طائلة. وهكذا يتم تفضيل صفقة كبيرة في مجال الدفاع أو الهياكل الأساسية على بناء المئات من المدارس الابتدائية والمستوصفات. بل إن ما يضر بالتنمية أشد الضرر هي تلك المشاريع الكمالية غير المنتجة التي تغني الموظفين والموردين - ومن أمثلة ذلك، الاقتناء الأخير في لاغوس لأربعة مواقد لحرق القمامة لا يشتغل أي منها. كما يضيع المقاولون والمسؤولون المتورطون في أنشطة فاسدة قدرا كبيرا من الوقت. فالاصطفاف والتفاوض والحرص على سرية الصفقات

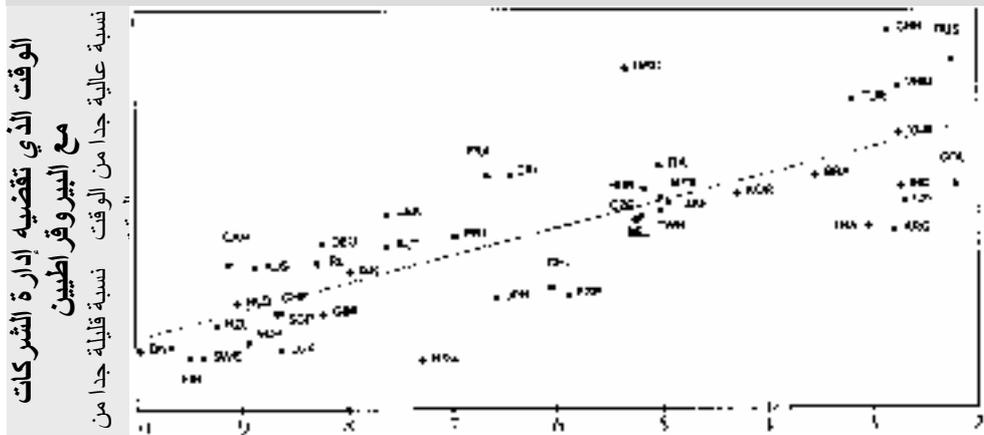
الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

بلدا أنه عندما تكون الرشوة **أكثر** انتشارا، تكون تكاليف رأس المال والاستثمار **أعلى** بالنسبة للشركات (الشكل رقم 2) (6).

(6) بخصوص التفاصيل التحليلية والعملية للربط الإحصائي الإيجابي بين تكلفة رأس المال ووقت الإدارة المقضي مع الإداريين، من جهة، وانتشار الفساد من جهة أخرى (مما يفند حجتي "التشحييم" و"تسريع الخدمات")، انظر دراسة كوفمان ووي القادمة.

أسبوع عمل في السنة من الوقت الإداري للموظفين (غير مديري الشركة) في التعامل مع الموظفين، بالمقارنة مع متوسط سنوي قدره 22 أسبوع عمل في الشركات التي تدفع رشاوى قليلة. وعلاوة على ذلك، فإنه من استخدام البيانات المقارنة بين البلدان والمتعلقة بـ 3 000 شركة في 59 بلدا، نلاحظ أنه في البلدان التي يرتفع فيها مستوى الفساد، تميل الشركات إلى قضاء قسط أكبر من وقتها الإداري مع البيروقراطيين (انظر الشكل رقم 1). كما أنه على مستوى العالم بأسره، يتبين من الأدلة المتعلقة بما يزيد على 1500 شركة في 49

الشكل رقم 1 - الوقت الإداري المقضي مع البيروقراطيين قياسا بالفساد



الفساد المنخفض

مؤشر الفساد (TI97)

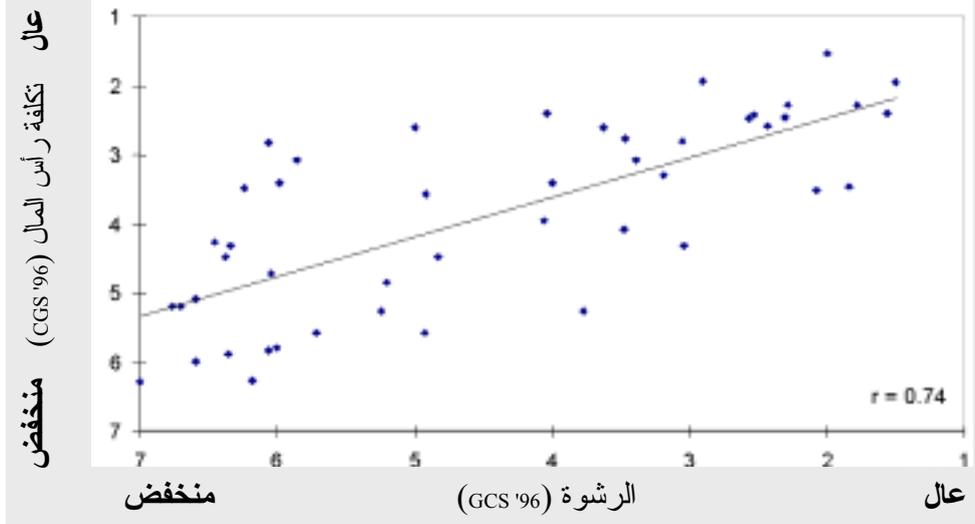
الفساد المرتفع

ملحوظة: لم تدرج في هذا الشكل بعض البلدان التي صنفها المنظمة الدولية للشفافية في "مؤشر الوعي بالفساد" (TI97)، لأنها لم تخضع للمسح في مجموعة البيانات (المستقلة) الخاصة بالوقت الإداري للشركات (من GCS97). وبالتالي ليس المقصد من هذا الشكل إدراج تصنيف كامل لكل متغير.

BEL = بلجيكا؛	AUT = النمسا؛	AUS = استراليا؛	ARG = الأرجنتين؛
CHL = شيلي؛	CHE = سويسرا؛	CAN = كندا؛	BRA = البرازيل؛
CZE = جمهورية التشيكية؛	CRI = كوستاريكا؛	COL = كولومبيا؛	CHN = الصين؛
FIN = فنلندا؛	ESP = اسبانيا؛	DNK = الدانمرك؛	DEU = ألمانيا؛
HKG = هونغ كونغ؛	GRC = اليونان؛	GBR = بريطانيا؛	FRA = فرنسا؛
IRL = أيرلندا؛	IND = الهند؛	IND = إندونيسيا؛	HUN = هنغاريا؛
KOR = كوريا؛	JPN = اليابان؛	ITA = إيطاليا؛	ISR = إسرائيل؛
NOR = النرويج؛	NLD = هولندا؛	MYS = ماليزيا؛	LUX = لكسمبرغ؛
SGP = سنغافورة؛	RUS = روسيا؛	PRT = البرتغال؛	NZL = نيوزيلندا؛
TWN = تايوان؛	TUR = تركيا؛	THA = تايلند؛	SWE = السويد؛
VEN = فييت نام؛	VEN = فنزويلا؛	USA = الولايات المتحدة الأمريكية؛	
	ZAF = جنوب أفريقيا.		

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

الشكل رقم 2 - تكلفة رأس المال قياسا بالرشوة



ملحوظة: تعكس كل ملاحظة متوسط ردود الشركات المتعلقة ببلد واحد.

(7) Mauro (1996).

(8) Wei (1997).

وتبين البيانات والأبحاث تصاعد الآثار الناتجة عن الفساد والمضرة بالنمو. وخلصت دراسة حديثة إلى نتيجة مفادها أن البلد الذي يستشري فيه الفساد يحتمل أن يحقق مستويات استثمار إجمالية تقل بمعدل 5 في المائة عن البلد الذي يقل فيه الفساد نسبيا ويفقد ما يقارب نصف نقطة مئوية من نمو الناتج الداخلي الإجمالي سنويا⁽⁷⁾. وثمة أدلة تقيد بأن الفساد يتسبب في تباطؤ الاستثمار الأجنبي المباشر؛ فالاستثمار في بلد ينتشر فيه الفساد نسبيا، بالمقارنة مع بلد ليس فيه فساد، يعادل فرض ضريبة ("خصوصية") إضافية على الاستثمار قدرها 20 في المائة⁽⁸⁾. والعلاقة الإحصائية بين الفساد وانخفاض الاستثمار الأجنبي تسري على جميع المناطق. وخلافا لاعتقاد سائد، لا توجد أدلة تقيد بأن المستثمرين الأجانب أقل عرضة للفساد في اقتصادات شرقي آسيا بالمقارنة مع بقية بلدان العالم⁽⁹⁾.

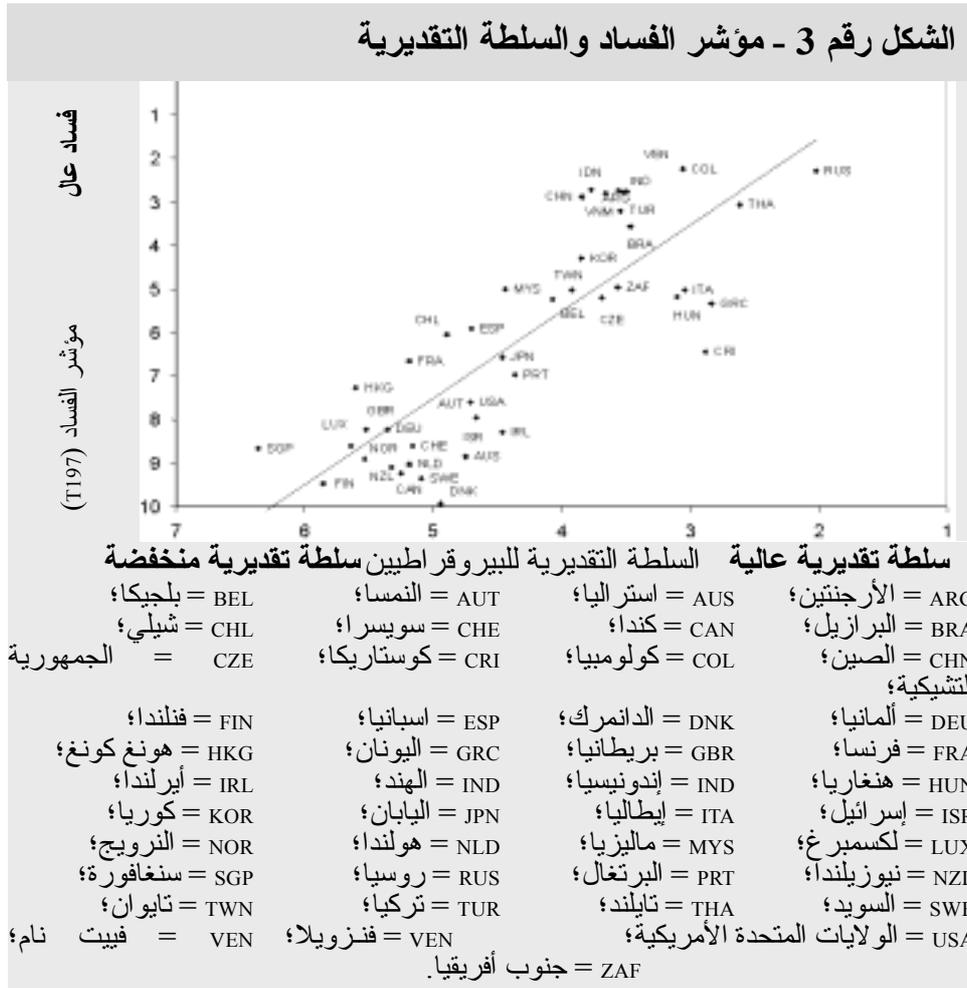
ومن حيث فهم التفاعلات المعقدة بين التدخلات التنظيمية، والسلطة التقديرية ونطاق الرشوة وتكاليفها، تقدم البيانات صورا واضحة. فمن شتى مجموعات البيانات يتبين أيضا أنه في الأوساط التي تشتد فيها التدخلات التنظيمية والبيروقراطية للدولة في مجال الأعمال التجارية، يرتفع فيها مستوى ممارسات الفساد ارتفاعا كبيرا. كما أنه بارتفاع درجة السلطة التقديرية، ترتفع درجة ارتشاء الموظفين (انظر الشكل الثالث). ويتبين من استقصاءات أجريت في بعض بلدان الاتحاد السوفياتي السابق أن كثرة الأنظمة واتساع السلطة التقديرية في الأنظمة والضرائب يقترن بالحاجة إلى دفع الرشوة للبقاء. ويؤدي هذا الوضع إلى ارتفاع تكاليف ممارسة الأعمال التجارية. ومجمل القول إن الرشوة باعتبارها استراتيجية لا تقلص الوقت الإداري للشركات الذي "يقطعه" الساسة والبيروقراطيون المحليون، ولا يخفض تكاليف الاستثمار. بل على العكس من ذلك، تغذي الرشوة السلطة التقديرية البيروقراطية التي تتيح فرض أنظمة ورسوم وتراخيص وضرائب وتعريفات جمركية.

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

الاقتصادات الناشئة يقدم أدلة إضافية. فقد اعتبروا الفساد في القطاع العام عقبة إنمائية كأداء تواجهها بلدانهم، ولا تختلف المناطق في ذلك اختلافا بارزا. وفي كل مكان، ترى النخب التي ترسم السياسات أن الفساد أبعد ما يكون عن تيسير التنمية، بل إنه يعد أكبر عائق في وجهها (انظر الإطار الأخير والأشكال 5 إلى 7 من هذه الورقة).

وبناء عليه، تتزايد الأدلة الواضحة التي تقيد بأن الفساد يرتبط سلبا بالأهداف الإنمائية في كل مكان. ولعل ممارسات البيروقراطيين والسياسة الانتهازيين الذين يسعون إلى تحقيق أكبر كسب ممكن دون اعتبار لأثر تلك الممارسات على "الحجم الكلي للكعكة" تفسر الأثر العكسي البالغ للفساد في بعض بلدان أفريقيا وآسيا والاتحاد السوفياتي السابق⁽¹⁰⁾. والواقع أن استقصاء لكبار موظفي القطاع العام والمجتمع المدني في

الشكل رقم 3 - مؤشر الفساد والسلطة التقديرية



(9) يفند هذا الاستنتاج الادعاء القائل إن تجربة شرق آسيا تبين أن الفساد لا يضر بالاستثمار والنمو. فهذا القول يتجاهل حقيقة كون الفساد ليس إلا عاملا من عدة عوامل تفسر النمو والتنمية؛ فحتى القلة القليلة من بلدان شرق آسيا التي تعاني من فساد كبير أقرت قدرا معقولا من سيادة القانون، وأقامت إدارة مقبولة للاقتصاد الكلي في الماضي،

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

وحالت دون تسرب الممارسات الفاسدة إلى سياساتها المتوجهة نحو التصدير. وعلاوة على ذلك، فإنها إذا كانت قد نمت بسرعة إلى فترة قريبة، فإن البلدان الآسيوية التي يتخلل الفساد والمصالح المكتسبة قرارات القرض التي تتخذها، أو تنتهك بصفة عامة سلامة القطاع المالي ووضع ميزان مدفوعاتها، تدفع في الوقت الراهن ثمنا باهظا من حيث الاقتصاد الكلي.

(10) انظر: Kaufmann, Daniel and Jeffrey Sachs, "Determinants of Worldwide Corruption" Forthcoming, 1998.

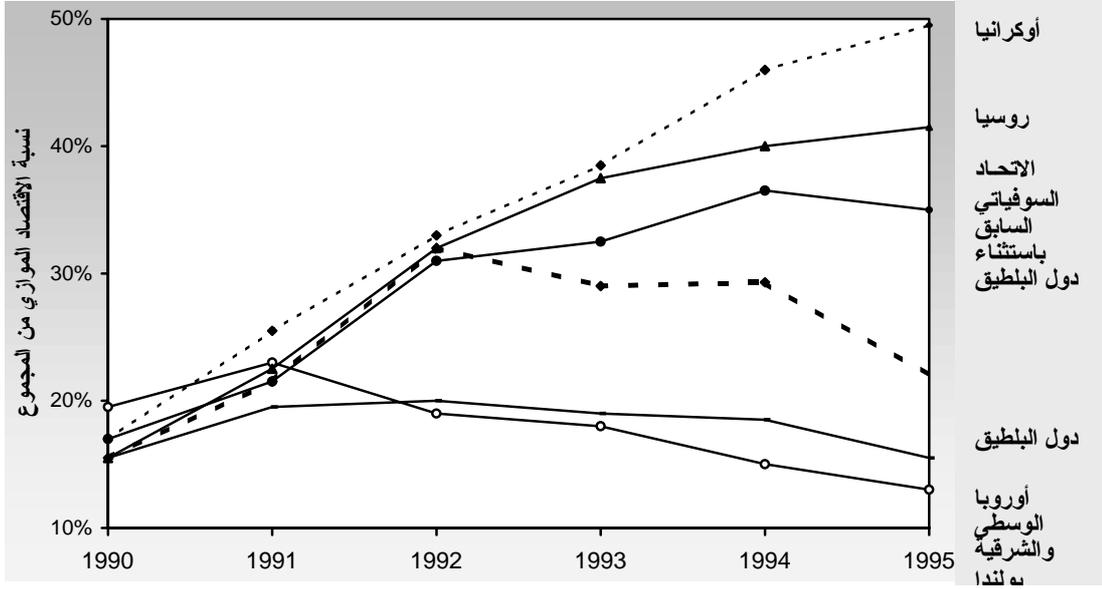
صفقات باطنية غامضة احتكارا خصوصيا تسيطر عليه قلة من أصحاب المصالح الذين لا ينازعهم أحد (على غرار ما جرى في الأرجنتين قبل مرحلة الإصلاح) لا يعد بكل تأكيد مثالا للتقدم في مكافحة الفساد. في حين أن الاحتكار الحكومي عندما يرفع عنه الطابع الاحتكاري ويشفع بخصخصة تتم عن طريق إجراء مزاد دولي شفاف من شأنه أن يحسن الأمور. وبفضل رفع القيود التنظيمية وتحرير التجارة، لن يتأتى للبيروقراطيين أن يبتزوا الرشوة على غرار ما دأبوا عليه من قبل، ولن تكون المنافسة القوية مصدرا للفساد بالقدر المعهود. غير أن تخفيض التعريفات الجمركية على الصادرات لا يعمل كثيرا على كبح جماح الفساد إذا لم تغير القوانين التي تخول سلطة تقديرية لموظفي الجمارك تتيح لهم تحديد ضريبة الصادرات على كل حاوية أو سحب تراخيص التصدير. كما أنه كثيرا ما تُغفل عملية المقابلة بالواقع: فالمحللون الذين يرون أن إصلاحات السوق مصدر من مصادر الفساد كثيرا ما لا يأخذون في الاعتبار القدر المتزايد من الفساد الذي قد ينجم في غياب إصلاحات اقتصادية محكمة التنفيذ. فانهدام الإصلاح الاقتصادي قد يعمل على تأييد الفساد، ما دامت مصالح النخب تصبح أكثر رسوخا بتعاظم سلطتها المالية عن طريق الهياكل الاحتكارية. والواقع أن "ثروة الحرب" هذه تصبح سلاحا قويا يعيق الإصلاح أو يشوّهه. وعن طريق هذه الحلقة المفرغة، يمكن أن تزيد تكاليف تأخير الإصلاح زيادة كبيرة مع مرور الوقت.

التغييرات الشاملة في الحوافز: هل يغذي الإصلاح الفساد؟

في السنوات الأخيرة، ذهب الأكاديميون والمعلقون في وسائل الإعلام إلى القول إن تحرير الاقتصاد والخصخصة قد أفضيا إلى تزايد الفساد تزايدا كبيرا في الاقتصادات التي تمر بفترة انتقالية (لا سيما في بلدان الاتحاد السوفياتي السابق وأوروبا الشرقية)، وفي أسواق بعض البلدان الناشئة. وقالوا إن هذه الإصلاحات تستجيب لمصالح مكتسبة لدى النخب الفاسدة. بل إن أكاديميين مرموقين تتذبذب مواقفهم بشأن هذه المسألة، فيدعون إلى التزام الحذر في مباشرة إصلاحات اقتصادية عندما تكون المؤسسات القانونية غير متطورة. وفي عدد فصل الشتاء من مجلة *Foreign Policy* لفترة 1996-1997، كتب روبرت ليكن Robert Leiken أنه "عندما يكون الفساد عاما، قد لا تكون ثمة فائدة في إصلاح السوق والإصلاح الإداري... إذ أن تخفيف الضوابط الحكومية قد يسهل النشاط الاقتصادي غير المشروع. وعلاوة على ذلك، عُرف عن البيروقراطيين أنهم يعوضون عن الإيرادات الضائعة بابتزاز" رسوم "جديدة في مجالات أخرى".

غير أن المشكل الذي تثيره هذه المنظورات هو أن ما يعتبر إصلاحا اقتصاديا كثيرا ما لا يكون كذلك. فإصلاحات السوق غير المتمتعة بدعم كامل والسيئة التصميم والمطبقة تطبيقا ناقصا قد تعزز الفساد فعلا؛ بخلاف إصلاحات السوق المحكمة التصميم والمطبقة تطبيقا سليما. والاحتكار الحكومي الذي يصبح بفعل

الشكل رقم 4 - الاقتصاد الموازي في البلدان التي يمر اقتصادها بفترة انتقالية



الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

الاقتصادي وإقرار التنافس في المنتجات كلها أمور تعمل على الحد من الفساد. وتفيد الردود على الاستقصاءات الواردة من النخب في الاقتصادات الناشئة أنها ترفض الفكرة القائلة بأن الإصلاح الاقتصادي يغذي الفساد. فالأغلبية الساحقة من المحييين أفادوا بأن وضع الفساد سيتحسن بالمزيد من الإصلاح الاقتصادي في مجالات رفع القيود التنظيمية والتحرير الاقتصادي، ونظام الميزانية والنظام الضريبي والخصخصة.

وعلى العكس من ذلك، فإن التقليل من التدخلات التنظيمية والتجارية، وضمان استقرار الاقتصاد الكلي، ووضع نظم ضريبية معتدلة وبسيطة لا تسمح إلا بالقليل من السلطة التقديرية كلها تدابير تعمل كثيرا على الحد من فرص الفساد. وثمة أدلة تفيد بأن التقليل من الأنظمة والحد من السلطة التقديرية التنظيمية التي يتمتع بها البيروقراطيون والساسة، ووضع نظم ضريبية معتدلة وبسيطة، والانفتاح

إصلاح الأسواق في أوروبا الشرقية

كثيرا ما تُحْمَل إصلاحات السوق مسؤولية تزايد الفساد في البلدان الشيوعية السابقة بأوروبا الوسطى والشرقية. غير أنه بإجراء المزيد من التحقيقات الميدانية لهذه الاقتصادات تثبتت صورة مغايرة. فلئن كان معظم الاقتصادات في أوروبا الوسطى والشرقية ومنطقة البلطيق يطبق إصلاحات اقتصادية واسعة النطاق (تثبيت الاقتصاد الكلي، والخصخصة، والتحرير، ورفع القيود التنظيمية وتطوير مؤسسات السوق) خلال النصف الأول من التسعينات، فإن العديد من البلدان في الاتحاد السوفياتي السابق لا تزال متخلفة عن الركب. ويتباين نطاق الأنشطة الباطنية تباينا ملحوظا. وكما يتبين من الشكل المتعلق بتطور الاقتصادي الموازي في البلدان التي يمر اقتصادها بفترة الانتقالية، فإن البلدان التي نفذت إصلاحات اقتصادية ومؤسسية شاملة سرعان ما كبحت جماح الازدهار الذي شهده الاقتصاد الباطني عندما بدأت الشيوعية تضمحل. وفي الوقت ذاته، فإن الإصلاحات غير المنجزة التي تتيح للموظفين الحكوميين أو الهياكل الاحتكارية فرص اتخاذ قرارات استثنائية تواصل تغذية الفساد القائم أصلا. وكانت هذه هي تجربة عدد من بلدان الاتحاد السوفياتي السابق.

فما الذي دفع الكثير من النشاط الاقتصادي إلى أن يصبح باطنيا في الاقتصادات غير الإصلاحية بالقدر الكافي؟ تسلط الاستقصاءات التي أجريت للمؤسسات التجارية الأضواء على هذه المسألة. ولينظر المرء إلى الحصة يقضيها أرباب العمل (أو كبار الإداريين) من وقتهم في التعامل مع الموظفين العموميين بدل قضائه في

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

إدارة شركاتهم إدارة منتجة. ففي شيلي، والسلفادور، وأوروغواي، تتراوح تلك الحصة ما بين 8 و12 في المائة؛ وفي ليتوانيا تبلغ 15 في المائة؛ بينما تتراوح في روسيا وأوكرانيا (اللتين يوجد بها أكبر اقتصاد مواز في البلدان التي تمر بفترة انتقالية غير ناتجة عن الحرب) ما بين 30 و40 في المائة من الوقت الإداري للشركات. وهذا القدر غير المتسق من الوقت المقضي مع الموظفين العموميين هو نتيجة للعدد الضخم من الأنظمة والتراخيص التي تحتاجها الشركة في عملها وتجارها. ويحصل قدر كبير من التفاوض بشأن نظم ضريبية مرهقة تنسم بطابع تقديري مفرط. وتجبر الشركات على دفع الرشوة لتخفيف ضرائبها وتخفيف عبء الأنظمة - حتى يتأتى لها البقاء.

وأخيرا، يتبين من الأدلة العملية أن الخصخصة يمكن أن تساعد في الفترة الانتقالية. فمعاملات الخصخصة كانت عموما أقل فسادا من عمليات أخرى (إذ تبين أن بعض أساليب الخصخصة تقضي إلى فساد أقل مع مرور الوقت)، ومعظم البلدان التي أرجأت الخصخصة شهدت ارتفاعا شديدا في اقتصادها الباطني.

وبعض المؤسسات الصغيرة المشابهة لها والمختلفة عنها اختلافا طفيفا في بوتسوانا وشيلي وماليزيا وسنغافورة. وبخلاف ذلك، كثيرا ما لا تُقدر حق قدرها الإصلاحات الاقتصادية والمؤسسية التكميلية التي تجري في آن واحد. والواقع أن بلدان من قبيل أوغندا ربما تجسد إلى عهد قريب مثالا للنجاح النسبي في مكافحة الفساد عن طريق نهج مؤسسي أوسع نطاقا: فحكومة موسيفيني التي جاءت إلى السلطة في عام 1986، نفذت استراتيجية شملت إصلاحات اقتصادية ورفع القيود التنظيمية، وإصلاح الوظيفة العامة، وتعزيز مكتب المحاسب العام، وتمكين مفتش عام حسن السمعة من التحقيق في جرائم الفساد والملاحقة القضائية عليها والقيام بحملات إعلامية لمكافحة الفساد. غير أنه مؤخرا مع التناقص التدريجي لنطاق الإصلاح الاقتصادي والمؤسسي الواسع، يبدو أن مكافحة الفساد تأثرت هي أيضا إلى حد ما - رغم استمرار الجهود الحثيثة للجهاز الرقيب لمكافحة الفساد الذي يتمتع بسمعة حسنة. كما لم يتمكن الجهاز الرقيب في تنزانيا رغم جهوده الجريئة من ضمان تحقيق تقدم ملموس بوسائله الخاصة. ويبدو أن مثال بوتسوانا يؤكد صحة النهج المتمثل في التعجيل بوضع سياسات لإدارة الاقتصاد والقطاع العام في فترة مبكرة، بدل القيام "في وقت لاحق" بإنشاء وكالة لمكافحة الفساد.

وتقدم أجوبة النخب في الاقتصادات الناشئة منظورا متزنا. فمعظم المجيبين لا يرون بعين الارتياح الركون إلى أجهزة مكافحة الفساد (انظر الشكل رقم 7). فلكي تكون لهذه المؤسسات مصداقية، يرون أنها لا بد

النظر في مسألة النهج المرتكزة على الحوافر لمكافحة الفساد

كثيرا ما يشير المعسكر "القدرى" إلى قلة نجاح مبادرات مكافحة الفساد. وبصفة عامة، يؤكد دعاة أن القلة من البلدان هي التي استطاعت أن تخفض الفساد إلى حد كبير في ظرف يقل عن قرن من الزمان. ومؤخرا، تعد هونغ كونغ وسنغافورة بلدين تحولاً - وبسرعة - من مصاف البلدان التي يعمها الفساد إلى بلدان نظيفة نسبيا. وفي فترات سابقة، استغرقت بريطانيا عقودا عدة لتحسين هيكلها الفاسدة نسبيا.

غير أن هذا النجاح النسبي قابل بالتجاهل في هذا النهج الإطلاقي تجاه المسألة: فقد تمكنت البلدان نسبيا وبسرعة من الحد من انتشار الفساد، وإن ظلت أبعد ما تكون عن تجاوز عقبتة. وبالإضافة إلى هونغ كونغ وسنغافورة، ظهر التحسن في بوتسوانا على مدى السنوات العشر الماضية أو يزيد؛ كما أحرزت بعض النجاح مؤخرا بلدان نذكر منها الفلبين وبولندا وأوغندا.

المؤسسات الرقابية لمكافحة الفساد: هل هي بدائل حاسمة لمعالجة الحوافر؟

ما هي الخصائص الأكثر شيوعا في هذه الحالات الناجحة؟ كثيرا ما يعزى الكثير من التقدم المحرز في مكافحة الفساد إلى أجهزة مكافحة الفساد من قبيل اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد في هونغ كونغ

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

أن تسير يدا في يد مع قيادة نزيهة، وأن تكون مستقلة وفي مأمن من كل تدخل سياسي. وإلا فإن أجهزة مكافحة الفساد ستصبح غير ذات جدوى، أو ربما أسوأ حالا، ويساء استخدامها لغرض الكسب السياسي. كما أكد المجيبون على أهمية الإصلاحات الاقتصادية التكميلية؛ فلا فائدة في إنشاء وكالات لمكافحة الفساد إذا كان البيروقراطيون والساسة يتدخلون كما يحلو لهم لفرض قيود تنظيمية. وهذا ما يوحى بأنه أن الأوان للقيام بتحليل متعمق للمعطيات المتعلقة بوكالات مكافحة الفساد في العديد من البلدان يتناول بالدراسة البيئة الواسعة المؤسسية والاقتصادية وبيئة القطاع العام (وتستخدم في التحليل "مقابلة النتائج بالوقائع")، مما سيتيح التحقق من أجوبة النخب التي تم استقصاؤها في الاقتصادات الناشئة.

والواقع أن تطهير النظام الضريبي الفلبيني في السبعينات، تحت قيادة القاضي إفرين بلانا ذي الشخصية القوية والمشهود له بالنزاهة، والمراجعة الشاملة الجارية حاليا لنظام الضمان الاجتماعي المتضخم في الأرجنتين يمكن اعتبارهما مثالين قويين للإصلاح المؤسسي الفعال. ففي الحالتين شملت الإجراءات الفصل الفوري للموظفين المرتشين، وإضفاء الطابع الاحترافي على الوظيفة العامة، ووضع نظم مراقبة جديدة، ونظم حديثة للحوافز وتقييم الأداء. وحتى في تلك الحالة، قامت الإصلاحات الواسعة بدور هام. ففي الفلبين، أنجزت الإصلاحات الضريبية بشكل متزامن مع الإصلاح المؤسسي لمكتب الضرائب، وبُسطت المعدلات الضريبية وخفضت الإعفاءات تخفيضاً كبيراً. وأدت هذه الإصلاحات إلى الكبح الشديد للحوافز وتقييد السلطة التقديرية التي تتيح فرص الارتشاء. وفي مثال الأرجنتين، تعمل المنافسة على مساعدة جهود التطهير الداخلي وتعزيز الإصلاح: فلم يعد نظام الضمان الاجتماعي الجهة الحكومية الوحيدة المحتكرة للضمان الاجتماعي؛ بل أنشئت مؤسسات خاصة للمعاش التقاعدي.

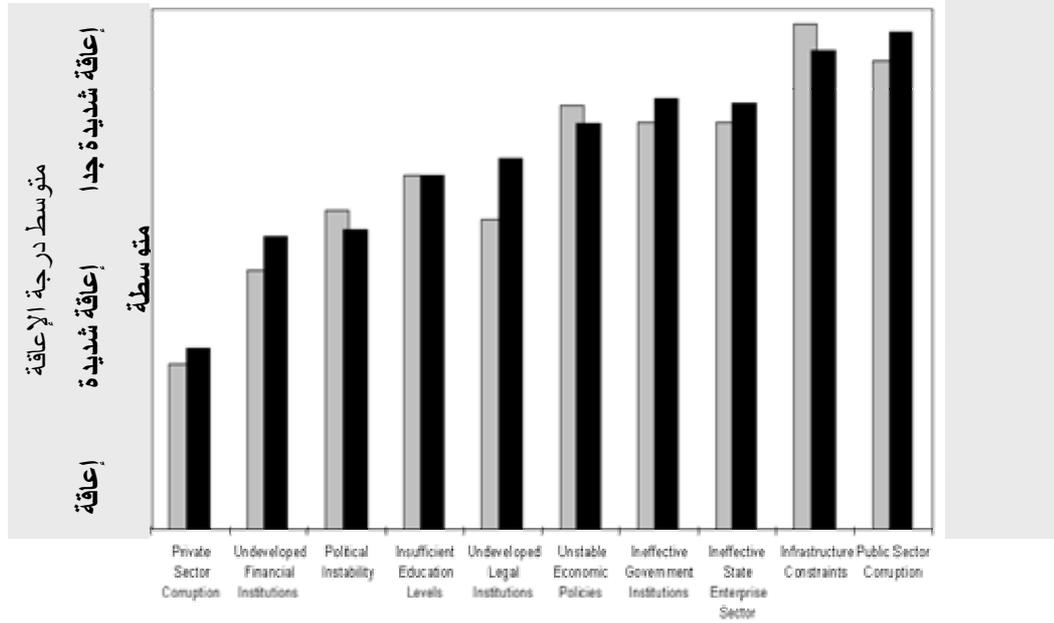
والكثير من الحالات التي صادفها النجاح على "الصعيد المؤسسي"، في أماكن من قبيل بوتسوانا وشيلي وهونغ كونغ وماليزيا وسنغافورة وأوغندا كانت تتطوي أيضاً على عناصر من التحرير الاقتصادي والحد من الأنظمة التي تخول السلطة التقديرية للموظفين. وعلى سبيل المثال، فإنه كثيراً ما قلل من أهمية تدابير التحرير الاقتصادي لأواسط الثمانينات في مثال سنغافورة الذي يستشهد به كثيراً، في حين أن نجاح هونغ كونغ في معالجة فساد الشرطة لا بد وأنه راعى أثر إضفاء الطابع الشرعي على الرهان خارج ملاعب الخيل.

ولا تخلو الأدلة المستمدة من بعض بلدان الاتحاد السوفياتي السابق من عبرة. فقد لجأت القيادة الأوكرانية مراراً إلى اتخاذ مبادرات "مؤسسية" مستقلة لمعالجة مشكل الفساد. واستصدرت مراسيم جديدة، وشنّت حملات ضد الفساد، وأنشأت وحدات خاصة. غير أنه في الوقت ذاته، ظلت النصوص التنظيمية الاقتصادية تنتشر. وعلى سبيل المثال، سن إقليم كييف مؤخراً مرسوماً ينص على أن كل شركة تبيع سلعا داخل مقاطعات الإقليم الأربع عشرة لا بد وأن تكون لديها رخص اتجار خاصة للقيام بتلك المعاملات داخل الإقليم. ففي إطار سياسي كهذا، يتعذر أن ينجح أي توجه مناهض للفساد.

المزيد من العناية بالحوافز والمزيد من الإصلاح من أجل التقليل من الفساد

تشير الأدلة بوضوح إلى تعزيز الإصلاح الاقتصادي كأداة لمعالجة الفساد. فخطة الإصلاح الاقتصادي في العديد من البلدان أبعد ما تكون عن الإنجاز، كما أن أثرها على مكافحة الفساد لم يقدر حق قدره أحيانا كثيرة بل كثيراً ما يوجه إليه اللوم.

Figure 5
Respondents' View on Impediments to Development
in their Countries*



الدخول وحماية الاحتكارات؛ ومنح الصفقات العمومية؛ ومنح الإعانات، والقروض بشروط ميسرة، والإعفاء الضريبي وتضخيم المعاشات التقاعدية والسماح بالتهرب الضريبي؛ وفرض ضوابط على العملة الأجنبية تؤدي إلى تعدد أسعار الصرف، وتضخيم فواتير الواردات وتهريب رؤوس الأموال؛ وتوزيع العقار ومرافق خزن الحبوب وهياكل الاتصالات السلكية واللاسلكية والكهرباء؛ والتطبيق التمييزي للأنظمة ذات الطابع الاجتماعي من قبيل تلك الأنظمة التي تسري على الصحة العامة والبيئة؛ وإقامة حسابات غامضة أو سرية في الميزانية وكذا "عمليات التسريب" من الميزانية إلى الحسابات الخاصة.

ومن المهم عند تصميم برامج الإصلاح تحديد صلاحيات المراقبة الاستثنائية التي يتمتع بها الساسة والبيروقراطيون. فمعظم الساسة نزيهون، ومواطنون يتحلون بروح المواطنة، غير أن الأقلية الممثلة في الفساد يمكن أن تلحق بالاقتصاد خسارة كبيرة. وعادة ما تكون الأنشطة الرئيسية التي هي في حاجة إلى الإصلاح هي تلك الأنشطة التي تنطوي على سلطة تقديرية، بما في ذلك سلطة إصدار التراخيص والتصاريح وفرض القيود الكمية على الواردات (الحصص)، وإصدار الجوازات، والوثائق الجمركية ووثائق عبور الحدود، والتراخيص المصرفية؛ وتطبيق ضوابط الأسعار؛ ومنع شركات ومستثمرين جدد من

ما رأي نخب البلدان النامية في الفساد؟

قام المؤلف باستقصاء لدى 150 شخصا من النخب في 63 بلدا من البلدان النامية والبلدان الشيوعية سابقا. وأعرب ما يقارب نصفهم عن اعتقاده بأن الفساد قد ازداد في البلد على مدى العشر سنوات الماضية، وقال ثلث آخر إنه يعتقد أن الفساد بقي تقريبا على ما هو عليه. وأعرب عن اعتقاده أن الفساد أكثر انتشارا في القطاع

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

العام منه في القطاع الخاص. وحين طلب منهم ترتيب شدة المعوقات الممكنة للتنمية والنمو في بلدهم من قائمة تضم 11 خياراً، اعتُبر فساد القطاع العام أشد العقبات (انظر الشكل رقم 5).

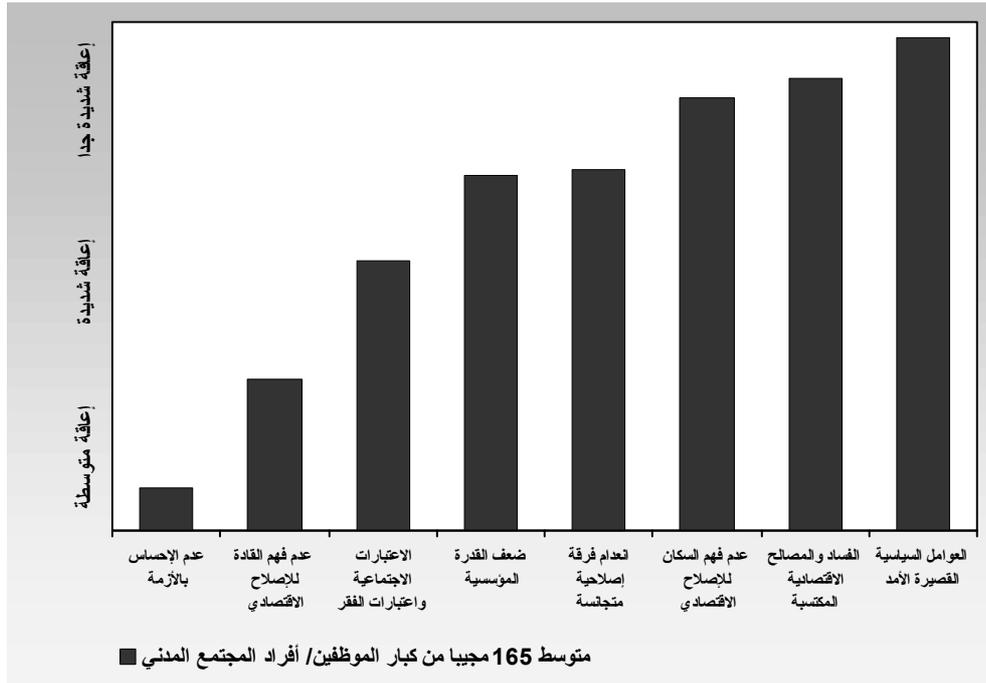
ويؤيد المحييون في الاستقصاء فكرة مفادها أن الفساد وانعدام الإصلاح الاقتصادي مسألَتان مقترنتان. ويرون أنه كان على بلدهم أن يحرز تقدماً أكبر في تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية، وينحون باللائمة على المصالح الخاصة الممارسة للفساد لكونها السبب الرئيسي لعدم اتخاذ أي إجراء (الشكل رقم 6). وفي الوقت ذاته، يعتقدون أن الإصلاحات الاقتصادية – ولا سيما منها رفع القيود التنظيمية والتحرير الاقتصادي وتحديث الميزانية والنظام الضريبي والخصخصة – يمكن أن تقوم بدور رئيسي في تخفيف حدة الفساد (الشكل رقم 7).

ولئن كان المحييون يؤكدون على الأسباب الداخلية للفساد، فإن العديد منهم أيضاً يعتبر ميل المستثمرين والمتاجرين الأجانب إلى الرشوة في بلدانهم مشكلاً لا يقل خطورة. وتعتقد الأغلبية أنه ينبغي أن تتفد الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تدابير لمكافحة الفساد تستهدف تجارها ومستثمريها، وينبغي أيضاً أن تجعل المؤسسات الدولية من الحد من الفساد أولوية وشرطاً مسبقاً لتقديم المساعدة إلى البلدان الأعضاء فيها.

الحكم والميزانية (بوضع آليات للضريبة والإنفاق شفافة وسليمة مالياً)، والقيام على المدى البعيد بإصلاح مؤسسي واسع النطاق (بتطهير الجمارك وإلغاء الوزارات والوكالات الزائدة) وإصلاح الوظيفة العامة والنظام القضائي. ومن المهم للغاية أيضاً تحسين نظام المرتبات في الوظيفة العامة، بتوفير حوافز كافية في المرتبات وفرض عقوبات نافذة على الإخلال بأمانة الوظيفة. وقد نجحت في الحد من الفساد تلك البلدان التي وضعت نظاماً لمكافحة الموظفين مماثلاً للنظام المعمول به في القطاع الخاص. ويلزم العديد من البلدان أن تولى اهتماماً إضافياً لمسألة تطوير القطاع المالي، لأن تحديد معدلات الفائدة بآليات السوق، وتحسين الإشراف المصرفي عن طريق المصارف المركزية المستقلة، ووضع معايير شفافة للمحاسبة، والتقييد بشرط الاحتياطي الإجمالي (الذي يلزم الذمة المالية للمالكين) وإقرار نظم السداد الفعالة كلها أمور تحد من فرص الأزمات المالية الناجمة عن الغش. كما تحد من الثغرات التي يتسرب من خلالها غسل الأموال دون رقيب.

ويمكن تقليص صلاحيات السلطة التقديرية التي يتمتع بها الموظفون تقليصاً شديداً بجملة من الإصلاحات الاقتصادية. وإذا كان ينبغي الإبقاء على بعض الأنظمة لأنها مستصوبة اجتماعياً، فإن بالإمكان استخدام آليات السوق الشفافة للحد من التجاوزات (مزادات حصص التلوث، مثلاً). غير أن العديد من الأنظمة الاقتصادية الأخرى يلزم إلغاؤها تماماً. فالإصلاحات الاقتصادية التقليدية يمكن أن يكون لها أثر كبير من خلال تثبيت الاقتصاد الكلي الذي يلغي السلطة التقديرية في تقديم الإعانات والقروض بشروط ميسرة؛ وعن طريق الخصخصة بما تعمله من رفع للطابع السياسي عن المؤسسات المملوكة للدولة؛ وعن طريق اكتساب مناصرين يؤيدون المنافسة وتحرير السوق على نطاق واسع. غير أنه لا يكفي الركون إلى سياسات الاقتصاد الكلي الإصلاحية. بل يتعين التأكيد أيضاً على التحرير الاقتصادي الكامل، ورفع قيود الاقتصاد الكلي، وإعمال إصلاح ضريبي (بما في ذلك وضع نظام بسيط وغير تمييزي بمعدلات ضريبية معتدلة وموحدة، وإلغاء الإعفاءات والحرص على التطبيق الصارم)، وإصلاح

الشكل رقم 6 - معوقات الإصلاح الاقتصادي

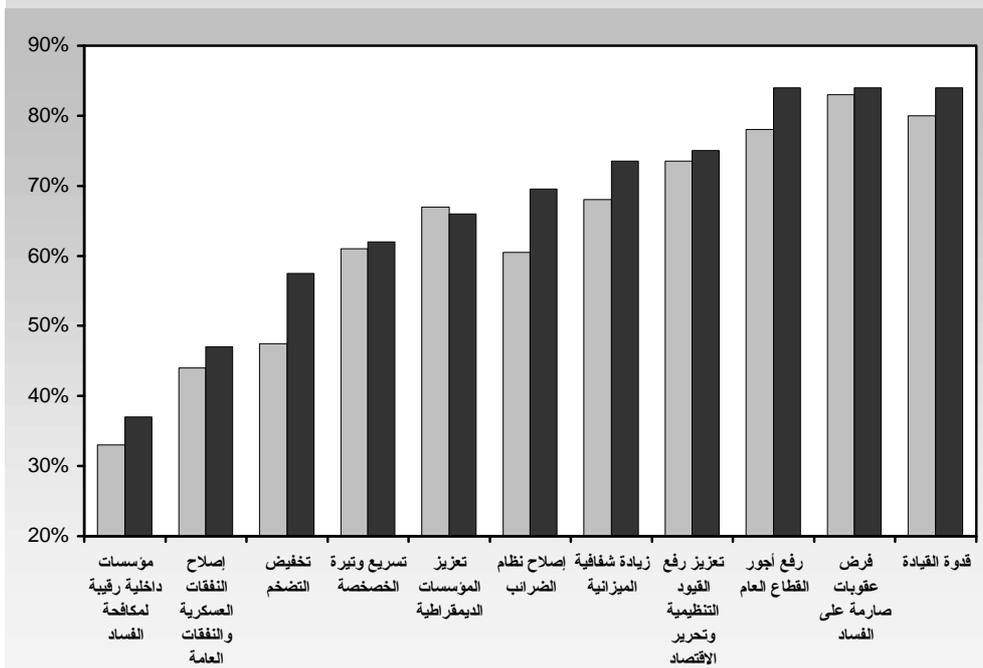


بجنورها في صلب الركائز المؤسسية والاقتصادية، يلزم أن تبوء البلدان الناشئة والمجتمع الدولي مجالات الإصلاح هذه مرتبة ذات أولوية مطلقة. وستؤدي أكلها هذه التدابير الصعبة والمستهلكة للوقت: فتدابير الإصلاح الاقتصادي والتنظيمي والإداري لن تعمل كلها على كبح جماح الفساد فحسب بل ستعزز أيضا استراتيجيات النماء الوطنية.

وقد أهملت أركان مرحلة الإصلاح التالية هذه - أي إصلاح الحكم وإصلاح النصوص التنظيمية - في العديد من الاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمر بفترة انتقالية. و"آخر المبتكرات" في هذه المجالات ليست على قدر من التطور يضاهي مبتكرات التثبيت الكلي أو التحرير التجاري، حيث "صدر الحكم القاطع من زمان" بشأن تحديد التدابير اللازم اتخاذها وأساليب تطبيقها. وعلاوة على الإقرار بأن الفساد ظاهرة تضرب

الشكل رقم 7 - ما العمل لمكافحة الفساد

النسبة المئوية للمجيبين الذين يفضلون الحلول الداخلية للفساد



الآثار المنعكسة على تصميم وتنفيذ استراتيجيات الفساد

وتبعاً للوضع المعين الذي تجري دراسته، وحسبما إذا كانت مسألة الفساد ستحلل تحليلًا مقارنًا عبر البلدان، أو تحليل متعمقًا في بلد واحد، ستلزم الاستعانة بنهج مختلفة لجمع البيانات وتحليلها. وثمة عدد من الأدوات الموضوعية رهن إشارة المحللين في الوقت الراهن.

أ - الاستقصاء على مستوى الشركات: سواء بإجراء استقصاء مقارن فيما بين البلدان للأعمال التجارية من منظور الوعي بالرشوة والفساد، أو القيام بتحليل متعمق محدد ببلد معين من خلال جمع البيانات الخام المتعلقة بالفساد وتوابعه.

ب - الاستقصاء المتعلق بتقديم الخدمات.

ج - استطلاع رأي المواطنين.

د - المؤشرات المرتكزة على تقييمات الخبراء.

هـ - أسعار اقتناء السلع الاعتيادية والسلع الأساسية التي توفرها السلطات الحكومية: الأدوية السائبة، والأغذية المدرسية الاعتيادية.

و - تحليل ميزان المدفوعات: إحصاءات الصادرات الرسمية مقابل البيانات المستمدة من البلد المستورد.

ز - تقديرات الاقتصاد الموازي/اقتصاد السوق السوداء.

ح - الدليل المركب للوعي بالفساد من قبيل الدليل المعتمد في المنظمة الدولية للشفافية.

وقد استتقنا عن أن نقدم قائمة طويلة بالحلول اللازمة، فيما يتعلق بتفاصيل استراتيجيات مكافحة الفساد في بلد معين. فلا يزال هذا المجال في بداياته الأولى من حيث فهم الأسباب الجوهرية للفساد وما فتئ يفرز دروساً أولوية من اختبار ما هو ناجح وما ليس كذلك. وعلاوة على ذلك، فإن تفاصيل استراتيجية مكافحة الفساد قد تختلف من وضع إلى وضع. غير أنه إذا كانت عملية التعلم جارية على قدم وساق، فإنه تبرز بعض الآثار التي تنعكس على تصميم استراتيجيات مكافحة الفساد. ونقدمها بإيجاز فيما يلي.

التوظيف الناقص لطاقة تحليل الأدلة والبيانات

لقد اتضح بشكل متزايد أنه لتصميم برامج فعالة لمكافحة الفساد تستجيب للخصوصيات القطرية، لا بد من جمع وتحليل البيانات الخاصة بكل بلد تحليلًا عميقًا، وكذا استخلاص الدروس من المنظور المقارن. فالبيانات المتعلقة بالفساد موجودة، وللقيام بتحليل عمق ومراعٍ للخصوصيات القطرية يمكن جمع معلومات إضافية عن طريق أدوات الاستقصاء الملائمة والخاصة بالوضع المحدد قيد الدراسة.

ألف - أنواع البيانات المتعلقة بالفساد والرشوة

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

- وكل أداة من هذه الأدوات لها مزايا وعيوب، وتتطلب بعض الخبرة في صياغة الأسئلة، واختيار الأجوبة والبيانات الموثوق بها، وتفسير وتحليل البيانات.
- باء - البيانات المتعلقة بالمتغيرات المحتملة المحددة للفساد في بلد معين
- ومن المهم أيضا جمع المعلومات وتحليل التوابع الرئيسية للفساد داخل بلد من البلدان (وعلى صعيد مقارن أيضا). ومن المتغيرات الرئيسية اللازم تحليلها ما يلي:
- أ - سيادة القانون وحماية حقوق الملكية
- ب - الأنظمة/السلطة التقديرية/الشكليات الإدارية
- ج - السياسات الاقتصادية
- د - المتغيرات السياسية (الانقسامات السياسية، مدة تقلد الحاكم للسلطة، الديمقراطية، وما إلى ذلك)
- هـ - الحريات المدنية (وقدرة المجتمع المدني على القيام بدور)
- و - الطابع الاحترافي للوظيفة العمومية وحوافرها
- ز - التعليم/القدرة على القراءة والكتابة
- ح - الموارد الطبيعية
- ط - الحجم
- ي - التقسيم العرقي واللغوي
- ك - الدخل الفردي
- ل - توزيع الدخل
- م - النظم المالية ونظم المحاسبة

استنتاجات: بعض المبادئ في تصميم برامج مكافحة الفساد

- تنبثق من تحليلنا لبعض المبادئ المتعلقة بالتصميم والتي تقطع كل صلة لها بالأدوات الجاهزة للتطبيق في أي وضع، وتشد أيضا عن التركيز الحصري على الضبط القانوني والمؤسسي البعدي وتدابير الإنفاذ البعدية.
- ألف - اختلاف أشكال الفساد من بلد إلى بلد: فينبغي تحديد أهم أنواع وأشكال الفساد بغرض وضع برنامج عمل خاص بكل بلد على حدة.
- باء - اختلاف محددات الفساد: فحتى بالنسبة لشكل معين من أشكال الفساد، ستختلف أهمية المحددات المتنوعة من وضع إلى آخر. ففهم بلد بعينه ضروري.
- جيم - التركيز على الأولويات والأساسيات: فينبغي تحديد عدد صغير من المحددات الرئيسية لأهم أنواع الفساد في البلد (مقابل "النهج الشامل") بغرض التطبيق على المدى القصير والمدى المتوسط. وقد يكون ثمة ما يبرر نهج التحديد القائم على صيغة "80/20" بحيث يمكن أن تحقق 20 في المائة من التدابير الرئيسية (ما يقارب) 80 في المائة من النتائج. فكثيرا ما يكون الأمر عكس ذلك تماما؛ إذ يتخذ عدد من التدابير (غير الأساسية) التي تحقق نتائج هزيلة.
- دال - دور "الحقن" التكميلية؟: فعندما يتم التصدي للأساسيات، فإنه قد يكون من المستساغ القيام بتدخل تكميلي انتقائي (من قبيل إنشاء جهاز رقيب أو وضع

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

ميثاق جديد) إذا توفرت الظروف الملائمة (عوض القيام بتدخلات مستقلة دون التصدي للأساسيات). فسيكون من الحيوي تحديد التدخل (أو المبادرة المؤسسية) التي تكمل على أحسن وجه إصلاح الأساسيات (الواردة تحت النقطة جيم أعلاه).

هاء - قد يكون "التناسي" المؤقت للفساد مفيدا؟

فللتدابير غير المباشرة قوة لا تقدر حق قدرها. وينبغي التأكيد على أهمية التراجع وأخذ مسافة من الفساد باعتباره عرضا يدل على ضعف الدولة، واستعراض المحددات الرئيسية لضعف الدولة في وضع معين. ولعل من أمثلة المعالجة غير المباشرة لمشكل الفساد إصلاح القطاع العام والمالية العامة، وكذا تحسين الحريات المدنية والأنظمة المالية⁽¹¹⁾.

واو- التعامل النقدي مع المشورة السياسية: فبعض

المشورة التقليدية المتعلقة بالسياسة الاقتصادية والمسداة في الماضي تحتاج إلى مراجعة. ومن أمثلتها البارزة السياسة الضريبية: فتخفيض المعدلات الضريبية، وتبسيطها وتوحيدها، وإلغاء السلطة التقديرية، والإعفاءات والثغرات وما إلى ذلك خطوات ضرورية في العديد من الحالات. كما يلزم التأكيد بقدر أكبر على ما للحوافز من دور قوي ومعقد في معالجة الفساد.

زاي- منطق العمل الجماعي: فمن مصلحة كل

الأطراف الفاعلة، بما فيها قطاع الأعمال، العمل الجماعي بطريقة تحظى بمصداقية من أجل الالتزام المسبق بمكافحة الرشوة. ولهذا العمل آثار ملموسة تنعكس على رسم السياسات، من قبيل التعهد بعدم تقديم الرشوة، وتجريم الرشوة في الخارج، وما إلى ذلك.

حاء- الابتكار في الصفقات العمومية وتنفيذ المشاريع

وتقديم الامتيازات: فهذا دور الدراسات الاستقصائية للحوافز والأسعار ومراجعة الحسابات. إذ ينبغي استكشاف طرق منهجية جديدة في الصفقات العمومية قمية بأن توفر مزايا كبيرة في تحسين مكافحة الفساد. ولا يخلو من أهمية أيضا في سياق الصفقات العمومية دور الحوافز في اختيار إجراءات شفاقة لتقديم عروض

لإبرام الصفقات العمومية (ودون "إعادة التفاوض" البعدي في الخفاء).

(11) الواقع أننا نتوقع أنه بقدر ما يتزايد الوعي

بأهمية أدبيات نهج "الفساد كظاهرة" وجوانبه العملية، ويتزايد بالتالي التركيز على الجذور العميقة الثابتة وراء الفساد، سيدرج ميدان الاقتصاد العام باطراد مفاهيم ونماذج وجوانب عملية من أدبيات الفساد.

طاء- مساهمة المجتمع المدني في تطبيق

استراتيجيات مكافحة الفساد: مواصلة الابتكارات. فكلما

كان المجتمع المدني نشيطا، كلما كان من الأرجح أن يكون حليفا رئيسيا في مقاومة الفساد، على نحو ما تبين من النجاح الذي حققته مؤخرا بعض المنظمات غير الحكومية. غير أن ثمة أوضاعا عديدة لم يسمح فيها للمجتمع المدني بالعمل. وسيكون من المهم تعزيز الحريات المدنية في هذه البلدان. وفي الوقت ذاته، فإنه في العديد من الأوضاع التي تمكن فيها المجتمع المدني من القيام بدور نشيط، لم تفض أعمال الدعوة السيئة التوجيه إلى العمل على استئصال شأفة الفساد. وقد تكون الدعوة إلى إدانة رجل سياسة معين عنصرا مكملا مفيدا في استراتيجية مكافحة الفساد المستندة إلى قاعدة عريضة. وبالتالي فإنه قد يكون من المستصوب في هذه الظرفية التواصل المفتوح مع المجتمع المدني بشأن بعض "النزعات" و"الأساطير" والاعتقادات الخاطئة السائدة التي نشأت في مجال التصدي للفساد (والتي يحتمل أن تكون مضرّة). وبصفة خاصة، ينبغي دعم دور المجتمع المدني في تشخيص مصادر وأشكال الفساد والتوعية بها (أي عن طريق القيام باستقصاء بشأن تقديم الخدمات أو إدارة الحكم) في البلد.

وفي معرض الختام، نؤكد أن القاسم المشترك

في كل المقترحات العملية والاستراتيجية المقدمة لمعالجة الفساد هي تحسين فهم دور **الحوافز** وإدراجها في استراتيجيات مكافحة الفساد، والتركيز بقدر أكبر على التغييرات الشاملة التي تؤثر بصفة قبلية على هذه الحوافز الدافعة إلى الممارسات الفاسدة.

- Ades, Alberto and Rafael di Tella. "The Causes and Consequences of Corruption: A Review of Recent Empirical Contributions." *IDS Bulletin*, 27, no. 2, 1996.
- Anderson, Annelise. "The Red Mafia: A Legacy of Communism," in Lazear, Edward P., (ed.) *Economic Transition in Eastern Europe and Russia: Realities of Reform*, Stanford, CA: The Hoover Institution Press, 1995.
- Brunetti, A. G. Kisunko, et al. "Institutional Obstacles to Doing Business." Region-by-region results from a worldwide survey of the private sector," World Bank Policy Research Working Paper, No. 1759, 1997.
- The Daily Nation* (newspaper), October 28, 1997. Nairobi, Kenya
- Frydman, Roman and Andrzej Rapaczynski. "Markets and Institutions in Large-Scale Privatisation." In *Reforming Central and Eastern European Economies*, edited by V. Corbo, F. Coricelli, and J. Bossak, The World Bank, 1991.
- Frydman, Roman, Cheryl W. Gray, and Andrzej Rapaczynski (eds.). "Capitalism with a Comrade's Face," *Corporate Governance in Central Europe and Russia*, Budapest: Central European Press, 1996.
- Frye, Timothy and Andrei Shleifer. "The Invisible Hand and the Grabbing Hand." *American Economic Review*, 1997.
- Grossman, Sanford J. and Oliver D. Hart. "The Costs and benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration." *Journal of Political Economy*, 94:691-719 (1986).
- Hart, Oliver D. and John Moore. "Property Rights and the Nature of the Firm." *Journal of Political Economy*, 98:1119-1159 (1990).
- Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968.
- Johnson, Simon, Daniel Kaufmann, and Pablo Zoido-Lobaton. "Corruption and the Unofficial Economy." *American Economic Review* (AEA) 1998 Proceedings forthcoming.
- Johnson, Simon, Daniel Kaufmann, and Andrei Shleifer. "The Unofficial Economy in Transition." Brookings Panel on Economic Activity, Washington, D.C., 1998.
- Johnston, M. "Cross-Border Corruption: Points of Vulnerability and Challenges for Reform" UNDP-PACT and OECD Development Centre Workshop on Corruption and Integrity Improvement Initiatives in the Context of Developing Economies, Paris, 1997.

- Kaufmann, Daniel. 1997. "The Missing Pillar of a Growth Strategy for Ukraine: Institutional and Policy Reforms for Private sector Development." In *Ukraine: Accelerating the Transition to Market*, ed. P. Cornelius and P. Lenain, International Monetary Fund: Washington.
- Kaufmann, Daniel and Jeffrey Sachs. "Determinants of Worldwide Corruption," forthcoming (1998).
- Kaufmann, Daniel. "Corruption: The Facts," in *Foreign Policy*, Summer 1997, Washington, D.C.
- Kaufmann, Daniel. "Accelerating Ukraine's Transition to a Market Economy: Credible Macroeconomic Adjustment and Systemic Reforms" (Presentation to IMF/World Bank Seminar, Washington: July 9, 1996)
- Kaufmann, Daniel and Paul Siegelbaum. "Privatisation and Corruption in Transition Economies." *Journal of International Affairs*, 50(2): 419-458 (1997).
- Klitgaard, Robert. *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: University of California Press, 1988.
- Kpundeh, Sahr J. "Political Will in Fighting Corruption." UNDP-PACT and OECD Development Centre Workshop on Corruption and Integrity Improvement Initiatives in the Context of Developing Economies, Paris, 1997.
- Leff, Nathaniel. "Economic Development Through Bureaucratic Corruption." *American Behavioral Scientist*, 1976.
- Leiken, Robert "Controlling the Global Corruption Epidemic," in *Foreign Policy*, Winter, 1996-1997.
- Malia, Martin. "The Nomenklatura Capitalists: Who's Running Russia Now?" *The New Republic* 212(21): 17-22 (1995).
- Mauro, Paolo. "Corruption and Growth." *The Quarterly Journal of Economics*, 1996.
- Rose-Ackerman, Susan. "Corruption and Development." Paper presented at the World Bank ABCDE Conference, 1997.
- Wei, Shang-Jin. "How Taxing is Corruption on International Investors." Unpublished manuscript, 1997.
- World Development Report. *The State in a Changing World*. The World Bank, Washington, D.C., 1997.

بيتر إيجن

المجتمع المدني في أبعاده التاريخية قوة حديثة نسبيا على الساحة العالمية. فإذا كانت جماعات المجتمعات المحلية والكنائس والجماعات الدينية، ووسائل الإعلام أو فئات المصالح السياسية قد قامت منذ عهد بعيد بدور هام على الصعيدين المحلي والوطني، فإن تدخل المنظمات غير الحكومية الاستباقي في مشاكل العالم قد تعدى في العقود الأخيرة الصعيد الوطني. وفي مجالات التنمية أو البيئة أو حقوق الإنسان، أضافت المنظمات غير الحكومية بعدا جديدا إلى العمل السياسي التقليدي وساعدت البشرية على إيجاد أشكال جديدة لمعالجة مشاكلنا العالمية. وفي الوقت الراهن، لم يعد ينازع أحد في أنه لولا المشاركة الفعلية للمجتمع المدني لعشنا في عالم يعمه العنف وانتهاكات حقوق الإنسان، ويئن تحت وطأة الحيف الاجتماعي ويفتقر إلى الوعي الكافي بالمشاكل الإيكولوجية التي نواجهها.

ويصدق ما قلته بصفة خاصة على استراتيجيات مكافحة الفساد. فنحن في المنظمة الدولية للشفافية نعتقد أن مشاركة المجتمع المدني مسألة حيوية في مكافحة الفساد. وبصفتنا منظمة غير حكومية، نعتبر تعبئة المجتمع المدني عاملا حاسما لتحقيق النجاح. غير أن فلسفتنا ترى أنه لمعالجة مشكل الفساد العارم يكون المجتمع المدني في أفضل وضع للقيام بمهمته في إطار تحالف يقوم على ركائز ثلاث هي: الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني. فلا بد من إشراك كل الشركاء الثلاثة في مكافحة الفساد لتكون تلك المكافحة مشروعة وفعالة وقابلة للاستمرار.

وثمة حاجة إلى التعاون على جميع المستويات من أجل تحقيق مسعانا المتمثل في كبح جماح ما نراه "شططا متمثلا في استعمال السلطة العامة للمصلحة الخاصة". وكان هذا هو تعريفنا العملي للفساد؛ ثم فضلنا الحديث مؤخرا عن "شطط استعمال السلطة المؤتمن عليها للمصلحة الخاصة" ليشمل التعريف الفساد في العلاقات بين الخواص. وفي مرحلة مبكرة من تعاون الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، سيتعين على هؤلاء الشركاء أن يعملوا من أجل تشخيص المشكل، حيث سيقدم كل قطاع تجربته الخاصة ومنظوره. وسيعمل التعلم من تجربة كل قطاع في المرحلة الأولى على تحديد المشكل لاستشفاف القضايا الثاوية وراه بدقة، مما سيمكننا من وضع استراتيجيات مضادة. وأخيرا، يلزم اتباع نهج مشترك للتطبيق والرصد الفعليين للتدابير الملموسة المتفق عليها لاستئصال شأفة الفساد - ويلزم أن يدعم كل قطاع القطاعات الأخرى في هذه المرحلة الختامية.

المعارك، وكثيرا ما تمت الاستعاضة عن العسكريين الحاكمين بأخرين في انقلاب عسكري آخر.

وما يصدق على الحكومة، يصدق أيضا على القطاع الخاص. فإذا كان ثمة ما يكفي من التفاني لدى دوائر الأعمال يجعلها تحرص على عدم التورط في أعمال الرشوة، فإنه سيصعب للغاية، إن لم يستحل، التثبث بهذه المبادئ في إطار لا يجازي النزاهة والمنافسة. فمدونات السلوك التي تبرع الشركات في صوغها ستتلاشى في جو لا تخضع فيه الحكومة

وينضح السبب الذي يجعل هذا التعاون حيويا عندما ينظر المرء إلى فشل تلك الجهود الرامية إلى مكافحة الفساد والتي لم تحظ بدعم واسع النطاق. وكما أشار إلى ذلك فرين جينوالا، رئيس برلمان جنوب أفريقيا، فإن أغلبية الانقلابات العسكرية في أفريقيا ما بعد مرحلة الاستقلال بُررت علنا بالحاجة إلى مكافحة الفساد. غير أن المعارك ضد الفساد التي تم خوضها قانها العسكريون من فوق - ولم يشركوا فيها عامة الجند و فرق الدعم. مما أدى إلى خسران معظم تلك

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

بالإصلاحات لاستئصال شأفة الفساد الذي يمكن أن يجتاح حياة الناس. وهذه المشروعات هي التي تجعل من الحكومة شريكا قويا وموثوقا به وتمكنها من وضع إطار مجهز على النحو اللازم لمواجهة الفساد.

وتقوم مشروعية المجتمع المدني أيضا على الشعب رغم أن هيكله مختلف. فإذا كان العديد من المنظمات غير الحكومية يستطيع أن يدعي أنه له ولاية تخوله حق التعبير عن الشواغل العالمية وأنه يمثل تلك المصالح غير الممثلة في الإجراءات السياسية التقليدية، فإن هذه المنظمات غير الحكومية لا تخضع للمساءلة عن طريق مراقبة ديمقراطية مباشرة. وكثيرا ما تكون هذه المنظمات غير مهيكلة ديمقراطيا على الصعيد الداخلي. وما يضيف عليها شرعية هو انشغالها بقضايا لا تعالج بالقدر الكافي سواء على الساحة الوطنية أو على الساحة الدولية، وهو انشغال بمشاكل كثيرا ما تتجاوز الدائرة المحدودة للدولة الأمة. كما أن العديد من المشاكل تتجاهلها أو تهملها الحكومات بكل بساطة أو تتناولها بطريقة لا تراعي المصالح المشروعة للمتأثرين بالعمل الحكومي. وتتعرض مشروعية المنظمات التي لا تستهدف الربح لمجرد أنها منظمات لا تستهدف الربح: فشواغلها لا تملئها مصلحة خاصة أو توجه نحو تحقيق الربح بل تنبع من الناس الذين يهتمون بالمصلحة العامة، ورفاه المجتمع المحلي والمجتمع العالمي.

وبخلاف الركيزتين الأخريين، يمكن لدوائر الأعمال أن تدعي أنها شريك في مكافحة الفساد استنادا إلى أساس مختلف شيئا ما. ولعل المرء يبدأ بالركون إلى القول المريح الذي يفيد بأن من يكسب المال ويدفع الفواتير، "ويجعل الأمور تسير في العالم على النحو اللازم"، لا ينبغي إقصاؤه على كل حال. ولعل في هذا القول بعض الصواب. فعلى القطاع الخاص نعتمد باعتباره النسيج الأساسي لاقتصاد السوق لدينا، والحياة الاقتصادية هي الشرط الضروري لكل الحياة الاجتماعية التي تقوم عليها. ولا يعني هذا أن للقطاع الخاص ميزة على المجالات الأخرى - بل يعني فقط أن ثمة ترابطا بين الأسس الاقتصادية لمجتمع من المجتمعات والهياكل الاجتماعية التي يقوم عليها.

للمساءلة ولا تخدم فيه إجراءات اتخاذ القرار الحكومي المصلحة العامة وتصبح فيها رهينة في يد قوى العرض والطلب - ولعل هذا أجلى مثل على المجالات التي لا ينبغي أن تسيطر فيها قوى السوق.

ولا شك أن المجتمع المدني سيخوض معركة شريفة ضد طواحين الرياح، إذا سعى إلى مواجهة الفساد دون إشراك أولئك الذين يحددون الإطار نفسه الذي يحارب فيه الفساد - أي الحكومة - وأولئك الذين لهم أقوى مصلحة في عدم استبدال المنافسة في السلع والخدمات بمنافسة في الفساد - أي القطاع الخاص.

وإن تحديد ما ليس ناجعا لا يدلنا تلقائيا على ما هو ناجع. فالنظر في الحالات التي فشلت فيها الإجراءات الانفرادية التي اتخذها قطاع واحد لا يفسر في حد ذاته لماذا يكون التعاون بين هذه الركائز الثلاث، الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، حيويا لكي تؤدي مكافحة الفساد أكلها. وبالتالي لماذا يتعين أن تتعاون هذه القطاعات الثلاثة؟ فهل لا يكفي أن تتفق الحكومة مع القطاع الخاص على خطة عمل لكي يكافحا معا الفساد؟ أليس بإمكان الحكومة أن تسن قوانين جديدة وتقرض عقوبات أشد وتبتكر هي نفسها آليات مراقبة جديدة ثم تكافح الفساد بفعالية؟

للإجابة على هذه الأسئلة، من المهم النظر إلى طبيعة مرتكزات هذه القطاعات الثلاثة كلها، لفهم الإسهام الذي يمكنها أن تبذله، بل والذي يتعين عليها أن تبذله، لدحر الممارسات الفاسدة. وهذا النوع من الإسهام الذي يمكن لكل قطاع أن يسهم به يرتبط ارتباطا وثيقا بمصادر مشروعية كل منها، إذ يفتح كل مصدر آفاقا جديدة.

ومن الشائع عموما أن مشروعية الحكومات تستمد من الشعب. فإذا كانت الحكومة خاضعة للمساءلة عن طريق المراقبة الديمقراطية، فإنها تلتزم بسيادة القانون وإذا كانت تحترم معايير حقوق الإنسان المتعارف عليها عالميا، فإن الحكومة يمكنها أن تدعي عن حق أنها تتصرف باسم الشعب. وهذه المشروعية هي التي تخول للحكومة قوة تمكنها من الاضطلاع

وبعد تقييم مختلف مصادر مشروعية كل من الحكومة و القطاع الخاص و المجتمع المدني، يتوفر للمرء الآن فهم أفضل للإسهام الذي يمكن أن يبذله كل منها في المعركة التي يتعين علينا جميعا أن نخوضها.

إن ما يتوقعه المرء من الحكومات هي القيادة السياسية قبل كل شيء. فالالتزام القوي بالقضاء على الفساد سيعبئ المجتمع، وإذا كان صادقا، فإنه سيحرر الموارد التي لا تستطيع أي حكومة جمعها. وسيتوقع من الحكومات أن تصلح نظم النزاهة الوطنية والدولية. وهي التي تستطيع أن تحدد الإطار للقواعد القانونية والاقتصادية التي تجعل ممارسة الرشوة والابتزاز أصعب أو أسهل. والحكومات هي التي سيتعين عليها أن تصلح النظم السياسية التي أفسدها انعدام الشفافية وقلة المساءلة. وسيتعين على القطاع الخاص والمجتمع المدني أن يساعدا على تحديد المجالات التي تعاني من المشاكل، وأن يعملوا انطلاقا من تجربتهما على ابتكار وسائل المعالجة.

ويمكن أن يقوم **القطاع الخاص** أيضا بمساهمة فريدة. فهو محرك الاقتصاد، ولا يمكن شن حملة مستمرة لمكافحة الفساد ضد دوائر الشركات. ومن المتعين التعويل على تجربة هذا القطاع، كما يتعين فهم مصالحه. ومن اللازم إرساء ممارسات سليمة في مجال الأعمال، لا الاكتفاء بمجرد الدعوة إليها. وبالتالي فإن القطاع الخاص هو محك كل نماذج مكافحة الفساد - فلا قواعد ولا أنظمة تستطيع أن تكبح جماح الفساد إذا كان الشقة بين المعايير الأخلاقية والقوى المتنافسة واسعة بدرجة يصعب رتقها.

وانطلاقا من هذا، سيتعين على **المجتمع المدني** أن يصبح نشيطا في الأماكن التي لا تصل إليها الحكومات والأماكن التي تؤدي فيها قوى السوق إلى نتائج غير مطلوبة. والاعتقاد الشائع هو أن قوى السوق عمياء اجتماعيا. فقد تؤدي إلى تفاوت اجتماعي غير مقبول، بل قد تقضي إلى حيف، وفي حالة الفساد، قد تصبح قوى طاغية ومدمرة إذا لم تكبح جماحها الضوابط الأخلاقية والقواعد المطبقة قانونيا. وعلى سبيل المثال، إذا كان الطلب قويا على صفقات البناء

العمومية، في الوقت الذي تكون فيه آليات الضبط الداخلية والخارجية ضعيفة، فإن القيم الأخلاقية حتى ولو كانت قوية لا تستطيع أن تمنع الفساد. ومن الممكن أن تضعف جاذبية الضوابط الأخلاقية في ظل هذه الظروف وتخفق في تحقيق هدفها - بل قد تكون غير منتجة إذا اعتبرت قواعد تقوم على النفاق أو كانت تتنافر مع الواقع تنافرا شديدا.

واستطرادا في نفس المثال المضروب، يمكن القول إنه إذا افترض المرء أن عدد تراخيص البناء لا يمكن زيادته حسب الرغبة، فإنه سيتعين زيادة آليات الضبط المتاحة، أي بزيادة الشفافية في الصفقات العمومية أو بفتح عملية التخطيط للمراقبة العمومية. وستكون من الأدوار الطبيعية للمجتمع المدني أن يقنع القطاع الخاص بأن القيام بشيء ما أفضل من اتخاذ موقف المتفرج وأن الفساد ليس شرا لا بد من قبوله. ويمكن للمجتمع المدني أن يساعد القطاع الخاص على أن يفهم أن مصلحته تكمن في الضغط على الحكومة للالتزام بالمزيد من الشفافية. ومن مكامن قوة المجتمع المدني المعول عليها بذل ما يلزم في هذا المقام من جهد للتعبة.

وتجاه الحكومة، سيتعين على المجتمع المدني أن يقوم بدور النقد والحفز والدعوة باسم تلك المصالح غير الممثلة أو الممثلة تمثيلا ناقصا. وعندما تخفق الحكومة - إما لشدة ضعفها أو لاستحالة حل المشاكل عن طريق التخطيط المركزي أو الفوقي - فإن المجتمع المدني يتدخل. ويستطيع أن يعبئ الناس ومن اللازم أن يصل إلى أفئدة وعقول عامة المواطنين ممن يتعذر عليهم أن يصدقوا أن حكومتهم تبذل جهدا حقيقيا للتصدي للفساد. ومن الأساسي، فوق ذا وذاك، توعية الجمهور، وتنبيه المجتمع إلى أثار الفساد المدمرة وإفهامه بأن مكافحة هذه الآفة ممكنة.

والمجتمع المدني أيضا كفيل يضمن عدم إهمال مصالح أولئك الذين تدعي الحكومة تمثيلهم. فالفئات المتعددة التي تشكل المجتمع المدني هي التي تستطيع تذكير الحكومات و ضمان مكافحة الفساد لما فيه مصلحة من لا يستطيعون الدفاع عن أنفسهم ضد هجماته

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

عالمي على أن آثاره مدمرة – ويشهد على ذلك هذا العدد الهائل والتنوع الكبير للجمهور الذي يحضر هذا المؤتمر نفسه. فالفساد يحدث في كل مجتمع. وحتى في البلدان التي تعتبر أقل تأثراً بهذه الآفة، يعد الشطط باستعمال السلطة العمومية للكسب الخاص خطراً دائماً. وبما أنه ليس هناك مجتمع يظل في تلك المرحلة التي تتقدم فيها الفوارق بين العام والخاص، فإنه ليس هناك مجتمع يتغاضى عن الممارسات التعسفية التي تتجاوز الحدود – فلكل بلد قوانين لمكافحة الفساد ولا وجود لثقافة يعد فيها الفساد سلوكاً مقبولاً اجتماعياً.

غير أن أسباب الفساد تختلف من بلد إلى بلد. فلئن كان الفساد يعزى في بلد إلى تعطل النظام القضائي، فإن الانتقال من المجتمع الريفي التقليدي التراتبي إلى القرية العالمية الحالية قد يكون السبب الرئيسي في مكان آخر. كما أن ما يمكنه وصفه بالفساد يختلف اختلافاً شديداً من بلد إلى بلد. ويصدق هذا بصفة خاصة على كل المسائل المرتبطة بالخصوصيات الثقافية من قبيل الممارسات التي تحوم حول الهدايا والضيافة المشروعة وغير المشروعة وتوظيف العلاقات الشخصية. فالخط الفاصل بين السلوك المقبول ثقافياً واجتماعياً من جهة وبين محاباة الأقارب والفساد من جهة أخرى يصعب رسمه ولا بد من تحديده بطريقة مختلفة تبعاً لاختلاف كل بلد.

وستكون ثمة حاجة فعلاً إلى المجتمع المدني في كل مكان؛ فهو مفتاح معالجة ذلك التنوع الثقافي. وستحتاج الحكومات والقطاع الخاص إلى دعم ومشاركة المجتمع المدني في كل مكان لتعبئة الناس، وربط تدابير الإصلاح ونظم النزاهة بمصالح الناس المحليين وتجربتهم. وحيث إنه تبين أن من المستحيل أن تقوم الحكومات بدور القطاع الخاص، فإنه يصعب أيضاً تصور قيام أي حكومة بدور المجتمع المدني والاستغناء عما له من مكامن قوة وقدرات متأصلة. ويصدق هذا بصفة خاصة على مكافحة الفساد في كل مكان.

وللتعمق أكثر في مساري التعليق، اسمحوا لي بأن أشدد على التوافق الذي أراه منبتقاً. غير أن تحديد التوافق شيء، والاعتماد عليه شيء آخر. وبالتالي فإن

الوحشية من الفقراء وغير المتعلمين والأمينين، وغير المنظمين والضعفاء. وأخيراً يقوم المجتمع المدني بدور الرقيب، والمنبه والطلية التي تضمن ضبط الحكومة – وضبط القطاع الخاص بقدر أقل.

ولن يكتب النجاح لأي جهد في مكافحة الفساد ينتهك أبسط حقوق الإنسان، ويركن إلى القمع والملاحقات القضائية، بدل إصلاح النظم غير الخاضعة للمساءلة وغير الديمقراطية. فهذا النهج إنما يعني معالجة الأعراض لا التصدي لأصل الداء. وسيلزم أن يذكر المجتمع المدني الحكومات من حين لآخر بأن السبل الناجعة في مكافحة الفساد في بلد من البلدان ليست هي تنظيم مؤتمرات أو حملات لمكافحة الفساد أو فصل القضاة المرتشين. فإذا فصل القضاة، فإن استقلال القضاء يتعرض للخطر، كما يتعرض للخطر حرية الصحافة عندما تطرد الصحافة من البلد. والواقع أن حرية الصحافة شرط أساسي لا غنى عنه لإشراك المجتمع المدني مشاركة فعالة في مكافحة الفساد.

ومن المؤكد أن تذكير الحكومة أو القطاع الخاص بالدور الذي ينبغي أن يقوموا به لمنع الفساد ومكافحته ليس دوراً ينفرد به المجتمع المدني. فكل قطاع يتعين عليه أن يعمل من أجل احترام حدود نطاق عمله. فإذا كان ثمة احترام متبادل وتفهم حقيقي لدور كل قطاع، أمكن تحقيق بعض النجاح في مكافحة الفساد.

ورب سائل يتساءل عما إذا كان مبدأ التعاون يسري على كل الثقافات. وإلى أي حد تصح الدعوة إلى التعاون بين الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص عبر أنحاء العالم وعلى نطاق عالمي؟ هل هذا يعني الاستخفاف بالفوارق الثقافية – وهي فوارق قائمة قطعاً في القيم وفي التنمية الاجتماعية؟ وهل هناك مناطق يمكن أن يقوم فيها المجتمع المدني بدور أقل أهمية؟ وهل هناك مجتمعات غير “ناضجة” أو لم تبلغ بعد درجة “النضج” للانضمام إلى هذه المعركة المشتركة ضد الفساد على قدم المساواة؟

للإجابة على هذه الأسئلة، لا بأس من النظر إلى المشكل الأساسي المتمثل في الفساد أولاً. فثمة اتفاق

ما نحتاج إليه ليس هو مجرد الاتفاق على أن تعاون الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني أمر حيوي، بل الاتفاق أيضا على كيفية تنظيم التعاون وهيكلته.

وقد واجهت المنظمة الدولية للشفافية هذه المسألة منذ نشأتها. وسعت منذ البداية، باعتبارها منظمة غير حكومية دولية، إلى التغلب على موقف المواجهة الذي كان سائدا في أغلب الأحوال بين الحكومة والمجتمع المدني، بل كثيرا ما كان قائما بين القطاع الخاص والمجتمع المدني. ومن المبادئ التي اعتمدها بالتالي بناء التحالفات. وبعد أن استقضنا في تناول ضرورة تعاون الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني من أجل مكافحة الفساد، فإنه لا حاجة إلى شرح الأهمية القصوى لهذا المبدأ في عملنا ماضيا وحاضرا.

وثمة مبدأ توجيهي آخر يتمثل في اتباع نهج غير متحيز في مكافحة الفساد. فكثيرا ما يصعب للغاية تقادي انتقاء استراتيجيات من استراتيجيات مكافحة الفساد استنادا إلى خطط حزبية. فالأحزاب السياسية لها هي أيضا دور يتعين عليها أن تقوم به في العملية السياسية - إذ ثمة حاجة إليها لهيكله الرأي العام، والسماح بإيجاد بدائل مختلفة وإدراج شتى المصالح في عملية اتخاذ القرار. غير أن نهجنا غير المتحيز يرمي إلى ضمان المشاركة الكاملة للقطاع الخاص والمجتمع المدني كذلك. وللإضطلاع بهذه الإصلاحات الواسعة النطاق والتي كثيرا ما تكون ضرورية لمواجهة الفساد، يلزم تحقيق توافق واسع النطاق عبر كل شرائح المجتمع - وهذا التوافق الواسع النطاق كثيرا ما يصعب تحقيقه إذا كانت الأحزاب السياسية تقوم بدور مهيم في تلك العملية. كما يعد الفساد، في الكثير من المجتمعات، مسألة على قدر من الأهمية قد لا يكون من المستصوب معها ترك معالجتها للأحزاب السياسية ذات المصالح القصيرة النظر.

ولا تقوم المنظمة الدولية للشفافية بالتحقيق في قضايا الفساد الفردية ولا تكشف عنها. ولا يصدر هذا المبدأ عن قلة موارد التحقيق أو من الخوف من التورط في التفاصيل الممضة لحالة معينة. بل إن نهجها هذا يعكس بصفة عامة الأهمية التي نوليها للجهد التعاوني

للحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني. وسيكون من المتعذر إقناع دوائر الأعمال بأن لنا مصلحة نزيهة في التعلم من تجاربها وتطوير آليات وقائية وحوافز لكبح جماح الفساد إذا أفردنا في الوقت ذاته شركات معينة واتهمناها بسوء التصرف. ومن المؤكد أن الرشوة كثيرا ما تتم بسبب الجشع المفرط. غير أننا نعلم أنه في حالات كثيرة، تسقط شركة ما ضحية مطبات الرشوة لا بسبب قرارات "غير أخلاقية" أو "شريرة" افتراضا، بل لأن الشركات تواجه معضلات حقيقية عندما تسعى إلى العمل في أسواق تعاني من الفساد. وإذا كان بالإمكان معاقبة الجناة ممن لا خلاق لهم، فإنه من العبث تطبيق هذا المنطق على شركة تواجه معضلة خطيرة. فالمخرج من هذه الورطة يكمن في التعاون لا في المواجهة.

وعلمتنا تجربتنا أيضا أن الفساد تتعين مواجهته أينما ظهر. فإيفاد "خبراء" إلى بلد لإسداء المشورة ووضع صفات وحلول جاهزة لن يكون له أثر دائم. ففي كل مكان تعمل فيه فروعنا، نسعى إلى تشجيع الحوار الوطني الشامل لجميع قطاعات المجتمع. وبما أن لمشكل الفساد جذورا في كل مكان يعيش فيه، فإنه هذه الجذور يتعين استئصالها محليا ووطنيا. ولهذا السبب تعمل المنظمة الدولية للشفافية عن طريق فروعها الوطنية لأنها متجذرة في ثقافتها الوطنية؛ ولا حاجة إلى أن يسدي خبير خارجي مشورته لحكومة وطنية؛ بل إن الحكومات ينبغي أن تصغي إلى مواطنيها وإلى دوائر الأعمال لديها. ومن هذه الجماعات يمكن إيجاد الجواب بشأن كيفية مكافحة الفساد.

ولئن كان من السهل نسبيا على الصعيد الوطني إقامة حوار مفتوح بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، فإن هذه المهمة تكون أشد تعقيدا على الصعيد الدولي. غير أن الروابط التي يمكن أن توفرها المنظمات غير الحكومية قد تكون لها قيمة أكبر في هذا المقام. فإذا كانت الحكومات في معظم الأحوال ملزمة في اتصالاتها بالحيطة الدبلوماسية والهيكل التراتبية، فإن المنظمات غير الحكومية بإمكانها أن تقوم بذلك بسهولة أكبر. وبإمكانها أن تساعد الحكومات، من خلال

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

أنحاء العالم. فمبادراتها وبرامجها تبين بوضوح أن المجتمع المدني، أو أفرادها على الأقل، لا يقفون مكتوفين الأيدي وأنه لا داعي إلى انتظار أن تتخذ الحكومات إجراء ما.

وإذا كان العديد من هذه البرامج والأنشطة سيكون موضوع محاضرات وحلقات عمل قادمة، فإنني أود أن أذكر بضع حالات نجح فيها المجتمع المدني في تسهيل عملية حُشدت فيه القوى مع الحكومة والقطاع الخاص. وتبين هذه الأمثلة أن المجتمع المدني يمكن أن يكون له تأثير في مجال التوعية وكذا في مجال ممارسة الضغط من أجل إحداث تغيير ملموس أو البدء في تنفيذ عملية إصلاح نظم النزاهة على الصعيد الوطني.

وفي مجال التوعية بصفة خاصة، يمكن أن تعتمد الفروع الوطنية على القوة التي تستمدتها من انتمائها إلى حركة دولية لأناس مفعمين بروح المواطنة. فهي تتيح لهم توجيه انتباه الجمهور والساسة في بلدهم إلى أفضل ممارسة ناشئة في بقاع أخرى من العالم. وهذا بالفعل جانب من أكثر جوانب العولمة إيجابية حيث يمكن لكل مجتمع أن يستفيد من تجارب الآخرين، وأن يتفادى تكرار نفس الأخطاء التي ارتكبت في أماكن أخرى. وقد حاولت المنظمة الدولية للشفافية بانتظام مساعدة هذه العملية بنشر كتاب مرجعي يحلل العناصر الممكنة في نظام وطني للنزاهة ويفسر كيف تعمل تلك العناصر.

ويمكن للمجتمع المدني أيضا أن يوجه انتباه الجمهور إلى مشكل الفساد بتفجير طاقة التنافس التي لها آثار صحية. فتعزيز التنافس من أجل أفضل ممارسة لمنع الفساد وملاحقة مرتكبيه بإقامة مقارنات وتسجيل النتائج بين شتى الوكالات الحكومية، وشتى الولايات والأقاليم داخل الدولة الاتحادية وبين شتى المدن، ليس إلا مثلا واحدا للدور الذي يمكن أن يقوم به المجتمع المدني إزاء الحكومة. ويمكن القيام بجهود مماثلة لحفز شتى فروع الشركات على التنافس.

وثمة طريقة طموحة للتعاون بين هذه الركائز الثلاث في أي نظام هادف لمكافحة الفساد تتجلى في

خطوط اتصالاتها المباشرة، على التغلب على المأزق في الاتصالات وإيجاد حلول تحفظ ماء وجه كل طرف. وكما أشار إلى ذلك أحد المراقبين، للعديد من المنظمات غير الحكومية الدولية شبكة عالمية واسعة من الاتصالات لا تتوفر للكثير من الحكومات، ويمكنها أن تجمع بين مهاراتها وخبرتها ومستويات الاحتراف العالية لديها في مجال معين بقدر يفوق ما يمكن أن توظفه الحكومات في ذلك المجال.

وفي هذا السياق توفر المنظمات غير الحكومية (والمجتمع المدني عموما) منبرا عالميا لمخاطبة جمهور عالمي، وهذه هي خلية التفكير العالمية التي يرى الكثير من المراقبين أنها لا تزال غائبة. وبإمكانها أن تمثل قضايا عالمية لا تزال الحكومات تُقصر تفكيرها على فئات منها لا تتعدى الحدود الوطنية. ومن التطورات الجديدة بالثناء فيما يتعلق بالفساد أن العديد من المنظمات الحكومية الدولية بدأت تفتح الباب لمشاركة المنظمات غير الحكومية. ويمكن الإشارة من بينها إلى الاتحاد الأوروبي، أو منظمة الدول الأمريكية التي تدعو صراحة، في اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، إلى مشاركة المجتمع المدني في الجهود الرامية إلى كبح الفساد. كما أن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية قد طالبت على وجه التحديد من المنظمة الدولية للشفافية أن توأكب رسميا عملية صياغة اتفاقية لمكافحة الفساد. ولعل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، بإدراجها للقطاع الخاص - عن طريق غرفة التجارة الدولية - هي أبهى مثال للقوة اللزوم اتباعها لإشراك الحكومات والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

ويتعين تحديد الخطوات الملموسة التي يمكن أن يتخذها المجتمع المدني في مجال مكافحة الفساد. غير أنه ينبغي أن يوضع في الاعتبار أن من سيتخذ المبادرة ليس هو "المجتمع المدني" في حد ذاته. بل على الأقل في البداية، ستبادر إلى العمل مجموعة من المواطنين الذين تتشابه أفكارهم ويأملون تقديم مساهمتهم. وللوهلة الأولى تبدو المهام الملقاة على عاتق هذه المجموعة مخيفة. غير أن بالإمكان التماس التشجيع والإلهام من سجل الفروع الوطنية للمنظمة الدولية للشفافية في كل

نموذج "جزر النزاهة" الذي وضعته المنظمة الدولية للشفافية. فهذا النموذج يسعى إلى الجمع بين الوكالات الحكومية ووحدات القطاع الخاص المشاركة في تقديم عروض في إطار صفقة حكومية، مع فئات المجتمع المدني التي ترصد الاتفاق. ويدعو إلى الشفافية في كل التسديدات التي تتم في عملية الشراء ويوقع عقوبات قانونية صارمة على كل محاولة للتأثير على عملية تقديم العروض عن طريق تدابير مفسدة.

وتبين هذه الأنشطة المذكورة بإيجاز أن مشاركة المجتمع المدني في مكافحة الفساد ليس مجرد كلام

يطلق على عواهنه. ففي هذه الأنشطة يكون لمصطلح **المجتمع المدني** معنى جديد. وتبين هذه المبادرات أيضا أنه عندما يكون نطاق نفوذ الحكومات محدودا - وعندما تقشل الحكومات في اتخاذ إجراء أو تتلکأ في مواجهة تحديات جديدة - يقف المجتمع المدني على استعداد للعمل. ولا بد من إعطاء معنى ملموس للصلة بين الدولة والمجتمع المدني في مكافحة الفساد. وعلى ضوء ما قلته بشأن إشراك القطاع الخاص أيضا، يؤمل أن يكون مجموع إضافة واحد إلى واحد يتعدى اثنين.

صهر ج. كبونديه⁽¹⁾

مقدمة

ازدادت في السنوات الأخيرة أهمية مسألة الفساد والبحث عن استراتيجيات لمكافحة آثاره الضارة، وذلك باعتباره موضوعا لنقاش عام ومعيارا يُقيّم من خلال المجتمع المدني القيادة. وبالنسبة للعديد من الديمقراطيات الناشئة التي كان يطبعها النهب الاقتصادي على يد قادتها، تثبت لامركزية السلطة وخصخصة الممتلكات وإصلاح الهياكل الإدارية قيمة النهج البديلة في إدارة الحكم والثقافة السياسية. ولئن كانت هذه النهج تقترن عموما بالغموض وأحيانا بانتهازية مفرطة، فإنها تقدم طائفة من الفرص للمبادرة السياسية في المجتمع القائم على أساس القانون. وبقدر ما يتعرف المواطنون على هذه البدائل، بقدر ما يكتشفون أن بإمكانهم أن يطالبوا بمساعدة قادتهم. فما فتئت الحكومات والوكالات شبه الحكومية تجبر على الاستجابة لتطلعات المواطنين بتقديم خدمات أكثر فعالية واستجابة. بل إنها بدأت تروج لأخلاقيات إدارية القصد منها خدمة المواطنين بدل خدمة المصالح الخاصة للسياسيين والإداريين.

وإذا كانت معظم التغييرات المشجعة التي طرأت على المواقف من الممارسات الفاسدة قد تزامنت مع عملية الديمقراطية في بعض البلدان، فإن الدوائر المانحة قامت بدور كبير في توجيه الانتباه الوطني والدولي إلى هذه القضايا. فلقد كانت الحرب الباردة توفر مبررا للتغاضي عن الإثراء الشخصي للمحظوظين. غير أن المجتمع الدولي لم يعد يسمح بتحويل اتجاه موارد المانحين لاستخدامها في الأغراض الشخصية للخب السياسية. وهذا التغيير في العلاقة إنما مرده الإلحاح المبدئي على الشفافية والمساءلة وقيود الميزانية المفروضة على الموارد التي تتيحها الوكالات والمؤسسات المانحة.

(1) أود أن أعرب عن امتناني لمايكل جونستون، وسوزان روز-أكرمان، وجريمي بوب، وستيفن ريلي، وفيليس دينينيو، ونيك كوليهايا، وديريك بريكر هوف، ويوسف بانغورا، لما أبدوه من تعليقات مفيدة على هذا الفصل وقت إعداده. وقد أعدت صيغة مختلفة اختلافا طفيفا من هذه الورقة لجمعية Aht Associate في إطار مشروع تنفيذ تغيير السياسات الذي تموله وكالة الأمم المتحدة للتنمية الدولية.

وقد بدأ القادة الجدد في عدة بلدان ينفذون استراتيجيات ترمي إلى تحسين أداء الإدارة العمومية (أداء إدارة الجمارك، وإدارة الضرائب والوكالات الأمنية)، والحد من الرشوة وإنشاء نظم للإعلام العام. فبهذه المعرفة يكون المواطنون على قدر أكبر من الإلمام بحقوقهم والتزاماتهم والفرص المتاحة لهم للانتصاف من النهب الذي يمارسه أعوان السلطة المرتشون. ويواجه هؤلاء القادة المهمة الشاقة (عادة) والمتمثلة في تغيير المؤسسات بل وتغيير ثقافة الانتهازية السياسية.

وأحيانا لا يحالف النجاح جهود الإصلاح بسبب تضافر تأثير الاستراتيجيات غير الملائمة والمقاومة السياسية، والإخفاق في مواصلة جهود الإصلاح على المدى البعيد وعدم الإلمام بالأدوات المناسبة للتغيير الشامل (World Bank, 1994: 100, 103). وتوحي الدروس المستفادة من برامج الإصلاح الناجحة أن العامل الرئيسي هو الإرادة السياسية القوية المتجسدة في التزام من القيادة على جميع مستويات الحكم.

والمقصود بـ "الإرادة السياسية"، بالصيغة التي يناقش بها المفهوم في هذا المقام، تلك النية الظاهرة والموثوق بها للفاعلين السياسيين (القادة المنتخبون أو المعينون، ورقباء المجتمع المدني، والفئات ذات المصلحة وما إلى ذلك) في التصدي لأسباب أو الآثار الملموسة للفساد على مستوى شامل. فهي منطلق حاسم في استراتيجيات وبرامج مكافحة الفساد القابلة للاستمرار والفعالة. وبدونها تظل بيانات الحكومة بشأن إصلاح الوظيفة العمومية وتعزيز الشفافية والمساءلة وتجديد العلاقات بين الحكومة والمهنة الحرة بيانات خطابية. ولا يمكن افتراض حضور أو غياب الإرادة السياسية في أي مبادرة. بل تظهر من درجة المشاركة في مبادرات الإصلاح وإدراجها لطائفة من الفاعلين السياسيين والمجتمع المدني. وتتأثر الإرادة السياسية بعدد من المتغيرات التي يمكن أن تكون موضوع إجراء. فقواعد اللعبة السياسية، من قبيل سيادة المؤسسات الديمقراطية والحوافز المحددة بسياق معين والتي يمكن أن يتأثر بعضها بالفاعلين الدوليين، كلها عوامل تؤثر على الإرادة السياسية. والعزم الوطيد على مكافحة الفساد ليس مشكلا يواجهه القادة والمصلحون

الإداريون فحسب، بل إن القطاع الخاص، هو أيضا، قد يفتقر إلى إرادة التغلب على النظم الفاسدة. وبالإضافة إلى ذلك، يواجه المواطنون مشكل تعبئة العمل الجماعي وترجمة قناعاتهم إلى تغيير في الإدارة العامة. فقد يشعرون بأن الأعمال الفردية غير فعالة ومحفوفة بالمخاطر، وأن انعدام المؤسسات يعيق العمل الجماعي.

وينصب التركيز في هذه المناقشة على الفاعلين، ودوافعهم وعلى الخيارات التي يقررونها لتعزيز وتطبيق إصلاحات مكافحة الفساد. وترغم هذه المناقشة أن الإرادة السياسية تتوقف لا على الموارد السياسية والاقتصادية المتاحة لدعاة الإصلاح فحسب بل تتوقف أيضا على رسوخ العزم على مكافحة الفساد في السيطرة التي يعتقدون أن لهم على السلطة وقدرتهم على كسب الدعم المتواصل من الأنصار في الداخل وعلى الصعيد الدولي. وعلاوة على ذلك، يمكن أن يكون للإرادة السياسية وجود مستقل عن الحوافز والفرص في أي وقت معين. وسيقسم هذا التحليل إلى أربعة أقسام. فالقسم الأول، يركز على الحوافز والفرص ويبيّن الظروف السياسية التي يمكن أن تقوم فيها الإرادة السياسية بصورة مستقلة عن تلك الفرص. ويصف القسم الثاني أنواع الفساد ويدرس الأدلة التي تثبت وجود الإرادة السياسية لدى الفاعلين سواء في القطاع الحكومي أو في القطاع الخاص عند وضعهم لاستراتيجيات الإصلاح لمعالجة أنواع محددة من الفساد. ويتناول القسم الثالث بالتحليل شتى مظاهر الإرادة السياسية، أما القسم الرابع فيفترض مبادئ توجيهية لتعزيز جهود مكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص وكذا في المجتمع الدولي.

القسم الأول: الإرادة السياسية والحوافز

لوضع وتنفيذ استراتيجيات الإصلاح القابلة للاستمرار. غير أن الديمقراطية وحدها ليست دواء ناجعا ولا سدا

يمكن للفاعلين أو القادة السياسيين، لا سيما في المجتمعات الديمقراطية، أن يوظفوا ترسانة من الموارد

منيعا في وجه السلوك الانتهازي الذي نسميه فسادا. فعلى الرغم من الفوائد المستمدة على المدى البعيد من الضوابط والموازن، فإن النظم السياسية الديمقراطية ضعيفة في مواجهة العديد من أنواع الفساد. ويمكن الوقوف على عدة أمثلة معاصرة وتاريخية في النظم الديمقراطية التي اعتمدت المحسوبية المحجفة والالتفاف على القانون لضمان بقائها. وفي بعض النظم يتواجد السلوك التعسفي جنبا إلى جنب مع المؤسسات الديمقراطية. ورغم أن المواطنين واعون بهذه التجاوزات، فإن الساسة الفاسدين كثيرا ما تحميهم الحصانة البرلمانية وأدوات التحكم الحكومي في الجهاز القضائي والقواعد والعقوبات المعقدة التي تحد من النقد أو من إجراءات الانتصاف خارج الحكومة. فالمبالغ المدفوعة مباشرة و"التبرعات غير المباشرة" تغذي أنشطة الأحزاب السياسية وتحت شكل ومسار الانتخابات والحملات. وفي بعض البلدان، يشتري الساسة الأصوات في واضحة النهار، رغم أنه عمل غير مشروع (Rose-Ackerman).

وعلى غرار نظم إدارة الحكم الأخرى، ليست الديمقراطية إلا مجموعة من القواعد التي توجه توزيع السلطة وإجراءات الانتقال. ولا تجنى فوائدها إلا بقيادة واعية ونظام ملائم من الضوابط والموازن ومواطنين واعين. ويتوقف نجاح جهود إصلاح الإدارات العامة الفاسدة وكبح تجاوزات السلطة على وجود قيادة حريصة على سيادة القانون وقادرة على التصدي لمقاومة الإصلاح بتعبئة قاعدة مؤيدة وديمقراطية. ويمكن أن تتواجد الإرادة السياسية في العديد من الأماكن - في كل فروع الحكم، وفي المعارضة السياسية، والمجتمع المدني والمنظمات الدولية ومؤسسات القطاعين العام والخاص. والأمثلة غزيرة على جهود الإصلاح التي شرع فيها في كل مركز من مراكز السلطة هذه بمشاركة من المواطنين: فتلك الإرادة حافز لا يمكن فصله عن إقرار إدارة حكم تستند إلى سيادة القانون وهي عنصر أساسي في جهود البدء في الإصلاح ومواصلته. غير أن الإرادة السياسية لا تنشأ أو تقوم من فراغ. بل إنها انعكاس لمجموعة من الظروف المعقدة التي تشمل تطلعات القادة، والمنافع

العامّة المستمدة من التغييرات الفرضية في القواعد والسلوك والإيمان بالقدرة على حشد الدعم الكافي للتغلب على المقاومة لدى الأطراف التي ستتضرر مصالحها أكثر من غيرها من جراء الإصلاح.

وإن قوة وطاقة الفاعلين من القطاعين العام والخاص في الجهد الرامي إلى وضع حد للفساد إنما هما انعكاس مباشر للالتزام أو الإرادة السياسية، بالصيغة التي عرّفت بها في هذا المقام. ويتناول هذا التحليل بالدراسة مظاهر الإرادة السياسية كما يُظهرها الساسة والموظفون وأفراد القطاع الخاص والمجتمع المدني. فلكل مجموعة حوافز وأهداف مختلفة تحدد بالتالي نجاح استراتيجيات مكافحة الفساد بطرق مختلفة. ولفهم الدور الذي تقوم به الإرادة السياسية في جهود الإصلاح، من المفيد تناول كل فئة من هذه الفئات بالتحليل من خلال علاقة بعضها مع البعض الآخر.

إن فرص التغيير الإيجابية موجودة ويمكن استغلالها على عدة مستويات.

فمن الفرص القائمة على الصعيد الكلي إعادة توزيع السلطة في أعقاب تحول ثوري داخل النظام السياسي، أو تغيير دستوري أو إعادة صياغة القواعد التي يمارس بها المواطنون نفوذهم على المؤسسات والقادة (Johnston, 1993). وبإمكان القائمين بالإصلاح أن يضعوا أنظمة وحوافز تشجع انبثاق جماعات ومصالح تسعى إلى إقامة توازن للسلطة بين المؤسسات والمجتمع المدني. وتشمل الفرص على الصعيد الكلي ممارسات وعلاقات العمل داخل المؤسسات والأجهزة السياسية وبين المسؤولين والمواطنين. ويتجلى الإصلاح من خلال تدابير تضمن ضبط المعاملات الإدارية بين الموظفين العموميين والمواطنين وترفع عنها الطابع الشخصي. ويتطلب الإصلاح الشامل عموما التدخل على الصعيد الكلي والجزئي. غير أن القائمين بالإصلاح تاريخيا كانوا أكثر فعالية في مكافحة الفساد على الصعيد الجزئي حيث تكثر فرص التدخل.

إن الفترات الانتقالية من قبيل تغيير الحكم (أي تغيير النظام، أو تغيير الأغلبية التشريعية، أو سعي

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

الشعبي الناجم عن الظروف الاقتصادية الاجتماعية. ومن التحديات الخارجية السمعة السلبية أو التحقيقات الناشئة في بلدان أخرى؛ (3) الغايات والأهداف غير الواقعية التي تستخدم أدوات سياسية لتشجيع التغيير المؤسسي والثقافي في المجتمع كله؛ (4) إحداث اختلال إما بالإمعان في توطيد سلطات رئيس الدولة أو بتقويض فعاليته (Gillespie and Okruhlik, 1991).

إن أساس المجتمع المدني هي المصالح المشتركة، المستقلة عن الدولة، والتي من خلالها يمكن للناس أن ينظموا أنفسهم وأن يرتبطوا ببعضهم البعض على أساس مهني أو ديني أو وطني. ويمكن للمجتمع المدني الحي أن يقوم بدور بارز في مكافحة الفساد، وإضفاء الشرعية على القيادة السياسية والتصدي لحالات العود. ومن جهة أخرى، قد يعمل المجتمع المدني الضعيف على تقويض الإصلاح، ولا يوفر القيادة للدور الذي يتعين عليه أن يقوم به في تعزيز موقف القائمين بالإصلاح. وباعتباره قوة فعالة للتغيير، يمكنه أن يكون حافزا حاسما في بناء الإرادة السياسية. كما يمكنه أن يعالج سوء السلوك بالاعتماد على خبرة المحاسبين والمحامين والأكاديميين والمنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية المحلية، ورجال الدين، وخبرة عامة المواطنين بصفة خاصة. ففي فنزويلا مثلا، قامت منظمة غير حكومية محلية هي "التجمع من أجل العيش الرغيد" (Agrupacion Pro Calidad de Vida)، بتنظيم حلقات عمل على نطاق البلد لتعليم الفنزويليين كيفية الحد من الفساد على أحسن وجه (Coronel, 1996).

القادة إلى توسيع القاعدة المؤيدة لهم، وما إلى ذلك) هي فترات نموذجية تنتشر فيها فرص مكافحة الفساد. ويستخدم استراتيجيو الإصلاح هذه الفترات لتعزيز الدعم عن طريق استنهاض الهمم أو السعي إلى إعادة تحديد أخلاقيات جديدة للشأن العام أو مسلكيات جديدة للمرفق العام. وتكون الإرادة السياسية لدى المسؤولين الحكوميين والسياسة قوية خلال الفترات الانتقالية غير أنها عرضة للمواقف السياسية الشاذة و/أو التغييرات في القيادة. وللأسف، تولد هذه الفترات الانتقالية أيضا سلوكا كثيرا ما يؤدي إلى ممارسة قمعية للسلطة. فالانتهازيون يفضلون استخدامها لإحكام قبضتهم على الهياكل السياسية والاقتصادية. ويتخذ حماس القائمين بالإصلاح شكلا خطابيا ويضطر دعاة الإصلاح الحقيقيين إلى التراجع. وهذه الظاهر معروفة تماما في كل أنحاء العالم لدى علماء السياسة ولدى المواطنين الذي يخامرهم شعور بالارتياح.

وإذا كانت هذه الفرص تمثل مناهج عمل للتغيير، فإنها كثيرا ما لا تدرج أو تمثل استراتيجيات شاملة للتغيير القابل للاستمرار. فالنهج غير الملائمة قد تشمل: (1) تدابير إصلاح تستند إلى قاعدة سياسية أكثر مما تستند إلى أساس إيديولوجي - أي الواعز والنطاق والأهداف التي توظف مسألة الفساد كأداة لرفع المشروعية عن النظام السابق أو تصفية المعارضة أو تسخير الخطة السياسية لمجرد كسب دعم الرأي العام مؤقتا؛ (Riley, 1983; Gillespie and Okruhlik, 1991)؛ (2) ردود الفعل المكتشفة على حافز داخلي أو خارجي. ومن الحوافز الداخلية القيم الشخصية لرئيس الدولة، والتحديات القادمة من نخبة مضادة، والسخط

القسم الثاني: أنواع الفساد ومستوياته: كيف تؤثر المصالح على الإرادة السياسية

الطرفين استغلال الطرف الآخر (Johnston, 1997b). وهذه الروابط مفيدة في فهم شتى سيناريوهات الفساد وصوغ استراتيجيات الإصلاح المناسبة. وعلاوة على ذلك، فإنها تعطي فكرة عن أثر هذه السيناريوهات على الإرادة السياسية. فدرجة المصالح التي يدور حولها الصراع (مصالح صغيرة من قبيل السلع الاستهلاكية العادية، أو كبيرة من قبيل التحكم الاستثنائي أو الكبير في الواردات أو في العملة الصعبة) وعدد الموردين (القلة أو الكثرة النسبية) كلها عناصر مهمة للغاية في العلاقات بين الدولة والمجتمع (Johnston, 1993). كما أن لها أهمية في توليد الإرادة السياسية. فردود فعل الفاعلين على تدابير مكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص عادة ما ترتبط ارتباطا مباشرا بدرجة المصالح السياسية والاقتصادية التي يدور حولها الصراع.

وقد تجد الديمقراطيات الجديدة أن توسيع فرص اكتساب النفوذ والمنافع العامة يشجع الفساد غير أنه في الوقت ذاته يحول تشكيلة الأنشطة الفاسدة إلى أصناف أقل ضررا. بل إن من الممكن أن بعض أشكال الفساد الأقل ضررا قد تكون لها فوائد على المدى القصير. فالأسواق غير المشروعة قد تلبي بعض الاحتياجات المادية وقد تشجع الأنشطة غير المشروعة نشاطا اقتصاديا تكون له مردودية أكبر.

ويمكن للمنظمات الزبونية الواسعة النطاق أو للأحزاب السياسية المنظمة في شكل أجهزة سياسية أن تعزز الروابط بين القيادة السياسية والمجتمع. ويمكن لعدد كبير من الناس أن تكون له مصلحة في المشاركة في العملية السياسية، وبتزايد المشاركة، تتزايد الإرادة السياسية. فالساسة الذين يرغبون في الاحتفاظ بالسلطة يقترحون الإصلاحات وينفذونها. وتسعى المعارضة المنافسة إلى كسب الدعم بإثبات أنها أكثر استعدادا للتصدي للقضايا الصعبة التي ينطوي عليها الإخلال بأمانة الوظيفة، ويسعى المجتمع المدني القوي إلى زيادة

تقوم القيادة السياسية بدور هام في تشجيع التغيير. ولبلورة هذا الدور على نحو فعال، يلزم تجاوز التحليلات الذاتية والوصفية التي تنعت الفساد بكونه مجرد آفة أخلاقية للساسة والإداريين ورجال الأعمال. بل إن من الأفيد اعتباره ظاهرة سياسية واقتصادية.

إن الفساد موجود بدرجات متباينة في كل المجتمعات. غير أنه في السنوات الأخيرة، سعى علماء السياسة سعيا حثيثا إلى فهم السبب الذي يجعل بعض الأمم والمجتمعات أكثر عرضة لتعسفات الانتهازية السياسية والاقتصادية أكثر من غيرها. وجوابا على ذلك، اقترحوا عددا من التصنيفات التي تقيم روابط بين حدوث الفساد ومراحل محددة من التطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي. فاستنادا إلى مايكل جونستون، وهو خبير في موضوع الفساد، تتباين أنواع وأحجام الفساد تبعا لعدد من العوامل التي تؤثر على العلاقات بين الحكومة والمجتمع المدني (Johnston, 1982).

ومن غير المناسب تركيز النقاش على مسألة ما إذا كان الفساد خيرا أو شرا في حد ذاته. بل إن الأفيد تحديد أنواع الفساد الأشد إضرارا بالاستقرار الاجتماعي والاقتصادي. وعلى سبيل المثال، عندما يختل التوازن في السلطة بين الدولة والمجتمع، يحتمل أن يزدهر الفساد. ويذهب جونستون إلى القول إن أنواعا معينة من الاختلالات تقضي إلى أنواع متميزة من المشاكل، يطرح كل منها تحديات إصلاحية خاصة به (Johnston, 1997b). وكحد أدنى، تستلزم الديمقراطية القوية والقابلة للاستمرار توازنا بين الدولة والمجتمع وبين السلطة الاقتصادية والسلطة السياسية. ففي العلاقات بين الدولة والمجتمع، يكون بمقدور المسؤولين أن يتصرفوا بطريقة استبدادية، غير أنهم يخضعون مع ذلك لضوابط المساءلة؛ وفي العلاقات بين السلطة الاقتصادية والسلطة السياسية، لا يكون المسؤولون ولا أصحاب المصالح الاقتصادية ضعفاء بدرجة تتيح لأحد

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

النوع الرابع – أجهزة المحسوبة: وهي مزيج من العمل السياسي والفساد يأخذ شكل جماعات منضبطة ومنظمة وخاضعة لإدارة محكمة. فهي تتحكم في الانتخابات والعمليات الديمقراطية الأخرى، وتتفادى في الوقت ذاته الصراع الجدي. وتملي النخب المحصنة شروطها على دوائر الأعمال، لا سيما منها تلك التي لا تحظى بدعم قوي ولا تتوفر لها فرص سياسية للتظلم أو الطعن. وتخضع المؤسسات الداخلية والدولية للابتزاز أو المضايقة الإدارية. ويكون خطر تحول الفساد إلى فساد جامح أمرا مستبعدا لأن هذه الأجهزة تعتمد على الحفاظ على الوضع القائم.

والتصنيف الوارد أعلاه يقسم الفساد إلى أربع فئات تربط بين أصحاب مصالح وفاعلين محددين يستفيدون من الإخلال بأمانة الوظيفة للتأثير على السياسة والاقتصاد. ولغرض وضع نموذج للإرادة السياسية، لا سيما بالنسبة للسياسيين وواضعي استراتيجيات الإصلاح، من المفيد تصنيف الظاهرة إلى إطارات الفساد والعمل السياسي. وترد في الجدول 1 إطارات الفساد الثلاثة – العرضي والمنتظم والشامل. فالفساد العرضي يطابق النوع الأول في التصنيف السالف الذكر. ويتسم بالرشوة الصغيرة التي يمارسها أفراد انتهازيون أو فئات صغيرة. وفي تلك الحالات، يكون الفساد استثناء لا قاعدة. ولما يهتم كبار المسؤولين والفاعلون في القطاع الخاص بهذه السرقة. وبصفة عامة، قد يكون هذا الفساد مكلفا إلى حد ما ومزعجا للمتضررين منه. وخلال التغييرات التي تشهدها الحكومات، تكون إرادة الساسة لإنهاء الفساد العرضي قوية.

والنوعان الثاني والثالث من الفساد هما فساد منتظم. فالفساد المنتظم فساد منظم وليس بالضرورة منقشياً أو مكتسباً لطابع مؤسسي، بل هو فساد متكرر. وكثيراً ما يدر هذان النوعان من الفساد كسبا وقيراً، ويكونان عادة موضوع فضائح عامة. وإذا كانا محصنين ويوظفان أعداداً كبيرة من المسؤولين والوسطاء والمقاولين فإن الفساد ينشأ على مستوى كبار الموظفين الذين يتعرفون على الفرص غير المشروعة

نفوذه بتعزيز المساءلة والشفافية في الحكم. كما أن التوازن بين الفرص السياسية والاقتصادية يعزز الحيوية والتفتح والقوة في السياسة والاقتصاد. ويستتبع هذا التوازن أن يكون الأقوياء من الناس والفئات أقل قدرة على استغلال نظرهم في مجالات أخرى. ورغم فوائد المشاركة الواسعة النطاق، فإنها متقلبة وانتقالية في أحسن الأحوال (Johnston, 1992). وتوفر السيناريوهات الأربعة المتميزة والوارد وصفها أدناه أداة للتمييز بين شتى أنواع الفساد وشتى فرص الإصلاح.

النوع الأول – طلبات العروض المقدمة لصالح الفئات ذات المصلحة. أي الفئات التي تسخر الثروة لاكتساب النفوذ. فالمسؤولون الذين لهم استعداد لقبول الفساد الفردي غير المنتظم هم أشد عرضة. واستناداً إلى جونستون، فإن هذا العمل غير المشروع يمكن التحكم فيه لأن عملية تقديم العروض مفتوحة لمصالح متنافسة بما فيها الجهات الناقدة. (Johnston, 1996).

النوع الثاني – “الأمرء المتاجرون”: وهي نخبة سياسية محصنة تواجه تحديات قليلة ولا تواجه مطالبات قوية بالمساءلة. فالشخصيات السياسية والإداريون والوكالات بأكملها قد يمارسون أعمالاً تجارية بشكل مفتوح أو بشكل مستتر. ويجري التنافس السياسي بين النخب الحزبية. فإذا كانت حدته تهدد النظام السياسي القائم، فإن المنافسة وحدها قد تولد فساداً شديداً. فتتعرض الأعمال التجارية، لا سيما التجارة الداخلية، لعمليات ابتزاز منظمة.

النوع الثالث – المحسوبة المفتتة / الحزبية الواسعة النطاق: يعتمد المسؤولون على المكافآت المادية القليلة لاكتساب أتباع شخصيين. غير أن سيطرتهم على السلطة مؤقت ويلزمهم تقديم الرشاوى إلى أتباعهم ومواصلة رشوهم باستمرار (Johnston, 1997b). وتكون الرشوة كقضية سياسية أداة للانتقام – وطريقة للطعن في مصداقية المنافس أكثر مما تكون أداة لتحقيق سياسة أو إدارة حكم تقوم على أساس المبادئ.

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

ويستغلونها في الوزارات والوكالات الحكومية. وهذه الممارسة هي انتهاك مباشر لسيادة القانون، غير أنه خلافاً للفساد الشامل، يختفي الفساد باختفاء من يمارسونه. ومعظم نماذج الإصلاح لا تكون منتظمة بل تكون مجرد مجموعة من المناورات السياسية الهادفة إلى طمأنة جمهور ساخط والدوائر الدولية للمانحين

المستأثين. ويكون لجهود الإصلاح أثر ضئيل على كبح الإخلال المنتظم بأمانة الوظيفة. ويعد التهريب مثالا واضحا للممارسات غير المشروعة المنتظمة إذ يشكل نشاطا تجاريا رئيسيا في العديد من البلدان. وكثيرا ما يكون مسؤولو الجمارك المستفيدين الرئيسيين من التهريب.

الجدول 1 - تصنيف مبسط للفساد		
النوع	الفاعلون الرئيسيون	الطرائق المستعملة
العرضي	صغار الموظفين، الموظفون ذوو المصلحة، الأفراد الانتهازيون	الاختلاس والاستحواذ على نطاق صغير: الرشاوى، والمحسوبية، والتمييز.
المنتظم	موظفون عموميون، ساسة؛ ممثلو الجهات المانحة والبلدان المستفيدة؛ النخب الإدارية؛ رجال الأعمال والوسطاء	الرشاوى والعمولات؛ التواطؤ من أجل سلب العموم؛ النهب والاستحواذ على نطاق واسع عن طريق المناقصات العامة والتصرف في الممتلكات العمومية؛ ومنح الامتيازات الاقتصادية للمصالح الخاصة؛ وتقديم هبات ورشاوى سياسية كبيرة.
الشامل	النخب الإدارية؛ الساسة؛ رجال الأعمال؛ الفئات العليا من المستخدمين	النهب الواسع النطاق عن طريق "مستخدمين وهميين" مسجلين في قائمة المستخدمين؛ نهب الأموال الحكومية عن طريق صفقات وهمية - تسديد سلع وهمية؛ تحويل ممتلكات عامة كبيرة إلى مصالح خاصة ومحظوظة بدعوى "المصلحة الوطنية"؛ المحاباة والتمييز الممارسان لفائدة الأحزاب الحاكمة مقابل مساهمات سياسية.

والفساد الشامل متقش وله طابع مؤسسي (وقد يلقي إقرارا دون أن يعني ذلك أنه مقبول)، ويندس في المؤسسات الاقتصادية والسياسية. ويحدث عندما يصبح الإخلال بأمانة الوظيفة جزءا لا يتجزأ من العملية. ويزدهر في حالات تقل فيها مرتبات القطاع العام عن

الراتب اللازم للمعيشة. وبخلاف الفساد المنتظم، يعم الفساد الشامل كافة مستويات العمالة. فحتى المديرون من المستويات الدنيا والمستخدمون يمارسون الأعمال غير المشروعة. وهو عبارة عن حلقة تنازلية تبدأ بالموظفين الذين يسعون إلى الحصول على مورد دخل

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

إضافي بتسويق النفوذ أو بالتعاون لإنجاز أبسط المسؤولين المندرجة في صلب وظائفهم. وقد لا يكون الساسة متحمسين للعمل ضد الفساد المنتظم. ولا تكون استراتيجيات الإصلاح بادية بشكل مباشر وقد تكون التكاليف السياسية باهظة إذا قيست بعواقب عدم تعاون الجهاز الإداري أو بالموقف المعادي التي تتخذها القوات الأمنية. وكثيرا ما يحدد الفاعلون السياسيون برامج مكافحة الفساد الناجحة من حيث المكاسب السياسية أو القدرة على توطيد أركان قواعدهم وزيادة الدعم الذي يحظون به. وعلى سبيل المثال، في سيراليون في نيسان/أبريل 1997، فصل وزير المالية 4000 موظفا ممن يسمون بـ "الموظفين الأشباح" (أي الموظفون الوهميون الذين توفوا أو تقاعدوا أو لم يكن لهم وجود) من قوائم الموظفين الحكوميين. ونتيجة لذلك، تم توقيف سبعة من كبار الموظفين لمدة غير محددة ويواجه سبعون من الموظفين المتوسطي الرتب ملاحقات قضائية. وبوضع ضوابط محكمة وقواعد وأنظمة صارمة، يمكن إلى حد كبير الحد من الإخلال الوظيفية.

وإذا كانت هذه المناقشة توضح تنوع الفساد وتهافت الرأي الذي ينظر إلى ظاهرة الفساد على أنها كيان موحد، فإنها فرصة لدراسة ما إذا كانت مكافحة نوع معين من الفساد تتطوي على مزايا بالمقارنة مع الأنواع الأخرى. فمن الواضح أن درجة العزم السياسي على الإصلاح تتوقف على ضخامة المصالح المهددة سواء قيست بمقاييس سياسية أو بمقاييس اقتصادية. وهذا ما يوحي بوجود أن يجري القائمون بالإصلاح السياسي الذين يتوخون الفعالية تحليلات متطورة نسبيا قبل صوغ استراتيجيات الإصلاح.

ويتم تناول المسألة بتحليل بعض جوانب القصور الرئيسية التي يواجهها القائمون بالإصلاح. فهم عموما يقومون بتمحيص جملة من المشاكل لتحديد أعوصها وأكثرها قابلية للإصلاح ثم يشنون حملات رئيسية لمكافحة الفساد أو يضعون آليات وقائية لكن دون أن يحالفهم النجاح في سعيهم. وقد ذهب ديلي أولو (Dele Olowu)، أحد الخبراء في الإدارة العامة، إلى القول إن نقشي الفساد الحكومي في أفريقيا يعزى لكون

وتكون بعض الحكومات ضعيفة سياسيا، وتعتمد على تحالفات واسعة غير مستقرة وتواجه جهازا إداريا أو عسكريا يقابل وتيرة التغيير السياسي وطابعه بمشاعر الارتياح. فالجنود في مالي، مثلا، ردوا بعنف عندما صدرت نداءات عامة تطالب بأن يقدم إلى المحاكمة جميع الأفراد المشتبه في ممارستهم للابتزاز، أيا كانت رتبهم (Daily Report: sub-Saharan Africa, March 2, 1992, pp. 13-14). كما أن عجز بعض القادة، في أفريقيا وفي غيرها، على كبح جماح جيش الجنود يوحي بأن المصالح المهددة من جراء فصل كبار العسكريين غير النزهاء تختلف كثيرا عن المخاطر التي تواجه الحكومة الضعيفة عندما تعاقب ضابط شرطة أدين بأخذ رشوة صغيرة.

(2) انظر: Kpundeh, S. J. *Politics and Corruption in Africa: A Case Study of Sierra Leone*, Lanham: University Press of America, 1995.

وتوفر الأجهزة المستقلة لتطبيق القانون داخل الحكومة أو الجماعات المستقلة داخل المجتمع المدني نوعا من الإرادة السياسية ذات الطابع المؤسسي. ففي سيراليون، يتفق 60 في المائة من المجيبين في دراسة للمواقف على ضرورة أن يسن البرلمان قوانين تعاقب المسؤولين الحكوميين غير الأمناء عقوبة أشد من عامة المواطنين⁽²⁾. وفي المكسيك، اعتبرت إدارة الرئيس الأسبق ميغيل دي لامدريد إدارة متذبذبة في مواجهتها للفساد لأنها أخفقت في استهداف كبار المسؤولين (Carey, Elaine T., 1986). ويدعو روبرت كليغارد،

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

وهو خبير في استراتيجيات مكافحة الفساد، إلى استئصال ما يسمى بثقافة الفساد “بقلي الحيتان الكبيرة”. غير أن أي قائد يقوم بهذه المهمة لا بد وأن يتوفر له قدر كبير من الإرادة السياسية لدى الحزب الحاكم و/أو بعض المسؤولين الحكوميين. كما يستلزم الأمر أحيانا جهدا متضافرا يبذله الفاعلون الداخليون والدوليون. ففي زائير، مثلا، ظل موبوتو قوة لا تقهر لما يقارب 40 سنة. ولم يزعج عن السلطة إلا بضغوط داخلية وانهيار الدعم الخارجي. ففي تلك النظم، يمكن أن تعمل الضوابط والموازين وسيادة القانون على تقييد الممارسة التعسفية للسلطة من قبل الحكومة.

إن الهياكل تُنشأ للمعالجة القانونية والإجرائية لقضايا الأعمال غير المشروعة وحرصا على ألا يؤدي التغيير في القيادة إلى تغيير في إرادة الناس في مكافحة الفساد. وقد تتجسد في الهيكل الحكومي القدرة التي تعرف عادة بأنها لا تشمل وسائل العمل لمواجهة بيئة فاسدة فحسب، بل تشمل أيضا سلطة الحصول على الطلبات والمعلومات وغيرها من ردود الفعل القادمة من الجمهور واستيعابها. وتشمل تلك الهياكل مكاتب مكافحة الفساد، والمفتشين العامين للحكومة، والمراجعين العامين للحسابات، والأجهزة القضائية المستقلة، والبرلمان وما يسمى بالوكالات “الرقابية”.

وتمثل هذه الوكالات “الإرادة السياسية ذات الطابع المؤسسي”، وهو مصطلح يشير إلى إنشاء وكالات ووضع إجراءات ترمي إلى إقرار الشفافية والمساءلة في إدارة الحكم. وتتوقف قدرة هذه الهياكل كثيرا على استقلالها وتوفر الموارد من قبيل المال والسلطة والموظفين الأكفاء المؤهلين. وبمجرد ما يتم إنشاؤها وتشغيلها بصورة مستقلة، على النحو اللازم في المجتمعات الديمقراطية، فإن القيادة عادة ما تكون أميل إلى الالتزام بمكافحة الفساد. ولئن كان استقلال تلك المكاتب الرقابية هو الذي يقيها من تدخل القادة، فإن

القسم الثالث - تحديد الإرادة السياسية

فعاليتها تتوقف على تنسيق التدابير الحكومية التي تضبط سلطاتها وتضمن كفاءة موظفيها، وتواصل تحقيق أهدافها الإصلاحية. وعلى سبيل المثال، فإن دور الجهاز القضائي المستقل في ضبط الإخلال بالوظيفة العامة لا يقدر بثمن. ففي الهند، فرضت المحكمة العليا تحقيقا كانت الحكومة ترغب في إلغاؤه (Rathin, 1996; Harris-White, 1996; UNDP, 1997c). وعلى نفس المنوال، فإن إصرار المحكمة العليا البرازيلية على علنية تصويت الكونغرس على خلع الرئيس بسبب الفساد ساعد على الحفاظ على نزاهة العملية (Geddes and Riberio Nato, 1992).

وقد أنشئت اللجنة المستقلة لمناهضة الفساد في هونغ كونغ لأسباب سياسية. فقد كانت القيادة ترغب في إقناع المواطنين بأن إحداث وكالة مستقلة للشرطة والوظيفة العامة أنجع من النظام القائم. غير أن هذه الوكالة حظيت بدعم واسع النطاق وكانت بمنأى عن كل تدخل خارجي. ومن خصائصها الجذابة قدرتها الواضحة على التكيف مع مجتمع متنافر له قيود ثقافية قوية ومتعددة وعلى العمل في الوقت ذاته في القطاعين العام والخاص (Doig, 1997). وكان للجنة المستقلة وجود مستقل عن كل الحوافز والفرص السياسية. فطالما أدت التغييرات في القيادة الناتجة عن حكومة أو انتخابات جديدة لا إلى تغيير تدابير مكافحة الفساد فحسب، بل أدت إلى إلغاؤها أحيانا. غير أن المؤسسات من قبيل اللجنة المستقلة لمناهضة الفساد، تساعد على الحد من نفوذ الفاعلين السياسيين. كما تثبت أن إنشاء وكالة إصلاح قوية ومستقلة يمكن أن يكون أداة فعالة ما دامت تجسد التزاما طويل الأمد يحظى بمصداقية ويشمل ضوابط وموازين تحول دون إساءة استعمال صلاحيتها (Rose-Ackerman, 1997). وليس بالإمكان في الوقت الراهن التنبؤ بما إذا كانت اللجنة المستقلة لمناهضة الفساد ستظل رقبيا فعالا بعد أن استعادت جمهورية الصين الشعبية هونغ كونغ.

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

إن الصعوبة الرئيسية التي تعترض تقييم الإرادة السياسية هي ضرورة التمييز بين النهج الإصلاحية السطحية عمدا والتي لا ترمي إلا إلى تزيين صورة القادة السياسيين والجهود الموضوعية التي تركز على استراتيجيات لإحداث التغيير. ويصعب بطبيعة الحال التقييم الموضوعي لنية المصلحين السياسيين. فالكثير من الأنظمة السياسية الحسنة الطوية أقيمت بأيديها إلى التهلكة من جراء جهود غير ملائمة وغير فعالة في الوقت الذي نجح فيه القادة الاستغاليون في إخفاء دوافعهم خلف واجهة من التدابير التجميلية. ومن الممكن تحديد عدة مؤشرات تبين الإرادة السياسية الحقيقية. غير أنه لما كان الفساد نفسه ظاهرة معقدة، فإنه يتوقع أن يكون ثمة قدر كبير من التداخل في كل جهد يرمي إلى وضع علامات كاشفة للنوايا.

والمؤشر الأولي هو درجة الدقة التحليلية التي استخدمت لفهم سياق الفساد وأسبابه. فهل سعى النظام إلى إدراك تعقيدات الملابس التي ولدت هذا السلوك المشين؟ وهل حدد وطور استراتيجيات لمعالجة تلك المؤسسات والاختصاصات وأنماط السلوك التي تعيق أو تشجع النزاهة في الحكم؟ وعندما تدرج استراتيجيات إصلاح السياسات أدوار أصحاب المصالح وردود الفعل المحتملة على التغيير، هل حددت كيفية استخدام هذه الردود استخداما خلاقا؟ وعلى سبيل المثال، يمكن كسب الدعم من الدوائر المالية للإصلاح بإقرار التراضيات الضرورية والتطبيق التدريجي للاستراتيجيات للتصدي لكل معارضة.

ويتعلق المؤشر الثاني بالعملية: هل اعتمد النظام استراتيجية تشاركية؛ أي تدرج وتعبي مصالح العديد من الأطراف المؤثرة؟ فالإدارة الاستراتيجية الفعالة للإصلاح تركز عموما على افتراض أن أصحاب المصالح يتصرفون بناء على مصالحهم وأن الحوار والمشاركة ستعزز فرص النجاح. ولئن كانت القيادة حاسمة في مرحلة التنفيذ، فإن الامتلاك المشترك لزام المبادرة لا يقل أهمية في ضمان الاستمرارية. ويتطلب التنفيذ الفعال موظفين واعين يتحملون مسؤولية تطبيق أو اعتماد الإصلاحات، فنجاح الإصلاح في نهاية

المطاف يمكن أن يرتبط مباشرة بالدرجة التي يتصورون بها مراعاة صانعي السياسات لمصالحهم وبالكيفية التي سيتقاسمون بها في نهاية المطاف ثمار الإصلاح.

وينبثق المؤشر الثالث من التمييز بين المسائل "الاستعراضية" والمسائل "الاستراتيجية": فهل وزنت الإدارة الأبعاد الاستراتيجية للنتائج المحددة المحققة؟ (Kligaard, 1988) فالمسائل "الاستعراضية" تتعلق باختيار إصلاحات مستصوبة لنواتجها الاسمية (من قبيل التخفيضات في التكاليف الناتجة عن نجاح تنفيذ الإصلاحات). وقد تشمل المسائل "الاستراتيجية" تقييم التكاليف والمنافع المحتملة لسن إصلاح معين بقياسها بالتكاليف والمنافع الفاتئة بسبب اختيار عدم التدخل. وعلى سبيل المثال، إذا كانت تكاليف تنفيذ تدبير من تدابير مكافحة الفساد تتعدى تكاليف عدم القيام بأي شيء، فإن ثمة "ترشيدا" للفساد، والحل الأكثر فعالية من حيث التكاليف هو عدم اتخاذ أي إجراء. وإذا كان التراضي السياسي أو الاقتصادي بديهي عادة، فإن الرغبة في التراضي يلزم ألا تنال من نزاهة القائمين بالإصلاح. والأهم من هذا أن يكون ثمة دليل على اضطلاع القادة السياسيين بحسابات سياسية واقتصادية شاملة في جهودهم الرامية إلى ضمان حظوظ النجاح. فاختيار الاستراتيجيات التي تحقق الأهداف والغايات المعلنة بصورة مستمرة دليل على صدق القادة يفوق في قطعته أي ميل نحو التراضي.

والمؤشر الرابع هو أهمية الحوافز والعقوبات. فسجل حالات الفشل يعج بأمثلة التدابير التي تستخدم أداة الملاحقة القضائية الفظة (أو التخويف بالملاحقة القضائية) كأداة رئيسية لضمان الامتثال. فالإخلال بأمانة الوظيفة، على غرار بقية الجرائم، يستند إلى حوافز وفرص ووسائل، والكيفية التي تتفاعل بها هذه العناصر في العلاقات بين المواطنين وموظفي الحكومة. ويقر المصلحون الجديون أن الاستراتيجيات الفعالة تعيد هيكلة العلاقات بين الموكل والوكيل، وتوفر حوافز إيجابية للامتثال، وتعرف بالنتائج الإيجابية، وتقيم عقوبات فعالة لإصلاح المؤسسات والأفراد المتورطين.

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

ومن الطرق الأخرى لتناول التوازن بين الحوافز والعقوبات هي التساؤل عما إذا كان المصلحون السياسيون قد حددوا استراتيجية تعبيء العلاقات الوظيفية لحفز التغيير المؤسسي القانوني.

والمؤشر الخامس الدال على الإرادة السياسية هو إحداه عمليّة موضوعية ترصد أثر الإصلاح وتدرج النتائج في استراتيجية تضمن الأهداف والغايات المسطرة في السياسة العامة. فالاستعداد للإعلان عن نتائج تقييمات السياسة العامة، سواء كانت إيجابية أو سلبية، يمكنه أن يعزز الدعم العام ويقوي موقف القائمين بالإصلاح أمام منتقديهم.

والمؤشر السادس هو مستوى المنافسة السياسية المهيكلة سواء في المجال الاقتصادي أو المجال السياسي. فهل المجتمع تعددي يسمح بتنافس هادف؟ فإذا كان ثمة تنافس هادف، توفر الهياكل ذات الطابع المؤسسي ضوابط تحول دون الشطط في استعمال السلطة وتعاقب من يسعى إلى تفويض فعاليتها.

دور المجتمع الدولي

من المحتمل أن يتسبب القائمون بالإصلاح في صعوبات لأنظمتهم من جراء تدابير مكافحة الفساد. فما مقدار الدعم الذي ينبغي أن تقدمه الدوائر الخارجية لهؤلاء المصلحين الملتزمين؟ فعلى الصعيد الدولي، ما فتئت المؤسسات المالية والمانحون في إطار ثنائي يلحون على أن تظهر الحكومات التزاما بمكافحة الفساد أو تحرز تقدما بشأنه. وقد دأبت المنظمة الدولية للشفافية على نشر مؤشر للبلدان التي تعزز أو تدعم ممارسات تجارية غير سوية أو تقوم بها. ولم تعد المؤسسات المالية الدولية والمانحون في إطار ثنائي يتسامحون مع الرشوة والفساد المنتشرين، كما يدل على ذلك قرار صندوق النقد الدولي في عام 1997 برفض تقديم قرض إلى كينيا لعدم إحرازها لأي تقدم في مكافحة الفساد المنتشر على نطاق واسع.

وبصورة متزايدة تُربط المعونة باستراتيجيات الإصلاح القابلة للقياس وبما تحققه من نجاح. وسيكون هذا الإجراء مستقلا عن أي فرص قائمة داخل هذه البلدان. ويندرج الاهتمام المتزايد الذي يبديه المجتمع الدولي بالمسألة في إطار إعادة التفكير الشامل في وظيفة منظمات المعونة في حقبة ما بعد الحرب الباردة. فقد تغيرت موازين القوى والمصالح. ولم يعد المحسنون الغربيون والأوروبيون يرون حاجة إلى دعم الأنظمة الفاسدة.

ويقترح الفصل الذي كتبه سوزان روز-أكرمان أربعة مجالات واسعة للتدخل الدولي: مكافحة الفساد في قروض ومنح المشاريع، ودعم برامج الإصلاح، والحد من الفساد في المعاملات التجارية الدولية، ومكافحة غسل الأموال. ولئن كان العنصر الأساسي في المشورة التي أسدتها روز-أكرمان هو بذل جهود مشتركة، فإن بوسع المرء أن يدعو دوائر المعونة الدولية ودوائر الأعمال إلى وضع هياكل تعمل بصورة مستقلة عن حكوماتها أو الحكومات المستفيدة لحقن دوائر الأعمال الدولية ومشاريع المعونة بقدر من المساءلة والشفافية. فهذا الأمر من شأنه أن يضفي طابعا مؤسسيا على الإرادة السياسية على المستوى الدولي.

الحكم الرشيد

إن اشتراط المسؤولية المالية في إدارة برامج المعونة التي تضعها دوائر المانحين، ومنع القادة غير النزاهيين من الهروب بأموال الحكومة والمطالبة بالمساءلة والشفافية في الأعمال والمعاملات التجارية الدولية كلها عناصر أساسية في أي برنامج دولي للإصلاح. غير أن مسألة الحكم الرشيد ترتبط مباشرة بتطوير الإرادة السياسية. فالحكم الرشيد يقتضي أن تكون للبلد سياسات اقتصادية واجتماعية سليمة. وهذه السياسات التي تستلزم عدم إهدار الموارد المتاحة، مسألة أساسية للتنمية المستدامة. فالإدارة العامة الكفؤة تسهل توزيع السلع وإنجاز الخدمات. وبرنامج المعونة الدولية لا تكون فعالة، اجتماعيا أو اقتصاديا، إلا إذا كان

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

القادة الذين يديرونها يتحلون بالمسؤولية المالية. وإذا ربطت المؤسسات الدولية ودوائر المانحين في إطار ثنائي المعونة بتقديم الدليل على تحسين إدارة الحكم والمسؤولية المالية، فإن قادة البلدان المستفيدة يحتمل أن يمتثلوا وتصبح المساءلة والشفافية جزءاً لا يتجزأ من ممارسات دوائر الأعمال والحكومة. ففي 1994، أحدثت دوائر المانحين سابقة عندما أعلنت عن وقف

المعونة عن تنزانيا، وعدم استئنافها إلا بعد أن تتخذ الحكومة خطوات لإنهاء التهرب الضريبي واستعادة الضرائب التي لم تجب بسبب الإعفاء الضريبي، والملاحقة القضائية للمسؤولين المتورطين في الفساد. وقدرت المبالغ التي خسرتها تنزانيا عام 1994 بسبب الإعفاءات الضريبية والتهرب الضريبي بما مقداره 122 مليون دولار (Kpundeh and Heilman, 1996d).

القسم الرابع تعزيز الإرادة السياسية

التوازن الديمقراطي

يعزز الإرادة السياسية إدراك الاختلالات القائمة داخل المجتمع واتخاذ التدابير التصحيحية. فالإصلاح الذي يتم عن طريق المراجعات الديمقراطية يستوجب التزاماً طويل الأمد على جميع المستويات.

قاعدة الدعم الجماهيري

إن قاعدة الدعم الوطنية التي تدرك قيمة الإصلاح وتتفانى في رصد استراتيجيات الإصلاح والدفاع عنها، بما في ذلك قيادتها، تبني الإرادة السياسية. فإذا حافظت قاعدة الدعم على قوة إرادتها، رغم التغييرات التي تحدث في القيادة، فإنها ستكون جزءاً فعالاً في صيغة الإصلاح. فمصلحتها التي لا تساير دائماً مصالح القيادة السياسية، إذا كان كيانها مستقلاً، يمكن أن تكون مصدراً هاماً للإرادة السياسية ذات الطابع المؤسسي. وبالتالي فإن قاعدة الدعم يمكن أن تشكل ضابطاً يحول دون إساءة الفاعلين السياسيين لاستعمال السلطة، ويمكن أن تكون بصفة خاصة تحدياً في وجه جمود الوضع القائم. ويمكن أن تتجاوز التوعية العامة، وأن تطور شكلاً مستقلاً للتعبير والرد. ففي الثمانينات، انتظم النشطاء السياسيون القاعديون وعمامة

إن توازن القوة بين الدولة والمجتمع المدني وبين السلطة السياسية والسلطة الاقتصادية أمر بالغ الأهمية في الديمقراطية الحية والقابلة للاستمرار. ولعل فهم الكيفية التي تحدث بها هذه الاختلالات جواً مؤاتياً للفساد وأثر الإصلاحات الديمقراطية يمكن القائمين بالإصلاح من تحديد فرص مكافحة الفساد والقيام بالتالي بتوطيد الإرادة السياسية. وعلى سبيل المثال، إذا كان المسؤولون غير فعالين رغم عزمهم على الإصلاح، فإن حملات التعبئة الرامية إلى كسب دعم الجماهير توفر تأييداً قوياً لأهدافهم وتقوض المعارضة التي يواجهونها. وعندما تكون الفرص الاقتصادية أوفر من الفرص السياسية، فإن بإمكان المجتمع المدني أن يوفر زمرة من الأشخاص المؤهلين لتشجيع المنافسة السياسية؛ وإذا كانت الفرص الاقتصادية نادرة، فإن الهيئات التشريعية بإمكانها أن تضع سياسات ترمي إلى تعزيز النمو (Johnston, 1997b). ومن العوامل الرئيسية التي تؤدي إلى عدم فعالية الإصلاحات عدم الفهم وقلة المعلومات. ففهم طبيعة الفساد تساعد القادة على تصميم استراتيجيات تستهدف مجالات يمكن أن تحقق فيها نجاحاً ملموساً على المدى القصير. ومما

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

وضع تعريف أفضل للضوابط والموازنين

ويمكن تعزيز الإرادة بمصادر سلطة مستقلة، داخل وخارج الحكومة، في نظام يتميز بالضوابط والموازنين. وعلى سبيل المثال، توفر الهيئات التشريعية القوية للمواطنين فرصا أكبر للمشاركة في عملية وضع السياسات والإسهام في إجراءات تنظيم كل فرع من فروع الحكم. وتبدأ أول خطوة في الإصلاح عادة بتدابير تحسين كفاءات القائمين على الجهاز التنفيذي والجهاز القضائي والجهاز التشريعي، إذ أن معظم المجالات تحتاج إلى إصلاحات تتجاوز تغيير الأشخاص. فالجهاز القضائي لن يكون فعالا إن لم يكن مستقلا. ويؤثر سوء ظروف العمل وضعف الأجور مباشرة على أداء المشتغلين بالقضاء. كما يمكن للرصد الفعال، داخل وخارج النظام، أن يحسن من أداء المشتغلين بالجهاز القضائي. ولعل وضع نظام للضوابط والموازنين مهيكلا بطريقة تدرج فرصا متعددة للنقض من شأنه أن يمنع الحكومة من التصرف دون موافقة المؤسسات المنظمة للدفاع عن مصالح مختلفة والممثلة لثتى الدوائر (Rose-Ackerman, 1997). وتعمل هذه الهياكل على تقادي بسط فرادى الفاعلين السياسيين لسيطرتهم على الإصلاح وتحد من قدرة أي جماعة سياسية على الهيمنة على جهاز الحكومة وتسخيرها لخدمة مصلحتها.

شفافية مالية الحكومة

يتطلب مبدأ الشفافية أن تعمل مؤسسات القطاع العام بشكل مفتوح. كما يستلزم التدوين العلني لقراراتها وتصرفاتها. وإذا لم تتم مراقبة أداء الموظفين العاميين عن كثب، فإن من المحتمل أن يتصرفوا (أ) لمصلحتهم الخاصة (ب) ولمصلحة عدد قليل من النخب المحظوظة، مما يؤدي إلى خيانة الأمانة وتقويض سيادة القانون. ويتيح عدم تقيدهم بالشفافية فرصا لمن لا ضمير لهم للتستر على أنشطتهم، في الوقت الذي

المواطنين في لجان الفحص في غانا وفي المحاكم الثورية الشعبية في بوركينافاسو بغرض فضح الاستغلال والتهريب والممارسات الاستغلالية الأخرى التي يقوم بها التجار (Ephon, 1982). وفي إثيوبيا بعد الإطاحة بمونغيستو هايلي مريم، أنشئت لجان مشتركة بين العمال والإدارة في المؤسسات التابعة للدولة "لفضح المجرمين والقائمين بأعمال النهب" (Daily Report: sub-Saharan Africa, August 6, 1991).

الصحافة المستقلة

أبرز ظهور صحافة مستقلة وجريئة الدور الذي يمكن أن تقوم به وسائط الإعلام في فضح الفساد وتعبئة الرأي العام. ويمكن أن تكون النتيجة المباشرة لذلك إضفاء الطابع المؤسسي على الإرادة السياسية، ولا سيما إذا كانت الصحافة تعمل بصورة مستقلة عن الرقابة الحكومية ويتزعمها صحفيون أكفاء. وإذا كانت الجماعات المعارضة والحركات المناهضة بالنزاهة توفر أدوات لفضح الفساد في الحكومة وحزبها الحاكم، فإن بإمكان وسائط الإعلام أن تقضح المحسوبة والاستغلال في كل قطاعات المجتمع. ففي تنزانيا وأوغندا، مثلا، أجرى معهد التنمية الاقتصادية التابع للبنك الدولي تدريباً إعلامياً في إطار برنامج الرامي إلى المساعدة على بناء "نظام وطني للنزاهة". وتعمل حلقات العمل هذه على زيادة المهارات ومستوى الثقة لدى الصحفيين وتربي شعوراً بالالتزام بمجتمع قائم على المبادئ. وأنشأ الصحفيون في حلقة عمل تنزانيا صندوقاً استئمانياً لتطوير وسائط الإعلام. ويرمي هذا الصندوق الاستئماني إلى تشجيع التغطية المتزايدة لمسائل الفساد في وسائل الإعلام المكتوبة والمذاعة، وإنشاء معهد للصحافة لتحسين المهارات وتوفير مورد تمويل لإتاحة المعدات والمعلومات المتعلقة بالتكنولوجيا المتقدمة (EDI, 1996).

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

يتورطون فيه في الابتزاز والمحاباة. ومما يساعد على زيادة الشفافية في العمليات الحكومية نشر الميزانيات الحكومية، وعلنية إجراءات المحاسبة ومراجعة الحسابات، وجباية الضرائب، ونشر القوانين والأنظمة وأعمال الأجهزة التشريعية. ويسري هذا أيضا على الصعيدين المحلي والوطني. ففي أوغندا، تنشر الحكومة ميزانيات المدارس لتمكين أولياء التلاميذ من المساءلة. وتضمن المراجعة المستقلة والعلنية لحسابات المؤسسات الحكومية الشفافية والثقة. ويمكن أن تناقش في الهيئات التشريعية التقارير السنوية التي يعدها مسؤولون مستقلون، وتورد تفاصيل الأنشطة المالية وذلك لضمان أن تكون النفقات تعكس أهداف السياسة المحددة وأولوياتها. وعندما تتاح للقلّة من المسؤولين فرص التصرف في أموال لا تخضع للمحاسبة، فإن مخاطر وشبهات الفساد يمكن أن تكون ضخمة، حتى وإن كانت تلك الأموال تستخدم في أغراض مشروعة. ويمكن أن تستخدم الشفافية كأداة لإضفاء الشرعية على الأداء السياسي وكذا لكبح جماح التعسفات.

إضفاء وجه إنساني على الفساد

تعزيز الاستقرار السياسي

إن الفساد موضوع حساس ويستعصي بطبعه على المراقبة، إذ هو نشاط سري في حد ذاته. فنادرًا ما يقر المذنب بذنبه ويتباهى في الوقت ذاته بكسبه المادي. ويساعد الوعي العام على إزالة طابع الطابو الذي يحيط بأنشطة الفساد ورفع ستار السرية الذي يلفها. فالنقاشات المتعلقة بالإخلال بأمانة الوظيفة ووسائل معالجتها والتي تزداد على أمواج الإذاعة والتلفزيون، وتجرى في الفصول الدراسية وخلال أنشطة المجتمعات المحلية، وكذا في حلقات العمل الرسمية، تعزز الإرادة السياسية. غير أن الأهم من هذا أن هذه الحملات بدأت في إضفاء بعد شخصي على الفساد. إذ تشرح بوضوح وصراحة كيف يتأثر به الأفراد. ويعرب موظفو الدولة عن غيظهم علنا. غير أن هذا الغيظ يحدّد عندما يعلم الجمهور بالتعسفات التي تتم على أعلى مستوى، من قبيل اختلاس

الأموال العامة أو الخرق العلني للقانون. ويتم تمكين المواطنين إذا فهموا كيف تمس اختلاسات الأموال العامة بمصالحهم. وسرعان ما يدرك الجمهور أن قلّة المدارس وارتفاع الضرائب ورسوم التعليم، وهزالة الأجور، وقلّة فرص العمل وما إلى ذلك إنما هي ناتجة عن الرشوة والإخلال بأمانة الوظيفة. وعندما يحس الناس بأن لهم مصلحة شخصية في القضاء على الفساد أو محاربتة وأن لهم سلطة للقيام بشيء ما لهذا الغرض، أمكنهم أن يطالبوا القيادة باتخاذ إجراءات. ثم يصبح دعمهم حاسما لتعزيز الإرادة السياسية وكسب الأنصار من أجل الإصلاح. ويمكن للوصلات الإشهارية أن توعي الجمهور، وتجند المجتمع المدني وتكثف بالتالي الإرادة السياسية. وإذا كانت هذه الوصلات الإشهارية غير حزبية، ومسلية ومستقلة عن الحملات السياسية، فإنها توعي المستمعين وتكون فعالة في تعبئة الإرادة السياسية لدى المواطنين. وإذا صممت على مقياس بلدان معينة، من خلال قيام العناصر النشيطة والمسؤولين والخبراء بعرض المشاكل الخاصة بالبلد ومناقشة الحلول الممكنة، فإن فعاليتها ستتزايد كثيرا.

(3) انظر: (Leak, Tan Ah, 1998; Quah, J.S.T., 1989) "The Experience of Singapore in Combating Corruption" in Rick Stapenhurst and Sahr J. Kpundeh, *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*. World Bank, Forthcoming (1998).

إن الإرادة السياسية المرتبطة بالأمن السياسي توطد العزم لدى السياسيين. فالحاكم المطمئن إلى حكمه، من قبيل رئيس وزراء سنغافورة لي كوان يو، يحتمل أن يعتبر مكافحة الفساد معركة طويلة الأمد⁽³⁾. أما القادة الذين يكون وضعهم مؤقتا فيكونون أميل إلى التركيز على الحلول القصيرة الأمد كطريقة للبقاء في السلطة. وعلى سبيل المثال، تمكن يو من وضع وتطبيق سياسات تدعم النمو الاقتصادي المتواصل رغم انتهاكات حقوق الإنسان والنقص الذي تعانيه الديمقراطية. فالمصلحون

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

المنظمة الدولية للشفافية نهج مفيد لكسر الاحتكار. وعلى سبيل المثال، يمكن لمقدمي العروض في المشاريع الحكومية والصفقات العمومية أن يجتمعوا ليقرروا ألا تقدم أي شركة الرشوة - على أن يعزز هذا الالتزام بضمانات نقدية كبيرة تخضع للحجز في حالة عدم الامتثال. ومن المزمع اختبار هذا النهج في بلدان معينة، ولعل من شأن ذلك أن يوجه رسالة واضحة تفيد بأن القطاع الخاص ملتزم بقواعد اللعبة وأنه لم يعد مستعداً للمساهمة في الجهود الرامية إلى سلب الحكومة والجمهور بانتهاك قواعد إسناد الصفقات العمومية.

الاستقصاءات بشأن تقديم الخدمات

إن الاستقصاءات التي يصممها الخبراء المحليون ليستخدمها مديرو المؤسسات العامة وواضعو السياسات بإمكانها أن تحدد فعالية الخدمات الحكومية وكيفية تقديمها. كما يمكنها أن تعطي للمستهلكين "صوتا" ووسيلة لنقل خطابات قوية إلى مقدمي الخدمات. وتركز الاستقصاءات على تحسين الأداء بتحديد من خلال تجربة الجمهور. ففي تنزانيا، كان القصد من الاستقصاء توفير بيانات أساسية بشأن نطاق الفساد في الإنجاز اليومي لخدمات رئيسية. واستند إلى مؤشرات أمكن قياسها فيما بعد لتقييم التحسينات الناتجة عن الأنظمة التي سنت استجابة للشكاوى. وعلاوة على ذلك، أرادت الحكومة التنزانية أن تشجع الحوار بين شتى مستويات مقدمي الخدمات والمستفيدين منها بشأن الإخلال بأمانة الوظيفة والحلول الممكنة تطبيقها (CIET International, 1996). وعزز الاستقصاء الإرادة السياسية بإذاعة الآراء المحلية لكبار الموظفين واقتراحاتهم المتعلقة بالإجراءات التصحيحية. واستخدمت النتائج كوسيلة تبرر تصميم استراتيجيات محددة.

القادرون على كسب تأييد الساسة بالتأكيد على ثمار الإصلاح من حيث النمو والمجالات الإنمائية الناجمة عن الحد من الإخلال بأمانة الوظيفة، يكسبون تأييد الجهات التي تساند أولئك السياسيين. غير أن ثمة خطراً ينشأ عندما يجبر انعدام الاستقرار السياسي القائد السياسي إلى اعتماد منظور قصير الأمد يفتح المجتمع للمزيد من التعسفات، فيعرض قوة نظامه وشرعيته للتآكل. وقد يدفع تعزيز الاستقرار السياسي أيضاً بالقيادة السياسيين إلى الشعور بأنهم في مأمن من النقد وإلى الميل نحو النهب (كما هو الأمر في مثالي أراب موي في كينيا، وفرديناند ماركوس في الفلبين، وموبوتو في زائير). ولعل وجود معارضة مشروعة ومنظمة وتحديد فترة انتداب المسؤولين المنتخبين و/أو السياسيين يوفر وسيلة أكثر ضماناً للحد من الفساد.

القطاع الخاص

يمكن أن يكون القطاع الخاص ضابطاً مهماً يكبح تعسف الحكومة في ممارستها للسلطة. غير أن فعاليته تتوقف على استعداد الحكومة للكشف عن المعلومات المتعلقة بالإجراءات التي تتخذها واستعداد الشعب لتنظيم صفوفه (Rose-Ackerman, 1997). وبإمكان القطاع الخاص، على غرار المجتمع المدني، أن يُعزز الإرادة السياسية عندما يعمل بصورة مستقلة ويمثل مصالحه الخاصة حتى في مواجهة الحزب الحاكم والسياسيين أحياناً. غير أن الأمر يتوقف كثيراً على التزام الفاعلين في القطاع الخاص بأخلاقيات المهنة وقيام بيئة أعمال خالية من الفساد. ويمكن للمنظمات المهنية أن تدرج بنداً إجبارياً ينص على مكافحة الفساد في قوانين عضويتها ومدونات سلوكها، ويوقع عقوبة الطرد على عدم احترام هذا البند (Langseth, et al, 1997). ولعل فكرة "جزر النزاهة" التي اقترحتها

خاتمة

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

الاستيراد أو التصدير، وجباية الضرائب، والرسوم الجمركية، وما إلى ذلك. غير أن الإخلال بأمانة الوظيفة ليس إلا عنصرا في نمط من المشاكل الإنمائية. وليس سببا وحيدا ولا هو ظاهرة فريدة في ما يعتبر قصورا شاملا في إدارة الحكم والحياة العامة.

ولا بد أن تكون لدى الساسة قوة الإرادة لسن التشريعات التي ترسي الهياكل وتتيح لها القدرة على تحقيق أهدافها بفعالية. غير أنهم يحتاجون إلى دعم القواعد المعبرة عن نفسها بوضوح. ويجب تخويل المؤسسات السياسية ما يكفي من الاستقلال والسلطة والتمويل والموظفين المؤهلين. ولا بد أن تتعاون في إطار نظام له ضوابط وموازن تحرص على ألا تعرقل مؤسسة أو أحد الساسة أو رجال الأعمال أو أحد الأفراد تحقيقا في الفساد أو يمنع عقابا على انتهاك القوانين التي يتم إعمالها بإنصاف. وإذا كانت الضوابط والموازن المؤسسية أساسية، فإن شفافية إدارة الضوابط والموازن لا تقل أهمية.

وتكون الإرادة السياسية ذات الطابع المؤسسي أكثر فعالية إذا كانت شاملة للجميع - مدرجة لمصالح طائفة واسعة من المناصرين. وتكون في نهاية المطاف أقوى من مصالح أي فرد. ولا تتوقف قوة المؤسسات والمواقف الرسمية للحكومة على شخصية فرد معين وطيبوبته وحسن نواياه. فالمجتمع يعمل على كبح جماح الفساد عندما يؤيد صيغة إصلاحية تزيل مقاليد المراقبة من يد الأفراد وتضفي الطابع الشعبي على مهمة المساءلة المعززة بمشاركة فعلية للمواطنين. غير أن الأهم من هذا أن توسيع المشاركة السياسية يعزز طائفة الأدوات والاستراتيجيات التي يمكن استخدامها لتلبية مجموعة واسعة من الاحتياجات والأهداف في المجتمع المدني والنظم السياسية.

وأخيرا، فإن علاقات الإرادة السياسية في المجموع - أي المجتمع المدني، ووسائل الإعلام، والعامّة وما إلى ذلك - بإجراءات فرادى القادة السياسيين عنصر أساسي في برامج إعادة التنظيم. فهل أرسيت آليات لضمان مساءلة الحكومة أمام الجمهور؟ وهل يحشد القادة السياسيون الدعم على طول الصرح

إن المناقشة الواردة أعلاه مفيدة لأنها ترى أن الإصلاح عملية طويلة الأمد، تنتقل بالإطار المرجعي من أسابيع وأشهر إلى سنوات. كما أنها تذكر بأن التغييرات الديمقراطية التزام طويل الأمد. ولا يمكن لمكافحة الفساد أن تكون "مسرحة الممثل الواحد" أو تتأط بالقيادة السياسية وحدها. وتكون استراتيجيات مكافحة الفساد أكثر فعالية إذا كانت شاملة للجميع ومنظمة ومهيكلية ومدرجة لكل المؤسسات والسياسات - التحقيق والملاحقة القضائية والبحث والوقاية. وهذا الطابع المؤسسي ينشئ مقاما "للمساءلة الأفقية" المتعاضدة التي تحول دون اعتبار الإصلاح مسألة حزبية أو "حملة لمحاربة الشعوذة". ويمكن للإدارات أن تكسب ثقة الجمهور بعقد ندوات صحفية تحظى بتغطية إعلامية واسعة النطاق يتم الكشف فيها عن التقدم المحرز في الحد من الفساد وزيادة المساءلة والشفافية؛ أي عدد الأشخاص الذين ألقى عليهم القبض والأشخاص الذين أحيلوا إلى المحاكمة خلال الشهر الماضي وقيمة السلع الموضوعه رهن الحجز. ويساهم هذا الكشف في تعزيز استعداد الجمهور للتعاون.

وتضفي الكيانات المستقلة طابعا مؤسسيا على الإرادة السياسية، الأمر الذي يكتسي أهمية قصوى في إنجاح أي استراتيجية للإصلاح. ففي أوغندا وهونغ كونغ وسنغافورة، ترتبط فعالية ونجاح مؤسسات مكافحة الفساد ارتباطا مباشرا بدرجة استقلالها. وبالتالي فإن أفضل طريقة لتحرير تلك الأجهزة من كل الضغوط الخارجية والسياسية هي المطالبة بأن تكون مسؤولة أمام البرلمان لا أمام رئيس الدولة.

ولا يمكن تعزيز الإرادة السياسية بصورة معزولة. فالتقارير التاريخية تورد أمثلة مصليحين حسني الطوية ممن عجزوا عن تعبئة القواعد المؤيدة، فأخفقوا لأنهم لم يستطيعوا التغلب على المقاومة. فالفساد ليس مشكلا يمكن معالجته معالجة الظاهرة العرضية أو الجامدة. فهو يحدث في كل البلدان، بصرف النظر عن مستوى تنميتها الاجتماعية والاقتصادية. وبصفة عامة، يحدث حيثما يلتقي القطاعان العام والخاص. ويشمل ذلك الصفقات العمومية والتعاقد والترخيص وترخيص

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

المؤسسي؟ إن ثمة عدة نقاط تحضر في ذهن لضمان حد ما من الضوابط والموازن في النظام.

أولاً، يمكن ضبط الفساد بإقامة هياكل تنشئ مصادر مستقلة للسلطة والمعلومات خارج الفروع التنفيذية للحكم. ويمكن أن تشمل هذه الهياكل وسائط الإعلام والهيئة التشريعية ووضع قواعد شفافة وعادلة لإبرام الصفقات العمومية، وما إلى ذلك.

ثانياً، يمكن أن يكون القطاع الخاص ضابطاً هاماً لإساءة استعمال القوة الحكومية. غير أن فعاليته تتوقف على شفافية الحكومية وتوفيرها للمعلومات بشأن إجراءاتها، ويتعين أن يكون الفاعلون تحت تصرف الناس الذين بإمكانهم أن ينتظموا في جمعيات وتجمعات معارضة لا تستهدف الربح. ففي البلدان ذات النظم الانتخابية الديمقراطية، يمكن للمواطنين أن يصوتوا ضد المسؤولين الحكوميين الذين يُعتقد أنهم فاسدون، مما يوفر للسلطة حافزاً قوياً يدفعهم إلى تعزيز تصريحاتهم العلنية بأدلة ملموسة تدل على نزاهتهم الشخصية والسياسية (Rose-Ackerman, 1997). وليست الانتخابات الأسلوب الوحيد الذي يستخدمه المواطنون للتعبير عن استيائهم من المسؤولين غير النزهاء ومن السياسات غير الفعالة. فإذا كان بعض المسؤولين يستطيعون التستر على فسادهم، فإنهم لا يستطيعون عادة إخفاء القرارات التي اتخذوها في إطار أنشطتهم الفاسدة. وعندما يطلع المواطنون على المشاريع المكلفة

والعديمة الفائدة أو البرامج الحكومية التبذيرية فإنهم قد ينظموا صفوفهم ويعملوا على إلغاء هذه المشاريع.

والجانب الثالث في الضوابط والموازن هي الطريقة التي تستعملها هياكل الحكومة لحماية الأفراد من تعسف الدولة. فيمكن أن يوفر القانون الإداري بعض الحماية للأفراد. ويمثل ديوان المظالم طريقة لتوجيه شكاوى المواطنين وتنظيمهم. وقد أنشأت عدة حكومات مؤسسة ديوان المظالم للاستجابة لشكاوى المواطنين، حتى في المسائل المتعلقة بالإخلال بأمانة الوظيفة. وإذا كان بإمكان هذه المكاتب أن تعمل على زيادة مساءلة الوكالات الحكومية، فإنها نادراً ما تكون مكاناً لكشف الفساد الشامل والواسع النطاق وقلما ما تكون مخولة صلاحية التقاضي (Pope, 1996). ويحد نظام الضوابط والموازن من سلطة أي مجموعة سياسية أو فرد ويحول دون رسم السياسات دون استشارة الآخرين أو التماس الدعم منهم. ويستتبع هذا النظام أيضاً أنه عندما يسن قانون أو تشريع، فإن الأفراد والجماعات داخل الحكومة وخارجها يتمتعون بصلاحية مراقبة إدارة تلك القوانين وتعديلها وتحريك إجراءات التطبيق القانوني والسياسي. وبالتالي، فإن تدابير إعادة التنظيم يحتمل أن يحالفها النجاح إذا عززت بعملية تشاركية تتجاوز مصالح الفاعل الفرد. غير أن ثمة أيضاً حالات يعمل فيها الغلاة من أجل قضية بدوافع سياسية لا بغرض الحد من الفساد.

المراجع

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الفساد والحكم الرشيد، ورقة مناقشة رقم 3، 1997.

Ades, Alberto and Rafael Di Tella. "The Causes and Consequences of Corruption: A Review of Recent Empirical Contributions." *IDS Bulletin*, Vol. 27, No.2, pp. 6-11 (1996).

Ayittey, George B.N. *Africa Betrayed*. New York: St. Martin's Press, 1992.

- Besley, Timothy and J. McLaren. (1993). "Taxes and Bribery: The Role of Wage Incentives." *The Economic Journal*, Vol. 103, January, 1993, pp. 119-141.
- Cadot, Oliver. "Corruption as a Gamble." *Journal of Public Economics*, Vol. 33, 1987, pp. 223-244.
- Carey, Elaine T. "Mexico's 'Moral Renovation' Plan Fizzles." *The Christian Science Monitor*. April 23, 1986.
- Celarier, Michelle. "Corruption: The Search for the Smoking Gun." *Public Fund Digest*, Vol. 8, No. 1, 1997, pp. 37- 45.
- Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland. *Governance and the Economy in Africa: Tools for the Analysis and Reform of Corruption*, 1996.
- CIET International. *Service Delivery Survey: Corruption in the Police, Judiciary, Revenue and Land Services*. Dar es Salaam, July, 1996.
- Clarke, Michael (ed.). *Corruption: Causes, Consequences, and Control*. New York, 1983.
- Coronel, Gustavo. "Curbing Corruption in Venezuela." *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 3, July, 1996, pp. 157-163.
- Doig, Alan. "Good Government and Sustainable Anti-Corruption Strategies: A Role for Independent Anti-Corruption Agencies?" in *Fighting Corruption: Lessons of Experience*, edited by Rick Staphenurst and Sahr Kpundeh. Economic Development Institute of the World Bank, forthcoming (1997).
- Economic Development Institute (EDI). *Investigative Journalism Workshop in Tanzania 1: Final Workshop Proceedings*. World Bank, Washington, D.C., 1996.
- Eigen, Peter. "Combating Corruption Around the World." *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 1, 1996, pp. 158-168.
- Ephson, Ben Jr. "Checking Corruption in Ghana." *West Africa* 5 April, 1982, pp. 925-6.
- Foreign Broadcast Information Service (FBIS). *Daily Report: sub-Saharan Africa*, March 2, 1990, pp. 13-14, U.S.A.
- Foreign Broadcast Information Service (FBIS). *Daily Report: sub-Saharan Africa*, August 6, 1991, U.S.A.
- Geddes, Barbara, and Arthur Ribeiro Nato. "Institutional Sources of Corruption in Brazil." *Third World Quarterly*, Vol. 13, 1992, pp. 641-661.
- Gillespie, K. and Gwenn Okruhlik. "The Political Dimensions of Corruption Cleanups: A Framework for Analysis." *Comparative Politics*, October, 1991, pp.77-95.

- Goel, Rajeev and D. Rich. "On the Economic Incentives for Taking Bribes." *Public Choice*, Vol. 61, 1989, pp. 269-275.
- Hampton, Mark P. "Where Currents Meet: The Offshore Interface Between Corruption, Offshore Finance Centers and Economic Development." *IDS Bulletin*, Vol. 27, No.2, 1996, pp. 78-87.
- Harriss-White, Barbara. "Liberalisation and Corruption: Resolving the Paradox (A Discussion Based on South Indian Material)." *IDS Bulletin*, Vol. 27, No.2, 1996. pp. 31-39.
- _____ and Gordon White. "Corruption, Liberalisation and Democracy: Editorial Introduction." *IDS Bulletin*, Vol. 27, No.2, 1996, pp. 1-5.
- Harsch, Ernest. "Accumulators and Democrats: Challenging State Corruption in Africa." *Journal of Modern African Studies*, Vol. 31, No. 1, 1993, pp. 31-48.
- Hirshleifer, Jack and Juan Coll. "What Strategies can Support the Evolutionary Emergence of Co-operation?" *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 32, No. 2, 1988, pp. 367-398.
- Husted, Bryan. (1994). "Honor Among Thieves: A Transaction-Cost Interpretation of Corruption in Third World Countries." *Business Ethics Quarterly*, Vol. 4, Issue 1, 1994, pp. 17-27.
- Jackson, Robert and C. Rosberg. *Personal Rule in Black Africa: Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1982.
- Johnston, Michael. "What can be done about Entrenched Corruption?" Paper prepared for the World Bank 1997 Annual Conference on Development Economics, Washington, D.C., April 30-May 1.
- _____. "Corruption and Democratisation: Exploring the Link." *Democracy Dialogue* Winter, 1997.
- _____. "Public Officials, Private Interests, and Sustainable Democracy: Connections between Politics and Corruption," in Fred Bergsten and Kimberly Elliott, *Corruption in the World Economy*, Washington D.C.: Institute for International Economics, 1996.
- _____. "'Micro' and 'macro' possibilities for reform." *Corruption and Reform*, Vol. 7, 1993, pp.189-204.
- _____. "Corruption, Inequality, and Change," in *Corruption, Development and Inequality: Soft Touch or Hard Graft*, edited by Peter M. Ward. London and New York: Routledge, 1989.
- _____. "The Political Consequences of Corruption: A Reassessment." *Comparative Politics*, Vol. 18, 1986.
- _____. *Political Corruption and Public Policy in America*. Monterey, CA: Brooks-Cole, 1982.
- Jones, Charles. "The Argentine Debate." *IDS Bulletin*, Vol. 27, No.2, 1996, pp. 71-77.

Khan, Mushtaq. "A Typology of Corrupt Transactions in Developing Countries." *IDS Bulletin*, Vol. 27, No. 2, 1996, pp. 12-21.

Klitgaard, R. (1997). "Cleaning Up and Invigorating the Civil Service." Report prepared for the Operations Evaluation Department of the World Bank, March, 1997.

_____. *Adjusting to Reality: Beyond 'State versus Market' in Economic Development*. San Francisco, CA: ICS Press, 1991.

_____. *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: University of California Press, 1988.

Kong, Tat Y. "Corruption and Its Institutional Foundations: The Experience of South Korea." *IDS Bulletin*, Vol. 27, No. 2, 1996, pp. 48-55.

Kpundeh, Sahr J. "Corruption in Africa," in *Governance and the Economy in Africa: Tools for the Analysis and Reform of Corruption*. Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland, 1996.

_____. "Uganda: Establishing a New Institutional Framework for Good Governance," in *Governance and the Economy in Africa: Tools for the Analysis and Reform of Corruption*. Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland, 1996.

_____. "Institutional Reform Targets," in *Governance and the Economy in Africa: Tools for the Analysis and Reform of Corruption*. Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland, 1996.

_____, and Bruce Heilman. "Rushwa: An Examination of Corruption in Tanzania." Unpublished manuscript, 1996.

_____. *Politics and Corruption in Africa: A Case Study of Sierra Leone*. Lanham, MD: University Press of America, 1995.

_____. "Challenges to Democratic Transitions in Sierra Leone: The Problem of Corruption," in *The Democratic Challenge in Africa*. Discussion papers from a seminar on democratisation at the Carter Center, May 13 – 14, 1994.

_____. "Prospects in Contemporary Sierra Leone." *Corruption and Reform*, Vol. 7: 237-247 (1993).

Krieger, Gustavo, et al. *Todos os Socios do Presidente*, 3rd edn. Sao Paulo: Editorial Scritta, 1992.

Kulibaba, Nicolas P. "Good Governance in Sheep's Clothing: Implementing the Action Plan for Regional Facilitation of the Livestock Trade in West Africa's Central Corridor." *United States Agency for International Development, Implementing Policy Change Project*, 1997.

Langseth, Petter, et al. *The Role of the National Integrity System in Fighting Corruption*, EDI Working Papers, The World Bank, 1997.

- Leiken, Robert. "Controlling the Global Corruption Epidemic." *Public Fund Digest*, Vol. 3, No. 1, 1997 pp. 47-59.
- Little, Walter. "Corruption and Democracy in Latin America." *IDS Bulletin*, Vol. 27, No.2, 1996, pp. 64-70.
- Manzetti, Luigi and Charles Blake. "Market Reforms and Corruption in Latin America: New Means for Old Ways." *Review of International Political Economy*, 1996, pp. 662-697.
- Mauro, Paolo. "Why Worry About Corruption." *Economic Issues*, Vol. 6, 1997, pp. 1-12.
- Mbaku, John. "Bureaucratic Corruption and Policy Reform in Africa." *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, Vol. 19, No. 2, Summer, 1994, pp. 149-175.
- Moody-Stuart, George. *The Good Business Guide to Bribery*. Berlin: Transparency International, 1994.
- Obasanjo, Olusegun. "Corruption, Democracy and Human Rights in Africa." Keynote Address to the Africa Leadership Forum on "Corruption, Democracy and Human Rights in Africa," Cotonou, Benin, 19-21 September, 1994.
- OECD. "Meeting of the Council at the Ministerial Level," Paris, May 21-22, 1996. Communiqué.
- Olowu, Dele. "Bureaucratic Morality in Africa." *International Political Science Review*, Vol. 9, No. 3, 1988, pp. 215-233.
- _____. "Governmental Corruption and Africa's Democratisation Efforts." *Journal of Corruption and Reform*, Vol. 7, No. 3, 1993, pp. 227-236.
- Ouma, Stephen. "Corruption in Public Policy and its Impact on Development: The Case of Uganda since 1979." *Public Administration and Development*, Vol. 11, 1991, pp. 473-490.
- Pope, Jeremy. *The TI Source Book*. Berlin: Transparency International (TI), 1996.
- Quah, J.S.T. "Singapore's Experience in Curbing Corruption," in Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, and Victor T. LeVine, eds. *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 1989.
- Rasheed, Sadig and Dele Olowu (ed.). *Ethics and Accountability in African Public Services*. African Association for Public Administration and Management (AAPAM), 1993.
- Riley, S. P. "The Land of Waving Palms: Political Economy, Corruption Inquiries and Politics in Sierra Leone," in *Corruption: Causes, Consequences and Control*, ed. M. Clark. London: Frances Pinter, 1983.
- Rose-Ackerman, Susan. "The Political Economy of Corruption," in Fred Bergsten and Kimberly Elliott, *Corruption in the World Economy*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1996.

_____. "When is Corruption Harmful?" Background paper for the World Bank's 1997 World Development Report, The State in a Changing World Draft, August, 9, 1996.

_____. "Redesigning the State to Fight Corruption." *Viewpoint*, The World Bank, Note No. 75, April, 1996.

Roy, Rathin. "State Failure in India: Political-Fiscal Implications of the Black Economy" *IDS Bulletin*, Vol. 27, No.2, 1996, pp. 22-30.

Scott, David. "Money Laundering and International Efforts to Fight It." *Viewpoints*, No. 48, Financial Sector Development. World Bank, Washington, May 1995.

Shleifer, Andrei and R. Vishny. "Corruption." *The Quarterly Journal of Economics*, August, 1993, pp. 599-617.

Stapenhurst, Rick and Sahr Kpundeh (eds.). *Fighting Corruption: Lessons of Experience*. Economic Development Institute of the World Bank, Forthcoming (1997).

Transparency International-US. *Corporate Anti-Corruption Programs: A Survey of Best Practices*, Washington, D.C., June, 1996.

Stapenhurst, Rick and Kpundeh, Sahr J. "The Experience of Singapore in Combatting Corruption," in *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*. World Bank, Forthcoming (1998).

United Nations Development Programme. Reconceptualizing Governance. Discussion Paper 1, 1997.

_____. *Governance for Sustainable Human Development*. Discussion Paper 2, 1997.

Wallis, J. and Brial Dollery. "Autonomous Policy Leadership: Steering a Policy Process in the Direction of a Policy Quest." *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 10, No. 1, January, 1997.

Waterbury, John. "Corruption, Political Stability and Development: Comparative Evidence from Egypt and Morocco." *Government and Opposition*, Vol. 11, No. 4, Autumn, 1976.

Wei, Shang-Jin. "How Taxing is Corruption on International Investors." Unpublished manuscript (1997).

Welch, Susan and J. Hibbing. "The Effects of Charges of Corruption on Voting Behavior in Congressional Elections, 1982-1990." *The Journal of Politics*, Vol. 59, No. 1, February, 1997 pp. 226-239.

White, Gordon. "Corruption and Market Reform in China." *IDS Bulletin*, Vol. 27, No.2, 1996, pp. 40-47.

Widner, Jennifer. "State and Statelessness in Late Twentieth-Century Africa." *Daedalus*, Vol. 124, No. 3, Summer, 1995, pp. 129-154.

Wittman, Donald. "Why Democracy Produces Efficient Results." *Journal of Political Economy*, Vol. 97, No. 6, 1989, pp. 1395-1424.

World Bank. *Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead*. A World Bank Policy Research Report. New York: Oxford University Press for the World Bank, 1994.

مشثاق ح. خان

مقدمة

لا يجادل أحد في الطابع المستوطن للفساد في البلدان النامية وما يمكن أن يتسبب فيه من أضرار محتملة إذا ظل مستحكماً. وما فتئت تولى عناية متزايدة في البحث عن الردود السياسية للدور الذي يمكن أن يقوم به المجتمع المدني في مكافحة الفساد. ولعل المنطق الذي يستند إليه هذا النهج هو أنه إذا تأتي تعزيز المجتمع المدني وتشجيع جهوده الرامية إلى مراقبة الدولة، فإن ذلك من شأنه أن يسهم في القضاء على الفساد في نهاية المطاف. غير أنه لتقييم دور المجتمع المدني في البلدان النامية في مكافحة الفساد، يلزمنا أن نتساءل في المقام الأول، عن السبب الذي يجعل الفساد مستوطناً في هذه البلدان.

إن الخاصية التي تثير انتباه المراقبين حتماً في البلدان النامية هي درجة المنازعة السياسية الداخلية التي يبدو أن هذه البلدان تعاني منها على الدوام. والواقع أن عدم الاستقرار هذا لا يستعصي على الشرح. فالتنمية تستتبع الأخذ بتكنولوجيات جديدة بل وتنطوي على طائفة من التغييرات الاجتماعية. وبصفة خاصة، يترتب على التنمية نشوء طبقات جديدة تركز على حقوق ملكية جديدة أو على توزيع جديد لحقوق الملكية. وحتى لو وزعت ثمار هذه التغييرات على نطاق واسع (وكثيراً ما لا يكون الأمر كذلك)، فإن التغييرات السريعة في السلطة والثروة تسهم في إحداث اضطرابات اجتماعية عميقة وحالة من الاستياء كخاصية عادية للحياة في المجتمعات النامية، مما يجعلها مختلفة نوعياً عن البلدان الرأسمالية المتقدمة. ففي هذه الأخيرة، تتغير أنواع حقوق الملكية وتوزعها تغييراً بطيئاً نسبياً وتقبل الأغلبية الساحقة للسكان مشروعية النظام الاقتصادي. وبطبيعة الحال لم يكن الأمر كذلك في السابق إذ كانت البلدان الرأسمالية المتقدمة في الوقت الراهن تواجه قلائل اجتماعية متكررة حتى أوائل القرن العشرين.

وفي البلدان النامية، نشأت القطاعات الرأسمالية الحديثة والطبقات الوسطى وما إلى ذلك في فترة متأخرة ولا تتمتع بقدر من المشروعية يضاهي مشروعيتها في بلدان أخرى. وحتى عندما تكون الأنظمة السياسية في هذه البلدان تتمتع صدفَةً بقدر معقول من المشروعية (وكثيراً ما لا يكون الأمر كذلك)، فإن هذه المشروعية لا تتجسد دائماً في استقرار سياسي. والسبب في ذلك هو أن توزيع الثروة والسلطة والامتيازات في المجتمع برمته لا يحظى دائماً بقبول واسع النطاق؛ إذ يسهل نسبياً على أي فصيل نخبوي مستبعد أن ينشق سياسياً

بإمكانهم أن يهددوا الاستقرار السياسي للنظام. وإذا كان الاقتصاديون ينظرون إلى الحوافز الاقتصادية لبعض أنواع الفساد الناتجة عن تدخلات الدولة، فإنهم لم يمعنوا النظر بما فيه الكفاية في الظروف السياسية التي تولد هي أيضاً حوافز فساد، "سياسي" مرتبط بها. ونرى أن الفساد السياسي عنصر لا مناص منه لإحكام السيطرة

وبسرعة ضد أي نظام معين. ويتعين فهم نشوء الفساد واستمراره في البلدان النامية باعتباره ظاهرة تحدث في هذه السياقات المحددة. فكثيراً ما يكون الفساد السياسي جزءاً من مجموعة من التفاعلات بين شبكات النصاراء والأتباع (Patron/client networks) التي من خلالها تبني النخب الحاكمة تراضيات سياسية مع الأتباع الذين

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

الفساد التي لوحظت في هذه البلدان واختلافات كبيرة في النتائج الاقتصادية لهذه المعاملات الفاسدة. ويتم توضيح هذا الطرح بالإحالة إلى بلدان القارة الهندية، وكوريا الجنوبية، وماليزيا، وتايلند. ففي كل هذه البلدان، كان الفساد (أو لا يزال) منتشرًا إلى حد ما في المراحل الأولى للتنمية. غير أن الاختلافات في أنماط التدفقات بين النصارى والأتباع تعني أن نتائج الفساد تختلف كثيرًا فيما بينها.

ويدرس الفرع الثالث نتائج هذا التحليل في تقييم دور المجتمع المدني في استراتيجيات مكافحة الفساد. ففي بعض البلدان، أتاحت العلاقات بين النصارى والأتباع تطورًا سريعًا سمح بدوره بتوطيد الاقتصاد الرأسمالي. وهذا ما فتح بدوره المجال لتخفيض الفساد في نهاية المطاف عن طريق عدد من الآليات بما فيها الضغوط التي تمارسها فئات داخل المجتمع المدني. وفي هذه البلدان، أدى الترابط بين الفساد السياسي والفساد الاقتصادي إلى جعل الحد من الفساد أمرًا في المتناول. ففي هذه البلدان، يأتي قدر كبير من الضغوط الدافعة إلى الفساد السياسي في المقام الأول من فئات الطبقات الوسطى غير الرأسمالية التي كانت أقوى الشرائح في “المجتمعات المدنية”. كما توحى التجربة الحديثة العهد أن بالإمكان أن تقود هذه الفئات حركات مناهضة الفساد بغرض المطالبة بإدماجها وإقرار توزيع أكثر مراعاة لمصالحها من وجهة نظرها. وبما أن الهيكل الذي يستند إليه المجتمع المدني لم يتغير، فإن انتصار هذه الفئات كثيرًا ما أدى إلى استبدال فئات معينة نافذة دون إجراء أي تغيير ملموس في نطاق الفساد أو في نتائجه. ولذلك فإنه من الممكن أن تكون ثمة تضاربات بين مواصلة تمكين الفئات المهيمنة في المجتمع المدني والانتقال إلى أشكال رأسمالية قابلة للاستمرار تتيح مواصلة تخفيض الفساد.

على البيئة السياسية غير المستقرة التي توجد فيها معظم البلدان النامية. وعلاوة على ذلك، يمكن أن يترابط الفساد السياسي والفساد الاقتصادي، ما دامت موارد تمويل الفساد السياسي تنشأ من خلال الأشكال التقليدية للفساد التي حددها الاقتصاديون.

وإن القيام بتحليل للفساد شامل لبعده السياسي يكتسي أهمية على الأقل في جانبيين. فأولاً، بما أن المشكل السياسي يمكن أن يختلف عبر البلدان النامية بطرق عديدة، فإن هذا النهج يزودنا بتحليل غني لشتى سيناريوهات الفساد. وهذا ما يعمل بدوره على تفسير اختلاف الآثار الاقتصادية للفساد في هذه السيناريوهات المتباينة (Khan, 1998a, 1998b). وثانياً، يتيح لنا هذا النهج التقييم النقدي لدور المجتمع المدني في استراتيجيات مكافحة الفساد وهذا ما يهمننا بصفة خاصة في هذه الورقة. فإذا كان تفشي الفساد يرتبط بأنواع المنازعة التي تواجهها الدولة، بين الرأسماليين والنخب السياسية المتولدة للسلطة وفيما بين الرأسماليين أنفسهم والنخب السياسية نفسها، فإنه يلزمنا أن نفحص دور الفئات الخاصة داخل المجتمع المدني التي تولد هذه المنازعة في المقام الأول والآثار المحتملة لمواصلة المحاولات الرامية إلى تعزيز “المجتمع المدني”. وتوحى نتائج هذا الفحص بأنه قد يتعين علينا أن نتوخى الدقة فيما نقصده بعبارة المجتمع المدني وأن نكون أكثر وضوحاً في تحديد ما بداخله من مصالح وفئات تسمح بالتطور.

ويتناول الفرع الأول بالدراسة فكرة المجتمع المدني ويقابلها بإطار النصير – التابع لتسليط الأضواء على العلاقات بين الدولة والمجتمع في البلدان النامية. ويصف الفرع الثاني شبكة النصارى- الأتباع في عدد من البلدان النامية ويوضح كيف أن الاختلاف في تشكيلة الفئات القوية في المجتمع يمكن أن يؤدي إلى اختلاف شديد في أنماط تدفق الموارد داخل شبكات النصارى- الأتباع. ونتيجة لذلك، ثمة اختلافات كبيرة في أنواع

المباشر على الدولة ستتجح في أوروبا الغربية على غرار ما حدث في روسيا. وقال إنه على العكس من ذلك، يكمن الجزء الأشد صعوبة في البرنامج الماركسي في مواجهة الهيمنة الإيديولوجية المناصرة للرأسمالية والناجمة عن فعل المجتمعات المدنية في هذه الاقتصادات. فمن الواضح أن تحليل غرامشي تحليل محدد تاريخياً. فهو لا يقول بأن المجتمع المدني يتصرف على هذا المنوال في كل الاقتصادات الرأسمالية، بل إنه يوضح بكل تأكيد أنه لم يتصرف بهذه الطريقة في الاقتصاد الرأسمالي المتخلف لروسيا القيصرية.

ومن هذه البدايات، أصبح مفهوم المجتمع المدني جزءاً من علم السياسة الليبرالي الديمقراطي في الستينات. وعندها أصبح المفهوم شائعاً في المنطق السياسي، وفصل تحليل المجتمع المدني عن تحليل طبيعة الرأسمالية أو مستوى تطور الاقتصاد. وظل المجتمع المدني يحيل إلى مجموعة من المنظمات والمؤسسات الخاصة التي كان غرامشي قد شرع في تحليلها ومنها الكنائس والنوادي وأخيراً المنظمات غير الحكومية. غير أنه في النهج الحديث ثمة ميل إلى الحديث عن المجتمع المدني في المجرّد، دون إحالة إلى طبقات أو فئات محددة أو إلى ما تمثله من مصالح اقتصادية في بلدان معينة.

والفرق الثاني الذي لا يقل أهمية هو تغير الدافع الكامن وراء الاهتمام بالمجتمع المدني أيضاً. فإذا كان غرامشي يهتم بدور المجتمع المدني في **تعاونه** مع الجهاز السياسي للدول لجعل الرأسمالية قابلة للاستمرار سياسياً، فإن التحليل الديمقراطي الليبرالي المعاصر يركز على دور المجتمع المدني في **ضبط** الدولة. ويعكس التغير الحاصل في الاهتمام تغير الظروف السياسية في البلدان الرأسمالية المتقدمة حيث نشأت هذه النظريات. ففي هذه البلدان، تبدد خطر الثورة. وفي مجال النظرية الاقتصادية، ما فتئت اقتصاديات السوق الحرة تكتسح الساحة. وفي الثمانينات، بدأت الدولة

لمفهوم المجتمع المدني تاريخ جدير بالاهتمام. فالمفهوم الليبرالي للمجتمع المدني يختلف إلى حد ما عن نشأة المفهوم في النظرية الكلاسيكية والنظرية الماركسية. ومن الخصائص الرئيسية للنهج الكلاسيكي تجاه المجتمع المدني تحديد مجتمعات مدنية محددة في بلدان معينة. وهكذا فإن الماركسي الإيطالي أنطونيو غرامشي الذي وضع أول تحليل مستفيض للمجتمع المدني، صب اهتمامه على إيطاليا في العشرينات. وارتكز عمل غرامشي على هيجل وماركس في مراحل الأولى. ولا حاجة إلى مناقشة الاختلافات بين ماركس وغرامشي أو التعاريف المختلفة للمجتمع المدني التي يمكن الوقوف عليها في مؤلف غرامشي "مذكرات السجن" (Prison Notebooks (Gramsci, 1976: 206-275; McLellan, 1979: 188-193; Buci-Glucksmann, 1980: 69-115). والنقطة الرئيسية هي أنه إذا كان جمهور الماركسيين آنذاك يعتبر الدولة المدافع الرئيسي عن مصالح الطبقة الحاكمة، فإن غرامشي أشار إلى أن النظام الرأسمالي الإيطالي يرتكز هو أيضاً على جهاز إيديولوجي قوي مسؤول عن توليد الإقرار الاجتماعي. ويدير هذا الجهاز طبقة من المثقفين وغيرهم ممن يشكلون "المجتمع المدني". ويتألف المجتمع المدني من منظمات القطاع الخاص التي وإن لم تكن رأسمالية بمعنى الكلمة، فإنها تخلق المناخ الإيديولوجي والأخلاقي لدعم النظام الرأسمالي. ويذهب غرامشي إلى القول إن الدولة لم تترك لوحدها تدافع عن الرأسمالية بأدواتها الخاصة إلا في الاقتصادات الرأسمالية المتخلفة من قبيل اقتصاد روسيا ما قبل 1917. أما في الاقتصادات الأكثر تطوراً في أوروبا الغربية، ومنها إيطاليا، فإن الدولة ليست سوى "الخدق المتقدم" الذي يحمي الرأسمالية: أما "القلع" والتحصينات" فيوفرها المجتمع المدني (Gramsci, 1976: 238).

وكان غرامشي يستهدف بهجومه أولئك الماركسيين الذين يعتقدون أن استراتيجية الهجوم

تظهر كعائق تعد أنشطته مصدرا لعدم الفعالية ومرتعا لكسب الربح.

والطرح الأخير القائل بأن المجتمع المدني يمكن أن يعمل عمل جماعة ضغط تطالب بالمساءلة و الشفافية في الحكومة ودوائر الأعمال ينبثق بوضوح من التقليد الليبرالي في التحليل السياسي. غير أن جانب الضعف فيه أنه يفترض، دون تحليل، مجتمعا مدنيا في البلدان النامية مشابهها إلى حد كبير للمجتمع المدني القائم في البلدان الرأسمالية المتقدمة. وخلافا لتحليل غرامشي للطبقات والفئات الفعلية التي تشكل المجتمع المدني في إيطاليا المعاصرة، تتناول النظريات الديمقراطية الليبرالية الحديثة المجتمع المدني باعتباره "شيئا صالحا". ويعد ضمنا تشكيلة من جماعات المصالح وجماعات الضغط التي لها مصلحة مشتركة في النظام الرأسمالي ويمكنها بالإضافة إلى ذلك أن ترصد وتضبط الدولة التي يفترض فيها أنها تخدم مصالحها. والواقع أن التحليل المفصل لتشكيلة ومصالح الطبقات والجماعات المتنافسة التي تشكل المجتمع المدني في الاقتصادات النامية في الوقت الراهن أمر حاسم لفهم دورها المحتمل في دعم استمرار الفساد أو التصدي له.

ويكفي لأغراض هذه الورقة تحديد السمات المشتركة في هذا التحليل. فأول سمة مميزة للمجتمعات النامية المعاصرة هي أن الطبقات المتوسطة والوسيلة فيها متطورة نسبيا نظرا لدرجة نمو اقتصاداتها، رغم أن درجة تطور هذه الطبقات الوسطى يتباين في تفاصيل كثيرة (Khan, 1989). وكان هذا نتيجة للاستعمار في العديد من البلدان، إذ كثيرا ما عمل الاستعمار على خلق طبقات وسطى كبيرة لإدارة المستعمرات قبل أن ينبثق قطاع رأسمالي مماثل. غير أن البلدان النامية المعاصرة تختلف أيضا عن البلدان الرأسمالية المتقدمة من قبيل إيطاليا التي حلها غرامشي، حيث يوفر المجتمع المدني "قلعا وتحصينات" تحمي الاقتصاد الرأسمالي. فالقطاعات الرأسمالية في الاقتصادات النامية المعاصرة أقل تطورا، والتنافس بين الفصائل الرأسمالية وفئات الطبقة الوسطى أكثر تقلبا وقوة. ونتيجة لذلك، لا تتصرف

المجتمعات المدنية في البلدان النامية المعاصرة في انسجام مع الجهاز السياسي لدولها للدفاع عن الرأسمالية بالطريقة التي لاحظها غرامشي في إيطاليا.

وسبب حدوث ذلك هو أن الرأسمالية باعتبارها نظاما في البلدان النامية المعاصرة لا تواجه تهديدا خطيرا قادما من الطبقات العاملة. وبالتالي فإن الضغط على قادة الطبقة الوسطى في المجتمع المدني للدفاع المشترك عن النظام أضعف كثيرا. والأهم من هذا أن عملية النمو الرأسمالي أسرع في الوقت الراهن، كما أن انبثاق طبقات رأسمالية جديدة أكثر شفافية مما يجعل نزعة الطعن في هذه العملية وتقديم المطالب أقوى بكثير. وبالتالي فإن واضعي الإيديولوجيا المنتمين إلى الطبقة الوسطى في البلدان النامية المعاصرة يحتمل أن يعتبروا أنفسهم مستبعبدين من هذه العملية بصورة غير مشروعة مما يجعلهم يعتقدون بأنها لا تخدم مصالحهم على المدى البعيد. ويحتمل أيضا أن يكونوا معارضين شعوبيين للانتقال إلى الرأسمالية بدل أن يكون من دعائه. ولهذا السبب، وخلافا لغرامشي، يحتمل أن يكون المزيد من فئات الطبقة الوسطى في البلدان النامية المعاصرة ينازع بقوة في عمليات التراكم الرأسمالي.

وتساعد هذه الملاحظة على تفسير سبب انتشار روابط النصرء - الأتباع القائمة بين الدولة والمجتمع في البلدان النامية. فتحليل مبادلات النصرء - الأتباع وضع أول مرة لتسجيل وتفسير المبادلات المتكررة بين النصرء والأتباع الذين يتميزون بمركزهم أو سلطتهم أو خصائصهم الأخرى (Schmidt et. al., 1977). غير أن مبادلات النصرء - الأتباع لا تقتصر على المجتمعات ما قبل الحديثة بل إنها تجري أيضا في المجتمعات التي قطعت أشواطاً في طريق تحولها إلى مجتمعات حديثة يتوفر فيها العديد من المؤسسات الحديثة. وبالإضافة إلى التعود والجمود، فإن السبب الذي أبقى على مبادلات النصرء - الأتباع في المجتمعات الرأسمالية المبكرة هو أن المكافآت المحددة والمتسمة بطابع شخصي والمقدمة من النصرء إلى الأتباع توفر آلية فعالة للغاية لشراء الدعم السياسي بإتاحة استقطاب وإدماج فئات رئيسية من الأتباع. ففي

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

قرارات التوزيع التي تتخذها الدولة، نظرا لتخلف مؤسسات السوق. ويكمن المشكل في أنه بقدر ما تجد الدولة والنخب السياسية المتقلدة للسلطة نفسها مضطرة سياسيا إلى جمع الأموال لتغطية المكافآت السياسية، بقدر ما يتعاضم الضغط الدافع إلى تنظيم الفساد الاقتصادي التقليدي لجمع هذه الأموال. فقد يكون مسؤولو الدولة شديدي الارتشاء بطبيعة الحال حتى ولو لم يكن ثمة اضطرار سياسي يحملهم على ذلك. غير أن القيود الناجمة عن حجم المطالب السياسية وتوزيعها لا تؤثر على حجم الموارد اللازم جمعها بوسائل الفساد فحسب، بل إنها تؤثر أيضا على هيكل المعاملات التي من خلالها توزع المكافآت في نهاية المطاف. ونرى أن هذا الترابط بين الأشكال السياسية والأشكال الاقتصادية للفساد له نتائج اقتصادية هامة.

سياق لا يتمتع فيه النظام الرأسمالي الناشئ باستقرار سياسي وقبول عام، ولا تكون فيه الدولة قوية بما يكفي لفرض النظام بالقوة ويخفق فيه المجتمع المدني في توليد الدعم الأيديولوجي لبروز الرأسمالية، تكون شبكات النصاراء - الأتباع التي تنظم المكافآت المقدمة لأكثر معارضي النظام جهرا بالنقد أداة فعالة إن لم تكن أداة مكلفة للحفاظ على الاستقرار السياسي (Khan, 1989, 1996a).

وتتوقف نتائج تلك الحلول على هيكل المجتمع المدني في البلد النامي الخاضع للدراسة وتتوقف بالتالي على نوع وعدد المكافآت التي يتعين تنظيمها "لشراء" الرضا السياسي. وفي الوقت ذاته، تتضافر هذه المعاملات إلى الفساد الاقتصادي التقليدي الذي يحدث حتما بسبب ضعف مؤسسات الضبط وضيق نطاق

2 - المجتمع المدني كمحدد لشبكات النصاراء-الأتباع

ولتوضيح طرحنا هذا، نتناول بالدراسة المبادلات بين النصاراء والأتباع وأدلة الفساد والأداء في ثلاث بلدان بشبه القارة الهندية، إلى جانب كوريا الجنوبية، وماليزيا وتايلند. ويستند الملخص الوارد هنا إلى تحليلات أوسع نطاقا لشبكات النصاراء والأتباع في تلك البلدان وردت في مؤلف خان (1997 و1998). فاقترادات بلدان جنوب آسيا بشبه القارة الهندية أسوأ أداء في مجموعة البلدان التي وقع عليها اختيارنا وتقدم الدليل أيضا على أعقد تحويلات تقع بين النصاراء والأتباع وعلى الترابط المستمر بين الفساد السياسي والفساد الاقتصادي. وترتكز الأرقام القياسية للفساد الواردة في الجدول الأول على ترتيب ذاتي قامت به مؤسسات أجنبية ويتعين التعامل معه بحذر.

إذا كان للمجتمع المدني في البلدان النامية بعض الخصائص العامة التي ورد وصفها في الفرع الأخير، فإن ثمة مع ذلك فروقا كبيرة بين البلدان من حيث توزيع السلطة السياسية بين فئات المجتمع المدني المتنافسة. وفي هذا الفرع، نذهب إلى القول بأن لهذه الفروق في تنظيم المجتمع المدني وهيكله نتائج تنعكس على أنواع المبادلات بين النصاراء والأتباع ونتوقع أن نراها عند "شراء" الاستقرار السياسي. ويمكن لأنواع المبادلات بين النصاراء والأتباع (التي يمكن أن تشمل في آن واحد المعاملات الفاسدة والمعاملات المشروعة تماما) أن تحدد بدورها الأداء الاقتصادي للمجتمع واستمرارية عملية انتقاله إلى اقتصاد رأسمالي متطور على المدى البعيد.

الجدول رقم 1- الفساد والأداء الاقتصادي

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

الجدول رقم 1- الفساد والأداء الاقتصادي

معدلات نمو الناتج الداخلي الإجمالي		دليل الفساد		البلد
1992-1980	1980-1970	(التسعينات) (+)	1983-1980 ⁽¹⁾	
5.9	7.9	5.28	6.0	ماليزيا
9.4	9.6	4.29	5.7	كوريا الجنوبية
5.2	3.4	2.78	5.25	الهند
6.1	4.9	2.25	4.0	باكستان
4.2	2.3	غير متاح	4.0	بنغلاديش
8.2	7.1	2.79	1.5	تايلند

ملحوظة: إن رقم 10 في دليل الفساد يدل على عدم وجود الفساد، أما رقم صفر في دليل الفساد فيدل على فساد شديد.

دليل الأعمال التجارية الذي أورده ماورو (1995) وباردهان (1997).

المنظمة الدولية للشفافية و Volkswirtschaftlich المستدل بهما في مؤلف بردهان (1997). وهذه متوسطات سبعة تصنيفات بما فيها التصنيفات الواردة في تقرير التنمية العالمية (1994).

لا أن نكتفي بالمؤشرات التي تسجل حجم الفساد كما تتصوره المؤسسات التجارية. وقد تمت مناقشة هذه النقطة بإسهاب في مؤلف خان (1998). ثانياً، أن هذه الأرقام على الأقل لا تؤيد تأييداً قوياً الفرضية القائلة بأن النمو السريع يمكن أن يسمح بالتصدي للفساد في حين أن النمو البطيء يسمح باستحكام الفساد. فهذه الفرضية تتدعم بقوة عندما ننظر إلى حال البلدان المتقدمة التي تتميز عموماً بدرجة فساد أقل من البلدان النامية.

ولمعرفة ما إذا كانت ثمة فروق كبيرة في أنواع الفساد في هذه البلدان، يمكن أن نشرع في مقارنة هيكل مجتمعاتها المدنية. فالمجتمع المدني في شبه القارة الهندية يطبعه انتشار للفئات والطبقات في المستويات الوسطى من المجتمع، وقد نجحت عموماً في السيطرة

غير أنها أرقام قياسية تبين أن درجة الفساد المسجلة في بلدان جنوب آسيا في الثمانينات لم تختلف كثيراً عما هي عليه في كوريا الجنوبية وأنها أسوأ قليلاً مما هي عليه في ماليزيا في حين أن تايلند السريعة النمو جاء ترتيبها أسوأ من حيث الفساد. ويبدو أنه بحلول التسعينات بدأ الفساد النسبي في الانخفاض في تايلند التي تشهد نمواً سريعاً في حين تزايد في جنوب آسيا التي تباطأ فيها النمو. كما بدأ أن الفساد يتفاحم في ماليزيا وكوريا الجنوبية، غير أن تفاحمه لم يكن بدرجة كبيرة اعتباراً للطابع الذاتي لهذه الأرقام القياسية.

ودونما إفراط في تأويل هذه الأرقام، يمكن إبداء ملاحظتين. الأولى، إذا كان الفساد مرتبطاً بالأداء الاقتصادي، فإنه ربما يتعين أن ننظر إلى أنواع الفساد

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

على السياسة وفي الحصول على مكافآت معينة لنفسها. ورغم الفروق المهمة القائمة بين الهند وباكستان وبنغلاديش، فإن ثمة أوجه تشابه هامة في أنواع المبادلات التي يتم التفاوض بشأنها داخل شبكات النصارى والأتباع في بلدان جنوب آسيا هذه. وكثيرا ما تكون الخاصية المشتركة ذلك الترابط المعقد للمبادلات بين النخب السياسية، ورجال الأعمال والمنظمين الوسطاء أو منظمي "الطبقة الوسطى" الذين ينظمون ويتوسطون في شؤون الاستياء الاجتماعي. وترتبط الحسابات الاقتصادية والسياسية ارتباطا قويا في هذه المعاملات. وقد وصف ويد Wade هذا الترابط في دراساته للفساد في إدارة الري بجنوب الهند (Wade, 1984, 1985, 1989).

وساهمت عدة عوامل في نشوء شبكات من المبادلات المترابطة في شبه القارة الهندية. ومن هذه العوامل المؤكدة تقريبا الأهمية السياسية والاجتماعية الاستثنائية للطبقات الوسيطة في الهيكل الاجتماعي الهندي. وقد جاءت مجموعات مهمة من الأتباع في شبه القارة الهندية من هذه الطبقات الوسيطة أو "المتوسطة". وقد أقر بردهان (Bardhan 1984) بأهمية العناصر المهنية في الطبقات المتوسطة، حيث وصفها بأنها عضو كامل العضوية في الائتلاف الطبقي المهيمن في الهند إلى جانب الرأسماليين والملاك. غير أنه لأغراض بحثنا هذا، من المفيد التمييز بين الأعضاء الرأسماليين في الائتلاف المهيمن والعنصر غير الرأسمالي الأكبر حجما الذي يتألف من طائفة من الفئات الاجتماعية التي يمكن وصفها عموما بالطبقة المتوسطة. فهذه فئات تلتقت بعض التعليم، وتملك رأس مال قليل ولها في جميع الأحوال قدرات تنظيمية تميزها عن عامة الجماهير الفقيرة. وبالتالي فإن الطبقة المتوسطة تشمل، إلى جانب الفنيين، عامة المتعلمين وشرائح الأجراء من السكان. وتتجاوز أهمية هذه الطبقات الوسيطة غير الرأسمالية في المشهد السياسي بشبه القارة الهندية عدد أفرادها الذين يتعدى عددهم في جميع الأحوال عشرات الملايين.

وورثت شبه القارة الهندية أيضا آثار تعبئة سياسية مناهضة للاستعمار وعميقة الجذور مكنت "طبقاتها المتوسطة" الناشئة من وسائل النفوذ. وحتى قبل تطور الحركة المناهضة للاستعمار، نشأ تقليد في ممارسة النشاط السياسي انتظمت فيه الفئات المتنافسة داخل الطبقات الوسطى على أساس مجموعة واسعة من الرموز الوجدانية بما فيها اللغة والطائفة والدين للمطالبة بإعانات تفضيلية وفرص العمل وما إلى ذلك مما يخول للفاعلين السياسيين الناجحين موارد أكبر. فالعمل السياسي المستند إلى هذه الرموز لم يغن الأغلبيّة الساحقة من السكان في هذه البلدان، بل مكن الشرائح المتلاحقة من فئات الطبقة الوسطى الناشئة من الوصول إلى الموارد العامة استنادا إلى قدرتها على تنظيم أكبر عدد من الفئات المتعددة الأتباع. وفي الوقت ذاته، اضطر من ينتمون إلى الطبقات الوسطى ويتقلدون السلطة إلى تنظيم تحويلات إلى أكثر الفئات المستبعدة إسما لصوتها في عمليات الاستيعاب والإدماج الجارية (Khan, 1989).

ومقابل هذه التحويلات، "يشترى" النصارى، ولو مؤقتا، الدعم السياسي أو على الأقل بعض الإقرار من فئات المنظمين الأكثر قدرة على إحداث الضرر. ويتعين تمويل هذه التحويلات بدورها كما يتعين على النصارى أن يجدوا موارد لتغطية هذه التحويلات إما في شكل ضرائب عامة أو في شكل مبادلات مع فئات أخرى من الأتباع. وتعد قلة الموارد المالية العامة سببا رئيسيا فيما نلاحظه من ترابط متشعب في المبادلات السياسية والاقتصادية في شبكات النصارى - الأتباع بشبه القارة الهندية. وكثيرا ما تجد النخب السياسية هذه الموارد في مبادلاتها الاقتصادية مع فئات أخرى من الأتباع، ولا سيما مع طبقة الرأسماليين الصناعيين التي تشهد نشأة بطيئة. وبالتالي فإن شبكة كثيفة من المبادلات الاقتصادية والسياسية بدأت تبرز بسرعة في هذه البلدان.

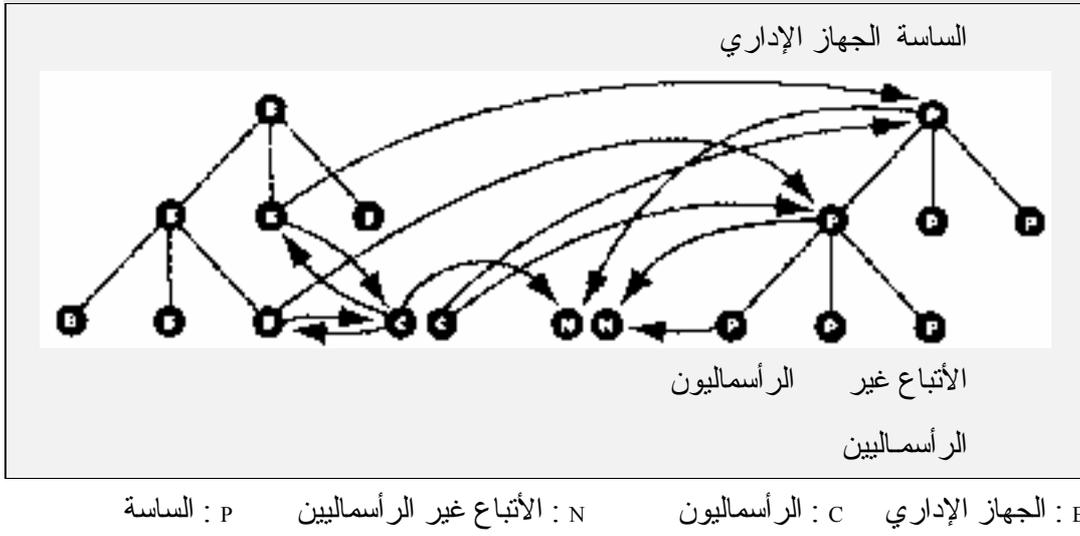
وبدأ الرأسماليون باعتبارهم فاعلين سياسيين عقلانيين يحرصون هم أيضا على تمويل مناصرين أقوياء حتى لا يطعن أحد في ما ينعمون به من عيش

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

هيكّل الحقوق بسبب هذا الترابط في المبادلات بين
النصرء والأتباع أدى إلى تجميد التغيير الهيكلي اللازم
مما أفضى على الأمد البعيد إلى تباطؤ وتيرة الاستثمار
ونمو الإنتاجية.

رغيد. مما جعل الساسة والإداريين الذين نظموا
استمراريتهم السياسية من خلال هذه الترتيبات المحلية
غير قادرين على تغيير هيكل الإعانات أو طريقة
توزيعها أو الحقوق الأخرى الواجبة للرأسمالين حتى
وإن كان ذلك التغيير يزيد من النمو. فصعوبة تغيير

الشكل رقم 1 - المبادلات بين النصرء والأتباع في جنوب آسيا



هي الطبقات الوسطى أو الوسيطة التي سبقت مناقشتها.
وكثيراً ما يصبح التابعون غير الرأسمالين الناجحون
قادة سياسيين أو حتى رأسمالين مع مرور الوقت.
والسمة المميزة لهذه المبادلات بين النصرء والأتباع
هي التحويلات المتوجهة من الساسة على شتى
المستويات إلى شتى فئات الأتباع غير الرأسمالين. وقد
يكون بعض هذه المكافآت مسألة قانونية تماماً كما هو
الأمر بالنسبة للإعانات. غير أن أهم هذه المكافآت كثيراً
ما تكون غير مشروعة لأنها تتم في الخفاء لفائدة
المنظمين الأقوياء للجماعات والفصائل. ولا يرد بيان
المقابل الذي يدفعه هؤلاء الأتباع للدولة لأنه عادة ما لا

إن التعقيد الذي تتسم به التدفقات المرسومة
بطريقة نمطية في الشكل رقم 1 تختزل كثافة التدفقات
النمطية داخل شبكة النصرء - الأتباع في شبه القارة
الهندية وتقدم مقارنة مفيدة مع بلداننا الأخرى.
فالإداريون والساسة في هذا الشكل يشكلون تسلسلين
هرميين وفي كل مستوى من مستويات الإداريين أو
الساسة يمكن أن يكون ثمة نصرء للزملاء من مراتب
أدنى أو لفئات في أماكن أخرى من المجتمع. وتوخياً
للتبسيط، يكتفي الشكل الأول بالتمييز بين فئتين
اجتماعيتين، فئة الرأسمالين وفئة الأتباع غير
الرأسمالين في الدولة، على اعتبار أن هذه الفئة الأخيرة

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

يكون مقابلاً اقتصادياً بل "مكافأة" سياسية في شكل إقرار أو دعم.

ويأتي القسط الأكبر من الموارد لتغطية المكافآت المدفوعة لـ "الأرباح غير الرأسماليين" الرئيسيين من بقية المجتمع في شكل ضرائب أو تحويلات من فئات أخرى من الأرباح. ويقدم الأرباح "الرأسماليون" في الدولة قسطاً من هذه التحويلات لا في شكل ضرائب بل في شكل رشاوى للنصرء في الجهاز الإداري أو في الهيكل السياسي. فالرأسماليون الناشئون مستعدون لتقديم هذه التحويلات لأنهم كثيراً ما يتلقون بدورهم إعانات أو امتيازات في شكل حقوق ملكية ثمينة. وتشكل الرشاوى التي يدفعها الصناعيون بدورها مصدراً هاماً لتمويل استراتيجيات الاستثمارية السياسية للسلطة في شبه القارة.

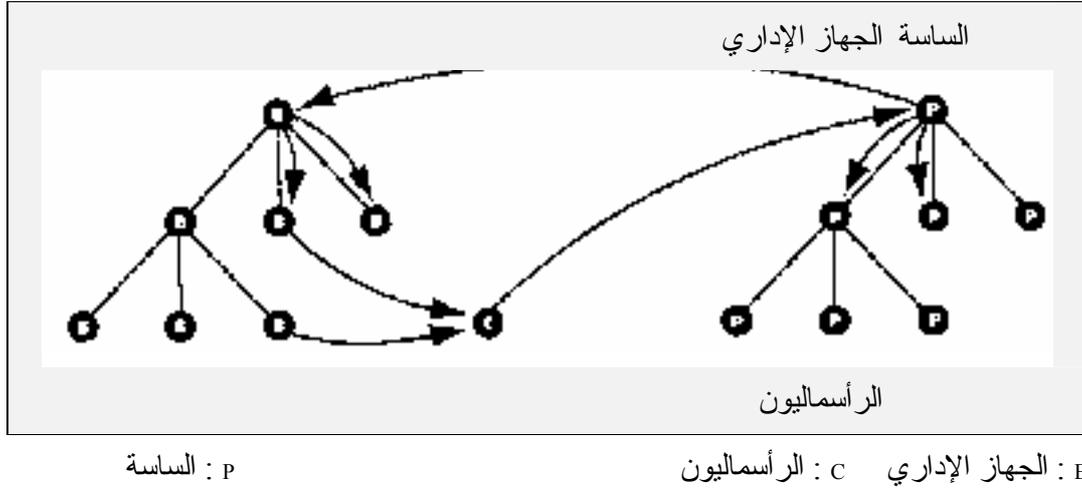
وقد سبق أن برهنا في مقام آخر (Khan, 1996a, 1998) على أن هذا النمط من المبادلات بين النصرء والأرباح في شبه القارة الهندية يمكن أن يساهم في تفسير الأداء الاقتصادي البطيء نسبياً في هذه البلدان. فترابط الحسابات الاقتصادية والسياسية ترابطاً سريعاً يحول دون قيام الدولة بالتوزيع الاقتصادي الرشيد للإعانات والحقوق والموارد حتى وإن كان من شأن إعادة التوزيع هذه أن تزيد مبدئياً من النمو وتتيح نظرياً لموظفي الدولة أو النخب السياسية فرص ابتزاز رشاوى أكبر. ويمثل هذا الطرح ما ذهب إليه شليفير وفيشني (1993) باستثناء كونه يقوم على أساس التفكك السياسي للطبقات الوسطى لا على التفكك المؤسسي للدولة (انظر أيضاً Khan, 1996a, 1997). فالمهم في طرحنا في هذا المقام هو أن هيكل المجتمع المدني يرتبط ارتباطاً عميقاً بهيكل المكافآت التي تصون الاستقرار السياسي، والتي ينطوي بعضها أو الكثير منها على رشاوى مباشرة أو على موارد تجلب بطرق الفساد من أماكن أخرى.

وإذا قارنا هذا النمط من الفساد بالنمط القائم في كوريا الجنوبية، فإننا نرى آثار البصمات المباشرة للاستعمار الياباني الذي ترك المجتمع المدني بطبقات وسيطة ضعيفة للغاية. فالاستعمار الياباني دمر إمكانية نشوء طبقة وسطى جديدة في المناطق الريفية بتدمير طبقة الملاك القائمة على الريع. كما أدار مستعمراته بالرضوخ أقل ما يمكن للمطالب السياسية لكنتل السلطة المحلية (Kohli, 1994). وقد أتاح الضعف النسبي للفصائل المتنافسة داخل الطبقات الوسطى تقييد المبادلات بين النصرء والأرباح في كوريا الجنوبية وجعلها مقتصرة إلى حد كبير على تقاسم الريع بين الرأسماليين ونصرءهم في الدولة (Khan, 1996a, 1996b). ويبدو هذا النوع من الفساد "الاقتصادي" أقل ضرراً من حيث آثاره الاقتصادية من الأنواع الأخرى السائدة في جنوب آسيا.

ويتبين من الفساد في كوريا الجنوبية الذي بدأ يظهر في التسعينات أن الفساد هناك ربما يكون واسع النطاق من حيث الحجم النسبي للتحويلات على غرار ما عليه الأمر في جنوب آسيا. ومن جهة أخرى، تبدو التدفقات داخل شبكة النصرء - الأرباح مختلفة وبسيطة في آن واحد. ويبدو هذا الأمر كذلك بصفة خاصة في أوائل السياسة الصناعية في الستينات (Kim, 1994; 59-70; Kong, 1996). غير أن ثمة أدلة تقيد بأن السلطة السياسية قد أصبحت أكثر توزعاً خلال الثمانينات مما أفضى إلى أنماط تحويلات أكثر تعقيداً (Ravenhill, 1997). غير أن المجتمع المدني في كوريا الجنوبية، بالمقارنة مع جنوب آسيا، يسمح بقدر أكبر من تركيز السلطة السياسية مما يسمح بدوره للجهاز السياسي المركزي باستخلاص الريع من المستفيدين من الإعانات والحقوق الجديدة دون أن يقدم مكافآت سياسية إضافية للأرباح غير الرأسماليين بقدر مماثل.

الشكل رقم 2 - المبادلات بين النصرء والأرباح في كوريا الجنوبية

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية



المدى البعيد ويضمن استقرار البلد واستمراريته (Woo-Cummings).

وتقدم بلدان جنوب شرق آسيا حالات وسيطة جديرة بالاهتمام حيث يوجد مجتمع مدني أكثر قوة وتفككا غير أن ذلك لم يفض إلى التآكل الهيكلي الملحوظ في شبه القارة الهندية. وعلى الرغم من أن الطبقات الوسطى أقل قوة ورسوخا في جنوب شرق آسيا مما هي عليه في شبه القارة الهندية، فإنها تملك قدرة أكبر على تنظيم المعارضة السياسية وبالتالي المطالبة بالمكافآت السياسية بالمقارنة مع نظرائها في آسيا الشمالية. وتبين الردود السياسية والمؤسسية في بلدان جنوب شرقي آسيا هذه أن ثمة قدرا كبيرا من التباين في أنماط المكافآت السياسية الجانبية التي كانت تُقدّم للحفاظ على الاستمرارية السياسية. وتتميز ماليزيا وتايلند مفارقتين جديرتين بالاهتمام. ففي هذين البلدين، كانت المكافآت السياسية مهمة غير أنها لم تمنع التراكم والنمو السريعين.

ومن حيث المشاكل السياسية الموروثة، ورثت ماليزيا مشكلا عرقيا كان من شأنه أن يجر عليها كارثة. ففي الستينات، كان تملك قطاعا رأسماليا نشيطا يقوم على أساس التجارة والإنتاج الصغيري النطاق، غير أن هذا القطاع كان خاضعا لسيطرة الرأسماليين المنحدرين من أصل صيني. ومن جهة أخرى، كان ثمة طبقة

يبين الشكل رقم 2 تدفق الموارد داخل شبكة النصاراء – الأتباع في كوريا الجنوبية بطريقة نمطية. فالضعف النسبي للأتباع غير الرأسماليين صور باستبعادهم مطلقا من الشكل. فالسمات الرئيسية للتحويلات بين الدولة والمجتمع تتم أولا بتحويل إعانات كبيرة من الدولة إلى الرأسماليين الناشئين. وهذا ما تبينه السهام المنطلقة من شتى مجموعات النصاراء في الجهاز الإداري في اتجاه الأتباع في القطاع الصناعي. وهذه الصورة الإجمالية تتسجم مع تصوير أمسدن (Amsden, 1989) للتدفقات المقترنة بالسياسة الصناعية في كوريا الجنوبية وأيده في معظم خصائصه الرئيسية عدد من المراقبين اللاحقين (Kim & Ma 1997). وكانت ثمة بالمقابل رشاوى كبيرة مقدمة من الفئات الصناعية إلى القيادة السياسية، إذ وزعت ربيع من القطاع الصناعي النامي إلى القيادة السياسية ومن خلال هذه القناة إلى الإداريين كذلك (Kong, 1996). ووزع قسط من هذه الربوع أيضا بطريقة منظمة نسبيا على المستويات العليا من الهرمين السياسي والإداري. وقد ذهبنا إلى القول في مقام آخر (Khan, 1996a, 1997, 1998) إلى أن قدرة الدولة في كوريا الجنوبية على تجاهل الاعتبارات السياسية في توزيعها للموارد والحقوق تولد حوافز قوية لدى النخب السياسية العليا تدفعها إلى تحقيق أكبر قدر من النمو. فالنمو يزيد من قدرتها على الارتشاء على

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

ببعض الحماية ويتلقون باطراد مساعدة للتحول نحو صناعات تكنولوجية متطورة عن طريق توفير هياكل أساسية جيدة وتفاوض الدولة بشأن الترابطات الخلفية بين المنتجين المحليين والشركات المتعددة الجنسيات العاملة في ماليزيا. وبالمقارنة مع نظام جنوب آسيا، اتسم استخلاص الربح من الرأسماليين بطابع مركزي، وكانت الروابط المباشرة بين رأسماليين معينين والفصائل السياسية غير متطورة في البداية على الأقل. وتغير هذا الأمر إلى حد ما مع مرور الوقت عندما نما الاقتصاد الماليزي ونمت معه السلطة السياسية للفصائل المتنافسة المنحدرة من أصل ملاي داخل حزب "المنظمة الوطنية للملايين المتحدين". غير أن الصورة التي تم تقديمها أعلاه دقيقة بقدر معقول في أوائل السبعينات عندما بدأ اقتصاد ماليزيا في الإقلاع.

وينبغي الحذر من تفسير نظام إعادة توزيع الربح الممركز في ماليزيا تفسيراً كلياً يتداخل السياسة العرقية والطبقية فيه. فخلافاً لشبه القارة الهندية، تزخر ماليزيا بموارد طبيعية، وتخفف إلى حد بعيد الريع الناشئة عن هذه الموارد من غلواء الابتزاز الذي كان سيعاني منه الرأسماليون لدفع ثمن الاستقرار السياسي. غير أن هيكل المجتمع المدني الخاص في ماليزيا عنصر مهم في إيجاد تفسير كامل. فصيغة الحرمان العرقي أتاحت إضفاء الشرعية على قدر أكبر من هذه المطالب وتنظيمها بالتالي من خلال حزب شرعي ممرکز وهياكل للدولة دون صفقات سرية ومساومات ذات طابع شخصي. وهذا ما يتماشى مع الملاحظة القائلة بأن ماليزيا هي أقل البلدان فساداً في مجموعة البلدان الواردة في الجدول رقم 1 استناداً إلى الأرقام القياسية الذاتية للفساد. ولعل تفسير التحويلات استناداً إلى منطق غير عرقي قائم على سياسة رعاية اجتماعية محضنة لن تكون له نفس الحجية لأنه سيستلزم أن يوجه القسط الأكبر من التحويلات إلى أفقر الفئات وليس بالضرورة إلى الفصائل القيادية في الطبقات الوسيطة التي تملك أكبر حصة من السلطة السياسية. ويصعب أن يتصور المرء إيديولوجية مماثلة في الهند تيرر تحويلات مركزية مماثلة من الرأسماليين إلى قادة الفئات الوسيطة المتنافسة والمتنوعة.

ومرة أخرى، تكون لهيكل المبادلات بين النصارى والأتباع آثار اقتصادية. فأولاً، أتاح تقادي شبكات محلية كثيفة من المبادلات بين النصارى والأتباع على غرار النمط الهندي قيام الدولة بتحديد توزيع الحقوق والإعانات وتعديله بطريقة أكثر عقلانية مما هو عليه الأمر في شبه القارة الهندية. ومما لا شك فيه أن هذه المرونة تناقصت مع مرور الوقت عندما تقوت فصائل الفئات الوسيطة داخل حزب "المنظمة الوطنية للملايين المتحدين" عبر الزمن وأنشأت تحالفات لا مركزية مع فئات الرأسماليين المنحدرين من أصل صيني (Khan, 1997; Jomo & Gomez, 1997). وثانياً، تمكنت الدولة الماليزية، من خلال تلبية مطالب الطبقات المتوسطة تلبية معقولة بتحويلات الربح من الرأسماليين المحليين وريع الموارد الطبيعية، من ضمان مستوى عالٍ من حقوق الملكية والأرباح للشركات المتعددة الجنسيات، وهي مسألة غير اعتيادية بمعايير البلدان النامية. وقد تبينت الأهمية القصوى لهذه السياسة في تشجيع شركات التكنولوجيا المتطورة نسبياً على الاستقرار في ماليزيا في السبعينات وأواخر الثمانينات وإقامة روابط خلفية مع الشركات الماليزية.

وأخيراً، نتطرق لتايلند التي تقدم نمطاً آخر. فخلافاً لماليزيا، كان رأسماليو تايلند المنحدرون من أصل صيني مندمجين عرقياً بقدر أكبر في الطبقة الوسطى. وبالتالي لم تنشأ سياسة مستندة إلى اعتبارات عرقية لإضفاء المشروعية على التحويلات المقدمة للطبقات المتوسطة. وتختلف تايلند عن كل البلدان التي نوقشت حالتها حتى الآن بكونها لم تعان من الحكم الاستعماري المباشر. فغياب عمليات التعبئة المناهضة للاستعمار يفسر ظهور القيادة السياسية للطبقات الوسيطة الناشئة بمظهر من الضعف بالمقارنة مع مثيلتها في شبه القارة الهندية أو حتى في ماليزيا. ومن جهة أخرى، لم تكن طبقاتها الوسيطة متفككة على غرار مثيلاتها في كوريا الجنوبية التي خضعت لاستراتيجيات استعمارية يابانية. وبخلاف كوريا الجنوبية، توجد في تايلند شبكات من الساسة الريفيين الذين تعينت تلبية مطالبهم في مرحلة مبكرة من التطور السياسي. وبالتالي فإنه رغم ما يفرقها عن الهند، كان من المحتمل أن تنشأ

ببعض الحماية ويتلقون باطراد مساعدة للتحول نحو صناعات تكنولوجية متطورة عن طريق توفير هياكل أساسية جيدة وتفاوض الدولة بشأن الترابطات الخلفية بين المنتجين المحليين والشركات المتعددة الجنسيات العاملة في ماليزيا. وبالمقارنة مع نظام جنوب آسيا، اتسم استخلاص الربح من الرأسماليين بطابع مركزي، وكانت الروابط المباشرة بين رأسماليين معينين والفصائل السياسية غير متطورة في البداية على الأقل. وتغير هذا الأمر إلى حد ما مع مرور الوقت عندما نما الاقتصاد الماليزي ونمت معه السلطة السياسية للفصائل المتنافسة المنحدرة من أصل ملاي داخل حزب "المنظمة الوطنية للملايين المتحدين". غير أن الصورة التي تم تقديمها أعلاه دقيقة بقدر معقول في أوائل السبعينات عندما بدأ اقتصاد ماليزيا في الإقلاع.

وينبغي الحذر من تفسير نظام إعادة توزيع الربح الممركز في ماليزيا تفسيراً كلياً يتداخل السياسة العرقية والطبقية فيه. فخلافاً لشبه القارة الهندية، تزخر ماليزيا بموارد طبيعية، وتخفف إلى حد بعيد الريع الناشئة عن هذه الموارد من غلواء الابتزاز الذي كان سيعاني منه الرأسماليون لدفع ثمن الاستقرار السياسي. غير أن هيكل المجتمع المدني الخاص في ماليزيا عنصر مهم في إيجاد تفسير كامل. فصيغة الحرمان العرقي أتاحت إضفاء الشرعية على قدر أكبر من هذه المطالب وتنظيمها بالتالي من خلال حزب شرعي ممرکز وهياكل للدولة دون صفقات سرية ومساومات ذات طابع شخصي. وهذا ما يتماشى مع الملاحظة القائلة بأن ماليزيا هي أقل البلدان فساداً في مجموعة البلدان الواردة في الجدول رقم 1 استناداً إلى الأرقام القياسية الذاتية للفساد. ولعل تفسير التحويلات استناداً إلى منطق غير عرقي قائم على سياسة رعاية اجتماعية محضنة لن تكون له نفس الحجية لأنه سيستلزم أن يوجه القسط الأكبر من التحويلات إلى أفقر الفئات وليس بالضرورة إلى الفصائل القيادية في الطبقات الوسيطة التي تملك أكبر حصة من السلطة السياسية. ويصعب أن يتصور المرء إيديولوجية مماثلة في الهند تيرر تحويلات مركزية مماثلة من الرأسماليين إلى قادة الفئات الوسيطة المتنافسة والمتنوعة.

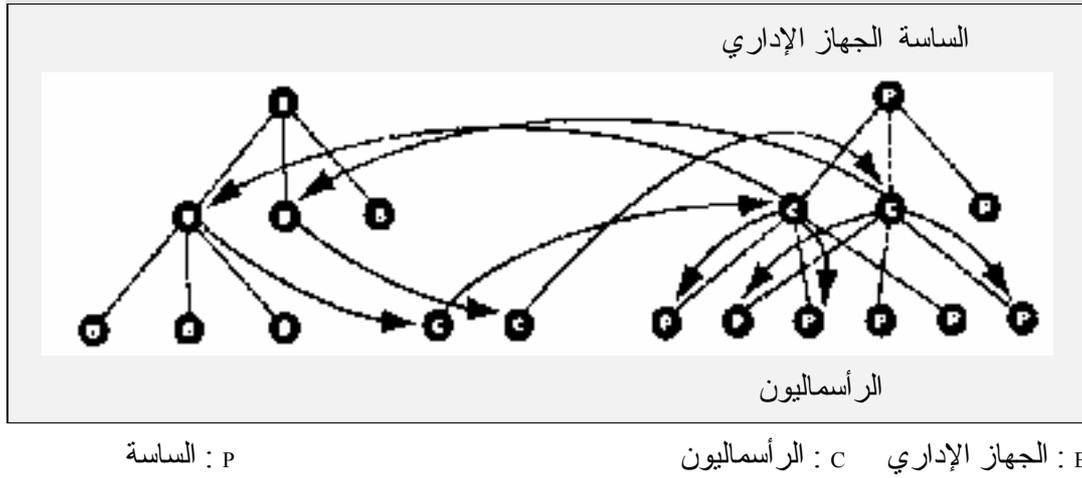
الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

النمط الفريد من نوعه من الفساد السياسي بسبب القوة النسبية لطبقة الرأسماليين المشتتة في هذا البلد والتي تعين عليها مع ذلك أن تدبر شؤون المطالب السياسية للمجتمع المدني. وقد أدى هذا الشراء المباشر للدعم السياسي من قبل الرأسماليين إلى الحيلولة دون ترابط شتى فئات الرأسماليين مع الفئات المنافسة في الطبقة الوسطى على غرار ما تم في الهند، غير أنه أدى أيضا إلى ارتفاع درجة الفساد إذ وظف الرأسماليون نفوذهم السياسي لإعادة توزيع الموارد والحقوق لصالحهم (Doner & Ramsay, 1997).

شبكات لا مركزية من المحسوبة في تايلند لتلبية المطالب السياسية للأقوياء الريفيين في معظمهم. غير أنه بدلا من ذلك، شهدت تايلند على مدى العشرين سنة الماضية فيما يبدو سيطرة تدريجية للشبكات السياسية المحلية المكونة من الرأسماليين المحليين.

ويبين الشكل رقم 4 تحويلات من الرأسماليين إلى الفصائل السياسية التي أتاحت للرأسماليين التايلنديين السيطرة على فصائلها السياسية وإدارتها. ونتيجة لذلك، يوجد في برلمان تايلند أكبر عدد من رجال الأعمال بالمقارنة مع بلدان المنطقة (Sidel, 1996). وقد نشأ هذا

الشكل رقم 4 - المبادلات بين النصاراء والأقوياء في تايلند



وما فتئ عدد الرأسماليين الذين يلجون حلبة الصراع السياسي يكبر نتيجة للتاريخ الطويل من التراكم الذي يحققه صغار التجار الصينيون النازحون الذين اغتنى العديد منهم غنى فاحشا في فترة وجيزة. وهذا ما ضمن تنافسا سياسيا قويا بين الرأسماليين على أسلاب السلطة، مما حال دون احتكار فصيل معين من الرأسماليين للنظام السياسي. وبدل ذلك، حدث تنافس شديد من أجل ولوج الأسواق عن طريق التنافس السياسي بين الفصائل المتنافسة في البرلمان والجهاز

ولئن كانت لهذه المسألة تكاليف اقتصادية كبيرة، فإن النمط التايلندي للمبادلات بين النصاراء والأقوياء سمح بالنمو مع ذلك. فالتنافس بين الرأسماليين التايلنديين الذين لهم نفوذ لدى السلطة السياسية جعل من تايلند دولة لا تتحكم مركزيا في توزيع الموارد بالقدر الحاصل في كوريا الجنوبية. مما أدى إلى اعتماد الرأسمالية التايلندية على امتلاك تكنولوجيات صغيرة نسبيا، وحماية حقوق الملكية لامركزيا بهذا النوع من الفساد السياسي.

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

الإداري. وهكذا، ورغم الفساد الزاحف وعدم الاستقرار السياسي، كان الأداء الاقتصادي لتايلند على الأمد الطويل أفضل من مثيله في بلدان جنوب آسيا المجاورة. وإذا لم ينهر الاستقرار السياسي كلياً، فإن النمو الاقتصادي على الأمد الطويل قد يتيح في نهاية المطاف تخفيف غلواء الفساد السياسي التايلندي عن طريق إجراء إصلاحات دستورية وسياسية.

3 - دور المجتمع المدني في استراتيجيات مكافحة الفساد

يوجي التحليل الوارد في الفرعين الأخيرين بأنه قد تكون ثمة أخطار في فهم المجتمع المدني كمجموعة موحدة من الأفراد لهم مصلحة مشتركة في جعل مجتمعهم يعمل بشكل سوي. وقد ذهبنا إلى القول بأن الفهم الحديث لـ "المجتمع المدني" قد فقد بعض الجوانب التي جاء بها غرامشي. فقد انكب هذا الأخير على التحليل الملموس للطبقات والفصائل والجماعات التي تشكل فعلاً المجتمع المدني في البلدان التي درسها. وفي البلدان النامية المعاصرة، لا تكون الفئات المهيمنة سياسياً داخل المجتمع المدني ممثلة لـ "المجتمع" برمته. فقد تمثل منظمات المجتمع المدني النموذجي فئات غير محظوظة بدرجة الرأسماليين أم الملاك العقاريين غير أنها تخضع إلى حد كبير لقيادة الطبقات المتوسطة المتواجدة في كل مكان وتخدم مصالحها في نهاية المطاف.

والغرض من الأخذ بتحليل شبكات النصارى والأتباع ليس هو نفي دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد. بل إن الغرض منه هو التأكيد على أهمية القيام بتحليل ملموس ومحدد ببلدان معينة قبل الدفع بسياسة اجتماعية داخلياً وبدعم من الوكالات الخارجية. فمنذ الثمانينات، شهدت البلدان النامية تصاعداً في الحركة المناهضة للفساد تقودها مجموعة واسعة من القوى الاجتماعية. ولم يتم حتى الآن تحليل القواعد الاجتماعية لهذه الحركات تحليلاً ملائماً. وبدلاً من ذلك، نشأت نزعة تتوخى التعميم بوصف هذه الحركات بأنها من فعل "مجتمع مدني" متأخر في سعيه إلى إثبات ذاته من خلال تحسين إدارة اقتصادات تلك البلدان. وما فتئ التوقع الضمني في هذا الطرح يتمثل في (1) أن هذه الحركات ستقضي تدريجياً على الفساد أو تحد منه بقدر كبير (2) وأن تخفيض درجة الفساد سيعجل بدوره من وتيرة التنمية. وهذا التوقع الثاني لم تتم دراسته في هذه الورقة. غير أنه يترتب على ما سبق أن قلناه أن الفساد قد يقترن بمجموعة متباينة للغاية من الأداءات الاقتصادية المترابطة بين متغيرات كوريا الجنوبية وبلدان جنوب آسيا (للاطلاع على المزيد من الدراسة بهذا الشأن، انظر Khan, 1998). ونهتف في هذا الباب بالرابطة الأولى في سلسلة المنطق التعليلي الأوهي: الطرح القائل بأن التعبئة الكبيرة للمجتمع المدني حول

وتخضع هذه التعميمات لعدة مواصفات. وعلى وجه التحديد، رأينا أن الفوارق بين البلدان من حيث تشكيل الطبقات المهيمنة سياسياً لها آثار مهمة. وعلاوة على ذلك، فإن الصورة العامة لا تنفي بأي حال من الأحوال وجود عدة نقابات ومنظمات غير حكومية وهيئات مجتمع مدني وغيرها من التنظيمات الملتزمة التي تقوم بمحاولات حازمة لتمثيل مصالح عامة المواطنين. بل إن الخطر يكمن في تعميم هذا العدد القليل نسبياً من هذا النوع الأخير من المنظمات والخروج باستنتاجات في السياسة العامة بشأن دور

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

شعارات مكافحة الفساد ستساهم فعلا في تخفيض الفساد في هذه البلدان.

ولقد خلصنا إلى القول أعلاه أن ثمة حافزا هاما يدفع إلى الفساد السياسي في البلدان النامية ويأتي من الصعوبات المالية التي تواجه تلبية مطالب الفصائل المتنافسة داخل المجتمع المدني. وكثيرا ما كانت الاستراتيجية الوحيدة الصالحة للحفاظ على الاستقرار السياسي تتمثل في الاسترضاء الانتقائي والمتلاحق للقادة والمنظمين النافذين. فتمكين المجتمع المدني في سياقات من هذا القبيل لن يعمل سوى على قمع المطالب السياسية المتنافسة إذا عبئ المجتمع برمته بشكل من الأشكال، مما سيؤدي إلى إضعاف الوضع الممتاز لفئات الطبقة الوسطى. ولعل هذه النتيجة مستبعدة اعتبارا لظروف المادية التي يعيش فيها الفقراء في معظم البلدان النامية. وإذا لم يؤد تمكين المجتمع المدني، من جهة أخرى، إلا إلى نشوء عدد قليل من الفئات الإضافية التي يقودها (أحيانا بحسن نية) أفراد من الطبقة المتوسطة إلى الحقل السياسي المكتظ أصلا، فإن الغرض من الشفافية والمساءلة قد يتحقق تلقائيا.

ويثبت مثلا تايلند وكوريا الجنوبية أهمية مستوى التنمية في تغيير احتمالات استراتيجيات مكافحة الفساد. ففي تايلند، أفضت التنمية السريعة إلى نمو طبقة متوسطة حديثة تستند إلى قطاعي المهن الحرة والخدمات. وبحلول التسعينات، ما لبث أن تبين لهذه الفئات أن طابع العمل السياسي في تايلند القائم على العلاقات بين النصارى والأتباع غير مقبول وأبدت رغبتها في قيادة حركات اجتماعية تطالب بتغييرات دستورية للحد من دور "المال في السياسة". ويعني النمو في القطاع الرأسمالي التايلندي ونمو وتطور الطبقة الوسطى التايلندية أن النمط الحالي للعمل السياسي، في الأمد المتوسط، يحتمل أن يتغير. وستضطر تايلند إلى وضع سياسات مالية ديمقراطية اجتماعية تعيد توزيع الدخل استنادا إلى مبادئ الرعاية الاجتماعية. ويعني نمو ثروة البلد أن تلك السياسات في الأمد المتوسط ستكون كذلك قابلة للاستمرار ماليا. وبطريقة مختلفة، ومستوى نمو أعلى، اقتربت كوريا

الجنوبية من موقف مماثل ابتداء من أواخر الثمانينات. فقد وفرت التنمية أدوات التمكين لطبقة متوسطة مهنية كبيرة لم تعد ترضى بالسماح للترتيبات الحميمة بين الحكومة وقطاع الأعمال بالاستمرار دون مساءلة. ولا بد من الحكم إيجابا على آفاق تطور تلك المجتمعات نحو أشكال من الديمقراطية الاجتماعية على المدى المتوسط رغم المشاكل الحالية التي تواجهها.

وتواجه المزيد من التحديات الصعبة بلدان من قبيل بلدان شبه القارة الهندية التي تعد بلدانا نامية نموذجية. ففي هذه البلدان، لم تصل التنمية الاقتصادية بعد إلى درجة تصبح فيها السياسات الواسعة النطاق والمراعية للجانب الاجتماعي قابلة للاستمرار ماليا. فالوعاء الضريبي في هذه البلدان غير قادر على توفير أبسط الهياكل الأساسية الضرورية ناهيك عن أن يحقق الاستقرار السياسي عن طريق إعادة توزيع للثروة تقوم على الشفافية والمساءلة. وفي الوقت ذاته، يتزايد تفتت وانقسام الفئات النخبوية إذ يؤدي الاستياء من تباطؤ النمو الاقتصادي إلى توفير فرص متينة للتنظيم والتعبئة السياسيين. ولا تتطور المبادلات الأساسية بين النصارى والأتباع نحو ديمقراطية اجتماعية شفافة بل نحو إدارة أكثر انقسامًا ولا مركزية للاستقرار السياسي تقوم بها الحكومات الإقليمية والمحلية. ونظرا لذلك، فإن المبادلات بين النصارى والأتباع الضرورية للحفاظ على الاستقرار السياسي لم تعد تقتصر على المكافآت المقدمة إلى عدد قليل نسبيا من الأتباع الأقوياء تنظيميا في المركز بل أصبحت تشمل مكافآت أكبر عددا، وربما أقل قدرا، تقدمها الحكومة على المستويين الإقليمي والمحلي إلى الفئات السياسية المتنافسة، أو تشمل مكافآت تقدمها مباشرة دوائر الأعمال المحلية في شكل رشاوى إلى زعماء المافيا الذين يوفرون الأمن والحماية على الصعيد المحلي.

فما هي النتائج المحتملة لتشجيع منظمات "المجتمع المدني" المناهضة للفساد في هذه السياقات؟ إن النتائج في أقصى الأحوال غير مؤكدة. والتوقع المتفائل يرى أن الضغط الذي تمارسه منظمات المجتمع المدني الجديدة سيدفع مجموعة كاملة من الفئات

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

الاجتماعية التي تخوض منازعة اجتماعية إلى الاعتدال في مطالبها. وربما يقال إن ضغط المجتمع المدني سيجعل من الصعب على المصالح القطاعية القوية أن تطالب بالموارد ويجعل من المتعذر تلبيةها دون أن تخضع لمراقبة الجمهور. لكن، هل هذه توقعات معقولة؟

إن المشكل يكمن في أن معظم الناس في البلدان النامية لا يريدون أن يقرروا بالصلة القائمة بين ضجة الفصائل المتنافسة على الموارد واستمرار الفساد السياسي. غير أن لهذه الصلة أهمية أساسية لا سيما وأن الفجوة القائمة بين الموارد المتاحة والطلبات المقدمة للحصول عليها تؤدي إلى اضطراب المنظمين الرئيسيين والقادة والفئات إلى قبول ترضيتها من حين لآخر بوسائل الفساد. فالكثير من قادة الطبقة الوسطى الذين يؤيدون حملات مكافحة الفساد لا يقرون بأن أنشطة الفئات المتنافسة في الطبقة الوسطى تساهم عموماً في استمرار الفساد السياسي. ولا ينبغي أن نتوقع منهم أن يسعوا إلى تعبئة اجتماعية تذهب إلى حد التقليل الجدي لمصالح فصائل الطبقة الوسطى. ولعل تفسير غرامشي في هذا الصدد يشير بأنه لا وجود لتطابق تلقائي في المصالح بين قادة المجتمع المدني المنتمين إلى الطبقة الوسطى وبين الأغلبية الساحقة من الفقراء في البلدان النامية. فقيادة المجتمع المدني في إيطاليا التي حلها غرامشي كانوا يؤيدون الرأسمالية لا لأنهم لا يفضلون أن ينالهم بعض منافع إعادة توزيع الثروة، بل لأن قلقهم منصب بقدر أكبر على مطالب العمال والفلاحين الذين كانوا أحسن تنظيماً في إيطاليا مما هم عليه الآن في البلدان النامية المعاصرة. ومن المستبعد أن تقوم فصائل الطبقة الوسطى المتنافسة في البلدان النامية التي تتبنى شعارات مكافحة الفساد بتعبئة العمال والفلاحين اعتباراً بدرجة يتعين معها تقليص أنشطة إعادة التوزيع الجماعية التي تقوم بها فصائل الطبقة الوسطى.

وإذا دخلت بضعة فصائل جديدة إلى الحقل السياسي لتطالب بإنهاء الفساد دون إحداث تحول أساسي في نمط المبادلات بين النصارى والأتباع، فإن ذلك لن يؤدي في أحسن الأحوال إلا إلى تستر الفساد السياسي أو دفعه إلى اتخاذ أشكال جديدة. ولن يفتني الحافز الذي

يدفع إلى شراء الدعم السياسي بل إنه قد يصبح أقوى مما كان إذ تجبر تهم الفساد المتقلدين للمناصب السياسية على السعي إلى شراء دعم سياسي جديد. ومرة أخرى، فإنه من المهم التذكير بقلة الموارد. فالموارد لا تتاح إلا لتهدئة *قادة* جدد، وفي أحسن الأحوال، تهدئة بعض الطبقات العليا من فئات مختارة. وبقدر ما يشتد عدم الاستقرار السياسي، بقدر ما يسهل على الشرائح الجديدة من القادة (وإن لم تكن بالضرورة من الفئات المناهضة للفساد!) أن تجعل من نفسها عنصراً لا غنى عنه لاستقرار السياسي.

وهذه الحدود ليست لها أهمية نظرية فحسب. بل إن التجربة الحديثة تشير إلى أن ثمة حدوداً لحملات مكافحة الفساد التي تحظى بشعبية في أفقر البلدان. ففي الثمانينات، والتسعينات، نشأت حركات متواترة لمناهضة الفساد في الهند وباكستان وبنغلاديش وعبأت وراءها طائفة واسعة من الفئات التي تقود طبقات متوسطة وتتوحد تحت شعار مكافحة الفساد. وفي كل حالة، نجحت حركات مناهضة الفساد نجاحاً ظاهرياً إذ تم خلع القادة الفاسدين غير أنه لم ينشأ أي تحول دائم في التنظيم الاجتماعي. وفي غضون أسابيع من تغيير النظام، بدأت تظهر اتهامات أخرى بالفساد ضد الأنظمة الجديدة ولا تزال الحلقة تدور. ومن جهة أخرى، يدفع المجتمع تكاليف هذه الحركات في شكل سنوات من عدم الاستقرار السياسي والاضطراب الاقتصادي الناتج عن المأزق السياسي والإضرابات العامة المتكررة (كما هو الأمر في بنغلاديش). ولا تسفر هذه التكاليف الاجتماعية الباهظة عن أي نتائج من حيث تحسين الأداء الاقتصادي أو تحقيق معدلات نمو عالية. ويمكن استخلاص تجارب مماثلة في بلدان نامية أخرى لها مستويات نمو مماثلة - أي بلدان تعاني هي أيضاً من أنماط مماثلة من المبادلات بين النصارى والأتباع. وهذه التجربة المحبطة ليست مفاجئة في شيء اعتباراً للقيود التي سبق وصفها والتي تتسبب في فساد متداخل وواسع النطاق وتطيل أمد في هذه البلدان. فالأنظمة الجديدة ليست في نهاية المطاف أقل خضوعاً لمنطق البقاء السياسي عندما تتولى مقاليد السلطة.

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

الديني) وتبنت موقفا مقبولا دوليا يتمثل في انتقاد فساد الدولة (التي تكون أحيانا كثيرة فاسدة إلى حد بعيد).

ولمعالجة هذا المشكل، يتعين أن يعود تحليل المجتمع المدني إلى جذوره ويدرس الفصائل والمصالح والطبقات التي تشكل المجتمع المدني في مجتمعات معينة ونتائج الضغوط التي تمارسها على الدولة هذه الفئات المعنية. فما هي المصالح التي تخدمها الفئات المسيطرة في المجتمع المدني؟ وهل لها مصلحة في أن تشجع التنمية أم أن طبيعة تنافسها من أجل إعادة توزيع الثروة يعد في حد ذاته جزءا من المشكل؟ وإذا كان الأمر كذلك، يتعين أن يكون المجتمع المدني هو نفسه موضوعا للانتقاد والإصلاح السياسي الطويل الأمد. ولا يمكن تحقيق الإصلاح بدوره إلا بتشريح الاقتصاد السياسي لتناحر الفصائل. ولا يمكن أن تكون ثمة حلول عملية قصيرة الأجل. ولا بد أن نذكر أنفسنا بأن حركات مناهضة الفساد غير المحكمة التنظيم لم تؤد سوى إلى استبدال مجموعة من القادة الفاسدين بمجموعة أخرى. وعندما لا تتغير المجتمعات المدنية، فإن التجربة الحديثة تبين كيف أن واجب البقاء السياسي يمكنه أن يفسد القادة الجدد "المناهضين للفساد" على غرار ما أفسد القادة القدامى.

وفيما عدا تشريح الاقتصاد السياسي لصراع الفصائل، يمكن أيضا التصدي للفساد بتسريع وتيرة النمو. وبصرف النظر عن علاقة السببية، إننا نتفق جميعا على أنه من الأرجح أن تكون البلدان الأكثر نموا أقل فسادا من البلدان الأقل نموا. فالتنمية تغير هيكل المجتمع المدني ومقدار الموارد المتاحة لتلبية المطالب المشروعة بإعادة التوزيع عن طريق التحويلات الضريبية. ومن الوهم أن يتوقع المرء اختفاء المشاكل السياسية الضخمة للبلدان النامية بين عشية وضحاها أو

لا بد أن نتصدى السياسة لأسباب الفساد السياسي وألا تكتفي بأعراضه. وإذا كان من بين الأسباب الرئيسية للفساد السياسي تفتت فئات النخب المتنافسة في الطبقة الوسطى، فإن الفساد لن يُكَبَّح بالإمعان في هذا التفتت. ولا تفيد كثيرا في سياق البلدان النامية تلك الثنائية التي يقيمها الفكر السياسي الليبرالي المعاصر بين المجتمع المدني والدولة وأدوار كل منهما في بناء أشكال من الرأسمالية قابلة للاستمرار. وكما أن الاقتصاديين كثيرا ما تجاهلوا تماما الشروط السياسية الأولية للنمو، أساء علماء السياسة في كثير من الحالات فهم القيود الاقتصادية التي تمنع أنواعا معينة من العمل السياسي من أن تصبح قابلة للاستمرار في المراحل الأولى من التنمية. وفي البلدان النامية التي شهدت أسوأ أداء، كانت منظمات المجتمع المدني المسيطرة متورطة في المآزق السياسي وفي الضغوط الرامية إلى إعادة توزيع الثروة والتي حالت دون تحقيق التراكم والنمو.

فَتَقْدِيمُ الْمَشْكِالِ عَلَى أَنَّهُ مَشْكِالُ دَوْلٍ طَالِحَةٍ يَتَعَيَّن تَأْدِيْبُهَا بِمَجْتَمَعَاتٍ مَدْنِيَّةٍ صَالِحَةٍ طَرَحَ يَسِيءٌ فِي الْجَوْهَرِ عَرَضَ هَذَا الْوَاقِعِ التَّارِيْخِي.

ومن الشروط المسبقة لإيجاد حلول ناجعة على المدى البعيد تحديد مصادر المشكل في كل بلد. وينبغي تشجيع المصالح المتنافسة أو حتى حملها على مواجهة نتائج سياستها قبل الشروع في أي تغيير مؤسسي وسياسي قابل للاستمرار. وتكتسي المشروعية في هذا الباب أهمية قصوى. ولعل صيغة المجتمع المدني تتيح لقادة الفصائل السياسية الذين يسعون إلى تحقيق ذواتهم في البلدان النامية تقديم أنفسهم على أنهم قادة للمجتمع المدني. وقد يشعرون بأن فصائلهم بإمكانها أن تمارس الضغط على الدولة بمشروعية أكبر لو تخلت عن الرموز القديمة (الانتماء الطائفي أو اللغوي أو القبلي أو

رئيسية بين الأنظمة، والسياسات التي تدعمها، وقواعد الدعم التي تساندها وأنواع الفساد الذي تمارسه. ولا بد أن يظل رصد المنجزات الإنمائية للحكومات جزءاً أساسياً في استراتيجيات مكافحة الفساد.

تلبية المطالب المتضاربة تلبية شفافة عن طريق التحويلات الضريبية في المستقبل القريب. ونظراً لهذه القيود، فإننا لا نقول بأنه لا فرق بين مجموعة من القادة الفاسدين ومجموعة أخرى. بل إن ثمة فوارق إنمائية

المراجع

- Amsden, A. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialisation*. Oxford: Oxford University Press, 1989.
- Bardhan, P. *The Political Economy of Development in India*. Oxford: Basil Blackwell, 1984.
- Bardhan, P. *The Role of Governance in Economic Development: A Political Economy Approach*. Paris: OECD Development Centre, 1997.
- Buci-Glucksmann, C. *Gramsci and the State*. London: Lawrence and Wishart, 1980.
- Doner, R.F. & Ramsay, A. "Rents, Collective Action and Economic Development in Thailand," in Khan, M.H. & Jomo, K.S. eds. *Rents and Rent-Seeking*. forthcoming (1997).
- Gramsci, A. *Selections from the Prison Notebooks* edited by Hoare, Q. and Smith, G.N. London: Lawrence and Wishart, 1976.
- Jomo, K.S. & Gomez, E.T. "Rent-seeking and the Creation of Efficient Rights: The Malaysian Dilemma," in Khan, M.H. & Jomo, K.S. eds. *Rents and Rent-Seeking*. forthcoming (1997).
- Khan, M.H. "A Typology of Corrupt Transactions in Developing Countries," *IDS Bulletin* 27 (2), 1996.
- Khan, M.H. "The Efficiency Implications of Corruption," *Journal of International Development* 8 (5), 1996.
- Khan, M.H. "Rent-Seeking as Process: Its Inputs, Outputs and Differential Effects," in Khan, M.H. & Jomo, K.S. eds. *Rents and Rent-Seeking*. forthcoming (1997).
- Khan, M.H. "Patron-Client Networks and the Economic Effects of Corruption in Asia." *European Journal of Development Research* 10 (1), 1998(a).
- Khan, M.H. *Clientelism, Corruption and Capitalist Development*. Oxford: Oxford University Press, forthcoming , 1998(b).
- Kim, H-K. & Ma, J. "The Role of Government in Acquiring Technological Capability: The Case of the Petrochemical Industry in East Asia," in Aoki, M., Kim, H-K and Okuno-Fujiwara, M., *The Role*

of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis. Oxford: Clarendon Press, 1997.

Kohli, A. "Where Do High Growth Political Economies Come From? The Japanese Lineage of Korea's 'Developmental State,'" in *World Development* 22 (9), 1994.

Kong, T.Y. "Corruption and its Institutional Foundation," *IDS Bulletin* 27 (2), 1996.

McLellan, D. *Marxism After Marx*. London: Macmillan, 1979.

Mueller, D.C. *Public Choice II: A Revised Edition of Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

Ravenhill, J. "Rents, Corruption and Development: Yes, No and Maybe," in Khan, M.H. & Jomo, K.S. eds. *Rents and Rent-Seeking*, forthcoming (1997).

Schmidt, S.W., Guasti, L., Landé, C.H. & Scott, J.C. (eds.). *Friends, Followers, and Factions*. Berkeley: University of California Press, 1977.

Sidel, J. T. "Siam and its Twin? Democratisation and Bossism in Contemporary Thailand and the Philippines," *IDS Bulletin* 27 (2), 1996.

Shleifer, A. and Vishny, R. W. "Corruption," *Quarterly Journal of Economics*, Vol 108 No 3, 1993.

Wade, R. "The System of Administrative and Political Corruption: Canal Irrigation in South India," *Journal of Development Studies*, 18 (3), 1984.

Wade, R. "The Market for Public Office: Why the Indian State is not Better at Development," *World Development*, 13 (4), 1985.

Wade, R. "Politics and Graft: Recruitment, Appointment, and Promotions to Public Office in India," in Ward, P.M. (ed.) *Corruption, Development and Inequality: Soft Touch or Hard Graft?* London: Routledge, 1989.

Woo-Cumings, M. "The Political Economy of Growth in East Asia: A Perspective on the State, Market and Ideology," in Aoki, M., Kim, H-K and Okuno-Fujiwara, M. *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Clarendon Press, 1997.

(1) استمد هذا الفصل من عروض قدمها في مؤتمر "الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في سياق الاقتصادات النامية" المعقد في باريس في 24 و25 تشرين الأول/أكتوبر 1997، شابير شيما من البرنامج الإنمائي؛ وما يكل ستيفنس وبيتر لانغسيت من البنك الدولي؛ ووليام نيكول وإيرين أور من منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية؛ وتشاك كوستيلو وفيليس دينينو من وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية؛ وأندرو غودي من إدارة المملكة المتحدة للتنمية الدولية.

بولين تيميسيس

مقدمة

تزايد قلق الأوساط الدولية من الكلفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للفساد، مما دفع بالحكومات والمجتمع المدني والقطاع الخاص إلى تكثيف جهودها لتنفيذ إصلاح فعال ومستمر. وما فتئت مجموعات دولية من قبيل منظمة التجارة العالمية ووكالات الأمم المتحدة ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ومنظمة الدول الأمريكية والاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا، تدرس مشكل الفساد باعتباره شاغلا هاما من شواغل السياسات العامة. وفي إطار دراسة هذه المجموعات للممارسات المخلة بأمانة الوظيفة العامة، يجمع المزيد من المعلومات ويحلل وتقدّم سياسات جديدة. وكانت المؤسسات المالية من قبيل البنك الدولي تمنع في السابق في تناول مسألة الفساد بسبب القيود المنصوص عليها في موثيقها وتنظيمها وهيكلها الداخلية، بل لعل السبب الرئيسي في هذه الممانعة هي الحساسية التي يبديها العديد من الدول إزاء هذه المسألة. غير أن البنك وبعض المؤسسات المالية الإقليمية تقر بأن الفساد معضلة لا مناص من تناولها لما لها من تأثير سلبي على عملها. وكانت هذه الشواغل حافزا دفعها إلى وضع أدلة قائمة على المقارنة بشأن المخاطر التي يلمسها عدد من الهيئات التي تقوم بتقييم المخاطر. والشاهد في هذا الباب هو عمل المنظمة الدولية للشفافية التي قامت منذ 1993 بإنشاء ائتلاف دولي لمكافحة الفساد يبحث في حجم الفساد والحلول العملية الرشيدة.

وقد بذلت محاولات عدة للحد من الفساد. ويمكن عموما تصنيف الآليات المتاحة للقائمين بالإصلاح في فئتين هما: الإجراءات الحكومية واستراتيجيات المجتمع المدني. فالإجراءات الحكومية تركز على تدابير من قبيل الإصلاحات القضائية، وإصلاح الإدارة العامة وإصلاح القوانين، والإدارة المالية ونظم المراقبة، والمساءلة على المستوى الحكومي الدولي. أما برامج المجتمع المدني فتشمل زيادة مشاركة المواطنين، وتعزيز المراقبة التي يقوم بها المواطنون والمنافسة السياسية. وقد اكتسبت هذه الحلول شعبية في السنوات الأخيرة بسبب تزايد القلق إزاء تكاليف الفساد. ولما كانت الأسباب المحددة والمناسبات والتدابير التصحيحية

في مكافحة الفساد على الصعيد الوطني، فإن الفاعلين الخارجيين من قبيل الهيئات الإقليمية والدولية، من جهة، يقومون بوضع حوافز، في جملة أمور، لحظر الرشوة في الأسواق الأجنبية. وتقوم وكالات المعونة

الملائمة ترتبط مباشرة بالظروف الخاصة بكل بلد، فإن ثمة اتفاقا واسعا على وجوب أن تكون الاستراتيجيات نتاج تشاور واسع النطاق بين الحكومة والمجتمع المدني. وإذا كان من المتعين اتخاذ القرارات المحورية

والمنظمات الإنمائية، من جهة أخرى، بالتصدي للفساد مباشرة باعتباره مسألة مركزية في فعالية واستمرارية برامج وعمليات التنمية.

ويعرض هذا الفصل بإيجاز أعمال وخطط خمس منظمات إنمائية دولية في مجال مكافحة الفساد، بغرض تحسين فهم المبادرات التي يجري اتخاذها أو اقتراحها، وتشجيع المزيد من التنسيق والحوار وتبادل المعلومات بين الشركاء. والهيئات الدولية التي تم

إدراجها في هذا الفصل هي: شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والبنك الدولي بما فيه معهد التنمية الاقتصادية، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية التي تركز على عمل لجنة المساعدة الإنمائية ومركز التنمية، ووكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية، وإدارة المملكة المتحدة للتنمية الدولية.

1 - نهج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال مكافحة الفساد: الحكم الرشيد في خدمة التنمية البشرية المستدامة

الموارد للبرامج الوطنية التي تحسن النزاهة في إدارة الحكم.

وللبرنامج الإنمائي، باعتباره منظمة إنمائية دولية، فرص خاصة لتشجيع التعاون التقني لمكافحة الفساد. فولاية البرنامج الإنمائي المتمثلة في تهيئة بيئة مواتية للتنمية البشرية المستدامة توفر له قاعدة متينة وإطاراً شاملاً لدعم جهود الإصلاح الوطنية دون أن يكون مقيداً بسياسات إنمائية محددة لمنظمات دولية أو وكالات ثنائية أخرى. وبالتالي بإمكانه أن يدعم الأنشطة التي تتناول شتى عناصر مشكل الفساد، مركزاً لا على النتائج الاقتصادية والسياسية فحسب، بل ومتناولاً الآثار الاجتماعية بما فيه الانعكاسات على مسائل الفقر والمرأة والبيئة وحقوق الإنسان. ومن خلال إجراء حوار نزيه وإقامة شراكات، يركز البرنامج الإنمائي على جمع الأطراف ذات المصلحة على الصعيد الوطني للتوصل إلى توافق وتطوير الإرادة السياسية وإدارة استراتيجيات الإصلاح التي من شأنها مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية.

وترتكز مبادرات تحسين النزاهة على البرنامج العام لإدارة الحكم في البرنامج الإنمائي. وتتولى شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم الجهود الرامية إلى تنفيذ

ويتناول البرنامج الإنمائي مسألة الفساد باعتباره مشكل تدبير حكومي. فالحد من الفساد أمر حاسم لتحقيق الهدف الشامل المتمثل في تخفيف حدة الفقر وتعزيز التنمية الاجتماعية المستدامة والمتمحورة حول الناس. فتركيز البرنامج الإنمائي على التغيير الشامل الطويل الأمد وعلى الأبعاد البشرية للتنمية يؤكد فعالية المزايا الفريدة الملازمة للتدابير التي تتوخى تعزيز الحكم الرشيد والمساءلة الحكومية.

وفي مكافحته للفقر، يرمي البرنامج الإنمائي إلى تعزيز دوره في تسهيل مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص في وضع السياسات وإدارة موارد التنمية؛ وهو دور يعزز شفافية عمليات الإدارة الاقتصادية والمالية وتخضعها للمساءلة. وفي هذا المسعى، يعمل البرنامج الإنمائي مع الشركاء والتحالفات الرئيسية ويسهل إجراء حوار بشأن السياسة العامة يجمع الأطراف ذات المصلحة والمستفيدين، ويحدث إصلاحاً تدريجياً وشاملاً في البلدان التي يعمل معها لبناء القدرات والمؤسسات. وعلاوة على ذلك، فإن البرنامج الإنمائي بإشرافه على عمليات تنسيق المعونة، يدعو أيضاً لنهجه، ويرسم السياسات ويساعد على تعبئة

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

سياسة البرنامج الإنمائي في مجال مكافحة الفساد، عن طريق برنامجها الخاص المتعلق بالمساءلة والشفافية (المعروف أيضا ببرنامج المساءلة والشفافية (PACT)). ومجالات الاهتمام الثلاثة البالغة الأهمية هي:

1 - تسهيل التنسيق والحوار بشأن السياسات بين الأطراف ذات المصلحة، بما في ذلك توفير منتدى لمناقشة المسائل والشواغل المتعلقة بالخطة الإنمائية الدولية،

2 - بناء وتعزيز القدرات الوطنية لوضع وتنفيذ استراتيجيات إصلاحية شاملة لمكافحة الفساد،

3 - إنشاء وتعزيز شراكات على الصعيد العالمي والإقليمي والوطني للقيام بتدخل استراتيجي.

ومن الجهود التي بذلت مؤخرا نشر دراسة تحت عنوان "الفساد وإدارة الحكم الرشيد" (2)، في تموز/يوليه 1997، وهي ورقة مناقشة تناولت بالدراسة مسألة الفساد، وأفردت أسبابها الاقتصادية الدفينة في العالم الصناعي والعالم النامي. كما قيمت ورقة المناقشة هذه خيارات مكافحة الفساد، وأبرزت الدروس الهامة المستفادة من تجارب الإصلاح في عدد من البلدان، وناقشت كلا من الإصلاحات العامة الرامية إلى زيادة مخاطر ممارسة أنشطة الفساد والإصلاحات الخاصة التي ترمي إلى الحد من الحوافز الدافعة إلى الفساد وذلك من خلال برامج معينة. وفي تشرين الأول/أكتوبر 1997، نظم البرنامج الإنمائي مع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مؤتمرا في باريس حول موضوع "الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في سياق الاقتصادات النامية".

وفي حزيران/يونيه 1998، سينظم البرنامج الإنمائي حلقة العمل الإقليمية بشأن النزاهة في إدارة الحكم، المزمع عقدها في بانكوك. وترمي حلقة العمل هذه إلى توعية كبار واضعي السياسات، ووسائل الإعلام والجمهور بحجم مشكل الفساد في البلدان الآسيوية، بما في ذلك انعكاساته على (1) الفقر، (2) والقيم والأخلاق، (3) والقدرة التنافسية، والاستثمار

والنمو الاقتصادي (4) والسلامة والأمن؛ وتحديد استراتيجية إصلاحية فعالة وممارسات رشيدة في مجال مكافحة الفساد في بلدان المنطقة؛ ووضع خطط عمل إقليمية ودون إقليمية لمكافحة الفساد. وستتضمن حلقة العمل هذه بحلقة العمل العالمية السنوية الثالثة المتعلقة بالمساءلة والشفافية في الشؤون المالية.

(2) ورقة مناقشة البرنامج الإنمائي هذه كتبها في الأصل الأستاذة سوزان - روز أكرمان، أستاذة كرسي هنري لوس بكلية الحقوق بجامعة بيل.

وتضطلع شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم/ برنامج المساءلة والشفافية في الوقت الراهن بالتعاون مع مركز التنمية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بمشروع أبحاث سيتناول بالدراسة ستة بلدان بغرض استعراض الاستراتيجيات الإصلاحية لمكافحة الفساد والنظم المؤسسية، وتحليل الصعوبات التي تعترض تنفيذها. وستعطي هذه الدراسة المقارنة بصورة أولية باكستان، وبنن، وبوليفيا، وتنزانيا، والفلبين، والمغرب.

وباعتباره منظمة، سيستعرض البرنامج الإنمائي ويحلل ويتبادل معلومات بشأن الممارسات الرشيدة في الماضي والمبادرات القائمة حاليا؛ ويربط الجهود مع الشركاء عند الاقتضاء وينسقها؛ ويقوم بآليات داخلية، من قبيل هيكل فريق عامل، لتسهيل التعاون الداخلي في هذا المجال. ولهذه الغاية، شرعت شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم في جرد أولي داخل منظومة الأمم المتحدة للمشاريع و البرامج المتعلقة بمكافحة الفساد لتحديد كل الجهات المعنية والمهام التي تقوم بها في مجال مكافحة الفساد. وسيتم تطوير هذا الجهد ليتخذ شكل بحث واسع النطاق لتوثيق وتحليل وإجمال الدروس المستفادة داخل المنظمة، وتوفير قاعدة معلومات متينة تيسر الحوار بشأن السياسات والتنسيق وإقامة الشبكات وبناء القدرات.

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

ولاية الأمم المتحدة في مجال مكافحة الفساد

(يرد النص الكامل للقرار في التذييل رقم 1)

إعرابا من الجمعية العامة للأمم المتحدة عما يساورها من قلق إزاء خطورة المشاكل التي يطرحها الفساد، اعتمدت في 28 كانون الثاني/يناير 1997 قرارا يطلب إلى الأمين العام أن يضع استراتيجيات لمنع الفساد ومكافحته. وفي قرار الجمعية العامة هذا (A/RES/51/59) اعتبر الفساد خطرا يهدد استقرار المجتمعات وأمنها، ويقوض قيم الديمقراطية والأخلاق ويعرض للخطر التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. كما أعربت الجمعية العامة عما يساورها من قلق إزاء الروابط القائمة بين الفساد وأشكال أخرى للجريمة، وخاصة الجريمة الاقتصادية، بما فيها غسل الأموال. وبالإضافة إلى ذلك، وبما أن الفساد ظاهرة تعبر الحدود الوطنية وتؤثر على كل المجتمعات والاقتصادات، يعد التعاون الدولي مسألة أساسية في منعه ومكافحته. كما أعربت الجمعية العامة عن اقتناعها بضرورة توفير المساعدة التقنية، بناء على طلب، لتحسين نظم الإدارة العامة بغرض تعزيز المساءلة والشفافية.

2 - البنك الدولي: الفساد والتنمية الاقتصادية

وقد تغير هذا الموقف في الوقت الراهن. ويتجلى أبرز دليل على هذا التغير في ما صرح به رئيس البنك الدولي، السيد جيمس ولفنسن، في الاجتماعات السنوية المشتركة بين البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، في تشرين الأول/أكتوبر 1996، حيث تحدث عن "سرطان الفساد". وعرض مساعدة البنك على الحكومات الأعضاء لتنفيذ برامج وطنية لمنع ممارسات الفساد، وتعهد بتقديم الدعم للجهود الدولية في هذا المجال، وأكد على أن البنك الدولي لن يسمح بالغش والفساد في مشاريعه. وكان هذا تحولا هاما في سياسة البنك.

ويبدأ النهج الجديد من منطلق اعتبار الفساد مشكلا من مشاكل التنمية الاقتصادية. فالبنك مهتم "لا بممارسة الدولة لسلطاتها بمعناها الواسع، بل مهتم تحديدا بالإدارة السليمة للقطاع العام وتهيئة بيئة مواتية

ليس الفساد مسألة جديدة بالنسبة للبنك الدولي. فما فتى يواجه الفساد في مشاريعه منذ فتراته الأولى، وقد صممت إجراءات الشراء وصرف القروض بغرض لا يكتفي بالاقتناء الفعال للسلع والخدمات بل ويتوخى صرف أموال القروض صرفا مناسباً. وفي بعض البلدان يتناول البنك مسألة الفساد في حوار مع رؤساء الحكومات عندما تكون أهداف التنمية معرضة للخطر. وفي مناسبات عدة، لكنها نادرة، اتخذ البنك الدولي إجراءات مباشرة - يحظر فيها على شركة المشاركة في تقديم العروض في مشاريع البنك على نطاق عالمي أو يلغي فيها القرض كلاً أو جزءاً إذا تبين له أن الرشوة سبب في "الإخلال بإجراءات إبرام الصفقات". غير أن البنك لم يعتبر الفساد مسألة من مسائل فعالية التنمية يلزم تناولها بطريقة مباشرة، إلا مؤخراً.

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

للقطاع الخاص” (World Bank, 1997). ويدعو تقرير فرقة العمل الخاصة التي أنشأها البنك إلى إيلاء الأولوية للتحرير الاقتصادي ورفع القيود التنظيمية بصورة شاملة وعميقة وذلك كوسيلة للحد من الفساد. ويُقصر البنك ولايته على اتخاذ إجراءات تمس المسائل المتعلقة بالتنمية الاقتصادية، ولا يتدخل البنك في مسائل معالجة الفساد إلا من حيث كون هذا الأخير ظاهرة اقتصادية؛ ويكون تدخله مشروعاً.

وبصورة أكثر تحديداً، يمكن أن يتناول مسؤولو البنك مسألة الفساد باعتباره شاغلاً اقتصادياً يندرج في إطار حدده سلفاً مجلس محافظي البنك في مسائل إدارة الحكم. ويوفر هذا الإطار نطاقاً للبنك لمساعدة البلدان بإسداء المشورة إليها في مجال إصلاح السياسة الاقتصادية وتعزيز القدرة المؤسسية. غير أن ولاية البنك لا تشمل الجوانب السياسية من مكافحة الفساد. ورغم أهمية مشاركة المجتمع المدني في مكافحة الفساد على المدى البعيد، فإن ثمة حدوداً واضحة تقيد المجال الذي يمكن فيه للبنك، بصفته جهة مقرضة للحكومات، أن يدعم مباشرة جهود المجتمع المدني الرامية إلى مكافحة الفساد. وبالتالي، فإنه إذا كانت ولاية البنك تحدد النطاق الذي يمكن للمؤسسة أن تقدم داخله المساعدة للبلدان من أجل مكافحة الفساد، فإنها تحدد الطريقة التي يمكن أن يستجيب بها البنك (World Bank, 1997).

ويوجه إطار معالجة الفساد أنشطة البنك على أربعة مستويات:

- منع الغش والفساد داخل المشاريع الممولة من البنك.
- مساعدة البلدان التي تطلب دعم البنك في جهودها الرامية إلى الحد من الفساد.

- مراعاة الفساد بصورة صريحة في استراتيجيات المساعدة القطرية، وفي اعتبارات تقديم القروض للبلدان، وفي الحوار بشأن السياسات، وفي العمل التحليلي واختيار المشاريع وتصميمها.
- الترويج للجهود الدولية الرامية إلى الحد من الفساد ودعمها.

والهدف النهائي لاستراتيجية البنك الرامية إلى مساعدة البلدان على التصدي للفساد ليس هو القضاء على الفساد كلياً، وهو هدف غير واقعي، بل هو مساعدة تلك البلدان على الانتقال من الفساد الشامل إلى بيئة من الإدارة الجيدة لشؤون الحكم تحد من الآثار السلبية للفساد على التنمية إلى أقصى حد. وترتكز استراتيجية البنك على ثلاثة ركائز هي:

- إصلاح السياسة الاقتصادية
- تعزيز المؤسسات
- العمل الدولي

ويتحدد موقف البنك في أن التصدي للفساد ليس مسألة وضع أدوات جديدة بل هي مسألة القيام بالأنشطة الجارية حالياً بطريقة تركز بقدر أكبر على قدرتها على الحد من الفساد. ويرتكز النموذج الذي يستند إليه اختيار هذه الركائز إلى فكرة مفادها أن الفساد مسألة سياسيات تحدث فرصاً لكسب الربح الاقتصادي، ومسألة مؤسسات ضعيفة.

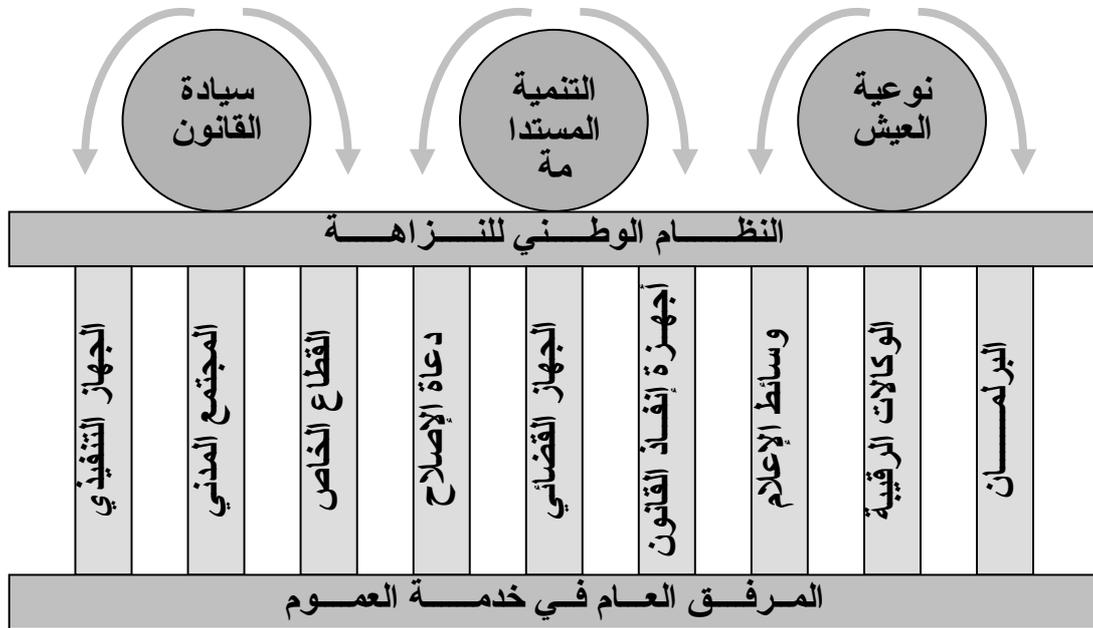
وعلاوة على ذلك، يمكن للبنك، ولا سيما لمعهد التنمية الاقتصادية، أن يدعم جهود الحكومات بتسهيل تنظيم حلقات عمل لفائدة البرلمانين أو الصحفيين بشأن هذه المسائل.

عقد معهد التنمية الاقتصادية التابع للبنك الدولي في إطار شراكة مع المنظمة الدولية للشفافية حلقات عمل بشأن "النزاهة" في عدد من البلدان جمعت أفراداً من القطاعين العام والخاص لمناقشة مشكل الفساد ووضع استراتيجيات لمكافحته. وباختصار، يركز النهج الذي يعتمده معهد التنمية الاقتصادية في مكافحة الفساد وتحسين إدارة الحكم على كبح جماح الفساد بتعزيز النزاهة وتحسين إنجاز الخدمات المقدمة للجمهور.

ولتجسيد هذا النهج، شرع المعهد في برنامج بحوث عملية يشارك فيه على مستوى عملية التعلم - وهي عملية ينظر من خلالها في عدد من النهج الجديدة في إطار شراكة مع المتعاملين معه. وفي كل بلد يعمل فيه، يقيم المعهد شراكات مع الحكومة والمجتمع المدني لوضع نظام وطني للنزاهة يشمل (أ) التوعية؛ (ب) وإنشاء المؤسسات؛ (ج) والوقاية؛ (د) والملاحقة القضائية. ويتوخى المعهد، في نهاية المطاف، تزويد الأفراد والجماعات والحكومات في البلدان المتعاملة معه بمعلومات تعزز قدرتهم على دعم التنمية العادلة والمستدامة. ويسهل المعهد عقد حلقات دراسية لقيادة الرأي، بمن فيهم البرلمانيون والصحفيون والمربون والمنظمات غير الحكومية، وذلك بغرض دعم بناء توافق وإعلام المواطنين. وتؤكد شراكة معهد التنمية الاقتصادية/المنظمة الدولية للشفافية كذلك على توعية الجمهور وتربيته عن طريق برامج جيدة في المدارس ووسائل الإعلام.

ووضعت فرقة إدارة الحكم ومكافحة الفساد التابعة للمعهد، بالتعاون مع المنظمة الدولية للشفافية، مفهومًا للنظام الوطني للنزاهة يتألف من ثمانية "أركان للنزاهة". ويوضح الشكل رقم 1 التفاعل بين الأطراف ذات المصلحة في عملية مكافحة الفساد.

الشكل رقم 1 - أركان النزاهة الوطنية



هذه الأركان مستقلة. وإذا ضعف منها واحد، فإن مسؤولية الأركان الأخرى تزداد. وإذا ضعفت منها عدة

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

أركان، فإن العبء يميل إلى أن ينهار كلياً نطاق "التنمية المستدامة"، فيجر معه نوعية الحياة أو سيادة القانون. وبالتالي، فإن إقامة نظام وطني للنزاهة يسمح للإصلاحيين بتحديد الفرص لاستخدام كل ركن من هذه الأركان حافظاً لتوجيه عمل الحكومة والمجتمع الوطني في إطار منسجم من التوطيد المؤسسي.

3 - الآليات المختلفة لمكافحة الفساد: مركز التنمية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ولجنة المساعدة الإنمائية

الذي قامت به لجنة المساعدة الإنمائية ومركز التنمية من أجل مكافحة الفساد في البلدان النامية.

وتركز جهود منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الرامية إلى مكافحة الفساد وزيادة فعالية المعونة على الصفقات العامة الممولة من المعونة، وهي عنصر رئيسي في المساعدة الإنمائية الرسمية. فالصفقات العامة الممولة من المعونة مجال من المجالات التي ترى لجنة المساعدة الإنمائية أنها قادرة على أن تتخذ فيها إجراءات ملموسة. ففي 1996، وجهت في الوقت المناسب إشارة سياسية ملائمة عززت الأحكام القائمة التي تنظم عمل وكالات المعونة، حيث وافقت على "التوصيات المتعلقة بمقترحات مكافحة الفساد في صفقات المعونة الثنائية". وبايجاز، تقترح هذه التوصية التي وضعت في عام 1996 أن تشترط البلدان الأعضاء أحكاماً مناهضة للفساد في الصفقات الثنائية الممولة من المعونة، وتشجع التنفيذ السليم لأحكام المناهضة للفساد في المؤسسات الإنمائية الدولية، وتعمل بصورة وثيقة مع الشركاء الإنمائيين لمكافحة الفساد في كل جهود التعاون الإنمائي. وأقرت هذه التوصية أسباب قلق لجنة المساعدة الإنمائية حيال الفساد: فالفساد يتنافى مع الحكم الرشيد، ويسبب توزيع الموارد، ويقوض مصداقية جهود المعونة ويعرض للخطر تكافؤ الفرص بين المؤسسات.

تعالج منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مشكل الفساد بطرق أربع. أولاً، ما فتى الفريق العامل المعني بالرشوة في المعاملات التجارية الدولية والتابع للمنظمة يتصدى للفساد في المعاملات التجارية، منذ 1989، بغرض إقرار تكافؤ الفرص بين كل الشركات. وقد أدى عمله إلى توقيع 33 بلداً، منها خمسة بلدان غير أعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، لاتفاقية تجرم تقديم الفاعلين الاقتصاديين الوطنيين للرشوة إلى المسؤولين الحكوميين الأجانب. ثانياً، ما فتئت دائرة الإدارة العامة في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تحلل سبل تعزيز نظم مكافحة الفساد داخل الإدارات العامة في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وتتجسد الصعوبة في الحفاظ على مستويات عليا من الأخلاقيات المهنية في سياق تغير دور الدولة والقطاع العام. ثالثاً، تركز لجنة المساعدة الإنمائية على مكافحة الفساد، لا سيما في مشاريع الصفقات العامة الممولة من المعونة، وعلى بناء شراكات بين الجهات المانحة والحكومات المحلية والمجتمع المدني والقطاع الخاص في البلدان غير الأعضاء، لتحسين النزاهة ونوعية إدارة الحكم. وأخيراً، يجري مركز التنمية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أبحاثاً بشأن مشكل الفساد في البلدان غير الأعضاء، ويتناول أسبابه ونتائجه، كما يحلل تدابير الإصلاح وشروطه. وسيركز هذا الفرع على العمل

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

الفساد على تجارب البلدان الأعضاء في المنظمة، ولا سيما في مجال الإدارة العامة.

(4) انظر: "Corruption: The Issues" by Andrew

Goudie and David Stasavage, OECD Development Center, Technical Paper no. 122, January 1997.

ولأبحاث مركز التنمية هدف مزدوج هو: وضع توصيات بشأن السياسة العامة لفائدة حكومات البلدان النامية ووكالات المعونة في مكافحتها للفساد؛ وتمكين البلدان الأعضاء في المنظمة من أن تفهم بقدر أكبر من الوضوح أسباب الفساد ونتائجه في البلدان النامية. وكانت الخطوات الأولى هي صوغ إطار تحليلي⁽⁴⁾ لتفسير شتى أشكال الفساد انطلاقاً من الخصائص المؤسسية والهيكلية الوطنية، والبحث النظري لأثر الفساد على التنمية الاقتصادية. وقد مكن هذا الإطار من القيام بتحليلات عملية لأسباب الفساد على مستوى إدارة الجمارك في السنغال ومالي. كما سار على هديه تحليل شامل للفساد في موزامبيق ولمحددات تطوره.

وسعى إلى وضع توصيات سياسية لمساعدة البلدان غير الأعضاء على كبح جماح الفساد، أجرى المركز تحليلاً مستفيضاً لتجربة هونغ كونغ، وهي حملة من أنجح حملات مكافحة الفساد. وبما أن هذه التجربة لا يمكن تكرارها بحذافيرها في بلدان نامية أخرى، فإنه بات من الضروري استكمال دراسة هونغ كونغ بتحليل تجارب مكافحة الفساد في بلدان نامية أخرى، بما في ذلك الصعوبات التي تعترض تنفيذها. وأجري هذا المشروع بالتعاون مع شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم/برنامج المساءلة والشفافية التابعين للبرنامج الإنمائي ويجري تحليل مقارنة لبرامج مكافحة الفساد الجاري تنفيذها في البلدان الستة التالية: باكستان، وبنن، وبوليفيا، وتزانيا، والفلبين، والمغرب. ومن الإسهامات الهامة في صوغ هذا المشروع الأخير تلك المناقشات التي جرت في مؤتمر البرنامج الإنمائي ومركز التنمية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن "الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في سياق الاقتصادات

(3) سترد مناقشة "اتفاقية مكافحة رشوة المسؤولين الحكوميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية" في الفصل العاشر الذي كتبه كارولين إرفين والمعنون "إجراءات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية من أجل مكافحة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية".

واستجابة لهذه التوصيات، سنت كل البلدان الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية تقريرا، أو هي بصدد سن أحكام لمكافحة الفساد أو أحكام مماثلة في الصفقات العمومية الممولة من المعونة. ورغم أن الإجراءات التي اتخذتها كل وكالة تختلف بسبب اختلاف نظم إبرام الصفقات العمومية، فإن ثمة درجة كبيرة من الاتساق في الاستجابة للتوصيات. وقد أعطت كل وكالة إشارات سياسية تتماشى مع روح التوصيات والقصد منها.

وجاءت الخطوة الثانية في كانون الأول/ديسمبر 1997، بتوقيع اتفاقية⁽³⁾ مكافحة رشوة المسؤولين الحكوميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، وتتضمن هذه الاتفاقية توصيات لجنة المساعدة الإنمائية لعام 1996. ولذلك فإن الحكومات التي وقعت الاتفاقية تلتزم بأن تدرج أحكام مكافحة الفساد في الصفقات العمومية الممولة من المعونة.

غير أن هذه الأنشطة لا تركز إلا على جانب من المسألة - وهو جانب العقوبات القانونية التي يمكن إدراجها لمكافحة الفساد.

وما فتئت الأبحاث المتعلقة بالسياسة العامة في مجال مكافحة الفساد في البلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تشكل، منذ 1996، نشاطا يحظى بالأولوية في مركز التنمية التابع للمنظمة. ويمثل هذا النشاط في مجال الأبحاث امتدادا لعمل المنظمة المتعلق بالفساد والرامي إلى مراعاة منظور البلدان النامية بصورة أكثر وضوحا ويشكل نقطة أساسية في برنامج عمل المركز لفترة 1996-1998 الذي يركز على تحليل الشروط المؤسسية والسياسات الاقتصادية اللازمة لتسهيل إدماج البلدان النامية في العالم الاقتصادي. وتعتمد أعمال المركز في مجال

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

النامية"، الذي جمع مستشارين في شؤون السياسات العامة وأكاديميين من البلدان المتقدمة وكذا من البلدان النامية.

وسينظم المركز في أيلول/سبتمبر 1998 مؤتمرا لاستكشاف آليات وأدوات القطاع الخاص الممكنة لمكافحة الفساد في البلدان النامية، والتوعية في وكالات المعونة والقرض بهذا البعد في استراتيجيات مكافحة الفساد.

وأخيرا، ورغم الإقرار الدائم بأن القطاع الخاص في البلدان النامية فاعل رئيسي، فإن دوره المحتمل في استراتيجيات مكافحة الفساد لم يلق ما يكفي من العناية.

4 - وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية: الديمقراطية والحكم الرشيد

توسع دور وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية في مجال مكافحة الفساد توسعا ملحوظا منذ 1989. ورغم أن البرامج الأساسية للوكالة في مجال إعادة الهيكلة الاقتصادية، وسيادة القانون والحكم المفتوح والمسؤول، ووسائل الإعلام الحرة والمجتمع المدني تساهم أيضا في تحقيق هذه الغاية، فإن الوكالة شرعت في أول مشروع لها خاص بمكافحة الفساد في تلك السنة. ومن خلال المشروع الإقليم لتحسين الإدارة المالية، رعى مكتب أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي مؤتمرا بشأن الغش والفساد. وقد أعطى هذا المؤتمر الذي حضره ممثلون من 29 بلدا من بلدان المنطقة إشارة انطلاق حوار جديد بشأن الموضوع، وأسفر عن اتخاذ مبادرات أخرى، منها حلقات عمل أجريت في بنما ونيكاراغوا وهايتي وتناولت بالتحليل ضعف مكتب المراقب المالي العام في مواجهة الفساد.

ودفعت سياسة ما بعد الحرب الباردة بإدارة كلينتون إلى توسيع ولاية وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية لتتناول بشكل مباشر مسائل الديمقراطية والحكم الرشيد. وأدى هذا التحول إلى إنشاء مركز الديمقراطية وإدارة الحكم في الوكالة في عام 1994. وفي مجال إدارة الحكم، جعل المركز من مكافحة الفساد هدفه غير المعلن. وكان أول إجراء اتخذه لمكافحة الفساد منح المنظمة غير الحكومية "المنظمة الدولية للشفافية" التي يوجد مقرها في برلين دعما تشغيليا أساسيا في عام 1995. وبدعم الوكالة، نشرت المنظمة الدولية للشفافية كتابا مرجعيا يوثق الممارسات الرشيدة في نظم النزاهة الوطنية، وجمعت مؤشرات سنوية لقياس الفساد، ونظمت حلقات عمل بشأن مكافحة الفساد وعملت على إنشاء فروع محلية.

وفي 1996، زادت تصدر مسألة الفساد لبرنامج عمل الوكالة من الأنشطة في هذه المجالات بدرجة جعلت مكتب بلدان أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، ومكتب أوروبا الشرقية والدول المستقلة حديثا، ومركز الديمقراطية يخصص كل منها موظفين للتركيز على هذه المسألة. وعلاوة على ذلك، بدأت بضع بعثات للوكالة في التخطيط لأنشطة مكافحة الفساد. وعلى سبيل المثال، رعى فرع الوكالة في السنغال مناظرة حول وضع استراتيجيات الإصلاح، ومول فرع الوكالة في النيجر نشر شريط عن مكافحة الفساد أنتجته فئات من المجتمع المدني، ورعى فرع الوكالة في أوكرانيا حلقة عمل أفضت إلى وضع خطة عمل على مستوى أوبلاست وكذا تشكيل لجنة المواطنين المستقلة.

وفي نفس الوقت، زادت الفترة الانتقالية الجارية في الكتلة السوفياتية السابقة من أهمية مشكل الفساد في خطة المعونة. ففي هذه البلدان، تسمح بازدهار الفساد الهياكل الأساسية القضائية والقانونية غير الملائمة، وضعف المؤسسات الديمقراطية ومواقف الارتياح تجاه الدولة، في الوقت الذي ترفع فيه هذه الأخيرة يدها عن المجالين السياسي والاقتصادي. وفي بعض البلدان، يرتبط الفساد بمسائل الأمن القومي للولايات المتحدة ارتباطا واضحا نظرا للعلاقات الموظفين العموميين بالجريمة المنظمة. وردا على ذلك، استخدمت أموال المساعدة التي تقدمها الولايات المتحدة في وضع برامج للتدريب على تطبيق القانون في المنطقة.

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

ووسع مركز الديمقراطية وإدارة الحكم التابع للمكتب العالمي نطاق جهوده أيضا. ويقوم المركز في الوقت الحاضر بتمويل الأبحاث المتعلقة بمسائل رئيسية في البرمجة من قبيل رعاية المؤتمرات الدولية وبرامج مكافحة الفساد المركزية.

وبالإضافة إلى ذلك، يدعم المركز "برامج النزاهة" المتعددة السنوات في ثمانية بلدان في إطار شراكة مع المنظمة الدولية للشفافية. وتبدأ هذه البرامج بحلقة عمل بشأن النزاهة تتيح للمشاركين تحديد المشاكل الرئيسية المتعلقة بالفساد في بلدهم وتعرض استراتيجيات للتغلب عليها. ويشارك في حلقات العمل

المسؤولون الحكوميون والأكاديميون والصحفيون وممثلو المجتمع المدني وقادة دوائر الأعمال ممن لهم القدرة على إنجاز الإصلاحات التي يقترحونها. وبعد حلقة العمل، تشرف المنظمة الدولية للشفافية على تنفيذ برنامج العمل. ومن البلدان التي يُنظر في إمكانية تنظيم برامج فيها ما يلي: أوكرانيا والبرازيل، وبلغاريا، وبنن، وبوليفيا، وبيرو، والسلفادور، وغانا، وغينيا، والكونغو، وكينيا، وموزامبيق. وستوفر النتائج المستمدة من هذه البرامج معلومات بشأن نطاق ونوع الظروف التي تقضي إلى التنفيذ الفعال لهذا النهج الاستراتيجي في مكافحة الفساد.

5 - إدارة المملكة المتحدة للتنمية الدولية: القضاء على الفساد والفقير

إن الغرض الأساسي لجهود مكافحة الفساد التي تقوم بها إدارة المملكة المتحدة للتنمية الدولية هو القضاء على الفقر، وتهتدي في هذا المسعى بسبعة مبادئ أساسية وضعتها الإدارة الحالية:

1 - إن القضاء على الفقر يتطلب معالجة مشكل الفساد. فالفساد عامل هام يسهم في إبقاء الفقر، وينبغي بالتالي أن تتصدى الحكومات مباشرة لمشكل الفساد باعتباره عنصرا أساسيا وحاسما في استراتيجياتها الرامية إلى القضاء على الفقر. وينبغي اعتبار معالجة الفساد والحد منه خيارا يمكن إدراجه في برامج تعزيز إدارة الحكم في الدولة، بل ينبغي أن يكون أولوية وشرطا لا غنى عنه لإنجاح البرامج الأخرى الرامية إلى مكافحة الفقر. وبالتالي ينبغي أن يكون في صلب التحدي الإنمائي.

2 - أن يكون الفقراء مصب الاهتمام. ينبغي أن يكون الفقراء منطلقا في معالجة الفساد - كما هو الأمر في معالجة كل مجالات إدارة الحكم وحقوق الإنسان - وأن يتم التركيز على المجالات الجوهرية التي يمكن

للتنمية أن تعود عليهم فيها بالنفع العميم. وستعطي الأولوية لدعم الحكومات الشريكة في معالجة مظاهر الفساد وأسبابه التي تتسبب في ضرر شديد للفقراء والتي تقيد قدرتهم على الانعتاق من ربقة الفقر. وعلاوة على ذلك، قد يستتبع تحديد السياسات والإجراءات ذات الأولوية معالجة العديد من أشكال الفساد: فقد تتعلق هذه الأشكال بفساد صغير "وقريب" نسبيا من الفقراء على الصعيد الجزئي أو تتعلق بفساد كبير أو بعيد نسبيا عن الفقراء على الصعيد الكلي. والسؤال الرئيسي هو تحديد أكثر أشكال الفساد ضررا بالنسبة للفقراء - سواء كانت على المستوى المحلي أو على صعيد أوسع.

3 - ينبغي فهم أسباب الفساد ومصادره. فالفساد تدفع إليه قوى يمكن أن تقع في البلدان المتقدمة وفي البلدان النامية على السواء. ومن الواضح، أن الفساد ينبغي معالجته سواء في البلدان الشريكة أو في العالم المتقدم الذي يساهم فيه سلوك المؤسسات - بدعم من حكومتها أو بدونه - في توليد أنشطة الفساد. وعلاوة على ذلك، لا يمكن لأي جهة مانحة أن تعتبر الفساد مشکلا من مشاكل الجهات المانحة الأخرى. ويلزم

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

وضع استراتيجية تكاملية مزدوجة: تكون في شقها الأول استراتيجية منسجمة تتولاها الحكومة في البلد الشريك وتعالج الفساد باعتباره مشكلا وطنيا وتقر بالمسؤولية الوطنية عن مكافحته؛ وتكون في شقها الثاني استراتيجية عالمية تعالج الأبعاد الدولية المهمة وتقر بمسؤوليات العالم المتقدم.

4 - ينبغي فهم السياق الأوسع لإدارة الحكم وحقوق الإنسان. فما الفساد إلا عنصر واحد يكتنف نمطا واسعا من إدارة الحكم الذي تسعى إليه حكومات البلدان الشريكة، ومن المهم فهم مساهمة الفساد في هذا النمط الواسع. وينبغي أن يسلط هذا النهج الأضواء على العلاقات القائمة بين إدارة الحكم والفساد: أي مثلا، درجة الإخفاق المنتظم والشامل في إقرار حقوق الإنسان ومنع انتهاكها، وعلاقة ذلك بالإخفاق في التصدي للفساد؛ أو النهج العرضي أو الخاص الذي تنتهجه الحكومة والذي يسمح بإضعاف إدارة الحكم وبانتشار الفساد. فتحسين إدارة الحكم، بمعناه العام، ليس إلا إحدى طرق معالجة الفساد نفسه. وتؤكد نتائج البحث المتعلقة بالفساد هذا الرأي، إذ تبرز قيمة تحسين الوظيفة العامة وإصلاح هيكل الأجور.

5 - يكتسي تعزيز الشراكة أهمية محورية. في العمل الإنمائي الذي تقوم به إدارة التنمية الدولية وفي نهجها تجاه الفساد، بصفة خاصة، تسعى الإدارة إلى الإسهام عن طريق إنشاء وتعزيز شراكات حقيقية. وفي كل البلدان، تسعى إلى تشجيع المشاركة البناءة والحوار مع الحكومات والأفراد (بما في ذلك المجتمع المدني والهيئات غير الحكومية). فهذه الشراكة في نهاية المطاف هو تشجيع جهود الحكومات الشريكة. وتشمل بعض المبادرات الاستراتيجية والسياسية ما يلي: صوغ فكر استراتيجي وسياسي هدفه الصريح القضاء على الفقر؛ والسعي إلى تطبيق سياسة اقتصاد كلي سليمة، تعكس ما يشبه التراضي على أمور منها أن سلامة الإدارة الضريبية والمالية والأسواق المفتوحة عنصر

خاتمة

أساسي في النمو، شأنها في ذلك شأن الحد من الفقر؛ والاهتمام بوضع نهج مراعي للفقراء يسعى إلى تسهيل مشاركة الفقراء في عملية النمو وتحسين توزيع ثمار التنمية. وهذا ما يستتبع التركيز على سياسات ومشاريع تكاملية تعمل على تهيئة بيئة جامعة - من قبيل بناء الهياكل الأساسية لتمكين الفقراء من الوصول إلى الأسواق أو إلى المرافق الصحية، و/أو دعم توفير التعليم الأولي للفقراء لتحويلهم القدرة على خلق أسباب العيش المستدام. وفي إطار هذا النهج المراعي للفقراء، تتطلع المملكة المتحدة إلى أن تشكل البلدان الشريكة حكومات فعالة ومسؤولة، وأن تعمل بصفة خاصة على تشجيع الشفافية والقضاء على الفساد في تسيير المرافق العمومية وقطاع الأعمال.

6 - إن الفساد في القطاعين العام والخاص يكتسي نفس الأهمية. ففي عالم الخصخصة ورفع القيود التنظيمية، بات من المهم حماية المجتمعات والفقراء، بصفة خاصة، من شطط القطاع الخاص عن طريق وضع إطارات تنظيمية ملائمة. وتشمل هذه الشواغل شطط سلطة السوق؛ من قبيل احتكارات القطاع الخاص في قطاع الخدمات العامة، واستمرار الفساد أو الممارسات الابتزازية غير المقتصرة على الموظفين العموميين. وبالنسبة للمملكة المتحدة، من غير المقبول الاكتفاء بمعالجة مسائل فساد القطاع العام إذ لاحظت انتقال المشكل إلى قطاعات أخرى من الاقتصاد.

7 - من المهم تفادي سياسات الإجراءات الشكلية. فينبغي أن تتفادى المساهمة الخارجية للمملكة المتحدة سياسة الإجراءات الشكلية عن طريق تصميم تدخلات فعالة تلغي الإجراءات القصيرة الأجل وغير القابلة للاستمرار، وتشجع الأنشطة التي تسعى إلى بناء القدرات على المدى البعيد وإحداث أثر متسق.

من أجل تنظيم مؤتمر "الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في سياق الاقتصادات النامية" المعقود في باريس في شهر تشرين الأول/أكتوبر 1997. وستشرع المنظمات معا في عدد من المشاريع التعاونية في مجال تحسين النزاهة، وقد استخدمت شبكاتها ومواردها لتوسيع نطاق عملها والارتباط بشركاء آخرين. والأمل معقود على أن تكون هذه بداية جهد متواصل لتبادل المعلومات وتنسيق الأنشطة والتعاون في مبادرات ذات صلة، لا بين المنظمات الإنمائية الدولية فحسب، بل ومع الشركاء الآخرين أيضا.

تعكس شتى النهج الوارد سردها أعلاه الطابع المعقد لظاهرة الفساد والصعوبات التي تواجه ابتكار حلول على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. وهذا ما يثبت ضرورة إقامة شراكة وتعاون لمكافحة الفساد بين المنظمات الإنمائية الدولية، لا لتفادي ازدواجية الجهود فحسب، بل وهذا هو الأهم، لأن تنسيق الجهود يضيف الفعالية على التغييرات ويجعلها قابلة للاستمرار. وعلى سبيل المثال، أنشئت عدة شراكات بفضل التعاون بين برنامج المساءلة والشفافية التابع للبرنامج الإنمائي، ومركز التنمية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية،

9 - تعزيز المؤسسات المحلية لمكافحة الفساد: قائمة مرجعية بالأخلاقيات العامة

ألكسندر ميلز

1 - النشاط المتعلق بالأخلاقيات في لجنة الإدارة العامة بمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

1-1 الأخلاقيات ومنع الفساد

أكدت اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية المتعلقة بالرشوة في المعاملات التجارية الدولية والتي تم التفاوض بشأنها مؤخرا على أهمية اتخاذ البلدان لإجراءات تعاونية متعددة الأطراف بغرض مكافحة الفساد. وفي الوقت ذاته، يتنامى الوعي، لدى البلدان الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، بالدور الذي تقوم به الإدارة الداخلية السليمة للحكم في دعم تدابير دولية واسعة النطاق من هذا القبيل. وما فتئت لجنة الإدارة العامة في المنظمة تقوم بدور نشيط في هذا المجال إذ تصمم أنشطة لمساعدة البلدان على تعزيز مقاومة مؤسساتها الداخلية للفساد في إطار عملها الرامي إلى دعم البلدان في جهودها الهادفة إلى تحسين نظم إدارة الحكم والإدارة العامة.

وهذا يعني تقديم معلومات لمساعدة الحكومات على صيانة أدوات ومؤسسات فعالة لتعزيز النزاهة لدى الموظفين العاميين سعيا إلى معالجة شاغلين مترابطين لدى البلدان الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. الشاغل الأول هو الانخفاض الظاهر في الثقة في الحكومة، وما له من آثار على مشروعية الحكومات والمؤسسات العامة. ويقرن ضعف الثقة، جزئيا على الأقل، باكتشاف تصرفات غير سليمة، وفي بعض الحالات، بالفساد المكشوف، لدى الموظفين العاميين. ومن غير الواضح ما إذا كانت المعايير قد بدأت تنهار فعلا، أم أن الأخطاء والمخالفات أصبحت بارزة للعيان في الفترة الحالية التي تشهد حكما مفتوحا، ووسائل إعلام تقوم بتحقيقات، وجمهورا أكثر إطلاعا من ذي قبل. ففي 1992، قالت وزيرة داخلية هولندا السابقة، كاترين داليس، "... إن أي انخفاض في نزاهة الحكومة يعني أن الحكومة تفقد ثقة الجمهور. وبدون ثقة الجمهور لا يمكن للديمقراطية أن تستغل". (Maas, 1996)

والشاغل الثاني يتعلق بالتغييرات الكبيرة التي تحدثها الإصلاحات الإدارية في الطريقة التي يعمل بها القطاع العام. ففي العديد من بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تسعى

الحكومات جاهدة إلى معالجة نتائج التحول من إدارة عامة قائمة على الانضباط إلى إدارة متوجهة نحو تحقيق النتائج؛ ويخشى أن يؤدي الحرص على تحقيق مكاسب من حيث الفعالية والمردودية إلى اندثار المعايير الأخلاقية العالية (OECD/PUMA, 1995).

وثمة طرق أخرى لإدارة العمل الحكومي تتمثل في خلق أوضاع يلزم فيها تعويد الموظفين العاميين على التقيد بالمسائل الأخلاقية مع تزويدهم بالقليل من المبادئ التوجيهية حول الطريقة التي ينبغي عليهم أن يتصرفوا بها (Maguire, 1995). فالإصلاحات التي تتطوي على

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

تفويض المسؤولية وتخويل قدر أكبر من السلطة التقديرية في المسائل الإدارية، وإضفاء المزيد من الطابع التجاري على القطاع العام قد تحشر الموظفين العاميين أحيانا كثيرة في أوضاع تتضارب فيها المصالح أو الأهداف، حيث يطلب منهم إصدار أحكام دقيقة بشأن مسار العمل اللازم اتباعه (Blymke & Bøhagen, 1996).

ووصف جون أور (John Uhr) المشكل بصفة عامة فقال: "إن الإصلاحات الإدارية تعود بالنفع عموما في إطارها المحدد، غير أنه لا ينبغي أن نتوقع منها أن تكون جامعة مانعة من حيث التوجيه أو التفاني في خدمة الجماعة. فهي لا توفر إطارا فلسفيا لإنعاش المرفق العام" (Uhr, 1991). وتورد إيوا ليتووسكا ملاحظة مشابهة، وإن كانت في معرض رصد سياق مختلف للغاية، حيث كتبت عن "الغموض البديهي" (axiological confusion) الناجم عن الإصلاحات السياسية الأخيرة في العديد من بلدان أوروبا الشرقية والوسطى (Letowska, 1997).

ويبدو أنه سواء كانت الإصلاحات تنطوي على تنفيذ ما يسمى بـ "الإدارة العامة الجديدة" أو كانت نتيجة لتحول سياسي أعمق، فإن أثرها على الموظفين العاميين يمكن أن يظل واحدا: فالنظم التي حكمت ووجهت سلوك الموظفين عادة تتبين عدم ملائمتها للدوار الجديدة التي يتوقع من الموظفين العاميين أن يقوموا بها، وربما تتعارض مع مطالب المديرين والموظفين في البيئة الجديدة للقطاع العام.

وتقوم عدة حكومات بمراجعة نهجها إزاء الأخلاقيات والسلوك، لا لضمان توفير ضمانات كافية لصد الفساد فحسب، بل أيضا لمواءمة نظم إدارتها الأخلاقية مع الإصلاحات الواسعة التي تشهدها الإدارة العامة. وقد لخصت بعض المسائل الرئيسية (Maguire, 1997) فيما يلي:

• التوترات المفترضة بين قيم المرفق العام التقليدي والقيم الجديدة وكيفية التوفيق بين مجموعتي القيم هاتين؛

• كيفية الموازنة بين النظم الأخلاقية بطريقة تتماشى مع توفير قدر كبير من المرونة الإدارية دون تفويض المعايير الأساسية للمساءلة؛

• كيفية تهيئة الموظفين العاميين لمواجهة المسائل الأخلاقية المعقدة التي تنطوي عليها الطرق الجديدة لتقديم الخدمات العامة والنهج الإدارية الجديدة.

ولعل الجديد في عمل لجنة الإدارة العامة في هذا المجال هو بعض الافتراضات غير المعلنة التي وإن كانت تثير الخلاف، فإن الإقرار بها مفيد في هذا الصدد. وأول هذه الافتراضات القول بأن "الأخلاق" في هذا السياق تعني الأخلاق المهنية المطبقة. وقد أورد منشور للجنة الإدارة العامة تعريفا عمليا لها بأنها "القواعد التي تترجم مثل أو روح الجماعة [في المرفق العام] إلى ممارسة يومية" (PUMA/OECD, 1996). وليست هذه عملية بديهية، إذ لاحظت كاترين دينهارد "أن الإداريين الحكوميين لا يزالون يحاولون تطوير مفهوم لأخلاقيات مهنتهم، ليس لأنه مفهوم جديد، ولكن لأن مفهوم المهنة ودورها في القطاع الحكومي قد تغير تغيرا جذريا عبر السنوات" (Denhardt, 1989).

ولم يُعرّف مصطلح "الفساد" صراحة في أعمال لجنة الإدارة العامة حتى الآن. وقد أدى دمج طائفة من التعريفات التي اعتمدها البلدان الأعضاء المقدمة للتقارير إلى وضع تعريف استنتاجي قريب من التعريف الذي وضعه باردهان (1997) وهو: "استخدام المنصب العمومي في الكسب الخاص". وبهذا المعنى، يمكن اعتبار الفساد إخفاقا لأخلاقيات الإدارة العامة، مما يجعل العديد من التدابير التي تتخذ لمنع الفساد قابلة للتطبيق على تعزيز الأخلاقيات، على مستوى المعالجة. وأخيرا، فإن كون دائرة الإدارة العامة في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تعمل على هذا الموضوع يوحي بأن الفساد يتعلّق بالنظم كما يتعلّق بالأفراد (Klitgaard, 1996) وأن الإدارة التنظيمية لها دور كبير في مكافحة الفساد.

ويستند عمل لجنة الإدارة العامة أيضا إلى اعتقاد مفاده أن مكافحة الفساد معقدة بقدر التعقيد الذي يطبع

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

الظاهرة نفسها وأنه تلزم طائفة من الآليات المتكاملة والمنسقة لضمان فعالية الإجراءات. ولئن كانت زيادة الأنظمة وتشديد تطبيق القانون ردين تقليديين على سوء السلوك والفساد في القطاع العام، فإنه يبدو أن بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ما فتئت تكتشف إمكانيات لاتخاذ إجراءات إدارية ووقائية من قبيل آليات مكافحة الفساد، وفي بعض الحالات، تبحث عن الحلول خارج القطاع العام المؤسسي (PUMA/OECD, 1997).

مسائل الإدارة العامة، وكذا تجاربه الماضية في هذا المجال.

وتبين المبادرات التي اتخذتها الحكومات والتي ورد وصفها في دراسة "الأخلاقيات" (OECD/PUMA, 1996) بعض النهج العملية المشتركة وما توليه الحكومات من اهتمام لدراسة إدارة الأخلاقيات في سياق إصلاحات أوسع نطاقاً للإدارة العامة. ومن المبادرات الجديدة الأكثر شيوعاً والتي وردت في تلك الدراسة ما يلي:

2-1 الأنشطة

الأخلاقيات

- محاولة إعادة تحديد قيم المرفق العام وإفعامه بها؛ من قبيل وضع مدونات سلوك وبيانات بالقيم موجهة للموظفين العاميين؛

- النهج المرتكزة على الموارد البشرية، من قبيل إدراج الأخلاقيات في إدارة الأداء؛

- وضع إجراءات للموظفين للتبليغ عن المخالفات أو التماس المشورة عندما يطلب منهم القيام بشيء يعتقدون أنه غير ملائم أو غير أخلاقي، بما في ذلك إجراءات "التبليغ"؛

- وضع أحكام للكشف عن المصالح المالية أو غيرها من المصالح؛

- تنظيم تدريب لا سيما للمديرين؛

- تقييم مخاطر الفساد.

ويبدو أن ثمة اتجاهاً محدداً نحو المزيد من الاعتماد على آليات تحدد وتعزز قيم الطموح لتشجيع حسن السلوك، وبالتالي الاعتماد بقدر أقل على القواعد والضوابط التفصيلية. وعلى سبيل المثال، يصف تقرير نيوزيلندا الغرض من مبادرات الأخلاقيات بأنه "تعزيز السلوك الأخلاقي... المتسق مع نظام إداري قائم على التقويض، باستخدام نهج يقوم على النزاهة بدل النهج التقليدي أو النهج القائم على القواعد" (لجنة الخدمات الحكومية، 1996، State Services Commission). ولعل هذا يعكس حقيقة مفادها أن العديد من البلدان، بتحولها إلى إدارة للقطاع العام قائمة على النتائج، بدأت

نشرت لجنة الإدارة العامة في 1996 تقريراً عنوانه "أخلاقيات المرفق العمومي: القضايا والممارسات الراهنة". واستند هذا التقرير إلى دراسة أجريت في تسعة بلدان (أستراليا، والبرتغال، وفنلندا، والمكسيك، والمملكة المتحدة، والنرويج، ونيوزيلندا، وهولندا، والولايات المتحدة)، وحددت العوامل التي تؤثر على مستويات الأخلاق والسلوك في المرفق العمومي والمبادرات التي اتخذتها الحكومات لتعزيز إطار إدارة المسائل الأخلاقية.

وتبين من البلدان التي شملتها تلك الدراسة أنها تستعمل طائفة من الأدوات والإجراءات لاتقاء السلوك غير المرغوب فيه وتوفير حوافز لحسن السلوك. واستنتجت لجنة الإدارة العامة من ذلك فكرة "هيكل أساسي" للأخلاقيات يتكون من ثمانية عناصر قادرة على العمل معاً لخلق بيئة عمل تحدد السلوك الأخلاقي. وهذه العناصر هي الالتزام السياسي، والإطار القانوني، وآليات المساءلة، ومدونات السلوك المهني أو بيان بالقيم، والتنشئة المهنية، وظروف المرفق العام التي تحدد السلوك الأخلاقي، وهيئات تنسيق الأخلاقيات، ومشاركة الجمهور والمراقبة التي يقوم بها. وتختلف الأهمية التي تولي لكل عنصر حسب التقليد الثقافي والسياسي والإداري لكل بلد، والنهج الذي يتبعه في

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

تكتشف أن اتباع نهج مركزي قائم على الانضباط في إدارة الأخلاقيات نهج غير ملائم.

ولئن كان التقرير يقر بنزعة لدى البلدان المقدمة للتقارير نحو النظم السياسية "لبريطانيا وبلدان الشمال الأوروبي"، فإن دراسة أخرى أجريت هذه السنة لطائفة واسعة من البلدان الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (استقصاء لجنة الإدارة العامة لآليات مكافحة الفساد في القطاع العام في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية) قد خلصت إلى بعض النتائج المماثلة (PUMA/OECD, 1997).

الوقاية من الفساد

اضطلعت لجنة الإدارة العامة بدراسة 1997 المعنونة "استقصاء آليات مكافحة الفساد في القطاع العام في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية" استجابة للاهتمام الذي أبدته بعض البلدان الأعضاء بمعالجة مسألة الفساد على وجه التحديد. وكان الغرض منها إعطاء نظرة أولية للطريقة التي تتناول بها بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مسألة الوقاية من الفساد. وسعت هذه الدراسة إلى تحديد المبادرات الجديدة المضطلع بها، إن وجدت، وما إذا كان ثمة تقييم لفعالية التدابير المتخذة، وما هي المجالات التي يثير فيها نشاط القطاع العام قلقا كبيرا من حيث إمكانية حدوث سلوك فاسد أو مشبوه.

وباختصار، توصل الاستقصاء إلى أن الشاغل الكبير الذي يساور الحكومات يهم تلك المجالات التي تتفاعل فيها السلطة التقديرية للموظفين العاميين مع القطاع الخاص وتتاح فيها فرصة ممارسة التقدير الفردي في تخصيص الأموال العامة أو ممارسة السلطة العامة. وذكر على سبيل الخصوص أمثلة منح الصفقات العمومية، وتوزيع الإعانات، والترخيص، وجباية الرسوم، وخصخصة المعاملات العابرة للحدود. وذكر من بين العقوبات الرئيسية التي تعيق نجاح مكافحة الفساد التعقيد الذي تتسم به القوانين والضوابط الإدارية، ونظم

التمويل. ومن الشواغل الثانوية في هذا الباب تأثير الجريمة المنظمة على الموظفين العاميين.

3-1 تجارب الوقاية من الفساد في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

لعل أبرز خاصية في التقارير القطرية هي تنوع وتشابه التدابير المبلغ عنها. فثمة تنوع يتجلى في أن معظم البلدان تعتمد فيما يبدو استراتيجيات مختلفة لمكافحة الفساد تستخدم المبادرات الوقائية والمبادرات العلاجية. وفي الوقت ذاته، ثمة تشابه واضح بين البلدان من حيث التدابير المتخذة، ولا سيما في إطار المبادرات الجديدة المبلغ عنها.

ومن المبادرات التي يستشهد بها بكثرة مبادرتان هما (1) التحرك لتشديد العقوبات وتوطيد سلطات التحقيق، (2) وزيادة الشفافية في الأنشطة الحكومية. ومن آليات الشفافية المبلغ عنها الالتزامات المحددة بالكشف عن المعلومات وعرضها، وتبسيط النظم الإدارية وتعزيز قدرات التقنيين.

ولاستكمال هذا التركيز على العقوبات وآليات المراقبة، ذكرت البلدان أيضا أنها تنظر في إمكانية إحداث أجهزة تقوم بأدوار متخصصة في مكافحة الفساد، أو أنها فعلا بصدد إنشاء هذه الأجهزة، وأفادت أيضا بأنها توجه وتدريب الموظفين وتقوم باستعراضات للبيئة العامة التي تؤثر على الفساد. وأفادت بلدان أخرى بأنها تخطط لتحسين فعالية القوانين الجنائية والضريبية والتجارية القائمة وتراجع الضوابط الإدارية الداخلية والخارجية وغيرها من الإجراءات المعقدة.

ولعل بالإمكان تفسير هذه الاتجاهات بالقول إنه بالإضافة إلى فرض عقوبات جديدة وسن قوانين جديدة - باعتبار ذلك ردا تقليديا على الفساد وانعدام النزاهة - تنظر البلدان في الطريقة التي تشجع بها النظم والبيئة المحيطة نمو الفساد أو تقيده. وهذه إجراءات يمكن

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

ومعايير السلوك، وتحديد الجرائم وفرض العقوبات على انتهاكها.

اعتبارها من التدابير الثانوية لمكافحة الفساد لأنها تعمل بتعزيز أو تسهيل التدابير الرئيسية من قبيل تحديد القيم

البلدان	الإجراءات الجديدة التي يجري النظر فيها
ألمانيا، بلجيكا، بولندا، الجمهورية التشيكية، سويسرا كوريا، هنغاريا، اليابان،	تشديد العقوبات أو إحداثها
إسبانيا، إيطاليا، بولندا، سويسرا، كوريا، المكسيك، هنغاريا،	زيادة الشفافية و العلنية
ألمانيا، أيرلندا، إيطاليا، بلجيكا، سويسرا،	إحداث أجهزة متخصصة أو تعزيز سلطاتها
إسبانيا، ألمانيا، أيرلندا، سويسرا، المكسيك،	تحسين توجيه أو تدريب الموظفين
إيطاليا، الجمهورية التشيكية، السويد، سويسرا، فرنسا،	مراجعة القوانين الداخلية من حيث آثارها على الفساد المحلي والدولي
إيطاليا، سويسرا، كوريا، المكسيك،	تحسين فعالية النصوص التنظيمية
ألمانيا، إيطاليا، المكسيك، هنغاريا،	تحسين الفعالية التنظيمية
ألمانيا، سويسرا	استعراض المجالات المعرضة للفساد

هذا المجال مستقبلا. ويلخص الجدول التالي المبادرات الجديدة المبلغ عنها في هاتين الدراستين. وقد أضيفت المبادرات المستمدة من دراسة 1996 بين معقوفتين.

ومن خلال مقارنة هذه الاتجاهات بالاتجاهات المبلغ عنها في دراسة الأخلاقيات (OECD/PUMA, 1996) يتبين أن ثمة بعض جوانب الشبه وبعض الاختلافات التي قد تكون مفيدة في متابعة التطورات في

البلدان	مقارنة الإجراءات الجديدة
ألمانيا، بلجيكا، بولندا، الجمهورية التشيكية، سويسرا	1- تشديد العقوبات أو إحداثها

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

مقارنة الإجراءات الجديدة	البلدان
	كوريا، هنغاريا [البرتغال، المكسيك، النرويج، هولندا، الولايات المتحدة الأمريكية]
2- زيادة الشفافية والعناية	إسبانيا، إيطاليا، بولندا، سويسرا، كوريا، المكسيك، هنغاريا [البرتغال، فنلندا، المملكة المتحدة، النمسا، الولايات المتحدة]
3- إحداث أجهزة متخصصة أو تعزيز سلطاتها	ألمانيا، أيرلندا، إيطاليا، بلجيكا، سويسرا [المملكة المتحدة، الولايات المتحدة الأمريكية]
4- تحسين توجيه أو تدريب الموظفين	إسبانيا، ألمانيا، أيرلندا، سويسرا، المكسيك [أستراليا، البرتغال، النرويج، نيوزيلندا، هولندا، الولايات المتحدة الأمريكية]
5- تحسين الأداء والفعالية التنظيميين	ألمانيا، إيطاليا، المكسيك، هنغاريا [أستراليا، البرتغال]
6- مراجعة القوانين الداخلية من حيث أثارها على الفساد المحلي والدولي	إيطاليا، الجمهورية التشيكية، السويد، سويسرا، المكسيك، فرنسا
7- تحسين فعالية النصوص التنظيمية	إيطاليا، سويسرا، كوريا، المكسيك [هولندا]
8- استعراض المجالات المعرضة للفساد	ألمانيا، سويسرا [هولندا]
9- [إعادة تحديد قيم القطاع العام، من قبيل مدونات السلوك]	[أستراليا، البرتغال، المملكة المتحدة، النرويج، نيوزيلندا، الولايات المتحدة الأمريكية]
10- [تبسيط النظم الإدارية]	[أستراليا، المكسيك]
11- [إجراءات التبليغ]	[النرويج، نيوزيلندا]
12- [إدراج القيم الأخلاقية في الإدارة]	[النرويج، نيوزيلندا]

والتوعية عن طريق التخصص، والتوجيه والتدريب (البنود 3 و4 و9) واستعراض أو تحسين النصوص التنظيمية ونظم الإدارة (البنود 5 و6 و7 و8 و10 و11 و12) ترددت بكثرة في الدراستين معاً.

وإذا أضيفت استنتاجات عام 1996 فإن الاتجاهات الواردة في الجدول الأول تزداد حدة. فأبرز الاتجاهات الشائعة تميل نحو زيادة الشفافية وتشديد العقوبات والضوابط (البنود 1 إلى 3)، غير أنه ثمة أيضاً أوجه شبه في التدابير "الثانوية". فتعزيز الخبرة

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

2 - قائمة مرجعية بالأخلاقيات

1-2 الغرض

المستويين الوطني ودون الوطني، كما يمكن أن يستخدمها الساسة وواضعو السياسات لاستعراض وتقييم البرامج في هذا المجال.

وستكون الحصيصة المثلثي لاستعراض يستخدم القائمة المرجعية تهيئة بيئة تشغيلية تجمع بين الحوافز التوجيهية والداعمة للسلوك الأخلاقي بمعالجة نظم الإدارة العامة والأفراد الذين يشغلونها في آن واحد.

3-2 المضمون

تمت هيكلة مسائل القائمة المرجعية على نحو يعكس الطريقة التي تعمل بها عناصر الهيكل الأساسي للأخلاقيات لتوفير المراقبة والإدارة والتوجيه لسلوك الموظفين في سياق الإدارة العامة.

وتورد عناصر التوجيه في الهيكل الأساسي القيم والمعايير التي يلزم التعبير عنها وتبليغها وفهمها. وقد يتم ذلك بالتزام واضح وثابت من القادة السياسيين يتجسد في مدونات السلوك وقوانين الوظيفة العمومية، أو يتم بأنشطة التنشئة المهنية من قبيل التوعية والتدريب أو عن طريق أجهزة استشارية.

ويمكن الوقوف على العناصر المتعلقة بالإدارة في الآلية التنظيمية والإدارية التي يمكنها أن تدعم أو تقوض النزاهة في الإدارة العامة. وتشمل هذه العناصر ظروف العمل في المرفق العام التي تكافئ الموظفين على النحو الملائم، كما تشمل سياسات الإدارة وممارساتها التي تعكس القيم الأساسية للمرفق العام من حيث التطبيق والمضمون، وتضم أيضا الإجراءات

استنادا إلى المعلومات التي قدمتها البلدان الأعضاء وإلى فكرة الهيكل الأساسي للأخلاقيات، تقوم لجنة الإدارة العامة في الوقت الراهن بإعداد قائمة مرجعية لكي تهتدي بها البلدان في تحديد وإصدار ورصد معايير الأخلاقيات والسلوك في قطاعها العام. وليس القصد من هذه القائمة أن تكون بيانا تشريعا بالقيم أو مدونات السلوك العالمية للموظفين العامين. كما أنها ليست مجموعة معيارية من التوجيهات السياسية. بل إن الغرض منها هو توفير نقطة مرجعية تستوعب الخصائص الأساسية للترويج الفعلي للأخلاقيات ونظم الوقاية من الفساد، استنادا إلى استعراضات وتحليلات بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

2-2 البيئة التشغيلية

يمكن اعتبار القائمة المرجعية مخصصة للاستعمال أساسا في سياسات مؤسسية، ما دام الأساس التطبيقي للنهج القائم على الهيكل الأساسي للأخلاقيات، وبالتالي الأساس التطبيقي للقائمة المرجعية هو الإدارة الفعالة لمؤسسات القطاع العام. غير أن الهيكل الأساسي يتجاوز حدود فرادى المؤسسات إذ يسعى إلى تحديد كل العوامل ذات الصلة التي تؤثر عليها وعلى مسؤوليها.

ولذلك يمكن أن يستخدمها كبار مديري القطاع العام، في الإدارة المركزية ووكالات الإدارة على

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

الإدارية الشفافة والفعالة. ويمكن إقرار هذه المقترضات بسن شتى أنواع القوانين والنصوص التنظيمية التي يتم تعهدها بالتحليل المستمر للأداء وفعالية النظم، وتوفير التدريب الملائم للمستخدمين في الجوانب التقنية وكذا الأخلاقية من عملهم.

4-2 معوقات التنفيذ

تبين من دراسة الفساد التي قامت بها لجنة الإدارة العامة أن القلة القليلة من البلدان هي التي تعتمد شكلاً من أشكال تقييم سياسات وبرامج مكافحة الفساد تستخلص منه الدروس بشأن التنفيذ. غير أن التقارير القطرية في الدراساتين معا ومعلقون آخرون، أثاروا بعض الصعوبات التي قد تعترض تنفيذ أنواع تدابير الوقاية من الفساد التي سبقت مناقشتها في هذا المقام. فمن منظور استراتيجي شاملة من قبيل الهيكل الأساسي للأخلاقيات، أو من زاوية استعراض يستخدم القائمة المرجعية، يمكن تصنيف هذه المشاكل بكونها تتعلق بالالتزام والصلة بالموضوع والاتساق.

الالتزام

تتوقف ديناميكية استراتيجية الهيكل الأساسي للأخلاقيات على الالتزام الفعلي لكل الفاعلين الرئيسيين في النظام: أي الموظفون والجمهور والساسة. فقد يؤدي عدم التزام مجموعة من هذه المجموعات إلى تقويض ملموس لفعاليتها العامة.

وبصفة خاصة، تتجلى بوضوح الضرورة القصوى للدعم السياسي في تعزيز الأخلاقيات ومنع الفساد في الجزء الأول من القائمة المرجعية. فإذا كان بإمكان الساسة المتهمين بسوء السلوك أن يتحكموا في الجهات القائمة بالتحقيق لحماية أنفسهم، وإذا كان المواطنون يُقابِلون بالتكتم وبالتستر الظاهري عندما يقدمون شكاوى أو تقارير إلى السلطات العامة، فإن الموظفين لن يستجيبوا استجابة كاملة لدعوات المسؤولين لهم بالالتزام بسلوك أخلاقي، لا سيما عندما يتعاملون في عملهم اليومي مع جمهور على بيئة من أمره.

وتمثل آليات المراقبة الحدود المعينة لسلوك الموظف العمومي. وتوجد أساساً في الإطار القانوني الذي يسهل التحقيق المستقل والملاحقة القضائية على سوء السلوك. غير أنها يمكن أن تشمل أيضاً أشكالاً من المساءلة الإدارية من قبيل مقترضات الإبلاغ الإجمالي، والتفتيش في إطار مراجعة الحسابات، وتدبير الشفافية والفحص الحكومي الرسمي.

وتطرح القائمة المرجعية خمس فئات من الأسئلة التي تتناول هذه الوظائف، وتقترن قائمة الأسئلة بشرح يفسر الأدوار والتفاعلات بين شتى العناصر. وستتاح الوثيقة النهائية خلال 1998 وحثت بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية على تبنيها واستعمالها بالطريقة التي تراها مناسبة. والأسئلة الخمسة التي تطرحها القائمة المرجعية هي كالتالي:

- هل القيم الأساسية (أو الأخلاقية) في القطاع العام محددة ويعرفها الموظفون الذين تسري عليهم كما يعرفها المواطنون (وممثلوهم السياسيون)؟
- كيف تتجلى هذه القيم في تسيير هيئات القطاع العام؟
- هل تدعم النظم التنظيمية النزاهة الأخلاقية بجعل الاختلاسات أمراً يصعب ارتكابه وبسهل كشفه؟
- ما هي العقوبات الفعالة والتسهيلات المتاحة للتحقيق والملاحقة القضائية في حالات الإخلال بالنزاهة والأخلاقيات؟
- ما هي الوسائل المتاحة للمواطنين للتحقيق في سلوك الموظفين والمشاركة في تطوير قيم الحياة العامة؟

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

القرار، أو لا تتناول لسبب من الأسباب الظروف التي تطبق فيها، فإن هذه التدابير ستكون، في أحسن الأحوال، غير فعالة، وفي أسوأها، ستكون بمثابة تشجيع على التجاهل أو على الفساد (OECD/PUMA, 1996). وستكون لهذه المسألة أهمية بالغة في بيئة إصلاحية يمكن فيها تجاهل تفاصيل إجرائية طفيفة ظاهرياً. وفي الوقت ذاته، يمكن أن تندرج اعتبارات مكافحة الفساد في برنامج إصلاح قانوني عام (OECD/PUMA, 1997).

وسيتم تذكير مستخدمي القائمة المرجعية بأنه قبل الشروع في أي مراجعة للهيكل الأساسي للأخلاقيات، من المهم توضيح أسباب المراجعة وأهداف أي إصلاح. وعلى سبيل المثال، إذا كان الهدف هو جعل إدارة مسائل أخلاقيات المهنة متسقة مع التغييرات في الإدارة العامة كلها، فإنه قد يكون من الملائم اتخاذ خطوات لتعزيز الطابع المهني للمرفق العام وإعادة تأكيد أو توضيح أو مراجعة القيم التي يستند إليها. في حين أن المراجعة التي يكون الدافع إليها إثبات سوء تصرف أو فساد يرحب أن تؤكد على تعزيز عناصر الرصد والمراقبة في الهيكل الأساسي لأخلاقيات المهنة. وقد يفرض غموض أهداف الإصلاح إلى نتائج غير مقصودة.

الاتساق

إن الغرض من عناصر الهيكل الأساسي للأخلاقيات، وبالتالي القصد من القائمة المرجعية أن تكون متعاضدة لمواجهة التعقيد الذي يطبع مهمة الوقاية من الفساد. والقليل من هذه العناصر يقبل التطبيق الفعلي بمعزل عن العناصر الأخرى ومعظمها سيتوقف على نجاح تطبيق بعض العناصر الأخرى. وعلى سبيل المثال، لا فائدة في قدرة التحقيق لدى الخبير إذا كانت الوسائل الفعلية لتوقيع العقوبات منعدمة. ولا فائدة من إنشاء لجان معنية بالإجرام إذا لم تكن عقوبات ملائمة، كما أن مدونات القيم الوعظية ستقابل بالتجاهل إذا تعارضت مع التزامات أخرى يسهل التقيد بها.

ويمكن تشجيع التزام موظفي المنظمات الحكومية عن طريق عمليات صنع القرار التشاورية من قبيل تلك العمليات التي تشرك المستخدمين في وضع مدونات السلوك الملائمة لوكالاتهم (Moniz, 1996; Preston, 1994; ICAC, 1996). كما يمكن تبليغ البيانات بالقيم ومدونات السلوك وما مائلها من المواد إلى الموظفين تبليغاً فعالاً عن طريق التدريب وغيره من الوسائل التي تسهل فهمها وتشرها على نطاق واسع وتبينها بوضوح في سلوك المديرين.

وفي الوقت ذاته، يسهل إشراك الجمهور بطريقة بناءة باشتراك تشاور المديرين في القطاع الحكومي والساسة مع الأطراف ذات المصلحة والزيائن في عملية وضع السياسات وقرارات البرامج، والإجراءات الرسمية لمعالجة شكاوى الجمهور من سلوك الموظفين.

الصلة بالموضوع

تتاح للبلدان في استعمالها للقائمة المرجعية فرصة صوغ نظم أخلاقية تستند إلى ردودها على الأسئلة أو المقترحات المبينة في القائمة المرجعية، بالجمع والموازنة بين شتى العناصر للتوصل إلى إطار متنسق وفعال ملائم لظروفها. فقد يكون من الضروري إقامة علاقات بين الإدارة العامة الملائمة والقيم الاجتماعية والثقافية ذات الصلة والعوامل التاريخية والقانونية أو تقاليد الإدارة العامة وذلك لترسيخها في أذهان المواطنين والموظفين العامين (CCMD, 1996; SSC, 1996).

وراهنية التدابير جانب آخر في صلتها بالموضوع. فمن أصعب التوترات في إرساء هيكل أساسي للأخلاقيات يتسم بالفعالية ما ينشأ في مجال المساءلة إذ تسعى الحكومات إلى التوفيق بين الحاجة إلى الإشراف والمراقبة الملائمين وبين إجراءات التحرك نحو بيئة إدارية قائمة على التفويض وتحقيق النتائج. فعندما يواجه الموظفون مثلاً، ضوابط متجاوزة في المحاسبة أو مبادئ توجيهية متقدمة في عملية اتخاذ

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

وعلى نفس المنوال، يصعب التنفيذ الجزئي لهيكل أساسي أخلاقي. فمدونات السلوك مثلا كثيرا ما تعتبر علاجاً شاملاً غير أنها إذا أخذت على حدة فإنها قد لا تكون قابلة للتطبيق. إذ يلزم أن تعكس عموماً قيماً ذات دلالة في سياقها وأن تحدد معايير قابلة للتطبيق بصيغ عملية (Kernaghan in Chapman, 1993; Findlay & Stewart, 1992).

إن تسيير النظام القانوني مجال يكتسي فيه الكمال والاتساق أهمية. فطائفة المصادر الممكنة للأحكام القانونية التي تؤثر على سلوك الموظفين العموميين متنوعة للغاية بحيث أن عدم انسجام إجراءات العدالة الجنائية والالتزامات الإدارية والإجراءات التأديبية من شأنه أن يبطل مفعول النظام ومصداقيته (OECD/PUMA, 1997). وللأسباب نفسها، ينبغي أن تكون العقوبات متناسبة مع جسامة الجريمة، وأن تقرض بسرعة. ولن يكون التهديد بالعقاب رادعاً إلا إذا كان العقاب كافياً، وتم تنفيذه والتقيده به (Klitgaard, 1996).

المستقبل

المراجع

- Bardhan, P. *The Role of Governance in Economic Development: A Political Economy Approach*. Paris: OECD Development Centre, 1997.
- Bohagen O, & Blyme, O. *Report on the Management of Ethics in the Norwegian Civil Service*. Prepared as part of a study for OECD Public Management Service, 1996.
- Canadian Centre for Management Development (CCMD). *Discussion Paper on Values and Ethics in the Public Service*. Ottawa, December 1996.
- Chapman, R. A. ed. *Ethics in Public Service*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1993.
- Committee on Standards in Public Life (United Kingdom). *First Report of the Committee on Standards in Public Life*. London: May 1995.
- _____. *Third Report of the Committee on Standards in Public Life*. London: July 1997.

Denhardt, Kathryn. "The Management of Ideals: A Political Perspective on Ethics." *Public Administration Review*, March/April, 1989.

_____. *The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organisations*. Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1988.

Findlay, M & A Stewart (1992) Implementing Corruption Prevention Strategies Through Codes of Conduct *Corruption and Reform* Vol. 7 pp. 67-85.

Frederickson, H. George. *Ethics and Public Administration*. New York: ME Sharpe, 1993.

Gilman, Stuart. *Report on the Management of Ethics in the United States Civil Service*. Prepared as part of a study for OECD Public Management Service, 1996.

Goudie, Andrew W & David Stasavage. *Corruption: The Issues*. OECD Development Centre, Technical Papers. Paris, No. 122, January 1997.

Independent Commission Against Corruption (ICAC). *Practical Guide to Corruption Prevention*. Sydney: ICAC, 1996.

Kernaghan, Kenneth & John W. Langford. *The Responsible Public Servant*. Toronto: The Institute for Research & Public Policy, 1990.

Klitgaard, Robert. *National and International Strategies for Reducing Corruption*. Proceedings of OECD Symposium on Corruption and Good Governance 1996, in Working Papers OECD, Paris, Vol. IV No. 78, 1996.

Langford, John W. "Building an Ethical Government Organisation: A Micro Approach for Middle Managers," *Optimum*, Vol. 21-2 1990/1, 1991.

Letowska, Ewa. "Corruption: Towards Greater Transparency?" A background paper prepared for *Symposium on Ethics in the Public Sector*. OECD, Paris, 3-4 November 1997 (publication forthcoming).

Maas, Johann. *Report on the Management of Ethics in the Netherlands Civil Service*. Prepared as part of a study for OECD Public Management Service, 1996.

Maguire, Maria. "Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management." A speech delivered to *European Group of Public Administration Annual Conference*, Leuven, September 1997.

Management Advisory Board. *Ethical Standards and Values in the Australian Public Service*. Canberra: AGPS, 1996.

Meny, Yves. "Corruption in Western Democracies," *International Social Science Journal*, No. 149, September 1996.

Moe, Ronald and Robert Gilmour. "Rediscovering Principles of Public Administration: The Neglected Foundation of Public Law." *Public Administration Review*, Vol. 55, No. 2, Mar/Apr 1995

Moniz, Vargas. *Report on the Management of Ethics in the Portugal Civil Service*. Prepared as part of a study for OECD Public Management Service, 1996.

Near, J. M. Baucus and M. Micelli. "The Relationship Between Values and Practice: Organisational Climates for Wrongdoing." *Administration & Society*, Vol. 25, No. 2, August 1993.

Preston, Noel ed. *Ethics for the Public Sector: Education & Training*. Sydney: Federation Press, 1994.

PUMA/OECD. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris, 1995.

_____. *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*. Public Management Occasional Papers, No. 14, Paris, 1996.

_____. *Survey on Anti-Corruption Measures in the Public Sector in OECD Countries*. Publication forthcoming (1997).

Spinellis, Dionysis. *The Phenomenon of Corruption and the Challenge of Good Governance*. Proceedings of OECD Symposium on Corruption and Good Governance 1996, in Working Papers, Vol. IV, No. 78, Paris, OECD, 1996.

Stapenhurst, Frederick & Langseth, Petter. "The Role of the Public Administration in Fighting Corruption." *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 10, No. 5, 1997.

State Services Commission (SSC). *Report on the Management of Ethics in the New Zealand Civil Service*. Prepared as part of a study for OECD Public Management Service, 1996.

Uhr, John. "Ethical Challenges in a Time of Change." A background paper prepared for *Symposium on Ethics in the Public Sector*, 3-4 November 1997, Paris, OECD (publication forthcoming).

_____. "The Ethics Debate: Five Framework Propositions." *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 50, No. 3, September 1991.

Vigouroux, Christian. *Déontologie des Fonctions Publiques*. Paris: Dalloz, 1995.

كارولين إرفين

أولا - لمحة عن أنشطة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في مجال مكافحة الفساد في المعاملات الدولية

أدرجت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مسألة الفساد الدولي في جدول أعمالها في 1989 بناء على طلب من الولايات المتحدة. فقد سنت الولايات المتحدة قانون الممارسات الفاسدة في الخارج الذي جرم قيام المواطنين الأمريكيين أو المقيمين في أمريكا أو الشركات الأمريكية بتقديم الرشوة إلى المسؤولين الحكوميين الأجانب بغرض إبرام صفقات. وبطبيعة الحال، فإن جهود بلد واحد لا يمكنها أن تضع حدا للفساد، وقد اشتكت الشركات الأمريكية من أنها تخسر صفقات أمام شركات من بلدان أخرى غير مقيدة في توظيفها للرشوة لهذه الغاية. والهدفان الأساسيان اللذان تتوخى المنظمة تحقيقهما بعملها هي مكافحة الفساد في المعاملات التجارية الدولية والعمل على إرساء المنافسة على أسس عادلة بالنسبة لجميع الشركات.

وبعد قضاء عدة سنوات في دراسة طبيعة الفساد في المعاملات التجارية الدولية والتدابير التي يمكن أن تتخذها البلدان لمكافحتها، اتفقت بلدان المنظمة في 1994 على التوصية المتعلقة بالرشوة في المعاملات التجارية الدولية. ودعت هذه التوصية كل بلد من بلدان المنظمة إلى اتخاذ خطوات ملموسة وهادفة لمكافحة رشوة المسؤولين الأجانب. وطلبت إلى أعضائها أن يرصدوا الأداء على ضوء التوصية، وأن يواصلوا جميعا استكشاف سبل مكافحة الفساد الدولي.

ويستهدف عمل المنظمة الرشو أي الجانب المقدم للرشوة. وهو جهد يرمي في جوهره إلى الحد من "عرض" الرشوة على المسؤولين الأجانب، بتحمل كل بلد للمسؤولية عن أنشطة شركاته وما يقع داخل إقليمه. ولا يستهدف جهد المنظمة المسؤولين الأجانب المرتشين؛ فهذه مسؤولية متروكة لبلد المسؤول الأجنبي. ولا يغطي عمل المنظمة رشوة القطاع الخاص أو تقديم الرشوة لأسباب لا علاقة لها بالعمل التجاري. وفي الوقت ذاته، يتسع نطاق الوسائل المتوخى استعمالها لمكافحة فساد المسؤولين الأجانب. فتوصية 1994 تتضمن قائمة طويلة من مجالات القانون والنصوص التنظيمية التي يمكن استخدامها.

وقامت لجنة الشؤون المالية في المنظمة بقسط من المتابعة المتعلقة بتوصية عام 1994. وتناولت بالدراسة المعاملة الضريبية التي تقردها البلدان الأعضاء للرشاوى المقدمة للمسؤولين الأجانب وحللت كيف أن المبادئ العامة للسياسة الضريبية يمكن أن تسري على الرشاوى المدفوعة. واستنادا إلى تحليلها

هذا، اعتمدت بلدان المنظمة في نيسان/أبريل 1996 "التوصية المتعلقة بالخصم الضريبي للرشاوى المقدمة إلى المسؤولين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية". وأصبحت البلدان التي لا تزال تسمح للشركات باعتبار الرشاوى المقدمة للمسؤولين الأجانب نفقة قابلة للخصم الضريبي ملزمة الآن بإعادة النظر في هذه المعاملة الضريبية بهدف منع الخصم الضريبي.

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

ولاحظت التوصية أن الاتجاه نحو تجريم الرشوة من شأنه أن يسهل العمل على الواجهة الضريبية.

وفي الفريق العامل المعني بالرشوة والتابع للمنظمة، شرعت البلدان الأعضاء في تحليل متعمق لكيفية استخدام هذه القوانين والأنظمة في مكافحة الفساد الدولي. والتقنية الأساسية المعتمدة هي وضع معيار للإجراءات والسياسات الوطنية في شكل توصية. وهذه المعايير لا تضعها أمانة المنظمة بل تضعها البلدان نفسها، مقدمة بذلك أمثلة من تجربتها الوطنية وواضحة عناصر يمكن أن تلتزم بها كل البلدان. ويتم إقرار التوصيات بتوافق الآراء. فهي تمثل تعهدا من جانب كل عضو تجاه شركائه.

وقد أنجز هذا العمل الآن. وقدمت النتائج الجزئية في "التوصية المنقحة المتعلقة بمكافحة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية"، التي اعتمدت في 23 أيار/مايو 1997. وتتضمن التزامات بشأن كيفية استخدام البلدان للقانون الجنائي وأنظمة المحاسبة ومراجعة الحسابات والضوابط الداخلية للشركات والسماح للعموم بالاطلاع على إجراءات الصفقات العمومية وذلك بغرض مكافحة الفساد الدولي. وتنص على إجراءات شاملة وواسعة النطاق لتقييم أداء كل بلد. وتدعو إلى بذل الجهود للتعريف بالتوصية في البلدان غير الأعضاء.

ثانيا - اتفاقية تجريم رشوة المسؤولين الحكوميين الأجانب: إيجاد حلول مشتركة لنظم متعددة من القوانين

و اللوائح

اقتراحات حول كيفية ضمان ذلك، استنادا إلى التعاريف التالية:

يعني مصطلح "فعالة" أن يكون القانون الجنائي لكل عضو صارما وأن يبلغ مستوى متفقا عليه، و ألا تترك شبكة القوانين الوطنية ثغرات كبيرة وأن ترسي قاعدة للتعاون القضائي الفعال.

يعني مصطلح "منسقة"، أن تجد المنظمة آلية تضمن مشاركة كل بلدان المنظمة بطريقة قابلة للمقارنة.

وقضى الأعضاء سنة في وضع "العناصر الموحدة المتفق عليها" والتي ألحقت بالتوصية المنقحة. وهذه العناصر هي في جوهرها تعاريف ومبادئ تشكل معيار الحد الأدنى، أي: ما هي الرشوة، من هو المسؤول الأجنبي، ما هي درجة العقوبة، وما إلى ذلك. ولوضع هذه العناصر، تباحث الأعضاء من أجل تحديد

يقصد بـ "التجريم" اعتبار رشوة مسؤول أجنبي جريمة. ولكل بلدان المنظمة قوانين تجرم تقديم الرشوة للمسؤولين المحليين. وللولايات المتحدة وحدها قانون يتناول تحديدا رشوة المسؤولين الأجانب. والتجريم إجراء رئيسي، لا بسبب قيمته الردعية الفعالة فحسب، بل أيضا لأن تجريم نشاط تكون له آثار على تطبيق قوانين وأنظمة أخرى من قبيل تلك التي تسري على المحاسبة والمراجعة الخارجية للحسابات أو العقوبات المتعلقة بالصفقات العمومية.

وقد شرعت المنظمة في تحليل مسألة التجريم في خريف عام 1995. وفي ربيع عام 1996، واستنادا إلى تحليل أولي ومناقشات أجريت مع المدعين العامين المسؤولين عن الملاحقة القضائية في قضايا الفساد، اتفق وزراء المنظمة على ضرورة تجريم رشوة المسؤولين الأجانب. غير أنهم أحووا على أن يتم ذلك بطريقة فعالة ومنسقة وطلبوا إلى المنظمة أن تصوغ

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

النطاق الدقيق للسلوك الفاسد الذي يرغبون في إدراجه واستكشفوا الكيفية التي يمكن أن تحقق بها نظمهم القانونية هذا الهدف. ووضعت العناصر الموحدة بالاسترشاد بثلاثة مفاهيم:

1 - ينبغي أن تكون التعاريف قائمة بذاتها. فلا تحيل إلى مفاهيم بلد المسؤول الأجنبي أو إلى مفاهيم البلد العضو المحرك للدعوى. وتكتسي هذه المسألة أهمية في توفير الوضوح والإنصاف. فإذا كان تعريف الرشوة، مثلا، يحيل إلى تعريف في بلد المسؤول، فإنه سيتعين على الشركات أن تكون لها خبرة في قوانين الرشوة في البلدان التي تعمل فيها؛ وإذا كان التعريف يحيل إلى تعريف في البلد "الأصلي" للشركة، فإن تلك الشركات ستواجه قواعد تختلف باختلاف البلد الذي نشأت فيه.

2 - وفي الوقت ذاته، قبلت بلدان المنظمة أن تحترم المعايير والتعاريف التي تضعها المبادئ القانونية الأساسية لكل بلد. ولا ينبغي أن يعيد أي بلد تكييف المفاهيم الأساسية لمذهبه القانوني بسبب جريمة واحدة هي: رشوة المسؤولين الأجانب.

3 - وقررت بلدان المنظمة بالتالي أن تقبل مفهوم التماثل الوظيفي بين النظم. فبإمكان البلدان أن تستخدم صيغا مختلفة ومفاهيم متباينة في قوانينها الجنائية ما دامت تعمل على إدراج السلوك المبين في الأهداف. وعلى سبيل المثال، تعمل بعض البلدان بمفهوم المسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتباريين وتعاقب بالتالي الشركات استنادا إلى قانونها الجنائي. غير أنه لاتخاذ إجراءات مماثلة، ثمة بلدان أخرى لا تعمل بهذا المفهوم، ويتعين عليها أن تثبت مسؤولية الشركات وتعاقبها من خلال إجراءات مدنية وإدارية مماثلة وظيفيا.

ويتعلق الفرع ثالثا من "التوصية المنقحة المتعلقة بمكافحة الرشوة في المعاملات التجارية

الدولية" بالتجريم. ويلزم بلدان المنظمة باعتماد تشريع مطابق للعناصر الموحدة المتفق عليها وتقديم هذا التشريع إلى البرلمان في أجل أقصاه 1 نيسان/أبريل 1998. وينص على قرار فتح مفاوضات فوراً بشأن اتفاقية لتجريم الرشوة مطابقة للعناصر الموحدة المتفق عليها. وحتى لا يحول التفاوض دون اتخاذ إجراءات سريعة، فإن القرار يتضمن الأجل التالي: ينبغي أن تفتح الاتفاقية للتوقيع قبل نهاية عام 1997، لتدخل حيز النفاذ بعد اثني عشر شهرا من ذلك التاريخ. وبما أنه كان ثمة فعلا اتفاق على العناصر الموحدة، فإن الأعضاء كانوا واثقين من أن التفاوض بشأن المعاهدة نفسها سيكون سريعا.

وكان هذا الوثوق مبررا. فقد اعتمدت الاتفاقية والشروح المقترنة بها في 21 تشرين الثاني/نوفمبر 1997. ووقع الاتفاقية ثلاثة وثلاثون بلدا في 17 كانون الأول/ديسمبر 1997.

ومن المهم التأكيد على أن الاتفاقية ليست صكا لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. بل هي صك قائم بذاته مفتوح للبلدان غير الأعضاء في المنظمة.

وبالفعل شارك في التفاوض بشأن الاتفاقية خمسة بلدان ليست أعضاء في المنظمة وكانت من بين الموقعين الأصليين. وهذه البلدان هي الأرجنتين، والبرازيل، وبلغاريا، والجمهورية السلوفاكية، وشيلي. وشاركت على قدم المساواة مع أعضاء المنظمة في كل جوانب متابعة الاتفاقية والتوصية المنقحة. والاتفاقية مفتوحة لانضمام أي بلد غير موقع يصبح مشاركا كامل المشاركة في الفريق العامل المعني بالرشوة عن طريق الالتزام "بالتوصية المنقحة المتعلقة بمكافحة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية".

ثالثا - التدابير المكملة للاتفاقية

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

الخطة المقبلة

الأخرى لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وستشمل هذه المتابعة على وجه الخصوص ما يلي:

1' تسلم إشعارات ومعلومات تقدمها إليها البلدان الأعضاء؛

2' القيام باستعراضات منتظمة للإجراءات التي تتخذها البلدان الأعضاء لتطبيق التوصية وتقديم مقترحات، عند الاقتضاء، لمساعدة البلدان الأعضاء على تطبيقها؛ وستركز هذه الاستعراضات على النظم التكميلية التالية:

- نظام للتقييم الذاتي، توفر فيه ردود البلدان الأعضاء المستندة أساساً إلى استبيان لتقييم تطبيق الاتفاقية؛

- نظام للتقييم المتبادل، يفحص فيه الفريق العامل المعني بالرشوة كل بلد عضو، استناداً إلى تقرير يقدم تقييماً موضوعياً للتقدم الذي يحرزه البلد العضو في تطبيق التوصية.

وفي أعقاب التفاوض بشأن الاتفاقية، قرر مجلس المنظمة القيام بعمل تحليلي إضافي بشأن عدد من المسائل المتعلقة بالتجريم على سبيل الأولوية. وسيشمل مسائل الرشوة في علاقتها بالأحزاب السياسية الأجنبية والمرشحين للمناصب العامة، ورشوة المسؤولين الأجانب باعتبارها جريمة معلنه في التشريع المتعلقة بغسل الأموال، ودور الفروع الأجنبية والمراكز الخارجية في رشوة المسؤولين الحكوميين الأجانب. وستحقق البلدان المشاركة أيضاً في عدد من المسائل التي تهم بصفة خاصة دوائر الأعمال من قبيل الإجراءات المتعلقة بالتماس الرشوة وورشوة وكلاء القطاع الخاص. وسيشمل برنامج العمل كذلك تحليلاً لتدابير أخرى غير جنائية من قبيل استخدام الأنظمة

تتوجه الخطة المقبلة لأعمال المنظمة بشأن الرشوة في المعاملات التجارية الدولية نحو دعم الاتفاقية والتوصية المنقحة. ومن المتوقع الاضطلاع بثلاثة أنواع من الأنشطة هي: رصد وتقييم الأداء، ومواصلة تحليل القضايا، والتواصل مع البلدان غير المشاركة.

رصد الأداء في إطار الاتفاقية والتوصية المنقحة

ستقوم البلدان المشاركة في الاتفاقية والتوصية المنقحة خلال 1998 برصد وتشجيع عملية التصديق على الاتفاقية وسن التشريعات التطبيقية الوطنية. كما ستخطط لكيفية رصد وتقييم أداء كل بلد مشارك فيما يتعلق بالتزاماته بموجب الصكين. ويقدم الفرع ثامناً من التوصية المنقحة توجيهات بشأن كيفية القيام بذلك⁽¹⁾، غير أنه سيتعين وضع تعليمات وإجراءات مفصلة لتطبيق التوصية.

مواصلة تحليل تدابير مكافحة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية

(1) يكلف الفرع ثامناً لجنة الاستثمارات الدولية والمؤسسات المتعددة الجنسيات، عن طريق فريقها العامل المعني بالرشوة في المعاملات التجارية الدولية، بالاضطلاع ببرنامج من المتابعة المنتظمة لرصد وتعزيز تطبيق هذه التوصية، بالتعاون مع لجنة الشؤون المالية، ولجنة المساعدة الإنمائية والهيئات

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

المتعلقة بقروض التصدير لمكافحة الرشوة في
المعاملات التجارية الدولية.

التواصل مع البلدان غير المشاركة

ستكون الاتفاقية والتوصية المنقحة أكثر فعالية
بقدر ما تتضمن بلدان إضافية إلى هذا الجهد. ولتوصيل
هذا العمل إلى بلدان أخرى والتوصل إلى فهم أحسن
لآرائها بشأن كيفية الفساد الدولي، ستتنظم البلدان
المشاركة عددا من الحلقات الدراسية في عدد من
المناطق خلال السنة القادمة.

التعريف بالمساهمين

ألان دويغ، أستاذ إدارة المرافق العامة في جامعة جون مورس بليفربول، المملكة المتحدة، واختصاصي في التطوير التنظيمي والتخطيط والميزنة لوكالات مكافحة الفساد. وكان خبيراً استشارياً في عدد من المنظمات، بما فيها اللجنة الأوروبية والحكومة البريطانية، حيث عمل في مصر وأوغندا وأوروبا الشرقية على وضع استراتيجيات النزاهة في الوظيفة العمومية والإصلاح التنظيمي. وقد ألف كتاب "Corruption and Misconduct in Contemporary British Politics" وشارك في تحرير مؤلف "Sleaze: Politicians, Private Interests and Public Reaction". ونسق مع ستيفن ريلي (من جامعة ستافوردشير) مشروع بحث كبير حول موضوع "الفساد واستراتيجيات مكافحة الفساد في البلدان النامية والبلدان التي تمر بفترة انتقالية"، وهو مشروع تموله إدارة المملكة المتحدة للتنمية الدولية. وشرع في البحث في كانون الثاني/يناير 1998 وسيستغرق 18 شهراً. ويشمل زيارات ميدانية وأعمالاً تعاونية في عشر دول في أفريقيا ومنطقة البحر الكاريبي وأوروبا الشرقية والوسطى، وجنوب آسيا وجنوب شرقها.

ألكسندرا ميلز، لها خلفية في القانون والإدارة العامة وكانت خبيرة استشارية في دائرة الإدارة العامة في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية منذ 1995. وخلال هذه الفترة، ساهمت في مشاريع ومنشورات تستكشف الروابط القائمة بين أخلاقيات القطاع العام والفساد، وتحلل الأساليب التي تستعملها بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية للقضاء على الممارسات الفاسدة وغير الأخلاقية في القطاع العام. وعملت في السابق في اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد في أستراليا سواء فيما يتعلق بسياساتها العامة أو بأنشطتها التشغيلية. وعملت بصفة خاصة على تحسين جوانب تجاوب اللجنة مع وكالات القطاع العام والمواطنين.

كارولين إرفين، مستشارة في مديرة الشؤون المالية والضريبية وشؤون المقاولات في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. ومنذ 1995، تولت منصب قائدة مشروع في أنشطة المنظمة المتعلقة بالرشوة في المعاملات التجارية الدولية. وتقلدت مناصب في المنظمة من 1983 إلى 1995 هي مناصب: محررة للدراسة المتعلقة بالوظائف في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية؛ ومنظمة، في مركز التعاون مع الاقتصادات التي تمر بفترة انتقالية؛ ومديرة للميزانية والبرامج في المنظمة. ومن 1975 إلى 1981، كانت موظفة في الخدمة الدبلوماسية للولايات المتحدة الأمريكية تضطلع بمسؤوليات في المعاملات المصرفية الدولية، ومنازعات التجارة، وعمليات التمويل المتعددة الأطراف.

والقطاع غير الرسمي، وإنتاجية الاستثمار، وإعادة الهيكلة الصناعية والتجارية، واقتصاديات العمل. وعمل مع البنك الدولي في البلدان التي تمر اقتصاداتها بفترة انتقالية، وفي أمريكا اللاتينية وأفريقيا وآسيا. وفي فترة مبكرة من التسعينات، عمل رئيساً لبعثة البنك الدولي في أوكرانيا. وفي 1996 و1997، عاد الدكتور كوفمان إلى جامعة هارفرد، حيث درس، وقام بأبحاث وقدم المشورة بشأن السياسة العامة للبلدان ذات الاقتصاد الناشئ. وكان

دانيال كوفمان، اقتصادي بارز في فريق اقتصاد التنمية التابع للبنك الدولي، حصل على شهادتي الماجستير والدكتوراه في الاقتصاد من جامعة هارفرد، بعد حصوله على شهادتين من جامعة القدس العبرية. ونشر أبحاثاً مستفيضة في الدورات المتخصصة في الاقتصاد والسياسة العامة حول قضايا التنمية الاقتصادية، والخصخصة، والفساد، والاقتصاد الموازي

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

التقييم العملي المعمق لأسباب ونتائج الفساد مجالا هاما من المجالات التي انصبحت عليها أبحاثه وحلقاته الدراسية في هارفرد. وباعتباره خبيرا مرموقا في هذا المجال، نشر مؤخرا دراسات على نطاق واسع بشأن الجوانب الأكاديمية والعملية للفساد في العالم، وابتكر منهجيات جديدة لتقييم وتشخيص الفساد والمعوقات التنظيمية والمؤسسية في البلدان. كما نشر أبحاثا وقدم المشورة إلى الحكومات بشأن برامج عملية لتنفيذ إصلاحات مؤسسية وتنظيمية والتصدي للفساد. وتغطي مشورته وكتاباته المتعلقة بالفساد والمحددة بقطر معين بلدا عديدا منها البلدان التي تمر بفترة انتقالية (من قبيل أوكرانيا، وروسيا، وبلغاريا، وألبانيا) وكذا بلدانا في أمريكا اللاتينية وأفريقيا.

إيرين أور، مديرة في مركز التنمية التابع لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وتتولى في الوقت الراهن أبحاث المركز المتعلقة بقضايا الفساد في البلدان النامية. وأنشطة البحث هذه مساهمة في تحاليل أسباب الفساد وسياسات مكافحة الفساد، استنادا إلى دراسات إفرادية متعلقة بعدة بلدان. وتحمل إيرين أور شهادة الماجستير في الاقتصاد من مدرسة الدراسات العليا في العلوم الاجتماعية، وشهادات من مدرسة التقنيات المتعددة (Ecole Polytechnique) والمدرسة الوطنية للقناطر والطرق (Ecole Nationale des Ponts et Chaussées)، وشهادة في اللغة الصينية من جامعة باريس السابعة. وسبق لها أن قامت بأبحاث في تطوير الهياكل الأساسية في الصين وفي دور الدولة في تنمية اقتصاد تايوان.

مايكل جونستون، (حامل لدكتوراه من جامعة ييل، منذ عام 1977) وهو أستاذ ورئيس قسم سابق، قسم العلوم السياسية، في جامعة كولغيت، بهاميلتون، ولاية نيويورك. ودرس الفساد السياسي والإداري لما يزيد على عشرين سنة، وشغل من 1985 إلى 1996 محررا مؤسسا لمجلة Corruption and Reform. وألف كتاب Political Corruption and Public Policy in America، وشارك (مع أرنولد هايدنهايمر وفيكتر ليفين) في تحرير مؤلف Political Corruption: A

Handbook. وشارك (مع ج. ب. ماكينزي) في تحرير مؤلف Fraud, Waste, and Abuse in Government. وعمل خبيرا استشاريا للجنة ولاية نيويورك المعنية بالنزاهة الإدارية؛ ووكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية وعدة شركات تجارية. وكان متحدثا رئيسيا في المؤتمرين الدوليين الخامس والسادس المعنيين بمكافحة الفساد المعقودين في أمستردام وكانكون تباعا، وفي مؤتمر 1993 المتعلق بالفساد الإداري المعقود في بوغوتا، كولومبيا. وفي 1996، عمل مديرا لبرنامج جنيف في جامعة كولغيت. وفي عام 1997، كان أستاذا زائرا في كلية سانت إيدن، بجامعة دورهام، بإنجلترا، وخبيرا استشاريا في سلسلة من حلقات العمل التي نظمتها البنك الدولي بشأن مكافحة الفساد. وهو عضو في اللجنة الاستشارية الدولية لسلسلة المؤتمرات الدولية لمكافحة الفساد، وفي مجلس مديري المنظمة الدولية للشفافية، فرع الولايات المتحدة، وفي مجلس إدارة الحكم في المنظمة الدولية للشفافية.

مشتاق الحق خان، هو في الوقت الراهن محاضر في قسم الاقتصاد بكلية الدراسات الشرقية والأفريقية، بجامعة لندن. وكان في السابق مديرا مساعدا لدراسات التنمية بجامعة كمبردج، وأستاذا مكلفا بدروس في كلية سيدني سسيك، كمبردج، ومكلفا بأبحاث في كلية كوريس كريستي بأوكسفورد. وتتناول أبحاثه الحالية الاقتصاديات المؤسسية، والفساد والتماس الرئع، والتنمية الصناعية في جنوب آسيا، والخصخصة وصناعة الجودة في بنغلاديش.

بولين تاميسيس، مستشارة في برنامج المساءلة والشفافية التابع لشعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وهي منسقة لمبادرة تحسين النزاهة التابعة لبرنامج المساءلة والشفافية، إذ تتولى مسؤولية وضع وتنفيذ أنشطة مكافحة الفساد. وكانت في السابق موظفة برامج لدى البرنامج الإنمائي في مانيتا وعملت مؤخرا شريكة تنمية في منظمة نسائية دولية يوجد مقرها في نيويورك. وتحمل شهادة الماجستير (1991) من جامعة جورج تاون في واشنطن

العاصمة، ولها تجربة في إدارة المؤسسات المالية العامة في الفلبين.

بتر إيجن، حقوقي من حيث التخصص. وقد عمل في مجال التنمية الاقتصادية لمدة 25 سنة، لا سيما بصفته مدير برامج لأفريقيا وأمريكا اللاتينية في البنك الدولي. وتحت رعاية مؤسسة فورد، قدم المساعدة التقنية القانونية لحكومتى بوتسوانا وناميبيا، ودرس الحقوق في جامعتي فرانكفورت وجورجتاون. وعمل من 1998 إلى 1991 مديرا للبعثة البنك الدولي الإقليمية لشرقي أفريقيا. وكان الدكتور إيجن من بين المبادرين إلى إنشاء المنظمة الدولية للشفافية وبتأسيس مجلس إدارة هذه المنظمة العالمية التي تدعو إلى الشفافية والمساءلة في التنمية الدولية.

صهر ج. كيونديه، خبير استشاري له خبرة في قضايا مكافحة الفساد. ولا يزال خبيراً استشارياً لدى معهد التنمية الاقتصادية في البنك الدولي، ولدى وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وعدة شركات تجارية. وقد ألف كتاب *Politics and Corruption in Africa: A Case Study of Sierra Leone* (University Press of America, 1995)؛ وشارك (مع ريك ستابنهريست) في تحرير مؤلف *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*, (1998, the World Bank) (تحت الطبع)؛ وحرر منشور *Democratization in Africa: African Views*, (National Academy Press, 1992)؛ وعدة مقالات منشورة بشأن قضايا إدارة الحكم، والديمقراطية والفساد. ومن 1991 إلى 1995، كان الدكتور كيونديه موظف برامج في الفريق المعني بقضايا الديمقراطية والدول التي تمر بفترة انتقالية في الأكاديمية الوطنية للعلوم، واشنطن العاصمة. وهو حاصل على شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية من جامعة هاورد في واشنطن العاصمة.

ستيفن ب. ريلي، أستاذ في مدرسة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة ستيفوردش بالمملكة المتحدة. ودرّس في جامعيت ماننشتتر وسيرليون (في غرب

أفريقيا)، وفي جامعتين بجنوب أفريقيا منذ 1994 هما: جامعة رودس في غراهامستاون وجامعة دوربان - ويستفيل. ومن الاهتمامات التي تنصب عليها أبحاثه: الفساد السياسي، والغش والجريمة الاقتصادية، ولا سيما سياسة المانحين في هذه المسائل ودراسات الحالات الإفرادية في أفريقيا؛ والاقتصاد السياسي للحرب الداخلية، لا سيما في غرب أفريقيا؛ والمعونة والدين والتقويم الهيكلي. ومن منشوراته العديدة كتابان عن *The African Debt Crisis* و *The Politics of Global Debt*. وهو محرر مؤسس لمجلة *Debt Reform*. وينسق مع ألان دويغ (من جامعة جون مورس، ليفربول) مشروع بحث رئيسي حول موضوع: "الفساد واستراتيجيات مكافحة الفساد في البلدان النامية والبلدان التي تمر بفترة انتقالية"، وهو مشروع تموله إدارة المملكة المتحدة للتنمية الدولية. وقد شرع في البحث في كانون الثاني/يناير 1998 وسيستغرق 18 شهراً. ويشمل زيارات ميدانية وأعمالاً تعاونية في عشر دول في أفريقيا ومنطقة البحر الكاريبي وأوروبا الشرقية والوسطى، وجنوب آسيا وجنوب شرقها.

سوزان روز - أكرمان، أستاذة كرسي هنري ر. لوس بكلية الحقوق والعلوم السياسية، بجامعة ييل، ومشاركة في تنسيق مركز القانون والاقتصاد والسياسة العامة في كلية الحقوق. وتحمل شهادة الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة ييل، وحصلت على زمالات من مؤسسة غوغنهايم ولجنة فولبرايت وكانت باحثة زائرة في البنك الدولي. وألفت كتاب *Controlling Environmental Policy: The Limits of Public Law in Germany and the United States* وكتاب *Rethinking the Progressive Agenda: The Reform of the American Regulatory State*؛ وكتاب *Corruption: A Study in Political Economy* وشاركت في كتابة المؤلف *The Uncertain Search for Environmental Quality and The Nonprofit Enterprise in Market Economies*. وتهتم في أبحاثها بالقانون والسياسة المقارنين، والاقتصاد السياسي والفساد، والسياسة والقانون الإداري، والقانون والاقتصاد.

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

التذييل رقم 1

قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن الفساد لعام 1997

الأمم المتحدة

الجمعية العامة

Distr.

GENERAL

A/RES/51/59

28 January 1997

الدورة الحادية والخمسون

البند 101 من جدول الأعمال

قرار اتخذته الجمعية العامة

[بناء على تقرير اللجنة الثالثة (A/51/610)]

59/51 - إجراءات مكافحة الفساد

إن الجمعية العامة،

إنه تقلقها خطورة المشاكل التي يطرحها الفساد، والتي يمكن أن تهدد استقرار المجتمعات وأمنها وأن تقوض قيم الديمقراطية والأخلاق وتعرض للخطر التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية،

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

وإن يساورها القلق أيضا إزاء الروابط بين الفساد وأشكال أخرى للجريمة، وخاصة الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية بما فيها غسل الأموال،

واقترعا منها بضرورة التعاون الدولي على منع الفساد ومكافحته باعتبار أنه أصبح الآن ظاهرة تعبر الحدود الوطنية وتمس كل المجتمعات والاقتصادات،

واقترعا منها أيضا بضرورة القيام، عند الطلب، بتقديم مساعدة تقنية تهدف إلى تحسين نظم الإدارة العامة وتعزيز المساءلة والشفافية،

2 - **تعتمد** المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، المرفقة بهذا القرار، وتوصي الدول الأعضاء باتخاذها أداة تسترشد بها في جهودها الخاصة بمكافحة الفساد؛

3 - **تطلب** إلى الأمين العام أن يعمم المدونة على جميع الدول، وأن يدرجها في دليل التدابير العملية لمكافحة الفساد⁽³⁾، الذي سيراجع ويوسع عملا بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي 14/1995، بهدف إتاحة هاتين الأداتين كليهما للدول في سياق الخدمات الاستشارية والتدريب وغيرهما من أنشطة المساعدة التقنية؛

4 - **تطلب أيضا** إلى الأمين العام أن يواصل جمع المعلومات والنصوص التشريعية والتنظيمية من الدول ومن المنظمات الحكومية الدولية المختصة، في سياق دراسته المستمرة لمشكلة الفساد؛

5 - **تطلب كذلك** إلى الأمين العام أن يضع، بالتشاور مع الدول ومع المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية المختصة، وبالتعاون مع المعاهد التي تتألف منها شبكة برنامج الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية، خطة تنفيذية لمكافحة الفساد، وأن يقدمها إلى لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية في دورتها السادسة، مشفوعة بتقريره الذي سيقدم عملا بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي 14/1995؛

6 - **تحث** الدول، والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية المختصة، والمعاهد التي تتألف منها شبكة برنامج الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية، على أن تقدم إلى الأمين العام

وإن تشير إلى اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد⁽¹⁾، التي اعتمدها منظمة الدول الأمريكية في المؤتمر المتخصص لمكافحة الفساد، الذي عقدته المنظمة في كراكاس من 27 إلى 29 آذار/مارس 1996،

وإن تشير أيضا إلى قرارها 121/45 المؤرخ 14 كانون الأول/ديسمبر 1990 و 152/46 المؤرخ 18 كانون الأول/ديسمبر 1991، وإلى قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي 22/1992 المؤرخ 30 تموز/يوليه 1992 و 32/1993 المؤرخ 27 تموز/يوليه 1993 و 19/1994 المؤرخ 25 تموز/يوليه 1994،

وإن تشير بصفة خاصة إلى قرارها 225/50 المؤرخ 19 نيسان/أبريل 1996، الذي اعتمده في دورتها المستأنفة بشأن الإدارة العامة والتنمية،

وإن تشير إلى قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي 14/1995 المؤرخ 24 تموز/يوليه 1995 بشأن إجراءات مكافحة الفساد،

وإن تشير أيضا إلى الأعمال التي اضطلعت بها المنظمات الدولية والإقليمية الأخرى في هذا الميدان، بما في ذلك أنشطة مجلس أوروبا والاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومنظمة الدول الأمريكية،

1 - **تحيط علما** بتقرير الأمين العام عن إجراءات مكافحة الفساد⁽²⁾، المقدم إلى لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية في دورتها الخامسة؛

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

دعماً الكامل في وضع الخطة التنفيذية وفي تنفيذ الفقرة
4 أعلاه؛

7 - **تحث** الدول الأعضاء على أن تنظر بعناية في المشاكل التي تطرحها الجوانب الدولية لممارسات الفساد، ولا سيما فيما يخص الأنشطة الاقتصادية الدولية التي تقوم بها الهيئات الاعتبارية وأن تبحث التدابير التشريعية والتنظيمية المناسبة لضمان شفافية وسلامة النظم والمعاملات المالية التي تضطلع بها هذه الهيئات الاعتبارية؛

8 - **تطلب** إلى الأمين العام أن يضاعف جهوده الرامية إلى التعاون الوثيق مع هيئات منظومة الأمم المتحدة الأخرى وغيرها من المنظمات الدولية المختصة وإلى زيادة فعالية تنسيق الأنشطة المضطلع بها في هذا المجال؛

1 - الوظيفة العمومية، حسب تعريفها في القانون الوطني، هي منصب يقوم على الثقة وينطوي على واجب العمل للمصلحة العامة. لذلك، يكون ولاء الموظفين العموميين في نهاية المطاف للمصالح العامة لبلدهم، حسبما يعبر عنها من خلال المؤسسات الديمقراطية للحكومة.

9 - **تطلب أيضا** إلى الأمين العام أن يقدم، رهنا بتوفر موارد من خارج الميزانية، المزيد من الخدمات الاستشارية والمساعدة التقنية إلى الدول الأعضاء التي تطلبها، ولا سيما في وضع الاستراتيجيات الوطنية، وصوغ التدابير التشريعية والرقابية أو تحسينها، وبناء القدرات الوطنية لمنع ومكافحة الفساد أو تعزيزها، وفي تدريب الموظفين المختصين والارتقاء بمهاراتهم؛

2 - يحرص الموظفون العموميون على أداء واجباتهم ومهامهم بكفاءة وفاعلية ونزاهة ووفقاً للقوانين أو السياسات الإدارية. ويسعون في كل وقت إلى التيقن من أن الموارد العامة التي تدخل في نطاق مسؤوليتهم تدار بأكثر الأساليب فعالية وكفاءة.

10 - **تطلب** إلى الدول، والمنظمات الدولية ومؤسسات التمويل الدولية المختصة، أن تقدم إلى الأمين العام كامل الدعم والمساعدة في تنفيذ هذا القرار؛

3 - يتوخى الموظفون العموميون اليقظة والإنصاف والحيدة في أداء مهامهم، وخاصة في علاقاتهم مع الجمهور. ولا يجوز لهم في أي وقت منح معاملة تفضيلية لأي جماعة أو فرد دون داع، أو التحيز ضد أي جماعة أو فرد، أو إساءة استعمال السلطة والصلاحيات المخولتين لهم بأي شكل آخر.

11 - **تطلب** إلى لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية أن تبقي مسألة إجراءات مكافحة الفساد قيد الاستعراض المنتظم.

الجلسة العامة 82
12 كانون الأول/ديسمبر 1996

4 - لا يجوز للموظفين العموميين استغلال سلطتهم الرسمية لخدمة مصالحهم الخاصة أو مصالح أسرهم الشخصية أو المالية على نحو غير سليم، ولا يجوز لهم

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

رابعاً - قبول الهدايا أو غيرها من
المعاملات

الدخول في أي صفقة أو الحصول على أي منصب أو
وظيفة، أو أن تكون لهم أي مصلحة مالية أو تجارية أو
أي مصلحة مماثلة أخرى تتعارض مع مقتضيات
وظيفتهم ومهامهم وواجباتهم أو أدائها.

9 - لا يجوز للموظفين العموميين، أن يطلبوا أو
يقبلوا سواء بشكل مباشر أو غير مباشر أي هدايا أو
غيرها من المعاملات قد يكون لها تأثير على ممارستهم
لمهامهم أو أدائهم لواجباتهم أو على ما يصدر عنه من
قرارات.

5 - يعلن الموظفون العموميون، بالقدر الذي يقتضيه
منصبهم الرسمي، ووفقاً للقوانين أو السياسات الإدارية،
عن أعمالهم الخاصة ومصالحهم التجارية والمالية أو ما
يقومون به من أنشطة لتحقيق كسب مالي قد ينشأ عنها
تضارب محتمل في المصالح. ويلتزم الموظفون
العموميون، في حالات احتمال أو تصور حدوث
تضارب في المصالح بين واجباتهم ومصالحهم
الخاصة، بالتدابير المتخذة للحد من التضارب في
المصالح أو إزالتها.

خامساً - المعلومات السرية

10 - على الموظفين العموميين أن يحافظوا على
سرية ما في حوزتهم من معلومات ذات طبيعة سرية ما
لم يقتض التشريع الوطني أو أداء الواجب أو متطلبات
العدالة خلاف ذلك وجوباً. وتسري هذه القيود أيضاً بعد
ترك الخدمة.

6 - لا يجوز للموظفين العموميين في أي وقت من
الأوقات استخدام المال العام أو الممتلكات العامة أو
الخدمات العامة أو المعلومات التي يحصلون عليها أثناء
أداء واجباتهم الرسمية أو بسببها، على نحو غير
مشروع للقيام بأنشطة لا تتصل بعملهم الرسمي.

سادساً - النشاط السياسي

7 - يمثل الموظفون العموميون للإجراءات التي
يرسيها القانون أو تحددها السياسات الإدارية حتى لا
يقومون بعد ترك مناصبهم الرسمية باستغلال هذه
المناصب السابقة على وجه غير سليم.

11 - لا يجوز للموظفين العموميين، وفقاً للقوانين
والسياسات الإدارية، القيام بأي نشاط سياسي أو أي
نشاط آخر من شأنه زعزعة ثقة الجمهور في توخيهم
الحيدة لدى أداء مهامهم وواجباتهم.

ثالثاً - التصريح بالممتلكات

8 - يمثل الموظفون العموميون، بما يتوافق مع
منصبهم الرسمي وبالقدر الذي يخوله أو يقتضيه القانون
والسياسات الإدارية، لمقتضيات التصريح أو الكشف
عن ممتلكاتهم وديونهم الشخصية، وكذلك، عند الامكان،
ممتلكات أزواجهم و/أو من يعيلون.

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

(3) الاستعراض الدولي للسياسة الجنائية،
الرقمان 41 و42 (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع
.E.93.1V.4)

الحواشي

(1) أنظر E/1996/99.

(2) E/CN.15/1996/5.

التذييل رقم 2

اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن الرشوة الدولية

اتفاقية مكافحة رشوة المسؤولين الحكوميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية

الديباجة

إن الأطراف،

إن تعتبر الرشوة ظاهرة متفشية في المعاملات التجارية الدولية، بما فيها التجارة والاستثمار، تثير شواغل أخلاقية وسياسية جدية، وتقوض الحكم الرشيد والتنمية الاقتصادية وتشوه الشروط الدولية للمنافسة؛

وإن تعتبر أن البلدان تتقاسم جميعا مسؤولية مكافحة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية؛

وإن تضع في اعتبارها "التوصية المنقحة بشأن مكافحة الفساد في المعاملات التجارية الدولية"، التي اعتمدها مجلس منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في 23 أيار/مايو 1997 (C(97)123/FINAL)، والتي تدعو، في جملة أمور، إلى اتخاذ تدابير فعالة لردع ومنع ومكافحة رشوة المسؤولين الحكوميين الأجانب فيما يتصل بالمعاملات التجارية الدولية، ولا سيما القيام بالتجريم الفوري لتلك الرشوة بطريقة فعالة ومنسقة ومطابقة للعناصر الموحدة المتفق عليها والوارد بيانها في "التوصية" ولمبادئ الاختصاص وغيرها من المبادئ القانونية الأساسية لكل بلد؛

وإن ترهب بالتطورات الأخرى المستجدة التي تعزز التفاهم والتعاون الدوليين في مكافحة رشوة المسؤولين الأجانب، بما في ذلك إجراءات الأمم المتحدة والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التجارة العالمية ومنظمة الدول الأمريكية ومجلس أوروبا والاتحاد الأوروبي؛

وإن ترهب بجهود الشركات ومنظمات أرباب العمل والنقابات فضلا عن المنظمات غير الحكومية من أجل مكافحة الرشوة؛

وإن تسلم بدور الحكومات في منع التماس الرشوة من الأفراد والمؤسسات في المعاملات التجارية الدولية؛

متعدد
الأطراف؛

وإن تسلم بأن إحراز تقدم في هذا المجال لا يتطلب بذل جهود على الصعيد الوطني فحسب، بل يستلزم أيضا التعاون والرصد والمتابعة على صعيد

وإن تسلم بأن تحقيق التماثل بين التدابير التي تتخذها الأطراف هدف ومقصد أساسيان للاتفاقية،

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

يقتضيان أن يتم التصديق على الاتفاقية دون استثناءات تؤثر على هذا التماثل؛

(ب) يشمل "البلد الأجنبي" كل مستويات الحكم وتقسيماته الفرعية، من المستوى الوطني إلى المستوى المحلي؛

تتفق على ما يلي:

(ج) يشمل "القيام بعمل أو الامتناع عن عمل يتعلق بأداء مهام رسمية" كل استخدام لمنصب المسؤول الحكومي، سواء داخل الصلاحية المأذون بها للمسؤول أم لا.

المادة 1

جريمة رشوة المسؤولين الحكوميين الأجانب

المادة 2

مسؤولية الأشخاص الاعتباريين

يتخذ كل طرف ما يلزم من تدابير، وفقا لمبادئه القانونية، للنص على مسؤولية الأشخاص الاعتباريين عن رشوة المسؤولين الحكوميين الأجانب.

المادة 3

العقوبات

1 - يعاقب على رشوة المسؤولين الحكوميين الأجانب بعقوبات جنائية فعلية ومنتاسبة وراعدة. ويكون جدول العقوبات مماثلا لجدول العقوبات المطبقة على رشوة المسؤولين الحكوميين لطرف من الأطراف، وتشمل، في حالة الأشخاص الطبيعيين، عقوبة سالبة للحرية بقدر كاف لتقديم المساعدة القضائية وتسليم المجرمين بطريقة فعالة.

2 - في الحالة التي لا تطبق فيها المسؤولية الجنائية على الأشخاص الاعتباريين، بمقتضى النظام القانوني لطرف من الأطراف، يضمن الطرف إخضاع الأشخاص الاعتباريين لعقوبات غير جنائية فعلية ومنتاسبة وراعدة، بما فيها العقوبات النقدية، على رشوة المسؤولين الحكوميين الأجانب.

3 - يتخذ كل طرف ما يلزم من تدابير للنص على أن الرشوة وعائدات رشوة المسؤولين الحكوميين الأجانب،

1 - يتخذ كل طرف ما يلزم من تدابير للنص على أنه يشكل جريمة بمقتضى قانونه أن يعتمد أي شخص عرض أي فائدة مالية غير واجبة أو أي فائدة أخرى، أو الوعد بها أو تقديمها، سواء مباشرة أو عن طريق وسطاء، لمسؤول حكومي أجنبي، أو لحسابه أو لطرف ثالث، بغرض قيام ذلك المسؤول بعمل أو الامتناع عن عمل يتعلق بأداء مهام رسمية، أو بغرض الحصول على عمل تجاري أو فائدة غير واجبة أخرى أو الاحتفاظ بها في المعاملات التجارية الدولية.

2 - يتخذ كل طرف ما يلزم من تدابير للنص على أنه تعد جريمة المشاركة، في رشوة مسؤول حكومي أجنبي، بما في ذلك تشجيعها أو التحريض عليها أو الترخيص بها. وكل شروع واتفاق على رشوة مسؤول حكومي أجنبي يعد جريمة بنفس درجة الشروع والاتفاق على رشوة مسؤول حكومي لذلك الطرف.

3 - يشار إلى الجرائم المنصوص عليها في الفقرتين 1 و 2 أعلاه بـ "رشوة المسؤولين الحكوميين الأجانب".

4 - لأغراض هذه الاتفاقية:

(أ) يقصد بمصطلح "المسؤول الحكومي الأجنبي" كل شخص يتقلد منصبا تشريعيا أو إداريا أو قضائيا في بلد أجنبي، سواء بالتعيين أو بالانتخاب؛ وكل شخص يمارس وظيفة عامة في بلد أجنبي، بما في ذلك لفائدة وكالة عامة أو مؤسسة عامة؛ وكل مسؤول أو موظف في منظمة دولية عامة؛

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

أو الممتلكات التي تكون قيمتها مماثلة لتلك العائدات، تخضع للحجز والمصادرة أو للعقوبات النقدية أو تسري عليها عقوبات نقدية ذات أثر مماثل.

4 - ينظر كل طرف في إمكانية فرض عقوبات مدنية أو إدارية إضافية على الشخص الخاضع للعقوبات المفروضة على رشوة مسؤول حكومي أجنبي.

المادة 6

التقادم

يمنح نظام التقادم المطبق على جريمة رشوة المسؤول الحكومي الأجنبي أجلا كافيا لإجراء التحقيق والملاحقة القضائية على هذه الجريمة.

المادة 4

الاختصاص

1 - يتخذ كل طرف ما يلزم من تدابير لإقامة اختصاصه على رشوة مسؤول حكومي أجنبي عندما ترتكب الجريمة كلا أو جزءا في إقليمه.

المادة 7

غسل الأموال

كل طرف جعل من رشوة مسؤوليه الحكوميين جريمة رئيسية لأغراض تطبيق تشريعه المتعلق بغسل الأموال، يتخذ نفس التدابير بشأن رشوة المسؤول الحكومي الأجنبي، بصرف النظر عن مكان وقوع الرشوة.

المادة 8

المحاسبة

1 - لمكافحة رشوة المسؤولين الحكوميين الأجانب مكافحة فعالة، يتخذ كل طرف ما يلزم من تدابير، في إطار قوانينه وأنظمتها المتعلقة بإمسك الدفاتر والسجلات، وكشوف البيانات المالية، ومعايير المحاسبة ومراجعة الحسابات، لكي يحظر على الشركات الخاضعة لهذه القوانين والأنظمة إقامة حسابات خارج السجلات، أو إجراء عمليات خارج السجلات أو عمليات غير محددة بالقدر الكافي، أو تسجيل نفقات غير موجودة، أو إدخال خصوم لم يحدد موضوعها تحديدا صحيحا، وكذا استخدام وثائق مزورة، وذلك بغرض رشوة المسؤولين الحكوميين الأجانب أو إخفاء تلك الرشوة.

2 - يتخذ كل طرف له اختصاص مقاضاة مواطنيه على الجرائم المرتكبة في الخارج ما يلزم من تدابير لإقامة اختصاصه لمقاضاة مواطنيه فيما يتعلق برشوة مسؤول حكومي أجنبي، وفقا لنفس المبادئ.

3 - إذا كان لأكثر من طرف واحد اختصاص على جريمة منصوص عليها في هذه الاتفاقية ادعي ارتكابها، فإن الأطراف المعنية، تتشاور، بناء على طلب أحدها، لتحديد أنسب جهة مختصة للمقاضاة.

4 - يتحقق كل طرف مما إذا كان الأساس الذي يقوم عليه اختصاصه حاليا فعلا لأغراض مكافحة رشوة المسؤولين الحكوميين الأجانب، وإذا لم يكن كذلك، فإنه يتخذ إجراءات تصحيحية.

المادة 5

التطبيق

يخضع التحقيق والملاحقة القضائية على رشوة المسؤولين الحكوميين الأجانب للقواعد والمبادئ السارية لدى كل طرف. ولا تتأثر باعتبارات المصلحة

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

2 - يسن كل طرف عقوبات مدنية أو إدارية أو جنائية فعلية ومنتاسبة وراعدة على تلك الإغفالات والتزويرات في الدفاتر والسجلات والحسابات والبيانات المالية لتلك الشركات.

2 - إذا تلقى طرف يشترط للتسليم وجود معاهدة تسليم طلب تسليم من طرف آخر لا تربطه به معاهدة تسليم، اعتبرت هذه الاتفاقية أساساً قانونياً للتسليم فيما يتعلق بجريمة رشوة مسؤول حكومي أجنبي.

المادة 9

تبادل المساعدة القضائية

1 - يقدم كل طرف، إلى أقصى قدر ممكن في إطار قوانينه والمعاهدات والترتيبات ذات الصلة، المساعدة القضائية الفورية والفعالية لطرف آخر لأغراض التحقيقات الجنائية أو الإجراءات التي يباشرها طرف بشأن الجرائم الداخلة في نطاق هذه الاتفاقية والإجراءات غير الجنائية الداخلة في نطاق هذه الاتفاقية التي يباشرها طرف ضد شخص اعتباري. ويبلغ الطرف المطلوب الطرف الطالب، دون تأخير، بأي معلومات إضافية أو وثائق لازمة لدعم طلب المساعدة ويبلغه، عند الاقتضاء، بحالة طلب المساعدة ومآله.

3 - يتخذ كل طرف ما يلزم من تدابير لضمان إما تسليم مواطنيه أو مقاضاتهم على جريمة رشوة مسؤول حكومي أجنبي. وعلى كل طرف يرفض طلب تسليم شخص مطلوب في رشوة مسؤول حكومي أجنبي لمجرد أن الشخص من مواطنيه، أن يحيل القضية إلى سلطاته المختصة بغرض الملاحقة القضائية.

4 - يخضع التسليم في جريمة رشوة مسؤول حكومي أجنبي للشروط المنصوص عليها في القانون الداخلي لكل طرف وللمعاهدات والترتيبات السارية لديه. وإذا اشترط طرف ازدواجية التجريم للتسليم، اعتبر الشرط مستوفى إذا كانت الجريمة التي طلب من أجلها التسليم داخلة في نطاق المادة 1 من هذه الاتفاقية.

المادة 11

السلطات المسؤولة

لأغراض الفقرة 3 من المادة 4 المتعلقة بالتشاور، والمادة 9 المتعلقة بتبادل المساعدة القضائية والمادة 10 المتعلقة بتسليم المجرمين، يشعر كل طرف الأمين العام لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بالسلطة أو السلطات المسؤولة عن تسلم الطلبات والتي ستكون قناة اتصال في هذه المسائل بالنسبة لذلك الطرف، دون إخلال بالترتيبات الأخرى بين الأطراف.

2 - إذا اشترط طرف ازدواجية التجريم لتقديم مساعدة قضائية، اعتبرت ازدواجية التجريم قائمة إذا كانت الجريمة التي طلبت من أجلها المساعدة القضائية داخلة في نطاق هذه الاتفاقية.

3 - لا يرفض أي طرف تبادل المساعدة القضائية في مسائل جنائية داخلة في نطاق هذه الاتفاقية، بدعوى السرية المصرفية.

المادة 10

تسليم المجرمين

1 - تعتبر رشوة مسؤول حكومي أجنبي جريمة تسوغ تسليم مرتكبها بمقتضى قوانين الأطراف ومعاهدات تسليم المجرمين المبرمة بينها.

المادة 12

الرصد والمتابعة

تتعاون الأطراف في الاضطلاع ببرنامج متابعة منتظمة لرصد وتعزيز التطبيق الكامل لهذه الاتفاقية.

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

المادة 15

بدء النفاذ

1 - يبدأ نفاذ هذه الاتفاقية في اليوم التالي للتاريخ الذي تودع فيه وثائق موافقتها أو قبولها أو تصديقها خمسة بلدان من البلدان العشرة التي لها أكبر حصة من الصادرات والمبينة في الوثيقة

(DAFFE/IME/BR(97)18/FINAL) (المرفقة)، والتي تمثل في حد ذاتها ما لا يقل عن ستين في المائة من مجموع صادرات تلك البلدان مجتمعة. وبالنسبة لكل بلد موقع يودع وثيقته بعد ذلك التاريخ، يبدأ نفاذ الاتفاقية في اليوم الستين من تاريخ إيداع وثيقته.

2 - إذا لم يبدأ نفاذ الاتفاقية بموجب الفقرة 1 أعلاه، بعد 31 كانون الأول/ديسمبر 1998، فإنه يجوز لكل طرف موقع يودع وثيقة موافقته أو قبوله أو تصديقه أن يعلن خطياً للوديع استعداده لقبول نفاذ هذه الاتفاقية بموجب الفقرة 2 هذه. ويبدأ نفاذ الاتفاقية تجاه هذا الطرف الموقع في اليوم الستين الذي يلي التاريخ الذي يودع فيه طرفان موقعان على الأقل إعلانات من هذا القبيل. ويبدأ نفاذ الاتفاقية تجاه كل طرف موقع يودع إعلانه بعد ذلك النفاذ، في اليوم الستين الذي يلي تاريخ الإيداع.

المادة 16

التعديل

يجوز لأي طرف أن يقترح تعديل هذه الاتفاقية. ويقدم التعديل المقترح إلى الوديع الذي يبلغ به الأطراف الأخرى قبل عقد اجتماع الأطراف للنظر في التعديل المقترح بفترة لا تقل عن ستين يوماً. ويعتمد التعديل المعتمد بتوافق آراء الأطراف، أو بأي طريقة أخرى تحددها الأطراف بتوافق الآراء، ويبدأ نفاذه بعد مضي ستين يوماً من إيداع وثيقة تصديق كل الأطراف أو موافقتها أو قبولها، أو بمقتضى أي شروط أخرى تحددها الأطراف وقت اعتماد التعديل.

وما لم يتقرر خلاف ذلك بالتوافق بين الأطراف، يتم ذلك في إطار الفريق المعني بالرشوة في المعاملات التجارية الدولية التابع لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ووفقاً لصلاحيته، أو في إطار صلاحية أي جهاز يخلفه في وظائفه، وتتحمل الأطراف تكاليف البرنامج وفقاً للقواعد السارية على ذلك الجهاز.

المادة 13

التوقيع والانضمام

1 - إلى أن تدخل هذه الاتفاقية حيز النفاذ، فإنها تفتح لتوقيع أعضاء منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والبلدان غير الأعضاء فيها التي تدعى إلى أن تصبح مشاركة مشاركة كاملة في فريقها العامل المعني بالرشوة في المعاملات التجارية الدولية.

2 - وبعد دخول هذه الاتفاقية حيز النفاذ، تفتح لانضمام أي بلد غير موقع من البلدان الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أو التي أصبحت مشاركة مشاركة تامة في الفريق العامل المعني بالرشوة في المعاملات التجارية الدولية أو أي جهاز يخلفه في وظائفه. وبالنسبة لكل بلد غير موقع، تدخل الاتفاقية حيز النفاذ في اليوم الستين الذي يلي تاريخ إيداع وثيقة انضمامه.

المادة 14

التصديق والإيداع

1 - تخضع هذه الاتفاقية لقبول البلدان الموقعة أو موافقتها أو تصديقها، وفقاً لقوانينها.

2 - تودع وثائق القبول أو الموافقة أو التصديق أو الانضمام لدى الأمين العام لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الذي يقوم بمهام وديع هذه الاتفاقية.

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

نافذا بعد سنة من تاريخ تسلم الإشعار. وبعد الانسحاب، يستمر التعاون بين الأطراف والطرف المنسحب بشكل كل طلبات المساعدة أو التسليم التي قدمت قبل التاريخ الفعلي للانسحاب وظلت معلقة.

المادة 17

الانسحاب

يجوز لأي طرف أن ينسحب من هذه الاتفاقية بتقديم إشعار خطي إلى الوديع. ويكون ذلك الانسحاب

المرفق

DAFFE/IME/BR(97)18/FINAL

إحصاءات بشأن صادرات بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

صادرات بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية			البلد
1996-1990 النسبة المئوية لأكثر 10 بلدان مصدرة	1996-1990 النسبة المئوية من مجموع صادرات بلدان المنظمة	1996-1990 بملايين دولارات الولايات المتحدة	
19.7%	15.9%	287 118	الولايات المتحدة الأمريكية
17.5%	12.1%	254 746	ألمانيا
14.6%	11.8%	212 665	اليابان
9.5%	7.7%	138 471	فرنسا
8.3%	6.7%	121 258	المملكة المتحدة
7.7%	6.2%	112 449	إيطاليا
6.3%	5.1%	91 215	كندا
5.6%	4.5%	81 364	كوريا (1)
5.6%	4.5%	81 264	هولندا

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

صادرات بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية			البلد
النسبة المئوية الأكبر 10 بلدان مصدرة 1996-1990	النسبة المئوية من مجموع صادرات بلدان المنظمة 1996-1990	بملايين دولارات الولايات المتحدة 1996-1990	
%5.4	%4.4	78 598	بلجيكا-لكسمبرغ
%100.0	%81.0	1 459 148	مجموع أكبر 10 بلدان مصدرة
	%2.4	42 469	إسبانيا
	%2.2	40 395	سويسرا
	%2.0	36 710	السويد
	%1.9	34 244	المكسيك (1)
	%1.5	27 194	أستراليا
	%1.3	24 145	الدانمرك
	%1.2	22 432	النمسا*
	%1.2	21 666	النرويج
	%1.1	19 217	آيرلندا
	%1.0	17 296	فنلندا
	%0.7	12 652	بولندا (1)**
	%0.6	10 801	البرتغال
	%0.4	8 027	تركيا*
	%0.4	6 795	هنغاريا**
	%0.4	6 663	نيوزيلندا
	%0.3	6 263	الجمهورية التشيكية***
	%0.3	4 606	اليونان*
	%0.1	949	آيسلندا

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

صادرات بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية			البلد
النسبة المئوية الأكبر 1996-1990 10 بلدان مصدرة	النسبة المئوية من مجموع صادرات بلدان المنظمة 1996-1990	بملايين دولارات الولايات المتحدة 1996-1990	
	%100.0	1 801 661	مجموع بلدان المنظمة

حواشي: * 1995-1990؛ ** 1996-1991؛ *** 1996-1993

المصدر: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، (1) صندوق النقد الدولي

وفيما يتعلق ببلجيكا - لكسمبرغ: لا تتوفر الإحصاءات التجارية لبلجيكا ولكسمبرغ إلا للبلدين مجتمعين. ولأغراض الفقرة 1 من المادة 15 من الاتفاقية، إذا أودعت بلجيكا أو لكسمبرغ وثيقة موافقتها أو قبولها أو تصديقها، أو أودعت كل من بلجيكا ولكسمبرغ وثائق موافقتها أو قبولها أو تصديقها، فإنه سيعتبر أن أحد البلدان المدرجة في عداد البلدان العشرة الأوائل من حيث الصادرات قد أودع وثيقته وستحسب صادرات البلدين مجتمعين من أجل بلوغ معدل 60 في المائة من مجموع صادرة تلك البلدان العشرة، المطلوب لنهاذ الاتفاقية.

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

التبيل رقم 3

إعلان ليما

نحن، المواطنين الذين يتجاوز عددا 1000 مواطن من 93 بلدا، والقادمين من كل القارات ومن بلدان كبيرة وصغيرة، غنية وفقيرة، ومن مراحل تنمية مختلفة، ومن شتى الخلفيات في الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني،

وبعد مناقشة متعمقة لوسائل احتواء الفساد بكل مظاهره في كل أنحاء العالم، وتوحيد رؤيتنا لحقبة من التعاون الدولي والوطني في القرن الحادي والعشرين يقضى فيها على آفة الفساد،

وإن نتحد اليوم جميعا في هذا الإعلان الصادر عن المؤتمر الدولي الثامن لمكافحة الفساد، المعقود في ليما، بيرو، من 7 إلى 11 أيلول/سبتمبر 1997.

وإن نعرب عن اقتناعنا بأن الفساد

يضعف النسيج الأخلاقي لكل مجتمع؛

وينتهك الحقوق الاجتماعية والاقتصادية للفقراء والضعفاء؛

ويقوض الديمقراطية؛

ويهدد أركان سيادة القانون التي يقوم عليها كل مجتمع متحضر؛

ويؤخر التنمية؛

ويحرم المجتمعات، ولا سيما الفقيرة منها، من منافع التنافس الحر والمفتوح؛

وإن نعتقد

أن مكافحة الفساد قضية كل واحد في كل مجتمع؛

وأن مكافحة تستلزم الدفاع عن القيم الأخلاقية وتعزيزها في كل المجتمعات؛

وأنه من الأساسي تشكيل ائتلافات بين الحكومة، والمجتمع المدني والقطاع الخاص؛

وأن الاستعداد للمشاركة في ائتلاف من هذا القبيل دليل حقيقي على التزام الحكومة بالقضاء على الفساد؛

وأن دور المجتمع المدني يكتسي أهمية خاصة في التغلب على مقاومة من لهم مصلحة في إبقاء الوضع

القائم كما يكتسي ذات الأهمية في تعبئة الناس عامة من أجل إصلاحات هادفة؛

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

جيدا يمكن أن تسير على هديه مناطق أخرى في التعاون الإقليمي من أجل مكافحة الفساد.

5 - ينبغي أن يعجل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بتنفيذ سياساتهما الجديدة المناهضة للفساد والتي بدأها رئيس البنك ولفنسون والمدير العام للصندوق كامدوسي، ولا سيما منها وقف تقديم القروض للحكومات التي لا تتصدى للفساد على نحو ملائم.

6 - ينبغي أن يعجل الاتحاد الأوروبي بتنفيذ سياسته المناهضة للفساد التي أوصت بها لجنة الجماعات الأوروبية في أيار/مايو 1997؛ وينبغي أن تصدق جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على اتفاقية الاتحاد الأوروبي المتعلقة بالفساد المعتمدة في 26 أيار/مايو 1997؛ وينبغي أن تتضمن جميع الدول الأعضاء في مجلس أوروبا إلى عمل فريقه المتعدد التخصصات والمعني بمكافحة الفساد لضمان توصيل قمة المجلس المزمع عقدها في تشرين الأول/أكتوبر إلى نتائج ملموسة.

7 - يجب دعم عمل الأمم المتحدة المتعلق بإجراءات مكافحة الفساد. ويجب أن تنفذ الدول إعلان الأمم المتحدة بشأن مكافحة الفساد والرشوة والمدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين. ويجب أن تواصل وكالات التمويل الدولية والحكومات المانحة تمويل أنشطة التعاون التقني التي تقوم بها الأمم المتحدة.

8 - يجب أن تتضمن منظمة التجارة العالمية بدورها إلى هذه المعركة العالمية وتشرع في معالجة الأثر الخطير للفساد على التجارة العالمية.

9 - يجب على جميع وكالات المعونة المتعددة الأطراف والثنائية، إلى جانب شركائها الإنمائيين، أن توجد السبل العملية للتغلب على الفساد في برامجها الإنمائية.

10 - ينبغي أن تزيد وكالات التمويل المساعدة التي تقدمها لتعزيز برامج النظم الوطنية للنزاهة من أجل مكافحة الفساد. وبصفة خاصة، يجب تعزيز شفافية برامج الصفقات الحكومية الدولية والوطنية. ويجب أن

وأنه لا بد أن تكون ثمة حملة متواصلة ضد الفساد داخل القطاع الخاص الذي ما فتئ يقوم بدور متزايد في الأنشطة التي تقوم بها الدولة عادة، بسبب تزايد الخصخصة ورفع القيود التنظيمية؛

وأن القيادة العليا تكون قدوة للقاعدة في كل المجتمعات، لأن "السُّلم ينظف من أعلاه"؛

فإننا ندعو اليوم الحكومات والوكالات الدولية والإقليمية والمواطنين في كل أنحاء العالم إلى تعبئة جهودهم وطاقتهم للانضمام إلينا في الأعمال التالية:

الإجراءات على الصعيدين الدولي والإقليمي

1 - يتعين أن تدعم المؤسسات الدولية دعماً كاملاً الدور الخلاق الذي يتعين أن يقوم به المجتمع المدني في تعزيز تطوير الحكم الرشيد والعمل مع هذه المؤسسات في إطار شراكة من أجل هذه الغاية. ويتعين أن تعمل معاً لتأكيد الجوانب الإيجابية للعولمة واحتواء عناصرها السلبية.

2 - يجب إنهاء الخصم الضريبي للرشاوى الذي تستخدمه البلدان المصدرة بفعالية لإعانة وتشجيع إفساد المسؤولين في بلدان أخرى؛

3 - ينبغي أن تستكمل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية اتفاقية لتجريم رشوة المسؤولين الأجانب قبل نهاية هذه السنة، وأن تطبق الدول الأعضاء فيها أحكامها قبل نهاية عام 1998. ثم يتعين على منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أن تضع برنامجاً متيناً للرصد لضمان التطبيق الصارم للاتفاقية، بمشاركة المجتمع المدني بغرض كفاءة الشفافية.

4 - ينبغي أن تصدق جميع دول الأمريكيتين، قبل مؤتمر قمة الأمريكيتين المزمع عقده في سانتياغو في نيسان/أبريل 1998، على اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد التي وضعتها منظمة الدول الأمريكية. ونحث منظمة الدول الأمريكية على تشجيع ورصد تطبيق الاتفاقية ونشيد بها باعتبارها مثالا

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

يركز إصلاح إدارة الحكم والوظيفة العمومية على قمع الفساد باعتباره عنصرا أساسيا، وأن يضمن الحياد السياسي للوظيفة العامة نفسها.

11 - يجب أن تدرك المؤسسات الدولية أن ممارساتها في إبرام الصفقات الدولية لا تزال غير مرضية تماما، وأنه ينبغي أن تواصل تطوير نهج ابتكارية جديدة في إبرام الصفقات في إطار شراكة معفرادى الحكومات والقطاع الخاص، بما في ذلك استخدام موثيق لمكافحة الفساد والتزام النزاهة. وينبغي مقاطعة مقدمي العروض الراسخين. وينبغي أن يواصل الائتلاف العالمي من أجل أفريقيا عمله الابتكاري مع المنظمة الدولية للشفافية والحكومات في هذا المجال.

12 - ينبغي أن تتخذ المنظمات الدولية التي لها ولاية في هذا المجال، بما فيها المنظمة الدولية للشرطة الجنائية والمنظمة الدولية للجمارك، إجراءات لتعزيز التعاون الدولي من أجل تطبيق القانون.

13 - يجب تحسين الأنظمة التي تحكم عمليات كل المراكز المصرفية الدولية لضمان خضوع الأموال التي في عهدتها لمعايير دولية متفق عليها وإتاحة تعقب أموال الكسب غير المشروع وتجميدها ومصادرتها. وينبغي أن يشمل ذلك الإقصاء من النظام النقدي الدولي للمراكز المصرفية الخارجية التي لا تستوفي هذه المعايير. ويجب ألا توفر السرية المصرفية ملاذا للمجرمين وتحول دون كشف الفساد.

14 - لا تزال ثمة حاجة ماسة في العديد من البلدان إلى إصلاح وتحديث النظم الجمركية، مع التأكيد على الشفافية والنزاهة. وينبغي زيادة المساعدة التي تقدمها دوائر المانحين، ولا سيما عن طريق المنظمة العالمية للجمارك. وينبغي أن ينفذ أعضاء المنظمة العالمية للجمارك تنفيذًا كاملاً إعلان أروشا لعام 1993 وإعلان كولومبوس لعام 1994 وأن تتعاون من أجل ضمان خصلتي الشفافية والنزاهة في كل المعاملات التجارية الدولية.

15 - يتعين أن تشجع غرفة التجارة الدولية الشركات على القبول الواسع النطاق لمدونات السلوك و برامج التطبيق لمكافحة الابتزاز والرشوة في الداخل والخارج. ونحث على اعتماد مدونات سلوك وبرامج تطبيق فعلي كشرط لاكتساب الحق في المشاركة في تقديم عروض في صفقات المشاريع الكبرى.

16 - ينبغي أن تضع الرابطة الدولية للمدعين العامين والرابطة الدولية للمحامين قوانين نموذجية تجعل الملاحقة القضائية في قضايا الفساد في كل نظام من نظمنا القانونية المتعددة أقل تعقيدا وأسرع تنفيذا، و متمشية في الوقت ذاته مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

17 - ينبغي أن يصر حملة الأسهم على أن تلتزم الشركات التي يستثمرون فيها بأهداف حركة الإدارة الرشيدة للشركات.

18 - يجب على مختلف الجمعيات الدولية للمحاسبين ومراجعي الحسابات والجمعيات الدولية لسلطات تنظيم الأسواق المالية أن تضع معايير محاسبة عالمية وواضحة تحظى باعتراف دولي واسع النطاق. ومن المهم بصفة خاصة في مكافحة الفساد تسجيل كل المعاملات المالية والأ تكون ثمة حسابات "غير مسجلة" أو حسابات سرية.

19 - ينبغي أن ترصد الجمعيات المهنية الدولية عن كثب فروعها الوطنية وأن تمارس نفوذها لضمان حماية المعايير المهنية الوطنية وتعزيزها ورفع مستواها.

20 - ينبغي أن تتعاون الوكالات المالية الدولية ووكالات المانحين مع المجتمع المدني من أجل وضع مؤشرات لتكاليف السلع والخدمات على نطاق عالمي لكشف الحالات الشاذة الناشئة عن البيروقراطية والفساد.

21 - يجب أن تبذل المؤسسات الإقليمية والدولية قصاراها لتعزيز إعلاننا هذا ووضع برامج لهذه الغاية.

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

الإجراءات على الصعيدين الوطني والمحلي

الأهمية بدور هام محافظا على استقلاليته الضرورية ومعززا لها.

22 - ينبغي أن تعمل كل الحكومات بطريقة

شفافة ومسؤولة على جميع المستويات، مع إتاحة الفرصة للعموم للحصول على المعلومات بأقصى قدر ممكن. وينبغي أن تضمن فتح الحسابات العامة لمراقبة العموم. فدور المجتمع المدني يكتسي أهمية حاسمة على الصعيدين الوطني والمحلي، حيث ينبغي تعزيز المشاركة بتوفير فرص الوصول إلى صناعات القرارات وعقد جلسات عامة بشأن الأمور ذات الأهمية.

23 - يتعين على المجتمع المدني أيضا أن

يرتب شؤونه، بإصلاح المنظمات غير الحكومية لشؤونها حرصا على أن تمارس باعتبارها أجهزة للمجتمع المدني نفس معايير الشفافية والمساءلة التي تتوقعها من الحكومات. كما يجب أن تحرص أيضا على الدفاع عن يتعرضون للاضطهاد لمعارضتهم الفساد.

24 - يجب على كل الحكومات أن تضمن

استقلال النظام القضائي ونزاهته وعدم تسييسه باعتباره حجر الزاوية في سيادة القانون التي تتوقف عليها فعالية كل جهود مكافحة الفساد.

25 - يمكن أن يسهم مكتب أمين المظالم،

بوصفه صلة وصل بين الحكومة والشعب، إسهاما كبيرا في القضاء على العرقلة البيروقراطية والفساد، ولذا ينبغي للبلدان التي لا تتوفر فيها هذه الوظيفة الضرورية أن تنظر في إمكانية اعتمادها كمكتب مستقل عن برلمانها المنتخب.

26 - ينبغي أن تقوم الحكومات، مع المجتمع

المدني والقطاع الخاص، باستعراض دوري لعناصر المساءلة في كل أجهزة الدولة ذات الصلة ولدى متقليد المناصب الدستورية، وعلى الصعيد المحلي، وذلك لضمان أن تشكل كل هذه العناصر سدا منيعا ضد الفساد. ويجب أن تحظى بالعناية القواعد المتعلقة بتضارب المصالح. وفي هذا الصدد، يجب أن يقوم مكتب المراقب المالي (المراجع العام للحسابات) البالغ

27 - يتعين على الحكومات التي لم تقيد إلى أقصى حد الفرص الاقتصادية الباقية لممارسة الرشوة والفساد، من قبيل الاحتكارات، والرسوم التقديرية، والضرائب المرهقة، والأنظمة والترخيص التي تعرقل نشاط المؤسسات، أن تقوم بذلك.

28 - إن إصلاح الوظيفة العامة أمر أساسي

لتهيئة بيئة مواتية لمكافحة الفساد. وينبغي أن يولي كل المشاركين في العملية عناية خاصة لدفع أجور مناسبة.

29 - ينبغي إيلاء عناية خاصة لتعزيز نظم

الإدارة المالية، وإضفاء الشفافية على إجراءات الميزانية وجعلها تخول دورا للمجتمع المدني.

30 - ينبغي أن تحسن البلدان إلى أقصى حد

ممكن فعالية قوانينها التي تعالج الفساد وذلك بشكل يتماشى مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، بما فيها:

- إلغاء شرط إثبات أن الموظف المرتشي قد أعطى مقابلا للرشوة التي أخذها؛

- وضع نظام يلزم الأشخاص المتقليدين

لمناصب الثقة في الحكومة (وأفراد أسرهم) بالتصريح بالامتلاكات، ويضع على عاتقهم واجب تليل كل زيادة فيها لا تتماشى مع مصادر دخلهم المشروعة؛

- إحداث مراقبة دورية أو اعتبارية

لممتلكات ونمط عيش كبار صناعات القرار (وأفراد أسرهم وشركائهم) في القطاع العام، عن طريق وكالة مستقلة عند الاقتضاء؛

- سن قوانين فعالة تتيح تجميد وحجز

ومصادرة ثروات الموظفين المدانين بالفساد التي يكتسبونها بطرق غير مشروعة، أينما كانت وأيما كان من يحوزها؛

- توفير الحماية الملائمة للشهود (وأفراد

أسرهم) وحماية المبلغين؛

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

35 - إن دور وسائط الإعلام المستقلة أساسي، غير أنها لكي تعمل بفعالية يجب ألا تتعرض للمضايقة، وأن تكون ثمة قوانين تضمن حرية الإعلام (للمواطنين والصحفيين على السواء) وأن يكون ثمة نظام قضائي لا يمكن إساءة استعماله لخنق التعبير عن شواغل ومشروعات. ونحث الحكومات ووسائط الإعلام نفسها والمجتمع المدني على ضمان إتاحة الظروف لوسائط الإعلام للقيام بهذا الدور.

36 - ينبغي أن يُعمل مدير الصحف في كل مكان فكرهم في الأدوار التي يمكن أن تقوم بها منشوراتهم في "إسماع" صوت العموم للتصدي للفساد، والتوعية بالآليات التظلم وكيفية استخدام العموم لها بفعالية. كما يتعين عليهم أن ينظروا في كيفية العمل على تعزيز مناخ ينظر فيه الرأي العام إلى المرتشقين، أيا كانت ثروتهم ونفوذهم، بالازدراء الذي يستحقونه. ويتعين على وسائط الإعلام أن تحترز من قبول الرشاوى والضيافة غير اللائقة.

37 - وبما أنه لا فائدة في جهود الإصلاح إن لم يتم التصدي لثقافة الفساد، فإنه ينبغي أن تشرع الحكومات والمدارس والمؤسسات الدينية في مبادرات تربية ترمي إلى توعية الشباب بالضرر البالغ الذي ينجم عن الفساد، والمخاطر الشخصية التي يواجهونها إن تورطوا فيه.

38 - ينبغي سن مدونات سلوك في شتى مجالات الحياة (بما فيها في الحكومة، والبرلمان، والجهاز القضائي، وفي كل الوزارات)، وينبغي أن تدرس الحكومات ترتيبات تضمن أخلاقيات المهنة والنزاهة في الإدارات.

39 - ينبغي أن تشجع الحكومات استخدام استقصاءات مستقلة تقيس رضا العموم على الخدمات والمؤسسات وذلك باعتبار هذه الاستقصاءات أداة قيمة في تحديد المجالات المعينة التي تواجه صعوبات وكذا رصد التقدم المحرز في تحسين الخدمات بجعلها أقل عرضة للفساد.

- وضع نظام لتسجيل الهدايا التي يتلقاها المسؤولون؛

- ضمان ألا يتذرع المسؤولون على كل المستويات بالحصانات وأن يكونوا خاضعين لقوانين مكافحة الفساد خضوعاً تاماً؛

- منع المجرمين المدانين من الترشح للمناصب السياسية وتقلد مناصب الثقة في الدولة.

ومن شأن الإجراءات السالفة الذكر أن تجعل الوقاية والملاحقة القضائية أكثر فعالية.

31 - ينبغي أن تستعرض الحكومات إجراءات الصفقات العمومية في الإدارات الوطنية والمحلية، بالتعاون مع القطاع الخاص والمجتمع المدني، حتى تكون هذه الإجراءات عادلة ومفتوحة وتنافسية، وتضمن بالتالي قيمة للمال العام المصروف وتهيئ بيئة تجارية مواتية للقطاع الخاص.

32 - ينبغي أن يدرج في القائمة السوداء مقدمو العروض الذين يرشون المسؤولين بغية الفوز بالصفقات ويمنعوا، بعد إجراء تحقيق نزيه، من المشاركة في المنافسات في طلبات العروض العمومية لفترة معينة.

33 - بما أن الفساد عائق رئيسي في العمليات الانتخابية والسياسية، فإنه يجب اتخاذ إجراءات عاجلة لاستخدام طرق جديدة لتنظيم التبرعات المقدمة للسياسيين والأحزاب السياسية وتسجيلها علناً وفوراً، ووضع حدود لتمويل الحملات الانتخابية وإخضاع هذا التمويل للمحاسبة الصارمة. وتكتسي برامج التربية المدنية المستمرة أهمية أساسية.

34 - يتعين على الجمعيات المهنية الوطنية، ولا سيما جمعيات المحامين والمحاسبين، والأطباء، والمهندسين، أن تدرس ما إذا كانت مدونات سلوكها المهني ووسائل تأديب الأعضاء الذين يسهلون الفساد كافية وفعالة.

الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية

40 - وأخيرا، ينبغي أن تتنظر الحكومات والمجتمع المدني والقطاع الخاص في إمكانية تنظيم "أيام لمكافحة الفساد" أو "أيام للمساءلة" كل سنة، وهي عملية ثبت جدواها في التوعية في عدة بلدان. ويمكن بعدئذ توسيع هذا المفهوم بقيام الأمم المتحدة بإعلان يوم دولي سنوي للعمل.

ونطلب من رئيس المؤتمر وأمانة مجلس المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، والمنظمة الدولية للشفافية، اتخاذ إجراءات لعرض هذه التوصيات على الحكومات والمؤسسات ذات الصلة. ونتعهد نحن أنفسنا بأن نقوم بقسطنا من المهمة.

ونتطلع إلى اجتماعنا من جديد في جنوب أفريقيا، في 1999. ونؤكد قناعتنا بالجدوى والأثر العمليين لهذا التبادل الدوري للتجارب وتقارير الحالات الناجحة على غرار ما تم هذا الأسبوع في ليما، ونعتقد

أننا أحرزنا تقدما كبيرا نحو نقاش دولي بشأن الإجراءات العملية لمكافحة الفساد. وفي جنوب أفريقيا، في غضون سنتين، سنتاح لنا الفرصة لتقييم التقدم المحرز سواء في مكافحة الفساد نفسه، أو في تنفيذ الإجراءات المقترحة في هذه الوثيقة.

وفي الأخير، نعرب عن تشكراتنا الحارة للجنة التنظيمية، ولشعب بيرو، وحكومته، وقطاعه الخاص، ومجتمعه المدني، على حرارة الاستقبال وكرم الضيافة، وعلى وضع خطة غنية ووثيقة الصلة بالموضوع، وتعزيز مشاركة المجتمع المدني في مكافحة الفساد، ورسم منظور لألفية جديدة قوامه الأخلاق والنزاهة.

ليما، بيرو
11 أيلول/سبتمبر 1997