

الكتاب المرجع للمنظمات غير الحكومية في مكافحة الفساد

كيف توظف المنظمات غير الحكومية
جهود المراقبة والمدافعة في خدمة مكافحة الفساد

ريتشارد هولواي

NGO Corruption Fighters' Resource Book

How NGOs Can Use Monitoring
and Advocacy to Fight Corruption

Richard Holloway



**الكتاب المرجع
للمنظمات غير الحكومية
في مكافحة الفساد**

**كيف توظف المنظمات غير الحكومية
جهود المراقبة والمدافعة في خدمة مكافحة الفساد**

ريتشارد هولواي

**NGO Corruption Fighters'
Resource Book**

**How NGOs Can Use Monitoring
and Advocacy to Fight Corruption**

Richard Holloway

تُرجم هذا الدليل وتُشرِ ياذنٍ من المؤلف.

© جميع حقوق النسخة إلكترونية محفوظة للمؤلف.

© جميع حقوق النسخة العربية محفوظة للمعهد الديمقراطي الوطني، بيروت - لبنان.

المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية هو منظمة غير ربحية، تعمل في سبيل توطيد الديمقراطية ونشرها على نطاق واسع في العالم. ويوفر المعهد الديمقراطي الوطني المساعدة العملية للقادة المدنيين والسياسيين، من أجل تطوير القيم والممارسات والمؤسسات الديمقراطية، مستعيناً بشبكة عالمية من الخبراء المتطوعين. ويتعاون المعهد أيضاً مع الديمقراطيين في كل أنحاء العالم، بهدف بناء المنظمات السياسية والمدنية، وصون نزاهة الانتخابات، بالإضافة إلى تشجيع مشاركة المواطنين، وتعزيز الانفتاح والمساءلة في الحكم.

لمزيد من المعلومات، يُرجى الاتصال بـ:

المعهد الديمقراطي الوطني على العنوان:

2030 M Street, NW

Washington, DC 20036

التلفون: ٢٠٢-٧٢٨-٥٥٠٠

الفاكس: ٢٠٢-٧٢٨-٥٥٢٠

الموقع الإلكتروني: www.ndi.org



ترجمة ناتالي سليمان ونور الأسعد وسوزان قازان، تصميم طباعي مارك رشان؛ فريق عمل مركز المنشورات العربية التابع للمعهد الديمقراطي الوطني في لبنان.

الرجاء إلامتناع عن ترجمة النص العربي إلى لغات أخرى، أما نسخ مقتطفات منه لأهداف غير تجارية فمأذون، شرط ذكر المعهد مصدراً للمادة المنشورة.

الرجاء إرسال أي تعليق أو سؤال حول ترجمة هذا الكتاب إلى البريد الإلكتروني: arabictranslation@ndi.org

١	الفصل الأول: المقدمة - أسباب وضع هذا الكتاب المرجع
٣	الفساد يضرب النظام الديمقراطي
٤	نهوض الحركات المكافحة للفساد
٥	الانضمام إلى منظمات غير حكومية تتمتع بنقاط قوة، إنما تخضع لقيود
٧	الناشطون وتأثيرهم
٩	الفصل الثاني: دور المنظمات غير الحكومية في مجالي المراقبة والمدافعة
٩	المنظمات غير الحكومية: تعريفها وعملها
١٠	القطاعات الثلاث في الدولة
١٢	الميزات الخاصة بالمنظمات غير الحكومية
١٥	مميزات المنظمات غير الحكومية الناشطة في مكافحة الفساد
١٥	القيود المفروضة على المنظمات غير الحكومية بصفتها أداة لمكافحة الفساد
١٧	إمكانية تفشي الفساد داخل المنظمات غير الحكومية نفسها
١٨	المراقبة: مقوماتها ووظائفها
١٨	المقدمة
١٩	المراقبة على يد المنظمات غير الحكومية
٢١	أهداف المراقبة
٢٤	نشاطات رئيسية ضمن نطاق المراقبة
٢٥	وضع الأقوال والاستنتاجات حول مكامن المشكلة الحقيقية موضع اختبار
٢٦	المراقبة تتحقق من حسن سير الأنظمة
٢٧	المراقبة تتحقق من مدى التقيد بالمعايير الدولية
٢٨	المراقبة أداة يُعوزها الوصول إلى المعلومات
٢٩	أصحاب المصالح
٣٣	المدافعة: مقوماتها ووظائفها
٣٣	المقدمة
٣٤	المدافعة على يد المنظمات غير الحكومية
٣٥	قضية صالحة لحملة مدافعة
٣٦	مقاربات محورية في مجال المدافعة
٣٧	المدافعة تتطلب تحديد الأهداف الملائمة
٣٩	المدافعة تتطلب عقد تحالفات
٣٩	تعلم أساليب الاستفادة من البيئة السياسية

٤٠	غالبية حملات المدافعة الفعالة تستعين بالإعلام
٤١	جمع المعلومات المتصلة بالموضوع ونشرها
٤٢	تنظيم التحركات
٤٢	المدافعة تستلزم منظمات غير حكومية كفوءة وترتكز على المراقبة الناجعة
٤٤	الملحق ١/٢: صورة عامة عن قطاعات الدولة ومنظمات المجتمع المدني

٤٥ الفصل الثالث: نظرة مقربة إلى الفساد

٤٥	أعمال الفساد إدارية أو "الروتينية" الصغيرة
٤٨	أعمال الفساد الكبيرة
٥١	إحكام القبضة على الدولة
٥٤	العلاقات ما بين الحكومة وشركات الأعمال
٥٧	تقدير درجات الفساد

٦٩ الفصل الرابع: أشكال النشاطات المناهضة للفساد

٦٩	مقاربة "الرقابة الجنائية"
٧١	مقاربة "الحكومة الصغيرة"
٧٢	المقاربات "القائمة على الحوافز"
٧٣	مقاربة "الاقتصاد السياسي"
٧٤	المقاربات "المستندة إلى النزاهة"
٧٥	الحاجة إلى تنويع الاستراتيجيات
٧٧	القوى الفاعلة في مواجهة الفساد
٨٥	الإرادة السياسية
٨٦	الخطر المادي

٨٨ الفصل الخامس: ما مدى استعداد منظماتك غير الحكومية لتطبيق برامج مكافحة الفساد؟

٨٨	إيضاح هوية المنظمة غير الحكومية
٩٠	أساس الصلاحيات المنوطة بالمنظمة غير الحكومية
٩١	كيف ينظر إلى المنظمة غير الحكومية؟
٩١	إيضاح من يقف إلى جانب المنظمة غير الحكومية
٩٣	ما موقع المنظمة غير الحكومية في الحالات التي تتخذ فيها الأمور منحى سيئاً
٩٤	كيف تواجه منظماتك المخاطر الشخصية
٩٦	التقييم الذاتي
٩٧	النزاهة المطلقة
٩٨	وضع الأهداف
١١٥	خلاصة
١١٧	ملحق ١/٥: القائمة المرجعية الخاصة بالشرعية

١١٩	الملحق ٢/٥: مواصفات المنظمات غير الحكومية في مراحلها المختلفة
١٣١	الملحق ٣/٥: كيف تستخدم أدوات تقييم القدرة التنظيمية في إطار المنظمات غير الحكومية
١٣٩	ملحق ٤/٥: أداة عامة لتقييم القدرة التنظيمية

١٤٦..... الفصل السادس: أنجع السبل لمكافحة الفساد من خلال المراقبة

١٤٦	تقدير إن كانت المراقبة أداة مناسبة
١٤٧	ماذا تراقب وكيف
١٥١	المراقبة المستقلة أو بالتعاون مع جهات أخرى
١٥١	المراقبة بالتعاون مع جهات أخرى
١٥٣	المراقبة المستقلة
١٥٤	الشراكة مع الآخرين
١٥٤	الوصول إلى المعلومات
١٥٦	المقومات الأساسية لكل نشاط مراقبة
١٦٠	جمع البيانات
١٦١	تقنيات جمع البيانات الأولية
١٦٥	تقنيات جمع البيانات الثانوية
١٦٥	المصادقية
١٦٧	الانحياز في المعلومات
١٦٧	الاعتبارات الأخلاقية
١٦٨	إدارة البيانات
١٦٨	تصنيف المعلومات
١٧٠	تحليل البيانات
١٧١	المنشورات
١٧٣	المخاطر أثناء المراقبة
١٧٤	إنجاز أهداف المراقبة في أقراريا
١٧٧	الملحق ١/٦: قوانين حرية المعلومات
١٨٠	الملحق ٢/٦: كيفية التعامل مع الوثائق

١٨٢..... الفصل السابع: أنجع السبل لمكافحة الفساد من خلال المدافعة

١٨٢	الاستعداد للمدافعة
١٨٣	المدافعة عن القوانين، والسياسات، والممارسات، والمسلكيات
١٨٥	معايير حملة المدافعة
١٨٨	تحديد المستهدف
١٨٩	المستهدفون الأساسيون والثانويون
١٩٦	أدوات لتحليل السياسات وأصحاب المصالح
١٩٩	العمل المنظم

٢٠٠	صياغة الرسائل وإفادة من إعلام
٢٠٢	المهارات المطلوبة لعمل المدافعة
٢٠٤	عناصر استراتيجية المدافعة
٢٠٥	أشكال أخرى من المدافعة
٢٠٦	إعداد حملة مدافعة خاصة بمنطقة "أغرابيا"
٢١٣	الملحق ١/٧: عشرة عناصر لاستراتيجية المدافعة والأسئلة التي يجب على المنظمة غير الحكومية أن تطرحها على نفسها
٢١٦	الملحق ٢/٧: ١٩٨ طريقة سلمية لإحداث التغيير
٢٢٥	الملحق ٣/٧: أوراق العمل الخاصة بتصميم حملة مدافعة

٢٢٩ الفصل الثامن: المصادر والمراجع

٢٢٩	في مكافحة الفساد
٢٤٠	في المنظمات غير الحكومية
٢٤٨	في المراقبة
٢٤٩	في المدافعة

٢٥٣ الفصل التاسع: الحالات المدروسة

٢٥٤	١. <u>مرصد مساءلة الخدمة العامة، دولة جنوب أفريقيا</u>
	الحالة المتعلقة بمشروع مراقبة ملفات سوء الأداء والفساد وسوء الإدارة في حكومة إقليم كايب الشرقي وتوثيقها والتحقيق فيها.
٢٥٩	٢. <u>منظمة الشفافية الدولية، سلوفاكيا</u>
	مراقبة عملية خصخصة شركة "سلوفاك تليكوم"
٢٦٤	٣. <u>مؤسسة جورجيا للمجتمع المفتوح، جورجيا</u>
	مراقبة المجتمع المدني لآلية تطبيق المرسوم الرئاسي رقم ٩٥ الصادر في ١٥ مارس ٢٠٠١
٢٧٠	٤. <u>منظمة "غلوبل ويتنس"، المملكة المتحدة</u>
	مراقب مستقل دعماً لإنفاذ قانون حماية الغابات في الكاميرون
٢٧٥	٥. <u>مركز تطبيق السياسات العامة المتعلقة بتعزيز المساواة والإنماء، الأرجنتين</u>
	مرصد الموازنة في الأرجنتين
٢٨٠	٦. <u>"بودير سيودادانو"، الأرجنتين</u>
	برنامج من أجل شفافية التعاقد
٢٨٥	٧. <u>منظمة "مازور كيسان شاكتي سافغاتان"، راجستان، الهند</u>
	جلسات الاستماع العامة والحملة حول الحق في الوصول إلى المعلومات
٢٨٩	٨. <u>شبكة أوغندا لتخفيف الديون، أوغندا</u>
	مراقبة صندوق مكافحة الفقر
٢٩٤	٩. <u>حركة "المقاومة" الشعبية، صربيا</u>
	مراقبة مصلحة الجمارك

الفصل الأول

المقدمة: أسباب وضع هذا الكتاب المرجع

Chapter 1

Introduction - Rationale for this Resource Book

يجزم البعض بأنّ الفساد الذي يثير مشكلة عصبية في عدد كبير من دول العالم أخذ يتفشى ويتمدد حتى بات يرخي بثقله على ميادين واسعة من نشاطات التنمية. وراح الفساد أيضاً يفتوّض فعلياً نظام الحكم منذ أن أصبح عدد أكبر من القوانين التي تخضع لها الدول يتعرض للانتهاك من دون رادع أو حسيب. من هنا يستمدّ انخراط المواطنين في مكافحة الفساد أهمية بالغة، تُضاف إلى الفوائد الاستثنائية التي تتحقّق بفعل استدراج المنظمات غير الحكومية إلى توسيع مشاركتها في هذا النضال. صحيح أنّ المنظمات غير الحكومية تلتزم بحدود معيّنة في مضمار عملها، ولكنها تتميز بنقاط قوة هائلة يمكن أن تثبت جدواها من خلال تحسين إدارة مشاريعها.

يُحتمل أن يختار الناشطون هذا الكتاب إقراراً منهم بخطورة المشكلة التي تطرحها ظاهرة الفساد في بلدانهم، ورغبةً منهم في التأثير على التدابير المتخذة لمكافحة. ففي الواقع، شهدت السنوات العشر الأخيرة باكورة العمل الناشط في مجال مكافحة الفساد وتزايد الوعي لدى المواطنين حيال هذه المشكلة بشكل ملحوظ. إلا أنّ مثل هذا العمل الناشط والوعي أعاد إلى الواجهة الصعوبات الناشئة حكماً عن محاربة الفساد. ورغم التقدّم الذي أحرزه هذا الكفاح على بعض الجبهات، لا يزال الفساد يُلحق أضراراً جسيمة بالمجتمعات في كل أرجاء العالم.

وقد تراءى لنا أنّ الإصلاحات الواسعة التي طرأت على قوى السوق والنظام الديمقراطي في كلّ بلدان العالم نجحت لفترة من الزمن في أن تبعث الأمل بقدرتها، بحدّ ذاتها، على التخفيف من وطأة هذه المشكلة ووضع حدّ لآثارها السيئة على حياة البشر العادية. ولكنّ الناس أخذوا يبدون مزيداً من الشكوك حيال هذا الواقع، على حدّ ما ألمح إليه معهد الدراسات حول شؤون التنمية، التابع لجامعة ساسكس في المملكة المتحدة:

إنّ انتشار الاتجاهات الاقتصادية النيوليبرالية والسياسات الديمقراطية الليبرالية قد أعاد إلى الواجهة بعض الفرضيات والنظريات الأساسية السائدة حول علّة وجود الفساد وسبل علاجه. فمن الناحية الاقتصادية، تفشى الفساد نتيجة إفراط الدولة في تدخلها، وإقبال موظفيها على التماس "المنافع الشخصية"؛ أما من الناحية السياسية، فقد تفشى الفساد نتيجة احتكار السلطة من جانب الأنظمة الاستبدادية والدكتاتورية، على اختلاف أشكالها، بلا حسيب أو رقيب. وتشير هذه التحاليل على صعيد السياسات إلى إمكانية الحدّ من تفشي الفساد عن طريق تحجيم دور الدولة عبر عمليات الخصخصة ورفع القيود، وكذلك من خلال السماح بمزيد من التنافس والشفافية والمساءلة ضمن العملية السياسية السائرة باتجاه إرساء نظام ديمقراطي وليبرالي. لا شكّ في أنّ هذه الحجج تبدو مقنعة في الظاهر من حيث مدلولها النظري الشامل، ولكن إلى أيّ مدى تنطبق على أرض الواقع؟¹

تدلّ مؤشرات كثيرة، ولسوء الحظ، على أنّ الفساد لا يثير مشكلة خطيرة وحسب، بل يطرح مشكلة تتفاقم باستمرار. ففي كلّ بلدان العالم، بما فيها تلك

(Our emphasis) IDS Bulletin "Liberalization and the New Corruption" Volume 27, number 2, April 1996: Editorial Introduction by Barbara Harriss-White and Gordon White.

التي سرت داخل مؤسساتها الاتجاهات الاقتصادية النيوليبرالية والسياسات الديمقراطية الليبرالية، تنامت "ظاهرة جديدة من مظاهر الفساد" التي باتت تشكّل جزءاً لا يتجزأ من تلك المؤسسات الجديدة وترعاها نُخبٌ بدافع الطمع والجشع.

تدلّ مؤشرات كثيرة، ولسوء الحظ، على أنّ الفساد لا يثير مشكلة خطيرة وحسب، بل يطرح مشكلة تتفاقم باستمرار. ففي كلّ بلدان العالم، بما فيها تلك التي سرت داخل مؤسساتها الاتجاهات الاقتصادية النيوليبرالية والسياسات الديمقراطية الليبرالية، تنامت "ظاهرة جديدة من مظاهر الفساد" التي باتت تشكّل جزءاً لا يتجزأ من تلك المؤسسات الجديدة وترعاها نُخبٌ بدافع الطمع والجشع.

وقد تحدّث الدليل الصادر عن الوكالة الأميركية للتنمية الدولية عن ظاهرة الفساد بالعبارات التالية^٢:

في القطاع الخاص، يتسبّب الفساد برفع تكلفة الأعمال جراء الثمن الذي ترتبه المدفوعات غير المشروعة بحدّ ذاتها، والتكلفة الناشئة عن إدارة المفاوضات الجارية مع المسؤولين، والخطر الناجم عن خرق الاتفاقات أو عمليات الترضد (...). فحيث يتسبّب الفساد بتضخيم كلفة الأعمال، يطيح أيضاً بمبدأ تكافؤ الفرص، لإيعاده الشركات ذات العلاقات القوية عن ساحة التنافس وتقديم الدعم في المقابل لشركاتٍ غير فاعلة.

يُحدث الفساد أيضاً خللاً اقتصادياً في القطاع العام من خلال تحويل مسار الاستثمارات العامة من قطاع التعليم إلى مشاريع رأسمالية تكثُر فيها الرشوات والعمولات. وقد يزيد المسؤولون مشاريع القطاع العام تعقيداً من الناحية التقنية بهدف إخفاء معالم تلك الصفقات المشبوهة، بما يزيد الاختلال القائم في مجال الاستثمارات. ويقود الفساد إلى الاستهتار بالأنظمة المتعلقة بالبناء والبيئة، وما عداها من أنظمة؛ وكذلك إلى تردي نوعية الخدمات الحكومية وجودة البنية التحتية، وإرهاق موازنة الدولة بضغط مالي متزايدة.

ويشير الفساد، من حيث مدلوله، إلى أنّ الأموال التي كانت الحكومة لتنفقها على الخير العام تستقرّ في النهاية في جيوب الأفراد، وأنّ الأموال التي كانت لتُنقّ أصلاً على الاستثمارات الانتاجية تنحرف عن مسارها فتحوّل إلى مشاريع تحقق لأرباب الفساد أكبر قدر من المداخل غير المشروعة. وقد تطرّق أحد منتديات البنك الدولي إلى هذا الجانب على الشكل الآتي^٣:

ننطلق من الافتراض القائل بأنّ الأموال التي تتدفق عبر موازنات الحكومة تشكّل أكثر الأدوات قدرةً على التخفيف من وطأة الفقر، سواء اتخذت تلك الأدوات شكل أموال محلية أو أموال المانحين، أو التخفيف من ديون الدول الفقيرة المثقلة بالديون. فللكلّ مصلحةٌ في معرفة أوجه إنفاق تلك الأموال، ولا سيما الفقراء منهم، ولكننا نعلم أنّ المال العام لا يصل في أغلب الأحيان إلى الفئات المرصود لها، لأسباب وجيهة تتعلق بالفساد. ولما كانت الموارد المعنية ضخمة، إذ توازي قيمتها ما بين ٢٠٪ من إجمالي الناتج المحلي في بعض البلدان و ٤٠٪ في بلدانٍ أخرى، فأعمال الفساد المرتبطة بها توازيها أيضاً حجماً وضخامةً.

زد على أنّ الفساد يضربُ خاصةً بمصالح الطبقة الفقيرة. فحين يتبيّن لنا في الواقع أنّ الفقراء لا يسعهم الاستفادة من الخدمات الحكومية المجانية مبدئياً إلا لقاء الرشوى التي يدفعونها، ويتضح جلياً أنّ الفقراء عاجزون عن تحمّل عبء تلك الرشوى (أو لا يتحملون عبئها إلا إذا حرموا أنفسهم من مواد أساسية كالمواد الغذائية)، يسعنا القول حينئذٍ بأنّ الفساد يمسّ الفقراء بصورة انتقائية. فكيف لأهالٍ فقراء، بالكاد يسددون الرسوم المدرسية، أن

USAID: Handbook for Fighting Corruption, Centre for Governance and Democracy, 1998, Washington DC
Global Forum "Where does Public Money Go?", World Bank.

٢
٣

يدفعوا بعد رسماً خاصاً جديداً يفرضه عليهم معلّم مرتشٍ؟ فإما أن يتخلف أولادهم حينذاك عن ارتياد المدرسة أو يلجأ الأهالي إلى الاستدانة أو يستهلكون كميات أقل من الطعام، في سبيل تسديد الرسم غير الشرعي. وبطالعك في المربّع المقابل مثال عن هذه الظاهرة في الهند.

استطلاع لمنظمة الشفافية الدولية حول أعمال الفساد

الصغيرة في الهند

يكشف الاستطلاع أيضاً عن أن أكثر من يقع ضحية أعمال الفساد الصغيرة ليسوا من أبناء الطبقة الوسطى الذين يتمكنون في أغلب الأحيان من إشباع النفوس الشرهة (وإن على مضض)، إنما من الفقراء المنتشرين في المدن، كالباعة الجوالين، وأصحاب العربات، وأصحاب المقاهي الصغيرة، والميكانيكيين ذوي المهارات المتواضعة، والعمال الفقراء من المهاجرين، وسكان الأحياء الفقيرة، وهم يشكّلون بالمختصر المفيد الفئات الضعيفة في المدينة التي تجاهد وتكدح طلباً للرزق في أقسى الظروف وأضناها. فبشأن هؤلاء الفقراء في المدن، تذكروا الآتي: صحيح أن الحكومة تنفق مبلغ ٨.٥ مليارات دولار أميركي سنوياً على الفقراء في الأرياف، غير أن القسم الأكبر من هذا المبلغ يتبخّر وهو في الطريق إليهم. ففي إقليم أندرا براديش، مثلاً، ضُبط بعض المسؤولين في الآونة الأخيرة وهم يبيعون الأرز المخصص للقرويين الذين يعانون من الجفاف إلى إحدى شركات المواد الأغذية التابعة للدولة.

سجل الفساد في الهند

صادر عن مركز النزاهة العامة - مشروع "غلوبل أكسس"
(الوصول إلى المعلومات في العالم)

من الطبيعي ألاّ تصل اللوازم الطبية إلى العيادات الطبية حين يعمد مسؤولون فاسدون في الحكومة إلى بيعها في السوق السوداء. لكن الأثرياء سرعان ما يجدون لأنفسهم حلاً خاصة عن طريق دفع المزيد من المال على عكس الفقراء الذين يعجزون عن ذلك. والفقراء أيضاً، هم الذين يعانون أكثر من الأغنياء نسبياً، إذا انهار الجسر الذي شيّده الحكومة على الطريق المؤدية إلى قريتهم، لأنّ المتعهد، منقذ المشروع، غشّ في مواد الإسمنت أو دفع رشوة إلى المفتش الذي يتحقّق من شروط السلامة. وحين يُقدّم المسؤولون الفاسدون على سرقة الأموال التي تخصصها الحكومة ضمن موازنتها للفقراء، فلا حول ولا قوة لديهم نظراً لقلّة درايتهم بالمسار السياسي، وفي أيّ حال، بحجم الموازنات المرصودة لهم أصلاً.

يعلم المسؤولون الحكوميون الفاسدون علم اليقين أنّ الفقراء قلّمًا يبدون أيّ ردات فعل أو مقاومة، وهم ميّالون على الأرجح إلى المهادنة لأنهم يفتقرون إلى الموارد والمعلومات والمعارف، مما يحدو بهم إلى الاختباء في ظلال أصحاب النفوذ. ويعلم هؤلاء المسؤولون أيضاً أنّ الفقراء لا يحظون بدعم من النظام القانوني أو جهاز الشرطة. ومثالاً على ذلك، نذكر بأنّ الفقراء وقفوا مكتوفي الأيدي حين عرضت مجلة "تامبو" Tempo في إندونيسيا واقعة، تفيد بأنّ جزءاً من موازنة مدينة جاكرتا المخصصة لتقديم مساعدات طارئة إلى الأحياء الفقيرة آل إلى شراء سيارات لأعضاء المجلس البلدي في المدينة؛ وحين اندلع حريق في تلك المناطق، في أعقاب تلك الواقعة، وبدت الأموال شحيحة لإعادة البناء، اضطر هؤلاء الفقراء أنفسهم إلى تحمّل هذه الظروف القاهرة حتى في ظلّ ما كشفت عنه بشكل فاضح المجلة المذكورة. فالفقراء كان ينقصهم التنظيم والنفوذ السياسي الكافي لمواجهة المجلس البلدي الذي كان واعياً لهذا الواقع.

الفساد يضر بالنظام الديمقراطي

تتميّز الديمقراطية بنظام ينتخب فيه المواطنون بحرية الأحزاب السياسية المتنافسة في ما بينها بهدف تنفيذ البرامج والسياسات والمخططات التي أعلنوا عنها مسبقاً. وتسود الديمقراطية، في نظر البعض، حين تمارس المؤسسات الحكومية عملها في ظلّ أنظمة القانون والممارسات التي تخضع لمساءلة مؤسسة أخرى يتوافق عليها الممثلون المنتخبون من الشعب بملء حريتهم.

ولكن الفساد يقوِّض دعائم الديمقراطية تلك. فمع انتشار الفساد، أخذت الأحزاب السياسية تلقي تمويلها من أصحاب المصالح الذين تصبح مدينة لهم في ما بعد، ضاربةً عرض الحائط بالوعود التي قطعتها للشعب. وغالباً ما تحاول هذه الأحزاب بدورها إلى دفع الرشاوى للناخبين طمعاً بأصواتهم، أو تحاول ترهيبهم واعدت إياهم بالحصول على المنافع والخدمات من الحكومة إذا أقبلوا على انتخابها، أو بحرمانهم من هذه الخدمات إذا أخطأوا في خيارهم^٤. وفي بعض الحالات، لا تتوانى الأحزاب السياسية (ولا سيما الأحزاب الحاكمة) عن إفساد العملية الانتخابية بحد ذاتها من خلال شراء القيمين على إدارتها.

فما إن يعتلي رجال السياسة الفاسدون سدة الحكم حتى يلجأون بشكل منهجي، إلى إضعاف تلك الأنظمة الديمقراطية التي تمنح المواطنين القدرة على التأثير عليهم بطريقة أو بأخرى. فهؤلاء السياسيون يُحكِّمون سيطرتهم على السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية من خلال شراء سكوتها أو تعطيل نفوذها باستعمال القدرات المالية المتراكمة لديهم بفعل المداخل التي تدرّها عليهم أعمال الفساد.

لا يلبث أن يتضح لأي بلد يُساس بحكم الفساد أن الكثير من المعايير الديمقراطية المرتبطة بالمساءلة والشفافية والنزاهة تقطع على أصحابها فرص تحقيق المكاسب الشخصية أو تكديس الثروات الشخصية، فينتهي بهم الأمر إلى إضعاف هذه المعايير بصورة منهجية، إن لم نقل القضاء عليها. ونتيجة ذلك، لا توضع القوانين والقواعد والأنظمة قيد التنفيذ أو تُنفذ بشكل انتقائي، أو تنحرف السياسات والبرامج المُعلن عنها عن مسارها الصحيح، أو في الحالات الأكثر شيوعاً، لا يمثّل أمام المحاكم المسؤولون الذين يتمّ ضبطهم واعتقالهم لارتكابهم أعمال الفساد، أو يُحاكمون ثم يُعاد إطلاق سراحهم ما إن تهدأ الضجة التي تُثار حول ممارساتهم. عدا عن ذلك، يُلاحظ أن الانتفاص من حرية التعبير وحرية المعلومات وحرية إنشاء الجمعيات، وهي الحقوق الثلاثة التي يجوز استخدامها في تعزيز الديمقراطية وتطوير محاولات الفساد، والعبث بهذه الحريات يسمحان بتفشي الفساد وانتشاره.

سينمّي الفساد لدى الأشخاص نوعاً من الاستهتار بسلطة المؤسسات الحاكمة، لعلمهم سلفاً بأن هذه المؤسسات هي قابلة للبيع والشراء. وسيطّيح الفساد أيضاً بالاحترام الواجب أدائه لممثلي المؤسسات الحاكمة وبتقبّل حقّهم في ممارسة الحكم كلما بدأ أكثر فأكثر أن سمعة أولئك الممثلين هي على المحك. ولا عجب من أن تتعرّض الانتخابات والأحزاب السياسية والبرلمان والسلطة التنفيذية والمحاكم القانونية للهزء والسخرية حين يسود اعتقاد بأن شاغلي المناصب العامة ينشدون أولاً وأخيراً لإثراء الشخصي.

نتيجة ذلك، يرى مواطنون كثيرون إمكانية ضرورة في أن يتمثلوا بفقاداتهم، إدراكاً منهم أن كلّ شخص هو عرضة للشراء، وقناعةً منهم بضرورة أن يكونوا في موقع الشاري لا في منزلة السلعة المعروضة للبيع. وبسبب الفساد أيضاً، ينتهي الأمر بالمواطنين إلى التوجّه نحو عدم المشاركة في مؤسسات الحكم، رافضين التصويت، ومؤثرين اللجوء إلى وسائلهم الخاصة لاحقاق العدالة عوض الاحتكام إلى المحاكم، والعدول عن الترشّح، والتملّص من دفع الضرائب، والتراجع عن دعم المؤسسات العاجزة والفاصلة.

نهوض الحركات المكافحة للفساد

بقي موضوع الفساد لردح من الزمن خارج نطاق النقاش الدائر بشكل رسمي وصريح بين محلي الأوضاع الاجتماعية والسياسية والاقتصادية السائدة في البلد، مع أنه كان مدار نقاش حاد بين مرتكبي أعمال الفساد والمواطنين الذين يعانون منه. لكن هذا الواقع تبدّل في التسعينات مع وقوع ثلاثة أحداث هامة:

٤ يعرض كتاب "الطريق نحو الديمقراطية" The Road to Democracy الذي نشرته المنظمة غير الحكومية "يابيكا" YAPPIKA في اندونيسيا صوراً عن القرى التي رفعت شعارات تدلّ على ولائها للحزب الحاكم "غولكار" في ظلّ نظام الحكم الجديد الذي بدأ مع سوهارتو. وقد رفّعت هذه الشعارات، على حدّ ما يذكر الكتاب، لثني المسؤولين الحكوميين، الميالين إلى حجب الاعانات التنموية عن قراهم، عن الإقدام على ذلك.

١. نشأت منظمة الشفافية الدولية Transparency International، المنظمة غير الحكومية الدولية التي أصبحت منذ ذلك الحين رأس الحربة في التعبير عن الاستياء العام من الفساد (كما الاستياء من رد المرجعيات الرسمية على هذه الظاهرة).

٢. تم تعيين السيد جيمس والفرنسن James Wolfensen في منصب المدير التنفيذي الجديد للبنك الدولي. وقد أطلع السيد والفرنسن المسؤولين في البنك، كما المسؤولين في جميع البلدان التي يمارس فيها البنك أعماله، أن الفساد يطرح معضلة خطيرة، ومشكلة بغیضة في نظر البنك الذي سينشط في مواجهتها.

٣. شهدت بلدان العالم كلها انهيار أنظمة الحزب الواحد والأنظمة الاقتصادية الموجهة، وانتقالها، بالتزامن مع ذلك، إلى النظام الديمقراطي والنظام الاقتصادي النيوليبرالي. فقد خُيِّل لكثير من الأشخاص أن هذه النقلة النوعية في الحكم قد توجِد، بذاتها، حلاً لممارسات الفساد. ولكنها أخفقت في هذا الجانب مع أنها مكنت قوى السوق وأصوات الشعب من أن تفعل فعلها أكثر من ذي قبل.

وما إن انكشف الغطاء عن موضوع الفساد الذي أصبح مثار اهتمام بحسب اعتراف الجميع، اتجهت آراء نحو اعتباره مظهراً من مظاهر الفشل في الأنظمة الإدارية، والتي يمكن تصويبها من خلال إدخال تحسينات على تلك الأنظمة. غير أن تبعات الفساد التي تتخطى فشل الأنظمة الإدارية لم يتم الاعتراف بها إلا في الآونة الأخيرة تقريباً. فالموظفون العامون، مثلاً، لا يمارسون أعمال الفساد لأنهم يتقاضون أجوراً متدنية، بل يتقاضون أجوراً متدنية لأن نظام الأجور والرواتب الذي تعتمده الحكومات يركز على أعمال الفساد والسرقة المنهجية، ويخولها، بحسب ظنها، أن تخفّض أجور الموظفين. أما الأشخاص الذين ينتهجون هذا النهج فهم يمارسون أعمالهم هذه من دون أي رادع، ويحرصون على عرقلة كل المحاولات الرامية إلى الحد من السرقات التي يرتكبونها.

وهنا، يتغيّر مسار التحليل عن الأنظمة الإدارية الفاسدة ليتّجه نحو طرح أسئلة تتعلق بشؤون الحكم:

- من هم المسؤولون؟
- كيف يتخذون قراراتهم؟
- لمن يعود الحق في مساءلتهم؟
- كيف السبيل لايقافهم عند حدّهم؟

الانضمام إلى منظمات غير حكومية تتمتع بنقاط قوة، إنما تخضع لقيود

يتعمّق في بحث هذه الأسئلة عددٌ متزايد من المجموعات التي تتكوّن من مواطنين واعين للقضايا الاجتماعية وناشطين في هذا المجال، إلى جانب شريحة واسعة من المنظمات الدولية والوكالات المانحة. فهذه المجموعات كلها تعرف أن الموارد التي تملكها بلدانها هي محدودة، وتدرك أنها بأمرس الحاجة إليها من أجل تحسين الأوضاع الرديئة التي يعاني منها السواد الأعظم من الشعب.

وتقرّ هذه المجموعات أنّ محاربة الفساد تفتضي الاعتماد على مواطنين ملتزمين وناشطين يجب أن يكونوا:

- متيقظين لرصد معاقل الفساد وطرق ممارسته،
- واسعِي الخيال للبحث في مدى قدرة سلطة القانون، بدعمٍ من مجموعات الضغط المكوّنة من مواطنين، على تطويق مكامن الفساد والأتقاء منها،
- عازمين على إيجاد السبل الكفيلة بتوسيع رقعة تلك التدابير الوقائية لتغطي مساحةً أكبر.
- وقد قرّرت هذه المجموعات، في كثيرٍ من الحالات، أن تنشئ منظمات غير حكومية لمكافحة الفساد وأن توسّع مجال عمل المنظمات القائمة ليشمل ميادين مكافحة الفساد، حتى أن عدداً كبيراً منها يعمل في ظلّ منظمة الشفافية الدولية.

فالمنظمات غير الحكومية المكوّنة من مواطنين ناشطين توسّع الدراية بموضوع مكافحة الفساد لجهة التعرّف على أساليب عمل الدولة في مضمار التطبيق، وإشاعة الوعي حول مشاكل السكان (لا سيما الفقراء منهم)، وتمييز المهارات في مجال العمل الناشط. وترى هذه المنظمات أنّ مكافحة الفساد لا تقتصر على إعادة تنظيم مؤسسات الحكم على نحوٍ يفعل عملها ويزيد فرص استدراج المزيد من الاستثمارات، إنّما تشبّه الفساد بداء السرطان الاجتماعي الذي يزيد الفقراء فقراً ويقلّص نفوذهم، ويعرّز القطبية الاجتماعية والاقتصادية، ويمزّق النسيج الاجتماعي، ويقوّض النظام الديمقراطي، ويؤسّس للظلم وسوء الممارسة في الحكم، إلى حدّ إبعاد أيّ إمكانية للتخلّص من هذه الأنظمة والهيكلية. وعليه، فإنّ المنظمات غير الحكومية تنمّي نوعاً من الالتزام العاطفي بموضوع الفساد.

تكتسب المنظمات غير الحكومية معرفة معمّقة بالقضايا والتحديات التي تواجهها ضمن القطاعات التي تعمل فيها، وبخاصة في القطاعات والمسارات التي هي عرضة للفساد. فلطالما شهدت المنظمات العاملة في قطاع التعليم، مثلاً، تحويل الأموال التي تخصصها الحكومة لهذا القطاع عن مسارها لتستقرّ في جيوب الخاصة، أو سلب الفقراء مداخيلهم لتسيّد الضريبة غير المشروعة على الأبنية. فلا بدّ من أن تكون هذه المنظمات قد اكتسبت خبرةً عملية في فنون ممارسة الفساد. وبموازاة ذلك، ستنتفع بصيرة المنظمات المعنية بالشؤون الصحية على الأعمال المنافية للقانون التي تنتهي بتحويل مسار الأدوية الممنوحة من وزارة الصحة، بحيث لا تؤوّل إلى العيادات في الأرياف بل تصبّ في أيادي الخاصة من الناس لتُباع في السوق السوداء أو تُباع عبر عيادات الأطباء الخاصة. أما المنظمات غير الحكومية المعنية بالموارد الطبيعية، فتكون على الأرجح أوسع اطلاعاً من غالبية المنظمات الأخرى على المستويات غير المشروعة والمربحة التي بلغها قطع الأشجار في الحدائق العامة، وعلى السبل الآيلة لقطعها والتمثّلة، على حدّ سواء، بدفع الرشاوى لحراس الغابات وبتغاضي كبار المسؤولين الحكوميين على المستويين المحلي والوطني عن هذه المخالفات. ففي الماضي، غالباً ما كانت المنظمات المذكورة تتجنّب إثارة هذه القضايا لا اعتبارها قضايا "سياسية" ومن خارج اختصاصها، أما اليوم، فباتت تسلّم بأنّ هذه المسألة هي مسألة فساد وتدخل في نطاق اختصاصها.

وقد تخصّصت المنظمات غير الحكومية أيضاً في بعض المهارات التي يمكن أن تفيدها في مجال مكافحة الفساد. فيلاحظ، مثلاً، أنّ المنظمات المعنية بحقوق الإنسان والبيئة قد راقبت لسنواتٍ مديدة حجم التقيّد بالمعايير الدولية، ووضعت آليات لتوثيق وتوفير بياناتٍ لا تقبل الجدل من أجل إثبات تعرّض هذه المعايير للانتهاك والتلاعب. بالإضافة إلى ذلك، أحسنت هذه المنظمات استخدام هذه البراهين في سبيل ممارسة الضغوط على الحكومات لدفعها إلى التحرك بهذا الشأن، واحداث تغيير في السياسات والممارسات، وجرّ العابثين بها إلى المحاكم.

وكذلك اكتسبت منظمات غير حكومية كثيرة خبرةً في حشد الجموع لإشاعة الوعي لديها حيال السياسات المجحفة بحقها، وإبراز قوتها العددية أمام الحكومات أو شركات الأعمال، وممارسة الضغط على هذه الأخيرة تطبيقاً لإصلاحات. فلا ضير من تسخير كلّ هذه المهارات في ميدان مكافحة الفساد.

ولعلّ جمعية MKSS في راجستان، في الهند، التي تتطرق إليها الحالات المدروسة ضمن الفصل ٩، تشكّل خير مثالٍ على ذلك. فهذه المنظمة كانت قد عرضت بشكلٍ مفصّل جداول أجور العمال غير النظاميين المزوّرة عمداً، وأثارت موجةً عارمة من الدعم الشعبي سعيًا إلى تطبيق معايير الشفافية والمساءلة في مشاريع الأشغال العامة.

يرى المواطنون في كثيرٍ من البلدان بأنّ المنظمات غير الحكومية تتمتع بالاستقامة والسمعة الطيبة، ويعتبرونها (ضمنًا) قادرة على القيام بالواجب لمكافحة الفساد. فهذا الرأسمال الاجتماعي القيّم الذي تستند إليه حين تخوض معركتها ضدّ الفساد، يدلّ على جهوزية المواطنين لتلبية نداء المنظمات حين تطلب منهم التحرك، وعلى استعدادهم لتصديقها حين تكشف النقاب عن الفضائح. فالمنظمات غير الحكومية (كما المؤسسات الدينية) تنعم بالمصداقية التي تفتقدها الحكومات وشركات الأعمال ووسائل الإعلام في الغالب^٥، على حدّ ما يتبيّن من عدة استطلاعات جرت برعاية البنك الدولي.

ولكنّ هذا الرصيد الاجتماعي لا يوضع دومًا موضع استثمار تحقيقًا للمفاعيل القصوى لأنّ المنظمات غير الحكومية تعاني من أشكالٍ أخرى من القصور: ففي كثيرٍ من الحالات، تكون هذه المنظمات طارئة حديثاً على العالم الذي يكافح الفساد وتفتقر إلى المعرفة بالقضايا المرتبطة بهذا الشأن؛ وهي لا تعمل أحياناً على تنمية جمهور مناصريها مما يحدّ بالتالي من قدرتها على زيادة رصيدها الاجتماعي؛ عدا عن ذلك، فهي تجنح مراراً إلى التحرك من دون التأكّد من أنّ الخطوات التي تتخذها ستفوق إلى تحقيق النتائج المرجوة.

الناشطون وتأثيرهم

لحسن الحظّ أنّ الناشطين في مكافحة الفساد يفيدون اليوم من مواردٍ جيّمة، بما فيها أدوات التنمية المتعددة التي يسهل استخدامها في قطاعي التنظيم والأعمال. فهذه الأدوات تساعد المنظمات غير الحكومية في التفكير ملياً في ما إذا كانت الخطوات التي تنوي القيام بها تسهم على الأرجح في تحقيق أهدافها المرجوة أو في عدم تحقيقها. ولعلّ استعانة الناشطين بأدواتٍ مثل "الإدارة المرتكزة على تحقيق النتائج"، و"التخطيط الاستراتيجي"، و"تحليل إطار العمل المنطقي"، و"دورة المشروع"، تستدعي منهم تحديداً أن ينظروا ملياً في النتائج المحتمل أن تنشأ عن الخطوات التي يتخذونها، وأن يربطوا تلك الخطوات بالهدف الذي يرغبون في تحقيقه على المدى البعيد.

ولكن، تجدر الإشارة إلى أنّ الجهود التي بذلها الناشطون في مكافحة الفساد سعيًا إلى إشاعة الوعي حيال الفساد لم يفضّ بالضرورة إلى انحسار هذه الظاهرة، بل آل في المقابل إلى خيبة أمل مريرة. وفي الحديث عن ذلك، يردّ في كتابٍ لمارتن تيسني Martin Tisne ودانيال سميلوف Daniel Smilov عن برامج مكافحة الفساد التي تعدها المنظمات غير الحكومية في دول البلقان تحت عنوان "From the Ground Up – assessing the record of anti-corruption assistance in South-eastern Europe"، الملاحظة القيّمة التالية:

٥ الحالة السابعة المدروسة في الفصل ٩: "جلسات الاستماع العامة والحملة حول الحقّ في الوصول إلى المعلومات".
٦ لا تتمتع المنظمات غير الحكومية في بعض البلدان بسمعة طيبة، وبخاصّة في فترات ما بعد انتهاء النزاعات حيث تتوافر الأموال بغزارة ولكنها لا تخضع لرقابة متشددة. وكان الرئيس الأفغاني كارازاي قد اشتكى علناً في العام ٢٠٠٥ من الفساد المستشري داخل المنظمات غير الحكومية، في إشارة منه في الأغلب إلى المنظمات الأجنبية.

في ظلّ فشل المعركة القائمة ضدّ الفساد في تسجيل أي نتائج ملموسة (في نظر الشعب)، يتجلّى الفساد بأبهى صورته مصحوباً بضجة كبيرة، فيما يرتفع منسوب الإحباط العام مع ما يواكبه من عواقب سياسية وخيمة. (...) فمن غير المستبعد أن يتسبّب المناخ السياسي المتقلّب الذي توجده نوعاً ما تلك البرامج ويتيح لوسائل الإعلام أن تتناقل بكلّ حرية الاتهامات المتبادلة بممارسة الفساد، في العودة إلى حالة من عدم الاستقرار السياسي بما أنّ الأحزاب الوصولية تستغلّ الخطاب العام المناوئ للفساد على نحو يخدم أجندتها السياسية (...). أو أن يتسبّب أيضاً في زيادة الفتور والخيبة لدى الناخبين.

صحيح أنّ المنظمات غير الحكومية لا تطلق حتماً المشاريع المكافحة للفساد بهدف زعزعة الاستقرار السياسي، ولكنها تخطئ ربما حين لا تفكّر ملياً في النتائج المحتمل أن توول، إليها الخطوات التي تتخذها، أو حين لا تضع خطة عمل مرفقة بالنتائج المحددة والواضحة التي تتطلّع إلى تحقيقها على المدى البعيد.

يرمي هذا الكتاب المرجع إلى تزويد المنظمات غير الحكومية التي تركز جهودها لمكافحة الفساد بالإيضاحات والدخائر اللازمة عن طريق تقديم:

- صورة عامة عن القضايا التي يُفترض بالمنظمات أن تكون عليماً بها، خدمةً للمعركة التي تنوي شنها.
- معلومات عن أداتين أساسيتين كان لهما الأثر الكبير في عمل المنظمات غير الحكومية على مدار عقود عابرة، وهما المراقبة والمدافعة. وتصبّ هاتان الأدتان، إلى جانب أدوات إدارة المشروع، في خانة المبادئ التوجيهية المتعلقة بمكافحة الفساد.
- مراجع للاطلاع على معلومات إضافية مفيدة حول هذا الموضوع وحول المنظمات التي يمكن أن تقدّم المساعدة في هذا المجال.

الفصل الثاني

دور المنظمات غير الحكومية في مجالَي المراقبة والمدافعة

Chapter 2 Monitoring, Advocacy and NGOs

ينظر هذا الفصل بوجه عام في دور المنظمات غير الحكومية في مجالَي المراقبة والمدافعة. فيتحدث عنها تعريفاً وعملاً (مشيراً، من هذا القبيل، إلى ما لا يدخل في صلب مكوناتها وفي مضمار عملها). ويشرح أيضاً طبيعة المراقبة والمدافعة، ومواطن القوة الاستثنائية التي يمكن أن تضفيها هاتان الاستراتيجيتان على الجهود المبذولة لمكافحة الفساد مع الإضاءة على سبل التكامل بينهما. تجدر الإشارة إلى أن الفصول الخامس والسادس والسابع تبحث في المواضيع الثلاثة ذاتها، إنما من زاوية "الوسائل" التي تسمح للمنظمات غير الحكومية باستثمار عملها إلى أقصى حد في مجالات الإدارة والمراقبة والمدافعة (على التوالي).

المنظمات غير الحكومية: تعريفها وعملها

لسنواتٍ خلت، بقيت عبارة "المنظمات غير الحكومية"، المُشار إليها عادةً في اللغة الإنكليزية بالمختصر الأجنبي "NGO"، العبارة الوحيدة المعتمدة للدلالة على تلك المنظمات الخارجة عن نطاق الحكومات وعالم شركات الأعمال، والمنخرطة في شؤون التنمية. وغالباً ما كانت ترمز حصرياً إلى المنظمات الدولية للإغاثة والتنمية. ولكن أفراد في كثير من البلدان أعربوا عن استيائهم من فكرة أن تعرّف هذه المنظمات إيجابية عن نفسها بأسلوب النفي الدال على ما ليست هي عليه (فهي "ليست منظمة حكومية") عوضاً أن تعرّف عن نفسها بالدلالة على ما هي عليه فعلياً ("منظمات مستقلة تطوعية تعمل في مجال التنمية مراعاةً لمصالح الفقراء").

في التسعينيات، ومع انهيار الاتحاد السوفياتي، برز تفكيرٌ جديد لدى المنظمات الشبيهة بحركة التضامن في بولندا ومنظمة "إيكوفوروم" Eko-Forum في بلغاريا اللتين رفضتا نظام الحزب الواحد والشمولي السائد في الاتحاد السوفياتي، واللتين عرّفتا عن نفسيهما على أنهما منظمّتان منفصلتان عن الحكومة. فقد أطلقنا على نفسيهما تسمية "منظمات المجتمع المدني" التي تتكوّن بفضل جهود المواطنين، أي "المجتمع المدني"، وأعربتا عن تمايزهما من خلال تبنيهما آراء متباينة عن آراء الحكومة.

وقد تلت هذه المرحلة فترةً التبتت فيها المعاني لجهة أن عبارتي "المنظمات غير الحكومية" و"منظمات المجتمع المدني" كانتا تُستعملان دونما تمييز، وهو التباس ما زال قائماً حتى يومنا هذا. ودرج أيضاً استعمال عدّة تعابير أخرى خلقت مزيداً من الالتباس، إذ عكست التفكير الخاص أو الاستعمال الخاص السائد في بلدان مختلفة. ومن هذه التعابير نذكر "المؤسسات الخيرية"، و"المنظمات التطوعية الخاصة"، و"المنظمات التطوعية"، و"المنظمات الشعبية"، و"القوى الفاعلة غير التابعة للدولة" وما عداها من تسميات لا تُعدّ ولا تُحصى. وإنما تدلّل هذه التسميات على تنامي عدد المنظمات التي لا ارتباط لها بالحكومات ولا بقطاع الأعمال، وتنخرط في أعمال الإغاثة والتنمية، وكذلك في معالجة قضايا أخرى تراعي المصلحة العامة^٧.

٧ يُشار إلى أن عبارتي "منظمات المجتمع المدني" و"المجتمع المدني"، وبحسب المعنى الذي تردان فيه اليوم، استُعملتا للمرة الأولى في "جدول أعمال القرن ٢١" الذي جاء ثمره مؤتمر قمة الأرض المنعقد في ريو دي جانيرو، في العام ١٩٩٢.

٨ تعرّف منظمة CIVICUS، "الحلف العالمي من أجل مشاركة المواطنين"، المجتمع المدني على أنه "ما يخرج عن نطاق الأسرة والدولة والسوق، ويجتمع فيه أفراد من أجل تعزيز مصالحهم المشتركة". ("سيفيكس" ٢٠٠٢). للاطلاع على مزيد من المعلومات حول هذا الموضوع، زر الموقع الإلكتروني الخاص بالمنظمة، لا سيما زاوية تقييم المجتمع المدني وتعزيزه في العالم أجمع.

إنَّ تسمية "المنظمات غير الحكومية" بقيت الأكثر شيوعاً بعد أن تمَّ تعريفها تعريفاً أوضح. ويبرز اليوم إجماع عام على أنَّ المنظمات غير الحكومية هي مجموعة متفرّعة حصراً عن منظمات المجتمع المدني. وتفيد هذه التسمية أنَّ تلك المنظمات غير الربحية^٩ وغير الحكومية الرسمية تُنشد تحقيق التنمية أو إرساء الحكم الرشيد، وتبحث عن مصادر التمويل لدى مجموعةٍ معيّنة من القوى الفاعلة (المختلفة عن المنظمة إياها عادةً) لتنفقها على معالجة المشاكل التي تواجهها مجموعةً أخرى من القوى الفاعلة (المختلفة أيضاً عن المنظمة إياها). وتُعرّف المنظمات غير الحكومية عادةً على أنها منظمات تعمل في خدمة المصلحة العامة، أما تعريفها الأشدَّ حداثةً فيرد ضمن تقرير كارديسو الصادر عن الأمم المتحدة حول العلاقات بين الأمم المتحدة والمجتمع المدني^{١٠}.

إن المنظمات الكثيرة التي تطلق على نفسها أو يطلق عليها الآخرون تسمية المنظمات غير الحكومية لا تفكر ملياً في تحديد صبغتها. فيجوز أن تأخذ هذه المنظمات شكل نواة أحزاب سياسية، أو أطراف متعاقدة مع وكالات لتقديم المساعدات، أو معاهد أبحاث في الجامعات، أو حركات شعبية، أو يجوز أن تتخذ عدة أشكال ضمن هذه المروحة من المؤسسات. ولكن، أياً كان شكلها، فهي تتّجه بشكلٍ أو بآخر نحو إجراء البحوث أو تقديم الخدمات أو الاهتمام بالسياسة. في المقابل، حين تعمل هذه المنظمات ضمن عالم مكافحة الفساد الذي يعاني من حساسية شديدة وانقسام حاد في الآراء، يلزمها أن تحدد بوضوح هويتها ودافعها إلى العمل، لأنَّ المنظمة غير الحكومية التي تعتزم فضح رجال السياسة الفاسدين تختلف اختلافاً جوهرياً عن المنظمة التي تريد تزويد الأشخاص بالوقاي الذكري والتوعية حول الممارسة الجنسية الآمنة، أو توزيع الأسمدة أو مياه الشرب. لذلك، لا ضير من متابعة مدى تطور المنظمات غير الحكومية التي تنشط اليوم في مجال مكافحة الفساد، إذ يتبيّن أنَّ هذه المنظمات تحوّلت في معظم الحالات من منظمات غير حكومية تنهك بشؤون الانتخابات والديمقراطية إلى منظمات تُعنى اليوم بمسألة الحكم الرشيد، مما يثير امكانية، لا بل ضرورة، أن تكون هذه المنظمات مستقلة عن حكوماتها، حتى ولو نجحت، في بعض الحالات، في إقامة علاقات تعاون معها.

القطاعات الثلاث في الدولة

لاستيعاب مفهوم "المجتمع المدني"، لا بدّ من الانطلاق من المنظار القائل بأنَّ الدولة تتكوّن من ثلاثة قطاعات، وهي الحكومة وقوى السوق ومجموع المواطنين. لعلَّ أبرز الدلائل على هذه الثلاثية التي كثرت وتنوّعت لإشارات إليها تجلّى في الرمزية التي اعتمدها مارك نورفين Marc Nerfin في حديثه عن الأمير والتاجر والمواطن^{١١}. ولكن، أياً كان وصفنا لهذه القطاعات الثلاثة، يُعوزنا دوماً أن نوضح المعنى الذي يحمله كلُّ قطاع من القطاعات الثلاثة ونقاط التمايز في ما بينها. فإذا نجحنا في ذلك، سنتمكّن من تحديد خصائص قطاع المواطنين (المرادف لـ "المجتمع المدني")، ثم خصائص المنظمات غير الحكومية التي لا تعدو كونها جزءاً من المجتمع المدني، قبل أن نتطرّق إلى خصائص المنظمات غير الحكومية الناشطة في مكافحة الفساد.

يُعتبر القطاع الحكومي (المعروف أيضاً بالقطاع العام) أول^{١٢} قطاعات الدولة: ولما كان هذا القطاع يرمي إلى ممارسة الحكم وتدير شؤون الدولة، أخذ يسخرّ موارد الدولة ومقتنياتها وقوانينها وضرائبها تحقيقاً لهذه الأغراض. وتتحكّم الحكومة أيضاً بالحقّ في استعمال القوة. فالقطاع العام يحشد موارده بحكم القانون، بالإكراه والوعيد، وكذلك بالسلطة الممنوحة له؛ كأن تعرّض نفسك لدخول السجن عند تخلفك عن دفع الضرائب المستحقة عليك، ولا شيء يردع الحكومة من تنفيذ هذا الحكم بحقك.

٩ التي تدرج تحت تسمية المنظمات "التي لا تتوخى الربح"، بحسب الاستعمال الأميركي.

١٠ زر الموقع الإلكتروني www.un.org/cardoso.

١١ أوحى الكتاب الذي وضعه مارك نورفين تحت عنوان "The Prince, the Merchant and the Citizen" (١٩٨٤) بهذه الرمزية للدلالة على القطاعات الثلاثة.

١٢ تُعتبر عبارة "أول" قطاعات الدولة عبارةً مثيرةً للخلاف بما أنّها توحي لبعدهم بالأهمية المتعاطمة التي يشغلها هذا القطاع. فقد اعتبر المحللون الأوائل المجتمع المدني في منزلة "القطاع الثالث"، فشغلت الحكومة، بطبيعة الحال، موقع القطاع الأول، وشركات الأعمال (أو قوى السوق) القطاع الثاني.

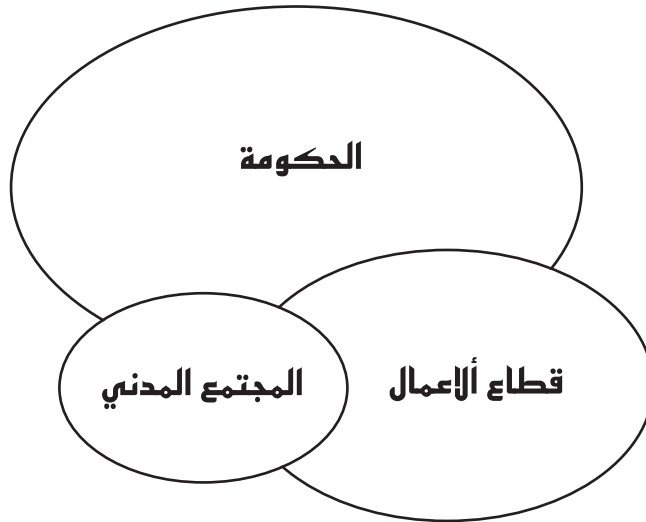
يُعدّ قطاع الأعمال (المعروف أيضاً بالقطاع الخاص أو بقوى السوق) ثاني قطاعات الدولة: والغرض من هذا القطاع الذي يحشد موارده عبر التحكّم بالملكية الخاصة، هو تحقيق الأرباح من العائدات المحصّلة من الرأسمال المستثمر في أعمال التصنيع والتجارة وسوق الأوراق المالية. فأي شركة أعمال تجد إمكانياً في تحصيل المداخيل بتقديم السلع أو الخدمات التي يرغب الأفراد في الحصول عليها، وتحشد مواردها في أغلب الأحيان من المصارف التي تمكّنها من تحقيق غاياتها.

أما القطاع الأهلي أو القطاع المدني، (المعروف أيضاً بالقطاع الثالث أو القطاع التطوعي أو المجتمع المدني) فيشكّل ثالث قطاعات الدولة. وإذا كان البعض لا يرى فيه سوى صورة القطاع المتخلف الذي لا ينعم إلا بفضلات القطاعين الآخرين بعد أن تكون الحكومة وقوى السوق قد اقتطعت حصتها من السلطة، يعتبر آخرون، في المقابل، أنه يحدد لنفسه أهدافاً إيجابية ثابتة إذ يتطلّع إلى تحقيق آليات:

- إخضاع القطاع الحكومي وقطاع الأعمال لمساءلة المواطنين
- تمكين المواطنين من تأسيس الجمعيات لاسهام في تقدّم مصالحهم المشتركة
- تحسين ظروف المواطنين المعيشية

يستمدّ هذا القطاع موارده من الوقت والطاقة والموارد الشخصية التي ينفقها المواطنون من حسابهم الخاص، أو من الوقت والطاقة والموارد التي يتوصل إلى اقناع الآخرين بتقديمها. ويحشد موارده بمشاطرة المواطنين الآخرين قيمهم والتزامهم بالتحرك الذي ينبع من تلك القيم المشتركة.

الرسم البياني 1 : قطاعات الدولة الثلاثة



هذا المخطط البياني قيّم ولكنه مبسّط أكثر من اللازم، حسبما اتضح مع مرّ الزمن. فبالحديث عن حجم القطاعات نسبياً، نلاحظ أن الشركات المتعددة الجنسيات تتحكّم اليوم أكثر من مجمل الحكومات بنسبة متزايدة من الموارد، مع أنها لا تستقرّ حتماً في بلد واحد. وفي الإطار ذاته، تكشف أبحاث مثيرة للاهتمام صادرة عن مركز جامعة جونز هوبكنز لشؤون المجتمع المدني¹³ عن تحكّم منظمات المجتمع المدني بنسبة عالية من الموارد حين يُقاس حجم العمل

التطوعي بمعدلات السوق. أما من حيث الوظائف، فيلاحظ أن بعض البلدان، كالصومال، يعاني من غياب الحكومات التام. ويلاحظ أيضاً في عدد محدود من البلدان المتخلفة، ككوريا الجنوبية، غياب أي أثر لقطاع المجتمع المدني، فيتحكم الحزب (الحاكم)، المرادف للحكومة، بجميع مقدرات الدولة.

ولكن هذا المخطط البياني هو مفيد لأنه يبيّن أن:

- القطاعات الثلاثة تأخذ أحجاماً مختلفة
- المجتمع المدني هو الأصغر حجماً في أغلب الأحيان من حيث نسبة الموارد التي يتحكم بها
- الحدود ما بين القطاعات الثلاثة هي متماهية
- الحدود ما بين القطاعات الثلاثة هي متقاطعة

للاطلاع على رسم القطاعات الثلاثة ومنظمات المجتمع المدني ضمن المجتمع المدني، الرجاء الرجوع إلى الملحق ١/٢: "رسم تصويري عن منظمات المجتمع المدني ضمن الدولة".

يجب التنبيه أيضاً للمنظمات المزعومة التي تتبني القيم الاجتماعية من حيث الظاهر، بينما يتضح في الحقيقة أنها نشأت تحقيقاً لمُدخول شخصي، أو تشكّلت لتمثيل مصالح قطاع الأعمال أو الحكومة أو الأحزاب السياسية. يتعيّن على المنظمات غير الحكومية أن تكون واعية لهذه المنظمات المشبوهة، نظراً لتزايد عددها ولتداعياتها الشديدة أحياناً في تمويه طريقة عملها، ونظراً لأنهم منظمات المجتمع المدني بأنها غالباً ما تكون نسخة عن تلك المنظمات. وفي هذا السياق، نذكر أن آلان فولر Alan Fowler يتناول بأسلوبٍ بارع ومفصّل في كتابه "إقامة التوازن" Striking a Balance تلك المنظمات "المنظمات المزعومة"، كالمنظمات غير الحكومية التي تملكها الحكومة، والمافيا، والأفراد.

نستشف من الملحق ١/٢ أن منظمات المجتمع المدني تتنوع تنوعاً كبيراً، بدءاً بالمنظمات التي تحمل طابعاً رسمياً للغاية (كمنظمتي الصليب الأحمر/الهلال الأحمر) وصولاً إلى المنظمات التي تكتسي طابعاً محلياً للغاية والمتخصصة جداً في شئون بلدٍ معيّن أو مجموعةٍ معيّنّة (كجمعيات دفن الموتى بين الأوساط الأمهرية في إثيوبيا، ومؤسسات التوفير والقروض بين الأوساط الجاوية في اندونيسيا وضمن عدد كبير من مجتمعات غرب أفريقيا، والجماعات ذات الفئات العمرية المتقاربة بين قبائل "الماساي" في كينيا وتانزانيا، وقبائل "نيور" في جنوب الصومال). وفي كل حالة من هذه الحالات، يمكن أن تتخذ المنظمة طابعاً رسمياً في نظر أعضائها وان لم تتأسس رسمياً بموجب قانون. تضمّ منظمات المجتمعات المدني مروحة واسعة من المنظمات، بعد أن أبصرت آلاف منها النور منذ انهيار الاتحاد السوفياتي وأقول نجم دول الحزب الواحد، حتى ذهب مجلة "فورين أفيرز" Foreign Affairs في العام ١٩٩٦ إلى الحديث عن "طفرة" هذه المنظمات، مع التنويه إلى أن بعضها يميل أكثر من سواه نحو الاهتمام بقضايا مكافحة الفساد.

الميزات الخاصة بالمنظمات غير الحكومية

تتميّز المنظمات غير الحكومية التي تتموضع داخل المنظمات ذات المنفعة العامة بنظام إدارة فريد من نوعه، بخصوصية برامجها وبخضوعها لقيود استثنائية لا بدّ من التوقف عندها. فالمنظمات التي تعمل على مكافحة الفساد تكون على الأرجح أكثر عرضةً للانتقادات جرّاء تعاطيها بهذه القضايا وهذا ما يغفل عنه أكثرية العاملين لدى المنظمات غير الحكومية.

نظام إدارة

- بما أن المنظمات غير الحكومية لا تتوخى الربح، لا يجوز لها أن توزع أي فائض أرباح تحققه على مالكيها أو العاملين فيها، علماً أن رواتب الموظفين تصب في خانة التكاليف الجارية، لا فائض الأرباح^{١٤}.
- تتكوّن المنظمات غير الحكومية من مجموعة مواطنين يتجمعون بإرادة طوعية ومبادرة تطوعية سعياً إلى تحقيق مصلحة مشتركة أو التصدي لهموم مشتركة. فهي لا تندرج في خانة الهيئات الاستشارية التي تعينها الحكومة ولا تدين بولائها للدولة^{١٥}.
- تخضع لأحكام القوانين التي تتسجل في ظلها^{١٦}.
- تتأسس بموجب وثيقة رسمية وتتحمّل مسؤولية تحقيق الأهداف والغراض المنصوص عليها في الوثائق التأسيسية وهيكلية لإدارة.

كثيرة هي المنظمات التي تفي بهذه المواصفات عند نشأتها، من غير أن يدل ذلك على طبيعتها عملها الفعلي. ومع أن هذه المواصفات قد تنطبق على نادٍ لهواة كرة القدم أو جامعة أو مجموعة شبه عسكرية، فلا يستوي تعريف المنظمات غير الحكومية شروطه قبل التوافق على النشاطات والقيم التي تدخل في صلب برامجها.

البرامج

- أنشئت هذه المنظمات بعد أن أخذ المواطنون يصنّفون الفقر والظلم بالنشاطات غير المشروعة التي ينبغي مكافحتها. وغالباً ما تساهم المؤسسات الوطنية وكذلك المؤتمرات والاتفاقات الدولية في ترسيخ هذا الاعتقاد الذي قد تدعّمه أيضاً المعتقدات الدينية والإيديولوجية.
- تضطلع هذه المنظمات بدور الوسيط ما بين الأطراف التي تدعم عملها والفئات التي تستهدفها مباشرة. فتتحمّل بالأمانة أمام الجهات المانحة مسؤولية إنفاق الأموال التي تستدرّها على البرامج التي أعلنت عنها.
- تعمل المنظمات بطرق مختلفة، إما بتقديم الخدمات مباشرة إلى المجموعات المستهدفة، أو من خلال تنوع أعمالها كشبكة، أو اتحاد يضمّ منظمات غير حكومية أخرى، أو كمنظمة أبحاث، أو كمدافعة باسم المجموعة المستهدفة التي حددتها.

لم تكن البلدان التي خرجت من نفق الشيوعية لجيدين أو ثلاثة أجيال أو من دولة الحزب الواحد قد ألفت بعد تصنيف المنظمات غير الحكومية، بصفته تصنيفاً قائماً بذاته يعبر عن مصالح المواطنين، نظراً إلى أن تلك المنظمات القائمة على مشاركة المواطنين، وما يدور حولها من أفكار، كانت تندرج ضمن خانة المنظمات التابعة للدولة أو للحزب الحاكم، على غرار المنظمة الشيوعية للشباب "كونسومول" Komsomol في روسيا والحركة الشبابية "الرواد الشباب" في مالواي. لذلك، لا عجب، والحال هذه، أن تفتقر هذه البلدان إلى نموذج واضح لمنظمات محلية تقوم على مشاركة المواطنين، من حيث بنيتها وطريقة إدارتها.

١٤ هذه مسألة شائكة. فبعض منتقدي المنظمات غير الحكومية يلمح إلى أن المداخل الشخصية التي تحصلها تنزع عنها صفة "اللاربحية"؛ لا بل يزعم البعض، مخطئاً، بضرورة أن يؤدي العاملون لدى هذه المنظمات عملهم بشكل تطوعي حتى تستحق هذه الصفة.

١٥ في بعض البلدان، أقرت الدولة قوانين تشترط على المنظمات غير الحكومية أن تتسجل لديها بطريقة أو بأخرى.

١٦ لا تتمتع المنظمات غير الحكومية بشخصية قانونية مشتركة لجميع البلدان، بل تستمد شخصيتها القانونية من البنية القانونية القائمة في كل بلد من البلدان، علماً أن هذه البنية تتنوع كثيراً في مضمار التطبيق.

في ظلّ هذا الفراغ، برز نموذج المنظمات غير الحكومية التي تتلقّى أموالها من الجهات المانحة الغربية. في بعض الحالات، كان هذا النموذج يتخذ شكل المنظمات التطوعية المستقلة التي تضطلع بمهمة خاصة. ولكن هذا النموذج انتهى، في حالات كثيرة، إلى اتخاذ شكل متعهد مرتهن لمساعدات الجهات المانحة وغير خاضع لمساءلة الهيئات المحلية. فهذه هي المنظمات التي أبدت (وتبدي) ماكينة المساعدات استعداداً لتمويلها، على أساس أنّ الجهات المانحة الغربية كانت معتادةً في ديارها على التعاطي مع هذا النوع من المنظمات المستقلة العاملة بإدارة المواطنين^{١٧}. ولم تبصر منظمات غير حكومية كثيرة النور إلا بعد أن بدأت الأموال تنهال على المجتمع المدني من جهات مانحة كانت ترى بأكثريتها أنّ تعزيز منظمات المجتمع المحلي وتمويلها هو سبيلها إلى تدعيم ركائز الديمقراطية وترسيخ قيمها.

لا عجب في أنّ المتعهدين من الأفراد الذين لا دراية لهم بنماذج المنظمات غير الحكومية البديلة لهذا النموذج الغربي تقبلوا الطريقة التي تعمل فيها المنظمات القائمة على مشاركة المواطنين وطرحوا أنفسهم كـ«منظمات غير حكومية» للاستئثار بجانب من هذا السوق. فكيف لا يسارع أي شخص فطن إلى انتقال صفة «المنظمة غير الحكومية» متى رأى أنّ الأموال تنصبّ على هذا المخلوق الجديد. أما النماذج الأخرى لهذه المنظمات، على مثال المنظمات الثقافية المحلية، أو الحركات الجماهيرية، أو الجمعيات الشعبية، فلا تنطبق عليها مواصفات العولمة وعبئاً تشقى للفت انتباه الجهات المانحة.

إلا أنّ هذه المنظمات، بأشكالها المحلية، تنتهج نظاماً محلياً من أنظمة الاتصال والمساءلة وأعمال البرّ التي لها قيمة استثنائية في نظر المنظمات غير الحكومية. ولا شكّ في أنّ عدم الاعتراف بهذه الأنظمة أو عدم تقديرها أو عدم تقبلها سيجعل المنظمات غير الحكومية المحلية الأشدّ فقراً. ففي بلغاريا، مثلاً، يُلاحظ أنّ جميع المنظمات غير الحكومية الحديثة الطراز مرهونة بالمساعدات التي تتلقاها. أما الأجهزة القديمة الطراز التابعة كلها للحزب الشيوعي سابقاً فتعول على التمويل الحكومي الذي لا يتوافر في أغلب الأحيان. ونذكر من المنظمات الشعبية القليلة التي تواصل عملها بفضل الدعم الشعبي الذي تحظى به وموجوداتها الخاصة معهد «شيتلشت» chitalishte (الذي يعني حرفياً قاعة المطالعة)، وهو جمعية لتعليم الراشدين تنتشر في جميع أنحاء البلد، وتشكّل مبدئياً أداة لتنفيذ النشاطات الإصلاحية على اختلاف أنواعها. وليس من الغريب أن تقع على منظمات مماثلة في كثير من البلدان.

يصحّ القول بأنّ «المنظمات غير الحكومية» هي نموذج عن منظمات المجتمع المدني التي لقيت الاهتمام الأكبر من الجهات المانحة الأجنبية، حتى طغت على النماذج الأخرى. ومن المنظمات غير الحكومية ما هو جيد ومنها ما هو سيء، غير أنّ النوع الذي يتحدث عنه هذا الكتاب يتميز بالخصائص التالية:

- تعود نشأة هذه المنظمات إلى إيمان المواطنين المشترك بقيمة بعض القضايا والتزامهم المشترك بالتحرك من أجل تقويم المشاكل التي عاينوها أو تصحيحها، ولا تعود حتماً إلى مجرد استعداد الجهات المانحة لتمويل هذه المنظمات من أجل أن تحقّق أهدافاً واردة في أجندة هذه الجهات.
- تحظى هذه المنظمات بدعم المواطنين الذين لا يبخلون بمساندة أعمالها بالموارد السياسية أو المالية أو الإنسانية، ولا تعود نشأتها حتماً إلى مجرد حصولها على الدعم من الجهات المانحة. فعملها، في جانب منه، يقضي على الأرجح بتوعية المواطنين حول قضية معينة تمكّنتها من كسب دعمهم.
- تبدي هذه المنظمات استعداداً لتلقي التمويل من عدة مصادر مقابل أن تصرّح بوضوح عن البرامج التي تنوي إنفاق الأموال عليها وأن تتقيّد بهذا الإنفاق. ولا يجدر بها أن تنفق الأموال المرصودة لبرنامج معين على برنامج آخر من دون الحصول على موافقة الجهات المانحة. قد تتمثّل هذه الأخيرة بمواطنٍ محلي أو تتخذ شكل منظمة أجنبية لتقديم المساعدات.
- لا تمنح هذه المنظمات أن تخضع للتقييم للتأكد من أنّ عملها حقّق النتائج المرجوة، وأن تتحمّل المسؤولية عن تلك النتائج لأنها لم تُنشأ للقيام بنشاطات وحسب بل عليها أيضاً التحقق من وقع هذه النشاطات على المجتمع.

١٧ هذا شكل من أشكال العولمة باعتبار أنّ الجهات المانحة هي التي تروج في كل أقطار العالم أفكار حول مواصفات المنظمات غير الحكومية في الدول المهيمنة على هذا القطاع.

- تبدي هذه المنظمات استعداداً لأن تراعي في عملها القوانين المعمول بها في بلدها. ولكنها تمنع استعمال العنف دعماً لمهامها وتنبذ العنف بطبيعة الحال.

فالقارئ، المنتسب إلى أي منظمة غير حكومية قائمة أو مزعم إنشائها، والذي ينوي أن يشارك في مكافحة الفساد، يحتاج إلى أن يقارن الخصائص التي تتميز بها منظمته بالخصائص المذكورة أعلاه للتحقق من مدى تمايز منظمته عن العصابات والأحزاب السياسية والمافيا.

مميزات المنظمات غير الحكومية الناشطة في مكافحة الفساد

أي محاولة لتحديد مواصفات المنظمات التي تنشط في مكافحة الفساد بشكل مبسط في بداية القرن الواحد والعشرين قد توول إلى الخصائص التالية:

- تعتمد هذه المنظمات إلى حد كبير على التمويل الذي تتلقاه من المنظمات المانحة الأجنبية والذي يكون مرهوناً عادةً بتنفيذ سلسلة مشاريع تمتد على سنتين أو ثلاث سنوات، وتترك المنظمة المحلية عرضةً للاتهام بأنها مجرد أداة بيد المصالح الأجنبية.
- يقود هذه المنظمات شباب ناشطون سياسياً "تدرّجوا" من العمل على الإصلاحات السياسية ومراقبة الانتخابات باتجاه العمل في مجال مكافحة الفساد.
- تعمل هذه المنظمات بدافع كبير من اهتمامها بالمصلحة العامة في مواجهة أي سلوكيات مسيئة ومنافية للأخلاق، عوض اكتفائها بمراعاة بعض الاعتبارات الاقتصادية المتعلقة بممارسات تجارية تقييدية.
- يسود لدى هذه المنظمات اعتقاد كبير بأن المواطنين بمجملهم يدعمون عملها^{١٨}.

لا عجب في أن المنظمات التي تنشط في مكافحة الفساد تختلف طريقة عملها باختلاف البلدان التي تعمل فيها. ففي بعض البلدان، تقوم مهمة هذه المنظمات على تطهير أنظمة الحكم والمجتمعات غير الفاسدة عموماً من أوكار الفساد الاستثنائية. وفي بلدان أخرى، يتعيّن عليها أن تمارس عملها ضمن بيئة يتفشى فيها الفساد المزمن والمنهجي والبنوي، حيث الفساد يشكّل القاعدة والنزاهة هي الاستثناء، وحيث القادة السياسيون هم رواد الممارسات الفاسدة.

القيود المفروضة على المنظمات غير الحكومية بصفتها أداة لمكافحة الفساد

من أبرز القيود التي تخضع لها المنظمات غير الحكومية وهي تخوض معركتها ضد الفساد هو اعتقادها الشخصي بأن معركتها هذه تحظى بدعم المواطنين كافة، مما يكسبها المشروعية. ولكن، كثيرة هي المنظمات التي لا تعكس هذا الواقع بطريقة عملها بما أنها لم تتبّع خلال مسيرتها التاريخية استراتيجياتٍ تحمل المواطنين على زيادة دعمهم لها.

تكون المنظمات غير الحكومية مقتنعةً عادةً بأحقية قضيتها (ويجوز لها أن تدعّم قناعتها هذه بالاستناد إلى قوانين واتفاقيات دولية)، فتعكس آراء مجموعة من الأفراد الذين يتجمعون اختياريًا ويتعهدون بأداء مهمة معينة. وبما أن غالبية هذه المنظمات لا تنطلق من أرضية شعبية ولا تضم في بداياتها

١٨ غير أن هذا الاعتقاد هو من السذاجة بمكان أحياناً ولا يقيم وزناً لوجود رعاية سياسية يخضع لها المواطنون، ولا لوجود أنماطٍ من الممارسات الفاسدة التي يقبلون بها.

عدداً كبيراً من الأعضاء الذين يشكّلون قاعدة مناصريها، يتعيّن عليها أن تقنع المواطنين بصوابية موقفها، كسباً للدعم الشعبي، علماً أنّ أكثرية هذه المنظمات لا تنفق الوقت الكافي على هذا الجهد.

ما هذا إلا تعليق عام لا يسري بالطبع في كلّ زمان ومكان. ففي بعض الحالات، تتولّى أبرز النشاطات التي ينفّذها المجتمع المدني في مجال مكافحة الفساد منظماتٌ تضمّ مواطنين ناشطين، تتمتع بشعبيةٍ وبقاعدة واسعة من الأعضاء، وعلى قدرٍ عالٍ من الفعالية. (انظر المربّع أدناه حول أمين المظالم لشؤون المواطنين في اليابان).

أمناء المظالم لشؤون المواطنين

منذ عشر سنوات خلت، تمّ تنظيم عمل أمين المظالم المسؤول عن شؤون المواطنين في كلّ أنحاء اليابان بغرض مراقبة نشاطات السياسيين والإدارة. ومنذ ذلك الحين، لم ينفكّ أمناء المظالم يطالبون السلطات بنشر المعلومات التي في حوزتها أمام الشعب. بدأت هذه الحركة في البلدات والمدن الصغرى، فأسهمت في العام ٢٠٠١ في استصدار القانون المتعلق بالكشف عن المعلومات من خلال إثارة الطلب على الشفافية الاجتماعية. وفي هذا السياق، علّق مازايوشي هاتانাকা Masayoshi Hatanaka، الأمين العام لمجموعة الرقابة المدنية المعروفة بأمناء المظالم لمراقبة المال السياسي، قائلاً: "المعلومات هي عصب نشاطات المراقبة التي نمارسها على السياسيين وإدارة البلديات. وأودّ زيادة عدد المواطنين الذين لا يسكتون عن الظلم".

سجلّ الفساد في اليابان

مركز النزاهة العامة - مشروع "غلوبل أكسس"

بما أنّ كثيرين يحاولون إثبات أنّ مكافحة الفساد، في جانبها الأبرز، تنبع من التزام عام وواسع بالإصلاحات، فقد تجد المنظمات غير الحكومية الناشطة في مكافحة الفساد والتي لا تأخذ على عاتقها توعية العامة، نفسها رائدة ومقدمة في هذا المجال من دون أن تحظى بالضرورة بدعمٍ عام واسع، مما يعرضها لاتهامات الحكومة التي تنعتها بالنخبوية، أو بالافتقار إلى تفويض شعبي، إذا تخلّفت عن إثبات حصولها على هذا الدعم.

أما العقبة التالية الأبرز التي تصطدم بها المنظمات غير الحكومية تكمن في أنّ الموارد التي تستخدمها لمكافحة الفساد تستمدّها إلى حدّ كبير من مصادر أجنبية، مما يفرض، إلى ثلاث نتائج أساسية:

- يُعتبر التمويل المحلي المرصود للقضايا المحلية وسيلةً لإثبات أنها تلقى الدعم والاستحسان الكبيرين من المجتمع. أما إذا كانت المنظمات غير الحكومية المحلية الناشطة في مكافحة الفساد لا تتلقّى أيّ دعم مالي محلي، بل تستمدّ كامل أموالها من الجهات المانحة الأجنبية، فلن تكون واثقة من أنّ المجتمع يغمرها ببركته ورضاه.
- يتخذ التمويل الأجنبي عادةً شكل مشاريع، تتمّ عن سلسلة أعمال تكون محدّدة في الوقت والموازنة وموجّهة نحو تحقيق النتائج المنشودة.

فبعض أنواع النشاطات المعدّة لمكافحة الفساد، كإجراء بحثٍ معيّن لمراقبة الإنفاق في الوزارات أو القيام بأعمال خاصة للمدافعة، يتوافق مع التمويل المخصص للمشروع. ولكنّ مكافحة الفساد ليست سباقاً قصيراً وسريعاً إنّما سباقاً طويلاً المسافات لا تمّولّ عدائيه أو تمّولّ، بحسب لغة المانحين الاصطلاحية، برامجه المفتوحة على عدة سنوات، إلا قلةً قليلة من المانحين، على حدّ ما ألمح إليه عددٌ كبير من المعلقين على هذا الموضوع.

- يُعتبر إعداد البرامج لمكافحة الفساد ظاهرة حديثة العهد نسبياً، على أساس أنّ المنظمات غير الحكومية كانت تعمل على مرّ الزمن في قطاع تقديم الخدمات (في ميادين الصحة، والتعليم، والزراعة، ومنح القروض الصغيرة، وما إليها)، أو كانت تُعنى في إصلاح ميدان التنمية الاجتماعية (قضايا حقوق الإنسان، والنوع الاجتماعي، وحقوق السكان الأصليين، والبيئة، وما إليها). متى تبيّن للمنظمات غير الحكومية المعنيّة بتقديم الخدمات أنّ الفساد يحدّ من قدرتها على حسن أداء عملها في الميدان الذي اختارت العمل فيه، وأنها مضطرة إلى التصدّي لهذه المشكلة مباشرةً، أو

متى أدرك رواد الإصلاح في مجال التنمية الاجتماعية أن الفساد هو مشكلة قائمة بذاتها تؤثر على باقي أعمالهم، يتضح أيضاً لكل من هذين الطرفين وجود نقص كبير في عدد الخبراء الناشطين في مكافحة الفساد أو المنظمات التي لها طول باع في هذا المجال والتي يمكن الاستفادة من خبراتها. لذلك، من الصعوبة بمكان اكتساب المعرفة والخبرة بالوسائل الناجعة لمكافحة الفساد.

من جهة أخرى، من المعروف عموماً أن المنظمات غير الحكومية تتمتع بالإبداع والمرونة وبقدرتها على الإصلاح. فما دامت المنظمات غير الحكومية الناشطة في مكافحة الفساد تتمتع في مواطن ضعفها وقوتها، وتسعى إلى بناء قدراتها حيث تكمن مواطن ضعفها، فلن تنقصها الإمكانيات لتلعب دوراً فعالاً على مستوى الحركة المناهضة للفساد.

إمكانية تفشي الفساد داخل المنظمات غير الحكومية نفسها

عند معاينة حجم إسهام المنظمات غير الحكومية في مكافحة الفساد، تطرح إحدى المشاكل الخطيرة نفسها بشكل أساسي، وهي تتعلق بمدى نظافة كفاءتها. غالباً ما تلقى هذه المنظمات الاستحسان والدعم من العموم لأنها تؤمن البديل النظيف للفساد المستشري، على حد ما ذكرنا سابقاً. ولكن متى تبين أنها ليست سوى شكل آخر من المنظمات المعرضة للشبهات، فمن شأن ذلك أن يحجب عنها دعم الشعب.

يبرز نوعان من المنظمات غير الحكومية الفاسدة: من المعروف عن الأولى أنها فاسدة، دافعها الوحيد هو تحيّن الفرص لانتزاع مداخيل إضافية من المنظمات المانحة التي تنجح في خداعها. تقع على هذا النوع من المنظمات حيثما تواجدت المنظمات غير الحكومية، ولا يصعب التعرف إليها (ترد ضمن قائمة المنظمات غير الحكومية "المزعومة" في الملحق ١/٢). أما الأشخاص الذين يديرونها فلا يهتمهم في الأساس إلا المدخول الشخصي الذي يدرّونه. من هنا ضرورة أن تسهر المنظمات غير الحكومية ككل (أو العاملة من خلال منظمة تمثلها) على ضبط النظام ضمن قطاعها، فتحرص على أن تفصح أمر المنظمات المشبوهة عند الإمكان مع الحفاظ على سمعة المنظمات الأخرى.

أما النوع الثاني من المنظمات فمن الصعب التعرف إليه لأنه يعمل أكثر في الخفاء. فمن المنظمات غير الحكومية منظمات تمارس الفساد، بطريقة تعاطيها مع التمويل الأجنبي تحديداً، إنما عن حسن نية منها. فتبرز أفعالها تلك برغبتها في دعم موقعها في وجه تلك الخاصية المهلكة التي يعرفها جميع من يتعاطون هذا الشأن بالتمويل الثنائي، لاسيما تمويل المشاريع القصيرة الأمد. فالتمويل المذكور، مع ما يواكبه من شروط قاسية، لا يسمح للمنظمات بأن تسدّد مصاريفها العامة، وتنظّم دورات تدريبية لموظفيها، وتطور عملها على المدى البعيد بوجه عام. ولكنه يتيح لها حصراً بأن تدير مشروعاً قصيراً الأمد باقتراح من الجهة المانحة في أغلب الأحيان، فتضطلع اذذاك بدور متعهد ينفذ مشروع المانح.

غالباً ما تلجأ المنظمات غير الحكومية إلى "التلاعب في الدفاتر"، عن طريق اقتطاع نسبة من الرواتب التي تتخطى المبلغ المحدد لها في الموازنة، وزيادة قيمة الفواتير، وتغيير وجهة الإنفاق في بنود الموازنة، والتمويل المزدوج، حفاظاً على استمراريتها ونموها. غير أن المشاكل تبرز حين تتعمم ممارسة هذه السلوكيات بدافع الخير. لا يغيب عن الأذهان أن هذه النشاطات غالباً ما تشيع في بلد تغرق فيه المنظمات غير الحكومية في ثقافة الفساد التي لا تلقى فيها ظاهراً سلب الأموال والرشوة لصالح الأفراد استحساناً لدى الجميع وحسب، بل لا تلقى فيها أي عقاب على الإطلاق. فينزلق موظفوها في مغريات ممارسة الفساد بحجة أنهم يخدمون مصالح منظماتهم، لا مصالحهم الشخصية. ولعل المنظمات التي تتحلّى بالوعي حيال مخاطر الفساد الذي

يُرتكّب "تحت غطاء عمل الخير"، وحيال الخيارات الأخلاقية الصعبة التي يتيحها لموظفيها^{١٩} ليست بالكثيرة.

يتعيّن على المنظمات التي تنوي العمل في مجال مكافحة الفساد أن تنظر ملياً وبكلّ واقعية إلى وضعها. فإذا كانت تبدي تساهلاً حيوياً أي سلوكيات فاسدة، لا يجدر بها الانخراط في هذه المعركة قبل أن تسوّي المعضلة الأخلاقية التي تواجهها. من الأرجح أن تتعرّض عملياً للاتهام جرّاء ممارساتها الفاسدة من جانب الأطراف الذين سيردّون لها صاعاً بصاع، والذين سيسعدوهم جداً أن يبادلوا الانتقادات التي تطالهم باتهامات مضادة. وفي البلدان التي يستشري فيها الفساد إلى حدّ يكاد لا يسلم منه أحد تقريباً، سيسرّ أعداء المنظمات المكافحة للفساد أن يتصيّدوا نماذج عن السلوكيات الفاسدة بين صفوف موظفيها من أجل إفقادها مصداقيتها.

يتطرّق الفصل الخامس إلى دروس أكثر عملية حول تفعيل عمل المنظمات غير الحكومية إلى حدّ أقصى يمكنها من مكافحة الفساد.

المراقبة: مقوماتها ووظائفها

إنّ المراقبة هي إحدى الأدوات الأساسية التي تستعين بها المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان والبيئة، وما عداها من منظمات، تحقيقاً لأغراضها الإصلاحية، وأداة تتسع رقعة استخدامها في مجال مكافحة الفساد. فالمراقبة تشخّص العلة (تميّز خاصة بين الخطاب المعتمد والواقع)، وتقيّم الأوضاع الراهنة ومدى حسن سير النظام فعلياً، وتسلب الضوء على الممارسات الفاسدة بطريقة منهجية مع مرور الوقت (مما يرسّي قاعدةً متينة لأعمال المدافعة). هي أداة قيّمة بحدّ ذاتها، ولكنها تزداد فعالية حين تقترن بالمعلومات والمدافعة العامة.

المقدمة

بما أنّ المنظمات المعنية بحقوق الإنسان قد طوّرت ونظّمت آليات المراقبة إلى حدّ كبير، فمن الأوفق أن نستهلّ نقاشنا بالتعريف بالمراقبة، بحسب ما نشرته الشبكة الدولية للمعلومات والتوثيق في مجال حقوق الإنسان^{٢٠}:

المراقبة هي نشاط يُرجى من تنفيذه الاستدلال على مواطن الخلل في وضع معيّن أو حالة فردية، وتستند إلى العناصر التالية:

- تُمارس المراقبة على فترة زمنية طويلة
- تتطلب جمع أو تلقي أكبر قدر من البيانات
- تفترض مراقبة الوضع عن كثب، من خلال النظر في التطورات الطارئة أو التحري عنها أو توثيقها عادةً
- يتمّ اعتماد بعض المعايير أو القواعد التي يصلح الرجوع إليها لتحديد أسباب الخلل في الوضع القائم
- تلجأ عملية المراقبة إلى الاستعانة ببعض الأدوات أو الآليات

١٩ هذا المقطع، كما المقاطع السابقة، مقتبس من العرض الذي قدّمه ريتشارد هولواي حول المنظمات غير الحكومية والفساد في المؤتمر الدولي العاشر لمكافحة الفساد الذي انعقد العام ١٩٩٩ في مدينة دوربان.
٢٠ الشبكة الدولية للمعلومات والتوثيق في مجال حقوق الإنسان HURIDOCS، المجلّد ١: "ماهي المراقبة؟"، ٢٠٠١، مانويل غوزمان وبيتر فيرستين Manuel Guzman and Bert Verstappen.

- تفضي المراقبة عادةً إلى رفع تقريرٍ عن الوضع القائم
- يشمل التقريرُ تقييماً للوضع القائم، يشكّل ركيزةً لأيّ تحركٍ في المستقبل

تكمن أهمية المراقبة في مجال مكافحة الفساد في أنّ الحقائق غالباً ما تتوه في دهاليز العتمة والتمويه، باعتبار أنّ السرية والتكتم يولدان من رحم الفساد. لذلك، يجدر بأيّ طرف أن يعمل جاهداً على فتح الأبواب الموصدة عنوةً، واختراق النوافذ المغلقة، وتسليط ضوء النهار الشفاف على كلّ مستورٍ ومخفيٍ تحت جناح الليل. فذاك الطرف، أفراداً كان أم منظمات، يمكن أن يمارس أعمال المراقبة.

في بعض الحالات، يتمّ التستر على بعض الوقائع بغية إخفائها وتُتخذ الخطوات سعياً إلى طمسها وتجنباً لإفشائها. ولكن، في حالاتٍ أخرى، قد تولّد التدابير المملّة المعمول بها (الإدارية منها على سبيل المثال) لدى الأشخاص شعوراً باللامبالاة حيال الأحداث الجارية أو هولها، أو تمنعهم من التنبيه إليها. فقد يتراءى للبعض أنّ حجم الأموال التي تدفعها عصابات المجرمين على شكل رشاًوى طمعاً في الحصول على حماية الشرطة، يُعتبر متواضعاً للغاية حين يُحتسب على مستوى المؤسسات الفردية، ولكن، عند ترصّد حجم هذه المدفوعات الفردية، ولدى تحليل تأثيرها على سلوكيات الشرطة، قد يُصاب الأشخاص العاديين بصدمةٍ كبيرة حين يعاينون كيف يمكن أن تغدّي هذه "المساهمات" الصغيرة للغاية لجهاز الشرطة الفاسد، بكلّ هامته وتفرعاته الشائكة. ومع أنّ أبناء كينيا يشيرون إلى الفساد بلفظة "كيدوغو" (وهي لفظة كينية تعني "الشيء الصغير")، فالجميع يعلم أنّ هذا الشيء يمكن أن يتراوح بين عدة أحجام، الصغير منها والكبير جداً.

تشير المراقبة، من حيث تعريفها، إلى الآلية تُطبّق على المدى الطويل، إن لم نقل على الدوام، لإعادة النظر في الأداء. ولكنّ الجهود المبذولة على المدى الأقصر، باعتماد المقاربة ذاتها، تستمدّ قيمتها من قدرتها على تكوين لمحة "سريعة" عن الوضع القائم. لعلّه من الضروري أن تتكرّر عمليات الرصد والمراقبة بهدف تقدير مدى التقدّم المحرّز على مرّ الوقت، أي التحرّي عما إذا كانت المؤشرات المرصودة هي على تحسّن أو تراجع. لذلك، تقدّم سلسلة الصور الملتقطة خير برهان على التغييرات الطارئة مع الوقت، على أن تكون هذه الصور قابلة للمقارنة بكلّ موضوعية.

المراقبة على يد المنظمات غير الحكومية

من الجائز والضروري أن تتولّى الحكومة بنفسها ترصّد الفساد المستشري داخل أروقنها، في البلدان التي لديها نيّة سياسية بمكافحة الفساد، والتي تنتشر فيها وكالات رسمية جديرة بالثقة تعمل في مجال المراقبة. فالوكالات المستقلة التابعة للحكومة، على مثال السلطة العليا للتدقيق في الحسابات أو ديوان أمين المظالم أو أيّ لجنة مختصة بمكافحة الفساد (أو أيّ وكالة أخرى معنيّة بـ"الرقابة")، يمكن أن تؤدي، إذ ذاك، وعن جدارة، دور المراقب لأعمال الفساد وأن تكون حليفة المنظمات غير الحكومية في مجال مراقبة الممارسات الفاسدة. وعلى المستوى الحكومي الدولي، تتولّى الوكالات التابعة للاتحاد الأوروبي والمجلس الأوروبي أيضاً مراقبة الفساد داخل الحكومات باسم الناخبين المتعددي الجنسيات.

ولكن، كما هو معهودٌ في عدد من المجالات الأخرى، ثمة ما يبرّر عدم قدرة الحكومات والمؤسسات الدولية وحدها على الاضطلاع بمهام المراقبة. فللحكومات دوافعها الخاصة التي تحملها على التلاعب بالنتائج التي تسجلها عند مراقبة الفساد وتنفيذ نشاطات لمكافحة الفساد إذا كانت أعمال المراقبة تلك ستكشف النقاب عن وقائع تريد إبقاءها طي الكتمان؛ ناهيك عن الدوافع التي تُلزم المسؤولين في الحكومة أفراداً إلى التكتم على بعض الأمور، لأنّ إثبات وجود مستويات عالية من الفساد يزيد من احتمال الخسارة في عملية التصويت، ما تستهجنه أيّ حكومة تريد أن تبقى في السلطة.

من غير المستبعد أيضاً أن يكون لدى المنظمات الدولية، وبخاصة المنظمات الثنائية، أسباب استراتيجية وجيهة تمنعها من أن تكشف عن مشاكل الدول التي تكون حليفاتها، لأسباب مختلفة. فليس من مصلحة الأطراف الذين يدعمون حق الفلسطينيين في بناء دولتهم، على الأرجح، أن يكشفوا عن حجم الفساد المتفشّي في الدولة الفلسطينية. وأياً يكن، فإنّ الجهود المبذولة دولياً في مجال المراقبة هي محدودة النطاق والموارد، ويصعب عليها تماماً أن تنفذ إلى المستويات المحلية، بما لا يتيح لها أن تغوص في العمق بقدر ما تفعل أي منظمة غير حكومية وطنية أو محلية.

إنّ كلّ الأسباب الواردة أعلاه تجعل من عملية المراقبة الرامية إلى مكافحة الفساد نشاطاً هاماً في نظر المنظمات غير الحكومية. فقد سبق لنا أن ذكرنا في موقع آخر من هذا الفصل أنّ أحد أغراض هذه المنظمات هو إخضاع قطاعي الحكومة والأعمال لمساءلة المواطنين، حتى شغلت المراقبة حيزاً هاماً من دورها في ميادين المراقبة، لتمتّعها على الأرجح بهامش كبير من الحرية للوصول إلى حلقة المعارف المحلية، والتجارب المحلية، وقنوات الاتصال المحلية.

تعرف المنظمات غير الحكومية عملية المراقبة، من منظارها، على النحو الآتي:

المراقبة تعبير فضفاض، يُستعمل في غير سياق، ويصف المراحل المتنوعة التي تمرّ بها المنظمات غير الحكومية عند جمع المعلومات المتعلقة بالقضايا التي ترعى المصلحة العامة، بما فيها تلك المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية، وكذلك عند التحقق منها وتحليلها^{٢١}.

يراقب عددٌ كبير من المنظمات غير الحكومية الناشطة ضمن مجتمعات كثيرة من العالم عمل المؤسسات العامة والخاصة داخل بلدانها، حمايةً لمصالح الشعب في ميادين مختلفة يعتبرونها هامة، ومنها الانتخابات وتملّك الأراضي، والتمثيل الذي يراعي الجنسين، وفي ميادين متعددة أخرى. وتتخذ هذه المراقبة أشكالاً متنوّعة، تبدأ بالاطلاع دوماً على آخر المستجدات وصولاً إلى إنشاء هيكلية منظمة لجمع المعلومات. وإذا كانت أهداف جهود المراقبة تتنوّع من حالة إلى أخرى، فلا بدّ من أن ترسم بوضوح منذ البداية، كأن تتمحور هذه الأهداف مثلاً حول:

- مراقبة مدى تقيّد المسؤولين الرسميين أو الكيانات الأخرى (كأحزاب السياسية) بأداء واجباتهم عملاً بقوانين مكافحة الفساد، كأحكام المتعلقة بالتصريح عن الأموال المنقولة وغير المنقولة.
- التحري بانتظام عن مستويات الفساد وأسبابه ضمن مؤسسات أو ميادين معيّنة، بغرض توفير معلومات مفيدة تساعد في رسم السياسات. قد يتخذ هذا التدبير غير شكلي، كتحديد مجالاتٍ تقترح فيها المنظمات غير الحكومية التحسينات المطلوب إجراؤها، أو مساعدة الحكومات في تطبيق سياساتها الخاصة في نطاق مكافحة الفساد عن طريق إقبال هذه المنظمات بشكلٍ مستقلّ على التحقق من تطبيق تلك السياسات فعلياً.
- لبحث في الفضائح وكشفها، أي استعراض ضروب هامة من الفساد أو أي مظاهر متعلقة بها ولفت الانتباه إليها، في سبيل ممارسة الضغط العام لصالح إقرار سياسات معيّنة أو صدّ بعض الممارسات.

يرتبط عمل المنظمات غير الحكومية في مجال المراقبة ارتباطاً وثيقاً بمدى قدرة الحكومات على تبني برامج لمكافحة الفساد واعتناقها علناً. فمتى اعتمدت منظمات المجتمع المدني مثل هذه البرامج، يتمحور دورها الرقابي على الآتي:

- مراقبة برنامج مكافحة الفساد المعمول به للتأكد من أنه يطبَّق فعلياً وفقاً للخطة الموضوعية له .
- لفت انتباه الحكومة بوجه عام أو خاص إلى أوجه الخلل في تطبيق البرنامج وإلى مدى تأثيرها على حصر ظاهرة الفساد .

ولكن، في المقابل، عند غياب أي برنامج حكومي والافتقار إلى قيادة سياسية حكيمة للحد من الفساد، تتمحور مهمة المنظمات غير الحكومية بالدرجة الأولى حول الآتي:

- لفت انتباه الحكومة والشعب بشدة إلى عواقب الفساد وإلى ضرورة السير به برامج ونشاطات لمكافحة الفساد .
 - رصد الأنظمة أو الإجراءات الأساسية التي تكون عرضة للفساد، واقتراح التدابير والإصلاحات الممكنة اتخاذها للحد من إمكانيات انتشار الفساد .
 - التحري عن أعمال الفساد ومفاعيلها ومراقبتها، وكذلك لفت انتباه الشعب والحكومة إليها باستمرار .
 - بناء التحالفات للتحرك نحو الحد من انتشار الفساد، بالمشاركة في النشاطات المنظمة مستقبلاً بدافع المراقبة .
- تعدّ المراقبة في المقام الأول آلية واقعية وموضوعية . فحين تسير المنظمة غير الحكومية في هذه العملية، ستكون مصداقيتها مرهونةً بمستوى الكفاءة والمهنية الذي تظهره عند تنفيذ نشاطاتها، وبنوعية المعلومات التي تجمعها وتنشرها . حيثما ومتى تثبت المنظمة مصداقيتها، يتسنى للمجموعات أو المنظمات أو الأفراد، على تنوع بيئاتهم، أن يفتحوا النقاش ويطلقوا الحوار، بالاستناد إلى المعلومات المحصلة من المنظمة المذكورة كأرضية مشتركة في ما بينهم . ولكن، حين تفتقر إلى المصداقية، فلا يلبث أن يكشف هؤلاء الأطراف حقيقتها، فلا يعود من جدوى لأي حوار تأمل في إطلاقه ولاي ضغوط لاحقة تأمل ممارستها بدافع التغيير .

لقد سبق وقلنا إن المراقبة تنم عن عملية "واقعية وموضوعية" من دون أن تنفي هذه الموضوعية وجود التزام عاطفي بالقضية المطروحة . فالمنظمة غير الحكومية تستمد على الأرجح دافعها إلى التحرك من رغبة أخلاقية قوية لديها بتحسين وضع معين لا تقبل به . لذلك، لا بد لها، حين تمارس عملها الرقابي، أن تظلم بدور استباقي في مجال تقصي الحقائق والتحري عن المشاكل والبحث عن البيانات وعرض الوقائع المتعلقة بالفساد . ولكنها يجب أن تمارس المراقبة بكل تجرد، إن لم نقل بعيداً عن أي انحياز، بمعنى أن يحظى المشاركون جميعهم بمعاملة سوية، إلى أن تثبت إدانة المتورطين . فالمنظمة غير الحكومية التي تبادر إلى ملاحقة قضية معينة، لا يجدر بها أن تمنّ النفس سلفاً برصد كم من أعمال الفساد، بل أن تكون على ثقة تامة بأن الوسائل التي تعتمدها ستكشف النقاب عن الحقيقة . ولا يجدر بها أيضاً أن تنتهج الانتقائية في عرض المعلومات التي توّد الكشف عنها، بل أن تعرض كل المعلومات التي تحصل عليها، سواء أكانت تشير بشكل فاضح إلى الفساد أو تسجل غياب أي أثر له .

إذا لقيت المنظمة غير الحكومية التي تتولّى دور المراقب أن الممارسات السائدة هي سليمة، فحريّ بها أن تشير إلى هذا الواقع، باعتبار أن ذلك يحث المسؤولين الأقلّ فساداً على التعاون مع مشروع المراقبة، ويزيدها مصداقيةً . وعلى هذا الأساس، تعتبر مشاريع المراقبة مع ما يستتبعها من نتائج جهوداً إيجابية تسعى إلى مكافأة الممارسات السليمة، بقدر ما تسعى إلى معاقبة الممارسات غير السليمة . فتستخدم أداة المراقبة استخدام العصا والجزرة (الوعد والوعيد) على السواء دفعاً باتجاه التغيير .

أهداف المراقبة

حين تقرّر المنظمات غير الحكومية ترصد الفساد، يمكن أن تستهدف ضمن نطاق عملها مجموعة واسعة من المؤسسات والأفراد، بما في ذلك:

- الحكومات: الوزارات، والدوائر الحكومية، والممثلون الرسميون، والموظفون (بدءاً بشاغلي الوظائف على المستويين الوطني والمركزي وصولاً إلى المستوى المحلي)
- القطاع الخاص: الجمعيات في القطاع الخاص، والشركات الخاصة، بالإضافة إلى موظفيها وممثليها
- المؤسسات المالية: الأفراد الموجودون في سدة المسؤولية والموظفون
- الأحزاب السياسية: رجال السياسة أفراداً والعاملون لدى هذه الأحزاب
- البرلمان: أعضاء البرلمان أفراداً، والمسؤولون عن سير العمل فيه على المستويين الوطني والمحلي
- السلطة القضائية: القضاة والمحامون والعاملون لدى المحاكم

في مرحلة لاحقة، يجب أن تحدد المنظمة غير الحكومية القائمة بدور المراقب النقاط الموضوعية موضع مراقبة على قياس كل مجموعة أو فرد يخضع للمراقبة. يُذكر، على سبيل المثال، أن القيمين على مرصد الفساد في اندونيسيا، وفي معرض الجهود التي يبذلونها في سبيل تعقب معاقل الفساد في المحاكم، أنفقوا وقتاً هائلاً على مراقبة مبانيها من الخارج، رصد الكّل من يدخل إليها أو يخرج منها، وكذلك على توثيق صداقاتهم مع كتابها. وبفضل هذه الجهود، تمكّنوا من التعرف إلى هوية الأشخاص القائمين بدور صلة الوصل بين القضاة والذين يدفعون لهم الرشاوى، بعد أن تأكد لهم في وقت سابق أنّ القضاة أنفسهم لا يقبضون المال مباشرة من الجهة الراشية^{٢٢}.

قد يخال للبعض أنّ الفساد هو موضوعٌ يصعب تعقبه، نظراً إلى أنّ المتورطين في هذه الأعمال يبذلون عادةً جهوداً جبّارة لطمس آثاره. لذلك، من الأوفق للمنظمات غير الحكومية التي تسعى إلى مراقبة الفساد أن تكون سباقاً في تفكيرها فتدرس مواضع الفساد المحتملة، أو الفرص المتاحة أمام ممارسة الفساد، فتتعقبها أيضاً. أما إذا استشعرت الجهة المستهدفة أنّها خاضعة للمراقبة، فيجوز أن تحاول إخفاء المعلومات عن مرصد المنظمة فتكون هذه المحاولة بحدّ ذاتها جديرة بالمراقبة ويقتضي إفشاؤها، عدا عن أنّ عملية توثيقها قد تشغل عندئذٍ حيناً هاماً من مشروع المراقبة.

يمكن أن تنحصر المراقبة بتمرين سهل يتطلّب القليل من الموارد (ربما شخصاً واحداً لتابعة ما يحدث في موقع رئيسي)، أو بمشروع شاق قد يكون مكلفاً للغاية، وينخرط فيه عدد كبير من الباحثين الذين يحاولون الحصول على المعلومات من عدة مصادر. لهذا السبب، لا بدّ من اختيار المواضيع التي توضع قيد المراقبة بمنتهى العناية، علماً أنّ المواضيع المرشحة أن يقع الخيار عليها استراتيجياً لا تُعدّ ولا تحصى، طمعاً في الاستحصال على معلوماتٍ أساسية تكشف حقيقة ما يجري فيها.

قرّر مركز الصحافة الاستقصائية في الفلبين، مثلاً، ورغبةً منه في توثيق المعلومات حول أعمال الفساد التي يرتكبها الرئيس "استرادا"، قرّر أن يتعقب إفادات الملكية العائدة إلى المنازل التي اشتراها الرئيس استرادا لعشيقاته الكثيرات، إثباتاً أنه كان ينفق أكثر مما يحق له بصفته رئيس الفلبين^{٢٣}. أما ما قامت به منظمة "غلوبل ويتنس" Global Witness في الكاميرون وهو وارد في الحالة الرابعة المدروسة في الفصل التاسع فهو مثل آخر يبين ضرورة اختيار مواضع الفساد. ففي محاولةٍ للحصول على معلوماتٍ عن قطع الأشجار بطريقة غير مشروعة، إرتأت المنظمة أن تراقب المواضيع التالية: "استغلال الثروة الحرجية عن غير حق، واستثمارها خارج الحدود المسموح بها، وتجاوز الفترة المحددة للاستثمار، واستثمار أنواع الأشجار غير المسموح بقطعها، وعدم ترسيم الحدود وتحديد أنواع الأشجار المسموح بقطعها"^{٢٤}.

٢٢ نُشر مقال حول هذا الموضوع تحت عنوان: "Removing the Veil of the Judicial Mafia". ويمكن الاطلاع عليه عبر الوصلة الإلكترونية التالية: <http://www.antikorupsi.org/eng/mod.php?mod=publisher&op=viewcat&cid=13>

٢٣ غُدال الملحق ١/٦ حول القوانين المتعلقة بحرية الوصول إلى المعلومات، وهو يتضمّن مواد عن عمل (مركز الصحافة الاستقصائية في الفلبين) PCIJ

٢٤ متوافراً أيضاً على الموقع الإلكتروني: www.eia-international.org

قد يلفت نظر المنظمات غير الحكومية أيضاً الاستهتار بتطبيق اجراء معين، ينصّ مثلاً على أن يُفصح كبار الموظفين الحكوميين عن أموالهم المنقولة وغير المنقولة في بلدٍ يعرعى برنامج التصريح عن الأموال المنقولة وغير المنقولة. عندئذٍ، يتعيّن عليها أن تدرس بالتفصيل الخطوات والأطر الزمنية المتعلقة بتطبيق الإجراء الرسمي كما حدتها الإدارة والقوانين والوثائق الرسمية المتوافرة، حتى تتمكّن، عند مقارنة المعطيات مع مجموعة القواعد المحددة، من رصد أوجه الخلل في مضمار التطبيق (كنقل الممتلكات الموقت والمتسرع إلى أحد أفراد العائلة قبل التصريح عنها). وما هذه المقارنة سوى عمل رقابي بسيط نسبياً.

أما أعمال المراقبة المعقدة فتتخبط فيها مجموعة واسعة من الأفراد الذين يراقبون المواضيع ذاتها في الوقت ذاته في ظلّ هيكلية تحلّل النتائج وتثبتها على المستوى الوطني. وهذا ما حصل فعلاً عند رصد موازنة وزارة التعليم في أوغندا (راجع الحالة الثامنة المدروسة في الفصل التاسع)، حيث تحرّى عدد كبير من الأهالي الناشطين ضمن اللجان المعنية بمراقبة مكافحة الفقر عما إذا كانت الأموال التي تمّ إعلان عن تحويلها، من العاصمة، كامبالا، إلى المدارس في الريف قد وصلت حقاً إلى أصحابها. فكانت الجمعيات على مستوى الأرياف تعمل على امتداد مساحة الوطن للتحقق من حقيقة الوضع، فترفع تقاريرها إلى الشبكة المعنية بتخفيف أعباء الدين التي تتولّى بدورها تنسيق الجهود ووضع المعلومات في متناول الحكومة والشعب.

من استأثر بالعقود في العراق وأفغانستان؟

لقد استلزم ٢٠ باحثاً وكتائباً ومحراً لدى مركز النزاهة العامة ستة أشهر من الوقت وتقديم ٧٣ طلباً يتعلق بقانون حرية المعلومات لمعرفة من كان يستأثر بالعقود في العراق وأفغانستان ولقاء أي مبلغ. لماذا؟ ماذا حلّ بإمكانية الوصول إلى المعلومات وبمبدأ الشفافية؟

سجلّ الفساد في الولايات المتحدة الأمريكية

مركز النزاهة العامة - مشروع "غلوبل أكسس"

تشارك مجموعات وطنية ودولية في بعض الأعمال المعقدة الأخرى التي تتطلب التدقيق والدعم من الخارج نظراً إلى أهمية الموضوع وحساسيته من الناحية السياسية. فقد أخذ مركز النزاهة العامة في الولايات المتحدة على عاتقه مهمة رصد أنواع العقود التي يحصل عليها المتعهدون الأميركيون في العراق وأفغانستان (راجع المربّع المقابل)، وهي مهمة حساسة للغاية من الناحية السياسية.

قد تتخبط أيضاً في هذه العملية التي تستلزم عمليات لوجستية وموازنات هائلة مجموعة من مؤسسات القطاع الخاص والحكومات. فشركة "تيليماك" TeleMak، إندونيسية، مثلاً، أخذت على عاتقها

مهمة مضنية حين حاولت تعقب الشركات الإندونيسية التي تقطع خشب "الرامي" المحمي، وتبيعه بطرق غير مشروعة إلى شركات ماليزية، وصولاً إلى الشاري النهائي في الصين^{٢٥}.

ولكن، أياً كان حجم عملية المراقبة، فهو سيزيد على الأرجح حجم الأبحاث التي تصدر حول مشكلة خاصة يمكن رصدها، إلى حدّ أن تثير إدارة المعلومات معضلة لا يُستهان بها على صعيد المراقبة. فكلما كثرت المصادر التي تكشف عن نتائج هذه الأبحاث على شكل تقارير، بدا ضرورياً أن تكون متكاملة في ما بينها، وأن يجري تنسيقها بعناية، وكذلك أن تُضبط كمية المعلومات المحصّلة للتأكد من أنها مفيدة بالإجمال، وبأنها تكمل وتدعم فعلياً جوانب أخرى من العمل.

نشاطات رئيسية ضمن نطاق المراقبة

في الأمثلة المعروضة أعلاه، تستدعي المراقبة التوجّه إلى عدة أماكن، وتوثيق المعلومات حول ما يجري أو الاستحصال على شهاداتٍ لوصف الأحداث التي وقعت في السابق. فالتقاط الصور أو تصوير شريط فيديو، وجمع الوثائق، والتسجيل في الأماكن المقصودة، وتحديد آليات العمل، فكلّ هذه الخطوات تندرج في إطار عملية المراقبة. في المقابل، يطالعك شكل آخر من أشكال المراقبة يقتصر على المهام المكتبية، مثل تتبّع وسائل الإعلام، والتحقق علناً من التقارير المالية المتوافرة أو من سجلات الملكية، والتدقيق في المعلومات الواردة عن جمع التبرعات، وتحليل السجلات العامة العائدة إلى الشركات الخاصة.

تستدعي المراقبة أيضاً القيام بعمل لوجستي جيّار، مثل إعداد الاستبيانات، وتنظيم البيانات وفق أشكال متنوّعة نذكر منها الوثائق، وأشرطة الفيديو، والصور، وقاعدة البيانات الخاصة بالأسماء والأحداث، وربما على شكل بيانات عن أحداثيات الأماكن المعنية بالمراقبة بهدف وضع خرائط عنها. ثمّ يتعيّن تحليل البيانات، ورفع التقارير، ونشرها، وتوزيعها، بالوتيرة وبالشكل المنتظم اللذين تشترطهما خطة تنفيذ المشروع. فكلّ نشاط رئيسي يشكّل حلقة من سلسلة نشاطات قد تعرّض المشروع بكامله للفشل إذا كانت تعاني من خلل أو كانت غير ثابتة.

فهذه النشاطات كلها ستمكّن المنظمات غير الحكومية التي تتولّى المراقبة (أو أيّ منظمات أخرى) من أن تضع معلومات موثوق بها في متناول أشخاص يتمتعون بحق اتخاذ القرارات التي تُحدث تغييراً نحو الأفضل، شرط أن يتحلّوا بإرادة سياسية للعمل بهذا الاتجاه. أما في ظلّ غياب هذه الإرادة السياسية، فيجوز استخدام المعلومات ذاتها لتحقيق هذا التغيير، إنما يافشاء هذه المعلومات أمام الشعب والمنظمات الدولية وما عداها، وبالتالي، يظهّر تفصير المسؤولين في الردّ.

غالباً ما يعيش الفساد حيث لا يتسنّى للشعب أن يدقّق في آليات العمل نظراً لضبابيتها، وحيث تحاول فئات الشعب، على اختلافها، الحصول على المعلومات ذاتها، أو تحاول إخفاءها أو تحاول "تحريفها" نوعاً ما حتى تُفهم بطريقة مغايرة. فقد يبرز تباين هائل بين ما يجري فعلياً، وبين التصريحات التي تأتي على ألسنة المسؤولين الحكوميين حول ما يحدث بحسب رأيهم، والمعلومات المستقاة من منظمات أو أفراد آخرين يتمتعون ربما بخبرة محدودة في ميدان مكافحة الفساد أو يفتقرون إليها. وبالتالي سيساهم في هذا الوضع مجموعة متنوّعة من أصحاب المصالح الذين يبذلون مستويات مختلفة من الجدية أو الالتزام حيال القضاء على مظاهر الفساد. فقد تبدو الرشوة في نظر رجل الشرطة أمراً تافهاً، وبلية من بلايا الحياة اليومية. أما في نظر شخصٍ آخر، فهي مجرد دولا ب من دواليب آلة التمويل الضخمة والفاصلة العائدة لجهاز الشرطة. من هنا، يتعيّن على المنظمات غير الحكومية أن تولي عناية خاصة للتقارير التي تُعدّها حول ما يجري فعلياً، فتقودها بطريقة لا يصعب التحقق منها، ضماناً لمصداقيتها؛ لا بل يجدر بها أن تكون مستعدة للدفاع عن الاستنتاجات التي تخلص إليها وأن تتجنّب الوقوع في فخّ "التحريف".

بيّن المربّع المقابل (أمين المظالم المدني في اليابان) الحاجة إلى دليل غير مباشر لقياس الفساد حين يصعب قياسه بطريقة مباشرة. ففي اليابان، يُفترض بالمحافظات أن تكشف علناً عن المعلومات التي تتعلق بشؤونها، بينما تضطلع الهيئة الوطنية لأمناء المظالم بدور المراقب لأعمال الحكومات والمجالس التشريعية المحلية. وبناءً عليه، ارتأت الهيئة، بحسب الإمكانيات المتاحة لها، أن توثّق المعطيات حول المحافظات التي تكشف عن المعلومات، طبيعة تلك المعلومات. وقررت أيضاً أن تصنّف هذه المحافظات سنوياً تبعاً لِمَا تبديه من استعداد للسير بمهمتها. لا شكّ في أنّ الكشف عن المعلومات يصلح كدأة قياس غير مباشرة لاتبات نزاهة هذه المحافظات، ولكن، لن يصعب على الهيئة الوطنية لأمناء المظالم في أيّ حال أن تبرّر النتائج الخاصة التي تتوصل إليها، على أمل أن يُصار إلى متابعة التحقيقات حول مواطن الفساد داخل المحافظات التي تتمنّع عن كشف المعلومات.

وضع الأقوال والاستنتاجات حول مكامن المشكلة الحقيقية موضع اختبار

أمين المظالم المدني في اليابان

رغم افتقار اليابان على المستوى الوطني، إلى منصب أمين المظالم الذي يغطي شؤون القطاع العام بكامله، فقد شهدت البلاد نشأة منظمات تضم مواطنين وتُعرف باسم هيئات أمناء المظالم المدنية التي اضطلعت، منذ اطلالها الأولى في الثمانينيات، بدور المراقب لأعمال الحكومات والمجالس التشريعية المحلية. (...) وفي العام ١٩٩٤، اجتمعت هذه الهيئات كلها لإطلاق الهيئة الوطنية لأمناء المظالم التي ضمت، بحسب تقارير حزيران/يونيو ٢٠٠٣، ٧٩ عضواً من كل أنحاء البلد. ومنذ العام ١٩٩٦، أصدرت هذه الهيئة التصنيف السنوي للمحافظات السبع والأربعين، استناداً إلى بحث أجرتة حول مدى انفتاح كل محافظة منها ومدى استعدادها للكشف عن المعلومات المتعلقة بإدارة شؤونها.

تقييم النزاهة في اليابان

مركز النزاهة العامة - مشروع "غلوبل أكسس"

في أيّ وضعية فساد محتملة، تقوم عملية المراقبة بمقارنة صحة ما يُشاع بين أبناء الشعب بما يجري على أرض الواقع لجهة تطبيق الإجراءات، وبتقديم براهين تثبت غياب أيّ تحرك لتصحيح هذه الوضعية مع ما يترتب على ذلك من عواقب، إذا كانت الأمور تسير بهذا الاتجاه. ويتسنى للمنظمات غير الحكومية أن تتحقق فعلاً من غياب أيّ تحرك من خلال ممارسة أعمال المراقبة التي تقدّم لأصحاب المصالح دليلاً قاطعاً على مواقع الخلل في تطبيق الإجراءات. ثم تجري تحليلاً لمعرفة إن كان غياب التحرك يعود لغياب الإرادة السياسية، أو لنقص في الإمكانيات أو لتقصير في المؤسسات، أو لأعمال الفساد المرتكبة عن سابق تصميم وتصور. وقد تتلخّص مكامن المشكلة في الأسباب التالية:

- التخلّف عن تطبيق الالتزامات المعلنة
- عدم تنفيذ القوانين أو تنفيذها بشكل منحاز
- انعدام الشفافية
- عدم تعاون الأفراد أو الدوائر الحكومية
- وجود خلل، أو تناقض، أو نقص في التشريعات
- عدم اتباع آليات المناسبة للتمويل
- نقص في الموظفين المؤهلين
- نقص في المعارف أو التجهيزات التقنية

غالباً ما يتمّ التذرّع بتقصير المؤسسات لتعليل المشاكل المذكورة أعلاه، ولكنّ التلطي وراء هذه الأعذار الخاصة لا يفيد إلا في إخفاء مشاكل تتعلق بنية التعطيل أو الفساد. فقد تقرّ إحدى الوزارات بعدم توافر الموظفين المؤهلين للتحقق من الممارسات الفاسدة لا بحجة المضي في هذه الممارسات وحسب، إنما، في واقع الحال، لعدم رغبتها في التغيير ولتحصين موقعها ضدّ أيّ عقوبات تطالها. وتجدر مثلاً على ذلك في الحالة المدروسة المتعلقة بمراقبة الرسوم الجمهوري رقم ٩٥ على يد المجتمع المدني في جورجيا (راجع الحالة الثالثة المدروسة في الفصل التاسع)، والذي جاء بمثابة إعلان صارم من رئيس جمهوريتها في مواجهة الفساد. ولكنّ التحالف المكوّن من المنظمات غير الحكومية الجورجية التي راقبت سير تطبيق الرسوم المتعلقة بمكافحة الفساد خلّصت إلى أنّ "حكومة جورجيا كانت تنقصها إرادة سياسية لتطبيق الرسوم تطبيقاً كاملاً ومحاربة الفساد المستشري. ولكن، رغم ذلك، أسهم المشروع بشكل كبير في أحداث التغيير السياسي اللاحق في جورجيا في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣". فكان من نتائج استجلاء الوضع الراهن أن سهّل الكشف عن حقيقة ما تخفيه الأقاويل.

إنَّ غيابَ التحركِ باتجاهِ تطويرِ التدابيرِ اللازمةِ لمكافحة الفسادِ ضمن نطاقِ العملِ وضمن مهلةٍ زمنيةٍ مقبولةٍ يمكن أن يُعتبرَ بحدِّ ذاته (وأن يتمَّ نشره) كمشور للفساد. ولعلَّ في ذلك ما يشكُّلُ أداةً قويةً لإعادة النظر في الذرائع الأساسية التي تتقدَّم بها الجهة المتهمة بارتكاب الفساد.

يجب أن نسلِّم أيضاً بأنَّ هذه الجهة توافق أحياناً على ضرورة تطبيق التدابير المعروفة "بالممارسات الفضلى"، غير أنها تفتقر فعلياً إلى الموارد المالية أو البشرية أو التقنية التي تتيح لها تطبيقها. في ظلِّ تلك الظروف، تُبرز أنشطة المراقبة الحاجة إلى برامج تُنشد تقديم المساعدة التقنية، ويُقدَّر لها تحقيق نتائج فعَّالة إذا ما اقترنت بالتزام بالإصلاح لمكافحة الفساد.

المراقبة تتحقق من حسن سير الأنظمة

ترمي سياسات الحكومة ومراسيمها والإجراءات المعمول بها إلى تحقيق جملة من النتائج المنشودة، وفق ما يتبيَّن من ثلاثة أمثلة مستمدة من قطاع البناء:

- تحدد السياسات المتعلقة بالقضاء على الفقر الإطار العام لرفع مستوى المعيشة لدى الفئات الأشد فقراً باتباع عددٍ من الخطوات المقترحة، بما فيها تحسين مساكنهم.
- يرمي تنظيم قطاع البناء إلى إنشاء تجمعات سكنية سليمة، وشبكة المجاري، وأنظمة الصرف الصحي، والطرق الآمنة.
- تحرص الإجراءات التي ترعى توزيع عقود البناء على أن تحظى الحكومة بمنافع موازية لقيمة الأموال التي تدفعها وعلى أن تستعين بشركات مؤهلة لتنفيذ المشاريع المتعلقة ببناء المساكن.

تقيِّم عملية المراقبة التي ترصد السياسات مدى فعالية تطبيقها. ولكنَّ الأهداف المنشودة من السياسات الموضوعية لا تتحقَّق بكل بساطة لا في البلدان المتقدمة ولا في البلدان النامية. من هنا، تساعد المراقبة في:

- التثبُّت من اتخاذ المعنيين فعلياً الخطوات الكفيلة بدعم تطبيق السياسات
- التثبُّت من مدى فعالية الخطوات المتخذة في تحقيق أهداف هذه السياسات أو عدم تحقيقها
- العمل على اتخاذ خطوات أكثر فعالية لتحقيق هذه الأهداف حيثما تثبت الخطوات المتخذة عدم جدواها
- إبراز الحاجة إلى التمويل، أو إلى موارد أخرى لمعالجة المشاكل

تساعد المراقبة على المستوى التنظيمي في التثبُّت مما إذا كان تطبيق السياسات خلُص فعلياً إلى تحسين نوعية المساكن وشبكة المجاري والطرق، ورفع مستوى المعيشة لدى الفقراء وحصول الحكومة على منافع توازي قيمة الأموال المدفوعة، والتثبُّت أيضاً من:

- مدى التقيُّد بأنظمة البناء
- إمكانية التحرِّي عن النشاطات غير المشروعة في حال عدم التقيُّد بأنظمة المذكورة
- إمكانية ملاحقة النشاطات غير المشروعة التي يتم رصدها
- مدى تطبيق العقوبات، والتثبُّت أخيراً مما إذا كانت العقوبات المفروضة تشكُّل رادعاً قوياً

أما المراقبة على المستوى الإجرائي فتقيّم مدى التقيّد بالآليات الموضوعة لتحديد أفضل متعهدي البناء، ومدى نجاح الحكومة في الحصول على منافع موازية لقيمة الأموال التي دفعتها

- ومدى حسن تطبيق إجراءات المناقصة
- ومدى حسن توزيع العقود تبعاً لإجراءات المذكورة

وتصلح المراقبة أيضاً أداةً تنجح مع الوقت في الإضاعة منهجياً على مكامن الخلل في عمل الأنظمة، بما يشرع الأبواب أمام الممارسات الفاسدة، علماً أنّ الإضاعة عليها على هذا النحو غالباً ما يمهد الطريق أمام القيام لاحقاً بأعمال المدافعة ويشكّل أرضية لها (راجع الفقرة التالية حول المدافعة).

إذا تبين للمنظمات غير الحكومية، مثلاً، أنّ رجال الشرطة يرفضون ويتقاضون رسوماً غير قانونية، بالإضافة إلى الرسوم المفروضة رسمياً على رخص السيارات، فيجوز لها أن تستعين سراً باستمارة بسيطة لتسجيل الرسوم الرسمية، والرسوم الحالية المدفوعة، والتواريخ، ودفعي الرسوم، إذا أمكن. أما إذا استغلت المنظمات هذه المعلومات لإثارة ضجة حول هذه المدفوعات غير القانونية، فتتعهد رجال الشرطة من جهتهم بإصلاح هذا الوضع، قد يتسنى لها أن تتحقق مجدداً من استمرار هذه الظاهرة. ويمكن أن تحتسب أيضاً حجم المداخل غير القانونية التي يجمعها رجال الشرطة يومياً، أو ضمن فترة زمنية أخرى محددة، وأن تستغل هذه المعلومات للمطالبة بإقرار الإصلاحات اللازمة وتنظيم حملة مدافعة حول هذا الموضوع.

المراقبة تتحقق من مدى التقيّد بالمعايير الدولية (وتسهم أيضاً في إقرارها)

تنطلق مبادرات المراقبة عادةً من المعايير القانونية الدولية أو القواعد القانونية المحلية كأرضية تجري على أساسها التقييم. وتتجلى حسنة المعايير المرتكزة على صكوك قانونية في أنّ إطارها القانوني يكون واضحاً، فتتركز جهود المراقبة على مدى تطبيق مختلف أحكام النصوص القانونية، وعلى مفاعيلها. وتتخذ الجهود التي تبذلها المنظمات الدولية عادةً عدة أشكال نذكر منها مراقبة الآليات المتعلقة باتفاقية مكافحة رشوة الموظفين في المعاملات التجارية الدولية الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD)، وبرنامج مجموعة الدول المناهضة للفساد (GRECO) الذي ينظمه مجلس أوروبا (عُد إلى المربع المقابل)، ومختلف نشاطات المراقبة ضمن الاتحاد الأوروبي.

تستند المراقبة أيضاً إلى المعايير الدولية المعتمدة حول الممارسات الفضلى كنقاط مرجعية يُقارَن بها أيّ نظام آخر. وتُستمدّ هذه المعايير من مصادر متنوّعة، فمنها ما ينشأ عن اتفاقيات دولية، وبعضها الآخر ينبثق عن شروطٍ تضعها الجهات المانحة لقاء الدعم الذي تقدّمه لبلدٍ معيّن. ولكنّ

مجموعة الدول المناهضة للفساد في البرتغال

حين زار البرتغال فريق التقييم ضمن مجموعة الدول المناهضة للفساد، خلُص إلى أنّ أكثر مظاهر الفساد رواجاً تتجلى في قبول أو طلب الرشوة من جانب الموظفين العمامين أو في الرشاوى التي تدفعها أجهزة من خارج الهيئات الحكومية". فطوال السنتين الماضيتين، تركّزت التحقيقات أكثر ما تركّزت على مظاهر الفساد مثلاً في الحكومات المحلية (البلديات)، وأشكال الرشوة المتبّعة في بعض مرافق الحكومة المركزية، كجهاز الشرطة والسلطات الضريبية والمحاكم (كتّاب المحاكم)، واختلاس الأموال في قطاع الرياضة.

سجلّ الفساد في البرتغال

مركز النزاهة العامة - مشروع "غلوبل أكسس"

مجموعة كبيرة من هذه المعايير ليست قابلة للتنفيذ قانونياً رغم اعتمادها على منطق سليم لا لبس فيه. وترد، في نهاية كل فصل من فصول الكتاب المرجع الصادر عن منظمة الشفافية الدولية لعام ٢٠٠٢، قائمة بالموشرات الدالة على الممارسات الفضلى المرفقة ضمن الملحق ١/٣ والتي يصلح اعتمادها كأداة مرجعية قيّمة. فضلاً عن ذلك، أصدر الاتحاد الأوروبي قائمة أخرى على شكل شروط لتقديم الدعم إلى بلدان أوروبا الشرقية في مجال الموازنة، وأصدر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ضمن ما يُعرّف بتقييم البلدان في مجالي المساءلة والشفافية CONTACT "مبادئ توجيهية للتقييم الذاتي بهدف تقييم مدى الشفافية والمساءلة المالية في البلدان المستفيدة"^{٢٦}.

المراقبة أداة يعوزها الوصول إلى المعلومات

من الضروري أن تهتدي عملية المراقبة بقواعد أساسية أو بمعايير تُقارن بها البيانات المحصّلة. لهذا السبب، يحوجها الوصول إلى أكبر قدر من المعلومات وعلى كل المستويات المحيطة بالمشكلة المطروحة. ولعلّ وسائل الإعلام، لا سيما المطبوعة منها، تُعدّ خير موضع للبحث عن المعلومات. ولكن، إذا كان الإعلام يتمتع بحس المسؤولية وبمستوى رفيع من المهنية في بعض البلدان التي تحفل بتاريخ عريق من حرية الإعلام، فهو يخضع في بلدان أخرى لملكية وسيطرة أشخاص لا يُستبعد تورّطهم في مشكلة الفساد، ولن يروق لهم أن تقدّم الصحف أو أن تبتّ المحطات التلفزيونية التي يملكونها معلومات حول هذا الموضوع. في هذه الحالات، يتعيّن على المنظمات غير الحكومية التي تنشط في مكافحة الفساد أن تتخطى وسائل الإعلام المنتشرة فتبحث عن معلومات أخرى متاحة للجميع.

تحتل عبارة "متاحة للجميع" غير تفسير وتأويل في كثير من البلدان التي لم يقرّ إلا قليل منها قانون حرية المعلومات^{٢٧} (FOI). ولكنّ العمل بهذا القانون يخفي في طياته صعوبات جمة يواجهها عند التطبيق. نستعرض في الملحق ١/٦ مقالة حول قوانين حرية المعلومات لتزويد القارئ بمزيد من المعلومات العامة حول هذه القوانين، ولاعتمادها مؤشراً للمستقبل (بما أنّ المنظمات غير الحكومية التي تنشط في مجال المراقبة قد تساهم فعلاً في تطبيق هذه القوانين).

إذا رأت المنظمات غير الحكومية ضرورةً في اللجوء إلى أحكام القوانين المتعلقة بحرية المعلومات، يجدر بها أن تعينها مسبقاً بكلّ عناية لتحديد مستلزمات تقديم الطلب الذي ينجح في الحصول على المعلومات. ويجدر بها أيضاً أن تُمعن النظر في الإطار العام القائم الذي يرفع تطبيق أحكام هذه القوانين لتقييم بكلّ واقعية فرص النجاح في الاستجابة للطلب.

رغم إقدام دولة جنوب أفريقيا على إقرار قانون حرية الوصول إلى المعلومات، لا يسهل دوماً الحصول عليها حسبما يتبيّن من مرصد مساءلة الخدمة العامة PSAM (راجع الحالة الأولى المدروسة في الفصل التاسع). فيذكر المرصد: "ما إن يتمّ التقدّم بطلب الحصول على المعلومات وفقاً للقانون المذكور، يتعيّن على الوزارات المعنية أن تردّ على طلب المرصد ضمن مهلة ٣٠ يوماً، عملاً بأحكام القانون المذكور. أما امتناعها عن الاستجابة للطلب فيُعتبر بمثابة رفض، بموجب نصّ القانون ذاته. عندئذٍ، يعتمد المرصد إلى الطعن في قرار الرفض، مما يمنح الوزارات مجدداً مهلة ٣٠ يوماً للردّ على صاحب الطلب. وفي حال عدم الاستجابة له، عند انتهاء المهلة المحددة، تُرفع القضية أمام المحكمة".

تجد المنظمات غير الحكومية في البلدان التي تحفل بتاريخ عريق من الصحافة الاستقصائية أرضاً خصبة للقيام بأعمال المراقبة. لذلك، يجدر بها أن

٢٦ تردّ هذه المبادئ التوجيهية ضمن الفصل ١٣ من تقييم البلدان في مجالي المساءلة والشفافية (رُز الموقع الإلكتروني http://www.undp.org/governance/docs/AC_guides_contact.htm)
٢٧ ٥٢ بلداً أقرّ هذا القانون، وفقاً لهليلين داربيشاير Helen Darbishire، و٢٠ منها منذ العام ٢٠٠٠.

تقيم علاقات ودية مع الصحفيين وأن تجول في أعداد سابقة للصحف التي تغطي الأخبار الاستقصائية العملية، بحثاً عن معلومات تستند إليها. فيعود الفضل الكبير في إسقاط حكم الرئيس استرادا Estrada لبعض المنظمات العالمية، على مثال مركز دعم النزاهة العامة بمعاونة شبكته العالمية التي تضم صحفيين استقصائيين، ومنظمات محلية كمركز الفلبين للصحافة الاستقصائية. ولكن، في المقابل، يتعين على مراد المنظمات غير الحكومية أن تتنبه إلى مستوى الكفاءة والمهنية لدى وسائل الإعلام والصحفيين الذين يستمتعون بعرض الفضائح والكشف عنها. فقد لا يلتزمون في مضمار عملهم بمعايير صحفية ثابتة، لانحيازهم إلى طرفٍ معيّن. ولعلّ العيب في الاستناد إلى هذه المصادر يكمن في أنها تستقي معلوماتها من الشائعات، أو من معلومات خاطئة أو معلومات لا تخلو من التحيز.

لا يحقّ للمنظمات غير الحكومية التي تتولّى مهام المراقبة أن ترتكب أيّ خطأ ما دامت مصداقيتها هي الضمانة الأساسية للحفاظ على صدقية مشروع المراقبة؛ فلا يضيرها أن تستقي معلوماتها من هذه المصادر، على أن تقوم بنفسها بعمل استقصائي (باستخدام صحافي استقصائي ربما إذا كانت تفتقر شخصياً إلى هذه القدرة) لفصل الشائعات عن الوقائع المثبتة، أو تحصيل معلومات إضافية، أو التأكد من أنّ كلّ الوثائق المتوافرة صالحة للاستعمال في المحاكم أو كافية، من حيث نوعيتها، لدعم ملفّ قيد الإعداد.

أصحاب المصالح

إذا كان أصحاب المصالح المعنيون بالقضية المحددة التي تستدعي جهود المراقبة، على اختلافهم، يجدون حسناً في أي مشروع مراقبة، فمن غير الضروري أن يجمعوا كلهم على الأسباب ذاتها للمضي بالمشروع. من هنا تضطلع المنظمات غير الحكومية التي تؤدي دور المراقب بمهمة دقيقة تستدعي منها أن تنظر في الأسباب التي قد تدفع مختلف أصحاب المصالح إلى الانخراط في هذا المشروع. فمن شأن ذلك أن يعطي قوة دفع لآثار عملها، وأن يؤمن لها فرصاً لتنظيم دورات تدريبية حول أعمال الفساد المرتكبة (وحول سبل محاربتها)، وأن يكون سبيلها لإثارة اهتمام الإعلام.

فألسباب التي تدعو المنظمات غير الحكومية للوصول إلى المعلومات الاستراتيجية قد تدفع بها أيضاً إلى بناء تحالفات مع مؤسسات ذات نفوذ سياسي وتيسير التواصل مع منظمات كانت لتكون على تعارض معها لولا حاجتها إلى المعلومات. فالوعي الذي يتحلّى به المراقب حيال الدوافع الأخرى التي تحرك أصحاب المصالح ومستلزمات الحصول على المعلومات يساعده في إشراكهم باستمرار وبشكل ناشط في عملية المراقبة، بما يفضي إلى زيادة تدفق المعلومات على المشروع ويسهم في تحقيق أهداف المشروع ككلّ.

تندرج الحكومة والقطاع الخاص ومجتمع المانحين الدوليين ضمن فئات أصحاب المصالح التي قد تستميلها أعمال المراقبة مع ما ترتبه من نتائج لعدد من الأسباب التالية:

الحكومة

- تشير الحكومة بكلّ فخر إلى أن مراقباً مستقلاً يتتبع الجهود التي تبذلها، لأنّ في هذا الأمر ما يعزّز سمعتها كمؤسسة تعمل بشفافية.
- تعلن الحكومة تلقائياً عن أيّ تقدّم تحرزه في عملها. ومع أنّ هذا التقدّم قد لا يأتي بحلّ فوري لمجمل المشاكل، فيجوز أن ترصده المنظمات غير الحكومية (وتحدث عنه في تقاريرها) في الوقت المناسب عن طريق إبراز سبل معالجة المشاكل، وتحسين الإجراءات المرعية، وتعزيز الشفافية، ومعالجة المواضيع المطروحة بمزيد من الجدية.

- ترفع المنظمات غير الحكومية توصياتٍ حيثما يلفتها وجود خللٍ في الإجراءات، على نحوٍ يسهم بتطوير التشريعات وطريقة عمل الحكومة.
- يجري تبادل المعارف بين المنظمات غير الحكومية والمسؤولين الحكوميين حين يعمل الطرفان سوياً. فازدياد الشفافية في عمل المؤسسات الحكومية بفضل أعمال المراقبة التي تضطلع بها المنظمات يوسع معرفة كلٍّ من هو خارج هذه المؤسسات باليات عملها ويزيل الغموض من حولها.
- قد يتم إخفاء الممارسات الفاسدة، لعدم شرعيتها، عن الحكومات نفسها. عندئذٍ، يقوم مرصد المنظمة غير الحكومية مقام نقطة مركزية تتوافد إليها عدّة مصادر معلومات، تفوق عادةً من حيث حجمها كمّ المعلومات المتوافرة للمسؤولين الحكوميين غير الموثوق بهم. ويشكّل المرصد أيضاً قناة تَمَرَّعُ عبرها المعلومات آتية من مصادر لا تودّ الكشف عن هويتها، إيماناً منها بأن المنظمات غير الحكومية هي أهلٌ للثقة. ثمّ تبليغ هذه المنظمات عن المعلومات المتوافرة لديها مع التكتّم على هوية مصادرهما، مُطْلِعَةً بذلك الحكومات، كما عامة الشعب، على ما في حوزتها من معلومات. لعلّ في ذلك ما يفيد مثلاً في إعلام الحكومات، على أعلى المستويات، بأعمال الفساد الصغيرة حين يخشى المتورطون فيها كثيراً من اتخاذ أيّ موقف علني منها (راجع المربع المقابل المتعلق بالفلبين).

مجموعات مدنية تراقب اللوازم المدرسية في الفلبين

خضعت أنظمة المشتريات في وزارة التربية لإصلاحات جذرية منذ العام ١٩٩٩. فنجحت عملية تشديد الضوابط، إلى جانب أعمال المراقبة التي تمارسها مجموعة من المواطنين على عروض الأسعار وعمليات تسليم البضائع، في وضع حدٍّ للممارسات المفضوحة، على مثال الرشاوى الضخمة و«عمليات التسليم الوهمية». نتيجة ذلك، أصبح كلّ تلميذ من تلامذة المدارس الرسمية يملك اليوم، وبعد أربع سنوات من هذه الإصلاحات، كتاباً مدرسياً لكلّ مادة، فيما كان كلّ ستّة تلامذة يحصلون على كتابٍ واحد، بحسب التوزيع السابق للحصص.

سجلّ الفساد في الفلبين

مركز النزاهة العامة - مشروع "غلوبل أكسس"

يجوز أن تستردّ الحكومة مبالغ طائلة من المال على شكل ضرائب أو غرامات غير مدفوعة، إذا رصد المراقبون مثل هذه الحالات.

يتسنى للمنظمات غير الحكومية أحياناً أن تتحرّك حيث تعجز عن ذلك الحكومات لأنها لا تتعرّض للضغوط ذاتها التي تتعرّض لها هذه الأخيرة. فحتى لو أبدى المسؤولون الحكوميون على المستوى المحلي رغبةً في التصدّي لبعض حالات الفساد، تواجههم ضغوط هائلة من جانب الشركات والنخب المحلية وسواها من الأطراف المتورطين، ويصبح المراقب عندئذٍ معبراً يسلكه أولئك المسؤولون، كما ممثلو المجتمع المدني.

غالباً ما ينظر الشعب بارتياح عميق إلى المسؤولين في الحكومة حيث يُعتبر الفساد من المسلّمات. ولكنّ مرصد المنظمات غير الحكومية يسعه أن يغيّر هذه الديناميكية من خلال زيادة منسوب الشفافية، والمساعدة تدريجياً على إعادة ثقة الشعب بالمسؤولين.

يجوز أن تتحسن صورة البلد في الخارج عند معالجة مشكلة الفساد بشكلٍ علني وصريح بالموافقة على مشروع مراقبة تتولاه منظمة غير حكومية. ويحقّق بالتالي منافع جمّة، نذكر منها استقطاب الاستثمارات الأجنبية من الشركات التي ترغب في العمل ضمن بيئة تنعم بهامش أكبر من الاستقرار.

القطاع الخاص

- يمنح الفساد لبعض الشركات منافع تميزها عن مثيلاتها عن غير حقّ، مما يثني خيرة الشركات في هذا القطاع من الاستثمار في البلدان التي يستشري فيها، ويؤدي على الأرجح إلى تكبّد الحكومات خسائر مالية ضخمة، بما أن أسوأ شركات القطاع لا تسدّد في أغلب الأحيان الضرائب المترتبة عليها، وتقدم خدمات رديئة ومنتجات دون المستوى المطلوب، وتمتصّ من تطبيق الأنظمة، وما إليها من ممارسات. ولكنّ أعمال المراقبة تقلص حجم هذه المنافع من خلال فضح الممارسات غير السليمة، والحضّ على تطبيق العقوبات، لترسيخ مبدأ تكافؤ الفرص أو القبض على مرتكبي الأعمال غير المشروعة.

- تستفيد الشركات التي تعمل بطريقة شفافة، على السواء، من صورتها الأكثر إشعاعاً التي تتحلّى بها في السوق، ومن عدم تأثرها سلباً على الأرباح بأعمال المراقبة التي تتولاها منظمات غير حكومية، محلية ودولية.
- تعتبر بعض الشركات المرصدة مساحةً للإبلاغ بكل سرية عن الممارسات الفاسدة التي يقدم عليها المسؤولون الحكوميون على نحو يشلّ حركتها ويحدّ من توسّعها. فهذه الشركات قد تواجه بعض المشاكل المرتبطة بالممارسات الفاسدة من دون أن تتمكن من معالجتها جهاراً من الداخل بسبب الضغوط التي يمارسها هولاء المسؤولون أنفسهم على العاملين فيها. يمكنها عندئذ، ومن خلال المنظمة غير الحكومية المراقبة، إطلاع جمهور أوسع على الممارسات الفاسدة مع الحفاظ على سرية مصادر المعلومات.
- غالباً ما كانت المنظمات غير الحكومية، المحلية والدولية، توجّه انتقادات للقطاع الخاص، والعكس بالعكس. فكان إلاحباط يتملّك كلا الطرفين متى شعر أي منهما بأنه لا يلقي أذاناً صاغية، وينتهي الأمر بهما إلى حائط مسدود. لذلك، لا بدّ من أن تتّسم عملية توثيق المعلومات التي تقوم بها المنظمات المراقبة بالحيادية وبالانفتاح تجاه المعلومات الواردة من الأطراف كافة، ومن أن تتحلّى بالشفافية أيضاً أهداف المشروع والمعلومات المحصّلة والعبء المستخلصة، عسى أن تتيح تقارير المراقبين لمختلف الأطراف أن تعمق معرفتها بالقيود المفروضة على الطرف الآخر، وبالتقدم الذي يحرزه.

مجموعة الدول المانحة

- يخفق الكثير من المشاريع التي يطلقها ويدعمها المانحون الدوليون في تحقيق النتائج المتوقّعة منها بسبب الفساد واختلاس الأموال، مما يحدو بالمنظمات غير الحكومية المراقبة إلى التحقّق جدياً من مدى تطبيق البرنامج استناداً إلى مؤشرات محددة للتقدّم، ويعزّز إمكانية أن يدفع المانحون الأموال المرهونة بحسن الأداء مقابل تحقيق إنجازات ملموسة.
- غالباً ما تعاني البرامج الممولة من المانحين من سوء التنفيذ وسوء استعمال المال حيث يقبع الفساد. فإذا تمكّنت المنظمات غير الحكومية المراقبة من الحصول على بيانات عن أوجه استعمال المال تثبت عمليات الاختلاس المرتكبة، ستطّلع المانحين على مواطن الضعف في إدارة الكثير من البرامج التي يمولونها، فتزيدها فعاليةً. فلو أمكن التصدّي لظاهرتي اختلاس الأموال والفساد، قد يصحّ القول بعدم الحاجة إلى برامج خاصة بتمويل من المانحين، نظراً إلى أنّ الحكومة ستتعلم حينئذٍ بمواردها الخاصة.
- من شأن تعزيز الشفافية في قطاع معيّن أن يطوّر العمل في قطاعات أخرى. من هذا المنطلق، تركّز برامج الإصلاح البنوي التي تحظى بدعم المانحين على تنمية اقتصاد السوق الحرّة الذي يستطيع وحده، بحسب الاعتقاد، أن يؤمّن المنافع المرجوة التي تتحقّق حينما تسود العدالة الاجتماعية والشفافية. وتوفّر المراقبة وسيلة مباشرة لرصد هذا الواقع، وتالياً، لمعالجة مشكلة الفساد.
- غالباً ما تنقص المانحين المعلومات عن الممارسات الفاسدة وعن سبل تأثيرها على البرامج التي يمولونها؛ لا بل غالباً ما يستندون إلى المعلومات الواردة من المسؤولين أنفسهم المتورطين في أعمال الفساد لتقييم مضاعفاتها. أما أعمال المراقبة التي تتولاها جهة مستقلة فتزوّد المانحين بمعلومات موضوعية ومفصلة، يقدّمها طرف ثالث، حول إدارة البرامج، وفقدان المداخيل، وأشكال التوتّر العامة وتنفيذ البرنامج.

المراقبة، بحدّ ذاتها، أداة قيّمة، ولكنها تزداد فعاليةً حين تقترن بالمعلومات والمدافعة العامة.

مع أنّ الاستنتاجات التي تخلّص إليها المنظمات غير الحكومية المراقبة تبرز فوارق هامة وممارسات فاسدة موجودة بالفعل، فقد يتلصّب أصحاب المصالح الرئيسيين عن اتخاذ الخطوات الملائمة استناداً إلى تلك الاستنتاجات، ما لم تدفع أعمال المدافعة القائمة على عدة مستويات الأمور بهذا الاتجاه. فالتقاعس

في استغلال المعلومات، والتباطؤ في ترجمة الاستنتاجات إلى أفعال، يقلصان مفاعيلها المحتملة، هذا فضلاً عن أن المجموعات المستهدفة تستغل هذه النقطة للتهجم على منتقديها بذريعة أن هذه المعلومات فقدت صلاحيتها، ولم تعد موضع ثقة أو تنطبق على واقع الحال.

ومع أن المنظمات غير الحكومية قد تدفع باتجاه الحصول على مزيد من المعلومات العامة والشفافية، فقد لا تحظى الاستنتاجات التي تنشرها بالاهتمام بسبب:

- الضغوط السياسية الرفيعة المستوى التي تشن المانحين عن استغلال نفوذهم على نحو يساعدهم كثيراً في إحداث التغيير المحلي
- اللامبالاة التي يلقاها الموضوع على المستويين المحلي والدولي
- الرهانات المالية الكبيرة التي تدفع أصحاب المصالح إلى الإبقاء على الوضع الراهن
- تباطؤ أصحاب المصالح المنشغلين بقضايا أخرى في إبداء ردات فعلهم
- التقصير في نشر استنتاجات المرصد

لا بد من التسليم بأن الدفع باتجاه اتخاذ الخطوات المناسبة على يد أصحاب المصالح المؤيدين "الملتزمين بتقديم دعمهم إلى مشروع المراقبة يتطلب مقدار ما تتطلبه عملية المراقبة بحد ذاتها من تخطيط، واستراتيجيات، وموارد.

فإذا كانت المنظمات غير الحكومية تنجح في توثيق معلومات تثبت أن النظام يعاني من خلل، فتتقترح التغييرات التي يلزم إدخالها لتفعيل عمله، تخفق، في المقابل، في التشجيع على اتخاذ الخطوات المواتية نتيجة القيود التي تخضع لها:

- إذا كانت المنظمات نفسها التي تدعو إلى التحرك في سبيل قضية معينة، أو في سبيل "المدافعة" عنها، هي نفسها التي قامت في السابق بجهود المراقبة، فسيتهمها البعض بأنها "تذرعت" بالمراقبة طمعاً بالمدافعة. فخيرٌ لها، للرد على مثل هذه الاتهامات، أن تمارس أعمال المراقبة بكل موضوعية وبطريقة سليمة من الناحية المهنية.
- قد تحصر المنظمات غير الحكومية المراقبة بنظام محدد أو بفترة معينة، من غير أن تحصل على معلومات كافية تليق بحملة مدافعة كاملة متكاملة. لذلك يجدر بها أن تحتاط لهذا النقص فتفكر مسبقاً بما تنوي إخضاعه للمراقبة، وتتأكد من إمكانية ربطه بحملة مدافعة تقوم بها في المستقبل.

ولكن المراقبة التي تحسن تصيد موضوعها على أمل المدافعة عنه في ما بعد تُعتبر، بوجه عام، من أنجع الوسائل لجمع المعلومات التي تكمن قيمتها لاحقاً في توعية الشعب حيال القضية المطروحة، والتي تسهم في حملة المدافعة الرامية إلى تصحيح الخلل فيها.

الرجاء مراجعة الفصل السادس للحصول على مزيد من المعلومات حول قدرة المنظمات غير الحكومية على تفعيل جهود المراقبة التي تبذلها لمكافحة الفساد إلى أقصى حد.

المدافعة: مقوماتها ووظائفها

المدافعة أداة تحدد العوائق التي تصطدم بها ممارسة الحكم الرشيد في مضمار القوانين والسياسات العامة والممارسات والسلوكيات، وتحدد مقومات السلطة كما العلاقات بين السلطات، وتكشف عن القضايا التي يمكن أن يفوز بها المدافعون بما يملكون من موارد. تُعرّف المدافعة بقدرتها على إحداث التغيير، وهي أداة تكشف عن التغييرات المحددة اللازمة، وتحدد التحالفات الممكنة أن تنشأ بين القوى الفاعلة المتنوعة حول قضية تشغل الجميع، فتزيد الشعب وعياً وتوجّه آراؤه حيالها، وتستقطب دعمه لها. عملياً، تحدد المدافعة النشاطات التي تنجح في إحداث التغيير فتدير آلية تطبيقها، وتبقي القضايا المطروحة حيّة في الأذهان، وتحتّ على النظر في ما يصلح أو لا يصلح تطبيقه، حتى تنتهي الجهود الحثيثة المبذولة إلى تحقيق التغيير المنشود. تتغذى المدافعة من المعلومات التي تستمدّها من عملية المراقبة، وتضطلع بها منظمة تتمتع بالكفاءة وبحسن التنظيم.

المقدمة

إذا كانت المنظمات غير الحكومية تراقب التزام الدولة العام بتضييق دائرة الفساد، وتشدّد رقابتها على ممارساتها الراهنة، فمن الجائز لها أن ترصد بوضوح مشاكل كبيرة على غرار المشاكل التالية:

- قلّما أبدت الدولة التزاماً عاماً شديداً بتقليص حجم الفساد
- أبدت الدولة التزاماً محدوداً لا يؤثر، في أيّ حال، على التجاوزات الخطيرة المرتكبة
- أخذت الدولة على عاتقها التزامات هامة، من غير أن تدعّمها بخطط محددة
- أخذت الدولة على عاتقها التزامات فدعّمتها بخطط، ولكن قلّما تمكّنت من تنفيذها
- أخذت الدولة على عاتقها التزامات فدعّمتها بخطط، وأقبلت فعلاً على تنفيذها، إنمالم تات بنتائج مثمرة.

لقد عاينت المنظمات غير الحكومية، عند مراقبة الخطوات التي تقوم بها الدولة والجهات الأخرى، مدى اتّساع الهوة بين الأقوال والأفعال. ورأت أنه آن الأوان للكشف عن هذا التباين وإطلاع الشعب على ما يتحقق أو لا يتحقق من الوعود، تمهيداً لاستدراجه إلى ممارسة بعض الضغوط على الدولة لتفي بوعودها - أو - لدفعها إلى قطع الوعود بتقليص حجم الفساد، حيث تتخلف عن قطع الوعود بهذا الشأن. وتستشعر هذه المنظمات بأنّ الوقت قد حان لأن تدفع باتجاه إدخال بعض التغييرات على الوضع القائم الخاضع لمراقبتها، بما يتيح للشعب أن يطلع على حقيقة الوضع، فيمارس الضغط على الحكومة كي تعمل بجدية على تحقيق هذه التغييرات. بعبارة أخرى، باتت المنظمات غير الحكومية جاهزة لاستعمال سلاح المدافعة.

فالمدافعة هي:

”سلسلة خطوات تسعى إلى إقناع الذين يتمتّعون بالسلطة على الصعيد الحكومي أو السياسي أو الاقتصادي، والتأثير عليهم، بحيث يتبنون ويطبّقون السياسات العامة بشكل يعود بالخير على من يتمتّعون بدرجة أقلّ من السلطات السياسية والموارد الاقتصادية“^{٢٨}.

٢٨ وهو تعريفٌ مستمدٌّ من معهد المدافعة في واشنطن، العاصمة (الرجاء الرجوع إلى الموقع الإلكتروني www.advocacyinstitute.org)

أما في مضمار التطبيق، فالمدافعة هي :

- سلسلة نشاطات أو خطوات استراتيجية - منهجية وديمقراطية ومنظمة - تتشكّل حلقاتها الواحدة تلو الأخرى على فترة زمنية معينة.
- تقنية تسعى إلى إحداث تغييرٍ في القوانين أو السياسات أو السلوكيات أو في طريقة تطبيقها.
- أداة تهدف إلى تغيير موازين القوى على نحوٍ يسمح للمستضعفين بالتحرّر من نير الاستغلال.

المدافعة على يد المنظمات غير الحكومية

تختلف جهود المدافعة التي تتولّاها المنظمات غير الحكومية عن تلك التي تقوم بها الشركات أو الأحزاب السياسية الضخمة. فيمكن أن تشكّل هذه الأخيرة قوة ضغط واقناع باستعمال سلاح المال ووسائل التهيب والرشوة، وبمدّ شبكة مكلفة وقوية من العلاقات العامة. أما المنظمات غير الحكومية فيتمتعنّ عليها على الأرجح أن تعتمد على الضغط الشعبي، انطلاقاً من القضايا ومواضيع النقاش الملحة والسلطة المعنوية التي يتمتع بها. يظهر المربّع المقابل الخاص بكينيا أشكال الضغط التي نجحت منظمات كينيا في اللجوء إليها.

وتهدف عادةً جهود المدافعة، التي تنمّ في جوهرها عن نشاطٍ سياسي، إلى التأثير على عملية رسم السياسات العامة^{٢٩}. وهي تشمل الآتي:

- تحديد أهداف المنشودة من المدافعة (أي تلك التي تؤثر على القضية التي تدافع عنها المنظمة غير الحكومية)؛ مما يستدعي من المنظمة أن تطّلع على البيئة السياسية والمسار السياسي
- تحديد أصحاب المصالح الآخرين الذين قد يندرجون في خانة الحلفاء أو الأعداء، وتحليل مدى مصلحتهم في القضية:

- الحلفاء، ويُحتَمَل أن يتمثلوا بمجموعة مقرّبة من السياسيين وصانعي القرار
- الشخصيات البارزة
- المنظمات غير الحكومية الأخرى
- وسائل الإعلام
- الشعب (علماً أنّه لا يدخل دوماً في هذه الخانة؛ لأنّ الضغوط الشعبية لا تضمن دوماً الفوز ببعض القضايا المتعلقة بمكافحة الفساد)

القضايا التي تبنتها المنظمات غير الحكومية في كينيا شكّل المجتمع المدني في كينيا أداة هامة للتحقق من تعسف الحكومة في ممارسة السلطة، واضطلع بدور المراقب لأدائها ومواطن الفساد فيها. كما أشاع الوعي العام حيال مظاهر الفساد وتأثيراتها، والتدابير التي يُتوقّع من الحكومة أن تتخذها. وفي هذا السياق، عمدت المنظمات غير الحكومية جميعها، على مثال منظمة الشفافية الدولية في كينيا، وشبكة التنمية الاجتماعية، ومركز شئون الحكم والتنمية، إلى العمل باتجاه الحدّ من انتشار الفساد في المجتمع الكيني. فنشرت بعض الآراء التي تضيء على مدى اتساع رقعة الفساد في مختلف قطاعات المجتمع. وأسهمت أيضاً إلى حدّ كبير في إقرار إصلاحات الدستورية والقانونية والسياسية الضرورية لإرساء الحكم الرشيد والإصلاحات الجديّة لمكافحة الفساد.

تعليقات من تقييم النزاهة في كينيا
مركز النزاهة العامة - مشروع "غلوبل أكسس"

٢٩ يتحدّث الفصل السابع بإسهاب عن موضوع المدافعة التي تسعى إلى إحداث تغييرات في القوانين، والسياسات، والممارسات، والسلوكيات.

- إقرار سلسلة خطوات ذات طابع استراتيجي
- إيضاح كيف تتكامل هذه القضية بالنجاح

قضية صالحة لحملة مدافعة

إن قضية الفساد التي ترغب المنظمات غير الحكومية في العمل على معالجتها، قد تنشأ، على حد ما ذكرنا في بداية هذا الفصل، عن عدم تحرك الحكومة، أو عن تحركها بشكل غير جدي، أو تحركها بالاتجاه الخاطئ، أو تحركها بطريقة عابثة لا يُقدَّر لها أن تكون فعالة، أو تحركها بالاتجاه الصحيح. إنَّما من غير عزمٍ كافٍ. لا شك في أنَّ جهود المراقبة ستسهم، إلى حدٍّ كبير في كشف النقاب عن القضية المطروحة، ولكنها، على الأرجح، ستكشف أيضاً عن عدد من المسائل المرتبطة بها، فتجد المنظمات نفسها مضطرة إلى اختيار القضية التي تشكّل محور تركيزها.

لا بد من أن تبذل المنظمات غير الحكومية جهود المدافعة حول قضية تعرقل، بطريقة أو بأخرى، مسيرة التقدّم في بلدها، أو داخل دائرة أو وزارة معيّنة، أو حياة الأشخاص. ولا بد أيضاً من أن تكون واثقة من قدرتها على معالجة المشكلة الناشئة عن الفساد، نظراً إلى أنَّ هذه المشكلة تعيق سير الحكم الرشيد أو التنمية. لذلك، تنطلق الخطوة الأولى من تحديد معالم المشكلة بوضوح.

قد ترغب إحدى المنظمات غير الحكومية في بلدٍ من البلدان، مثلاً، في العمل على إنشاء لجنة لمكافحة الفساد أو تنفيذ مشاريعها أو دعمها، إيماناً منها بأهميتها البالغة كآلية لمحاربة الفساد. صحيح أنَّ المنظمة غير الحكومية تعمل على عدّة جبهات، إنَّما:

١. في ظلّ غياب أيّ لجنة لمكافحة الفساد، ترغب المنظمة في المدافعة عن إنشاء هذه اللجنة
٢. يُحتمل وجود مثل هذه اللجنة على المستوى الوطني لا المحلي
٣. يُحتمل أن تعلن المنظمة عن نيّتها في إنشاء مثل هذه اللجنة من غير أن تعمل على تحقيق نيّتها
٤. يعقل أن تضع الحكومة تصوراً واضحاً لإنشاء مثل هذه اللجنة، فيسلك مسلكه باتجاه العملية التشريعية وصنع السياسات
٥. يعقل أن تكون الحكومة قد أنشأت سابقاً مثل هذه اللجنة، ولكن هذه الأخيرة تعاني من نقص في الموازنة ولا تتمتع بحقّ الادعاء، ويديرها قادة لا يتحلّون بالنزاهة والاستقامة
٦. يعقل أن تكون الحكومة قد أنشأت اللجنة إياها، غير أن أعضاءها وفريق عملها هم من موظفي القطاع العام الذين يتعرّضون للضغط عند التصرّف باستقامة

بعد أن تكون المنظمة غير الحكومية قد حددت، بفضل الأبحاث وعملية المراقبة التي قامت بها، الوضع الخاص في البلد، يتعيّن عليها أن تختار القضية التي ستكون موضوع حملة المدافعة.

يجوز أن تتمحور الحملة، في الحالة المستعرضة أعلاه، حول أيّ قضية من القضايا التالية:

١. تبرز حاجة ملحة إلى سلطة حكومية رسمية لمحاربة الفساد

٢. تبرز حاجة ملحة إلى سلطة محلية رسمية لمحاربة الفساد
٣. تبرز حاجة ملحة إلى حصر الحكومة على إنشاء مثل هذه الهيئة
٤. تبرز لدى الشعب، أو لدى ممثلي الشعب، حاجة ملحة إلى التمكّن من المشاركة في صوغ التشريعات
٥. تبرز لدى اللجنة حاجة ملحة إلى الحصول على الموازنة المناسبة وصلاحيه الادعاء، وإلى إشراك المواطنين في اختيار أعضاء اللجنة
٦. تبرز لدى أعضاء اللجنة وموظفيها حاجة ملحة إلى التنعم بالاستقلالية عن هيكلية الحكومة

على المنظمة غير الحكومية أن تبادر، من تلقاء ذاتها أو بالتعاون مع المنظمات الأخرى، إلى تعيين المشكلة التي تسعى إلى معالجتها، استناداً إلى وضع البلد الذي تعمل فيه. ويلزمها أيضاً أن تحلّل المشكلة تحليلاً واضحاً لمعرفة أسبابها، والأشخاص الذين تسببوا ربما في افتعالها، والأشخاص الذين يساهمون على الأرجح في التحكّم بها أو تغييرها. فلا عجب، في هذه الحال، من أن تعتمد مجموعة من المنظمات غير الحكومية الناشطة في مكافحة الفساد إلى التعاون في ما بينها فيأتي عملها متكاملًا.

لذلك، لا بدّ من أن تنطلق المنظمة غير الحكومية من اعتبارات واقعية عند تبنيّ قضيتها، لأنّ خيارها سيحدد في النهاية معالم الحملة التي تنوي تنفيذها. فالمدافعة الرامية إلى مكافحة الفساد تقتضي أحداث تغيير في الوضع القائم الذي يتيح لبعض أصحاب النفوذ من تحصين مواقعهم. وبالتالي، لن يهملوا لأيّ تغيير قد يطرأ على هذا الوضع؛ وقد لا يتوانوا عن استخدام وسائل التهديد و/أو الترهيب لتعطيل مبادرات المنظمة. فضلاً عن ذلك، ستعتمد المنظمة في مضمار المدافعة على موارد قليلة، وعلى مساعٍ حثيثة لحشد الضغط الشعبي.

أما السؤال المهم الذي يطرح نفسه فهو يتعلّق بمدى "قدرة" المنظمة غير الحكومية "على الفوز" بالقضية التي عاينتها: فهل لديها حظوظ بأن تحقّق النجاح عملياً؟ قد لا تتوصّل إلى أحداث أيّ تغيير إذا كانت أهدافها طموحة للغاية، لذلك من الأوفق لها أحياناً أن تنطلق من أهداف متواضعة عند قيامها بأعمال المدافعة على أن تنتقل في مرحلة لاحقة إلى توسيع أغراضها حالما تنتهي من تحقيق بعض الإنجازات المتواضعة.

مقاربات محورية في مجال المدافعة

يتعيّن على المنظمات غير الحكومية والمنظمات التي يُحتَمَل أن تسهم، بالشراكة معها، في حملات المدافعة، أن تستعرض بشكل منهجي أهدافها وأغراضها في جوجلة أفكار، على النحو الآتي:

١. ماذا تنوي أن تفعل المنظمة غير الحكومية لحلّ المشكلة المطروحة؟
فهل تنوي أن تتحدث عنها علناً أو أن تضع نصب عينها هدفاً أكثر تحديداً؟ (كأن تدفع باتجاه تغيير أحد القوانين التنظيمية الحكومية).
٢. هل تستطيع المنظمة غير الحكومية أن تُحدث تغييراً واضحاً وفعالياً في السياسات؟
فهذه الخطوة تتطلّب منها أن توسّع معرفتها بطريقة إعداد السياسات الراهنة، وبالسبل التي تسمح بتغيير هذه السياسات.

٣. ما الإنجازات التي يمكن أن تحقّقها المنظمة غير الحكومية فعلياً؟
فهذه الخطوة تتطلب منها أن تنظر بواقعية وموضوعية إلى القدرات التي تتمتع بها، وإلى إمكانية استدراج منظمات أخرى للعمل معها.

٤. على أي أساس تبرّر المنظمة غير الحكومية انخراطها في هذه القضية؟
فهل يرى الآخرون هذا النشاط الذي تقوم به المنظمة غير الحكومية نشاطاً مشروعاً أو غير مشروع؟

٥. هل تنعم المنظمة غير الحكومية بالمصداقية؟
هل يكون المواطنون مستعدين للإصغاء إليها بالأجمال حين تتكلم؟

٦. هل تتحدّث المنظمة غير الحكومية بمصداقية عن المشكلة المطروحة؟
هل أثبتت المنظمة سابقاً أنها على بينة من المشكلة التي تطرحها؟

ما إن تحدد المنظمة غير الحكومية أغراضها بوضوح حتى تستعين بها وسيلةً للتحقق من أي نشاط يوضع موضع اقتراح، من باب الحرص على أن تأتي النشاطات التي تفكر في تنفيذها داعمةً فعلياً للأغراض التي قرّرت العمل على تحقيقها. لهذه الغاية، يجب أن تقود جهود المدافعة بدافع من الأغراض، لا النشاطات.

غالباً ما تطلق المنظمات غير الحكومية برامج المدافعة على ضوء السليبيات التي تلحظها، أي انطلاقاً من الجوانب التي يجدر تغييرها وتلك التي يجدر إصلاحها. وغالباً أيضاً ما ينقص هذه المنظمات تكوين فكرة واضحة عن الأهداف التي ترغب في تحقيقها أو البدائل التي تقترحها لتغيير الوضع القائم. وبما أن المدافعة تقتضي عموماً إقناع أشخاص كثيرين بممارسة الضغط على الحكومة من أجل إحداث تغيير معين، فالمنظمة غير الحكومية لن تنجح على الأرجح في حشد هذا الضغط ما لم تشرح بوضوح الحلول البديلة التي تقترحها وتؤمّن التزام الكثيرين بها. فلا بدّ من أن تكون المراقبة مفيدة خاصة في هذا المجال لأنها تشخّص المشكلة بدقة، ومن أن تفضي إلى سلسلة من التوصيات الإيجابية والعملية التي يصلح اعتمادها أرضية صلبة لجهود المدافعة.

المدافعة تتطلب تحديد الأهداف الملائمة

ما إن تحدد المنظمة غير الحكومية أهداف التي ترغب في تحقيقها، يتعيّن عليها أن تسأل نفسها:

- "من يتحكّم بالوضع الراهن الذي نطمح إلى تغييره؟"
- "من هم أصحاب النفوذ الذين يسعون إلى الحفاظ على الوضع القائم الذي نتطلّع إلى إصلاحه؟"
- "من هي الجهات التي تستهدفها حملة المدافعة؟"

ترتبط الجهات المستهدفة إلى حدّ بعيد بالقضية المطروحة. وتتمثّل هذه الجهات بالمؤسسات أو الأشخاص الذين يملكون سلطة القرار بشأن القضية التي قرّرت المنظمة أن تعمل على معالجتها. فإذا كانت المشكلة تتعلق بالفساد المستشري داخل أجهزة الشرطة، فتكون الجهة الموهلة لإصلاح هذا الفساد أجهزة الشرطة نفسها، والوزير المسؤول عن هذه الأجهزة (وهو وزير الداخلية عادةً)، وربما البرلمان. وإذا كانت المشكلة تتطّرق إلى الفساد الذي يواكب المناقصات المقدمة للفوز بالمشاريع الحكومية، عندئذٍ تستهدف المنظمة في حملتها مجلس المناقصات، ووزارة التجارة، وربما الجهات المانحة التي تُنفق

أموالها بطرقٍ ملتوية. أما إذا كانت المشكلة تتعلق بالفساد الذي يطال إصدار بطاقات الهوية، فتستهدف في حملتها الوزارة أو الدائرة المسؤولة عن إصدار تلك البطاقات وكذلك المسؤولين الذين يلاحقون يومياً هذا الشأن.

لا يبدو الأمر دوماً بهذا الوضوح. لا يخفى على أحد أن الهيئات التشريعية هي التي تصدر القوانين، وهي وحدها القادرة على إصلاحها أو إلغاؤها، لكن ما يخفى على البعض، في المقابل، هو أن أكثرية الهيئات التشريعية توافق من دون نقاش على مشاريع القوانين التي تتقدم بها الهيئة التنفيذية. وفي هذه الحال، ستستهدف المنظمة على الأرجح الهيئة التنفيذية، لا التشريعية، ما دامت على يقين بأن هذه الأخيرة ستحذو حذو الهيئة التنفيذية إن هي وافقت على الإصلاحات المقترحة.

وان تبيّن للمنظمة غير الحكومية أن الهيئة التشريعية لا توافق ربما بشكلٍ آليٍّ على قرارات الهيئة التنفيذية، ولكنها نسيجٌ معقّد من الأحزاب والأيديولوجيات المتنوّعة، فستضطرّ في هذه الحال أن تتعمّق في معرفة طبيعة المساومات التي تُعقد تحت قبّة البرلمان، والتي يمكن أن تؤدي إلى قيام أكثرية توافق على أهداف حملة المدافعة التي تطلقها.

في بعض الحالات، تنجح الضغوط القوية التي يمارسها المواطنون في حمل البرلمان على إقرار قانونٍ معيّن، متجاوزةً الصعوبات المعهودة الناشئة عن المحسوبيات والنفوذ داخل البرلمان (راجع المربّع المقابل حول البرازيل). من هنا، يتعيّن على المنظمات غير الحكومية التي ترغب بشكلٍ عام في تعديل القوانين أن تكون ملمّةً بتعقيدات البرلمان في بلدها.

هدف واضح في البرازيل

تجدد بي الإشارة إلى القانون الذي تمّ إقراره مؤخراً حول تحمّل المسؤوليات المالية والذي يفرض على رؤساء البلديات وحكّام الولايات، وحتى على الرئيس، عقوبات شديدة إذا أهدروا المال العام. فقد وضعت "دليل مكافحة الفساد" مجموعةً من المواطنين اتهمت بالتقصير رئيس بلدية بلدة صغيرة في ولاية ساو باولو السنة المنصرمة. فحظي الكتيّب بتغطية واسعة من المحطات التلفزيونية والمجلات وتمّ توزيع آلاف النسخ منه.

تعليقات من سجل الفساد في البرازيل

مركز النزاهة العامة - مشروع "غلوبل أكسس"

إذا كانت المنظمة غير الحكومية تتعاطى بمجال السياسات، لا بالقوانين الرسمية، فسيصعب عليها للغاية، في كثيرٍ من البلدان، أن تكون فكرة واضحة عن الشخص أو الأشخاص الذين يرسمون سياسات معيّنّة والذين يتعيّن عليها بالتالي أن تقنعهم بإدخال تعديلات عليها. فيجوز أن تكون هذه السياسات قد وُضعت منذ فترة طويلة وسلكت مسلكها من غير أن يتحمّل مسؤوليتها أحدٌ، أو باتت مرتبطةً بجوانب أخرى من عمل الحكومة، بحيث أن أيّ تغيير يطرأ عليها يشكّل في نظر الحكومة سابقة خطيرة لأيّ تغييرات أخرى غير مرغوب فيها.

ويجوز أيضاً أن تتعاطى المنظمات غير الحكومية بالسلوكيات لا بالسياسات، كعجز الأشخاص في الظاهر عن التمييز بين السلوكيات الأخلاقية والسلوكيات الفاسدة. فهذه الحالة لا تتم عن سياسة أو قانون أو توجيه رسم معالمة طرفٍ معيّن، إنما تتم عن نمط سلوكيٍّ أخذ يتنامى مع مرّ الوقت بفعل عدّة عناصر مختلفة ساهمت في تغذيته.

لا نجاح جهود المدافعة، لا بدّ للمنظمة غير الحكومية من أن تضع نصب عينيها هدفاً محدداً ذا طابع شخصي قدر المستطاع. فمن الصعب لها أن تمارس ضغوطاً على لجنة معيّنّة، ومن الصعب أيضاً أن تقنع مجموعةً بإصلاح قانون أو إحدى السياسات أو الممارسات؛ ولكنه من الأجدى لها أن تصبّ جهودها حصراً على الشخص الرئيسي الذي تستهدفه ضمن حملة المدافعة، وهو الشخص المحوري الذي يتمتع بالقدرة على تغيير الوضع الراهن واستبداله بالوضع الذي تصبو المنظمة إلى إحلاله عبر المدافعة.

المدافعة تتطلب عقد تحالفات

من غير المستبعد أن تتمكن منظمة غير حكومية، وحدها، من أحداث التغيير المنشود. ولكن بات معروفاً بالإجمال أن المدافعة التي تتكامل بالنجاح إنما تأتي ثمرة الجهود التي تبذلها مجموعة من المنظمات، وبعض المنظمات غير الحكومية، ووسائل الإعلام، وشركات الأعمال، والجامعات، وربما بعض الأحزاب السياسية. لهذا السبب، يجدر بالمنظمة غير الحكومية أن تتأني في اختيار الجهة التي تقرّر التعاون معها في سبيل تحقيق الفعالية القصوى الممكنة من جهود المدافعة التي تبذلها. وقد يصل بها الأمر إلى عقد تحالفات مع أفراد أو منظماتٍ ما كانت عادةً لتدخل معهم في شراكةٍ. ففي تايلندا مثلاً، عقدت الحكومة العزم التام على إنشاء خزّان مياهٍ في حديقةٍ عامة. وكان أنصار البيئة أول من اعترض على هذا الخزّان بحجة ما سيجرّه من دمار. وقد أبدت أوساطاً أخرى اهتمامها بهذا الموضوع حين شاع الخبر في ما بينها، فانضمّ إلى حافلة المدافعين النهائية التي تقف في وجه بناء هذا الخزّان ممثلون عن السكان الأصليين الذين يعيشون في الحديقة، وأنصار البيئة، وطلاب، وحزب سياسي، وناشطون في مجال مكافحة الفساد كانوا على قناعة بأنّ رائحة الفساد تفوح من بناء الخزّان.

لا عجب من أن تجمع أيّ حملةٍ تتصدى للفساد بين طلاب، ومجموعات دينية، وقطاع شركات الأعمال، وأحزاب سياسية، ورنات منازل. ولكن، نظراً إلى إمكانية عدم انسجام هذه المجموعات بسهولةٍ في ما بينها، استدعو الحاجة إلى توسيع نطاق إدارة الحملة للتأكد من أن التحالف، بمختلف أطرافه، "يُبقى نظره باستمرار على الجائزة الكبرى"^{٣٠}.

يمكن أن تنشأ التحالفات والائتلافات والشبكات لأجلٍ قصير أو طويل، تلبيةً لغايات محددة أو عامة. ويمكن أن تحقّق نتائج إيجابية للغاية أو أن تحوّل مسار الطاقات والموارد المتوافرة عن القضايا الحقيقية المطروحة. وبما أن المنظمة غير الحكومية الناشطة في مجال المدافعة (وبخاصة إذا كانت حديثة المنشأ) تستطيع أن تكتسب الخبرة من مثيلاتها، فلا ضير أبداً من أن تُلحق أحد موظفيها بتلك المنظمات (لا سيما المنظمات الأقدم عهداً في هذا المجال) بهدف تعلّم "أصول اللعبة"، أو أن تطلب من أحد موظفي تلك المنظمات الالتحاق بها.

تعلم أساليب الاستفادة من البيئة السياسية

تقتضي جهود المدافعة الساعية إلى محاربة الفساد التعاطي مع الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية. وهي تقتضي أيضاً التعاطي مع وسائل الإعلام التي تشكّل ممثلاً مهماً للغاية على الساحة السياسية في كل بلدان العالم تقريباً.

الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية

لا يسع أيّ دليل مماثل أن يطالع القارئ على طريقة عمل الهيئات المحلية أو الوطنية في كل بلدٍ سيشرح فيه استعمال هذا الكتاب. من المرجح أن تكون منظمات معيّنة قد قامت بتوثيق معلومات عن أعمال الهيئة التشريعية في كل بلدٍ، بما يحتم على أيّ منظمة غير حكومية مهتمة بمجال المدافعة أن تحصل على تلك الوثائق وأن تطالب ربما بتنظيم ورشة عمل لاطلاع موظفيها على مضمونها.

^{٣٠} أبق نظرك على الجائزة الكبرى "يمثل شعاراً أطلقته الحركة المدافعة عن الحقوق المدنية في الخمسينيات والستينيات في الولايات المتحدة، ويُقصد به "لا تحوّل الانتباه عن القضية الأساس"، وهو شعارٌ يصلح أن يعتمد أيضاً الأطراف الذين يكافحون الفساد.

تقول النظرية في الأساس، إنَّ كلَّ دعامة من الدعائم الثلاث التي تقوم عليها الدولة هي مستقلة عن الأخرى بما يسمح لكلِّ منها من مراقبة الأخرى. ولكن، إلى أيِّ مدى تصحُّ هذه النظرية في كلِّ بلد. وتقول النظرية أيضاً إنَّ الهيئة التشريعية تسنِّ القوانين التي تعمل الهيئة التنفيذية على إقرارها وتنفيذها، بينما تتدخل السلطة القضائية حينما توضع هذه القوانين موضع تساؤل أو تتعرَّض للانتهاك. ولكن، مرةً أخرى، يُلاحظ أنَّ هذه النظرية تختلف باختلاف الدول.

إنَّ الأنظمة المعتمدة في رسم السياسات تساعد في وضع القواعد التي ترعى الدول والمجتمعات. فهي تتكوَّن من مؤسسات وأشخاص ينظرون بطرقٍ مغايرة إلى المشاكل التي تعاني منها مجتمعاتهم وتباين مصالحهم في السياسات التي تعالج هذه المشاكل. وتختلف هذه الأنظمة، المتغيرة والديناميكية، من بلدٍ إلى آخر، باعتبار أنَّ كلَّ نظامٍ منها يعمل ضمن سياقٍ سياسي وثقافي معيَّن يميِّز بخصائصه ولاعبيه.

تندرج عملية وضع القوانين والسياسات والممارسات، في قسمٍ كبيرٍ منها، ضمن إطار ممارسة السلطة. فالمرشحوں المنتدبون لممارسة السلطة يعتبرون أنها حقٌّ لهم بحكم فوزهم في الانتخابات، وسيكونون تواقين لأداء دورهم هذا؛ لا بل سيبدون رغبةً في سنِّ القوانين التي تخدم مصالحهم الخاصة في بعض الحالات. أما شاغلو المناصب في السلطة التنفيذية، فلن يسهل إقناعهم بضرورة الإصغاء إلى آراء الآخرين وأتباع نصائحهم لطول باعهم في ممارسة الحكم. وفي كثيرٍ من الحالات، لن تكثر السلطة التنفيذية بالاستماع إلى آراء المنظمات غير الحكومية، شأنها شأن البرلمان الذي يشاركها على الأرجح الرأي ذاته. وفي مثل هذه الحالات أيضاً، ستُتهم المنظمات غير الحكومية بأنها لا تحظى "بتفويضٍ من الشعب". غير أنَّ البرلمانات أخذت تهتمُّ أكثر فأكثر بآراء المنظمات المذكورة، وفي استثناء واضح وصریح على ما سبق ذكره، يتبيَّن في المرثع المقابل أنَّ ألمانيا بدأت تشجِّع هذه المنظمات على الانخراط في قضايا السياسة. ولا يغفلنَّ عن بال أحد أنَّ السلطة التنفيذية اعتادت أيضاً أن تمارس سلطتها بفضل جهاز الشرطة، مما قد يثير لديها شعوراً قوياً بضرورة الاستعانة بهذا الجهاز رداً على المنظمات الناشطة في مكافحة الفساد.

البرلمان الألماني يتحرَّى عن آراء المنظمات غير الحكومية

شهدت السنوات العشريون الأخيرة (...) بروز وانتشار منظمات غير حكومية أكثر حداثةً تشارك في حملات المدافعة العامة (...). فتكيّف النظام السياسي مع تعاطف شأن المنظمات غير الحكومية بشكلٍ ملحوظ. أما اليوم فتُعقد تحت قبّة البرلمان الألماني (البنديستاغ) جلسات استماع متكررة تتيح لمثلي منظمات المجتمع المدني من الإفصاح عن آرائهم عند مختلف مراحل صياغة السياسات. فإذا كانت هذه المنظمات معنيّة مباشرةً بقانون معيَّن (لنقل أيّ قانون جديد للضرائب، مثلاً) فيُتاح أمامها اليوم بوجهٍ عام أن تسجّل موقفها من الموضوع، وتعبّر عن انشغالها به. وقد استطلع البنديستاغ بانتظام، على مدار الست سنوات الماضية، عمل منظمات المجتمع المدني وأشكال أخرى من المشاركة المدنية.

تقييم النزاهة في ألمانيا

مركز النزاهة العامة - مشروع "غلوبل أكسس"

يتعيَّن على المنظمات غير الحكومية أن تتحلَّى "بحسِّ سياسي" رفيع لناعية قدرتها على رصد التكتلات القوية وأصحاب السلطة والنفوذ والمحسوبيات، وهذا غالباً ما يثير بحدِّ ذاته إشكالية. ففي الفصل الأول، جرى الحديث عن المنظمات التي تنعت نفسها بالأخلاق الرفيعة والمنزهة عن أي عيب. ولكن قلَّةً منها تمتنع عن الانجرار وراء التسويات والدخول في الجدل السياسي المطلوب غالباً في أعمال المدافعة.

غالبية حملات المدافعة الفعالة تستعين بالإعلام

من المحتمل ألا تحتاج أيّ حملة مدافعة محدودة في مجتمعات نائية إلى الاستعانة بالمحطات الإذاعية و/أو التلفزيونية، بالصحف و/أو بشبكة الإنترنت. أما الغالبية العظمى من حملات المدافعة المنظمة حول القضايا الوطنية أو دون الوطنية فلن تتمكننَّ من الدخول في نقاشٍ مباشر مع الأطراف

المثأثرين بهذه القضايا أو المسؤولين عنها على الأرحح، بل ستتضطرّ إلى الاستعانة بوسائل إعلام لنشر رسالتها على نحوٍ يتيح قدر الإمكان لفئاتٍ معيَّنة، يُعقّل أن تؤيد موقف المنظمة، فرصة الاستماع إليها ومشاهدتها؛ إلا أنّ وسائل الإعلام تعتبر شريكاً مخادعاً في حملات المدافعة لاسباب التالية: أولاً لأن ملكيتها تعود غالباً لأفراد يتبعون أجندةً سياسية، بحيث تنجرّ المنظمة غير الحكومية إلى المشاركة في أحداث ومناسبات لا تعبّر عن خيارها الشخصي. ثانياً، تتبّع وسائل الإعلام، في مضمار عملها، آلية عمل خاصة بها تجنح غالباً نحو إفشاء الأسرار والفضائح. ولا شيء يمنع المنظمات من اعتماد تلك الاستراتيجية إذا كانت تنشد الفضيحة، ومن دون أن تغفل المخاطر التي ترتبها تلك المقاربة. أما إذا كانت تنشد تحقيق الإجماع وبناء الشراكة، فوسائل الإعلام تُعدّ حليفاً خطيراً.

فضلاً عن ذلك، تميل وسائل الإعلام، في كثيرٍ من البلدان، إلى التسرّع في إصدار نشراتها أو بثّ أخبارها استناداً إلى أتفه الدلائل. ولكن، يجوز أن يتمّ التشكيك بمصداقية المنظمة غير الحكومية وأن تتعرّض لانتقادات حادة صادرة عن أشخاص نافذين إذا ارتبط اسمها بفضيحة غير قائمة على تحريات ثابتة.

لا يقتصر إعلام على الصحف والمحطات الإذاعية والتلفزيونية الرسمية، بل يجوز أن يوفّر التسلية والتوعية لأبناء الشعب في آنٍ واحد، وهذا أقصى المرجحى. لكن، من الأوفق أيضاً التعاون مع مطربين أو ممثلين عاديين أو ممثلين كومبيين يتمتعون بشعبية واسعة (راجع المربّع المقابل عن كينيا تحت عنوان "الاستعانة بالأغاني الشعبية").

الاستعانة بالأغاني الشعبية

منذ سنتين، حقّقت الأغنية الشعبية ("بلد الرشاوى") التي أنشدها إريك واينانا، وهو العازف البالغ من العمر آنذاك ٢٧ سنة، نجاحاً ساحقاً على خشبات المسارح. فتردّت هذه الأغنية التي سلبت الباب الجمهور على كلّ شفة ولسان. وتدعو الأغنية أبناء كينيا إلى التحصّن ضدّ الفساد أو "الصفقات الصغيرة". وبينما كان واينانا يؤدّي الأغنية في حفلٍ رسمي يحضره جورج سايتوتي، نائب الرئيس آنذاك، إلى جانب ضيف من صفوف المسؤولين الحكوميين الآخرين، تعطلّ المدياع دون أي مبرر حين بدأ يغني المقطع الثاني من الأغنية، ولكنّ الجمهور استمرّ في إنشاد الأغنية غير آبهٍ بالعطل التقني.

سجلّ الفساد في كينيا

مركز النزاهة العامة - مشروع "غلوبل أكسس"

جمع المعلومات المتصلة بالموضوع ونشرها

إنّ عملية جمع المعلومات ونشرها تعزّز حملة المنظمة وتزوّد صانعي القرارات بالمعلومات، مقدّمةً إليهم البراهين التي تبرّر ضرورة إجراء الإصلاح أو التغيير. ويجدر بالمنظمة أن تجمع وتنشر ثلاثة أنواع من المعلومات: معلومات حول المشاكل المطروحة، ومعلومات حول الرأي العام السائد، ومعلومات حول الحلول المتاحة.

توثيق المعلومات حول المشاكل: وهنا يكمن دور المراقبة. فالمراقبة تسمح بتشخيص المشكلة الذي على أساسه تصدر التوصيات ومنه تنطلق حملات المدافعة لضمان تنفيذ التوصيات.

إقامة وزن للرأي العام: يضيفي التأييد الشعبي المبني على قاعدة واسعة

مشروعيةً على الحملة في نظر المشرّعين والمانحين. فهذا التأييد يساعد المنظمة في التقرب من صانعي القرارات ويعمّق معرفتها بالمشكلة. هذا من جهة، أما من جهة أخرى فتسمح الدراسات بتكوين فكرة عن رأي الأشخاص بالمشكلة المطروحة: إذا تبين للسياسيين أنّ المواطنين بغالبيتهم يفكّرون بطريقةٍ معيَّنة بدواً أكثر استعداداً للاستماع إلى الحلول الممكنة.

تقديم الحلول الممكنة: لا ينفكّ صانعو القرارات والسلطات يبحثون عن حلول للمشاكل المطروحة. ومع أن أكثرهم يرصدون المشكلة بأنفسهم، فهم يجهلون كيفية التعاطي معها، سعياً لحلّها. لذلك، يحتاج صانعو القرارات حتماً إلى المنظمات غير الحكومية لتفترح عليهم المسلك الذي يسلكونه والحلول الجديدة. وإذا كان ينقصهم الوقت لفهم المشكلة بأدق تفاصيلها، فالمنظمات غير الحكومية يسعها، في المقابل، أن تجمع المعلومات حول سبل حلّ المشاكل المماثلة في بلدانٍ أخرى. ويجوز أن تنطوي هذه المعلومات على الأنظمة، أو السياسات، أو الخيارات المتاحة لحلّ النزاعات، والتي أفضت إلى اجتراح حلول ناجعة لمشاكل معيَّنة في مناطق أخرى. لذلك، يكون صانعو القرارات أكثر استعداداً للاستماع إلى المنظمات إذا عرضت عليهم بعض التدابير القابلة للتطبيق التي أثبتت جدواها في مواقع أخرى وتساهم في حلّ المشكلة الراهنة.

تنظيم التحركات

تنجح حملات المدافعة في حثّ الأشخاص على التفكير ببعض القضايا التي قلّما استرعت انتباههم في السابق فيزداد اهتمامهم بها. ويوجهون عندئذٍ هذا الاهتمام الشديد الذي استجدّ لديهم نحو ممارسة مختلف أشكال الضغط على أعضاء البرلمان، والمسؤولين الحكوميين، والأحزاب السياسية، أو حتى على المواطنين الذين يضغطون بدورهم على تلك المنظمات أو الجهات. فالتحركات المنظمة، التي تتّسم بحسن الإعداد والمتابعة، تعطي دفعاً قوياً إلى حملة المدافعة لا بل تتوصّل أيضاً إلى الضغط فعلياً على صانعي القرار أو مجموعات القرار لحمل كلا الطرفين على تعديل سياسة معيَّنة، أو على الأرجح، لخوض مفاوضات بشأنها. يُحتمل أن يتخذ هذا الضغط الأشكال المتعددة التالية^{٣١}:

- المقاطعة
- التظاهرات والمسيرات
- الإضرابات
- التحرك المباشر

عقوبات اجتماعية في كاراكس، فنزويلا

طن! طن! طن! تدرج في هذه الأيام عادة قرع السكاكين والمعالق والشوك على الكووس في المطاعم الكائنة في الجهة الشرقية من كاراكس، بإشارةٍ من زبائنها إلى عدم الترحيب بوجود موظفين رفيعي المستوى، أكانوا موظفي دولة، أو ضباط عسكريين، أو ممثلين عن الحكومة أو عن المؤسسات العامة، أو أعضاء من حزب الرئيس هوغو تشافيز. أما الغاية من الجلبة التي تحدثها هذه القرقة، والتي يستشعر بها كلّ زبون في المطعم، فهي إلعاب للمسؤولين غير المرغوب فيهم عن مدى احتقار الشعب لهم.

سجلّ الفساد في فنزويلا

مركز النزاهة العامة - مشروع "غلوبل أكسس"

يجب أن تتحلّى المنظمات غير الحكومية بالإبداع ووسع الخيال حين تبحث في تنظيم التحركات التي تثير اهتمام مناصريها، وتسليهم، وتشيع لديهم الوعي على نحوٍ يكتفها من كسب تأييدهم واستعدادهم للضغط في سبيل حلّ المشكلة: راجع المربّع المقابل حول "الرنين" في فنزويلا. وعلى غرار فنزويلا، تحيي الأرجنتين مناسبة عامة (ذات تأثير قوي)، حيث يعتمد عدد كبير من الناس إلى القرقة بصوتٍ واحد على أواني المطبخ، احتجاجاً على الفساد المتفشّي في كلّ مفاصل ذلك البلد.

المدافعة تستلزم منظمات غير حكومية كفوءة وترتكز على المراقبة الناجعة

يجدر بالمنظمات غير الحكومية التي ترغب في نجاح مساعي المدافعة التي تقوم بها طمعاً بالتغيير أن تتحلّى بالفطنة وبحسّ عملي. ويتعيّن عليها أن

٣١ راجع الملحق ٢/٧ ضمن الفصل السابع للاطلاع على مزيد من أفكار حول أحياء المناسبات وتنظيم التحركات.

تتماثل بين لديهم القدرة على إحداث التغيير، فترصد مواطن الضعف حيث يجب ممارسة الضغط، وتحدد المناصرين القابلين لتأييد الحملة، وتتعرف على المناصرين القادرين على اقناع الآخرين. كما يتعين عليها أيضاً أن تثبت قدرتها على بناء التحالفات التي تدعم موقع أركانها الأساسيين، مجنبةً إيهاهم الانزلاق في نزاعات فتوية. ويجدر بها أخيراً أن تحظى باستمرار بثقة المواطنين، وأن تتمكن من اقناعهم بأهمية القضية المقدّر لها أن تفوز بها. وبما أن أكثرية المنظمات غير الحكومية لا تتقن المهارات المطلوبة لتحقيق هذه الأهداف كلها؛ فبات لزوماً عليها أن تدرس السبل الكفيلة باكتساب هذه المهارات، أو أن تتحرى عن المنظمات الأخرى التي يسعها أن تتعاون معها لتحليلها بهذه المهارات.

تعتمد المنظمات غير الحكومية التي تدير حملة مدافعة إلى الارتكاز في قضيتها على المعلومات التي تحصلها من أعمال مراقبة سبق لها أن قامت بها، أو التي تزودها بها منظمات غير حكومية أخرى. فهذه المنظمة الناشطة في مجال المدافعة تستقي البيانات والمعلومات التي تحصلها من أعمال أو جهود المراقبة، فتوجهها نحو تحقيق أهداف محددة. يجوز أن تنجح منظمة غير حكومية من إنجاز كل هذه الخطوات بمفردها، أو يجوز أن تتقاسم مجموعة من المنظمات، ذات مواطن قوة وكفاءات متنوعة، هذا العمل في ما بينها. نستذكر في هذا السياق مركز التحرك الشعبي في بانغلور الهند الذي استحدث الآلية الفعالة المعروفة بـ«البطاقة الشعبية لتسجيل الأهداف»، بصفتها المنظمة التي أجرت بحثاً وأصدرت بيانات تظهر سوء إدارة الحكم ورداءة الخدمات التي تقدمها المؤسسات إلى الزبائن في الهند. وفي مرحلة لاحقة، عهد المركز بمهام تنظيم عمل المجتمع المحلي، وحشد الضغوط المحلية، وأعباء المدافعة، إلى منظمة أخرى مختصة في هذه المجالات. فالمنظمة غير الحكومية الفعالة تعرف مدى قدرة الحلفاء المحتملين الآخرين على العمل، ولا تخفي عليها مواطن القوة والضعف لديهم.

الرجاء مراجعة الفصل السابع للحصول على مزيد من المعلومات حول تحقيق أقصى النتائج من جهود المدافعة التي تقوم بها المنظمات غير الحكومية لمكافحة الفساد.

الملحق ١/٢: صورة عامة عن قطاعات الدولة ومنظمات المجتمع المدني



- المنظمات غير الحكومية المقتصرة على "حقيبة" (يحملها فرد همه الوحيد الحصول على التمويل والمكاسب الشخصية)
- المنظمات ذات السلوكيات العنيفة والمتطرفة
- المنظمات القسرية والمثيرة للخلافات
- المنظمات غير الحكومية المرتبطة بالجريمة
- المنظمات غير الحكومية المزعومة
- المنظمات غير الحكومية المرتبطة بجهات سياسية
- المنظمات غير الحكومية المرتبطة بجهات حكومية
- المنظمات غير الحكومية المرتبطة بقطاع الأعمال

- المؤسسات الخيرية الخاصة
- المؤسسات الخيرية العامة
- المجموعات الدينية
- المنظمات المدنية المعنية بشؤون
- القانون
- إدارة الحكم
- الديمقراطية
- المنظمات غير الحكومية (التنموية والخيرية) القائمة بمهام:
- تقديم الخدمات
- البحوث
- المدافعة
- المنظمات العليا
- المنظمات المظلة
- المؤسسات غير الربحية

- المجموعات الدينية
- اتحادات ومنظمات جماعات السكان الأصليين (المنظمات الأهلية)
- اتحادات ومنظمات الجماعات المستحدثة
- المنظمات الإثنية
- المنظمات السياسية
- الجمعيات المرتبطة بقطاع العمل
- أصحاب المهن
- الاتحادات العمالية
- غرف (التجارة أو الصناعة)
- الجمعيات التجارية
- التعاونيات
- الحركات أو المنظمات الجماهيرية
- المجموعات الترفيهية/الثقافية

الفصل الثالث

نظرة مقربة إلى الفساد

Chapter 3 A Closer Look at Corruption

يتعين على كل منظمة غير حكومية عازمة على مكافحة الفساد، ولكي تنجح في مسعاها، أن تطلع على المناقشات الرئيسية المتمحورة حول الفساد وأن تقدّر مدى استشراف هذه الظاهرة في بلادها. فإنّ اطلاعها على هذه المسائل لا يوفّر المعلومات اللازمة حول الأسباب والحلول المحتملة فحسب، بل يسهم أيضاً في تحديد الأولويات في ما يتعلق بالأهداف على المدى المتوسط استناداً إلى الحاجات الملحة في المجتمع المعني، وفي ما تتطلبه العملية من موارد ومن تواجد شركاء أو حلفاء يعملون على انجاح الجهود المبذولة في سبيل مكافحة الفساد.

استنبط العاملون في حقل تطوير مفاهيم الفساد تصنيفاتٍ وتعريفات على قدرٍ من الجدوى والأهمية يمكننا استخلاص العبر انطلاقاً منها، ولعل أكثرها شيوعاً مصطلح ممارسة أعمال الفساد "الصغيرة" التي نصادفها في الحياة اليومية وأعمال الفساد "الكبيرة" أي أعمال الفساد المستشرية على نطاق واسع. أما الفائدة المستقاة من هذه التصنيفات والتعريفات فتتمثل في كونها تساعدنا على أن نختار استراتيجيات مكافحة الفساد التي نريدها، ذلك أنّ ما يكون قابلاً للتطبيق في بعض الحالات يتعسر تطبيقه في حالاتٍ أخرى.

أعمال الفساد الإدارية أو "الصغيرة"

لعلّ نوع الفساد الأكثر شيوعاً، الأشهر من نارٍ على علم بالنسبة إلى جميع القاطنين في الدول التي يستشري فيها الفساد عموماً، في شمال البلاد وجنوبها كما في شرقها وغربها، هو الفساد الإداري. ويقصد به كلّ ما يدفع من أموال للتأثير على إدارة القواعد والأحكام المرعية لإجراء. وقد اعتمدت صفة "الصغيرة" نسجاً على تركيبة "الجريمة الصغيرة" التي ابتكرها جورج مودي ستيفارت (من منظمة الشفافية الدولية في المملكة المتحدة) وهي تفيد، كما شرحها إينج أموندسن من معهد كريستوفر ميشلسن (الزوج) ما يلي:

... الفساد في الإدارة العامة، في القسم النهائي من السياسة المرتبط بمرحلة التنفيذ. أطلقت على أعمال الفساد "الصغيرة" تسميةً أخرى هي أعمال الفساد من "المستوى المتدني" أو "السائدة في الشارع" للإشارة إلى أشكال الفساد التي يختبرها المواطنون على أساس يومي، بين الحين والآخر، عند تعاطيهم بشؤون الإدارة العامة والخدمات العامة كالمستشفيات، والمدارس، وسلطات الترخيص المحلية، والشرطة، وسلطات الضرائب، وما إلى ذلك. (...). وجليد بالذكر أن النتائج المترتبة على الفساد البيروقراطي أو أعمال الفساد الصغيرة هي في الواقع على قدر لا يستهان به من الخطورة. ويعدّ الفساد البيروقراطي بمثابة مآزق يواجهه القطاع الخاص للأعمال ويقع في فخّه كل مواطن في سياق تعاطيه اليومي مع المسؤولين في الدولة. وهو أمر كفيل في إقصاء أناس كثيرين عن الاستفادة من الخدمات العامة وزيادة كلفة هذه الخدمات. بالإضافة إلى ذلك، يُؤثر الفساد الإداري سلباً على الإنفاق العام إلى حدّ عرقلة دورته، وهو يحوّل الأسواق إلى أسواق تنقلب فيها المقاييس ويجعل من الإدارة العامة والنظام السياسي ككل نظاماً غير شرعي في عيون الشعب.

وقد تقودنا كلمة "صغيرة"، إن لم تنتبه للامر، إلى الانتقاص من خطورة هذا النوع من أعمال الفساد البيروقراطي. فبالرغم من الصفة التي تمنح له، يعتبر الفساد البيروقراطي في الواقع على درجة كبيرة من الخطورة وذلك بسبب ثلاثة عناصر مهمة لا بد من أخذها في الحسبان:

● إن المبالغ المالية التي تصب في باب الفساد البيروقراطي، ولو كانت تدفع بشكل حصص صغيرة، تبلغ مستويات عليا عندما تُضاف إلى بعضها البعض. ومن قبيل ذلك، ما يتعرض له أصحاب المتاجر الصغيرة، أو سائقو سيارات الأجرة البسطاء، أو سائقو شاحنات نقل البضائع إلى الأسواق، من عمليات ابتزاز تمارسها الشرطة أو يقوم بها بعض المتمرسين في تنفيذ خطط لابتزاز المال من الأشخاص بذريعة حمايتهم من مخاطر خارجية متنوعة، وكل ذلك بمعرفة رجال الشرطة وتسترهم عليها، حتى يصل المردود اللاشعري من هذه الأموال إلى مبالغ ضخمة. وعندما تدخل في الحسابات عمليات فرض الضرائب المضافة على طلبات الرخص على أنواعها، فقد تتخطى هذه الأموال الحد المقبول. لربما لا يدفع صاحب المتجر أكثر من خمسين سنتاً في اليوم إلا أن مجموع ما يدفعه جميع أصحاب المتاجر في بلدة واحدة وفي فترة لا تتعدى الشهر الواحد يتخطى على الأرجح مجموع رواتب جميع رجال الشرطة المتمركزين في تلك البلدة. وحين يُضرب هذا المبلغ بمجموع البلديات ويعدد أشهر السنة، فنحن نصطدم بوجه آخر للنشاط الاقتصادي يعرف باقتصاد الظل ويتخذ معالم على قدر لا يستهان به من الجسامة.

● لعل الفقراء هم أكثر من يزرع تحت عبء الفساد البيروقراطي، فإذا كان من الصعب على المواطن الفقير تأمين المال اللازم لسد تكاليف إرسال أولاده إلى المدرسة، أو الحصول على الرعاية في إحدى العيادات الطبية أو الاشتراك بخدمات المياه، فيصبح من المستحيل عليه أن يدفع التكاليف عندما تزداد الأسعار وترتفع بطريقة غير شرعية. وتكون النتيجة في هذه الحال حرمان الأولاد من الدراسة، وتعايش العليل مع ما يعانيه من أمراض واستخدام الأسر للمياه الملوثة. ومن الواضح أن المسألة، بالنسبة إلى الفقراء، لا ترتبط بتنظيم ميزانيتهم بشكل ذكي أو الاختيار ما بين احتمالات مختلفة، كل ما في الأمر أن الفقراء لا يملكون راتباً إضافياً متوافراً عندما تفرض عليهم أي رسوم غير مشروعة بل هم بطبيعة الحال غير قادرين على الامتنال للدفع.

● من المعلوم أن الفساد البيروقراطي لا يتوقف عند حدود الشخص المرشحي. لا بل غالباً ما توظف الضرائب غير الشرعية وغير المشروعة في خدمة هيئات السلطة صعوداً بحسب التسلسل القيادي في ما يسمى بـ"انتزاع الأموال على نحو تصاعدي"^{٢٣}. بناءً عليه، لا يكون الفرد من رجال الشرطة هو وحده من يحصل على هذا المدخول بل إن جزءاً مما يحصله ينتقل منه إلى مديره ومن مديره إلى مدير مديره ومن هذا الأخير إلى من يرأسه. وقد تترتب على هذا الواقع سلسلة من النتائج: أولها أن رواتب كبار الموظفين في بيروقراطية الدولة تتضاعف بفعل أعمال الفساد الصغيرة وأن أي محاولة لحجب تلك الرواتب ستقابل بمقاومة وتصد من جانب بعض الناس من ذوي النفوذ؛ وثانيها أن هذه الرواتب قد تستخدم في بعض الحالات لزيادة ميزانية المؤسسة بما يتخطى المبالغ التي تتلقاها من خزينة الدولة - وبالتالي فإن حجب هذه المبالغ يعني أن لا بد من أن يعلل وجودها في مكان آخر؛ أما النتيجة الثالثة فتقول بأن جباية تلك الضرائب الصغيرة لا تتم ببادرة من الشرطي وحده، أو جابي الضرائب، أو العامل في العيادة الطبية، أو أستاذ المدرسة، فأياً من هؤلاء قد يكون خاضعاً لضغوط قوية من مديره ليقوم بجباية تلك الضرائب. فإن جمع هذه الرسوم قد يمثل جزءاً لا يمتثل هو متوقع من أي شخص يشغل هذه الوظيفة. ولعل هذه الحلقة المفرغة قد انطلقت منذ زمن بعيد عندما قرّر أحد صغار الموظفين "شراء" وظيفته من مديره، مع العلم أن جزءاً من هذه الرسوم غير القانونية تتحوّل صعوداً إلى كبار المسؤولين على ألا يتم الكشف عن هذه المعلومات بل تحاط بالسرية.

لا تعد أعمال الفساد الروتينية الصغيرة إذاً صغيرة جداً، عندما نأخذ بعين الاعتبار المبالغ الضخمة التي يتم التلاعب بها على نحو إجمالي، وما تؤدي

إليه من زيادة لقيمة الأجر الفعلية التي تعود بالربح على المسؤولين الحكوميين. هذا من دون أن ننسى الطريقة التي تسهم فيها أعمال الفساد الروتينية هذه في إقامة شبكة من الغنائم أو المحسوبيات يتطلب فيها الأمن الوظيفي من الموظفين الاستمرار في ممارسة أعمال الفساد بطيبة خاطر وابقائها طي الكتمان.

تقترح المبادئ التوجيهية الخاصة بمشروع تقييم درجة المساءلة والشفافية في البلد الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي^{٣٣} قائمةً بالمجالات المحتملة لممارسة الفساد:

من الشائع أن يُمارس الفساد في المجالات التالية من القطاع العام: المشتريات العامة، والجمارك، والضرائب، والشرطة (وبالأخص شرطة السير) والهجرة، والرخص، والإجازات (بما فيها رخص السوق)، وتأمين الخدمات في حال وجود احتكار من قبل الدولة (كالاتصالات الهاتفية مثلاً)، ورخص البناء، وفرز الأراضي، والتعيينات الحكومية.

وليست هذه أكثر من قطرة في بحر الفساد، فمهما يكن من أمر، كثيرون هم الأشخاص الذين رزحوا تحت عبء ممارسات أشدّ جسامةً وجشعاً في مجال الفساد. وتمثّل، أندونيسيا مثلاً عن بلدان أخرى كثيرة: ففي، أندونيسيا، وإلى جانب الأمثلة السابق ذكرها أعلاه، تطالعنا بسهولة الأنواع التالية من ممارسات الفساد^{٣٤}:

- يدفع موظفو الخدمة المدنية الأموال للوصول إلى وظائف "البلطجة" - ويقصد بها الوظائف التي تتيح القدر الأكبر من أعمال الابتزاز^{٣٥}.
- تقسم برامج التنمية إلى مشاريع بحيث تستدعي الحاجة دائماً إلى موظف مسؤول عن المشاريع وموظفين يتولون مهام الموازنات الإدارية، وذلك للعمل على تنفيذ المشاريع على نحوٍ فعال - ومعلوم أنّ هذه المناصب غالباً ما تكون غير ضرورية.
- يتم إدخال المشاريع الزائفة ضمن الموازنات السنوية.
- يتلقى القضاة الرشاوى لإصدار أحكام تصبّ في مصلحة المحكوم أو أحكام مخففة للعقوبات.
- تحصل الشرطة على الأموال من جراء علاقاتها بعصابات المجرمين.
- يبتزّ المسؤولون عن مكتب المدعي العام الأموال من المدعين.
- تتجاهل المصارف الأنظمة المصرفية لتقديم قروض غير آمنة مقابل نصيب من القرض.
- تدفع الحكومة الرشاوى إلى أعضاء البرلمان لحملهم على إقرار مشاريع القوانين التي تسمح لمسؤولي الحكومة بتلقي المداخل الناتجة عن ممارسة الفساد.
- يقدم مسؤولو الحكومة المحلية الرشاوى إلى أعضاء البرلمان ليوافقوا على تقرير المحاسبة السنوي الذي يرفعونه إلى البرلمان وذلك ضماناً لاستمرارهم في ممارسة الفساد.
- تطلب الأحزاب السياسية المساهمات من شركات الأعمال.
- تتلقى الأحزاب السياسية الرشاوى لقاء تعهدها القيام بإجراءات تصبّ في مصالح الفريق الراشي عند وصولها إلى السلطة.
- يدفع بعض الأشخاص الرشاوى إلى الأحزاب السياسية للحصول على الترشيح فيتمكنوا بالتالي من ممارسة أعمال الابتزاز.

٣٣ تقييم درجة المساءلة والشفافية في البلد هو عبارة عن مبادئ توجيهية لتقييم الذات وهي ترمي إلى تقييم درجة المساءلة والشفافية من الناحية المالية للبلد المستفيد.

٣٤ راجع: "Breaking through the Barriers of Systematic Corruption" by Richard Holloway, Partnership for Governance Reform in Indonesia, Jakarta. 2002.

٣٥ في اللغة الإندونيسية، تختلف وظائف البلطجة - ويشار إليها بكلمة "باسا" عن الوظائف النظيفّة - ويشار إليها بكلمة "كيرينغ" - التي لا يفسح فيها المجال للابتزاز.

- إن الأنظمة الداخلية المحلية ضمن مجالات الحكم المحلي معروضة "برسم البيع".
- تبقى الضرائب والرسوم الموافق عليها قانوناً من قبل الحكومة المحلية عرضةً لسرقة من الموظفين المكلفين بالجباية فلا تصل هذه الضرائب إلى الحكومة أبداً.
- تتحول مؤسسات القطاع العام إلى حسابات توفير باسم الأحزاب السياسية.
- تستخدم الشركات التي تعود ملكيتها إلى الدولة كـ«بقرات نقدية» للأحزاب السياسية.
- يطلب مراجعو الحسابات إلى الشركات التي تراجع حساباتها أن تدفع تكاليف التدقيق في حسابات.

وفي ما يلي قائمة بمزيد من الأمثلة المستقاة من دول أخرى ظهرت من خلال العروض التي قُدمت في المؤتمرات الدولية لمكافحة الفساد وهي تشمل:

- الجامعات التي تطلب الرشاوى لمنح الشهادات.
- المدارس التي تتلقى الرشاوى لرفع التلامذة إلى صف أعلى.
- إحكام القبضة على الدولة (أنظر في ما بعد) وبموجبه يقر المسؤولون في الحكومة القوانين التي تسمح لهم بالاستمرار في ممارسة الفساد، وهو أمر يسمح به القانون إلى حد بعيد.
- يقر البرلمان بموجب القانون على مخزون احتياطي لتمويل الفساد.
- سرقة صندوق المعاشات التقاعدية من العمال.
- تشكيل لجان مزيفة لمكافحة الفساد وهي في الواقع لا تهتم للتحقيق في أعمال الفساد ومقاضاة الفاسدين ولا حتى تملك الميزانية أو السلطة القانونية للقيام بذلك.

سيتعرف الناشطون أيضاً على أمثلة مشابهة من بلدانهم الخاصة. ويمكن لكل من يود الاطلاع على ممارسات الفساد على اختلافها العودة إلى الدليل الصادر عن مركز النزاهة العامة تحت عنوان "سجلات الفساد" علماً أن المربعات الواردة في هذا الكتاب مقتبسة منه.

أعمال الفساد الكبيرة أو المستشرية على نطاق واسع

تنسب التسمية إنكليزية Grand Corruption أي "أعمال الفساد الكبيرة" إلى مبتدعها جورج مودي ستيفارت (من منظمة الشفافية الدولية في المملكة المتحدة)، وهي تدل كما جاء على لسان إينج أموندسن على المفهوم التالي:

تُسجّل أعمال الفساد السياسية أو التي تعرف بالكبيرة عند أعلى مستويات السلطة السياسية. وهي تحصل في أغلب الأحيان عندما يكون السياسيون وصانعو القرارات السياسية الذين يملكون الحق في صياغة القوانين ووضعها وتطبيقها باسم الشعب هم أنفسهم قد درجوا على ممارسة أعمال الفساد. (...). يلجأ صانعو القرارات السياسية في هذه الحالة إلى السلطة السياسية التي يتمتعون بها للحفاظ على ما يملكونه من نفوذ ومركز وثروات. تسجّل أعمال الفساد الكبيرة عندما تكون صياغة السياسات والتشريعات مفضلةً على قياس مصالح السياسيين والمشرّعين.

"تُسجَل في الولايات المتحدة بعض الممارسات المشبوهة إلا

أنها قانونية ولا يجوز أحد على أن يسميها فساداً"

يجني والد الرئيس أموالاً طائلةً من شركة متخصصة في عقود وزارة الدفاع ذات مردود يناهز ملايين الدولارات. ويحصل أخ الرئيس على مليوني دولار لقاء عمله كمستشار للأعمال لدى مصنع صيني الجنسية متخصص في إنتاج المواد شبه الموصلة مع أنه، وهو نفسه من أقر بذلك، لا يفقه شيئاً من أشباه الموصلات. أما مدير حملة الرئيس فيقوم من جهته بإنشاء مؤسسة خاصة لمساعدة الشركات على الفوز بعقود حكومية مربحة في زمن الحرب. كما تستحصل الشركة السابقة لنائب الرئيس على ما يساوي مليارات الدولارات من العقود الحكومية ذات المناقصات الانتخابية.

ليست إندونيسيا أو نيجيريا أو روسيا هي التي تتباهى بثقافة مرتزقة غير مربكة يقوم فيها مستغلو النفوذ بتقاضي الأرباح بوقاحة لا متناهية عند اقترابهم من السلطة، بل هي الولايات المتحدة. ومن سخرية الأقدار أن ممارسات كهذه هي قانونية بالكامل في أقدم أنظمة العالم الديمقراطية الدستورية، والتي ينظر إليها دوماً في استطلاعات الرأي الشاملة على أنها من بين أقل دول العالم فساداً.

سجل الفساد في الولايات المتحدة الأميركية

مركز النزاهة العامة - مشروع "غلوبل أكسس"

لعل أهم ما يحيط بأعمال الفساد السياسية أو الكبيرة يتمثل في حالات كثيرة في واقع أن أحداً لا ينتهك القانون - بل إن جل ما يقوم به مرتكب الفساد يتمثل في مراقبة القانون أو صياغته بحيث يتلاءم مع أهدافه الشخصية. فيكشف الأمر بالتالي عن تعطل في نظام الضوابط والموازن الخاص بنظام الحكم الرشيد. تتيح أعمال الفساد السياسية أو الكبيرة للفرد، أو مجموعة الأفراد، صياغة القوانين أو إقرارها بناءً على مصالحه الخاصة من دون وجود أي نظام ضوابط وموازن يعيق مساره. كما تتيح له أيضاً إهمال القوانين في حال وجودها. ويهمل بالتالي مبدأ "تضارب المصالح"، على الرغم من أهميته. جدير بالذكر أن الفساد السياسي قادر على أن يشوه صورة المؤسسات السياسية ويحرف في القواعد الإجرائية ويغيّر في الوسائل المتبعة عند صنع القرارات (يشكل المربع المقابل حول الولايات المتحدة الأميركية خير مثال على ذلك).

وتكون النتيجة مشاكل ذات تأثير عميق تواجهها الأنظمة الاقتصادية في عدد كبير من البلدان، وذلك لأن القرارات، والتي يفترض بها أن تتخذ لتقدم المنفعة للدولة هي في الواقع تعود بالفائدة على شخص واحد أو مجموعة من الأشخاص. وترتفع بالتالي كلفة سلعة معينة عندما يحتكر أحد الأفراد الحق في استيرادها أو المتاجرة بها أو تصديرها. وتفرض الضرائب الإضافية بصورة قانونية على السلع المهمة التي تغيّر بطبيعة الحال وضع المنتج في السوق.

وفي حالات كثيرة، يعد الفساد نتيجة حتمية لخرق الناس للقانون أو تخطيهم إياه للانغماس في ممارسة الفساد. تسجل أعمال الفساد الكبيرة أو السياسية عندما يعتنق المسؤولون عن صنع القوانين والسياسات الفساد هم أيضاً ويكونون في الوقت نفسه قادرين على تطبيق القوانين والسياسات التي تصب في النطاق الضيق لمصالحهم الشخصية، وتتعارض مع مصالح الدولة والمواطنين. وهذا الواقع لا يعلم به المواطنون - فهم يتقبلون أسعار السلع والخدمات كأي شيء آخر من واقع الحياة، من دون أن يدركوا أن قرارات محددة تُتخذ من قبل الأفراد المهتمين بما يصب مع مصالحهم الخاصة. ومعنى ذلك أن أي محاولة من الشعب لوضع حد لمظاهر الفساد هذه قد تبدأ بتثقيف الشعب حول العمليات التي بموجبها تتخذ القوانين والسياسات الحافلة بالخرقات.

كما يعني هذا الأمر أيضاً أن الفساد يطال لب المؤسسة السياسية. ولا يجري الحديث هنا حول بعض الناس من ذوي النفوذ الذين يقدمون على أعمال يدركون تمام الإدراك أنه لا يجدر بهم الإقدام عليها، ولا يحترمون الأنظمة والقواعد. فما نشهده هو واقع نظامي ومقصود. فعلى حدّ تعبير إينج أموندسن:

من الجائز أن تمثل أعمال الفساد السياسي المنتشرة والنظامية طريقة عمل أساسية تقوم عليها أنظمة معينة. (...). يعدّ الفساد آليةً تتيح لكل من يمسك بزمام الحكم السلطوي الاستبدادي أن يغتني (...). هي ممارسة تُطبق على نحوٍ متعمّد.

وقد يصل الأمر بمرتكبي الفساد أحياناً حدّ التشكيك في أساس قيام الدولة، وهذا ما جرى في زانير تحت حكم موبوتو:

أصبحت وظيفة الدولة (زانير) تقوم على الاستغلال المنتظم للناس والموارد وهي في المقابل لا تقدّم أيّ شيء، ولا حتى الأمن، بل ترى عوضاً عن ذلك أنّ الدولة بنفسها تشكل مصدراً رئيسياً لعدم الاستقرار، هي ووكلاؤها.

لقد اعتدنا على دولةٍ تتمثل مهامها الدنيا في احترام الحدود، وحفظ النظام العام واحلال الأمن، وبجباية الضرائب وتأمين الخدمات للشعب. وبناءً على طبيعة القيادة، يمكن أن نجد دولاً بحالات فساد مستشريةٍ وقصوى كحال زانير تحت قبضة موبوتو ودولاً أخرى يكون فيها عدد قليل نسبياً من الأفراد ذوي العلاقات السياسية المتينة وأصحاب التأثير قادرين على أن يستخرجوا من الدولة أكثر مما يحق لهم عن طريق احكام السيطرة على وسائل صياغة القوانين والسياسات.

قامت منظمة الشفافية الدولية بتوفير جدول لمرتكبي الفساد على نطاقٍ واسع في سياق أعمال الفساد الكبيرة، فقدّرت المبلغ المسلوب من الدولة على أيادي عدد من الرؤساء السابقين³⁶

١٠-٥ مليار دولار	محمّد سوهارتو - رئيس جمهورية إندونيسيا ١٩٦٧ - ١٩٩٨
٥ مليار دولار	فرديناند ماركوس - رئيس جمهورية الفلبين ١٩٦٥ - ١٩٩٧
٥-٢ مليار دولار	ساني أباشا - رئيس جمهورية نيجيريا ١٩٩٣ - ١٩٩٨
مليار دولار	سلوبودان ميلوسيفيتش - رئيس صربيا وبوغوسلافيا ١٩٨٩ - ٢٠٠٠
٨٠٠-٣٠٠ مليون دولار	جان كلود دوفالبيه - رئيس جمهورية هايتي ١٩٧١ - ١٩٨٦
٦٠٠ مليون دولار	ألبرتو فوجيموري - رئيس جمهورية البيرو ١٩٩٠ - ٢٠٠٠
٢٠٠ - ١١٤ مليون دولار	بافلولا زارينكو - رئيس وزراء أوكرانيا
١٠٠ مليون دولار	أرنالدو أليمان - رئيس جمهورية نيكاراغوا ١٩٩٧ - ٢٠٠٢
٨٠ - ٧٨ مليون دولار	جوزيف استرادا - رئيس جمهورية الفلبين ١٩٩٨ - ٢٠٠١

يتناول جدول الترتيب هذا الفساد السياسي وحده، وهو لا يعطي أي معلومات حول المبالغ الطائلة المسلوقة في مجال التجارة والأعمال في الدول التي تكون فيها الحياة القائمة على الفساد نمطاً سائداً يفرضه الرئيس. ولا يحتاج المرء إلى تخيّل واسعة ليذكر أنّ المبالغ الطائلة المسروقة في سياق أعمال الفساد الكبيرة هي في الواقع أجزاء هامة من اقتصاد الدولة. بل هو وان أطلق العنان لمخيلته برهته لرأعه ما ستكون عليه أحوال هذه البلدان وأوضاع الفقراء فيها لو صبّت تلك الأموال في ما يمثّل خير المصلحة العامة.

٣٦ راجع تقرير الفساد العالمي ٢٠٠٤ - منظمة الشفافية الدولية

ولا تكون خزينة الدولة وحدها هي الخاسر في هذه السرقات الكبرى من جزاء فقدانها للمداخيل، فإن الدولة تخسر بدورها قدرتها على محاولة الخوول دون عمليات السطو هذه التي تتعرض لها الثروات الوطنية في المستقبل. فعندما يكون المواطنون والقيّمون على شركات الأعمال التجارية (المحلية والدولية) ومجموعات المصالح الخاصة (الرسمية وغير الرسمية، الحديثة والتقليدية) قادرين على الاستحصال على الموارد الوطنية والعامّة بأسعار رخيصة، وشراء الاستثناءات والامتيازات والحصانة عن طريق رشوة المسؤولين الحكوميين واعتماد أساليب المافيا حيالهم، فلن تتحول الدولة إلى دولة أكثر فقراً فحسب بل ستتعرض للتقويض والانهييار وتكون بالتالي غير راغبة أو قادرة على إصلاح ذاتها بذاتها.

ستتمثل تأثيرات الفساد في العجز الذي يصيب الدولة حتى تصبح واهنة سياسياً في حين يحظى بعض الناس الطمّاعون والجشعون بالفرصة للوصول إلى مقاماتٍ عليا. كما تفقد الدولة القدرة على جباية الضرائب وتآدية الخدمات العامة والقدرة على تحويل المجتمع والاقتصاد بما يتوافق والأولويات السياسية وتنفيذ سياسات التنمية العقلانية. فلا هدف من التقدم ياعلان سياسي في حال كان الهدف من الدولة يتمثل في منح السلطة لمجموعة أو لآخرى ومعها ما يترتب من مدخول.

تبدو الصورة من هذا المنظار صورةً يائسةً - والحال على هذا المنوال في بلدانٍ عديدة. ولكن، ومهما يكن من أمر، بإمكان المواطنين من أصحاب النزاهة، الذين يزاولون أعمالهم عن طريق المنظمات غير الحكومية، ووسائل الإعلام، وأحياناً من خلال المحاكم أن يكشفوا أولاً عن درجات السرقة واللصوصية ومن ثم، مع دعم من بعض الناس ممن يعترهم ألسى والغضب، يتقدمون بعض الأشواط في حصر الفساد وفي معاقبة المذنبين في سرقة أموال الناس. لا يكتفي الكتاب الصادر عن مركز النزاهة العامة تحت عنوان "سجلات الفساد" بإبراز الحدّ الأقصى للفساد في خمسة وعشرين دولة حول العالم، ولكنّه يقدم أيضاً أمثلةً تظال البلدان التي قاوم الناس فيها الفساد ووضوا حداً لممارسات السرقة.

إحكام القبضة على الدولة

ابتكر البنك الدولي تسمية State capture أي "إحكام القبضة على الدولة" وتحديدًا في كتاب "مخاربة الفساد في المرحلة الانتقالية - مساهمة في النقاش حول السياسات" Anti-corruption in Transition – a contribution to the policy debate^{٣٧} وهو يشير إلى الحالات التي تتمتع فيها المصالح التجارية بسلطة قوية بالنسبة إلى الدولة إلى حدّ أنها تصبح قادرةً على تفصيل القوانين والسياسات على قياس تلك المصالح. فلا تعود الدولة في هذه الحالة هي المسؤولة عن ذاتها بل تصبح مرهونةً بمصالح ذات طابع تجاري.

أما البنك الدولي، واذ يقرّح أنّ الاهتمامات التجارية هي القوى الفاعلة الرئيسية في عملية إحكام القبضة على الدولة، فهو يعي تماماً أنّ عناصر أخرى من الممكن أن تسيّر العملية في الاتجاه نفسه:

من يقدر على إحكام قبضته على الدولة؟ في أغلب الأحيان، تقع الدولة تحت قبضة أفراد أو مجموعات أو شركات من القطاع الخاص تبحث عن خدمات لإيجار أو غير ذلك من المنافع من الدولة. ولكن في الواقع إنّ أي جهة من الجهات الفاعلة من القادرين على الوصول إلى المسؤولين الحكوميين وعلى توفير موارد خاصة للمسؤولين بغية الحصول منهم على المنافع في عملية الحكم تعتبر جهةً قادرةً على إحكام قبضتها على

^{٣٧} راجع "Anti-corruption in Transition – a contribution to the policy debate". World Bank, Wahington USA. 2000

الدولة. جدير بالذكر أنّ المسؤولين الحكوميين هم أنفسهم قادرون على إحكام قبضتهم على الدولة في حال استغلوا سلطتهم بحيث يسيرون المؤسسات والقوانين في الدرجة الأولى لتقديم مصالحهم المالية الخاصة على حساب المنفعة العامة ولو كان تحديد النزاع على المصالح وقياسه مستحيلاً في سياق المرحلة الانتقالية. (...)

تختلف أشكال القبض على الدولة مع اختلاف الأفراد الذين يحكمون السيطرة (على سبيل المثال الشركات الخاصة والشخصيات السياسية والمجموعات الإثنية وقوى الجيش) ومؤسسات الدولة على اختلافها (كالسلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية والسلطة القضائية أو الهيئات التنظيمية) فتكون لها الحركيات والناتج الخاصة بها. من هنا، لا بد من تفكيك مبدأ إحكام القبضة على الدولة للكشف عن شبكة كاملة من العلاقات المختلفة^{٣٨}.

يستبعد هذا التفسير الذي تقدّم به البنك الدولي مجموعة تهتمّ أكثر فأكثر بإحكام قبضتها على السلطة عن طريق تحويل عملية صنع القرارات من قبل الدولة، وهي مجموعة مرتكبي الجرائم المنظمة. وقد يكون هؤلاء على علاقات عمل مع شركات الأعمال، والمجموعات الإثنية وغير ذلك من القوى الفاعلة المذكورة، ولكن في نهاية الأمر قد يرغب هؤلاء في تحويل الدولة ليتمكنوا من جني الأموال واطباق السيطرة على القطاعات المربحة لأنفسهم وفرض حصانتهم ضد المقاضاة. وقد درس هيرالد ماتيسن من معهد كريستوفر ميكلسن في النروج، هذه الحالة في ألبانيا، فخلص إلى ما يلي:

مع الأسف، يزداد الأمر سوءاً كلما توطدت الصلات ما بين أعمال الفساد الكبيرة والجريمة المنظمة. ومن المعروف أنّ بعض كبار المسؤولين في الحزب الاشتراكي متورطون في التهريب، والاتجار بالمحظورات والتهرب من دفع الضرائب والاستيلاء على الأراضي. (...) من الواضح أنّ البلاد قد تحولت إلى فردوس آمن ينعم به المجرمون الذين يتمتعون بالحرية الكاملة للاستمرار في تهريب المخدرات، والاتجار بالبغاء والأطفال، وما عداها من نشاطات. وفي النهاية فإنّ قسماً كبيراً من المداخل الضخمة يستقر في جيوب المسؤولين في الدولة ورجال السياسة^{٣٩}.

في المقابل، في حال أصرت مجموعات شرعية أخرى (على سبيل المثال الأحزاب السياسية، والمجموعات الإثنية، والشركات التجارية) على تجاوز القواعد السارية في البلاد، فإنها ستحتاج طبعاً إلى منفذين يضمنون إنجاز نشاطاتها المعادية لمصالح المجتمع في الوقت الذي تحظى فيه بدعم الشرعية المشبوهة التي يحظى بها مبدأ إحكام القبضة على الدولة، وغالباً ما يتعارض هذا الأمر مع رغبات السكان المحليين. وببقي انفاذ السياسات والقوانين التي تمّ التوصل إليها من خلال إحكام القبضة على الدولة والتي تقع ضمن مصالح البعض (وليس مصالح الشعب عامةً) عالقاً في دائرة تلتقي فيها الاهتمامات التجارية والمنظمات الإجرامية وتجدها أرضية مشتركة. أما أحد أهم مجالات التعاون القائم بين شركات الأعمال والمجرمين فيقع في إطار استغلال الموارد الطبيعية.

في بعض الدول التي تغيب فيها القواعد والأنظمة (وتمثّل الحال في زانير، أيام عهد موبوتو، المثال الأكثر خطورة)، تلجأ الشركات المتخصصة في استخراج الموارد إلى زعماء العصابات لمساعدتها على قمع السكان والتحقق من وأد أي عملية مقاومة تعرقل استغلال تلك الموارد بما يصبّ في مصلحة قلة من الأشخاص. في الدول التي تم فيها الحث على احترام القوانين، أو أجبرت على الامتثال للمعايير الدولية من أجل نجاح عمليات التصدير والشراء الدولية (على سبيل المثال، الماس في غرب أفريقيا التي أخضعت أنظمتها للرقابة الشديدة بعد التعرّض لقضية الماس الممول للصراع)، تحتاج شركات الأعمال المحلية إلى عصابات إجرامية منظمة لتساعدها على تهريب البضائع خارج البلاد (أو تصديرها بصورة شرعية خارج البلاد ولكن بوثائق مزوّرة). فشرركات الأعمال المحلية (والتي تشكل واجهة تغطية أحياناً للشركات الدولية) تتورط في اقتطاف الموارد الطبيعية للبلاد من نפט، أو معادن، أو

٣٨ راجع "Anti-corruption in Transition – a contribution to the policy debate". World Bank 2000

٣٩ راجع "Donor Roles in face of Endemic Corruption - Albania in the policy debate", Harald Mathisen, Chr. Michelsen Institute. 2003

أخشاب . كما أنها قد تتورط أحياناً في حركة انتقال الأموال المرتبطة بهذه الموارد إلى داخل البلاد وخارجها (راجع المربع الذي يتناول غواتيمالا) . في حالات كثيرة، تعتبر عصابات المجرمين أن من مصلحتها تأمين خدمات من هذا النوع، ولكنها تطالب في المقابل مساعدة للقيام بنشاطات إجرامية أخرى - كتهريب الأسلحة، والاتجار بالناس، وتهريب المخدرات، وغسل الأموال.

ويقوم بعض الناس العديمو الأخلاق بتوسيع نطاق الفساد، فيعرضون للبيع مجموعة متنوعة من الخدمات التي لا يتم الاتجار بها عادةً (كالقيادة السياسية للمقاطعات، أو شركات الخدمات العامة)، وينهبون مبالغ طائلة من الأموال المخصصة للمساعدات الإنمائية (لا سيما في الحالات التي تكون فيها تلك المساعدات مساندة للميزانية بدلاً من أن تكون مساعدات لمشروع أو برامج محددة)، أو تختلق صفقات كاملة تقضي بتشريع المدفوعات الناتجة عن الفساد (مثلاً، دفع سلفات للبرلمانيين والصحافيين، فرض ضرائب على خدمات غير موجودة).

وأصبحت المؤسسات التالية وسريعاً (وبدرجات متفاوتة حسب البلدان) خاضعة لكل من رأى في الفساد وسيلة للاغتناء:

الخصخصة في كينيا

لم تكن عملية الإعدادات المؤسساتية للخصخصة في كينيا على المستوى المطلوب. وقد أدت مواطن الضعف تلك والمصالح الخاصة إلى خسائر فادحة في الدولة على صعيد بيع الأصول العامة والمؤسسات. وغالباً ما تدنت قيمة الأصول وبيعت المؤسسات بقيمة أدنى بكثير من قيمة بيعها في السوق. في المقابل، فإن غياب الإطار القانوني للخصخصة يعني أنه من الصعب اتخاذ تدابير احترازية للتحكم بمسار هذه العملية ولا يمكن بالتالي للمواطنين والهيئة التشريعية والهيئة القضائية توفير الإشراف والتدقيق الضروريين.

تقييم النزاهة في كينيا

مركز النزاهة العامة - مشروع "غلوبل أكسس"

توافق من دون أي شروط على تعليمات السلطة التنفيذية (الحزب في أغلب الأحيان) غير أنها تشهد اليوم انتخابات حقيقية وتمتع باستقلال فعلي. بالنسبة إلى عديمي الضمير، لم يكن الأمر بمثابة فرصة للإصلاح، بل فرصة لجذب المداخليل لمصلحتهم. إذ يمكن لأعضاء البرلمان إقرار القوانين بالاشتراك مع السلطة التنفيذية، الأمر الذي يضيئ الطابع القانوني على استخدام الموارد بصورة محرفة وغير عقلانية، أو يمكن مطالبة السلطة التنفيذية بالدفع والاعتراف بقرارات تلك القوانين التي سمحت باستخدام الموارد بهذه الطريقة. في بعض الحالات، تكيّفت هذه الممارسات مع واقع اللامركزية بحيث كثرت الفرص على الصعيد الوطني التي مكنت أعضاء البرلمان من توجيه المداخليل لمصلحتهم الخاصة على مستوى المقاطعات والأقاليم.

- موجودات الدولة والخصخصة - تم بيع كميات هائلة من أصول الدولة بأسعار غير واقعية إلى كل من اعتبر قادراً على التحكم والتأثير والتهويل على عملية الخصخصة. في بعض الحالات، كانت عمليات الشراء تتم بواسطة رجال أعمال يتعمدون زيادة إنتاجية هذه الأصول ولكن في حالات كثيرة كان يستحصل عليها أشخاص مهتمون في تجريد تلك الأصول وبيعها بالمفترق ما يزيد بالتالي من المدد العائد من تلك الممتلكات. وفي ذلك إشارة إلى الأصول المنتجة كالمناجم أو المصانع فضلاً عن المرافق (كالكهرباء والمياه والهاتف وجمع النفايات) والخدمات (كالخدمات المصرفية والتأمين ومعاشات التقاعد). راجع المربع المقابل حول الخصخصة في كينيا.

- بقيت الهيئة التشريعية، ويقصد بها المؤسسات التمثيلية والمعنية بصياغة القوانين، حتى وقت طويل من المنظمات التي

- السلطة التنفيذية - إن القرارات الاستبدادية التي شكّلت جزءاً معترفاً به في دولة الحزب الواحد أصبحت اليوم معدّلة بحيث تستخدم النظام الجديد وتحوّره لإضفاء الطابع المؤسساتي على الممارسات المرتبطة بالفساد لكي يستفيد منها من هم داخل السلطة. وقد مارس الأشخاص المسكون بالسلطة أشكالاً واضحة لعمليات صنع القرارات القانونية والمقبولة إلا أنهم حرصوا على أن يستخدموا سلطتهم السياسية في اتخاذ قراراتٍ تحمل الخير لهم ولحلفائهم. تتحكم السلطة التنفيذية أيضاً بالشرطة التي قد لا تبعد أكثر من رمية حجر عن ممارسات الفساد ولكن يتم استقطابها لممارسة الفساد بالإضافة إلى القوات المسلحة التي تكون لها حليفة في ما يمكن اعتباره من أكبر مؤسسات الفساد.
- الأحزاب السياسية - ما إن اتضح أن الأحزاب السياسية تمثل مفتاح التحكم بالهيئة التشريعية، وأن الهيئة بدورها تتحكم بتمرير التشريع الانتقائي بما يضمن الراتب الشخصي المستدام حتى شاعت الممارسات الفاسدة بهدف تمويل الأحزاب السياسية وحملاتها الانتخابية.
- السلطة القضائية - أفسح المجال أمام تعرّض السلطة القضائية للرشوة أو تعرضها للتهديد الذي يجبرها على إصدار أحكام مفيدة للنظام، أو على تفادي التدخل في قضايا قد لا تفيد النظام في شيء مع العلم أن هذا التدخل بقي مرهوناً بمدى استقلالية السلطة القضائية بحسب عرف كل بلد. لا بد من الإشارة إلى أن لا علاقة لهذه الممارسات بالقضاة الذين يغامرون في مشاريع تخدم مصلحتهم الخاصة.

العلاقات ما بين الحكومة وشركات الأعمال

فيما كنا ننظر إجمالاً إلى الفساد في الحكم، من المهم أيضاً أن نقدّر مستوى الفساد في شركات الأعمال وفي العلاقات بين الحكومة وقطاع الأعمال. جدير بالذكر أن للفساد القائم ما بين الحكومة وشركات الأعمال أوجه عديدة على المستويات التالية:

- عندما تقدم الحكومات على شراء السلع أو الخدمات من القطاع الخاص، من الجائز أن تقدّم الشركات الرشاوى إلى المسؤولين الحكوميين بهدف الحصول على العقد، أو يمكن للمسؤولين الحكوميين أنفسهم أن يلتمسوا الرشاوى لأسباب نفسها. من هنا ترمي الرشوة بكل بساطة إلى تجاهل انعدام القدرة لدى الشركة على إنتاج سلع وخدمات يتضح أنها أفضل أو أدنى كلفةً من سواها. ولكن، من المحتمل أن تشتمل الرشوة أيضاً على ما يبذل من جهودٍ في سبيل تحريف أو الغاء بعض ظروف الشراء التي تعود بالربح على البائع - كتلبية الشروط البيئية مثلاً أو المتطلبات المحددة للتحقق من بعض عوامل الصحة والسلامة. في حالاتٍ كهذه، قد تتواجد بعض القوانين أو الأنظمة الأخرى وتتآمر الشركة ومعها المسؤولون الحكوميون للتهرب من القانون ويبقى الشعب بطبيعة الحال هو الخاسر الأكبر عندما تنهار الجسور وتتهوى المباني المدرسية.
- عندما تسعى الشركات الخاصة إلى الاستثمار في البلاد، فهي تقدّم الرشاوى إلى المسؤولين الحكوميين فتؤمن لهم شروطاً أفضل لناحية بعض العوامل كالضرائب المحلية ومراعاة الصحة والسلامة والقوانين البيئية والاحتكار أو المناصب المحصورة بجماعاتٍ معينة أو اللجوء إلى عناصر أمن الحكومة للتحكم بالخلافات بين العمال أو السكان المحليين، أو الاستيلاء على الأراضي أو دفع المزيد من الرشاوى إلى الآخرين. ومن الممكن أيضاً أن يمثل المسؤولون الحكوميون الطرف الأساسي الناشط عن طريق التماس الرشاوى لأسباب نفسها. أما فكرة الشركة فتتمثل في الحصول على أفضل صفقة ممكنة - بحيث تتمكن بشكلٍ مستديم من تحقيق أقصى حد من الأرباح التي تستدرّها من الاستثمار - وهذا الأمر يشتمل على محاولة تزيل العقبات مسبقاً بحيث تتمكن من التخطيط بصورة فاعلة وفعالة. تواجه الشركات المحلية والدولية المجموعة نفسها من

المشاكل التي تعيق استثماراتها، وهي تغذّي الرغبة نفسها في التخفيف من هامش الشك والغموض وتحقيق الحدّ الأقصى من الإنتاج. في هذه الحالات، يكون القانون حاضراً أيضاً ولكن مرتكبي الفساد يكونون قد اعتادوا على تطبيق تلك القوانين.

أغذية دون المعايير المطلوبة في الولايات المتحدة الأمريكية
بدءاً من العام ١٩٨٧ وحتى العام ١٩٩٦، لم يشقّ أي تشريع هادف إلى تعزيز عملية التحقق من اللحوم طريقه إلى أرض مجلس النواب أو الكونغرس، بالرغم من أنّ الألوفا من الأميركيين يقضون نحوهم سنوياً والملايين منهم يصابون بالمرض من جرّاء الغذاء الفاسد. لم يرقم أحد بالتحرك؟ ربما للأمر علاقة بالـ ٤١ مليون دولار التي أطمعها قطاع صناعة الأغذية لصانعي القوانين وأحزابهم في خلال هذه الفترة.

سجلّ الفساد في الولايات المتحدة الأمريكية
مركز النزاهة العامة - مشروع "غلوبل أكسس"

وللوصول إلى مردود أكبر للمالكين، من واجبات المسؤولين عن المؤسسة المملوكة للدولة أن يعملوا على إرضاء الحكومة التي هي مالكة الشركة. وفي حال كانت الحكومة فاسدة، من الأرجح أن تتجه المداخل الواردة إلى الحكومة لأهداف لها علاقة بالفساد. ومن النادر أن تجد مؤسسة مملوكة للدولة يُسمح لها بإدارة عملياتها بما يتلاءم مع حاجات الأعمال فحسب: فإنّ الحكومات تتدخل بشكلٍ شبه دائم في محاولاتٍ منها لدعم جوانب خاصة من الأعمال تكون مفيدة لها من الناحية السياسية. في حالاتٍ كثيرة، لم يقصد بالشركات المملوكة من الدولة أن تكون شركات أعمال تجارية في بداية الأمر - بل يقصد بها أن تمثل "بقرات نقدية" يمكن اللجوء إليها لتوفير المدخول الذي يمكن أن يستخدمه النظام الحاكم لأغراضه الشخصية.

الممارسات الاحتياالية في الهند ما بين الحكومة وقطاع الأعمال
في وقتٍ سابقٍ من هذا العام، تمّ اعتقال رئيس شركة لاستصلاح الأراضي في ولاية دلهي مع قاضٍ من المحكمة العليا لتقديهما خدمات غير مبررة لشركة إعمار مقابل مبلغٍ مئتي ألف دولار (...). نسجاً على المنوال نفسه، فقد ألقى المفتشون الحكوميون القبض على رئيس المفتشين الكهربائيين لدى مصلحة الكهرباء في ولاية بونجاب وهو يتلقى الرشوة (...). وكان هذا المسؤول قد جمع حسبما زعم حوالي ٦٠٠ ألف دولار في حوالي سنتين من الزمن مقابل خدمات من قبيل تأمين الطاقة إلى المصانع من دون توقف.

سجلّ الفساد في الهند
مركز النزاهة العامة - مشروع "غلوبل أكسس"

● تسعى الشركات الخاصة أيضاً إلى التأثير على عملية سنّ القوانين من هذا النوع نفسه وتنفيذها - كدفع الضرائب المحلية، والتقيّد بالقوانين الهادفة إلى التحكمّ بالإفراط في الاستغلال، وإجراءات السلامة البيئية أو الأجور الدنيا. وفي حال تمّ إقرار القوانين التي تسمح للشركات بالقيام بما يحلو لها عندئذ لا داعي للقلق حول الحاجة إلى التقيّد بتلك القوانين. هذا هو بالتحديد مبدأ "إحكام القبضة على الدولة" الذي تمّ ذكره آنفاً. (راجع المربع المقابل حول الولايات المتحدة الأمريكية).

ومن الحالات الخاصة لمبدأ "إحكام القبضة على الدولة"، لا بد من ذكر حالة خاصة تعرف بـ "ملكية الدولة" حيث تكون الشركة التجارية هذه مؤسسة مملوكة للدولة. وعضواً عن إرضاء أصحاب الأسهم، أو زيادة قيمة الأرباح للوصول إلى مردود أكبر للمالكين، من واجبات المسؤولين عن المؤسسة المملوكة للدولة أن يعملوا على إرضاء الحكومة التي هي مالكة الشركة. وفي حال كانت الحكومة فاسدة، من الأرجح أن تتجه المداخل الواردة إلى الحكومة لأهداف لها علاقة بالفساد. ومن النادر أن تجد مؤسسة مملوكة للدولة يُسمح لها بإدارة عملياتها بما يتلاءم مع حاجات الأعمال فحسب: فإنّ الحكومات تتدخل بشكلٍ شبه دائم في محاولاتٍ منها لدعم جوانب خاصة من الأعمال تكون مفيدة لها من الناحية السياسية. في حالاتٍ كثيرة، لم يقصد بالشركات المملوكة من الدولة أن تكون شركات أعمال تجارية في بداية الأمر - بل يقصد بها أن تمثل "بقرات نقدية" يمكن اللجوء إليها لتوفير المدخول الذي يمكن أن يستخدمه النظام الحاكم لأغراضه الشخصية.

● تسعى الشركات الخاصة إلى شراء المعارف والمعلومات المحظورة عن طريق رشوة الأشخاص القادرين أصلاً على الوصول إلى هذه المعلومات. ومن قبيل هذه المعلومات، نذكر خارطة الطريق المنوي إنشاؤها، والصيغة المعتمدة في عملية صناعية وتركيبية الأسعار التابعة لمنتج منافس، أو التفاصيل الخاصة بقانونٍ من المقرّرات - كل ذلك كفيلاً بمنحها فرصة غير متاحة لها من الناحية القانونية. وكبديل آخر، يمكن توفير معاملة تفضيلية لبعض شركات الأعمال القادرة على دفع المال لقاء الحصول على الخدمة - وذلك بالإضافة إلى التكلفة العادية (راجع المثال المقابل حول تأمين الطاقة الكهربائية في الهند)

ترغب الشركات الخاصة في تقليص هامش الشك والغموض، وهي تريد توضيح مختلف العوامل المرتبطة بالإنتاج مسبقاً لكي تتمكن من وضع خطط الاستثمار، وإنشاء المصانع، وإبرام العقود مع الممولين والموزعين ومباشرة أعمالها. وعندما تعتقد الشركات أنها ستحقق ذلك في أفضل الظروف عن طريق تقديم الرشاوى إلى الأفراد المسؤولين عن زيادة هامش الشك والغموض، فهي ستقدم على هذه الخطوة إلا إذا حالت عوامل قوية دون ذلك. ومن هذه العوامل القوانين الصارمة، والراسخة والخاضعة للمراقبة التي لا يمكن تجاوزها أو الاحتجاجات الشعبية القوية والمشحونة سياسياً إلى حد أن الحكومات تفكر مرتين قبل أن تحاول تجاوزها. من المسائل التي تتمتع بالشعبية وتكون محور هذه الاحتجاجات نذكر مواقع المصانع، والقيود المفروضة على استخراج المواد الأولية، والتلوث البيئي، والحد الأدنى للأجور، وغير ذلك.

وتجبر الشركات على الدوام، في ظل غياب القواعد والأنظمة الواضحة والخاضعة للVISION والمراقبة، على اتخاذ قرار ظريفي حول مدى الحاجة إلى الرشوة والفساد بهدف التقليص من هامش الشك والغموض. يتعيّن على الشركات إذاً أن تبحث في المخاطر المرتبطة بهذه العملية - فإذا دفعت الشركات لقوى الأمن الحكومي لقاء ضبط احتجاجات العمال، هل ستكون هذه القوى قادرة فعلاً على إنجاز هذه المهمة ومقابل أي كلفة؟ إذا وافقت مقابل مبالغ خاصة أو سرية تدفع لأفراد معينين ما الذي يحدث عند استبدال هؤلاء الأشخاص؟ وفي حال تمّ التوافق على دفع مبالغ من المال كوجه من أوجه الفساد، ما مدى تأثير المؤسسة في حال طلب منها دفع مبالغ أكبر لاحقاً لا سيما عندما تكون الشركة قد باشرت نشاطها الإنتاجي وهي بالتالي ملزمة بتلبية الطلبات وبالالتزام بالعقود؟

في جميع الحالات تقريباً التي تتعاطى فيها الشركة الخاصة مع الحكومة وفي الحالات التي تتولى فيها الحكومة فعلياً مراقبة عوامل الإنتاج، تكون المؤسسة، إلى حد ما مرتبطة بالمراقبين على مستويات مختلفة من العمليات. وبحسب حجم المداخيل التي تود تحصيلها، تحاول الشركة دفع الرشاوى إلى أعلى المسؤولين واقناعهم بالإشراف على وظائف المراقبة كلها وصولاً إلى المستوى الميداني أو لربما تحاول ببساطة أن ترشي المسؤولين عن الإشراف على بعض أوجه المراقبة، كعناصر الشرطة المكلفين حراسة حواجز الطرقات الذين يطالبون بضرائب غير مشروعة.

لعلّ التخطيط للفساد وإدارته يمثّلان عاملين مهمين من العوامل المرتبطة بسير عمل الشركة عندما تزاوّل أعمالها في إطار تتسم فيه القوانين والأحكام بالضعف وحيث تمثل أعمال الفساد وجهاً عادياً من أوجه الحياة التجارية ويكون فيها خطر الكشف أو المقاضاة (للرشي والمرتشي في أن) متديناً للغاية.

ويزعم المتحدثون باسم قطاعات الأعمال على الصعيد الدولي وفي أغلب الأوقات أن الفساد ليس وسيلتهم المفضلة لمزاولة أعمالهم وأنهم يرحبون ببيئة أنظف وأكثر صرامة. لكنهم يواجهون المشكلة المفضلة عند أصحاب نظرية اللعبة وهي معضلة السجينين. فإذا امتنعت إحدى شركات الأعمال بمفردها عن ممارسة الفساد، فمن الأرجح أنها ستتكد الخسائر في ظل بيئة مليئة بمنافسين يدفعون الرشاوى. أما السبيل الوحيد الذي سيمكنها من الاستفادة فهو أن تتفق جميع الشركات على الابتعاد عن الرشاوى، وهو أمر يصعب تنفيذه. فكثيرون يزعمون أنهم يرغبون في المحافظة على سجلاتهم نظيفة ولكنهم لا يعرفون كيف يقومون بذلك من دون أن يؤثر سلباً على أرباحهم. ومهما بلغت التصريحات الكلامية الرسمية من جانب الشركات حفاوةً وبلاغةً (كما هي حال الغرف الدولية للتجارة) مؤكدةً على أن عالم الأعمال يفضل ممارسة حد أدنى من الفساد، إلا أننا، وفي ظل غياب أوامر التضامن القوي بين شركات الأعمال المتنافسة (وهو مفهوم صعب التطبيق)، لا نزال نصادف معدلات عالية من الفساد. حتى سنغافورة، المعروفة بنزاهتها داخل حدودها الخاصة، أغمضت عينيها عندما خاضت شركاتها الخاصة ميدان الأعمال خارج أراضيها^{٤٠}.

٤٠ تقبل سنغافورة، المعروفة بسجلات أعمالها النظيفه داخلياً، قبض المبالغ المرتبطة بالفساد في مصارفها وآلتية من كل أرجاء بلدان جنوب شرق آسيا وتسمح بعمليات شراء وبيع الأخشاب من وإلى أندونيسيا، وماليزيا، وتايلندا والصين.

غالباً ما يتوقف الناس عند قانون الممارسات الفاسدة في الخارج الصادر في العام ١٩٧٦ كمثالٍ عمّا يمكن فعله لمكافحة ممارسات الفساد التي تقدم عليها شركات الأعمال والتشريع الذي تلاه والصادر عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وهو اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية. يحظر القانون الأول ممارسة الرشوة على شركات الأعمال^{٤١} المملوكة من الأميركيين في حين يبطال التشريع الثاني شركات الأعمال المملوكة من الدول المنتمية إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. هنالك أمثلة أقل بكثير لتشريعات تحارب الرشوة ومضبوطة التطبيق في شركات الأعمال المحلية.

تقدير درجات الفساد

في سياق معالجة الفساد، تُنصح المنظمات غير الحكومية في الاطلاع على الأبحاث الموجودة حول حجم الفساد ونوعه المهيمن في بلادها. ومن المرجح أنّ أبحاثاً كهذه موجودة أصلاً. في ما يلي نظرة عامة حول المنهجيات الرئيسية التي سبق ومورست في مجال تقدير درجات الفساد^{٤٢}.

الدراسات الاستقصائية

منها ما يستنبط أفكار المواطنين وممارساتهم، ومنها ما ينظر إلى ممارسات الحكم الرشيد التي تؤثر على البيئة التي يستشري فيها الفساد وغيرها ما يوقر إمكانية احتساب "علامة" على أداء البلاد في مقابل هذه الممارسات. والبعض منها ليس إلا مجرد تطبيقات عن أبحاث السوق المتخصصة بموضوع الفساد وهي توفر معلومات يطلع عليها المواطنون. وهي قد تستوجب أشكالاً مختلفة من هذه الأبحاث العادية في بعض الحالات فيما أنها في حالاتٍ أخرى، تستلزم اجتماع مجموعة تمثيلية من المواطنين المطلعين المتوافدين من عددٍ من المؤسسات وهم على معرفة بممارسات الحكم في ميادين مختلفة بغية تحليل استنتاجات أبحاث السوق.

إنّ الوسائل المستخدمة ونتائج هذه الدراسات الاستقصائية من شأنها أن تتيح للناس الحصول على فكرة أوضح حول التأثيرات الفادحة للفساد على الدولة والمواطنين. وهي بمثابة أدوات للبحث توفر المعلومات التي يمكن بالتالي استخدامها في إطار الجهود المبذولة لمكافحة الفساد. ولعلّ أفضلها هي أدوات البحث المرتبطة بالتحرك وفيها تتصل الأبحاث اتصالاً وثيقاً بالأفعال التي ستليها. وسوف نتناول الجزء المتعلق بالتحرك في الفصل التالي حيث ستتم مناقشة وسائل مكافحة الفساد. أما القسم التالي فيظلعنا على كيفية الوصول إلى المعلومات التي تقوم على تحديد درجة الفساد وتأثيراته.

الدراسات الاستقصائية حول الفساد المحلي

لربما الخطوة الأولى المشتركة ما بين الدول المهتمة بمكافحة الفساد والتي أوصى بها أولاً البنك الدولي تتمثل في تنفيذ دراسة استقصائية حول الفساد داخل البلاد. ومن الممكن أن يتم ذلك بشكل بحث سوق يهدف إلى تكوين دراسة استقصائية إحصائية حول الفساد تجمع ردود عيّنة مختلفة من المواطنين (ينصح البنك باستجواب الأسر ورجال الأعمال والموظفين الحكوميين). ومن شأن الدراسات الاستقصائية من هذا النوع أن تعطي أمثلة قيمة حول مدى التأثيرات السلبية للفساد التي يعاني منها المواطنون وبإمكانها أن تشكل بالنسبة إلى حكومة متجاوبة مقياساً لآراء المواطنين ودليلاً للتحرك.

٤١ تجدر الإشارة أيضاً إلى أن قانون الممارسات الفاسدة في الخارج لا يعتبر المبالغ التي تدفع لفاء تسهيل المعاملات غير شرعية. فكثير من شركات الأعمال الأميركية (والحكومة الأميركية نفسها) تدرج الموظفين المسؤولين عن تخليص البضائع ضمن سجل موظفيها. يعطى هؤلاء الأشخاص المال الذي ينفق على أعمال الفساد الصغيرة لكن ما من دليل على أن الشركة هي مصدر الرشوة.

٤٢ يستند هذا القسم إلى الوحدة الثالثة من الكتاب المرجع حول المساءلة والشفافية والنزاهة الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (راجع الموقع الإلكتروني www.undp.org/governance).

أما أشكال المعلومات التي يمكن جمعها في إطار الدراسة الاستقصائية حول الفساد المحلي فلا تكون مجرد وجهات نظر يغذيها المواطنون حول مستوى الفساد في ميادين مختلفة، ووزارات مختلفة ونواح مختلفة ولكنها قد تمثل أيضاً معلومات خاصة ذات قيمة لا يستهان بها حول الرشاوى التي تدفعها الأسر، وشركات الأعمال والموظفون الحكوميون في فترة زمنية محددة وحول هويات المرتشين. وكان البنك قد أتم عدداً كبيراً من هذه الدراسات الاستقصائية ويعتمد لها منهجية خاصة بها^{٤٣}.

تقييمات لمسار الحكم (١)

يجري البنك الدولي تقييماً سنوياً لمسار الحكم كما تجري مصارف التنمية الإقليمية تقييمات مماثلة للبلدان التي تعمل فيها - ومن السائد أن تأتي هذه التقييمات على شكل دراسات تحليلية مركزة على آراء الخبراء. وهي تتسم في الغالب بالشمولية وتتطلب تأمين موارد هامة كما أنها تعد مرتبطة بمانح معين أو تدخل في إطار برامج تعدها إحدى الوكالات الدولية مثل الدراسات التي يصدرها البنك الدولي كإطار التنمية الشامل أو مراجعة الإنفاق العام. ومن المرجح أن توفر هذه الدراسات مراجعة تحليلية لبعض المسائل المتعلقة بالمبادئ العامة كإدارة الموارد البشرية وإدارة البيئة التنظيمية مثلاً فتتخطى بذلك إطار تقييم مسار الحكم في مؤسسات أو قطاعات محددة.

جدير بالذكر أن البنك الدولي، ومن خلال معهد البنك الدولي، قد أجرى تقييمات لمسار الحكم لسنوات عديدة وهو يملك مجموعة فريدة من الدراسات الاستقصائية المعتمدة على المسح الطولي مع تحليلات متقدمة ودقيقة لنتائج الدراسات.^{٤٤} من هنا، لا حاجة للمنظمات غير الحكومية أن تفكر في القيام بدراسات استقصائية كهذه لأنها متوافرة لدى البنك الدولي.

تقييمات لمسار الحكم (٢)

تتاح أمام المنظمات أيضاً إمكانية إجراء تقييمات الحكم الخاصة بها بشكل مفضل على مقياس اهتماماتها الخاصة. وستحتاج هذه المنظمات بدايةً إلى اختيار قطاعات أو مؤسسات الحكم الواجب تقييمها. وسيأتي هذا الأمر بمثابة قرار استراتيجي في كل دولة لأن مكانة المؤسسات المختلفة سترتدي أهمية متفاوتة في السياق العام للحكم الرشيد في البلاد. ففي إحدى الدول، قد تكون المحاكم هي العائق الأكبر والوحيد للحكم الرشيد وفي غيرها القوات المسلحة أو الأحزاب السياسية. في ما يلي مثال عن تقييم مسار الحكم المعتمد في القوات المسلحة في اندونيسيا، وهو يركز على هيئة للخبراء تحدد قائمة من مؤشرات الحكم الرشيد في هذا المجال ومن ثم تتقدم بملاحظات حول ما يجري أو ما جرى فعلياً.

٤٣ راجع الموقع الإلكتروني <http://www.worldbank.org/wbi/governance/guide.htm>

٤٤ راجع الموقع الإلكتروني www.worldbank.org/wbi/governance

مثال عن تقييم مسار الحكم المعتمد في القوات المسلحة في إندونيسيا

ملاحظات حول وضع مؤشرات الحكم هذه وأي تغييرات طرأت انطلاقاً من العام ٢٠٠٠	مؤشر الحكم الرشيد
<p>في الوقت الحالي، يعمل المرشحون المحتملون على شراء التعيينات الخاصة بالمراكز العسكرية العليا، ويختلف السعر باختلاف المدخول غير الشرعي الذي من المقدر أن يجنوه من التعيين. فيكون بالتالي مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بالشركات والمؤسسات الواقعة خارج إطار الموازنة وبأعمال الابتزاز التي يتورط فيها الجهاز العسكري.</p>	<p>يتم تجنيد المسؤولين العسكريين، وتعيينهم، وترقيتهم على أساس الجدارة والأهلية.</p>
<p>في الوقت الحالي، تستقى النفقات الخاصة بالجهاز العسكري من عدد كبير من المشاريع المملوكة من الجهاز العسكري - من شركات أعمال، ومؤسسات، ونشاطات جرمية كتهريب الأسلحة وبيعها. ومن الواضح أن هذه النفقات لا تظهر في أي موازنة ترفع إلى مجلس النواب ولا يجري التدقيق فيها من قبل مجلس المكلف بالتدقيق في الحسابات في جمهورية إندونيسيا. في الوقت نفسه، يطلب جهاز الشرطة إضافات على الموازنة من مجلس النواب.</p>	<p>تستقى النفقات الخاصة بالجهاز العسكري من الموازنة المخصصة له والتي وافق عليها البرلمان دون سواء ولا بد من أن تتسم الموازنات بالشفافية بالنسبة إلى الجمهور.</p>
<p>بما أن موظفي الجهاز العسكري متورطون بالأعمال، فإن الكثير من وقتهم بالتالي يخصص لشؤون غير عسكرية، إنما الهدف منها هو إدارة هذه الأعمال. وفي حالات كثيرة، تؤدي أعمال كهذه إلى تضارب للمصالح بما أن هذه الأعمال تخلف تبعات تطل عملية السلام أو الأمن أو حماية الحدود، نذكر مثلاً عليها استغلال الخشب وتهريبه بصورة غير شرعية، وتهريب الوقود، وبيع التجهيزات العسكرية. تجدر الإشارة إلى أنه، وفي المناطق التي يكون فيها الوجود العسكري مهيمناً، فإن تورط العسكري في الشؤون غير العسكرية، لا سيما الجرمية منها، يشكّل سبباً من أسباب الحروب الأهلية. في حالات أخرى، قد يعتدي الجهاز العسكري على السلم عن طريق الاعتداء على الشرطة في الغالب. يتبين في نهاية المطاف أن الجهاز العسكري غالباً ما يقدم على سرقة أموال المساعدات جزئياً أو كلياً قبل أن تصل إلى المستهدف في المناطق التي تشهد حروباً أهلية والتي تتعهد فيها الحكومة توزيع المساعدات الإنسانية.</p>	<p>لا يهتم العسكر إلا بالشؤون العسكرية ولا يديرون الأعمال أو يقدمون المساعدات الإنسانية. وهذا ما يحصل حتماً على المستويين الوطني والمحلي.</p>
<p>في الوقت الحالي، ما من إجراء خاص بالشكاوى وفي بعض المواقع التي يكون فيها جهاز الشرطة مهيمناً، (كالمناطق التي تكثرت فيها النزاعات الأهلية على غرار بابوا وآتشيه) فمن المرجح أن يقدم الجهاز العسكري على معاقبة أي شخص يتقدم بشكوى من هذا النوع. تنشأ مشكلة خاصة في هذا الإطار تتجسد في معاملة الجهاز العسكري للنساء في المناطق التي تشهد نزاعات أهلية حيث يلجأ الجيش في أغلب الأحيان إلى الاغتصاب.</p>	<p>تتوافر إجراءات خاصة مستقلة وفعالة للشكاوى التي يرفعها المواطنون ضد الجهاز العسكري، تكون متاحة بشكل خاص أمام النساء</p>
<p>لا يزال الجهاز العسكري يعتمد نظام السيطرة الإقليمي القائم على بنية تحتية عسكرية موازية للبنية المدنية والسياسية وغالباً ما ينتج من هذا الواقع خلطاً للدور وي طرح مشاكل على صعيد الصلاحيات.</p>	<p>تتوافر أوجه التواصل المناسبة ما بين السلطات المحلية والجهاز العسكري ويكون وضع الاتنين القانوني واضحاً ومعروفاً</p>

يمكن أيضاً اعتماد طريقة أخرى، لإجراء تقييم لمسار الحكم وذلك عن طريق الانطلاق من المبادئ الأولى وتحديد وجهات نظر المواطنين الخاصة بالحكم الرشيد. تتمثل الخطوة الأولى في إنجاز تمرين تشاركي يستنبط وجهات نظر المواطنين الأساسية في ما يتعلق بالحكم الرشيد، عوضاً عن وجهات نظر هيئة الخبراء. ويتطلب هذا الأمر اختيار مجموعة تمثيلية من المواطنين لربما تميل باتجاه الفقراء والمهمشين وربما تضم أكثرية من النساء (بحسب قطاع المجتمع الذي تعتقد أنه ممثل تمثيلاً أدنى في عملية صنع القرارات الخاصة بالسياسة المعتمدة) وتطلب إليهم وضع لائحة بأفكارهم الخاصة بمبادئ الحكم الرشيد وممارسته. ويمكنك عند امتلاكك لهذه اللائحة أن تسأل، كما في السابق، عن مؤشرات وملاحظات تحول دون تطبيق هذه المؤشرات. ومن المرجح أن تتضمن هذه اللائحة وجهة نظر المواطنين الخاصة بالحكم الرشيد التي لا تسيطر عليها بالضرورة آراء النخبة.

القوائم المرجعية

تلجأ منظمات كثيرة إلى القوائم المرجعية التي يمكن أن تُستخدم لتقييم مستوى الفساد في دولة معينة. ومن الواضح أن إحدى أهم فوائد هذه القوائم تتمثل في أنها تمكن مستخدميها من التعرف إلى طبيعة ممارسات الحكم الرشيد المعتمدة عالمياً. كما أنها تحمل إفادة بصفتها أداة لتثقيف الناس حول ممارسات الحكم الرشيد ذلك لأن ممارسات الحكم السيئ قد باتت شائعة إلى أقصى الحدود. ولعل أكثر القوائم المرجعية شموليةً الكتاب المرجع لعام ٢٠٠٢ الصادر عن منظمة الشفافية الدولية من إعداد جيريمي بوب.

١. الكتاب المرجع لعام ٢٠٠٢ الصادر عن منظمة الشفافية الدولية^{٤٥}

يتضمن هذا المرجع قائمة من المؤشرات الدالة على الحكم الرشيد في نهاية كل فصل. وعندما تُجمع هذه المؤشرات كلها معاً فهي تصلح كدليل شامل للمبادئ والممارسات المتعلقة بالحكم الرشيد. أما المؤشرات فهي تعنى بما يلي:

١. السلطة التشريعية	٢. السلطة التنفيذية
٣. السلطة القضائية	٤. أمين المظالم
٥. وكالات مكافحة الفساد	٦. القطاع العام
٧. الحكومة المحلية	٨. وسائل الإعلام
٩. المجتمع المدني	١٠. القطاع الخاص
١١. الوكالات الدولية	١٢. الانتخابات
١٣. القانون الإداري	١٤. أخلاقيات القطاع العام
١٥. تضارب المصالح	١٦. المشتريات العامة
١٧. حسن الإدارة المالية	١٨. الوصول إلى المعلومات
١٩. صوت المواطنين	٢٠. سياسة المنافسة
٢١. مكافحة الفساد	

لنتمكن من فهم وظيفة هذه المؤشرات التثقيفية أيضاً لجهة اشتغال مبدأ الحكم الرشيد على مجموعة من الممارسات الخاصة به، لا بد من القاء نظرة على المؤشرات الخاصة بالمسألة الأخيرة المدرجة في الرقم ٢١ تحت عنوان: "مكافحة الفساد". في ما يلي مجموعة من الأسئلة المفيدة التي يجب طرحها لفهم الوسائل التي يعتبر فيها الحكم فاسداً.

٢١. مكافحة الفساد	
	● هل ينص قانون العقوبات على الجرائم الست الأساسية التالية:
	- دفع الرشاوى لموظفي القطاع العام (بمن فيهم القضاة، وأعضاء المجلس التشريعي والوزراء)؟
	- التماس أو قبول موظفي القطاع العام للهدايا؟
	- استغلال أحد المناصب في القطاع العام للمصالح الشخصية؟
	- حيازة أحد موظفي القطاع العام على ثروة غير مبررة (أو تمتعه بمستوى معيشي يتخطى راتبه الرسمي)؟
	- عمولات سرية تعطى أو تدفع من الموظف أو الوكيل (تغطي فساد القطاع الخاص)؟
	- الرشاوى والهدايا للناخبين؟
	● هل يشمل قانون العقوبات، كما يجب، أسوأ أشكال الفساد وينص على وسيلة لردع أي مسئول رسمي يميل إلى ممارسة الفساد؟ في خلاف ذلك، ما هي أسباب القصور (ويقتضي التمييز هنا بين القصور في القوانين الفعلية في مقابل القصور في المؤسسات المسؤولة عن تطبيقها)؟
	● هل تعتبر القوانين الموجودة ملائمة لاتخاذ تدابير بحق المسؤولين المرتكبين للفساد الذين يستحصلون على ممتلكات بصورة غير شرعية؟
	● هل تطبق القوانين الحالية بصورة عادلة أو استنسابية؟
	● هل يعتبر الرأي العام جميع الأفراد متساوين بموجب قانون العقوبات؟ أم تعتبر بعض فئات من المسؤولين معفية؟
	● هل يمكن معالجة بعض المسائل التي تعالج حالياً على أنها قضايا جرمية بطريقة فعالة أكثر عن طريق فرض عقوبة إدارية؟
	● هل يعتبر القانون الخاص بأموال الفساد مفهوماً بوضوح؟ هل هو مناسب؟ هل يتم تطبيقه؟ في حال عدم تطبيقه، ما هو السبب في ذلك؟
	● هل العلاجات المتوافرة للمواطنين في القطاع الخاص وقطاع الشركات مناسبة عند التعامل مع النتائج المترتبة على الفساد؟
	● هل تستعمل الإدعاءات الصادرة عن أفراد العائلة كدروع لحماية الثروات غير المشروعة من الدعاوى الشرعية التي تقيمها الدولة؟
<i>الكتاب المرجع لعام ٢٠٠٠ الصادر عن منظمة الشفافية الدولية</i>	

لمزيد من المعلومات حول قائمة المؤشرات الخاصة بمنظمة الشفافية الدولية، الرجاء العودة إلى الموقع الإلكتروني www.transparency.org ومن ثم البحث عن الكتاب المرجع ٢٠٠٢.

٢. مركز النزاهة العامة – النزاهة العالمية

ابتكر المركز قائمة مرجعية تحمل عنوان النزاهة العالمية يقوم بجمعها وتوثيقها عالم اجتماعي في البلد المعني، وتتضمن مقدمةً يصوغها أحد الصحافيين المحليين. توضع المؤشرات الخاصة لكل فئة، ويسأل العالم الاجتماعي المسؤول عن تنفيذ البحث كيف يعطى المؤشر النقاط، وما النقاط التي

تعطى وأن يدرج تعليقاته في النهاية. أما الفئات التي يجري تقييمها فهي^{٤٦}:

أولاً. المجتمع المدني، الإعلام الرسمي ومنظمات المجتمع المدني الإعلامية	
١. الوصول إلى المعلومات	
٢. حرية الإعلام	
٣. القيود المفروضة على الإعلام	
٤. تنظيم الإعلام	
ثانياً. العمليات الانتخابية والسياسية	
١. الانتخابات الوطنية	
٢. وكالة مراقبة الانتخابات	
٣. تمويل الأحزاب السياسية	
ثالثاً. سلطات الحكم	
١. السلطة التنفيذية	
٢. السلطة التشريعية	
٣. السلطة القضائية	
رابعاً. الإدارة والخدمة المدنية	
١. شروط التوظيف	
٢. إجراءات كشف المخالفات	
٣. المشتريات والمناقصات	
٤. عمليات الخصخصة	
خامساً. آليات الإشراف والتنظيم	
١. أمين المظالم الوطني	
٢. المؤسسات العليا للتدقيق في الحسابات	
٣. وكالة جباية الضرائب	
٤. وكالة الجمارك والرسوم	
٥. المصرف المركزي	
٦. تنظيم القطاع المالي	
٧. إجازات العمل والاعتمادات	
سادساً. آليات مكافحة الفساد وحكم القانون	
١. تشريع مكافحة الفساد	
٢. وكالة مكافحة الفساد	
٣. حكم القانون والوصول إلى العدالة	
٤. تطبيق القانون	

٤٦ عرض مشروع غلوبال أكسس على الجمهور في نيسان (أبريل) من العام ٢٠٠٤. تجدر الإشارة إلى أن المربعات الموزعة في هذا الكتاب مقتبسة من مقاطع النصوص الواردة في تقرير مركز النزاهة العامة.

لمعرفة كيف يتم التقييم بالضبط، راجع مثلاً القائمة المرجعية الخاصة بالبند، سادساً - ٣. "حكم القانون والوصول إلى العدالة":

سادساً. ٣ حكم القانون والوصول إلى العدالة

- ٩٤ من حيث الممارسة، هل تطبق إجراءات العدالة الجنائية بموجب حكم القانون (يقصد بها مدونة قواعد ممارسات واضحة غير عشوائية)؟
- ٩٥ في القانون، هل من حق عام بالاستئناف؟
- ٩٦ هل يحظى المواطنون بحماية تمنع توقيفهم من دون محاكمة؟
- ٩٦أ. من حيث الممارسة، لا تحتجز الحكومة شخصاً أكثر من ٤٨ ساعة في حال لم يصدر بحقه أي اتهام
- ٩٦ب. من حيث الممارسة، لا توقف الحكومة شخصاً متهماً بسرقة بسيطة لمدة أطول من أسبوعين من دون صدور قرار عن المحكمة
- ٩٧ هل تعتبر الحقوق الاقتصادية للأفراد مضمونة؟
- ٩٧أ. تحترم حقوق الملكية الفردية بحكم القانون
- ٩٧ب. من حيث الممارسة تحفظ حقوق الملكية الفردية
- ٩٧ج. من حيث الممارسة، لا تصدر الحكومة الملكية من دون تعويض ملائم
- ٩٧د. من حيث الممارسة، تُحترم العقود القانونية

سادساً. ٤ تطبيق القانون

- ٩٨ هل تتسم الوكالة المعنية بتطبيق القانون (أي جهاز الشرطة) بالفعالية؟
- ٩٨أ. من حيث الممارسة، تجري التعيينات في وكالة تطبيق القانون وفق معايير مهنية
- ٩٨ب. من حيث الممارسة، تملك الوكالة موازنة تكفيها لتنفيذ مهامها
- ٩٨ج. بحكم القانون، تحظى الوكالة بحماية من التدخل السياسي
- ٩٨د. من حيث الممارسة، تحظى الوكالة بحماية من التدخل السياسي
- ٩٩ هل يخضع المسؤولون عن تطبيق القانون للمساءلة حيال أعمالهم؟
- ٩٩أ. من حيث الممارسة، ثمة آلية مستقلة تسمح للمواطنين التقدم بشكوى ضد أعمال الشرطة
- ٩٩ب. من حيث الممارسة، ثمة وكالة مستقلة لتقصي ومحكمة أعمال الفساد التي يرتكبها المسؤولون عن تطبيق القانون
- ٩٩ج. بحكم القانون، لا يتمتع المسؤولون عن تطبيق القانون بأي حصانة ضد المقاضاة
- ٩٩د. من حيث الممارسة، لا يتمتع المسؤولون عن تطبيق القانون بأي حصانة ضد المقاضاة
- ١٠٠ بحكم القانون، هل يمكن للمواطنين الوصول إلى السجلات الخاصة بالتوقيفات التي يقوم بها المسؤولون عن تطبيق القانون (ويقصد بها الاسم، والتاريخ، والتهم الصادرة بحق أحد الأفراد)؟

لمزيد من المعلومات حول مركز النزاهة العامة، الرجاء العودة إلى الموقع الإلكتروني www.publicintegrity.org

يتوافر لكل واحدة من الدول الخمس والعشرين التي طالها البحث:

- خط زمني للفساد
- سجل خاص بالفساد (من تأليف صحافي محلي متخصص في مجال التحقيقات)

- تقييم النزاهة (من تأليف عالم اجتماعي محلي)
 - علامة أورصيد (يكتبها العالم الاجتماعي)
- وكل هذه المعطيات مرفقة بتعليقات من المراقبين والمحللين المستقلين.

هذا هو مصدر المعلومات المعروضة في هذا الكتاب في المربعات تحديداً.

ج. منظمة الشفافية الدولية – دراسات خاصة بنزاهة الدولة

أصدرت منظمة الشفافية الدولية حتى تاريخه ١٨ دراسة خاصة بنزاهة الدولة، وهي كلها بمثابة تدقيق في وضع الفساد في دولة معينة. وهي غالباً ما تكون صادرة عن الفروع التابعة لمنظمة الشفافية الدولية في الدولة المعنية. وتوسع نطاق هذه الدراسات ليشمل مزيداً من الدول ويمكن الاطلاع على القائمة المحدثة على موقع المنظمة الإلكتروني. وهي تطرح أسئلةً تطال النواحي التالية:

السلطة التنفيذية	السلطة التشريعية
الانتخابات / تمويل الأحزاب السياسية	الموسسة العليا للتدقيق في الحسابات
السلطة القضائية	الخدمة المدنية
الشرطة والمدعون العامون	المشتريات العامة
أمين المظالم	وكالات الرقابة وتقصي الحقائق
وسائل الإعلام	المجتمع المدني
الحكومة الإقليمية والمحلية	التقدم مع استراتيجية الحكومة
تمويل نشاطات مكافحة للفساد	

يلبي إطار العمل الرسمي هذا تقييم لما يحدث فعلياً من حيث الممارسة مع القاء الضوء على عجز في إطار العمل الرسمي نفسه، أو في تنفيذه.

من الأمثلة على الأسئلة المطروحة (على سبيل المثال) في القسم الخاص بوكالات الرقابة وتقصي الحقائق، نذكر:

١. هل من جمعيات للرقابة أو لتقصي الحقائق؟
٢. في حال كانت الإجابة نعم، ما هي المسؤوليات الرئيسية الملقاة على عاتقها؟
٣. في حال كانت الإجابة نعم، هل هي مستقلة؟
٤. هل التعيينات مستندة إلى الأهلية والجدارة؟
٥. هل تتم حماية الموظفين الذين يتم تعيينهم من الفصل من دون مبرر؟
٦. هل يتم نشر تقاريرهم؟
٧. هل يرفعون التقارير بشكل عام إلى السلطة التشريعية حول إطار العام لعملهم؟
٨. هل يمكن أن يرفع الناس الشكاوى إلى الوكالة من دون الخوف من اتهامات مضادة؟

لمزيد من المعلومات حول الدراسات الخاصة بنزاهة الدولة الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية، الرجاء العودة إلى الموقع الإلكتروني

www.transparency.org

د. تقييم الدول من حيث المساءلة والشفافية

إن تقييم الدول من حيث المساءلة والشفافية منهجية طوّرها مكتب السياسات الإنمائية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالاشتراك مع إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة بهدف وضع أداة شاملة بتصريف المجتمع الإنمائي الدولي يمكن من خلالها تقييم الأنظمة الخاصة بالتصميم المالي والنزاهة في أي دولة. بعد أربعة فصول تشمل المقدمة وتعرض إطار العمل النظري حول المساءلة والشفافية والنزاهة وحول البنى التحتية الخاصة بالحاسبة وإدارة المعلومات، يتضمن كل من الفصول التقنية اللاحقة قائمة مرجعية. أما هذه الفصول فهي:

الفصول	
٥.	وضع خطط للإنفاق واعداد الموازنة
٦.	أعمال الرقابة الداخلية والتدقيق في الحسابات الداخلية
٧.	رفع التقارير المالية
٨.	التدقيق في الحسابات الخارجية
٩.	إدارة الإيرادات
١٠.	إدارة الديون
١١.	إدارة المشاريع والمساعدات الخارجية
١٢.	إدارة المشتريات وأصول
١٣.	تحسين النزاهة لتجنب أعمال الفساد وفرض الرقابة عليها
١٤.	إدارة صندوق القطاع العام

من المحتمل أن تطرح الدولة على نفسها ١٠٠ سؤالاً شاملاً حول ملاءمة أنظمة المساءلة و/أو المبادرات الخاصة بمناهضة الفساد في البلاد ولتحديد الإرادة السياسية فيما يتعلق بالإصلاحات لمكافحة للفساد. في ما يلي على سبيل المثال قسمان من القائمة المرجعية من الفصل ١٣: تحسين النزاهة لتجنب أعمال الفساد واخضاعها للرقابة:

الإرادة السياسية: مدى التزام السلطات بمكافحة الفساد؟

٨. ما قيمة المبلغ الذي تم تخصيصه (وذلك بالمقارنة مع الموازنة السنوية لإدارة المعنية)؟
٩. ما هي الموارد المتاحة، البشرية منها والتقنية والمالية؟ كيف تم التوصل إلى هذه الموارد؟ (داخلياً و/أو خارجياً)؟
١٠. قم بوصف العملية التي تعتمد عليها السلطات لالتماس المساعدة التقنية الخارجية أو الحصول عليها؟ هل تتسم العملية بالشفافية؟
١١. ما هي درجة الصرامة التحليلية المطلوبة لفهم السياق؟ وأسباب الفساد؟ هل أجريت أي أبحاث أو دراسات استقصائية أو استشارات؟
١٢. هل اتسمت عملية تطوير برنامج مكافحة الفساد بالشاركة فهل قامت مثلاً على إشراك وتجنيد الاهتمامات المختلفة لأصحاب المصالح؟

- ١٣ . إلى أي حد تعدّ التحفيزات الداعية إلى كبح الفساد مفعلةً، بارتباطها مثلاً بالتمويل و/أو الدعم السياسي الذي توفره السلطات؟
- ١٤ . هل تقيم الاستراتيجية توازناً بين رقابة الفساد وتفاديه؟

هوسسات محدودة لمكافحة الفساد

- ٧٧ . هل الهيئات المؤسساتية هذه مستقلةً (من حيث التعيينات واعتمادات الموازنة والمؤهلات المهنية للموظفين)
- ٧٨ . مكتب أمين المظالم - هل من مركز خاص بأمين المظالم ليقوم بتلقي الشكاوى ومتابعتها والتقصي عنها في ما يخص موظفي الخدمة المدنية؟
- ٧٩ . مكتب المدعين العامين - هل من مركز خاص بالمدعي العام يتولى إجراءات المقاضاة الخاصة بهذه الحالات؟
- ٨٠ . اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد - هل من هيئة خاصة تتولى مسؤولية مكافحة الفساد؟ هل تعالج هذه الهيئة مسائل خاصة بتفادي الفساد وتقصي حالاته وتأمين التثقيف والتوعية؟ هل تعتبر هذه المؤسسة مسؤولةً عن مراقبة الجهود المبذولة لتحقيق النزاهة وعن التحقق من تنفيذ التدابير المؤسساتية / التشريعية؟
- ٨١ . خط ساخن - هل من هيئة مستقلة ومعروفة تماماً لتلقي الشكاوى حول الفساد؟ كيف تنقل التقارير من المواطنين العاديين إلى السلطات الإدارية وتلك المعنية بتقصي الحقائق بما يكفي من الاستقلالية لإطلاق الأعمال التصحيحية أو فرض المساءلة، إزاء فشل الحكومة؟ هل يعمل النظام على مكافأة أو حماية كاشفي الفساد؟
- ٨٢ . مكتب خاص للأخلاقيات - لوضع المقاييس المعيارية والإشراف عليها، وإدارة متطلبات التصريح عن الأموال المنقولة وغير المنقولة، وتقديم النصح والآراء الخاصة بالمبادئ الأخلاقية ومراقبة مدونات قواعد السلوك.

لمزيد من المعلومات حول تقييم الدول من حيث المساءلة والشفافية، الرجاء العودة إلى الموقع الإلكتروني:

http://www.undp.org/governance/docs/AC_guides_contact.htm

المقالات الصحفية

غالباً ما يكون الصحفيون مطلعين اطلاعاً تاماً على ممارسات الحكم السيئ والفساد، وغالباً ما ينشرون مقالاتٍ حول هذا الموضوع. أما العامل الغائب في عملهم فيتمثل في كونه مفعماً بالأحاسيس والانطباعات الشخصية و«صحافياً» بالفعل وهو بالتالي لا يخدم بالضرورة هدفاً تنموياً أو لا يولي الكثير من الاهتمام للتحليل. إن كانت هذه المواد موجودةً فيمكن للمنظمات غير الحكومية استعمالها لحسن الحظ، كما يمكن تكليف صحفيين إعداد سلسلةٍ من المقالات الصحفية التي تكوّن مجموعة من الحالات المدروسة المستمدة من الواقع وتشكّل مادةً متباينة عن مقالات الأبحاث الأكاديمية ومتناغمة معها في آن معاً. في إندونيسيا مثلاً، أعد الصحفيون عدداً من الحالات المدروسة والمستمدة من الواقع ليظهروا فيها تأثيرات الفساد على الفقراء. تروي هذه الحالات المدروسة، والتي حملت عنوان *The Poor Speak Out* "الفقراء يتكلمون"^{٤٧} قصصاً حقيقيةً لأناسٍ عانوا الفقر جرّاء أعمال الفساد في النظام المدرسي، ومكاتب التوظيف، وممارسات المسؤولين الصغار، وشركات الكهرباء، وهيئة الأراضي، وإدارة القرى المحلية، وتوزيع الأغذية، وجهاز الشرطة والجيش. ومن ثم تحلّل الحالات المدروسة تأثيرات هذا النوع من الفساد ليس على الأفراد الخاسرين فحسب بل على المجتمع ككل عندما يصاب الرأس المال الاجتماعي للدولة بالاهتراء.

٤٧ "The Poor Speak Out - 17 stories about corruption" ed. Ratih Hardjono and Stefanie Teggemann

يمكن تحميلها من الموقع الإلكتروني <http://www.kemitraan.or.id/publications.php>

ولعل أفضل مثال على ذلك يمكن الرجوع إليه، إحدى المنشورات الصادرة عن مركز الفيليبين للدراسات الاستقصائية عام ١٩٩٨ والتي حملت عنوان "تخصيص الأموال ومنافع أخرى: الفساد والحكم في الفيليبين" "Pork and Other Perks: Corruption and Governance in the Philippines". جدير بالذكر أن مركز الفيليبين للدراسات الاستقصائية هو المنظمة التي أجرت البحث الذي فضح أعمال الفساد التي مارسها إسترادا في الفيليبين فأدت في نهاية المطاف إلى خلعها. لمزيد من المعلومات حول مركز الفيليبين للدراسات الاستقصائية، الرجاء العودة إلى الموقع الإلكتروني www.pcij.com

تقارير تقييم الأداء الصادرة عن المواطنين

لوحدها لك أن اطلعت على المواد المتوافرة والصادرة عن الوكالات الخارجية، ومجموعات التفكير والمحللين، فلا بد من أن تثير اهتمامك منهجية العمل التي وضعتها إحدى المنظمات غير الحكومية واعتمدها البنك الدولي. هذه المنهجية هي من تصميم مركز الشؤون العامة في بنغالور، في الهند^٨ وقد تم تطبيقها في مدن كثيرة داخل الهند كما اعتمدت أيضاً في فييتنام والفيليبين وبنغلادش، لتلبي غرضاً أساسياً إنما يتمثل في الحصول على تقارير المواطنين، بصفتهم مستهلكين لخدمات الحكومة (وبالتالي الخبراء المعنيين) عمّا لديهم من آراء تطال جودة هذه الخدمات. ولما كان يُنظر إلى الفساد في غالب الأحيان على أنه من المسائل التي تثير قلق المواطنين، فإنّ تقارير تقييم الأداء الصادرة عن المواطنين قد تمثل وسيلة مفيدة للحصول على البيانات حول مدى اهتمام المواطنين بممارسات الفساد.

ما فائدة تقرير تقييم الأداء؟

- هي وسيلة لاستدراك المعلومات المرتجعة من المستخدمين حول الخدمات العامة.
- هي فرصة تتاح أمام المواطنين والمجموعات لمطالبة مزوّدي الخدمات بتحسين وصولهم إلى الخدمات وضمان مستوى أفضل من الاستجابة والمساءلة.
- هي وسيلة تشجّع مزوّدي الخدمات على اعتماد ممارساتٍ يسهل على المواطنين استخدامها.
- هي وسيلة تساهم في توفير بيئة تسهل قيام حركة للمطالبة - إثارة الوعي، والتطرق إلى المسائل الخاصة بالجماعات المهمشة والضعيفة، واعتماد استراتيجيات "مبنية على الحقوق".

مركز الشؤون العامة، بنغالور، تقارير تقييم الأداء والمدافعة"

أما طريقة عمل هذه المنهجية فتقوم على واقع أنّ بعض القضايا الخاصة بتوفير الخدمات العامة تُحدّد من خلال المناقشات التي تقيمها مجموعات التركيز مع المواطنين (لا سيما في المناطق الفقيرة). يُسأل المواطنون إذاً عن مميزات الخدمة العامة التي تحمل أهمية قصوى في حياتهم، ويتمتعون بخبرة شخصية حيالها. وغالباً ما تكون هذه الخدمات عبارة عن خدمات حكومية أو مدينية كالمدراس والمستشفيات وإمدادات المياه وجمع النفايات، والكهرباء وما إلى ذلك.

في خطوة لاحقة، تقوم إحدى الوكالات العلمية المستقلة (وهي في الغالب وكالة متخصصة بأبحاث السوق) بوضع استمارة بالأسئلة انطلاقاً من هذه المسائل وتطبيقها على عيّنة من الناس يتم اختيارهم على أساس علمي للمنطقة موضوع الاستقصاء مع عيّنة منفصلة للفقراء. تتيح الاستمارة الاستقصائية الحصول على معلوماتٍ مرتجعة من المستفيدين الفعليين من الخدمات في ما يتعلق بتوافر الخدمة، ونسبة رضى المستفيد منها، ومقدار استجابة مزوّد الخدمات، والتكاليف المخفية المرتبطة بالحصول على الخدمات، واستعداد المواطنين للدفع وتأثر نوعية الحياة بالخدمات المذكورة.

بعد استكمال الدراسة الاستقصائية وجدولة النتائج، يقوم مركز الشؤون العامة بإعلام الإدارات المعنية في قطاع الخدمات (كوزارة الصحة مثلاً، وشركة المياه والبلدية) بنتائج الدراسة كما يبلغ وسائل الإعلام والمواطنين من خلال منظمات المجتمع المحلي. يستخدم المركز هذه الدراسات كأداة يعمل من خلالها على إطلاق عجلة الحوار بين مختلف الإدارات (ويشجع بشكل خاص على المنافسة وما ينتج عنها من إخراج ما بين الإدارات المختلفة مع حصولها على علامات أكثر أو أقل وفق تقرير المواطنين لتقييم الأداء) وبين هذه الوكالات والناس - وهم من مستخدمي هذه الخدمات.

أما شعار هذه الوكالات فهو "الاحتساب لا الاعتصام" وهي تشدد على أن المنهجية المعتمدة على تقارير تقييم الأداء هي في الواقع أكثر فعالية من المظاهرات السياسية في الحصول على تحسينات في خدمات الحكومة.

مثال عن تقرير تقييم الأداء حول الرشاوى

الرشاوى المدفوعة			
إدارة	نسبة الناس الذين دفعوا الرشاوى	معدل الرشاوى المدفوعة	نسبة المرات التي تُطلب فيها الرشاوى
شركة الكهرباء	٩	١٥٦٣	٧٥
شركة المياه	١١	٥٦١	٨٨
إجازة السوق	٥٧	٦٣٧	٩٤
سلطة المدن	٤٠	١٦٤٣	٩٤
جهاز الشرطة	١٨	٢٦٠٣	٨٩

تضع الدراسة الاستقصائية المعلومات بمتناول الشعب (والمنظمات غير الحكومية التي تعمل مع الشعب). وإن هذا الأمر كفيل بمنحهم سلطة لم يتمتعوا بها في السابق وتقديراً كميّاً موثقاً لمدى استشراء الفساد. قد يتحول هذا الأمر عندئذٍ أساساً للمدافعة حول مسائل تكشفها تقارير تقييم الأداء.

للمزيد من المعلومات حول تقارير تقييم الأداء الصادرة عن المواطنين، الرجاء العودة إلى:

مركز الشؤون العامة، بنغالور، الهند (على الموقع الإلكتروني www.pacindia.org) بالإضافة إلى الموقع الإلكتروني www.pacindia.org/default.asp?ChannelID=25

الفصل الرابع

أشكال نشاطات مكافحة الفساد

Chapter 4 Kinds of Anti-Corruption Activities

يبحث الفصل الرابع في سلسلة من النشاطات المحتملة التي تصبّ في مجال مكافحة الفساد، ويتطرق إلى مجموعة متنوّعة من المقاربات وإلى أسسها النظرية. كما يغطّي هذا الفصل باقّة من الاستراتيجيات مركزاً بالأخص على تلك التي يشارك فيها المواطنون. ويلقي الضوء على أهمية تحديد الأشخاص "غير الفاسدين" ليكونوا حلفاءً لك ويشدّد على أن اختيار الاستراتيجية مرهون بالواقع المحلي (المواقف، والتاريخ، وأنظمة الحكم، وبنى السلطة). كما أنه يحمل دليلاً على غياب الحلول السهلة لمعضلة الفساد، ويؤكد على غياب حلّ ناجع يمكن تطبيقه في جميع الحالات. يجدر بالمنظمات غير الحكومية إذاً أن تعمل بصورة واقعية وعملية في إطار الواقع المحلي.

أشكال نشاطات مكافحة الفساد

في وقتٍ يسود فيه توافق عام اليوم على غياب مقاربة شاملة لمكافحة الفساد، يبقى من المنطقي النظر في مجموعة متنوعة من المقاربات المبتكرة ومناقشة الفكرة من ورائها ومن الطبيعي أن تختار المنظمات غير الحكومية المقاربة أو المقاربات التي تناسب مزاياها النسبية. غني عن القول إن كل مقاربة تعتبر مناسبة في مجالٍ دون آخر وإن فهمها كلها من شأنه أن يؤدي إلى "مزيج" يمكن من خلاله الاستجابة إلى الظروف الخاصة بكل بلد.

مقاربة "الرقابة الجنائية"

من هذا المنظور، يُفهم الفساد على أنه ببساطة معادل للرشوة؛ إذ يُنظر إلى مسؤولي القطاع العام والسياسيين وأفراد القطاع الخاص على أنهم يسعون إلى الفرص التي تدعوهم لممارسة الفساد وتمثل سياسة مكافحة الفساد بفرض أحكام واضحة لا لبس فيها للقانون الجنائي تجرّم الرشوة وتحرص على قيام السلطات المعنية بصياغة السياسات والمحكمة في البلاد بعملها القاضي بتطبيق أحكام القانون الجنائي الفعلية. وهذا ما يحمل في الواقع محفزات سلبية جمة لأعمال الفساد لا سيما عن طريق وضع حد للممارسات السابقة التي مكنت الفاسدين من الإفلات من العقوبة.

تعترف هذه المقاربة بأن الفساد يحدث جزئياً لأنّ القوانين لا تكون واضحة أو لأنّ الشعب (أو بالأخص مسؤولي القطاعين العام والخاص) لا يفهمها كما يجب. وتؤمن أنّ آليات تطبيق القانون (ويقصد بها جهاز الشرطة، والمدعون العامون، والنائب العام، والسلطة القضائية) تتسم بالكفاءة والفعالية إلا أنّ هذه المؤسسات بحاجة إلى أدوات أكثر دقة ووضوحاً.

كما تعمل هذه المقاربة أيضاً على تعزيز الوسائل الدولية لمكافحة الفساد كالاتفاقيات الصادرة عن مجلس أوروبا أو منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. جدير بالذكر أنّ هذه الاتفاقيات تستند بشكل أساسي إلى ضرورة التزام الدول الموقعة بتضمين الأحكام المناهضة للرشوة في قوانين العقوبات وتساعد هذه الدول عن طريق تقديم نماذج خاصة بالقوانين الفعالة في هذا المجال.

وفي هذا الإطار لا بد من لفت الانتباه إلى الفائدة الواضحة التي تحملها أي قوانين جديدة و/أو أكثر دقة عندما تتطرق إلى أوجه الرشوة التي لم تتم معالجتها من قبل. ومن الأمثلة على ذلك نذكر الرشاوى التي تدفع إلى المسؤولين الأجانب خارج إطار صلاحية بلدانهم الأم القضائية أو القوانين التي تطبق مبدأ الدليل المعكوس (ما معناه أنّ المسؤول الحكومي الذي يملك مقتنيات أو يتقاضى راتباً شهرياً يفوق المعقول هو مذنب حتى تثبت براءته، وليس العكس). ومن شأن هذه المقاربة أن تأتي بأحكام تضاف إلى الأدوات التي تعتمدها الشرطة للقبض على المتهمين باقتراف ممارسات فاسدة. في المربع أعلاه، مثال حول استخدام هذه المقاربة في جنوب أفريقيا.

تفترض مقاربة "الرقابة الجنائية" في كل الأحوال، وكما سبق وذكرنا أعلاه، أنّ: أ- القوانين الوافية غير موجودة، وب- آليات تطبيق القوانين تتسم بالكفاءة والفعالية بقدر ما تسمح بذلك القوانين المرعية لإجراء. في دول

كثيرة، تعتبر هذه الفرضيات بكل بساطة غرّارة: فالقوانين المكافحة للفساد موجودة لكن المشكلة تكمن في تجاهلها بمعنى أنّ القيمتين على تطبيق القوانين، قادرون من الناحية النظرية، على فرض تطبيق القوانين المرعية، ولكنهم يختارون عدم القيام بذلك. فهم، إما يرتشون ممن يفترض بهم محاكمتهم وإما يستجيبون للضغوط السياسية للامتناع عن ملاحقة القضايا التي تسبب إحراج السياسي للحكومة.

لكن قيمة هذه المقاربة تتمثل في بروز سياسات جديدة (كما يحدث غالباً عندما تستلم السلطة حكومة جديدة يتمثل برنامجها السياسي في مكافحة الفساد) تفرض تطبيق القوانين المرعية لإجراء عوضاً عن تجاهلها وتذكر المواطنين بأحكام هذه القوانين. وهذا ما حدث مثلاً في تيمور الشرقية عندما تعرّض بعض التجار الإندونيسيين في العام ٢٠٠٢ وكان هولاء قد اعتادوا على انغماس المسؤولين في الفساد أيام كانت تيمور الشرقية لا تزال تشكّل جزءاً من إندونيسيا، للاعتقال بتهمة دفع الرشاوى. كانت القوانين هي نفسها المفروضة في إندونيسيا لكن تيمور الشرقية شرعت بتطبيقها.

ولا يجري الحديث هنا عن قوانين جديدة فحسب بل عن قواعد وأنظمة داخلية أو سياسات تعتمدها الهيئات العامة أو الخاصة. فالمصارف مثلاً لديها قواعدها الخاصة حول تطبيق مبادئ الصيرفة المهنية. إلا أنها تتجاهل هذه المبادئ فتمنح القروض، إما لمن يدفع بما يكفي للحصول عليها، إما استجابةً للتعليمات الصادرة عن القادة السياسيين. وفي حال قرّر أحد الوزراء أو إحدى الحكومات من دعاة الإصلاح تنظيف القطاع المصرفي من الفساد، ربما كردّ فعل على فضيحة مدوية، فإن أي نشاط يزاوله الوزير أو أي إجراءات تعتمدها الحكومة المذكورة تسلط عليها الأضواء وتخضع للمراقبة عن كثب.

ولا نتجاهل أيضاً احتمال تعيين أشخاص جدد يتولون مهمة "التنظيف" فيستلمون مراكز رفيعة المستوى في أجهزة الشرطة أو النيابة العامة أو السلطة القضائية - سواء على المستوى الوطني أو المحلي (في الدول التي تعتمد نظام اللامركزية في السلطة). فلا يلبث رجال الشرطة الذين درجوا على تلقي الرشاوى، أو لم يفكروا يوماً في تقصي الحقائق عندما يرتشى سواهم، واعتادوا تلك الممارسات كجزء من أسلوب الحياة الاجتماعية والاقتصادية المحلية، أن يجدوا أنفسهم في مواجهة مجموعة جديدة من الأحكام عليهم فرض تطبيقها وهي لا تكون في الواقع الأحكاماً لطالما كانت موجودة من غير أن تطبق.

قوانين جديدة لمكافحة الفساد في جنوب أفريقيا

دفع البلاء المشرّعين إلى صياغة قانون جديد شامل هو قانون يقضي بتجنّب الفساد والحوول دون ارتكابه، وهو يسعى إلى مساءلة الراشي والمرتشي. ومن بين مبادرات مكافحة الفساد الأخرى التي أطلقت في العام ٢٠٠٣ نذكر تصميم قاعدة بيانات وطنية بشركات الأعمال التي تمارس الفساد والممنوعة من التعامل مع الحكومة، فضلاً عن خطط لإدراج الموظفين الفاسدين على القائمة السوداء، والخطوات الهادفة إلى تعزيز قوانين مصادرة الأموال في جنوب أفريقيا لتطال العائدات غير المشروعة.

سجل الفساد في جنوب أفريقيا

مركز النزاهة العامة - مشروع "غلوبل أكسس"

مقاربة "الحكومة الصغيرة"

تعزى المشكلة، وفقاً لهذه المقاربة، إلى إمعان الحكومة في التدخل - أي عندما تتمتع الحكومة بسلطة للتدخل في جوانب كثيرة من حياة المواطنين الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. تستند هذه المقاربة إلى ظاهرة يسهل استشفافها، وتلخص في واقع أن بعض الأفراد، وفي الحالات التي تمنح فيها الحكومة الصلاحية للتحكم بجوانب من حياة المواطنين، يستفيدون من مراكزهم كمراقبين لهذا الجانب بالتحديد، فينصرفون إلى التماس الرشوة للقيام بالأعمال التي عينتهم الحكومة بمهمة تنفيذها. لعل هذا الأمر ينعكس في أعمال الفساد الصغيرة حيث يطلب أحد الموظفين الحكوميين مثلاً رشوةً مقابل منح إجازة لتأسيس شركة - لصالح المؤسسات المملوكة من الدولة مباشرة حيث تقوم الحكومة بإدارة عملية ليس بالمعنى التجاري أو كخدمة عامة بل كمصدر فاسد للإيرادات لحساب فريق معين ضمن الحكومة، يكون عادةً حزباً سياسياً.

يرى كثير من مؤيدي مقاربة "الحكومة الصغيرة" في الحكومة مرتعاً لعدم الفعالية والكسل، ويعتبرونها مغلفةً بالأسرار واحتكاريةً، تفسح مجالاتٍ عديدةً لممارسة الفساد ويقارنون بينها وبين المقاربة المعتمدة في الشركات الخاصة أو المرتكزة على السوق التي تسهم فيها آليات السوق المصحوبة بمزيدٍ من الشفافية بضمان الفعالية وباستئصال الفساد. فبنظرهم، باستطاعة مجموعة متنافسة من شركات الهاتف أن تقدم للزبون خدمةً أفضل بما أنه، وفي حال طلب مسئول في إحدى الشركات الحصول على الرشاوى، فإن الزبون، وبكل سهولة سيقصد شركةً أخرى. كما يعتبرون أن أقدم الأعضاء المنتخبين في إطار تجمع مهني أو تجاري محدد على إصدار شهاداتهم ورخصهم يجعل تلك الشهادات والإجازات أكثر شفافيةً وفعاليةً من أي شهادة أو رخصة تصدرها بيروقراطية الحكومة القائمة على الاحتكار.

وهم يزعمون، ويقدمون دليلاً على ذلك، أنه طالما أن المفاوضات قائمة، على وجه خاص ما بين المواطنين والمسؤولين الحكوميين في الغرف المغلقة، فإن إمكانات الفساد ستزداد إلى حدٍ كبير. ولكن إن ألغيت السلطات الاستثنائية هذه التي يتمتع بها المسؤولون الحكوميون عن طريق جعل إصدار الرخص مثلاً إجراءً مباشراً والإعلان عن الأسعار بشكلٍ رسمي وعام، عندئذٍ توضع ظاهرة الفساد تحت السيطرة. نذكر مثلاً على ذلك ما جرى في بلدية سيول في جنوب كوريا حيث أصدر رئيس البلدية على أن تنشر جميع الصفقات ما بين المواطنين والبلدية على موقع مفتوح على شبكة الإنترنت. فجزت معاملات رخص البناء مثلاً بصورة مباشرة وأصبح بإمكان أي كان، وفي أي وقت كان، أن يطلع على تاريخ تقديم الطلب، وتاريخ منح الرخصة والمدة التي استغرقتها. وقد أدت تلك الإجراءات، وما صاحبها من إعلان رسمي حول تكاليف أي صفقات تتم مع البلدية، في إحباط دور السلطات الاستثنائية التي يمارسها المسؤولون الحكوميون كما ساهمت إلى حدٍ كبير في تطويق ظاهرة الفساد.

وافترض بعض المتحمسين للسوق الحرة في بعض الحالات القليلة، أن تسليم المهام الحكومية إلى الشركات الخاصة سينتج مزيداً من الفعالية وسيساهم في تضيق رقعة الفساد. فيمكن بالتالي تحويل عمليات التسجيل إلى الشركات الخاصة، وتكليف الشركات الخاصة والمهنية بإدارة الجمارك والرسوم، وتسليم شركات الأعمال الخاصة إدارة الأصول والتجهيزات العائدة للحكومة. وقد أثبتت التجارب أن العلاقة ما بين القطاع الخاص والدولة ومستويات الفساد ليست بالضرورة علاقةً مباشرة وصريحة. ففي وقتٍ كان على المواطن فيه أن يقدم الرشوة إلى مسئول في الدولة، أصبح على هذا المواطن نفسه اليوم أن يقدم الرشوة إلى مسئول في القطاع الخاص. نظرياً، يمكن للمواطن أن يطلب الخدمات من شركةٍ أخرى منافسة، ولكن غالباً ما لا تكون هذه الشركات المنافسة متوافرةً فيتحوّل احتكار الدولة إلى احتكار الشركات الخاصة. تشير سوزان رايس أكرمان إلى ذلك بقولها:

في وقتٍ يمكن فيه للبرامج الداعية إلى مكافحة الفساد أن تحدد من المحفزات المشجعة على الرشوة والاکراميات، إلا أن أي برنامج يهدف إلى تقليص دور الحكومة لن يتصدى بالضرورة لظاهرة الفساد... فالندرة تؤدي إلى زيادة المحفزات المشجعة على الفساد... ويؤدي تقليص الإنفاق الحكومي، إلى الندرة عند اقتطاع برامج الإنفاق أو عندما تراجع الموازنات التنظيمية من دون أي تغيير في الأنظمة الداخلية.

كما أنها تشير إلى أن إزاحة عوائق دخول إحدى الصناعات إلى السوق سيولد أشكالاً جديدة من الفساد إذ أن الشركات تقدم الرشاوى إلى السلطات لمضايقه المنافسين^{٤٩}.

المقاربات "القائمة على الحوافز"

تأتي هذه الاستدلالات من الأدوات التحليلية الخاصة بتقصي المعلومات حول الفساد ووضع البرامج التي ابتكرها روبرت كليتغارد من معهد راند^{٥٠}. تعد هذه الأداة أساساً لنظرية "الحوافز"، و"الوكلاء" و"صيغة" الفساد = الاحتكار + حرية الاستنساب - الخضوع للمساءلة

يقترح كليتغارد تعريفاً للفساد فيقول إنه:

يتمحور أولاً وقبل كل شيء حول الحوافز. (...) فالفساد جريمة مرتبطة بالحسابات، وليس بالشغف. يميل الناس إلى التورط في الفساد عندما تكون مخاطر ارتكابهم للجريمة محدودة، والعقوبات خفيفة والمكافآت عظيمة.

وقد عبّر عن خلاصته هذه في صيغته الشهيرة:

الفساد = الاحتكار + حرية الاستنساب - المساءلة

$C (\text{Corruption}) = M (\text{Monopoly}) + D (\text{Discretion}) - A (\text{Accountability})$

ومعنى ذلك أنه

في حال تمتع أحدهم بسلطة الاحتكار على سلعة أو خدمة ما وكانت لديه القدرة على اتخاذ قرار يحدد ما إذا كان أحد سيحصل على تلك السلعة أو الخدمة أو مقدار المبلغ الذي سيتلقاه شخص، وفي ظل غياب أي مساءلة حول ما إذا كان الآخرون على اطلاع عما يقتره هذا الشخص، عندئذٍ تميل بنا الكفة لترجيح الفساد.

تعتبر هذه الصيغة بمثابة أداة تحليلية متبصرة بالنسبة للبرامج الهادفة إلى مكافحة الفساد ولكن يُلاحظ بوضوح غياب "النزاهة" من المعادلة. فـروبرت كليتغارد، الحريص على النزاهة يقول:

٤٩ S. Rose-Ackerman, Corruption and Government: causes, consequences and reforms, Cambridge University press, 1999

٥٠ بشكل خاص في كتابه "Corrupt Cities - A Practical guide to cure and prevention" Robert Klitgaard, Ronald Maclean-Abaroa, H. Lindsey Parris, World Bank 2000

من هنا، لا يجوز أن تبدأ استراتيجية مكافحة الفساد أو تنتهي بشجبٍ حول الأخلاقيات أو الحاجة لمجموعة جديدة من المواقف. عوضاً عن ذلك، فهي تبحث ومن دون أي انفعال أو مشاعر عن أساليب للتخفيف من سلطة الاحتكار، والحد من حرية الاستنساب وشرحها، وتعزيز الشفافية مع الأخذ في الاعتبار التكاليف، المباشرة وغير المباشرة لهذه الأساليب.

وقد يصل الحد بالكثيرين إلى القول إن مكافحة الفساد تتطلب تغييراً في عقلية الناس والتزاماً عاماً تجاه أسلوب حياة وعمل أكثر نظافةً. ويبدو كليتغارد أكثر ميكانيكيةً إلى حد بعيد، فلو كان بالمقدور تغيير الوضع بهدف التقليل من نسبة الاحتكار ومعها نسبة حرية الاستنساب وتعزيز المساءلة لدى الجمهور فعندئذٍ، سيضطر كل من يفكر في ممارسة الفساد في زيادة فرص القبض عليه (وتعرضه للعقاب في هذه الحال) وسيمتنع لهذا السبب، سواء أكان مقتنعاً بالقيمة الأخلاقية للنزاهة أم لم يكن. ولا بد من الإشارة هنا إلى أن الدول الأكثر نجاحاً في محاربة الفساد (سنغافورة وهونغ كونغ) قد جعلت التربية الأخلاقية للأطفال جزءاً من مقاربتها.

مقاربة "الاقتصاد السياسي"

تحاول هذه المقاربة تحديد المجالات التي تتيح فيها ممارسات الحكم السيئ فرصاً لاستشراء الفساد واكتسابه موطئ قدم، وحيث يمكن الإطاحة بهذا المركز الذي يحتله الفساد إذا ما فرضت ممارسات حكم أفضل. تبحث هذه المقاربة في الممارسات السيئة التي توسع رقعة الفساد وتسعى بالتالي إلى إصلاح هذه الممارسات. ومن الأمثلة على هذه المقاربة مراقبة نظام التوظيف بكليته وتقييم موظفي الحكومة وترقيتهم أو البحث في أنظمة أخرى كنظام المشتريات، واعداد الموازنة ومراجعتها، وإصلاح نظام الرواتب، وأحكام تضارب المصالح وغيرها من النقاط الحساسة.

تحسينات في عملية الشراء في نيجيريا

منذ العام ١٩٩٩، حققت إدارة أوباسانجو تقدماً على خط تطويق أكثر أشكال الفساد فظاعةً في قطاع مشتريات الحكومة من خلال إجراء تقييم داخلي للعقود وذلك لضمان الجودة مقابل قيمة المال المدفوعة. وقد أوضحت المبادئ التوجيهية المعتمدة مؤخراً إجراءات استدرج العروض والرسوم الاستشارية وحددت أمن المناقصات ووفرت آلية للتدقيق في الحسابات.

تقييم النزاهة في نيجيريا

مركز النزاهة العامة - مشروع "غلوبل أكسس"

في حال كان موظفو الحكومة يتلقون الرشاوى بغية كسب الأموال للتعويض عن المدفوعات غير المشروعة التي قاموا بها لشراء الوظيفة في المقام الأول، فما يجب إصلاحه في خطوة أولى هو نظام استقطاب الموظفين الحكوميين. فيقع الأفراد أسراء نظام يشجع على الفساد وإن معاقبة المقبوض عليهم بتهمة الفساد لن يغيّر النظام. وفي حال كانت العقود الخاصة ببرامج البنى التحتية الحكومية ذات تكاليف مرتفعة لأن على المتعاقدين دفع نسبة ١٠٪ من كلفة العقد للمسؤولين المكلفين بعملية الشراء، فإن إدخال الإصلاحات على عملية الشراء هي نقطة الانطلاق وليس معاقبة الشركات الفردية لدفعها هذه الرشاوى. وفي حال لم تكن إيرادات الحكومة من الضرائب تزداد بشكل متوازٍ مع ازدياد عدد المكلفين فهذا يعني على الأرجح أن جباة الضرائب يقبضون الرشاوى للتخفيف من عبء الضرائب على الأفراد ومن هنا بالتحديد تدعو ينبغي البدء بتطبيق الإصلاحات. يشير المربع أعلاه إلى كيفية اعتماد إصلاح تنظيمي لعملية الشراء في نيجيريا.

تسعى مقاربة "الاقتصاد السياسي" إلى تحديد الأسباب الرئيسية الداعية إلى ممارسة أعمال الفساد الموجودة والمستمرة. لا تأتي هذه المقاربة بأي إجابات عامة بل تغوص في الأسباب الفعلية على أساس كل حالة على حدة. ولعل إحدى الوسائل الاستباقية الهادفة إلى تحقيق النتائج نفسها تتمثل في الطلب

إلى الأشخاص ذوي الخبرة في طرق ممارسة الفساد في دولة معينة دراسة أي قانون جديد أقر أو سياسة اعتمدت حديثاً أو تنظيم اقترح تطبيقه لتحديد كيفية تأثير ممارسات الفساد في اعتقادهم على أي منها فتعرضها للانحراف أو التغيير.

تتخطى هذه المقاربة الإجابات السهلة: غالباً ما يُقال إن مسؤولي الحكومة يحصلون على رواتب متدنية وأن هذا هو سبب متجذّر من أسباب الفساد. لكن في الواقع، نادراً ما تؤدي زيادة الرواتب إلى تراجع الفساد. لربما ما يدفع الناس للتورط أولاً في ممارسة أعمال الفساد هو سعيهم إلى زيادة رواتبهم المتدنية هذه، ولكن ما يشجّعهم على الاستمرار في ممارساتهم تلك هو يقينهم أنه لن يتم القبض عليهم أو معاقبتهم وأن كثيرين غيرهم هم في وضع مماثل، وبالتالي فإن الخطر الضئيل للكشف على فسادهم يستحق الربح الكبير الممكن احرازه.

المقاربات "المستندة إلى النزاهة"

في نهاية السلم التدرّجي من كليتغارد (الذي يقترح إيلاء خالص الاهتمام إلى بنية الحوافز) أولئك الذين يطالبون بتركيز الاهتمام على النزاهة قبل أي شيء آخر. يقترح هولاء أن أكثر الخطوات فعالية تتمثل في تجنّب الفساد عن طريق التشجيع على تغيير في المواقف - وضع بنية من القواعد المعيارية التي بموجبها يعتبر المسؤولون أنفسهم أناساً لا يجدر بهم التورط في الفساد. وغالباً ما يتطلب هذا المنحى اعتماد استراتيجية موازية تقضي بإقامة ثقافة الخدمة العامة التي يكافأ بموجبها المسؤولون لخدمتهم للشعب كما تعزّز ميثاق أخلاقيات العمل وتقبل به. ويشك عدد كبير من المواطنين في احتمال نجاح مقارنة كهذه في الواقع ولذلك تقوم مقارنة أخرى متصلة بالأولى بتحديد "مواطن النزاهة"، أي المجالات التي تتمتع فيها الدوائر الحكومية، ووحدات الحكومة المحلية، أو شركات الأعمال الخاصة بمستوى عالٍ من النزاهة كما تقوم بعملها على أكمل وجه. يمكن بالطبع تعزيز هذه المجالات وجعلها مثلاً يقتضى به لإثبات لآخرين أن تفكيك ثور الفساد ليس خيالاً بل أمر قابل للتطبيق في بيئة حقيقية.

وكانت إندونيسيا قد خصّصت مؤخراً مكافأة لمكافحة الفساد تحمل اسم بانغ هاتا^{٥١} (Bung Hata) وهي بمثابة جائزة سنوية تمنح لمن يظهر سلوكاً

تشجيع الشعب في المكسيك على الانخراط في مكافحة الفساد تلبية استراتيجية إدارة فوكس لمكافحة الفساد أهدافاً ثلاثة: الوقاية، والمعاقبة، وتشجيع الشعب على المشاركة في مكافحة. أطلقت حملة خاصة تهدف إلى تغيير المواقف وتعزيز الوعي حول الشفافية والنزاهة وشملت جميع أقسام الحكم والمنظمات العامة. وقد تضمّن الأمر دروساً في الأخلاقيات للموظفين الحكوميين، ومطويات حول نزاهة الأعمال، ومدونات سلوك خاصة بالتعليم في الجامعات والمؤسسات التربوية، والإعلانات التي تلقي الضوء على ممارسات الفساد، وموقعاً إلكترونياً خاصاً بالأطفال.

سجل الفساد في المكسيك

مركز النزاهة العامة، مشروع "غلوبل أكسس"

نظيفاً ويعمل على محاربة الفساد. وكانت الجائزة في العام ٢٠٠٤ من نصيب رئيس مجلس إدارة سولوك في سوماترا الذي أثبت أنه يمكن إدارة دائرة محلية بفعالية من دون اللجوء إلى الفساد الذي يعتمد عليه جيرانه. وقد أشيد بهذا الشخص كمثال أعلى حول ما يمكن انجازه من دون اللجوء إلى الفساد حتى في إندونيسيا الموبوءة بالممارسات الفاسدة.

وكان لي كوان يو من سنغافورة قد أعلن بقوله: "ربما الرادع الأقوى هو الرأي العام الذي ينتقد ويحاكم الأشخاص الفاسدين." وإنّ معظم الناس الذين يدافعون عن المقاربة المبنية على النزاهة يشجّعون على بذل الكثير من الجهود على التربية الأخلاقية بما فيها، كما هي الحال في هونغ كونغ، تعزيز تربية الشباب وتنمية ثقافة "العييب" التي تندّد بمرتكبي الفساد فيتعزّزون لضغوط المجتمع ويجبرون على تغيير سلوكياتهم. وقد اعتمدت المكسيك هذه المقاربة أيضاً لمكافحة الفساد - راجع المربع المقابل.

٥١ كان هاتا نائب الرئيس في إندونيسيا في ظل حكم سوهارتو في الخمسينات والستينات من القرن الماضي وكان مشهوراً لملاحظته القائلة بأن إندونيسيا تتمتع بثقافة الفساد.

تحدّد المقاربة المبنية على النزاهة أساساً طبيعة المبادئ والممارسات الخاصة بالحكم الرشيد وتعمّمها وتحاول تشجيع الناس على الالتزام بها وآخريين على مراقبتهم للتأكد من ذلك. وغالباً ما يكون من الضروري التعبير عن هذه المبادئ والممارسات لأنها لطالما بقيت طي النسيان. وبحسب ما جاء في تقييم درجة المساءلة والشفافية في البلد الخاص ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي:

ترتبط النزاهة بمسألة الأخلاق والثقة في الأداء ورفع التقارير حول الواجبات أو الوظائف الموكلة/ المحددة. ترتبط المساءلة بممارسة أداء الوظيفة المنسوبة ورفع التقارير حولها. فمن واجب و/أو مسؤولية أي شخص يستلم الموارد أو مركزاً عاماً أو أي منصب يحوز ثقة العامة أداء الوظيفة بكل نزاهة ورفع التقارير حول الاستخدام الهادف والفعلي للموارد أو ممارسة الأعمال المرتبطة بمركزه على أكمل وجه. ترتبط الشفافية بالانفتاح في العملية والإجراءات الخاصة بأداء تلك الوظيفة ورفع التقارير حولها. لتتسم العمليات والإجراءات بالشفافية، لا بد من أن تكون واضحةً يسهل فهمها وأن تنفذ من دون أي نفاق أو كتمان.

تجدر الإشارة إلى أن أحد الأشكال الخاصة بالمقاربة القائمة على النزاهة هو ما بات يعرف باتفاق النزاهة حيث تعمل المنظمة غير الحكومية كمحفّز في مسائل الشراء لإقناع جميع أصحاب المصلحة بالالتزام بالمعايير الأخلاقية وليس تقديم الرشاوى أو تلقيها. تبين الحالة السادسة المدروسة في الفصل التاسع "بودير سيودادانو" (برنامج من أجل شفافية التعاقد في الأرجنتين) مثالاً قيماً على ذلك. في بلدة مورون، على مقربة من بوينوس آيرس، جرى تأمين لوازم تنفيذ العقد الذي ينظم خدمة جمع النفايات بموجب ميثاق النزاهة وتحت إشراف منظمة "بودير سيودادانو".

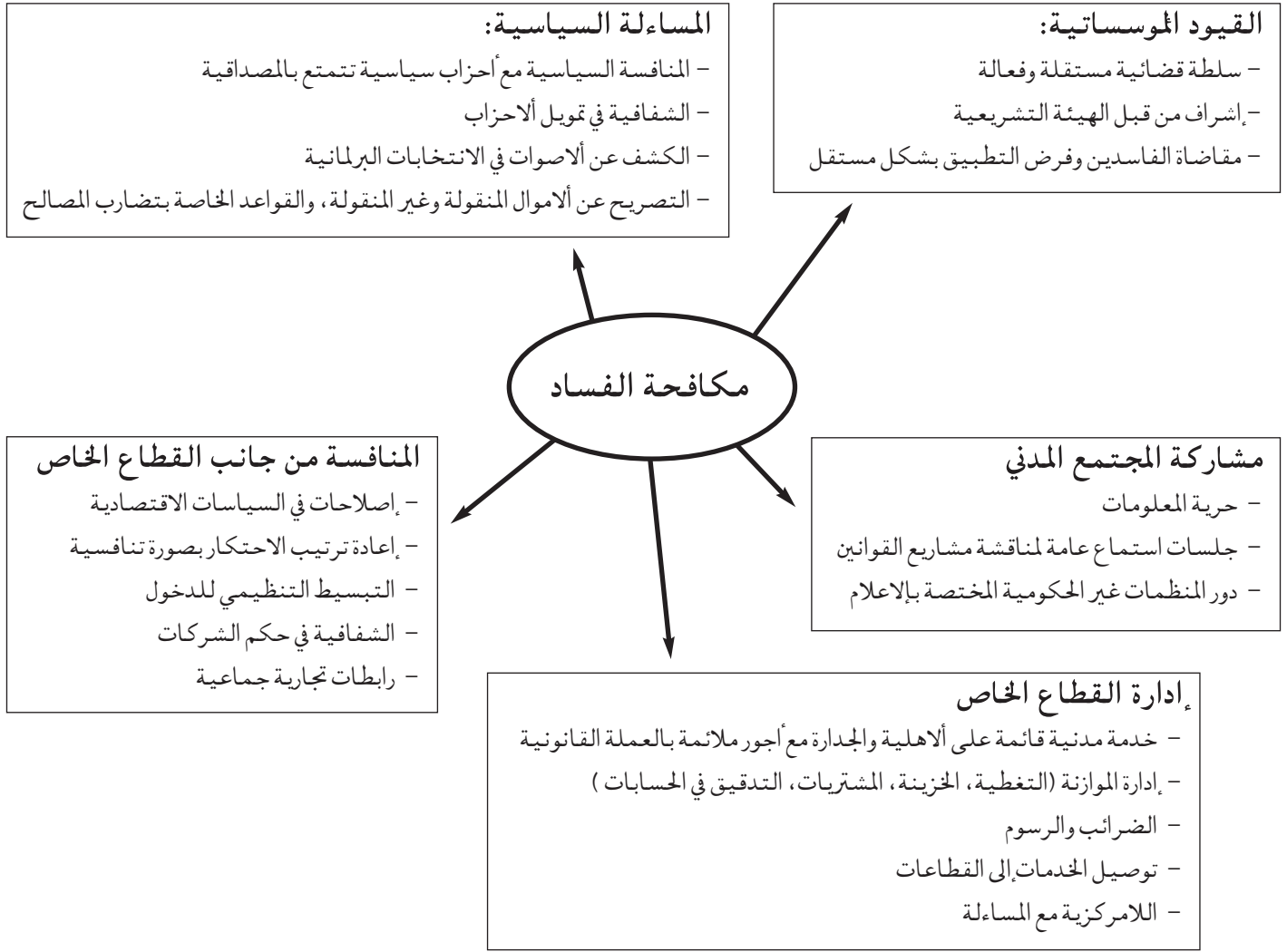
التزم مقدمو العروض بشكل طوعي ولكنه رسمي بعدم التقدم بالرشاوى أو التواطؤ، والكشف بالكامل عن المدفوعات ورفع التقارير بأي انتهاكات يقرّفها غيرهم من مقدمي العروض خلال المناقصات أو عند تنفيذ العقد.

في إطار الدلائل على استئراء الفساد، من الجدير اعتماد مقارنة إيجابية واستباقية تحاول أن تطبع في النفوس الممارسات السليمة بالاستناد إلى توافق شامل حول قيمة السلوك الحسن، عوضاً عن الارتكاز إلى القانون.

الحاجة إلى تنويع الاستراتيجيات

يتم الاعتراف أكثر فأكثر بضرورة أن تشتمل الحرب على الفساد على عناصر تجمع من هذه المقاربات كلها. وينعكس هذا الأمر في الاستراتيجية المتعددة المسارات التابعة للبنك الدولي^{٥٢} World Bank's Multi-Pronged Strategy (المبنيّة أدناه) والتي تم الإعلان عنها في العام ١٩٩٩. وهي تجسّد تفكير البنك الدولي حول الاستراتيجيات التي يقضي انتهاجها للقضاء على الفساد بحسب التجارب الحية في أوروبا الشرقية.

٥٢ صدرت أساساً في "مكافحة الفساد في المرحلة الانتقالية - مساهمة في المناقشة حول السياسات Anti-Corruption in Transition - a contribution to the policy debate" عن البنك الدولي، ١٩٩٩، ولكن أعيد طبعها مرات عدة في إصدارات مختلفة.



مع حلول العام ٢٠٠١، أدرك البنك الدولي أنه ما من مجموعة ردود واحدة على الفساد ضمن بلدان الاتحاد السوفياتي سابقاً، حتى رزمة الاستراتيجية المبينة أعلاه. وبعد مرور فترة طويلة، أدرك القيمين على البنك الدولي أنه لا بد من تفصيل الردود بما يتناسب مع مميزات كل دولة على حدة. وقد اعتبروا، هم وغيرهم من المشاركين في اجراءات مكافحة الفساد أنه من الأفضل:

- تفصيل الردود بحيث تتلاءم وتاريخ الدولة وبنية الحوافز وأخلاقيات
- تنسجم الردود مع نظام الحكم السائد في البلاد
- أخذ الردود في الحسبان السياسة الموجودة وبنية القوى^{٥٣}

كما أدركوا، (ولو بشيء من التأخير) أن الحكومات التي تبدو مهيأة تماماً للإصلاح نظراً إلى كثرة كلامها المناهض للفساد قد تكون في الواقع رائية زائفة ولا تكون مهمتة في الواقع إلا بالمحافظة على رقعة الفساد (أو توسيعها) من خلال التخفي خلف لغة الحكم الرشيد.

^{٥٣} مقتبسة بتصرف عن عرض البنك الدولي حول الاستراتيجية المتغيرة لمكافحة الفساد بقلم جويل هيلمان في البنك الدولي، جاكارتا، ٢٠٠١

يأتي كتيب مكافحة الفساد الصادر عن وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة الأميركية على ذكر هذا الموضوع أيضاً بمنتهى الوضوح:

بغض النظر عن الفرص، والتكاليف، والمحفزات المهنية ضمن المؤسسات الحكومية، تتأثر مستويات الفساد بالمواقف العامة حيال العمليات السياسية الرسمية. إذ تسهم بعض العوامل في تهيئة المجموعات أو المجتمعات على التغاضي عن القواعد الرسمية. في ثقافاتٍ عديدة، لا سيما في سياق الفقر أو النزاعات، يعتبر الولاء للامور الشخصية كالعائلة والهوية الإثنية، أو الدينية أو الاجتماعية الاقتصادية أهم من الولاء للقواعد الموضوعية. فإن أنظمة الرعاية تمثل في الواقع وسيلةً شائعةً للتأمين على المنافع عن طريق القنوات الشخصية أكثر منها الرسمية. في حالاتٍ أخرى، إن الشرعية المتراجعة للحكومة (لأنها قمعية، غير فاعلة، غير متناسقة مع الثقافة أو مفروضة من قبل الثقافة الأجنبية) تسبب التغاضي عن القواعد الرسمية. على نحوٍ مشابه، إن سيطرة الحزب السياسي أو النخبة الحاكمة على العمليات السياسية أو الاقتصادية أو استبعاد المجموعات المهمشة أو غير المنظمة من شأنها أن تولد حوافز لمن لم يسعفهم النظام ليعملوا خارجه.

هذه الجهود القائمة على خط الإصلاح تحتاج إلى أن تعكس تاريخ البلاد، وبنية المحفزات، والأنظمة الأخلاقية والتراث المرتبط بالحكم والسياسة القائمة وتوزيع القوى فيها. ما من رد واحد على الفساد بل تتكيف الردود مع الواقع القائم في كل دولة - وقد تختلف الجهات الفاعلة بين بلد وآخر.

القوى الفاعلة في مواجهة الفساد

الحكمة السائدة والفيليبين

تركب التناقضات الكثيرة المستشرية في الفيليبين الفاتمين بالإصلاحات. فوصفات مكافحة الفساد التي نجحت في مكان آخر من العالم - الشفافية، ومشاركة المجتمع المدني، وصحافة المراقبة - كلها موجودة في الفيليبين ولكن لم يكن لها الأثر العميق على ما يبدو. فالفساد إلى انتشار، حتى أنه يطال سلطات الحكم على اختلافها من الشرطة والقوات المسلحة إلى الهيئة التشريعية والمحاكم والوكالات التي تومن الخدمات الأساسية للمواطنين.

سجل الفساد في الفيليبين، مركز النزاهة العامة، مشروع
غلوبال أكسس

يعترف الرأي السائد مؤخراً حول مكافحة الفساد بالحاجة إلى مجموعة متنوعة من القوى الفاعلة بما فيها الحكومة، والقطاع الخاص، والإعلام الحر، والمجتمع المدني. فلننظر في الدور المحتمل لكل من هذه القوى، ولنكن واعين في المقابل إلى كوننا لا نملك الوصفة السحرية. تشير شيلا كوراندل، من مركز الفيليبين للصحافة الاستقصائية أن الوصفات لا توشر دوماً على العلاجات - أقله في الفيليبين (راجع المربع المقابل).

دور الحكومة

تودي الحكومة/الدولة دوراً رائداً في مواجهة الفساد إذ أن جزءاً كبيراً من أعمال مكافحة يتطلّب تحسين القوانين والأحكام وفرض تطبيقها على أرض الواقع. فلو جزأنا الحكومة إلى مكوناتها، نجد الأدوار التي يمكن أن تودها بوضوح أكبر:

التشريع/التنظيم: يمكن أن تفيد القوانين في التصدي للفساد إن طبقت بصورة فعالة. فقوانين مكافحة الفساد على قدر لا يستهان به من الأهمية لكن التدقيق في مستويات التشريع والتنظيم ضروري للتحقق من فعاليتها في تجنب الفساد عن طريق إغلاق المنافذ والفجوات التي تساعد على استفحاله. من الممكن إدراج لوائح خاصة بالتشريعات/التنظيمات التي يجب فرضها وتحديد التشريع الذي يسمح بالفساد كقوانين الموازنة مثلاً والمشتريات العامة، والرخص، والمعاملات المصرفية، وما إلى ذلك.

التطبيق: في الدول التي تكثر فيها ممارسات الفساد على نطاق واسع، من الممكن إيجاد قوانين جيدة بما فيها تلك المتعلقة بمكافحة الفساد. في حالات كهذه، لا تكمن المشاكل في القوانين بل في جهوزية سلطات تطبيق القانون لإدارة القوانين إدارة سليمة. فمن شأن الممارسات الجيدة والضوابط والموازن أن تحرص، بطريقة أو بأخرى، على تخفيض أعداد الناس الميَّالين إلى الفرار من القوانين التي وضعت أصلاً للقبض عليهم. يحدّد تقييم درجة المساءلة والشفافية في البلد الأمر بوضوح مجدداً^{٥٤} - تعمل الحكومة الجديدة على:

- توكيل المحققين المستقلين والمدعين العامين والحكام بطريقة يمكنهم من خلالها أداء واجباتهم المهنية بأسلوب مستقل وفرض حكم القانون على كل من يقدم على انتهاكه.
- تأمين سلطات تفصي وادعاء عام مناسبة تراعي القواعد الدولية لحقوق الإنسان، بما فيها الوصول إلى وثائق الحكومة والترتيبات الخاصة بالمساعدة القانونية المتبادلة على الصعيد الدولي مع الدول المعنية وإعادة دراسة قوانين الأدلة والعقوبات المرتبطة بالفساد في إطار تحديد ما إذا كانت مؤاتية للوقائع الحديثة.
- إدخال آليات شفافة لإلغاء أي حصانة يتمتع بها المسؤولون الرفيعو المستوى بحكم منصبهم في جملة الإصلاحات التي تستهدف إجراءات التطبيق.
- اقتراح روادع قوية لمن يميل إلى ممارسة الفساد كالعقوبات المدنية، وإدراج الشركات الممارسة للفساد على اللائحة السوداء فضلاً عن ترتيبات

تسليم المجرمين وغير ذلك من الأحكام القانونية الأخرى التي تضع يدها على أرباح مرتكبي الفساد وتصادرها داخل البلاد وخارجها.

في عرض حديث قدّمه في مؤتمر لاهاي ضد الفساد في العام ٢٠٠٢، اقترح روبرت كليغارد أن ألوان قد أن ليس، لإقامة إجراءات للسيطرة على الفساد بل لإجراءات فعالة لإزالة الفساد (عنوان مقالته) واقترح على الحكومات المتحمسة لمحاربة الفساد اتباع الطريقة نفسها التي تنتهجها ضد عصابات المخدرات مع كل ما يتاح من حيل كاللجوء إلى الخدعة والعملاء المحرضين والقبض على الأصول المسروقة. وهو يودّ لويري مزيداً من الناس يكشفون عن ممارسات الفساد بواسطة الكاميرات الخفية كالمجموعة الشهيرة في الهند التي ادعى أعضاؤها أنهم تجار سلاح وقبضوا، بواسطة الكاميرا، على وزراء يجمعون كدسات من النقود من الرشاوى (راجع المربع المقابل). إلا أن هذه الخدعة تفضي إلى التملّص من العقاب (راجع المربع المقابل)، إذ غالباً ما ينتقم هؤلاء "المخدوعون" بعد إتاحة الوقت للفضيحة كي تهدأ.

الهيئات المكافحة للفساد: تلقت الهيئات المستقلة المكافحة للفساد قدراً عظيماً من الاهتمام بصفتها "سلاحاً سحرياً" لمكافحة الفساد. وقد

الخدعة وما يليها في الهند

آذار (مارس) ٢٠٠١: بثّ أحد المواقع الإلكترونية الهندية Tehelka.com شريطاً وثائقياً تمّ تصويره سراً وهو على ما يبدو يظهر ٣١ سياسياً وبيروقراطياً ومسؤولاً في جهاز الجيش يتلقون الرشاوى المزعومة من صحفيين هم في الحقيقة عملاء سريون ينتحلون شخصيات تجار أسلحة. هزّت الفضيحة أركان الحكومة وأدت إلى استقالة وزير الدفاع جورج فرنانديز، وقادة حزب ساماتا وحزب بهاراتيا جانانا الحاكم وحرمان أربعة مسؤولين في وزارة الدفاع من وظائفهم. على أي حال، أعيد تنصيب فرنانديز بعد مرور أشهر قليلة من دون أن يوجّه مكتب التحقيقات المركزي أي تهمة بحقه في هذا الخصوص. وأجبر موقع Tehelka.com على توقيف عملياته في شهر تشرين الأول (أكتوبر) من العام ٢٠٠٢ بسبب قلّة في التمويل بعد أن سحبت شركة فرست غلوبال للسمسة، وهي المستثمر الرئيسي فيه، كافة أعمالها من الهند نتيجة تلقيها لأكثر من ٢٠٠ أمر رسمي بالمشول أمام القضاء من قبل الحكومة.

الإطار الزمني للفساد في الهند، مركز النزاهة العامة، مشروع

غلوبال أكسس

٥٤ راجع الفقرة الخاصة بتقييم درجة المساءلة والشفافية في البلد (CONTACT) في الفصل الثالث

أظهرت بعض الأمثلة عن هذه الوكالات نتائج ملحوظة لعل أشهرها هي لجنة هونغ كونغ لمكافحة الفساد التي تأسست في أعقاب الفضيحة المدوية للشرطة وكانت تخضع للمساءلة أمام الحاكم فقط الأمر الذي ساهم إلى حد بعيد في تفكيك ثور الفساد في ما كان يعرف بمستعمرة التاج البريطاني. جدير بالذكر على كل حال أن سجل لجان مكافحة الفساد في أماكن أخرى من العالم حافل بتجارب إيجابية وسلبية، إذ غالباً ما تمثل لجان مكافحة الفساد تكتيكاً مفضلاً بالنسبة إلى الحكومة الممارسة للفساد التي تريد أن تبدو وكأنها ملتزمة بمكافحة الفساد. وأحياناً لا تتسم هذه اللجان بالفعالية نظراً لافتقارها إلى القوى والموارد الضرورية لقيامها بمهمتها أو تم انشاؤها بموجب قانون ناقص.

نظرياً، لا يعتبر إنشاء مؤسسات مكافحة الفساد أمراً ضرورياً، فلو كانت القوانين موجودة، ولو كانت أجهزة الشرطة والسلطات المسؤولة عن المقاضاة تضطلع بمسؤولياتها كما يجب، فسيتم بطبيعة الحال القضاء القبض على مرتكبي الفساد ومقاضاتهم. يعتبر العديد من القادة الوطنيين، في المقابل، أن السلطات القائمة تعجز عن أداء واجباتها فينظرون بالتالي نظرةً ملؤها الأمل إلى قيام هيئة (أو هيئات) خاصة مولجة بمكافحة الفساد أو بإصلاح المجالات التي من المحتمل أن يزدهر فيها الفساد.

عند إنشاء هيئة خاصة لمكافحة الفساد، من الضروري الأخذ في الحسبان ما يلي:

١. تمتعها بالسلطة القانونية للعمل ولاعتقال المجرمين
٢. امتلاكها الميزانية اللازمة
٣. تمتعها بالاستقلالية عن آليات الحكومة القائمة
٤. تمتعها بقيادة تعرف بنزاهتها العالية.

إذا تمتعت الهيئة إذاً بهذه المميزات، فهي تملك الفرصة لتكون فعالةً ولكن من الشائع أن يقوم القادة الوطنيون من مرتكبي الفساد بتأسيس هذه الهيئات بمسؤوليات محدودة تشكل بالنسبة إليها نقاط ضعف كأن تكون تابعة لمكتب الرئيس، وأن تخضع لأحكام قانونية ملأى بالثغرات، وأن تبقى ميزانيتها ناقصة، أو أن تصرف النظر عن ممارسات القادة لأنهم يتمتعون بالحصانة.

يقترح تقييم درجة المساءلة والشفافية في البلد^{٥٥} وسائل أخرى لتحقيق النتائج ذاتها من دون الحاجة إلى إنشاء مؤسسة جديدة:

- تعزيز مؤسسات المراقبة والإشراف كمكتب المدقق العام مثلاً ومكتب مأمور المظالم. فلا بد من تعيين أصحاب المناصب بحيث تحترم استقلالية كل منصب وطابعه المهني ولا بد من ترويج التقارير الصادرة عن هذه المؤسسات على نطاق واسع كما يتعيّن على الحكومة أن تعمل على تنفيذ التوصيات.
- إنشاء مكتب خاص بالمدعي العام قادر على توفير إشراف مستقلّ لعملية التعاقد مع الحكومة والأداء الحكومي.
- إنشاء لجنة انتخابات تضمن المتابعة المستقلة وغير المنحازة للعملية الانتخابية على ألا تفضّل حزباً سياسياً أو مجموعة معينة. على اللجنة أن تطالب بالشفافية في الأوجه الخاصة بالنظام الانتخابي (باستثناء الإدلاء بأوراق الاقتراع الفردية طبعاً) وأن تعمل على تعزيز مشاركة العامة في عملية المراقبة بهدف بناء الثقة وتدريب مسؤولي الحزب السياسي لضمان تالفهم مع النظام وتمكينهم من مراقبته باحتراف.

٥٥. إحالة جديدة على "تقييم درجة المساءلة والشفافية في البلد" في الفصل الثالث

- تدعيم آليات التشريعية الخاصة بالمساءلة - لا سيما لجنة الحسابات العامة في البرلمان التي من المفترض أن تضمن وصول العامة إلى إجراءات الإشراف المعتمدة.

دور القطاع الخاص:

إن معظم الناس العاملين في ميادين مكافحة الفساد هم على دراية أوسع بممارسات الفساد الشائعة في أوساط الحكومة مما هم على دراية بالفساد المستشري في القطاع الخاص. قبل الغوص في الاستراتيجيات الشائعة لمكافحة الفساد في القطاع الخاص، من المفيد إعطاء لمحة عامة عن أشكال الفساد الشائعة في القطاع الخاص. يمكن العودة إلى اللائحة التالية المقتبسة من الكتاب المرجع لمنظمة الشفافية الدولية لعام ٢٠٠٠ من أعداد جيريمي بوب:

المشتريات: رشوة وكلاء المشتريات في مشاريع القطاع الخاص

حقوق التوزيع، والرخص والامتيازات

مساحة عرض للبيع بالتجزئة

بيانات الملكية التقنية والتجارية

الصناعة المالية: رشوة المسؤولين العاملين في المصارف للحصول على القروض أو على معدلات فائدة أفضل

التخلص من النفايات - ميدان شائع للرشوة غالباً ما يشتمل على الجريمة المنظمة

الرياضة - كل أنواع التلاعب بنتائج المباريات بشكل خاص

وتابع جيريمي بوب بحوثه حتى خرج بالملاحظة التالية حول تأثيرات الفساد المستشري في القطاع الخاص:

من شأن إخفاء عملية الرشاوى أن تؤدي إلى حسابات خاطئة، وتصاريح خاطئة للضرائب وردود فعل عنيفة للموظفين في الشركة. بالإضافة إلى ذلك، يتمثل أحد المبادئ الرئيسية الخاصة باستدراجات العروض التنافسية في أن العقود لا بد من أن تكسبها تلك الشركات التي تقدم أفضل عرض يجمع ما بين السعر الأفضل والجودة العالية، فضلاً عن عوامل أخرى كالتمويل أو التسليم أو شروط التمويل التي تؤخذ أحياناً في الاعتبار. فالفساد عامل غير مقبول يقضي على المنافسة الحرة والعادلة. كما وأن الفساد في الأسواق يؤخر نمو القطاع الخاص. ويؤثر على استبعاد القوى الفاعلة الجديدة فيكافأ المعنيون على قلة فعاليتهم بدلاً من أن يستنبط علاج لتلك المشكلة.

في وقتٍ يستسيغ فيه بعض رجال الأعمال الأرباح الطائلة التي يجنونها من جزاء الصفقات المشبوهة وضروب الاحتيال التي ترتبط بالرشاوى في الأعمال والفساد، ساد إدراك مفاده أن عجلة الأعمال ستدور على نحو أفضل بحد ذاتها وبالنسبة إلى الزبائن إن تمكن رجال الأعمال هؤلاء من أن يعملوا على مراقبة الفساد في صفوفهم. تفضل شركات الأعمال الحصول على معلومات واضحة يمكنها على أساسها أن تخطط للاستثمارات واستراتيجيات الأعمال - ويبطل هذا الأمر في حال استند إلى علاقات متقلبة وغير مستقرة مع أشخاص يعملون في مكتب الضرائب، وفي الجمارك، ومكاتب التفتيش، والمكاتب الحكومية التي تزعم أنها تقوم بدور فاعل في تنظيم القطاع الخاص.

ولكن لا مفر هنا من الوقوع في معضلة السجينين الخاصة بنظرية اللعبة المذكورة في الفصل السابق. كثيرة هي الشركات التي تؤد أن توقف الرشاوى وتحدث عن عقود واتفاقيات مع المنافسين تحثهم على القيام بذلك، ولكنها تدرك أنها ستقع في ورطة كبيرة تلحق بها الضرر في حال قام أحد المتعاقدين

يخرق القواعد. فالفوز لن يتحقق، إلا في حال وافق الجميع على الخطة نفسها. وبالتالي، كثرت النشاطات ما بين غرف التجارة الوطنية والدولية وما بين النقابات المهنية لمحاولة التوصل إلى مدونات لقواعد السلوك يمكن المحافظة عليها مع التهديد بالطرده لكل من يتم اكتشاف تورطه. كما وساد ضغط دولي يفيد أن مدونات قواعد السلوك هذه يجب أن تتطور لتتحول إلى قانون محلي ودولي. أقرت إدارة كارتر في العام ١٩٧٦ قانون الممارسات الفاسدة في الخارج الخاص بالولايات المتحدة الأميركية وكان بمثابة تشريع مبدع مثل ردأ على الصعيد المحلي على التجاوزات التي شهدتها عهد الرئيس نيكسون. وتعتبر الرشوة في هذا التشريع ان تمت في بلد أجنبي جريمة في البلد الأم للراشي. ولم يحدث جديد حتى حلول العام ١٩٩٩ عندما أقرت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تشريعاً مماثلاً في الاتفاقية الخاصة بمكافحة الفساد الذي يمارسه المسؤولون في صفقات الأعمال الدولية.

بالإضافة إلى التشريعات الجديدة التي تتيح التحكم بالقوانين حول الاحتيال والتمثيل الخاطيء، اتجهت معظم جهود القطاع الخاص إلى مدونات السلوك متنوعة. وأكثرها التزاماً هي مبادئ الشركات لمكافحة الرشوة التي اعتمدها منظمة الشفافية الدولية وقد ضمت قائمة من الشركات الأعضاء المرموقة في اللجنة التوجيهية مثل ريو تينتو (Rio Tinto plc)، وشل إنترناشونال (Shell International)، وتاتا سانس (Tata Sons Limited)، وجنرال إلكتريك (General Electric)، واللجنة الاستشارية لاتحاد التجارة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (Trade Union Advisory Committee to the OECD). غني عن القول إن هذه المبادئ تشمل الرشوى، والمساهمات السياسية، والمساهمات والرعاية التي تقدمها المؤسسات الخيرية، وتسهيلات الدفع، والهدايا/الضيافة والنفقات.

ويأتي جيريمي بوب ليعيدنا إلى أرض الواقع فنهبط من هذه الطموحات الطنّانة. وبالجموع إلى بعض المعلومات من دراسة بريطانية أجريت في العام ١٩٩٩ تحت عنوان "الهموم الأخلاقية وإدارة مخاطر السمعة" بقلم آرثر أندرسون وكلية لندن لإدارة الأعمال London Business School، يأتي على ذكر معلومات حول غياب أنظمة الإدارة لتطبيق مدونات قواعد السلوك التي تم التوصل إليها:

- في نسبة ٢٠٪ من الشركات موضوع الإحصاءات، لم تكن المدونات متوافرة لجميع الموظفين.
- في نسبة ٦٥٪ من الشركات، تمت صياغة المدونات من قبل أمانات السر القانونية/التي تفرض التقييد وتلك الخاصة بالشركات.
- في نسبة ٤٣٪ من الشركات شارك موظفو الموارد البشرية في وضع المدونات.

يدل الاستنتاج هنا أن الشركات تعمل فعلاً على إعداد هذه المدونات ولكنها لا تعمل جاهدة للتأكد من أن موظفيها يطلعون عليها ويلتزمون بها.

باختصار، يقوم القطاع الخاص بمعظم الأعمال اللازمة في سياق مكافحة الفساد عن طريق جمعيات الأعمال على مستويات مختلفة. وتشمل تلك النشاطات ما يلي:

- التنظيم للتوصل إلى جبهة مشتركة للدفاع عن قضايا الإصلاح.
- إطلاع الأعضاء أو الزبائن على القواعد الجديدة كالتشريعات الخاصة بمكافحة الفساد لمساعدتهم على الالتزام بها.
- التشاور مع مختلف أصحاب المصلحة للتوصل إلى خطط عمل للإصلاح الفضائي والإداري.
- إشراك المنظمات الإقليمية وتعزيز مشاركتها.
- إقامة حوار أفضل مع الحكومات.

- تطوير مدونات الأخلاق وممارسات الأعمال وتحسينها، وتنفيذها، ومراقبتها.
- إقامة الشراكات مع المنظمات غير الحكومية والتعاون مع وسائل الإعلام.

دور المنظمات الدولية والحكومية الدولية

غالباً ما تلعب المنظمات المانحة دور المحفز فتمارس الضغط على الحكومات لحثها على معالجة الفساد. كما أنها تموّل المنظمات الحكومية وغير الحكومية في إطار مكافحة الفساد. جدير بالذكر أنّ كثيراً من الإجراءات المذكورة في هذا الفصل نُفذت بفضل دعم المانحين في الخارج. تقوم بعض الوكالات أيضاً (وبشكل خاص البنك الدولي وصندوق النقد الدولي) بإجراء البحوث الخاصة في مجال ممارسات الفساد وتتيح هذه المعلومات لأي دولة تودّ استخدامها.

ولكن من الأدوار التي تضطلع بها المنظمات الدولية والتي لم نأتِ على ذكرها بعد، عملها على إضفاء الطابع الدولي على الفساد. فعندما يأخذ الأشخاص الفاسدون أموالهم (أو يتجهون بأنفسهم) إلى الدول الأخرى، هل تكون لدى الدولة التي جرى فيها الفساد أي وسيلة للرد؟ فنحن جميعاً على علم بالملايين التي يقال إنها سرقت على يد الديكتاتوريين الذين ينهبون بلادهم وقد أعدت منظمة الشفافية الدولية في العام ٢٠٠٤ قائمة بأسماء أسوأ عشرة مرتكبين للفساد الواردة في الفصل الثالث. ما الذي يمكن فعله لاستعادة كل تلك المبالغ وللقاء القبض على الجناة وإعادتهم إلى بلدانهم لمحاكمتهم؟

أصبح الموضوع الآن مرتبطاً بمجموعتين أخريين من السلوكيات الإجرامية الدولية - الاتجار بالمخدرات والإرهاب. ذلك أن تجار المخدرات والإرهابيين يهتمون، حالهم حال كبار الفاسدين، في الحرص على (أ) أنه لا يمكن لقاء القبض عليهم وإعادتهم إلى الوطن، و(ب) نقل أموالهم إلى مخابئ آمنة. وقد أدى هذا الأمر إلى ولادة صناعة جديدة - تتمثل في مكافحة تبييض الأموال. وكان الاتحاد الأوروبي قد أنشأ فرقة عمل لإجراءات المالية أثبتت جدارتها في هذا المجال. وقد أتاحت للتشريعات المطبقة وغير ذلك من الترتيبات الإدارية أن تتبع مسار الأموال المشبوهة من خلال قطاع المصارف في الدولة تحت طائلة إنزال العقوبة بهذه الدولة تمنعها منعاً باتاً من استخدام النظام المصرفي الدولي. كما وفرضت على الدول التي يتعاون أعضاؤها معها في مجال الأعمال وضع عدد من الضمانات ضد مسألة تبييض الأموال - والايحرمون من القدرة على الاستفادة من خدمات المصارف الدولية. يتعيّن على الدول أن تقوم بسنّ التشريعات التي تفرض على المصارف الالتزام ببعض المبادئ الهامة (كالإبلاغ عن الصفقات المشبوهة إلى السلطات المختصة).

في ما يتعلق باستعادة الأصول وتسليم الأشخاص، يبدو الوضع أكثر تعقيداً. فقليلة هي الدول التي تعقد اتفاقيات التسليم في ما بينها وتصل بعض الدول حد التباهي علناً بأن الأحكام الأجنبية المتخذة بحق المقيمين في أراضيها لا تطالهم. أما الضمانات فكثيرة ولا بد من أن تلبى قبل إقدام المحاكم أو الإدارات في دولة ما على تقديم المساعدة للمحاكم والإدارات في دولة أخرى لمحاكمة أحد الرجال الفاسدين القاطنين فيها.

يعتمد الإنتربول على نظام خاص قائم على "الإشعارات الحمراء" الذي تلجأ إليه قوات الشرطة الوطنية لإبلاغ المراكز الرئيسية للإنتربول بأن أحد المشبوهين مطلوب للعدالة، وإن تم العثور عليه لا بد من تطبيق إجراءات التسليم بحقه. لكن في حال غياب إجراءات التسليم بين الدولتين، يكتفي الإنتربول بالإبلاغ. لا بد في المقابل من التنويه بالتقدم الذي أحرز في هذا المجال. فقد اتفق الاتحاد الأوروبي على مبدأ إعادة الأموال المسروقة إلى بلد المنشأ فوافقت سويسرا مثلاً على إعادة الأموال المسروقة على يد الجزائر أبانتشا من نيجيريا والمودعة في حسابات مصرفية سويسرية. إلا أن سجل المحاولات لاستعادة ملايين ماركوس المسروقة التي فشلت في معظمها لا يبعث على التفاؤل.

لا يزال هذا المجال في مراحله الأولى، ولا بد من القيام بالكثير لتمكين المنظمات الدولية من مقاضاة أعمال الفساد في الحالات التي ينتقل مرتكبو الفساد فيها إلى ما وراء الحدود - واستعادة الأموال المسروقة التي أرسلت إلى بلدان أخرى.

دور المجتمع المدني

على مر العقد الماضي، أدت منظمات المجتمع المدني دوراً أكثر فعالية في مكافحة الفساد وتم الاعتراف شيئاً فشيئاً بأهمية تدخلها. تفسح منظمات المجتمع المدني، فوق كل شيء، المجال واسعاً لمشاركة المواطنين في عمليات الحكم وصنع السياسات. ومن شأن هذه المشاركة أن تساهم في زيادة الضغط على أصحاب السلطة في البلاد كما من شأنها أن تقدم معلوماتٍ مرتجعة قيمة عن فعالية إجراءات مكافحة الفساد.

في الملخص الحديث عن الدروس المستفادة من مكافحة الفساد، لاحظ بروس بايلي، في كتابه إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، النقاط الرئيسية لعمل المنظمات غير الحكومية:

- المساعدة في أو تنفيذ استقصاءات رأي تشخيصية وأبحاث وغير ذلك من النشاطات ذات الصلة.
- المدافعة باعتماد وسائل متعددة.
- الكشف عن الاستغلالات وزيادة الوعي حول المسائل المتعلقة بالفساد.
- صياغة واقتراح خطط عمل خاصة لمكافحة الفساد.
- مراقبة أعمال الحكومة والقرارات في مجموعة متنوعة من المجالات بما فيها خطط الخصخصة، والمشتريات، وإدارة الموازنة، وتخصيص السكن، ومتابعة مسار النفقات العامة، ومراقبة الانتخابات، والإصلاح القانوني، وحقوق الإنسان.
- تأمين القيادة لاستبعاد القادة الفاسدين على المستويين الوطني والمحلي (اندونيسيا، الفيليبين، البيرو).

ويمكن الاستنتاج من البحث الذي قام به أن التجربة القائمة على العمل باعتماد هذه الأساليب أدت إلى استخلاص الدروس التالية:

١. الائتلافات ضرورية وتتوافر أمثلة كثيرة تفيد أنها ناجحة وتؤدي إلى نتائج قيمة.
٢. تم التوصل إلى تحالفات غير متوقعة وغير مألوفة ما بين المنظمات غير الحكومية وغير ذلك من منظمات المجتمع المدني بما فيها القطاع الخاص وبينها وبين أجهزة الشرطة والجيش حول مواضيع قصيرة الأمد.
٣. تتحول معظم النشاطات لمكافحة الفساد التي تقوم بها منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية من المدافعة وزيادة الوعي إلى نشاطات أكثر تحديداً وأكثر تركيزاً (نذكر منها على سبيل المثال المدافعة حول التغييرات التشريعية والتنظيمية، وخطط العمل، ومراقبة المشتريات وغيرها، وتطوير عدة العمل).
٤. أظهر عدد من منظمات المجتمع المدني أنه بالإمكان أداء دور فاعل على المستوى المحلي حتى في ظل وجود الفساد المستشري على المستوى الوطني.
٥. لا تقوم منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية من دون مواجهة مشاكل خاصة بها على صعيدي الحكم والإدارة. وهي تتراوح ما بين غياب الشفافية والقدرة على إدارة نفسها بنفسها، ودور الأعضاء ومجالس الإدارة وفرط الاعتماد على جهة مانحة واحدة وقلّة الإدارة المتوسطة. كما وتتوافر منظمات خاصة بالمجتمع المدني تكون ذات انتسابات مشكوك بأمورها بمن يمثلون جزءاً من معضلة الفساد. تتوافر أيضاً منظمات مجتمع مدني (في البلدان ذات الحكومات الانتقالية بشكل خاص) تم إنشاؤها كمشاريع تدر إيرادات شخصية للناس القليلي الاهتمام بمكافحة الفساد.

مشاركة المواطنين في إعداد الموازنات والقوانين والتدقيق في الحسابات: كلما ابتعد المواطنون عن عمليات الحكم، كلما عظم جهلهم حيالها، وكلما كان من السهل ترسيخ الممارسات القائمة على الفساد واستدامتها. فلو تمكن المواطنون من التدخل في العمليات التي يسود فيها الفساد فهم لا يتعلمون المزيد حول تلك الممارسات فحسب، بل يصوبون نشاطاتهم في حقل التصدي للفساد.

من الأمثلة على هذا الموضوع مطالبة المواطنين بالاشتراك في إعداد موازنة الدولة أو الموازنات المحلية وغالباً ما يشار إلى بورتو أليغرو في البرازيل كقصة دالة على النجاح في هذا الميدان - وهذا هو تحديداً سبب انعقاد المنتدى الاجتماعي العالمي هناك في العام ٢٠٠٣. في بورتو أليغرو، كثير من النشاطات التشاورية الخاصة بالحكومة المحلية مفتوحة أمام الشعب ويشجع الشعب من جهته على التدخل في هذه العمليات. كما تعمل شبكة أوغندا لتخفيف الديون على إقناع المواطنين للتدخل في عملية إعداد الموازنة والتحقق منها^{٥٦}. يحق للمواطنين التقدم بطلبات للوصول إلى معلومات حول نواح عديدة يحاول مرتكبو الفساد المحافظة على السرية فيها بشكل يسمح للفساد بالاستفحال. باستطاعة المواطنين الضغط للوصول إلى مداولات صانعي القوانين، وعمل مدققي الحسابات، لا سيما عمليات وضع موازنات الحكومة (على الصعيد الوطني والمحلي) وبالتالي عمليات رفع التقارير التي يكشف فيها عن كيفية إنفاق هذه الموازنات.

لربما لن يحصل المواطنون على حق الوصول هذا، إلا أن المواطنين الذين يجتمعون معاً ليشكلوا منظمات غير حكومية يكونون جديين وملتزمين ويمثلون هيئة موسعة يضغطون من خلالها لنيل حقوقهم في مشاهدة العمليات التي تتخذ فيها القرارات ويكون لمشاهداتهم هذه أعمق تأثير على مواجهة الفساد.

شبكة رصد المشتريات في الفيليبين

تشتمل بعض الهبات من المؤسسات المالية الدولية على حق مزاوله نشاطات تشهد على مواطن القوة والجهود المبذولة من حكومة الفيليبين ومنظمات المجتمع المدني. ومن الأمثلة على ذلك، نذكر الهبة التي منحها صندوق التنمية المؤسساتية التابع للبنك الدولي لإضفاء الطابع المؤسسي على إصلاحات المشتريات في الفيليبين والتي تضمنت عنصراً هاماً حول المدافعة عن قانون إصلاحات المشتريات المعتمد حديثاً والخاص بالحكومة والتي لا بد من أن تعتمد المنظمة غير الحكومية Procurement Watch Inc. تعليقات حول تقييم النزاهة في الفيليبين، مركز النزاهة العامة، مشروع غلوبال أكسس

متى تتشكل هذه المجموعات، فهي تمارس الضغط لكي تحظى بمعاملة جديده ولكي تُمنح حق الوصول إلى أشكال متعددة للحكم التي سبق أن كانت خفية. في الفيليبين، أثبتت إحدى المنظمات التي أبلغت المحاسب العام بالعيوب في إجراءات المراجعة الخاصة بالحكومة عن دقة ومسئولية في عملها فأفضى بها الأمر أخيراً إلى توقيع عقد مع المحاسب العام يوكلها فيه بمراقبة عمليات المراجعة الرسمية. (راجع المربع المقابل)

في إندونيسيا، قامت جماعة أطلقت على نفسها اسم "منظمة مراقبة الشرطة" وطالبت بحققها في مراقبة قوات الشرطة ورفع التقارير حول استنتاجاتها إلى المجتمع ككل. بدايةً، نظر إلى جهودها على أنها مشكوك في أمرها ولكنها تابرت وأثبتت عن جداتها وفائدتها ويعول عليها اليوم في مناقشات عديدة حول سياسات الشرطة وإجراءاتها. فإن المواطنين، وعن

طريق جمع شملهم في إطار منظمات المجتمع المدني، يتمتعون بالنفوذ الذي يتيح لهم الوصول إلى طاولات صنع القرارات والقيام بمساهمات إيجابية لأنظمة والبنى التي لطالما كانت خفية ومحمية - ولهذا الأسباب ذاتها لطالما انتشر فيها الفساد.

مشاركة المواطنين في تحديد مواطن النزاهة وتعزيزه: يتمثل أحد أفضل الأساليب لإزالة الشكوك ووضع حد للتعبير الساخرة المرتبطة بالفساد واستمراره، في تحديد الأمثلة الخاصة بالمنظمات النظيفة والشركات التي لا تكتفي بكونها نظيفة من الفساد بل تمثل نماذج عن السلوك الحسن والخدمة

٥٦ راجع الموقع الإلكتروني www.udn.or.ug والحالة المدروسة في الفصل التاسع من هذا الكتاب.

الجيدة والحكم الرشيد. يحتاج الشعب لأن يعرف موقع هذه المنظمات التي اعتمدت مساراً إيجابياً وسيبدي اهتماماً في إيجادها وتسليط الضوء عليها عند وجود وسائل ترويج ومكافآت مرتبطة بذلك.

كثيرة هي الدول التي تكتم أبطال التنمية من نوع أو آخر - أكثر المزارعين نجاحاً، أفضل الأمهات، أفضل الصحفيين الاستقصائيين، أفضل عالمي البيئة، ولكن حتى الآن قليلة هي الدول التي تعترف وتكافئ المنظمات (أو الناس) لعدم ارتكابها الفساد. يحتاج الشعب لأن يعرف على أي حال أن هؤلاء الأشخاص موجودون وأنه من الممكن عيش حياة مفعمة بحسن الأخلاق والنزاهة ولو في بلدٍ يستشري فيه الفساد. ولعل المكافأة الإندونيسية الجديدة التي تحمل اسم بانغ هاتا تمثل مثالاً رائعاً على الموضوع.

لعل أفضل مكان يجري البحث فيه عن مواطن النزاهة هي هيئات الحكم المحلي. فأشخاص الطموحون سياسياً يرون أحياناً أن بناء سمعة طيبة تقوم على النظافة والنزاهة هو أمر يصوت له الناس ويمكنهم بناء قواعد قوة في مجالات مختلفة على الصعيد المحلي في حال نموا سمعة طيبة تقوم على النزاهة. في حالاتٍ أخرى قد يتواجد أناس، من منظور ديني، يرفضون الانجرار إلى الفساد. متى يتم العثور على هؤلاء الناس، يتم الإعلان عن وضعهم ويشجعون على اتخاذ موقف عام لحث الناس على التصدي للفساد عبر اتباع خطاهم.

على المستوى الوطني، قامت سنغافورة بالاستفادة بنجاح من سمعتها "النظيفة". وفي وقتٍ مسبق، كان لي كوان يو قد اعتبر أن هذه الجزيرة لا تملك موارد طبيعية سوى الناس والأداء الحكومي الذي يمكن تنفيذه. فقد تنبأ كوان يو أن أمة نظيفة في جنوب شرق آسيا ستجذب الاستثمارات وقد قامت فعلاً بذلك. وقد أصبح المواطنون في سنغافورة مشربين بأهمية أن تكون سنغافورة نظيفة وأن يتصوّروا كمشجعين ومرشحين لها أمام الغرباء.

الإرادة السياسية

غير أن المسألة الأهم تتمثل في مدى توافر أي إرادة سياسية حقيقية لمكافحة الفساد في البلاد وفي الحكومة. وفي ظل الموجة الحديثة المتمثلة بمراقبة الفساد، وقّع عدد كبير من الدول مجموعة من الاتفاقيات الدولية التي تندرج في إطار مكافحة الفساد والكثير منها، وللأسف الشديد، رائية وزائفة إذ أدركت ما هي اللغة المطلوبة لتحسين مظهرها في نظر بعضهم ولكن من دون أن تبدي أي نية حقيقية لتغيير النظام الذي بموجبه يحصل كثير من الموظفين الحكوميين على مدخلهم. ونادراً ما تبدو صفات بعض المحللين ووكالات التنمية قادرة على تحقيق النتائج المرجوة.

ترد في ختام الفصل الثالث عشر الخاص بتقييم درجة المساءلة والشفافية في البلد قائمة مرجعية خاصة بتحسينات النزاهة بهدف تجنب الفساد ومراقبته^{٥٧}. إن القسم حول: "الإرادة السياسية: التزام السلطات بمكافحة الفساد" يبدو على الشكل التالي:

- ما هي المبالغ التي تم تخصيصها؟ (لمكافحة الفساد) (على سبيل المثال في المقارنة مع الموازنة السنوية للإدارة المعنية).
- ما هي الموارد المتاحة مثلاً، الموارد البشرية، والتقنية، والمالية؟ كيف تم جمع هذه الموارد (داخلياً و/أو خارجياً)؟
- ما كانت درجة الصرامة التحليلية المستخدمة لفهم سياق تفشي الفساد وأسباب الداعية إليه؟ هل أجريت أي أبحاث مستقلة أو استطلاعات للرأي أو مشاورات؟

^{٥٧} سبق وأشير إلى الموضوع في الفصل الثالث في إحدى القوائم المرجعية.

- هل قامت العملية الهادفة إلى وضع برنامج خاص بمكافحة الفساد على مبدأ المشاركة، فهل هي مثلاً تلحظ مصالح مختلف المعنيين وتجندها؟
- ما مدى اتسام المحفزات الداعية إلى درء الفساد بالقدرة على الإقناع، مثلاً في مدى ارتباطها بالتمويل و/أو الدعم السياسي الذي توفره السلطات؟
- هل تقييم الاستراتيجية المعتمدة التوازن ما بين مراقبة الفساد وتجنبه كما يجب؟

يُعبّر أيضاً وبصورة موضوعية عن الإرادة السياسية في عدد من الدعاوى القائمة ضد الفساد والتي أدت إلى أحكام قضائية أو محاكمات تم فيها تطبيق ظاهرة الفساد الموجودة والمعروفة - في الجمارك، والضرائب، وقطاع المشتريات، والرخص، والقطاع المصرفي. وقد يكون من المفيد بالنسبة إلى الدول إجراء مشاورات دورية أو استقصاء رأي للفقراء كي ترى ما إذا كانت تجربتهم لممارسات الفساد قد تغيرت مع الوقت أو في الفترات التي تكون فيها أعمال مكافحة الفساد التي تمارسها جماعات رفيعة المستوى ناجمة عن قرار من الحكومة المركزية. هذا الدور الذي يمكن أن تضطلع به المنظمات غير الحكومية هو قويم للغاية لإطلاع الحكومة على ما يجري (أو ما لا يجري) على صعيد القواعد الشعبية.

الخطر المادي

سبق وأشير في مرحلة سابقة إلى أن عدداً من مكافآت النزاهة التي تمنحها منظمة الشفافية الدولية يقدم بعد وفاة الشخص. فالمشاركة في كشف مرتكبي الفساد وأكثر من ذلك بعد المشاركة في محاولة إيقاف مصادر الدخل الناتج عن الفساد (والنفوذ المرتبط بامتلاك هذا الراتب الفاسد) خطوة محفوفة بالمخاطر. ويبقى أن المنظمات أو الأفراد الذين لا يجمعون تحت رايتهن مجموعة من المناصرين أو حلقة من الأنصار هم أكثر عرضة للمخاطر.

لا نتحدث هنا عن إصلاحات المحدودة النطاق والتي لا تهدد الفساد كالحرص على حصول المواطنين على وصولات عن المدفوعات التي يقومون بها لمصلحة البلديات أو منع المدرّسين من ابتزاز أموال غير شرعية من أهالي طلابهم. بل نتحدث عن إصلاحات تهدد بنية الفساد المتكاملة. فلو سمح جهاز الجيش للجنود أن يحصلوا على أعمال بصفة حراس أمن شخصيين فمن الأرجح أن يقدم هؤلاء الجنود على مجاملة عصابات المجرمين وما يليه من أعمال الابتزاز والمخدرات. في حال قام موظفو الخدمة المدنية بشراء مراكزهم فأجبروا نتيجة لذلك على التماس الرشاوى ليتمكنوا من استعادة الاستثمارات الأساسية، ترتفع احتمالات استئراء الفساد في هذه الحالة. وترتفع احتمالات الفساد أكثر بعد في حال ساد ما درجت شرطة هونغ كونغ على تسميته "الفساد النقابي" ومعناه أن الإيرادات الناتجة عن الفساد تتصل بالمدفوعات التي تطال رأس الهرم بحيث يستحصل أهم الناس بمن فيهم الوزراء والرؤساء على مداخيلهم من الفساد ويخسرون الكثير في حال توقفت ممارسات الفساد.

يتضمن الفصلان الخامس والسادس، مزيداً من التفاصيل حول محاولات المنظمات غير الحكومية الحد من المخاطر التي يمكن أن تواجهها وموظفيها ولكن يمكننا اختتام هذا الفصل بالرسائل التي أوصلتها شرطة هونغ كونغ للموظفين الجدد قبل تطبيق إصلاحات^{٥٨}:

"إصعد إلى الباص"

(ومعناها إن رغبت في قبول مداخيل الفساد، انضمّ إلينا)

"أركض على خط الباص"

(ومعناها إن لم تكن راغباً في قبول مداخيل قائمة على الفساد، لا يهم ولكن لا تتدخل)

^{٥٨} ترد في المرجع التالي: "Corrupt Cities - a practical guide to by Robert Klitgaard, Ronald Maclean-Abaroa, and H. Lindser Parris. World Bank, Washington USA. 2000 cure and prevention"

"إياك أن تقف أمام الباص"

(ومعناها لو حاولت رفع تقرير حول الفساد، سيدهسك الباص وستتأذى أو ربما تلقى حتفك أو تخسر أعمالك. سننال منك بطريقة أو بأخرى)

أما الجانب الإيجابي لهذا الأمر فيتمثل في أن هذا الوضع قد أنتج ردة فعل قوية ضد الفساد المستشري في جهاز الشرطة مع وجود إرادة سياسية قوية من الحاكم، موراي ماكلوهوز، لإصلاح الوضع فأنشئت اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد. أدى ذلك إلى تنظيف قوات الشرطة وقد شارك المواطنون في الحملة الداعية إلى إقامة ثقافة النزاهة وقدموا الدعم لها بعد سنوات قليلة على انطلاقتها في العام ١٩٧٥.

ملحق

تأتي الكلمة الأخيرة في هذا الفصل من بروس بايلي ثانياً في تلخيص لمحتويات الفصلين الثالث والرابع:

على المستوى المفهومي، من الصعب عدم الموافقة على المبدأ القائل، إن التشخيص الجيد هو المفتاح لفهم أسباب الفساد وديناميكيته وتصميم الاستجابات له. من حيث الممارسة، يميل التشخيص كما طبيعة فهمنا للمسائل إلى التطور مع مرور الزمن. لذلك لا بد من إقامة التوازن ما بين التحليل الصريح ومقارنة تحفّز التعلم بشكل متواصل.

وتأتي على القدر نفسه من الأهمية مسألة الكثير من أعمال التحليل والتشخيص المتقدمة والمعقدة التي جرت على حساب المشاركة الملتزمة مع أصحاب المصلحة على اختلافهم عن طريق المناقشة والتوافق. فقد تعلمنا وفي نواحٍ مختلفة انطلاقاً من الحد من الفقر، وصولاً إلى التحسينات التنظيمية أن نستمع إلى المساهمات المباشرة من أصحاب المصلحة كالفقراء مثلاً وتشجيعهم على المشاركة في السياسات الجديدة وليس الاكتفاء بجمع البيانات والقيام بالتحليلات الإحصائية. ولا تزال الأعمال المكافحة للفساد تفتقر إلى هذه المشاركة إلى حدٍ كبير.

ولعلّ أفضل القادرين على اعتماد هذا الأسلوب في أعمالهم المكافحة للفساد هم العاملون في المنظمات غير الحكومية. تمثل شبكة أوغندا لتخفيف الديون (راجع الحالة الثامنة في الفصل التاسع)، ومن خلال تركيزها على توظيف المواطنين وتمكينهم من التحقق من الميزانيات وتحويلات الموارد ومراقبة ما الذي يتلقونه فعلياً من إدارات الحكم المركزي لمدارسهم وعياداتهم خير مثال على ما يمكن اتباعه من خطوات.

الفصل الخامس

ما مدى استعداد منظماتك غير الحكومية لتطبيق برامج مكافحة الفساد؟

Chapter 5

How Ready is Your NGO to Implement Anti-Corruption Programs?

يتطرق الفصل الخامس إلى المؤهلات التي يجب أن تتوافر في المنظمة غير الحكومية الراغبة في مكافحة الفساد وبحث بشكل خاص في ما إذا كانت هذه المنظمة قادرة على تحديد الأهداف التي يمكنها تحقيقها في هذا المجال. كما يتناول هذا الفصل القدرات التي على المنظمة غير الحكومية التحلي بها في نواح كثيرة، بدءاً بالمصادقية، إلى السمعة الطيبة وإدارة المخاطر، وينظر في الكفاءة التنظيمية العامة كشرط أساسي بالنسبة إلى المنظمات غير الحكومية المستعدة للنضال في سبيل تفكيك ظاهرة الفساد وفي قدرة هذه المنظمات على وضع أهداف واقعية قابلة للتحقيق. يتضمن الفصل الخامس أيضاً بعض التمارين ووسائل التعلم الذاتي التي يمكن للمنظمات غير الحكومية الرجوع إليها لكشف نقاط القوة والضعف لديها ويلقي الضوء على تقنيات بناء القدرات في مواطن الضعف المحددة. وقد أدرج في نهاية الفصل سيناريو تدور أحداثه في منطقة خيالية تحمل اسم أغراريا في دولة أغرونوميا في محاولة لتطبيق هذه الأفكار.

إيضاح هوية المنظمة غير الحكومية

لا بد لكل منظمة تسعى إلى مناهضة الفساد جهاراً أن تكون على استعداد للدفاع عن نفسها ضد ما سيطلبها من اتهامات بأن موقفها شخصي أو بأنها تنطلق في مسعاها من دوافع لها علاقة بانحيازها السياسي. لا عجب أن تطلبها اتهامات (لا سيما إذا كانت ناجحة في طرح مسائل تشكك في الوضع الراهن) من قبيل أن القيميين عليها ليسوا إلا (اختر من بينها ما تريد) مفكرين مستائين، أو زمرة من الفوضويين، أو ربما طلاباً لم يبلغوا مرحلة النضج والإدراك بعد، أو واجهة مقنعة لحزب سياسي معارض، أو أفراداً لم يحصلوا على وظائف حكومية ويشعرون بالاستياء حيال الأمر - وحديث ولا حرج عن طبيعة هذه الاتهامات. ومن المرجح أن قراء هذا الكتاب قد مروا بتجارب مماثلة ويمكنهم بالتالي ذكر أوجه جديدة تضاف إلى هذا النوع من الاتهامات.

من الأهمية بمكان إذاً أن تستطيع المنظمة الدفاع عن نفسها بالرجوع إلى حقها الشرعي في طرح مسائل من هذا النوع وانطلاقها من غاية أخلاقية بمنتهى الجدية. ومن المعلوم أن رجوعها إلى هذه المبررات مرهون إلى حد بعيد بالحق الدستوري بالتجمع وحرية التعبير في الدولة المعنية والقوانين التي تدعم هذه الحقوق الدستورية. فمن الأوفق لك أن تحيط علماً بهذه الحقوق وأن تتمكن من تقديم الشروحات اللازمة لكل من يسألك عن موقفك، أو عن المكان الذي تطلق موقفك منه "أو المكان الذي تنطلق منه بأي عمل"، أي بمعنى آخر عن حقك في القيام بما تقوم به أو قول ما تقوله.

تنتهج الحكومة استراتيجيات تكتيكية معروفة لمهاجمة المنظمات غير الحكومية التي تتولى الكشف عن ممارسات الفساد في الأوساط الحكومية، ومنها التشكيك في شرعية المنظمات غير الحكومية وتفويضها فتقيد مقارنته بينها وبين شرعيتها كحكومة وسلطتها التي استمدتها بعد انتخابها من قبل أكثرية المواطنين. فترى الحكومة في هذه الحالات تغفل عن إثارة الشكوك حول مدى شرعية انتخابها وتطلق صيحة تقول "من هؤلاء الناس الذين يطلقون على أنفسهم اسم المنظمات غير الحكومية ومن هم أنصارهم؟" وقد يتعاطف كثير من الأشخاص مع وجهة النظر الحكومية (بامتياز) هذه. يورد جون كلارك في كتابه، "عالم آخر - المجتمع المدني والصراع لأجل العولمة الأخلاقية" اقتباساً عن صحافي من صحيفة فايننشال تايمز أوف لندن⁹ الذي يعتقد ما يلي:

⁹ "Worlds Apart - Civil society and the battle for Ethical Globalization" by John Clark, Earthscan London 2003

إنه لا مرشأن أن تزعم المنظمات غير الحكومية بأنها تمثل المجتمع المدني ككل وأنها بذلك تتمتع بشرعيةٍ تماثل مع، لا بل تتخطى، شرعية الحكومات المنتخبة.

ومن المعلوم أن اتهامات كهذه لا يمكن التغاضي عنها - بل لها أتباعها وغالباً ما تصدر بحق المنظمات غير الحكومية. وهي النقطة التي تثير عادةً حساسية بعض المنظمات غير الحكومية التي هي في الغالب تختار أعضائها بنفسها وتعيّن وظائفها بنفسها. فلا بد لهذه المنظمات أن تمعن التفكير في استجابتها لهذه الاتهامات. أما المنظمات التي تقوم على العضوية كالنقابات التجارية والجمعيات الشعبية أو المهنية فتقوم على أرضية أكثر ثباتاً لأن أتباع هذه المنظمات معروفون. أما بالنسبة إلى المنظمات غير الحكومية التي لا تتمتع بحلقة أنصار معروفة فتحتاج إلى أن تجد طريقةً تحدّد فيها كيف تدافع عن نفسها إزاء مواقف هجومية كهذه.

من جهته، يوجّه جون كلارك انتباهنا إلى حجج ترتكز على درجة التمثيل والمساءلة والشرعية. فإن مدى التمثيل برأيه هو:

ليس عبارة عن التحدث باسم حلقة أنصار فحسب بل إنه يتمحور أيضاً حول التحدث بخبرة عن موضوع أو مسألة معينة (في تمثيل للوقائع) وتكون واثقاً من أنك تحصل على دعم هيئة المناصرين. (...). فحريّ بمن يرغب في تقدير مدى تمثيل إحدى منظمات المجتمع المدني أن يأخذ في الاعتبار طبيعة الخبرة التي تتمتع بها ودرجة احترام الآخرين لهذه الخبرة أكثر منه عدد الأفراد الذين تمثلهم.

"المساءلة"، من وجهة نظر كلارك، هي أمر أكثر تعقيداً: وتقوم على ثلاثة مكونات - "الأي أسباب"، "تجاه من" و"كيف". يمكن الإجابة على سؤال "المساءلة لأي أسباب" عن طريق ضمان أن تكون رسالة المنظمة غير الحكومية واقعية وتخدم الأهداف المحددة، وأن تكون معلوماتها دقيقة، وأن يكون خطها مستداماً، وأن تكون المعلومات حول شراكاتها وأنصارها صحيحة، وأن ليس لها دوافع لاحقة، وأن تلحظ قضيتها عوامل أخرى في غاية الأهمية كالنوع الجنسي أو البيئة. أما "المساءلة تجاه من" فتجاه المجموعات الصغيرة التي تخدمها، والمدراء ومجلس الأمناء التابع للمنظمات المعنية والجهات المانحة التي تقرر تقديم الدعم اللازم للأعمال. أما "كيف" تكون المسألة فتبرر في إظهار أن المنظمة غير الحكومية تتفاعل مع أنصارها وتعلمهم (وغيرهم) بأنشطتها وبواسطة أي دعم وكيف تنفق الواردات وبموجب أي قواعد وقوانين تعمل.

تعتبر الشرعية أكثر تعقيداً بعد. ويقترح كلارك أن يتم التعاطي مع الشرعية على الشكل التالي:

تملك كل مجموعة الحق الكامل في التحدث جهاراً عن مسائل تتعلق بها لأن هذا ما تقوم عليه حرية التعبير والتجمّع - في ظل الحماية من الحكومات الديمقراطية والقانون الدولي. تتسم منظمات المجتمع المدني بالشرعية طالما أنها تتمتع بالمصادقية وطالما أن المصالح التي تشجع عليها لا تضّر بأحد.

إذا كان هناك من قانون يسمح بتشكيل تجمّعات للمواطنين وما من قانون يمنعهم من التدخل في مسألة معينة^{٦٠} فإنهم، إذاً يملكون كل الحق في اتخاذ موقف بصفتهم مواطنين مهتمين في البلاد وكل الحق بالمدافعة عن ذلك.

٦٠. لربما الحكومات تحرص على اعتبار كل مسألة تثير النزاع ويمكنها أن تسبب للمنظمات الإحراج (أو أسوأ من ذلك) "سراً من أسرار الدولة" فيحق لها شرعاً أن تمنع المنظمات غير الحكومية من أن تتحدث عنه. نتناول هنا وضع جمعية مازدوكيسان شاكتي سافغانان في راجاستان، الهند حيث حاولت الحكومة أن تعلن أن اللوازنة هي سر من أسرار الدولة بحيث لا تظاها التحقيقات المناوئة للفساد (راجع الفصل التاسع، الحالة السابعة)

أساس الصلاحيات المنوطة بالمنظمة غير الحكومية

في الفصل الثاني، تناولنا منظمات المجتمع المدني على اختلاف أشكالها. تُصنّف المنظمات غير الحكومية لمكافحة للفساد بمعظمها على أنها تعمل للخير العام ويقوم تفويضها على القاعدة الأساسية التالية:

- تنشأ المنظمة غير الحكومية وفقاً للقوانين السارية في البلاد التي تسمح بتأسيس المنظمات - تماماً كما تتيح القوانين الأخرى بتأسيس شركات الأعمال والمصانع.
- تكون للمنظمة غير الحكومية بنية إدارية تتولى مسؤولية العمل الذي تقوم به المنظمة.
- تتمتع المنظمة غير الحكومية بالخبرات والمعارف التي تخولها التداول في قضية معينة.
- لا تنتهك المنظمة غير الحكومية، عند تداولها في هذه القضايا، أي قانون مهما كان نوعه.

يتعيّن على كل منظمة غير حكومية أن تتحقق من التزامها بهذه المعايير الأربعة لترى ما إذا كانت قادرةً على أن تستجيب لما يمكن أن يصدر بحقها من اتهامات تطاول شرعيتها. فلا بد لها من أن تجد إجابة على الأسئلة الخمسة التالية:

- بموجب أي قانون تم انشاؤها؟
- من يملك المسؤولية القانونية إزاء المنظمة؟
- هل تملك أي بنود قانونية حول التجمّع توضّح المسؤوليات المنوطة بالمنظمة؟
- هل تملك الخبرة - وهل يمكن إبراز ذلك بوضوح إلى الآخرين؟
- هل تلتزم بما ينصّ عليه القانون؟

يُمكن للمنظمة أيضاً أن تبرز موقفها من خلال تحويل الانتباه إلى انتهاك أحد القوانين المرعية في البلاد أو تجاهله كلياً، وأن لكل مواطن بالتالي مطلق الحق في تسليط الضوء على هذه الخروقات وتنظيم الحملات لتطبيق القانون كما ينبغي. يمكن للمنظمة أيضاً أن تبني صلاحياتها على ركيزة ذات طابع دولي كأن تلفت إلى أن الحكومة قد وقعت بعض الاتفاقيات الدولية المحددة ولم تكن على قدر الالتزام الدولي المتوقع منها. أيضاً، لكل مواطن الحق في تسليط الضوء على هذا الأمر. وفي نهاية المطاف، وباعتبار المنظمة غير الحكومية ممثلة للمواطنين، فهي تملك الحق في إبراز ممارسات الفساد ودرجات تأثيرها على حياة المواطنين وضرورة مكافحتها وتطويرها.

لعلّ بعض المنظمات غير الحكومية لمكافحة للفساد قد أنشئت لتلبية لمصالح مجموعة معينة من الأفراد، وهي بالتالي تتمتع بصلاحياتٍ من نوع مختلف. ففي حال تأسست المنظمة، أو نظمت نفسها بصفتها جمعية تقوم على العضوية، باستطاعتها في هذه الحالة أن تطالب في حقها بالتداول والتحرّك باسم هذه المجموعة من الناس المتضرّرين من قضية معينة، وأن هؤلاء قد أعطوا المنظمة الحق في التداول باسمهم. وبالتالي، فإنّ المنظمة تملك الصلاحية الشرعية للتداول باسم الناس الذين تمثلهم.

جدير بالذكر أن هذا النوع من الحجج يتقدم به أحياناً الناشطون في مكافحة الفساد ضمن الاستراتيجيات التي ينتهجونها في ما يعرف بالدعوى الجماعية.

وهي الدعاوى التي تقام في المحاكم عندما يمثل جانب الادعاء عدداً كبيراً من الناس الذين يتشاركون المشكلة نفسها. وفي حال كان رئيس القضاة يسمح بحجة كهذه فإن المنظمة غير الحكومية التي تتقدم بصفقتها المدعي فهي تستطيع بسهولة القول بأنها تمثل مجموعةً كبيرةً من الأفراد. وقد نجح معهد المساعدة القانونية في سورابايا في اندونيسيا في تطبيق هذه الاستراتيجية ليثبت عملية السرقة التي تعرّضت لها موارد الحكومة المحلية على يد البرلمانين الذين استخدموا ميزانية التنمية التي كان من المفترض أن يستفيد منها الناس في المقاطعة لأغراض إلسراف في المشتريات الشخصية تحت غطاء القيام بجولة لدراسة الاستثمارات.

كيف ينظر إلى المنظمة غير الحكومية؟

مهنا أثبتت المنظمة غير الحكومية أنها تتمتع بالشرعية القانونية (لأنها تأسست بموجب القوانين السارية في البلاد ولا تمارس أي أعمال تخالف القانون) أو بالشرعية الأخلاقية (لأنها تعمل باسم الناس الذين يتعرّضون للأذى من جراء تطبيق سياساتٍ أو ممارساتٍ مسيئة أو عدم تطبيق سياساتٍ أخرى)، فإن نجاحها في مواجهة كل من يتعدى على ما تمارسه من أنشطة في مجال المراقبة أو المدافعة يرتبط ارتباطاً وثيقاً بموقع المنظمة بنظر الحكومة وشركات الأعمال والشعب بشكل عام. وغالباً ما تكون النظرة إلى المنظمة أهم بكثير من الوقائع التي تقوم عليها، وبالتالي فإن نظرة الشعب إلى المنظمة غير الحكومية تكون على قدر كبير من الأهمية. من هنا، لا بد من أن تكون المنظمة غير الحكومية واعيةً تماماً لقيمة الدعم الشعبي ومدى ارتباطه بنظرة العامة إليها.

يجدر بالمنظمة غير الحكومية أن تتأمل في شخصها العام وبكيفية تحسين صورتها. وكانت إحدى المنظمات غير الحكومية الدولية، التي تعمل تحت اسم معهد أبحاث حول قضايا التنمية، قد أعدت قائمةً بالمميزات الدالة على المصادقية والشرعية الخاصة بالمنظمات غير الحكومية وهي ترد في الملحق ٦ -١. وقد تجد المنظمات غير الحكومية هذه القائمة أداة مفيدة للغاية.

وكان معهد الأبحاث حول قضايا التنمية قد وضع الاستمارة على شكل بطاقة درجات لإنجاز بحيث يتاح للمنظمات تقييم أدائها في مقابل مجموع كامل من الدرجات. ويمكن للمنظمات استخدامها بطريقتين: أولاً، لتعكس ما إذا كانت هذه المميزات الواردة تعتبر مؤشرات هامة تدل على الشرعية والمصادقية في بلادها، وثانياً، لتقييم نفسها بالنسبة إلى هذه المميزات التي اتفقت على أنها تمثل مؤشرات هامة عن الشرعية والمصادقية. فإذا حازت المنظمة على درجة متدنية، يحفزها ذلك على التفكير في حاجتها إلى بناء شرعيتها ومصادقيتها في هذا المجال بالتحديد وكيفية قيامها بذلك.

يقتضي التوضيح أن المميزات المدرجة في هذه القائمة لا تناسب جميع الدول: فعلى سبيل المثال أدرجت في القائمة ميزتان حول الشرعية يمكن أن تعتبر مثيرتين للجدل في بعض المناطق، وهما: "وضع أعضاء مجلس إدارة أو أرباب العمل" و«الإدراك الحسي لنزاهة الموظفين وكفاءتهم». وقد تكون الميزة الأولى في بعض الدول متمثلة في جاذبيتها بالنسبة إلى المنظمة فتزيد من نسبة مصداقيتها وشرعيتها في المجتمع. ولكن في دول أخرى، ربما تثير هذه الميزة شكوك الناس بأن المنظمة غير الحكومية تهتم فقط بالأسماء من دون أن تأخذ البرامج في الاعتبار. في بلاد كهذه، تعطي الميزة الثانية للمنظمة غير الحكومية مقداراً أكبر من المصادقية.

إيضاح من يقف إلى جانب المنظمة غير الحكومية

من الأرجح أن تحظى المنظمة غير الحكومية العاملة في مكافحة الفساد بدعم الشعب لها طالما أنها تحارب الممارسات الفاسدة التي ترتكبها شرائح محددة

من الناس - لا سيما أفراد ذوي المراكز المرموقة أو الذين يتمتعون بحماية السلطة ويتوافق الجميع على انغماسهم في الظلم والجور. من بين هؤلاء الأشخاص نذكر على سبيل المثال أحد الوزراء المعروفين بنمط الحياة المترفة الذي يعيشه والناتج عن ممارسته للفساد بحسب ما يشتبه به الجميع، أو إدارات الشرطة بما تمارسه من حواجز على الطرقات وضغوط غير شرعية تثير غيظ الناس، أو إحدى شركات الأعمال التي دفعت الرشاوى للمسؤولين الحكوميين ليسمح لها بانتهاك قوانين البيئة - وهؤلاء أناس يحب الشعب أن يكرههم وكل من يهاجمهم يلقى الدعم من هذا الشعب نفسه.

في البلاد التي يستشري فيها الفساد العام من المرجح أن يكون قسم كبير من الناس منغمساً في الفساد وأن تعود هذه الممارسات على هؤلاء الأفراد بجزء كبير من رواتبهم. في حالات من هذا النوع، لن يلقى محاربو الفساد هتافات مهللة. فعندما تستهدف مكافحة الفساد مثلاً صحفيين يقبضون الرشاوى حتى يكتبوا مقالات مدحياً، أو وكلاء بالعمولة، أو كل من يلجأ إلى النفوذ أو إلى الوسائل غير المشروعة عن طريق دفع الرشاوى، إلى المسؤولين لتسريع المعاملات، أو المسؤولين مثلاً في الإدارات المحلية الذين يقبضون نسبة من الأموال التي تقع بين أيديهم كجزء شبه رسمي من راتبهم، في هذه الحالات إذا قد لا تكون حملات التطهير مقبولة أو مرحباً بها. فمن الأفضل في هذه الحالة أن تركز المنظمات غير الحكومية وقتاً طويلاً لتثبت أن أحد أنشطة الفساد ولو كان شائعاً هو في الواقع مضرّ بالدولة ويؤثر بالتالي قيام هجوم منظم ضد الفساد. أما إذا تسرعت المنظمة غير الحكومية في الإعلان عن أهدافها، قد لا تلقى الدعم من أحد لأنها تهاجم إيرادات أعداد هائلة من الناس.

فمن الأوفق للمنظمة غير الحكومية المحاربة للفساد أن تكون حذرة للغاية في ما يتعلق بالدعم الذي تلقاه وبمن يمنحها هذا الدعم. كما وعليها أن تتحلّى بالاحترام وأن تكون نظيفة الكف وقادرة على أن تدافع عن نفسها بما يتعلق بالقوانين السارية في البلاد وبقيمة الأعمال التي تنجزها، ولا بد لها، بالإضافة إلى ذلك أن تجتهد (وتنمي) أبطالاً يعطيها ارتباطها بهم مزيداً من الزخم كما يكون هؤلاء الأبطال مستعدين لتقديم يد العون للمنظمة عندما تقع في ورطة ما. من شأن هؤلاء الناس أن يكونوا ذوي مقامات رفيعة ومحترمة يعرفون بسمعة طيبة ويقدرّون على التعاطف مع المنظمة غير الحكومية في حال وقوع الأزمات مهما كان نوعها. فإن هؤلاء الأفراد يستطيعون، ومن خلال بعض الاتصالات الهاتفية أن يصدّوا اعتداءات يتمتع البيروقراطيون الصغار بحرية القيام بها.

كما ويكون بإمكان المنظمة غير الحكومية أن تطبع علاقتها هؤلاء الأشخاص بطابع رسمي عن طريق دعوتهم لأن يكونوا أعضاء في المجلس أو لأن تدرج أسماءهم في الرسائل المعنونة الخاصة بالمنظمة كأعضاء أو ضامين. وقد تفضّل المنظمة أيضاً أن تقيم علاقة أقل رسميةً تبقى فيها أبطالها على اطلاع بكل ما تقوم به ولكنها لا تستعين بهم إلا في حالات الطوارئ. وقد يكون هؤلاء الناس وزراء حكوميين متقاعدين، قادة جامعيين، قادة اجتماعيين ودينيين وغيرهم - بحسب ثقافة البلاد. ولا يستحسن أن يكون هؤلاء الأشخاص سياسيين لأن أمراً كهذا يضع المنظمة غير الحكومية في موقع المنظمة المنحازة سياسياً.

من الاستراتيجيات المثيرة للاهتمام والصادرة عن مركز الشؤون العامة في بنغالور، في الهند، والتي اعتمدها منظمات أخرى كثيرة، نذكر الاستراتيجية القائمة على تقارير تقييم الأداء^{٦١}. فإن المستفيدين من الخدمات الحكومية (وهم بالتالي بصورة غير مباشرة من يدفعون المبالغ التي تستقر في جيوب الفساد) يشاركون كباحثين في دراسة هذه الممارسات، ويطلب إليهم رفع التقارير حول تجاربهم. ومع جمع المزيد والمزيد من المعلومات من المستخدمين، يمكن للمنظمة غير الحكومية التي تتولى جمع البيانات أن تعدّ تقرير تقييم أداء المؤسسة الحكومية باسم المستخدمين وتطلب الإصلاحات لممارساتها غير اللائقة. ومن شأن المستخدمين المشاركين في عرض تجاربهم في مجال الفساد أن يدعموا المنظمة غير الحكومية التي استخدمت هذه المعلومات طلباً للإصلاح أو وضع حد لممارسات الفساد التي حدّوها. وتعتبر هذه الطريقة من الوسائل الناجعة التي يمكن للمنظمة غير الحكومية اعتمادها لجذب المناصرين.

٦١ تشرح هذه الاستراتيجية في الفصل الثالث، وبشكل أكثر تفصيلاً على الموقع الإلكتروني www.pacindia.org

في البلدان التي يستشري فيها الفساد المستوطن والشامل، نادراً ما يشعر المواطنون بالسخط والنقمة إزاء ممارسات الفساد، لأنها أصبحت هي القاعدة وقد تم ترسيخها وكأنها أسلوب الحياة المعتاد. في حالات كهذه، لا بد من العمل على زيادة التوعية لدى الناس حول تأثير الفساد على حياتهم وحيات أقاربهم وأصدقائهم أو المواطنين في البلاد ككل. ومن المعروف أن كل من شارك في دورة لزيادة التوعية حول الفساد، يصبح بطبيعة الحال أكثر وعياً (تماماً) كحال النساء اللواتي يحضرن دورات زيادة التوعية حول حقوقهنّ يزداد الوعي لديهنّ حول كل ما يحيط بالسياسة المرتكزة على النوع الجنساني)، فيصبحون بالنتيجة من الداعمين للمنظمات غير الحكومية المحاربة للفساد.^{٦٢} إن هذه التوعية من شأنها أن تكشف عن ممارسات الفساد التي يعرفها المواطنون، وكوسيلة لحث الناس على أن يدعموا المنظمة غير الحكومية في سياق تفرغها لمكافحة الفساد.

ومن الأرجح أن تجذب المنظمة غير الحكومية نفسها أحياناً وحيدةً وقد تخلّى عنها الأصدقاء الداعمون لها، أو الأفراد الذين يقفون بجانبها، ولو كانت الأعمال التي تمارسها تندرج في إطار مكافحة الفساد الشرعية. وقد يعزى السبب في ذلك إلى حساسية الموضوع فلا تجزؤ الاقلية من الناس على التماهي مع المنظمة غير الحكومية (كمكافحة الفساد في أوساط الجيش مثلاً في بلدان يعدّ فيها الجيش هو السلطة الداعمة للحكومة) أو ربما لأن الموضوع ليس له هيئة أنصار محددة وتقع على عاتق المنظمة غير الحكومية مهمة صعبة تتمثل في إقناع الناس بأهمية الرسالة. ومن الأمثلة على ذلك طبعاً عملية دفع الضرائب. ففي بلدان عديدة، تعتبر عملية دفع الضرائب بمثابة عبء يودّ الأفراد التملّص منه فيكونون على أتم الاستعداد لتقديم الرشاوى إلى المسؤولين عن الضرائب عملاً على التخفيف من مدفوعاتهم. ومن الواضح أنه لا يُنظر إلى عملية دفع الضرائب على أنها مساهمة مهمة ووطنية لتنمية البلاد. في الواقع، قد يكون العكس هو الصحيح فالأشخاص الذين ينجحون في الهروب من دفع الضرائب يحيون من قبل الشعب وكأنهم أبطال. من هنا، لا تنجح المنظمة غير الحكومية التي تنظّم الحملات حول الفساد في مجال التهرب من دفع الضرائب في جمع الكثير من المناصرين من حولها، وهي بالتالي مضطرة لبذل الكثير من الجهود حتى تنجح في تثقيف الناس حول أهمية هذا الشكل من أشكال الفساد.

أما المغزى من ذلك فيلخص في أن تقوم المنظمة غير الحكومية التي تدافع عن قضية محدودة الشعبية بتكريس فترة طويلة من الزمن لتثقيف الجمهور حول أهمية القضية كجزء من استراتيجية مكافحة الفساد - وهي بالتالي لا تكون قادرة على أن تعتمد على دعم المواطنين حتى تكون قد عملت جاهدة على توعيتهم حول قضيتها، وبشكل خاص حول التأثيرات السلبية للفساد في هذا الشأن.

ما موقع المنظمة غير الحكومية في الحالات التي تتخذ فيها الأمور منحى سيئاً

في حال كانت المنظمة غير الحكومية تستهدف المسؤولين الحكوميين أو الموظفين في الشركات في إطار حملة مكافحة الفساد، فمن الأرجح أن يُنظر إلى عملها على أنه مثير استياء، بل الأسوأ من ذلك قد يرى البعض ضرورةً إلى تعليق نشاطاتها على وجه السرعة. قد يحدث أن يحاول الأشخاص الذين تهاجمهم المنظمة أن يسيئوا إلى سمعتها ويمارسوا التخويف والترهيب بحق موظفيها ومناصريها وقد يصل بهم الأمر إلى تهديد أصحاب المناصب فيها، وقد يحدث بكل بساطة أن يبادلوهم باللامبالاة إن كانت الاتهامات باعتقادهم لن تفضي إلى شيء أو كانت المنظمة تفتقر إلى الدعم الحاشد. في هذه المواقف بالتحديد تعتبر الصورة القوية للمنظمة مهمة للغاية. فهي قد تشكّل حصناً منيعاً في وجه الاعتداءات من الحكومة أو شركات الأعمال.

إذا ازدادت الأمور سوءاً، من المحتمل أن يقدم المناهضون لأنشطة المنظمة غير الحكومية على محاولة إنهاء أعمالها، عندئذ يكون الوقت قد حان لتحاول المنظمة غير الحكومية أن تلجأ إلى "الأبطال" الذين أتينا على ذكرهم آنفاً. يكون "الأبطال" في هذه الحالة من المناصرين للمنظمة وأهدافها ويبدون

^{٦٢} يمكن الاطلاع على المزيد حول هذا الموضوع في كتاب Participatory Corruption Appraisal بقلم ريتشارد هولواي وستيفاني تاغمان، من منشورات الشراكة لأجل الإصلاح الحكومي في إندونيسيا، العام ٢٠٠٢ (راجع الموقع الإلكتروني <http://www.kemitraan.or.id/publications.php> ولكن لسوء الحظ يشير هذا الكتاب إلى خبرة محدودة في أحياء المدن في إندونيسيا).

استعداداً لحمايتها عند تعرّضها لاعتداء من أي نوع. يمكن أن يكون هؤلاء الأشخاص من كبار المواطنين المحترمين الذين يتمتعون بسلطة أخلاقية في البلاد، كما وقد يكونون خبراء في ميدان عمل المنظمة فيعترفون بمستواها العالي من الاحتراف، وقد يكونون أيضاً أفراداً يستمدون المنفعة من جُراء دعمهم للمنظمة في المساعي الأخرى التي يسعونها أو أشخاصاً يرتبطون ارتباطاً عائلياً أو عشيرياً بعمل المنظمة، كما يمكنهم أن يكونوا من الناس الذين استفادوا من عمل المنظمة في الماضي. وفي نهاية الأمر يمكن أن يكون هؤلاء الأشخاص أفراداً يحتاج إلى خدماتهم كالمحامين والناشطين في مجال حقوق الإنسان أو الصحفيين الودودين.

ويبقى الأهم ألا تنتظر المنظمة حتى تقع في المشكلة لتقوم بتحديد هؤلاء الناس وتنبههم وتجنيدهم لموازرتها. فالمنظمة المحاربة للفساد يجب أن تفكر، ومنذ تأسيسها، باحتمال حدوث السيناريو الأسوأ الذي يستدعي تدخّل الأبطال فتباشر باستقطاب هذا النوع من المناصرين. ويتعين عليها أن تعلمهم حول طبيعة الأعمال التي تقوم بها، وتحذّره عندما تجد نفسها تنتقل إلى حالة مواجهة محتملة.

نذكر من بين المجموعات التي تلجأ إليها المنظمات غير الحكومية في أوقات المحنة شبكات منظمات المدافعة الأجنبية أو الجهات المانحة الأجنبية - لا سيما إذا كان هؤلاء الأشخاص منخرطين في المنظمة. إن طلب الدعم من هؤلاء الأشخاص قد يكون فعالاً ولكنه من المحتمل أن يؤدي إلى حركة ارتجائية. فلن يمضي وقت كثير قبل أن يصنّف المسؤولون الحكوميون المنظمة على أنها تتخفى بستر الحماية الأجنبية أو أنها ليست أكثر من مجرد دمية تحركها المصالح الأجنبية، غير الوطنية والمشبوهة. كذلك الأمر، قد لا تروق مناصري المنظمة الراغبين في التوصل إلى حلّ محلي لمشكلة محلية فكرة الحصول على الحماية من المنظمات الأجنبية. فإن انخراط الأجانب في النزاعات بين المنظمات غير الحكومية والحكومة يعتبر بمثابة سلاح ذي حدين ويمكن قياس قيمته في كل حالة من الحالات.

كيف تواجه منظمتك المخاطر الشخصية

في حال ازدادت الأمور سوءاً من المحتمل أن يتعرّض موظفو المنظمة غير الحكومية لبعض المخاطر الشخصية. فأولئك الذين يسكون بزمام السلطة ويستخدمونها لبيغتنا بصورة غير مشروعة سيعترضون على محاولتك حرمانهم من هذا الراتب وبالتالي تعريضهم للاعتقال. فيتعين على المنظمة تقييم للمخاطر كجزء من عملية التخطيط للمشروع بهدف تحديد المخاطر المتأتية عن المشروع ومن ثم القيام بالتخطيطات اللازمة لما ستقوم به في حال تدهورت الأوضاع. هذا ما يسمّى بالتخطيط للطوارئ.

توضع خطط الطوارئ بالتشاور مع الناس الذين يلجأ إليهم للحصول على مساندة. فقد أظهرت التجارب أنه إذا تعرّض مثلاً أحد الموظفين لاعتداء جسدي أو تهديد من أي نوع، فإن التشاور مع الضحية حول ما يجب القيام به قد يكون أمراً موجعاً، غير ملائم وغير مرحب به. فإن ما تحتاجه الضحية في هذه الحالة هو أن تطمئن أن الناس من حولها يعرفون ما يفعلون وأنهم قادرين على إخراجها من هذا الوضع السيئ إذا ما دعت الحاجة إلى ذلك. من الأفضل في هذه الحال وضع هذه الخطط منذ البداية وليس بعد وقوع الحادث. ولا بد أن يهتمّ أحدهم بقضايا الأمن منذ البداية ويسهر على تنامي المخاطر الأمنية.

الافتراء

قد يقع الموظفون ضحية الافتراء الذي يشلّ المشروع ويؤدي إلى تعقيدات خطيرة على الصعيد الشخصي بالنسبة إلى موظفي المنظمة غير الحكومية. وقد يتعرّض أبرز أعضاء المنظمة غير الحكومية لادعاءات كثيرة من إدمان المخدرات إلى التحرش الجنسي بالأطفال. أما الهدف منها فهو استبعاد الأعضاء

الفعالين من عمل المنظمة المدرج في اطار مكافحة الفساد وتشويه سمعة المنظمة. في ظل غياب دلالات تثبت براءة الموظفين وفي وجه كل هذه "الشهادات الكاذبة"، يصعب على أصحاب المصالح دعم الموظفين فيُصرفون من عملهم.

التشهير

في المواقع التي تعمل فيها المنظمة غير الحكومية أيضاً على نشر التقارير على نحو مستقل لا بد من ذكر امكانية قيام أفراد والشركات والمؤسسات برفع دعوى قذح و ذم ضد المنظمة غير الحكومية. فإن أي ادعاءات بممارسة الفساد وهو أمر يصعب إثباته تحتاج إلى أن تدعم ببياناتٍ دقيقة. ولصد احتمال التشهير بالمنظمة غير الحكومية لا بد من مراجعة المنشورات على يد خبير قانوني كفوء عند انطلاقة أعمال المنظمة. ولا بد من إدراج هذا العمل في عملية التخطيط للمشروع فهي عملية تستغرق وقتاً وأموالاً إضافية.

العنف الجسدي

في حال تلقت منظمتك التهديدات لأي سبب من الأسباب فمن الأفضل أن يؤخذ الأمر على محمل الجد. فقد تكون المنظمة فعلاً مهددةً بالخطر. لذلك، لا بد من التواصل مع أصحاب المصالح حول التهديدات التي تلقتها المنظمة مع الحرص على توثيق البلاغ بالاثباتات. ولا بد من تطبيق الخطوات المناسبة لخطة الطوارئ في حال أدرجت هذه القضية في اطارها: وإن لم تكن الحال كذلك، يقتضي تعديل خطة الطوارئ.

النشاطات المحفوفة بالخطر

في حال نجحت منظمتك في الكشف عن إحدى ممارسات الفساد وطالت بها شخصيات سياسية معروفة (على المستوى الرئاسي مثلاً)، فمن الأرجح أن تُطرح مسائل كثيرة ومعروفة بهذا الشأن:

- ما هي على الأرجح ردود فعل السياسيين الرفيعي المستوى؟
- كيف يمكن للمنظمة غير الحكومية أن تستجيب لإجراءات المتخذة في هذا الإطار؟
- بم ستتمثل ردود فعل أصحاب المصلحة الآخرين؟

حتى في الحالات التي تستدعي تنظيم اطار عمل يشارك فيه أصحاب مصلحة كثيرون من دول عديدة، قد لا تحظى المنظمة بالكثير من الدعم عندما تكشف عن حالات من الفساد عالية الحساسية من الناحية السياسية وذات قيمة مالية مرتفعة. لربما يرى الناس أن قضيتك قضية عادلة، إلا أنها تثير برأيهم الحساسيات السياسية فلا يقدمون الدعم لها في الفترات الحساسة تلك. ولا يخفى على أحد أن المنظمة، من دون دعم أصحاب المصلحة، تعزل عن اطار العمل الذي يؤمن لها الحماية ويتعرض الأفراد العاملون على الأرض للتهديد أو التعنيف.

ويمكن للمنظمة أن تستجيب لذلك، بإحدى الخطوات المحتملة التالية:

- العمل على تسليط الضوء على هذه القضية أكثر فأكثر وبصورة مباشرة من خلال وسائل الإعلام في محاولة لتجنّب أي تحركات مسيئة لعرقلة الكشف عن القضية.
- العمل على تسليط الضوء على هذه القضية أكثر فأكثر من خلال اطلاق مجموعة محددة من الأشخاص عليها سيما الأفراد الموثوق بهم وذوي التأثير (أعضاء البرلمان، أرباب العمل وما إلى ذلك).

- الدعوة إلى عقد اجتماعات مباشرة والقيام بمحاولات للتعبير بصوت واحد عن الاستنتاجات المرتبطة بالقضية للتخفيف من حدة الضغوط على الموظفين.

التقييم الذاتي

تسعى المنظمات غير الحكومية الجديدة إلى تحقيق أهداف طويلة الأمد ترمي إلى تحسين الأوضاع القائمة في البلاد والالتزام بالعمل على بلوغ تلك الأهداف مع مرور الوقت. وهي تكون مستعدة للدفاع عن القضية التي ترفع رايها عالياً، وهي هنا مكافحة الفساد طبعاً، على امتداد فترة زمنية طويلة وتكون أقرب من حيث الروح إلى عدائي الماراثون منها إلى عدائي السباقات القصيرة السريعة. تحتاج المنظمات غير الحكومية إلى الطاقة والقوة والزوية الطويلة الأمد - وهي كلها صفات مميزة لمنظمة قائمة وتعمل كما يجب.

يمكننا إدراج المنظمات غير الحكومية المستعدة لتنظيم حملات على المدى القصير ضمن فئة "السباقات القصيرة السريعة" وترفق هذه المنظمات حملاتها عادةً بمفاجآت خطيرة وشعارات قوية. وغالباً ما تخفق هذه المنظمات في الاستفادة من إنجازاتها القصيرة المدى كونها تفتقر إلى القدرة التنظيمية والنضوج الكافي للانتقال من الإنجازات المباشرة إلى أنشطة تدوم لفترة طويلة وتتسم بالمزيد من الفعالية. كما من الوارد أن تفشل هذه المنظمات باستقطاب الدعم والتمويل إذا لم تضع لنفسها أهدافاً طويلة الأمد ودعمًا تنظيمياً يميّز بالكفاءة. لربما تحتاج المنظمة أحياناً المشاركة في "السباقات القصيرة السريعة" إلا أن المنظمة التي تتسم بقدر كبير من الفعالية لا بد من أن تتمتع بقدرة احتمال عدائي السباقات الطويلة.

في هذا الأمر تشديد على حاجة المنظمات غير الحكومية لمكافحة الفساد أن تقوم على بيئة تنظيمية قوية يمكنها من خلالها تنفيذ أعمالها. تناهت إلى مسامع الناس معلومات شائعة حول جهود مركز الفيليبين للصحافة الاستقصائية لإلاطاحة بالرئيس. استرادا من خلال الكشف عما كان يقوم به من ممارسات فاسدة ولكن قلة من الناس تعرف أن المنظمة كانت قائمة أصلاً ولها طول باع في الصحافة الاستقصائية قبل توليها تلك القضية. وكان النجاح الذي حققته المنظمة من خلال تلك القضية الطنّانة هو أحدث نجاح لها كمنظمة قائمة ومتمينة. نادراً ما تمثل مكافحة الفساد مشروعاً (ويقصد بالمشروع كل نشاط محدد بفترة زمنية معروفة وبميزانية محدّدة) بل من المرجح أن تمثل أكثر برنامج نشاطات قد لا يبدو واضحاً منذ البداية ولكنه يؤدي إلى تحقيق أهداف طويلة الأمد. من هنا، تبرز ضرورة أن تدرس المنظمة قدرتها على الاحتمال على المدى الطويل وأن تفكر أيضاً في قدرتها التنظيمية - ويقصد بها القدرة على تنفيذ الأعمال التي تحتل الأولوية برأيها.

تحتاج المنظمات غير الحكومية إلى أدوات تساعد في تقييم ذاتها انطلاقاً من هذا المنظور الخاص بالكفاءة التنظيمية وبالاستدامة التنظيمية على المدى الطويل. قليلة هي المنظمات التي طوّرت أدوات تنظيمية لتقييم الذات^{٦٣} من بينها أداة تقييم القدرة التنظيمية التي طوّرتها وكالة باكت. إنك (Pact Inc) في الولايات المتحدة الأميركية. تشمل هذه الأداة توضيحاً لما تعتبره المميزات أو المواصفات الخاصة بالمنظمة غير الحكومية السليمة^{٦٤}. لا تستخدم هذه الأداة في مجال الكفاءة على صعيد القطاعات (أي مدى كفاءة المنظمة غير الحكومية في الأعمال المدرجة في إطار مكافحة الفساد أو حقوق الإنسان) بل في مجال الكفاءة التنظيمية - وهو أمر لا تعيره المنظمات ما يكفي من الاهتمام.

٦٣ راجع المصادر التالية: "Capacity and Institutional Assessment: frameworks, methods, and tools for analysis" Peter Morgan and Suzanne Taschereau, CIDA

٦٤ ابتكرت هذه الأداة للمرة الأولى في ألبانيا العام ١٩٩٥. ثم عادت باكت وطوّرت مجموعة متنوعة من الأدوات انطلاقاً من هذه الأداة بالتحديد - راجع الموقع الإلكتروني www.pactworld.org واتبع الصلات الخاصة بالتقييم التنظيمي.

يتضمن الملحق رقم ٤/٦ أداة شاملة لتقييم المنظمة غير الحكومية فيما يقدم الملحق ٣/٦ مقترحات حول كيفية إدارة أداة تقييم القدرة التنظيمية".

في حال دعت الحاجة إلى اعتماد أداة تقييم القدرة التنظيمية تحديداً لمنظمات المراقبة أو المدافعة فإن منظمات كهذه لا بد من أن تركز وتفكر في القدرات التي على المنظمات المثالية التمتع بها. يمكن للمنظمات، واذ اتخذ لنفسها موقفاً في السياق الذي تفرضه أداة تقييم القدرة التنظيمية، أن تتخلى عن المعايير التي باعتقادها لا تناسب أعمال المراقبة أو المدافعة وتستبدلها بمعايير أخرى مناسبة. أما النقطة المهمة في هذا السياق فهي تقوم على الاستقامة الفكرية في تحديد المواصفات المثالية التي تحتاجها المنظمة ومن ثم التشجيع على الاستقامة في تصنيف منظماتك نظراً إلى تلك المواصفات للتأكيد على القدرة التي تتمتع بها.

يتضمن الملحق ٢/٦، رسماً تخطيطياً حول أشكال النشاطات التي يُتوقع بالمنظمات غير الحكومية القيام بها في هذه المراحل الأربع المختلفة للتنمية وفقاً للمعايير المختلفة لمنظمة غير حكومية ذات هدف عام. أما المعلومات الواردة في هذا الملحق فتساعدك على التوصل إلى تقييم موضوعي للمواصفات الخاصة بالمنظمة عند هذه الدرجات الأربع للتنمية في كل من المكونات الفرعية. وأيضاً، تعكس هذه النشاطات الكفاءة التنظيمية أكثر منها الخبرة في القطاعات.

النزاهة المطلقة

إن هذه الأدوات الهادفة إلى التحقق من القدرة التنظيمية لا تفيد إلا في حال كان الأفراد الذين يستخدمونها يتحلون بالاستقامة والصراحة حول أعمال المنظمة وهم بالتالي على أتم الاستعداد لتحسين النواحي التي يعتبرون أنفسهم فيها ضعفاء. فلا حاجة مثلاً إلى أن تحرز منظماتك درجة عالية في مجال التدقيق في الحسابات إذا لم تجرِ فعلياً أي تدقيق في الحسابات ولكن يكفي الأخذ في الاعتبار أن التدقيق في الحسابات أمر جيد إجمالاً. يفترض بأداة تقييم القدرة التنظيمية أن تعكس قدرة منظماتك في المجالات التي تعتبرها مهمة، والتي لديك خبرة فيها. من جهة أخرى، هي أداة تفترض التوصل إلى خطة عمل تعمل على تطبيقها المنظمات التي تدرك مواطن الضعف لديها وتسعى إلى تحسينها.

تتمثل قيمة أداة تقييم القدرة التنظيمية بالنسبة إلى المنظمة إذا لجأت إلى الصراحة والاستقامة من ناحية التصميم ومن ناحية التصنيف أيضاً. من حيث التصميم، يتعين على المنظمة أن تحرص على أن جميع المؤشرات تعكس توافقاً للنموذج المثالي في تلك الناحية بالتحديد. من حيث التصنيف، لا بد من أن يفكر المشاركون في الممارسات الفعلية في المنظمة قبل منحها علامة مرتفعة أو متدنية. ومن المتوقع أن تنشب الخلافات وأن تتوالى الحجج والبراهين. والجدير بالإشارة إلى أن التقدم بالحجج وخوض النقاشات وإحلال التسويات تمثل أهم النتائج التي يمكن أن تنجم عن أداة تقييم القدرة التنظيمية.

كما وتتبع عوامل أخرى تساعد منظماتك على أن تقيم أداءها بكل نزاهة:

١. يتعين على المنظمة أن تدعو جميع أصحاب المصالح للمشاركة في التمرين - وبالتالي ليس الموظفين فحسب بل أعضاء مجلس الإدارة أيضاً، وكذلك المتطوعين والزبائن والمستفيدين والأطراف من خارج المنظمة كالمسؤولين الحكوميين مثلاً أو الصحافيين الذين من المتوقع أن يعربوا عن آرائهم بمنظماتك.

٢. لا بد من أن يجري وضع العلامات من قبل كل شخص على حدة وعلى وجه السرية بعد أن تكون قد جرت مناقشة الممارسات الحالية الخاصة بالمنظمة.
٣. يجري تجميع العلامات في مجموع العلامات وتوزع على المعايير والمكونات الجزئية والكاملة وتعزل عن العلامات التي وضعها الأفراد. ومن المفترض الحفاظ على سرية واضعي العلامات خدمة لمبدأ النزاهة^{٦٥}.

لا بد لكل منظمة تقرر مزاوله نشاطاتها في حقل مكافحة الفساد بكل ما يثيره من جدل أن تتحلّى بالكفاءة التقنية والمهنية في مجال محاربة الفساد - ولا ريب في أنها بحاجة إلى الكفاءة في عالم لم تسير أغواره كلها بعد هو مجال القدرة التنظيمية الخاصة بالمنظمات غير الحكومية. فإذا لم تكن المنظمة سليمة فعلى الأرجح أنها لن تحقق الاستدامة - ولا تعود بالتالي قادرة على احتمال السباقات الطويلة وصولاً إلى تحقيق الأهداف على المدى الطويل، بل تنهار خائرة حال عدائي السباقات القصيرة السريعة في نهاية الانطلاقة. باستخدام أداة تقييم القدرة التنظيمية، يمكن لأي منظمة غير حكومية أن تحدّد المعايير المثالية التي تريد أن تُقيّم على أساسها ومن ثم تقيّم أداءها الذاتي استناداً إلى هذه المعايير. جدير بالذكر أن العلامات المتدنية التي تحصل عليها المنظمة تعكس مواطن الضعف التي تتطلّب بناء القدرات حرصاً على استمرارية المنظمة.

وضع الأهداف

فيما يعتبر من الضروري على المنظمة غير الحكومية الساعية إلى محاربة الفساد أن تتحلّى بالكفاءة التنظيمية العامة، لا بد لها أيضاً من أن تطوّر كفاءة أخرى على المستوى نفسه من الأهمية هي كفاءة وضع الأهداف. سبق وأشرنا، في فقراتٍ أنفة من هذا الكتاب، إلى حاجة المنظمات غير الحكومية إلى إدارة النتائج: أي ما إذا كانت المنظمات جديّة في ما تريد إنجازه، وما إذا كانت تملك فكرة واضحة منذ البداية حول طبيعة النتائج الطويلة الأمد التي تسعى إلى التوصل إليها وما الدور الذي يمكنها الاضطلاع به في سعيها إلى تحقيق هذه النتائج، والأهم من ذلك بعد، ما الأدوار الذي من الأرجح أن تضطلع بها منظمات أخرى. وسبق وذكرنا أيضاً في ما يخص قيود المنظمات غير الحكومية التي تنتهز فرصة القيام بأحد النشاطات أو الأعمال من دون التفكير في التضمينات الطويلة المدى لأفعال كهذه.

تقتضي الإشارة أخيراً إلى عقبة أخرى تعرقل مساعي المنظمات غير الحكومية في مرحلة تحديد الأهداف والتخطيط للنشاطات وهي مقدار تمثيل الأشخاص المسؤولين عن التخطيط لمصالح المنظمة. في منظمات غير حكومية عديدة، تتولّى تنفيذ التخطيط مجموعة محدودة من الأفراد يختارون أنفسهم بأنفسهم ولا يتمتعون بنظرة واسعة وشمولية مثل أصحاب المصالح في مجال محدّد. ومن المرجح أن يتوصّلوا إلى خطة مختصرة ومحدودة. فمن المعروف أنه وكلما قدم أصحاب المصالح من خلفيات متنوّعة، كلما كانت الخطة غنيّة وشمولية.

في حال وجدت المنظمة غير الحكومية نفسها في هذا الوضع، فهي قد تستفيد من استخدام أداة فعالة في هذا السياق. تعرف هذه الأداة بتسميات متنوّعة - لا سيما ما يعرف بإعداد المشاريع الموجهة نحو تحقيق الهدف العام، وإعداد المشاريع الموجهة نحو تحقيق الأهداف الخاصة، وأحياناً لإدارة المرتكزة على النتائج، كما تعرف في أحيانٍ أخرى أيضاً بنتيجة العملية، أو تحليل إطار العمل المنطقي.

يعتبر هذا الكتاب المرجع أن المنظمات غير الحكومية كافة تخطّط لمزاوله نشاطاتها في حقل مكافحة الفساد وهي تعدّ خططها لهذا الغرض عن طريق إعداد المشاريع الموجهة نحو الهدف العام، الذي سنتناوله في الصفحات التالية. ومن شأن هذا الأمر أن يتيح لها، بالتعاون مع أصحاب المصالح الآخرين:

٦٥ يتضمّن الملحق ٣/٦ مبادئ توجيهية خاصة لتطبيق أداة تقييم القدرة التنظيمية. فعالباً ما تفيد مراقبة نماذج الإجابات بين المجموعات المختلفة من أصحاب المصلحة مع إغفال أسماء الذين تشملهم الأسئلة طبعاً. فمن شأن هذه الطريقة أن تكشف عن فوارق كبيرة في النظرة إلى المنظمة غير الحكومية ما بين أعضاء مجلس الإدارة والموظفين مثلاً، أو بين الأفراد من داخل المنظمة وخارجها.

- التفكير بالمشاكل المرتبطة بالفساد في المجالات التي تركز فيها المنظمة غير الحكومية أعمالها.
- محاولة حل المشاكل عن طريق التفكير بنقيضها، ويقصد بذلك العالم الذي نطمح بالوصول إليه مستقبلاً في حال وجدت حلول لهذه المشاكل.
- تحديد الأهداف التي من الأرجح أن تتحقق، لاحتلال هذا العالم المستقبلي وأي منها يجب مقارنته وبأي ترتيب.
- تحديد أي الأهداف تتحقق من المنظمة نظراً إلى نقاط القوة والضعف لديها وأياً يجب اقتراحها على الآخرين إن كانت منظماتك لا تملك القدرة على تحقيقها.
- التخطيط لكيفية إقدام منظماتك على تنفيذ أي نشاطات آيلة إلى أي أهداف، للتوصل إلى النتائج التي تريدها وربما تكون مرتبطةً بالنشاطات التي سيعمد الآخرون على تنفيذها وما الذي سيسهم في النهاية في تحقيق الهدف المنشود من الجميع.

ندرج في ما يلي الخطوات الخاصة بالتخطيط للبرامج المصممة على طراز اعداد المشاريع الموجهة نحو تحقيق الأهداف. ونحن نتعامل مع كل منها على حدة. وغالباً ما تدعو الحاجة إلى منشط لعملية التخطيط^{٦٦}.

الخطوات المتبعة في عملية اعداد المشاريع الموجهة نحو تحقيق الأهداف

١. تحليل أصحاب المصلحة
٢. تحديد المشاكل
٣. شجرة المشكلة
٤. شجرة الأهداف
٥. تحليل البدائل - اختيار الاستراتيجية
٦. التأطير المنطقي
 - أ. هرمية الأهداف
 - ب. الافتراضات
 - ج. مؤشرات النجاح
 - د. وسائل التحقق
٧. التخطيط للأعمال

١. تحليل أصحاب المصالح

من الأهمية بمكان، وانطلاقاً من الخبرة والملاحظة، أن تكون لدى المنظمة غير الحكومية فكرة واضحة عن ميدان الفساد الذي تودّ معالجته - ونأمل أن تفيد المعلومات والأدوات التي يتضمّنهما الفصل الرابع في هذه العملية. أما السؤال الذي يطرح نفسه هنا فهو: "من هم أصحاب المصالح في هذا المجال؟" ولو أرادت المنظمة غير الحكومية أن تعالج مشكلة الفساد في حقل المشتريات مثلاً، فستكون هناك مجموعة واحدة من أصحاب المصالح، وإن أرادت معالجة الفساد في قطاع التعليم مثلاً، فتحدّد مجموعة أخرى من أصحاب المصالح. أما إذا تمثل هدفها في مكافحة الفساد في التوظيف في الخدمة المدنية (وهو المثل الذي سنستخدمه هنا لأسباب تعليمية وهو موضوع السيناريو) فنتحدث هنا أيضاً عن مجموعة أخرى من أصحاب المصالح.

٦٦ لم يكتف قسم كبير من الجهات المانحة والوكالات الخاصة بالتنمية الثنائية الأطراف بإدماج منهجية التخطيط هذه في عملها لا بل قامت بتدريب المنشطين المحليين. فمن المرجح أن تقدّم الوكالة الألمانية للتعاون الفني وكل من إدارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة، والوكالة النرويجية للتعاون الإنمائي، والوكالة الدانماركية للتنمية الدولية، والوكالة الكندية للتنمية الدولية مصادر المعلومات حول كل ما يتعلّق بالمنشطين المدربين. كما ومن المرجح أيضاً، في الناحية الخاصة بالتنميط، أن يتطلّب الأمر وضع خطة كجزء من الاقتراح الموجه لهم.

يمكن توزيع أصحاب المصالح على مجموعاتٍ ثلاثٍ: الأشخاص الذين يتأثرون بالفساد، والأشخاص المسؤولون عن الفساد وكل من يشترك في النشاطات الهادفة إلى تفكيك ظاهرة الفساد. ومن المرجح أن تضم المجموعة الأخيرة في رحابها أعضاء المنظمة غير الحكومية (أو المنظمات الشبيهة). أما الأفكار التي تستشف من ملاحظات المجموعتين الأخريين فهي مهمة أيضاً ولا بد من أن تحاول المنظمات غير الحكومية، متى أمكنها ذلك، أن تجمع بين ممثلين عن الأشخاص المتضررين من الفساد من جهة والمسؤولين عن الفساد من جهة أخرى على الطاولة نفسها المخصصة للتخطيط.

ونحن نقول "متى أمكنها ذلك" لأن هذا الأمر يصعب تحقيقه، فالفساد مناورة سرية ولا يعقل أن يعترف مرتكبو الفساد بفعاليتهم والمشاركة في جلسة التخطيط الخاصة بالمنظمة غير الحكومية، مع أن أي اجتماع تخطيطي يستفيد إلى حد كبير من حضور مسؤول حكومي متقاعد أو شرطي متقاعد أو مسؤول سابق في دائرة الجمارك بالإضافة إلى ممثلين عن المجتمعات المحلية الذين تأثروا من جراء ممارسات الفساد.

في حال غياب هؤلاء الأشخاص، يعتبر البحث هو خير ما يمكن فعله لأنه هو ما يوصل أصوات أصحاب المصالح. فإن مجموعة التقييمات والإحصاءات والاستمارات المذكورة في الفصل الرابع هي نوع الأبحاث التي تسمح للمنظمة غير الحكومية أن تعرف ما الذي يفكر فيه أصحاب المصالح وهي بمثابة خطوة أولية لجلسة التخطيط.

من هنا، فإن النشاط الأول، في عملية إعداد المشاريع الموجهة نحو تحقيق الأهداف، هي محاولة الحصول، خلال اجتماع التخطيط، على مجموعة تمثل أصحاب المصالح حق التمثيل في الميدان الذي تزاوّل فيه المنظمة غير الحكومية نشاطاتها - وفي حال غياب أصحاب المصالح لا بد من إيجاد بديل عنهم عن طريق إجراء أبحاث متعددة تمثل المشاكل التي واجهوها سابقاً وواجهونها حالياً.

٢. تحديد المشكلة

يحتاج المشاركون في اجتماع التخطيط أن يتفقوا على نوع ممارسات الفساد التي يقتضي مكافحتها. فيبدو من الضروري على المنظمات غير الحكومية أن تعمل في الميادين التي تملك فيها الخبرة والمعرفة ولكن لا بد من الأخذ في الاعتبار أيضاً أن على المنظمات غير الحكومية معالجة المشاكل التي تعتبر الأكثر حساسية.

بغية خدمة أهداف هذا الكتاب المرجع، وهذا الفصل بالتحديد، اخترنا الفساد في الخدمة المدنية وحصرناه في مقاطعة خاصة، وهي المقاطعة التي تعمل فيها المنظمة غير الحكومية - والتي سنطلق عليها الاسم الوهمي أغراريا في دولة أغرونوميا.

متى يتم التوافق على هذا الأمر، يُطلب إلى المشاركين في جلسة تحديد المشاكل أن يكتبوا على بطاقات ما هي المشاكل الطارئة في موضوع الفساد في التوظيف في مراكز الخدمة المدنية في أغراريا. وقد وضعت البطاقات في مقدم القاعة حيث تجري جلسة التخطيط. ثم يحمل المنشط كل ورقة على حدة ويتحقق مع المشاركين من أنها:

١. واضحة ومقروءة.

٢. تمثل مشكلة حقيقية في هذا المجال ويتفق الجميع على ذلك.

٣. غير واردة في بطاقة سابقة.

بعد ذلك، تلتصق البطاقة على الجدار، أو اللوح، أو رزمة أوراق العرض. وفي حال أدى عرض البطاقة إلى نوع آخر من المشاكل، فيتولى أحدهم مهمة كتابة بطاقة إضافية وهي بدورها تخضع لتحقق الآخرين وفي حال تمت الموافقة عليها، تلتصق بدورها.

من هنا، تكون المشاكل المختارة عبارة عن باقة من المشكلات لا تتبع ترتيباً معيناً ويتفق الجميع على اعتبارها مسائل جدية في إطار الفساد في التوظيف في قطاع الخدمة المدنية في أغراريا. أما ما يلي فهو مثال وهمي - ١١ بطاقة تتفق المجموعة على أنها تذكر مشاكل مهمة في أغراريا.

مشاكل الفساد في قطاع الخدمة المدنية في أغراريا



٣. شجرة المشكلة

ما ينبغي فعله الآن هو التفكير في هذه المجموعة المتنوعة من المشاكل وتحديد طبيعة علاقاتها ببعضها البعض - أي مشكلة تسبّب الأخرى، وأي منها تنتج عن الأخرى، وما هي المشكلة الرئيسية والحقيقية. تعرض المشاكل بشكل شجرة ذات جذع رئيسي وأغصان وجذور.

يحاول المنشط، بمساعدة المشاركين أن يجمع البطاقات وفقاً لـ:

(أ) المشكلة الرئيسية (وهي جذع الشجرة)،

(ب) أسباب المشكلة الرئيسية (وهي جذور الشجرة)،

(ج) نتائج المشكلة الرئيسية (وهي أغصان الشجرة).

يمكن العودة إلى الأدلة حول المدافعة Handbooks for Advocacy الصادرة عن منظمة باكت كمبوديا عام ٢٠٠٤^{٦٧} لعرض مرئي أكثر وضوحاً لشجرة المشكلة (بشكل عام وليس بالضرورة في ما يتعلق بقضايا الفساد).

يتطلب هذا التمرين الخوض في النقاشات وتقديم الحجج والبراهين وتطبيق بعض الأفكار وإجراء التعديلات عليها والبحث عن السبب والنتيجة وصولاً إلى توافق أفراد المجموعة في ما بينهم. فيبدو الأمر في النهاية كما يلي:

شجرة المشكلة



تكون بطاقات المشاكل لإحدى عشرة قد وزعت على ثلاثة أسباب تؤدي إلى مشكلة رئيسية واحدة تفضي بدورها إلى ست نتائج.

بعد أن تحدد المجموعة المسؤولة عن التخطيط هيئة شجرة المشكلة، تتحقق من اتباعها تسلسل منطقي. هل تؤدي الأسباب منطقياً إلى المشكلة الرئيسية؟ هل تفضي المشكلة الرئيسية إلى النتائج المذكورة؟ إن لم يكن التسلسل منطقياً، يتناقش أفراد المجموعة في ما بينهم من جديد، يكتبون أفكاراً جديدة على البطاقات حتى ينجحوا في تحديد المشاكل وطبيعتها ارتباطها ببعضها البعض.

^{٦٧} راجع الموقع الإلكتروني www.pactworld.org واتبع الروابط إلى باكت كمبوديا.

٤. شجرة الأهداف

عندما ينتهي أعضاء المجموعة من رسم شجرة المشكلة وتحديدها، يشرعون في تمرين ذهني آخر فيحاولون تحديد ملامح الحالة المستقبلية التي يرغبون فيها متى عولجت المشاكل. فيمعنون في التفكير بما سوف يحدث مستقبلاً لو وجدت حلول للمشاكل. يتمثل هذا التمرين في التوصل إلى نقيض شجرة المشكلة، إلى شجرة تتضمن حلولاً للمشاكل كافة ستطلق عليها تسمية شجرة الأهداف.

تعمل المجموعة على كتابة بطاقات جديدة ستمثل حالات مستقبلية مرغوباً بها يتم التوصل إليها بعد حل المشاكل. ويساعد المنشط المجموعات على كتابة البطاقات الجديدة بحيث تحل كل منها محل بطاقة المشكلة المحددة من خلال تخيل الحالة المستقبلية المرغوب فيها وكتابتها على بطاقة جديدة. وفي هذه المرحلة أيضاً، يطلب المنشط موافقة المجموعة قبل أن تعتمد البطاقة بشكلها النهائي. ومن ثم يزيل البطاقات القديمة ويستبدلها بالبطاقات الجديدة التي ترتبط ببعضها البعض بطبيعة العلاقة نفسها. في ما يلي بطاقات الأهداف التي تم التوصل إليها.

شجرة الأهداف



تتضمن شجرة الأهداف إذاً الإنجازات التي ستعمل المنظمة غير الحكومية المكافحة للفساد على تحقيقها. ولا ننسى أن هذه الأهداف تستند إلى المشاكل التي حدّتها مجموعة متنوّعة من أصحاب المصالح. عند هذا الحدّ، يبقى على أفراد المجموعة تحديد المدة الزمنية التي سيستغرقها تحقيق هذه الأهداف، وهي المدة التي ستأخذها في الحسبان عند التخطيط للمشروع. لنفترض أن المدة الزمنية في هذا التمرين تقتصر على عامين اثنين.

٥. تحليل الاستراتيجيات البديلة

حدّدنا حتى الآن عدداً لا بأس به من الأهداف المتنوعة أو الحالات المستقبلية المرغوب فيها، التي يمكن تحقيقها عن طريق انتهاج مجموعة من الاستراتيجيات المختلفة. فمن الضروري مثلاً اعتماد المراقبة في تحديد المعلومات لنجاح في "الكشف عن ممارسات الفساد في الماضي والحاضر"، وكذلك، قد يفيد تطبيق استراتيجية المدافعة للتمكن من ممارسة "الضغوط الشعبية لتطبيق إصلاحات" في حين يكون من الأوفق اللجوء إلى المقاضاة الاستراتيجية^{٦٨} للحرص على "مقاضاة مرتكبي أعمال الفساد في الماضي". ولا بد للمنظمة غير الحكومية أن تتممّن في دراسة هذه الاستراتيجيات لتحديد أياً من الأهداف يمكنها تحقيقه وأياً منها يصبّ في مصلحتها مقارنةً بغيرها في مجال الموارد البشرية والمالية وما تتمتع به من خبرات. من واجب الفريق المعني بالتخطيط مناقشة تلك الأمور سيما وأنها تسلط الضوء على مشكلة تعاني منها معظم المنظمات غير الحكومية وهي محاولتها إنجاز ما يفوق قدراتها. فإذا أخذت المنظمة غير الحكومية على عاتقها تطبيق جميع الاستراتيجيات الرامية إلى تحقيق هدف ما، فمن الأرجح أن تفشل في مسعاها لأنها ببساطة تفتقر إلى الكفاءة التي تخولها تطبيق جميع هذه الاستراتيجيات في آن واحد. ولا تهمل في هذا السياق فرضية أن تكون منظمات أخرى في موقع أفضل من منظماتك للقيام بذلك.

فلنفترض أنّ المنظمة غير الحكومية في هذا التمرين تجد أنّها تفتقر إلى الخبرة القانونية الكافية لتحقيق الهدف المتمثّل في "مقاضاة مرتكبي أعمال الفساد في الماضي" عن طريق انتهاج استراتيجية المقاضاة الاستراتيجية. وهي، وإن كانت تدرك مدى أهمية هذه الاستراتيجية في تحقيق الهدف الرئيسي، إلا أنها على يقين من أنّ منظمة أخرى ستكون مؤهلة أكثر منها لتولّي تلك المهمة، ربما لا تمتلكها الخبرة القانونية المطلوبة. فتقرر بالتالي أن تصبّ أعمالها على تحقيق الهدفين الأولين على مستوى السبب وتهمل الهدف الثالث.

٦. وضع إطار منطقي للعمل

أطر العمل المنطقية هي عبارة عن رسوم بيانية تُظهر النقاط المهمة التي نودّ أخذها في الاعتبار عند تصميم برنامج ما (والعلاقة التي تجمع هذه النقاط ببعضها البعض). تتكوّن أطر العمل من أربعة عواميد وأربعة صفوف كما هو مبين أدناه.

الأهداف	مؤشرات النجاح	وسائل التحقق	الافتراضات/المخاطر
الهدف العام			
الغاية	النتائج العامة		
النواتج ١ ٢ ٣ الخ			
النشاطات ١.١ ٢.١ ٣.١ ١.٢ الخ			

٦٨ يقصد بالمقاضاة الاستراتيجية اللجوء إلى المحاكم بصفتها منتدى لرفع دعاوى حول قضايا قد تصبح سوابق قانونية ويُتوقع من خلالها إصدار أحكام هامة تُعتبر كمقياس للتعامل مع قضايا أخرى مماثلة في المستقبل. وفي حالة مكافحة الفساد، تهدف هذه الدعاوى إلى إثارة مسألة قانونية حول ممارسات الفساد ووضعها القانوني. راجع الفصل السابع لمزيد من المعلومات حول المقاضاة الاستراتيجية.

في ما يلي شرح لمعاني المصطلحات الواردة في الرسم البياني أعلاه:

- الهدف العام هو الهدف الطويل الأمد الذي تسعى إليه المنظمة غير الحكومية وسواها من المنظمات أو أفراد.
- الغاية هي المقصد من البرنامج الذي تساهم المنظمة غير الحكومية وسواها من المنظمات أو الأفراد في تحقيقه.
- النتيجة العامة هي النتيجة الطويلة الأمد لعمل المنظمة غير الحكومية والتي يتأثر بها المستهدفون من المشروع في حال تمّ التوصل إلى تحقيق النواتج كافة.
- النواتج هي المهام التي تقع ضمن نطاق عمل البرنامج ويفترض من خلالها التوصل إلى النتيجة العامة.
- النشاطات هي المهام التي يقتضي تنفيذها حتى يتمّ تحقيق النواتج.
- مؤشرات النجاح هي المؤشرات التي تبين نجاحك في الوصول إلى الهدف.
- وسائل التحقق هي الأساليب التي تعتمد عليها لتؤكد على التزامك بمؤشرات النجاح.
- الافتراضات / المخاطر هي الأعمال الضرورية لنجاح البرنامج والتي برأيك سيؤديها سواك من الأفراد أو المنظمات، وهي أيضاً تقديراتك لما يمكن أن يعرقل مسار البرنامج.

لنحاول الآن إدخال أهداف أقراريا في الجدول واستكمالها.

١.٦. هرمية الأهداف

١. تقوم أولاً باستخراج الهدف الرئيسي من شجرة الأهداف وتدرجه في المربع الخاص بالأهداف في الجدول على مستوى الغاية.
 ٢. ومن ثم، يتعين عليك أن تفكر في الهدف العام التي تؤدي إليه الأهداف. ناقش هذا الموضوع مع أصحاب المصلحة ومتى يتم التوافق حول الهدف الطويل الأمد (الذي يمكن تشبيهه بالزوايا) لهذا البرنامج، تدرج هذا الهدف العام في المربع الخاص بالأهداف في الجدول المنطقي على مستوى الهدف العام.
 ٣. في نهاية الأمر، ارجع إلى الأسباب في شجرة الأهداف وأدرجها في المربع الخاص بالنواتج. هذه هي النتائج التي تأمل منظمته في تحقيقها.
- هذا أقصى ما يمكننا التوصل إليه بالمعلومات المتوفرة بين أيدينا حتى الآن. بالانتقال إلى الخطوة التالية، لا بد من التفكير ملياً بالنشاطات التي ينبغي تأديتها حرصاً على تحقيق النواتج، بمعنى آخر ما الذي يتعين عليك فعله بالضبط لتنجح في تحقيقها. قبل أن تنتقل إلى مرحلة التفكير في النشاطات، ننظر إلى أفكارنا التي توصلنا إليها حتى الآن والتي أدرجت في العمود الخاص بالأهداف.

هرمية الأهداف (الهدف العام، الغاية، النواتج، النشاطات)

الهدف العام	تتم عملية استقطاب الموظفين في قطاع الخدمة المدنية في أغرونوميا بمساءلة وشفافية ونزاهة.	هذا هو الهدف على مستوى الغاية يُحمل الى مستوى أعلى (ربما يكون وطنياً)
الغاية	تنظيف نظام التوظيف في قطاع الخدمة المدنية في أغراريما من الفساد في مدة سنتين.	هذا هو الهدف العام من شجرة الأهداف وهو الذي يمثل رسالتنا في هذا البرنامج.
النواتج	١. تُدرس ممارسات الفساد من الماضي والحاضر والكشف عنها	هذه هي الأسباب الناتجة من شجرة الأهداف والمقتصرة على ما يمكن للمنظمة غير الحكومية تحقيقه منها مع اغفال هدف المقاضاة.
	٢. تنفيذ حملة إصلاح شعبية ضد الفساد في التوظيف	
النشاطات	١. تُدرس ممارسات الفساد من الماضي والحاضر والكشف عنها	في هذا القسم، سنعن في التفكير في النشاطات التي ستتأتى من النواتج التي يتم اختيارها. لا بد من القيام بتمرين عصف ذهني ثانٍ باستخدام البطاقات وتناول كل ناتج على حدة مع طرح السؤال التالي: "ما الذي يمكننا فعله حرصاً على تحقيق هذا الناتج؟".
	١.١	
	٢.١	
	٣.١	
	٢. تنفيذ حملة إصلاح شعبية	
	١.٢	
	٢.٢	
٣.٢		

فلنتناول هذه النواتج واحداً تلو الآخر ونحاول التفكير في النشاطات التي يمكن أن تساعدنا على تحقيقها.

١. درس ممارسات الفساد من الماضي والحاضر والكشف عنها

يتعين على المجموعة أن تفكر وتحدد ما هي النشاطات التي تؤدي إلى هذا الناتج. ومن جديد يقوم الأفراد بكتابة البطاقات مع الاقتراحات، والاقتراحات المعاكسة والمناقشات والتسويات حتى يجري التوافق على ما يمكن للمنظمة غير الحكومية فعله من خطوات فعالة. ومن المرجح أن تكون النشاطات المطلوبة هنا هي الملائمة في استراتيجية المراقبة.

في ما يلي بعض الاقتراحات حول الأفكار التي يمكن التوصل إليها نتيجة هذا التمرين:

- جمع بعض المعلومات وتوثيقها حول الموظفين ممن خضعوا لامتحانات الخدمة المدنية في الماضي والحاضر ونتائجهم في تلك الامتحانات.
- الحصول على شهادات حول الفساد من الراشدين والمرشحين السابقين والحاليين.

- الحصول على شهادات حول النظام الفاسد من الموظفين الحكوميين الحاليين أو السابقين .

تساعد هذه الأفكار في الوصول إلى المعلومات التي يمكن أن تؤثر على فهم الناس للوضع القائم - ويقصد بذلك النشاطات التي تدعم استراتيجية المراقبة.

٢. تنفيذ حملة إصلاح شعبية

ينبغي على أفراد المجموعة وكما ذكرنا في الفقرة ١ أعلاه، أن يفكروا في النشاطات التي من المفترض أن تؤدي إلى هذا النتائج. ومرة أخرى، ستعتمد البطاقات والاقتراحات والمناقشات والتسويات حتى يجري التوافق حول ما يمكن للمنظمة فعله من خطوات فعالة. ومن المرجح أن تكون النشاطات المطلوبة هنا هي التي تدعم استراتيجية المدافعة.

في ما يلي بعض الاقتراحات حول أفكار التي يمكن التوصل إليها نتيجة هذا التمرين:

- تحديد واستقطاب مناصرين رفيعي المستوى لمساعدتك في الإصلاح
- إنتاج مواد تناسب مختلف وسائل الإعلام (الصحف، الإذاعة، المجلات، المسرح، الأغاني، الاجتماعات العامة، إلخ) حول الفساد في التوظيف وتأثيراته السلبية.
- إعلام مكاتب الخدمة المدنية ذات الصلة ببنيتك تنظيم حملة لمكافحة الفساد في التوظيف.
- تشكيل مجموعة ضغط لتحقيق التوظيف العادل والنزيه.

ولا بد من أن تتوافر لديك أفكار أخرى تنبثق عن تجاربك المحلية ووضعك الحالي. وهذه الأفكار هي بالفعل إجراءات تحقق لك الدعم في استراتيجية المدافعة.

فكر أيضاً في التسلسل - أي النشاطات تحتاج إلى تنفيذ قبل سواها. صحيح عادةً أن المراقبة تحصل قبل المدافعة أحياناً بحيث أن المعلومات الناتجة من المراقبة هي عنصر مساعد للقسم من المدافعة المعني بالإعلام العام.

بعد إتمام هذه المراحل كافة، يمكنك العودة إلى هرمية الأهداف، والنشاطات واجعل خطتك متماسكة بحيث تتخذ الشكل التالي:

هرمية الأهداف (الهدف العام، الغاية، النواتج، والنشاطات)

الهدف العام	تتم عملية استقطاب الموظفين في قطاع الخدمة المدنية في أغرونوميا بمساءلة وشفافية ونزاهة.
الغاية	تنظيف نظام التوظيف في قطاع الخدمة المدنية في أغراريا من الفساد في مدة سنتين.
النواتج	١. درس ممارسات الفساد من الماضي والحاضر والكشف عنها
	٢. تنفيذ حملة إصلاح شعبية ضد الفساد في التوظيف

<p>١.٠.١. <u>درس ممارسات الفساد من الماضي والحاضر والكشف عنها</u></p> <p>١.١. جمع بعض المعلومات وتوثيقها حول الموظفين ممن خضعوا لامتحانات الخدمة المدنية في الماضي والحاضر ونتائجهم في تلك الامتحانات.</p> <p>٢.١. الحصول على شهادات حول الفساد من الراشدين والمرشحين السابقين والحاليين.</p> <p>٣.١. الحصول على شهادات حول النظام الفاسد من الموظفين الحكوميين الحاليين أو السابقين.</p>	<p>النشاطات</p>
<p>٢. <u>تنفيذ حملة إصلاح شعبية ضد الفساد في التوظيف</u></p> <p>١.٢. تحديد واستقطاب مناصرين رفيعي المستوى لمساعدتك في الإصلاح</p> <p>٢.٢. إنتاج مواد تناسب جميع وسائل الإعلام (الصحف، الإذاعة، المجلات، المسرح، الأغاني، الاجتماعات العامة، إلخ) حول الفساد في التوظيف وتأثيراته السلبية.</p> <p>٣.٢. إعلام مكاتب الخدمة المدنية ذات الصلة بنيّتك تنظيم حملة لمكافحة الفساد في التوظيف.</p> <p>٤.٢. تشكيل مجموعة ضغط لتحقيق التوظيف العادل والنزيه.</p>	

الآن أصبح لديك مجموعة كاملة من الأهداف على جميع المستويات. وقد بدأت بإنتاج مجموعة من النشاطات للناشطين المدنيين، مع نقطة هامة هي أنّ النشاطات ترتبط بالأهداف التي تحتاج إليها لتخطي المشاكل التي حددتها. ويعتبر البرنامج كله متكاملًا.

أما الخطوة التالية فتتمثل في التفكير في الافتراضات والمخاطر.

٢.٦. الافتراضات والمخاطر

الافتراضات هي ما نفترض أنه سيحصل، إذا بلغنا أهدافنا على أي مستوى من المستويات. أما المخاطر فهي ما نحتاج إلى معرفته ويعرقل تحقيقنا لأهدافنا. يشير هذا الأمر إلى ما يمكننا فعله وأيضاً ما يمكن لغيرنا أن يفعله ويذكرنا أننا غير قادرين على التحكم بجميع العوامل. ويذكرنا أيضاً بما نعتبره من المسلمات. ليس العالم الحقيقي دائماً كما نعتقد. من المهم بالنسبة إلينا أن نفكر في الأمور التي تزداد سوءاً ولا نكون مسؤولين عنها. تحتاج مجموعة التخطيط إلى مناقشة هذه الأمور ودراستها. في ما يلي بعض المقترحات حول الافتراضات على مستوى النشاطات، ومن ثم النواتج فالغاية والهدف العام.

إن تحديد الافتراضات والمخاطر يساعدنا في التفكير في المساهمات التي يقوم بها الآخرون لمساعدتنا. فلو رأينا مثلاً أننا نفترض أنّ أخصائيي إعلام المحترفين سيتوافقون لتنظيم حركة إصلاح شعبية، نعلم أنه علينا التفكير في كيفية إيجاد هؤلاء الأشخاص أو كيفية إقامة التحالفات مع منظمات أخرى تضمّ أناساً من هذا الصنف. فإذا ما افترضنا أن هؤلاء الناس متوافقون، إلا أننا عندما نعيد التفكير، ندرك أننا بحاجة إلى اتخاذ بعض الخطوات للتأكد من هذا الأمر.

الافتراضات / المخاطر على مستوى النشاطات أولاً:

النشاطات	الافتراضات الممكنة/ المخاطر
<p>١. درس ممارسات الفساد من الماضي والحاضر والكشف عنها</p> <p>١.١. جمع بعض المعلومات وتوثيقها حول الموظفين ممن خضعوا لامتحانات الخدمة المدنية في الماضي والحاضر ونتائجهم في تلك الامتحانات.</p> <p>٢.١. الحصول على شهادات حول الفساد من الراشدين والمرشحين السابقين والحاليين.</p> <p>٣.١. الحصول على شهادات حول النظام الفاسد من الموظفين الحكوميين الحاليين أو السابقين.</p>	<p>هذه المعلومات لا تزال محفوظة</p> <p>يمكن الوصول الى هؤلاء الأشخاص</p> <p>يمكن الوصول الى هؤلاء الأشخاص</p>
<p>٢. تنفيذ حملة اصلاح شعبية ضد الفساد في التوظيف</p> <p>١.٢. تحديد واستقطاب مناصرين رفيعي المستوى لمساعدتك في الإصلاح.</p> <p>٢.٢. إنتاج مواد تناسب جميع وسائل الإعلام (الصحف، الإذاعة، المجلات، المسرح، الأغاني، الاجتماعات العامة، إلخ) حول الفساد في التوظيف وتأثيراته السلبية.</p> <p>٣.٢. إعلام مكاتب الخدمة المدنية ذات الصلة ببنيتك تنظيم حملة لمكافحة الفساد في التوظيف.</p> <p>٤.٢. تشكيل مجموعة ضغط لتحقيق التوظيف العادل والصريح.</p>	<p>يمكن الوصول الى هؤلاء المناصرين</p> <p>يمكن تحديد أشخاص مؤهلين لإنتاج هذه المواد الإعلامية</p> <p>هذا الاهتمام الشعبي من الممكن أن يخيف موظفي الخدمة المدنية</p> <p>يمكن أن نجد أشخاصاً من الأعضاء الناشطين في هذه المجموعة</p>

ومن ثم الافتراضات / المخاطر على مستوى النواتج

الافتراضات	المخاطر المحتملة
١. درس ممارسات الفساد من الماضي والحاضر والكشف عنها	يمكن الوصول الى المعلومات النزيهة حول الرشاوى المدفوعة في الماضي والحاضر
٢. تنفيذ حملة اصلاح شعبية ضد الفساد في التوظيف	نعتقد أن المواطنين قد ملؤوا من الممارسات الحالية ويمكن حثهم على التغيير

ومن ثم الافتراضات / المخاطر على مستوى الغاية

الغاية	الافتراضات / المخاطر
تنظيف نظام التوظيف في قطاع الخدمة المدنية في أغرابيا من الفساد في مدة سنتين.	يعتبر الضغط العام والتعرض للمخاطر من أسلحة الفعالة بما يكفي لإحباط عزيمة موظفي الخدمة المدنية من العمل كما في السابق

وفي نهاية الأمر، الافتراضات / المخاطر على مستوى الهدف العام

الافتراضات / المخاطر	الهدف العام
يمكن لأي مقاطعة أخرى في البلاد أن تحذو حذو أغراريا فهي لا تملك أي مزايا فريدة من نوعها	تتم عملية استقطاب الموظفين في قطاع الخدمة المدنية في أغرونوميا بمسألة وشفافية ونزاهة.

مع انتهاء هذا التمرين، نكون قد أدركنا أنه ليس بإمكاننا التحكّم بكافة العوامل وأنا قمنا ببعض الافتراضات حول ما سيقدم عليه الآخرون. يكون علينا أن نوافق على أن هذه الافتراضات منطقية وأنه علينا أن نفكر في ما إذا توافرت أي وسيلة أخرى للتحقق من الأمر.

٣.٦. مؤشرات النجاح ووسائل التحقق

الآن علينا أن نفكر في العمودين الآخرين من إطار العمل على الصفحة ١٠٧ وهما مؤشرات النجاح ووسائل التحقق.

للتحقق من أننا لا نفترض النجاح حيث لا يكون النجاح موجوداً أو نفترض أننا حققنا ما لم نحققه، علينا أن نأخذ في الاعتبار ما هي المؤشرات التي نتقبلها كدلائل وكيف نتحقق من الأمر. مجدداً يكون على فريق التخطيط البحث في تلك المؤشرات.

في ما يلي بعض الاقتراحات حول النشاطات

النشاطات	مؤشرات النجاح المحتملة ووسائل التحقق (بين هلالين)
١. درس ممارسات الفساد من الماضي والحاضر والكشف عنها ١.١. جمع بعض المعلومات وتوثيقها حول الموظفين ممن خضعوا لامتحانات الخدمة المدنية في الماضي والحاضر ونتائجهم في تلك الامتحانات. ٢.١. الحصول على شهادات حول الفساد من الراشدين والمرشحين السابقين والحاليين. ٣.١. الحصول على شهادات حول النظام الفاسد من الموظفين الحكوميين الحاليين أو السابقين.	هذه المعلومات تُطرح أمام العامة في غضون ستة أشهر (الوثائق المطبوعة) هذه المعلومات تُطرح أمام العامة في غضون ستة أشهر (الوثائق المطبوعة) هذه المعلومات تُطرح أمام العامة في غضون ستة أشهر (الوثائق المطبوعة)
٢. تنفيذ حملة إصلاح شعبية ضد الفساد في التوظيف ١.٢. تحديد واستقطاب مناصرين رفيعي المستوى لمساعدتك في الإصلاح ٢.٢. إنتاج مواد تناسب جميع وسائل الإعلام (الصحف، الإذاعة، المجلات، المسرح، الأغاني، الاجتماعات العامة، الخ) حول الفساد في التوظيف وتأثيراته السلبية.	يلتحق أحد الأفراد الرفيعي المستوى بالحملة في غضون ستة أشهر (معلن عنه أمام العامة) تنشر المقالات والمواد دورياً من ستة أشهر حتى ١٨ شهر وتتلقاها العامة برحابة (مجموعة من المقالات والتفارير)

توزع النشرات الدورية على المسؤولين المعنيين مرة كل ثلاثة أشهر لمدة سنتين (سجل بالنشرات الدورية والتوزيع) تنفيذ عضوية لحمسين شخصاً ونشاطات دورية (سجل بالعضوية والنشاطات)	٣.٢. إعلام مكاتب الخدمة المدنية ذات الصلة ببيتك تنظيم حملة لمكافحة الفساد في التوظيف. ٤.٢. تشكيل مجموعة ضغط لتحقيق التوظيف العادل والصريح.
---	---

ومن ثم بعض الاقتراحات على مستوى النواتج

النواتج ١. درس ممارسات الفساد من الماضي والحاضر والكشف عنها	المؤشرات يمكن الوصول الى المعلومات النزيهة حول الرشاوى المدفوعة مسبقاً وفي الوقت الحاضر (معلومات في المجالات العامة)
٢. تنفيذ حملة إصلاح شعبية ضد الفساد في التوظيف تشارك أعداد هائلة من الناس في الحملة الشعبية (لوائح بأعضاء أو الحضور، مقالات صحفية)	تشارك أعداد هائلة من الناس في الحملة الشعبية (لوائح بأعضاء أو الحضور، مقالات صحفية)

ومن ثم الاقتراحات على مستوى الغاية

الغاية تنظيف نظام التوظيف في قطاع الخدمة المدنية في أغرابيا من الفساد في مدة سنتين.	المؤشرات يمكن للمواطنين في أغرابيا خوض المنافسة العادلة بين بعضهم البعض على مراكز الخدمة المدنية علماً أنه سيتم اختيارهم وفقاً للأهلية والجدارة (استطلاع رأي عام)
--	---

وفي نهاية الأمر، الاقتراحات على مستوى الهدف العام

الهدف العام تتم عملية استقطاب الموظفين في قطاع الخدمة المدنية في أغرونوميا بمساءلة وشفافية ونزاهة.	المؤشرات تظهر الحكومات والمنظمات غير الحكومية في مجالات أخرى اهتماماً في اتباع خطى أغرابيا (زيارات من مسؤولين من مقاطعات أخرى)
---	--

إطار العمل المنطقي

أصبحت جميع المعلومات التي نحتاجها لإطار العمل المنطقي بحورتنا الآن وبات بمقدورنا أن ندرجها في المربع المناسب لها في الجدول حيث يكون من السهل رؤيتها بوضوح تام. الرجاء العودة إلى الصفحة التالية.

يتحول الجدول المنطقي إذاً إلى مستند ترجع إليه المنظمة غير الحكومية لبرنامجها الممتد على سنتين. يمكن للمنظمة غير الحكومية العودة إليه كل شهر للمقارنة بين ما تم إنجازه وما هو مخطط له فيه. كما سيساعدها على مراقبة برنامجها وتقييمه. (تجدد الإشارة إلى أن مصطلح "مراقبة" يستخدم هنا بمعنى العملية الداخلية في البرنامج للتحقق من أنها تقوم بما تعهدت بإنجازه. كما نستخدم هذا المصطلح للدلالة على عملية جمع المعلومات المناسبة لمكافحة الفساد).

الرسم ٢: أطار العمل المنطقي لتنظيف التوظيف في قطاع الخدمة المدنية من الفساد في أفراريا في فترة عامين			
الأهداف	مؤشرات النجاح	وسائل التحقق	الافتراضات/ المخاطر
<p>الهدف العام</p> <p>تتم عملية استقطاب الموظفين في قطاع الخدمة المدنية في أفراريا بمسألة وشفافية ونزاهة.</p>	<p>تظهر الحكومات والنظمات غير الحكومية في مجالات أخرى اهتماماً في اتباع خطى أفراريا</p>	<p>زيارات من مسؤولين من مقاطعات أخرى</p>	<p>يمكن لأي مقاطعة أخرى في البلاد أن تحذو حذو أفراريا فهي لا تمتلك أي مزايا فريدة من نوعها</p>
<p>الغاية</p> <p>تنظيف نظام التوظيف في قطاع الخدمة المدنية في أفراريا من الفساد في مدة سنتين.</p>	<p>يمكن للمواطنين في أفراريا خوض المنافسة العادية بين بعضهم البعض على مراكز الخدمة المدنية علماً أنه سيتم اختيارهم وفقاً للأهلية والجدارة</p>	<p>استطلاع رأي عام</p>	<p>يعتبر الضغط العام والتعرض للمخاطر من الأسسحة الفعالة بما يكفي، لاحتياط عزيمية موظفي الخدمة المدنية من العمل كما في السابق</p>
<p>النواتج</p> <p>١. ندرس ممارسات الفساد من الماضي والحاضر والكشف عنها</p> <p>٢. تنفيذ حملة إصلاح شعبية ضد الفساد في التوظيف</p>	<p>يمكن الوصول إلى المعلومات النزيهة حول الرشاوى المدفوعة في الماضي والحاضر</p> <p>تشارك أعداد هائلة من الناس في الحملة الشعبية</p>	<p>معلومات في المجالات العامة</p> <p>لوائح بالأعضاء أو الحضور، مقالات صحفية</p>	<p>يمكن الوصول إلى المواطنين قداً من الممارسات الحالية ويمكن حثهم على التغيير</p>
<p>الانشطات</p> <p>١. <u>درس ممارسات الفساد من الماضي والحاضر والكشف عنها</u></p> <p>١.١. جمع بعض المعلومات وتوثيقها حول الموظفين ممن خضعوا لامتحانات الخدمة المدنية في الماضي والحاضر ونتائجهم في تلك الامتحانات.</p> <p>٢.١. الحصول على شهادات حول الفساد من الراسين والرتبين السابقين والحاليين.</p> <p>٣.١. الحصول على شهادات حول النظام الفاسد من الموظفين الحكوميين الحاليين أو السابقين.</p>	<p>هذه المعلومات تُطرح أمام العامة في غضون ستة أشهر</p> <p>هذه المعلومات تُطرح أمام العامة في غضون ستة أشهر</p> <p>هذه المعلومات تُطرح أمام العامة في غضون ستة أشهر</p>	<p>الوثائق المطبوعة</p> <p>الوثائق المطبوعة</p> <p>الوثائق المطبوعة</p>	<p>هذه المعلومات لا تزال محفوظة</p> <p>يمكن الوصول إلى هؤلاء الأشخاص</p> <p>يمكن الوصول إلى هؤلاء الأشخاص</p>

<p>يمكن الوصول إلى هؤلاء المناصرين يمكن تحديد أشخاص مؤهلين لإنتاج هذه المواد الإعلامية</p> <p>هذا الاهتمام الشعبي من الممكن أن يخيف موظفي الخدمة المدنية</p> <p>يمكن أن نجد أشخاصاً من الأعضاء الناشطين في هذه المجموعة</p>	<p>معلن عنه أمام العامة مجموعة من المقالات والتقارير</p> <p>سجل بالنشرات الدورية والتوزيع</p> <p>سجل بالعضوية والنشاطات</p>	<p>يلتحق أحد الأفراد الرفيعي المستوى بالحملة في غضون ستة أشهر تنشر المقالات والمواد دورياً من ستة أشهر حتى ١٨ شهراً وتتلقاها العامة برحابة</p> <p>توزع النشرات الدورية على المسؤولين المعينين مرة كل ثلاثة أشهر لمدة سنتين</p> <p>قبول عضوية خمسين شخصاً وتنظيم نشاطات دورية</p>	<p><u>٢. تنفيذ حملة إصلاح شعبية ضد الفساد في التوظيف</u></p> <p>١.٢. تحديد واستقطاب مناصرين رفيعي المستوى لمساعدتك في الإصلاح.</p> <p>٢.٢. إنتاج مواد تناسب جميع وسائل الإعلام (الصحف، الأذاعة، المجلات، المسرح، الأغاني، الاجتماعات العامة، الخ) حول الفساد في التوظيف وتأثيراته السلبية.</p> <p>٣.٢. إعلام مكاتب الخدمة المدنية ذات الصلة ببنيتك تنظيم حملة المكافحة الفساد في التوظيف.</p> <p>٤.٢. تشكيل مجموعة ضغط لتحقيق التوظيف العادل والنزيه.</p>
---	---	--	---

٧. وضع جدول الأعمال

لتنتمكن من إدارة برنامجك كما ينبغي، تحتاج إلى مستند مرجع كإطار العمل المنطقي، ولكنك تحتاج أيضاً إلى مستند آخر يساعدك على الالتزام بالبرنامج الذي خططت له على أساس أسبوعي أو شهري. هذا هو جدول الأعمال، ويمكن استخراجها بسهولة من إطار العمل المنطقي.

لا يعطيك هذا الجدول معلومات حول النشاط الذي يطبق ومتى (أي تسلسل النشاطات) فحسب بل أيضاً معلومات من قبيل المهام التي تحتاجها لتنفيذ كل نشاط، ومن يتولى تنفيذ كل نشاط فضلاً عن الميزانية المتعلقة بكل نشاط.

فلننظر بإطار العام لهذا الجدول. لست بحاجة في ذلك إلى فريق التخطيط بكامله، بل هو أمر يمكن لموظفي المنظمة غير الحكومية تنفيذه متى يتم التوافق على إطار العمل المنطقي. يساعدك هذا الجدول في كيفية تنفيذ عمل جمع المعلومات والمراقبة وعمل المدافعة.

شكل جدول الأعمال

النتائج	النشاط	المهمة	المسؤولية	الميزانية	الجدول الزمني							
					العام الأول				العام الثاني			
					١س	٢س	٣س	٤س	١س	٢س	٣س	٤س
١	.١.١	.١.١.١										
		.٢.١.١										
	.٢.١	.١.٢.١										
		.٢.٢.١										
٢	.١.٢	.١.١.٢										
		.٢.١.٢										
	.٢.٢	.١.٢.٢										
		.٢.٢.٢										
الخ.												

١. النتائج: يُؤخذ تلقائياً من إطار العمل المنطقي
٢. النشاط: يُؤخذ تلقائياً من إطار العمل المنطقي
٣. المهمة: يفكر فيها الموظفون. ما هي الخطوات الضرورية للتأكد من إمكانية تنفيذ النشاطات؟
٤. المسؤولية: من سيكون مسؤولاً عن هذه المهمة؟
٥. الميزانية: ما هي ميزانية هذا النشاط؟
٦. الجدول الزمني: متى يفترض تنفيذ هذه المهام؟

إن جدول الأعمال مستند مفيد للغاية بحيث يساعد المدير على التأكد من أن العمل المخطط له ينفذ بالفعل وبالتسلسل المقرر، في المدة المقررة، وبالميزانية المخطط لها ومن قبل الأشخاص المحددين مسبقاً. في حال تغيرت الأمور داخل منظمتك، أو في العالم خارج منظمتك، يكون عليك تحديث الجدول ليتتناسب مع هذه التغييرات. فمن غير المجدي الاحتفاظ بجدول بالٍ وغير واقعي.

الرجاء العودة إلى جدول الأعمال الوارد في الصفحة التالية.

خلاصة

نختم بهذه الفقرة حول القدرات والكفاءات التنظيمية الخاصة بالمنظمة غير الحكومية. يقدم هذا الكتاب نصيحةً إلى المنظمات لاعتماد تمارين التخطيط الثلاثة المقترحة بغية التأكد من أنها مستعدة، من الناحية التنظيمية، لتولي مهمة مكافحة الفساد:

١. تمرين الشرعية والمصادقية (الملحق السادس): هل من الضروري أخذ تلك المسائل في الحسبان؟

٢. أداة تقييم القدرة التنظيمية (الملحقات ٦/٣/٤/٥): هل من نقاط خاصة بالكفاءة تحتاج إلى العمل عليها؟

٣. إعداد المشاريع الموجهة نحو تحقيق الأهداف (في هذا الفصل): هل يمكنك إعداد جدول منطقي تشرح فيه البرنامج الذي تودّ تنفيذه؟

إن كان تمرين إعداد المشاريع الموجهة نحو تحقيق الأهداف يقترح نشاطات في مجالي المراقبة والمدافعة على أنها النشاطات اللازمة لتحقيق هدف مكافحة الفساد في بلادك وتعتقد أنك تملك المعارف والخبرات الأساسية لتطبيق هاتين الاستراتيجيتين (أو الالتزام باكتسابهما) انتقل إلى الفصل السادس: المراقبة والفصل السابع: المدافعة، وفي كل منهما تفاصيل حول كيفية تطبيق هاتين الاستراتيجيتين.

القائمة المرجعية الخاصة بالشرعية

(مستقاة من "الكتاب المرجع حول المدافعة" الصادر عن معهد بحوث التنمية، بوسطن، الولايات المتحدة الأمريكية)

قيّم مستوى المصدقية التي تتمتع بها منظمتك من ١ (متدن أو ضعيف) إلى ٣ (عالٍ أو ممتاز) في ما يختص بالعوامل التالية

العلامة	
_____	عدد الأعضاء
_____	الوضع الخاص بالأعضاء (الوضع المهني على سبيل المثال)
_____	تقديم خدمات ذات جودة
_____	إقامة التواصل مع مجموعة أو مجتمع الزبائن
_____	حجم / وضع مجموعة الزبائن
_____	آليات المحاسبة الداخلية
_____	العلاقات مع وكالات التمويل
_____	العلاقات مع هيئات الدعم أو الهيئات المنتسبة
_____	موقع أعضاء أو رؤساء مجلس إدارة
_____	إدراك مستوى النزاهة والكفاءة لدى فريق الموظفين
_____	إدراك مستوى النزاهة والكفاءة لدى القادة
_____	العلاقات / التواصل مع الحكومة
_____	السلطة التنفيذية
_____	السلطة التشريعية / البرلمان
_____	الوكالات / الوزارات
_____	السلطة القضائية
_____	الشرطة / الجهاز العسكري
_____	المسؤولون في الحكومة المحلية
_____	العلاقات مع الأحزاب السياسية
_____	نوعية المعلومات: البحوث، المنشورات، تقارير المعلومات الأساسية
_____	الخبرة النظرية أو العملية المعترف بها في مجال محدد
_____	عمر المنظمة
_____	حجم المنظمة
_____	ثروة المنظمة

المعدل

فعالية المنظمة
الشفافية المالية للمنظمة
وضع المنظمة القانوني
استقلالية المنظمة
مستوى التعرّض للإعلام الإيجابي
مستوى اعتراف الجمهور بالمنظمة

قائمة مرجعية بالتطور التنظيمي في المنظمات غير الحكومية مواصفات المنظمات غير الحكومية في مراحلها المختلفة

المنظمات في مرحلة النضوج	المنظمات في طور التوسع	المنظمات في مرحلة النمو	المنظمات في طور النشوء	نظام الإدارة
<ul style="list-style-type: none"> ● يتألف المجلس من قادة يودون أدواراً فاعلة في مجال تطبيق رسالة المنظمة غير الحكومية بالإضافة إلى من هم قادرين على أن يودوا أدواراً كهذه كإدارة السياسات وجمع الأموال والعلاقات العامة أو ممارسة الضغط. ● تتخذ الآليات مكانها للحصول على مساهمة مناسبة من هيئة المناصرين وضمان أن التخطيط التنظيمي يعكس سياسة المجلس. 	<ul style="list-style-type: none"> ● تتسم عضوية المجلس بالاستقرار ويعمل الأعضاء بانتظام ● يعتبر المجلس قادراً على التمييز بين دوره ودور الإدارة ● في المجلس أعضاء هم قادة في مجالات معينة ولكنه يفتقر إلى تفعيل أو مسع نطاقاً ● يكون المجلس واعياً لثوروليته في الإشراف وتشغيل مصالح المناصرين ولكنه لا يقوم بذلك على الدوام. 	<ul style="list-style-type: none"> ● تم تحديد أعضاء المجلس أو الهيئة المستقلة ولكنهم لم يقوموا بأي دور ريادي بعد ● يحاول المجلس تولي الإدارة المصغرة بدلاً من توفير الإشراف ● لا يؤثر المجلس على الرأي العام أو المشورعين ● لا يعتبر المجلس واعياً لاحتياجات هيئة المناصرين أو الدور الذي يمكنها الاضطلاع به 	<ul style="list-style-type: none"> ● لا يتولى عملية الإشراف أي مجلس أو هيئة مستقلة ● لا يميز المجلس ما بين الإشراف والإدارة ● في حال بدأ المجلس بتوفير الإشراف فهو قد لا يقلل مصالح هيئة المناصرين ● لا يقدم المجلس أي مساعدة لإدارة في تحديد الشورعين والتأثير على الرأي العام أو جمع الأموال 	<p>مجلس الإدارة</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● إن زوبنا المنظمة غير الحكومية للمستقبل ورسالتها المحددة واضحة للموظفين والمناصرين والخارجين عن إطار المنظمة ● تتوافق الاستراتيجيات التي تنتهجها المنظمة غير الحكومية مع الرسالة وتحدد كيفية تحقيق تلك الرسالة. ● تعتبر الاستراتيجية واقعية في سياق المنظمة غير الحكومية ويمكن ترجمتها في أهداف واضحة للبرنامج. 	<ul style="list-style-type: none"> ● تعتبر كل من الزوبنا والرسالة واضحتين للموظفين والناخبين والخارجين عن إطار المنظمة، كما وتعتبر الاستراتيجية والأهداف متوافقة مع الرسالة ● قد يجري التخطيط الوظيفي من قبل الإدارة العليا ويتصل بعملية إعداد الموازنة ولكن من دون أن يعهد الموظفون أو المناصرين على تقديم الكثير. 	<ul style="list-style-type: none"> ● يمكن توضيح الرسالة على الصعيد الداخلي ولكنها لا تنفهم على نطاق واسع من قبل الجمهور ● لا تنعكس الرسالة من خلال التخطيط أو خصائص الوظيفة 	<ul style="list-style-type: none"> ● تكون للمنظمة غير الحكومية فكرة غامضة عن رسالتها وعن المساهمة التي تحاول القيام بها ● لا يفهم الرسالة أكثر من عضو واحد أو أكثر يقابل من مجلس إدارة أو الإدارة العليا ● لا ترتبط النشاطات التي يقوم بها أعضاء المنظمة غير الحكومية بالرسالة ارتباطاً قوياً 	<p>الرسالة/ الهدف</p>

المنظمات في مرحلة التوضيح	المنظمات في طور التوسيع	المنظمات في مرحلة النمو	المنظمات في طور النشوء	هيئة المناصرين
<ul style="list-style-type: none"> تعتبر هيئة المناصرين التابعة للمنظمة غير الحكومية معروفة ومحددة وبشترك بانتظام في عملية التخطيط. تتعرف المنظمة غير الحكومية إلى المناصرين على أنهم شركة. تدعم المنظمة غير الحكومية إنشاء هيئات المجتمع المدني وتنمّي قدرات المناصرين في مجال التخطيط وصنع القرارات تشترك المنظمة غير الحكومية بالمدافعة وأنشطة الضغط باسم مناصريها. 	<ul style="list-style-type: none"> تعتبر هيئة المناصرين التابعة للمنظمة غير الحكومية معروفة ومحددة وتوجد احتياجاتها وآراؤها بعين الاعتبار عند التخطيط وصنع القرارات تتدخل المنظمة غير الحكومية بممارسة الضغط وبغير ذلك من وظائف المدافعة باسم هيئة المناصرين لا تزال أوجه الدعم الخاصة بالمنظمات غير الحكومية في إطار تنمية قدرات مساعدي النادات ما بين المناصرين مشتتة ومتقطعة 	<ul style="list-style-type: none"> إن قدرة المنظمة غير الحكومية على الوصول إلى هيئة المناصرين في تخمين مستمر. يمكن استشارة بعض الأعضاء من هيئة المناصرين من ذوي التأثير أو تتم دعوتهم للمشاركة في اتخاذ بعض القرارات لأهم يعتبرون معينين في النتيجة. هناك بعض الوعي حيال الدور المحتمل للمنظمة غير الحكومية كمدافعة عن هيئة المناصرين 	<ul style="list-style-type: none"> تعتبر علاقات المنظمة غير الحكومية بهيئة المناصرين ضعيفة. ترى المنظمة غير الحكومية هيئة المناصرين كمنشقين سلبي وليس كشركاء محتمل. لا تودى المنظمة غير الحكومية دور المدافع عن هيئة مناصريها. 	
<ul style="list-style-type: none"> تقوم علاقة الإدارة العليا بالموظفين على المشاورات وتكون قرارات الإدارة متتدية. يفهم الموظفون عملية صنع القرارات أكثر فأكثر إلا أنهم لا يشتركون فيها بانتظام. تفهم القيادة أن دورها الأساسي يقوم على تأمين الإدارة العامة ومراقبة الأداء ولكنها لا تزال تواجه مشكلة مع المراقبة. 	<ul style="list-style-type: none"> تعتبر صلات الوصول التي تجمع المنظمة غير الحكومية بمناصريها تزداد على أنهم المستفيدون السلبيون بدلاً من شركاء محتتملين. لا تودى المنظمة غير الحكومية دور المدافعة عن هيئة المناصرين التابعة لها. 	<ul style="list-style-type: none"> تتخذ معظم القرارات من قبل مجلس الإدارة، بجساركة أحياناً من واحد أو اثنين من الموظفين. لا يعرف الموظفون الكثير حول كيفية اتخاذ الإدارة للقرارات. لا تزال القيادة تعتبر وكأنها هي التي تصدر الأوامر والتوجيهات بدلاً من أن تعطي الموظفين الحق بإدارة النادات وترافق أاداهم؟ 	<ul style="list-style-type: none"> يتولى فرد واحد أو مجموعة صغيرة من الأفراد مرادفية تنفيذ المهام. تتسم الإدارة بطابع توجيهي ويتقدم الموظفون بالمساهمات التقنية. لا تعبر الإدارة بوضوح للموظفين عن الهدف الذي تسعى إليه المنظمة غير الحكومية أو مساهمة الموظفين بشكل منفرد بتحقيق هذا الهدف. 	<p>القيادة</p>
<ul style="list-style-type: none"> تطبق نضائح الخبراء اللائحة بالكامل في قورات الإدارة. يكون أداء المنظمة غير الحكومية منسجماً تماماً مع نظام التقرير المحلي ومتطلبات الضرائب والعمل. تساند المنظمة غير الحكومية المنظمات التي يشكّلها المناصرون للحصول على الوضع القانوني نفسه والقدرة على الانسجام. 	<ul style="list-style-type: none"> تطبق نضائح الخبراء اللائحة في أنظمة التخطيط والإدارة. يكون أداء المنظمة غير الحكومية منسجماً مع نظام التقرير المحلي ومتطلبات الضرائب والعمل. 	<ul style="list-style-type: none"> تكون المنظمة غير الحكومية مسجلاً ولكن يبقى عليها تطبيق النضائح المالية والقانونية في قرارات التخطيط والإدارة. لا يكون أداء المنظمة غير الحكومية منسجماً مع أنظمة التقرير المحلية ومتطلبات العمل. 	<ul style="list-style-type: none"> قد تكون المنظمة غير الحكومية أو لا تكون مسجلة قانونياً كما أنها لم تحصل بعد على التوكيل أو على وضعها الضريبي بموجب الشروط التي ينص عليها القانون المحلي. يبقى على الإدارة أن تحدد مصادر النضائح القانونية والمالية وإدارة الأعمال. 	<p>الوضع القانوني</p>

المنظمات في مرحلة النمو	المنظمات في طور التوسع	المنظمات في مرحلة النضوج
<ul style="list-style-type: none"> ● تتملك المنظمة غير الحكومية ببنية تنظيمية محددة مع خطوط محددة للسلطة والمسؤولية. ● تم تطبيق البنية التنظيمية الخاصة بالمنظمة غير الحكومية وأدخلت في أشكال الوصف الوظيفي وأنواع الأعمال. ● تستخدم البنية التنظيمية الخاصة بالمنظمة غير الحكومية في جلسات الإشراف وتقييمات الأداء. 	<ul style="list-style-type: none"> ● تتملك المنظمة غير الحكومية ببنية تنظيمية محددة مع خط سلطة واضح ومسؤولية محددة. ● تركز إدارة المنظمة غير الحكومية على مجالات المسؤولية ولكنها لا تمنح السلطة اللازمة للأفراد للسماح لهم بإنجاز أعمالهم بفعالية. ● لا تستخدم المنظمة غير الحكومية البنية التنظيمية في مهام محددة أو تستخدمها لتقييم أداء الموظفين. 	<ul style="list-style-type: none"> ● تتملك المنظمة غير الحكومية ببنية تنظيمية محددة ولكن خط السلطة يبقى غير واضح ومن الممكن أن يمارسها فرد واحد أو مجموعة من الأفراد.
<ul style="list-style-type: none"> ● لا تتملك المنظمة غير الحكومية ببنية تنظيمية محددة وتعتبر خطوط السلطة والمسؤولية غير محججة كما يجب. 	<ul style="list-style-type: none"> ● لا تتوافر نظام المعلومات غير الحكومية أي نظام لجميع البيانات أو تحليلها أو نشرها. ● يتم جمع المعلومات على نحو عشوائي وبدورياً. 	<ul style="list-style-type: none"> ● يتوافر نظام أولي الكثرتي للمعلومات الإدارية ولكن لا يسهل الوصول اليه من جميع الموظفين. ● لا يجري فهم تام لاستخدام البيانات. ● تستخدم الحواسيب أو الأ معالجة النصوص وحفظ الراجع.
<ul style="list-style-type: none"> ● تعتبر الإجراءات الإدارية غير رسمية ويفتقر موظفو المنظمة غير الحكومية الى فهم مشترك لها. 	<ul style="list-style-type: none"> ● تتسم الأنظمة الإدارية بطابع رسمي وتعمل كما يجب. ● يتوافر كتييب خاص بالشؤون الإدارية ولكن لا يشار اليه بالنظام. 	<ul style="list-style-type: none"> ● تعتبر الإجراءات الإدارية محددة وهي تتسم بالرونة وتستخدم لتوضيح المواعف. ● يعتبر الكتييب الخاص بالشؤون الإدارية متضمناً في عملية المراجعة الاستراتيجية ويجري تحديده عند اللزوم.
<p>ممارسات الإدارة</p>	<p>البنية التنظيمية</p>	<p>أنظمة المعلومات</p>

المنظمات في مرحلة التوضيح	المنظمات في طور التوسيع	المنظمات في مرحلة النمو	المنظمات في طور النشوء	الموظفون
<ul style="list-style-type: none"> ● تفهم أنظمة الموظفين من قبل الجميع. ● يستشار الموظفون بخصوص سياسات الموارد البشرية والإجراءات الخاصة بها. ● يجري اتباع ممارسات التوظيف الرسمية وتتم مراجعتها لضمان انسجامها مع الرسالة والسياسات الخاصة بالمنظمة غير الحكومية. 	<ul style="list-style-type: none"> ● تعتبر أنظمة الموظفين رسمية وجرى تطبيقها. ● تستخدم أحياناً الآليات غير الرسمية لاستقطاب الموظفين. ● لا تفهم القيمة الاستراتيجية للموارد البشرية والحاجة الداعية إلى ادخال ممارسات الموظفين في عملية التخطيط الاستراتيجية فهما كلاً. 	<ul style="list-style-type: none"> ● تتوافر أنظمة أساسية لإدارة الموظفين من دون توقف عمليات استقطاب الموظفين بشكل غير رسمي. ● لا يجري الإعلان عن المناصب خارجياً وما من إجراءات مشتركة على صعيد تحديد الواصفات الخاصة بالموظفين والاستقطاب والتوظيف وانتهاء الخدمة. 	<ul style="list-style-type: none"> ● لا تتوافر أي إجراءات رسمية خاصة للرواتب والفوائد أو تسجيل البيانات الخاصة بالموظفين. ● لا وجود لإجراءات التوظيف الرسمية. 	
<ul style="list-style-type: none"> ● تخري مراجعة خطط العمل بين الحين والآخر. ● تتم مراجعة إجراءات المنظمة غير الحكومية وتحليل توافر الموارد بشكل سنوي. ● تتم بشكل دوري مراجعة الخطط على المدى الطويل. 	<ul style="list-style-type: none"> ● يجري تنفيذ التخطيط الاستراتيجي على المدى القصير من قبل الإدارة العليا. ● يمكن للموظفين والمناصرين أن يساهموا في التخطيط ولكنهم لا يتدخلون في عملية صنع القرارات. ● يجري مراجعة خطط العمل بين الحين والآخر. 	<ul style="list-style-type: none"> ● تتم صياغة الخطط التشغيلية السنوية وتتم مراجعتها أولاً من قبل كبار الموظفين من دون العودة إلى تخطيط السنة الماضية أو تحليل توافر الموارد أو غير ذلك من العوامل التي تؤثر على التنفيذ. ● تتم صياغة الخطط السنوية بتقبل من المساهمة من قبل المناصرين أو الموظفين. 	<ul style="list-style-type: none"> ● يجري تنفيذ التخطيط ولكن مع مساهمات محدودة من الموظفين والمناصرين. ● تتخذ القرارات ويخطط للمشاريع المتفق دون الرجوع إلى الاستراتيجية المتفق عليها لتنفيذ الرسالة. ● لا يجري التقييم بشكل كبير للموارد المطلوبة للقيام بالأنشطة. ● يمكن لبعض اتخاذ القرارات والتخطيط للمشاريع مع إعطاء تفسيرات قليلة للمسؤولين عن التنفيذ. 	<p>التخطيط</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● يودي المناصرون دور الشركاء في تصميم البرامج والتنفيذ والتقييم. ● تم تحديد المؤشرات الأساسية للمراقبة والتقييم. ● تطبق العبر المستخلصة من المراقبة والتقييم في النشاطات المستقبلية. 	<ul style="list-style-type: none"> ● يوجد نظام شامل لتطوير البرامج وتنفيذها. ● يكون هذا النظام عادةً مفروضاً من قبل الجهة المانحة أو تكون المنظمة غير الحكومية قد طوّرت به بنفسها. ● أي من الأنظمة يكون قادراً على توفير المعلومات المطلوبة من الجهة المانحة وسمح بتنفيذ الموظفين للمراقبة والتقييم. ● تتم استشارة المناصرين في ما يخص بتصميم البرامج ويتدخلون في التنفيذ والتقييم. 	<ul style="list-style-type: none"> ● يتم تطوير المشاريع الفردية ضمن إطار عمل برأجي شامل. ● تجري التقييمات الدورية بطلب من الجهات المانحة وينفذها الخارجون عن المنظمة. ● يتدخل المناصرون فقط بصفتهم مستفيدين من البرنامج. ● ما من نظام شامل لتحديد الهدف العام والاهداف الخاصة للبرامج / المشاريع أو للمراقبة والتقييم. 	<ul style="list-style-type: none"> ● يتم تطوير البرامج بناءً على توجيهات من المانحين أو الموظفين وتجري إدارته على أساس كل مشروع على حدة. ● في حال تم تنفيذ تصميم البرامج وتنفيذها ومراقبتها وتقييمها فإن ذلك يكون على أساس متطلبات الجهات المانحة. ● غالباً ما لا يتم فهم نظام المانحين بالكامل فينفذ بصورة غير دقيقة وتتم إدارته بصورة سيئة. 	<p>تطوير البرامج</p>

المنظمات في مرحلة التوسع	المنظمات في طور التوسع	المنظمات في مرحلة النمو	المنظمات في طور النشوء	رفع التقارير حول البرامج
<ul style="list-style-type: none"> ● تلك المنظمة غير الحكومية نظاماً خاصاً لنشر المعلومات وتوزيعها على المانحين والناصرين والحكومة وغيرهم من المنظمات غير الحكومية المهتمة حول نتائج النشاطات وغير ذلك من المواضيع ذات الصلة. 	<ul style="list-style-type: none"> ● تقوم المنظمة غير الحكومية بين الوقت والآخر بنشر النتائج الخاصة بالنشاطات والتقييمات ولكنها لا تمتلك نظاماً للتوزيع. ● لا تلك المنظمة غير الحكومية بعد نظاماً فاعلاً تقوم من خلاله بمشاركة المعلومات حول العبر المستخلصة من خبرتها في المجال. 	<ul style="list-style-type: none"> ● توفر المنظمة غير الحكومية المعلومات حول النشاطات والتقييمات عندما تطلب الجهة المانحة ذلك. ● تتشارك المنظمة غير الحكومية المعلومات حول العبر المستخلصة كما هو مطلوب منها. 	<ul style="list-style-type: none"> ● لا تقوم المنظمة غير الحكومية برفع أي تقارير حول نتائج النشاطات أو التقييمات للمناصرين. ● لا تتشارك المنظمة غير الحكومية أي معلومات استناداً إلى العبر المستخلصة من النشاطات والتقييمات. 	
<ul style="list-style-type: none"> ● يتبع نظام الإدارة يركز على الأداء ليلي حاجات المنظمة غير الحكومية لجهة تنمية الموارد البشرية. ● يجري تحديد خطط التدريب بشكل دوري وفقاً لتحسينات الأداء وحاجات تطور المهنة وتطبيق خطة خاصة بتنمية الموارد البشرية. ● تدخل خطة تنمية الموارد البشرية ضمن الخطة الاستراتيجية الخاصة بالمنظمة غير الحكومية. 	<ul style="list-style-type: none"> ● تلك المنظمة غير الحكومية نظام تقييم على أساس الأداء. ● يتم تعيين الموظفين وترقيتهم بحسب أدائهم الوظيفي. ● يتم تقييم حاجات تطور الموظفين واستخدام هذه الحاجات لتطوير خطة التدريب. 	<ul style="list-style-type: none"> ● هناك توافق أفضل ما بين مسؤوليات الموظفين والمهارات المطلوبة. ● ربما وضعت المنظمة نظام تقييم خاص بالموظفين ولكنه لا يستند بالضرورة إلى الأداء الوظيفي. ● تلك المنظمة غير الحكومية موارد محددة يمكنها بواسطتها تنفيذ التدريب الخاص بالموظفين. 	<ul style="list-style-type: none"> ● لا تجري المنظمة غير الحكومية أي تقييم نظامي لأداء الموظفين يُخطط بناء عليه للتغييرات أو التحسينات. ● تكون المنظمة غير الحكومية غير قادرة على التخطيط للتغيير بهدف تحسين أداء الأفراد من خلال تخطيط أفضل وتدريب وتطوير وتحسين. ● هناك فهم قليل أو غياب للفهم للعلاقة التي تجمع بين أداء الموظف وتحقيق أهداف المنظمة غير الحكومية. 	<p>الموارد البشرية</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● تجري المنظمة غير الحكومية تحليلاً شاملاً عن متطلبات العمل وتعمل على مراجعته وتحديثه. ● يرتبط هذا التحليل بأولويات التخطيط التابعة للمنظمة وتفيد كأساس للمهام المرتبطة بالوظيفة. ● تتوافق المهارات الخاصة بعمل المنظمة غير الحكومية في الموظفين وتتوافق الموارد البشرية في حال دعت الحاجة إلى التعاقد لتوفير أي مهارات أخرى. 	<ul style="list-style-type: none"> ● تحدد الوظائف وترثى بالكامل في موصفات الوظيفة وفي الهام النوظفة بها. ● كل المهارات الرئيسية المطلوبة لانجاز الوظيفة موجودة ضمن المنظمة غير الحكومية. ● نظام التقييم المركز على الأداء موجود ويتم تعيين الموظفين وترقيتهم وفقاً لأدائهم. 	<ul style="list-style-type: none"> ● لا تمتلك المنظمة غير الحكومية طريقة خاصة للتحليل بهدف تحديد متطلبات العمل والمهام النوظفة بالوظيفة. ● تتكون بدايات للتنسيق بين مسؤوليات كبار الموظفين وما يتمتعون به من خبرات ولكن تبقى الهوة كبيرة في متطلبات المهارات. ● الوصف الوظيفي موجود، وهو يستند عادةً إلى الفكرة التي يكوئها المشرف عن الأعمال التي يجب إنجازها. 	<ul style="list-style-type: none"> ● لا تمتلك المنظمة غير الحكومية طريقة خاصة تتيج لها أن تحدد طبيعة العلاقة بين الحاجات في الموارد البشرية وأهداف البرنامج. ● تعتبر الأدوار التي يضطلع بها الموظفون ومستوياتهم غير واضحة وهي عرضة للتغيير. ● يفترض بالموظفين الاضطلاع بمسؤولياتهم بشكل يتخطى خبرتهم وبعض الهام الأساسية وتبقى مهام لا يقدر على تنفيذها أي كان. 	<p>أدوار الموظفين</p>

المنظمات في مرحلة التوسع	المنظمات في طور التوسع	المنظمات في مرحلة النمو	المنظمات في طور النشوء	
<ul style="list-style-type: none"> ● يخضع أداء الموظفين للمراقبة وترتكز القرارات المتعلقة بالتدريب والترقية على القدرات والحاجات. ● يندمج التخطيط للموارد البشرية مع الخطة الاستراتيجية الخاصة بالمنظمة غير الحكومية. 	<ul style="list-style-type: none"> ● قد يجري التخطيط للموارد البشرية ولكنه لا يدمج مع أداء الموظفين أو التخطيط الاستراتيجي. ● تتبع خطة تدريبية تستند إلى تقييم حاجات تحسين أداء الموظفين. 	<ul style="list-style-type: none"> ● قد يكون نظام تقييم الموظفين موجوداً ولكن لا يركز بالضرورة على الأداء الوظيفي كما هو محدد في مواصفات الوظيفة. ● حددت المنظمة غير الحكومية بعض الموارد لتدريب خاص للموظفين. 	<ul style="list-style-type: none"> ● لا توثق مواصفات الوظيفة أو مسؤوليات العمل. ● لا يجري تقييم أداء الوظيفي ولا يخطط أحد لتحسين أداء الموظفين من خلال تخطيط أفضل لأعمال والتدريب والتطوير أو الترقية. ● من الصعب أن تفهم طبيعة العلاقة بين أداء الموظفين وتحقيق أهداف برنامج المنظمة غير الحكومية. 	تنظيم العمل
<ul style="list-style-type: none"> ● تتمتع فرق الموظفين باستقلالية إدارية وتنظم عملها حول فهم واضح لرسالة المنظمة غير الحكومية واستراتيجياتها. ● يتقن الموظفون مهارات في مجال التقنيات والوسائل اللازمة لتلبية أهداف البرنامج الخاصة بالمنظمة غير الحكومية. ● تطبق آلية رسمية للتخطيط ما بين فرق العمل والتنسيق ومراجعة الأعمال. ● يتحلّى الموظفون بالقدرة على تهيئ طرق المشاركة مع الإدارة في اتخاذ القرارات حول التخطيط وتنفيذ البرامج. ● يشارك المناصرون الإدارة في اتخاذ القرارات التي تؤثر عليهم تأثيراً مباشراً. 	<ul style="list-style-type: none"> ● تنتهج وسائل عمل متنوعة. ● يعترف بقدرة الموظفين على التقدم باتقارحات مفيدة حول كيفية تنظيم أعمالهم. ● يتم التشجيع على العمل الفردي ويجري تبادل خطط العمل ما بين الدوائر ومواقع الأعمال. ● تعتبر أشكال التواصل مفتوحة وتحترم فيها الهرمية بين الموظفين. ● يفهم الموظفون كيف يشاركون في الاجتماعات ويكثرون واعين لكيفية اتخاذ القرارات. ● توضع آليات محددة للتواصل الأفقي والعمودي وترتبط بين البنى التنظيمية الخاصة بالدائرة أو المشروع. 	<ul style="list-style-type: none"> ● يتولى المشرفون مهمة تنظيم العمل. ● لا يولي الكثير من الاهتمام إلى سير العمل أو إلى تنظيم العمل في ما يتعدى الخطط الموضوعة مسبقاً. ● يتم وضع خطط فردية أو خاصة بالدائرة أو المشروع ولكنها لا تتنقح بحسب الوظائف. ● تعتقد الاجتماعات الدورية للموظفين بحسب الإجراءات المرحية. ● يؤخذ بأراء موظفين معينين بشأن بعض القرارات. ● يجري التواصل ضمن المنظمة غير الحكومية ولكن على أساس غير رسمي. ● يزداد الوعي لدى بعض الموظفين والإدارة فتنشأ مشاكل في التواصل. 	<ul style="list-style-type: none"> ● لا تدرك الحاجة إلى تنظيم العمل بعد إصدار التعليمات. ● ما من آلية معتمدة لتنسيق نشاطات العمل الخاصة بالموظفين. ● لا تدرك الحاجة إلى العمل الفردي أو ما يعنيه. ● تعتقد الاجتماعات بصورة غير متواترة وتطغي عليها مصالح البعض ولا يكون لها هدف محدد مسبقاً أو جدول أعمال ولا تستخدم منها أي استنتاجات. ● يقدم الموظفون مساهمات تقنية ولا يشاركون في القرارات ولا يبلغون بها. ● ما من خطوط أو آليات معترف بها للتواصل ما بين المنظمات غير الحكومية. 	قضايا التنوع
<ul style="list-style-type: none"> ● تمثل بنية المجلس وتركيبه الموظفين النوع الجنسي وغيره من قضايا التنوع بين المناصرين. 	<ul style="list-style-type: none"> ● تتبع سياسات خاصة تنوع وتتنوع المجلس والموظفين ولكن التركيبة لا تعكس تنوع المناصرين. 	<ul style="list-style-type: none"> ● لا تعتمد أي سياسة محددة بعد ولكن على بعض مستويات المنظمة غير الحكومية يبرز مدى الوعي والاهتمام تجاه القيم والحاجة إلى تشكيل مختلف الأعضاء من المناصرين. 	<ul style="list-style-type: none"> ● لا يميل الموظفون أو المجلس مناصرهم على اختلاف مشاربهم أو تنوع مصالح أصحاب المنفعة. ● تختلف أوضاع النساء عن أوضاع الرجال ولا تلبي حاجاتهن الخاصة بعد. 	

المنظمات في مرحلة النضوج	المنظمات في طور التوسع	المنظمات في مرحلة النمو	المنظمات في طور النشوء	الممارسات الخاصة بالمشرف
<ul style="list-style-type: none"> يعترف المشرفون بالتطور التنظيمي كوظيفة مهمة في إدارة المنظمة غير الحكومية. عمدت المنظمة غير الحكومية إلى وضع سياسات ووسائل لتنمية المهارات وإدارة العلاقات وقياس الأداء. تفهم المنظمة غير الحكومية أن المهام الواضحة المرتبطة بالعمل وتنفيذها من قبل موظفين يديرون أنفسهم بأنفسهم تقلل من النزاعات. تم تدريب الموظفين على التعرف إلى النزاعات وإلى تقنيات الحل. 	<ul style="list-style-type: none"> قامت المنظمة غير الحكومية بإنشاء إجراءات الشكوى وتثبيتها. يلقى بعض المشرفين تدريباً في تقنيات الوساطة والمهارات الفردية ومهارات العمل الجماعي. 	<ul style="list-style-type: none"> تزداد التوعية حول أهمية قدرة الموظفين على العمل معاً ومع الجماعات المختلفة ولكن لا يفهم بعد أن هذه المهارات يمكن تفتيحها وهذه النشاطات يمكن إدارتها. يحاول بعض المشرفين لعب دور الوسيط في النزاعات ولكن لا تزال التقنيات والآليات الخاصة بحل النزاعات غير مفهومة. 	<ul style="list-style-type: none"> لا يعترف بالعلاقات بين الموظفين كعامل مهم يؤثر على تحقيق أهداف برامج المنظمة غير الحكومية. لا تعالج النزاعات بين الموظفين كما يجب. ما من وعي بشأن الممارسات المتوفرة والتقنيات التي بواسطتها تنمي قدرات المنظمة. 	الممارسات الخاصة بالمشرف
<ul style="list-style-type: none"> إن نظام الرواتب والنفقات الخاص بالمنظمة غير الحكومية تتافسي بما يكفي لجذب الموظفين ذوي المهارات والمحافظة عليهم. 	<ul style="list-style-type: none"> جرت تصنيف الوظائف والرواتب بحسب نظام وضعته المنظمة غير الحكومية وفهمه الموظفون جميعاً. ترتبط العلاوات على الرواتب بحسب الأداء الوظيفي. 	<ul style="list-style-type: none"> إن نظام الرواتب والنفقات يستند إلى المراكز والسمويات. لا تعتبر الرواتب بالضرورة تنافسية مع رواتب السوق الخارجية. 	<ul style="list-style-type: none"> لم تطور المنظمة غير الحكومية نظام فهم متبادل لرواتب الموظفين والنفقات. لم تصنف الوظائف على الصعبد الداخلي وفقاً للمهارات والمسؤوليات المطلوبة. لا تركز رواتب الموظفين إلى متطلبات العمل أو مستوى الأداء. 	الراتب والنفقات
الموارد المالية				
<ul style="list-style-type: none"> تلك المنظمة غير الحكومية أموالاً منفصلة للمشروع وحسابات مالية لتفادي نظام التمويل عبر المشاريع. يكون نظام التتبع والبيانات قادراً على توفير المعلومات المالية اللازمة والحاضرة في وقتها. تعتبر التقارير دقيقة وتصدر في وقتها وهي توفر المعلومات اللازمة لعملية التخطيط المالي. 	<ul style="list-style-type: none"> تعتبر التقارير المالية واضحة وكاملة، حتى لو أصبحت مصادر التمويل الخاصة بالمنظمة غير الحكومية أكثر تعقيداً وتنوعاً. تفصل أشكال التمويل التابعة للمنظمة غير الحكومية عن بعضها البعض وتحاول المنظمة قدر المستطاع عدم الخلط بين المشاريع لناحية التمويل. 	<ul style="list-style-type: none"> أقيمت أنظمة أساسية خاصة لحفظ السجلات المالية. إن فئات الحسابات موجودة وأموال المشاريع منفصلة ولكن تجري بعض أنواع التمويل على نحو متعارض بين المشاريع. التقارير المالية واضحة ولكنها لا تزال غير كاملة وتحتوي على أخطاء. إصدار التقارير المالية على الوقت. 	<ul style="list-style-type: none"> تعتبر الإجراءات المالية الخاصة بالمنظمة غير الحكومية غير كاملة. لم تخصص حسابات للمنظمة غير الحكومية بعد للمشروع الفردية ولا تعتبر الموارد منفصلة عن بعضها البعض. تعتبر التقارير المالية الخاصة بالمنظمة غير الحكومية غير كاملة، وبصعب فهمها ولا يتم إصدارها في الوقت اللازم. 	المحاسبية

المنظمات في مرحلة النضوج	المنظمات في طور التوسيع	المنظمات في مرحلة النمو	المنظمات في طور النشوء	إعداد الموازنة
<ul style="list-style-type: none"> تشكل موازنات المنظمة غير الحكومية جزءاً لا يتجزأ من إدارة المشروع وهي معادلة بناءً على ظروف تطور عملية تنفيذ المشروع. تدخل عملية إعداد الموازنة ضمن عملية تخطيط سنوية. يكون الموظفون الكبار مسؤولين عن التحضير والتبوير وإدارة موازنات المشروع. 	<ul style="list-style-type: none"> يحدد الإنفاق العام ضمن نسبة ٢٠٪ من الموازنة ولكن غالباً ما تحيد الأنشطة الفعلية عن توقعات الموازنة. يتلقى رؤساء الدوائر والوحدات التنظيمية الاستشارة من المدير المالي في ما يختص بالتخطيط للموازنة والنفقات. 	<ul style="list-style-type: none"> تعُد الموازنات لأنشطة المشروع ولكن غالباً ما يتم الإنفاق فوق أو دون العشرين بالمئة. المدير التنفيذي أو المحاسب هو الوحيد القادر على أن يفهم المعلومات المتعلقة بالموازنة. 	<ul style="list-style-type: none"> تعتبر الموازنات غير ملائمة وفي حال وجدت فهي تتم بحسب رغبة المانحين. لا يفهم استخدامها كأداة لإدارة وتخصيص مصداقيتها للشرك. 	
<ul style="list-style-type: none"> تلك المنظمة غير الحكومية نظاماً مراقبة الاحتياطي والنفذ والمدفوعات والقبوضات. تنجز عمليات التدقيق المستقلة في الحسابات أو عمليات المراجعة المالية الخارجية بالنظام وبالشكل اللام. 	<ul style="list-style-type: none"> تلك المنظمة غير الحكومية أنظمة مراقبة للأموال والاحتياطي. تنجز عمليات تدقيق مستقلة في الحسابات أو عمليات مراجعة مالية خارجية بشكل دوري يطلب من المانحين. 	<ul style="list-style-type: none"> وضعت المنظمة غير الحكومية ضوابط مالية ولكنها لم تنفذ الإجراءات بعد. نادراً ما تنجز عمليات تدقيق مستقلة في الحسابات أو عمليات مراجعة مالية خارجية وفي حال أنجزت فهي تلبية لطلب من المانحين. 	<ul style="list-style-type: none"> لا تملك المنظمة غير الحكومية إجراءات واضحة حول مسألة التعاطي مع المدفوعات والقبوضات وما من ضوابط على الخزينة. لا تنفذ أي مراجعات مالية خارجية أو أي تدقيق في الحسابات. 	<p>الضوابط المالية / الخاصة بالجردات</p>
<ul style="list-style-type: none"> تصدر المنظمة غير الحكومية بانتظام تقارير مالية مالية دقيقة وكاملة وتصدر في وقتها وتجعلها متاحة على جميع المستويات. تستخدم المنظمة غير الحكومية التقارير المالية في تطوير خطط عمل المدى الطويل. 	<ul style="list-style-type: none"> تصدر المنظمة غير الحكومية بين الحين والآخر تقارير مالية دقيقة وكاملة، وتقدمها أمام المجلس والإدارة. تستخدم المنظمة غير الحكومية التقارير المالية، عند توافرها في التخطيط على المدى الطويل. 	<ul style="list-style-type: none"> تلك المنظمة غير الحكومية نظاماً بذاته لرفع التقارير المالية ولكنها لا تزال ترتبط بأمر من المانحين. ليست التقارير المالية صادرة في وقتها أو كاملة بما يكفي لتستخدم في التخطيط على المدى الطويل. 	<ul style="list-style-type: none"> لا تملك المنظمة غير الحكومية نظاماً خاصاً لرفع التقارير حول وضعها المالي. في حال رفعت التقارير المالية فهي تستجيب لطلبات المانحين. التقارير المالية غير دقيقة، وغير كاملة أو لا تصدر في وقتها. 	<p>رفع التقارير المالية</p>
تأمين الخدمات				
<ul style="list-style-type: none"> تعتبر المنظمة غير الحكومية قادرة على تكثيف البرامج وغيرها من قدرات تأمين الخدمات حتى تعكس الحاجات المتغيرة للمناصرين. تبني المنظمة غير الحكومية بتوسيع طاق تأمين الخدمات ليستفيد منه مناصرون آخرون. يعترف بالمنظمة غير الحكومية كخيرية في قطاعها الخاص من قبل الجهات المانحة والحكومة وغيرها من المنظمات غير الحكومية. 	<ul style="list-style-type: none"> تعرف المنظمة غير الحكومية بخدماتها الكبيرة في القطاع المستهدف وتتم دعوتها للمساهمة في المناقصات الخاصة بالقطاعات. تعتبر المنظمة غير الحكومية قادرة على تأمين الخدمات الفعالة والمناسبة. تبني المنظمة غير الحكومية بفرص بدل مقابل الخدمات التي توصلها وغيرها من آليات التي تهدف إلى استرداد التكلفة. 	<ul style="list-style-type: none"> تتمتع المنظمة غير الحكومية بخبرة متنامية في القطاع المستهدف. تلك المنظمة غير الحكومية القدرة على الوصول إلى مزيد من الخبرات في المجالات المطلوبة. 	<ul style="list-style-type: none"> لا تملك المنظمة غير الحكومية إلا التقليل من الخبرة في البرامج. لا تملك المنظمة غير الحكومية أي خبرة في القطاع المعنى أو أي سجل عن أدائها في هذا المجال. تلك المنظمة غير الحكومية بعض الأفكار الخلاقة حول كيفية تلبية حاجات المناصرين المستهدفين. 	<p>الخبرة في القطاع</p>

المنظمات في مرحلة النضوج	المنظمات في طور التوسع	المنظمات في مرحلة النمو	المنظمات في طور النشوء	مسؤولية المنصرين
<ul style="list-style-type: none"> تعتبر المنظمة غير الحكومية أن المنصرين شركاء متساوون في تحديد الخدمات الواجب توفيرها وفي إدارة المشاريع. تحدد المنظمة غير الحكومية خططها الخاصة بالتدريب والتطوير التنظيمي لتلبي حاجات تحسين الأداء وبناء القدرات الخاصة بالمنصرين. 	<ul style="list-style-type: none"> لدى المنظمة غير الحكومية آليات خاصة لاشراك المنصرين في عملية التخطيط للمشروع وتنفيذها والمراقبة والتقييم. تضع المنظمة غير الحكومية خططا خاصة لتحويل مسؤوليات الإدارة إلى المنصرين ولتوفير التدريب ودعم التطور التنظيمي لبناء قدراتها. 	<ul style="list-style-type: none"> تسعى المنظمة غير الحكومية إلى مساهمة المنصرين في تحديد الخدمات ولكنها لا تقوم بذلك على نحو شامل أو منتظم. حددت المنظمة غير الحكومية موارد للتدريب الخاص بالمنصرين في البرامج أو في المجالات التقنية. لم تحدد المنظمة غير الحكومية الموارد اللازمة لدعم بناء القدرات لدى المنصرين. 	<ul style="list-style-type: none"> تحدد خدمات المنظمة غير الحكومية من قبل المنصرين أو المدراء من دون أي تدخل من المنصرين. لا تملك المنظمة غير الحكومية أي خطة لدعم القدرة التنظيمية لدى المنصرين كهدف لضمان الاستدامة. لا توفر المنظمة غير الحكومية أي تدريب على بناء القدرات أو المساعدة التقنية لمنصرها. 	<p>تقييم الأثر</p>
<ul style="list-style-type: none"> حددت المنظمة غير الحكومية مؤشرات حول نجاح كل مشروع وهي تنفيذ النشاطات لجمع البيانات الأساسية المستخدمة لقياس أثر المشروع. أعدت المنظمة غير الحكومية خطة لتحقيق استدامة إنجازات مشروعاتها وتحويل ملكية النشاطات أو الخدمات إلى المنصرين. 	<ul style="list-style-type: none"> لم تحدد المنظمة غير الحكومية المؤشرات ولم تقم بجمع البيانات الأساسية التي من خلالها تتولى إدارة أنشطة المشروع. تكون المنظمة غير الحكومية واعية إلى الحاجة إلى تطوير استدامة المشروع وقياس الأثر ولكنها لم تدرس لأي نظام. 	<ul style="list-style-type: none"> تكون المنظمة غير الحكومية قادرة على تقييم المشاريع الفردية لتحديد ما إذا كانت النشاطات النوي عقدها قد تمت حسب الخطة وما إذا كانت الأهداف المتوخاة من المشروع قد تحققت. لا تملك المنظمة غير الحكومية أي بيانات أساسية أو نظاماً خاصاً لمراقبة نتائجها. 	<ul style="list-style-type: none"> لا تملك المنظمة غير الحكومية نظاماً لمراقبة وتقييم إنجازات البرنامج / المشروع لا تملك المنظمة غير الحكومية أي آلية لتحديد مؤشرات الأثر أو وضع تدابير أساسية أو تقييم أثر النشاطات. 	<p>العلاقات الخارجية</p>
<ul style="list-style-type: none"> ينظر المنصرون إلى المنظمة غير الحكومية كمورد قيم. عندما يكون مركز المنظمة غير الحكومية في موقع المشروع تصبح قادرة على أخذ مساهمات المنصرين في الحسبان عند اتخاذ القرارات الإدارية وتلك الخاصة بالبرامج. تنظر المنظمة غير الحكومية إلى المنصرين كشركاء بالمعنى الكامل. 	<ul style="list-style-type: none"> تعمل المنظمة غير الحكومية انطلاقاً من موقع المشروع. تشرك المنظمة غير الحكومية المنصرين بعملية صنع القرار. ترى المنظمة غير الحكومية المنصرين مسؤولين عن توفير الموارد. توفر المنظمة غير الحكومية الموارد لتسكين المنصرين من تطوير القدرة التنظيمية. 	<ul style="list-style-type: none"> تركز المنظمة غير الحكومية أعمالها على الأرض ويعتبرها المنصرون كحليف. تتمتع المنظمة غير الحكومية بالعصاقية تجاه مناصرها والمنصرين المهتمين بالبرامج نفسها. 	<ul style="list-style-type: none"> غالباً ما يكون جدول أعمال المنظمة غير الحكومية مرتبطاً بالمنصرين وبالإدارة في ظل مساهمة قليلة أو معدومة من جانب المنصرين. تقع المنظمة غير الحكومية في مركز في المدينة ومركزها الرئيسي أبعد بكثير من المكان الذي تقوم فيه بنشاطاتها، الأمر الذي يجعل عملية إشراك المنصرين بتفعية متعسرة. تطور المنظمة غير الحكومية الأنظمة والبرامج من الأعلى إلى الأسفل. 	<p>العلاقات بالمنصرين</p>

المنظمات في مرحلة التضج	المنظمات في طور التوسع	المنظمات في مرحلة النمو	المنظمات في طور النشوء	
<ul style="list-style-type: none"> تؤدي المنظمة غير الحكومية دوراً قيادياً في التجميع على الائتلافات والمشاركة في التجمع الرسمي للمنظمات غير الحكومية. تكون المنظمة غير الحكومية قادرة على لعب دور الوسيط في النزاعات الناشئة بين منظمة غير حكومية وأخرى وبين المنظمة غير الحكومية والحكومة. 	<ul style="list-style-type: none"> تعمل المنظمة غير الحكومية مع غيرها من المنظمات المحلية أو الدولية. تشارك المنظمة غير الحكومية في الشبكات وتدعمها ومع ذلك لا تؤدي دوراً قيادياً في أي ائتلافات. 	<ul style="list-style-type: none"> صار مجتمع المنظمات غير الحكومية يعترف بهذه المنظمة غير الحكومية ويشق بها أكثر فأكثر ولكنها مع ذلك لا تملك الكثير من الخبرة في العمل بالتعاون مع الآخرين. 	<ul style="list-style-type: none"> لا تملك المنظمة غير الحكومية أي خبرة في العمل بالتعاون مع سائر المنظمات، المحلية منها أو الدولية. لا تعد المنظمة غير الحكومية معروفة أو موثوقة بها في المنظمات غير الحكومية التي تعمل على الصعيد المحلي. لا تملك المنظمة غير الحكومية أي خطط للعمل بالتعاون مع غيرها من المنظمات غير الحكومية الناشطة في المنطقة نفسها أو القطاع نفسه. 	<p>التعاون ما بين المنظمات غير الحكومية</p>
<ul style="list-style-type: none"> ينظر إلى المنظمة غير الحكومية على أنها شريك كامل للحكومة وتحظى بمصداقيتها. تملك المنظمة غير الحكومية الآليات رسمية تستخدمها للتعاون مع الحكومة والجهات المانحة وسائر المنظمات غير الحكومية الأخرى. تقدم المنظمة غير الحكومية مساهماتها في صنع السياسات حول قضايا متعلقة ب مجال خبرتها. 	<ul style="list-style-type: none"> توصف علاقة المنظمة غير الحكومية بالحكومة بالطيبة وهي غالباً ما تكون غير رسمية. تطلب الحكومة أحياناً إلى المنظمة غير الحكومية تنفيذ مشاريع خاصة أو التعاون معها حول قضايا خاصة بقطاع معين. 	<ul style="list-style-type: none"> حددت المنظمة غير الحكومية المصالح المشتركة التي تجمعها مع الحكومة وتوصف العلاقات بينهما بالطيبة. تتعاون المنظمة غير الحكومية مع مؤسسات حكومية مختلفة أو ممثلين حكوميين حول قضايا أو نشاطات في قطاعات معينة. 	<ul style="list-style-type: none"> تصنف العلاقة مع الحكومة على أنها عادية. لا تتعاون المنظمة غير الحكومية مع الوكالات العاملة في القطاع نفسه أو في المساحة الجغرافية نفسها. لا تدرك المنظمة غير الحكومية دورها كاملاً في الدافعة أو في وضع السياسات العامة. 	<p>التعاون مع الحكومة</p>
<ul style="list-style-type: none"> ينظر إلى المنظمة غير الحكومية كسلطة خاصة وهي تؤدي دوراً قيادياً في قطاع الخبرة الخاص بها وهي تعتبر كمتحدث باسم الجهات المانحة وك مورد. 	<ul style="list-style-type: none"> تملك المنظمة غير الحكومية سجلاً معروفاً للأداء وقد أُنبتت مصداقيتها وقت دعوتها من قبل الجهات المانحة للمساهمة في نقاشات حول قضايا القطاعات. 	<ul style="list-style-type: none"> تلقت المنظمة غير الحكومية الأموال من المانحين ولكن يبقى عليها أن تعد سجلاً أو تحصل ما يكفي من المصداقية لتتم دعوتها إلى المشاركة في مننديات الجهات المانحة. 	<ul style="list-style-type: none"> تنظر المنظمة غير الحكومية إلى الجهات المانحة على أنها مصدر للتحويل ولم تطور بعد أي علاقة ولم تقدم أي مساهمات إلى مننديات الجهات المانحة أو برامج أعمالها. 	<p>التعاون مع الجهات المانحة</p>

المنظمات في مرحلة التضج	المنظمات في طور التوسع	المنظمات في مرحلة النمو	المنظمات في طور النشوء	العلاقات العامة
<ul style="list-style-type: none"> ● تلك المنظمة غير الحكومية صمورة واضحة ورسالة وبرناجاً للسياسات. ● عمل المنظمة غير الحكومية معروف من العامة وصانعي السياسات وهي قادرة على استخدام هذه السمعة لاستقطاب الدعم عند اللزوم. ● تكون المنظمة غير الحكومية قادرة على أن تشرك صانعي القرارات في الجوار حول قضايا السياسات وهي تكون قد عيّنت مجتسماً خاصاً وموظفين محددين لهذا الغرض. 	<ul style="list-style-type: none"> ● تجري المنظمة غير الحكومية اتصالات محصورة بصانعي القرارات الأساسيين وتلك خطوط تواصل محصورة مع الجمهور. ● تلك المنظمة غير الحكومية فكرة واضحة حول القضايا ولكن يبقى عليها أن تطورها لتصبح قاعدة توضع السياسات على أساسها. 	<ul style="list-style-type: none"> ● تعتبر المنظمة غير الحكومية معروفة في مجتمعاتها الخاص ولكنها لا تقوم بالكثير في ما يتعلق بتوسيع نشاطاتها على صعيد الجمهور أو صانعي القرارات الحكومية. ● تدرك المنظمة غير الحكومية أن العلاقات العامة أمر على قدر كبير من الأهمية ولكنها لا تمتلك القدرة على تنفيذ النشاطات المدرجة في هذا الإطار. 	<ul style="list-style-type: none"> ● تبقى المنظمة غير الحكومية غير معروفة خارج إطار نشاطاتها أو مناصريها. ● لا تمتلك المنظمة غير الحكومية صمورة واضحة عنها لتقدمها إلى الجمهور. ● لم تعد المنظمة غير الحكومية وثيقة للجمهور تحتوي على المعلومات أو النشاطات. 	
<ul style="list-style-type: none"> ● تلقى مشاريع المنظمة غير الحكومية الدعم من الهيئات المحلية التي تساهم في تحقيق نتائج المشروع وضمان استدامتها. ● تضم المنظمة غير الحكومية أفراداً ضمن فريق عملها يدركون ويقسمون العلاقات مع قطاع الأعمال الخاص وبين مختلف الجهات المانحة. ● بوصف التعاون ما بين المنظمة غير الحكومية وقطاع الأعمال الخاص قوياً وتعد المنظمة غير الحكومية وكأنها شريك في تنمية المجتمع. 	<ul style="list-style-type: none"> ● تستمد المنظمة غير الحكومية الدعم من القطاع الخاص والوكالات الحكومية غير أن استدامة المشروع لا تزال تعتمد على الدعم المستمر من الجهات المانحة الخارجية. ● استقطبت المنظمة غير الحكومية أفراداً من قطاع الأعمال الخاص لينضموا إلى فريق عملها أو كمستشارين تقنيين. 	<ul style="list-style-type: none"> ● بدأت المنظمة غير الحكومية بتحديد المطورين المحليين بالإضافة إلى الدعم الذي تحصل عليه من المناصرين. ● تسعى المنظمة غير الحكومية إلى تلقي المساعدة التقنية من القطاع الخاص والوارد الحكومية. ● تشتري المنظمة غير الحكومية السلع والخدمات من القطاع الخاص. 	<ul style="list-style-type: none"> ● تنظر المنظمة غير الحكومية إلى قطاع الأعمال الخاص بنظرة ملؤها الشك وانعدام الثقة. ● لا تعمل المنظمة غير الحكومية بالتعاون مع أي قسم من القطاع الخاص لاستفيد من مساهمته في الورد والخبرة التقنية أو التأثير. ● لا تركز برامج المنظمة غير الحكومية على توافر الورد المحلية. 	<p>الموارد المحلية</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● تعرف المنظمة غير الحكومية كيف تعمل بالتعاون مع وسائل الإعلام. ● تعرف المنظمة غير الحكومية وتلتبس أفكارها وخبرتها من وسائل الإعلام. ● تستخدم المنظمة غير الحكومية وسائل الإعلام كوسيلة لتطرح الجمهور على عملها و/أو تقييم حملات التثقيف العامة. 	<ul style="list-style-type: none"> ● تجري المنظمة غير الحكومية الاتصالات بوسائل الإعلام وهي تستخدمها كلما رغبنا في ابلاغ الجمهور بتقضية هامة. 	<ul style="list-style-type: none"> ● لا تعرف نشاطات المنظمة غير الحكومية خارج إطار المناصرين. ● لا تعرف المنظمة غير الحكومية بعد كيف تصل إلى وسائل الإعلام أو تستخدمه لإبلاغ الجمهور على عملها. 	<ul style="list-style-type: none"> ● لا تقييم المنظمة غير الحكومية أي علاقة بوسائل الإعلام ولا يعتبر عملها معروفاً إعلامياً. 	<p>وسائل الإعلام</p>

المنظمات في مرحلة النمو	المنظمات في طور التوسع	المنظمات في مرحلة النضوج
<ul style="list-style-type: none"> يعترف المناصرون بالنافع من الخدمات والبرامج ولكنهم لا يملكون الوسيلة للاستمرار فيها من دون دعم من المنظمة غير الحكومية. يبقى على المنظمة غير الحكومية أن تقيم العلاقات مع المنظمات المحلية وهي لا توفر لها مساعدة في بناء القدرات. 	<ul style="list-style-type: none"> يعترف مناصرو المنظمة غير الحكومية بفوائد الخدمات والبرامج وهم يشاركون في عملية صنع القرارات الخاصة بها ولكنهم لا يملكون بعد الآليات للاستمرار فيها من دون مساعدة من المنظمة غير الحكومية. طوّرت المنظمة غير الحكومية علاقات مع المنظمات المحلية وهي توفر التدريب لبناء القدرات أو المساعدة التقنية ولكنها لم تعتمد استراتيجيات العمل التدريجي على مراحل. 	<ul style="list-style-type: none"> تعدّ نشاطات البرامج الخاصة بالمنظمة غير الحكومية مهمة ومن حق المناصرين من الممكن أن تستمرّ نشاطات البرامج الخاصة بالمنظمة غير الحكومية بسبب التغيير في السلوكيات لدى المناصرين. طوّرت المنظمة غير الحكومية أنظمة خاصة للاستمرارية على المديين الطويل والقصر. طوّرت المنظمة غير الحكومية العلاقات مع المنظمات المحلية واستراتيجيات العمل التدريجي على مراحل.
<ul style="list-style-type: none"> لا يرى المناصرون في خدمات المنظمة أو برمجتها أي فائدة تذكر. لا تجد المنظمة غير الحكومية معنى للاستمرارية أو خطّة معيّنة لها. لا تعمل المنظمة غير الحكومية مع المرسات المحلية. 	<ul style="list-style-type: none"> تبدأ المنظمة غير الحكومية باستشفاق الموارد البديلة عن طريق إقامة العلاقات مع الحكومة وقطاع الأعمال الخاص. تبدأ المنظمة غير الحكومية موارد بديلة آمنة كالهبات في السلع والخدمات والبضائع ورسم العضوية. بدأت المنظمة غير الحكومية في تنوع قاعدة التمويل الخاصة بها وتنمية الآليات والبرامج الخاصة باسترداد التكلفة. 	<ul style="list-style-type: none"> تبدأ المنظمة غير الحكومية قاعدته موارد متنوعة ومتطورة لاستكمال النشاطات على المدى الطويل. فرضت المنظمة غير الحكومية بدلاً متماثل الخدمات التي تؤمنها /أو غيرها من الآليات التي تهدف إلى استرداد التكلفة. تطوّرت المنظمة غير الحكومية وهي تعتمد على الدعم المحلي لنشاطاتها المستمرة.
<ul style="list-style-type: none"> تفتقر المنظمة غير الحكومية إلى زوايا مشتركة وإلى مهارات تنفيذها في التفاعل مع شركاء آخرين في المجتمع المدني. لا تفقه المنظمة غير الحكومية شيئاً من دورها كشريكة في التنمية. لا تتشارك المنظمة غير الحكومية في الانتلاقات والسبكات أو المنظمات المطلة. 	<ul style="list-style-type: none"> تعتبر المنظمة غير الحكومية عضواً في الانتلاقات والسبكات ولكنها مع ذلك غير قادرة على أن تؤقّر القياسة. 	<ul style="list-style-type: none"> تتشارك المنظمة غير الحكومية زوايا واضحة وتفهم تماماً دورها كشريكة في التنمية عند بناء المجتمع المدني. تلتزم المنظمة غير الحكومية بدور قيادي في تشكيل الانتلاقات والشبكات مع سائر المنظمات غير الحكومية وتشارك في النشاطات المرتبطة بقطاع المنظمات غير الحكومية. أقامت المنظمة غير الحكومية علاقات مع الجامعات، ووقّعت البحوث والمنظمات غير الحكومية الدولية.
<ul style="list-style-type: none"> لا ينجح أي فائدة تذكر. لا تجد المنظمة غير الحكومية معنى للاستمرارية أو خطّة معيّنة لها. لا تعمل المنظمة غير الحكومية مع المرسات المحلية. 	<ul style="list-style-type: none"> تبدأ المنظمة غير الحكومية باستشفاق الموارد البديلة عن طريق إقامة العلاقات مع الحكومة وقطاع الأعمال الخاص. تبدأ المنظمة غير الحكومية موارد بديلة آمنة كالهبات في السلع والخدمات والبضائع ورسم العضوية. بدأت المنظمة غير الحكومية في تنوع قاعدة التمويل الخاصة بها وتنمية الآليات والبرامج الخاصة باسترداد التكلفة. 	<ul style="list-style-type: none"> تبدأ المنظمة غير الحكومية قاعدته موارد متنوعة ومتطورة لاستكمال النشاطات على المدى الطويل. فرضت المنظمة غير الحكومية بدلاً متماثل الخدمات التي تؤمنها /أو غيرها من الآليات التي تهدف إلى استرداد التكلفة. تطوّرت المنظمة غير الحكومية وهي تعتمد على الدعم المحلي لنشاطاتها المستمرة.
<ul style="list-style-type: none"> لا ينجح أي فائدة تذكر. لا تجد المنظمة غير الحكومية معنى للاستمرارية أو خطّة معيّنة لها. لا تعمل المنظمة غير الحكومية مع المرسات المحلية. 	<ul style="list-style-type: none"> تبدأ المنظمة غير الحكومية باستشفاق الموارد البديلة عن طريق إقامة العلاقات مع الحكومة وقطاع الأعمال الخاص. تبدأ المنظمة غير الحكومية موارد بديلة آمنة كالهبات في السلع والخدمات والبضائع ورسم العضوية. بدأت المنظمة غير الحكومية في تنوع قاعدة التمويل الخاصة بها وتنمية الآليات والبرامج الخاصة باسترداد التكلفة. 	<ul style="list-style-type: none"> تبدأ المنظمة غير الحكومية قاعدته موارد متنوعة ومتطورة لاستكمال النشاطات على المدى الطويل. فرضت المنظمة غير الحكومية بدلاً متماثل الخدمات التي تؤمنها /أو غيرها من الآليات التي تهدف إلى استرداد التكلفة. تطوّرت المنظمة غير الحكومية وهي تعتمد على الدعم المحلي لنشاطاتها المستمرة.
<ul style="list-style-type: none"> لا ينجح أي فائدة تذكر. لا تجد المنظمة غير الحكومية معنى للاستمرارية أو خطّة معيّنة لها. لا تعمل المنظمة غير الحكومية مع المرسات المحلية. 	<ul style="list-style-type: none"> تبدأ المنظمة غير الحكومية باستشفاق الموارد البديلة عن طريق إقامة العلاقات مع الحكومة وقطاع الأعمال الخاص. تبدأ المنظمة غير الحكومية موارد بديلة آمنة كالهبات في السلع والخدمات والبضائع ورسم العضوية. بدأت المنظمة غير الحكومية في تنوع قاعدة التمويل الخاصة بها وتنمية الآليات والبرامج الخاصة باسترداد التكلفة. 	<ul style="list-style-type: none"> تبدأ المنظمة غير الحكومية قاعدته موارد متنوعة ومتطورة لاستكمال النشاطات على المدى الطويل. فرضت المنظمة غير الحكومية بدلاً متماثل الخدمات التي تؤمنها /أو غيرها من الآليات التي تهدف إلى استرداد التكلفة. تطوّرت المنظمة غير الحكومية وهي تعتمد على الدعم المحلي لنشاطاتها المستمرة.

كيف تستخدم أدوات تقييم القدرة التنظيمية في إطار المنظمات غير الحكومية

تحديد القدرات التنظيمية للمنظمة غير الحكومية المثالية وتقييم منظمتك غير الحكومية مقارنةً بهذه المنظمة المثالية

(مستقاة من منشورات مختلفة صادرة عن منظمة باكت إنك Pact inc، واشنطن العاصمة، الولايات المتحدة الأمريكية - راجع الموقع الإلكتروني التالي www.pactworld.org)

تقييم القدرة التنظيمية بالنسبة إلى المنظمات غير الحكومية

توفّر هذه الورقة مثالاً عن أداة يمكن فيها للمنظمات غير الحكومية أو للعاملين مع المنظمات غير الحكومية أن يحدّدوا المعايير المثالية التي تكوّن المنظمة غير الحكومية وموقع منظمتهم غير الحكومية من هذه المعايير. يمكن تكييف هذه الأداة مع مختلف المنظمات غير الحكومية (تحدث الأمثلة الواردة هنا عن منظمة غير حكومية عامة، ومنظمة غير حكومية تعمل في مجال المراقبة وأخرى تعمل في مجال المدافعة).

وهي تفسح أمام المنظمة غير الحكومية الفرصة لتحديد نقاط القوة والضعف لديها في مقابل هذا النموذج كخطوة أولى مهمة في تشخيص الأسباب الكامنة وراء مواطن القوة والضعف هذه، وفي إطار التخطيط للخطوات التنموية اللازمة لتحسين القدرة التنظيمية لدى المنظمات غير الحكومية. وهذه ليست طبعاً الأداة الوحيدة المصمّمة لهذه الغاية ولكنها أثبتت مدى إفادتها في عددٍ لا بأس به من الدول في العالم وهي قابلة لأي تغيير تفرضه الحاجات على الصعيد المحلي. وهي تستند إلى فكرة التي تعتبر أنّ ثمة الكثير من الأراضيات المشتركة في المكونات التنظيمية للمنظمات غير الحكومية، مع بعض الاختلافات المحلية.

أصل

استخدمت منظمة باكت إنك Pact Inc أداة تقييم القدرة التنظيمية التي تمّ تطويرها في ألبانيا كنقطة الانطلاق. وقامت المنظمة بتطوير نسخ إضافية عن هذه الأداة في بوتسوانا، ومدغشقر، وأنغولا، وزامبيا وهي تقوم على نحوٍ مستمر بتطبيق هذه الأداة وتعديلها في دولٍ أخرى من العالم.

تقدم هذه الأداة كمساهمة في تطوير قطاع المنظمات غير الحكومية إلى أي منظمة مهتمة في بناء قدرات قطاع المنظمات غير الحكومية في دولة معينة، وبناء قدرات منظمة غير حكومية من نوع خاص.

خلفية خاصة بالمفاهيم

من منظور الجهة المانحة: جرت العادة أن تنظر الجهات المانحة إلى المنظمات غير الحكومية على أنها مركبات تومن سير عملية تنفيذ المشاريع. في حالات كهذه، تكون الجهة المانحة مهتمة بما إذا كانت المنظمة غير الحكومية قادرة على تنفيذ المشروع موضوع النقاش وستحاول تعزيز قدرات المنظمة غير الحكومية في ما يتعلق بهذا المشروع.

وقد شجب كثير من المعلقين هذه الممارسة وشجّعوا على تطوّر المنظمة غير الحكومية كمنظمة يمكن أن تكون قادرةً على معالجة باقية من المشاريع المتنوعة مع مرور الزمن، وتطوير برامجها ومشاريعها الخاصة ما إن يتم استكمال المشروع قيد المناقشة (وتمويل المشروع أيضاً). فضلاً عن ذلك، لا تكفي دراسة قدرة المنظمة غير الحكومية على تنفيذ مشروع معين لتمكين الجهة المانحة من فهم كفاءتها فهماً كاملاً في الوقت الذي يطلب منها مانحون آخرون من هذه المنظمة تنفيذ مشاريع أخرى.

من منظور المنظمة غير الحكومية: تكون المنظمات غير الحكومية مهتمّة أيضاً بتطوّرها التنظيمي الخاص في ما يتعلق بالكفاءة والاستدامة على الصعيد التنظيمي. وهي تريد أن تتطوّر بما يفوق المتطلّبات التي تفرضها عليها الجهة المانحة لتنفيذ مشروع معين.

وفي وقتٍ استطاع فيه المهتمون بالتنمية التنظيمية للمنظمات غير الحكومية (وقطاع المنظمات غير الحكومية) تشخيص مواطن القوة والضعف لدى المنظمة غير الحكومية عن طريق إجراء بحثٍ تشاركي أو تقصّي أو تحقيق، غير أن هذه العملية تبقى محصورةً في غياب النموذج المتفق عليه حول خصائص المنظمة غير الحكومية المثالية.

يتعيّن على الجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية على حد سواء التوصل إلى تفاهم حول معايير قيام منظمة غير حكومية كاملة وسليمة. لا شك في أن أداة كهذه قيمة جداً لأنها تساعد الجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية على فهم العناصر المكوّنة لأي منظمة غير حكومية مكتملة القدرات كما تساعد أيضاً على تقييم المنظمة المعنية بمقارنتها مع هذا النموذج.

ما الذي تتميز به ولا تتميز به

ما الذي تتميز به: صُمّمت هذه الأداة خصيصاً للمنظمات غير الحكومية الوسيطة التي تتلقّى التمويل من مصادر معينة بهدف تنفيذ البرامج وتقديم الخدمات للمجموعات المستهدفة. وهي غير موجهة لمنظمات المجتمع المدني التي هي عبارة عن مجموعات تقوم على العضوية وتساعد أعضائها.

هي أداة مصمّمة لتستخدم من قبل منظمة بالمشاركة مع منشط يتمتع بالخبرة في استخدامها. ولا بد من أن تترافق بعملية بحث موضوعي عن الوقائع في الحالات التي تكون فيها الأسئلة قائمةً على أساس واقعي وبمناقشاتٍ في الحالات التي تثير فيها الأسئلة الحجج والبراهين. أما فوائد هذه الأداة فتكمن في أنها تقدّم طريقةً قابلةً للقياس حول تسجيل مواطن القوة والضعف التنظيمية في وقتٍ محدد من الزمن، فتقدّم للمنظمة إمكانية تكرار التمرين في وقتٍ آخر وتسجيل التغييرات، لتأفضل أو لتأسوأ.

ما الذي لا تتميز به: ليست هذه الأداة أداةً واحدةً مناسبةً للجميع، وليست علاجاً عاماً لجميع المشكلات. بل هي تركز على نموذجٍ يعتمد كأساس للمناقشة، تحتاج عناصره إلى أن تفسّر وتُعزّز (أو تُعدّل) في كل حالة بالاشتراك مع كل منظمة. وقد دلّت الخبرة على أن اتخاذ القرار المناسب بشأن المنظمة غير الحكومية المثالية وكيف تكون هو تمرين هام للتعلّم بالنسبة إلى المنظمة غير الحكومية ويرتدي الأهمية نفسها مثله مثل التمرين التالي حول تقييم المنظمة بمقارنتها مع النموذج.

اقتراحات للاستعمال

الزمن، المكان والمنشط:

يتوجب على المنظمة غير الحكومية المهتمة في استخدام هذه الأداة أن تنظّم على الأقل اجتماعاً يمتدّ على يومين ويخصّص لهذا الغرض وتفوض أحد المنشطين من ذوي الخبرة في مجال تقييم القدرة التنظيمية تحضّر لمهمته عن طريق دراسة هذا التمرين. أما المكان فمن الضروري أن يتوفّر فيه الهدوء ولا يقاطعك فيه أحد ويمكن للمشاركين أن يركزوا على العمل الذي بين أيديهم.

المشاركون:

لعلّ أصحاب المصلحة الأوائل في المنظمة غير الحكومية هم أعضاء مجلس الإدارة والموظفون والمتطوعون والمجموعات المستهدفة أو المستفيدين. أما أصحاب المصلحة الثانويون فهم المانحون والحكومة. ويعتبر هذا التمرين مفيداً جداً بالنسبة إلى أعضاء مجلس الإدارة والموظفين والمتطوعين لأنهم يعرفون المنظمة حق المعرفة. وفي وقتٍ تعتبر فيه بعض أجزاء التمرين مناسبةً للغاية للمجموعات المستهدفة والمستفيدين، إلا أن التمرين يتضمّن أقساماً تخرج عن إطار خبرتهم. ومن الأفضل ممارسة التمرين من قبل جميع الأطراف في مكان واحد.

مقدمة:

يتعين على المنشط أن يشرح الهدف من الاجتماع والذي يتمثل في مساعدة المنظمة على الموافقة على الصورة التي ستأخذها ومن ثم في تقييم مدى اقتراب المنظمة أو بعدها عن هذا النموذج. انطلاقاً من نتائج هذا التمرين، ستكون المنظمة قادرةً على أن تعمل على استنباط المجالات في المنظمة التي تحتاج إلى تحسين. غير أن التمرين لا يطال مباشرةً المشاكل الخاصة بالمنظمة غير الحكومية بل هو يبدأ في نظرة عامة إلى "صحة" المنظمات غير الحكومية. فالمنشط أشبه بالطبيب الذي ينظر إلى الإشارات الحيوية (كالدّم والبول والتنفس ودقات القلب) ليكون نظرة عامة حول وضع الشخص الصحي قبل تشخيص ما يعانیه من مشاكل. ولكن، في هذه الحال، يعمل المنشط مع الشخص لكي يتمكنوا معاً من النظر في العناصر المحددة لصحة المنظمة. لا يعتبر هذا التمرين بمثابة مسابقة تمنح فيها الجوائز لأفضل النتائج بل هي درس للوضع الراهن بهدف المساعدة على التخطيط للتحسينات.

مقومات المنظمة السليمة الأداء

يقوم المنشط بتحديد العناصر الأساسية المكوّنة للمنظمة السليمة وآلاتي ذكرها أدناه، ويقول إن التجارب قد أثبتت أن هذه العناصر مطلوبة من المنظمة الفعالة والمستدامة. وقد يخالفنا المشاركون الرأي وسيستسئى لهم ذلك في إطار هذا التمرين لكن هذه المكوّنات تشكل البنية الأساسية للتمرين. ويؤكد المنشط أن هذه البنية ستتضمّن جميع المسائل الهامة بالنسبة إلى المنظمة، وفي خلاف ذلك، تتاح الفرصة أمام المشاركين للتعديل في البنية.

أداة تقييم القدرة التنظيمية

المقومات الأساسية والفرعية

١. نظام الإدارة	٢. ممارسات الإدارة
اللجنة التنفيذية / المجلس / الأمناء	البنية التنظيمية
الرؤيا / الرسالة	أنظمة المعلومات
هيئة المناصرين	الإجراءات الإدارية
القيادة	الموظفون
الوضع القانوني	التخطيط
	تطوير البرامج
	رفع التقارير حول البرامج
٣. الموارد البشرية	٤. الموارد المالية
تنمية الموارد البشرية	المحاسبة
الأدوار التي يضطلع بها الموظفون	الميزانيات
تنظيم الأعمال	المراقبة المالية والجردة
قضايا التنوع	رفع التقارير المالية
ممارسات الإشراف	
الرواتب والإعانات	
٥. مدى الكفاءة المتوافرة لتنفيذ المهمة	٦. العلاقات الخارجية
الخبرة في القطاعات	إقامة العلاقات مع المناصرين
مسؤولية المناصرين	التعاون بين المنظمات غير الحكومية
تقييم التأثيرات	التعاون مع الحكومة
	العلاقات مع الجهات المانحة
	العلاقات العامة
	الموارد المحلية
	وسائل الإعلام
٧. الاستدامة	
استدامة الفوائد المستقاة من المشروع / البرنامج	
الاستدامة التنظيمية	
الاستدامة المالية	
استدامة قاعدة الموارد	
المشاركة في منظمات المنظمات غير الحكومية	

مقدمة حول الاستبيان وطريقة استخدامه

يُمز المنسّط القائمة بالمشورات (راجع الملحقات ٤/٦ و ٥/٦ و ٦/٦ التالية) ويطلب إلى الناس أن يدوّنوا معلومات حول دورهم في المنظمة (المجلس، الموظفون، المتطوعون، المجموعات المستهدفة والمستفيدة) على الورق - وليس أسماءهم. يشرح المنسّط أنه سيقوم بقراءة البيان المعني بكل واحد من العناصر المكوّنة الأساسية (أو الفرعية) من الاستبيان.

ولكن يتعيّن على المنشط، في مرحلة سابقة، أن يشجّع النقاش حول مجال قدرة معين (العنصر المكوّن الفرعي) قبل الطلب إلى المشاركين وضع العلامات وذلك للحرص على أن يفهم المشاركون البيانات. كما يمكنه أن يسأل عمّا يجري في المنظمة عندما يتم اختيار أحد للتدريب، مثلاً قبل مناقشة مسألة تنمية الموارد البشرية. كما ويكون بوسعُه أن يسأل عن الاجتماع الأخير للمجلس قبل مناقشة نظام الحكم. ومن شأن هذه الأسئلة والمناقشات (والتي تسمّى "الأحداث الحاسمة") أن ترشد الناس إلى حقيقة منظمتهم والتخفيف من أي ميل إلى التفكير في أمور أقرب إلى أمنيات منها إلى الواقع.

عندما يتم الانتهاء من مناقشة "الأحداث الحاسمة" يقرأ المنشط البيان على المُلأ وي طرح الأسئلة التالية:

١. هل يعتبر البيان واضحاً ومفهوماً؟ (إن لم يكن كذلك، لا بد من توضيحه - وربما إعادة صياغته. حاول وضعها في اللغة العامية لمزيد من الوضوح)
٢. هل يعتبر البيان مناسباً للمنظمة؟ (في حال رأى بعض المشاركين أنه غير مناسب، إبحث في الموضوع مع غيرك للتأكد من أن السؤال في غير محله فعلاً وليس مجرد سؤال صعب يود قسم من المشاركين التغاضي عنه) ولو تم التوافق على أن السؤال في غير محله، أطلب إلى الجميع شطبه من على أوراقهم.
٣. الرجاء وضع دائرة حول الرقم الذي يعكس إحساسك حيال هذا البيان في ما يتعلق بالمنظمة؟ لا بد من أن تدرج الإجابات من ١ (تحتاج بشكل طارئ إلى عناية وتحسين) إلى ٥ (لا حاجة إلى تحسين فوري) كما يلي:

العلامة	التفسير
١	هذه المسألة تحتاج بشكل طارئ إلى عناية وتحسين
٢	هذه المسألة تحتاج إلى عناية كما يمكن تحسينها
٣	هذه المسألة تحتاج إلى مزيد من الدرس
٤	هذه المسألة تتم معالجتها كما يجب
٥	في ما يخص هذه المسألة لا حاجة إلى تحسين فوري

في نهاية كل قسم، أو عنصر مكوّن، يسأل المنشط ما إذا كان ذلك قد استوفى الموضوع بالكامل أو ما إذا تبقت مواضيع أخرى يرى المشاركون أنها تتطلب بياناً وعلامة. احرص على ألا يتداخل ذلك مع بيانات لاحقة.

وفي نهاية التمرين، يطرح المنشط السؤال نفسه - هل غطّى هذا التمرين جميع عناصر المنظمة غير الحكومية السليمة؟ في حال اقترح أحدهم مؤشراً جديداً فإنّ المنشط يطرحه للمناقشة وفي حال تم التوافق عليه بالإجماع، يعمل على صياغة بيان جديد ويطلب من جميع المشاركين أن يكتبوه في القسم المخصص ووضع علامة عليه. ومن الأمثلة على ذلك نذكر السياسات المناصرة للمرأة، على سبيل المثال. وإنّ هذا المؤشر لا يبدو في أداة تقييم القدرة التنظيمية ولكن في بلاد حيث تقمع النساء فيعتبر مؤشراً مهماً رائعاً لمنظمة غير حكومية سليمة.

إجابات المحتملة:

١. في حالات كثيرة، من الممكن (أو حتى من المرجح) أن يتفاجأ المشاركون بما هو مقترح للمنظمة غير الحكومية المثالية (مثلاً، أي تغييرات في الإجراءات الإدارية تجري مناقشتها مع فريق عمل المنظمة غير الحكومية" - راجع ٢-٣-٢ في الاستبيان). ومن ثم تجري مناقشة الموضوع - ماذا

يحصل عندما لا تكون هذه هي الحال، ماذا يجري في الحالة المعاكسة؟ ويستمرّ النقاش حتى يتم الاتفاق على أن هذه الميزة هي في الواقع جزء من المنظمة غير الحكومية النموذجية، أو لا (وقد يصل الأمر إلى إجراء التصويت في حال عدم التوصل إلى إجماع). وأن تم التوافق توضع العلامة والا يشطب هذا العنصر نهائياً.

٢. في بعض الحالات، يتوافق المشاركون على أن شيئاً مهماً بالنسبة إلى المنظمة غير الحكومية الكبيرة الحجم ولكن ليس بالنسبة إليهم. يطلب إليهم رغم ذلك وضع العلامات، مع التأكيد على أن الأمر ليس امتحاناً بل هو يؤدي إلى التوصل إلى إجماع. وقد يحدث أن تكبر منظماتهم غير الحكومية مع مرور الوقت.

جمع وعرض مجموع العلامات

بعد أن يقوم المشاركون بملاء الاستمارة كاملةً، (مع ما يتم من توافق حول كل ما فيها من أسئلة إضافية أو ملغاة) يطلب إلى المشاركين جمع علاماتهم حول كل قسم فرعي من الاستمارة وتقسيم الرقم على عدد الأسئلة في كل قسم فرعي. وهكذا تندرج الأسئلة حول مروحة من ٠ إلى ٥ لكل جزء (تُدوّر إلى رقمٍ عشري واحد).

ثم يقوم المنشط بجمع العلامات من المشاركين - إما علناً أو سراً حتى يصل إلى معدّل للجزء الفرعي يعرضه على المشاركين.

كما يفسّر المنشط فكرة المراحل المختلفة للقدرة الخاصة بالمنظمة غير الحكومية. ومن شأن هذه المراحل (في طور النشوء، في مرحلة النمو، في طور التوسع، في مرحلة النضوج) أن تمثل النمو الخاص بالكفاءة التنظيمية، وتعطي المشاركين فكرة عن موقع المنظمة غير الحكومية.

في طور النشوء:	في هذه المرحلة، تكون المنظمة غير الحكومية في المراحل الأولى للنمو، وتكون العناصر موضوع القياس لا تزال غير موجودة أو في شكلها البدائي.
في مرحلة النمو:	في هذه المرحلة، تنمي المنظمة بعض القدرات. وتكون فيها بنى الحكم، وممارسات الإدارة، والموارد البشرية، والموارد المالية، وتأمين الخدمات قائمة وفي طور التشغيل.
في طور التوسع:	تملك المنظمة غير الحكومية سجلاً خاصاً بالإنجازات: فيتم الاعتراف بهذا العمل من قبل مناصريها، والحكومة، وقطاع الأعمال الخاص، وغير ذلك من المنظمات غير الحكومية الناشطة في القطاع نفسه.
في مرحلة النضوج:	تقوم المنظمة غير الحكومية بعملها بشكل كامل ومستدام، مع قاعدة موارد متنوعة وعلاقات شراكة مع الشبكات الوطنية والدولية.

ثم يقوم المنشط بالطلب إلى المشاركين تجميع علاماتهم عن كل قسم (٧ كمجموع عام) والحصول على معدّل عن كل قسم. بالطريقة نفسها، يجري جمع علامات جميع المشاركين ويعرض المنشط المعدّل الذي توصل إليه المشاركون في كل قسم. يمكن اعتماد طريقة فضلى في العمل لدى عرض العلامات بصورة مرئية - كخطط مثلاً، للمكونات الرئيسية والفرعية. كما ومن المهم أن يذكر المنشط المشاركين بأن هذه العلامات هي علاماتهم وأن لا أحد يختلق هذه العلامات عنهم.

المقومات	١	٢	٣	٤	٥
نظام الإدارة					
ممارسات الإدارة					
الموارد البشرية					
الموارد المالية					
مدى الكفاءة المتوافرة لتنفيذ المهمة					
العلاقات الخارجية					
الاستدامة					

ومن الأمثلة حول ما تتضمنه المقومات الفرعية

مدى الكفاءة المتوافرة لتنفيذ المهمة	١	٢	٣	٤	٥
الخبرة في القطاع					
مسؤولية المناصرين					
تقييم الأثر					

وقد يجد المنشط أنه من المفيد لو أنه أجرى تقسيماً للعلامات من كل من المجموعات الأربع من المشاركين (مجلس إدارة، الموظفون، والمتطوعون، والزبائن / المستفيدين) وعرض المجموع على المشاركين وطلب التعليقات.

كما ومن المفيد أيضاً إجراء وضع العلامات في يوم واحد ومناقشة النتائج في اليوم التالي. وأن هذا الأمر كفيل في أن يترك للمنشط فترة المساء لينجز فيها حساباته ويضع الرسوم البيانية.

مناقشة النتائج ومدلولاتها:

في هذه النقطة، يبدأ الجزء الأهم من ورشة العمل. فيفكر المشاركون في الأقسام (أو الأقسام الفرعية) التي وضعوا لها علامات أقل (وبها يقصد المسائل التي تحتاج القدر الأكبر من التحسينات). كما وجرت مناقشة الاختلافات في النتائج بين المجموعات المختلفة من المشاركين. فجرى الحديث حول الأسباب والحيشيات وفكروا في ما يمكن فعله لتحسين كفاءة المنظمة في ذلك المجال.

يفترض بالمنشط أن يتنبه إلى المجالات التي يكون فيها وضع العلامات مختلفاً جداً ما بين الأفراد أو المجموعات. وهذا قد يكون دليلاً على اختلاف في النظرة إلى الأمور لا بل هو يدل على سوء تفاهم حول نص البيان.

التدقيق في المعلومات والتحقق من صحتها

ومن الواضح أن بعض المعلومات الواردة في البيانات الخاصة بالاستمارة أي تلك الخاصة بالحسابات المالية والتقارير والتسجيلات القانونية وغيرها من معلومات هي معلومات موضوعية، بل وقائع قابلة لإثبات. يتعين على المنشط في هذه الحال أن يأخذ في الاعتبار قيمة التحقق منها بشكل ملموس (كالبحث عن الوثائق الخاصة بالحسابات) في متابعة لتمرين الاستمارة لا سيما حيث تكون المنظمة قد صُنِّفت نفسها تصنيفاً مرتفعاً نسبياً في حين يدرك المنشط أنها تواجه مشاكل.

البحث عن التغييرات على مر الزمن

في حال أفضت الاستمارة إلى توصيات حول المساعي من أجل بناء القدرات للمساعدة على تحسين مواقع الضعف الخاصة بالمنظمات غير الحكومية يكون من المهم بطبيعة الحال زوية ما إذا كان لهذه المساعي أي أثر. كما يمكن القيام بهذا التميرين بعد سنتين أو ثلاث مع مقارنة العلامات في الفترتين من أجل التحقق من أن المشاركين يعتقدون أن الأمور قد سجلت تحسناً.

أداة عامة لتق - بيم القدرة التنظيمية

راجع الملحق ٣/٦ لمعلوماتٍ حول كيفية تنفيذ التمرين الخاص بأداة تقييم القدرة التنظيمية

١. نظام الإدارة

١.١. اللجنة التنفيذية / المجلس / الأمناء

- ١.١.١. تتولى هيئة مستقلة (مؤلفة من لجنة تنفيذية ومجلس وأمناء) مهمة إشراف على عمل المنظمة غير الحكومية. ٥٤٣٢١
- ٢.١.١. تتولى اللجنة التنفيذية / المجلس / الأمناء صياغة السياسات الخاصة بالمنظمة غير الحكومية ٥٤٣٢١
- ٣.١.١. تمثل اللجنة التنفيذية / المجلس / الأمناء مصالح المناصرين ٥٤٣٢١
- ٤.١.١. يساعد المجلس المنظمة غير الحكومية بمسائل جمع الأموال والعلاقات العامة ووسائل الضغط ٥٤٣٢١
- ٥.١.١. يحرص المجلس على أن تعكس نشاطات المنظمة غير الحكومية سياسة المجلس ٥٤٣٢١

٢.١. الرؤيا / المهمة

- ١.٢.١. للمنظمة غير الحكومية رؤيا واضحة ومهمة قابلة للفهم ٥٤٣٢١
- تعتبر كل من الرؤيا والمهمة واضحتين من قبل الموظفين، والمجلس / الأمناء، وهيئة المناصرين، والمتطوعين، وأي شخص ٥٤٣٢١
- ٢.٢.١. ثالث مهمتهم بالمنظمة ٥٤٣٢١
- ٣.٢.١. تعكس نشاطات المنظمة غير الحكومية رؤيا المنظمة غير الحكومية وتركز على مهمتها ٥٤٣٢١

٣.١. هيئة المناصرين

- ١.٣.١. للمنظمة غير الحكومية هيئة مناصرين معترف بها ٥٤٣٢١
- ٢.٣.١. للمنظمة غير الحكومية صلات عادية وتشاركية مع هيئة المناصرين ٥٤٣٢١
- ٣.٣.١. تساعد المنظمة غير الحكومية هيئة المناصرين على إدارة شئونها الخاصة ٥٤٣٢١
- ٤.٣.١. تعترف المنظمة غير الحكومية بهيئة المناصرين على أنها شريكة في أعمالها ٥٤٣٢١
- ٥.٣.١. تجمع المنظمة غير الحكومية ما بين المدافعة عن المناصرين وعملها القائم على تأمين الخدمات ٥٤٣٢١

٤.١. القيادة

- ١.٤.١. للمنظمة غير الحكومية سياسة واضحة حيال الوظائف التي يضطلع بها المدير وكل من اللجنة التنفيذية / المجلس / الأمناء ٥٤٣٢١
- ٢.٤.١. تصل القرارات بكل وضوح إلى المعنيين بها ٥٤٣٢١

- ٥٤٣٢١ يتخذ القادة القرارات بعد التفاوض مع المعنيين ٣.٤.١
- ٥٤٣٢١ يساعد القادة الموظفين على فهم مساهمتهم بالمهمة / الهدف الخاص بالمنظمة غير الحكومية ٤.٤.١

٥.١. الوضع القانوني

- ٥٤٣٢١ تعدّ المنظمة غير الحكومية مؤسسة قائمة قانوناً ١.٥.١
- ٥٤٣٢١ تتمثل المنظمة غير الحكومية للمتطلبات القانونية الخاصة بهويتها القانونية وعملية التسجيل الخاصة بها ٢.٥.١
- ٥٤٣٢١ تدرك المنظمة غير الحكومية أي تنازلات أو مخصّصات يحق لها فيها (الضرائب وما إلى ذلك). ٣.٥.١

٢. ممارسات الإدارة

١.٢. البنية التنظيمية

- ٥٤٣٢١ للمنظمة غير الحكومية بنية تنظيمية واضحة ومعلن عنها ١.١.٢
- ٥٤٣٢١ يعمل موظفو المنظمة غير الحكومية بموجب مواصفات وظيفية واضحة ٢.١.٢
- ٥٤٣٢١ تستخدم المواصفات الوظيفية في عملية تقييم أداء الموظفين ٣.١.٢

٢.٢. أنظمة المعلومات

- ٥٤٣٢١ تجمع المنظمة غير الحكومية معلومات أساسية حول هيئة المناصرين قبل المباشرة بالعمل ١.٢.٢
- ٥٤٣٢١ للمنظمة غير الحكومية نظام خاص لجمع المعلومات حول نشاطات البرنامج ٢.٢.٢
- ٥٤٣٢١ تتولّى المنظمة غير الحكومية عادةً عملية جمع المعلومات حول تأثيرات عملها بعد الحصول على المعلومات الأساسية ٣.٢.٢
- ٥٤٣٢١ تساهم المعلومات التي يجري جمعها في توجيه عملية مراجعة البرنامج ووضع برامج جديدة ٤.٢.٢
- ٥٤٣٢١ تستخدم المعلومات التي يجري جمعها في المدافعة عن هيئة المناصرين ٥.٢.٢

٣.٢. إجراءات إدارية

- ٥٤٣٢١ لإجراءات إدارية الخاصة بالمنظمة غير الحكومية واضحة ويطلع عليها جميع الموظفين ١.٣.٢
- ٥٤٣٢١ تجري مناقشة أي تغييرات في الإجراءات الإدارية مع موظفي المنظمة غير الحكومية ٢.٣.٢

٤.٢. الموظفون

- ٥٤٣٢١ للمنظمة غير الحكومية أحكام وشروط خاصة بالمجلس والموظفين والمتطوعين وهي تلتزم بتلك الأحكام والشروط كل الالتزام ١.٤.٢
- ٥٤٣٢١ يتولى المدير عملية توظيف الموظفين وصرفهم بعد القيام باستشارات ٢.٤.٢

- ٥.٢. التخطيط
- ١.٥.٢. تتوافق مخططات المنظمة غير الحكومية مع مهمتها واستراتيجيتها ٥٤٣٢١
- ٢.٥.٢. يساهم في التخطيط إلى حد كبير الموظفون وهيئة الناخبين لا سيما من بينهم من يتولى عملية تنفيذ الخطط ٥٤٣٢١
- ٣.٥.٢. يقوم التخطيط على أساس الموارد المتاحة ٥٤٣٢١
- ٤.٥.٢. تجري مراجعة خطط المنظمة غير الحكومية بشكل دوري ٥٤٣٢١

- ٦.٢. وضع البرنامج
- ١.٦.٢. تعمل المنظمة غير الحكومية على تصميم وتنفيذ برنامج خاص يركز على تقييمها الشخصي للاحتياجات وعلى كفاءتها الخاصة ٥٤٣٢١
- ٢.٦.٢. تتضمن عملية وضع البرنامج مراجعةً دوريةً له ٥٤٣٢١
- ٣.٦.٢. تشرك المنظمة غير الحكومية هيئة المناصرين بتصميم البرنامج وتنفيذه ٥٤٣٢١
- ٤.٦.٢. تحدّد المنظمة غير الحكومية المؤشرات الخاصة بنجاح البرنامج ٥٤٣٢١

- ٧.٢. رفع التقرير حول البرنامج
- ١.٧.٢. ترفع المنظمة غير الحكومية التقارير الخاصة بعملها (في أساليب متنوّعة) للجهات المانحة وهيئة المناصرين والمنظمات غير الحكومية التي تندرج أعمالها في الخط نفسه والمجلس المحلي والوزارات / الدوائر الحكومية المعنية وأعضاء البرلمان ٥٤٣٢١
- ٢.٧.٢. عندما تتمتع المنظمة غير الحكومية بخبرة مميزة، فهي تشارك ذلك مع الناس المعنيين والمنظمات المهتمة ٥٤٣٢١

٣. الموارد البشرية

- ١.٣. تنمية الموارد البشرية
- ١.١.٣. تجري المنظمات غير الحكومية تقييمات دورية للموظفين ٥٤٣٢١
- ٢.١.٣. تتصل الفرص المتاحة للتدريب بحاجات الموظفين وقدرتهم على تحسين أداء المنظمة غير الحكومية ٥٤٣٢١
- ٣.١.٣. تجري أعمال تقييم القدرات الخاصة بالموظفين بشكلٍ دوري وهي توجّه الإدارة في اختيار الطرائق التي يجب اعتمادها عند تنظيم نشاطات تنمية الموارد البشرية ٥٤٣٢١

- ٢.٣. الأدوار التي يضطلع بها الموظفون
- ١.٣.٢. يعمل موظفو المنظمة غير الحكومية بموجب مواصفات وظيفية ومسؤوليات واضحة تشرف الإدارة عليها. ٥٤٣٢١
- ٢.٣.٢. تقوم الإدارة بتحليل الأعمال التي يقتضي إنجازها وتوزعها بحسب مهارات الموظفين. ٥٤٣٢١
- ٣.٢.٣. تحدّد المنظمة غير الحكومية وسائل متنوعة تقضي بتحسين مهارات الموظفين في بعض الشغرات المحددة ٥٤٣٢١

	تنظيم الأعمال	٣.٣
٥٤٣٢١	تعقد المنظمة غير الحكومية اجتماعاتٍ للموظفين تتميز بالفعالية وتهدف إلى زيادة الإنتاجية	١.٣.٣
٥٤٣٢١	لا ينتظر الموظفون أن يتلقوا الأوامر فحسب بل يخططون لإنجاز أعمالهم الخاصة ويتشاورون مع الآخرين في الموضوع	٢.٣.٣
٥٤٣٢١	تعقد المنظمة غير الحكومية اجتماعاتٍ منتظمة ما بين الموظفين	٣.٣.٣
	القضايا الخاصة بالتنوع	٤.٣
٥٤٣٢١	يتألف مجلس المنظمة غير الحكومية من أعضاء من الجنسين، وكذلك الأمر بالنسبة إلى الموظفين.	١.٤.٣
٥٤٣٢١	يقوم المجلس والموظفون باستشارة هيئة مناصري المنظمة غير الحكومية ولكنهم لا يمثلون جميع قطاعات الهيئة.	٢.٤.٣
	الممارسات التابعة لعملية إشراف	٥.٣
٥٤٣٢١	تولي المنظمة غير الحكومية اهتماماً خاصاً للعلاقات الودية والمحفزة على الإنتاجية ما بين الموظفين	١.٥.٣
٥٤٣٢١	تتم معالجة النزاعات بسرعة وبحزم وعدل	٢.٥.٣
٥٤٣٢١	يملك الموظفون حرية مناقشة المشكلات مع أترابهم بصراحة	٣.٥.٣
	الرواتب والعلاوات	٦.٣
٥٤٣٢١	تدفع المنظمة غير الحكومية الرواتب والعلاوات بحسب المعدل السائد في شركات الصناعة والأعمال الخاصة، فضلاً عن زيادة وتحسين في العلاوات لأصحاب الأجور الدنيا.	١.٦.٣
٥٤٣٢١	يكون موظفو المنظمة غير الحكومية واعين أنهم يعملون لصالح المحرومين ولا ينظرون إلى المنظمة غير الحكومية على أنها مصدر ثروات	٢.٦.٣
٥٤٣٢١	لا يتعدى أعلى راتب في المنظمة غير الحكومية الراتب الأدنى فيها بأكثر من خمسة أضعاف (بالرغم من تخصيص الأموال للمسؤوليات)	٣.٦.٣
٥٤٣٢١		
	الموارد المالية	٤
	المحاسبة	١.٤
٥٤٣٢١	تحتفظ المنظمة غير الحكومية بحساباتٍ سليمة، مناسبة، دقيقة ومفيدة	١.١.٤
٥٤٣٢١	يكون المدير وأعلى الموظفين قادرين على فهم حسابات المنظمة غير الحكومية	٢.١.٤
٥٤٣٢١	للمشاريع المنفصلة حسابات منفصلة	٣.١.٤
٥٤٣٢١	تستخدم المعلومات المالية في التخطيط المستقبلي	٤.١.٤

- ٢.٤. الميزانيات
- ١.٢.٤. تعدد المنظمة غير الحكومية ميزانيات سنوية وتستخدمها كأداة لإدارة تهدف إلى مراقبة النفقات في مقابل الميزانية
- ٥٤٣٢١
- ٤.٢.٤. تتم صياغة الميزانيات على يد المسؤولين عن الإنفاق لكن السلطة النهائية تعود للمدير والمجلس
- ٥٤٣٢١
- ٣.٤. المراقبة المالية ومراقبة الجردات
- ١.٣.٤. تحتفظ المنظمة غير الحكومية بسجلات واضحة عن المدفوعات والمحصلات والمودعات والجردات
- ٥٤٣٢١
- ٢.٣.٤. للمنظمة غير الحكومية مدقق خارجي (إلا في حال كانت النفقات السنوية صغيرة)
- ٥٤٣٢١
- ٤.٤. رفع التقارير المالية
- ١.٤.٤. تصدر المنظمة غير الحكومية حسابات مالية دقيقة سنوياً، في فترة لا تتعدى الثلاثة أشهر بعد نهاية السنة المالية
- ٥٤٣٢١
- ٢.٤.٤. تستخدم المنظمة غير الحكومية التقرير المالي للتخطيط المستقبلي
- ٥٤٣٢١
- ٣.٤.٤. تقدم المنظمة غير الحكومية نسخة عن تقريرها إلى المجلس، والجهات المانحة، وسلطات التسجيل، وتركه متاحاً أمام العامة
- ٥٤٣٢١

٥. مدى الكفاءة المتوافرة لتنفيذ المهمة

- ١.٥. الخبرة في القطاعات
- ١.١.٥. تضم المنظمة غير الحكومية أشخاصاً ذوي خبرة في مجال الاختصاص المعني
- ٥٤٣٢١
- ٢.١.٥. تتمتع المنظمة غير الحكومية بالقدرة على التكيف مع الحاجات المتغيرة للمناصرين
- ٥٤٣٢١
- ٣.١.٥. تكون المنظمة غير الحكومية مستعدة لأن تتوسع حيث يلزم الأمر
- ٥٤٣٢١
- ٢.٥. مسؤولية المنصرين
- ١.٢.٥. تقييم المنظمة غير الحكومية الحوار مع المنصرين ولكنها تقدم أيضاً ما لديها من تجربة وخبرة
- ٥٤٣٢١
- ٢.٢.٥. تساعد المنظمة غير الحكومية المنصرين على أن يعتمدوا على أنفسهم ويستقلوا عنها
- ٥٤٣٢١
- ٣.٥. تقييم الأثر
- ١.٣.٥. تقييم المنظمة غير الحكومية نظاماً لمراقبة إنجازات البرنامج / المشروع وتقييمها
- ٥٤٣٢١
- ٢.٣.٥. تعرف المنظمة غير الحكومية كيف تحصل على البيانات الأساسية، وتطور المؤشرات، وتراقب التطور على أساس تلك المؤشرات وتجري تقييماً للبرامج
- ٥٤٣٢١

٦. العلاقات الخارجية

١.٦. العلاقات مع المناصرين

- ٥٤٣٢١ ١.١.٦. يسهل وصول المناصرين الى منظماتهم غير الحكومية
- ٥٤٣٢١ ٢.١.٦. تصغي المنظمة غير الحكومية الى مشاكل المناصرين ولا تعمل بمقاربة من أعلى الى أسفل

٢.٦. التعاون بين المنظمات غير الحكومية

- ٥٤٣٢١ ١.٢.٦. تنتمي المنظمة غير الحكومية الى شبكة أو بنية مشتركة بين المنظمات التي تعمل في المجال نفسه
- ٥٤٣٢١ ٢.٢.٦. تستعد المنظمة غير الحكومية لأن تنتمي الى ائتلافات منظمات غير حكومية في منطقتها، وفي البلاد عامةً أو لهدفٍ محدود
- ٥٤٣٢١ تلقي المنظمة احترام سائر المنظمات الأخرى

٣.٦. التعاون مع الحكومة

- ٥٤٣٢١ ١.٣.٦. تنظر الحكومة الى المنظمة غير الحكومية على أنها شريك متكامل وموثوق به
- ٥٤٣٢١ ٢.٣.٦. تتعاون المنظمة غير الحكومية مع الحكومة في القطاع نفسه وفي المنطقة الجغرافية نفسها
- ٥٤٣٢١ ٣.٣.٦. تتقدم المنظمة غير الحكومية باقتراحاتٍ للمدافعة الى الحكومة

٤.٦. العلاقات مع الجهات المانحة

- ٥٤٣٢١ ١.٤.٦. تقييم المنظمة غير الحكومية مع الجهات المانحة علاقةً مبنيةً على الاحترام المتبادل

٥.٦. العلاقات العامة

- ٥٤٣٢١ ١.٥.٦. تملك المنظمة غير الحكومية وثيقة معلومات عامة عن ذاتها وتجعلها متاحةً أمام العامة
- ٥٤٣٢١ ٢.٥.٦. تعرف المنظمة غير الحكومية بنشاطاتها في مضمار أعمالها

٦.٦. الموارد المحلية

- ٥٤٣٢١ ١.٦.٦. تقييم المنظمة غير الحكومة علاقاتٍ جيدة مع قطاع الأعمال الخاص
- ٥٤٣٢١ ٢.٦.٦. يسهل وصول المنظمة غير الحكومية الى الموارد المحلية

٧.٦. الإعلام

- ٥٤٣٢١ ١.٧.٦. تكون المنظمة غير الحكومية معروفةً من وسائل الإعلام وتحظى باحترامها
- ٥٤٣٢١ ٢.٧.٦. تعرف المنظمة غير الحكومية عن نفسها لوسائل الاعلام

٧. الاستدامة

- ١.٧. استدامة الفوائد المستقاة من المشروع/البرنامج
- ١.١.٧. تتحقق المنظمة غير الحكومية بشكلٍ منتظمٍ من المناصرين، إن كانوا قد استفادوا منها ٥٤٣٢١
- ٢.١.٧. تعترف هيئة المناصرين أنها استفادت من برنامج المنظمات غير الحكومية ٥٤٣٢١
- ٣.١.٧. تعمل المنظمة غير الحكومية مع المنظمات والمؤسسات المحلية ٥٤٣٢١
- ٤.١.٧. تملك المنظمة غير الحكومية خططاً خاصةً لضمان استمراريتها ٥٤٣٢١
- ٢.٧. الاستدامة التنظيمية
- ١.٢.٧. تبني المنظمة غير الحكومية شراكات مع المنظمات الأخرى ٥٤٣٢١
- ٢.٢.٧. تفهم المنظمة غير الحكومية ماهية دورها ودور غيرها في مجال التنمية ٥٤٣٢١
- ٣.٢.٧. تشترك المنظمة غير الحكومية في الائتلافات والشبكات والمنظمات المظلة ٥٤٣٢١
- ٤.٢.٧. تقيم المنظمة غير الحكومية الروابط مع المؤسسات المختصة التي تكون مفيدةً لها ٥٤٣٢١
- ٣.٧. الاستدامة المالية
- ١.٣.٧. تكون المنظمة غير الحكومية قادرةً على شرح حاجاتها للتمويل إلى المانحين ٥٤٣٢١
- ٢.٣.٧. تدرك المنظمة غير الحكومية الحاجة إلى التنوع في مصادر التمويل الأجنبية والمحلية ٥٤٣٢١
- ٣.٣.٧. للمنظمة غير الحكومية قاعدة موارد متنوعة ٥٤٣٢١
- ٤.٧. استدامة قاعدة الموارد
- ١.٤.٧. تدرك المنظمة غير الحكومية الحاجة إلى أهمية الاستدامة المالية ٥٤٣٢١
- ٢.٤.٧. تملك المنظمة غير الحكومية بعض المدخرات والاحتياطي التي تساعد على تحمل الصدمات في فترات العجز في التمويل ٥٤٣٢١
- ٣.٤.٧. تملك المنظمة غير الحكومية مجموعةً متنوّعةً من مصادر التمويل ٥٤٣٢١

الفصل السادس

أنجع السبل لمكافحة الفساد من خلال المراقبة

Chapter 6

How Best to Fight Corruption through Monitoring

الأفكار الرئيسية: تقدير ان كانت المراقبة أداة مناسبة لمكافحة الفساد، اتخاذ قرار بكيفية المراقبة وما الذي تجدر مراقبته، التعاون مع الشخص أو الجهة الخاضعة للمراقبة أو العمل بشكل مستقل عنه، الوصول إلى المعلومات، وضع تمرين للمراقبة، تقنيات جمع المعلومات (سواء الأساسية منها أم الثانوية)، المصدقية، الانحياز في المعلومات، الاعتبارات الأخلاقية، إدارة البيانات وتحليلها، تصنيف المعلومات، نشر البيانات، المخاطر المسجلة أثناء القيام بالمراقبة، تحقيق أهداف المراقبة المرجوة في سيناريو أعرارياً.

تقدير ان كانت المراقبة أداة مناسبة

قبل تنفيذ تمرين المراقبة، على المنظمة غير الحكومية أن تقدّر ان كانت المراقبة هي الأداة التي ستساعدها على بلوغ الأهداف التي رسمتها. فلا يخفى على أحد أن المنظمة تحاول، من خلال تطبيق مشروع المراقبة، أن تعكس الاختلاف الموجود بين ما يجدر أن يحدث في منطقة معينة وما يحدث فيها فعلاً. من هنا، يجب أن توضح عملية جمع البيانات، ونتائج تمرين المراقبة، للجمهور المستهدف الفرق بين الواقع والمغالة، بين الفعلي والمتصور. لكن قد تكون الأدلة التي تثبت انتشار الفساد في الدولة حيث تعمل المنظمة غير الحكومية كثيرة، وبالتالي فإن الحاجة لا تدعو إلى تطبيق برنامج معين للمراقبة وجمع المعلومات. لكن من الأرجح ألا تكون هذه الحالة متواترة، مما يدعو إلى إجراء تمرين للمراقبة فعلي.

يجب أن يرمي مشروع مراقبة الفساد إلى الأهداف التالية:

- إثبات عدم فعالية أحد الأنظمة أو العمليات أو القوانين وعدم تطبيقه
- تحديد مواطن الفشل
- تحديد آليات عمل الفساد
- صياغة توصيات واضحة لمعالجة مشكلة الفساد

من شأن التقييمات التالية أن تساعد المنظمة غير الحكومية على التحقق من كون المراقبة أداة المناسبة لمكافحة الفساد:

- هل تتمتع المنظمة غير الحكومية بأحقية الوصول إلى المعلومات التي تحتاج إليها؟
- أيكن للمنظمة غير الحكومية أن تجمع المعلومات خلال مدة زمنية معينة، بشكل يساعد فعلاً في أحداث التغيير المرجو؟
- هل تعتبر المنظمة غير الحكومية الكيان الأفضل لإجراء المراقبة؟ (في بعض الحالات، قد يكون من الأفضل إسناد المهمة لخبير أو منظمة محلية ذات باع طويل في القضية المذكورة)

- هل تملك المنظمة غير الحكومية موارد بشرية جاهزة للقيام بالمراقبة (أشخاص مدربين)؟ (إذا كانت لا تفعل، فاعمل الخطوة المناسبة هي المدافعة عن قيام مشروع مراقبة، تنفذه إحدى الجهات بمساعدة المنظمة غير الحكومية)
- هل يتوفر التمويل اللازم لتنفيذ مشروع مراقبة (والمحافظة على استمراريته)؟

جدبر بالذكر أن كلاً من الاعتبارات المذكورة أعلاه لها وزنها الخاص، تبعاً للظروف التي تمرّ بها كل منظمة غير حكومية. من هنا، يجب على المنظمة أن تدرس وضعها وتحدّد إن كان من الأفضل لها الاهتمام بقضايا استراتيجية أخرى.

ماذا تراقب وكيف

لما كان من الصعب توثيق الفساد واثباته، فمن الطبيعي ألا تهدف تمارين المراقبة إلى تحديد حالات الفساد بعينها، بقدر ما ترمي إلى تحديد أنماط الأحداث أو النتائج التي خالفت التوقعات بحسب الأنظمة والقوانين الراهنة. على سبيل المثال، من المتوقّع أن تكون المناقشات التي تنافس على نيل العقود الحكومية متقاربة نسبياً. فإذا أشار نمط معيّن إلى أنّ إحدى المناقصات قد نالت العقد رغم أنها كانت متدنية عن غيرها بشكل جذري، فمن الأرجح أنّ الأمر ينطوي على شيء من الفساد. من هذا المنطلق، لا تقوم المنظمة بتوثيق الفساد، بل توثق السلوك الشاذ الذي أدى إلى الفساد.

ولعلّ إحدى أهم الخطوات في صياغة تمرين مراقبة قابل للتطبيق هي التعريف بمنهجية العمل، عن طريق تحديد الأحداث أو النتائج التي ترغب في مراقبتها. غير أنّ هذا الأمر يعتمد على طريقة رسمك للأهداف المرجوة.

عند إلى الآلية المقترحة في القسم السابق حول موضوع رسم الأهداف. تفترض هذه الآلية النظر في المشاكل أولاً، فتتضمّن ضمن علاقة الفعل وردة الفعل، ومن ثم تحويل هذه المشاكل إلى أهداف مرجوة في المستقبل. في هذا الإطار، عندما يتمّ تطبيق هذا التمرين في حقل معيّن تنشط فيه المنظمة غير الحكومية، فمن المرجح أنّ هدفاً أو اثنين سيحتاجان إلى المراقبة، والمراقبة، كما هي معرّفة في الفصل الثاني، هي:

المراقبة مصطلح واسع، يستخدم في عدة سياقات، ويصف المراحل المختلفة التي تقدم عليها المنظمات غير الحكومية لجمع المعلومات ذات الصلة بالمصلحة العامة، والتحقق منها، وتحليلها، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالحقوق المدنية، والسياسية، والاجتماعية، والاقتصادية.

بعد أن تحدّد المنظمة غير الحكومية الهدف أو الهدفين اللذين يحتاجان إلى المراقبة، يجب أن تفكّر في كيفية إنجاز عملية المراقبة، وما الذي يجدر بها أن تراقبه. في نهاية هذا الفصل، سنتابع الاحتمالات المعروضة عند مراقبة المثال المطروح في الفصل السابق (أغرابا)، لكن أولاً، وتوضيحاً لهذا المفهوم، سندرس مجموعة متنوعة من إمكانيات المراقبة في ثلاثة أمثلة حديثة، منها اثنان يمكن العودة إليهما في الفصل التاسع كحالات مدروسة.

المثال الأول: مراقبة المجتمع المدني لآلية تطبيق المرسوم الرئاسي رقم ٩٥ الصادر عام ٢٠٠١^{١٩}

اشترط المرسوم الرئاسي ٩٥ الصادر عام ٢٠٠١ في جورجيا أن تطبّق الدولة إجراءات تمهيدية لمكافحة الفساد. فما كان من بعض المنظمات الحكومية، وعددها عشرون تقريباً، إلا أن قررت مراقبة تطبيق المرسوم، بعد أن شكت في مدى التزام الدولة بتطبيقه. وقد نُظمت المراقبة على الصعيدين المركزي والمحلي.

٦٩ للاطلاع على الحالة المدروسة كاملة، راجع الحالة الثانية في الفصل التاسع.

صنفت المنظمات غير الحكومية كلاً من المواد السبع عشرة ضمن ستة محاور مختلفة تصب في دائرة اختصاصها. كما تمّ توفير فريق من الخبراء كي يخططوا الكيفية مراقبة التدابير المتخذة لتطبيق كل مادة في المرسوم.

على سبيل المثال، تنطبق المادة ٧ (أ) إلى العدد المتزايد لحوادث الشرطة المنتشرة بشكل غير شرعي على الطرقات من أجل المطالبة بضريبة المرور. وقد نصت المادة على أن تقدم وزارة الداخلية، بحلول ١٥ نيسان/أبريل ٢٠٠١، لائحة بالتدابير الواجب تطبيقها بحلول ١ حزيران/يونيو ٢٠٠١، وهدفها:

- إلغاء حواجز شرطة المرور الدائمة على جادات جورجيا
- تنظيم دوريات شرطة متنقلة لمراقبة مدى الالتزام بقوانين المرور على الأراضي الجورجية
- الحد من إيقاف السيارات، إلا في حال مخالفة قوانين السير أو وجود احتمال منطقي لارتكاب جريمة معينة

ما الذي يجب مراقبته:

في هذا المثال، يمكن اقتطاع الإجابة من نص المرسوم نفسه. فينص المرسوم في المادة ٧ (أ) على "تقديم لائحة بالإجراءات الواجب تطبيقها". من هنا، يجب مراقبة إن كان المسؤولون قد قدموا لائحة الإجراءات هذه أم لا. أما تحليل مضمون هذه اللائحة، فقضية أخرى.

ما يلفت الانتباه في هذه القضية أيضاً هو أنّ المرسوم حدد تاريخاً نهائياً لاتخاذ بعض التدابير الرامية إلى معالجة الفساد. من شأن هذا أن يحصر أنشطة المراقبة ضمن مهلة زمنية معينة. ومع أنّ مشروع المراقبة الذي نصفه هنا يغطي كافة الإجراءات المنصوص عليها في مواد المرسوم السبع عشرة كلها، إلا أن مراقبة المادة ٧ (أ) بالذات تتطلب من جهات المراقبة أن تبذل جهداً إضافياً لتحقيق من تاريخ إرسال المعلومات، والتاريخ النهائي لتطبيق إجراءات معالجة الفساد.

كيفية المراقبة:

من الطرق المعتمدة للمراقبة، التقدم بطلب رسمي للاطلاع على نسخات عن "لائحة الإجراءات" التي تنص عليها المادة ٧ (أ) من المرسوم. يمكن التقدم بهذا الطلب من الهيئة التي ينبغي أن ترسل إليها هذه اللائحة في المقام الأول. يفترض هذا الأمر أن مجموعة المراقبة المؤلفة من المنظمات غير الحكومية تملك الحق في الحصول على نسخة من هذه الوثيقة، أو أنها قد اتفقت مع القطاع الحكومي المعني بأن يطلع منظمات المراقبة على هذه المعلومات. من جهته، ينبغي على الفريق الذي يعمل على تطبيق قسم معين من المرسوم أن يحرص على توفير نسخة عن هذه اللائحة قبل انقضاء المهلة النهائية المحددة.

إذا كانت جهات المراقبة تعتقد أنّ الوصول إلى المعلومات سي طرح عقبة في وجهها فعلاً، فلعلّه من الأفضل تحضير الحجج الداعمة لقضيتها قبل انقضاء المهلة النهائية. هنا، قد يكون من المفيد الاطلاع على القسم الخاصة بحرية الوصول إلى المعلومات (أنظر الملحق ١/٦) عند إعداد بعض من هذه الحجج. في بعض الحالات، يمكنها الحصول على المعلومات المطلوبة عن طريق الاتصال المباشر، لكن الرسمي، بالقطاع الحكومي المسؤول عن استلام اللائحة.

حريّ بالمراقب التوجه إلى الهيئة التي أرسلت إليها اللائحة عوضاً عن وزارة الداخلية، بما أنّ هذه الأخيرة قد تقدم إليه لائحة لم تحال بموجب سلسلة من الإجراءات المنصوص عليها. من هذا المنطلق، لن تكون اللائحة التي حصل عليها المراقب ملزمة بالنسبة لوزارة الداخلية، بما أنّ اللائحة لم تخضع لإجراءات الرسمية الموجزة في المرسوم.

ليس هذا إلا مثلاً بسيطاً نسبياً، يثبت أنّ مهمة المنظمة غير الحكومية الموكلة بالمراقبة تنصّ على التأكد من أن اللائحة قد أرسلت، وفي موعدها المناسب. لكن يظهر أنّ هذه المهمة البسيطة قد تتعرقل بعدة طرق، لا سيما عندما يجري الحديث عن طبيعة العلاقات بين المنظمات غير الحكومية والحكومة حول المسائل المتعلقة بمكافحة الفساد.

المثال ٢: خصخصة شركة "سلوفاك تليكوم"^{٧٠}

من المعروف أنّ الخصخصة في سلوفاكيا نشاط عرضة للفساد. بين ١٩٩٠ و١٩٩٤، آل القسم الأكبر من المؤسسات الرسمية التي خصصتها الدولة إلى الأصدقاء وأفراد الأسر، في إطار عمليات افتقرت إلى الشفافية والتنظيم الصارم. فضلاً عن ذلك، بيعت الشركات التي حُصّخت بعد ذلك، أي بين ١٩٩٤ و١٩٩٨، إلى مالكيين أجانب بدون أن تحقّق الدولة أي مكسب. غير أنّ الحكومة الجديدة (١٩٩٨-٢٠٠٢) وعدت بزيادة الشفافية المحيطة بعملية الخصخصة، كما اقترحت، في ما اقترحت، أن تسمح لجهة مستقلة ثالثة بتولي عملية المراقبة.

من أهم مقومات عملية الخصخصة اختيار مستشار لتقديم النصح إلى الحكومة بخصوص الجهة التي ستختارها كشريك استراتيجي. سيتمكن هذا الشريك من شراء ٥١% أو أكثر من حصص الشركة. في هذا الإطار، أنشأت وزارة النقل والبريد والاتصالات السلكية واللاسلكية، استعداداً لاختيار شريك استراتيجي لشركة "سلوفاك تليكوم"، لجنة توجيهية مكلفة اختيار مستشار، كما دعت منظمة "تي سلوفاكيا" إلى تعزيز شفافية العملية من خلال أداء دور المراقب.

ما الذي يجب مراقبته:

قرر الفريق التابع لمنظمة الشفافية الدولية في سلوفاكيا مراقبة ما يلي:

- تقديم المناقصات على يد المستشارين المحتملين
- فضّ المناقصات
- توقيع أعضاء اللجنة التوجيهية لتصارح يمتنعون فيها عن أعمال تجرّ تضارباً للمصالح
- تقييم أعضاء اللجنة التوجيهية لمختلف المناقصات
- مناقشة نتائج المناقصات وخيار المستشار

كيفية المراقبة

لما كانت الوزارة قد دعت هذه المنظمة إلى مراقبة عملية اختيار المستشار، فقد تمتعت هذه المنظمة بكامل الحرية لتكون جزءاً من هذه العملية، وبالاطلاع على الوثائق والمشاركة في الاجتماعات. نحن أمام حالة أرادت فيها الوزارة نفسها أن تباشر بعملية التنظيم. إثر مراقبة "تي سلوفاكيا" لعملية الاختيار، قامت بإعداد تقرير يتضمّن النقاط الأساسية التالية:

- يجب إبلاء المزيد من الانتباه لمعايير اختيار أعضاء اللجنة التوجيهية
- يجب إعلان عن أسماء أعضاء اللجنة التوجيهية

٧٠ راجع الحالة الثانية المدروسة في الفصل التاسع.

- يجب تعداد مجالات الاختصاص بلغة واضحة ومفهومة، فترجمتها من الانكليزية الى السلوفاكية
- يجب اطلاع أصحاب المناقصات الأخرى على جميع المعلومات المتعلقة بمناقصة معينة.

أحدث تقرير المنظمة هرجاً ومرجاً في البلاد، وأصبح الناس أكثر وعياً لحاجتهم الى الشفافية، كما أثمر التقرير أيضاً عن استقالة وزير الخارجية والوزير المسئول.

المثال ٣: رفع أسعار رخص السيارات في أندونيسيا

في أندونيسيا، تعتبر الشرطة المسئولة عن إصدار رخص السيارات. أما الرسم المفروض على هذه الرخص، فتحدده وزارة الداخلية وتعرضه في المراكز المخصصة لإصدار رخص السيارات. وقد سرت شائعات أن عناصر الشرطة يفرضون دوماً مبلغاً أكثر من ذلك المحدد رسمياً، لكنهم لا يصدرون إيصالاً إلا بالرسم المعترف به من قبل الدولة. فضلاً عن ذلك، من الشائعات ما يفيد بأن إصرار الناس على دفع المبلغ الرسمي لا يساهم إلا بالتباطؤ في معالجة المعاملة، إن لم نقل الامتناع عن معالجتها تماماً، لا بل من المحتمل أيضاً أن "تضيع" في مكان ما.

بعدما أعلنت الشرطة، في تصريحات عامة، عن نيتها محاربة الفساد المستشري في سلك الشرطة، قزرت مجلة "تمبو" أن تختبر التزامها هذا من خلال التحقيق في هذه القضية بالذات.

ما الذي يجب مراقبته:

قرر الصحفي في مجلة "تمبو" مراقبة عدد الأشخاص الذين قدموا طلباً للحصول على رخص السيارات في يوم واحد، في أحد المراكز الخاصة المنشأة لهذا الغرض، إلى جانب مراقبة المبلغ الذي دفعه هؤلاء الأشخاص. ولما كانت إيصالات مشكوك بأمورها إلى حد كبير، وبما أنه لا يتوقع تعاون السلطة معه، فقد راقب الزبائن وما يجري معهم بشكل سري، عوضاً عن اتباع الطريقة الرسمية في المراقبة.

كيفية المراقبة:

سرعان ما اكتشف الصحفي أن "الزبائن" كانوا، في كافة الحالات تقريباً، من الوكلاء أو الوسطاء ("شالو" بالاندونيسية) الذين كلفوا بمهمة تخليص المعاملات. في هذه الحالات، كان الوكلاء متواطئون مع الشرطة بشأن تحديد الرسم المطلوب، كما كانوا قد أوعزوا الزبائنهم بالمبلغ الذي يجب أن يدفعوه. نصت عملية المراقبة على احتساب عدد الطلبات التي قدمها الوكلاء، بما أن الثمن الذي تم تسديده كان معروفاً. في بعض الأحيان، كان المراقب يجري مقابلة مع بعض المواطنين، من غير الوكلاء، لدى خروجهم من المركز، فيسألهم عن الثمن الذي دفعوه، ليكتشف أن المبلغ لا يختلف عن ذلك الذي نصحهم به الوكلاء.

في نهاية النهار، جمع الصحفي عدد الطلبات، واجمالي المبلغ الذي تم تسديده، ثم انتقص منه المبلغ الذي كان يجدر بالمواطنين دفعه رسمياً، فبيّن بالتالي المدخول غير الشرعي الذي كانت تجنيه الشرطة في يوم واحد ومن مركز واحد. وما كان منه إلا أن نشر المقالة في المجلة، حيث كتب عن المبالغ غير المشروعة الهائلة التي تجنيها الشرطة من مكاتبها كلها خلال سنة واحدة. ومع أن الشرطة أظهرت سخطها من هذه الدعاية، ووعدت باتخاذ إجراءات صارمة لفرض النظام، إلا أن شيئاً من هذا لم يحدث.

المراقبة المستقلة أو بالتعاون مع جهات أخرى

يمكن إجراء تمرين المراقبة بالتعاون مع الجهة الواجب مراقبتها، وهي تتمثل بأشخاص أو عمليات أو مؤسسة (كما هي الحال في مثال سلوفاكيا وجورجيا أعلاه). لكن من جهة أخرى، لا شيء يمنع أيضاً من إجراء المراقبة بصفة مستقلة (كما هي الحال في مثال أندونيسيا أعلاه).

لا شك في أن الوصول إلى المعلومات قد يتأثر تأثيراً جذرياً بالقرار الاستراتيجي الذي تتخذه، فإما تقرر العمل بشكل مستقل عن طريق الاستفادة من المعلومات الموضوعية بتصرف العامة وبفضل تحقيقاتك الخاصة، وإما العمل بالشراكة مع الجهات الواجب مراقبتها. إذا كنت تنوي أن تحافظ على الشراكة، قد تتمكن من الوصول إلى المعلومات بسهولة أكبر، لكن اعلم أيضاً أن حريتك قد تكون مقيدة في ما يتعلق بإجراء بعض التحقيقات. قبل اتخاذ هذا القرار، عليك أن تفكر ملياً في إمكانية عقد شراكة عمل مع أحد الأطراف، فإذا تمكنت من ذلك، حدّد السلبيات والإيجابيات لكل مقارنة.

المراقبة بالتعاون مع جهات أخرى

قد تسنح الفرصة اقتراح مشروع للمراقبة بالتعاون مع الجهة التي أعربت عن التزام صريح بمعالجة المشكلة المطروحة (سواء كانت شخصاً أم عملية أم مؤسسة). ويمكن للمنظمة غير الحكومية أن تقدّم فرصة لاختبار هذا الالتزام، فتتّرح عقد شراكة مع الجهة المعنية (مما يمكن أن يضيف مصداقية كبيرة على الموضوع)، أو تدعم المشروع من خلال تقديم (مثلاً) معلومات إضافية عن الشوائب في النظام المشبوه. في صربيا، تولت المنظمة غير الحكومية "أوتبور!" (OTPOR!) مراقبة دائرة الجمارك في البلاد. وقد علّقت أن المشروع ما كان ليُبصر النور بدون شراكة مع الوكالات المعنية في قسم الجمارك. بالفعل، تمكّنت "أوتبور!" من مراقبة عمليات الجمارك عن كثب، والمشاركة فيها، جراء التعاون مع المسؤولين في قسم الجمارك، مع المحافظة على استقلاليتها في الوقت عينه. فلو أن المنظمة لم تتمكّن من الاطلاع على المجرى الداخلي، كما فعلت عندما عقدت اتفاق الشراكة، لما استطاعت الحصول على البيانات المطلوبة. من هنا، فإنّ التعاون مع دائرة الجمارك شكّل نوعاً من التسوية سمحت، أخيراً، بتنفيذ مشروع المراقبة.

مع أن الكلام يجري عادة عن الشراكة التعاونية مع حكومة أو قطاع حكومي، إلا أن هذه المنهجية تسري أيضاً عند مراقبة شركة، أو جامعة، أو أي هيئة أخرى.

لكنّ المراقبة التشاركية قد تفترض صياغة نوع من اتفاق الشراكة المكتوب، أو الاتفاق على نقاط اختصاص تنظّم التحركات الواجب اتخاذها. ولا يخفى على أحد أن التفاوض على هذا النوع من الشراكات قد يكون عملية طويلة وشاقة، كما قد يتطلب من فريق المراقبة تقديم بعض التنازلات في سبيل ضمان نجاح مشروع المراقبة. كما يجب أن تتأكد المنظمة غير الحكومية التي تنظّم مشروع المراقبة من المحافظة على استقلاليتها أثناء تنفيذ المشروع، وعلى حرية نشر نتائج المراقبة إذا رغبت في ذلك. فإذا كان تنفيذ هاتين النقطتين متعزراً، ستضيع المصداقية، ولعله من الأفضل حينذاك تنفيذ مشروع المراقبة بدون عقد اتفاق شراكة مع الجهة المنوي مراقبتها.

قد يحتاج التفاوض على اتفاق الشراكة دعماً خارجياً. في هذا الإطار، لعله من المفيد جداً الاستعانة بوسيط يضيف ثقله إلى المفاوضات، كمثل عن أحد المانحين الملتمزين بالقضية المطروحة. لكن تنبّه إلى أن التفاوض مع الوسيط قد يتطلب من الجهود ما يوازي التفاوض مع الجهة المفروض مراقبتها نفسها. نوصيك أيضاً بالاستعانة بمحام لتجنب أي اختلاف في تفسير آراء خلال مرحلة لاحقة.

٧١ راجع الحالة المدروسة في الفصل التاسع. الرجاء التنبيه إلى أن هذا الكيان كان منظمة غير حكومية عند إعداد الدراسة هذه، وما لبث أن أصبح حزباً سياسياً.

جدير بالذكر أن هذه العلاقة كلها قد تتطلب دقة وحذراً عند التعامل مع الطرف الآخر. فمن المحتمل أن الجهة التي طالبت بالمراقبة ترغب فعلاً في عقد شراكة للحصول على بعض الامتيازات (المصدقية)، لكنها لا تكون مستعدة إلا لتطبيق إجراءات تجميلية، ولا تملك نية في تحسين الممارسات المعتمدة بطريقة هادفة. من هنا، إذا لم تُحط المنظمات غير الحكومية باتفاقات الشراكة من كافة جوانبها، قد تتجاوز بعواقب سلبية جسيمة في مرحلة التطبيق: فقد تلجأ الجهة المعنية بالمراقبة إلى كل وسيلة ممكنة لتأخير تطبيق الإجراءات التي اتخذتها المنظمة المراقبة.

من جهة أخرى، إذا أحسنت المنظمة غير الحكومية التفاوض على هذه الاتفاقات، فقد تحلّ جزءاً كبيراً من القضايا المطروحة (مثل تفاصيل الأصول المحيطة بالمهل النهائية لنشر النتائج، وحق النشر بدون إجراء استشارات لعدة أيام في حال خرقت الجهة التي تخضع للمراقبة المهلة النهائية، وحق الوصول إلى المعلومات، والأنظمة والمهل النهائية المحددة للحصول على الوثائق الخ.) في هذا الإطار، تعرض الحالة المدروسة الرابعة في الفصل التاسع، والمتعلقة بمنظمة "غلوبال ويتنس" (Global Witness)، اتفاق الشراكة الخاص بمراقبة إنفاذ قوانين الغابات في الكاميرون. يُظهر هذا المثال التعقيدات المرتبطة بطريقة العمل هذه.

من الخطوات الأساسية عند التخطيط للشراكة هي قيام المنظمة غير الحكومية التي تتولى المراقبة بتحديد أي مدى ستكون مستعدة للتنازل، في سبيل الحفاظ على الشراكة. فقد يسمي الشريك غير منطقي في تصرفاته، فيصبح من الواضح، مع تقدّم المشروع، أن الحجج المناهضة للشراكة تزيد عن الحجج المؤيدة لها. في هذه الحالة، يجب أن تفكر المنظمة غير الحكومية، بشكل جدي، في الانسحاب من الشراكة، وتقرّر عند أي مرحلة ستفعل ذلك. جدير بالذكر أنه كلما طالت فترة الشراكة بين الطرفين، ازدادت مصداقية الجهة الخاضعة للمراقبة. لكن إذا كانت المنظمة غير الحكومية نفسها لا تحصل، بالمقابل، على المنافع اللازمة من هذه الشراكة، لا سيما من حيث نتائج البحث، فإن مصداقية هذه المنظمة هي التي ستعرض للخطر. من هنا، من الضروري أن تصون المنظمة غير الحكومية قيمة نتائج البحث التي تتوصل إليها، وتطلع نظراءها والعامّة عليها.

في ما يتعلق بمراقبة إنفاذ قوانين الغابات في الكاميرون (الحالة المدروسة الثانية في الفصل التاسع)، قامت المنظمة غير الحكومية، بشكل مستقل، بصياغة تقارير توثق محاولات قطع الأخشاب بطريقة غير قانونية، ضمن منطقة تبلغ مساحتها ١٢٠ ألف هكتار. فلاحظت المنظمة أن هذه العمليات يشوبها الاحتيال على الصعيد الإداري، لا سيما من حيث توزيع رخص قطع الأخشاب على خمس شركات محلية وعالمية لقطع الأخشاب (منها شركة تملكها عائلة رئيس الجمهورية)، ناهيك عن تهريب القرويين. وقد تعرّضت المنظمة لضغوطات من الحكومة لثلاث تنشر تقرير المراقبة، مع احتمال تكبدها لغرامة مالية تبلغ مائة مليون دولار؛ زد على أن الحكومة أرسلت تهديداً خطياً بوقف الشراكة مع المنظمة غير الحكومية في حال نشرت نتائج البحث، إلى جانب تهديدات المانحين الدوليين الذين يؤثرون ويدعمون مشروع مراقبة إنفاذ قوانين الغابات.

رفضت الحكومة مراجعة المعلومات التي جمعها فريق المراقبة في مراحل مختلفة، مما استلزم رفع دعوى قانونية لتصحيح هذا الوضع، كما أقدمت على إلغاء عملية المراقبة عندما تقرّر تنظيمها في نهاية الأمر. فما كان من المنظمة غير الحكومية التي تتولى عملية المراقبة إلا أن استشارت العامة، والمنظمات غير الحكومية المحلية والدولية، في سبيل تعزيز موقفها، ثم نشرت التقرير في نهاية الأمر^{٧٢}. وقد جازفت هذه المنظمة بقطع العلاقات مع الجهة الشريكة (أي الحكومة في هذه الحال)، وكلها إيمان أن الإحجام عن معالجة هذه القضية سيطيح بكل جهودها الأخرى الرامية إلى مكافحة الفساد. وهذه القرارات ليست سهلة دائماً.

يصوّر الجدول أدناه الإيجابيات والسلبيات المرتبطة بالمراقبة في ظل الشراكة مع الجهة الخاضعة للمراقبة.

٧٢ لاحظ أن هذا الأمر خالف نصيحة الشركاء وأصحاب المصالح بمعالجة القضايا الأقل أهمية أولاً، ومن ثم معالجة القضايا الحساسة في مرحلة لاحقة.

الجدول ٤: إيجابيات والسلبيات المرتبطة بالمراقبة بالتنسيق مع الجهة الخاضعة للمراقبة

الإيجابيات	السلبيات
<ul style="list-style-type: none"> تكون الجهة الخاضعة للمراقبة ملتزمة بالعملية، وتحظى بكامل انتباهها تتيح هذه الشراكة إمكانية أكبر لوصول المنظمة غير الحكومية المراقبة إلى المعلومات لعله من الأسهل العمل مع أشخاص منفتحين على الإصلاح ضمن الحكومة إذا كانت الجهة الخاضعة للمراقبة مستعدة للتعاون، فهذا يعني أن بقية المؤسسات ذات الشأن قد تهتم بالمشاركة أيضاً تفتح الشراكة الباب أمام بناء القدرات وتقاسم الخبرات 	<ul style="list-style-type: none"> ستحصل الجهة الخاضعة للمراقبة على معلومات أكثر من المنظمة غير الحكومية، وتتمكّن بالتالي من دحضها بشكل أكثر فعالية قد تسبغ الشراكة مصداقية على الجهة الخاضعة للمراقبة، من دون تنفيذها لإصلاحات على أرض الواقع فعلاً يحتمل أن تنسب الجهة الخاضعة للمراقبة لنفسها كل الجهود في وسائل الإعلام والصحافة، على حساب المنظمة المراقبة ذاتها إن المحافظة على العلاقات مع الجهة الخاضعة للمراقبة ستستنفد موارد هائلة في حال واجه الطرفان أي تعقيدات قد تتعرض المنظمة غير الحكومية للضغوطات لئلا تتخذ التدابير المناسبة، أو أن الجهة الخاضعة للمراقبة قد تهدد الشراكة

المراقبة المستقلة

حتى وإن كانت الشراكة هدفاً مأمولاً، فقد لا تكون فرصة التعاون مع الجهة الخاضعة للمراقبة كبيرة فعلاً. وقد يبدي المسؤولون ممانعة تجاه التعاون مع أي مبادرة مراقبة خارجية، في حال اكتشفوا أن المشروع لم يحظ بموافقة أصحاب السلطة ضمن مؤسساتهم. في هذه الحالة، تعتمد المنظمة غير الحكومية التي تتولى عملية المراقبة، بشكل حصري، على المعلومات الموضوعية بمتناول العامة التي يمكنها الاطلاع عليها من خارج النظام (أو غيرها من المعلومات التي جمعت بفضل التحقيقات). وبوسع المنظمة التي لا ترتبط برابط الشراكة مع الجهة المسؤولة، أثناء المراقبة، أن تنفذ أيضاً عملية مدافعة. لكن إذا أخذت المنظمة غير الحكومية على عاتقها كلا الدورين، فقد تتعرض (أو تسمى حساسة) لانتقادات تتهمها بالانحياز، مما يفترض أن المنظمة التي تتولى المراقبة تملك أيضاً برنامج عمل سياسياً غير معلن عنه، وأنها لا تجمع البيانات إلا خدمة له.

أنظر الجدول ٥ الذي يبيّن إيجابيات والسلبيات المرتبطة بالمراقبة دون شراكة مع الجهة الخاضعة للمراقبة.

الجدول ٥: حسنات المراقبة المستقلة وسلبياتها

الإيجابيات	السلبيات
<ul style="list-style-type: none"> المنظمة غير الحكومية حرة في وضع الخطة والاستراتيجية الخاصة بالمراقبة دون إجراء مفاوضات - أي من دون تسويات سياسية. ستتمتع المنظمة غير الحكومية بمظهر الاستقلالية بنظر بفية مجموعات المجتمع المدني. إن تدني الحاجة إلى التنسيق يعني أن المنظمة المراقبة ستنظم عملياتها اليومية بمرونة أكبر. تصبح المنظمة غير الحكومية أقل عرضة للتلاعب أو الهيمنة على يد الجهة الخاضعة للمراقبة. يمكن الاستفادة من التحقيقات السرية بسهولة أكبر. تكون المنظمة غير الحكومية أكثر مرونة وتعيد تركيز أنشطتها في مجال المراقبة وفقاً للأحداث ونتائج البحث. 	<ul style="list-style-type: none"> سيكون من الصعب تشكيل تحالفات مفتوحة مع ممثلي المجتمع المحلي، في حال عدم مشاركة الحكومة في المراقبة. لن يُعقد أي اتفاق مع الشريك، يصبح بموجبه مساءً أمام جهة المراقبة، مما يفقد المنظمة بالتالي أداة مراقبة قوية لتحارب بها الفساد. قد توجه الجهة الخاضعة للمراقبة تهديدات أكبر، فتكون هيكلية عمل المراقبة أقل فعالية، للتخفيف من هذه التهديدات. قد يمسي من الصعب الاطلاع على أي وثيقة رسمية. قد يكون من الصعب الحصول على مصادر المعلومات. يمسي من الصعب تأمين التمويل اللازم. فالكثير من الممولين يفضلون الشراكات ويشجعون على إقامتها.

الشراكة مع الآخرين

إذا كانت الشراكة مع الجهة الخاضعة للمراقبة (الوزارة أو الدائرة ربما) غير ممكنة ولا مرجوة، يمكن حينذاك التفكير بعقد شراكة مع أصحاب منفعة آخرين على مستوى حكومي أعلى، كمكتب رئيس الوزراء، أو رئيس وكالة حكومية مهمتها استهداف الفساد المستشري عبر الحكومة. ومع أن تخطي رؤساء الوزارات أو الدوائر المسؤولة والخاضعة للمراقبة قد يعسر من مرونة علاقات العمل، إلا أن هذه القوة المكتسبة قد تؤدي أيضاً إلى نتائج مثمرة وتؤمن ضمانة سياسية. يمكن الاطلاع على هذا الأمر في الحالة المدروسة الثانية في الفصل التاسع، حيث تولت منظمة "الشفافية الدولية" مراقبة خصخصة شركة "سلوفاك تليكوم".

دعا رئيس الوزراء الجديد لحكومة ميكولاس دزورندا في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨ منظمة "الشفافية الدولية" كي تكون مراقباً مستقلاً لعملية الخصخصة والمشتريات العامة التي تقوم بها شركة "سلوفاك تليكوم". هذا الوصول إلى أعلى المستويات الحكومية عنى أن التوصيات التي تقدمت بها المنظمة قد أخذت بعين الاعتبار.

تأمل المنظمة غير الحكومية أن تشجع الشراكة مع القيادة الرفيعة المستوى الباب واسعاً أمام تدفق المعلومات في مجال المراقبة. نظرياً، تجري العادة أن يرسل المسؤول الحكومي الرفيع المستوى "طلباً" رسمياً إلى الجهة الخاضعة للمراقبة، فينذر بها بأن المنظمة غير الحكومية تملك الحق في الاطلاع على المعلومات. لكن على أرض الواقع، غالباً ما يخضع "طلب" كهذا للتأجيل، لمدة بعيدة وبشكل متعمد، فتواجه المنظمة غير الحكومية عدة عراقيل في سبيل تطبيق مهمتها. لسوء الحظ، من غير المرجح بتاتا أن يقدم المسؤول الحكومي الأعلى، في حال وجود العراقيل، على التدخل كلما مُنعت المنظمة غير الحكومية من الاطلاع على وثيقة ما، أو كلما قيل لها إن الوثيقة مفقودة أو ضائعة الخ.

الوصول إلى المعلومات

في حال لم يكن بالإمكان عقد الشراكات على مستوى رفيع، سيضطر المراقب إلى الارتكاز، فقط، على البيانات المتوافرة بمتناول العامة و/أو العمليات التي تم الاطلاع عليها أو مراقبتها في السابق. ويجب أن تسعى المنظمة غير الحكومية إلى عقد الشراكات، الرسمية منها وغير الرسمية، مع الوكالات الدولية أو غيرها من المنظمات غير الحكومية، بهدف الوصول إلى المعلومات التي تكون بحوزة الآخرين. كما يمكن الحصول على المعلومات غير الموجودة بمتناول العامة أيضاً عن طريق بقية أصحاب المصالح الذين يهتمون بالمراقبة لأسباب محددة (كالمانحين أو موظفي السفارات المشاركين في دعم بلد معين). فمن المحتمل أن المانحين قد وضعوا جداول أعمال سياسية تناسب بعضاً من أهداف المنظمة غير الحكومية وتسهل مهمتها.

قد تقدم منظمات غير حكومية أخرى معلومات قيّمة، منها ما هو مستقى من الخبراء أنفسهم، ومنها ما يضمن الوصول إلى المعلومات المحلية وأفكار السياسية الفذة. في هذا الإطار، يمكن وضع الاستراتيجيات لتحديد أي منظمة غير حكومية ستقوم بالدفاع حول أي قضية معينة، و/أو إعداد استراتيجيات مدافعة مشتركة من شأنها أن تعزز أهداف منظمة غير حكومية بعينها. لكن بعض المنظمات الأخرى لا يعمل في الحقل لنفسه ليشكل مصدراً مفيداً للمعلومات. على سبيل المثال، لن تتمكن المنظمات التي تتولى تقديم المساعدات الطبية داخل البلاد، إثر وقوع كارثة طبيعية مثلاً، من استخدام ما في جعبتها من معلومات حول الفساد، لأن ذلك يهدد أنشطتها داخل البلاد؛ لكنها قد تعتمد على نقل هذه المعلومات، بصفة مجهولة، إلى منظمة غير حكومية أخرى كي تتخذ هذه الأخيرة التحركات المناسبة.

مواقف الموظفين الإداريين

من الأرجح أن تمنع الحكومات وشركات القطاع الخاص، بشكل عام، الكشف عن المعلومات لمجرد أن المنظمة غير الحكومية قد تقدمت بالطلب اللازم لذلك. وسوف تتسلح شركات القطاع الخاص بالحاجة إلى اعتماد السرية حفاظاً على جو التنافس، فيما تدعي الحكومات أنها تقوم بذلك للحفاظ على الأمن. في معظم الحالات، لا تكون هذه الحجة مبنية على مبادئ الشرعية، ولا تستخدم الا كغطاء لحماية بعض الأشخاص وتفادي الإحراج. وقد وصفت حركة "مزدور كيسان شاكتي سافغاتان" في راجستان، الهند، تجربتها كما يلي:

تقوم ردة الفعل العنوية التي يبديها أي موظف إداري العنوية تجاه طلب يتقدم به أحد المواطنين على الشك والارتياب لأن التعاطف يصل إلى حده الأدنى مع الأشخاص خارج نطاق الدوائر الحكومية. فإذا مُنح الموظفون الحكوميون حق الاختيار بين إرساء العدالة وحماية أنفسهم، سيختار حتى أكثرهم "نزاهة" أن يتغاضى عن نشر مساويء زملائه على العلن.

قوانين حرية المعلومات

أقرت بعض الدول قوانين لضمان حرية المعلومات، استناداً إلى نموذج الولايات المتحدة الأميركية. تحفل جميع هذه القوانين بقدر كبير من البروتوكولات والأنظمة التي تضبط طريقة الوصول إلى المعلومات، وكيفية تقديم الطلب للحصول عليها. لكن هذه القوانين تعتبر محدودة غالباً، من حيث أنها لا تلحظ البنية والنظام لمراجعة قرارات الموظفين الحكوميين الذين يقررون عدم الإفصاح عن المعلومات، أو على الأقل عدم الإفصاح عنها في حينه^{٧٣}.

عند كتابة هذه الكلمات، تكون ٥٢ دولة حول العالم قد أقرت قوانين تصون حرية المعلومات، منها ٤٠ أقرتها منذ العام ١٩٩٢ و ٢٠ منذ العام ٢٠٠٠. ومع أن هذه القوانين أصبحت سارية المفعول منذ وقت غير بعيد، غير أن آلاف طلبات المعلومات بدأت تتكدس منذ الآن؛ وقد تقدم بها الشعب خاصة في الدول حيث السرية الحكومية كانت المعيار المتبع، وحيث استشرى الفساد في الكواليس. في هذا الإطار، تم الكشف عن معلومات ثمينة تتعلق بطبيعة الأعمال داخل الحكومات. فازداد الشعب، نتيجة لذلك، علماً بالعمليات الإدارية وشروط مشاركة المواطنين في الحياة السياسية. هنا، يتطرق المدافعون عن مكافحة الفساد، غالباً، إلى أهمية الشفافية في استئصال الفساد والوقاية منه، فيما يجادل المدافعون عن حرية المعلومات، بشكل عام، بأن قوانين الوصول إلى المعلومات تعتبر أدوات أساسية في عملية مكافحة الفساد.

يمكن العودة إلى الملحق ١/٦ للمزيد من المعلومات حول قوانين حرية المعلومات. ونصح القارئ بشدة أن يحدّد ما هو الوضع المتبع في بلاده؛ فإذا كانت هذه القوانين مطبقة فيها، ننصحه بأن يستفيد منها كل الاستفادة. هذه الأيام، يزداد عدد البلدان المصادقة على قوانين حرية المعلومات؛ وبالتالي من الضروري أن تتنبه المنظمات غير الحكومية المهتمة بالمراقبة إلى وضع هذه التشريعات في البلاد في الوقت الراهن، وإلى كيفية الاستفادة منها في حال وجدت^{٧٤}. وقد تستفيد المنظمة غير الحكومية من خدمات مجموعة ضغط كانت قد دافعت عن حرية المعلومات في بلد معين، فتتعرف، من خلالها، إلى الإجراءات الواجب اتباعها في سبيل التقيّد بهذه القوانين.

الصحافة والتلفزيون:

يشكّل الصحفيون الأفراد مصدراً مهماً للمعلومات في عملية المراقبة. كيف لا وهم الأشخاص الذين ينشرون نتائج المراقبة إلى جمهور أوسع من

٧٣ هذا القسم مقتطف من مذكرة بقلم هيلين دارشاير من مبادرة العدالة التابعة للمجتمع المفتوح.

٧٤ الرجاء العودة إلى الملحق ١/٦ للاطلاع على نظرة عامة حول قوانين حرية المعلومات المنتشرة عبر العالم، من وجهة نظر معهد المجتمع المفتوح.

الأشخاص . غير أن هذه المعلومات قد تحتاج إلى من يدقق فيها . فعندما تدعو الحاجة إلى جمع المعلومات عن طريق الإدلاء بشهادات ، قد يكون من المفيد أن تدعو الصحف عامة الناس إلى الإدلاء بشهاداتهم ، أملاً في إنشاء قاعدة بيانات كبيرة تساهم في مكافحة الفساد المزعوم .

في حال كانت المنظمة غير الحكومية قد ارتبطت بشراكة مع الجهة الواجب مراقبتها ، يمكن أن تعكس الصحافة الأسئلة التي يطرحها الشعب حول موضوعية هذه المنظمة المراقبة ، كما تغذي الشكوك القائلة بأن المنظمة تخضع لسيطرة الجهة الحكومية التي تتم مراقبتها . كل هذا قد يجعل مهمة المنظمة غير الحكومية عسيرة بعض الشيء ، بما أنه سيصعب عليها فتح باب النقاش مع الصحافة ؛ لا بل إن الصحافة نفسها قد تعرّض نجاح المشروع للخطر . من هنا ، قد تدعو الحاجة إلى تقديم الوثائق اللازمة للصحف ، بهدف دحض المزاعم القائلة بانعدام الموضوعية . ولا يخفى على أحد أن الصحافة قد تكون كياناً مرناً جداً ، لكنّ سعيها إلى فتح باب التواصل مع منظمات المجتمع المدني قد لا يساعد في إنجاز أعمال المراقبة كما يجب .

المقومات الأساسية لكل نشاط مراقبة

إلى جانب عامل الوصول إلى المعلومات ، لا بدّ من أخذ عوامل مهمة أخرى بعين الاعتبار عند التخطيط لنشاط في مجال المراقبة .

المعايير الوطنية والدولية

عند إرساء منهجية مشروع المراقبة ، لا بدّ ، في الوقت عينه ، من إرساء المعايير التي ستشكّل خير مقياس لنتائج المراقبة . يمكن استقاء هذه المعايير إما من التشريعات الوطنية أو الإجراءات المتعارف عليها وإما من المعاهدات والاتفاقيات الدولية . وليس من الضرورة أن تكون الدولة المعنية من الموقعين على المعايير الدولية كي تعتمد هذه المعايير كأساس للمراقبة .

في ما يتعلق بهذه المعايير ، فإنّ الاحتمالين الأكثر شيوعاً هما :

- ١ . تعتمد الدولة معايير وتشريعات وطنية مناسبة ، لكنها بكل بساطة غير مطبّقة .
- ٢ . لا تعتمد الدولة معايير وتشريعات مناسبة ، فتلجأ بالتالي إلى الممارسات الدولية السليمة كخوشر قياس ، حتى ولو لم تكن هذه الممارسات مطبّقة في الدولة المعنية .

عند دراسة المعايير المعتمدة بشكل عام وأفضل الممارسات على الصعيد الدولي ، تدعو الحاجة إلى تسجيل فرق بين ما يلي :

- ما يعتبر ملزماً قانونياً بالنسبة للجهة الخاضعة للمراقبة (الأنظمة التي تطبّقها الوزارة أو الدائرة ، القوانين الداخلية التابعة للسلطات المحلية ، التشريعات الوطنية ، التشريعات الدولية التي توقع عليها الدولة ، الخ .)
- ما لا يعتبر ملزماً قانونياً بالنسبة للجهة الخاضعة للمراقبة ، لكنه يمثّل رغم ذلك ممارسة سليمة (المعايير الدولية الخاصة بالممارسات السليمة ، البيانات العامة الخ .)

يجب أن تتطرق التقارير والتوصيات الصادرة عن المنظمة غير الحكومية التي تتولى المراقبة إلى مقارنة نتائج البحث بالمعايير الملزمة وغير الملزمة قانونياً، إنما بطريقة مختلفة. فعند انتهاك فريق معين للقانون، تعتمد المنظمة غير الحكومة إلى اقتباس نص القانون، وتسليط الضوء على الفقرة التي تعرّضت للانتهاك، مرفقة هذا الانتهاك بالوثائق اللازمة التي تثبت وقوعه. ثم تلفت المنظمة المراقبة نظر مجموعات محددة إلى الأشكال المتعددة والمحتملة لانتهاك القانون؛ ومن هذه المجموعات السلطة القضائية، أو (في حال انتشار الفساد في هذه الأخيرة) هيئات قانونية أخرى ممثلة بالنائب العام أو المدعي العام. فإذا كان القانون مبهماً أو لم يشهد سابقة في هذا المجال، يمكن للمنظمة غير الحكومية أن ترفع دعوى تجريبية وتعرضها عبر المحاكم لترى ما هو الحكم الذي سيصدر عنها في تلك الحالة.

أما إذا لم يقدم الفريق الخاضع للمراقبة على انتهاك القانون، بل أقدم، بخلاف ذلك، على عمل يتناقض مع الممارسات السليمة، يمكن للمنظمة غير الحكومية أن ترفع حينذاك توصية لتلتفت انتباه هذا الفريق إلى وجود ممارسة سليمة معينة ينبغي اتباعها. بعد ذلك، تسجل المنظمة غير الحكومية في تقاريرها اللاحقة إن كان الفريق المعني قد عمل بتوصيتها، فطبّق الممارسة السليمة، أم أنه ما زال يعمل بالطريقة نفسها متجاهلاً التوصيات التي تقدمت بها.

عندما تعمل المنظمة غير الحكومية بالشراكة مع الفريق الخاضع للمراقبة، فمن الضروري، في أفضل الأحوال، الاتفاق على أسس المعايير التي ستقيّم نتائج المشروع على أساسها، وذلك ضمن هيكلية عمل مرسومة، ومن خلال عملية استشارية، بحيث يشارك الفريق في تحديد المعايير ذات الصلة. وهكذا، لن يكون بالإمكان اتهام المنظمة غير الحكومة وحدها بالانحياز، عند الإشارة إلى هذه المعايير في مرحلة لاحقة، مما يضفي أهمية أكبر على عملية تقييم نتائج البحث.

في الوقت نفسه، لا شيء يمنع بقية المنظمات غير الحكومية التي تقوم بالمدافعة من اعتماد بعض المعايير التي لم تدخل في إطار التشاورات، فننظم حملتها متسلحةً بالذخيرة التي اكتسبتها من عملية المراقبة. هنا باستطاعة المنظمة غير الحكومية التي تقوم بالمراقبة، على هامش علاقتها غير الرسمية ببقية المنظمات غير الحكومية، أن تتخذ قراراً بتقديم بعض التلميحات إلى مجموعات المدافعة في حال كان هذا الأمر يدعم أهدافها الإجمالية. على سبيل المثال، في حال لم يكن الفريق الخاضع للمراقبة يطبّق الممارسات السليمة المنصوص عليها في إحدى الاتفاقات الدولية، يمكن للمنظمة غير الحكومية أن تلفت نظره إلى الموضوع. ويمكنها أن تنبّهه إلى أن تصرفه هذا يتناقض مع مبادئ اتفاقية معينة (مثلاً إصدار رخص بناء في مناطق غير آمنة)، فتوصيه بأن يوقّع على الاتفاقية المذكورة ويلتزم بمبادئها.

لكن من القضايا ما لا يخضع لمعايير دولية معترف بها على نطاق واسع، ناهيك عن أن بعضاً من أفضل الممارسات الدولية لا يمكن أن يطبّق في كل دولة بعينها. لذا يمكن التوصل إلى نوع من الإجماع على الصعيد المحلي حول بعض المعايير المرجو اعتمادها. ومن الضروري أن تشارك مجموعة متنوعة من الخبراء وأصحاب المصالح في هذه العملية. رغم ذلك، قد لا يكون من الممكن تنفيذ هذا الأمر عند التخطيط لمشروع المراقبة، مما يدعو إلى تنفيذه في مرحلة لاحقة، كعنصر أساسي من عناصر المشروع.

على سبيل المثال، استعدت منظمة "أوتبور" لمشروع مراقبة الجمارك الصربية، وهي تعلم أنها ستحتاج إلى إرساء معايير عمل جديدة وموقّنة، لمعالجة الثغرات في أفضلية الاتصال بين الوكالات الحكومية، تلك التي أوجدت فرصاً عديدة لاستشراء الفساد. كان الهدف من هذه العملية تطوير المعايير على امتداد المشروع، ومن ثم تنظيمها، شيئاً فشيئاً، في إطار مؤسساتي. هنا، يمكن العودة إلى الحالة المدروسة التاسعة في الفصل التاسع، للاطلاع على المزيد من التفاصيل حول هذا الأمر:

لعل الجانب الأهم من المشروع هو إرساء أفضلية اتصال بين الوكالات المتنوعة، مما يجعلها، بالتالي، قادرة على تفعيل تقنيات المراقبة لعملية الاستيراد/التصدير. جدير بالذكر أنه كان يتم تبادل نتائج عملية المراقبة المشتركة بشكل يومي عبر المركز، الذي يضم أيضاً الناشطين في منظمة "أوتبور"، وقد بقي هذا التبادل مستمراً حتى ما بعد انتهاء المشروع.

في ما يتعلق ببقية القضايا، قد تودي المعايير الدولية الراهنة دوراً هاماً في تنظيم المشروع وتصميم أنشطته. في العام ١٩٩٨، بدأ "مركز الاستراتيجيات" يزاول أعماله في روسيا لتطبيق مشروع "الميزانية الشفافة". وسرعان ما تطوّر المشروع إلى برنامج مستقل يلقي دعماً من ممولين عدة، على غرار مؤسسة فورد، ومؤسسة أوراسيا، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وصندوق المنح الوطنية من أجل الديمقراطية. يتألف جوهر هذا البرنامج من سلسلة من المنهجيات المرتبطة بمراقبة درجة الشفافية في عمليات صياغة الميزانية على الصعيد المحلي والبلدي، وهي ترتبط أيضاً بمشاركة المجتمع المدني. فتم الاتفاق على المعايير الدولية، وما لبثت هذه الأخيرة أن أصبحت أساساً للمراقبة.

إذا كنت تبحث عن أمثلة حول المعايير الدولية للممارسات السليمة، ففي جعبة صندوق النقد الدولي ما يلي:

- المعايير الخاصة لنشر المعلومات^{٧٥}
- النظام العام لنشر المعلومات^{٧٦}
- قانون الممارسات السليمة حول الشفافية الضريبية^{٧٧}

يشجع صندوق النقد الدولي مختلف الدول، من خلال هذه المعايير، على تحسين مستوى الشفافية والمساءلة في عملية صنع القرار، من خلال إقرار القوانين والمعايير المعترف بها دولياً، أي التي تغطي الحكومة، والقطاع المالي، وقطاع الشركات.

على صعيد القطاع الخاص، فإنّ المعهد الأوروبي، لإدارة حكم الشركات^{٧٨} يضع في المتناول نصوصاً كاملة عن قوانين ومبادئ إدارة حكم الشركات، إلى جانب مبادرات لإصلاح في هذا الحقل، سواء في أوروبا أم في أي مكان آخر في العالم.

التنسيق مع أصحاب المصالح

يمكن أن يبدي العديد من أصحاب المصالح، إلى جانب المنظمات غير الحكومية، اهتماماً بمراقبة الفساد، على غرار الجامعات، وشركات الأعمال، والحكومة نفسها، وغيرها من منظمات المجتمع المدني. من هنا، حري بالمنظمة غير الحكومية التي تتولى المراقبة أن تفكر في احتمالات التنسيق مع جهات أخرى حين يكون ذلك مناسباً. ولما كانت هذه المنظمة تهدف إلى نشر المعلومات، وجمعها أيضاً، فلا شك في أنها تحتاج إلى إنشاء علاقات تعاونية تعود بالفائدة على الجهتين معاً. بمعنى آخر، يجب أن يجني الطرفان مكاسب من هذا التعاون. فمن المحتمل أن تزود إحدى المنظمات المنظمة غير الحكومية المراقبة بالمعلومات، لكنها ستحتاج من دون أي شك إلى شيء ما في المقابل - كالإطلاع على نتائج المراقبة مسبقاً.

<http://dsbb.imf.org/applications/web/sddshome/> ٧٥

<http://dsbb.imf.org/applications/web/gdds/gddshome/> ٧٦

<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm> ٧٧

http://www.ecgi.org/codes/all_codes.htm ٧٨

جدول زمنية:

يجب أن تتقيد تجربة المراقبة بجدول زمني معين دقيق. من هنا، لعله من الأفضل اعداد تصميم بالأنشطة (أنظر تمرين خطة العمل في الفصل الخامس). يمكن تفصيل خطة العمل بشكل شهري على امتداد السنة الأولى، ثم بطريقة فصلية في خلال السنوات اللاحقة.

عندما تعدّ خطة عمل بالأنشطة، ومهام، ونتائج، وميزانية محددة، فيساعدك جدول الأعمال في تحديد إن كان هذا التخطيط واقعياً ومتماشياً أم لا. فإذا ساورك الشك حيال ذلك، لا بدّ من مراجعة خطة العمل بأسرها حتى تصبح كل عناصر التخطيط متماسكة، وتوفّر إطاراً مناسباً لتطبيق المشروع بنجاح. أما إذا كنت غير متأكد من موعد انطلاق المشروع، فيمكنك أن تستمر ياعداد جدول الأعمال من خلال توزيع الوحدات الزمنية بشكل عام (شهر أو شهرين مثلاً) عوضاً عن التواريخ بعينها (كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، شباط/فبراير ٢٠٠٥ إلخ).

أنظر الجدول ٦ أدناه الذي يأتيك بشكل قائمة مرجعية، تساعدك في تحديد الوقت المطلوب لإنجاز كل نشاط من أنشطة المراقبة.

الجدول ٦: قائمة مرجعية تساعدك في تحديد الوقت المطلوب لمختلف أنشطة المراقبة		
العناصر الواجب أخذها بعين الاعتبار	التخطيط	تقدير الجداول الزمنية
أنشطة ما قبل المراقبة	كم تستغرق عملية التشاورات المطلوبة للتعاون والتنسيق؟	قدّر الجدول الزمني لكل عملية استشارة، واهتمّ خاصة بالمفاوضات حول اتفاقات الشراكة (وهي عملية قد تستغرق وقتاً طويلاً)
	كم تستغرق عملية جمع البيانات؟	قدّر التأخيرات التي قد تطرأ، واحسب لها حساباً عند التخطيط للمشروع. خذ بعين الاعتبار الإجراءات التصحيحية، كإجراءات الطعن في عدم الالتزام بينود حرية المعلومات داخل المحاكم.
	كم تستغرق المدة الفعلية لوضع المشروع واعداد الترتيبات؟	أدرس الترتيبات اللوجستية وإجراءات استقطاب الموظفين، أو الحاجة إلى التدريب. قم باستشارة أصحاب المشاريع المحلية لإجراء تقديرات منطقية وتوقع مهل زمنية معقولة.
أنشطة المراقبة	ما هو الموعد الأنسب لانطلاق النشاط «أ»؟	قدّر موعد الانطلاق
	كم ينبغي للنشاط «أ» أن يستمر؟	قدّر المدة
	إلى أي مدى يعتبر النشاط «أ» مرتبطاً بإتمام بقية الأنشطة أو مباشرة تنفيذها؟	راجع الأنشطة كلها وقدّر هذا الارتباط والتبعية على صعيد الوقت
	ما هي مخاطر التأخير في تطبيق الأنشطة؟	كن محتاطاً بشكل يمنحك فرصة لتكون مرناً في تحركاتك
	كتر الأسئلة عند التحضير لسائر الأنشطة الأخرى	كتر الإجراءات المتخذة بالنسبة لسائر الأنشطة الأخرى
البيئة السياسية	ما هي البيئة السياسية؟	قدّر مخاطر التأخير (تعليق الشراكة بسبب عراقيل سياسية، تأخر في الحصول على الوثائق اللازمة لتطبيق الأنشطة إلخ.) وافصح، بشيء من المرونة، حيناً لمراقبة الأنشطة. توقع أيضاً أيّ تبديلات محتملة في مواعيد تنفيذ الأنشطة، عندما تدعو الحاجة إلى ذلك، للمحافظة على تدفق البيانات المفيدة بشكل مستمر.

<p>قدّر المخاطر التي يمكن أن تطرأ عند تطبيق أنشطة المشروع، وتوقع التدابير الوقائية لتجنبها. على سبيل المثال، قد تتوقع أن يتأخر أحد الممولين في دفع المطلوب منه: فاحرص في تلك الحالة على طلب قرض من مصرفك، مستخدماً العقد مع الممول ككفالة. من شأن هذا أن يخفف من مخاطر التأخير ويساهم في الالتزام بالجدول الزمني المخطط له. ويمكنك أيضاً أن تختار تاريخاً غير حاسم لانطلاقه أنشطتك، لكن قد لا يكون هذا ممكناً في سائر الأحوال (إذا كنت تراقب انتخابات مثلاً).</p>	<p>ما الذي يمكن أن يحول دون تطبيق الخطة كما هو متوقع منذ البداية؟</p>	<p>المخاطر العامة</p>
---	---	-----------------------

الممولون:

لا شك في أن أي نشاط مراقبة سيتطلب، على الأرجح، تمويلاً معيناً. مع ذلك، يمكن أن يعود عليك الممولون بفوائد أخرى غير توفير التمويل اللازم للمشروع. فالاستعانة بأحد أفراد المانحين الدوليين قد يخوّلك الحصول على المعلومات، وكسب أصدقاء ذوي نفوذ في إطار الاجتماعات، واستمالة الجهات التي تتولى حمايتك خلال الأزمات السياسية الصعبة الخ.

القطاع الخاص:

شاركت بعض الشركات الخاصة، على غرار "غالاب" (Gallup)، وبالتحديد تلك التي تتخصّص في إجراء المسوح، في تقدير نسبة الفساد المتفشي على صعيد الوطن. إن استقطاب الوكالات الدولية قد يتيح تشجيع بقية المنظمات الدولية، مثل "غالاب"، على الانخراط في نشاط المراقبة.

ولعلّه من الممكن أيضاً تشكيل تحالفات استراتيجية مع أفراد القطاع الخاص الذين وقعوا ضحية الفساد أنفسهم. فقد تتمكن الشركة المعنية وموظفيها، في تلك الحالة، من تقديم معلومات مفصلة عن وسائل استئراء الفساد، فضلاً عن أفكار نيّرة تسلط الضوء على كيفية حلّ المشاكل.

لكن قد يرفع أعضاء آخرون في القطاع الخاص حواجز عديدة في وجه المنظمة غير الحكومية المراقبة، لا سيما أولئك الذين يقطفون فوائد عدة من الفساد. من يدري، قد يفتنون إلى أن زيادة مستوى الشفافية ستقود، لا محالة، إلى تعزيز العقوبات على ما يزاولونه من أنشطة غير قانونية. ولعلّهم يحصلون على الرخصة اللازمة للعمل في قطاعهم من خلال الرشوة، أو عن طريق إنتاج السلع غير الشرعية فرشوة المسؤولين من أجل غضّ النظر عن ذلك. من هنا، يمكن أن يشكّل هؤلاء الأشخاص مجموعة ضغط قوية تعرقل عملية التقدم على المستوى الحكومي، كما تؤثر على قرارات الوكالات المانحة الدولية.

جمع البيانات

يجب أن تكون عملية جمع البيانات نظامية. فإذا جُمعت البيانات كيفما اتفق، سيمسي من الصعب عليك الإجابة، بطريقة حاسمة، عن الأسئلة التي أعدتها.

يعتمد الباحثون غالباً خليطاً من تقنيات البحث المرنة والأقل مرونة. التقنيات المرنة تُعرف أيضاً بتقنيات البحث النوعية. وهي تشر عن بيانات نوعية، تُسجّل غالباً بطريقة سردية أو كتابية، وتعكس سلوكيات الناس (الحوافز، والآراء، والمواقف)، وطبيعة بعض المشاكل وأسبابها، وتأثير هذه المشاكل على الأشخاص المتضررين منها.

أما الاستبيانات المنظمة التي تمكّن الباحث من قياس الإجابات المصنّفة، فتشكّل مثلاً عن تقنيات البحث الكمية. في هذا الإطار، يمكن احتساب الإجابات عن الأسئلة والتعبير عنها بالأرقام، مثلاً: "٤٣٪ من الأشخاص المشاركين في هذا الاستبيان قد صادفوا ممارسات فاسدة أثناء تعاملهم مع الحكومة."

تستخدم الأبحاث الكمية لقياس حجم بعض المتغيرات ضمن مجموعة تتناولها دراسة معيّنة، فضلاً عن توزيعها، وطريقة الربط بينها. ولعلّ أهم الأسئلة التي تطرح نفسها في هذا السياق هي: "كم؟"، "بأية وتيرة؟"، "ما أهمية...؟"

جدير بالذكر أنّ تقنيّتي البحث النوعية والكمية تُعتمداً كليهما، في أغلب الأوقات، ضمن الدراسة الواحدة.

من فئات المعلومات الأخرى البيانات الأولية والبيانات الثانوية، وهما مبيّنتان بالتفصيل أدناه. تجدر الإشارة إلى أنّ هذه التقنيات ليست حصريّة. فلإنجاز الأهداف التي يرمي إليها مشروعك، عليك باستخدام مجموعة متنوعة من التقنيات فضلاً عن أنواع مختلفة من البيانات.

تقنيات جمع البيانات الأولية

يمكن حصد البيانات الأولية مباشرة من الأشخاص، أو الأماكن، أو العمليات. فتتوفّر عدة وسائل تمكّن من جمع البيانات الأولية من الأفراد أو المجموعات.

المسح العام/الاستبيان الذي يشمل مجموعة أو مجموعة فرعية من السكان:

الاستبيان الخطي هو أداة لجمع البيانات، تُطرح فيه الأسئلة ليحجب عنها المشاركون خطياً. يمكن التعامل مع الاستبيانات الخطية بطرق مختلفة، ومنها:

- جمع كافة المشاركين أو بعضهم معاً، في مكان واحد، فتزويدهم بالتوجيهات الشفهية أو الخطية، ثم منحهم وقتاً ليحجبوا عن الاستبيانات؛
- توزيع الاستبيانات على المشاركين يدبداً بيد، ثم جمعها في وقت لاحق؛
- إرسال الاستبيانات بالبريد، مع إرشادات واضحة تبين كيفية الإجابة عن الأسئلة وتطلب إعادة إرسال إجابات عبر البريد.

يمكن أن تكون الأسئلة إما مفتوحة وأما محدودة (مع لائحة من الإجابات التي يختار منها المشاركون ما يشاؤون). قد يستهدف الاستبيان مجموعة معيّنة من الأشخاص، كالمرضى في المستشفيات الوطنية، أو الطلاب في جامعة معيّنة. في مطلق الأحوال، يحمل هذا الاستبيان اسم "المسح عبر تقنية الشرائح". بما أن طريقة تنظيم الاستبيان معقدة بطبيعتها فمن الصعب الإحاطة بها بالتفصيل في هذا الكتاب^{٧٩}.

لجأ الناشطون في حقل مكافحة الفساد، مراراً وتكراراً، إلى المسوح، لا سيما المسوح الاستقصائية. وقد أتى الفصل الرابع على ذكر عدة إحالات على هذا الموضوع. لكن من الضروري التمييز بين المسح الاستقصائي الذي يطرح أسئلة من نوع "ما هي المؤسسة الأكثر فساداً برأيك؟" وتلك التي تقيس التجارب على أرض الواقع من خلال أسئلة كالتالي: "كم مرة طلب منك شرطي، في السنة الماضية، أن تدفع له رشوة؟". ولا بدّ من التعامل مع المسوح

٧٩ عبد الله الكتاب التالي: Handbook on Radio and Television Audience Research by Graham Mytton, BBC and Unicef. هذا الكتاب أكثر شمولية مما يوحي به العنوان، وهو يجسد الكثير من المعلومات المفيدة حول الاستبيانات. ناهيك عن أنه يتضمن مسرداً قيماً جداً بالكتب التي تعود عليك بالفائدة في هذا المجال.

الاستقصائية بحذر بالغ، لأنها تسجّل آراء الناس وتعتبر بالتالي سريعة التأثير بالعديد من العوامل. في المقابل، تميل المسوح التي تقيس التجارب إلى قدر أكبر من الدقة. ولعلّ أبرز مثال على ذلك هو تقارير تقييم الأداء الصادرة عن المواطنين التي اعتمدها منظمة "باك" في بنغالور، الهند، كما ورد في الفصل الرابع.

إجراء المقابلات:

تقوم المقابلة على طرح الأسئلة الشفهية على أفراد أو المجموعات. ويمكن إجراؤها وفقاً لدرجات مختلفة من المرونة.

تعتبر أساليب المرونة لإجراء المقابلات مفيدة إذا كان الباحث لم يستوعب بعد جوهر المشكلة أو القضية التي تواجهه بالكامل، أو إذا كان الموضوع حساساً. يبدأ هذا النوع من المقابلات بطرح المحاور للأنحة من المواضيع عوضاً عن أسئلة ثابتة بعينها. (مثلاً "هل يؤثر الفساد على طريقة عملك؟" عوضاً عن "أسبق لك أن دفعت رشوة؟") أما تسلسل المواضيع، فيحدده مسار النقاش. يطلق على هذه اللانحة من المواضيع اسم "دليل المقابلات" أو "برنامج المقابلات"، وهي تسمح بالعودة إلى موضوع سبق وطرح على طاولة النقاش في مرحلة لاحقة من المقابلة.

يمكن طرح الأسئلة بهذه الطريقة غير المنظمة ولا الصارمة عند مقابلة أفراد بارزين أو مجموعة من الأشخاص الذين تكون في جعبتهم معلومات حساسة. ويمكن تسجيل إجابات عن الأسئلة إما خطأ (خلال المقابلة نفسها أو مباشرة بعدها)، وأما من خلال شريط تسجيلي، أو مزيج من الطريقتين.

أما الوسائل الأقل مرونة لإجراء المقابلات، فتثبت فائدتها عندما يكون الباحث ملماً نسبياً بالإجابات المتوقعة، أو عندما يكون عدد الأشخاص المشاركين في المقابلة كبيراً نوعاً ما. في هذه الحالة، يمكن اعتماد لائحة ثابتة من الأسئلة في الاستبيانات، وبالتسلسل المعتاد نفسه؛ كما تكون الإجابات، بمعظمها، ثابتة ومصنفة سلفاً.

تتضمن جماعة المبلّغين عن المعلومات، نظراً إلى دورهم الاقتصادي في المجتمع، الصحفيين، والمزارعين، والندلاء، والباعة في المحال، والعاملين في المرافق، والمسؤولين الحكوميين، وقادة الجماعة وغيرهم؛ وكلهم يشكلون "مفاصل" مهمة في عملية تبادل المعلومات على الصعيد الاقتصادي. بإمكان هؤلاء المبلّغين أن يقدموا إليك معلومات و/أو يقودونك نحو مصادر مفيدة أخرى. من هنا، حريّ بك أن تفكر في الاتصال بأفراد الجماعة على صلة ببعضهم البعض، وأن تركز اهتمامك بمفاصل الاتصال وعلى الشخص المتوقع أن تصادفه عند مفصل ما لتراقبه بمقتضى الدور الموكل اليه.

لا شك في أنّ المقابلات والملاحظات (أنظر أدناه) المتعلقة بالأفراد أو المجموعات يمكن أن تشكّل جزءاً من عملية المراقبة، مهما كان نوعها. لكن لما كان إعدادها يستغرق الكثير من الوقت، فهي تستخدم عادةً في الدراسات ذات النطاق الضيق، تلك التي تتناول أفراداً أو مجموعات تم اختيارها خصيصاً لهذا الأمر.

تدعو الحاجة إلى تحضير أنظمة المراقبة واعداد توجيهات خاصة بإدارة المقابلات، وبالتحديد تلك التي تتبع نظاماً مرناً في طرح الأسئلة. ولا بد أيضاً من تدريب جامعي البيانات على استخدام هاتين الطريقتين. فضلاً عن ذلك، من الأوفق أن يعمل جامعو البيانات ضمن فرق من شخصين عند استخدام تقنيات البحث المرنة، فيتناقشون في البيانات ويحلّلونها بعد جمعها مباشرة. ولا مانع أيضاً من استخدام إحدى التقنيات التي يعتمدها علماء الإنثروبولوجيا عادة، أي استخدام مسجّلة ومن ثم كتابة الحديث المسموع في وقت لاحق.

من المحتمل أن يخلف المحاور تأثيراً على الشخص الذي يجري معه المقابلة. فقد يرتاب المبلّغ عن الفساد بمقصد المقابلة، فيراوغ عند الإجابة على بعض الأسئلة أو يقدم إجابات مضللة. هنا، يمكن تخفيف هذا الانحياز في الأفكار من خلال التعريف بهدف الدراسة كما يجب، فصيافة الأسئلة المتعلقة بالقضايا الحساسة بطريقة إيجابية، وتخصيص الوقت الكافي لإجراء المقابلة، وطمأننة المبلّغين عن المعلومات إلى أن البيانات ستكون محاطة بجو من السرية.

إن اختيار الأشخاص المحاورين مسألة لا تقل أهمية عن غيرها. ففي دراسة تبحث في أسباب قلة استخدام الشعب للمرافق الصحية المحلية، مثلاً، لا تطلب من الموظّفين في المراكز المعنية إجراء المقابلات مع السكان. فمن شأن اعتمادهم كمحاورين أن يؤثر، بكل تأكيد، على نتائج الدراسة.

أما العنصر الأخير في المقابلات، فهو اختيار مبلّغين يحتلون مراكز أساسية في محيطهم للمشاركة في المقابلة، عوضاً عن أي فرد من أي فئة أو منطقة كانت. ينبغي أن يكون هؤلاء الأشخاص قادة معروفين، أو مسؤولين على مختلف المستويات، أو أشخاص ملمين بطبيعة مجموعة مستهدفة معينة (في القطاع الخاص مثلاً). ولا يعتبر هؤلاء الأشخاص مجرد مشاركين في الإجابة، بل جزءاً من عملية البحث بما أن معارفهم وخبراتهم قد توجّه، أحياناً، أنشطة البحث.

المراقبة

المراقبة تقنية تشتمل، بشكل نظامي، على انتقاء مسلكيات ومميزات خاصة بأشخاص معيّنين، أو مواد، أو أعمال، ثم مراقبتها وتسجيلها. يمكن مراقبة الأفراد أو المجموعات بطرق مختلفة، منها:

- المراقبة على يد المشاركين: يشارك المراقب في الوضع الذي يراقبه
- المراقبة على يد غير المشاركين: يتولى المراقب مشاهدة الوضع، علانية أو خفية، لكنه لا يشارك فيه أو يطرح أسئلة.

قد تكون عملية المراقبة إما علانية (من خلال إعلام الأشخاص بأنك تقوم بتسجيل مجريات المناقشة أو العملية) وإما سرية (إدارة النقاش من دون إعلامهم بأنك تشارك في مشروع مراقبة). فمن شأن كل طريقة أن تخدم هدفاً معيناً. جدير بالذكر أن المراقبة تؤمّن معلومات أكبر وأدق حول سلوك الأشخاص، بالمقارنة مع المقابلات أو الاستبيانات. ويمكن للمراقب أن يراجع المعلومات التي جمعها من خلال المقابلات، لا سيما تلك التي تتعلق بالمواضيع الحساسة كالفساد أو الرشوة.

يمكن أن تنصّب عمليات المراقبة على المواد كذلك. على سبيل المثال، بإمكان المراقب أن يتأكد إذا كان الفرد أو المنظمة قد تقيّد بخطة عمل لتشييد مبنى جديد، أي إن كان قد التزم برخصة البناء التي مُنحت له. في هذه الحالة، تصبح المراقبة إحدى أهم تقنيات البحث، وتدعو الحاجة إلى تسجيل كل التفاصيل المتعلقة بالمسافة، والوزن، والموقع، وغيرها من المميزات الفعلية. كما يمكن للمراقبة أن تستند إلى أنظمة قياس "محدّدة، تتطلّب في بعض الحالات تجنيد أدوات ومهارات إضافية.

لا شك في أن أفضل طريقة لمراقبة المواقع هي اعتماد مقياس النظام العالمي لتحديد المواقع، في حال توافر مثل هذه الأجهزة. وهذا المقياس عبارة عن نظام عالمي يتركز على الأقمار الصناعية، ويقوم على وحدات صغيرة تستخدم باليد وتتصل بالأقمار الصناعية، لتحديد موقعك أينما كنت على وجه الأرض. يكلف كل جهاز من هذا النوع ٣٥٠ وهو يعمل بالبطارية. وبإمكانه أن يحدد أي موقع في ظل هاشم خطأ يبلغ ١٠ أمتار تقريباً. فضلاً عن ذلك، تدعو الحاجة إلى تحميل برنامج إلكتروني في حاسوبك إذا كنت تريد إصدار خرائط لتقديم هذه المعلومات بصورة تخدم البصر. أما إذا كنت لا تريد إصدار

خرائط تتضمن البيانات التي حصلت عليها عن طريق النظام العالمي لتحديد المواقع، فيمكنك إضافة المعلومات المتعلقة بالموقع (أي خطوط الطول وخطوط العرض المبيّنة وفقاً للجهاز) في متن التقرير أو أحد الملاحق المرفقة به. جدير بالذكر أن استخدام مثل هذه الأجهزة قد لا يكون مسموحاً في بعض الدول (روسيا مثلاً) بدون تصريح رسمي مسبق. وقد تثبت هذه الأجهزة أهميتها عندما يكون الناس في حالة شك دائم حيال بعض الأنشطة (قطع الأخشاب، حفر المناجم، تشييد المباني) وبالتحديد حيال انتهاكها للقوانين وتنظيمها في مكان محظور.

في حال كنت تحفظ الأحداث في أشرطة فيديو أو تصوّرّها بآلات تصوير، فاحرص على أن تكون المعدّات اللازمة لذلك في تصرفك. تذكّر أن فرصة واحدة قد تسنح لك، في معظم الأحيان، لتسجيل المعلومة التي تبحث عنها. وتنبّه إلى أن الصور المدرجة في ملفات المراقبة قد تصبح مادة وثائقية - لتبيّن بشكل واضح ما الذي يحاول مشروع المراقبة أن يثبتته مثلاً - أو أن هذه الصور قد تستخدم عند إعلان عن نتائج المراقبة. من هنا، على المصوّر أن يعوا ما هي مقوّمات الصور التوثيقية أو الأشرطة التسجيلية التي تخدم الهدف (كالاستفادة من التاريخ الذي يظهر على الصور الملتقطة في بعض آلات التصوير)، ناهيك عن كل ما تفترضه وسائل الإعلام من شروط لنشر هذه الصور (نوعية الصورة ونقاوتها).

يقدم اليك الجدول ٧ لمحة عن الحسنات والسلبيات المرتبطة بمختلف تقنيات جمع البيانات

الجدول ٧: الحسنات والسلبيات لمختلف تقنيات جمع البيانات		
التقنية	الحسنات	السلبيات
استخدام المعلومات المتوافرة (الوثائق الرسمية، الميزانيات، تقارير الإعلام وغيرها)	غير مكلفة لأن البيانات موجودة أصلاً. تتيح دراسة التوجهات والميول في الماضي.	لا تكون البيانات متاحة دوماً. قد تنبثق بعض المشاكل الأخلاقية حيال مبدأ السرية.
المراقبة	تقدم تفاصيل أكبر عن المعلومات وتحيط بالسياق المطلوب بشكل أفضل. تتيح جمع المعلومات حول الوقائع غير المذكورة في المقابلات. تتيح التحقق إن كانت إجابات الاستبيانات جديرة بأن يعول عليها.	قد تنبثق بعض المشاكل الأخلاقية حيال مبدأ السرية. قد لا يكون المراقب موضوعياً في ملاحظاته (بل من الممكن ألا يلاحظ إلا ما يهّمه فقط) قد يؤثر وجود جامع البيانات على الوضع الذي تتم مراقبته. المطلوب هو تدريب مساعدي الأبحاث.
إجراء المقابلات	مناسبة مع كل من السكان الأصليين وغير الأصليين. تسمح بتوضيح الأسئلة الغامضة. تلقى معدلاً أكبر من الإجابات بالمقارنة مع الاستبيانات الخطية.	قد يؤثر وجود المحاور على طبيعة الأجوبة. قد لا تكون التقارير التي تحيط بمجريات الأحداث وأفية بقدر عملية المراقبة نفسها.
المقابلات الضيقة القابلة للتعديل	تسمح بجمع المعلومات المفصلة والتعمق في الملاحظات التي تصدر عن المشاركين بشكل عفوي.	قد يعتمد المحاور، عن غير قصد منه، إلى التأثير على إجابات. أما تحليل البيانات القابلة للتعديل فأصعب وأكثر استهلاكاً للوقت.
المقابلات الثابتة الواسعة النطاق	يسهل تحليلها	يجوز إغفال عن معلومات هامة بسبب عدم تسجيل الملاحظات التي تصدر عن المشاركين بشكل عفوي أو عدم تفحصها.

<p>لا يمكن استخدامها مع المشاركين الأيمن. نسبة إجابات متدنية غالباً. قد يسيء المشاركون فهم الأسئلة.</p>	<p>أقل كلفة. تتيح للمشارك الحفاظ على سرية هويته، وقد تؤدي إلى إجابات أكثر صدقاً. لا تتطلب مشاركة المساعدين في الأبحاث. تقلص الانحياز الذي ينتج عن صياغة الأسئلة بطريقة مختلفة مع كل مشارك.</p>	<p>الاستبيانات الخطية</p>
---	--	---------------------------

تقنيات جمع البيانات الثانوية

البيانات الثانوية هي تلك المستقاة من المصادر التي تمّ طرق بابها قبلاً. ففي العادة، تتوفر كمية كبيرة من البيانات التي سبق وجمعها الآخرون، من دون أن يكونوا بالضرورة قد حللوها أو نشرها. من هنا، فإنّ تحديد هذه المصادر واستخراج المعلومات منها هي خير انطلاقة عند السعي لجمع المعلومات.

على سبيل المثال، لعله من المفيد جداً أن يبحث المرء في بيانات إحصاءات السكان الرسمية، والتقارير غير المنشورة، والمنشورات المتوافرة في الأرشيف والمكتبات أو في مكاتب الوكالات الحكومية. ومن المصادر الأخرى للبيانات، نذكر الصحف وتاريخ الحالات المنشورة. من هنا، فإنّ البحث في بعض هذه المصادر قد يشكّل دراسة بحد ذاته. لكن تجري العادة أن تشكّل هذه المصادر جزءاً من الدراسة، فتُستخدم إلى جانب تقنيات أخرى لجمع البيانات.

من الأمثلة البارزة عن تقنيات البحث، احتساب المساحة المخصصة للإعلانات في الصحف، وهي تقنية معتمدة لتقدير ان كانت الأحزاب السياسية قد التزمت بالقانون عند تمويل الحملات أم لا. يعتبر هذا الجانب من البحث متخصصاً، وهو يحتاج إلى سجلات مصممة خصيصاً لجمع هذا النوع من البيانات.

لكنّ حسناً استخدام البيانات الموجودة أصلاً هو انخفاض الكلفة المتأتية عن جمعها. رغم ذلك، قد يكون من الصعب أحياناً الاطلاع على التقارير أو السجلات المطلوبة، كما أنّ البيانات قد لا تكون كاملة أو دقيقة بما فيه الكفاية، أو أنها قد تكون غير منظمة البتة.

المصدقية

تطرق الفصل الخامس إلى أهمية المصدقية بالنسبة للمنظمة غير الحكومية بشكل عام. وتزداد هذه القضية أهمية إذا كانت المنظمة غير الحكومية مشاركة في مشروع مراقبة.

من الضروري أن تتمتع المنظمة غير الحكومية بالمصدقية، فتركز صورتها هذه على نطاق واسع قبل انطلاق جهود المراقبة. من شأن هذا أن يصعب على النقاد الطعن في نتائج بحثها.

في ما يلي بعض القضايا التي يتوجب على المنظمة غير الحكومية دراستها على مستوى المشاريع، بهدف الحصول على المصدقية والتمتع بها:

- حافظ على جودة نتائج المراقبة
 - يجب التدقيق في البيانات بشكل متواتر ومتناسك، من دون أن ننسى النهجية التي وافقت المنظمة غير الحكومية على اعتمادها.
 - يجب أن تتميز العروض بالاحترافية
- التزم بالمهل الزمنية الخاصة بالمشروع
 - في حال استجد أي تأخير، لا تتوان عن إصدار إشعارات وذكر الأسباب المقنعة التي تبرر مثل هذا التأخير في إصدار المنشورات. اشرح السبب عوضاً عن افساح المجال أمام التكهنات بشأن سوء إدارة المشروع، أو إجراء الصفقات في الكواليس لتغطية المشاكل الطارئة.
- حاول أن تستبِق الحجج المضادة
 - يجب أن تحاول المنظمة غير الحكومية استباق الحجج التي قد تثيرها أي جهة تعارض مهمتها في مجال المراقبة، فتصوغ الحجج المناسبة للرد على هذه الانتقادات. وينبغي ألا تضطر المنظمة غير الحكومية، على الإطلاق، إلى تقديم اعتذار علني (أو حتى خاص) لكونها اقترفت خطأ ما. فمن شأن هذا أن يخلف وقعاً كارثياً على المشروع ككل، بما في ذلك حملة المدافعة التي تلي ذلك.
- حافظ على الموضوعية
 - من شأن البيانات غير الموضوعية التي تطلقها المنظمة غير الحكومية أن تزعزع مصداقيتها وتقلص من الوقع الذي يحتمل أن تخلّفه النتائج.
- واصل الحوار مع مجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة
 - إن إبعاد صاحب المصلحة "الصعب المراس" قد يقفل في وجهك مصدراً مفيداً للمعلومات، كما يعزل الأفراد الراغبين في تغيير الوضع ضمن هذه المجموعة. من هنا، يهدد هذا الأمر المصدقية الإجمالية للمنظمة غير الحكومية.
- تأكد من توافر الموارد اللازمة
 - إن توافر الموارد، أو انعدامها، سيكون دوماً عاملاً يؤثر على المصدقية. كما تتأثر المصدقية أيضاً باليات المراقبة التي تركز على الصكوك الدولية، وهي تنص على ضرورة تزويد منظمات المراقبة بالموارد المناسبة. فمن دون هذه الموارد، قد لا يحصل البحث على ما يكفي من التمويل ولا يخدم الأهداف المرجوة؛ ومن دون الموارد المستقلة، قد تسمي جداول العمل رهناً بالممولين أو المانحين، فتفتقد بالتالي إلى الموضوعية والمصدقية اللازمة.
- تأكد من أن عملية جمع البيانات كما البيانات نزيهة جداً
 - يجب أن تحرص المنظمات غير الحكومية على تجنب الانحياز خلال جمعها للمعلومات. فمن شأن ذلك أن يحزف البيانات بحيث لا تعود تعكس الواقع. ولعل المصادر التي تحتل الانحياز خلال جمع المعلومات هي الآليات والوثائق الناقصة. من الأمثلة على ذلك الاستبيانات ذات الأسئلة الثابتة أو المحدودة حول المواضيع التي لا تنتشر حولها الكثير من المعلومات (من خلال طرح "الأسئلة غير المناسبة" في الغالب)؛ والأسئلة المفتوحة التي لا تحمل توجيهات حول كيفية طرحها (أو إجابة عنها)، وتلك التي تصاغ بطريقة مبهمّة؛ و«الأسئلة الإيحائية» التي توحى للمشارك أنه يُفضل إجابة عليها بطريقة معيّنة؛ أو الأسئلة غير المرتبة بطريقة منطقية.

من الأمثلة على ذلك أيضاً سوء استعمال بعض الأدوات، كأجهزة النظام العالمي لتحديد المواقع أو غيرها من معدات القياس التي لم تعد للاستعمال بطريقة تلتزم بالمعايير. أما المثال الثالث، فقد يكون الوسائل المتضاربة المعتمدة لتقديم العروض وأجراء التحليل الإحصائية، فلا تكون البيانات في تلك الحالة مراعية لعامل الوقت، وبالتالي سيصعب إجراء المقارنات الهادفة. لكن يمكن تجنب ذلك من خلال التخطيط لعملية جمع البيانات بكل دقة، واختبار أدوات جمع البيانات قبل أن تصبح سارية المفعول.

أخيراً، لا بد من الإشارة إلى مشكلة انحياز المراقبين. وقد تطرأ هذه المشكلة بسهولة عند المراقبة، أو إجراء المقابلات ذات البنية المتزعزعة مع المجموعات أو الأفراد. في هذا السياق، يحتمل أن ينظر المراقب إلى الأحداث، أو يسمعها، إذا كانت تهمة فقط، كما يحتمل أن يغفل عن المعلومات الضرورية للبحث.

الانحياز في المعلومات

في بعض الأحيان، تكون المعلومات نفسها ضعيفة. فقد تشوب الوثائق مساحات فارغة أو غير مقروءة. كل ذلك يبيّن نوعية البيانات المدرجة ويستدعي تسجيل هذه النواقص. فضلاً عن ذلك، يعود الانحياز أيضاً إلى ثغرات تشوب ذاكرة الأشخاص. من هنا، يجب التفكير، عند صياغة الأسئلة، في الحقيبة الزمنية التي تسلط عليها المنظمة غير الحكومية الأضواء عند البحث عن تفاصيل الأحداث التي تهتمها.

لسوء الحظ، لا تعتبر المقابلات غير المباشرة والبيانات المستقاة من الشهادات بأهمية نفسها التي تتمتع بها "الأدلة العادلة". من هنا، بذل الناشطون في حقوق الإنسان جهوداً كبيرة للتشجيع، أكثر فأكثر، على اعتبار الشهادات بمنزلة البيانات السليمة والجديرة بالثقة.

من شأن كل احتمالات الانحياز هذه أن تهدد سلامة الجهود التي تبذلها المنظمة غير الحكومية في مجال المراقبة، ومدى إمكانية الاعتماد عليها. فإذا ما أصبح المرء واعياً لهذه المخاطر، يصير في الإمكان، إلى حد ما، تجنبها. أما إذا لم ينجح الباحث في إزالتها تماماً، فمن الضروري أن يشير، بكل صدق، إلى الأشكال المحتملة لانحياز البيانات.

الاعتبارات الأخلاقية

يجدر بالباحث، عند صياغته لتقنيات جمع المعلومات، أن يأخذ بعين الاعتبار إن كان من المحتمل أن تلحق إجراءات البحث أي أذى، نفسي أو جسدي، بالأشخاص الذين تُجرى معهم المقابلة. فقد يلحق بهم الأذى مثلاً من خلال:

- انتهاك حقّ المبلّغين بالخصوصية من خلال طرح أسئلة حساسة أو الاطلاع على سجلات تتضمن معلومات شخصية؛
- مراقبة سلوك المبلّغين على غفلة منهم (من هنا، لا بد من مناقشة مسألة المراقبة السرية مع بقية الباحثين للتأكد من عدم انتهاك المبادئ الأخلاقية في هذا السياق)؛
- السماح للعامة بالاطلاع على معلومات شخصية كان المبلّغون يودون الحفاظ على سريتها؛
- الامتناع عن احترام قيم ثقافية، أو تقاليد، أو محظورات معينة ينظر إليها المبلّغون بعين التقدير.

هنا، يمكن التوصية بطرق عدة لمعالجة هذه المشكلة:

- الحصول على موافقة المبلّغ قبل انطلاق الدراسة أو المقابلة؛
- عدم التعمق في القضايا الحساسة قبل توطيد علاقة حسنة مع المبلّغ؛
- الحرص على سرية المعلومات التي يتم الحصول عليها؛
- اكتشاف ما يكفي من المعلومات حول ثقافة المبلّغ، بشكل يضمن احترامها في خلال عملية جمع البيانات؛

في حال طرح أسئلة حساسة، كالاستفهام عن بعض التفاصيل المحيطة بالممارسات الفاسدة، ننصح بحذف الأسماء والعناوين من الاستبيانات.

إدارة البيانات

قبل المباشرة بجمع البيانات، من الضروري معالجة المشاكل المرتبطة بإدارة البيانات. فلسوف توفّر قدراً كبيراً من الوقت والطاقة إذا عالجت هذه المشاكل عند بداية البرنامج عوضاً عن الانتظار حتى تتكدّس لديك كمية هائلة من البيانات التي ستحاول تصنيفها في وقت لاحق. خلال تطبيق المشروع، لا مانع من أن تراجع طريقة تصنيف البيانات وترتيبها، بين الفينة والأخرى، في حال لم يكن النظام المخطط له ممتازاً.

لا يخفى على أحد أنّ حسن إدارة البيانات يضمن التعامل معها على أساس أنها مصدر ثمين للقوة. من هنا، يجب أن تكون أولى المهام الموكلة إلى الباحث هي تحديد الجهة المسؤولة عن إدارة البيانات وإنشاء النظام الخاص بذلك. ولما كان من الممكن جمع البيانات من مواقع متنوعة في مختلف أنحاء البلاد، أو بصيغ مختلفة، فمن الضروري أن يلتزم كل شخص بتوجيهات واضحة تضمن معالجة البيانات بشكل فوري ومن خلال التقيد بالنظام المتفق عليه.

تصنيف المعلومات

تنصّ الخطوة الأولى من إدارة المعلومات على تصنيفها وترتيبها ضمن فئات محددة، ومنها:

- البيانات العامة:
سيكون من الضروري اتخاذ قرار حول الحاجة إلى وضع مختلف أنواع المعلومات بتصنيف العامة. في هذا الإطار، لا بد من أخذ رأي شركائك بعين الاعتبار، فالتشاور معهم عند إعداد للمشروع. يجب أن تكون واضحاً بشأن المعلومات التي ستنشرها للعامة، والتأكد من أنها لن تعرّض مصدر المعلومات، أو غيره من الأطراف البريئة المذكورة بالاسم، للخطر. كما يمكن أن تضطر للمحافظة على سرية بعض المعلومات الرسمية.
- البيانات المصنّفة أو السرية:
لما كان تطبيق المشروع ينطوي على معلومات ذات قيمة استراتيجية، فإنّ ذكر مصادر المعلومات قد تكون مسألة حساسة، فتدعو الحاجة إلى الامتناع عن نشرها لابل إلى حمايتها.

- البيانات الأولية:
كما هي مبيّنة في قسم جمع البيانات أعلاه.
- البيانات الثانوية:
كما هي مبيّنة في قسم جمع البيانات أعلاه.
- جديرة بالثقة أو غير موثوق بها:
قبل تحليل البيانات، يجب تحديد مدى إمكانية الوثوق بها (وفقاً لنظام علامات مثلاً). يتولى تنفيذ هذه العملية جامع البيانات، ويتم إنشاء نظام تصنيف لمساعدته في إنجازها.
- البيانات السريعة التآثر بالوقت:
يجب التفكير في مفهوم دورة حياة البيانات خلال تصميم نظام لإدارة البيانات، بحيث تتم الإجابة عن الأسئلة التالية: إلى متى ستكون المعلومات مفيدة؟ هل يمكن حذفها أم هل يجب نقلها إلى الآخرين بعد أن تخدم هدفها، حتى يستفيد غيرنا منها أيضاً؟ إلى متى يجب الحفاظ على سرية البيانات؟
- البيانات مقابل تحليل المعلومات:
لا بد من التمييز بين "البيانات" التي تم جمعها فأصبحت بحوزة المنظمة غير الحكومية المراقبة من جهة، والمعلومات الناتجة عن عملية تحليل البيانات ومعالجتها من جهة أخرى، كالأستنتاجات والتوصيات.

يجب إنشاء أنظمة لحفظ الملفات الخاصة بالبيانات الأولية والثانوية. على سبيل المثال، تندرج رسائل طلب المعلومات في خانة المعلومات أيضاً: فإذا بقيت من غير جواب، قد يُوول الأمر إلى إدانة المسؤولين بتهمته التغطية على المعلومات. من هنا، لا بد من حفظ سجلات شاملة بالمراسلات، بما في ذلك معلومات عن المرسل والمرسل إليه وتاريخ الإرسال. فضلاً عن ذلك، يمكن إرسال الطلبات المتكررة إلى المسؤولين المعنيين بوتيرة منتظمة، وذلك لتجنّب تحججهم بعدم تلقي الرسائل. كما تساعد هذه السجلات في تطبيق خطة عمل المشروع.

بشكل عام، تعتبر قاعدة البيانات أداة مناسبة لإدارة كميات البيانات الهائلة، بما أنها تسمح بمعالجتها بطرق مختلفة. ويجب أن تعكس أنظمة قاعدة البيانات حاجات المراقبة من تحليل للبيانات وصياغة للنتائج. مثلاً، يعتبر "مارتوس" (Martus) برنامجاً إلكترونياً سهل الاستعمال، يتيح لمستخدميه توثيق ما يصادفونه من حوادث. وقد تم اللجوء إليه كثيراً لتوثيق انتهاكات حقوق الإنسان. وهو يقوم بإنشاء نشرات يمكن تحميلها على الإنترنت. عند استخدام هذا البرنامج، سيصبح بالإمكان تخزين البيانات في أجهزة خادمة متواجدة في مختلف أنحاء العالم، سعياً للحفاظ على أمنها. وتعتبر هذه الخطوة ضرورية بما أنّ السلطات قد تقدم على مصادرة أجهزة الحاسوب الخاصة بالعديد من المنظمات المحلية بهدف وقف المشاريع، كما يمكن أن تتعرض الكثير منها للسرقة.

يعتبر مرصد مساءلة الخدمة العامة في جنوب أفريقيا مثلاً عن استخدام قاعدة البيانات، بشكل فعال، في سبيل مكافحة الفساد. هنا، يمكن العودة إلى الحالة المدروسة الأولى في الفصل التاسع، للاطلاع على المزيد من المعلومات حول هذه المنظمة. وهي تُعدّ معهد أبحاث مستقل، مكّرس لتعزيز الديمقراطية في جنوب أفريقيا. من ضمن المشاريع التي يطبّقها هذا المعهد، مشروع مراقبة الحالات الساري منذ العام ٢٠٠٠ والذي يقوم بمراقبة مختلف حالات سوء الإدارة والفساد، وتوثيقها، والتحقيق فيها، في مختلف القطاعات الحكومية في شرقي مدينة كايب، من خلال إنشاء قاعدة بيانات إلكترونية يمكن الاطلاع عليها عبر الإنترنت. وتعتبر قاعدة البيانات أيضاً أداة مهمة للمدافعة، بما أنها تتناول حالات فردية من الفساد، فتلفت نظر العامة إلى وجود الفساد واستشرائه، فضلاً عن رد الحكومة عليه.

من هي الجهة التي ستحتاج إلى الاطلاع على البيانات التي تم جمعها؟ يمكن نشر البيانات علناً من خلال نشر نسخ عنها عبر شبكة الإنترنت، أو عرضها كوثائق أو تقارير أو بيانات صحفية ضمن محركات بحث، بصفتها بيانات أولية أو معلومات مدرجة في تحليل نهائي. ترتبط هذه الخيارات بالاستراتيجية المعتمدة لتطبيق المشروع، والطريقة المفضلة لاطلاع الغير على نتائج المراقبة. وعندما يتم تحديد أنظمة إدارة البيانات بشكل نهائي، يجب أن تحرص المنظمة غير الحكومية على توفير نسخ احتياطية عن البيانات المستخدمة في عملية المراقبة ككل، مهما اختلفت أشكال هذه البيانات. فلا يخفى على أحد أن مكاتب المنظمة غير الحكومية المنخرطة في عملية جمع البيانات الحساسة قد تتعرض للهجوم، وأجهزة الكمبيوتر للتخريب. كما يمكن أن تشب النيران في المكاتب والأوراق! جدير بالذكر أن المنظمة غير الحكومية تستطيع أيضاً أن تلجأ إلى الإنترنت وأدواته الإلكترونية لتخزين البيانات.

تحليل البيانات (من، كيف، متى)

لا يمكن المباشرة بتحليل البيانات، وكتابة التقارير، وأنشطة المدافعة، إلا بعد اتمام عملية المراقبة وجمع المعلومات المطلوبة.

من

قد تلجأ المنظمة غير الحكومية التي تتولى عملية المراقبة، بهدف تحليل الوضع القائم وحسن سير النظام، إلى توظيف الخبراء، لإضفاء مصداقية أكبر على عملية تحليل المشاكل. يشكّل هؤلاء الأشخاص ثروة قيّمة في ما يتعلق بتحليل الأعمال التي تمت مراقبتها وتحديد مصادر الخلل والشوائب. رغم ذلك، قد تكون المخالفات أو الامتناع عن تنفيذ القوانين، في العديد من الحالات، جلية إلى حد يجعل وجود الخبر غير ضروري. لكنّ حسنة توظيف الخبراء تبقى عديدة، ومنها:

- وضع حد للهجمات التي يشنّها البعض ضد مصداقية التحليل. قد تصدر هذه الهجمات عن الجهة الخاضعة للمراقبة عساها تلهي العامة عن نتائج البحث الفعلية؛
- عرض بعض الحلول التقنية الموضوعية التي يمكن اقتراحها على المؤسسات الخاضعة للمراقبة، من أجل تجنّب وقوع المشكلة من جديد، كصياغة مسوّدّة نصّ تشريعي؛
- تحديد العيوب الخفية أو التقنية التي تشوب تطبيق عملية ما، وهذا الأمر قد لا يكون جلياً إلى هذا الحد بالنسبة لغير الخبراء. من شأن هذا أن يدعم بنك البيانات الخاص بالمنظمة المراقبة، والاستنتاجات الإجمالية التي تتوصّل إليها؛
- حمل أصحاب الممارسات الفاسدة على التنبّه إلى أن شخصاً ملماً بطبيعة النظام يحقق في أعمالهم. فلا شكّ في أنّ خطر انكشاف أمرهم سيثني المتهمين عن مواصلة ممارساتهم الفاسدة.

ولا مانع أيضاً من استشارة أشخاص من خارج منظمتك حول الأدلة/البيانات التي جمعتها. فلسوف يحميك هذا من الأخطاء التي ترتكب داخل منظمتك نفسها، كما يكشف أيضاً عن بعض العواقب أو التبعات التي لم يتم تحديدها داخل المنظمة، ويزيد من مصداقية البيانات لا سيما عندما تبدي بقية المنظمات أو الهيئات استعدادها لإدراج اسمها على نتاج المشروع.

كيف

إلى جانب البحث عن الوثائق الحالية، تنبّه كذلك إلى مشكلة النقص في الوثائق اللازمة، كالثغرات التي تشوب العمليات الرسمية. ولا تنس أن الوثائق التي تطالعك قد تتغير بمرور الزمن، حيث يمكن أن تستبدل مجموعة من الوثائق بأخرى ضمن الدوائر الحكومية. لذا يجب أن تكون منهجياً في أثناء تحليلك لها.

للاطلاع على المزيد من المعلومات حول هذا الموضوع، أنظر الملحق ٢/٧ في نهاية هذا الفصل. وهو يضم قائمة مرجعية تخطيطية تفصّل كيفية معالجة المشاكل على مختلف الأصعدة - التشريعات، والمعايير، والإجراءات، والمقررات، والالتزامات. يتوسّع هذا الفصل في الوثائق التي تصدرها الجهة الخاضعة للمراقبة، وتلك التي تصدرها المنظمة غير الحكومية القائمة بالمراقبة، فضلاً عن الاستنتاجات التي يتوصل إليها هذا النوع من المنظمات (وهي نتائج عمل المراقبة)، ومراجعة المنظمة المراقبة لما يتم تحقيقه من تقدّم (الذي يرجّح أن يشكّل موضوع المراقبة التالي).

متى

يجب أن تدير المنظمة غير الحكومية تحليل البيانات بالتوافق مع الخطط التي صيغت في أثناء وضع خطة العمل.

يعتبر الوقت عاملاً مهماً جداً في تحليل البيانات. فسرعان ما ستمسي الوثائق قديمة، فلا يعود تأثيرها عظيماً من وجهة نظر المدافعة، في حال كانت القضية باتتة ومضى عليها الزمن. وقد يحدث أن يوحى لك أصحاب المصلحة، عندما تحصل على أدلة تثبت لجوءهم إلى أعمال الفساد في الماضي، أن "الجرائم العتيقة" قد طواها النسيان (مشيرين إلى مبدأ العفو على سبيل المثال)، وأن لا داعي لمراقبة أعمالهم إلا من الآن فصاعداً. غير أن التطرق إلى القضايا الماضية يبقى جزءاً مهماً من عملية المراقبة، ولا بدّ من أخذ هذا الأمر بعين الاعتبار عندما يخلف تأثيره على الحاضر (إذا كان المسؤولون عن الجرائم القديمة ما زالوا يمسكون بزمام السلطة، أو إذا كان هدفك هو تغيير النظام الذي يسمح باستسراء الفساد).

يحتل الوقت أهمية أيضاً عند مراقبة ما يُعرف بالتأخيرات "المنطقية". ففي بعض الأحيان، يتم تحديد الجداول الزمنية بشكل قانوني في الإجراءات (مثلاً، يجب تسجيل تقرير رسمي بالمخالفة المرتكبة ما إن يُلفت نظرك إليها، ثم إحالته إلى السلطة المركزية المختصة خلال عدد معيّن من الأيام أو الأشهر). غير أن الأمر لا يجري دوماً على هذه الحال. لذا، يجدر بالمنظمة المراقبة في هذه الحالات أن توثّق وتيرة الأعمال المنقّذة، من خلال مقارنة موعد تنفيذها بالموعد المتفق عليه في بادئ الأمر، أو تسجيل إن كان الفريق المعني قد أحجم عن تنفيذ أيّ عمل خلال فترة المراقبة. في هذا الإطار، يمكن عقد المناقشات مع مجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة، للتشاور حول الموعد المنطقي لتنفيذ مثل هذه الأعمال. فيمكن للمنظمة المراقبة أن تستفيد من خبرتها ومن معلومات أخرى، كإعداد سجل بالعراقيل الرسمية التي تقف في وجه التقدم، بهدف تحديد إن كان هذا التقدم قد احترم الجدول الزمني "المنطقي" أم لا.

بعد أن تجمع المعلومات، وتنظمها، وتحللها، ستصبح جاهزاً لإعلانها على الملأ. عند هذه المرحلة، تصبح المدافعة وثيقة الصلة بالمراقبة، وبصير من واجب المنظمة غير الحكومية أن تفكر في السبل المناسبة لتعزيز هدف المدافعة من خلال ما أثمرت عنه المراقبة من مواد.

المنشورات

تضمّ المنشورات الناتجة من عملية المراقبة على الأرجح النشرات والتقارير والموجزات الدورية. ومن المتوقع أن يرتبط كل ذلك، ارتباطاً وثيقاً، بالمدافعة، بما أن هذه المواد هي التي ستستخدم لحملة المدافعة.

● النشرات

قد تكون النشرات تقارير قصيرة تتضمن تفاصيل عن تحقيقات محددة، أو عن حالة موثقة عن الفساد بعينها، أو خلاصة عن شهادة ما. وهي تعود بالفائدة على الشخص الخاضع للمراقبة، وأصحاب المصلحة المحليين، والصحافة، بصفتها أمثلة مستمرة عن الفساد؛ مع الإشارة إلى أنها على قدر كبير من التفصيل إجمالاً. قد تتضمن هذه النشرات أمثلة عن الفساد، أو وثائق تثبت تنفيذ الأعمال بشكل غير متوافق مع المعايير أو القوانين المحددة. ويمكن أن تلجأ إليها المؤسسة أو الفرد الخاضع للمراقبة كحافز يحثه على معالجة المشاكل التي تمّ تحديدها، سيما وأنه سيكون مدركاً أنّ كلّ هذه النتائج ستُنشر ضمن نشرة. فإذا تنبّه إلى أنّ الصحافة ستبدأ بطرح الأسئلة عن مضمون النتائج التي أدرجتها المنظمة غير الحكومية في النشرات، فقد يحاول التخفيف من هذه الدعاية السيئة من خلال التحرك قبل الأوان. وهذا، بحد ذاته، يشجع على الإصلاح؛ ولا ننسى أنّ الهدف إجمالي من المراقبة هو التشجيع على أحداث التغيير الإيجابي، لا الاكتفاء بالمراقبة لأجل المراقبة.

● التقارير

تحافظ التقارير على القضية حية ومتّقدة من خلال نقل المعلومات إلى العامة بصيغة تسهّل إجراء التحليل أو المدافعة. تصدر هذه التقارير بصفة منتظمة، وهي تكشف عن أبرز القضايا، كما تعكس، بشكل متواصل، صورة عن مدى التقدم أو اللاتقدم الذي تمّ تسجيله. يلجأ الشعب إلى هذه الأداة القوية ليسجّل مجريات الأحداث، ويستخلص من هذه المعلومات المنتظمة ما يخوّله لإعداد لتحركات تالية. تثبت التقارير فائدتها على الصعيد الوطني بشكل خاص، لكن يمكن أن تستخدم على المستوى الدولي لأهداف خاصة، حين تكون محتوياتها ذات صلة بما يجري من أحداث. ومع أنها تشير إلى نتائج محدودة بنطاق معين، إلا أنّ تركيزها قد يكون واسعاً أيضاً، فتحدّد مجموعة الممارسات الفاسدة، وتنظر في التوجهات، وتستعين بأدوات تحليلية أخرى.

● الموجزات الدورية

الموجزات الدورية تشكل صورة إجمالية عن نمط سير العمليات أو نظام الفساد. ويمكن أن تصدر سنوياً وتُنشر على نطاق واسع، سواء على المستوى المحلي أم الدولي. كما إنها مفيدة في إعادة فتح باب النقاش حول القضية المطروحة، وذلك في حال خفّت عزيمة الصحافة أو العامة. فضلاً عن ذلك، يمكن إصدار مراجعة للتطورات الحاصلة ضمن التقرير السنوي الثاني. تعتبر هذه التقارير مفيدة جداً في المنتديات الدولية، ويمكن أن تكون مفيدة عند مراجعة الالتزام بالمعايير الدولية.

للاطلاع على كيفية توظيف المنظمة غير الحكومية للمنشورات بطريقة فعالة، يمكن العودة إلى الحالة المدروسة الخامسة في الفصل التاسع - مرصد الموازنة في الأرجنتين "لوبا فيسكال" (Lupa Fiscal).

ينشر مركز تطبيق السياسات العامة المتعلقة بتعزيز المساواة والإنماء (سيبيك) أربعة منشورات كل عام، بهدف توفير المعلومات اللازمة والمشاركات القيمة التي تساعد في عملية صياغة الميزانية. تشكّل هذه المنشورات حجر الأساس لمشروع رصد الميزانية في الأرجنتين؛ فتتألف من خلاصات وأدلة حول الميزانيات، وخلاصات حول التعديلات، ووثائق حول المدافعة وأبحاث في السياسات الضريبية. ينظّم المركز أيضاً حلقات مناقشة حول أبحاث في السياسي مختلف المنظمات المستهدفة، فضلاً عن فئات المجتمع ورجال الأعمال، بهدف تعزيز فهم أصحاب المصلحة لعملية صياغة الميزانية.

المخاطر أثناء المراقبة

سبق وناقشنا، في الفصل الرابع، المخاطر التي تتكبدها المنظمة غير الحكومية المكافحة للفساد، وفي الفصل الخامس، قدرة هذه المنظمة على التعامل مع هذا النوع من المخاطر. في هذه الفقرة، سنتطرق إلى المخاطر المرتبطة بعملية المراقبة.

العمل الميداني

قد تنفذ المنظمة غير الحكومية التي تتولى عملية المراقبة تحقيقات ميدانية مستقلة، في بيئة تستشري فيها الأنشطة الفاسدة أو غير القانونية التي تؤثر على السكان مباشرة. فمن الممكن أن تسيطر مشاعر الغضب على الأهالي لعدم تلقيهم الدعم اللازم من أجل حلّ مشكلتهم المستعصية. ويحتمل أن يشكلون خطراً على المنظمة غير الحكومية إذا كانوا يجهلون صلاحياتها، وإطار عمل مشروعها، أو أهدافها. فقد يعتقدون أنّ المنظمة هي جزءٌ من المشكلة لا الحل، لا بل قد تساورهم الشكوك حيال المنظمة التي تحاول توثيق كل الأحداث، كحوارها مع المسؤولين الفاسدين وضحايا الفساد. كل ذلك قد يضاعف من النظرات السلبية تجاه المنظمة غير الحكومية، إلا في حال شرحت هذه الأخيرة مقاربتها للمجموعات المتضررة قبل المباشرة بالمشروع.

من المحتمل أيضاً أن يقرّر الأهالي المتضررون معالجة الوضع بأنفسهم، فشنّ هجوم مباشر على المسؤولين الفاسدين، فيما تحقيق المراقبين ما زال جارياً على قدم وساق. فإذا ما توسّعت دائرة العنف، لا شكّ في أنه سيُطال جميع الأطراف دون تمييز بين طرف وآخر. في ظل هذه الأجواء، بعيداً عن المراكز الحكومية أو الإعلامية أو بقية أصحاب المصلحة، سيتأخر وصول الدعم المنشود، وسيتعرّض الموظفون المراقبون لخطر أكبر. ولما كان الهجوم سيحدث في محيط الجهة الخاضعة للمراقبة، فمن الأرجح أنّ هذه الأخيرة تملك شبكة واسعة من المعارف الذين لن يترددوا في إسعافها إذا ما دعت الحاجة، كألقاطب المحلية والشرطة وغير ذلك. من هنا، قد تبدي الجهة الخاضعة للمراقبة ردة فعل عنيفة، فيما تقع المنظمة غير الحكومية أسيرة بين الاتنين.

من هذا المنطلق، لا بدّ من تنظيم مقدّمة عن المشروع لتعريف الأهالي، أو القادة الذين يمثلونهم، بالعمل المرتقب قبل تطبيقه في الميدان. فإذا حدث وأساء الأهالي فهم المشروع، قد يجرّ ذلك على الموظفين عواقب خطيرة. لذا، حين يتعلق الأمر بالتعامل مع السكان المحليين، لعله من الأجدر بالمنظمة المراقبة أن تتعاون مع المنظمات غير الحكومية المحلية التي مضى على تواجدها في المنطقة زمن طويل كي تشرح للأهالي أهدافها كمنظمة مراقبة، وطريقة عملها، ومهامها في الميدان. فلا ريب في أنّ تزويد العامة بالمعلومات عنصر أساسي من عناصر المراقبة، وأنّ التعريف بالجهة المراقبة سيخفف من المخاطر ويسبغ عليها صورة إيجابية. أما في يتعلق بموضوع المراقبة، أي الشركات والألقاطب السياسية نفسها، فلا شكّ في أنّها تحتاج إلى المعلومات المرتبطة بهوية المنظمة غير الحكومية وما الذي تأمل تحقيقه.

إذا كانت تساورك أيّ شكوك حيال سلامة موظفك في الميدان، فلا بدّ من تطبيق الخطة التي أعدتها للطوارئ. من الضروري أن تجهز المنظمة إجراءات تُطبّقها في كل رحلة ميدانية، بدءاً من انطلاقة المشروع. مثلاً، يجب أن يتواصل الموظفون المحليون مع المكتب المركزي بشكل منتظم، فيطلعون المسؤولين عنهم عن مكانهم، ويقدمون فكرة تقريبية عن وجهتهم التالية في الأيام المقبلة، وعن الأشخاص الذين يزمعون الاجتماع بهم، والقضايا المحتملة التي قد تشكل خطراً عليهم. فإذا لم يتلق المركز الرئيسي أي معلومات، يجدر به اتخاذ الإجراءات المتفق عليها.

إجراء التحقيقات السرية

قد تكون التحقيقات السرية فكرة مغرية، لكنها تنطوي أيضاً على مخاطر ملحوظة. على سبيل المثال، إنّ استخدام آلة تصوير خفية لتسجيل محادثة

يعتبر عملاً غير قانوني في بعض البلدان. ومن المحتمل أن تلقي الحكومات القبض على الشخص المسؤول بتهمة التجسس. من هنا، يجب أن يكون المحققون واعين للبيئة التشريعية الأوسع التي يعملون فيها، ولآليات التشريعية التي يمكن أن تستعملها الحكومات ضدهم.

إذا انتهكت المنظمة غير الحكومية القانون، فإن النتائج قد تكون عصبية بالنسبة للأفراد المعنيين بهذا الانتهاك. لكن الخطر لا يقتصر على هذا الأمر، بل يتعداه إلى تعريض مبادرة المراقبة ككل للخطر، وتوريط بقية شركاء المشروع/المؤلين في تحمل المسؤولية. لذا، قد لا يتمكن الشركاء من منحك الدعم السياسي الذي تنتظره في هذه الحالة، حتى وإن كانوا ما زالوا مستعدين لانتقال المنظمة غير الحكومية من هذا المأزق.

إذا قررت المنظمة غير الحكومية تنفيذ عمليات سرية، يجب أن تدرس ردة الفعل المتوقعة إذا افترض أمرها وأمر موظفيها. فهل سيواجهون تهديدات يمكن أن تعرضهم للعنف الجسدي؟ هل ستنتم مصادرة معداتهم؟ إذا حدث ذلك، هل تفقد المنظمات غير الحكومية بياناتها خلال هذه العملية؟ يجب أن يكون للمنظمة غير الحكومية ردٌّ جاهز في هذه الحالات، خاصة إذا كانت تعتبر التحقيقات السرية تقنية من تقنيات المراقبة.

من الوسائل البسيطة التي تجنّب المنظمة غير الحكومية خطر انتهاك القانون هي الاستعلام من الشخص الذي يتم التحقيق معه إن كان يسمح بتسجيل المعلومات على مرأى من الجميع. فإذا رفض ذلك، يمكن أن تسجل المنظمة في وثائقها أن هذا الشخص قد أبدى ممانعة تجاه عملية التسجيل.

إنجاز أهداف المراقبة في أعراريا

نختتم هذا الفصل بنظرة إلى كيفية تطبيق تمرين المراقبة في دولة أعراريا الخيالية، ومقاطعة أعراريا التي استندنا إليها كمثال عند التباحث في مستوى الكفاءة والتخطيط لدى المنظمات.

يتناول مثال أعراريا الفساد في استقطاب الموظفين الحكوميين. تتعلق النتائج الأولية في ما يلي، مع الأنشطة المرتبطة بها، بعملية المراقبة.

النتائج ١: الممارسات الفاسدة السابقة والحالية التي تمّ التباحث فيها وتطبيقها

الأنشطة

١.١. تحديد الأشخاص الذين تقدموا، سواء حالياً أم في السابق، لامتحانات الدخول إلى الدوائر الحكومية، وتوثيق نتائج الامتحانات

٢.١. الحصول على شهادات حول الفساد من الراشين والمرشدين السابقين والحاليين.

٣.١. الحصول على شهادات حول النظام الفاسد من الموظفين الحكوميين الحاليين أو السابقين.

النشاط ١.١. "تحديد الأشخاص الذين تقدموا، سواء حالياً أم في السابق، لامتحانات الدخول إلى الدوائر الحكومية، وتوثيق نتائج الامتحانات": هو نشاط يقع في خانة المراقبة. يمكن الاطلاع على الجدول ٨ أدناه الذي يقترح المهام التي يمكن تنفيذها في سبيل تطبيق النشاط ككل.

الجدول ٨: أنشطة المراقبة المحتملة لدعم برنامج أعراريا			
الافتراضات	العملية	عمليات المراقبة المحتملة لنشاط ١.١.	الهدف على مستوى النتائج
المناصب محددة والمؤهلات المطلوبة لكل منها مبينة بوضوح	تحديد المعايير الأساسية	تحديد المؤهلات المطلوبة لكل وظيفة وفقاً لآي من القواعد الراسخة	كشف الممارسات الفاسدة الحالية والسابقة أثناء عملية التوظيف في الدوائر الحكومية
الجدول التنظيمية ولوائح الموظفين في الدوائر الحكومية موجودة	جمع البيانات	وضع لائحة بالمناصب والوظائف ضمن الدوائر الحكومية، وأسماء الأشخاص الذين يشغلونها	
تتمتع منظمتك غير الحكومية بحق الاطلاع على سجلات الموظفين ومؤهلاتهم، وتعتبر هذه السجلات نفسها جديرة بالثقة.	جمع البيانات	البحث عن الموظفين الذين يشغلون مراكز في الدائرة أو الوزارة المعنية، بما في ذلك المؤهلات التي يتمتعون بها.	
الأشخاص ذوو الخبرات في مجال التوظيف متوفرون لإجراء التحليل	تحليل البيانات	مقارنة المؤهلات المتوفرة في كل مركز بالمؤهلات المطلوبة	
نُفذت كل الخطوات المذكورة أعلاه، والمراقب يثق بالنتائج ما فيه الكفاية لينشرها	إطلاع الغير على النتائج	صياغة التحليل وعرض النتائج	

ما الذي يجب مراقبته

إذا تم اعتماد هذا السيناريو كمنهجية، يمكن تسجيل الممارسات الفاسدة التي يقترفها الأشخاص على المستويات الدنيا، ثم نشر هذه النتائج، مع توجيه أصابع الاتهام إلى الجهات التي نُفذت الجرم. لكن قد لا يكون من الممكن تسجيل قيمة المدفوعات السرية التي تم تسديدها مقابل تعيين شخص في وظيفة ما، ولا توثيق غير ذلك من أشكال الفساد. وحتى لو كان الأمر ممكناً في هذا السياق، فليس من الضرورة أن يكون هو الحل للمشكلة. فقد يُستبدل الموظفون الحكوميون المطرودون حينذاك بأشخاص آخرين يُعيّنون من خلال الممارسات الفاسدة نفسها. لذا، إذا ما تمت دراسة البيئة السياسية للبلاد، قد يصبح من المنطقي أكثر أن يراقب المسؤولون نظام التوظيف عوضاً عن أنشطة الأفراد بحد ذاتها. قد تكون هذه المقاربة أكثر استراتيجية لضمان استمرارية المكاسب الناتجة عن توثيق التحركات الفاسدة.

إذا أظهرت نتائج النشاط ١.١. أن نسبة معينة من الموظفين الحكوميين غير مؤهلة لشغل المناصب الحكومية، فلا بد من إجراء التحليل اللازم لمعرفة الأسباب. ويقترح النشاط ٢ تسجيل إفادات الأشخاص الذي تلقوا الرشوة، وأولئك الذين دفعوها، أملاً في أن يثبت هذا الأمر أن الفساد هو سبب التعيينات الفاسدة، لا عدم توفر الموظفين الكفؤين (على سبيل المثال).

من المشاكل المحتملة، صرف النظر عن الأمثلة الفردية للفساد بصفتها حوادث معزولة. غير أن النشاط ٣ يقترح تسجيل شهادات من الموظفين الحكوميين السابقين (أو الحاليين) بخصوص طبيعة نظام الفساد. من شأن هذا أن يدعم الاستنتاجات التي يتم التوصل إليها، ويقدم الاقتراحات بشأن الخطوات التي يمكن اتباعها لحل المشكلة.

تعتبر هذه الأنشطة مفيدة جميعها، وسوف تعزز عملية المراقبة، بما أنه سيكون من الصعب الحصول على مجموعة بيانات شاملة لكل نشاط على حدة.

كيفية المراقبة

إن المهام المدرجة ضمن النشاط ١.١. في مثال أعراريا قد تتطلب الاتصال بدوائر حكومية مختلفة. بأية حال، سنضطر إلى تحديد موقع كل مجموعة من البيانات التي نطلبها. وقد ننجح في ذلك عن طريق الاتصال بالدوائر الحكومية المعنية.

لكن قبل القيام بذلك، يجب أن نقدّر ردة الفعل المحتملة لطلب مباشر كهذا. فهل من المحتمل أن تتعامل الدائرة الحكومية مع هذا الطلب بعدائية؟ إذا صح ذلك، قد يحدث، ما إن تلفت النظر إلى المعلومات التي تطلبها، ألا تعود الوثائق التي تبحث عنها متوافرة فجأة، أو أن تضيع خلال عملية الانتقال إلى مكتب جديد، أو تُتلف في حريق اندلع السنة الفائتة، أو يتم التلاعب بها، إلى جانب غير ذلك من الحجج التي يمكن أن تسمعها.

من هنا، قد يسهل عليك تحديد مكان الوثائق بشكل أفضل، إذا كانت لديك اتصالات غير رسمية بموظفين حكوميين متقاعدين أو جديرين بالثقة، أو غيرهم من الخبراء في بنية نظام الحكومة المحلية أو الوطنية. ما إن تنجح بتحديد مكان الوثائق، حتى يجدر بك التفكير في الخطة التكتيكية الأنسب. فهل:

- تحاول الحصول على نسخة عن الوثائق بصورة غير رسمية؟
- تزور المكتب شخصياً بحجة مقنعة تبرّر لم تدعو الحاجة إلى وضع المعلومات بمتناول العامة؟
- تقدم طلباً خطياً، ترسل نسخة عنه إلى العديد من أصحاب المصلحة الآخرين، بمن فيهم المسؤولين الأعلى مرتبة عن الشخص المرسل إليه؟
- تعتمد على قوانين حرية المعلومات^{٨٠}؟

من الممكن تطبيق هذه المقاربات كلها - كالقيام بزيارة غير رسمية إلى مكتب الشخص المسؤول، فتقديم حجة رسمية إذا جوبه سؤالك بالرفض. إذا بقي الجواب "كلاً" رغم كل جهودك، يمكنك حينذاك أن تسلّم رسالة سبق وأعدتها للمناسبة. حينذاك، سيعرف الشخص المسؤول أن الطلب لن يُلقى في سلة المهملات وأن الأمر لا يقتصر عليه وحده. وسيفهم أن هذا الحوار ليس مجرد نقاش بين شخصين، وأنك لست مجرداً من السلطات كما كان يعتقد.

ما إن تنجح بتأمين مجموعات البيانات المطلوبة منك في هذا المثال، مهما كانت الوسيلة التي اعتمدها لذلك، حتى يمكنك أن تبدأ بتحليل البيانات. جهز المعلومات التي تثبت كم من الموظفين الحكوميين نالوا مراكزهم عن طريق الرشوة، عوضاً عن مؤهلاتهم الخاصة.

من شأن هذا أن يؤمّن المعلومات الأساسية التي تحتاج إليها من أجل أداء تمرين المدافعة. وهذا ما سنناقشه في الفصل التالي.

٨٠ راجع الملحق ١/٦ للاطلاع على مناقشة حول قوانين حرية المعلومات.

استخدام الحقوق القانونية للوصول إلى المعلومات^{٨١}

في المناطق حيث لا تقدم السلطات الرسمية على الإعلان عن القرارات بشكل مسبق، سيكون من الضروري على المنظمة غير الحكومية أن تقوم بالمبادرة بنفسها، وتعمل من أجل الحصول، مسبقاً، على المعلومات التي تحتاج إليها.

يمكن الاحتكام إلى بعض البنود الشرطية القانونية المتوافرة، وهي:

- البنود الشرطية الدستورية التي تضمن حق الاطلاع على الوثائق الرسمية، أو التعبير بشكل أوسع عن الحق بحرية المعلومات.
- البنود الشرطية في القانون الإداري التي تشترط الكشف عن المراسيم الإدارية وغيرها من الوثائق والمعلومات التي تكون بحوزة السلطات؛
- قانون يُعنى بالعرائض ويسمح للأفراد بطلب المعلومات من السلطات؛
- قانون حرية المعلومات أو الوصول إلى المعلومات.

إذا طُبِّق قانون في بلدك يمنحك حق الوصول إلى المعلومات التي تكون بحوزة الدولة (قانون حرية المعلومات)، فستكون هذه أهم أداة تستعملها للحصول على الوثائق والمعلومات.

للتأكد من أنك تتمتع بأفضل الفرص للحصول على المعلومات التي تطلبها، يجب أن تضمن الالتزام بالمعايير التي يحددها القانون. على سبيل المثال قد تنص بعض القوانين على أن يذكر صاحب الطلب اسمه والعنوان الذي سيستقبل عليه الرد فقط. أما في بلدان أخرى، فقد يُفرض على صاحب الطلب أن يُملا استمارة محددة. ومن المفيد أيضاً لو قمت بتحديد الشخص المسؤول عن معالجة طلبات المعلومات، وحرصت على أن يبلغه طلبك شخصياً.

لست مضطراً لذكر السبب الذي يدعوك إلى طلب هذه المعلومات، ولا لتقديم أي معلومة أخرى عن مشروع المراقبة الذي تشارك فيه. تذكر: أنت تمارس حقك في الحصول على المعلومات، وليس من واجب أحد أن يثبت لم يمارس مثل هذا الحق الجوهري من حقوق الإنسان! للمزيد من المعلومات حول قوانين حرية المعلومات، أنظر الخلاصة أدناه.

إذا جوبه طلبك الأول بالرفض، أو إذا لم تسمع أي رد من السلطات التي تقدمت منها بالطلب، يحق لك عادة أن تتقدم بطلب استئناف. في الحالة الأولى، يمكن أن تتقدم بطلب استئناف إداري، يليه إجراء في المحكمة. وفي بعض الدول، يتولى أمين المظالم، أو محامي الدفاع المجاني الذي تعينه المحكمة، أو مفوض مسألة الوصول إلى المعلومات، مراجعة طلبك، فيساعدك على الطعن في قرار السلطات بمنع إطلاعك على المعلومات.

٨١ المعلومات مستقاة من معهد المجتمع المفتوح.

ولعلّه من الأوفق أن تخصص وقتاً للتآلف مع القوانين المتبعة في بلادك، بحيث تتعرف إلى أفضل الطرق لاستخدام آليات القانونية المتوافرة، وكيفية ممارستها لهذا الحق. فإذا كنت قد سمعت بمنظمة غير حكومية متخصصة بمجال حرية المعلومات في بلدك، من الأجدر بك أن تستشيرها بشأن الطريقة التي يُفضّل اتباعها عند طلب المعلومات. ولا تنس شبكة الناشطين المنتشرين في مختلف أنحاء العالم؛ فهم يروجون لمفهوم حرية المعلومات، ويشكّلون مصدراً عظيماً للمعلومات والنصائح حول كيفية الاطلاع على معلومات من هذا النوع. في هذا الإطار، يمكن زيارة الموقع الإلكتروني <http://www.foiadvocates.net>، للاطلاع على شبكة المدافعين عن حرية المعلومات. فضلاً عن ذلك، يمكن زيارة موقع مبادرة العدالة، الخاصة ببرنامج حرية المعلومات، للحصول على روابط بهذه المنظمات؛ إلى جانب المزيد من الروابط أدناه.

أما إذا كانت المعلومات الرسمية حول القرارات ذات الصلة غير متوافرة البتة، فإنّ هذا النوع من المراقبة لن يجدي نفعاً، إلا في حال كانت الصحافة ناشطة بما يكفي، لتحصل على المعلومات حول القرارات المعنيّة نتيجة المراقبة على يد وسائل الإعلام.

ما هو قانون حرية المعلومات وكيف يُطبّق؟

إنّ قانون حرية المعلومات العادي سيساهم بتطبيق ما يلي:

- ✓ التأكيد على الافتراض القائل بحق الشعب في الاطلاع على المعلومات المحفوظة لدى السلطات؛
- ✓ التأكيد على حقّ جميع الأشخاص، سواء كانوا مواطنين في الدولة أم لا، بطلب المعلومات؛
- ✓ تحديد مجموعة ضيقة جداً من الاستثناءات التي تقيد عملية الكشف عن المعلومات، كالحاق الضرر بالأمن القومي أو حماية الخصوصية الفردية؛
- ✓ إجراء اختبارات يوازن بين أهمية الاستثناءات ومدى تأثيرها على الممارسات الديمقراطية والمصلحة العامة عند الكشف عن المعلومات - مثلاً، في ما يتعلق بالكشف عن الفساد والاعتداءات أو مخالفات حقوق الإنسان؛
- ✓ تحديد آليات المتبعة للوصول إلى المعلومات - مثلاً، تقديم طلب خطي أو شفهي أو الكتروني للسلطات المختصة؛
- ✓ التأكيد على أنّ صاحب الطلب غير مضطر لتقديم الأسباب التي تبرّر حاجته إلى المعلومات؛
- ✓ تحديد مهل زمنية لتقديم المعلومات - وقد احتسبت مبادرة العدالة التابعة للمجتمع المنفتح معدّل الوقت الذي تلحظه القوانين الأربعة والثلاثين حول العالم وهو أكثر من خمسة عشر يوماً بقليل؛
- ✓ إرغام السلطات بالرد على كافة الطلبات، والإدلاء بالأسباب إذا رفضت الكشف عن معلومات معينة؛
- ✓ إرغام السلطات على تعيين مسؤولين عن المعلومات و/أو إنشاء المكاتب الحكومية التي يمكن أن يتوجّه الأشخاص إليها لطلب المعلومات؛
- ✓ إنشاء آليات استئناف للطعن في القرارات، في حال رفضت السلطات الكشف عن المعلومات؛
- ✓ إرغام السلطات التي تنفذ وظائف عامة على نشر بعض المعلومات التي يتيسر الحصول عليها دوماً، كالتقارير والحسابات السنوية، والتفاصيل المتعلقة بالسياسات، والقرارات التي يتم اتخاذها؛
- ✓ إرغام السلطات على تسجيل طلبات الحصول على المعلومات، ووضع هذه المعلومات بمتناول الشعب، مثلاً من خلال رفع تقرير سنوي إلى البرلمان أو أي هيئة إشراف أخرى؛
- ✓ إمكانية إنشاء هيئة خاصة تنظر في الطعون التي يتقدم بها الأشخاص ضدّ قرارات الامتناع عن كشف المعلومات، وتشجّع الدوائر الحكومية على الالتزام بقانون حرية المعلومات، كمكتب أمين المظالم أو لجنة المعلومات.

صحيح أن هذه العناصر كلها لا تتوافر في سائر قوانين حرية المعلومات، إلا أن العديد من القوانين الجديدة تتمتع بأفضل المعايير، وتتيح، حقاً، مجالاً أكبر للوصول إلى المعلومات.

للمزيد من المعلومات:

لكل من يرغب في الحصول على معلومات أكثر حول حقه في الوصول إلى المعلومات، يمكن زيارة بعض المواقع الإلكترونية الأساسية، وهي:

www.justiceinitiative.org	مبادرة العدالة التابعة للمجتمع المفتوح
www.freedominfo.org	حرية المعلومات
www.foiadvocates.net	شبكة المدافعين عن حرية المعلومات
www.privacyinternational.org	الخريطة العالمية لقوانين حرية المعلومات
www.article19.org	المادة ١٩

وللمزيد من الأمثلة عن الحملات المدافعة عن حرية المعلومات على صعيد الوطن، والجهود المبذولة في سبيل مكافحة الفساد:

www.aip-bg.org	برنامج الوصول إلى المعلومات، بلغاريا
www.limac.org	حرية المعلومات، المكسيك
www.humanrightsinitiative.org	مبادرة الكومنولث الخاصة بحقوق الإنسان
www.parivartan.com	باريفارتان، الهند
www.pcij.org	مركز الفيليبين للصحافة الاستقصائية

كيفية التعامل مع الوثائق

مراجعة التقدم على يد المراقب (يُدرج في النتائج التالي)	استنتاجات المراقب - النتائج	التحقيقات المستقلة على يد المنظمة غير الحكومية التي تتولى المراقبة (اختياراً أو استكمال الوثائق الرسمية أو القانونية الصادرة عن الجهة الخاضعة للمراقبة)	أفعال الجهة الخاضعة للمراقبة (تدعمها الوثائق الرسمية أو القانونية الصادرة عن هذه الجهة، والتي يمكن للمراقب الاطلاع عليها)	المعايير الأساسية (الوطنية والدولية)
مراجعة ما تم تسجيله من تقدم	لُفت نظر الجهة الخاضعة للمراقبة لنتائج البحث	البحث عن معلومات إضافية حول 'أفعال الجهة الخاضعة للمراقبة'، ومقارنة نتائج البحث بالنتائج الحالية	تنفيذ تحليل قانوني	التشريع
هل أخذت الجهة غير الحكومية بعين الاعتبار المعلومات التي قدمتها المنظمة غير الحكومية الرقابية، أم أنها غضت الطرف عنها؟	لخص الأداة التي تثبت الانتهاكات التي تم تحديدها، وآليات القانونية التي تسمح للجهة الخاضعة للمراقبة، أو السلطة القضائية، بالاستناد إليها.	ما هي الملاحظات، والشهادات، وشروط التسجيل، وغيرها من الأدلة التي تثبت انتهاك القوانين التي كان يجدر الالتزام بها؟ ما هي التشريعات ذات الصلة في هذا المجال؟	هل تخالف الأفعال أو الوثائق الرسمية الصادرة عن الجهة الخاضعة للمراقبة أيًا من البنود الشريطة في التشريعات ذات الصلة؟	
هل أدت الملاحظات التي طالت التشريعات غير المناسبة إلى اتخاذ التحركات اللازمة؟ (كإجراء نقاش أو مراجعة للتشريع)	أشرف الشغل والشعور والعيوب التي تشوب الأفعال أو الوثائق الرسمية أو القانونية أو الجهة الخاضعة للمراقبة، مرفقة بالحالات القانونية التي تثبت ذلك بالتضائية)	أي الأفعال والوثائق القانونية الرسمية الصادرة عن الجهة الخاضعة للمراقبة هي المترتبة بالتشريعات؟	ما هي الإجراءات المنطقية المتبعة في قضية معينة على صعيد الأفعال أو الوثائق الرسمية؟ هل التشريعات متسقة؟	هل تحترم الجهة الخاضعة للمراقبة المهلة الزمنية القانونية المفروضة على بعض الإجراءات التي ستقدم عليها؟

<p>هل لاحظت أيّ تحسّن في اتباع الإجراءات القانونية، منذ ظهور نتيجة المراقبة السابقة؟</p> <p>هل تم اتخاذ أيّ تحركات تصحيحية؟</p> <p>هل اتخذت أيّ تحركات سطحية أو هادفة للدخول دون تكرار المخالفة المذكورة؟ هل تحسّن مستوى احترام المهل الزمنية؟</p> <p>هل أخذت بعين الاعتبار أي تشريعات أخرى ذات صلة؟</p> <p>هل أدت أي تحركات متخذة في منطقة معينة إلى تراجع أو نتائج من نوع آخر في منطقة أخرى؟ إذا صح ذلك، فما هي هذه النتائج؟</p>	<p>سجل الإجراءات القانونية التي كان يجدر اتباعها، من دون أن يحدث ذلك، والتأخيرات في المهل الزمنية المفروضة</p> <p>سجل أيّ تشريعات أخرى ذات صلة</p>	<p>ما هي الإجراءات القانونية التي كان يجدر اتباعها، من دون أن يحدث ذلك، وما كانت المهل الزمنية المفروضة؟</p> <p>هل من تشريعات أخرى (سواء على الصعيد الدولي أم في دول أخرى) يمكن أن تمت بصلة إلى الموضوع؟</p>	<p>تحليل كيفية استخدام المعايير</p>	<p>المعايير</p>
<p>مراجعة مدى التطور الذي تم تحقيقه</p> <p>هل القيمة الأدلة المسجلة ردة فعل تصحيحية، وهل سجل أي تقدم في تطبيق المعايير؟</p>	<p>عرض نتائج البحث على الجهة الخاضعة للمراقبة ونشرها</p> <p>سجل الأدلة التي تبين عدم احترام الجهة الخاضعة للمراقبة للمعايير، وأذكر المعايير ذات الصلة</p>	<p>البحث عن أداة إضافية وتحليل مدى احترام المعايير الحالية</p> <p>ما هي الملاحظات، والشهادات، والشرايط التسجيلية وغيرها من الأدلة التي تدل على احترام أو عدم احترام المعايير التي تعتمدها الجهة الخاضعة للمراقبة؟</p>	<p>تحليل الإجراءات المتبعة</p> <p>ما هي المعايير التي تهملها الجهة الخاضعة للمراقبة في أفعالها، أو إصدارها الوثائق الرسمية أو القانونية؟</p>	<p>الإجراءات</p>
<p>مراجعة مدى التطور الذي تم تحقيقه</p> <p>هل القيمة الأدلة المسجلة ردة فعل تصحيحية، وهل سجل أي تقدم في تطبيق الإجراءات؟</p>	<p>عرض نتائج البحث على الجهة الخاضعة للمراقبة ونشرها</p> <p>سجل الأدلة التي تبين عدم احترام الجهة الخاضعة للمراقبة للإجراءات، وأذكر الإجراءات ذات الصلة</p>	<p>البحث عن أداة إضافية وتحليل مدى احترام المعايير الحالية</p> <p>ما هي الملاحظات، والشهادات، والشرايط التسجيلية وغيرها من الأدلة التي تدل على احترام أو عدم احترام الإجراءات التي تعتمدها الجهة الخاضعة للمراقبة؟</p>	<p>تحليل الإجراءات المتبعة</p> <p>ما هي الإجراءات التي لا يبدو أنّ الجهة الخاضعة للمراقبة قد راعتها عند اتباع المسار المنطقي في قضية معينة على صعيد الأفعال أو الوثائق الرسمية أو القانونية؟</p>	<p>الإجراءات</p>

الفصل السابع

أنجع السبل لمكافحة الفساد من خلال المدافعة

Chapter 7

How Best to Fight Corruption through Advocacy

يتوجّه الفصل السابع إلى أولئك الذين جزموا أنهم قد أصبحوا جاهزين لاستخدام أداة المدافعة من أجل مكافحة الفساد؛ فيناقش بالتالي أيّ ناحية قد يضطرون إلى تغييرها في وضع معيّن (القوانين، أو السياسات، أو الممارسات، أو السلوك، أو لعلها أكثر من ناحية واحدة). بالإضافة إلى ذلك، يحدّد هذا الفصل معايير حملة المدافعة، وكيف يمكن للمرء أن يحدّد هدفه الأساسي والثانوي في مبادرة المدافعة التي يباشر بها، كما يناقش أيّ طريقة هي الأمثل لعقد التحالفات والشبكات. وليس هذا فحسب، بل يتطرق هذا الفصل أيضاً إلى أجهزة صنع السياسات الرسمية ويسلط الضوء على أبرز أصحاب المصالح المشاركين في هذه العملية، من دون أن ينسى دور العمل المنظم، وأهمية صياغة الرسائل واستغلال الإعلام، والمهارات المحدّدة المطلوبة في المدافعة، فضلاً عن كيفية صياغة استراتيجية وخطة للمدافعة، وصولاً إلى إعداد خطة مدافعة خاصة بمنطقة "أغرابيا".

الإستعداد للمدافعة

فلنلخص ما ورد حتى الآن. من المحتمل أن تكون المنظمة غير الحكومية قد سلكت أحد المسلكين التاليين، لتصل إلى مرحلة تقرّر عندها أنها قد أصبحت بحاجة إلى المدافعة:

١. قُزرت المنظمة غير الحكومية التي تنتسب إليها أنّ الفساد يعيق قدرتك على تنفيذ أعمال قيّمة ومستدامة، تعود بالفائدة على الفقراء:

من الأمثلة على ذلك:

- إذا كانت المنظمة غير الحكومية تزاوّل نشاطها في حقل الصحة؛ فلعلها قُزرت أنّ سيطرة بعض الجهات الخاصة على الأدوية التي يحتاج إليها عامة الناس، واستعمالها لغير الغرض المخصص لها، يشكّل عائقاً هائلاً في وجه حاجات الناس الصحية.
- إذا كانت المنظمة تعمل في ميدان التربية؛ فلعلها اعتبرت أنّ شراء الدفاتر المدرسية الرديئة النوعية بطريقة غير نزيهة، عن طريق تحويل الأموال لجهاتٍ أخرى، يقف سداً منيعاً في وجه تعليم الأطفال.
- إذا كانت المنظمة تتعاون مع المزارعين؛ فلربّما ارتأت أنّ مصادرة الأراضي في جوف من الفساد، والترحيل الإكراهي للأشخاص، يعيقان بشكل واضح من قدرتها على مساعدة المزارعين في زيادة إنتاجهم الغذائي، وبالتالي مداخلهم الشخصية.
- إذا كانت تعمل على قضايا مرتبطة بالموارد الطبيعية؛ فمن المحتمل أنّها قُزرت أنّ وضع حدّ لقطع الأشجار بصورة مستمرة أمرٌ أساسي للحفاظ على الموارد الطبيعية.

من المرجح أن تحوي سلة المنظمات غير الحكومية أمثلةً أخرى، تُضاف إلى هذه اللائحة. يبقى المغزى أنّ الفساد يمنع المنظمات غير الحكومية من تنفيذ الواجبات التي تعلم علم اليقين أهميتها وقيمتها.

٢. قررت المنظمة غير الحكومية أن البلد ككل يتفهم وينهب جراء الممارسات الحالية، وبالتالي لا بد من وضع حد لهذه الممارسات:

من الأمثلة على ذلك:

- قد تهتم المنظمة غير الحكومية بقضية تحويل الأموال العامة إلى جيوب المسؤولين في الأحزاب السياسية.
- قد تهتم بمشكلة الضرائب غير الشرعية التي تفرضها الشرطة.
- قد تهتم بمسألة بيع الوظائف في القطاع الحكومي.
- قد تشغلها رشوة شركات الأعمال الخاصة للمفتشين الحكوميين كي يتجاهل هؤلاء انتهاكها لضوابط التلوث أو قوانين البناء.
- قد تهتم بمسألة إقرار الحكومة للقوانين التي تمكن الأفراد من سرقة المال "بطريقة شرعية" من الموازنة الوطنية.

تجدد الإشارة، من جديد، إلى أن جعبة المنظمات غير الحكومية لا تخلو، بدون شك، من أمثلة أخرى. المهم هو أنها حددت ميداناً تعتبر أنه يحتاج إلى اهتمام عاجل.

لكن مهما كانت الطريقة التي اتبعتها المنظمة غير الحكومية، فقد حددت القضية التي تريد العمل عليها، أي تلك التي تريد أن تغيرها.

ولم تكتف المنظمة بتحديد القضية، بل أجرت حولها بعض الأبحاث التمهيديّة، حتى أصبحت على اقتناع أنها قادرة على النهوض بأعبائها، إما بمفردها وإما عن طريق عقد ائتلاف مع جهات أخرى. فضلاً عن ذلك، كانت المنظمة قد نفذت تخطيطاً للمشروع موجّهاً نحو الأهداف، كما حددت الأهداف التي تعتقد أن بإمكانها التوصل إليها.

بدأت المنظمة غير الحكومية تفكر الآن في الأدوات التي قد تلجأ إليها لبلوغ أهدافها. فمن جهة، تراها مهتمة بالمعلومات. لعلها تعتقد أنها بحاجة إلى المزيد من الأبحاث والمعلومات، وتعتبر أن المراقبة يمكن أن تساعد في الحصول على هذه المعلومات - التي تساعد بدورها في تشخيص المشكلة بالضبط.

أما من جهة أخرى، فقد بدأت تفكر في الطريقة المثلى لتحويل ما جمعت وحلّته من معلومات إلى أفعال قادرة على إحداث تغيير، وبالتحديد تغيير الوضع الراهن والتغيير نحو الأفضل، من خلال التخفيف من الفساد أو القضاء عليه نهائياً. باختصار، لقد أصبحت المنظمة غير الحكومية مستعدة للتخطيط للمدافعة، وهي تفكر في الاستراتيجية الأفضل لتنظيم حملة المدافعة.

المدافعة عن القوانين، والسياسات، والممارسات، والسلوكيات

المدافعة هي الطريقة التي يتبناها المواطنون كي يحاولوا إقناع أصحاب السلطة في بلادهم، أو في سائر أنحاء العالم، بتغيير القوانين والأحكام المطبقة نحو الأفضل، لا سيما تلك التي يعتبرون أنها مجحفة أو مضرّة بحقوقهم. والمدافعة أداة يمكن توجيه مسارها وفقاً لتوجهات متنوّعة عديدة. هنا، لا بد من الإشارة إلى أربعة أهداف استراتيجية منفصلة بشكل عام، يضعها المدافعون نصب أعينهم عند المطالبة بالتغيير، وهي: القوانين، والسياسات، والممارسات، والسلوكيات. فلننتمعن في كل هدف من هذه الأهداف بالتفصيل:

١. القوانين - يمكن اللجوء إلى المدافعة لتغيير القوانين، حين يكون القانون المطبق غير مناسب أو فعال. كما تجوز المدافعة عندما تدعو الحاجة إلى سنّ قانون جديد نظراً إلى غياب قانون يرفع القضية التي تبدي المنظمة غير الحكومية اهتماماً بها.

لا يخفى على أحد أنّ القوانين، في معظم الدول، تُطرح وتُناقش وتُنظّم وتُطبّق نتيجة علاقة عمل تربط بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. من هنا، من الضروري أن تطلع المنظمات غير الحكومية على الإجراءات المعتمدة (الرسمية منها وغير الرسمية) لصياغة مسودات القوانين، فطرحها على النقاش، وإقرارها ومن ثمّ وضعها حيّز التنفيذ. وليس هذا فحسب، بل يجب أن تكون هذه المنظّمات واعيةً للمنافذ التي تفتح المجال أمام مشاركة المواطنين أيضاً، من خلال اللجان البرلمانية أو اللجان الدائمة على سبيل المثال. بالإضافة إلى ذلك، لا بدّ من التنبيه للأساليب التي بات فيها الفساد يشوب النظام الرسمي لصياغة القوانين، حيث باتت القوانين تُصاغ كنوعٍ من الرشوة أو المحظوة السياسية، أو كجزءٍ من العلاقة التي تربط أصحاب المؤسسات برئيس الدولة.

٢. السياسات - يمكن اللجوء إلى المدافعة لتغيير السياسات، حيث تكون السياسة المطبقة غير مناسبة أو فعّالة. كما تجوز المدافعة عندما تدعو الحاجة إلى وضع سياساتٍ جديدة، لأن لا سياسة تضبط القضية التي تبدي المنظمة غير الحكومية اهتماماً بها.

تتولى السلطة التنفيذية، في معظم الدول، وضع السياسات ونشرها، في خطوة ترتبط بقوانين جديدة حيناً، وتشكّل رداً على مشكلةٍ معيّنة حيناً آخر. لذا على المنظمات غير الحكومية أن تلمّ بالإجراءات (الرسمية وغير الرسمية منها) المعتمدة لوضع السياسات وتطبيقها، مع الإشارة إلى أنّ السياسات تُطبّق في بعض الأحيان من غير أن تكون مدوّنة على الورق. في هذه الحالة أيضاً، يجب أن تعي المنظمات غير الحكومية وجود المنافذ التي تتيح للمواطنين المشاركة في صياغة السياسات أو تغييرها، كالمؤتمرات ومجموعات العمل والتقارير البيضاء وغيرها من المواقع التي تقدّم فيها السلطة التنفيذية إلى مجموعات متنوّعة من المواطنين فرصة التعبير عن آرائهم.

٣. الممارسات - يمكن اللجوء إلى المدافعة عندما يُمارس القانون أو السياسة بشكلٍ متنافر مع البيان الرسمي و/أو محتوى هذا القانون أو السياسة: في هذه الحالة، تلجأ المنظمات غير الحكومية إلى المدافعة لتحرض على تطبيق القانون أو السياسة خير تطبيق.

تلك هي الحال عندما يكون الفساد منتشرًا على نطاقٍ واسعٍ في الغالب: فالقانون أو السياسة موجودان فعلاً، لكنهما مرميان في قاع النسيان أو معرّضان للتجاهل بشكلٍ يعود بالفائدة على بعض الأطراف، ولا مصلحة بتطبيقهما إلا لعددٍ يسير من الأشخاص فقط. من هنا، يجب أن تعي المنظمات غير الحكومية الأساليب اللازمة لتسليط الضوء على هذا القانون أو السياسة، فلفت انتباه المسؤولين عن الانتهاك إلى هذا الأمر، وأولئك القادرين على وضع حدّ له. لذا تدعو الحاجة إلى التعمّق في القوانين نفسها، وجمع الكثير من الأدلة التي تثبت أنّ القانون يتعرّض للتجاهل أو للانتهاك، في ظلّ جوٍّ من الحصانة. في بعض الحالات، من شأن التحقيق في تطبيق القانون على أرض الواقع أن يكشف عن بعض النواقص التي تشوب القانون، كما يبيّن الحاجة إلى قانون أو سياسة منقّحين.

٤. المسلوكيات - يمكن اللجوء إلى المدافعة لإحداث تغيير في السلوكيات أو الممارسات أو الثقافة التي لا يراها أي قانون أو سياسة في الوقت الحالي، بل تندرج عوضاً عن ذلك في ميدان المواقف غير الرسمية والممارسات التقليدية.

يرتبط هذا المحور غالباً بالهدايا، والابتزاز، والحظوات، وتضارب المصالح، وغيرها من الصفقات المربية. ولعلّ محاباة الأقارب في التوظيف تمثّل إحدى هذه السلوكيات، حيث تنصّ على منح الامتيازات إلى الأشخاص على أساس علاقتهم بصاحب العمل، عوضاً عن تقدير أحقيتهم للامتياز.

٨٢ على سبيل المثال، صيغ قانون مكافحة الفساد في أندونيسيا للدخول دون سوء توزيع مداخل الدولة أو أصولها - أما الابتزاز الذي يقدم عليه الأفراد خارج نطاق الدولة فلم يكن عملاً غير شرعي. فضلاً عن ذلك، عندما سُرقَت الأموال من الدولة، تمّ تمّ تسديدها ثانية، لم يعتبر المسؤولون أنّ هذا الأمر يشكّل انتهاكاً لقانون معين.

للامتياز هذا بشكل موضوعي. ومع أن القانون الذي يضبط هذا السلوك قد يكون موجوداً، إلا أن صاحب السلوك الفاسد يفضل تجاهله أو عدم الاعتراف به، رغم اندراج هذا السلوك ضمن سياق أخلاقي، وإمكانية خضوعه للقواعد الدينية أو الأخلاقية. إذاً يمثل السلوك المحور الخاضع لآمرة الثقافة والعادات، بشكل مستقل عن القوانين.

لكن تجدر الإشارة إلى أن المدافعة ليست مقارنةً يمكن انتهاجها مع كافة القضايا بشكل متساوٍ. فمن الأرجح أن تتكلم محاولات المنظمات غير الحكومية بالنجاح في بعض القضايا، على حساب قضايا أخرى. من هنا، من المنطقي أن يفكر المرء في المعايير التي تجعل قضية ما أهلاً للمدافعة، ومن ثم التأكد إن كانت القضية التي يدرسها مستوفيةً لهذه المعايير. في هذا الإطار، يمكن الاطلاع على التوجيهات الخاصة بالمعايير في الفقرة أدناه، وهي مجموعة من المعايير المستقاة من عمل منظمة "كور" غير الحكومية (NGO CORE) في جنوب أفريقيا.

في الواقع، لقد درّبت "كور" الكثير من المنظمات غير الحكومية في دول أفريقيا الجنوبية على ممارسة المدافعة. فعزّزت التربية المدنية في أوساط المواطنين حول السياسة وعلاقات القوة، كما شجعتهم على المشاركة النشطة في أي مبادرة مدافعة تقوم المنظمة بإطلاقها. جدير بالذكر أن "كور" قد وضعت هذه المعايير من أجل المنظمات غير الحكومية بالتحديد (خلافًا لأي نوع آخر من المنظمات الراغبة في تنظيم حملة مدافعة).

من هذا المنطلق، على المنظمات غير الحكومية أن تراجع اللائحة النهائية للقضايا التي تهتمّ بها، فتتحقق إذا كانت تفي بهذه المعايير:

معايير حملة المدافعة

- هل ستمس القضية أشخاصاً على نطاق واسع (أي عدد كبير من الأشخاص)؟
إذا كانت المنظمة غير الحكومية ترمي إلى اتباع مقارنة تعتمد على حشد جماهير غفيرة، أو إذا كانت تريد تنظيم حملة مدافعة تعتمد على دعم ناشط من المواطنين (كحملة تنصّ على كتابة الرسائل، أو جمع التوقيعات، أو تنظيم المظاهرات الخ.)، فمن الأفضل التأكد إن كانت القضية التي اختارتها تحتلّ الأولوية في ذهن العديد من الأشخاص، أو تحيط بآمالهم وتطلعاتهم نحو الإصلاح، أو تعتبر قادرة على إثارة نوع من الامتعاض أو الغضب أو الإحباط في نفوسهم. أما إذا كانت القضية أكثر تعقيداً، ولا تُفهم بسهولة، فلعلّ الحاجة تدعو إلى اعتماد استراتيجية أخرى، كإثبات فوائد الإصلاحات المقترحة على صانعي القرار.
- هل ستمس القضية أعماق الناس (هل يشعر الناس بالغضب أو الحرمان أو غير ذلك؟)
من القضايا ما يُقصد به الإغاظَة بشكل عام، كتوقيف الشرطة للسيارات، وفرض ضرائب صغيرة وغير شرعية على السائقين. لكن من القضايا أيضاً ما يحتلّ أهمية كبرى في حياة الأشخاص، كبيع أراضيهم دون موافقتهم، أو طردهم من منازلهم، أو سلبهم حق الحصول على مياه الشفة. فإذا كانت المنظمة غير الحكومية تكافح مثل هذه القضايا، وقادرة على أن تعزو السبب إلى الفساد، فمن المؤكّد أن المشاركين سيكونون متّقين عزماً وتصميماً، ومستعدين لبذل الكثير من الجهود لإنجاح حملة المدافعة. في الواقع، قد تواجه المنظمة غير الحكومية مشكلة التعامل مع قدر كبير من مشاعر الغضب والحلق التي قد تؤدي إلى ردّ فعل عنيف من السلطات.

● هل ستحدث القضية تحسناً واضحاً في حياة الأشخاص؟

إدأ من القضايا ما يُقصد به إغاظة ليس إلا، ومع أن الكثير من الناس يأملون تحقيق تحسن في هذا المجال، إلا أنهم يعتبرونها تفاصيل مزعجة عوضاً عن حوادث تؤثر على حياتهم أعمق تأثير، كغرامات السرعة المفروضة على أنواع مختلفة من التراخيص، أو الضرائب الإضافية لقاء الحصول على خدمة أسرع. أمّا عندما تفترض القضية أحداث تغيير حقيقي وإيجابي في حياة الأشخاص، كالحصول على القروض من دون أعباء إضافية، والحصول على الأدوية المجانية، والوصول إلى بعض المناصب دونما حاجة إلى دفع رشواتٍ مستحيلة، فمن المؤكد أن المنظمة غير الحكومية ستحصد اهتماماً واسعاً من المواطنين، خلال محاولتها إحداث التغيير المطلوب عن طريق المدافعة. كيف لا وحياة الناس ستتحسن تحسناً ملحوظاً في حال وصل الفساد إلى نهايته؟

● هل ستمنح القضية الناس فرصة للتعرف إلى السياسة والمشاركة فيها؟

في الصفحات الأولى من هذا الكتاب، يناقش المؤلف أن الفساد الإداري الذي يدفع الناس إلى تسديد أموال جزاء الاصطدام بعراقيل متنوعة أمرٌ مفروض في الأنظمة الإدارية. كما يتطرق هذا الكتاب إلى تحكّم الشركات بالسلطة السياسية، أو الفساد السياسي الذي يخول أفراداً من النخبة على دفع الأموال لشراء قدرة التحكّم بالنظام الإداري. بالإضافة إلى ذلك، يحرص هؤلاء الأفراد على توجيه أموال النظام نحو جيوبهم بشكلٍ مستمرّ، فيلحقون بالتالي الضرر بغيرهم عندما يرغمونهم على تسديد المزيد من المدفوعات.

ومع أن الشعب يعي استئراء الفساد في النظام الإداري، ويلمّ كلّ الإلمام بالأساليب المزعجة والمنتظمة التي تجبره على دفع ثمن الخدمات التي كان يمكن الحصول عليها مجاناً، إلا أنه يغفل في بعض الأحيان عن الفساد الأعظم الذي يشوب القوانين والسلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية التي تباع وتشتري. من هذا المنطلق، قد تأخذ المنظمة غير الحكومية على عاتقها توعية الشعب تجاه عمق المشكلة المتعلقة بنوع محدد من الفساد (كتحكّم الشركات بالسلطة السياسية)، كي يفهم كيف تُستغلّ السياسة لتدمير حياة الأشخاص. نتيجة لذلك، ستشارك العامة بشكلٍ أسهل في الجهود المبذولة نحو الإصلاح.

● هل ستمنح القضية الناس إحساساً بقوتهم؟

من العناصر المشاركة في عملية الفساد الأشخاص الذين توارثوا السلطة عن أسلافهم، أو أولئك الذين تسلّموا مقاليد السلطة ثم قرروا استغلالها لمصلحتهم الشخصية، بما يضرّ بمصلحة الضعفاء. فإذا كان من طريقة تمكّن الأشخاص الذين كانوا ضعفاء من التحكّم ببعض مقاليد السلطة - كحقّ المواطنين في مراقبة الموازنة أو الشرطة - فلا شكّ في أن هذه القضية تستحقّ الاهتمام، وهي قادرة على تغيير النمط الراهن لعلاقات القوة. فكلّما زاد عدد الأشخاص المساهمين في الحكم التشاركي، أصبحت الدولة أكثر صحةً وسلامةً.^{٨٣}

● هل ستؤثر القضية على علاقات القوة؟

نسجاً على النوال نفسه، قد تتفرّع بعض القضايا إلى قضايا أخرى، تدعو المواطنين إلى الحصول على المعلومات (أو غيرها من مظاهر السلطة) التي كان البيروقراطيون الفاسدون يحرصون على إخفائها سابقاً، كحجم الموازنة، واختيار المشاريع التنموية في تلك المنطقة، والرسوم المفروضة على المنافع. في هذا الإطار، من شأن المدافعة المتعلقة بقضايا الفساد أن تخلف تغييراً واضحاً على توازن القوى.

^{٨٣} راجع الحالة المدروسة الثامنة في الفصل التاسع عن شبكة أوغندا للتخفيف الديون. من المهام التي تنفّذها هذه المنظمة غير الحكومية، تلقين المواطنين طرق تطبيق الموازنة، وكيفية مراقبتها والتأثير عليها.

● هل يمكن تحقيق الفوز في هذه القضية؟

تصعب إجابة عن هذا السؤال. فعلى أرض الواقع، من غير المنطقي أن ينظم المرء حملة مدافعة، تفترض بذل الكثير من الأشخاص لجهود طائلة، أو العمل على قضية يكون أمل الفوز بها ضعيفاً جداً. فمن الأرجح أن درجة الإحباط والبأس ستزداد بين المناصرين، إذا أيقنوا أن مصيرهم هو الفشل، مما يثنيهم بالتالي عن المشاركة في أي حملة مدافعة أخرى في المستقبل. فضلاً عن ذلك، أن تقدّر ان كانت قضية معينة آيلة إلى النجاح أو الفشل هو علمٌ غير دقيق بحسب الكثير من الأشخاص، ومن شأن شغف الناس تجاه هذه القضية نفسها أن يغيّر بكل سهولة تقديراً عملياً بالفوز أو الفشل.

أمّا الناحية الأخرى الواجب أخذها بعين الاعتبار عند التفكير بإمكانية تسجيل الفوز أم لا، فتتأثّر عن مدرسة تنظيم الجماعات لصاحبها صول أليينسكي^{٨٤}. فالمنظّمون الذين يتبعون تعاليمه يشعرون أن الدروس المستخلصة منها والنشاط الذي تولّده في الأشخاص الضعفاء سابقاً، عندما يشاركون في تنظيم أنفسهم من أجل التغيير، أمرٌ قيّم جداً بحدّ ذاته، بغضّ النظر عن النجاح أو الفشل، كما يشكّل تدريباً مفيداً لأي حملة تالية. لذا، تقترح تعاليم صول أليينسكي تحقيق انتصاراتٍ صغيرة، حتى وإن لم يكن الانتصار شيئاً يذكر، بما أن هذا الأمر يخلف وقعاً عظيماً على تدريب الأشخاص والهامهم بإنجاز حملات أكبر.

● هل ستساعد القضية في بناء التحالفات مع المجموعات الأخرى والمنظمات غير الحكومية؟

لعلّ أحد العناصر المهمة المرتبطة بنجاح المدافعة من أجل مكافحة الفساد هو تحالف الناشطين في المنظمات غير الحكومية، ممّن يكافحون الفساد، مع بقية المنظمات التي تضمّ عدداً أكبر من الأعضاء وجمهوراً أوسع. فإذا كانت القضية تطرح أسئلة عن الأراضي، يحتمل أن تحشد المنظمة الدعم من منظمات المزارعين، من دون أن ننسى غرفة التجارة والجمعيات التجارية. فلا يخفى على أحد أن المنظمات غير الحكومية التي تكافح الفساد قلّما تحشد قواعد شعبية واسعة، وبالتالي فهي تحتاج إلى توعية بقية المنظمات تجاه تأثير الفساد المؤذي، والحصول على دعمها ومساعدتها.

● هل ستنحصر القضية ضمن مهلة زمنية واضحة تعود بالفائدة على المنظمة غير الحكومية؟

من العناصر المهمة التي تدخل في حملة المدافعة الناجحة انتهاز الفرص، أي تحديد الأحداث التي تمكّن المدافعة من طرح القضية ضمن سياق أكبر، وتمتّعها بقدر أكبر على التأثير. يفترض هذا الأمر خطوةً بسيطةً كربط حملتك بالمرحلة الإعدادية للانتخابات الوطنية، أو بعيد الاستقلال، أو بحدث معين ذي أهمية على الصعيد المحلي - لعلّها الذكرى العاشرة لوصول أحد الأحزاب إلى السلطة بالاعتماد على برنامج لمكافحة الفساد. بإمكان المنظمة غير الحكومية الناجحة أن تربط قضيتها ببرنامج زمنيّ يساعدها على المضيّ قدماً في المدافعة عنها.

● هل ستكون القضية متوافقة مع قيم المنظمة غير الحكومية وزواياها؟

من المنظمات غير الحكومية ما هو متخصص في مكافحة الفساد بشكل خاص، وهو مستعدّ لاختيار موضوع يسلّط الضوء على أيّ ناحية من نواحي الفساد. لكنّ بعض المنظمات الأخرى المشاركة في مكافحة الفساد تفد من ميادين أخرى، كالترية والصحة والنوع الجنسي والموارد المائية وحقوق الإنسان الخ، غير أنّها طرقت باب مكافحة الفساد بسبب بعض الممارسات الفاسدة التي تعرقل التنمية والحكم الرشيد في ميدانها الخاص. على سبيل المثال، من المحتمل أن تطرق إحدى المنظمات، التي تعمل على تحسين دخول الأهل الفقراء إلى المدارس، باب مكافحة الفساد بسبب الرسوم غير المشروعة التي يفرضها الأساتذة الجشعين، بشكل يعرقل انتساب الفقراء إلى المدارس. فمن شأن المعنيين أن يقتنعوا بإحداث

٨٤ راجع "قوانين للراديكالين" لصول أليينسكي. فتقنيات تنظيم الجماعات التي وضعها هذا الأخير تُطبّق على نطاق واسع في أوساط المنظمات غير الحكومية في الفيليبين.

تغيير مستدام في هذا المجال. في المقابل، قد يبدي آخرون اهتماماً أكبر بتنظيف أجهزة الحكم عبر البلاد. لكن المنظمات المشاركة في ائتلاف معين، لمكافحة الفساد في قضية محددة، لن تعتبر جميعها أنّ هذه القضية تعكس مهمتها بالذات: فمن المحتمل أن تنخرط المنظمة في إحدى حملات المدافعة التي قد تعود بالفائدة على قضيتها في وقت لاحق.

تجدر الإشارة إلى أنّ هذه المعايير لا تتساوى في أهميتها، ولا تعتبر مناسبة في الظروف كلها. فليس من الغريب أبداً أن تضيف إحدى المنظمات غير الحكومية معايير جديدة لمعالجة ظروف معينة. لكن من الضروري أن تفكر بشكل منظم في العناصر التي تجعل القضية التي تبدي المنظمة اهتماماً بها مناسبة لحملة مدافعة.

تحديد المستهدف

تهدف المدافعة إلى إحداث تغييرات في القوانين، أو السياسات، أو الممارسات، أو السلوكيات. فقد اعتُمدت القوانين، أو السياسات، أو الممارسات، أو السلوكيات الراهنة إما لأن سلطةً شرعيةً قد أقرتها بشكل رسمي، وإما لأنها تحوّلت، شيئاً فشيئاً، إلى سلوكٍ متعارف عليه، يترافق على ما يبدو مع نوعٍ من الحصانة - بمعنى أنّ أحداً لن يُعاقب إذا أقدم على مثل هذا السلوك. في كلتا الحالتين، يتوافر أشخاصٌ ومنظماتٌ ذوو سلطاتٍ معينة تخوّلهم إحداث تغيير في حال اقتنعوا بأهمية هذه التغييرات. هؤلاء هم الأشخاص أو المنظمات الذي تستهدفهم المدافعة، ويجب أن تضعهم المنظمة غير الحكومية التي تقوم بالمدافعة نصب عينيهما. في الواقع، تدعو الحاجة إلى استهداف شخصٍ معين عوضاً عن لجنةٍ أو مؤسسة غير واضحة المعالم، لأن الأفراد هم الذين يشعلون فتيلة التغيير، وبالتالي يقنعون نظراءهم بتقديم الدعم اللازم.

في ما يتعلّق بالقوانين، لا شكّ في أنّ السلطة التشريعية هي المرمى الذي تستهدفه منظمات المدافعة. غير أنّ الأفراد المنخرطين في الدوائر الحكومية، أو في اللجان البرلمانية الخاصة والدائمة، أو المؤتمرات الحزبية يشكّلون أيضاً اليباتٍ محتملة للتغيير. لذا على المنظمة غير الحكومية أن تعي اهتمامات هؤلاء الأشخاص، والطرق الرسمية التي يعتمدونها في العمل، فضلاً عن طرق العمل غير الرسمية المعتمدة للاهتمام بما يشغل بالهم.

بالانتقال إلى السياسات، من الأرجح أن يكون المستهدفون منوعين جداً، حيث من الممكن أن يتمثّلوا في شخصٍ من السلطة التنفيذية أو الإدارة العليا لشركةٍ معينة. كما يمكن أن يتعلّق الأمر بشخصٍ لا يحتلّ منصباً رفيع المستوى، لكنه يقدم على طرح سياسةٍ ما تلبث أن تصبح ثابتة؛ كأن يقرّر موظفٌ في مصرفٍ أنّ سندات ملكية العقارات قد تستخدم للحصول على ضماناتٍ مصرفية، لكنه لا يسمح باستخدام نسخاتٍ غير أصلية؛ أو أن يباشر موظفٌ في شركةٍ بممارسة تقديم سلة هدايا عيد الميلاد إلى أعضاء لجنة المشتريات. وتجدر الإشارة إلى أنّ السياسة تلقى أحياناً دعماً من القانون، لكن تطبيقها يتولاه الأفراد في أغلب الأحيان.

أما تقويم الممارسات، فيستهدف الشخص أو المؤسسة التي لا تقوم بإنفاذ القوانين، وبالتالي تسمح باستشراء الممارسات الفاسدة. تتمثّل هذه المؤسسة عادةً بالشرطة، أو قسم التفتيش في وزارةٍ ما، أو دائرة توحيد المقاييس في شركة. كما يمكن أن تتمثّل هذه الجهة، بكل بساطة، بأعلى المستويات في أيّ دائرة، كالجمارك، أو قسم جباية الضرائب الذي لا يلمّ بما يقدم عليه موظفوه من ممارساتٍ تستهزى بالقوانين السائدة. فلا يخفى على أحد أنّ الأمر يميّس أكثر تعقيداً عندما يكون أصحاب المراكز العليا مشتركين في الممارسات الفاسدة، لا بل يشجعونها. في مثل هذه الحالات، على المنظمات غير الحكومية المعنية بالمدافعة أن تفكر باستئناف القرارات أمام أمين المظالم، أو المفتش العام، أو مراجع الحسابات العام، أو غير ذلك من وكالات المراقبة.

في حالة المسلكيات، ينتشر المستهدفون على نطاقٍ واسع. فهم مجموعة الأفراد الذين يدفعون الرشاوى، أو يتسلّمونها، أو يدجأون إلى التواطؤ أو محاباة الأقارب في التوظيف. ويمكن معالجة هذه المشكلة من خلال استهداف رؤساء الأشخاص الذين يرتكبون السلوك الفاسد، أو استهداف الشخصيات التي تزوّد المواطنين بالإرشادات الأخلاقية، كالقادة الدينيين، أو الأفراد المحترمين والمبجّلين، أو الأشخاص والمنظمات الذين يبسطون سلطةً أخلاقية على المواطنين. وقد جرت العادة، في العديد من الدورات الانتخابية، أن تحدّر المنظمات الطلابية المواطنين من بيع أصواتهم، والآن أدى ذلك إلى انتخاب الأشخاص غير المناسبين. في كوريا الجنوبية (كما في أندونيسيا مؤخراً)، قامت منظمات مكافحة للفساد بتنظيم حملاتٍ قوية، سمّت فيها أسماء المرشّحين الفاسدين، وحثّت المواطنين على عدم التصويت لهم، مهما تعرّضوا للمغريات.

إذاً، يجب أن تعرف المنظمات غير الحكومية كيف تحدّد الأهداف، فتكتشف من يتسلّم زمام السلطة في حقلٍ معيّن، ومن هو المسؤول عن المحافظة على الوضع الراهن. هؤلاء هم الأشخاص الذين تستهدفهم حملة المدافعة التي تديرها المنظمة غير الحكومية، كي يقوموا بتغيير القوانين والسياسات والممارسات والمسلكيات. في الواقع، تنصّ استراتيجية المدافعة على دفع المواطنين إلى ممارسة أكبر قدرٍ من الضغوطات، كي يدركوا أنّ تحقيق التغيير المرجوّ إنما يصبّ في مصلحتهم. أمّا الضغوطات، فيتأتى بعضها عن طريق الإعلام، وهذا ما سنناقشه لاحقاً في فصول هذا الكتاب. عند هذه المرحلة، لا بدّ من التمييز بين المستهدفين الأساسيين (أي القادرين على إحداث التغييرات بالتحديد) والمستهدفين الثانويين (أي أولئك الذين يؤثّروا على الأشخاص القادرين على إحداث التغييرات).

المستهدفون الأساسيون والثانويون

المستهدفون الأساسيون

ما إن تحدّد المنظمة غير الحكومية المنظمة أو الشخص الذي تعتقد أنه العنصر الأساسي في عملية التغيير، حتى يصبح حريّاً بها أن تفكّر في مصالح هذا الشخص وسرّ اهتمامه بالقضية المطروحة. ولا ينبغي على المنظمة غير الحكومية أن تفترض، سلفاً، أنه سيعارض موقفها بشكلٍ لا رجوع عنه.

تفترض المنظمة غير الحكومية، مراراً وتكراراً، أنّ جميع المسؤولين الحكوميين عدائيون، وأنهم جميعاً سيتصرّفون على هذا الأساس من دون أيّ استثناء. ولما كانت الصورة المألوفة في أذهان الناشطين في المنظمة هي صورة المسؤول الحكومي الذي يستغلّ صلاحياته ليجني مدخولاً غير شرعيّ، فمن المفترض غالباً أن يكون لجميع الأطراف الرأي نفسه. لكن إذا بحثت المنظمة غير الحكومية عن مصالح جمهورها المستهدف، لوجدت ربما أنّ موقفه من قضية المدافعة لا يشبه بالضرورة ما كانت تتوقّعه. فمن المحتمل أنّ المسؤول الحكومي قد ضاقت ذرعاً بالفساد المتكرّر الذي يعيق تطبيق الأعمال المطلوبة، لا بل سيثلج صدره للتخلّص من بركة الوحل هذه.

في بعض الحالات، يكون المستهدف مقتنعاً بأحقية القضية التي تناادي بها المنظمة غير الحكومية، وبالتالي فهو يبحث عن فرصة مناسبة لإجراء التغييرات نفسها التي تصبو إليها المنظمة. أمّا في البعض الآخر، فيكتفي المستهدف بإظهار تعاطف، بينما يكون مدركاً لضغوطاتٍ أخرى قد لا تعي المنظمة غير الحكومية وجودها. ومن الحالات أيضاً ما يبدي فيها المستهدف رفضه ومعارضته لقضية المنظمة غير الحكومية، لكنه يتعرّض لضغوطاتٍ من جهةٍ أخرى تبدي تعاطفها مع موقف المنظمة. من هنا، لا ريب في أنّ المنظمة الذكية هي التي تحاول أن تكتشف ما الذي يؤثّر على مستهدفها وما هي مصالح هذا المستهدف في إجراء التغيير المطلوب.

قد يحدث أن المستهدف لا يلم بالقضية المطروحة كما ينبغي أو أنه، بكل بساطة، لا يدرك مدى أهميتها. هنا، تنص مهمة المنظمة غير الحكومية على شرح طبيعة القضية شرحاً وافياً ومقنعاً، وتفسير مدى أهميتها. من الضروري أن تستخدم المنظمة لغةً وحججاً تثير إعجاب المستهدف، من دون أن تفترض أن مجرد التحدث عن القضية من وجهة نظرها كفيلاً يقنعه.

إن تسليط المنظمة غير الحكومية الضوء على المستهدفين المتعاطفين مع قضيتها بشكل مفرط لا يجب أن ينسبها أن الحالة المتعارف عليها في مكافحة الفساد هي عكس ذلك تماماً - وهي تتمثل في شخص يتمتع بالسلطة ويستغلها للحصول على منافع غير قانونية من فرد أو مجموعة. لكن المستهدف، أي الشخص الذي يبسط سلطته على نظام صنع القرار أو القضية التي تدافع عنها المنظمة، قد لا يكون المسؤول الرئيس عن الفساد. فمن المحتمل أن مدير المالية، أو حراس الأمن، أو أمين الصندوق، هم الذين يرتكبون أعمال الفساد، إلا أن هدف المنظمة غير الحكومية يبقى مدير المؤسسة لأنه قادرٌ على إحداث التغيير المطلوب.

في العديد من الحالات، تسمي الرشاوى عملاً جماعياً أشبه بالعمل النقابي، أي أن أولئك الذين يجنون مدخولهم من الرشاوى يقومون بنشر هذا المدخول على نطاق واسع، كي يتوزع الكثير من الأشخاص في هذا الجرم. فإما يُوزع المدخول صعوداً نحو المراكز العليا في التسلسل القيادي، بحيث يحصل المدراء على حصة من المدخول الذي يجنيه الموظفون الأدنى شأنًا، وأما نزولاً بحيث يحصل أولئك الموظفون على مدفوعات من المدراء كي يحافظوا على صمتهم. من هنا، على المنظمة الذكية أن تتأكد إن كان مستهدفها طرفاً مذنباً وعالمًا بالمشكلة المطروحة أم لا.

المستهدفون الثانويون

قد لا يكون من السهل على المنظمة غير الحكومية أن تقابل مستهدفها لشرح قضيتها، أو المباشرة بإجراء المفاوضات معه. في الواقع، لعل من الصعب عليها الاتصال بهذا الشخص الرئيسي، أو أن هذا الأخير لا يبدي اهتماماً كافياً في التحدث إليها في بداية الأمر. عند ذلك، على المنظمة غير الحكومية أن تحدد "مستهدفًا ثانويًا"، وهو الشخص الذي يتمكن من التأثير على المستهدف.

في هذه الحالة، على المنظمة غير الحكومية أن تحدد الشخص المخول اقناع المستهدف أو التأثير عليه، فيصبح هذا الشخص هو المستهدف الذي تتصل به المنظمة أولاً. وقد يكون، على سبيل المثال، شخصية دينية تتمتع بتأثير قوي على المستهدف: في مثل هذه الحالة، ستستهدف المنظمة غير الحكومية الشخصية الدينية لا قناعاتها بأحقية القضية التي تدافع عنها. فإذا جرت الأمور كما هو مخطط له، يفترض بالمستهدف الثانوي حينذاك أن يستغل تأثيره على المستهدف الأساسي، إما ليقنعه بالقضية المطروحة وأما لينظم مقابلةً بين المنظمة غير الحكومية والمستهدف الأساسي.

أما إذا كانت المنظمة غير الحكومية لا تتمتع بتأثير يذكر على المستهدف، وكانت أفكارها بحد ذاتها غير كافية لإقناعه، فعليها أن تفكر في الوسيلة المناسبة للفت انتباه المستهدف إلى أفكارها، مع تحقيق أكبر قدر ممكن من النجاح. بعبارة أخرى، على المنظمة غير الحكومية أن تبدأ بالتفكير بالتكتيكات المناسبة. فهل من الممكن أن يكون شخص آخر (كسياسي متعاطف ربما) قادراً على نقل أفكار المنظمة إلى المستهدف في المقام الأول؟ هل من الممكن أن تشارك المنظمة في مؤتمر ما، حيث يتولى شخص آخر طرح أفكارها؟ هل يمكن للمنظمة أن تنظم زيارة المستهدف إلى مكان معين، حيث تتجلى الحاجة إلى التغيير الذي تنادي به المنظمة، ثم الانطلاق من هذه الخطوة نحو خطوات إضافية؟

من هذا المنطلق، على المنظمة الذكية أن تفكر في مختلف التكتيكات كي توصل القضية إلى مسامع المستهدف. في بعض الأحيان، تدعو الحاجة إلى إيجاد شخص آخر أو منظمة أخرى لنقل أفكار المنظمة غير الحكومية إلى المستهدف.

من الضروري أيضاً أن تفكر المنظمة غير الحكومية في مختلف الخيارات المطروحة على المستهدف، في حال اقتنع بآرائها. ففي بعض الحالات، قد تكتشف المنظمة أن المستهدف متعاطف معها لكن يديه مبعكلتان، ولا يستطيع أن يتحرك بالاتجاه الذي تريده منه المنظمة. هنا، على المنظمة أن تتصور ما كانت لتفعل لو كانت مكان المستهدف، فتجمع أكبر قدر من المعلومات حول حالته، وتفكر في التكتيكات والاستراتيجيات اللازمة لمساعدة المستهدف على المدافعة عن القضية التي تنادي بها المنظمة غير الحكومية.

لا يخفى على أحد أن العديد من المنظمات غير الحكومية تحسن الدخول في منافسة ضد خصم معين، فلعلها ماهرة في الإشارة إلى مواطن الخطأ، غير أنها أكثر ضعفاً في ما يتعلق باقتراح الحلول البديلة. لذا، قبل المباشرة بحملة المدافعة، على المنظمة غير الحكومية أن تنظم جلسات عصف ذهني، لتخرج بتوصيات معينة عوض الاكتفاء بالهجوم.

إذا كانت المنظمة غير الحكومية واضحة بشأن مستهدفها، وتعرف كيف تؤثر على هذا المستهدف، فلا شك في أنها تحتاج إلى عقد التحالفات، وتحديد الطرق المناسبة لزيادة عدد المناصرين للقضية التي تدافع عنها، كي يخلّفوا تأثيراً أكبر (لا بل مرّوعاً إذا أمكن) على المستهدف.

بناء التحالفات والائتلافات والشبكات

لا يخفى على أحد أن التجمّع مع الآخرين من أجل تنظيم حملة مدافعة لمكافحة الفساد لا يخلو من التعقيد، غير أن هذه التجمعات تعود بالفائدة على المنظمات غير الحكومية المنخرطة في المدافعة من أجل مكافحة الفساد، ومن هذه الفوائد:

- التجمّعات تضاعف من التأثير المطلوب، انطلاقاً من مقولة "في الاتحاد قوة"
- إن الحملات الواسعة التي تحمل طابعاً وطنياً تكتسب المزيد من الشرعية في عيون العامة وصانعي القرار
- التجمّعات تغني حملات المدافعة من خلال جمع الموارد وتوفير مجموعة واسعة من الخدمات والمهارات
- التجمّعات تمكّن من تشاطر المعلومات والخبرات
- تزيد من إمكانية المراقبة على صعيد الوطن بأكمله، بما أن بقية أعضاء المجموعة قد يملكون فروعاً تتوزّع في أماكن لا تبلغها المنظمة غير الحكومية
- تساعد في بناء الدعم لا ضمن قطاع معين وحسب، بل مع مجموعة واسعة من الشركاء، عبر قطاعات متعددة.

التجمّعات التنظيمية

تجتمع المنظمات معاً، وفق ثلاث طرق عامة، بهدف المدافعة عن قضية ما (ومن الضروري الإشارة إلى أن المنظمات المقصودة هنا متنوّعة جداً، من النقابات العمالية، إلى المنظمات الدينية، فالمجموعات الطلابية، والمنظمات غير الحكومية، والمجموعات الشبابية، والجمعيات المهنية). أمّا هذه الطرق الثلاث، فهي:

١. الشبكات: هي مجموعة من الأفراد أو المنظمات الذين يتقاسمون المعلومات، والمعارف، والخبرات، بهدف الوصول إلى أهداف محددة. وتجري العادة أن تحدد الشبكات مجموعة من الفواعد أو البروتوكولات التي تساعد في إدارة الشبكة.

٢. التحالفات: هي اتفاقات أقل صرامة تدعو إلى التنسيق حول بعض الخطوات المعيّنة بين المنظمات، لكن من غير الضروري أن تتبع قواعد رسمية أو أن تُلزم بتقديم موارد أساسية.

٣. الائتلافات: هي تحالفات أكثر رسمية من أجل تنفيذ الأعمال بصورة مشتركة، وفيها يُلزم كل عضو بتقديم بعض الموارد (كالموارد المالية، والبشرية، والوقت، والدعم العيني، وغير ذلك). ومن الأرجح أن يكون للائتلافات بنية أكثر رسمية، تنظّمها أمانة عامة.

مبادئ توجيهية فعالة

- يجب أن يتفق أعضاء التحالفات أو الائتلافات أو الشبكات على خطة عمل استناداً إلى القيم والأهداف المشتركة، فضلاً عن مهلة زمنية معيّنة. فأولئك المشاركون في عملية مكافحة الفساد يفدون من خلفيات متنوّعة؛ بالتالي، قد يكون من الصعب توطيد علاقات التعاون بين أشخاص من خلفيات متنوّعة جداً.
- يجب تحديد إمكانيات كل عضو والعوائق التي تقيده، فتوزيع المهام وفقاً لذلك، ممّا يدعو بالتالي إلى إجراء الالتزامات الواقعية من حيث الوقت والموارد. كما يجب مساءلة الأعضاء تجاه هذه الالتزامات.
- يجب إنشاء نوع من أنواع أمانات السرّ، سواء كانت رسمية أم غير رسمية، لإدارة الجهود المشتركة، وتنسيقها، وضبطها، على أساس التوجيهات العملية الواضحة.
- يجب إدارة هذه التجمّعات بطريقة ديمقراطية، كما يجب أن تكون شاملة وشفافة. ولا بدّ من وضع البنود الشرطية التي تنظّم إجراء الاستشارات بشكل منتظم ونشر المعلومات بين الأعضاء. فإذا لم تُنظّم مثل هذه الاستشارات، من الأرجح أن تتشردم المجموعة فتنتهي إلى التفكك والانحلال.
- يجب التمييز بين المجموعات الأساسية التي تتخذ القرارات ومجموعات الدعم الثانوية التي تقدّم المساعدة في تنفيذ بعض النشاطات.
- يجب الاتفاق على بعض الآليات للتوصل إلى تسويات بين المجموعات وحلّ النزاعات.

ما لم تحسب له حساباً

صحيح أنّ التجمّعات قد تعود بعدّة فوائد على حملة المدافعة، لكن من الضروري عدم إغفال عن بعض السلبيات المحتملة. ومنها:

- تفاوت في التزام الأعضاء. فمن الممكن أن ينضمّ البعض، لمتعة المشاركة في حملة وطنية ليس إلا، بينما يبدي البعض الآخر جدية في العمل.
- صراع القوى على الملكية أو تفاوت في السلطات.
- الافتقار إلى التنسيق.
- صعوبات في التوصل إلى الإجماع و/أو الحاجة إلى عقد تسويات أكثر من اللازم لإرضاء جميع الأعضاء.
- هيمنة المنظمات غير الحكومية المتمرسّة، ممّا قد يُشعر المنظمات الأصغر حجماً، المتواجدة في المناطق أو الدوائر الصغيرة، أنّ الجوانب المهمة من قضاياها المحلية قد ضاعت في خضمّ الحملة الوطنية.
- السيطرة على التجمّع بأكمله من أجل تحقيق أهداف الفرد أو المنظمة.
- تضارب المصالح.
- اعتماد بيروقراطية غير ضرورية خلال عملية صنع القرار.
- إلقاء أعباء كبيرة على بضعة أعضاء فقط، لا سيما عندما يتمتع الأشخاص بقدرات مختلفة.

- تشاطر القدرات وبنائها بشكل غير مناسب من كلا الطرفين.
- نفقات المحافظة على استمرارية التجمعات على المدى الطويل.
- الخروج عن خط أهداف المنظمة غير الحكومية الفردية.

إذا كانت قضية المنظمة غير الحكومية واضحة، ومستهدفها واضح، وائتلاف المناصرين الذي نظمته واضحاً كذلك، فيجب أن تفكر هذه المنظمة في مدى إمامها بديناميكيات القوى وكيف تنطبق في دولتك سواء بشكل رسمي أم غير رسمي، لا سيما كيف تُستعمل هذه الآليات لوضع القوانين والسياسات أو تغييرها.

للاطلاع على مثالٍ مثيرٍ للاهتمام عن الائتلاف الناجح، راجع الحالة المدروسة الثالثة في الفصل التاسع - مراقبة المجتمع المدني لآلية تطبيق المرسوم الرئاسي رقم ٩٥. فقد أتصلت مؤسسة المجتمع المفتوح في جورجيا بمنظماتٍ مختلفة على أساس تجربتها وخبراتها. وأعلنت في هذا السياق: "سرعان ما ضمّ هذا الائتلاف المحتمل ما يفوق العشرين منظمة غير حكومية، وقّعت جميعها على مذكرة التعاون التي أوجزت المسؤوليات والعلاقات في ما بينها."

القوانين والسياسات وأصحاب المصالح الأساسيون المسؤولون عن صياغتها^{٨٥}

تساعد أنظمة صنع السياسات في إرساء القواعد التي تضبط الدول والمجتمعات. وهي مؤلفة من المؤسسات والأشخاص الذين يفهمون مشاكل مجتمعهم بطرقٍ مختلفة ويراهنون على السياسات التي تعالج مشاكلهم بأساليب متنوعة. تعتبر هذه الأنظمة متغيرةً وديناميكية، وهي تتبدل من دولةٍ إلى أخرى. يعمل كل نظام ضمن سياقٍ سياسي وثقافي معين، في ظل مجموعة مختلفة من الخصائص والجهات الفاعلة. من هنا، على المنظمات غير الحكومية الرغبة في تنظيم حملات مدافعة أن تتنبه لهذه الأنظمة، وكيفية عملها^{٨٦}.

مراحل عملية صنع السياسات

تقوم عملية صنع السياسات العامة، في معظم الأحوال، على مجموعة من المراحل التي تتضمن:

١. تحديد إطار جدول الأعمال: طرح قضية أو مشكلة على جدول الأعمال الخاص بالسياسات لدراستها ومعالجتها
٢. الصياغة والتشريع: وضع سياسة تُعنى بالقضية المطروحة والعمل على إقرارها كقانون أو نظام داخلي (أو غيرها من أنواع الإرشادات) عن طريق الوكالة أو السلطة الحكومية ذات الصلة.
٣. التطبيق والإنفاذ: جعل القانون، أو النظام الداخلي، أو السياسة ساري المفعول، وإنفاذه عندما تدعو الحاجة إلى ذلك.
٤. المراقبة والتقييم: مراقبة تطبيق السياسة ووقوعها وتقدير ذلك.

^{٨٥} هذا الفصل مقتطف من الفصل الرابع "نظام السياسة العامة"، في كتاب "مرجع المدافعة" الصادر عن معهد الأبحاث التنموية.

^{٨٦} راجع: Annex 7/1 "Policy Analysis Notes" by Joel Rocamora in "Understanding Government" produced by the South East Committee on Advocacy

في خلال مرحلة تحديد إطار جدول الأعمال، تُدرج قضية أو مشكلة على جدول الأعمال العام، كي تقوم الحكومة بالتحرك اللازم. عند ذلك، يمكن صياغة السياسة بطريقةٍ تستجيب للمشكلة نفسها، فإذا كانت ناجحةً، يتم الموافقة عليها وإقرارها كقانون. بعد التشريع، يمر القانون أو السياسة بمرحلة التطبيق أو الإنفاذ، حيث من المفترض احترام بنوده الشرطية وتنفيذها. في أفضل الأحوال، تبدأ إثر ذلك مراقبة وتقييم عملية تطبيق السياسات وتأثيرها، بحيث يمكن مراجعتها. وطبقاً لنتائج المراجعة، يمكن إعادة إدراج السياسة في جدول الأعمال، فإعادة صياغتها أو إبطالها أو، في حال عدم تطبيق القانون/السياسة، تطبيقها بشكلٍ أكثر صرامة.

يستند هذا التصنيف إلى حالة الحكم الرشيد، حيث القوانين مطبقة ومتبعة بشكل عام. غير أن المرتبات والجدول التي تشكّل جزءاً من هذا الكتاب أثبتت أن الأمر لا يجري دوماً على هذه الحال. فيمكن التلاعب بالسياسات عمداً وإخفاؤها عن العامة، كما يمكن ألا يحدث ذلك، لكنّ البنى التي تهَيئ لمشاركة المواطنين قد لا تكون، في كل الأحوال، موجودة أو مستخدمة، بكل بساطة. ما يهم المنظمات غير الحكومية إذاً هو إيجاد فرصة للوصول، بشكل رسمي، إلى عملية صنع السياسات.

لكنّ المنظمات غير الحكومية قد تجد سبيلاً آخر للمشاركة - عندما يسمي قانون قديم أو سياسة قديمة غير متّصل بالظروف الراهنة. في مثل هذه الحالات، من المفيد جداً أن تجري المنظمة بعض الأبحاث التاريخية، لتكتشف لم طرح هذا القانون أو السياسة في المقام الأول، وما كان السياق الذي طرح فيه، ومن هم أصحاب المصالح الأصليين. فمن شأن هذه المعلومات أن تكون مناسبة جداً في عرض انعدام الصلة بين القوانين المهملة والحالة الراهنة.

في أفضل الأحوال، يمكن أن تتدخل المنظمة لتقوم بالمدافعة عند أي مرحلة من مراحل صنع السياسات. فتعتمد عادةً إلى الحدّ من سياسةٍ ما، أو السعي إلى تطبيق سياسةٍ أخرى، مثلاً:

- إدراج قضية على جدول أعمال سياسي؛
- الدعوة إلى الموافقة على سياسةٍ معيّنة؛
- لدعوة إلى تطبيق سياسةٍ معيّنة؛
- المناشدة بتعديل أو إبطال قانون أو سياسةٍ حالية.

غير أن المدافعة قد تسفر عن صعوبةٍ أكبر عند مراحل معيّنة، في بعض البيئات السياسية، سيّما عندما لا تكون هذه العملية بمتناول الجميع أو قابلة للتعديل.

في الواقع، تنطبع عملية صنع السياسات بآثار أنظمة متداخلة من القوى الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، فتؤدي بالتالي إلى نتائج متغايرة، وفقاً لطبيعة القوى المتبدلة ضمن المجتمع. غير أن هذه العملية لا تكون نظيفةً مرّةً. على سبيل المثال، في بعض الأحيان، يتم إقرار القوانين، لكنّ المعارضين يبذلون جهوداً كبيرة للخوول دون تطبيقها أو إنفاذها. وفي أحيانٍ أخرى، تُخصّص أموال الحكومة من أجل البرامج، غير أنها لا تُنفق أبداً. أمّا في أحيانٍ أخرى أيضاً، فتتعرّض الجماعات التي تقوم بالمدافعة للتهميش، بينما تحصد المجموعات الأقوى الفوائد كلها.

أصحاب المصالح/القوى الفاعلة في السياسة

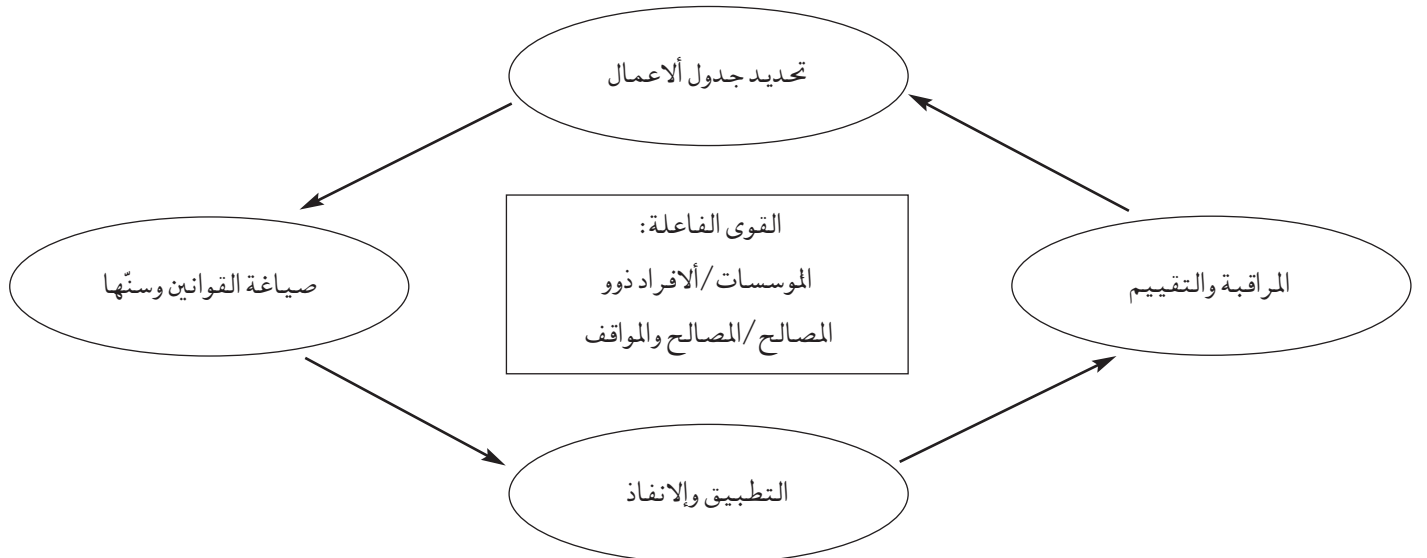
تتأثر نتائج كل مرحلة من مراحل عملية صنع السياسات بمجموعة متنوعة من أصحاب المصالح والقوى الفاعلة في السياسة - أي الأشخاص والمؤسسات المهتمين بسياسة معينة وبالمشاكل التي ستعالجها هذه السياسة. ولا ريب في أن كلاً من أصحاب المصالح هؤلاء له مصالحه وأفكاره الخاصة تجاه هذه السياسة بالذات. من هذا المنطلق، تنحت مختلف المواقف تجاه سياسة معينة، والمصالح المختلفة التي تجنيها كل جهة منها، ردود الفعل المتنوعة تجاه هذه السياسة - فيؤيدوها البعض، ويعارضها البعض الآخر: بعبارة أخرى، يكون لبعض الجهات مصالح كبيرة جداً مرتبطة بالنتيجة، فيما لا يملك البعض الآخر المصالح اسمية فقط. ويتمتع أصحاب المصالح، في الظروف الديمقراطية المثلى، بفرصة التأثير على كل مرحلة من مراحل العملية. يمكن تبين ذلك في الرسم البياني على الصفحة التالية - الرسم البياني ٧: أصحاب المصالح في عملية صنع السياسات.

أما في قلب دائرة صنع السياسات، فيقع أصحاب المصالح والقوى الفاعلة - أي أهم المؤسسات أو الأفراد المنتدبين من تلك المؤسسات؛ وهم يبسطون، أو يمكن أن يبسطوا، نفوذاً واضحاً على هذه العملية. ولا ننسى أيضاً مصالح الأفراد في قطف نتائج السياسة، فضلاً عن مواقفهم تجاه السياسة نفسها، بما أنها ستؤثر على طبيعة عملهم.

في الأنظمة المغلقة إلى حد ما، والحالات التي تتأرجح فيها مختلف القوى العظيمة، يمكن ألا تتمتع المنظمات غير الحكومية والمواطنون بفرصة الوصول إلى كافة مراحل صنع السياسات. فمن المتوقع أن يفضل أصحاب القوى، في أغلب الأحيان، مناقشة السياسات ضمن جلسات مغلقة لا يحق للمنظمات غير الحكومية المشاركة فيها.

وما إن تصبح هذه السياسات عامة، حتى تثبت محاولات المدافعة أنها أكثر صعوبة وإثارة للجدل، كما يمكن أن تنطوي على مخاطر، لأن المنظمة غير الحكومية ستطعن، حينذاك، في سياسات سبق وأن بُت فيها حسب الأصول القانونية.

الرسم البياني ٩: أصحاب المصالح في عملية صنع السياسات



استناداً إلى الظروف المختلفة، تطرق المنظمات غير الحكومية وحلفاؤها في الائتلاف باب هذه العملية عند مراحل مختلفة. فمنها ما يؤثر على العملية بأكملها بدءاً من مرحلة تحديد جدول الأعمال وحتى المراقبة والتقييم؛ ومنها ما يتدخل عند مرحلة صياغة القوانين أو سنّها. ومنها أيضاً ما يسجّل مشاركته عند مرحلة التطبيق والإنفاذ. فضلاً عن ذلك، قد يثبت بعض أعضاء الائتلاف أنهم أكثر فعالية عند مرحلة معيّنة بالمقارنة مع غيرها، مما يؤدي إلى الاستعانة بهم عند هذه الفترة بالذات للحصول على الحدّ الأقصى من التأثير. من هذا المنطلق، حريّ بالمنظمة غير الحكومية الذكية أن تتمعّن في طريقة صنع السياسات في بلادها، فتحدّد بالتالي المرحلة الأنسب حين يمكنها أن تبسط تأثيرها، سواءً بمفردها أم بالتعاون مع بقية أعضاء الائتلاف.

أدوات لتحليل السياسات وأصحاب المصالح

في ما يلي أداتان لمساعدة المنظمات غير الحكومية في معالجة مسألتيّ السياسة وأصحاب المصالح: ونعني بهما جدولين، تملي فيهما المنظمة غير الحكومية المعلومات التي تملكها في خانة معيّنة، ممّا يساعدها على استخلاص مخطّط معيّن، فيصدر الأحكام السليمة والمخطّط المناسبة للمشاركة في عملية صنع السياسات.

١. خريطة عامة حول نظام السياسة

٢. نظام السياسة - خريطة مفصّلة

لكن لا بدّ من أخذ عدّة نقاطٍ بعين الاعتبار بينما تحلّل المنظمة غير الحكومية عملية صنع السياسات:

- الاختلاف كبيرٌ دوماً بين ما يجري وفقاً للقواعد أو الإجراءات الرسمية في نظام صنع السياسات وبين ما يجري في الواقع. فقد يحدث أن يعتمد أصحاب المصالح والقوى الفاعلة في السياسة رأياً في بداية الأمر، لكنهم يعملون برأي آخر على أرض الواقع: على سبيل المثال، قد يعلن صانعو السياسة عن دعمهم لموقف المنظمة غير الحكومية، لكن ما يلبثون أن يصوّتوا ضدّ ذلك في الكواليس. فوق ذلك، يمكن أن تبسط التقاليد الثقافية أو الأعراف الدينية سيطرتها على مجتمعٍ معيّن، فلا تلتزم بالقواعد الرسمية أو القوانين المدنية ولا تكون سريعة التأثير بها.

- من الضروري تحديد النقاط التي تتلاقى عندها مصالح كافة القوى الفاعلة، والنقاط التي تختلف عندها.

- كلما كانت القضية أكثر تحديداً، أصبحت عملية التخطيط والتحليل أكثر سهولة.

الرسم البياني ١٠: خريطة عامة حول نظام السياسة

(أملاً الفراغ للمساعدة في التحليل والتخطيط للمدافعة على يد المنظمة غير الحكومية)

يساعد هذا الجدول المنظمة غير الحكومية في تلخيص أهم القوى الفاعلة في كلّ مرحلة من مراحل العملية، فضلاً عن مواقف كلّ منها تجاه هذه المراحل - ونعني بذلك المؤسسات والمجموعات المهتمة بالقضية، وأهمّ الأفراد الذين يعملون على هذه السياسة ضمن المؤسسات، والمصالح والرهانات التي تربطهم بهذه السياسة، ورأيهم بها.

السياسة أو القضية:				
مواقفهم	مصالحهم/رهاناتهم	أفراد	المؤسسات	القوى الفاعلة المراحل
				تحديد جدول الأعمال
				صياغة القوانين وسنّها
				التطبيق وإلّانفاذ
				المراقبة والتقييم

الرسم البياني ١١: الخريطة المفصلة الخاصة بنظام السياسة
 إملا الفراغ للمساعدة في التحليل والتخطيط للمدافعة على يد المنظمة غير الحكومية

يساعد هذا الجدول المنظمة غير الحكومية في ملء المعلومات حول الجهات الفاعلة الأساسية لكل مرحلة من مراحل صنع السياسات. وهو يتضمن قوى فاعلة، على مختلف المستويات، من الوكالات الدولية إلى المسؤولين الحكوميين والمجموعات المحلية.

● صياغة القوانين وستّها		● تحديد جدول الأعمال		مرحلة صنع السياسة (أرسم دائرة حول أحد الخيارات)
● المراقبة والتقييم		● التطبيق والإنفاذ		
المواقف	المصالح/الرهانات	الفرد	المؤسسة	
مستوى صانعي القرار والقوى الفاعلة في الحكومة				
				وطني
				إقليمي
				محلي
				غير ذلك
بقية القوى الفاعلة الأساسية				
				المنظمات غير الحكومية
				منظمات المجتمع المدني
				وسائل الإعلام
				الأحزاب السياسية
				شركات الأعمال
				النقابات العمالية
				الكنائس
				الجهات الأكاديمية
				أصحاب المهن
القوى الفاعلة الدولية				
				المانحون
				المنظمات غير الحكومية الدولية
				هيئات الأمم المتحدة
				البنك الدولي / صندوق النقد الدولي
				المصارف الإقليمية
				بقية الحكومات

العمل المنظم

عندما تباشر المنظمة غير الحكومية بتنظيم حملة مدافعة، سيكون من واجبها أن تتحرك لتتطلق بعملية المطالبة بالتغيير (لا بل ليبدو هذا التحرك جلياً في عيون الناس). غير أن هذا لن يكفي، فمن الضروري أيضاً أن تنشر الوعي لدى العامة تجاه هذه القضية، كما تنمي الوعي والقوة في أوساط المناصرين. تجدر الإشارة إلى مجموعة متنوعة من الأعمال المنظمة المحتملة التي تناسب ثقافات وبيئات عدة، غير أن هدف هذه الأعمال المنظمة يبقى في الأساس:

١. المباشرة (أو المواصلة) بعملية التغيير - أي جعل المسؤولين عن السلطة يدركون أن المدافعين عن التغيير كثير.
٢. المباشرة بتوعية أتباع المنظمة غير الحكومية كي يتمكنوا، في حال ضافروا جهودهم، من إحداث تغيير.
٣. توعية الأشخاص المشاركين، وأولئك الواقفين على الحياد، تجاه القضية المطروحة.
٤. إثبات مستهدفي المنظمة غير الحكومية مدى القوة التي تتمتع بها حركتك، ومدى كفاءتها أيضاً.

يتضمن الملحق ٢/٧ لائحة مثيرة للاهتمام تعدد ١٩٨ طريقة لتحقيق التغيير من خلال الاحتجاجات ووسائل الإقناع السلمية، وضعتها المنظمة الدولية لحماية المستهلك. ويوسع القارىء أن يدرك، عند الاطلاع على هذه اللائحة، أن العمل المنظم الخلاق والمجاذب للاهتمام خطوة فعالة، تساهم في استقطاب العامة.

- وسائل الاحتجاج والإقناع السلمية
- الامتناع عن المشاركة في المناسبات الاجتماعية أو في الحفلات التقليدية، أو في نشاطات المؤسسات
- وسائل عدم التعاون على الصعيد الاقتصادي: المقاطعة الاقتصادية
- وسائل عدم التعاون على الصعيد الاقتصادي: الإضراب
- وسائل عدم التعاون على الصعيد السياسي
- وسائل التدخل السلمي

تستهدف الأعمال المنظمة الجهات التالية:

١. مستهدفي المنظمة غير الحكومية - لإقناعهم بأهمية القضية التي تنادي بها المنظمة، أو لإحراجهم، أو ممارسة الضغط عليهم في حالات أخرى
٢. مناصري المنظمة غير الحكومية - ليشعروا أنهم قادرون على التأثير في أصحاب السلطة، ولزيادة ثقتهم بنفسهم
٣. وسائل الإعلام - لتظهر لوسائل إعلام مدى قدرات مناصري المنظمة غير الحكومية. فمن المتوقع أن تضاعف وسائل الإعلام من ضغوطات المنظمات غير الحكومية على المستهدفين، في حال أبدت معها تعاطفها. ومن الأرجح أن يصل البث الإعلامي إلى بيوت الأشخاص المتحكمين بالقضية التي تدافع عنها، فتؤثر فيهم نتيجة لذلك.

لكن يجب أن تعي المنظمة غير الحكومية، أيضاً، العواقب الوخيمة التي يمكن أن تنتج من عملها. فعدا عن فقدانها السيطرة على مناصريها، فندميرهم للملكيات وتنفيرهم للشعب، قد تُجابه حملة المدافعة بردود فعل عنيفة من الدولة أو الجماعات المنظمة التابعة للشركات الخاصة، مما يمكن أن يلحق الأذى بمناصريك. من المحتمل أيضاً أن تقرّر وسائل الإعلام بثّ دعايةٍ سلبية (بتأثيرٍ من الحكومة ربّما)، فتشوّه صورة مناصريك (كأن تجعلهم أعضاء في حزبٍ سياسيٍّ معيّن، أو متطرّفين لقضيةٍ محدّدة)، أو تقرّر بكلّ بساطة أن تتجاهلهم فلا تغطي أخبارهم البتة (بتعليمات من الحكومة على الأرجح أيضاً). فمهما احتجّ أهالي زمبابوي، على سبيل المثال، ضدّ الفساد المستشري في توزيع الأراضي، أو ضدّ سيطرة رجال السياسة على المعادن المستوردة من الكونغو، فإنّ احتجاجاتهم لن تلقى أبداً أذاناً صاغية من وسائل الإعلام التي تهيمن عليها الحكومة.

صياغة الرسائل والإفادة من وسائل الإعلام

لابدّ من أن تفني وسائل الإعلام، والرسالة المعتمدة في حملة المدافعة، بحاجات مجموعتين من الأشخاص، وهما:

- الجمهور المستهدف (أي الأشخاص الذين تحاول المنظمة غير الحكومية أن تغيّرهم)
- مجموعات المناصرين (أي الأشخاص الذين تحاول المنظمة غير الحكومية ضمّهم اليها عند تنظيم الحملة).

يامكان وسائل الإعلام والرسائل المختلفة أن تؤدي أدواراً متنوّعة في خدمة المنظمة غير الحكومية: فإذا كانت المنظمة ترغب في إيصال المعلومات إلى العامة، يمكن لوسائل الإعلام أن تؤدي دور المثقّف من خلال نشر المعلومات، في حال اعتمدت الرسالة المناسبة. أمّا إذا كانت المنظمة ترمي إلى الإقناع، فيامكان وسائل الإعلام، من خلال اعتماد رسالةٍ مختلفة، أن تؤدي دور صانع الرأي باعتماد أسلوب الإقناع.

الرسالة

لا ريب في أنّ الرسالة التي تنوي المنظمة غير الحكومية استخدامها لإقناع الناس يجب أن تكون مناسبة ومراعية للأشخاص الذين تستهدفهم. فمن الضروري أن تتمتع بالدرجة الملائمة من التعقيد أو البساطة: فتعتمد اللغة المناسبة والنبرة المناسبة.

قد تنطوي الرسالة على حقائق، أو أمثلة، أو أدلة محدّدة، للحرص على أن تكون مقنعة كلّ الإقناع. كما يحتمل أن تقوم الحملة على أكثر من رسالةٍ واحدة، تستهدف مجموعة متنوّعة من الجماهير.

لعلّ ما تحتاج إليه المنظمة غير الحكومية عند إعدادها رسالتها هو مهاراتٌ في الترويج والدعاية. حريّ بالمنظمة إذاً أن تطلب المساعدة من متعاطفين مع قضيتها، يتمتّعون بمثل هذه المهارات. فإذا ما تمعنّت في رسائل المنظمات المكافحة للفساد ورسوماتها المنتشرة عبر العالم، للاحظت صوراً كثيرة لجرذان (وهي تقرض الثروات)، ولصوص (تكون أيديهم غالباً في جيوب بعضهم البعض)، فضلاً عن مدفوعات تُدسّ في الخفاء. قد ترغب المنظمات غير الحكومية في استخدام هذه الصور، أو الاعتماد على رسمٍ آخر يناسب بيئتها المحلية.

يجب أن تتخذ حملة المدافعة، بشكلٍ عام، هدفاً محدّداً جداً، عوض الاكتفاء بمكافحة الفساد بالطلق، كما يجب أن تعكس الرسالة هذا الأمر بكلّ تفاصيله. فإذا عدنا إلى مثال "أغراربا"، حيث الهدف هو الحدّ من الفساد من خلال الامتناع عن منح المناصب الحكومية كنوعٍ من المكافأة، تصبح الرسالة

كالتالي: "لا وظائف مقابل المال" أو "أحرص على أن توول الوظيفة للشخص الأنسب، لا الراشي الأنسب". فرسالة المنظمة غير الحكومية هي، بالفعل، الشكل الأكثر تركّزاً وتحديداً لهدفها.

الوسيلة

إنّ الوسيلة التي يقع عليها الاختيار لنقل الرسالة لا تقل أهميّةً عن غيرها من العوامل أيضاً. ومن الأمثلة على ذلك:

- المواد السمعية البصرية (أشرطة الفيديو التسجيلية، أشرطة الكاسيت^{٨٧}، شرائح العرض)
- المواد البصرية (الملصقات، المنشورات، الشارات، الصور)
- الصحف والمجلات
- التلفزيون أو الراديو (التغطية الإخبارية، والنقاشات، وأفلام الوثائقية، والبرامج الدرامية)
- المسرحيات والإعلام التقليدي
- الأغاني

فكّر في العوامل التالية:

١. التوجّه (أي جمهوراً وجدت لأجله وسيلة إعلامية معينة؟)
٢. الفعالية (هل من المرجّح أن تخلّف وسيلة معينة أي أثر على الجمهور الذي تستهدفه المنظمة غير الحكومية؟)
٣. درجة التعاون (هل يمكن عرض مواد المنظمة غير الحكومية ضمن هذه الوسيلة الإعلامية بالذات؟)
٤. الانتشار (ما هو مدى تغطية الوسيلة الإعلامية على امتداد البلاد؟ من يستطيع استقبال هذه الموجة؟)

استمالة وسائل الإعلام لصّفك

يمكن للمنظمة غير الحكومية أن تلجأ إلى وسائل الإعلام كأداة لإيصال رسالتها، كما يمكن لوسائل الإعلام أن تشكّل حليفاً يساعد المنظمة غير الحكومية في تنظيم حملة المدافعة ككل. من هنا، ينبغي على المنظمة، كلما استطاعت إلى ذلك سبيلاً، أن تنبّه وسائل الإعلام إلى قضية المدافعة التي تركّز عليها، فتشركها في حملتها إذا كان ذلك ممكناً. فمن المحتمل جداً أن تحمل وسيلة إعلامية على عاتقها قضية المنظمة غير الحكومية، فتصبح شريكاً في الترويج لها؛ كما يمكن أن يساهم في الأمر بعض الأفراد العاملين في المجال الإعلامي، فيرّوجون للقضية عبر المنبر البسيط الذي يديرونه في الجناح الإعلامي ككل. من الأمثلة على ذلك، مناقشة القضية عبر الهاتف في إطار برنامج تلفزيوني أو جلسة مناقشة حول الشؤون العامة.

في ما يلي بعض الوسائل الممكنة لاستمالة الإعلام لصّف المنظمة غير الحكومية:

- الضغط على أشخاص يعملون في حقل الإعلام كي يساهموا في حملة المنظمة غير الحكومية من خلال وقتهم أو تقديم فرصة ظهور مجانية عبر الإعلام.

^{٨٧} قبل عودة آية الله الخميني من باريس إلى إيران واستيلائه على السلطة من الشاه، كان قد أعدّ العدة لمخطته من خلال إرساله أعداد كبيرة من أشرطة الكاسيت التي تصف التعسف الواقع في ظلّ الشاه وما يشمل ذلك من فساد. وقد بُنيت هذه الأشرطة عبر مكبرات صوت فوق حافلات تقطع مسافات طويلة، لتبلغ أذان عدد كبير جداً من المستمعين، فشكّلت بالتالي عاملاً مهماً في تأمين الدعم الشعبي الذي يحتاج إليه.

- طلب نصيحة الخبراء في المجال الإعلامي عند تصميم مواد الحملات واستراتيجية الحملة الخاصة بالتعامل مع الإعلام.
- إنشاء تحالفات مع بعض الأشخاص في المجال الإعلامي، لا سيما أولئك الذين تؤثر عليهم القضية، أو الذين يحسنون إيصال القضية إلى الغير، كي يساعدوا المنظمة غير الحكومية في المدافعة.

بعض المحاذير عند استخدام الإعلام

صحيح أن الإعلام قد يكون مفيداً جداً بالنسبة للمنظمات غير الحكومية التي تتولى شؤون المدافعة، لكن يجدر بهذه المنظمات أن تكون حذرة في بعض المجالات:

- لبعض المنظمات الإعلامية جدول أعمالها الخاص، ولن تتورع عن تشويه بعض التقارير التي تردها من المنظمة غير الحكومية خدمةً لمصالحها الخاصة.
- من المحتمل ألا يكون بعض الموظفين في الوسائل الإعلامية مؤهلين، بكل بساطة، لتركيب التقارير التي ترسلها إليهم المنظمة غير الحكومية. فقد يحدث أن يخيب أمل المنظمة بالمقابلات التي تجريها على سبيل المثال، نظراً إلى أن المحاور يكون قد وجّه سير المقابلة نحو وجهة لا تصب في صالح المنظمة. في هذا الإطار، لعلّه من الأفضل تسليم الوسيلة الإعلامية منشوراتٍ خطية تعرض قضية المنظمة وفق منظورٍ إيجابي.
- في بعض الحالات، قد تسعى الوسيلة الإعلامية إلى التعامل مع المنظمة غير الحكومية كمصدرٍ لأخبار "الفضائح"، فتزيد من نسبة المواجهة والنزاعات بين المنظمة من جهةٍ والأشخاص الذين تستهدفهم حملة المدافعة من جهةٍ أخرى. فتكون النتيجة غير مثمرة بالنسبة للمنظمة غير الحكومية التي ينص هدفها على إقامة حوارٍ ببناء، مع الحكومة بالتحديد. لكن يمكن أن تكون المنظمة غير الحكومية مهتمةً بالمواجهات، ولسوف يسعدها أن تستغل كل فرصة لإحراج خصومها.

المهارات المطلوبة لعمل المدافعة^{٨٨}

لا يخفى على أحد أن المهارات المطلوبة لمزاولة عمل المدافعة قد لا تكون هي نفسها التي تتطلبها نواحٍ أخرى من أعمال المنظمة غير الحكومية نفسها. فمن الحكمة أن تفكر المنظمة غير الحكومية التي تتولى المدافعة في المهارات التي تحتاج إليها، فتقارنها بالمهارات التي يتمتع بها الأشخاص ضمن المنظمة. فإذا حددت أي ثغرة، بإمكانها أن تباشر ببناء القدرات حيث تكون ضعيفة، أو تستغل فرصة التحالف مع منظمةٍ أخرى تتمتع بالمهارات التي تفتقر إليها المنظمة الأولى.

أهم المهارات المطلوبة في المدافعة:

- البحث والتحليل
- التخطيط الاستراتيجي
- الاتصال واستخدام الإعلام
- التشبيك
- المفاوضة

٨٨ إن هذا القسم نسخة معدلة لعمل ورش عمل المدافعة التي أدارتها منظمة "كور" في جنوب أفريقيا.

يضع الكثير من الأشخاص مهارة المفاوضة في المرتبة الأولى، لكن تدعو الحاجة إلى تقسيمها لعدة عناصر أساسية بغية فهمها فهماً واضحاً. وهي:

- الصبر
- القدرة على الإقناع
- القدرة على إجراء تسوية
- القدرة على التكهن بردود فعل الأشخاص
- الدبلوماسية
- حسن الإصغاء
- القدرة على الالتزام بالمسار (وضع عينيك نصب الجائزة)
- مهارات الضغط والقدرة على تنظيم الحجج
- القدرة على تحمّل الضغط والنزاعات

يقترح آلان فاو^{٨٩}، في كتابه "إقامة توازن"، ست مهارات تحتاج إليها المنظمات غير الحكومية في حملة المدافعة، لكن قد لا يكون من السهل عليها دوماً أن تومتها:

القيادة المستقيمة: ولا نعني بذلك شخصاً مترقياً عن أي ولاء أو انتماء، بل قائداً لا يمكن اتهامه رسمياً بالغرور، أو بأنه يروج لاسمه، أو يسعى لتحقيق مصالحه الخاصة على حساب أولئك الذين يدافع باسمهم عن تغيير السياسة - حتى وإن كان متطرفاً في أفكاره إلى حد ما.

شرعية التطوير: يُستمد هذا الأمر من نوعية العمل الذي يتم إنجازه، حيث تصبح الحلول العملية البديلة عن السياسات الراهنة أحد أهم عناصر الضغط.

القدرة على التحليل: إذا كان موظفو منظمات المجتمع المدني يريدون أن ينقلوا آراءهم إلى صانعي السياسات، فمن الضروري أن يتمتعوا بحجج مقنعة، تدعو عادةً إلى اعتماد درجة عالية من التجرد والقدرات التحليلية التي تصبّ إجمالاً في أكثر من محور واحد: ولما كان الخبراء ينحازون بطبيعتهم إلى الأشخاص الذين تلقوا التدريب نفسه، فمن الأرجح أن يصغوا إلى رأي المنظمة غير الحكومية التي تباريهم في الاختصاص، ويكونون لها كلّ التقدير والاحترام.

رأس المال القائم على العلاقات: يستند رأس المال هذا إلى تجارب التعاون والتنسيق التي تولّد الثقة؛ وهي الثقة التي يركز عليها الأشخاص عند تجنيد الضغط على جهات عدة. لكنّ إيجاد رأس المال هذا يتطلب الاستثمار المسبق في الشبكات، والاتصالات، وتبادل المساعدات. ومع أنّ الروابط الانتفاعية غير القائمة على أساس متين مفيدة بلا شك، لكن لا يمكن الاعتماد عليها بالطريقة نفسها.

الكفاءة المهنية كمدافعين: إنّ التأثير على السياسات تخصّص يتطلّب بدوره كفاءة مهنية. ويشمل ذلك: النزاهة الفكرية، ومهارات التعامل مع الأفراد شفهيّاً وخطبياً، والروابط بمجموعة متنوعة من المنظمات كوسائل الإعلام، والقدرة على وضع مفاهيم خاصة بالعمليات المعقّدة، وفهم واضح للتفاصيل والأدلة التقنية، والحكم بشكل سليم على توقيت العمليات، اعتماداً وإطار عمل تحليلي واضح. ومن العوامل التي لا يُستهان بها أيضاً احترام الأشخاص الواقفين في الظل، أي أولئك الذين لا يُسلّط الضوء على ما يبذلونه من جهود لتنفيذ مهمة المنظمة، فتحيط بهم ظروف أشدّ قسوة، ويواجهون خطر المضايقات.

^{٨٩} "Striking a Balance- a guide to enhancing the effectiveness of non-governmental organizations in international development" by Alan Fowler. Earthscan London 1997.

القدرة على التوثيق: تحتاج منظمات المجتمع المدني غالباً إلى إثبات كلام القادة والمسؤولين أو ما التزموا به على أرض الواقع، مما يدعو إلى القدرة على توثيق المعلومات واستعادتها بشكلٍ دقيق.

أطلب من المنظمة غير الحكومية مراجعة هذا المقطع لثوكد (أ) إن كانت توافق على أهمية هذه المهارات، و(ب) إن كانت تتمتع بمثل هذه المهارات في المقام الأول. فإذا شعرت أنها بحاجة إلى هذه المهارات، لكنها لا تتمتع بها، يجب أن تحدد الطريقة التي تمكنها من الحصول عليها. في الواقع، من المحتمل، لكن من غير المرجح، أن تكون مثل هذه المهارات متوفرة بفضّل جلسات التدريب الرسمية. أمّا الطرق الأخرى لاكتساب هذه المهارات، فهي:

- الارتباط بمنظمة أخرى تزاوّل شؤون المدافعة بشكلٍ منتظم، وتستخدم بالتحديد المهارات المطلوبة (كما تُنصح المنظمات غير الحكومية أن تنظر إلى أبعد من بقية المنظمات غير الحكومية، فتتعاون مع النقابات العمالية على سبيل المثال، أو توظف مستشاراً للتعامل معها وتنمية بعض مهاراتها)
- تنظيم جولات دراسية مع مختلف المؤسسات التي تزاوّل هذه المهارات.

للمزيد من المعلومات حول كيفية الاتصال بهذه المؤسسات، يمكن زيارة "معهد المدافعة" في واشنطن العاصمة، الولايات المتحدة الأمريكية - هنا، يرجى العودة إلى المرجع في الفصل الثامن "المصادر والمراجع".

عناصر استراتيجية المدافعة

إذا كانت المنظمة غير الحكومية مستعدة للتخطيط لحملة مدافعة تتناول أحد جوانب مكافحة الفساد، فمن الضروري أن تتمتع في عشرة عناصر^{٩٠} تشكّل عماد كل استراتيجية فعالة للمدافعة، فتحسّن فهمها للمعارف والمهارات والموارد المطلوبة. كيف لا وهذه العناصر العشرة جزءاً لا يتجزأ من مهام المنظمة غير الحكومية، إذا كانت تريد إدارة حملة فعالة لمكافحة الفساد.

أمّا العناصر العشرة، فهي:

١. إعلان عن المشكلة أو القضية بكل وضوح
٢. تحديد هدف عام ومجموعة من الأهداف الخاصة
٣. تحديد الجمهور المستهدف (أو الجماهير) الواجب إشراكه
٤. تحديد بقية المجموعات التي تؤثر عليها، أو يمكن أن تؤثر عليها، حملة المدافعة التي تنظمها (سواءً إيجابياً أم سلبياً)
٥. صياغة رسالة الحملة والبحث عن وسائل الإعلام المطلوبة لنقل الرسالة إلى الجمهور المستهدف
٦. إعداد خطة عمل وجدول بالأنشطة
٧. تحديد المتطلبات على صعيد الموارد (البشرية، التنظيمية، المالية)
٨. استقطاب الدعم من جهات فاعلة أساسية أخرى: بقية المنظمات غير الحكومية، أو الشعب، أو الحكومة، وغير ذلك.

^{٩٠} مقتطف من: CORE South Africa's, "Advocacy for Southern Africa", USAID 1996

٩. تحديد المعايير والمؤشرات الخاصة بالمراقبة والتقييم

١٠. تقدير النجاح أو الفشل وتحديد الخطوات المقبلة

تعتبر هذه العناصر العشرة قيِّمة جداً بالنسبة للمنظمة غير الحكومية التي تباشر بتطبيق استراتيجية للمدافعة. لذا كان من الطبيعي أن ندرس اللائحة المفصلة كاملة، إلى جانب الأسئلة الإضافية، وهي كلها واردة في الملحق ٣/٨.

أشكال أخرى من المدافعة

ممارسة الضغط في الكواليس

حتى الآن، تمعن هذا الكتاب في المدافعة من وجهة نظرٍ شعبية - أي أنه بحث في الخطوات التي يمكن أن تقدم عليها المنظمات غير الحكومية لإشراك الشعب في عملية الضغط على الحكومة، أو على القطاع الخاص، في سبيل أحداث التغيير المرجو. فصب هذا الأمر في مصلحة المنظمات غير الحكومية، كما هو مذكور في الفصل الثاني. لكن من استراتيجيات المدافعة ما تُقدم عليها المنظمات غير الحكومية في الكواليس، كمشاركتها في مجموعات عمل الخبراء مثلاً، أو اللجان الاستشارية، أو اللجان الخاصة وما شابهها. وتبرز قيمة هذا الأمر عندما تجزم الحكومة بأهمية إجراء هذا الإصلاح، لكنها ترغب في إجراء استشارات قبل تنفيذ الإصلاحات. من الضروري في هذه الحالة دعوة المنظمات غير الحكومية لتكون جزءاً من هذه التجمعات، فتمكّن من التعبير عن وجهة نظرها.

في بعض الأحيان، تتلقى منظمة غير حكومية دعواتٍ للانضمام إلى مثل هذه التجمعات كنتيجة لحملة سبق وأطلقتها لزيادة وعي الشعب والحكومة تجاه قضية معينة. على سبيل المثال، لما كانت منظمة "مازودور كيسان شاكتي سافغاتان" في الهند قد ساعدت في فضح الفساد الذي يشوب المدفوعات المتداولة في مشاريع الأشغال العامة، من خلال الكشف عن سجل أسماء الموظفين، فإن حكومة راجستان قد دعته للانضمام إلى مجموعة المستشارين الذين يقدمون إليها النصح في ما يتعلق بتشريعات حرية الإعلام. أما منظمة الشفافية في سلوفاكيا، فقد علت تحذيراتها من الفساد المستشري في الصفقات الشرائية، ودعت بالتالي إلى المشاركة في اللجان التي ستتولى إصلاح قوانين الشراء (راجع الحالة المدروسة الثانية في الفصل التاسع).

المقاضاة الاستراتيجية

من الوسائل المفيدة جداً في المدافعة المحاكمات القانونية التي تعالج قضية معينة ذات صلة بالمدافعة. ويمكن للمنظمة غير الحكومية أن تدعو إلى مثل هذه المحاكمة، أو تتولى الدفاع عن شخص تعكس حالته إحدى القضايا المهمة التي يشوبها الفساد. من الأمثلة على ذلك طرد شخص من عمله لأنه "دق ناقوس الخطر" حيال الفساد في محيط عمله. عندئذٍ، ستسعى المنظمة غير الحكومية، من جهتها، إلى إعادة هذا الشخص لوظيفته، مستندةً إلى أهمية عمله في الكشف عن الفساد. أما أهمية هذه القضية، فتكمن في أنها تشكّل سابقة قانونية للقضايا المماثلة في المستقبل، في حال آل الحكم لمصلحة المدعي والمنظمة غير الحكومية. فمن شأن هذا الأمر أن يوجّه انذاراً واضحاً لمن تسوّل له نفسه معاقبة المبلّغين عن الفساد، وتحذيرهم من أن هذا الأمر لن يكون جائزاً قانونياً في المستقبل.

يفد أبرز مثالٍ عن إرساء قواعد السابقة القانونية من ليسوتو، حيث أدت فضيحة فسادٍ مدوّية في مشروع لبنى التحتية المائية إلى محاكمة، طالبت فيها حكومة ليسوتو باسترداد أموال الرشاوى التي تلقاها بعض الأشخاص، بشكلٍ غير شرعي، من شركات هندسة مدنية كبيرة جداً، كما طالبت

بمحاكمة الشركات المتورطة في الممارسات الفاسدة. وهكذا، تمكنت حكومة ليسوتو من إلحاق الهزيمة بشركات كبيرة جداً، وكسبت القضية. وكان محامو الدفاع قد استندوا إلى حجة أن الفساد يضرّ بالدولة، إذا لم نذكر التفاصيل المتعلقة بالجهات التي تبادلت الرشاوى. فكانت المرة الأولى التي يقرّ فيها قاضٍ بتأثير الفساد المؤذي لبيئة الدولة وطبيعة الحكم، وقد أصبح بالإمكان الاستناد إلى هذا الحكم في قضايا مقبلة، نسجاً على منوال سابقة ليسوتو.

من النواحي الأخرى المتعلقة بالمقاومة الاستراتيجية كآلية دعم حملة المدافعة، نذكر الدعاوى الجماعية. في هذه الحالة، يسمح القاضي للمدعي بتمثيل عدد كبير من الأشخاص الذين تأثروا بانتهاك معين للقانون. ويمكن أن تتمتع هذه الدعاوى الجماعية بدعاية هائلة، كما تقوم بتوعية المواطنين، حيث أن فضح الممارسات الفاسدة من شأنه أن يؤثر على حياة عدد كبير من الأشخاص. غير أن كل ذلك رهناً بالقاضي وبالنظام القانوني المعتمد في كل دولة، سيما وأنه هو الذي يقرّر إن كان سيقبل هذه الحجج القانونية في المحكمة أم لا. من الأمثلة على ذلك، مثال من صرابايا، في شرق جافا، أندونيسيا: فقد رفعت منظمة غير حكومية محلية، تتخصّص في تقديم المساعدة القانونية، دعوى ضدّ نواب في برلمانات محلية كانوا قد عزموا على السفر إلى الدول الآسيوية لجذبوا الاستثمارات إلى شرق جافا، غير أنهم امتنعوا عن زيارة هذه الدول وأنفقوا وقتهم وهم يتبصّعون في متاجر سنغافورة. واعترضت المنظمة غير الحكومية على ذلك بحجة أن المواطنين في شرق جافا قد تضرّروا بفعل تبديد الأموال المجترأة من الموازنة الإقليمية، والمخصّصة لصالح رفاههم في المقام الأول. وسمح القاضي للمنظمة غير الحكومية بأن تتكلّم باسم شعب شرق جافا في سياق تمثل بالمركية السلطة التي اعتمدت مؤخراً وما نتج عن ذلك من توزيع للسلطات على الأقاليم، والمخاوف من استغلال هذه السلطة اللامركزية.

الإعداد لحملة مدافعة خاصة بمنطقة 'أغرابيا'

بفضل كلّ المواد المتوافرة في هذا الكتيب، يتمتّع القارئ بما يكفي من الأدوات ليتمكّن من وضع استراتيجية المدافعة الخاصة به. فمن شأن المبادئ العشرة، بالإضافة إلى القائمة المرجعية للأسئلة، أن تساعد المنظمة غير الحكومية التي ينتسب إليها القارئ في التفكير بكافة جوانب استراتيجية المدافعة المطلوبة.

لكن عملاً بمبدأ التدريب، ولتشذيب مهارات المنظمة غير الحكومية، تدعو الحاجة إلى الاستناد إلى مثالٍ فعليٍّ عن حملة مدافعة جرت في دولتك، فتطبيق المبادئ العشرة عليها. فإذا كانت المنظمة غير الحكومية على معرفة شخصية ببعض الجهات الفاعلة، سيكون من المفيد أن تراجع دراسة الحالة مع هؤلاء الأشخاص، وتكتسب المزيد من المعلومات عن كيفية تنظيم حملة المدافعة.

عندما تصبح المنظمة غير الحكومية مستعدة للتخطيط لحملة الخاصة، لا بدّ لها من اتباع طريقة منظمة في التخطيط والإعداد. أمّا السبيل إلى ذلك، فالالتزام بأوراق عمل مرتّبة لتناسب المبادئ العشرة. يمكن الاطلاع على هذه الأوراق في الملحق ٣/٨، وهي مؤلفة مما يلي:

ورقة العمل ١: تحليل المشكلات والأهداف: نتائج التخطيط

ورقة العمل ٢: التخطيط لتطبيق النتائج

ورقة العمل ٣: التخطيط لتطبيق الأنشطة (كجزء من النواتج)

يهدف التدرّب على استخدام أوراق العمل هذه، سنركز، من جديد، على مثال منطقة "أغراريا" الذي باشرنا به في الفصل ٥. وهو يتعلّق بإدارة التنظيمية والتخطيط، لكن سنتناول الأمر هذه المرة من وجهة نظر المدافعة.

في هذا القسم، وضعنا نصب أعيننا هدفاً (رقم ٢) يمكن أن يتحقّق من خلال استراتيجية مدافعة. في ما يلي النتائج وما يرتبط به من أنشطة:

٢. تطبيق حملة إصلاح شعبية
١.٢. تحديد واستقطاب مناصرين رفيعي المستوى لمساعدتك في الإصلاح
٢.٢. إنتاج مواد تناسب مختلف وسائل الإعلام (الصحف، الراديو، المجلات، مسارح الشارع، الأغاني، الاجتماعات العامة، إلخ) لإعلام حول الفساد في التوظيف وتأثيراته السلبية.
٣.٢. إعلام مكاتب الخدمة المدنية ذات الصلة ببنيتك تنظيم حملة لمكافحة الفساد في التوظيف
٤.٢. تشكيل مجموعة ضغط لتحقيق التوظيف العادل والنزيه.

وآلان، فلنتمعّن في استراتيجية المدافعة الخاصة بمنطقة "أغراريا" استناداً إلى هذا الأمر.

في بداية الأمر، فلنستعد المشكلة الأساسية، ولننذكر الهدف الأساسي ونثبت كيف ستساعدنا حملة المدافعة في تحقيق هذا الهدف.

التخطيط لاستراتيجية المدافعة

المشكلات، والهدف العام، والأهداف الخاصة، والأنشطة المرتبطة باستراتيجية المدافعة عن استقطاب الموظفين في قطاع الخدمة المدنية

حدّد المشكلة/القضية (بعد التحقق منها في القائمة المرجعية)
استقطاب الموظفين في قطاع الخدمة المدنية في "أغراريا" رهناً بالرشاوى
حدّد الهدف العام لإجمالي لبرنامج "أغراريا"
تنظيف عملية استقطاب الموظفين في قطاع الخدمة المدنية من الفساد خلال سنتين
حدّد الهدف الخاص لإجمالي لاستراتيجية المدافعة
حملة إصلاح شعبية لمكافحة الفساد أثناء التوظيف
أعلن عن الأنشطة المخطط لها لدعم استراتيجية المدافعة
٢. تطبيق حملة إصلاح شعبية لمكافحة الفساد أثناء التوظيف
١.٢. تحديد واستقطاب مناصرين رفيعي المستوى لمساعدتك في الإصلاح
٢.٢. إنتاج مواد تناسب مختلف وسائل الإعلام (الصحف، الراديو، المجلات، مسارح الشارع، الأغاني، الاجتماعات العامة، إلخ) لإعلام حول الفساد في التوظيف وتأثيراته السلبية.
٣.٢. إعلام مكاتب الخدمة المدنية ذات الصلة ببنيتك تنظيم حملة لمكافحة الفساد أثناء التوظيف
٤.٢. تشكيل مجموعة ضغط لتحقيق التوظيف العادل والنزيه

تتبع منطق الأفكار ثانياً. هل يبدو لك أنّ هذه الأنشطة ستؤدي إلى النتائج المرجوة؟ وهل تؤدي هذه النتائج بدورها إلى تحقيق الهدف العام؟ أعتقد أنّ الهدف العام سيحل المشكلة المطروحة؟

النواتج

إذا كنت قد أجبت بنعم عن هذه الأسئلة، سننتقل إلى الآن إلى طريقة تطبيق النتيجة. لكلّ ناتج، لا بدّ من التفكير في الأسئلة التالية:

١. ما هو الناتج المرجو؟
٢. ما هي التحركات أو الأنشطة المطلوبة؟
٣. ما هي المجموعات المستهدفة لتحقيق هذا الهدف بالذات؟
٤. ما هي الرسالة المناسبة الواجب اعتمادها لهذه المجموعة المستهدفة؟
٥. ما هي الوسيلة الإعلامية المناسبة لهذه المجموعة المستهدفة؟

راجع الصفحة التالية للاطلاع على بعض الإجابات المقترحة.

الأنشطة (التحركات)

في ما بعد، لا بدّ من التفكير في كيفية تطبيق كلٍّ من الأنشطة المطروحة. بالفعل، لكلّ نشاطٍ منظمٍ في إطار بلوغ الناتج المرجو، ينبغي التفكير في ما يلي:

١. ما هو النشاط (التحرك أو العمل)؟
٢. ما هي المهلة الزمنية؟
٣. ما هي الموارد المطلوبة؟
٤. أيّ شكلٍ من أشكال الدعم مطلوبٍ من المجموعات الأخرى؟
٥. ما هي الوسيلة الإعلامية المناسبة بالنسبة إلينا للحصول على الدعم من المجموعات الأخرى؟
٦. أيّ المؤشرات يمكننا استخدامها لمراقبة تطبيق هذه الأنشطة، وتقييم نتائج الأهداف الخاصة؟

أنظر الصفحة التالية للاطلاع على بعض الإجابات المقترحة.

خطة العمل

في نهاية الأمر، تدعو الحاجة إلى اعتماد خطة عمل. في هذا الإطار، يمكن استخدام نموذج العمل نفسه الذي استخدمناه قبلاً، على أن يقتصر استعماله هذه المرة على حملة المدافعة. وبوسعك الاطلاع على هذا النموذج في الصفحة اللاحقة.

من شأن أوراق العمل هذه، إلى جانب خطة العمل، أن تمكّن المنظمة غير الحكومية من التخطيط لاستراتيجية مدافعة شاملة. لكن تذكر أنّ حملات المدافعة قلماً تجري بانسياب أو وفق الخطة التي أعدت لها. من هنا، يجب أن تكون المنظمة غير الحكومية مستعدة للتكيف والأوضاع المستجدة،

واستغلال الفرص، وتعديل الخطط، والاستفادة من القوى الفاعلة الجديدة، أو غيرها من التغييرات التي تطرأ على البيئة الراهنة. في الوقت عينه، من الضروري ألا تحيد المنظمة عن هدفها الأساسي، أو كما تقول حركات الحقوق المدنية: "ضع عينيك نصب الجائزة". فبطبيعة الحال، ليس من المعقول أن يتخلى الأشخاص، أو المنظمات التي تستهدفها حملة المدافعة، عن مواقفهم لمجرد أن المنظمة غير الحكومية قد نظمت حملة؛ بل لا بد من العمل على إقناعهم.

في هذا السياق، سيزودك الملحق ٦/٧ بأوراق بيضاء لتنجز العمل على أوراق العمل الثلاث، فضلاً عن خطة العمل.

خلاصة

زود الفصل السابع المنظمة غير الحكومية بنظرة تحليلية وأدوات هدفها التخطيط لحملة المدافعة. تستند حملة المدافعة، بشكل كبير، إلى المعلومات المكتسبة من خلال المراقبة، وهو الموضوع الذي عالجته الفصل السادس. أما الفصل الخامس، فقد ناقش قدرة المنظمة غير الحكومية على تنفيذ عمليتي المراقبة والمدافعة بشكل مستدام، فيما عالجت الفصول الممتدة بين ١ و٤ رغبة المنظمة في مكافحة الفساد، ومدى التزامها بهذا الهدف.

نتمنى للمنظمة غير الحكومية التي ينتسب إليها القارئ كل النجاح في استئصال سرطان الفساد!

التخطيط لتطبيق النواتج المرجوة من حملة استقطاب الموظفين في قطاع الخدمة المدني

وسائل إعلام	الرسالة المناسبة	المجموعات المستهدفة	الأنشطة	النتائج
الاجتماعات الخاصة	"لقد حان الوقت لنتحرك ضد الفساد"	مواطنون نزيهون ومحترمون	١.٢. تحديد واستقطاب مناصرين رفيعي المستوى لمساعدتك في الإصلاح	٢. تطبيق حملة إصلاح شعبية لمكافحة الفساد في التوظيف
إذاعة، التلفزيون، الصحف، الاجتماعات العامة	"إن اللجوء إلى الرشوة لاستقطاب الموظفين يثمر عن موظفين حكوميين عقيمين"	عامة الناس	٢.٢. إنتاج مواد تناسب جميع وسائل إعلام حول الفساد في التوظيف وتأثيراته السلبية	
التعميمات، الرسائل، والرسائل الإخبارية	"ضاق الناس ذرعاً باللجوء إلى الرشوة عند التوظيف".	المكاتب المسؤولة عن استقطاب الموظفين	٣.٢. إعلام مكاتب الخدمة المدنية ذات الصلة بنيّتك تنظيم حملة لمكافحة الفساد في التوظيف	
إعلانات والتعميمات	"فلننظف عملية استقطاب الموظفين ونحرص على استخدام موظفين حكوميين كفؤين"	عامة الناس - خاصة الشباب والمجموعات ذات التوجه العقائدي	٤.٢. تشكيل مجموعة ضغط لتحقيق التوظيف العادل والنزيه.	

التخطيط لتطبيق النتائج المرجوة من حملة استقطاب الموظفين في قطاع الخدمة المدنية

معايير المراقبة	الوسيلة المناسبة لإعلام بقية المجموعات	بقية مجموعات الدعم	الموارد	المهل الزمنية	الأنشطة
شخص كفوء وناشط يُستقطب للعمل في الحملة	المطويات وصحف الوقائع	الطلاب، المنظمات غير الحكومية، والمجموعات ذات التوجه العقائدي	أفراد ذوو حلقة معارف واسعة، النقليات، هواتف الخليوي	٦ أشهر	
تغطية شاملة لكافة وسائل الإعلام المحلية، مع الحصول على معلومات إيجابية من القراء والمساهدين والمستمعين عبر الهاتف في الجلسات	التعميمات، وصحف الوقائع	الصحافيون، المنظمات غير الحكومية، والمجموعات ذات التوجه العقائدي	المحررون / رسام، آلات الطبع، الأشخاص القادرون على إجراء المقابلات الإذاعية والتلفزيونية، صناديق الأموال، الموظفون الإداريون الموكلون بالتوزيع	٦ أشهر	
معلومات ارتجاعية من الموظفين الحكوميين الذين شاركوا في النشاط	التعميمات والمطويات	الموظفون الحكوميين المتقاعدون، نقابات القطاع العام	خبير في بنية القطاع العام، محرر، آلة طبع، رسام، صناديق تمويل، الموظفون الإداريون الموكلون بالتوزيع	على امتداد سنتي البرنامج	
٥٠ متطوعاً ناشطاً على امتداد حياة المشروع	استمارات التوظيف والمطويات	الصحافيون، المنظمات غير الحكومية، والمجموعات ذات التوجه العقائدي	لائحة بالناشطين في مجال مكافحة الفساد، صناديق الأموال، الرسائل الإخبارية، محرر، مروج للمجموعة ومدير لها	على امتداد سنتي البرنامج	

عشرة عناصر إستراتيجية المدافعة والإسئلة التي يجب على المنظمة غير الحكومية أن تطرحها على نفسها

١. حدّد المشكلة أو القضية بوضوح

- ما هي المشكلة أو القضية أو القضايا التي جعلت حملة المدافعة حاجة ماسة؟
- ما هو سبب المشكلة أو القضية؟

٢. صغ هدفاً عاماً ومجموعة من الأهداف الخاصة

- ما الذي تنوي المنظمة غير الحكومية أن تفعله لمعالجة هذه المشكلة؟
- هل يمكن المدافعة عن تغيير السياسة بشكل واقعي وواضح؟
- ما هي الإنجازات التي يمكن أن تسعى إليها المنظمة غير الحكومية على أرض الواقع؟
- ما هي الأسس التي تستند إليها المنظمة غير الحكومية لتبرّر مشاركتها في مثل هذه القضية؟

٣. حدّد الجمهور المستهدف الواجب إشراكه

- من هم الأفراد أو المؤسسات الذين يتمتعون بالسلطة اللازمة لإجراء التغييرات الضرورية؟
- ما هي مصلحتهم في حلّ هذه المشكلة أو القضية؟
- هل هم مطلعون على تفاصيل المشكلة أو القضية بشكل كافٍ؟
- ما هي الوسائل التي يمكن اللجوء إليها للوصول إليهم؟
- ما هي الخطوات المحددة التي يمكن أن يتخذها هؤلاء الأفراد أو المؤسسات لحلّ القضية؟

٤. حدّد مجموعاتٍ أخرى تتأثر، أو يمكن أن تتأثر، بحملة المدافعة التي تنظّمها (إما إيجاباً وإما سلباً)

- هل ستشارك مناصري المنظمة غير الحكومية التي تنتمي إليها في الحملة مباشرة؟ إذا صحّ ذلك، فكيف؟ أمّا في الحالة المغايرة، فلم لا؟
- هل تعتبر فرصة لإقبال الشعبي كبيرة؟
- هل تتصل الأهداف الخاصة للحملة، مباشرةً، بالفقراء؟
- من غير هؤلاء يتأثر، أو يحتمل أن يتأثر، بشكل مباشر بحملة المدافعة التي تنظّمها؟ كيف؟ ما هي مصلحتهم؟
- ما هي الارتدادات المحتملة التي قد تنتج عن حملة المدافعة، في حال نتج أيّ ارتداد فعلاً؟ وكيف يمكن المقارنة بين ردات الفعل السلبية والمنافع الممكنة؟
- ما هي المجموعات التي يُرجح أن تعارض مبادراتك؟ وعلى أيّ أسس؟ هل أعددت لها جواباً مناسباً؟

٥. صغ الرسالة التي ستعتمدها حملة المدافعة، وحدّد وسائل الإعلام التي تحتاج إليها لإيصال الرسالة إلى الجمهور المستهدف؟

- مع أخذ الجمهور المستهدف بعين الاعتبار، كيف يمكنك صياغة الرسالة بالدرجة المناسبة من البساطة/التعقيد؟

- إذا كنت تستهدف أكثر من جمهور واحد، أي رسالة سترسل إلى كل منهم؟ لكل رسالة وجمهورها المستهدف، فكّر في الأسئلة التالية:
 - هل تعتبر نبرة رسالتك مناسبة؟
 - أي الحقائق والأدلة والأمثلة ستضمن أن موقفك مقنع؟
 - أي وسيلة إعلامية ستصل إلى الجمهور بشكل أكثر فعالية؟
- هل يمكن أن تجد حلفاء في الوسط الإعلامي لمساعدتك على التخطيط للحملة والوصول إلى وسائل إعلام محدّدة؟
- هل من مناسبات أو اجتماعات عامة متوقعة يمكن استخدامها كمنابر لاطلاق الحملة؟ كيف ستستغل هذا الأمر؟

٦. حضّر خطة عمل وبرنامج أنشطة

- ما هي الأنشطة المطلوبة لتحقيق كل هدف خاص؟
- وما هو التسلسل المعتمد؟
- ما هي مدّة تنفيذ خطة العمل والأنشطة؟
- من سيكون المسؤول عن تنفيذ كل من الأهداف الخاصة؟

٧. حدّد المتطلبات من حيث الموارد (البشرية، والتنظيمية، والمالية)

- ما هي الموارد التي تحتاج إليها عند تنفيذ كل نشاط؟
 - الموظفون (متطوعون أو يتقاضون راتباً، جدد أو موظفون موجودون أصلاً؟)
 - الدعم اللوجيستي للاجتماعات التي ستعقد، الخ؟
 - وسائل إعلام (الاعتماد على مصادر من الداخل أو التعاقد مع مصادر خارجية؟)
 - الموارد المالية (نقداً، تبرعات)
 - موارد أخرى
- هل تعتبر هذه الموارد موجودة بتصرّفك؟ فإذا لم تكن تملك مثل هذه الموارد، ما هو معدّل الجهود التي يجب أن تبذلها للحصول عليها؟ هل يمكن تطبيق هذه الجهود على أرض الواقع؟
- أي تأثير سيخلف تأمين هذه الموارد على برامجك الحاليّة؟

٨. أحشد الدعم من بقية الجهات الفاعلة الأساسية: كالمنظمات غير الحكومية الأخرى، والشعب، والحكومة، الخ.

- من سيكون له السلطة/المصلحة لدعم حملتك؟ وكيف؟
- هل ستحتاج للمشاركة في نشاط تربويّ أولاً؟ ما هو؟ وكيف؟
- ما هي الطريقة المتبعة لاشراك هذه الجهات سعياً للحصول على أكبر قدر ممكن من التأثير؟
- ما هي البنية التي ستتبعها للمحافظة على مشاركة هذه الجهات في الحملة؟
- ما هو السبيل لتوزيع المسؤوليات بطريقة تخوّلك الاستفادة من خبرة كلّ مشارك؟

٩. حدّد المعايير والمؤشرات الخاصة بالمراقبة والتقييم

- كيف ستراقب تأثير حملتك لتضمن أنها تلبي حاجات جمهورك؟
- كيف ستقيّم وقع حملتك؟
- ما هي المعايير والمؤشرات الخاصة بالنجاح؟ كيف ستقوم بقياسها؟
- هل ما زالت أهدافك الخاصة تعكس ما تريد أن تنجزه؟
- هل تدلّ هذه الأهداف على طموح يفوق اللازم؟ هل يبدو لك أنّ الحملة قادرة على تحقيق الأهداف المنشودة؟
- هل يمكنك توقّع الأخطار المحتملة؟
- أي جدر بك تحديد سلسلة من الأهداف الخاصة القصيرة المدى التي يمكن أن تستند إليها للوصول إلى الهدف العام الطويل المدى؟

١٠. قيّم النجاح أو الفشل وحدّد الخطوات المقبلة

- في حال تكلّلت الحملة بالنجاح:
 - أينبغي على الحملة أن تنتهي عند هذا الحد؟ أم...؟
 - تنتقل إلى مشاكل ذات صلة، منطلقة من الرزخم نفسه؟
- في حال منيت الحملة بالفشل:
 - ما هو الوقت المناسب لإنهاء الحملة؟
 - ما هو الوقت الأنسب لتغيير الاستراتيجية والمضي قدماً؟
- كيف ستخفّف من التأثير السلبي على منظمتك أو القضية التي تنادي بها؟

١٩٨ طريقة سلمية لإحداث التغيير

(من المنظمة الدولية لحماية المستهلك بقلم جين شارب)

وسائل الاحتجاج والإقناع السلمية

البيانات الرسمية

١. الخطابات العامة
٢. رسائل المعارضة أو الدعم
٣. التصاريح الصادرة عن المنظمات والمؤسسات
٤. إعلانات العامة المذيلة بالتواقيع
٥. إعلان الاتهامات أو النوايا
٦. العرائض الجماعية

الاتصال مع الجمهور أوسع

٧. الشعارات، والرسوم الكاريكاتورية، والرموز
٨. اللوحات الإعلانية، والملصقات، وغيرها من وسائل الاتصال المعروضة
٩. المنشورات، والكتّاسات، والكتب
١٠. الصحف والمجلات
١١. التسجيلات، الإذاعة والتلفزيون
١٢. الرسائل التي ترسمها الطائرات في السماء، والرسائل المكتوبة على الأرض

التمثيلات الجماعية

١٣. التفويضات
١٤. الجوائز الرامية إلى السخرية
١٥. مجموعات الضغط
١٦. المرابطون أمام أبواب مؤسسة أثناء الإضراب لمنع المسؤولين من مزاوله أعمالهم
١٧. محاكاة الانتخابات بطريقة غير رسمية

الأعمال العامة ذات الدلالة الرمزية

- ١٨ . رفع أعلام وألوان الرمزية
- ١٩ . تعليق الرموز على الثياب
- ٢٠ . مظاهر العبادة والصلاة
- ٢١ . توزيع أغراض ذات مدلول رمزي
- ٢٢ . خلع الملابس تعبيراً عن الاحتجاج
- ٢٣ . تخريب الشخص لملكاته الخاصة
- ٢٤ . الأضواء الرمزية
- ٢٥ . عرض الصور
- ٢٦ . الرسم تعبيراً عن الاحتجاج
- ٢٧ . إشارات وأسماء جديدة
- ٢٨ . أصوات رمزية
- ٢٩ . استصلاح الأراضي بشكل رمزي
- ٣٠ . إلياءات الوقحة

الضغط على الأفراد

- ٣١ . ملاحقة المسؤولين باستمرار
- ٣٢ . توبيخ المسؤولين وانتقادهم
- ٣٣ . الاختلاط الودي مع الجماعات المعادية
- ٣٤ . صلوات المساء

المسرحيات والحفلات الموسيقية

- ٣٥ . المسرحيات الهزلية والمقالب المضحكة
- ٣٦ . العروض المسرحية والموسيقية
- ٣٧ . الغناء

المواكب

- ٣٨ . المسيرات
- ٣٩ . الاستعراضات
- ٤٠ . المواكب الدينية
- ٤١ . رحلات الحج
- ٤٢ . مواكب السيارات

- مراسم تبجيل الموتى
 ٤٣ . الحداد السياسي
 ٤٤ . المآتم الوهمية
 ٤٥ . المآتم التي تشتمل على مسيرة
 ٤٦ . مظاهر الإجلال والتقدير في المدافن

التجمّعات العامة

- ٤٧ . تجمّعات الاحتجاج أو الدعم
 ٤٨ . اجتماعات التعبير عن الاحتجاج
 ٤٩ . اجتماعات الاحتجاج المموّهة
 ٥٠ . ندوات دراسية للتباحث في القضايا المثيرة للجدل

الانسحاب والتخلي عن أشياء معيّنة

- ٥١ . الانسحاب من اجتماع أو منظمة
 ٥٢ . الصمت
 ٥٣ . التخلي عن الأوسمة
 ٥٤ . أن يدير أحدهم ظهره تعبيراً عن الرفض

وسائل عدم التعاون على الصعيد الاجتماعي

نبذ الأشخاص

- ٥٥ . المقاطعة الاجتماعية
 ٥٦ . المقاطعة الاجتماعية الانتقائية
 ٥٧ . الامتناع عن عمل معيّن على طريقة "ليسيستراتا" (وكانت تحضّ النساء على الامتناع عن ممارسة الجنس مع أزواجهنّ المحاربين)
 ٥٨ . الحرم الكنسي أو حرمان شخص من حقوق عضوية الكنيسة
 ٥٩ . الحرم

عدم المشاركة في المناسبات الاجتماعية، والحفلات التقليدية، ونشاطات المؤسسات

- ٦٠ . تعليق المشاركة في الأنشطة الاجتماعية والرياضية
 ٦١ . مقاطعة الشؤون الاجتماعية
 ٦٢ . إضراب الطلاب
 ٦٣ . العصيان الاجتماعي
 ٦٤ . الانسحاب من المؤسسات الاجتماعية

الانسحاب من المنظومة الاجتماعية

- ٦٥. ملازمة البيت
- ٦٦. الامتناع الشخصي التام عن التعاون
- ٦٧. "هروب" العمال
- ٦٨. اللجوء إلى ملاذ آمن
- ٦٩. الاختفاء الجماعي
- ٧٠. الهجرة تعبيراً عن الاحتجاج

وسائل عدم التعاون على الصعيد الاقتصادي: المقاطعة الاقتصادية

تحركات المستهلكين

- ٧١. المقاطعة التي يقدم عليها المستهلكون
- ٧٢. عدم استهلاك السلع التي تمت مقاطعتها
- ٧٣. اعتماد سياسة التقشّف
- ٧٤. الامتناع عن دفع إيجارات
- ٧٥. رفض تأجير الممتلكات
- ٧٦. مقاطعة المستهلكين للبضائع على الصعيد الوطني
- ٧٧. مقاطعة المستهلكين للبضائع على الصعيد الدولي

تحركات العمّال والمنتجين

- ٧٨. المقاطعة التي يقدم عليها العمّال
- ٧٩. المقاطعة التي يقدم عليها المنتجون

تحركات السماسرة

- ٨٠. المقاطعة التي يقدم عليها الموردون والوكلاء المسؤولون

تحركات أصحاب الأملاك والإدارة

- ٨١. المقاطعة التي يقدم عليها التجار
- ٨٢. رفض بيع الممتلكات أو تأجيرها
- ٨٣. إغلاق التعجيزي لأكراه العمّال على الرضا بشروط ربّ العمل
- ٨٤. رفض المصانع تقديم المساعدة
- ٨٥. "الإضراب العام" الذي ينظّمه الباعة

تحرّكات أصحاب الموارد المالية

- ٨٦. سحب الودائع المالية
- ٨٧. رفض دفع الرسوم والموجبات
- ٨٨. رفض دفع الديون أو الفوائد
- ٨٩. قطع الأموال والتسليفات
- ٩٠. رفض تسديد الضرائب
- ٩١. رفض أموال الحكومة

تحرّكات الحكومة

- ٩٢. فرض الحظر على المستوى الداخلي
- ٩٣. وضع التجار على اللائحة السوداء
- ٩٤. الحظر الدولي على الباعة
- ٩٥. الحظر الدولي على الشراة
- ٩٦. الحظر الدولي على التجار

وسائل عدم التعاون على الصعيد الاقتصادي: الإضراب

إلضرابات الرمزية

- ٩٧. إضراب تعبيراً عن الاحتجاج
- ٩٨. الانسحاب السريع (الإضراب الخاطف)

إلضراب الزراعي

- ٩٩. إضراب الفلاحين
- ١٠٠. إضراب المزارعين

إلضرابات المجموعات الخاصة

- ١٠١. رفض الأعمال القسرية
- ١٠٢. إضراب السجناء
- ١٠٣. إضراب الحرفيين
- ١٠٤. إضراب المهنيين

إضراب الصناعيين العادي

١٠٥ . إضراب المؤسسة

١٠٦ . إضراب القطاع الصناعي

١٠٧ . إضراب التعاطف

الإضرابات المحصورة

١٠٨ . إضراب المفصل

١٠٩ . إضراب المقتصر على مؤسسة واحدة في صناعة معينة، كل مرة

١١٠ . إضراب القائم على تباطؤ العمال في أداء عملهم

١١١ . إضراب عن طريق الالتزام الحرفي بالقوانين

١١٢ . التغييب بداعي "المرض"

١١٣ . إضراب عن طريق الاستقالة

١١٤ . إضراب المحدود

١١٥ . إضراب الانتقائي

إضرابات في عدة قطاعات

١١٦ . إضراب المعمم

١١٧ . إضراب العام

مزيج من إضراب وشل الحركة الاقتصادية

١١٨ . تعليق الحياة الاقتصادية طوعياً بشكل مؤقت

١١٩ . وقف العمل على الصعيد الاقتصادي

وسائل عدم التعاون على الصعيد السياسي

نبذ السلطة

١٢٠ . الامتناع عن إبداء الولاء

١٢١ . الامتناع عن إبداء الدعم العام

١٢٢ . المنشورات والخطابات التي تدافع عن المقاومة

عدم تعاون المواطنين مع الحكومة

١٢٣ . مقاطعة الهيئات التشريعية

- ١٢٤ . مقاطعة الانتخابات
- ١٢٥ . مقاطعة المناصب الحكومية والعمل في القطاع الحكومي
- ١٢٦ . مقاطعة الدوائر والوكالات الحكومية وغيرها من الهيئات
- ١٢٧ . الانسحاب من المؤسسات التربوية الحكومية
- ١٢٨ . مقاطعة المؤسسات التي تدعمها الحكومة
- ١٢٩ . الامتناع عن تقديم المساعدة إلى وكالات إنفاذ القوانين
- ١٣٠ . اقتلاع إشارات المرور ولافتات أسماء الشوارع
- ١٣١ . رفض بعض التعيينات في صفوف المسؤولين
- ١٣٢ . رفض حل المؤسسات الحالية

حلول المواطنين البديلة للامتناع بالقوانين

- ١٣٣ . الممانعة والالتزام البطيء
- ١٣٤ . عدم الامتناع بالقوانين في حال غياب إشراف المباشر
- ١٣٥ . عدم الامتناع الشعبي بالقوانين
- ١٣٦ . العصيان المقتنع
- ١٣٧ . رفض تشتيت أي تجمّع أو تعليق أي اجتماع
- ١٣٨ . إضراب بملازمة المكان
- ١٣٩ . عدم التعاون مع دوائر التجنيد الإلزامي أو الترحيل
- ١٤٠ . الاختباء، أو الهرب، أو الهويات المزيفة
- ١٤١ . العصيان المدني ضدّ القوانين "غير الشرعية"

تحركات الموظفين الحكوميين

- ١٤٢ . رفض المساعدين الحكوميين تقديم المساعدة إلى جهاتٍ دون أخرى
- ١٤٣ . قطع خطوط القيادة والمعلومات
- ١٤٤ . التأجيل بالمواربة والحيلة والعرقلة
- ١٤٥ . عدم التعاون الإداري العام
- ١٤٦ . عدم التعاون القضائي
- ١٤٧ . لاكفاءة متممّة وامتناع المسؤولين عن إنفاذ القوانين عن التعاون مع جهاتٍ دون أخرى
- ١٤٨ . التمرد

تحرك الحكومات على الصعيد المحلي

- ١٤٩ . التهرب شبه القانوني والتأخير
- ١٥٠ . عدم تعاون الوحدات الحكومية في المناطق

تحرك الحكومات على الصعيد الدولي

١٥١. التغييرات في التمثيل الدبلوماسي وغيره من أنواع التمثيل
١٥٢. تأخير المناسبات الدبلوماسية والغاؤها
١٥٣. سحب الاعترافات الدبلوماسية
١٥٤. قطع العلاقات الدبلوماسية
١٥٥. الانسحاب من المنظمات الدولية
١٥٦. رفض الانضمام إلى الهيئات الدولية
١٥٧. الطرد من المنظمات الدولية

وسائل التدخل السلمي

التدخل النفسي

١٥٨. التعرض الشخصي للعناصر المحيطة
١٥٩. الصوم
- أ. الصوم كنوع من الضغط المعنوي
- ب. إضراب عن الطعام
- ج. الصوم على طريقة الساتياغراها (على طريقة المهاتما غاندي)
١٦٠. المحاكمات المعكوسة الأدوار
١٦١. المضايقة من دون اللجوء إلى العنف

التدخل الفعلي

١٦٢. الاعتصام جلوساً
١٦٣. الاعتصام وقوفاً
١٦٤. الاعتصام بالسيارات
١٦٥. الاعتصام عن طريق الخوض في الماء أو الوحل
١٦٦. الاعتصام بالتحرك الدائم
١٦٧. الاعتصام مع تلاوة الصلوات
١٦٨. الغارات اللاعنافية
١٦٩. الغارات الجوية اللاعنافية
١٧٠. الاجتياح اللاعنفي
١٧١. إقحام النفس بطريقة لاعنافية
١٧٢. العرقلة بطريقة لاعنافية
١٧٣. الاحتلال اللاعنفي

التدخل الاجتماعي

- ١٧٤. وضع نماذج اجتماعية جديدة
- ١٧٥. ملء المنشآت بعدد فائض من الناس
- ١٧٦. تأدية أعمال مشروعة بأبسط طريقة ممكنة
- ١٧٧. إلقاء الخطب
- ١٧٨. مسرح الشارع ذو التوجه السياسي
- ١٧٩. المؤسسات الاجتماعية البديلة
- ١٨٠. أنظمة الاتصال البديلة

التدخل الاقتصادي

- ١٨١. إضراب المعاكس
- ١٨٢. إضراب عن طريق ملازمة مكان العمل
- ١٨٣. مصادرة الأراضي بطريقة لا عنفية
- ١٨٤. تحدي الحصار
- ١٨٥. التزوير لدوافع سياسية
- ١٨٦. شراء السلع لمنع الآخرين من الحصول عليها
- ١٨٧. مصادرة الممتلكات
- ١٨٨. إغراق
- ١٨٩. القدرة على جذب الزبائن بشكل انتقائي
- ١٩٠. الأسواق البديلة
- ١٩١. أنظمة النقل البديلة
- ١٩٢. المؤسسات الأكاديمية البديلة

الملحق ٣/٧:

أوراق العمل الخاصة بتصميم حملة مدافعة

١. تحليل المشكلات، وأهداف العامة، وأهداف الخاصة، والأنشطة

٢. التخطيط لتطبيق النواتج

٣. التخطيط لتطبيق الأنشطة (كجزءٍ من النواتج)

ورقة عمل لتحليل المشكلات، وأهداف العامة، والأهداف الخاصة، والأنشطة

حدّد المشكلة/القضية (بعد التحقق منها في القائمة المرجعية)

حدّد الهدف الإجمالي لبرنامج "أغرابا" (هل سيعالج المشكلة؟)

حدّد الناتج الإجمالي المتوخى من استراتيجية المدافعة (هل ستساهم في تحقيق الهدف؟)

حدّد الأنشطة المرتقبة التي ستدعم استراتيجية المدافعة (هل ستساعد في تحقيق الناتج؟)

ورقة عمل للتخطيط من أجل تطبيق الأهداف العامة

وسيلة إعلام	الرسالة المناسبة	المجموعة المستهدفة	الأنشطة	الهدف العام
				النتاج ١
				النتاج ٢
				النتاج ٣

ورقة عمل للتخطيط من أجل تطبيق الأهداف العامة

معايير المراقبة	الوسيلة الإعلامية المناسبة للمجموعات الأخرى	مجموعات الدعم الأخرى	الموارد	المهل الزمنية	الأنشطة
					النشاط ١.١
					النشاط ٢.١
					النشاط ٣.١
					النشاط ١.٢
					النشاط ٢.٢
					النشاط ٣.٢
					النشاط ١.٣
					النشاط ٢.٣
					النشاط ٣.٣ الخ.

الفصل الثامن المصادر والمراجع

Chapter 8 Sources and Resources

يتضمن هذا الفصل مراجع حول أربعة مواضيع هي مكافحة الفساد، والمنظمات غير الحكومية، والمراقبة، والمدافعة، مصنفة وفقاً لاربع فئات هي المواد التي يمكن تحميلها مجاناً، والمواقع الإلكترونية، والكتب، والمنظمات.

المواد التي يمكن تحميلها مجاناً	المواقع الإلكترونية	الكتب والمقالات	المنظمات
أ١	ب١	ج١	د١
أ٢	ب٢	ج٢	د٢
أ٣	ب٣	ج٣	د٣
أ٤	ب٤	ج٤	د٤

١. مكافحة الفساد

١.١. المواد التي يمكن تحميلها مجاناً

في بادئ الأمر، سنعرض لمجموعة أساسية من المواد الضرورية التي ستحتاج إليها لتكتسب فكرةً عامة عن كيفية انتشار الفساد حول العالم. ونوصيك بشدة أن تحمل هذه المواد عن طريق المواقع الإلكترونية، ثم تطبعها وتحتفظ، ضمن ملف، بنسخات ورقية عنها، للعودة إليها في الوقت المناسب.

وهذه المواد هي:

١. مشروع النزاهة العالمية الخاص بمركز النزاهة العامة

يتوفر على الموقع الإلكتروني التالي: www.publicintegrity.com (اتباع إشارات الخاصة بمشروع النزاهة العالمية). يمكنك تحميل ٥ مواد لكل من الدول الخمس والعشرين المتوفرة. وهذه المواد هي:

- الوقائع الخاصة بالدولة: بيانات أساسية حول تلك الدولة

- الجدول الزمني الخاص بالفساد: تأريخ من ٣ إلى ٤ صفحات لأهم الأحداث المرتبطة بالفساد في البلاد، على امتداد السنوات العشر الماضية.
- مفكرة بالفساد: مقال من ٣ إلى ٥ صفحات حول الفساد في البلاد، يكتبه محقق صحافي، كما يعلّق عليه خبير مستقل في شؤون الفساد من تلك الدولة نفسها.
- تقدير النزاهة - استعراض عام من ٧ إلى ١٠ صفحات حول الفساد في تلك الدولة، يعدّه أحد علماء الاجتماع، ويُقسّم إلى عدة أقسام هي:
 - المجتمع المدني وشؤون إعلام
 - العمليات الانتخابية والسياسية
 - المراقبة والآلية التنظيمية
 - آليات مكافحة الفساد وحكم القانون
 - الإدارة والخدمة المدنية
 - دوائر الحكومية
 ويمكن الاطلاع أيضاً على تعليقات حول هذا التقدير يدلي بها خبير مستقل في الفساد من تلك الدولة نفسها.
- بطاقة درجات الإنجاز في النزاهة - صفحتان أو ثلاث تفضّل مجموع النقاط الذي سجّلته تلك الدولة، وفقاً لمائة مؤشر. أما الدول الخمس والعشرون، فهي:
 - الأرجنتين، أستراليا، ألمانيا، أندونيسيا، أوكرانيا، إيطاليا، باناما، البرازيل، البرتغال، تركيا، روسيا، زيمبابوي، جنوب أفريقيا، غانا، غواتيمالا، كينيا، فنزويلا، الفيليبين، المكسيك، ناميبيا، نيجيريا، نيكاراغوا، الهند، الولايات المتحدة الأميركية، اليابان.

٢. البرنامج العالمي لمكافحة الفساد - كتيب مكافحة الفساد

هذه الوثيقة صادرة عن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ويمكن تحميلها عبر الموقع التالي:

http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf

تتضمّن الوثيقة الفصول التالية:

- ٤-١ تقدير طبيعة الفساد ومداه
- ٥-١ بناء المؤسسات
- ٦-١ التصدي لبعض الحالات المؤدية إلى الفساد
- ٧-١ التصدي للفساد على الصعيد الاجتماعي
- ٨-١ إنفاذ القوانين
- ٩-١ التشريعات الخاصة بمكافحة الفساد
- ١٠-١ المراقبة والتقييم
- ١١-١ التعاون القانوني الدولي

يحتوي كل فصل أيضاً وصفاً مفصلاً، وأدواتٍ محدّدة، وحالاتٍ مدرّوسة محدّدة.

٣. المرجع الأولي لمنظمة الشفافية الدولية ٢٠٠٠: مواجهة الفساد – عناصر النظام الوطني لضمان النزاهة – بقلم جيريمي

بوب

يمكن الاطلاع على هذا العمل الذي يُعدّ "جوهر" منظمة الشفافية الدولية على الموقع التالي: www.transparency.org كما يمكن تحميل كل فصل على حدة. يتضمّن هذا المرجع الفصول التالية:

الجزء الأول: إطار العمل التحليلي

الفصل ١: تحدي الإصلاح

الفصل ٢: التركيب البنوي للفساد

الفصل ٣: تطوير الردود

الفصل ٤: النظام الوطني لضمان النزاهة

الفصل ٥: بناء الإرادة السياسية

الجزء الثاني: الأركان المؤسساتية الخاصة بالنظام الوطني لضمان النزاهة

الفصل ٦: هيئة تشريعية منتخبة

الفصل ٧: دور السلطة التنفيذية

الفصل ٨: نظام قضائي مستقل

الفصل ٩: مدقق الحسابات العام

الفصل ١٠: أمين المظالم

الفصل ١١: الوكالات المستقلة لمكافحة الفساد

الفصل ١٢: المرافق العامة لخدمة الشعب

الفصل ١٣: الحكومة المحلية

الفصل ١٤: إعلام حر ومستقل

الفصل ١٥: المجتمع المدني

الفصل ١٦: قطاع الشركات الخاص

الفصل ١٧: الجهات الفاعلة وآليات الدولية

الجزء الثالث: القوانين والممارسات الضابطة للأركان المؤسساتية

الفصل ١٨: انتخابات حرة ونزيهة

الفصل ١٩: القانون الإداري – المراجعة القضائية للأعمال الرسمية

الفصل ٢٠: أخلاقيات الخدمة العامة، منافع المراقبة، اختبار النزاهة

الفصل ٢١: تضارب المصالح، محاباة الأقرباء والأصدقاء في العمل

الفصل ٢٢: المشتريات العامة - حيث يزاول القطاعان العام والخاص العمل

الفصل ٢٣: إدارة المالية السليمة

الفصل ٢٤: الحق في الحصول على المعلومات - المعلومات، والتوعية العامة والسجلات الرسمية

الفصل ٢٥: منح المواطنين فرصة التعبير عن رأيهم

الفصل ٢٦: سياسة التنافس واحتواء الفساد

الفصل ٢٧: قوانين مكافحة الفساد

الفصل ٢٨: المسوح كأدوات لقياس التقدم

الجزء الرابع: العبر المستخلصة

الفصل ٢٩: العبر المستخلصة - تقرير مرحلي

الجزء الخامس: ملحق

أفضل الممارسات المنبثقة لاحتواء الفساد

يقدم هذا الكتاب نماذج جيدة عن مقومات الدولة النظيفة ذات الأنظمة السليمة، والطبيعة المثلى للقطاع الخاص. وتتوفر، في نهاية كل فصل، لائحة بالموشرات التي تعيد القارئ إلى فصل محدد. يمكن البحث في الكتاب انطلاقاً من كلمة رئيسية، وفي الفهرست وفقاً للدولة أو الموضوع أو انطلاقاً من قائمة المصادر والمراجع.

٤. دليل وسائل مكافحة الفساد

هذا الدليل صادر عن منظمة الشفافية الدولية، وهو متوافر على موقعها الإلكتروني (www.transparency.org/toolkits). يصف ٢٧ أداة لمكافحة الفساد. ومع أن هذه الأدوات مصممة لجعل المشتريات العامة عملية أكثر شفافية، ولمراقبة المؤسسات العامة، فإنّ الدليل يغطي محاور أخرى أيضاً.

المشكلة الوحيدة هي أنّ التقييم غير موجود في الدليل. فالقارئ لا يعرف إذا كان استعمال الأدوات المدرجة في الدليل يعود عليه بالنجاح أم لا.

٥. مركز "أثشتاين" للمراجع حول مكافحة الفساد

متوفر على موقع www.U4.no يشكّل هذا الموقع الإلكتروني محطة لتحميل كافة الوثائق المدرجة في الكتاب حتى الآن، فضلاً عن غيرها. وهو يضمّ الفئات التالية:

- العبر المستخلصة وأفضل الممارسات
- منشورات مختارة
- الاستراتيجيات والسياسات الوطنية الخاصة بمكافحة الفساد
- هيئات المراقبة والإشراف الحكومية
- إصلاح وإدارة قطاع الخدمة (المدنية) العامة
- مشاركة ومراقبة من جهات غير حكومية
- الجريمة الدولية وأساليب الوقاية منها
- الاستراتيجيات والسياسات الخاصة بالمانحين
- كتيّبات مكافحة الفساد
- مراجع على شبكة الإنترنت - مواقع إلكترونية للتحميل
- مواقع إلكترونية مخصّصة لمكافحة الفساد

٦. كتيّب الوكالة الأميركية للتنمية الدولية حول مكافحة الفساد

متوفر عبر موقع أشتاين (Utstein) وأيضاً مباشرة عن الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، على الموقع التالي:

http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/

وهو يتضمّن العناوين التالية:

- فضّ النزاعات بطريقة بديلة - دليل الخبراء
- مقاربات نحو التربية المدنية - العبر المستخلصة
- دليل متابعة الحالات وإدارتها
- العلاقات العسكرية المدنية
- إجراء تقييم حول الديمقراطية وإدارة الحكم - إطار عمل لتطوير الاستراتيجيات
- كتيّب حول برامج اللامركزية وإدارة الحكم المحلي
- الديمقراطية وإدارة الحكم - إطار عمل نظري
- دليل لتعزيز الاستقلالية والحيادية القضائية
- كتيّب مؤشرات الديمقراطية وإدارة الحكم
- كتيّب مكافحة الفساد
- إدارة المساعدات لدعم العمليات السياسية والانتخابية
- كتيّب دور المال في السياسة - دليل لزيادة الشفافية في الأنظمة الديمقراطية الناشئة
- دور الإعلام في النظام الديمقراطي - مقارنة استراتيجية
- كتيّب الوكالة الأميركية لمكافحة الفساد المعنيّ بصياغة مسودات التشريعات
- كتيّب الوكالة الأميركية لمكافحة الفساد المعنيّ بمساعدة الأحزاب السياسية على التطور

٧. تقييم درجة المساءلة والشفافية

هذا الكتيب الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي متوفّر على الموقع التالي:
http://www.undp.org/governance/docs/AC_guides_contact.htm وهو يعالج موضوع تقدير المساءلة والشفافية في كل دولة. أثبت هذا الكتيب أنه أداة شاملة تساعد المعنيين بالتنمية الدولية على تقييم أنظمة الهندسة المالية والنزاهة في دولة معيّنة. وهو يتضمّن الفصول التالية:

١. مدخل إلى التقييم
٢. المساءلة والشفافية والنزاهة في إطار إدارة الحكم
٣. البنى التحتية للحسابات
٤. إدارة المعلومات
٥. التخطيط للنفقات والموازنة
٦. المراقبة الداخلية والتدقيق في الحسابات الداخلية
٧. إعداد التقارير المالية
٨. مراقبة الحسابات الخارجية
٩. إدارة الإيرادات
١٠. إدارة الديون
١١. إدارة المشاريع والمساعدات الخارجية
١٢. إدارة المشتريات والأصول
١٣. تعزيز النزاهة في سبيل ضبط الفساد والوقاية منه
١٤. إدارة النقد في القطاع العام

يلي كلّ فصل قائمة مرجعية، بينما يتألّف الفصل الثالث عشر كله من قوائم مرجعية. تساعد هذه الوثيقة بدورها (على غرار المرجع الأولي لمنظمة الشفافية الدولية الصادر عام ٢٠٠٠) في تعريف مفاهيم الحكم الرشيد عند تطبيقها على البنى المالية.

٨. مذكرة تطبيقية لمكافحة الفساد

هو بيان أصدره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول مقارنته للفساد. يمكن الاطلاع عليه على الموقع الإلكتروني التالي:

<http://www.undp.org/governance/guidelines-toolkits.htm>

٩. "كوريس" (CORIS)

"كوريس" نظام، الكتروني للبحوث والمعلومات حول الفساد تابع لمنظمة الشفافية الدولية. وهي بوابة تسمح لأولئك المهتمين بقضايا إدارة الحكم ومكافحة الفساد بالحصول على معلومات نوعية وتحليلية بطريقة سهلة وسريعة. يمكن الاطلاع على نظام "كوريس" عن طريق وصلات في موقع منظمة الشفافية الدولية. ويعتبر هذا الموقع الإلكتروني فريداً من نوعه، حيث يقوم على نظام لامركزي، متعدد اللغات، يتيح لأيّ كان، أينما تواجد في العالم، أن يدرج المعلومات بأيّ لغة كانت عن طريق استمارة إلكترونية بسيطة.

١. ب. مواقع إلكترونية خاصة بمكافحة الفساد

١. منظمة الشفافية الدولية (www.transparency.org)

يقدم هذا الموقع:

- معلومات حول الشفافية الدولية
- غرفة إخبارية تذييع أخباراً يومية عن الفساد
- مركز معارف (كوريس)
- مرجع أولي صادر عام ٢٠٠٠ عن منظمة الشفافية الدولية
- وثائق وأبحاث عن القضايا والدول
- مؤشر مدركات الفساد
- مؤشر عن دافعي الرشوة
- تقرير منظمة الشفافية الدولية لعام ٢٠٠١ حول الفساد في العالم
- كتيب أساليب مكافحة الفساد

٢. مدخل إلى أوروبا وآسيا في شؤون مكافحة الفساد

هذا الموقع متوفر باللغتين الروسية والانكليزية، وهو مدخل مهم جداً إلى المعلومات المتعلقة بمكافحة الفساد، مع التركيز بشكل خاص على أوروبا الشرقية والاتحاد السوفياتي السابق. يمكن زيارة الموقع عن طريق موقع أوتشتاين (Utstein)، أو مباشرة عبر <http://www.nobribes.org>

٣. صفحة البنك الدولي الرئيسية لمكافحة الفساد

على الموقع التالي: <http://www.worldbank.org/wbi/governance>

يضم هذا الموقع كمية هائلة من البيانات حول الطريقة الإحصائية التي يعتمدها البنك الدولي لقياس نظام إدارة الحكم. وهو يشمل أيضاً قائمة مفصلة لمجموعات البيانات والأدوات التجريبية الإحصائية، مدرجة ضمن واجهة إلكترونية تفاعلية.

ولا ننسى أيضاً المكتبة التي تتضمن منشورات حول مكافحة الفساد وإدارة الحكم على الرابط التالي: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs.html>. يمكن الاطلاع على هذا الرابط لتحميل قدر ما تشاء من المواد، المتوفرة كذلك باللغتين الإسبانية والفرنسية.

٤. رسيبوندانيت (Respondanet)

هذا الموقع متوفر باللغتين الانكليزية والإسبانية، وله هدفان هما نشر الوعي بين العامة حول تأثير فساد الحكومة على المجتمع، وتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الموارد العامة على يد الحكومات في أميركا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. يمكن زيارة الموقع عن طريق

موقع أتشتاين (Utstein)، أو مباشرة عبر <http://www.respondanet.com>.

٥. أنكورويب (AnCorWEB)

هذا الموقع تابع لشعبة مكافحة الفساد في منظمة التعاون والتنمية على الصعيد الاقتصادي، وهدفه تأمين المعلومات اللازمة التي تحتاج إليها الحكومات وشركات الأعمال ومنظمات المجتمع المدني لفهم السياسات والممارسات الفعالة وتطبيقها. يمكن زيارة الموقع عن طريق موقع أتشتاين (Utstein)، وأيضاً عبر www.oecd.org.

٦. فريق العمل المعني بالتحركات المالية لمعالجة غسل الأموال

هذا الموقع من إنتاج شعبة مكافحة الفساد التابعة لمجموعة الدول السبع/منظمة التعاون والتنمية على الصعيد الاقتصادي، ويقدم معلومات أساسية حول قضايا غسل الأموال. يمكن زيارة الموقع عن طريق موقع أتشتاين (Utstein)، وأيضاً عبر <http://www.oecd.org>.

٧. مراجع الوكالة الأميركية للتنمية الدولية حول مكافحة الفساد

تصدر هذه المنشورات عن الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، وهي تقدم معلومات عن برامج مكافحة الفساد التي تنظمها الوكالة. يمكن زيارة الموقع عن طريق موقع أتشتاين (Utstein)، لكن أيضاً عبر: http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anti-corruption

٨. منظمة الدول الأميركية

تضع أمانة سرّ منظمة الدول الأميركية هذا الموقع الإلكتروني بتصوّف الزوار باللغة الإسبانية، وهي تركز على أميركا اللاتينية بالتحديد. يمكن زيارة الموقع عن طريق موقع أتشتاين (Utstein)، أو مباشرة عبر <http://www.oas.org>

٩. المجموعة الدولية للتنسيق في شؤون مكافحة الفساد

يقدم مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة الدعم لهذه المجموعة المكرّسة من أجل تعزيز التنسيق والتعاون الدوليين في مجال مكافحة الفساد، أملاً في تفادي بذل الجهود المتكررة، وضمان استخدام الموارد الحالية بشكل فعال. يمكن زيارة الموقع عن طريق موقع أتشتاين (Utstein)، أو مباشرة عبر <http://www.igac.net/statutes.html>

١٠. شبكة مكافحة الفساد الخاصة بالأنظمة الاقتصادية الانتقالية

أنشئت عام ١٩٩٨ على يد الحكومات الوطنية، ومنظمات المجتمع المدني، والجهات المانحة الدولية.

١١. صندوق النقد الدولي

يقدم صندوق النقد الدولي نماذج عن معايير الممارسات السليمة في مجال إدارة الحكم، بما في ذلك:

معيار نشر البيانات الخاصة

<http://dsbb.imf.org/Applications/web/sddshome>

نظام نشر البيانات العامة

<http://dsbb.imf.org/Applications/web/gdds/gddshome>

مدونة الممارسات السليمة حول الشفافية المالية

<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>

يشجّع صندوق النقد الدولي، من خلال هذه المعايير والمبادرات التنظيمية، الدول على تحسين مستوى الشفافية والمساءلة لدى صنعها القرارات، من خلال إقرار المعايير والقواعد المعترف بها عالمياً، وبالتحديد تلك التي تغطي الدوائر الحكومية، والقطاع المالي وقطاع الشركات.

١٢. المعهد الأوروبي لإدارة الشركات

يضع هذا الموقع http://www.ecgi.org/codes/all_codes.htm في المتناول نصوصاً كاملة عن القوانين والمبادئ والمبادرات لإصلاحية الخاصة بإدارة حكم الشركات، إن في أوروبا أم في مكان آخر من العالم.

١. ج. الكتب والمقالات الخاصة بمكافحة الفساد

لا شك في أنّ أيّ لائحة من هذا النوع ستكون رهناً بالشخص الذي يعدّها. فمن الطبيعي أنّ كلّ من يلجأ إلى المواقع الإلكترونية المذكورة أعلاه، أو يحمّل الوثائق مجاناً، سيتوصل أخيراً إلى لائحة خاصة به من الكتب. جدير بالذكر أنّ اللائحة أدناه لا تتضمن الكتب المشار إليها في فقرة المواد التي يمكن تحميلها مجاناً.

لا يخفى على أحد أنّ بإمكانه الحصول على مقالات قيّمة ومنظمة من مصدرين اثنين، أحدهما مفتوح للجميع - ونعني به التقارير الصادرة عن المؤتمرين السنويين الدوليين لمكافحة الفساد اللذين يمكن الاطلاع عليهما في موقع منظمة الشفافية الدولية. أما الآخر، فهو سلسلة بريم (PREM) التابعة للبنك الدولي، غير أنها لسوء الحظ غير متوافرة إلا لموظفي البنك الدولي أنفسهم. فما عليك إلا أن تصادق موظفاً في البنك الدولي، وتطلب منه أن يرسل اليك لائحة بمنشورات "بريم".

في ما يلي لائحة شخصية بالكتب التي اعتبرت مفيدة وقيّمة.

- The Anti-Corruption Handbook – World Bank (East Asia and Pacific Region)
- Investigating Corruption in the Ukraine – a case study of Internet journalist Georgy Gongadze – World Bank Institute
- Journalistic Legwork that tumbled a President – Moller and Jackson – World bank Institute
- The Media’s role in creation of a Public Information Network – Nachee Vichitsorasasra
- Seize the state, seize the day – state capture, corruption, and influence in transition: Hellman, Jones, Kauffman. World Bank
- Stealing the State, and Everything Else – a survey of corruption in the post-communist world – Hassel and Murphy
- Anti-Corruption In Transition – A Contribution to the Policy Debate – The World Bank, Washington DC, September 2000.
- Anti-Corruption Agencies: How Effective Are They?, by John Heilbrunn, Michael L.O. Stevens, World Bank
- Anti-Corruption Policies and programs: a framework for Evaluation – Huther and Shah, World Bank
- Anti-Corruption Programs – look before you leap: Schacter and Shah. World Bank
- Bribes – The intellectual history of a moral idea by John T. Noonan, Jr., University of California Press – Berkeley and Los Angeles, California. 1984.
- Cleaning Up and Invigorating the Civil Service, by Robert Klitgaard. 217
- Controlling Corruption by Robert Klitgaard, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London, 1988.
- Corrupt Cities – A Practical Guide To Cure and Prevention by Robert Klitgaard, Ronal Maclean-Abaroa, H. Linsey Parris, World Bank, 2000.
- International Cooperation Against Corruption, by Robert Klitgaard
- Liberalization and the New Corruption – IDS (Institute of Development Studies, University of Sussex) 1996
- NGOs – Losing the Moral High Ground by Richard Holloway in Transnational Associations 5/98
- NGOs: loosing the Moral High Ground – Corruption and Misrepresentation; Richard Holloway in Proceedings of the 8th IACC (International Anti-Corruption Conference)
- Subverting Corruption by Robert Klitgaard
- The Use of Report Cards in Monitoring Corruption – Samuel Paul, World Bank
- A Systematic Approach to Anti-corruption – the case of the Seoul Metropolitan Government by Kun Goh, Oct 99. World Bank

- Cleaning up the City government of Seoul: a systematic approach – Hong Bin Kang
- Corruption and Democracy in Thailand - Phongpaichit and Piriya-rangsarn. University of Chulalongkorn. 1996
- Stealing from the People – Aksara Foundation, Indonesia
 - Vol 1: Corruption from Top to bottom
 - Vol 2: The Big feast: soldier, judge, banker, civil servant
 - Vol 3: Foreign Aid, Business and state enterprise – counting the cost
 - Vol 4: The Clampdown: in search of new paradigms
- The Poor Speak Out – Corruption and the Poor Team, World Bank, Indonesia

أ. د. منظمات مكافحة الفساد

المنظمات الحكومية الدولية

إنّ معظم التحركات في مجال مكافحة الفساد تقوم بها المنظمات الحكومية الدولية التي تُعنى بالتنمية، مثل البنك الدولي وبالتحديد معهد البنك الدولي. وقد حذت حذوها العديد من وكالات التنمية الوطنية والثنائية الأطراف، كما شهدنا على أبحاث ومنشورات وبرامج في كافة الوكالات الدولية الكبيرة. على سبيل المثال، يمكن الاطلاع على مواد صندوق النقد الدولي في الموقع الإلكتروني التالي: www.imf.org. بدوره، أنجز الاتحاد الأوروبي أبحاثاً مفيدة، من خلال برنامج يدعى "سيجما" (دعم التطور في إدارة الحكم داخل دول أوروبا الوسطى والشرقية) الذين يمكن زيارته على موقع: <http://europa.eu.int/community/enlargement/pas/phare/programmes/multi-bene/sigma>

فضلاً عن ذلك، من المرجح أن تعمل كافة الوكالات المنسقة الخاصة بمجموعة معينة من الدول على برامج لمكافحة الفساد، ومنها منظمة الدول الأميركية، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، واتحاد دول جنوب شرق آسيا، ومؤتمر تنسيق جهود التنمية في دول جنوب أفريقيا.

على الصعيد الدولي، وفي ما يتعلق بالأمم المتحدة، فقد وضع المكتب المعني بالمخدرات والجريمة في فيينا برنامجاً عالمياً لمكافحة الفساد، سجّل من خلاله، مشاركة مسهبة في المؤتمر الدولي الأخير الذي انعقد حول الممارسات الفاسدة. بدوره، أصبح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مؤخراً، أكثر انخراطاً في قضايا مكافحة الفساد، من حيث ربطها ببرامج مكافحة الفقر بشكل خاص (www.undp.org)

الحكومات الوطنية

من المرجح أن تضم كل دولة منظمات خاصة بها لمكافحة الفساد. لكن، كما أشير إليه سابقاً، قد تكون هذه المنظمات جزءاً من المشكلة أكثر من كونها جزءاً من الحل، وبالتالي تجدر مراجعة أوضاعها كلّ على حدة.

الشركات

على صعيد الشركات، لا بدّ من الإشارة إلى غرفة التجارة الدولية، سيّما وأنها نشطت في تنسيق أفضل الممارسات وقواعد السلوك المثلى في عالم الشركات. عنوان الموقع الإلكتروني: <http://www.iccwbo.org>

المجتمع المدني

على صعيد المجتمع المدني، لا بدّ من الإشارة في المقام الأول إلى المصدر الأصلي الذي أثار كل هذا الاهتمام في موضوع الفساد، ونعني بذلك منظمة الشفافية الدولية الكائنة في برلين، والمتفرعة إلى أكثر من ثمانين مكتباً في سائر أنحاء العالم (أنظر www.transparency.org). ولا ننسى أيضاً مركز النزاهة العامة في واشنطن العاصمة الذي ينسّق شؤون الشبكة الدولية لمراسلي التحقيقات (www.publicintegrity.org). فضلاً عن ذلك، نذكر معهد ميشلسن المسيحي في النروج الذي يجري تحقيقات متعمّقة في الممارسات الفاسدة من كلّ حذب وصوب من العالم (www.cmi.no). زد على ذلك معهد المجتمع المفتوح (www.soros.org)، وبالتحديد برنامجه المعروف باسم "مبادرة العدالة"، وله فروع في نيويورك، وأبوja، وبودابست.

٢. المنظمات غير الحكومية

٢.١. المواد الخاصة بالمنظمات غير الحكومية التي يمكن تحميلها مجاناً

١. الحلف العالمي لمشاركة المواطن – سيفيكس (CIVICUS)

تضع هذه الجمعية العالمية لمنظمات المجتمع المدني، والكائنة في جنوب أفريقيا، في تصرّف زوّار الموقع مجموعتين من الوثائق التي يمكن تحميلها مجاناً. أما الأولى، فمجموعة من الوثائق المرتبطة بموشر المجتمع المدني، أي برنامج الأبحاث الذي أجري لاكتشاف الطبيعة الحقيقية للمجتمع المدني في أيّ دولة كانت. من هنا، يمكن مراجعة موقع (www.civicus.org) للاطلاع على كتيّب موشر المجتمع المدني، سيما وأنه يوفّر تعريفاً مفيداً جداً للمجتمع المدني ومنظمات المجتمع المدني، كما يقدم عدداً من أدوات البحث التي تزود الزائر بموشرات عن المجتمع المدني السليم. ومن المحتمل أنّ هذا البرنامج سبق وطبّق في دولتكم، أو أنه قيد التطبيق في الوقت الراهن.

وأما المجموعة الثانية، فعدد من الوثائق الممتازة تحت عنوان "كتيّبات المجتمع المدني" التي صدر معظمها في جنوب أفريقيا. وهي تتألّف مما يلي:

١. الكتابة بأسلوب فعال وموشر
٢. الكتابة داخل منظمتكم
٣. إنشاء وسيلة إعلامية خاصة بكم
٤. كيفية التعامل مع وسائل الإعلام
٥. تعزيز منظمتكم
٦. نظرة عامة إلى التخطيط
٧. تخطيط العمل
٨. المراقبة والتقييم
٩. التخطيط الاستراتيجي

١٠. وضع استراتيجية مالية
١١. الضوابط المالية والمساءلة المالية
١٢. كيفية كتابة اقتراح تمويل
١٣. إعداد موازنة (جزءان)

٢. "كير يو كاي" (CARE UK)

قلة من المنظمات غير الحكومية الدولية منحت القراء، بشكل عام، حق الاطلاع على المواد التي أعدتها أو جمعتها حول موضوع بناء القدرات، والتي كانت قد وضعتها في المقام الأول تحت تصرف موظفيها فقط. ولعل "كير يو كاي" هي المثال الأبرز على ذلك، حيث أقدمت على نشر الكثير من المواد التي يمكن الاطلاع عليها ضمن جردة الموارد والأدوات الخاصة بالمجتمع المدني. تتضمن هذه المواد الفصول التالية:

- معلومات عامة - النظريات والممارسات
- العمليات والمؤشرات والأدوات
- قدرات المنظمات - نظرة عامة استراتيجية
- نظرة عامة إلى الحوار والمدافعة
- نظرة عامة إلى الاتصالات والإعلام
- نظرة عامة إلى تعزيز إجراءات الدمج
- المصادر والمراجع

تجدر الإشارة إلى أن قسم المصادر والمراجع غني جداً. يمكن زيارته على الموقع التالي:

<http://www.careinternational.org.uk/introduction+121.twl>

٢.ب. المواقع الإلكترونية للمنظمات غير الحكومية

من جديد، نكتر أن أفضل موقع الكتروني في هذه الحالة هو موقع "كير يو كاي":

<http://www.careinternational.org.uk/introduction+121.twl>

٢.ج. الكتب والمقالات الخاصة بالمنظمات غير الحكومية

المجتمع المدني

Circle of Power: An enabling framework for civil society in Southern Africa From the Development Resources Centre, Johannesburg

CIVICUS

- Civil Society at the Millennium:
- Civil Society in the Arab World:
- Civil Society in the Asia Pacific region:
- Citizens – strengthening global civil society:
- The Voluntary Sector in Post Communist East central Europe:
- Citizens – Strengthening Global Civil Society
- New Civic Atlas – profiles of Civil Society in 60 Countries
- Legal Principles for Citizen Participation – towards a legal framework for civil society organizations

Civil Society – the Non-profit private sector – trying to categorize it in Bangladesh. UNICEF Bangladesh. Richard Holloway. 1992

Civil Society, NGOs, and Social Development – changing the rules of the game Alan Fowler/UNRISD

Civil Society, the State, and Roles of NGOs 220
Rajesh Tandon, PRIA

Explaining the non-profit sector – a cross-national analysis
Lester Salamon and Helmut Anheier, Centre for Civil Society at the John Hopkins University, Baltimore, USA

Indicators of a Healthy Civil Society
Robert Bothwell

Innovations in Civil Society
PRIA, Delhi, India (www.pria.or.in)

John Hopkins Comparative Non-Profit Sector Project

- The Third World's Third Sector in Comparative Perspective
- Defining the Non-Profit Sector – the Philippines
- The Emerging Sector Revisited
- Global Civil Society at-a-glance

John Hopkins International Fellows in Philanthropy Program

- Building Civil Society – a guide to action
- Strengthening Communities – the role of the Third sector
- The Non-profit sector and the transformation of the welfare state
- Towards a vital voluntary Sector – international statement of principles
- Non-profits and development – the challenge and the opportunity

Local Governance, Democratic Transition and Voluntary development
Organisations in South Asia
PRIA, Delhi, India

Mapping Civil Society
Richard Holloway

Mapping Civil Society: who's there, who's where, and how they relate to each other?
Richard Holloway – Proceedings of CIVICUS General Assembly, Budapest 1998

National NGOs in Transition countries – what roles do they play?
Caroline Harper, INTRAC

NGOs – losing the moral high ground
Richard Holloway, Proceedings of the Resource Alliance Conference on Fundraising, Mauritius, 1997

Power Shift
Jessica Mathews, “Foreign Affairs”, USA

Rethinking Civil Society – towards democratic consolidation
Larry Diamond

Social Capital and Civil Society
Francis Fukuyama

Sourcebook on Building Partnerships with Civil Society organizations
Richard Holloway/UNDP

Taking Civil Society’s Temperature: USAID’s assessments of foundations for democracy in four African countries
USAID Centre for Democratic Governance, Washington DC, USA

The Civil Society Toolbox
Richard Holloway – available on CARE website:
<http://www.careinternational.org.uk/introduction+121.twl>

The Emerging Role of Civil Society – a force for Social Development
SYNERGOS, New York, USA

The Third America
Michael O’Neill

Very Public Scandals: non-governmental organizations in trouble
Margaret Gibelman and Sheldon Gelman

The Ebb and Flow of Civil Society and the Decline of the Left in South East Asia
Kevin Hewison and Garry Rodan

بناء القدرات وتطوير المنظمات

Bridging Organizations and Sustainable Development
IDR, Boston, USA

Building civil society – the role of development NGOs
Lene Veneklasen/Interaction, USA

CDRA (Community Development Resource Association) Cape Town, South Africa

- Capacity Building – myth of reality: CDRA
- Capacity Building – elements of understanding: CDRA
- Capacity Building – shifting the paradigms of practice: Allan Kaplan
- Crossroads: CDRA

- Capacity Building
- Funding Capacity Building
- The Development Practitioners Handbook

Capacity Building and NGOs: a Case of Strengthening Ladles for the Global Soup Kitchen
Alan Fowler

Capacity building – what role can domestic fund-raising play?

Resource Alliance

Defining Civil Society Capacity Building
Global Alliance News/PRIA Delhi, India

Demystifying Organisation Development: practical capacity building experiences of African NGOs
Rick James/INTRAC

Get Organized – stories and reflections on Community Organising:
Jo Hann Tan and Roem Topatimasang, SEAPRO, Kuala Lumpur, Malaysia

Grabbing the Tiger by its Tail – NGOs learning for Organisational Change
CCIC, Canada

Human Rights Institution Building – a handbook on establishing and sustaining human rights organizations
The Fund for Peace, USA

IFCB (International Forum on Capacity Building)

- Approaches to Capacity Building – Northern NGO Survey
- Strengthening Southern NGOs – the Donor perspective Vols 1/2
- Future Capacity Building of Southern NGOs – International Conference
- The Challenges for Capacity Building – Support organizations in South Asia available from PRIA, Delhi, India

Johns Hopkins University – Building Sustainable Non-Profit Organisations

- Volunteers – a Valuable resource
- Strategic Planning
- Proposal Writing

NGO Good Policy and Practice – Training Kit
The Commonwealth Foundation, London, UK

Strategies for Success – a self-help guide to strategic planning for voluntary organizations
NCVO (National Council for Voluntary Organisations) London, UK

Strengthening Civil Society – Contributions of Support Organizations in South Asia
PRIA, Delhi, India

Strengthening Civil Society in Transition Economies – from concept to strategy: mapping an exit in a maze of mirrors
Alan Fowler

Training for Transformation - a handbook for community workers,Vols1, 2, 3, 4
Mambo Press, Zimbabwe

Beyond Strategic Planning: Strategic Decisions in Non-profit organizations
IDR, Boston, USA

Just About Managing
Adirondack/LVSC (London Voluntary Societies Association), London UK

Managing Evaluation
Ramashia/Pact South Africa, Johannesburg, South Africa

Management for Change – myths and realities in South Asian NGO management
Smillie/Hailey, Earthscan, London, UK

Intermediary NGOs: the supporting link in Grassroots development.
Thomas F. Carroll. Kumarian Press. Connecticut, USA, 1992

Striking a Balance: a guide to making non-governmental organisations more effective.
Alan Fowler. Earthscan, London UK. 1997

الاعتماد على الذات على الصعيد المالي

A Guide to Resource Mobilization for Voluntary Organizations in India:
Culshaw, Resource Alliance, London, UK

A Primer for Endowment Grant Makers
Ford Foundation, New York, USA 2000

Becoming a sustainable NGO – 20 useful strategies
Lisa Cannon, South Africa

Building Capacity for Sustainability:
Resource Alliance 2000

Endowed National Community development Foundations: a new approach to financing the non-profit sector in African countries :
Shearer, Synergos Foundation 1991

Endowments as a Tool for Sustainable Development:
Horkan and Jordan USAID.1996

Endowments as a tool for financial sustainability – a manual for NGOs.
PROFIT, USA. 1993

Environmental funds – the first five years.
DAC. 1995

Financing an Association and its activities:
IRED (Institut Reseaux et Developement), Geneva, Switzerland

First Global Forum on Environmental funds:
WWF (World Wildlife Fund) Gland, Switzerland

Foundation Building Sourcebook
The Synergos Foundation 2000

Four Pillars of Financial Sustainability:
Patricia Leon, The Nature Conservancy, Washington DC, USA. 2001

Long Term Funding of Development – Prospects for Endowments, Trusts and Local Foundations:
Debt for Development Coalition

Sustaining Civil Society – strategies for resource mobilization
CIVICUS 1997

Terms of Endowment:
USAID, Washington DC, USA.1990

Synergos Foundation
- The Puerto Rico Community Foundation – case studies from the Synergos Foundation 1996
- The Philippines Business for Social Progress – case studies from the Synergos Foundation 1996
- The Foundation for the Philippines Environment – a case study of the Synergos Institute. 1996

Aga Khan Foundation
- Towards Financial Self-Reliance: Richard Holloway/AKF 2001
- Towards Financial Self-reliance: Trainer Manual: Richard Holloway/AKF 2001

Towards Greater Financial Autonomy: a manual on financing strategies and techniques for development NGOs
and Community Associations:
IRED, Geneva 1989

Workshop on Local Sustainable Income for NGOs:
PHILDRHHA, Philippines 2001

Workshop on Financial Sustainability – innovative endowment building and investment:
PBSP (Philippines Business for Social Progress), Manila, Philippines 1999

العلاقات بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية

Handbook on Good practices for Laws relating to Non-governmental Organisations
World Bank and International Center for Non-Profit law, 1995

Legal Principles for Citizen Participation – towards a legal framework for civil society organizations
CIVICUS and the International Center for Non-Profit law. 1996

The Role and Purpose of the Not-for-Profit Sector
Leon Irish/International Center for Non-for-Profit law

Fiscal Incentives and Other Measures to Support the Growth and Viability of NGOs for HRD
ESCAP, Bangkok

The Legal Framework for NGOs and the Voluntary Sector: recommended principles
David Korten/APDC (Asia Pacific Development Coalition)/ANGOC (Asia NGO Coalition)

تقييم قدرات المنظمات

A Simple Capacity Assessment Tool
Levinger and Bloom/Pact Inc. Washington, USA

Assessing Organisational Capacity through Participatory Monitoring and Evaluation – Handbook
Pact Inc, Washington USA

Checklist of NGO Organisational Development Characteristics of NGOs at different stages
Pact Inc, Washington, USA

Guided Reflections for Institutional Development (GRID)
Bloom and Levinger/Pact Inc, Washington DC, USA 225

NOCAT
NGO Resource Center, Pakistan

Organisational Capacity Assessment
Richard Holloway, Pact Zambia, Lusaka, Zambia

The Purposes of Organisational Assessment
INTRAC, Oxford, UK

إدارة المشاريع

From a Good Idea to a Successful Project – a manual for development and management of local level projects
SEACARM, Maputo, Mozambique

Imagine a Tree and Shape your Future – an approach for group analysis and planning
COOPIBO, Dar-es-Salaam, Tanzania

Logical Framework Approach
DANIDA, Copenhagen, Denmark

Project Cycle management at the GTZ
GTZ, Germany

The Logical Framework Approach – handbook for objectives oriented planning:
NORAD, Oslo, Norway

٥.٢. إدارة المنظمات غير الحكومية

من المصادر المهمة للمعلومات، المواد التي تأتي على ذكرها غالباً من موقع "كيريو كاي" الإلكتروني:

<http://www.careinternational.org.uk/introduction+121.twl>

تجدر الإشارة إلى أن المنظمات التالية قد أنتجت مواد تعليمية حول كيفية إدارة المنظمات غير الحكومية، وهي متوفرة غالباً في مواقعها الإلكترونية، قسم "المنشورات". لكن من الأرجح أنك ستكون ملزماً بشراء هذه المواد.

تجمع من أجل أبحاث تشاركية (PRIA)، دلهي (<http://www.pria.org>)

مركز التدريب العالمي (INTRAC)، أوكسفورد، المملكة المتحدة (<http://www.intrac.org>)

معهد الأبحاث التنموية (IDR)، بوسطن، الولايات المتحدة الأمريكية (www.jsi.com/idr)

مؤسسة آغا خان، جنيف، سويسرا (<http://www.akfc.ca>)

حلف الموارد، لندن، المملكة المتحدة (<http://www.resource-alliance.org>)

مؤسسة فورد، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية (www.fordfound.org)، والموقع يتضمن بعض المواد التي يمكن تحميلها مجاناً.

المركز الدولي للقانون غير الربحي (ICNL)، واشنطن، الولايات المتحدة (www.icnl.org)

إبداعات وشبكات من أجل التنمية (IRED)، جنيف، سويسرا (www.ired.org)

مؤسسة الكومنولث، لندن، المملكة المتحدة (www.commonwealthfoundation.com)

باكت، واشنطن، الولايات المتحدة الأمريكية (www.pactworld.org) (www.pactpublications.org)

مركز دراسات المجتمع المدني، جامعة جون هوبكنز، بالتيمور، الولايات المتحدة (<http://www.jhu.edu/~ccss>)

منشورات التكنولوجيا الوسيطة، روجبي، المملكة المتحدة (<http://www.itdgpublishing.org.uk/>)

منشورات إيرثسكان، لندن، المملكة المتحدة (<http://www.earthscan.co.uk>)

كوماريان برس، كونيكتيكت، الولايات المتحدة الأمريكية (<http://www.kumarianpress.com>)

٣. المراقبة

٣.أ. المواد التي يمكن تحميلها مجاناً

غير معروفة

٣.ب. المواقع الإلكترونية

غير معروفة

٣.ج. الكتب والمقالات

By the Numbers: a guide to the tactical use of statistics and positive policy change – Blowing away the smoke 2, Advocacy Institute., Washington DC, USA. 1998

An Advocate's guide to using data
Children's Defense Fund. CDF. 1990

Citizen Knowledge, Citizen Competence, and Democracy Building
The Good Society No. 5, University of Maryland. 1995

Getting the Message Right – using formative research, polling and focus group insights on the cheap. Blowing away the smoke 3,
Advocacy Institute. Washington DC, USA. 1998

Handbook on Radio and Television Audience Research
Graham Mytton, BBC and UNICEF

(يتطرق هذا الدليل إلى مواضيع تتعدى إطار العنوان)

٣.د. المنظمات

غير معروفة

٤. المدافعة

٤.أ. المواد التي يمكن تحميلها مجاناً

"كيريو كاي": "الأدوات والتوجيهات الخاصة بالمدافعة - تعزيز سياسة التغيير" هذا هو أحد الوثائق المتوافرة على الموقع الإلكتروني:

<http://www.careinternational.org.uk/introduction+121.twl>

٤.ب. المواقع الإلكترونية

أعدّ معهد المدافعة لائحة بكافة المواقع الإلكترونية المختصة بالمدافعة، وأدرجها في قسم من الموقع يروّج للكتاب الصادر عن المعهد، بعنوان:

"Advocacy for Social Justice: a global action and reflection guide"

ويقدّم هذا الموقع أيضاً لائحة بالمنشورات والمراجع الإلكترونية حول المدافعة (www.advocacy.org).

مبادرة قانون المصلحة العامة

(www.pili.org)

٤.ج. الكتب والمقالات

في الموقع الإلكتروني الخاص بمعهد المدافعة، يخصص قسم "لنشورات حول المدافعة"، وفيه لائحة بكافة المواد المفيدة. يمكن أن نضيف إليها ما يلي:

Advocacy Toolkit: understanding advocacy
Graham Gordon, Tearfund, 2002

Advocacy Toolkit: Practical Action in Advocacy
Graham Gordon, Tearfund 2002

Advocacy: Building skills for NGO Leaders
The Centre for Development and Population Activities (CEDPA) 1999

Advocacy Handbook: a practical guide to increasing democracy in Cambodia –
Christine Mansfield, Kurt Macleod et I. Pact. 2003

Advocacy in Cambodia: increasing democratic space
Christine Mansfield, Kurt Macleod et I. Pact. 2003

Advocacy: what's it all about?
Wateraid. 2002

A New Weave of Power, People & Politics: the action guide for Advocacy and Citizen Participation
Lene Veneklasen with Valerie Miller. World Neighbours. 2002

Advocacy for Social Justice: a global action and reflection guide.
The Advocacy Institute and OXFAM America

An Introduction to Advocacy – Training guide;
Ritu Sharma, USAID 2000

Generating Power – a Guide to Consumer Organizing
International Organisation of Consumer Unions

Guide for Planning Civic Education and Action Campaigns
Edward Kulakow, USAID

Perspectives on Advocacy, Participation and Social Change
Report of the Asia-Pacific Regional Advocacy Training of Trainers
Philippines Business for Social Progress, Manila. Philippines

Real Politics – the wicked issues:
IDASA, Capetown, South Africa

The Action Guide for Advocacy and Citizen Participation
Lene Veneklasen, Global Women in Politics

Advocacy Sourcebook – frameworks for planning action and reflection.
V. Miller and J. Covey of IDR, Boston, USA

Building Knowledge and Community for Advocacy,
IDR Boston, USA

Accountability and effectiveness of NGO policy alliances,
Covey, IDR, Boston, USA

Policy Influence by Development NGOs – a vehicle for strengthening civil society,
Valerie Miller, IDR Boston, USA

NGOs in Policy Influence,
Jane Covey, IDR, Boston, USA

Just Add Consciousness: a guide to social activism

Advocacy Strategies for Civil Society: a conceptual framework and practitioners guide
Leslie Fox and Priya Helweg. 1997. Unpublished

NGOs and grassroots policy influence: what is success?
Valerie Miller. IDR Reports 5, IDR Boston, USA

Advocacy Sourcebook: frameworks for planning, action, and reflection.
Valerie Miller and Jane Covey. IDR. Boston USA1997

Public Interest Law Handbook
Public Interest Law Initiative 2000

Advocacy Training Manual
South African NGO Coalition (SANGOCO). 1998

The Role of Media in Democracy – a strategic approach.
USAID Centre for Democracy and Governance. 1998

News for a Change: an advocate's guide to working with the media
Lawrence Wallack et al. Sage, Delhi, India1999

The Structure of Policy Making – in Public Policy and Advocacy: position and opposition in the Calabarzon
ed. Edna A Co, Ateneo Centre for Social Policy and Public Affairs, Philippines

Tools for Political Mapping – towards an understanding of policy networks (ibid)

Do the Facts matter? NGOs, Research and International Advocacy
Caroline Harper in Global Citizen Action

٤.٥. المنظمات

دليل منظمات المدافعة كما جاء في معهد المدافعة

معهد المدافعة (www.advocacy.org)

مجرّد شركاء (www.justassociate.org)

مركز التنمية والنشاطات السكانية (CEDPA (www.cedpa.org))

منظمة "بودير سيودادانو" (Poder Ciudadano (www.poderciudadano.org.ar))

معهد أبحاث التنمية (IDR (www.jsi.com/idr))

المشروع الدولي للموازنة (www.internationalbudget.org)

المركز الدولي للأبحاث وتدريب المنظمات غير الحكومية (INTRAC (www.intrac.org))

مركز دراسات المجتمع المدني، جامعة جون هوبكنز (<http://www.jhu.edu/~istr/>)

المركز الوطني لدراسات المدافعة، الهند (<http://www.ncasindia.org>)

الفصل التاسع

الحالات المدروسة

Chapter 9 Case Studies

١. مرصد مساءلة الخدمة العامة، دولة جنوب أفريقيا
الحالة المتعلقة بمشروع مراقبة ملفات سوء الأداء والفساد وسوء الإدارة في حكومة إقليم كايب الشرقي وتوثيقها والتحقيق فيها.
٢. منظمة الشفافية الدولية، سلوفاكيا
مراقبة عملية خصخصة شركة "سلوفاك تليكوم"
٣. مؤسسة جورجيا للمجتمع المفتوح، جورجيا
مراقبة المجتمع المدني لآلية تطبيق الرسوم الرئاسي رقم ٩٥ الصادر في ١٥ مارس ٢٠٠١
٤. منظمة "غلوبل ويتنس" (Global Witness)، المملكة المتحدة
مراقب مستقل دعماً لإنفاذ قانون حماية الغابات في الكاميرون
٥. مركز تطبيق السياسات العامة المتعلقة بتعزيز المساواة والإنماء، الأرجنتين
مرصد الموازنة في الأرجنتين: "لوبا فيسكال" (Lupa Fiscal)
٦. "بودير سيودادانو" (Poder Ciudadano)، الأرجنتين
برنامج من أجل شفافية التعاقد
٧. منظمة "ماز دور كيسان شاكتي سافغانان" (Mazdor Kisan Shakti Sangathan - MKSS)، راجستان، الهند
جلسات الاستماع العامة والحملة حول الحق في الوصول إلى المعلومات
٨. شبكة أوغندا لتخفيف الديون، أوغندا
مراقبة صندوق مكافحة الفقر
٩. حركة "المقاومة" الشعبية (OTPOR!)، صربيا
مراقبة مصلحة الجمارك

الحالة المدروسة الأولى :

مرصد مساءلة الخدمة العامة، دولة جنوب أفريقيا

الحالة المتعلقة بمشروع مراقبة ملفات سوء الأداء والفساد وسوء الإدارة في حكومة إقليم كايب الشرقي وتوثيقها والتحقيق فيها
(<http://www.psam.org.za>)

الخلاصة التنفيذية

إن مرصد مساءلة الخدمة العامة هو معهد مستقل للأبحاث ينكب على تثبيت دعائم الديمقراطية في دولة جنوب أفريقيا. منذ العام ٢٠٠٠، عمل هذا المعهد، في إطار نشاطاته، على تنفيذ مشروع مراقبة ملفات الفساد الذي يرمي إلى ترصد عدة ملفات حول حالات سوء الأداء والفساد وسوء الإدارة التي تشهدها الوزارات في إقليم كايب الشرقي وتوثيقها والتحقيق فيها استناداً إلى قاعدة بيانات إلكترونية متاحة للجميع. ويصلح استخدام قاعدة البيانات هذه أيضاً أداة هامة للمدافعة، نظراً إلى أنها تتابع بعمق ملفات الفساد الفردية وتلفت انتباه المواطنين إلى بروز هذا الداء وتفشيته، وكذلك إلى طريقة تعاطي الحكومة معه.

معلومات عامة عن البرنامج

إثر انهيار نظام التمييز العنصري في العام ٢٠٠٤، التزمت دولة جنوب أفريقيا بترشيد الحكم وتضييق رقعة الفساد، بعد أن لمست الحاجة إلى احتواء هذه المشكلة المستفحلة. فعمدت إلى تعزيز قدرات هيئات المراقبة العاملة على الأرض، كاللجنة البرلمانية الدائمة القيمة على الحسابات العامة، وأطلقت سلسلة من التدابير الأخرى، نذكر منها القمة الوطنية لمكافحة الفساد (١٩٩٩)، ومديرية التحقيقات الخاصة (١٩٩٩)، ولجنة إصلاح الأخلاقي (٢٠٠٠)، والمنتدى الوطني لمكافحة الفساد (٢٠٠١)، واستراتيجية مكافحة الفساد في الخدمة العامة. وكانت المنظمات التي تعمل بجدية على مكافحة الفساد تصطدم بتعاطم حجم هذه المشكلة. فما كان من الرئيس مبيكي إلا أن خصّ حكومة إقليم كايب الشرقي، أكثر الحكومات فساداً بحسب اعتقاد الجميع، بفريق مؤقت لإدارتها، في مسعى منه إلى إصلاح ما فُسد. يُشار إلى أن المنظمات غير الحكومية لم تتحمّل في هذه المعركة ضدّ الفساد إلا جزءاً يسيراً من التكاليف مقارنةً بالتكاليف التي تكبدتها هيئات المراقبة في الحكومة والمحاكم والإعلام.

معلومات عامة عن المنظمة

إن مرصد مساءلة الخدمة العامة الذي تأسس في العام ١٩٩٩ هو معهد مستقل لأعمال المراقبة والبحث ومتخصص في ترسيخ دعائم الديمقراطية في جنوب أفريقيا. فقد أجرت هذه المنظمة أبحاثاً منفصلة وتحاليل في مجالَي المراقبة والسياسات، إيماناً منها بأنّ الشفافية والمساءلة هما حجرا الزاوية الذي يرتكز عليهما النظام الديمقراطي السليم. واتخذت مقرّاً لها في جامعة "رودز" الكائنة في إقليم كايب الشرقي من جنوب أفريقيا. تعمل هذه المنظمة على جمع معلومات حول إدارة الموارد العامة ومظاهر سوء الأداء والفساد التي تعاني منها الوزارات بطريقة دقيقة وموضوعية وبعبدة عن أي انحياز سياسي. ويأمل المرصد، بفضل نشر هذه المعلومات، أن يضع في متناول أعضاء البرلمان، ومنظمات المجتمع المدني، والمواطنين العاديين، الأدوات الضرورية

لمحاسبة الوزراء والموظفين الحكوميين على أدايتهم. كما يأمل، بفضل موقعه إلكتروني، أن يفسح المجال أمام الوزراء والمسؤولين الحكوميين لوضع المواطنين في جنوب أفريقيا في صورة النجاحات والإنجازات التي حققوها.

يعمل المرصد حالياً على تنفيذ خمسة مشاريع أساسية. وقد بدأت هذه المنظمة عملها كمنظمة متواضعة تُعرف بالمرصد المستقل للفساد بجهدٍ من كولم آلان، وهو أستاذ محاضر في علم الاجتماع كان ناشطاً سياسياً متمرداً في عهد التمييز العنصري، ولكن سرعان ما أصيب بخيبة أمل جراء تفشي ظاهرة الفساد في مجتمع ما بعد التمييز العنصري. في العام ١٩٩٨، أخذ آلان، وبالتعاون مع مجموعة من زملائه الناشطين، يجمع قائمة بملفات موثقة من الفساد وسوء الإدارة المستشريان في وزارات إقليم كاياب الشرقي. وفي العام ١٩٩٩، وبدعمٍ خجول من حكومة إقليم، قرّر أن يوسّع نشاطه لينشئ قاعدة بيانات شاملة توثق أعمال الفساد وتصلح أيضاً للمطالبة بتدابير إصلاحية مؤاتية. وما كانت هذه الجهود سوى الخطوات التي سبقت نشوء المرصد وقيامه بالمشاريع والنشاطات الراهنة.

الاختيار

يتوافق مشروع مراقبة ملفات الفساد إلى حدٍ كبير مع أولويات مرصد مساءلة الخدمة العامة. فهو يشكّل امتداداً منطقياً لمرصد الفساد المستقل، وهو مشروع توثيق المعلومات الذي أطلقه فريق من الناشطين سعياً إلى مكافحة الفساد.

أهداف المشروع

يرمي مشروع مراقبة ملفات الفساد بالدرجة الأولى، إلى تحميل السلطة التنفيذية والوزارات المتصلة بها مسؤولية الإسراع في التحقيقات حول حالات سوء الأداء والفساد وسوء الإدارة التي تعاني منها وزارات إقليم كاياب الشرقي والوزارات المختارة على المستوى الوطني، وكذلك مسؤولية المبادرة إلى اتخاذ الإجراءات الجزائية أو رفع الدعاوى الجنائية واستعادة الأموال العامة. ويحرص هذا المشروع أيضاً على إطلاع لجان الرقابة في الهيئة التشريعية والمؤسسات الدستورية على هذه الملفات حتى تتخذ الخطوات الإصلاحية اللازمة. وأخيراً، يهدف المشروع إلى إشاعة الوعي بين منظمات المجتمع المدني والمواطنين حول ما للفساد وسوء الإدارة من تأثير سلبي على أداء الخدمة العامة وعلى المساعي الرامية إلى تأمين الحقوق الاجتماعية-الاقتصادية.

البرنامج

المراقبة

تُردّد الحالات بصورة إجمالية وباستمرار عبر تعقب الصحف والوثائق الرسمية (كتقارير المدقق العام في الحسابات، ومحاضر اجتماعات لجنة الرقابة، والتقارير السنوية الصادرة عن الوزارات مثلاً).

يعتمد باحثان إلى رصد الحالات الفردية وأجراء البحوث حولها. فتقتصر مهمتهما على تقفّي الأخبار المتعلقة بمراقبة ملفات الفساد في الإعلام المكتوب، وتعقب الإعلام ومصادر أخرى سعياً إلى تعيين الحالات التي يُحتمل أن توضع موضع ملاحظة. ثم يُصار إلى اقتطاع المعلومات من الصحف والاحتفاظ بها ضمن ملف، وإعداد لمحة عن كل ملف فساد قبل إدخال المعلومات المذكورة في قاعدة البيانات. وبعدئذٍ، يُعدّد الباحثان ملخصاً عن القضية، وينسخان

كل الوثائق المرتبطة بها، على أن يتم التحقق من دقة كل المعلومات المدرجة في قاعدة البيانات الخاصة بملف القضية، والنظر في مدى دقة المعلومات المدرجة عن القضية في الموقع الإلكتروني الخاص بالمرصد بعد تحديثه.

ويعمل الباحثان أيضاً على تخصيص زاوية في الصحيفة تحت عنوان "مرصد المساءلة" لعرض النتائج الناجمة عن تتبع الملف.

عند بروز أي ملف جديد، آجاء من مصدر وزارى أم اعلامى، يُصار الى ادراجه ضمن قاعدة البيانات مع تسجيل تاريخ دخوله. وفي نهاية كل شهر، تتلقّى الوزارات على التوالي تفاصيل عن كل ملف جديد مرتبط بميدان اختصاصها تمّ التقدّم به. في المقابل، يُطلّب من هذه الوزارات أن تُطّلع المرصد على التدابير الإصلاحية التي اتخذتها بشأن كل ملف مع مراعاة مهلة الثلاثين يوماً للردّ على هذا المطلب.

إذا جاء ردّ الوزارات ضمن مهلة الثلاثين يوماً، فإما أن يغلق المرصد الملف بعد تصنيفه بحسب الخانات التي حددها (راجع الخانات أدناه) أو أن يطلب الحصول على مزيد من المعلومات على أن يمنح الوزارة المعنية تسعين يوماً إضافياً لتزويده بتلك المعلومات حين يبقى الغموض يلف طريقة معالجة الملف. وبعد انقضاء هذه المهلة، فإما أن يرتئي المرصد إغلاق الملف وتصنيف محضلة مآل اليه وفق مروحة التصنيفات المعتمدة أو التماس المعلومات من هذه الجهات مرة أخرى. ولكن، عند امتناع الوزارات عن الاستجابة للمطلب الثاني، سيتسلّح المرصد بقانون تيسير الوصول الى المعلومات.

إذا امتنعت الوزارات عن الاستجابة لهذا المطلب ضمن مهلة ثلاثين يوماً، يعمد المرصد الى ارسال رسالة تذكّرها بالاجابة على مطلبه مع تمديد المهلة الى ثلاثين يوماً إضافياً. في حال الاستجابة لمطلبه يجري العمل بالاجراءات المتبعة أعلاه لجهة البتّ في القضية أو تنتهي الى طلب المزيد من المعلومات. أما إذا امتنعت الوزارات عن الاستجابة لمطلبه بعد هذا التمديد، يعمد المرصد الى ارسال آخر تنبيه، مع امهالها ٣٠ يوماً إضافياً للردّ على الطلب. وعند انتهاء هذه المهلة من دون أن تجيب الوزارات على طلب المرصد، يطلب هذا الأخير الحصول على المعلومات بموجب قانون تيسير الوصول الى المعلومات.

عند تقدّم المرصد بهذا الطلب، يجدر بالوزارات أن تستجيب لمطلبه ضمن مهلة ثلاثين يوماً بموجب أحكام هذا القانون والا اعتبر عدم استجابتها بمثابة رفض. عندئذٍ، يستأنف المرصد قرار الرفض مانحاً الوزارات مهلة ثلاثين يوماً إضافية، بحسب نص القانون مجدداً، للرد على طلب المعلومات. أما إذا انتهت هذه المهلة من دون أن تمتثل الوزارات لهذا الطلب، فما على المرصد سوى أن يتقدم بدعوى الى المحكمة.

تجدر الإشارة الى أن الملفات تُقسّم الى أربعة فئات:

- ملف يصعب البتّ فيه،
- ملف لا حلّ/لا قرار بشأنه،
- ملف تبتّ فيه الوزارة،
- ملف يبتّ فيه المرصد.

يُصنّف الملف في خانة الملفات التي يصعب البتّ فيها حين تُعلم الوزارة المرصد خطأً بأنه يصعب البتّ فعلياً بالملف المدروس معلّلة حكمها بالأسباب الموجبة. ومتى وافقها المرصد هذا الرأي فخلّص إلى النتيجة ذاتها، يظهر الملف على الموقع الإلكتروني الخاص بالمرصد تحت هذه الخانة، بحيث لا يعود

موضع أي تحليل احصائي . أما إذا خالفها الرأي بشأن صعوبة البت في ملف معين ، فيدرجه تحت خانة الملفات التي لم يصدر بشأنها قرار .

وتصّب في خانة الملفات التي لا حلّ لها أو لا قراراً بشأنها الملفات التي تتداول فيها الصحف من دون أن يجري الحديث في ما بعد عن اتخاذ تدابير اصلاحية بشأنها على لسان الصحف أو الوزارات بحدّ ذاتها؛ أو الملفات التي حظيت بحلّ غير مرضٍ، بحسب رأي المرصد، بالرغم من اطلاق سلسلة إجراءات جزائية رسمية . فيكون الحلّ غير مرضٍ مثلاً حين تخفق الجهة المعنية في استعادة الأموال الموضوعة قيد التحقيق، أو لا تتخذ الإجراءات الجنائية الموافية، أو حين يرى المرصد أنّ العقوبات الجزائية المفروضة لم تات بقدر فداحة سوء الأداء لجهة ما تنصّ عليه التشريعات المتصلة بالإجراءات الجزائية . وتصّب في هذه الخانة أيضاً الملفات التي تعتبرها الوزارات ملفات يصعب البت فيها مع أنّ المرصد لا يوافقها الرأي ويؤمن بأنّ امكانية البت فيها ما زالت قائمة .

تبتّ الوزارات في الملف حين تبادر الهيئة التشريعية أو الوزارة المعنية إلى اتخاذ إجراءات جزائية داخلية بشأن القضية، وتعدّد جلسة استماع حولها، فتصدر العقوبات التي تستوجبها . عندئذٍ، تعتبر الوزارة المسؤولة عن الملف أنّ القضية سلكت طريقها إلى الحلّ فتعدّد خلاصة خطية بشأنها وتعرضها على الموقع الإلكتروني للعائد إلى المرصد .

المدافعة

لا يُعتبر أنّ مرصد مساءلة الخدمة المدنية بتّ في الملف إلا عند اتخاذ إجراءات الجزائية الفعالة والمواتية عملاً بالتشريعات ذات الصلة التي تفوضه هذا الحق . وتشمل هذه الإجراءات استعادة الأموال كاملةً وإحالة الملف إلى المحكمة لأغراض الدعوى الجنائية، حينما تسمح الظروف .

ينشر المرصد عبر موقعه الإلكتروني ردّ الوزارة المعنية الفعلي على أيّ ملف من الملفات على نحو يكتفيها من اطلاع الجميع على تقييمها الخاص للملفات المعروضة عليها على التوالي وعلى التدابير التي اتخذتها، أو امتنعت عن اتخاذها، بخصوص كلّ ملف .

المقصود مما تقدّم أنّ المرصد، وفي إطار الخلاصة التي يعدّها عن الملف وينشرها على موقعه الإلكتروني، سيوصي الوزارة المختصة باتخاذ التدابير الملائمة إذا اقترب بأنّ الملف حظي بحلّ مرضٍ لجهة الشروط المنصوص عليها أعلاه . أما إذا لم يوافق المرصد على أنّ الملف حظي بالحلّ المناسب، خلافاً للرأي الوزارة، فهو يُرفق الاستنتاج الذي تخلص إليه الوزارة بتبرير للأسباب التي تدفعه إلى الاعتقاد بأنّ هذا الملف لم يُبتّ فيه بعد . وهذا ما يحصل مثلاً في حال التخلف عن استعادة كامل الأموال التي أنفقت في غير محلها .

أما الأسباب الكامنة وراء نشر القرارات التي تتوصّل إليها الوزارات بشأن كل ملف على الموقع الإلكتروني، فتسعى إلى إفساح المجال أمام الوزارات بأن تناقش بشكلٍ بناءً لا مع المرصد وحسب، بل مع المواطنين عامة، مدى نجاحها في اتخاذ الإجراءات المناسبة .

فمن شأن هذا التواصل الصريح بين مختلف الأطراف أن يغيّر النظرة العامة التي تتكوّن عادةً عن مشكلة الفساد في الإقليم . ويحتفظ الموقع الإلكتروني أيضاً بكامل الإحصائيات حول إجمالي عدد ملفات الفساد ومختلف الفئات التي تندرج فيها هذه الملفات، علماً أنّ المرصد أخذ يعرض في الآونة الأخيرة الإحصائيات على موقعه الإلكتروني بطريقة أكثر تطوراً بعد أن كانت تُعرض بطريقة بدائية للغاية في أولى مراحل المشروع .

ومع استمرار عرض مجموع الملفات المتعلقة بإدارة الإقليم بوجه عام، يُصار إلى تقسيم الملفات التي جرى البتّ فيها ما بين ملفاتٍ بتت فيها الوزارات بحد

ذاتها وملفات بتّ فيها المرصد. إلى ذلك، يعتمد المرصد اليوم إلى تصنيفها بحسب الوزارة التي تعود إليها. نتيجة ذلك، تندرج الملفات العائدة لكل وزارة على حدة ضمن الفئات الإحصائية التالية: مجموع الملفات الخاصة بتلك الوزارة، والملفات التي بتّت فيها الوزارة، والملفات التي بتّ فيها المرصد. يسمح هذا التقسيم لأبناء الشعب بتقييم كل وزارة على أساس ميزات الفردية، لا بل الأهم، أنه يتيح لكل وزارة على حدة بإظهار التزامها الخاص بمعالجة مشاكل الفساد وسوء الإدارة، بمعزل عن أداء كامل الإدارة الموقّعة.

في ظلّ الحوار المستمر بين المرصد ووزارة الصحة، وافقت هذه الأخيرة على تزويد المرصد بتفاصيل عن كل الدعاوى الجزائية التي تلاحقها حالياً. وبناءً عليه، يعكف المرصد على تقييم كل ملف من الملفات على أن يدرج في موقعه الإلكتروني الملفات التي يعتبرها ذات صلة بالمصلحة العامة ويصنّفها وفقاً لمعاييرها الخاصة. وبذلك، أتاحت الوزارة للمرصد من أن يكشف للمواطنين عن معلومات حول الخطوات التي تتخذها لمعالجة الفساد وسوء الإدارة.

يسعى المرصد إلى التواصل مع كل الوزارات الأخرى بالطريقة ذاتها على نحو يمكّنه من الإشادة بأداء الوزارات التي أقدمت على اتخاذ الإجراءات الإصلاحية المواتية.

ويمكن الجزم سلفاً أيضاً أن إقبال الوزارة طوعاً على لفت انتباه المرصد إلى ملفات تتعلق بالفساد وسوء الإدارة لعرضها على موقعه الإلكتروني، سيُحدث تغييراً في النظرة العامة إلى مواقف الوزارات المتعاقبة تجاه أعمال الفساد.

نتائج البرنامج

من الصعب للغاية تقييم الأثر الذي حقّقه المرصد من جهوده في هذا المجال، ومدى نجاح مشروع مراقبة الملفات. ولكن، في المقابل، نجحت قاعدة البيانات التي أنشأها في الكشف عن مدى انتشار الفساد داخل وزارات إقليم كايب الشرقي. فمن أصل ٥٣٧ ملفاً من الملفات المسجّلة في هذا الإقليم منذ العام ١٩٩٦، لم يجر البتّ إلا في ٣٨ ملفاً (٧ في المئة من الملفات) بحسب المعلومات الواردة (باتخاذ إجراءات إصلاحية المواتية لهذه الملفات). وإذا كانت كلفة هذه الملفات تصل إلى ٦,٩ مليارات راند، فلم يُرصد لها إلا ٣٢٤ مليون راند (٧,٤ في المئة).

شكّل مشروع مراقبة الملفات أداة مفيدة للكشف عن مكامن الفساد ومعالجتها من جهة، وإشاعة الوعي العام لدى مجمل السكان حيال هذه الظاهرة من جهة أخرى. وما إقدام وزارة الصحة على تزويد المرصد بمعلوماتٍ عن الدعاوى الجنائية التي تعمل حالياً على ملاحقتها إلا دليل ساطع على تأثير المرصد والاختراقات التي حقّقها في معركته ضد الفساد في إقليم كايب الشرقي. فبفضل معاينة ملفات الفساد الفردية وملاحقة ردّ الحكومة والمؤسسات عليها عن كذب، أحدث المرصد تغييراً هاماً في موقف مجتمع جنوب أفريقيا في فترة ما بعد التمييز العنصري تجاه أعمال الفساد. وفي هذا السياق، أثبتت قاعدة البيانات، وبمعزل عن نجاحها الساطع كأداة لمكافحة الفساد، جدواها كأداة مدافعة لا يُستهان بها، إذ مكّنت الحكومة والمواطنين من التحلّي بمزيدٍ من الوعي حيال الجهود المبذولة لمحاربة الفساد.

إدارة البرنامج

تولّى إدارة مشروع مراقبة الملفات فريقٌ مؤلّف من خمسة أعضاء، بتمويلٍ من مؤسسة فورد ومعهد المجتمع المفتوح.

الحالة المدروسة الثانية:

منظمة الشفافية الدولية، سلوفاكيا

مراقبة عملية خصخصة شركة "سلوفاك تليكوم"

(<http://www.transparency.sk>)

الخلاصة التنفيذية

في الفترة الممتدة بين آذار/مارس ١٩٩٩ ومارس ٢٠٠٠، تولّى الفرع المحلي لمنظمة الشفافية الدولية في سلوفاكيا مشروعاً يسعى إلى مراقبة عملية خصخصة شركة الاتصالات "سلوفاك تليكوم" في اتجاهين اثنين: آلية اختيار مستشار الحكومة في شؤون الخصخصة، وآليات الخصخصة بحدّ ذاتها. فلقي هذا المشروع النجاح بحيث توصلت المنظمة إلى وضع اصبعها على بعض مكامن الضعف في عملية الخصخصة، ما دفع الحكومة في نهاية المطاف إلى اتخاذ سلسلة من القرارات السياسية المواتية. وحصيلة استعمال أداة المراقبة، رفعت المنظمة إلى الحكومة توصيات منهجية للعمل بها في عمليات الخصخصة المستقبلية.

معلومات عامة عن المنظمة

تأسس الفرع المحلي لمنظمة الشفافية الدولية في سلوفاكيا في العام ١٩٩٨. ومنذ ذلك التاريخ، نجح هذا الفرع في أن يفرض ذاته في صلب الحياة العامة في سلوفاكيا كمنظمة غير حكومية تعمل خصيصاً على مكافحة الفساد في عدة ميادين. وقد دعا المسؤولون في الحكومة وقادة المعارضة والأحزاب على اختلاف انتماءاتها السياسية المنظمة لمناقشة الشؤون المتعلقة بالفساد ومكافحة الفساد. فركّزت أنشطتها على التربية والأبحاث بالاستناد إلى "خمس دعائم"، وهي: زيادة الوعي لدى عامة الشعب حول مكافحة الفساد عبر التواصل معه باستخدام وسائل الإعلام، ونشرة دورية، ومركز موارد لمكافحة الفساد؛ وزيادة الوعي لدى صانعي القرار من خلال تنظيم ندوات وورشات عمل تتطرق إلى شؤون الخدمة العامة؛ وزيادة الوعي لدى الشببية من خلال برامج مُعدّة لتلامذة الصفوف الثانوية؛ وإنشاء مركز تدريبي وآليات للعمل على مكافحة الفساد؛ وأخيراً، تشكيل فريق عمل تركّز اهتمامها على الجهود المبذولة في مجال مكافحة الفساد لإحداث تغييرات جذرية. فضلاً عن ذلك، اهتمت المنظمة في سلوفاكيا في التعرّف إلى طريقة تنظيم السياسات وآليات العمل على نحوٍ يُمكّنهما من اقتراح التدابير اللازمة لتحسين الوضع.

شارك فرع المنظمة في سلوفاكيا في ثلاثة أعمال مراقبة سعيًا منه إلى تقديم توصيات أكثر ارتباطاً بموضوع الخصخصة إلى الحكومة. فكان إلى حدٍ ما ريادياً في أعمال المراقبة التي قام بها.

معلومات عامة عن البرنامج

لقد تبين، استناداً إلى دراسات قامت بها منظمات ذات صلة بموضوع الفساد، كمنظمة الشفافية الدولية والبنك الدولي، أن سلوفاكيا سجّلت معدلاً عالياً من الفساد، وبالأخص في ظلّ حكم فلاديمير ميسيار في الفترة الممتدة ما بين ١٩٩٤ و١٩٩٨. وقد بدأ آنذاك أن قطاعي المشتريات العامة والخصخصة

كانا الأشد قابلية وعرضة للفساد، وأن سجل حكومته كان مخزياً في كلا القطاعين. وحتى قبل عهد مسيار، آل عدد كبير من مؤسسات الدولة التي جرت خصخصتها على يد أولى حكومات ما بعد النظام الشيوعي إلى أصدقاء وأقارب الأشخاص القيمين على عملية الخصخصة، علماً أن هذه العملية لم تكن شفافة ولم تخضع لضوابط صارمة من حيث شروطها القانونية. كما بيع الكثير من المؤسسات التي طالتها الخصخصة في عهد مسيار من دون أي اعتبار لربح الدولة، مما أدى بعددٍ منها إلى الإفلاس. لذلك، لم تكن عملية الخصخصة التي شهدتها عهد مسيار عديمة الشفافية وحسب، بل خلّفت أيضاً عواقب مالية وخيمة على المجتمع السلوفاكي.

الاختيار

حين تشكّلت حكومة ميكولاس دزوريندا الجديدة في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨، وضعت في طليعة أولوياتها أن تزيد إجراءات الخصخصة والمشتريات العامة شفافيةً، نظراً إلى خطورة مشكلة الفساد وتفشيها في هذين القطاعين، بحسب الاعتقاد السائد. وقد حاولت الحكومة أن تعالج هذه المشكلة عن طريق تعيين مراقبين مستقلين لمراقبة عمليتي الخصخصة والمشتريات العامة، فدعت، في هذا السياق، منظمة الشفافية الدولية في سلوفاكيا لمراقبة عملية خصخصة "سلوفاك تليكوم". وإذ ذلك، لا تكون المنظمة هي من سعت وراء الانخراط في هذا المشروع، إنما انخرطت فيه بدعوة من الحكومة السلوفاكية نظراً إلى صيتها الذائع كمنظمة نزيهة تنشط في مجال مكافحة الفساد والمدافعة عن دولة سلوفاكية خالية من الفساد.

أهداف المشروع

إن مراقبة عملية خصخصة "سلوفاك تليكوم" التي شاركت فيها منظمة الشفافية الدولية في سلوفاكيا انطلاقاً من موقعها كمراقب مستقل رمت إلى تحقيق الأهداف الأساسية التالية:

أ. مراقبة عملية الخصخصة طمعاً في زيادتها شفافية والحد من إمكانية الفساد، من خلال حضور اجتماعات كل الهيئات المشاركة فيها، ووضع عامة الشعب في صورة تطورات هذه العملية ضمن مذكرات تنشرها المنظمة بانتظام وتوصيات تصدرها لمراعاتها في عمليات الخصخصة المستقبلية؛

ب. إشاعة الوعي لدى عامة الشعب حول مسألتي الفساد والشفافية في سلوفاكيا، وبخاصة في مجالي الخصخصة والمناقصات المرتبطة بالمشتريات العامة.

البرنامج

المراقبة

وفقاً لقانون الخصخصة في سلوفاكيا، تعهدت الهيئة المختصة إلى الحكومة بصلاحيّة اختيار الشريك الاستراتيجي الذي يحصل على ما يساوي أو يفوق نسبة ٥١ في المئة من حصص المؤسسة المرشحة للخصخصة، ويشارك بالتالي بحصة غالبية. ففي هذه المرحلة الانتقالية الأولى، تعرّضت هذه الآلية بوجه خاص لمهّب الفساد بما أنها افتقرت إلى الشفافية. أما عملية اختيار الشريك الاستراتيجي فيتولّوها مستشار يرفع تقاريره إلى لجنة مشتركة بين الوزارات تتمتع بسلطة صنع القرار. ومع أن المستشار لا يملك كلمة الفصل بكامل مجريات العملية، يبقى له التأثير الأكبر في اختيار الشريك الاستراتيجي

الاستراتيجي باعتبار أنه يدير عملية المخصصة ككل ما إن تختاره الحكومة لهذا الموقع.

بدأت عملية اختيار المستشار المشرف على خصخصة شركة "سلوفاك تليكوم" في أوائل شباط/فبراير ١٩٩٩. فعُهد إلى لجنة توجيهية تعيّن وزارة النقل والبريد والاتصالات في الجمهورية السلوفاكية مهمة اختيار مستشار للاحرف على عملية المخصصة.

في ١٧ مارس، دعت الحكومة منظمة الشفافية الدولية في سلوفاكيا إلى المشاركة، من موقع المراقب المستقل، في عملية اختيار المستشار وما يعقبها من إجراءات. وجاءت هذه الدعوة نتيجة تصميمها الصادق على معالجة مشكلة الفساد التي شكلت إحدى أبرز القضايا في برنامج دزوريندا السياسي. ومع أنّ المنظمة تلقّت هذه الدعوة إثر الشروع في عملية الاختيار، فقد قبلت بها انطلاقاً من قناعتها بأهميتها البالغة. والحكومة، من جهتها، كانت تأمل من توسيع دعوتها التي طالبت المنظمة أن تساهم في تعزيز شفافية عملية المخصصة وثبات ذلك في نظر الجميع.

حددت منظمة الشفافية الدولية، وبالتعاون مع الحكومة، شروط مشاركتها في عملية المخصصة انطلاقاً من دورها كمراقب مستقل، فانسدت بمنتهى الوضوح وتضمنت عدة نقاط بارزة. ثم جرى إعداد دفتر الشروط ووثائق المناقصة وتوزيعها على المقاولين المحتملين وكذلك على وسائل الإعلام، وعُقد اتفاق رسمي ينصّ على الحقوق والمسؤوليات العائدة إلى كل من الوزارة ومنظمة الشفافية الدولية في سلوفاكيا. وقد أعلنت المنظمة أنّ الغرض من أعمال المراقبة التي تمارسها بصفتها مراقباً مستقلاً هو تسليط الضوء على مواطن الضعف في آلية الاختيار، على نحو يسمح برصدها ومعالجتها في عمليات مماثلة مستقبلاً، وكذلك ضمنت الاتفاق شرطاً يخولها أن تطّلع المواطنين في بيانها الأخير على النتائج التي توصلت إليها جراء مراقبة مدى الشفافية في عملية المخصصة.

لمراقبة آلية اختيار المستشار، عين مجلس إدارة المنظمة ثلاثة أشخاص كانوا علماء اقتصاد ذوي خبرات سابقة في شؤون الشفافية والفساد. وكان أحدهم يتمتع أيضاً بخلفية قانونية إذ سبق أن شارك في صياغة أول قانون للمشتريات العامة في العام ١٩٩٣.

استغرقت أعمال المراقبة لآلية اختيار المستشار فترة شهرين، من منتصف مارس إلى منتصف أيار/مايو. طوال تلك الفترة، حضر الفريق الثلاثي كل الاجتماعات التي عقدها اللجنة التوجيهية وراقب مجرياتها. وفي مرحلة لاحقة، نشر محاضر هذه الاجتماعات على موقع المنظمة الإلكتروني ووضعها في متناول عامة الشعب ووسائل الإعلام على السواء. عقب ذلك، حددت المنظمة في سلوفاكيا عدة نقاط تتعلق بتعزيز الشفافية في اختيار المستشارين ونشرت توصياتها في بيانها النهائي.

فور اختيار المستشار، أخذت المنظمة تراقب عملية المخصصة بحد ذاتها، أي اختيار الشريك الاستراتيجي لشركة "سلوفاكيا تليكوم". وقد ضمّ فريق المراقبة الذي شكّله مجلس إدارة المنظمة صحافياً وخبيراً اقتصادياً (أحدهما ذو خلفية قانونية). عند تشكيله، جرى تعريف عامة الشعب عليه في مؤتمر صحفي حيث طلب منهم أن يتقدّموا بشكوى ضد أي خلل يلحظونه في عملية المخصصة لجهة شفافيتها.

وقام الفريق، في إطار مهامه الرقابية، بحضور اجتماعات اللجنة المشتركة بين الوزارات ومراقبتها، ونشر محاضرها والمذكرات الصادرة بشأنها ووضعها في متناول الجميع، مع الإشارة إلى أنّ هذه العملية حظت أيضاً بتغطية من الإعلام الوطني. في ختام أعمال المراقبة، أصدر الفريق بياناً نهائياً يقيّم فيه مستوى الشفافية ويرفع توصيات منهجية لإدخال التحسينات اللازمة. أما أبرز نقاط الخلل في عملية المخصصة فتمثل، بحسب رأي المنظمة، في

الاكتفاء بنشر الوثائق المتعلقة بالخصخصة باللغة الإنكليزية، بأسلوبٍ يخلو من الوضوح والدقة، بما شرّع الأبواب أمام عدة تأويلات؛ نتيجة ذلك، تأخر أحد الأطراف المشاركين عن تقديم بعض الوثائق ولكنه لم يخرج من المنافسة لأنّ شروط العقد لقيت تفسيرات مختلفة. وأخيراً وضعت المنظمة تقريرها النهائي في متناول الجميع عبر موقعها الإلكتروني.

المدافعة

تشكّل المدافعة عنصراً هاماً من هذا المشروع، إلى جانب المراقبة التي تشغل الحيز الأكبر منه. وبفضل المعرفة الدقيقة التي اكتسبتها منظمة الشفافية الدولية في سلوفاكيا حول الفرص والاحتياجات اللازمة لزيادة منسوب الشفافية في عملية الخصخصة على تنوع مراحلها، قامت بإعداد عدة أبحاث ونشاطات في مجال السياسات انتهت برفع توصيات حول التغييرات الجذرية المطلوبة. وهي تشمل:

أ. وثيقة "الحد الأدنى من المعلومات حول الخصخصة": وتتضمن قائمةً بأنواع المعلومات التي يجب وضعها في متناول الجميع، خدمةً لأغراض عملية الخصخصة بكاملها، من معلوماتٍ عامة تتعلق بعملية الخصخصة، ومعلوماتٍ تتعلق باختيار المستشار، بما فيها معلومات عامة عن شخصه، إضافةً إلى شتى المعلومات عن عملية الخصخصة بحد ذاتها كعمليات البيع المباشرة والمناقصات العامة. أُحيلت هذه الوثيقة إلى الوحدة المعنية بمكافحة الفساد في الحكومة، فأدرجتها بدورها في خطة العمل التي أعدتها لهذه الغاية، والتي أقرتها الحكومة في نهاية المطاف.

ب. وثيقة "الحد الأدنى من المعلومات حول المشتريات العامة": وتحدد بوضوح أنواع المعلومات التي يجب وضعها في متناول الجميع خلال إجراءات التعاقد بشأن المشتريات العامة، والإمكانيات المتاحة لزيادة هذه الإجراءات شفافية.

ج. تعديل القانون المتعلق بالمشتريات العامة: فقد اقترحت منظمة الشفافية الدولية في سلوفاكيا تعديلاً لهذا القانون يقضي بتسليم مهمة الرقابة إلى مراقب مستقل. وتنص الفقرة الثانية من المادة ٣٤ على الآتي: "لا بل يجوز أن تعين السلطة المسؤولة عن إجراءات التعاقد أعضاء إضافيين في اللجنة من دون أن يملكوا حقّ تقييم المناقصات/العروض، حرصاً على شفافية إجراءات المشتريات العامة"، مما يسمح بأن يشارك في لجان المشتريات مراقبٌ مستقلٌ يتمتع بحقّ ممارسة الرقابة من دون أن ينعم بحقّ اتخاذ القرارات.

د. فريق عمل مختصّ بالمشتريات العامة: فقد شكّلت المنظمة فريق عمل على درجة عالية من المهنية يعدّ بانتظام دراسات تحليلية حول القضايا الراهنة المرتبطة بالمشتريات العامة. ويُصار إلى توزيع هذه الدراسات التحليلية على نطاق واسع على صانعي القرار ووسائل الإعلام ووضعها في المتناول عبر نشرها على الموقع الإلكتروني الخاص بالمنظمة.

حظيت تحركات المنظمة بتغطية إعلامية ونُشرت الوثائق المشار إليها على الموقع الإلكتروني الخاص بها.

نتائج البرنامج

يعود نجاح مشروع مراقبة شركة "سلوفاك تليكوم" لعدة أسباب. فهو يشير أولاً إلى الوسائل التي تمكّن منظمات المجتمع المدني من المشاركة في عملية الخصخصة والمساهمة في إضفاء المزيد من الشفافية عليها. وبدلاً أيضاً على الدور الهام الذي يضطلع به المراقب المستقل، فقد تمكّنت منظمة الشفافية

الدولية مثلاً، وبالتعاون مع الإعلام الذي مارس ضغوطاً هائلة في الحقل العام، من التحلي بنفوذٍ كافٍ للضغط على مسؤولين حكوميين رفيعي المستوى، مما حدا بهما إلى تقديم استقالتهما نظراً إلى انعدام الشفافية في عملية التخصيص. فقد جاءت الاستقالتان نتيجة خلل في إجراءات اختيار المستشار كانت المنظمة قد ألحقت إليه في تقريرها النهائي. وكانت هذه المرة الأولى التي آلت فيها الضغوط التي مارسها الشعب نتيجة غياب الشفافية إلى استقالة شخصيات مرموقة في الشأن العام. أخيراً، أعدت المنظمة توصيات منهجية تتعلق بإجراءات التخصيص في المستقبل ورفعتها إلى الحكومة التي أبدت رغبةً في إقرار عددٍ منها.

أشاع المشروع أيضاً الوعي العام حول قضايا مكافحة الفساد والشفافية. فعقب إصدار البيان النهائي، أخذ النقاش العام يتناول موضوع الحاجة إلى تعزيز الشفافية وبدا المواطنون أكثر وعياً لإجراءات المناقصات والتخصيص والمشتريات العامة، وأكثر اهتماماً بها.

على الرغم من أن نموذج المراقبة بقي محصوراً بعدد محدود من المنظمات في سلوفاكيا، فقد سلط الضوء على وسيلة هامة لضبط آفة الفساد. هذا من جهة، أما من جهة أخرى فقد ثبت أن نجاح هذه العملية والتوصيات المنهجية التي خرجت بها ساهمت إلى حد كبير في توعية الحكومة وعامة الشعب على الحاجة إلى إضفاء طابع مؤسساتي على ممارسات مكافحة الفساد، على نحو لا تتطلب معه عمليات التخصيص اللاحقة آلية المراقبة المتبعة في هذا الملف. ولعل خير مثال على سمعة المنظمة في سلوفاكيا وعلى قدراتها الرقابية في أن واحد يكمن في قبول الحكومة السلوفاكية بالبرنامج الوطني لمكافحة الفساد الذي أعدته ووضعت نصه منظمة الشفافية الدولية في سلوفاكيا، وإلى إقرارها هذا البرنامج.

إدارة البرنامج

وألاهم ما في الأمر هو أن منظمة الشفافية الدولية في سلوفاكيا لم تتطلب تمويل هذا المشروع، نظراً إلى أن الفريق المؤلف من ثلاثة أعضاء قرّر طوعاً التضحية بوقته الخاص لمدة تفوق السنة من أجل تنفيذ مشروع المراقبة. وكان هذا المشروع يقضي بالدرجة الأولى بعقد عدة اجتماعات ونشر محاضرها على الموقع الإلكتروني من دون أي مقابل، مما ألقى المنظمة من عبء التفاوض مع المانحين حول شروط التمويل أو جنيهاً التآثر بأولوياتهم.

إن توافق هذا البرنامج مع أهداف المنظمة ونشاطاتها، في إطارها العام، لا ينزع عنه سمة الفرصة الاستثنائية وغير المتوقعة للعمل على موضوع المشتريات والتخصيص. فكان دور منظمة الشفافية الدولية في سلوفاكيا يتمحور حول تحديد هوية المستشارين لدى الحكومة، والتحقق من كفاءتهم ونزاهتهم، وتزويدهم ببرنامجها على موقعها الإلكتروني. وعقدت مع هؤلاء المستشارين اجتماعات فصلية، لا بقائهم على اطلاع على تقدم العمل وتطوره. وسمح البرنامج أيضاً بزيادة وعي الجمهور حول المنظمة، ما من شأنه أن يقنع الحكومة بأن تمنحها مزيداً من الفرص المشابهة.

الحالة المدروسة الثالثة:

مؤسسة جورجيا للمجتمع المفتوح في جورجيا

مراقبة المجتمع المدني لآلية تطبيق المرسوم الرئاسي رقم ٩٥ الصادر في ١٥ مارس ٢٠٠١

(<http://osgf.ge>)

الخلاصة التنفيذية

يعتبر الفساد في جمهورية جورجيا أكثر المشاكل التي تواجهها الحكومة خطورةً. ففي العام ٢٠٠١، وقّع رئيس جورجيا على المرسوم رقم ٩٥ المتعلق بـ«بعض التدابير الأولية لمكافحة الفساد»، في خطوة لاحقة لتدابير مماثلة أقرّها في مرحلة سابقة. فقد نجح تحالفٌ من منظمات المجتمع المدني في جورجيا، تحت مظلة مؤسسة المجتمع المفتوح في جورجيا، وبقيادتها، في مراقبة مدى تطبيق هذا المرسوم على عدة مستويات من الحكم وفي عدة ميادين تحت عنوان "مراقبة المجتمع المدني لآلية تطبيق المرسوم الرئاسي رقم ٩٥". وخلص التحالف إلى أنّ حكومة جورجيا كانت تنقصها الإرادة السياسية لتطبيق المرسوم تطبيقاً كاملاً ومحاربة الفساد المتفشي. وتوصل هذا المشروع الذي استمر لفترة لم تتجاوز الثلاثة أشهر في العام ٢٠٠١، إلى إشاعة الوعي لدى عموم السكان حول التزام الحكومة بالقضاء على الفساد، وساهم بشكلٍ لافت في أحداث التغيير السياسي الذي شهدته جورجيا لاحقاً في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣.

معلومات عامة عن البرنامج

يبرز اجماع شديد بين صفوف الشعب الجورجي على أنّ الفساد أصبح عقبة أساسية في وجه التطور السياسي والاقتصادي، وباتت مشكلة الرشوة محور الصراعات السياسية الدائرة في البلد. ورغم إقرار الحكومة بحجم المشكلة وبحاجة ماسة إلى مواجهتها، فهي لم تتخذ أيّ تدابير فعالة بهذا الشأن وتنقصها الإرادة السياسية في هذا المجال، لا بل كانت تفتيد ربما من الفساد، على حدّ اعتقاد الشعب. كان الفساد يتغلغل في دوائر الحياة العامة ويتنقل من دائرة أو منطقة إلى أخرى تحت أشكال مختلفة. ففي استطلاع للرأي أجرته المؤسسة الجورجية الدولية لاستطلاع الآراء^١، أجاب ٦٠,٤٪ من المشاركين بأنّ كل موظفي الدولة أو معظمهم فاسدون، بينما اعتبر ٣٦,٨٪ منهم أنّ بعض هؤلاء الموظفين هم كذلك. كما رأى المشاركون في الاستطلاع أنّ مصلحة الجمارك هي الوكالة الأكثر فساداً، يليها جهاز الشرطة وهيئة التفتيش المالي (مفتشي الضرائب). واستناداً إلى المعهد الجورجي لاستطلاع الرأي والتسويق ومصادر أخرى، يتبيّن أنّ النشاطات الروتينية الأكثر عرضةً للفساد تتجلى في الحصول على رخصة بناء، وتسجيل مؤسسة، والحصول على جواز سفر. إضافة إلى ذلك، غالباً ما يعتمد الموظفون العامون على بيع معلوماتٍ عن الدولة بطريقة غير مشروعة تحقيقاً لمكاسب خاصة، وغالباً ما يدفع الجورجيون الرشوى لاعتفائهم من الخدمة العسكرية الإلزامية أو لقبولهم في الجامعات المرموقة. وقد درجت العادة على أنّ تعتمد الهيئات المعنية بإنفاذ القوانين إلى ابتزاز أموال لقاء الحماية التي توفّرها؛ لا بل الأهم من ذلك هو أنّ الفساد تحوّل إلى مشكلة نظامية بعد أن زالت الحدود التي تفصل دوائر الدولة عن المصالح الخاصة (المرتبطة في الغالب بالجريمة المنظمة). فهذا التحوّل يعيق في الواقع مسيرة التطور في البلاد بما أنّ الموارد العامة تصبّ في جيوب الخاصة من دون أن تعود بالنفع على عامة الناس.

٩١ تأسست المؤسسة الجورجية الدولية لاستطلاع الآراء في العام ١٩٩٤، نتيجة الاهتمام المتزايد بترصد الرأي العام والبحث في أوضاع السوق في منطقة القوقاز، بما فيها دول جورجيا، وأرمينيا، وأذربيجان. تهدف هذه المنظمة إلى مساعدة المؤسسات والمنظمات من خلال تزويدها بالمعلومات الأكثر دقة وعمقاً وارتباطاً بهذه المنطقة وإلى مواكبة زبائننا في كل مرحلة من مراحل البحث.

نُشِطت وسائل الإعلام في التحقيق بملفاتٍ عن أعمال فساد مزعومة. فمنذ أوائل العام ٢٠٠٠، حصر البرنامج الأسبوعي "٦٠ دقيقة" الذي تبثه محطة "روستافي-٢" اهتمامه تقريباً في الكشف عن أعمال الفساد المرتكبة على أعلى المستويات في دوائر الدولة حتى حصد الشعبية الأوسع بين البرامج التلفزيونية الجورجية. فقد أثبتت التقارير التي تنشرها وسائل الإعلام على شكل تحقيقات الاعتقاد السائد بأن مندوبي الحكومة، وبخاصة المسؤولين منهم في هيئات إنفاذ القوانين، متورطون حتى العظم في تجارة التبغ، والنفط، والكحول؛ وكذلك في تجارة المخدرات؛ وعمليات الخطف طمعاً في فدية. جدير بالذكر أن المناطق الواقعة خارج سيطرة الحكومة، كمنطقتي أبخازيا وأوسيتيا الجنوبية، تعتبر ملاذاً آمناً للأشخاص المتورطين في هذه النشاطات، شأنهما شأن شعاب جبال بانكيزي التي ازدهرت فيها أيضاً، نتيجة الحرب الشيشانية الثانية، تجارة المخدرات وعمليات الخطف بحماية من المسؤولين عن إنفاذ القوانين المنغمسين في الفساد.

في العام ١٩٩٩، احتلّت جورجيا من أصل ٩٩ بلداً المرتبة ٨٤ بحسب مؤشر مدركات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية إذ سجلت معدل ٣,٢، علماً أنها لم تُدرج في هذا التصنيف في العامين ٢٠٠٠ و٢٠٠١. وفي العام ٢٠٠٢، احتلّت جورجيا من أصل مئة وبلدين المرتبة ٨٥ بعد أن وصل معدلها إلى ٤,٢. أما في العام ٢٠٠٣، فقد شغلت من بين ١٣٣ بلداً المرتبة ١٢٤ مع تسجيل معدل ١,٨. فبدا واضحاً من مؤشر مدركات الفساد أن مشكلة الفساد أخذت تتفاقم في جورجيا.

في تموز/يوليو ٢٠٠٠، وقّع رئيس جورجيا، أدوارد شيفرنادزه، على مرسوم يقضي بتشكيل فريق من سبعة أعضاء تقوم مهمته على إعداد البرنامج الوطني لمكافحة الفساد ويرأسه رئيس المحكمة العليا في جورجيا. فأنجز الفريق وضع المبادئ التوجيهية للبرنامج في تشرين الثاني/أكتوبر ٢٠٠٠. يُعيد الانتهاء من إعداد البرنامج في صيغته النهائية، وقد شملت توصياته رفع القيود عن قطاع الأعمال؛ تحسين مستوى إدارة المالية العامة؛ تعزيز الفعالية على مستوى إدارة الحكم؛ إصلاح هيئات إنفاذ القوانين والنظام التربوي، وأخيراً معالجة مشكلة الفساد السياسي؛ تشكّل مجلس التنسيق المعني بمكافحة الفساد تحت إشراف رئيس جورجيا في نيسان/أبريل ٢٠٠١، ثم عقبه بفترة وجيزة تشكيل مكتب مكافحة الفساد الذي اضطلع بدور أمانة سر المجلس المذكور.

في آذار/مارس ٢٠٠١، وقّع الرئيس الجورجي المرسوم رقم ٩٥ الذي يوكل مهام واضحة ومحددة لمسؤولين رفيعي المستوى في الحكومتين المركزية والمحلية، سعياً إلى تطبيق الإصلاحات المرتبطة بأساليب الفساد، كإلحاقها على حواجز الطريق الخارجة عن القانون التي تبتزّ الأموال من المركبات التي تمرّ بها. وقد نصّ المرسوم على اتخاذ تدابير محددة تهدف إلى تعزيز الشفافية في المؤسسات الحكومية الأساسية، وتخفيف حدة الرقابة التي تمارسها الحكومة على وكالات الأعمال، وفي المقابل تشديد المراقبة على مدخول المسؤولين الرسميين وانفاقهم.

معلومات عامة عن المنظمة

نشأت مؤسسة جورجيا للمجتمع المفتوح في تبيليسي في كانون الثاني/ديسمبر ١٩٩٤. ومنذ تأسيسها، مارست أعمالها ضمن شبكة مؤسسات سوروس التي أسسها ويمولها تمويلًا كاملاً رجل الأعمال الخيرية جورج سوروس. تلتزم المؤسسة بتطبيق البرامج التي تفي بمستلزمات التغيير السياسي والاقتصادي وتساهم في تنمية المجتمع المفتوح على المدى الطويل.

تدعم المؤسسة برامج تُعنى بمبادئ التربية، والإعلام، والاتصالات، وحقوق الإنسان، والعلوم، والطب، والفنون والثقافة، والحكم الذاتي المحلي، والتطور

والإصلاح في القانون والاقتصاد. فضلاً عن ذلك، تتولّى المؤسسة إدارة البرامج الإقليمية وتنسيقها على نحو يسهّل الاتصالات الإقليمية وتبادل الخبرات بين الأفراد في كل أقطار العالم.

وقد شارك في مشروع المراقبة هذا شريحة واسعة من منظمات المجتمع المدني الجورجي أشرفت المؤسسة على تنسيق جهودها وأعمالها.

الاختيار

اغتنت المؤسسة فرصة إصدار المرسوم ٩٥ للمشاركة في جهود مراقبة تطبيقه، شعوراً منها بأن هذه الفرصة تتوافق تماماً مع أهدافها ونشاطاتها وتفسح المجال أمام بناء التحالفات بين منظمات المجتمع المدني. فأمنت المؤسسة التمويل لهذا المشروع بموافقة من مجلس ادارتها الذي استمالتة هذه الفكرة. ومع أن الحكومة لم تطلب من المؤسسة وأعضاء تحالفها المشاركة في هذه العملية، فلم تمنعهم من ذلك أيضاً، علماً أن تعاون أعضاء الحكومة معها جاء على درجات متفاوتة للغاية، على حد ما تبينه المعطيات التالية.

أهداف المشروع

هدف هذا المشروع أساساً إلى مراقبة مدى التزام الحكومة الجورجية بتطبيق الفساد ومدى تقيدها بالأحكام المنصوص عليها في المرسوم المتعلق بمكافحة الفساد. فاعتمد المرسوم الرئاسي ٩٥ مقياساً لمقارنة التزام الحكومة الجدي باتخاذ الخطوات الآيلة إلى مكافحة الفساد. وفي هذا الإطار، أخذ قطاع منظمات المجتمع المدني، بصفته الطرف الأنشط في المجتمع الجورجي، على عاتقه مهمة مراقبة آليات تطبيق هذا المرسوم ونشر معلومات بهذا الشأن، للتحقق من وجود نية سياسية حقيقية بتطبيق كامل التدابير المنصوص عليها في المرسوم ورصد المشاكل الناشئة عن تطبيقه. لا بد من الإشارة إلى أن مراقبة هذا المرسوم من جانب المجتمع المدني شكّلت المحاولة الأولى التي خاضها هذا القطاع في مجال الاضطلاع بمهام المراقبة وتزويد الشعب بالمعلومات اللازمة. أما الهدف الأساسي الآخر للمشروع فكان يكمن في إشاعة الوعي بين مجموع السكان حول ضرورة الإسراع في تطوير الفساد وزيادة الشفافية في كل مجالات عمل الحكومة.

البرنامج

المراقبة

قدّمت مؤسسة المجتمع المفتوح في جورجيا مساعدة مالية لمشروع المراقبة المدنية، بلغ مجموعها ٢٠ ألف دولار أميركي، الى جانب مهام التنسيق التي اضطلعت بها. وقد شارك في هذا المشروع أيضاً ما يزيد عن عشرين منظمة أخرى من منظمات المجتمع المدني، نذكر منها: مؤسسة جورجيا للمجتمع المفتوح، منظمة "الانتخابات العادلة"، مؤسسة "هوريزونتي" Horizonti، جمعية المحامين الشباب الجورجيين، جمعية الأمم المتحدة، نادي الصحافة الحرة، جمعية خبراء الاقتصاد الشباب، "الخيار الديمقراطي لجورجيا" DASI، جمعية "جرين وايف" Green Wave، منظمة الشفافية الدولية في جورجيا، الجمعية المعنية بحماية حقوق المالكين، فريق المراقبة التابع لروستافي Rustavi، مؤسسة أجيليس ديدا Adgilis Deda، نقابة المعلمين الأحرار "سوليداريتي" Solidarity، جمعية "سمول تاون" Small Town، مركز حماية الحقوق الدستورية، جمعية الديمقراطيين في "ميسكيشا"، مركز تحديث الممارسات الديمقراطية، جمعية تطوير القوانين ALPE، مركز مكافحة الفساد، مركز الأبحاث الاستراتيجية والتنمية في جورجيا، تحالف الوحدة الجورجية، جمعية حُماة جورجيا، وسواها من المنظمات.

بدأ العمل بالمشروع في أوائل صيف ٢٠٠١، واستمر تنفيذه مدة شهرين ونصف. وحين وقّع الرئيس شفرنادزه المرسوم الرئاسي ٩٥ الذي يفوض عدة وزارات وهيئات حكومية على مستويات أخرى صلاحية اتخاذ تدابير لمكافحة الفساد، قامت مؤسسة المجتمع المفتوح في جورجيا بإعداد اقتراح داخلي لمشروع مراقبة تطبيق المرسوم. وكان المراد من المشروع مراقبة آليات تطبيقه لتبيان مكان الضعف والخلل فيها وإشاعة الوعي العام حول ضرورة العمل على مكافحة الفساد في جورجيا.

حال حصول الاقتراح الداخلي للمشروع على الموافقة، اتصلت المؤسسة بعدد من منظمات المجتمع المدني في جورجيا بنية تشكيل تحالف واسع منها للمضي قدماً بتنفيذ المشروع، علماً أنّ المنظمات التي جرى الاتصال بها، تميّزت، على اختلافها، بغنى خبراتها وتجاربها. وسرعان ما ضمّ هذا التحالف المتكوّن من أكثر من عشرين منظمة عضو، يشتهر معظمها في جورجيا بعمله البارز في المجتمع المدني في مجال إدارة الحكم ومكافحة الفساد. وقّعت هذه المنظمات على مذكرة تعاون توزع المسؤوليات والعلاقات بين منظمات المجتمع المدني، على أن تتولّى مؤسسة المجتمع المفتوح في جورجيا تنسيق جهود المنظمات المشاركة في المشروع وتؤدي دورها القيادي كمظلة لها. ولكن، بموازاة ذلك، وفي ظل غياب أيّ هيكلية مركزية للتحالف، كانت كل منظمة، بمعزلٍ عن المنظمات الأخرى، مسؤولة عن قسطها من جهود المراقبة حال تحديد الجهود المطلوبة.

جرت أعمال المراقبة في ست اتجاهات مختلفة من شأنها أن تعكس مضامين المرسوم:

أ. مراقبة المالية: تشمل هذه المراقبة الجمارك والضرائب والمسائل المالية الأخرى. وقد اضطلعت بهذا الجانب من المراقبة منظمة الشفافية الدولية في جورجيا، ومنظمة "الخيار الديمقراطي لجورجيا"، وجمعية علماء الاقتصاد الشباب.

ب. مراقبة أعمال المقاول: وتشمل هذه المراقبة آليات الترخيص والإجازات والضوابط. وقامت بتنسيقها جمعية خبراء الاقتصاد الشباب.

ج. مراقبة جهود التوعية حيال مكافحة الفساد: وقد أشرف على تنسيق هذه الجهود جمعية تطوير القوانين.

د. مراقبة وزارة الداخلية: وتولّى تنسيق أعمال المراقبة نادي الصحافة الحرة.

هـ. مراقبة العمل القانوني: وقد أشرف على تنسيق هذه الجهود منظمة الشفافية الدولية في جورجيا.

و. مراقبة المعلومات العامة: وقد أشرف على تنسيق هذه الجهود منظمة "الخيار الديمقراطي لجورجيا".

أما المراقبة التي مورست على مستويي الحكومة المركزية والمحلية على السواء فشملت دراسة الوثائق الحكومية دراسة دقيقة، وإجراء مقابلات مع المسؤولين الرسميين على مختلف مستويات الحكومة، إلى جانب القيام بمهام المراقبة الميدانية. وجاءت معظم النتائج حصيللة مراقبة مباشرة، على أرض الواقع، حيث يتحدث المراقبون إلى عدة مسؤولين يشغلون مناصب حكومية مختلفة، فيطلبون منهم تقديم وثائق ذات صلة ويتعقبون أعمالهم. وإذا كان بعض هؤلاء الموظفين يبدي تعاوناً أحياناً، فالبعض الآخر يبدي شيئاً من الممانعة في وجه الجهود التي يبذلها المراقبون. ولكن، منذ إقرار القانون الإداري العام في جورجيا في العام ١٩٩٩، والذي نصّ على أحكام حرية الوصول إلى المعلومات، أصبح متاحاً للجميع الاطلاع على المعلومات العامة، بما مكّن المراقبين من الحصول على المعلومات اللازمة لتنفيذ مهامهم الرقابية. وبذلك، تكون التشريعات السارية المفعول قد لعبت دوراً هاماً في تيسير تنفيذ المشروع.

بعد انقضاء مهلة الشهرين ونصف المنصوص عليها في المرسوم، انتهت أعمال المراقبة وتلاها مرحلة تحليل نتائج المراقبة. فخلص التحالف الذي يعمل بقيادة المؤسسة إلى أن الحكومة الجورجية كانت تنقصها الإرادة السياسية لتطبيق التدابير الأولية لمكافحة الفساد التي نص عليها المرسوم الرئاسي رقم ٩٥. فالقواعد التي أرساها المرسوم لم تُنفذ أساساً نظراً إلى أن الحكومة لم تُعلم الدوائر التابعة لها بوجود المرسوم الرئاسي في حينه وبالسبل المواتية. نتيجة ذلك، اضطلعت دوائر الدولة بجزء من المهام الموكلة إليها من دون أن تحقق المفاعيل الإيجابية المرجوة على صعيد مكافحة الفساد. واعتبر التحالف أن تطبيق المرسوم لم يشكّل أولوية سياسية هامة في نظر الحكومة ما دامت هذه الأخيرة لم تشرف على تطبيقه الفعلي. فالسلطة التنفيذية في الحكومة، وعلى اختلاف مستوياتها، بدءاً بوزير الدولة ووصولاً إلى موظفيها في أدنى المناصب الإدارية، تعاملت مع المرسوم الرئاسي بطريقة سطحية وشكلية. كما أن القسم الأكبر من موظفي الحكومة أظهر عدم كفاءة وغياب أي حس مهني بطريقة أدائه لواجب تطبيق المرسوم.

المدافعة

شكّلت الحملة الدعائية التي خاضها التحالف لإطلاع المواطنين على استنتاجاته جزءاً هاماً من المشروع. فقد كان التحالف المؤلف من منظمات المجتمع المدني قد وطد علاقاته بوسائل الإعلام التي أبدت اهتماماً بجهود المراقبة. وهذه الجهود، بدورها، استرعت إلى حد كبير انتباه الإعلام نظراً إلى تفشي ظاهرة الفساد التي تطرقت إليها مقدمة هذه الحالة المدروسة تفشياً جعل منها قضية شعبية بامتياز في جورجيا. ولعل ما أعطى هذه الحملة دفعةً كبيراً هو نشر التقرير النهائي باللغتين الجورجية والإنكليزية، وتوزيعه على نطاق واسع على المجموعات المحلية والأجنبية البارزة في البلد وكذلك على عموم السكان.

ثم عقد التحالف مؤتمرات صحفية دورية، إن خلال فترة المراقبة أو بالتزامن مع نشر التقرير النهائي على السواء. ولعل التعاطي مع وسائل الإعلام، المطبوعة منها والإلكترونية، بهذا الأسلوب المدروس، سمح لمؤسسة جورجيا للمجتمع المنفتح، كما لشركائها في التحالف، بعرض نتائج أعمال المراقبة وتوعية المواطنين على تأثير المعلومات التي تكشف عنها هذه الأعمال، وأتاح للمؤسسة أيضاً بأن تنقذ الشق المخصص لأعمال المدافعة في المشروع من أجل دفع الشعب إلى ممارسة الضغوط على الحكومة لتعمل بجديّة على إصلاح ما فُسد.

نتائج البرنامج

أثبت برنامج المراقبة المدنية ثقل منظمات المجتمع المدني، وأهمية دورها، وفعاليتها في مواصلة ضغوطها الاجتماعية على الحكومة حتى دفعها إلى تطبيق التدابير الهامة في مجال مكافحة الفساد. ولم يكتفِ ذلك بإظهار حجم انتشار آفة الفساد وحسب بل أظهر أيضاً عدم تعاطي الحكومة مع مسألة تطبيق الإصلاحات بالجديّة المطلوبة.

أظهر البرنامج أيضاً مدى فعالية عمل منظمات المجتمع المدني داخل تحالفات. فحين تتعاون المنظمات غير الحكومية في ما بينها تنفيذاً لنشاطات مكافحة الفساد، تتمكّن من إعطاء زخم أكبر لمصالحها، ومجالات خبرتها، وتجاربها، وظروف عملها، على اختلافها وتنوعها.

ومن خلال البرنامج أيضاً، أقرّ شعب جورجيا بأن منظمات المجتمع المدني أبدت جدية، وصدقاً، وحس مسؤولية في مجال أعمال المراقبة والاستنتاجات التي خلصت إليها، لاسيما وأن المشروع كان ريادياً لجهة أنها المرة الأولى التي تقوم بها المنظمات المذكورة بهذه النشاطات مجتمعةً.

أما العامل البارز في مشروع المراقبة فقد تمثل في الأوضاع السياسية والاقتصادية التي شهدتها جورجيا أثناء فترة تطبيق المشروع. كان هذا التحالف الأول من نوعه الذي يُعدّ وينفذ مشروعاً من هذا النوع. ففي السابق، ما كانت المنظمات لتأمل، دون أدنى شك، في أي تعاون من جانب الحكومة، بل كانت تودي نشاطها الرقابي ضد إرادة الحكومة بالطبع. لهذا السبب، شكّلت مراقبة المجتمع المدني لآلية تطبيق المرسوم الرئاسي ٩٥ إنجازاً خارقاً وخطوة ناجحة على حدّ اعتقاد الجميع. ورغم صعوبة التكهن بدرجة تأثير جهود المراقبة على التغيرات السياسية اللاحقة في جورجيا، بدا واضحاً أنّ تنبّه المواطنين بالإجمال إلى إخفاق الحكومة في العمل بجديّة على تطوير إحدى أبرز المشاكل في البلد ليس إلا عاملاً يثير لديهم شعوراً بضرورة تغيير الحكومة ورئيس الجمهورية، وهذا ما حصل بالفعل في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣.

إدارة البرنامج

لقد تيسّر نسبياً توفير التمويل للمشروع لأنه اعتُبر جزءاً هاماً من العمل الدؤوب الذي تقوم به مؤسسة تحظى بكامل التمويل. وبقيادة التحالف، جرى توزيع التكاليف على مختلف أجزاء المشروع وتوزيع تلك الأموال على مختلف أعضائه، من دون أي عراقيل تُذكر.

تشكّل التحالف من منظمات متنوّعة للغاية من حيث كفاءتها وخبرتها، إنمّا الجامع بينها هو رغبتها في اغتنام هذه الفرصة لتتحقّق من مدى تطابق الخطاب الحكومي مع الواقع على الأرض. لذلك، تضمّن الاقتراح الداخلي الذي وُضِعَ بإشراف المؤسسة خطةً حول سبل ممارسة المراقبة في كلّ اتجاه من الاتجاهات الستّ التي سلكتها. وفي مرحلة لاحقة، اتخذت إدارة المشروع شكل اجتماعات أسبوعية عقدتها المنظمات الرئيسية المعنية بشؤون التنسيق طوال مراحل تنفيذه لتمكّن من تقييم مدى حسن سير أعمال المراقبة، وتقديم المساعدة للأطراف الذين يجدون صعوبةً في التعامل مع المسؤولين الحكوميين، والبدا بجمع المعلومات اللازمة لتقريرها النهائي.

وقد تمكّنت المؤسسة من تطبيق معايير ضبط الجودة على المعلومات التي تتلقاها وكذلك من إبقاء أعضاء التحالف على حماسهم والتزامهم بتنفيذ المهام التي وافقوا على إتمامها.

الحالة المدروسة الرابعة:

منظمة "غلوبل ويتنس"، المملكة المتحدة

مراقب مستقل دعماً لإنفاذ قوانين حماية الغابات في الكاميرون

(<http://www.globalwitness.org/>)

الخلاصة التنفيذية

إن منظمة "غلوبل ويتنس" Global Witness غير الحكومية التي اتخذت مقرها في لندن تعمل منذ العام ١٩٩٣ على إبراز الرابط القائم بين استغلال الموارد الطبيعية ومشكلة الفساد وانتهاكات حقوق الإنسان. في جانب مشاريع المراقبة المتعددة التي أشرفت "غلوبل ويتنس" على تنفيذها في دول أفريقيا وآسيا، عُيِّنَتْ في أيار/مايو ٢٠٠١ مراقباً مستقلاً لحماية قطاع الغابات في الكاميرون. وفي هذا المجال، تسعى المنظمة إلى مساعدة حكومة الكاميرون في تعزيز قدراتها على تفعيل آليات مراقبة التعديات على الغابات التي تهدد التوازن البيئي في البلاد مستقبلاً والسكان في لقمة عيشهم، ما داموا لا يدرون أي فائدة من إيرادات صناعة الخشب بسبب الفساد المستشري في هذا القطاع.

معلومات عامة عن المنظمة

تأسست منظمة "غلوبل ويتنس" في العام ١٩٩٣ بفضل جهود ثلاثة أشخاص معنيين بهوموم هذا القطاع. وبعد أن كانت تقتصر عند انطلاقتها على موظفين اثنين بدوام كامل، توسعت اليوم لتضم ما مجموعه ٢٥ موظفاً وثلاثة مكاتب. استقرت المنظمة في لندن وأقامت مكاتب لها في أفريقيا وآسيا لتنفيذ مشاريعها.

لعبت "غلوبل ويتنس" دوراً ريادياً لجهة استحداث آلية عملية وناجحة للإسهام في حل النزاعات ومعالجة مشكلة الفساد في البلدان التي تنعم بالموارد إجمالاً، إنما يعاني سكانها المقيمون من تدهور مستوى الرفاهية فيها مع تعاظم استغلال هذه الموارد. فما كان من المنظمة إلا أن تصوّب أهدافها نحو مصدر الإيرادات الذي يوجج أسباب النزاع أو الفساد، وأن تتطلع لاحقاً إلى فكّ الرباط بينهما بتقديم براهين ساطعة لمن هم في موقعٍ يخولهم إحداث التغيير المنشود.

كانت "غلوبل ويتنس"، ولا تزال، تستعمل تقنيات مألوفة وغير مألوفة في مجال التحقيق سعياً إلى رصد وتوثيق آليات التي يجري بموجبها استغلال الموارد الطبيعية ونقلها من بلدان كاندغولا، وكمبوديا، وليبيريا، وجمهورية الكونغو الديمقراطية. تقدّم هذه التقنيات أدلة لا لبس فيها تركز عليها التقارير المفصلة والموضوعية التي تبين طريقة استغلال الموارد وتحويل الإيرادات بطريقة منافية للقانون. ثم تُرفَع هذه التقارير إلى صانعي السياسات في العالم الذين يمارسون ضغوطاً على الحكومات والهيئات التنظيمية من أجل أن تدفع باتجاه استخدام الموارد استخداماً مستداماً وتوزيع الإيرادات بعدل وانصاف. تُشرك "غلوبل ويتنس" منظماتٍ أخرى أيضاً بخبراتها ومعلوماتها للدفع بقوة باتجاه الدعوة إلى التغيير وتقديم المساعدة للمنظمات الأخرى الناشطة خاصةً بين أوساط المجتمع المدني المجاهد في هذا المجال.

سياق البرنامج ومعلومات عامة عنه

واجهت الكاميرون في منتصف الثمانينات أزمة اقتصادية حادة. ولم يعد التوازن إلى الاقتصاد الكلي، إلا في أواخر التسعينات نتيجة تطبيق برنامج صارم

بلاصلاحات البنيوية. ولكن، الأزمة الاقتصادية خلّفت الفقر والعوز بين أبناء الشعب، وجعلت المؤسسات الحكومية والقطاع الخاص بوجه عام عرضةً للفساد. فواكب الانتعاش الاقتصادي ارتفاعٌ في منسوب الفساد على شتى المستويات بما حال دون تخفيف حدة الفقر بين عامة الشعب.

وكان قطاع الغابات، أحد أهم القطاعات الاقتصادية في الكاميرون القادر بالتالي على المساهمة إلى حدٍ كبير في القضاء على الفقر اجمالاً، قد تلقى ضربةً قاسية بفعل الفساد المستشري على المستويات كافة، باعتبار أن أعمال الفساد والممارسات غير القانونية في هذا القطاع تحرم ميزانية الدولة من مداخيل عالية، كانت لتُنقذ على تخفيف وطأة الفقر ولأغراض التنمية، وتهدّد أيضاً مستقبل البيئة في البلاد. فضلاً عن ذلك، بات معروفاً أن قطع الأشجار بطريقة غير شرعية شكّل مصدر تمويل غير مشروع لأطراف ضالعة في نزاعات مسلحة على امتداد الكرة الأرضية. ورغم غياب أي نزاع مسلح في الكاميرون، فمن غير المستبعد أن تشكّل أعمال الفساد وانتهاكات القانون في قطاع الغابات عوامل خطيرة للغابة من شأنها أن تدفع بهذا الاتجاه.

بذلت حكومة الكاميرون جهوداً جديدة واتخذت خطوات جبارة لتطويق الفساد في قطاع الغابات ووضع إطار قانوني وتنظيمي لإدارة الموارد الحرجية. ففي العام ١٩٩٢، تشكّلت وزارة البيئة والثروة الحرجية، وفي العام ١٩٩٤، أُقر قانون الغابات والبيئة الذي يرعى القطاع الحرجي. وفي مرحلة لاحقة، جرى العمل على تطبيق بعض البرامج كالبرنامج الخاص بحماية الإيرادات الحرجية (الذي يحسّن وسائل جباية العائدات الضريبية من أنشطة قطع الأشجار الحرجية)، وبرنامج عمل طارئ (يقضي بمراقبة وتنظيم رخص قطع الأشجار). ولكن، على الرغم من أهمية هذين التدبيرين والنجاحات التي حققتها، فلا يزال قانون حماية الغابات يتعرّض للانتهاك ولا يزال تطبيق هذا القانون يعاني من خلل. وتتجلّى أشكال الخلل بمعظمها في انتهاك قانون الغابات والإخلال بواجبات أصحاب الامتيازات و/أو حقوق القطع، وكذلك في غياب الرقابة من جانب السلطات المعنية.

ففي سعي من وزارة البيئة والثروة الحرجية لمعالجة المشاكل الناشئة عن ضعف المصادقية الدولية، وفي ظلّ عجزها بالإجمال عن مراقبة عملية قطع الأشجار وإنفاذ الإطار القانوني بدرجة أعلى من الفعلية، عكفت الوزارة، بالتعاون مع جماعة المانحين، على تنفيذ مشروع يدعم تفويض مهام ضبط ومراقبة التعديلات على الغابات إلى مراقب مستقل. وعلى هذا الأساس، تلقت "غلوبل ويتنس"، منظمة كائنة في لندن ولها طول باع في مجال المراقبة الدولية، دعوةً للاضطلاع بمهمتين في هذا المجال في حزيران/يونيو وتشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠. عقب النتائج الإيجابية التي سجلتها المهمتان التجريبيتان اللتان أنجزتهما "غلوبل ويتنس"، بالتشارك مع الوزارة، في مجال المراقبة الميدانية، عُيّنَت المنظمة مراقباً مستقلاً لقطاع الغابات في الكاميرون في أيار/مايو ٢٠٠١، لمدة ستة أشهر. جرى تجديد هذه الولاية في ما بعد ليُعاد اليوم تعيين المنظمة رسمياً في هذا المنصب لفترة شهرين حتى يُصار إلى اختيار منظمة مستقلة لتشغل هذا المنصب باتباع إجراءات العروض الدولية التي هي قيد التطبيق حالياً، وإعلان عن المراقب المستقلّ الرسمي في أكتوبر ٢٠٠٤. وكان يُتوقّع أن تفوز "غلوبل ويتنس" بهذا المنصب لما تتمتع به من مصداقية، وقدرات، وكذلك لشهرتها بأنها وراء مشروع المراقبة المستقلة للقطاع الحرجي في الكاميرون.

الاختيار

تولّت منظمة "غلوبل ويتنس" تنفيذ عدد من مشاريع المراقبة في مجال استخراج الموارد الطبيعية. وبالتالي، يتوافق مشروع المراقب المستقلّ في الكاميرون مع برنامج عمل هذه المنظمة غير الحكومية بوجه عام لأنها مجهزة ومؤهلة تماماً لأن تقوم بدور المراقب المستقلّ لأنشطة قطع الأشجار في الكاميرون. وقد ارتكز هذا المشروع تحديداً على التجارب التي اكتسبتها "غلوبل ويتنس" من مشروع مماثل نفّذته في كمبوديا في إطار مراقبة قطع الأشجار.

أهداف المشروع

في إطار دعم مشروع إنفاذ قانون حماية الغابات في الكاميرون، يهدف المراقب المستقل على المدى الطويل إجمالاً إلى تأمين الدعم اللازم لتطبيق الفساد وإرساء دعائم الحكم الرشيد في القطاع الحرجي في الكاميرون. في النهاية، سيساهم هذا القطاع في تخفيف حدة الفقر بفضل تحسين الإدارة المستدامة للموارد الحرجية وزيادة الإيرادات منها. كما أن الحد من أنشطة قطع الأشجار غير القانونية قد يساهم في تطوير المشاريع الحرجية المحلية بفعالية متزايدة، والحوول دون حرمان أبناء البلد من استخدام المنتجات الحرجية الخشبية وغير الخشبية من أجل تحقيق تنمية محلية أكثر انصافاً.

البرنامج

تخضع نشاطات ومجالات عمل "غلوبل ويتنس" في الكاميرون لاتفاق حول نطاق الصلاحيات، وهو عقد وقّعه المنظمة مع حكومة الكاميرون. وبموجب هذا العقد، أنشأت المنظمة مكتباً لها في الكاميرون يعمل فيه مدير المشروع، ومساعد المدير، وحارساً أحراج، وسائق، ومساعد إداري.

المراقبة

يتمحور نشاط "غلوبل ويتنس" الأساسي، في ظل مشروع المراقب المستقل دعماً لإنفاذ قانون حماية الغابات في الكاميرون، حول إنجاز مهام ميدانية تتطلب منها مراقبة أعمال قطع الأشجار التي تمارسها عدة شركات وأفراد على أرض الواقع. وتنفّذ المنظمة هذه المهام التي تنظمها بالتعاون مع حكومة الكاميرون كمهام مشتركة مع موظفي الوحدة المركزية للمراقبة. وهي جهاز تابع لوزارة البيئة والثروة الحرجية يتولّى مسؤولية مراقبة أعمال قطع الأشجار. ولكن، بموجب أحكام الاتفاق المذكور أعلاه، يحقّ للمنظمة أن تنفّذ مهام مستقلة بمعزل عن وحدة المراقبة وأن تطّلع أيضاً على وثائق متعلقة بنشاطات قطع الأشجار (كترخيص قطع الأشجار، وما إليها).

تقوم "غلوبل ويتنس" والوحدة المركزية للمراقبة بتسجيل أي مخالفات تلحظانها في جولانتهما الميدانية. ولكن، لا بد من الإشارة إلى أن نشاطات قطع الأشجار غير القانونية لا ترتبط كلها، على شدة تنوعها واختلافها، بالفساد وسوء إدارة الحكم. فبعض المخالفات الأكثر شيوعاً تنأتى عن استثمار الأشجار من دون الحصول على ترخيص؛ واستغلال الثروة الحرجية خارج الحدود المسموح بها؛ وتجاوز الفترة المسموح بها استثمار الأشجار؛ واستثمار الأصناف غير المسموح بها؛ وعدم ترسيم الحدود؛ وعدم تحديد الأشجار المسموح بقطعها، وما إليها من مخالفات. وإذا كانت كل من المنظمة ووحدة المراقبة تنفرد بصياغة تقريرها الميداني الخاص، فتعهد إلى الوحدة أيضاً مهمة إصدار المحاضر، وإفادات بالمخالفات المسجلة التي على ضوءها تُتخذ الإجراءات القانونية بحق مرتكبيها.

تعرض "غلوبل ويتنس" استنتاجاتها وتقاريرها ضمن اجتماعات تعقدها بانتظام لجنة المطالعات. تضمّ هذه الهيئة ممثلين عن المراقب المستقل ووزارة البيئة والثروة الحرجية وجماعة المانحين، وتلتقي مرة كل ثلاثة أشهر لتناقش التقارير المرفوعة إلى المنظمة وتوافق عليها.

وقد شكّلت "غلوبل ويتنس"، بصفتها مراقباً مستقلاً في الكاميرون، ومنذ انطلاق فكرة المشروع في مايو ٢٠٠١، ٩٢ بعثة مراقبة، إما في إطار مواكبة وحدة المراقبة (٧٨)، أو في إطار بعثة مستقلة لا تحظى بأي مواكبة. فتحرّرت عن ١١٥ ملفاً، تناول ٩٥ منها التراخيص الخاصة بالاستثمار وتجميع الأخشاب. وكشفت البعثات عن ممارسة نشاطات غير قانونية على مستوى ٧٢ ترخيصاً.

إلى جانب مراقبة أعمال قطع الأشجار على الأرض، تتبّع "غلوبل ويتنس" أيضاً الإجراءات القانونية التي تُتخذ وتُطبّق بحق مرتكبي هذه الأعمال. المراقب المستقل يترصد طريقة تعاطي النظام القانوني مع المخالفات المسجلة والموثقة حول قطع الأشجار، للتحريّ مثلاً عما إذا كانت الوحدة المركزية للمراقبة أصدرت محضراً عند تسجيل المخالفة، وعن الطريقة التي يعالج فيها النظام القانوني هذه الوثائق، وعن احتمال فرض الغرامات واستعادة الأموال، والخ.

بناء القدرات والمدافعة

خارج إطار نشاطات المراقبة التي يقوم بها المراقب المستقل بشكل حصري، تشمل صلاحياته، في جانبٍ منها، المساعدة في عملية بناء القدرات بين صفوف موظفي وزارة البيئة والثورة الحرجية والموظفين الحكوميين الآخرين، لجهةّ اليات وإجراءات المراقبة في قطاع الغابات. وتتجلى هذه المساعدة في تنظيم ورشات عمل ودورات تدريبية حول البرمجيات العصرية وتقنيات المراقبة (كالنظام العالمي لتحديد المواقع ونظام المعلومات الجغرافية مثلاً)، وفي تقديم المساعدة التقنية، وما إليها.

يبحث الاتفاق المعقود بين "غلوبل ويتنس" وحكومة الكاميرون حول نطاق الصلاحيات في انشاء نظام لتعقب الملفات. ينم هذا النظام عن قاعدة بيانات قد تتضمن سجلاتٍ عن كل أشكال المخالفات المتعلقة بقطع الأشجار، وعن مرتكبيها، وكذلك بياناتٍ عن جهود المتابعة التي يبذلها النظام القضائي، أو غياب المتابعة بهذا الشأن. وكان هذا النظام لا يزال قيد الإنشاء عند دراسة هذه الحالة.

وبموجب أحكام الاتفاق الأصلي المتعلق بفترة الستة الأشهر الأولى التي تمارس فيها "غلوبل ويتنس" أعمالها كمراقب مستقل ابتداء من مايو ٢٠٠١، يساعد المراقب، في معرض النشاطات التي يقوم بها، في صياغة صلاحية تدريب المنظمات غير الحكومية في الكاميرون على استخدام تقنيات المراقبة، وجمع المعلومات الممكن التحقق منها حول أعمال قطع الأشجار غير القانونية، لتأهيل سكان الجوار وتلك المنظمات على مراقبة الأراضي الحرجية. ويسهل المراقب أيضاً تنظيم دوراتٍ لإشاعة الوعي بين صفوف موظفي الوزارة وهيئات المجتمع المدني المنخرطة في هذه العملية (المنظمات غير الحكومية، والعاملين في قطاعات خاصة، والمجموعات الريفية) حول مختلف المهام المطلوبة في إطار ضبط أعمال قطع الأشجار ومراقبة الأراضي الحرجية. أما المراد من هذا الشقّ فهو أن تركز جهود المراقبة على قاعدة تشاركية كفيلة بأن تدعم دور المراقب المستقل وتضمن مواصلة هذه الجهود. لكنّ "غلوبل ويتنس" اضطرت إلى إنهاء علاقاتها الرسمية مع قطاع المنظمات غير الحكومية حين أسقطت الحكومة الكاميرونية هذه الأحكام من اتفاقات لاحقة. ورغم ما آلت إليه الأمور، لا تزال هذه العلاقات قائمة، ولا تزال "غلوبل ويتنس" تتخذ بعض التدابير غير المباشرة في مجال بناء القدرات (خاصةً في مجال إشاعة الوعي)، مع تشديدها باستمرار على أهمية دورها المحتمل كصلة وصل بين قطاع المنظمات غير الحكومية والحكومة الكاميرونية.

تريّت "غلوبل ويتنس" كثيراً، انطلاقاً من موقعها كمراقب مستقلّ، في إعلان عن الاستنتاجات التي توصلت إليها، نظراً إلى تجاربها المبررة مع الإعلام الذي حرّف ما ورد في تقاريرها، أو أوردتها في خارج سياقها، أو أساء نقل استنتاجاتها بطريقةٍ أو بأخرى. عدا ذلك، يُذكر أنّ لمنظمة "غلوبل ويتنس" تاريخ حافل من التعاون الوثيق، إننا المنتسج غالباً، مع الحكومة الكاميرونية كان يمكن أن يتعرّض لنكسة بفعل أخطاء فادحة ارتكبتها إعلاميون. ففي البداية، ساد التوتر علاقاتها مع المسؤولين الحكوميين نظراً للشكوك التي ساورتها حيال وزارة البيئة والثورة الحرجية، إلا أنّ هذه العلاقات تحسّنت عامةً في الآونة الأخيرة. وفي أيّ حال، لا تزال "غلوبل ويتنس" تحافظ على حضورها الثابت وتواصل تنظيم النشاطات لإشاعة الوعي العام في الكاميرون من خلال نشر التقارير، والحفاظ على موقعها الإلكتروني وعلاقاتها بأصحاب المصالح فيها.

نتائج البرنامج

منذ بدء العمل بمشروع المراقبة المستقلة دعماً لضبط القطاع الحرجي في الكاميرون، لم تبلغ الوحدة المركزية للمراقبة التابعة لوزارة البيئة والثورة الحرجية إلا عن جزء يسير من الجرائم المرتكبة التي كشفت عنها. وبموازاة ذلك، قليلة هي بعثات المتابعة التي تشكّلت لتاريخه عند تقدّم المراقب المستقلّ أو وحدة المراقبة بطلبها. وكذلك، لم يُعرف عن المراقب المستقلّ أنه تقدّم بأيّ دعوى، في إطار بعثات المتابعة التي نظمتها الوزارة، رداً على أيّ عمل إجرامي لحظه خلال بعثة مشتركة. فاستناداً إلى المعلومات الواردة إلى المراقب، لم تُتخذ أيّ إجراءات قضائية بحق أفعال جرمية تمّ التبليغ عنها، باستثناء قضية واحدة (تتعلق بشركة هزيم لاشجار الحرجية Société Forestière Hazim).

قد يلحظ المراقب المستقلّ في الآونة الأخيرة إقدام وكالات المراقبة على اتخاذ تدابير أشدّ صرامةً وتطابقاً مع واقع الحال لانفاذ القوانين، ولكن، لا بدّ من إثبات أن الأمور تذهب بهذا الاتجاه إظهاراً لتمسك الوزارة الشديد برغبتها لإصلاحية.

ولعلّ النجاح الذي حقّقه المراقب المستقلّ في معرض دعمه لمشروع إنفاذ قانون حماية الغابات في الكاميرون، إنما برز في التحسينات العامة والتشدد في إنفاذ القوانين المتعلقة بالقطاع الحرجي. كما سجّلت نجاحات كبيرة على مستوى إدارة تراخيص قطع الأشجار، وكذلك على مستوى تصنيف المخالفات وتنظيمها؛ فأصبحت هذه المخالفات تندرج اليوم في خانة الأفعال الجرمية التي تستوجب الملاحقة القانونية ولم يعد ممكناً التستر عنها بحجة أحكام أو إعفاءات خاصة. والتغيير الحارق حصل أيضاً على مستوى نشر الوعي بين موظفي الحكومة وأصحاب المصالح في القطاع الخاص على السواء الذين أدركوا أكثر فأكثر الحاجة إلى تغيير قواعد استثمار القطاع الحرجي. وفي الوقت ذاته، اكتسبت "غلوبل ويتنس" مكانتها كمنظمة تتمتع بالمصداقية وتعمل على تحسين هذا القطاع.

إدارة المشروع

حظت منظمة "غلوبل ويتنس" بعدة مانحين بارزين للمشروع، بما في ذلك الاتحاد الأوروبي، وإدارة التنمية الدولية، والحكومة البريطانية، والوكالة الكندية للتنمية الدولية، والبنك الدولي، وحكومة الكاميرون.

فتلقت "غلوبل ويتنس" مبلغاً مالياً بقيمة ١٢ ١٢٦ جنيهاً أسترلينياً لتغطية أول مهمتين في هذا المجال، علماً أنّ قسماً من هذه الأموال تأمّن بفضل صندوق "ستابكس" STABEX (نظام تثبيت عائدات الصادرات) الذي أنشأه الاتحاد الأوروبي. ولكن، بما أنّ هذه المنحة لم تغطّي نفقات البعثات، فقد اضطرت "غلوبل ويتنس" إلى أن تقدّم مساهمة كبيرة من الاحتياطي الخاص بها. وفي فترة ما بين أيار/مايو ٢٠٠١ وتموز/يوليو ٢٠٠٢، المعروفة بالفترة الانتقالية، تلقت "غلوبل ويتنس" مبلغاً بقيمة ٢٩٨ ٧٦٠ جنيهاً أسترلينياً من إدارة التنمية الدولية، والبنك الدولي، والاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة. ومنذ آب/أغسطس ٢٠٠٢ ولغاية آذار/مارس ٢٠٠٤، بلغ مجموع تكاليف المشروع ٩٠٣ ٥٧٥ جنيهاً أسترلينياً بينما قدّرت التكاليف المتوقعة للمشروع لغاية مارس ٢٠٠٥ بمبلغ إضافي وقدره ٣٦٩ ألف جنية أسترليني. أما الجهات المانحة التي غطت هذه الفترة من المشروع فكانت إدارة التنمية الدولية، والبنك الدولي، والوكالة الكندية للتنمية الدولية، والاتحاد الأوروبي.

تولّى إدارة المشروع مكتبٌ محلي لمنظمة "غلوبل ويتنس" في ياوندي، بالتعاون مع مكتبها الأساسي في لندن.

الحالة المدروسة الخامسة :

مركز تطبيق السياسات العامة المتعلقة بتعزيز المساواة والإنماء، الأرجنتين

مرصد الموازنة في الأرجنتين (Lupa Fiscal)

(<http://www.cippec.org.ar>)

الخلاصة التنفيذية

إن مركز تطبيق السياسات العامة المتعلقة بتعزيز المساواة والإنماء هو معهد كائن في بوينس آيريس، الأرجنتين ويُعنى برسم السياسات العامة. تناضل هذه المنظمة الخاصة التي لا تتوخى الربح من أجل قيام مؤسسات حكم أكثر عدلاً وديمقراطية وفعالية، سعياً إلى تحسين مستوى العيش لدى كلّ المواطنين. ويهدف المركز إلى تأسيس آليات التي تعزّز قدرة المجتمع المدني على مراقبة الموارد والنفقات العامة، وتعزيز مشاركة المواطنين والشفافية على مستوى دور الهيئة التشريعية في عملية إعداد الموازنة وتطبيقها. منذ العام ٢٠٠١، أشرف المركز على تطبيق برنامج مراقبة الموازنة في الأرجنتين، فتمكّن من مراقبة الموازنة في مرحلتَي الإعداد والتنفيذ؛ ونظّم أيضاً حملة مدافعة، بالتعاون مع منظمات غير حكومية نخبوية على المستوى المحلي تعمل على معالجة قضايا محددة، فاستطاعت أن تفيّد من المعلومات التي زوّدها بها المركز حول موضوع الموازنة.

معلومات عامة عن المنظمة

نشأ المركز في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠ حين أدرك أحد عشر شاباً من أصحاب الاختصاص في هذا المجال، ومن عدة ميادين وذوي آراء سياسية مختلفة، الحاجة إلى أن تصبح الأرجنتين بلداً أكثر عدلاً وتطوراً. فقرروا أن ينشئوا مجتمعين منظمة غير ربحية تنكبّ على رفع مستوى السياسات العامة في الأرجنتين ودول أميركا اللاتينية. ورأوا تحديداً بأنّ المركز قد يتوصّل إلى ترجمة الأفكار السليمة في سياسات قابلة للتطبيق في مجالات التربية والصحة العامة والعدالة والشفافية والإنفاق العام، بما يميزه عن المنظمات غير الحكومية الأخرى.

أما اليوم، وبعد عشرين عاماً على عودة الأرجنتين إلى أحضان الديمقراطية، فلا يزال العمل الذي ينجزه المركز على القدر ذاته من الأهمية نظراً إلى أنّ الأرجنتين تواجه الأزمات الاجتماعية والاقتصادية الأشدّ ضراوةً في تاريخ هذا البلد. ويصبّ المركز جهوده على المساعدة في تخطّي بعض أبرز التحديات التي يصطدم بها البلد، وهي تراجع مستوى التربية والصحة العامة، وندرّة اللجوء إلى العدالة؛ وضعف المؤسسات السياسية، والضائقة المالية.

يرى المركز أنّ مجتمعاً مدنياً ناشطاً وحكومة على درجة أعلى من العدل والمسؤولية والفعالية والشفافية، وحدهما، لن يتيحا للأرجنتين الاندماج في النظام العالمي وحسب، بل سيفيان أيضاً باحتياجات مواطنيها على نحو يحوّلهم جميعاً من تطوير إمكانياتهم إلى أقصى حدّ. فالنظام الديمقراطي في الأرجنتين لا يزال طريّ العود، إذ انهمك الأرجنتينيون على مدار العقدين المنصرمين في إعادة بناء مؤسسات المجتمع المدني الأساسية، حتى أخذت المشاركة المدنية تتسع رقعتها. ولكن، رغم كلّ ما تقدّم، لا تزال الحاجة تدعو إلى مضاعفة الجهود في هذا المجال.

يرى المركز أيضاً ضرورةً بالغة في توعية المجتمع المدني وإشراكه في عملية الموازنة، طمعاً في تحقيق مزيد من الاستمرارية والفعالية والعدالة للإنفاق العام

في الأرجنتين على المدى البعيد، باعتبار أن المواطنين المطلعين والمنخرطين في هذا المسار سينشطون في ضبط الفساد وانعدام الفعالية وغياب العدالة في الإنفاق العام، وسيعطون السياسيين دافعاً للتصرف بكل استقامة وفعالية. وقد أقدم المركز على اتخاذ خطوات عملية باتجاه تزويد الشعب بمعلومات دقيقة وتحليل مستقلة عن عملية الموازنة.

الاختيار

أبدى المركز اهتمامه بإعداد وتنفيذ مشروع لمراقبة الموازنة، على مثال مرصد الموازنة، وذلك انطلاقاً من موقعه كمنظمة تركز جهودها لتشجيع قيام حكومة تتحلّى بمسؤولية أكبر، وتعزيز مشاركة المجتمع المدني في رسم السياسات العامة وتطبيقها. ومن المعروف عن المركز أنه خاض تجارب سابقة في مضمار المراقبة، وشارك في عددٍ من مشاريع المراقبة في عدة ميادين، كمراقبة أعمال الهيئة التشريعية، ومراقبة التمويل الانتخابي، وسواها.

سياق البرنامج ومعلومات عامة عنه

منذ أن أعادت الأرجنتين العمل بالنظام الديمقراطي، واجهت خللاً بنيوياً في التوازن المالي تسبب بإحداث أزمات اقتصادية وسياسية متكررة. ولم تراخ عملية توزيع الإنفاق العام مبدأياً الفعالية والمساواة. ولكن أسباب هذه المشكلة تعود إلى عوامل اقتصادية لا سياسية، باعتبار أن ضعف المؤسسات الاجتماعية والسياسية وتدني مستوى المعلومات العامة ودرجة الرقابة على السياسات العامة شكلاً عامليين أساسيين في هذه السياسات المالية الخاطئة وما ألت إليه من نتائج.

لأرجنتين تاريخ حافل بسوء الإدارة المالية. فقد واجه البلد على امتداد السنوات الثلاثين الأخيرة أزميتين نتيجة الدين وأزميتين أخريين جراء التضخم المالي، لأسباب تعود أساساً إلى عدم قدرة الحكومة على الحفاظ على عامل التوازن في الموازنة. لطالما تجاوزت النفقات العامة الإيرادات الضريبية، فلدجات الحكومات المتعاقبة إما إلى طباعة النقود أو استصدار سندات دين لتمويل الفارق بينهما. ولكن، على الرغم من أن هذه الآليات المالية هي آليات عادية، فقد أسيء استعمالها في الأرجنتين.

تركت هذه الأزمات عواقب كارثية على حياة المواطنين في الأرجنتين. فما بين العامين ١٩٧٥ و ١٩٩٠، انخفض إجمالي الناتج المحلي للفرد الواحد بمعدل يقارب ٣٠٪. ومع أن معدل النمو في التسعينات عاد وانتعش، بعد إصلاحات التي لِحقت بالسوق ورفع القيود والاستقرار المالي، فقد تجاوز إجمالي الناتج المحلي للفرد الواحد معدله في العام ١٩٨٠ بشكل طفيف. فضلاً عن ذلك، لم تراخ عملية توزيع المداخيل إلى حد بعيد مبدأ المساواة نظراً إلى أن ٢٠٪ من السكان الأشد ثراءً يحققون مكاسب أكثر من ٢٠٪ من السكان الأشد فقراً بست وعشرين مرة، في حين أنهم كانوا يكسبون ١٤ مرة فقط أكثر منهم في العام ١٩٩١. زد على أن ٤٣٪ من السكان، أي ما يزيد عن ١٦ مليون نسمة، يعيشون تحت خط الفقر.

تعود أسباب الأزمة الحالية في الأرجنتين أساساً إلى مستويات العجز الهائلة وتراكم الديون على امتداد التسعينات. فرغم النمو المتسارع الذي شهدته البلاد لغاية العام ١٩٩٨، فاق الإنفاق العام الارتفاع الذي سجلته الإيرادات بأشواط، عدا عن أن الإنفاق السياسي المترتب بفعل المرهنة على إعادة انتخاب إدارة الرئيس منع أدى إلى ارتفاع الدين العام بمعدل يفوق ٤٥٪ بين العامين ١٩٩٧ و ٢٠٠١. وحين ضرب الركود الاقتصادي البلد إثر سلسلة متعاقبة من الصدمات الدولية، أي الأزمات الآسيوية والروسية والبرازيلية، تراجع معدل العائدات العامة، وتوقفت الأسواق المالية عن إقراض الأرجنتين. وفي ظل هذه الأجواء المعاكسة، بلغ مستوى العجز والإنفاق حدًا لا يُطاق، مودياً البلد إلى مواجهة أشرس أزمة من أزمات الركود الاقتصادي في تاريخه.

فيفضل توفير المعلومات العامة وتعزيز مشاركة المجتمع المدني في عملية الموازنة، يشكّل مرصد الموازنة التابع للمركز أداة قوية في معرض البحث عن الاستقرار والعدالة على المستوى الاقتصادي في الأرجنتين.

أهداف المشروع

يكمّن الهدف الأساسي من مرصد الموازنة في مأسسة الآليات التي تدعم قدرة المجتمع المدني على مراقبة الموارد والنفقات العامة، من خلال تعزيز مشاركة المواطنين والشفافية في عمل الهيئة التشريعية. أما الأهداف المحددة للمشروع فتشمل تزويد أصحاب المصالح بمعلومات دقيقة ومتواصلة عن الموازنة ليساهموا في تحليل البيانات المتعلقة بها ومناقشتها ونشرها؛ توسيع معرفة والتزام المجتمع المدني بمواضيع الموازنة؛ إدراج مسائل الفعالية والاستدامة ومفاعيل توزيع الإنفاق العام في برنامج العمل العام، وإشاعة الوعي لدى المواطنين حول أهمية هذه المواضيع.

مرصد الموازنة في الأرجنتين

ينشر المركز أربعة منشورات سنوياً، تشكّل العمود الفقري لمشروع مرصد الموازنة في الأرجنتين، وتسهم في تأمين معلومات ومشاركة أوسع في تلك العملية.

● ملخص الموازنة. يركّز على سبل إنفاق الأموال التي تحصلها الحكومة المركزية من الضرائب، والفرضيات الاقتصادية التي تتناول عملية إعداد الموازنة. وما هذه الملخصات سوى تقارير سردية مبسطة يطلع عليها المواطن العادي والإعلاميون والمنظمات غير الحكومية الذين يركّزون اهتمامهم على مسائل محددة، ويهتمون بمراقبة القرارات المتعلقة بالموازنة في مجالات اختصاصهم على التوالي وبالتأثير عليها. وفي الواقع، تقدّم هذه الملخصات شروحات حول الموازنة والسياسات المالية العامة المعمول بها. يتمّ توزيع هذه الملخصات على أعضاء البرلمان والإعلاميين وأبناء المجتمع المدني انطلاقاً من فرضية تقول بأن نشرها يساهم في إحياء النقاش العام حول الموازنة وتطوير التحليلات المرتبطة بها، علماً أنّ نشرها يتزامن مع إرسال الحكومة مشروع الموازنة إلى الهيئة التشريعية. يلجأ أعضاء البرلمان عادة إلى الاقتباس كثيراً من هذه الملخصات التي تثمن في الواقع طريقة تصرف البرلمانيين بالمعلومات المتوافرة حول الموازنة.

● دليل الموازنة. تشبه هذه الأدلة الملخصات من حيث مضمونها إنما تختلف عنها لجهة أنها أغنى بالتحليل والتفاصيل. وتصلح هذه المنشورات للمقارنة لما يتضمّن منها من معلومات حول سياسات الموازنات والسياسات المالية المعمول بها في بلدان أخرى، إلى جانب المعلومات التي توردها عن الموازنة الأرجنتينية. وهذه الأدلة التي تُنشر فور موافقة الهيئة التشريعية على الموازنة تقدّم صورة عامة عن السياسات المرتبطة بالاقتصاد الكلي، وتُظهر مدى التزام الحكومة بفرضيات الاقتصاد الكلي، حتى أنّ المنظمات غير الحكومية الناشطة في ميادين عمل محددة تجد فيها فائدة عظيمة.

● ملخص التعديلات. غالباً ما تطرأ بعض التغييرات خلال مرحلة تطبيق الموازنة نظراً إلى قلّة الالتزام بينود الموازنة، كما تمّت الموافقة عليها في الأصل، في هذه المرحلة. فقد درجت العادة على أن تعيد الحكومة توزيع الاعتمادات في الموازنة، والغاء بعض بنود الموازنة مقابل إضافة بعضها الآخر، وتعديل السياسات المالية في معرض السنة. فيراقب المركز طريقة تعاطي الهيئة التشريعية مع الموازنة الموافق عليها، وينشر هذه الملخصات التي تفسر كل تعديل وانعكاساته على السياسات المالية ككل، وكذلك التغييرات العامة التي تطرأ على السياسات. ترمي هذه الملخصات إلى تعزيز الوعي لدى المجتمع المدني حول شؤون الموازنة، ومشاركته فيها، عن طريق الاستمرار في مراقبة أوجه الإنفاق في الموازنة وسبل تطبيقها عموماً. في المقابل، يأمل المركز أن يرسى مبدأ المساءلة ويزيد الوعي لدى المواطن حول دوره كمصدر لتمويل الإنفاق العام.

أعمال البحث والمدافعة حول السياسات المالية. يُجري المركز بحوثاً معمّقة في ميادين محددة ومواضيع رئيسية ضمن عملية الموازنة، ويقدم للجمهور المستهدف النتائج الأساسية التي تخلص إليها هذه البحوث بشكل غير تقني. وتحدد هذه المواضيع بفضل تعاون المركز مع عدة منظمات غير حكومية على المستوى المحلي. ولما كانت هذه المنظمات تشارك بغالبيتها في أعمال مدافعة تراعي مصالح الفقراء وتستهدف مجموعات ذات اهتمامات مركّزة (كالمعوقين، والسكان الأصليين، والفئات المستضعفة)، عمل المركز على مساعدتها في توسيع درايتها بالمسائل والسياسات المتصلة بمجالات عملها المحددة ضمن الموازنة.

يتعيّن على المركز أن يطّلع على المعلومات المتصلة بالموضوع من أجل أن ينشر هذه الوثائق بطريقة تضمن دقة المعلومات وصدورها في الوقت المناسب. ومع مَرّ الوقت، أقام المركز مع المسؤولين الحكوميين على مستوى الوزارات، مَن أبدوا استعداداً لتزويد المركز بالمعلومات اللازمة ومساعدته في إنجاز مهمته، علاقات مفيدة ومجدية للطرفين. لا حاجة إلى التذكير بأنّ جمع المعلومات عن الموازنة يشكّل مرحلة أساسية من مراحل المشروع، لأنّ منشورات المركز ونشاطاته تركز على معلومات دقيقة. فمن جهة، يفيد المركز من جمع المعلومات من الحكومة، ومن جهة أخرى، يدرك المسؤولون الحكوميون أنّ عمل المركز يصبّ في مصلحة الجميع.

عند الانتهاء من جمع البيانات، يُعدّ المركز المنشورات الأربعة الأساسية التي تهدف إلى توسيع معرفة المواطنين ومشاركتهم، وتسهيل قيام حوار أعمق وأوضح بين أعضاء الهيئة التشريعية والمجتمع ككل. أما الخطوة التالية في هذه العملية فتتقضي بنشر التقارير وإثارة النقاش العام حولها من خلال تنظيم منتديات تطلق الحوار بين عدة منظمات ومجموعات محلية مستهدفة وأوساط قطاع الأعمال بهدف توسيع معرفة أصحاب المصالح هؤلاء بعملية وضع الموازنة.

يعمل المركز أيضاً، وبشكل منهجي، على رصد ونشر معلومات عن مشاريع قوانين ترتّب مفاعيل مالية على الموازنة وتُحال إلى الهيئة التشريعية. وتتلقّى الهيئة التشريعية شهرياً قرابة مئتي مشروع مائل. فيحتفظ المركز بسجلات عن هذه المشاريع وينشر علناً معلومات عنها على موقعه الإلكتروني الذي يتضمّن أيضاً معلومات عامة ومحددة وتحاليل عن التدابير المالية والسياسات العامة التي تؤثر على الموازنة.

يولي المركز اهتماماً خاصاً لعنصر المدافعة في مشروع مرصد الموازنة. ويعمل مع أعضاء الهيئة التشريعية لزيادة الوعي لديهم حول تعقيدات عملية وضع الموازنة، وتزويدهم بالأدوات الإضافية اللازمة للمشاركة في جلسات النقاش الهامة التي تعقدها الهيئة التشريعية حول الموازنة الفدرالية. وفي هذا السياق، لوحظ أنّ المنشورات الأساسية التي ورّعها المركز، كما الدورات التدريبية وورشات العمل التي نظّمها لأعضاء الهيئة التشريعية، أعطت مفعولها في المناقشات الدائرة وصيغة الموازنة العامة.

من جهة أخرى، أقام المركز علاقة مميزة مع الصحفيين ومثلي وسائل الإعلام. فقد أبداً الإعلاميون بوجه عام اهتماماً بملاحقة ومتابعة النشاطات التي يقوم بها في ظلّ المشاكل الاقتصادية والسياسية الطارئة المشار إليها أعلاه. كما اضطلعت وسائل الإعلام بدور فعّال في الجهود التي بذلها المركز من أجل وضع منشوراته والنقاشات حولها، كما نشاطاته الأخرى، كورشات العمل والدورات التدريبية التي ينظّمها، في متناول الجميع وعلى مرأى منهم. وأقدم المركز أيضاً على نشر المعلومات على موقعه الإلكتروني، وتوزيعها في البريد بالاستعانة بلوائح العناوين البريدية التي جمعها. فحضوره البارز في الإعلام وحملة المدافعة التي نظّمها عزّزا قدرته على إقناع صانعي السياسات وتزويد صانعي الرأي العام بالمعلومات، وساهما في تقليص التباعد القائم بين الإدارات العامة والمواطنين على مستوى المعلومات.

نتائج البرنامج

من الصعب للغاية تعقب النتائج التي خلصت إليها نشاطات المركز، لأنها كانت نتائج نوعية أكثر منها كمية. ولكن، على الرغم من ذلك، يمكن القول بأن عملية وضع الموازنة أصبحت أكثر شفافية وأسهل فهماً في نظر عامة الشعب وأصحاب المصالح المهتمين بها منذ أن بدأ المركز بتطبيق برنامج رصد الموازنة في الأرجنتين. فقد أتاحت أعمال مراقبة الموازنة لجميع الأطراف، من أعضاء الهيئة التشريعية والإعلاميين والمنظمات غير الحكومية العاملة في مجالات محددة، وللمواطنين ككل، زيادة المامهم بهذه العملية من حيث أهميتها ومجرباتها، وكذلك معرفة الوسائل المتاحة للتأثير عليها واتباعها.

إدارة البرنامج

أشرف على تنفيذ النشاطات الأساسية ضمن إطار برنامج مرصد الموازنة في الأرجنتين أربعة خبراء، من خبراء اقتصاد وعلماء في شؤون السياسة يعملون بشكل دائم في المركز، إلى جانب مساعدين اثنين ومستشارين من خارج المركز. ومنذ بدء العمل بالبرنامج، بلغت التكاليف نحو ١٠٠ ألف دولار أمريكي سنوياً. وحظي المشروع، لغاية تاريخه، بتمويل من "مؤسسة تينكر" Tinker Foundation وشبكة البلدان الأمريكية للتنمية، ولكنه يرفض التمويل الآتي من جانب الأحزاب السياسية أو الحكومة حفاظاً على استقلاليتها.

الحالة المدروسة السادسة:

"بودير سيودادانو" Poder Ciudadano، الأرجنتين

برنامج من أجل شفافية التعاقد

(<http://www.poderciudadano.org.ar>)

الخلاصة التنفيذية

"بودير سيودادانو" هي منظمة غير حكومية تكمن مهمتها في زيادة الوعي لدى المواطنين وتشجيعهم على التحرك المدني الجماعي، إنماءً لروحية المواطن الصالح. عملت المنظمة، بين آذار/مارس ولغاية أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، على تطبيق برنامج من أجل شفافية التعاقد جمع ما بين أداة الجلسات العامة وموائيق النزاهة في سبيل مراقبة إجراءات التعاقد المتعلقة بتأدية الخدمة العامة على مستوى البلديات، ولا سيما تلك المتعلقة بآليات الحصول على خدمة جمع النفايات. فبفضل تنفيذ هذا المشروع، عالجت المنظمة مشكلة الفساد وغياب عنصر الشفافية في إطار المناقصات العامة والحصول على الخدمات العامة محققةً نتائج خارقة، إذ خفّضت تكلفة الخدمات العامة، وزادت المناقصات العامة شفافية، وأشاعت الوعي العام حول إمكانية إخضاع المؤسسات العامة لمراقبة المجتمع المدني.

معلومات عامة عن المنظمة

نشأت منظمة "بودير سيودادانو" في أواخر العام ١٩٨٩ على يد مجموعة من النشطاء في ميدان حماية الحقوق المدنية في الأرجنتين. فتولّت مهمة زيادة الوعي لدى المواطنين وتشجيعهم على التحرك المدني الجماعي، إنماءً لروحية المواطن الصالح، إيماناً منها بأن حق الوصول إلى المعلومات هو حق هام من حقوق الإنسان، يسمح للفرد حتماً بأن يتمتع بحقوقه الأخرى، وهو عامل أساسي لقيام حكومة شفافة ومسؤولة. تتطلّع المنظمة إلى تكوين شبكة من المواطنين والمؤسسات في الأرجنتين على المستويين المحلي والدولي معاً، تسهّل مشاركة المواطنين وتحمي الحقوق المدنية في الأرجنتين وفي العالم أجمع.

شاركت منظمة "بودير سيودادانو"، منذ تأسيسها، في عدد من المشاريع التي شجّعت على إنشاء شبكات من المواطنين بغرض التأثير على عملية رسم السياسات العامة؛ تشديد الرقابة على إدارة الجسم القضائي وعلى عملية اختيار القضاة وعزلهم من مناصبهم؛ رفع مستوى التمثيل السياسي؛ وتأمين الشفافية في إدارة العامة على نحو يثبت دعائم المؤسسات الديمقراطية.

شاركت المنظمة أيضاً في عدد من المشاريع المعنية بمكافحة الفساد. ولها خبرة سابقة في مراقبة مدى شفافية التعاقد في القطاع العام من خلال تنظيم جلسات استماع عامة. ولعلّ آخر مهامها تتمثل في المناقصة العامة التي طرحت من أجل مشروع تصميم وبناء أحد خطوط المترو في بوينس آيريس، حيث رصدت المنظمة إجراءات إعداد وتنظيم جلسة استماع عامة لهذا المشروع الذي يساوي ١,٢ مليار دولار أميركي.

الاختيار

أعدت منظمة "بودير سيودادانو" هذا المشروع نظراً لاهتمامها الدائم في أعمال مكافحة الفساد وانخراطها سابقاً في مراقبة المشتريات العامة. وكانت

تعمل على إنشاء شبكة لمكافحة الفساد في منطقة بوينس آيريس الأوسع، باعتماد آلية جلسات الاستماع العامة. وفي إطار هذا المشروع الأضخم، عرضت برنامج شفافية التعاقد على عدد من البلديات ذات الصلة. ولكن رئيس بلدية مدينة "مورون" كان المسؤول الوحيد الذي استجاب لمبادرة المنظمة. فجاء تطبيق المشروع ثمرة التعاون الذي نشأ بين المنظمة ورئيس بلدية "مورون" الجديد الذي دعاها إلى تنفيذ المشروع، دلالة على وجود إرادة سياسية قوية لديه بتضييق دائرة الفساد ضمن بلديته.

سياق البرنامج ومعلومات عامة عنه

جرى تنفيذ المشروع في "مورون"، وهي مدينة تضم زهاء ٣٥٠ ألف نسمة وتقع ضمن منطقة بوينس آيريس الأوسع. ففي كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩، اتخذت حكومة محلية جديدة برئاسة مارتين ساباتيلا خطوات لتطبيق حجم الفساد المتفشى وتوسيع مشاركة المواطنين في عملية صنع القرار. وقد تكللت هذه الاستراتيجية الجديدة بنشر "برنامج لشفافية البلديات وعصرنتها"، وبافتتاح مكتب لمكافحة الفساد في ديسمبر ٢٠٠٠، على أمل التخفيف من الذبول السلبي الموروثة عن رئيس البلدية الأسبق الذي ارتبط اسمه إلى حد كبير بجملة ممارسات فاسدة. فعلم، مثلاً، أن ملكية الشركة التي وقع عليها الاختيار لتقديم خدمة جمع النفايات، في العقد السابق المبروم لهذه الغاية، كانت تعود إلى المسؤولين في البلدية، مما أثار جواً من انعدام الثقة وأثار الشكوك بين صفوف المواطنين.

إن إبرام العقود التي تنظم خدمة جمع النفايات في المدينة شكّل إحدى أبرز القضايا الإدارية التي واجهتها "مورون" في العام ١٩٩٩. وصُنفت المناقصة المرتبطة بهذه الخدمة من أهم العقود التي أبرمتها البلدية إذ قاربت قيمتها، بالمفهوم الاقتصادي، ٣٢ مليون دولار أميركي. لذلك، حين عرضت "بودير سيودادانو" برنامجها لشفافية التعاقد على أربعين حكومة محلية من حكومات مقاطعة بوينس آيريس، وحده رئيس بلدية "مورون" أبدى اهتماماً بأن تتولى المنظمة مراقبة إجراءات التعاقد العام الخاصة بتلك المناقصة من الألف إلى الياء.

أهداف المشروع

تجلت أهداف المشروع العامة في:

- خلق بيئة شفافة لعروض المناقصات التي تخص البلديات؛
- إشاعة الوعي لدى عامة الشعب حول آليات المتوافرة لممارسة الرقابة؛
- تشجيع المواطنين على المشاركة في صنع القرارات العامة؛
- ترسيخ عادة ديمقراطية في نفوس المواطنين وهي عادة مساءلة السلطات العامة؛
- تعزيز الثقة بين السلطات العامة، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني.

أما أهداف المشروع الخاصة فتتمثل في إشراك المواطنين والمشاركين في المناقصات في وضع القواعد العامة التي تنظم إجراءات المناقصة العامة، من خلال تأمين حرية الوصول إلى مسودة دفتر الشروط قبل الانطلاق بعملية المناقصة؛ وتشجيع السلطات البلدية على إشراك الأشخاص الذين يطالهم قرار التعاقد بالمعلومات التي في حوزتها؛ وإشراك أطراف مستقلين من خارج اللعبة في تحليل المناقصة تحليلاً معمقاً؛ ومناقشة شروط المشاركة والاختيار علناً تجنباً لإعداد عقد يمنح امتيازات لجهات محددة دون سواها؛ وجعل شروط العقد غير قابلة للتفاوض بعد أن ترسي المناقصة على جهة معينة، وتمكين

البلدية من أن تحصل على النتائج المرجوة بأسعار تنافسية وبشكل يتطابق مع المواصفات المحددة؛ وخلق ظروف تمتنع فيها الشركات الداخلة في المناقصة عن دفع الرشاوى في عملية المناقصة، وتعطي ضمانات بأن تقوم الشركات المنافسة بالمثل أيضاً.

برنامج من أجل شفافية التعاقد

في آذار/مارس ٢٠٠٠، وقّعت منظمة "بودير سيودادانو" مع المجلس البلدي في "مورون" اتفاقية نصّت على مستلزمات تطبيق هذا البرنامج الذي يجمع بين أداتين لمكافحة الفساد وهما جلسات الاستماع العامة وميثاق النزاهة.

تكوّن فريق "بودير سيودادانو" من عضو واحد يعمل بدوام كامل، كريستيان غرونبرغ، يسعه الاعتماد، عند الضرورة، على المساعدة اللوجستية والموارد التي توفرها له المنظمة. وقد عكف السيد غرونبرغ على توطيد العلاقة مع رئيس بلدية "مورون". فاتفقا على ضرورة إطلاق حملة إعلامية للإعلان عن تنفيذ المشروع (وعن عقد جلسة استماع عامة باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من المشروع) ودعوة كل المواطنين المهتمين للمشاركة فيها. وسرعان ما ارتفعت في "مورون" ملصقات تعلن عن موعد انعقاد جلسة الاستماع، وأخذت كل وسائل الإعلام المحلية علماً بهذا المشروع. لا عجب في أن تعتمد المنظمة على اهتمام الوسائل الإعلامية المحلية بهذا المشروع بما أن لـ«مورون» تاريخ حافل بضرور الفساد في المشتريات العامة، وبما أن رئيس البلدية الجديد وضع مسألة تطويق الفساد في سلم أولوياته السياسية. وقد نجح كل من المنظمة ومكتب رئيس البلدية في جذب انتباه الإعلام المحلي بالقدر المطلوب.

وافقت السلطات البلدية على مناقشة مسودة دفتر الشروط مع الراغبين في دخول المناقصة والمواطنين المهتمين بها في جلسة استثنائية عقدها المجلس البلدي في ١٥ حزيران/يونيو ٢٠٠٠. فتابعت المنظمة الخطوات التحضيرية لهذه الجلسة لتتأكد من إعلان عنها في عدة صحف وطنية ومحلية بارزة وفي الإذاعة الرسمية والتلفزيون، ومن أن المشاركين تلقوا دعواتهم قبل ٣٠ يوماً من تنظيم هذا الحدث. وفي هذا السياق، تلقى فريق من الخبراء المستقلين المحليين (محامين، ومهندسين، وخبراء اقتصاد، وسواهم) الذين اقترحت المنظمة أسماءهم دعوةً لمراجعة دفتر الشروط وإبداء رأيهم حوله في جلسة الاستماع العامة. فضلاً عن ذلك، خضعت مسودة دفتر الشروط أيضاً لمراجعة أحد شركاء المنظمة، وهو خبير قانوني من تشيلي ذاع صيته في بلدان أميركا اللاتينية. فاقترح إدخال تعديلات على الوثيقة المذكورة بعد أن وافق على تولّي هذه المهمة من دون أيّ مقابل.

أما التعديل الأبرز الذي تم اقتراحه فكان يتعلّق بالأحكام التي تحدد نوعية الخدمات التي تمّ تقديمها. ففي المناقصات السابقة، جرى اغفال المواصفات الفنية لمصلحة الوسائل المطلوبة لتحقيق هذه النوعية، مما شرّع الباب أمام افساد هذه العملية إذ لا شيء يمنع المجلس البلدي من أن يفصل الشروط المطلوبة على قياس "الشركات والمقاولين المفضلين" لديه. ولكن، في حال عدم تحديد وسائل تقديم الخدمة، فمن السهل أن يفوز بالمناقصة كل من تيسر له أن يقدم أرخص وسيلة تؤمّن النوعية المحددة.

نُشرت على الموقع الإلكتروني الخاص بالبلدية مسودة دفتر الشروط التي توافرت بنسختها المطبوعة في مكتب المنظمة. وفي جلسة الاستماع العامة، أعلن رئيس البلدية عن التزام بلديته بإجراء المناقصة بطريقة شفافة داعياً جميع أصحاب المصالح المشاركين فيها في القيام بالمثل. وفي هذا الإطار، قدّم السيد غرونبرغ اقتراحات الخبراء الذين راجعوا مسودة دفتر الشروط. وبفضل تشجيع كافة الأطراف على فتح نقاش صريح حول هذه المسودة، توصلت الجهود المشتركة المبذولة من رئيس البلدية والمنظمة إلى إشاعة الظروف التي أتاحت لهيئة صنع القرار بأن تحصل على أقصى قدر ممكن من المعلومات، وكذلك على آراء الأشخاص الأشدّ تأثراً بالقرارات. فحظي هذا الحدث الذي حضره قرابة ٥٠٠ شخص، وما يزيد عن ٦٠ شاهداً، بمشاركة المجتمع المدني الواسعة.

حققت جلسة الاستماع العامة نتائج خارقة للغاية. وقد أجمع الحاضرون على أن المناقصة افتقرت إلى معايير موضوعية تفضل نوعية الخدمة المطلوب من البلدية أن تقدمها، ولم تحدد بوضوح الشروط المسبقة للمشاركة في عملية المناقصة. قالت الجلسة إلى إدخال تعديلات هامة على مسودة دفتر الشروط بهدف وضع معايير موضوعية للمشاركة والاختيار، مما حد من قدرة البلدية على أن تستبعد بسهولة بعض الاقتراحات لدواعٍ شكلية أو على أن تتخذ قراراً يراعي بعض الامتيازات المكتسبة. إضافة إلى ذلك، أغفلت المسودة تحديد شكل تقديم الخدمة (كما شرح أعلاه) وأقرت بالحاجة إلى هيئة تحكيم مستقلة تبت في الشكاوى المحتملة التي يتم التقدم بها في مسار العملية. وبرزت أيضاً إمكانية مشاركة الشركات الأجنبية في عملية المناقصة (خلافاً لما سبق، إذ اعتاد المسؤولون الفاسدون في البلدية أن يحولوا المناقصات إلى أصدقائهم المقربين منهم). بعد انقضاء عشرة أيام على انعقاد الجلسة العامة، نشرت بلدية "مورون" المناقصة النهائية على الإنترنت، مرفقةً بشروح عن التعديلات التي طرأت عليها بعد النقاش الذي دار حولها. ونتيجة ذلك، شاركت ثلاث شركات محلية وشركة دولية في المناقصة تبعاً للشروط المتفق عليها.

أدخلت المرحلة الثانية من المشروع مفهوم ميثاق النزاهة الذي ينص على التزامات هامة متبادلة بين بلدية "مورون" والشركات المشاركة في المناقصة، وتشمل الآتي:

- التزام طوعي، إنما رسمي من الشركات المشاركة بالامتناع عن دفع الرشاوى أو اللجوء إلى أسلوب التواطؤ؛ والتصريح عن كل المدفوعات؛ والتبليغ عن كل المخالفات التي يرتكبها مشاركون آخرون خلال مرحلة تقديم العروض أو أثناء تنفيذ بنود العقد؛
- الالتزام بضمان الحفاظ على شفافية الوثائق بالكامل؛ والكشف علناً عن المناقصة المطروحة والعناصر الأساسية المعتمدة في تقييم العروض، والأسباب الكامنة وراء اختيار الشخص الذي يفوز بالمناقصة؛ وفرض أي نزاع على يد هيئة التحكيم الوطنية؛
- التزام رئيس بلدية "مورون" بدوره (وياسم المسؤولين في مكتبه) بعدم التماس أو قبول أي رشاوى، وبالحؤول دون حصول المسؤولين الآخرين على الرشاوى عن طريق الابتزاز؛
- إقدام الديوان الحكومي على إنزال عقوبات قاسية بحق أي مسؤول أو مشارك في مناقصة لا يتقيد بالالتزام السابق، بما فيها التعويض عن الأضرار اللاحقة بالبلدية بنسبة ١٠٪ من قيمة العقد وإدراج اسمه على اللائحة السوداء لمدة خمس سنوات.

وافقت كل الشركات الأربع المشاركة في المناقصة على الشروط التي نص عليها ميثاق النزاهة من دون أي اعتراض، ووقعت على الوثيقة في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠. أما منظمة "بودير سيودادانو" فقد قامت بدور المراقب لآليات تطبيق الميثاق، وتقييم العروض المقدمة، واتخاذ القرار بمنح العقد، وتطبيق بنود العقد.

نتائج البرنامج

يمكن رصد النتائج التي تحققت بفعل استخدام أداة مراقبة الفساد في غير مجال ومال.

أولاً، انخفضت قيمة المشروع بمعدل ٣٥ في المئة. فقد فازت بالمناقصة شركة إسبانية تقدم خدمة أفضل بأقل كلفة.

أتاحت عملية المراقبة قيام منتدىٍ يبدي فيه المشاركون في المناقصة وخبراء من الخارج والمواطنون المهتمون بالموضوع تعليقاتهم واعتراضاتهم على طبيعة الخدمة المطلوبة وشروط تقديم العروض، قبل أن يواجهوا القرارات الصادرة بشأنها. كما سمحت هذه العملية بأن تتخذ بالإجماع بعض القرارات الأساسية المتعلقة بالخدمة وبآلية تقديم العروض، كالحاجة إلى هيئة تحكيم مستقلة.

والى ذلك، أدى إشراك المواطنين والخبراء من الخارج إلى توسع المناقصة لتشمل اهتمامات بيئية، بما في ذلك إعداد خطة لإعادة تدوير النفايات المجمعة، مما يدل على أن هذه العملية التشاركية لم تسفر عن تخفيض تكاليف الخدمة وحسب، بل ساهمت أيضاً في تحسين نوعية الخدمة.

نصّ ميثاق النزاهة الموقع من الأطراف المعنية على آلية هامة تسمح لغير الفائزين بالمناقصة بأن يراقبوا كيفية تنفيذ الشركات الفائزة لشروط العقد، وأنشأ هيئة تحكيم مستقلة للبت في الشكاوى التي يتمّ التقدّم بها.

إنّ تطبيق ميثاق النزاهة، الذي شكّلت الحملة الإعلامية المحلية عنصراً هاماً للغاية من عناصره، أشاع الوعي لدى المواطنين حول إمكانية خضوع المؤسسات العامة لرقابة الشعب، وساهم في تعزيز ثقة المواطنين وقدراتهم، وفتح أمامهم بشكلٍ أساسي باب المشاركة في مراقبة مؤسسة عامة بقيت حتى اليوم موصدةً في وجههم وسيئة السمعة، ومكّن أبناء "مورون" من أن يراقبوا مدى تقيّد الفائز بالمناقصة بشروط العقد.

إدارة البرنامج

لاقى المشروع نجاحاً كبيراً، وصار يُعرّف في ما بعد بـ«ملف مورون». عملت بلدية «مورون» على تطبيق مجموعة واسعة من الآليات الكفيلة بتعزيز الشفافية والثقة، وبفضل تدخل منظمة «بودير سيودادانو» والتغطية الإعلامية، انتهى عدد كبير من البلديات المنتشرة في أرجاء العاصمة بوينس آيريس وفي مقاطعات أخرى إلى التسليم بأن الآلية المتبعة في «مورون» تصلح نموذجاً يُحتذى به، علماً أنه سبق لبلديات أخرى منتشرة في أرجاء العاصمة أن تقرّبت من المنظمة بهدف خوض هذه التجربة من جديد.

يرتكز نجاح البرنامج بالأجمال، في جانبٍ بارز منه، على تكلفته المتدنية إن من حيث الإمكانيات المالية أو الموارد البشرية التي استهلكها. فقد تولّى شخص واحد أساساً تنفيذ المشروع، بفضل الدعم الذي كان يتلقاه بين حينٍ وآخر من عاملين في منظمات أخرى. كما جرى تنفيذه بصورة مجانية، بمعنى أن المشروع لم يُموّل بصفته مشروعاً من مشاريع المنظمة، ولم يتيسر تمويله إلا لأن أهدافه كانت متطابقة تماماً مع أهداف المنظمة التي تحمّلت وزر تمويله كجزءٍ من نشاطاتها الممولة بانتظام. وما ساعد السيد غرونبرغ أيضاً هو أنه كان، عند تنفيذ المشروع، عضواً في مؤسسة أشوكا Ashoka foundation، وهي منظمةٌ ترعى المشاريع الاجتماعية والعاملين فيها. ختاماً، كان ضرورياً للغاية أن تعمل المنظمة على بناء شراكة استراتيجية مع رئيس بلدية «مورون» الجديد الذي تداخلت مصالحه إلى حدٍّ بعيد مع مصالحها.

الحالة المدروسة السابعة:

منظمة "مازور كيسان شاكتي سافغاتان" (MKSS)، راجستان، الهند

جلسات الاستماع العامة والحملة حول الحق في الوصول إلى المعلومات

الخلاصة التنفيذية

اتخذت المنظمة غير الحكومية المعنية بتعزيز قدرة العمال والمزارعين مقرأ لها في المناطق الريفية الأكثر تخلفاً في ولاية راجستان الهندية. وتهدف إلى ضمان حسن تطبيق حقوق المواطنين، وبخاصة بين أبناء الطبقة الفقيرة. منذ العام ١٩٩٤، قادت المنظمة سلسلة جلسات تشاركية للتدقيق في أداء الإدارة وتأثيره على المجتمع، ضمن ما يُعرف بجلسات الاستماع العامة التي شكّلت ملتقىً لمراقبة أداء الإدارة المحلية تحت طابع تشاركي. وأطلقت المنظمة أيضاً حملة من أجل حق الوصول إلى المعلومات انتهت بإقرار القانون المتعلق به على مستوى الولاية. وقد ساهم هذان التحركان إلى حد كبير في تعزيز الشفافية والمساءلة في الإدارة المحلية، وباتت جهود المنظمة في هذا المجال نموذجاً يحتذى به عدد من المشاريع والحملات المماثلة المنظمة في ولايات هندية أخرى.

معلومات عامة عن المنظمة

تأسست المنظمة عام ١٩٩٠ في بلدة "ديفدنغاري"، راجستان، الأشد فقراً وتخلفاً بين بلدات الولاية. فجاء تأسيسها استجابةً لحاجة حماية حقوق السكان المحليين، نظراً إلى شدة ارتفاع نسبة الأمية بين صفوف أبناء هذه المنطقة الريفية، وإلى استنزاف بيئتها وإلى مستوى الفقر فيها. ولتحفيف حدة الفقر ومساعدة سكانها، أطلقت الحكومة عدداً من مشاريع الإعانة والتنمية المحلية، كشق الطرق وبناء خزانات مياه. ولكن، سرعان ما تبين أنّ الأشخاص المقدر لهم أن يستفيدوا من هذه المشاريع، ألا وهم الفقراء والمُعوزين في راجستان، لم يتلقوا المساعدات لأن الفساد وانعدام الشفافية عامة في الإدارة المحلية حالاً دون دفع الرواتب إلى العمال؛ لا بل غالباً ما كانت هذه الرواتب دون الحد الأدنى للأجور ولم تكن تُسدّد في الموعد المحدد.

بدأت المنظمة عملها كمنظمة غير حكومية محلية تعالج مسألة أجر العامل، إلى جانب مواضيع أخرى متصلة بهذا الجانب، كملكية الأراضي، وأسعار السوق، والعنف الطائفي، وحقوق المرأة. وبفضل تفاني المنظمة في مساعدة الفقراء وموقفها المتصلّب في وجه الإدارة المحلية، سرعان ما استقطبت عدداً كبيراً من السكان المحليين ونظمت على المستوى اللوجستي حتى صار الفقراء غير الملاك وعمال الريف أول المشاركين في أنشطتها ومن أشد أنصارها. فلجأت المنظمة في تلك الفترة إلى تنظيم إضرابات أو اعتصامات سلمية لإلزام الإدارة المحلية على دفع الحد الأدنى للأجور وتسديدها في الوقت اللازم.

تستقطب هذه المنظمة أعضاءها عن طريق التطوع ولا تعتمد أيّ هرمية رسمية، بل تضم لجنة مركزية مرنة تتألف من عشرين عضواً، ثمانية منهم هم أعضاء دائمون في المنظمة. تجدر الإشارة إلى أنّ هؤلاء الأعضاء يقيمون في المنطقة ذاتها التي تنشط فيها المنظمة، ويشاركون جمهورهم المحلي بنمط عيشه؛ بمعنى أنهم يعيشون في أكواخ من طين، ويجزون مياه الشرب من مكان بعيد، ويتبادلون تجارب الحياة العامة مع أبناء المنطقة، فيناضلون بجهد لتمثيلهم وتعزيز قدراتهم وإطلاعهم على الشؤون السياسية. لهذه الأسباب، أوحوا بالمصادقية لسكان المنطقة ولجمهور المويدين والناشطين، أي العمال بدوام جزئي والنساء الفقيرات وأبناء المنطقة من الطبقة الاجتماعية الدنيا الذين لا يملكون أراضي، ونجحوا في كسب ثقتهم العميقة.

الاختيار

منذ أن تأسست المنظمة، ناضلت بكل قواها من أجل حصول الفقراء على حقوقهم، فجاءت جلسات الاستماع العامة والحملة التي نظمتها منسجمة

تماماً مع برنامج عملها. في الواقع، عقدت المنظمة سلسلة من جلسات الاستماع، في إطار جهود المراقبة التي تبذلها لمعالجة القضايا المحورية في برنامج عملها، ألا وهي مساعدة أبناء الريف الفقراء من خلال الحد من انتشار الفساد في الإدارة المحلية والحرص على أن يحترم المسؤولون المحليون حقوقهم، مع أن المنظمة لا تنعم بأي خبرة سابقة في مجال المراقبة.

سياق البرنامج ومعلومات عامة عنه

سبق وأشرنا إلى أن المنظمة بدأت عملها كمنظمة محلية ذات برنامج عمل يسعى إلى مساعدة العمال في نضالهم للدفاع عن حقوقهم في وجه الإدارة المحلية. ولكن، سرعان ما تبين أن هذه الضغوط الأولية باتجاه تحقيق مزيد من الشفافية والمساءلة كانت مرتبطة بحق الوصول إلى المعلومات الذي ما زال أبناء المنطقة محرومين من ممارسته بقرار من الإدارة المحلية؛ حين كان العمال يطالبون بدفع رواتبهم في الموعد المحدد وبحسب الأجر المتفق عليه (ما لا يمس بقانون الحد الأدنى للأجور)، كان بأنهم الرد بأن سبب التخلف عن دفع الرواتب يعود إلى تقصيرهم في أعمالهم. وحين يطالبون بالاطلاع على سجلات العمل العائدة إليهم وعلى معلومات أخرى تتعلق بالأعمال المنجزة، كان يُرفض طلبهم. انطلاقاً من ذلك، أيقنت المنظمة ضرورة أن تأتي سلسلة التدابير المتعلقة بالحرمان من ممارسة حق الوصول إلى المعلومات جزءاً لا يتجزأ من التدابير الأخرى التي تتخذها بدافع المساءلة، والمطالبة بتعزيز الشفافية، ومكافحة الفساد. وتحقيقاً لهذه الغاية، عقدت المنظمة، منذ العام ١٩٩٤، عدداً من جلسات الاستماع العامة إلى جانب تنظيم حملة من أجل حق الوصول إلى المعلومات.

أهداف المشروع

كان مشروع الجلسات والحملة يهدف بالدرجة الأولى إلى اقرار قانون الوصول إلى المعلومات لمساعدة أبناء المنطقة في أن يراقبوا، بواسطة أداة تُشرك المجتمع، نفقات الإدارة المحلية، ومدى الإيفاء بوعودها، واحترام حقوق العمال الاقتصادية من جهة، والمدافعة عن اقرار قانون الوصول إلى المعلومات الذي يضمن في النهاية مزيداً من الشفافية ويقلص حجم الفساد من جهة أخرى. إلى جانب هذه الأهداف الأساسية، كان المشروع يرمي أيضاً إلى تعزيز قدرات السكان المحرومين من حقوقهم الاجتماعية ومساعدتهم في المطالبة بالحصول عليها.

البرنامج

جلسات الاستماع العامة

إنها جلسات تُعقد بمشاركة أبناء المجتمع ويتواجه فيها المسؤولون الحكوميون مع المواطنين في لقاء علني. ويتيح هذا اللقاء لجميع الأشخاص المشاركين في مشاريع محلية، من موظفين حكوميين أو أُجراة يعملون على مشاريع تنموية أو مستفيدين من تدابير مكافحة الفساد، أن يعبروا عن آرائهم ويتحدثوا عن تجاربهم في هذه المشاريع. وألاهم من ذلك، تمنح هذه الجلسات لهؤلاء الأشخاص فرصة لأن يطرحوا أسئلتهم حول نفقات محددة أو أوجه التقصير في تقديم الخدمات، أو لأن يدلوا بشهادتهم حول وجود تباينات بين خطط الإنفاق المعلن عنها وبين المعطيات على أرض الواقع. أما الجلسة الأولى من نوعها، فقد عقدتها المنظمة في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤.

ومع مرّ السنين، عقدت المنظمة عدداً من جلسات الاستماع العامة في راجستان. وقبل انعقاد الجلسة فعلياً، يطالب الناشطون في المنظمة بالحصول على نسخ عن الوثائق المتصلة بالمشاريع القائمة في المنطقة التي تُعقد فيها الجلسة. ولكنهم، غالباً ما كانوا يجدون صعوبة في الحصول على هذه الوثائق، نظراً إلى تقليد في الهند يقضي بحجب هذه المعلومات (فلغاية استقلال الهند، مثلاً، كانت هذه المسائل تخضع لأحكام قانون الأسرار الرسمية) من جهة،

وكذلك إلى رغبة موظفي الإدارة المحلية في حجب معلوماتٍ قد تثبت وجود الفساد وسوء الإدارة، من جهةٍ أخرى. ولكن الناشطين في المنظمة غالباً ما كانوا يستحصلون على هذه الوثائق تارةً بممارسة الضغط العلني، وطوراً من خلال التعاون مع حكّام يتعاطفون معهم.

فور حصول الناشطين على الوثائق التي تفصح عن المبالغ المالية الموزعة والمنفقة على عدّة جوانب من مشاريع التنمية المحلية، وكذلك على جدولٍ بقيمة الأجر المدفوعة للعمال، يتداعون إلى جلسة استماع عامة، باعتبارها مساحة التقاء تمكّن أبناء المنطقة من ترصد أداء الإدارة المحلية ومراقبته. ولعلّه من الأهمية بمكان أن يحضر موظفو الإدارة والمسؤولون الحكوميون المحليون في أغلب الأحيان هذه الجلسات التي تتحوّل بالتالي إلى مواقع هامة لترصد أداء، والمراقبة، والمطالبة العامة بالمحاسبة. فيقوم الناشطون في المنظمة والمهتمون من الأفراد بعدة نشاطات متنوعة بهدف إخضاع الإداريين المحليين للمساءلة ومراقبة أداؤهم. فيطلعون، مثلاً، العمال على جداول الرواتب والأجور، ويقرأون على مسامعهم المبالغ الفعلية المبينة فيها (بما أنهم أميين عادةً)، للاستعلام منهم عما إذا كانت هذه الأرقام تتطابق والمبالغ الفعلية التي تقاضوها؛ أو يطلب أحياناً من سائقي عربات الجمال، وهي وسيلة نقل شائعة في المناطق الصحراوية من راجستان، تقديم إفادة عن عدد أكياس الإسمنت التي تم تسليمها فعلياً إلى ورش بناء محددة. غالباً ما تعطي هذه النشاطات صورة واضحة عن مكان الفساد والنقص في تادية الخدمات: فكم من مرة تردّ في جدول الرواتب أسماء تعود لأشخاص هم في عداد الأموات؛ أو، أحياناً، تُعقد هذه الجلسات أمام مبانٍ عامة متداعية (كمباني المدارس مثلاً) تُظهر الوثائق التي يجري التحقّق منها أنها رُمّت للتو.

لا تتسم جلسات الاستماع العامة بتنظيم صارم جداً لأنها تسعى إلى تعزيز قدرات العمال المحرومين من حقوقهم والفقراء الذين لا يملكون أراضي، بقدر ما تسعى إلى محاسبة المسؤولين في الإدارة المحلية وممارسة الضغوط عليهم. وما يبعث على العجب هو عدد السياسيين والإداريين المحليين الذين يحضرون هذه الجلسات ويبدون جهوزية كاملة لإجابة عن الأسئلة التي يتلقونها، مدعّمةً ببراهين تثبت أعمال الفساد، وسوء الإدارة، وانعدام الشفافية. ورغم بلاغة هذه الأسئلة، التي تتحرّى مثلاً عن بروز توقع هولاء السياسيين على وثائق تثبت الانتهاء من أعمال بناء مع أنها لم تُنجز في واقع الحال؛ أو عن إيفاء بعض المستفيدين من برامج مكافحة الفقر بمعايير الأهلية مع أنهم لا يفون بها بالطبع، غالباً ما يحضر رجال السياسة هذه اللقاءات ويتواجهون مع المواطنين الذين يطالبون بمحاسبتهم. حتى أنه عُلم، في ما ندر من الحالات، عن أقدام بعض السياسيين المحليين على إعادة المغام التي حصلوا عليها نتيجة ضروب فساد ارتكبوها. ولعلّ أفضل ما أنجزته المنظمة هو أنها طبعت في نفوس أبناء المنطقة فكرة وجوب إخضاع الإدارة المحلية لمساءلتهم وحققهم في مراقبة أداؤهم والاستحصال منها على معلوماتٍ بهذا الشأن.

المدافعة/الحملة

بموازاة هذه السلسلة من جلسات الاستماع العامة، أعدت المنظمة حملة في كل أنحاء راجستان للمطالبة بإقرار قانونٍ يضمن حق الوصول إلى المعلومات، حتى استحال هذا الحق قانوناً أقره رئيس وزراء راجستان في مجلس الولاية في معرض العام ١٩٩٥. يجوز للمواطنين، بموجب هذا القانون، ولقاء رسم يسدونه لإنجاز المعاملة، أن يطالبوا بالحصول، وأن يحصلوا، على معلوماتٍ حول النفقات الناشئة عن أعمال شهدتها قراهم في الأعوام الخمسة الأخيرة، مع احتمال نسخ الوثائق نظراً لإمكانية استعمالها براهين في المستقبل. ولم يتحقّق ذلك إلا بعد سلسلة إضرابات واعتصامات سلمية نُظمت في مناطق عدّة من راجستان.

ولكن كثرة الشغرات التي شابت هذا القانون حوّلت المسؤولين المحليين رفض تقديم المعلومات ذات الصلة إلى طالبيها، ولم تشمل أحكامه كلّ الوثائق. فدعت المنظمة، في العام ١٩٩٦، إلى تنظيم تجمّع احتجاجي آخر في راجستان وطالبت بتعديل أحكام القانون المتعلقة بوثائق الحكومة المحلية، لجهة السماح للمواطنين بأن يتقدّموا بطلب الحصول على نسخ مصدّقة عن أي وثيقة في حوزة الدوائر الحكومية المحلية. كما شدّدت المنظمة تحديداً على ضرورة أن تشمل هذه الوثائق سجلات الإنفاق، كالفواتير، والإيصالات، وقوائم العمال. وفي الوقت ذاته، طالبت بإقرار القانون الذي ينظّم شروط توافر المعلومات في كل دوائر الحكم. تجدر الإشارة إلى أنّ هذا الإضراب الذي كان مفتوحاً أمام الجميع استقطب جمهوراً ضخماً.

عُدّل القانون. ولكن، رغم تعديله، لم يوضع قانون ولاية راجستان المتعلق بحق الوصول إلى المعلومات موضع تنفيذ إلا في أيار ٢٠٠٠ بعد حملة متواصلة استمرّت بها المنظمة عبر تنظيم جلسات استماع عامة واضرابات سلمية.

نتائج البرنامج

لاقت سلسلة جلسات الاستماع العامة، وما رافقها من حملة للحصول على حق الوصول إلى المعلومات، نجاحاً باهراً.

من جهة، أعطت جلسات الاستماع العامة لأبناء راجستان، المعوزين والمحرومين من حقوقهم بغالبيتهم، فرصة توحيد جهودهم والوقوف في وجه ممثلي الإدارة المحلية، حتى نجحت المنظمة في إعادة رسم العلاقة بين أبناء المنطقة والإدارة المحلية؛ ففي السابق، كان طرف واحد يتحكّم بهذه العلاقة التي يشغل فيها السكان المحليون موقع المتلقّي (مع ما تخضع له "عملية التلقّي" هذه من قيود صارمة). ولكن، منذ أن درّجت المنظمة عادة عقد جلسات الاستماع العامة، أدرك هؤلاء السكان أنّ لهم الحقّ في مساءلة المسؤولين ومطالبتهم بالخدمات التي تحسّن حياتهم في نهاية المطاف. وأيضاً، أثبتت هذه الجلسات اهتمامهم بترصّد أوجه إنفاق الأموال المخصّصة لتنمية راجستان.

أفادت الحكومة أيضاً من الأعمال التي أنجزتها المنظمة في مضمار جلسات الاستماع العامة لإدراكها بأنّ هذه المنتديات قد تشكّل أداة مفيدة لمراقبة المسؤولين المحليين الفاسدين. أما اليوم، فقد بادرت الحكومة المحلية من جهتها إلى تنظيم جلسات مماثلة، تحت إشراف المنظمة، لتكفل حسن إدارة وإنفاق الأموال العامة من جانب المسؤولين. وبهذه الطريقة، تكون المنظمة قد وطدت علاقتها بالحكومة التي ترى فيها شريكاً في مراقبة أعمال الفساد وسوء الإدارة. جديرٌ بالذكر أنّ أرونا روي، عضو أسبق في الإدارة المحلية ورئيسة المنظمة، نالت جائزة (هي بموازاة جائزة نوبل للسلام) لقاء الجهود التي بذلتها بفضل موقعها داخل المنظمة في مجال قيادة المجتمع المحلي وفهم مقوماته.

من جهة أخرى، قادت المنظمة حملة ناجحة لإقرار القانون الذي يطالب بحق الوصول إلى المعلومات، أفضت في النهاية إلى تعديل القانون. وبفضل هذه العملية، أشاعت المنظمة الوعي لدى أبناء المنطقة حيال حقّهم في ترصّد ومراقبة أداء الإدارة المحلية، هذا الحقّ الذي شكّل أداة لاستدراج عدد كبير من السكان غير الفاعلين في الماضي إلى المشاركة السياسية، ولتلقينهم أصول هذه المشاركة. ناهيك عن ذلك، ساهمت المنظمة في تعزيز قدرات السكان والتأكيد بحزم على حقوقهم.

إدارة البرنامج

لا تتقبّل المنظمة هبات من الحكومة، حفاظاً على استقلاليتها، بل تستعيض عنها بمساهمات خاصة لتمويل برامجها. هذا لا يعني أنّ المنظمة لا ترغب في توثيق الشراكة مع الحكومة؛ بل، على العكس، وعلى حدّ ما ذُكر سابقاً، اعترفت الحكومة أخيراً بما للمنظمة من إمكانيات كوسيلة لمراقبة أداء المسؤولين المحليين والحدّ من فسادهم، وهو ما لا يسهل على الحكومة المركزية أن تضبطه عادةً.

ولعلّ العامل الهام في نجاح جلسات الاستماع العامة والحملة التي قادتها المنظمة يكمن في أنّ ناشطيهما يعيشون وسط السكان المحليين ويتشاركون معهم بأسلوب عيشهم. فلم يؤدّ هذا العامل إلى تعزيز المصداقية وارساء الثقة وحسب، بل أفضى أيضاً إلى تخفيض تكاليف العملية إلى حدّ كبير لأنّ جلسة الاستماع العامة هي حدث محلي ولقاء يضمّ الأهالي بتنظيم من سكان محليين. وعليه، وبالرغم من كلفتها القليلة، أثبتت هذه الجلسات فاعليتها على أكمل وجه.

الحالة المدروسة الثامنة: شبكة أوغندا لتخفيف الديون، أوغندا

مراقبة صندوق مكافحة الفقر

(<http://www.udn.or.ug>)

الخلاصة التنفيذية

إن شبكة أوغندا لتخفيف الديون هي شبكة من المنظمات غير الحكومية التي بدأت عملها بحملة لتخفيف الديون، في ظلّ المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي أطلقها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. منذ العام ٢٠٠٠، أشرفت الشبكة على تنفيذ مشروع يُشرك القواعد الشعبية ويهدف إلى مراقبة الإنفاق في صندوق مكافحة الفقر، بالإضافة إلى مشروع مراقبة أداء الموازنة، وحملة مكافحة الفساد، وجهود المدافعة لتعزيز المساءلة والشفافية. وما لبثت بلدان مجاورة أخرى أن أطلقت مبادرات مماثلة نتيجة النجاحات التي حققتها المشروع.

معلومات عامة عن المنظمة والبرنامج

نشأت شبكة أوغندا لتخفيف الديون بفعل تحالفٍ قام بين منظمات غير حكومية (محلية ودولية على السواء)، ومؤسسات أكاديمية، ومراكز أبحاث، ومؤسسات دينية، وأفراد، بقصد المدافعة وممارسة الضغط. وتأسست في العام ١٩٩٦، نتيجة مخاوف المجتمع المدني من المعدل الذي بلغته أعباء الدين في أوغندا ومن انعكاساته على التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلد على المدى الطويل. تضمّ الشبكة اليوم أكثر من مئة عضو، على شكل مؤسسات وأفراد في آنٍ واحد.

إنّ الهدف الأساسي من إنشاء الشبكة هو الانخراط في نشاطات المدافعة وممارسة الضغط للتأثير على عملية رسم السياسات على نحوٍ يخدم مصلحة الفقراء في أوغندا. ومنذ نشأتها، شغلت موقعاً محورياً ضمن القطاع الثالث في أوغندا الذي تولّت تنشيطه. صحيحٌ أنها بدأت عملها في حقل المدافعة لتخفيف الديون، إلا أنها ما لبثت أن تبنت دور الناطق باسم الفقراء والمهمشين. في جانب حملة تخفيف الديون التي أطلقتها في العام ١٩٩٦، تعمل الشبكة مع أبناء المجتمع على مراقبة وتقييم نوعية الخدمات الاجتماعية المقدمة وسبل تقديمها، وتحلّل سياسات الموازنة ومدى ارتباطها بأهداف القضاء على الفقر، وتنظّم حملات لمكافحة الفساد. عدا عن ذلك، تشارك الشبكة أيضاً في تحليل السياسات العامة.

تأخذ الشبكة على عاتقها مهمة المدافعة عن آلياتٍ تشاركية لرسم سياسات ترعى مصالح الفقراء، وإدارة الموارد المقترضة من جهات خارجية إدارة رشيدة، واستعمال الموارد المحلية بشكلٍ بناءٍ وعادل، إلى جانب دورها في تعزيز المساءلة والشفافية.

أنشأت حكومة أوغندا صندوق مكافحة الفقر في السنة المالية ١٩٩٧/١٩٩٨. وتمثّلت وظيفته الأساسية في حشد موارد إضافية لإنفاقها على القطاع الاجتماعي في سبيل تخفيف حدّة الفقر في البلد. فقام الصندوق بتمويل خطة عمل للقضاء على الفقر بحسب الأولويات التي تحدّد مباشرةً من الفقر إما عبر تعزيز قدرة الفقراء على زيادة مداخيلهم أو عبر تحسين مستوى عيشهم. بالتالي، تشمل البرامج الممولة من الصندوق تأمين التعليم الابتدائي،

والرعاية الصحية، وتحسين خدمات المياه والصرف الصحي، وصيانة الطرق الفرعية في الريف، ومنح القروض الصغيرة وإعادة تمويل البرامج، وكذلك محاصرة مرض الإيدز، ووضع مشروع تجريبي لمحو الأمية لدى الراشدين، وزيادة النظام القضائي فعالية (تصريف القضايا غير المنجزة).

يستمد صندوق مكافحة الفقر تمويله أساساً من مدخرات المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، ومن المساهمات التي تقدمها عدّة جهات مانحة، وكذلك من موارد خاصة بالحكومة أوغندية. ففي السنة المالية ٢٠٠٢/٢٠٠٣، التي تزامنت مع عامه الخامس في مضمار العمل، بلغت مساهمة الصندوق في موازنة أوغندا العامة نسبة ٣٦٪. أما مواده فكانت تُرسل على شكل منح مشروطة إلى المناطق التي يُفترض أن تنفقها بحسب التوجيهات الصادرة عن وزارة المال والتخطيط والتنمية الاقتصادية.

الاختيار

لا يتعارض قرار الشبكة بمراقبة أعمال صندوق مكافحة الفقر مع النشاطات التي تمارسها، والتي تشمل مراقبة أداء الموازنة، ومحاربة الفساد، والمدافعة عن مبدئي المساءلة والشفافية؛ لا بل كانت الشبكة مؤهلة لتنفيذ هذا المشروع نظراً لخبرتها السابقة في مجال المراقبة.

أهداف المشروع

إنّ الهدف الأساسي من مراقبة صندوق مكافحة الفساد هو الحرص، من خلال مراقبة العملية وضبطها، على أن تصل الأموال التي تخصصها حكومة أوغندا لتحسين مستوى الخدمات الاجتماعية المقدمة إلى الجماعات الأشد فقراً إلى أصحابها. بهذه الطريقة، تكون الشبكة قد ساعدت الحكومة في تطبيق التدابير التي اتخذتها تخفيفاً لحدة الفقر، لا في تنظيم جهودها.

أما أهداف المشروع الخاصة فتشمل تلقين أبناء المجتمع المحلي مهارات تشاركية في مجالي المراقبة والتقييم؛ وإنشاء هيكلية للمراقبة (لجان رصد الفقر) على مستوى القواعد الشعبية من أجل مراقبة سبل استعمال موارد الصندوق باستمرار؛ واستحداث أداة لمراقبة وتقييم برامج الفقر الجماعية تأخذ بعين الاعتبار قدرات الأفراد ضمن هذه القواعد الشعبية؛ وإعداد استراتيجيات، على مستوى المجتمع المحلي، لوضع المعلومات المتعلقة بالصندوق موضع تداول؛ ومساعدة لجان رصد الفقر في إعداد خطط عمل للمتابعة؛ وأخيراً، استخلاص العبر بغرض توسيع حجم المراقبة والتقييم المرتكزة على الجهود الجماعية تمهيداً لتكرار هذه التجربة في موضع آخر.

تشمل الأهداف الاستراتيجية للشبكة الحرص على أن تنتقل أوغندا من عداد الدول الفقيرة المثقلة بالديون لتشقّ طريقها باتجاه تحقيق التنمية المستدامة، والنمو، والقضاء على الفقر؛ والحرص على أن تتخذ سياسات الاقتصاد الكلي وسياسات الموازنة طابعاً تشاركياً وأن تحيط بمشاكل الفقراء واهتماماتهم؛ وتجييش الشعب لضمان تطبيق المساءلة العامة والشفافية في مجال إعداد السياسات وصياغتها واستعمال الموارد العامة؛ والحرص على أن تصبح الشبكة منظمة فاعلة على مستوي ممارسة الضغوط والمدافعة، وقادرة على تحريك المجتمع المدني للتأثير على عملية إعداد السياسات على المستويين الوطني والمحلي.

المراقبة

في أيار/مايو ٢٠٠٠، أنشأت الشبكة لجان رصد الفقر في اثنتي عشرة منطقة من مناطق أوغندا. وتتكوّن هذه اللجان من مجموعات مدنية متطوّعة تتمحور مهمتها الأساسية حول مراقبة صندوق مكافحة الفقر. يضمّ هؤلاء المراقبون بين صفوفهم نساء، وشباباً، وذوي إعاقات، ورجالاً، وقادة روحيين، وأشخاصاً مسنّين، ويخضعون للتدريب في إطار ورش العمل التي تنظّمها الشبكة حول عملية المراقبة. في الواقع، توصلت الشبكة إلى إنشاء شبكة واسعة وكبيرة من المراقبين على مستوى القواعد الشعبية الذين نجحوا في النهاية في رصد الثغرات التي تخرق الأنايبب التمويلية المخصصة لتخفيف حدّة الفقر من الأعلى إلى الأسفل، وفي سدّ هذه الثغرات.

إنّ عملية المراقبة المرتكزة على الجهود المحلية هي عملية متواصلة. في البدء، اعتمدت الشبكة مقارنة دورية حيث ينتقل فريق العمل إلى المنطقة، فيعمل مع أعضاء لجنة المراقبة المحلية، ويستخلص النتائج التي يتبادلها مع قادة المجتمع المحلي والمسؤولين الحكوميين على المستوى المحلي، وكذلك مع سواهم من أصحاب المصالح. ولكنّ هذه المقارنة أثبتت عدم جدواها، لأنّ المراقبين بدوا أشبه ما يكون بمساعدي باحثين، فلم يشعروا فعلاً أنّهم جزء من العملية وأنهم ساهموا في تحقيق النتائج التي آلت إليها. تركّزت عملية المراقبة بين أيدي الشبكة التي تولّت إدارتها وشكّلت بالتالي قوة الدفع وراء الجهود المبذولة حتى صارت "تملك" النتائج إلى حدّ ما. ولما كانت عملية المراقبة تصبّ في مصلحة الفقراء، بدا للشبكة أنّ المقارنة قد تزداد فعاليةً فيما لو كان المستفيدون أساسيون من الصندوق أكثر اندماجاً في النظام ويتحمّلون مسؤوليات متزايدة. كان لا بدّ أيضاً من أن يستمرّ العمل بالمراقبة، إذ بالمراقبة المستمرة وحدها، يمكن معاينة التحسينات التي تطرأ على نوعية الخدمات المقدّمة على المستوى المحلي. وإلى ذلك، فإنّ كلّ مستفيد من هذه الخدمات، لا بل كلّ شخص، يجب أن يضطلع بالتالي بدور المراقب. لهذا السبب بالذات، تمّ اعتماد نظام المراقبة والتقييم المرتكز على الجهود المحلية.

يكمّن جوهر هذا النظام في إنشاء لجان مراقبة على كافة المستويات، بدءاً بالقرية حتى امتداد مساحة المقاطعة. فترصد يومياً أيّ معلومات عن الخدمات المقدّمة، سلوك الموظفين الرسميين وممارساتهم، ونوعية الخدمات أو السلع المقدّمة. فإذا تحدث أحد الأولاد عن وصول أساتذة المدرسة متأخرين أو عدم مشاركتهم في نشاطات الصف أو وجود نقص في الكتب المدرسية، فبمقدور الوالدين، كمراقبين، أن يتحقّقوا من صحة المعلومات قبل أن يحيلها إلى لجنة القرية. وإذا قصد أحد المرضى مركزاً صحياً من دون أن يجد فيه الأدوية، أو لقي معاملة سيئة من جانب العامل في المركز، فما عليه إلا أن يزود اللجنة بهذه المعلومة. ومقصود القول هو أنّ الخدمات المقدّمة تخضع للمراقبة على كافة المستويات، فتُحال المعلومات المتعلقة بها فوراً إلى الأجهزة المحلية أو الهيئات الحكومية ذات الصلة. ثم يُصار أخيراً إلى جمع المعلومات في تقرير تستعين به اللجنة العاملة على ذلك المستوى لاستدراج القادة المحليين إلى تقديم الشروحات والتحرّك بهذا الشأن، أو تحيله أيضاً إلى لجان أعلى مرتبة ضمن النظام.

في الخلاصة، تبيّن أنّ هذا النظام هو أكثر فعالية لأنه جعل من المراقبة نشاطاً متواصلاً، وأقلّ كلفة، ومستداماً، وممسوكاً من المجتمع المحلي، ومرتبياً بواقع الحياة اليومية. فهو يعزّز قدرات الأفراد بما أنه يأخذ منحى التعليم والتحرّك. كما يفكّ أسر الفقير ويزوّد بمركزٍ يديل لمساعدته في تصحيح وضعه. هذا، فضلاً عن أنه يعطي الموظف العام فرصة أخرى للارتقاء إلى المستوى المهني المطلوب منه، فيضع نفسه في خدمة الشعب.

لا بدّ من الإشارة في هذا السياق إلى عامل ساهم في نجاح هذه المقاربة المحلية للمراقبة بشكل عام، ألا وهو سياسة اللامركزية التي عملت حكومة أوغندا على تطبيقها منذ العام ١٩٩٣. ففي ذلك العام، حوّلت الحكومة مجالس المقاومة التابعة لحركة المقاومة الوطنية إلى مجالس محلية. وفي العام ١٩٩٧، أقر

البرلمان قانون الحكم المحلي لتطبيق اللامركزية، ومبدأ انتقال المهام والسلطة والخدمات من المركز إلى أبناء المجتمع المحلي. كان الهدف الأساسي من هذه الخطوة هو الحرص على أن يمارس المواطنون الحكم الرشيد، ويشاركوا مشاركة ديمقراطية في عملية صنع القرار ويتحكموا بها. ومنذ تلك التغييرات، أخذت عملية تحديد أولويات الصندوق على المستوى المحلي طابعاً تشاركياً، لا لشيء، إنما لأن مراقبة جهود الصندوق الخاضعة لتأثير المجتمع المحلي على يد شبكة من المراقبين المحليين، بدأ أمراً طبيعياً ومنطقياً. وقد أسفرت إحدى النتائج الهامة لهذه اللامركزية، المقرونة بعملية المراقبة على يد مراقبين محليين، عن عقد لقاءات بين المراقبين والقادة المحليين والمسؤولين الحكوميين على شتى المستويات. فأدارت الشبكة لقاءات الحوار التي يعرض المراقبون خلالها ما توصلوا إليه من استنتاجات، بينما يُضطر القادة إلى الإجابة عن القضايا المطروحة قيد التداول. فجاءت هذه الحوارات إلى حد بعيد شبيهة بجلسات الاستماع العامة حيث يعرض المراقبون قضيتهم، ويُطلب من القادة الرسميين أن يجيبوا عن النقاط المطروحة ويوافقوا على الخطوات التالية. ولكن، في حال عدم التوصل إلى اتفاق، يمكن اللجوء إلى تدابير أخرى كالاحتكام إلى هيئة حكومية أعلى مرتبة لاتخاذ الخطوات المناسبة.

المدافعة

ربطت الشبكة أيضاً بين أعمال مراقبة الصندوق وحملة مكافحة الفساد التي استمرت لفترة معينة، وكذلك بينها وبين مشاريع أخرى للمدافعة، كالمدافعة مثلاً من أجل تعزيز المساءلة والشفافية. بمعنى آخر، كانت الشبكة قادرة على أن تستخدم البنية التحتية على شكل شبكة لجان رصد الفقر غير المركزية لتحقيق أهداف أخرى متصلة بالمراقبة، مما أسفر عن انخفاض معدل الفساد في المناطق التي جرت فيها أعمال مراقبة.

استقطبت الشبكة أيضاً جمهوراً أوسع لمشروع المراقبة بفضل رعايتها عدّة برامج إذاعية يديروها مراقبون محليون. فرعت ثلاثة برامج كانت تُعرض أسبوعياً على شكل برامج حوارية يتخللها اتصالات هاتفية من المستمعين على الهواء. يتوافق المراقبون مسبقاً مع المحاور على موضوع النقاش الذي تثيره أعمالهم. وحين يتصل المستمعون بالبرنامج يجيب المراقبون عن الأسئلة التي يطرحونها أو يسجلون الشكاوى التي يتقدمون بها، علماً أنّ الأسئلة والشكاوى تدور بطبيعة الحال حول الحكومات المحلية التي تقصّر في تقديم الخدمات وفق الخطط المحددة أو الوعود المقطوعة، أو ما شابه. لا بد من الإشارة في هذا السياق إلى أنّ رعاية برامج لفترة ساعة على الإذاعات المحلية في أوغندا لا ترتب تكاليف عالية، إنما تدرّ فوائد تفوق التكاليف بأشواط، بدليل أنّ أحد البرامج الذي عرضه مثلاً محطة إذاعية محلية برعاية الشبكة لم يكلف إلا ٣٠ دولاراً أميركياً ولكنه طال عدداً كبيراً من السكان في تلك المنطقة الريفية.

فبفضل اللجوء إلى هذه الوسيلة، وعقد مؤتمرات صحفية، والتعاون مع الإعلام الإلكتروني والمطبوع، توصلت الشبكة إلى استحداث أداة تتيح لها إطلاع المواطنين على مشروع مراقبة الصندوق، والحصول منهم في المقابل على آرائهم القيّمة. كما شكّل الإعلام مساحة هامة لخدمة أغراض حملات أخرى ذات صلة جرى الحديث عنها سابقاً.

نتائج البرنامج

في الاجتماعات التي عقدتها الشبكة مع أعضاء البرلمان الأوغندي، والمسؤولين المحليين، والشركاء في التنمية، وأصحاب المصالح على اختلافهم، تمّ تبني مفهوم نظام المراقبة والتقييم المرتكز على جهود محلية ومراقبة صندوق مكافحة الفقر على يد الشبكة، على أنهما الوسيلة الأسلمة لاشراك المجتمع المدني في الجهود المبذولة لمراقبة الخدمات العامة المقدّمة ومحاربة الفقر. ولعل أقوى التوصيات التي خرجت بها هذه الاجتماعات نصّت على ضرورة أن تتبنى الحكومة ومختلف أصحاب المصالح هذا النظام كونه إحدى المقاربات الناجعة في محاربة الفقر.

لاقى النظام المذكور، بطابعه النموذجي، الاستحسان باعتباره المقاربة المواتية لتمكين أبناء المجتمع المحلي من مراقبة البرامج التنموية في مجالات اختصاصهم، ومن اشراكهم فيها. وقد تحدّث أحد أعضاء البرلمان عن النظام قائلاً: "إنّ نظام المراقبة والتقييم المرتكز على الجهود المحلية هو أداة لتعزيز قدرات المواطنين، فلا أداة أنجع منه في هذا المجال. من هنا دوره كمحفّز للتنمية".

أشاد البعض بدور تركيبة المجتمع المدني في المراقبة، كوسيلة لاستكمال الجهود التي تبذلها الحكومة لتضمن حسن تقديم الخدمات على مستويات الحكومة المحلية.

عزّزت الشبكة قدرات لجان رصد الفقر على نحوٍ يكتنّها اليوم من مراقبة صندوق مكافحة الفقر بمفردها. إنها آية فعالة من حيث كلفتها لأنها تلقن أبناء المجتمع المحلي مهاراتٍ تخوّلهم الإمساك بمجريات العملية كمستفيدين مباشرين منها. فتزوّد اللجان بنماذج لالتقاط البيانات وبأدوات المراقبة تسهيلاً للمهام التي تقوم بها، حتى صار بعضها اليوم يحسن جمع الاستنتاجات التي يخلص إليها منفرداً ضمن تقرير.

تتمنّى لجان رصد الفقر دورها اليوم في تجييش أبناء المجتمع المدني ضمن مناطقهم، من أجل دعم البرامج واتخاذ التدابير اللازمة لمكافحة الفساد. وتعهّدت هذه اللجان أيضاً بأن تنشر معلومات عن صندوق مكافحة الفساد ومعلومات أخرى وثيقة الصلة بمجالات اختصاصاتها، كوسيلة لزيادة الوعي حيال البرامج. لعلّ ذلك يرفع منسوب الشفافية والمساءلة بين أبناء المجتمع في المستقبل بما يتوافق مع استعمال موارد الصندوق استعمالاً فعالاً، بعد أن زاد جمهور مناصري الصندوق الذين يتوقون إلى المشاركة في هذه العملية.

لا شكّ في أنّ شبكة أوغندا لتخفيف الديون قد أنشأت شبكة واسعة من المراقبين لا يُستعان بها اليوم لمراقبة صندوق مكافحة الفقر مراقبة فعّالة وحسب، بل يُستعان بها أيضاً لتنفيذ عدد من النشاطات الأخرى بحسب الأولويات التي تتبّعها في مجال عملها، كمراقبة أداء الموازنة وتنظيم حملة لمكافحة الفساد، والمدافعة من أجل تعزيز المساءلة والشفافية.

إدارة البرنامج

أنشأ مشروع مراقبة الصندوق شبكة من المراقبين تتّسم بطابع لامركزي وتطوّعي. ولعلّ أبرز مكامن القوة في هذا المشروع، لجهة عامل الاستمرارية، تتمثّل في أنّ المراقبين أنفسهم هم المستفيدون من البرامج الحكومية التي تخضع لمراقبتهم. لذلك، أيّ تحسين في أداء خدمة الحكومة يصبّ في مصلحتهم. في الختام، لا بدّ من الإشارة إلى أنّ البرنامج يستمدّ تمويله من عدة منظمات مانحة دولية.

الحالة المدروسة التاسعة:

حركة "المقاومة" (OTPOR) الشعبية، صربيا

مراقبة مصلحة الجمارك

الخلاصة التنفيذية

اتخذت حركة "المقاومة" الشعبية شكل حركة شعبية ساعدت في حشد أبناء الشعب للتصويت من أجل الإطاحة بحكم ميلوزفتش في ٢٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠. فقد عملت الحركة، إبان حكم ميلوزفتش وما بعده، من خلال قواعدها الشعبية المتنوعة والمبتكرة والواسعة، ونشاطاتها المحلية، على إشاعة الوعي حول قضايا الفساد وسوء الإدارة، إلى جانب قضايا أخرى. في أواخر العام ٢٠٠١، أطلقت الحركة مشروع مراقبة مصلحة الجمارك الذي يمتد على ستة أشهر، لمعالجة مظاهر الفساد في مصلحة الجمارك الفدرالية التي كانت تُعدّ في نظر الكثيرين من الأجهزة الأكثر فساداً في البلد. يكمن نجاح هذا المشروع في أنه كان الأول من نوعه الذي يتناول قضايا مماثلة؛ ثم فتح المجال أمام منظمات غير حكومية أخرى في أن تُعدّ مشاريعها الخاصة في مجال المراقبة؛ وأقام خطوط اتصال رسمية مع السلطات المختصة. فأضفت هذه الأخيرة طابعاً مؤسسانياً على أدوات مكافحة الفساد التي يمكن أن يدوم مفعولها إلى ما بعد المهلة الرسمية المحددة لتنفيذ المشروع.

معلومات عامة عن المنظمة

بدأت حركة "المقاومة" الشعبية نشاطها كحركة طلابية قادت احتجاجات عارمة مناهضة للحكومة في العامين ١٩٩٦ و١٩٩٧، اعتراضاً على تزوير نتائج الانتخابات. ومنذ نشأتها الرسمية في العام ١٩٩٨، تحوّلت إلى حركة شعبية ضخمة ضمت في بداياتها شباباً، لتشمل في ما بعد كل أطراف المجتمع في عزّ الحملة المناهضة لحكم ميلوزفتش، أي في العام الذي سبق انتخابات سبتمبر ٢٠٠٠ الرئاسية، حين مُني ميلوزفتش أخيراً بالهزيمة.

منذ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠، ومع عودة النظام السياسي الديمقراطي، إلى مساره الطبيعي، حوّلت الحركة اهتمامها نحو أبرز الميادين الإصلاحية التي يجب خوضها من أجل تحويل صربيا إلى دولة ديمقراطية فاعلة. فبرز الفساد في هذا البلد، كما في سائر الدول الخارجة من الأنظمة الشيوعية، كأحد التحديات الرئيسية التي تصطدم بها هذه العملية.

خرجت الحركة بعد نضالها ضدّ حكم ميلوزفتش كمنظمة تتمتع بهيكلية فريدة من نوعها وبسلسلة تجارب ميّزتها عن معظم المنظمات غير الحكومية التقليدية في صربيا وفي بلدان أخرى من العالم. فضمت عدداً كبيراً من الناشطين الشباب المتطوعين الذين شكّلوا شبكة واسعة امتدّت جذورها في كل أنحاء صربيا. تمثّلت أولى نشاطاتها بتنظيم عدّة حملات تربية مبتكرة وحملات للتوعية العامة، وإحياء مناسبات لإشراك المواطنين في صربيا من أجل قيام مقاومة عامة واسعة في وجه حكم ميلوزفتش، وبالمدافعة إبان انتخابات خريف العام ٢٠٠٠ باعتبارها اللحظة المفصلية لمواجهة هذا الحكم وإيقاع الهزيمة به. أنشأ محامون متطوعون ضمن هذه الشبكة عدداً من المراكز المحلية لتقديم المساعدة القانونية، بعد أن نشطوا في الفترة السابقة في تقديم المشورة القانونية والدفاع عن حقوق الناشطين في الحركة والمواطنين العاديين الذين تعرّضوا للمضايقات ولعاملة وحشية في ظلّ حكم ميلوزفتش؛ حتى اقترن اسم الحركة باسم أشرس المناضلين المناهضين للحكم، ورأى فيها الكثيرون، في الشهور التي سبقت وتلت خروج ميلوزفتش من

الحكم، المنظمة الأكثر جدارة بالثقة في البلد. إلى جانب هذه الثقة العامة التي أصبحت إحدى أبرز مزاياها قبل انهيار حكم ميلوزفتش، طوّرت الحركة بنية تنظيمية قوية تركز على عدد كبير من الخلايا. ولما كان من السهل أن تقع القيادات الرفيعة المستوى فريسة نظام الحكم الذي لا يتورع عن تصفية خصومه السياسيين، برزت الحركة كمنظمة لا تتبع أيّ ترابعية قوية أو مركزية أو حتى واضحة؛ لا بل صبّت الخلايا غير المركزية المتعددة طاقاتها على نشاطات محلية، تولّى تنفيذها ناشطون محليون مرموقون يحظون بدعم كبير ويلتمون بالمشاكل المحلية الخاصة خير المأم. ولعلّ بروزها كمظمة قادرة على معالجة المشاكل المحلية الملحة (غالباً ما تكون مشكلة الفساد) هو الذي أكسبها ثقة كلّ شرائح المجتمع الصربي.

ظروف البلد ومعلومات عامة عن البرنامج

أدى انقسام يوغوسلافيا وما تبعه من تدهور سياسي واقتصادي إلى إضعاف الخدمات العامة، بما في ذلك تخفيض معاشات الموظفين الرسميين. كما منحت الإجراءات الإدارية الطويلة والمعقدة موظفي الجمارك قدرة استثنائية هائلة في إدارة النظم الجمركية التي شكّلت أرضاً جدد خصبة لتنامي الفساد وانتشاره.

تلقت المشاكل ضمن ما يُعرف بالـ«الاقتصاد الرمادي»، من تهريب وفساد وجريمة منظمة، جرعة قوية من الدعم في ظلّ حكم سلوبودان ميلوزفتش. ومع إقرار العقوبات الاقتصادية بحق جمهورية يوغوسلافيا الفدرالية (وريثة جمهورية يوغوسلافيا الاشتراكية التي ضمتّ جمهورتي صربيا والجبل الأسود وكانت خاضعة إلى حدّ كبير لحكم ميلوزفتش) في أيار/مايو ١٩٩٢، وإقدام المجتمع الدولي على وضعها في عزلة، تعرّض النظام القانوني الداخلي للتلاعب على نحوٍ يفي باحتياجات المقرّبين من الحكم. فغلب اذذاك مبدأ "الملاءمة" على مبدأ الالتزام الشديد بحكم القانون، حتى ما عاد كلّ انتهاك للقانون يُعدّ جرماً ولا كلّ جرم يستحقّ ملاحقة قضائية.

كان لا بدّ من انتهاك الحظر الذي فرضته الأمم المتحدة على البلد لتأمين مقومات العيش (دعت الحاجة، مثلاً، إلى إدخال المحروقات عن طريق التهريب أقلّه حتى يحافظ الاقتصاد على دورة شبه طبيعية). وفي ظلّ هذه الظروف التي علّق فيها مبدئياً العمل بالقانون، استأثر أسياذ الجريمة المنظمة والمقرّبين من الحكم (الفريقان اللذان تتداخل مصالحهما ويضمّان الأشخاص أنفسهم في أغلب الأحيان) بعمليات التهريب، إذ سيطر بعض أرباب الجريمة المنظمة على أعمال الدولة، ممسكين بإدارة كامل البرامج السرية الخاصة بعمليات التصدير والاستيراد. لهذا السبب، تفشّى داء الفساد في كلّ مفاصل مصلحة الجمارك، بدءاً بعناصر الشرطة المنتشرين على الحدود وصولاً إلى رئيس مصلحة الجمارك، وأمنت أعمال التهريب إلى حدّ كبير التمويل اللازم لميلوزفتش حتى يمضي بتنفيذ مشاريعه الحربية في البوسنة والهرسك، وكذلك في كوسوفو.

الاختيار

أصبح الفساد المستشري على كافة المستويات الشقّ الألبشع والأكثر تعقيداً في اقتصاد جمهورية يوغوسلافيا الفدرالية، المنغمس في الجريمة والخاضع لسيطرة ميلوزفتش والمقرّبين من حكمه. وقد بدا للكثيرين أنّ الفساد المنتشر في مصلحة الجمارك كان يمتدّ إلى مفاصل أخرى (وهذا ما حصل في واقع الأمر) وكان يُستعمل مصدراً لتمويل السياسات الإجرامية الكثيرة التي يمارسها أصحاب الحكم. ففرّرت حركة "المقاومة" الشعبية، بصفتها منظمة تدير برامج لإشاعة الوعي العام وعدداً من النشاطات المحلية لمكافحة الفساد وتمتّع بمصداقية واسعة بين مختلف طبقات المجتمع، قرّرت أن تعدّ مشروع مراقبة مصلحة الجمارك نظراً لتطابقه تطابقاً كاملاً مع أهدافها الاستراتيجية المتمثلة بإنشاء حكومة ديمقراطية وخاضعة للمساءلة.

أهداف المشروع

كان الهدف الأساسي من هذا المشروع هو التأسيس لاستعمال أداة مراقبة تساهم إلى حد كبير في تضييق رقعة الفساد في مصلحة الجمارك. وسعت الحركة أيضاً من خلال المشروع إلى إشاعة الوعي لدى عامة السكان حول مشكلة الفساد (علماً أنهم كانوا، في أي حال، على درجة عالية من الوعي عند بدء العمل بالمشروع).

مشروع مراقبة مصلحة الجمارك

انطلق العمل بمشروع مراقبة مصلحة الجمارك الصربية بعد مرور عام ونيّف على إدخال المتغيرات الديمقراطية التي شهدتها صربيا في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠. فتميّزت هذه المرحلة الانتقالية بتشديد الضوابط المالية والضريبية إنما باستمرار الفساد في قطاع الجمارك.

كشف استطلاع للرأي جرى في العام ٢٠٠١ في صربيا عن أنّ قطاع الجمارك يعاني من الفساد وفق ما أشارت إليه النسبة الأكبر من الأشخاص المشمولين فيه (٨٤٪). لمواجهة هذا الواقع، أطلقت الحركة في أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ حملة إعلامية وحملة توعية شاملة حول مشكلة الفساد في المجتمع الصربي باعتبارها التحدي الأصعب الذي يعرقل مسيرة بناء مجتمع ديمقراطي عصري ومتقدّم، لا سيما عند معاينة حجم هذه الآفة ودائرة انتشارها في الحياة الاجتماعية والاقتصادية اليومية.

من خلال تنظيم حملة إعلامية قوية ومنتديات ومحاضرات حول الفساد، وإطلاق خدمة الخطوط الهاتفية لتقديم المساعدة في مكافحة الفساد، وإنشاء مجلس مكافحة الفساد، وتشكيل فريق مكافحة الفساد (تضم أعضاء الحركة ومحامين) على مستوى المكاتب المحلية، وضعت الحركة مشكلة الفساد في طليعة أولوياتها خدمةً لمصلحة السكان المحليين الذين يمارسون، بدورهم، ضغوطاً متزايدة على السلطات العامة لتصبّ جهودها على استنباط حلول منهجية وسبل ناجعة لمحاربة الفساد.

في أواخر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١، اعتبر مجلس مكافحة الفساد التابع للحركة أنّ مشكلة الفساد المستشري في مصلحة الجمارك تحلّ في صدارة أولوياته في حربه ضدّ الفساد، ووضع مسودةً حول الحلول الممكنة لمنع تهريب البضائع والحدّ من المخالفات المرتكبة في مصلحة الجمارك أثناء عمليات الاستيراد والتصدير. ولكنّ تقليص حجم السوق السوداء وإعادة توجيه هذا المال نحو المؤسسات القانونية لا يدلّ على تعزيز حكم القانون في صربيا وحسب، بل يعني أيضاً زيادة إيرادات الدولة من الرسوم والتعريفات الجمركية.

إتصلت الحركة أولاً بدائرة الجمارك الفدرالية، ومن ثمّ بوزارة الداخلية الصربية (جهاز الشرطة)، ودائرة الإيرادات العامة في صربيا التي لولا تعاونها ما كان المشروع ليُنفَّذ. ولكن، نظراً إلى المكانة العالية المحترمة التي تشغلها الحركة في المجتمع وتوقها إلى إظهار إرادة سياسية صلبة لمحاربة الفساد، توصلت هذه الدوائر إلى الاتفاق على التعاون المشترك في ما بينها، بما في ذلك تشكيل فريق مشترك للقيام بالمراقبة الميدانية.

تولّت الحركة المهام الأساسية التالية: لفت انتباه الشعب إلى أهمية المشروع، وعرض النتائج التي تحققت في مؤتمرات صحفية دورية، والتعاون مع دائرة الجمارك الفدرالية وأعضاء وزارة الداخلية الصربية سعياً إلى تحقيق أهداف المشار إليها أعلاه.

تمحور المشروع حول فكرة بسيطة تقضي برصد السلع في مرحلة الاستيراد، خصوصاً وأن الحلقة الأساس في سلسلة الاستيراد غير المشروع تكمن في موقع موظف الجمارك الذي يرصد السلع المستوردة طبقاً لمواصفات الجودة والكمية والشكل؛ ثم يُعدّ تقريراً حول هذه السلع تبعاً لنتائج الفحص والمعاينة. من هنا انطلقت فكرة تشكيل فريق يتولّى الإدارة المركزية للمعلومات والعمليات (المشار إليه لاحقاً بـ«المركز»)، وعدد من فِرَق المراقبة الميدانية تضم أعضاء من دائرة الجمارك الفدرالية ومن وزارة الداخلية الصربية إضافة إلى ناشطين من الحركة.

لا شك في أنّ هذا الإطار الجديد للتواصل قد يوفّر إمكانيات جديدة لتشديد الرقابة على السلع، نظراً إلى كثرة الثغرات اللوجستية التي كانت تشوب الإطار المعمول به. فيتبيّن، مثلاً، أنّ موظفي الجمارك لم يكونوا مخوّلين بإيقاف المركبات بعد مرورها بالمعابر الحدودية، فيما لا يحقّ فعلياً لعناصر الشرطة، المسموح لهم بالتحقّق من الوثائق في أماكن أخرى من الدولة، بأن يعاينوا مدى تطابق مواصفات السلع المنقولة، نوعاً وكمّاً، مع مضمون الوثائق. لذلك، كان المراد سدّ هذه الثغرات الإجرائية بتوثيق التواصل والتعاون بين الدوائر، ريثما يطرأ تعديل رسمي على الأنظمة المرعية بفضل توثيق التواصل بين السلطتين.

نظراً إلى استحالة مراقبة كلّ السلع المنقولة عبر الأراضي الصربية، قرّر الفريق العامل أن يكتفي بتغطية ما يقارب 3% من السلع المستوردة (تمّ تحديد هذه العيّنة من خلال التحاليل التي أجراها فريق المركز وتحاليل بعض العيّنات، أي على أساس البيانات المستمّدة من عمليات التشغيل والتحليل). بناءً عليه، أجرت معاينات عشوائية وحدات مشتركة للمراقبة الميدانية تتكوّن من وكلاء الجمارك، وضباط الشرطة، وناشطين في الحركة.

كانت حصيلة تطبيق هذه الإجراءات التي سدّت الثغرات المتشابكة الحدّ من انتشار الفساد بين ضباط شرطة الجمارك الذين قد يكونون أصحاب سوابق في ضروب تجارية غير مشروعة؛ فبما أنّ الأوراق الجمركية تحمل توقيع ضابط شرطة الجمارك واسم الشركة التي تتعاطى أعمال الاستيراد، فلن يصعب تحديد «اللاعبين» الفعليين في التجارة غير المشروعة عند كل مخالفة يجري تسجيلها. ومع ازدياد خطر التعرّف بسهولة على مرتكبي المخالفات، من الطبيعي أن يترجع إلى حدّ كبير عدد ضباط الجمارك المستعدين للمخاطرة بوظائفهم بسبب تورطهم بأعمال تجارية غير مشروعة؛ وتباعاً أن يتضاءل عدد شركات الاستيراد ووكالات النقل المستعدّة أن تتعرّض للاقفال ويتعرّض أصحابها للتوقيف بسبب ضلوعهم في أعمال التهريب.

إنّ المشروع الذي فاق تنفيذه الستة أشهر فصل عملية جمع البيانات إلى شقين. يقضي الشقّ الأول بإجراء أبحاث حول أنماط وآليات التهريب الأكثر شيوعاً. وعلى ضوء هذه البيانات، يُصار إلى اختيار النقاط الحدودية وأنواع البضائع المشحونة والظروف التي تتطلّب مزيداً من التدقيق من جانب الفِرَق المشتركة للمراقبة التي تضمّ أعضاء من دائرة الجمارك الفدرالية، ومن وزارة الداخلية الصربية، وناشطين من الحركة. في هذا السياق، اتصل الباحثون المشاركون في المشروع بوكالات النقل، وشركات الاستيراد والتصدير الصغيرة، وصغار التجّار، والأطراف الآخرين الذين تضرّرت مصالحهم جزاء أعمال التهريب غير المشروع. فتبيّن لهم مثلاً أنّ الوكالات التي لا تدفع رشاوى لضباط الجمارك قد تنتظر دورها طويلاً وتخضع أكثر من المهزّب لعمليات تفتيش مشدّدة، بما يتسبّب بإضعاف فعاليتها وتخفيض أرباحها. ويبين مثل آخر أيضاً أنّ المستوردين والمصدرين المراعين للقوانين وصغار التجّار الذين يتاجرون بسلع تخضع للضريبة غير المباشرة يضطّرون إلى بيع بضائعهم بأسعار تفوق أسعار منافسيهم الذين يحصلون على سلعهم من دون تسديد الضرائب.

أشارت الحركة أيضاً إلى تزايد عدد الأشخاص المتأثرين والمهتمين بقضايا الفساد (كضباط سابقين في الجمارك) الذين بادروا، فور إعلان عن المشروع، إلى الاتصال بهؤلاء الباحثين من أجل إشراكهم بما لديهم من معلومات حول الضروب غير القانونية التي شاهدوها بأمّ العين.

فيعمد الباحثون، إلى تصنيف وجمع المعلومات التي يحصلون عليها تبعاً لتوجيهات وتنبهات مفيدة يتلقاها أعضاء فرق المراقبة المشتركة وضباط الجمارك عموماً عند أداء أعمالهم اليومية.

أما المرحلة الثانية من جمع البيانات فتزامنت مع بدء فرق المراقبة باعتراض سفن الشحن ورصد المخالفات. فشملت البيانات التي حصلت عليها أوامر شراء/شحن وتصاريح مزوّرة من الجمارك وما إليها من وثائق، ومعلومات إضافية كشفت، بعد مزيد من التحقيقات، عن وجود شركات وهمية تصدر مثل هذه الأوامر و/أو الإيصالات وترتكب مخالفات أخرى. ثم، أُحيلت البيانات المحصلة إلى هيئة إنفاذ القوانين المسؤولة عن إجراء التحقيقات الجنائية، والتي تأخذ في ما بعد مزيداً من التدابير الملزمة لمعاقبة الشركات والأشخاص المتورّطين في هذه الأعمال غير القانونية.

النتائج

لعلّ أهم جانب من جوانب المشروع يتجلّى في فتح قنوات الاتصال بين الوكالات المتعددة التي مكّنت الحكومة بالتالي من أن تراقب عملية الاستيراد/التصدير بفعالية متزايدة. هذا، مع التشديد على أنّ النتائج التي تحقّقت جرّاء تبادل المعلومات المرتبطة بالمراقبة المشتركة اليومية عبر المركز، الذي يضمّ ناشطين من الحركة، ستستمرّ مفاعيلها إلى ما بعد فترة تنفيذ المشروع.

لا بدّ بالطبع من إخضاع أنظمة وإجراءات العمل لتعديلات رسمية حرصاً على استمرار التعاون بين الوكالات المعنية بالموضوع، وإحراز المزيد من التقدم باتجاه الحدّ من التجارة غير المشروعة. بيد أنّ تحقيق التغيير الذي تدوم مفاعيله يتطلّب توافر موارد وتجهيزات إضافية ومواد دعم أخرى. صحيح أنّ هذا المشروع كان يرمي إلى الدفع بهذا الاتجاه، ولكن تحقيق الإصلاح على المدى الطويل يستدعي من السلطات أن تبذل، بدورها، مثل هذا المجهود.

ارتكز المشروع، في جانب أساسي منه، على العروض العامة التي تحدثت بانتظام عن تطبيق المشروع ومدى تقدّمه، فاستحصل على مزيد من أشكال الدعم والمعلومات العامة التي عزّزت قدرة الفريق على فضح المخالفات المرتكبة. فضلاً عن ذلك، ساهمت سمعة الحركة إلى حدّ كبير في أن تلقى المبادرة أصداءً إيجابية لدى الجميع.

ترتّب فرق المراقبة التي تعمل على مدار الساعة تكاليف باهظة، ترتفع مع اتساع رقعة المراقبة وتختلف باختلاف البلدان. يُضاف إليها مستلزمات الموارد البشرية لتشكيل فرق المتطوّعين التي يجب أيضاً إلقاء بمصاريف تشغيلها. لهذا السبب، يتعدّد تنفيذ مشاريع مماثلة على فترات أطول. فالغاية من هذا المشروع كانت مراجعة النظام لتحديد الثغرات وتقديم الاقتراحات حول الإصلاح المنهجي. أما نجاح المبادرة فيقوّد في النهاية بمدى استمرار السلطات في إصلاح طريقة عملها أخذة بعين الاعتبار العبر المستخلصة.

في الخلاصة، لا بدّ من التشديد مرّة أخرى على أنه يتعدّد تنفيذ مشروع بهذا الحجم والشكل من دون الاستحصال على اهتمام السلطات المختصة وتعاونها. ولا يحقّق المشروع المفاعيل المنشودة منه على المدى الطويل إذا لم تبدي هذه السلطات إرادة سياسية أو التزاماً تجاه تحريك عجلة الإصلاح.



2030 M Street, NW, Fifth Floor
Washington, DC 20036-3306
Tel: 202 728 5500
Fax: 202 728 5520
www.ndi.org