# برنامج المجتمع المدني العراقي

Iraq Civil Society Program

# مقدمة

# حــول

# مكافحة الفســـاد

## دليل المتدرب

**صدر هذا الدليل في أغسطس 2006**

**قائمة بالمحتويات**

| الموضـــــــوع | رقم الصفحة |
|---|---|
| 1- مقدمة الدليل | 3 |
| 2- المنظور التاريخي للفساد | 4 |
| 3- تعريف الفساد | 4 |
| 4- معني الفساد | 5 |
| 5- أنماط الفساد | 7 |
| 6- أسباب الفساد | 8 |
| 7- الآثار السلبية للفساد | 10 |
| 8- الفساد العابر للحدود | 10 |
| 9- التأثيرات السلبية للفساد العابر للحدود | 12 |
| 10- أنماط ممارسة الفساد السياسي | 13 |
| 11- مكامن الضعف التي تؤدي لانتشار الفساد | 14 |
| 12- الفساد والاقتصاد العالمي | 16 |
| 13- الفساد الكبير | 17 |
| 14- تحليل الفساد | 18 |
| 15- مظاهر الفساد | 19 |
| 16- الحكومة الصالحة والحكم الديمقراطي الرشيد وأهميتها في مكافحة الفساد | 21 |
| 17- سبل مكافحة الفساد | 25 |
| 18- التوعية بمكافحة الفساد | 26 |
| 19- آليات ترويج الشفافية | 28 |
| 20- استراتيجيات ترويج الشفافية | 31 |
| 21- أدوات مراقبة وتقييم الفساد | 33 |
| 22- مكافحة الفساد في قروض ومنح المشاريع التنموية | 35 |
| 23- المجتمع الدولي ومكافحة الفساد | 36 |
| 24- البنك الدولي ومكافحة الفساد | 37 |
| 25- الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ومكافحة الفساد | 39 |
| 26- المجتمع المدني ومكافحة الفساد | 40 |
| 27- الأمم المتحدة ومكافحة الفساد | 44 |

## مقدمـــة

لا يعد اهتمام المجتمع الدولي بمسائل الفساد ظاهرة عابرة، إذ صار من المسلم به حاليا أن الفساد يؤدي إلي عرقلة النمو الاقتصادي والاجتماعي، علاوة على ما قد يسفر عنه من انتهاكات لحقوق الإنسان في الدول التي يمارس فيها. ومن ثم، كان على كل الأطراف الفاعلة، بما فيها الحكومات والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني العمل على وضع حلول لهذه الظاهرة وتنفيذها. ويجب ان تشمل هذه الحلول إجراءات ملموسة تعالج قضايا المسائلة والشفافية على شتى مستويات النظم الاجتماعية والاقتصادية. وفي هذا الصدد يتعين ان يقوم المجتمع المدني بدور الحافز والداعم لجهود الإصلاح في آن واحد. فالتعقيد الذي يحيط بالفساد يجعل التعاون والتنسيق الدوليين أمرين أساسيين لنجاح تنفيذ استراتيجيات تحسين النزاهة في إدارة الحكم، ويوجد الفساد في كل بلد تقريبا ، غير ان اثره المدمر يشتد في البلدان النامية ، لانه يحول دون احراز اي تقدم في النمو الاقتصادي ويعيق توطيد اركان الديمقراطية .

ويبدد الفساد الموارد اذ يزيغ بالسياسة الحكومية عن خدمة مصالح الاغلبية ويحيد بها عن تحقيق مقاصدها فيوجه طاقات وجهود الموظفين والمواطنين نحو الكسب السريع بدل القيام بانشطة منتجة ويعيق نمو روح المنافسة ويحبط الجهود الرامية الى تخفيف حدة الفقر ويولد شعورا باللامبالاة والارتياب.

وإذا كان الفساد في البلد المتقدم قد يسود في مكون واحد من مكونات الصرح السياسي فان مشكلة الفساد في البلد النامي التي تكون ادارته ومؤسساته السياسية ضعيفة يمكن ان يصبح في واقع الامر جزء من النظام.

وليست معالجة الفساد مجرد مسالة تطبيق القانون فمن علل الفساد ضعف نظام النزاهة في البلد نفسه وبالتالي يتعين اصلاح النظام الوطني للنزاهة.

وفي إطار هذا الجهد من المهم في البداية ان تتوفر الارادة السياسية لاجراء التغيرات التشريعية او الادارية الفعالة بما يكفي لاحتواء الفساد كما يلزم ان تعمل يدا في يد الأطراف الفاعلة الرئيسية الثلاثة في المجتمع الا وهي:

**الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني**، وثمة حاجة إلى تضافر طاقات هذه العناصر الثلاثة لضمان احداث تغير في المواقف المعنوية والاخلاقية من اجل تحقيق اصلاحات هادفة.

وقد تزايد دور واهمية المؤسسات الدولية في مجال معالجة الفساد تزايدا كبيرا خلال السنوات القلائل الماضية، فعلى الصعيدين الدولي والوطني اعلنت هذه المؤسسات الحرب على الفساد واتخذت اجراءات ملموسة للحد من انتشاره .

## المنظور التاريخي للفساد:

ظاهرة الفساد ليست ظاهرة حديثة وهي ليست مرتبطة بزمان أو مكان معين ولكنها موجودة من قديم الأزل في بعض البلدان والحضارات القديمة، ففي ديسمبر 1997 أُبْلِغَ أن فريق علماء آثار هولنديّ وجد في راكا في سوريا حوالي 150 كتابةً مسماريّةً تبيّن أن الموقع احتوى على مركز إداريّ للحضارة الأشوريّة ترجع إلى القرن الثالث عشر قبل الميلاد، وجد في أرشيف خاص بجهة مسئولة عن الأمن في تلك البلاد (ربّما نظير لوزارة الدّاخليّة في العصر الحديث)، بيانات عن الموظّفين الذين كانوا يقبلون الرشاوى، وهذه البيانات تتضمن أسماء المسئولين الكبار و اسم لأميرة أشوريّة، وامتدت ظاهرة الفساد علي مر العصور وفي مختلف البلدان والأزمان كانت هناك بعض الظواهر العالمية للفساد التي تمثلت في الرشاوى والعمولات مقابل تسهيل الحصول علي الخدمات والمنافع في معظم بلدان العالم.

وهذا يؤكد علي أن جذور الفساد ممتدة في أعماق التاريخ وليست وليدة الوقت الحاضر، ولكن تم تناولها حديثا لما لها من خطورة علي السلام والأمن الدوليين.

ويعاني المجتمع العراقي في الوقت الحاضر من انتشار الفساد في بعض الدوائر العامة والحكومية وخاصة التي لها علاقة مباشرة بتوفير الخدمات والمصالح الرئيسية للمواطنين، وبالتالي فإن المجتمع المدني العراقي ومنظماته المختلفة يقع عليه العبء الأكبر في دراسة وتشخيص ظاهرة الفساد الإداري حتى يمكن تحديد أسبابها ومحاولة القضاء عليها.

## تعريف الفساد:

يستحيل على المرء أن لا يذوق عسلا أو سماً امتد إليه لسانه، فأنه يستحيل أيضا على من يدير أموال الحكومة ألا يذوق من ثروة الملك ولو نزرا قليلا.

{من كتابات كوتيليا " رئيس وزراء الملك في الهند القديمة " 300 قبل الميلاد }

**الفساد**: في اللغة هو العطب والتلف وخروج الشيء عن الاعتدال ونقيضه الصلاح. وقد وردت مادة فسد في القران الكريم في خمسين آية تضمنت شتى أنواع الفساد مبينة خطورته ونتائجه السيئة وحذرت المفسدين كما في قوله تعالى: { وأصلح ولا تتبع سبيل المفسدين }.

أما عن تعريف الفساد الإداري، فإنه يعني استغلال موظفي الدولة لمواقع عملهم وصلاحياتهم للحصول على كسب غير مشروع أو منافع ومآرب شخصية يتعذر تحقيقها بطرق مشروعة. وبعبارة أخرى، هو سلوك غير رسمي تفرضه ظروف معينة، ويقتضيه التحول الاجتماعي والاقتصادي الذي تتعرض له المجتمعات من حين لآخر.

ويعرّف **صندوق النقد الدولي** الفساد الإداري في تقريره الصادر عام 1996 بأنه: سوء استخدام السلطة العامة من اجل الحصول على مكسب خاص يتحقق حينما يتقبل الموظف الرسمي رشوة أو يطلبها أو يستجديها ويبتزها.

وجاء في **موسوعة العلوم الاجتماعية** تعريف الفساد الإداري: بأنه استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح أو منافع خاصة بما في ذلك، كافة أنواع رشاوى المسئولين المحليين أو الوطنيين أو السياسيين أو القضاء. ولكنه يستبعد الرشاوى التي تحدث في ما بين مؤسسات القطاع الخاص.

## 1 – معنى الفساد:

هناك اتجاهان أساسيان في تعريف الفساد Corruption أحدهما ينظر إلى الفساد من منظور أخلاقي، والآخر ينظر إلي باعتباره "وظيفة" – مثل أي وظيفة أخرى – في المجتمع.

### (1-1) المنظور الأخلاقي The moralists

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الفساد ظاهرة غير أخلاقية، ويمثل في الأساس خروجاً على المعايير والتقاليد الأخلاقية والسلوكية في المجتمع. ويعرف الفساد – تبعاً لذلك – على أنه **" كل سلوك منحرف يمثل خروجاً على القواعد القائمة – سواء الموروثة أو الموضوعة – وذلك بهدف تحقيق مصلحة خاصة "** وطبقاً لوجهة النظر هذه، فإن الفساد يتسم بسمتين أساسيتين هما أنه:

أ –**ظاهرة فردية:** أي تخص أفراد بعينهم ويكون صلاح حال الإدارة بأبعاد هؤلاء الأشخاص والاستعانة بغيرهم من هم أكثر التزاما بالقواعد الأخلاقية والقانونية المستقرة داخل المنظمة وخارجها وبالتالي، يعتبر الفساد ظاهرة "فردية" أو "خاصة" وليس ظاهرة "عامة" أو "مجتمعية".

**ب – ظاهرة واضحة:** يقوم هذا المنظور في دراسة الفساد على اعتقاد بأن الفساد يمثل ثنائية واضحة تتمثل في "الخير مقابل الشر"، فإذا ظهر الفساد (أي الشر) يكون – واضحاً – أنه في مقابل الخير (الصالح).

**ويعيب على هذا الرأي :**

أ – أن الفساد ظاهرة مجتمعية عامة. وهناك من يذهب إلى القول بأن هناك تنشئة عامة للفساد Organizational Socialization تحدث داخل المنظمة. إذ قد يتعلم الفرد داخل المنظمة

**مثال :** قد يتعلم – مثلاً – الفرد الذي يلتحق في العمل بجهة ما، أساليب في العمل والإدارة لم يتعلمها من قبل، وربما لم يفكر في أن يقوم بها قبل التحاقه بالعمل . والمثال على ذلك إهدار أو سوء استخدام موارد المنظمة (التليفون – الفاكس – ماكينات التصوير – الكمبيوتر...إلخ). إن لجوء الفرد / العامل في المنظمة إلى سوء استخدام موارد المنظمة خدمة لأهداف شخصية قد يكون مجرد ممارسات يتعلمها من أقرانه من خلال **التنشئة الوظيفية**.

ب – إن الفساد ليس واضحاً – كما يتصور – أصحاب هذا الرأي . إذ أن الخطوط الفاصلة بين الخير والشر ليست محددة وقاطعة دائما ولكنها قد تكون في بعض الأحيان غائمة Blurred.
**مثال :** قد تصبح بعض الممارسات في مجتمعات معينة مقبولة ولا تندرج تحت بند السلوكيات المرفوضة أخلاقياً واجتماعيا مثل المحسوبية القائمة على أساس الولاء للقبيلة والأسرة والمحسوبية. وبصفة عامة قد تصبح المحاباة في بعض الأحيان مجالاً غائماً بين الشر والخير. فإذا كانت هناك، على سبيل المثال، دائرة حكومية تتولى مشروعاً تنموياً معينا في إحدى الجهات المحلية، هل يعد لجوء العاملين في الدائرة إلى إشراك أفراد عائلاتهم وذويهم – كمستفيدين من هذا المشروع – إحدى صور الفساد أو الممارسات غير الأخلاقية ؟

### (2-1) المنظور الوظيفي The Functionalists

ينظر أصحاب النظرية الوظيفية إلى الفساد أو الممارسات غير الأخلاقية نظرة مختلفة باعتبار أنها تؤدى وظيفة Function هامة في المجتمع. إذ يستطيع الفرد – في رأيهم – أن يحل بعض المشاكل التي تواجهه باستخدام الفساد. فعلى سبيل المثال، قد تؤدى الرشوة إلى تذليل عقبات الروتين وإعطاء حوافز للعاملين ذوى الأجور المنخفضة وتشجيعهم على استمرار العمل ويساعد الفئات الاجتماعية المهمشة التي لا تحصل عادة على حقوقها من خلال القنوات القانونية والرسمية ... كما يضيف أصحاب هذا الاتجاه، أن إثراء بعض الأشخاص بشكل غير مشروع من شأنه أن يترجم إلى مشروعات خاصة واستثمارات تعم فائدتها على المجتمع بأسره .
يغفل أصحاب هذا الرأي حقيقة هامة وهي أن الاعتماد على الفساد أو الممارسات غير الأخلاقية في تسيير النظام بدلاً من القواعد العامة المجردة التي تكفل المساواة للجميع بصرف النظر عن موقعهم الاجتماعي، سوف يقوض الأساس الذي يستند إليه المجتمع.

### أنماط الفساد:

هناك ثلاثة أنواع رئيسية للفساد هي: العرضي أو الصغير، والشامل، وفيما يلي تفصيل كل نوع:

1. الفساد العرضي أو الصغير Petty Corruption، وهو التعبير الذي صكه البنك الدولي، ويشير إلى كافة أشكال الفساد الصغيرة والعرضية التي تعبر عن سلوك شخصي أكثر مما تعبر عن نظام عام بالمنظمة. مثال على ذلك: الاختلاس والاستحواذ على نطاق صغير بما في ذلك تلقي الرشاوى، والمحسوبية، وسرقة الأدوات المكتبية أو بعض المبالغ الصغيرة، أوالمبالغة في تقدير أثمان الأنشطة أوالجهود الميدانية من خلال الادعاء باستخدام عمالة أكثر مما جرى الاستعانة بها بالفعل بهدف الحصول على المكافآت والرواتب الخاصة بهم.

2. الفساد المنتظم أو النظامي Systematic Corruption، وهو الذي يحدث حين تتحول إدارة المنظمة إلى إدارة فساد. بمعنى آخر أن يدير العمل برمته شبكة مترابطة للفساد يستفيد ويعتمد كل عنصر منها على الآخر. مثال على ذلك، الفساد الذي يحدث نتيجة شبكة من الفساد تضم رئيس الدائرة ومدير المشروعات والمسئولين عن الشئون المالية.

3. الفساد الشامل، وهو النهب الواسع النطاق للأموال والممتلكات الحكومية عن طريق صفقات وهمية، أو تسديد أثمان سلع وهمية؛ تحويل ممتلكات عامة إلى مصالح خاصة بدعوى المصلحة الوطنية، الرشاوى والعمولات، التواطؤ من أجل سلب العموم؛ النهب والاستحواذ على نطاق واسع عن طريق المناقصات العامة،ومنح الامتيازات الاقتصادية الخاصة وتقديم الهبات والرشاوى السياسية الكبيرة لتحقيق أغراض سياسية.

**مقارنة بين الأنواع المختلفة للفساد ونمط الإدارة:**

| النوع | الفاعلون الرئيسيين | نمط الإدارة |
|---|---|---|
| العرضي أو الصغير | صغار الموظفين، الموظفون ذوو المصلحة، الأفراد الانتهازيون | الديموقراطي |
| النظامي أو المنتظم | موظفون عموميين، ساسة، ممثلو الجهات المانحة والبلدان المستفيدة، النخب الإدارية، رجال الأعمال والوسطاء | الفوضوي |
| الشامل | النخب الإدارية، الساسة، رجال الأعمال؛ الفئات العليا من المستخدمين | الدكتاتوري |

## أسباب الفساد:

هناك جملة من الأسباب المتنوعة التي تؤدى إلى شيوع الفساد والممارسات اللاأخلاقية داخل منظمات المجتمع المختلفة وهي كالتالي:

**أ – أسباب ترجع إلى طبيعة المنظمة:**

هناك أسباب تكمن في طبيعة المنظمة وهي:

- إذا زاد اعتماد المنظمة على التمويل الأجنبي في ظل ضعف أنظمة الرقابة والمساءلة قد يؤدى ذلك إلى إيجاد بيئة تسمح بانتشار الفساد.
- إذا كانت القيادات التي تتولى العمل في المنظمة تميل إلى احتكار السلطة وعدم الاهتمام بمشاركة المواطنين فإن ذلك قد يكون سبباً في تفشى الفساد.
- إذا تولت العمل التنفيذي بالمنظمة نخبة إدارية "منغلقة" تمارس العمل بشكل نمطي، فقد يؤدى ذلك إلى ظهور ما يعرف باسم البرجوازية البيروقراطية. ومن أهم سمات هذه الحالة : وجود نخبة إدارية لم تتغير منذ فترة طويلة تدير العمل ، وتقوم بإغلاق النوافذ أمام معرفة ما يجرى داخل المنظمة. ونظراً لبقائهم في مواقعهم لمدة طويلة فقد أصبحوا أكثر احترافا في مواجهة كافة سبل وأشكال المساءلة.
- إذا كانت القواعد الحاكمة للعمل في المنظمة جامدة Rigid على نحو يضع العديد من "العراقيل" الإدارية و"الروتين" قد يكون ذلك عاملاً وراء انتشار الفساد.

**ب – الفقر والأجر المتدني:**

يعتبر الفقر وتدنى معدلات الأجور من الأسباب التي تؤدى إلى انتشار الفساد في المجتمع في دول العالم الثالث، وعادة يؤدى تراجع سعر العملة وزيادة معدلات التضخم إلى ضعف القدرة الشرائية للعملة الوطنية مما يعمق الإحساس بالفجوة بين المأمول والمتوقع، وبالتالي قيام العاملين ببعض الممارسات اللاأخلاقية لتعويض أجورهم المتدنية.

ويلاحظ بصفة خاصة في مجال الدوائر الحكومية أن الخلل في مستوى الرواتب بين القيادات العليا والعاملين على المستوى التنفيذي قد يكون سبباً وراء شيوع الفساد حيث يشعر صغار العاملين في الميدان أنهم يتحملون العبء الأكبر في العمل ولا يحصلون على ما يستحقونه من رواتب ومزايا مالية، الأمر الذي قد يدفعهم إما إلى القيام بوظائفهم بفتور شديد أو إلى الفساد. ويعود كل من الأمرين بالسلب على المجتمع ككل، و يرتبط ذلك ارتباطا وثيقاً بضعف أنظمة

**جـ – العوامل الثقافية:**

يولى العديد من الدارسين لظاهرة الفساد في المجتمع دوراً للعوامل الثقافية، حيث لاحظوا أن القيم التي تسود العمل قد لا تساعد على نشوء نظام إداري حديث يتسم بالموضوعية والنزاهة والحياد. فمثلاً يكون الولاء الضيق للأسرة أو القبيلة أو العشيرة أو لدين بعينه من الممارسات المستقرة والتي يكون الخروج عليها "عاراً" اجتماعيا. هذه القيم تشجع بصورة متسعة على تبنى ممارسات لا أخلاقية في العمل المؤسسي وتجعل من الفساد "آلية" لإدارة العمل. ومن الملاحظ أنه كلما ضعف الولاء الوطني، وكلما ضعف دور الحكومة في سد مطالب الجماهير المتزايدة ينسحب المواطنون – عادة – إلى الو لاءات الأولية Primordial بحثاً عن شبكة أمان اجتماعي بديلة.

**د – العوامل التنظيمية:**

هناك العديد من العوامل التنظيمية التي تشكل ظروفاً مواتية للفساد، منها:

- **مركزية صنع القرار:** إذا كان نمط صناعة القرار داخل المنظمة يتسم بالمركزية الشديدة دون إشراك مختلف المستويات الإدارية في صناعة القرار فإن ذلك يكون عاملاً أساسياً
وراء انتشار الفساد، هنا قد ينشأ ما يعرف في أدبيات الإدارة باسم علاقة السيد بالتابع Patron – client Relationship يقصد بها أن يتحول العاملون في المنظمة إلى عملاء clients للسيد / المدير الذي يتمتع وحده بسلطة اتخاذ القرارات، ويمنح السيد أتباعه مزايا مالية نظير تبعيتهم له. وتتحول المنظمة بأسرها إلى كيان مؤسسي يتمحور حول شخص المدير
- **بطء عملية الإدارة :** تؤدى المركزية الشديدة، في صناعة القرار إلى بطء عملية وضع البرامج وتنفيذها داخل المنظمات، في بعض الحالات قد يكون ذلك سبباً وراء اللجوء إلى سلاح "المال" للإسراع بالعملية الإدارية داخل الدائرة.
- **ضعف أنظمة الرقابة والمساءلة:**
يؤدى ضعف أنظمة الرقابة – المالية والإدارية – والمساءلة إلى إيجاد مناخ موات للفساد. ويحتاج تفعيل المساءلة إلى دعم الشفافية، وتداول المعلومات، وإيجاد أنظمة محاسبية متطورة، وتمكين أصحاب المصلحة Stakeholders للمشاركة في عملية تنفيذ المشروعات، ومساءلة القائمين على تنفيذ هذه المشروعات.

## الآثار السلبية للفساد:

يترتب على الفساد عدد من الآثار السلبية التي تقوض البنية المؤسسية للإدارة الحكومية، من بينها:

1. يؤدى الفساد إلى هز مصداقية وثقة الجمهور في منظمات المجتمع المختلفة، مما قد يؤدي إلى شيوع مشاعر السخط وعدم الرضاء بين أصحاب المصلحة/الجمهور وبين منظمات المجتمع، وقد يتجهوا إلى نقدها بشكل علني، مما يؤثر سلباً على شرعيتها.
2. يؤدى الفساد إلى إثراء القلة على حساب الكثرة، مما يساعد على تعميق الفجوة بين من يملكون ومن لا يملكون. و تصبح "الخدمات العامة" مسألة خاضعة للبيع والشراء، مما يؤدى إلى خلق حالة من التمييز والطبقية وعدم العدالة داخل المجتمع.
3. يقضى الفساد على أهم ما يجب أن يتصف به العمل في المجتمع – وهو الاستقرار والتوقع Predictability بحيث يحل الفساد أو الممارسات اللا أخلاقية "الخاصة" محل القواعد "العامة" المعروفة سلفاً للجميع.

4. يؤدي الفساد إلى ظهور حالة "الصفوة" التي لا أساس لها، حيث يؤدى إثراء القائمين على العمل في المنظمات المختلفة إلى حالة إثراء "غير مبررة".

## الفساد العابر للحدود:

إن عولمة الأسواق والفوارق الإنمائية بين الشعوب قد عملت على توجيه الانتباه إلى معضلة الفساد العابر للحدود. فالفساد العابر للحدود الذي ينطوي على مصالح وفاعلين ورؤوس أموال وعمليات اقتصادية على الصعيد الدولي (سواء أكانت مشروعة أم غير مشروعة) يعد أحد أكثر المشاكل خطورة في البلدان الغنية والبلدان النامية على السواء الأمر الذي أدى إلى بروز العديد من الأسئلة الهامة لدى المحللين والراغبين في الإصلاح في مختلف دول العالم. وفي حين قد تتعاظم صعوبات جمع البيانات في حالات الفساد الداخلي، فإنها في حالة الفساد العابر للحدود تكون أكثر صعوبة واشد تعقيدا. فالعالم التي تتنقل رؤوس الأموال والأشخاص والمعلومات والخبرات بحرية وبسرعة من مكان إلى آخر يوفر فرصا جديدة وعديدة لظهور شتى ألوان الفساد. ومما يزيد الأمر صعوبة، قدرة العناصر التي تمارس الفساد عبر الحدود على القيام بأعمالها التجارية في كل مكان تقريبا مما يجعل من الصعب، بل من المستحيل أحيانا، مسألتها في كل مكان تمارس فيه نشاطها. وعندما تقرر الحكومات أو المنظمات الدولية مواجهة المشكلة، فان النتيجة غالبا ما تكون محدودة ومتنافرة، إذ أن حكومات الدول النامية والمنظمات الدولية التي لا تتوافر لديها إلا موارد وسلطات محدودة ومقيدة قد لا تكون الند القادر سياسيا أو اقتصاديا على مواجهة ذوي المصالح القوية الذين كثيرا ما يعملون في الخفاء على توجيه الدواليب التي تحرك الفساد العابر للحدود.

وللفساد العابر للحدود أوجه تشابه مع الفساد الداخلي سواء من حيث أسبابه أو من حيث عواقبه فالبلدان التي تعاني من مشاكل الفساد الداخلي يحتمل أن تكون أيضا شديدة التعرض لكافة أشكال الفساد العابر للحدود. وبالتالي يتعين أن تكون استراتيجيات الإصلاح متكاملة، إذ أنه في العديد من الحالات تكون الروابط بين الفساد العابر للحدود والفساد الداخلي وثيقو ومباشرة إذ غالبا ما يحتاج ممارسو الفساد العابر للحدود إلى تعاون المسئولين المحليين لتنفيذ خططهم و/أو التستر عليها.

وثمة روابط أخرى طويلة الأمد وعامة. فإذا كانت المصالح الاقتصادية توظف الفساد العابر للحدود للحصول على امتيازات غير عادلة تجاه المنافسين الدوليين أو الداخليين، فان من المحتمل أن يؤدي ذلك إلى انعدام الفاعلية الاقتصادية. وفي البلدان النامية بصفة خاصة، يكون على المنافسين الداخليين العمل في ظل وضع غير ملائم تماما، وقد يجبرون على التخلي عن أعمالهم التجارية نهائيا مما يؤدي إلى عرقلة جهود التنمية الاقتصادية وتزايد صعوبة الحفاظ على تنمية متوازنة داخل البلد كما تقل الفرص الاقتصادية المشروعة. وقد لا يجد العديد من أصحاب الأعمال والشركات بد من التعامل مع ذوي المصالح الممارسين للفساد مما يؤدي إلى المزيد من الفساد الداخلي. وعلى الصعيد السياسي، فان المسئولين الذين يحققون ثروات طائلة من خلال تسهيل الفساد العابر للحدود لن يكون لديهم الاستعداد للتخلي عن مناصبهم المتميزة عن طيب خاطر بل قد يفسدون العملية السياسية برمتها باستخدام وسائل الترهيب والغش والمحسوبية واسعة النطاق وما إلى ذلك. ولعل النتيجة المترتبة على ذلك في الأمد القصير هي تزايد كل من الفساد الداخلي والفساد العابر للحدود ويؤدي في النهاية إلى تعويق التنمية السياسية والاقتصادية المستدامة.

## التأثيرات السلبية للفساد العابر للحدود

إذا كان الفساد العابر للحدود شاغلا خطيرا في حد ذاته فان يستحق اهتمامنا أيضا لما له من قدرة على التفاعل مع الفساد الداخلي مما يؤدي إلى احتدام هذين النوعين من الفساد ويجعل الإصلاح أمر صعب التحقيق .

وللفساد العابر للحدود أوجه تشابه مع الفساد الداخلي سواء من حيث أسبابه أو من حيث عواقبه فالبلدان التي تعاني من مشاكل الفساد الداخلي العابرة يحتمل أن تكون أيضا شديدة التعرض لأشكال الفساد العابر للحدود. وبالتالي يتعين أن تكون استراتيجيات الإصلاح متكاملة بإحكام فإذا كان من العبث السعي إلى مكافحة الفساد داخل الاقتصاديات الوطنية وفي إطار الحدود السياسية فقط فان العكس يصح كذلك فجهود مكافحة الفساد العابر للحدود لم يكتب لها النجاح إلا إذا كانت معززة بعمل فعال ضد الفساد الداخلي وكانت منسقة مع هذا العمل وفي العديد من الحالات تكون الروابط بين الفساد العابر للحدود والفساد الداخلي بسيطة ومباشرة إذ يحتاج ممارسوا الفساد العابر للحدود دائما تقريبا إلى تعاون المسئولين المحليين لتنفيذ خططهم أو التستر عليها.
وثمة روابط أخرى طويلة الأمد وعامة . فإذا كانت المصالح الاقتصادية توظف الفساد العابر للحدود للحصول على امتيازات غير عادلة تجاه المنافسين الدوليين والداخليين على السواء فان من المحتمل أن يؤدي ذلك إلى انعدام الفعالية الاقتصادية، وفي البلدان النامية بصفة خاصة سيعمل المنافسون الداخليين في ظل وضع غير ملائم تماما او قد يجبرون على التخلي عن أعمالهم التجارية نهائيا، وستعرقل التنمية الاقتصادية من جراء ذلك سواء من حيث النمو الكلي أو من حيث تزايد صعوبة الحفاظ على تنمية متوازنة داخل البلد وستقل الفرص الاقتصادية المشروعة وتخضع لسيطرة محكمة أحيانا كثيرة وقد لايكون لدى العديد من الناس والشركات إلا بضعة بدائل في التعامل مع ذوي المصالح الممارسين للفساد مما يؤدي الى نمو الفساد الداخلي. وعلى الصعيد السياسي فان المسئولين الذين يغتنون بتسهيل الفساد العابر للحدود لن يتخلوا عن مناصبهم المتميزة عن طيب خاطر بل قد يفسدون المنافسة السياسية بوسائل الترهيب والغش الانتخابي والمحسوبية الواسعة النطاق وما إلى ذلك . وهذا ما يضعف بدوره المعارضة الفعالة للفساد ووهم الضغوط السياسية من اجل السيطرة علي المجتمع السياسي والمؤسسات الإدارية والقضائية التي تنفذ سياسات مكافحة الفساد ولعل النتيجة المترتبة على ذلك في الأمد القصير هي تزايد الفساد وتناقص فرص مكافحة الفساد المتمثل في تقليص المنافسة السياسية والاقتصادية وطمس الحدود القائمة بين المؤسسات وترابط تلك الدوائر ان يرسخ الفساد الداخلي والفساد العابر للحدود ويعيق التنمية المستدامة.

## أنماط ممارسة الفساد السياسي

إن كان ثمة شيء واضح للحالة الراهنة للفساد الدولي فهو تعدد مشاكل الفساد العابر للحدود. ففي بعض الحالات يمارس نفوذ دولي بطرق مريبة بل وأحيانا مشوبة بفساد علني عن طريق إجراءات سياسية مستقرة . فالتبرعات المقدمة لحملات السياسية من مصادر أجنبية أصبحت مسائل تثير الجدل في السنوات الأخيرة في الولايات المتحدة التي تعتبر فيها التبرعات الأجنبية غير قانونية وفي المملكة المتحدة التي تجوز فيها (في الوقت الراهن) تلك التبرعات، وما هذان البلدان إلا مثالان بارزا من جملة أمثلة شتى ويمكن ان تصبح هذه التبرعات موضوع صراع حزبي شديد وقد تكون أحيانا موضوع استنكار علني غير انها كونها تقدم للتنافس الانتخابي المنتظم بين الأحزاب السياسية القائمة وكون وسائل الإعلام وقوى المعارضة غير ملزمة بفضح هذه الممارسات يوحى بان هذه التبرعات يستبعد ان تحدث ضررا سياسيا او اقتصاديا كبيرا، فعلى مدى سنين عديدة كانت القوى الرئيسة توجه الاموال الى عمليات انتخابية اجنبية بشكل مستتر الى حد ما ساعية عموما الى ابقاء القوى المتعاطفة معها اديولوجيا في السلطة ( او استبعاد قوى اخرى ) بدل السعي الى ممارسة النفوذ في تفاصيل سياسية معينة ولربما لن تعرف ابدا اثار هذه الجهود غير انها قلما تسهم في اضفاء الطابع المؤسسي على المنافسة السياسية

## مكامن الضعف التي تؤدي لانتشار الفساد:

### 1- مكامن الضعف المؤسسي:

وعلى غرار ما عليه امر الفساد الداخلي يؤدي ضعف المؤسسات وسوء إدارتها الى قلة المناعة ضد الفساد العابر للحدود. ولبعض مكامن الضعف علاقة بالحدود الدولية وكذا بالحقائق الجغرافية فعندما تكون مرتبات موظفي الجمارك هزيلة ويكون تدريبهم ضعيفا يكون احتمال حصول الفساد اكبر، لاسيما عندما يكون رؤسائهم متواطئين في الفساد هم ايضا ويقيمون شبكات منظمة أفقيا للرشوة الجماعية وتقاسم الكسب مع فرض الانضباط بالتهديد بالطرد او بالعنف من النقط المعرضة لمخاطر الفساد ايضا الاجهزة العسكرية واجهزة تطبيق القانون التي تقوم بمراقبة الحدود فقد تشتري الحماية وتباع لتهريب السلع والاموال واستغلال الموارد الطبيعية استغلالا غير قانوني او مفرطا او غير مرخص به . فطائفة الممارسات الممكنة واسعة بالفعل غير ان لها قاسما مشتركة هو كون سلطة مراقبة حدود البلد وسلامتها الاقليمية تؤثر على حركة السلع ورؤس الاموال والمؤسسات التجارية وبالتالي يمكن تسخيرها لاغراض الحصول على مصالح غير مشروعه للواردات والصادرات واحيانا حمايه مواطني الدوله وسلامتها الاقليميه اصعب واكثر تكلفه كما توجد حدود دوليه في شكل اجراءات اداريه وسياسيه وهذا ايضا يمكن ان تكون نقاطا لكسب غير مشروع كبير، فتراخيص الاستيراد والتصدير والضرائب وصرف العمله بمعدلات مناسبه وسياسات تنظيم الاستثمار الوارد والمشاريع المشتركه وقوانين العمل والبيئة والالتزامات الناشئة بمقتضى معاهدات وجمله من المقتضيات والاجراءات الاخرئ قد تصبح كلها قضايا تثير الاشكال عندما تسعى المصالح الاقتصاديه الى الدخول الى بلد او عندما تمارس مؤسساته التجاريه اعمالا بالخارج وقد تعكس هذه القواعد والمقتضيات اهدافا واجراءات سليمه للسياسه العامه غير ان بالامكان تسخيرها لأساءه الاستعمال في مجال التجارة والضرائب.

### 2- مكامن الضعف السياسي:

ان كل من يسعى الى مقاومة الفساد العابر الى الحدود من الداخل سيواجه اعداء اقوياء سواء داخل الاجهزة الحكومية او في القطاع الاقتصادي وبالتالي يلزم ان تتوفر للقائمين بالاصلاح موارد سياسية وان تتاح لهم الفرصة لاستخدامها وعندما تقل تلك الفرص – اما بسبب الانعدام العام للحريات المدنية والحريات السياسية داخل البلد او بسبب كون مسؤولين قد اصبحوا يتعاونون في الفساد مع المصالح الخارجية فان الاصلاح يصبح مهمة شاقة للغاية ويعني انخفاض مستوى التنافس السياسي ان المسؤولين الفاسدين لايواجهون الا احتمالات ضئيلة في ان يحاسبوا في اعقاب صفقاتهم الفاسدة كما ان احتمالات فقدانهم للسلطة بسبب تعسفاتهم ضعيفة ويحد ضعف التنافس من حوافز احترام استغلال المحاكم والقضاة وممارسة الرقابة الصارمة على الإدارة

ومن مصادر قلة المناعة ايضا ضعف المجتمع المدني فدوائر الاعمال والتجارة والجمعيات المهنية القوية يمكن ان تعمل على ضبط تعامل أعضائها مع المصالح الأجنبية والحكومات والمسئولين في البلدان الاخرى ومع بعضهم البعض ومن المرجح ان يضع القطاع الاجتماعي المنظم معايير اجتماعية قوية ويعمل على تنفيذها مما قد يساعد المسؤولين ورجال الاعمال على مقاومة إغراءات المصالح الأجنبية الفاسدة والثبات على الاصلاح في البلد وقد يحظى الناس والجماعات في مجتمع مدني صالح ببعض الدعم والحماية عندما ينتقدون الفساد في الحكومة . فالمجتمع المدني القوي لاغنى عنه للتنافس السياسي القادر على معالجة المشاكل السياسية اللازمة للإصلاح. كما أن وجود مجتمع مدني نشيط يتوقف على وجود اقتصاد تنافسي مفتوح ويعمل بدوره على تعزيزه ولن تكون اي مزية من هذه المزايا حاسمة في حد ذاتها في مكافحة الفساد العابر للحدود كما ان هذه المشاكل كلها مترابطة مع غيرها غير انه بدون فهم واسع النطاق للعوامل التي تولد اشكال الفساد الخطيرة يستبعد النجاح في هذا المسعى .

## 3- مكامن الضعف الاقتصادي:

واخيرا قد تشجع السياسات والحقائق الاقتصادية هي ايضا الفساد العابر للحدود فكل قانون او لائحة او إجراء يعرقل أو يؤخر حركة السلع والمعلومات ورؤوس الاموال عبر الحدود الدولية او يرفع تكلفتها يمكن ان يشكل " نقطة ضعف " يستغلها الاداريون الفاسدون او يشكل بؤرة للابتزاز ,الرشوة من المصالح الاقتصادية. كما وسبقت الإشارة إليه أعلاه قد تندرج هذه الإجراءات فعلا في اطار سياسات اساسيه وعلاوه علي ذالك فان الحركة الطليقة تماما عبر الحدود قد تشكل مخاطر اقتصاديه واجتماعيه وصحيه وتهديدات لسلامه مواطني الدوله.
غير أن احتمال الكسب السريع في أي سياسة عامه عامل يتعين ادراجه في تقييم اهميتها وفعاليتها واذا كان ينبغي استبقاء بعض العناصر في هذه السياسه وتطبيقها بحذر فان البعض الاخر منها قد يلزم الاستغناء عنه لما يستتبعه من تكاليف من زاويه الفساد وغيره، فتعدد أسعار الصرف ونظم مراقبه الاسعار مثلا يشجع نمو الاسواق الغير رسميه ويساعد علئ تفشي الفساد وقد تصبح الاقتصادات المفرطه في انفتاحها مرتعا للمصالح الفاسده كما ان الامتيازات المخولة لبعض المؤسسات التجاريه او الشركاءالتجاريين اذا طبقت بطريقة غيرمتكافئة او صيغت بطريقه سيئة او كانت غامضه او شديده التعقيد بشكل لا مبرر له يمكن ان تجلب الفساد وتولد فرصا يستغلها الموظفون للتعسف .ففي بيئتنا التجاريه العالميه والشديدة الترابط ستعي البلدان اهمية مراجعه سياساتها بدقة والتساؤل عما ينبغي استبقاؤه منها وعن الكيفيه التي ينبغي ان يتم بها ذلك.
ومن المتغيرات الهامة أيضا طبيعة الاقتصاد الداخلي. فالبلد الذي يعتمد علي التكنولوجيا والخبرة الأجنبيتين أو على بيع الموارد الطبيعيه المستخرجة في الاسواق العالميه يكون عرضة إلي سيطرة المضاربين والوسطاء الخارجيين كما ان ضعف المنافسة الاقتصاديه او استبعاد مناطق

## الفساد والاقتصاد العالمي:

لحدوث الفساد لابد من وجود فاعلين –احدهما بائع والثاني مشتري، فالمشتري في القطاع الخاص يرشو البائع في القطاع العام للحصول على مصلحة غير مشروعة. ويمكن أن تستخدم الرشاوى في توزيع المنافع المشروعة بل والنادر من قبيل العمله الاجنبيه وتراخيص الاستيراد والقروض وعقود الصفقات العموميه او قد توفر شيئا لا يستحقه المشتري كالاعفاء من تطبيق قوانين سارية أو تخفيض ضريبي غير مشروع او الترخيص بالقيام باعمال تجاريه غير مشروعه بل ان بالامكان استخدام الرشوة لحث السلطات العامه على مضايقه المنافسين والتحقيق في انشطتهم ولا تتعلق الرشوه دائما بموظفيين عموميين فوكلاء الشراء دائما ما يتورطون في فضائح الفساد كما يتورط فيها مسئولو القرض في المصارف والخاصية المشتركة هو وجود شخص له سلطه توزيع منافع نادرة يستخدمها بطريقة معينه لمصلحة المستفيدين من دفع الرشوة. وكثيرا ما ينشئ الراشون والمرتشون شبكات متعاضدة تصمد امام الزمن. وهذه الشبكات ليست نظما فعاله لاخفاء الرشوة وتصريف الاموال غير المشروعه فحسب بل انها قد تنظم للتاثير حتى على أصناف الخدمات والعقود التي توفرها الحكومة. فقد تكون للقرارات الحكوميه بشأن تحديد أنواع مشاريع الأشغال العمومية التي ينبغي دعمها او انواع الامتيازات وعمليات الخصخصة اللازم رعايتها علاقة وثيقة بشبكه الفساد. وما دام الفساد يعود بالنفع على المشاركين فيه من الجانبيين فانه ليس لأي مجموعة منهم اي حافز يدفعها الى انهاء العلاقات انفراديا، ولا سبيل إلى تفكيك هذه الشبكة وتحميل المسؤولية لطرف واحد من المشاركين .فالكل يتحمل المسؤولية. غير أن بعض النظم القانونية تفرق بين الرشوة والابتزاز، ففي الرشوة يسعى الفرد إلى جني منفعة بطرق الفساد من المسئول الحكومي وفي الابتزاز يبتز الموظف العمومي المال من الفرد مقابل عدم فرض تكلفه أو عدم منعه من الاستفادة من منفعة غير مشروعة. ولأنه من المفيد الحديث عن الابتزاز عندما يتعامل شخص عادي مع موظف حكومي من أصحاب النفوذ فان التمييز بين الرشوة والابتزاز غير ذي أهمية في معظم المشاريع العامة الرئيسية والقول بان الراشي غير مسئول.

وعلي العكس من ذلك يميز القانون الجنائي في بعض البلدان بين الفساد الموجب والفساد السالب ويعتبر الراشي الجانب الموجب والموظف العمومي الجانب السالب، ولا يستوعب هذا التمييز التنوع الواسع للظروف التي يحدث في ظلها الفساد فلا يمكن أن تبرم أي صفقة فساد إلا إذا اتفق الطرفان على التستر عليها. غير أن تعبيري الإكراه وعدم المسئولية كثيرا ما يحتج بهما كل من الشركات الدولية من جهة وكبار المسئولين من جهة أخرى والكل يدعي ان الضرورة أجبرته علي المشاركة في الفساد.

## الفساد الكبير:

تعد الرشوة المدفوعة للفوز بعقود أو امتيازات رئيسيه أو شركات مخصخصه حكرا على المؤسسات التجارية الكبرى وكبار الموظفين عموما. ورغم أن صغار الموظفين يرتشون أحيانا للكشف عن معلومات فان بعض المؤسسات التجارية الصغرى ترشو للحصول على عقود توريد اعتيادية أما حالات الرشوة الهامة فتتعلق بنفقات كبيرة وقد يكون لها اثر على ميزانية الحكومة وعلى آفاق النمو في البلد وهذه الصفقات بحكم تعريفها تهم كبار المسئولين وكثيرا ما تتورط فيها شركات متعددة الجنسيات تعمل لوحدها او باتفاق مع شركاء محليين ويسمى **مودي ستيوارت**

أ) قد تدفع شركة الرشوة لإدراجها في قائمة مقدمي العروض المقبولين وحصر حجم القائمة. ب) قد تدفع الشركة الرشوة للحصول على معلومات داخلية.
ج) قد تدفع الرشوة المسئولين إلى صوغ مواصفات العروض بطريقة تجعل الشركة الراشية العارض الوحيد المؤهل.
د) قد تدفع الشركة الرشوة ليتم اختيارها كمتعهد فائز وأخيرا عندما يتم اختيار الشركة كمتعهد.
هـ) قد تدفع الرشوة لتحديد أسعار مبالغ فيها أو للغش في النوعية.

ويحدث الفساد في الصفقات العمومية في كل بلد حتى في تلك البلدان التي توجد في أعلى سلم مؤشر النزاهة من قبيل سنغافورا ونيوزلندا.

**تحليل الفساد:**

يمكن التركيز من الناحية التحليلية على أربعة اتجاهات رئيسية، يركز كل منها على أحد جوانب مفهوم الفساد الإداري على النحو التالي:

**الاتجاه الأول**: ويركز على الوظيفة العامة، وينظر إلى ظاهرة الفساد الإداري باعتبارها خروج للموظف عن مقتضيات الوظيفة العامة والقواعد المحددة لها التي يتعين عليه الالتزام بها رغبة منه في تحقيق نفع خاص على حساب هذه الوظيفة.

**الاتجاه الثاني:** ويركز على إدخال منطق وتأثير السوق أو الوضع الاقتصادي للدولة على الوظيفة العامة، حيث يكون على المواطن أو الموظف دفع أسعار عالية للحصول على المنافع المرغوبة من سلع وخدمات.

**الاتجاه الثالث:** ويركز على المصلحة العامة من حيث ممارسة الموظف للسلطة الرسمية تحت ستار المشروعية القانونية لتحقيق مصالح خاصة على حساب المصلحة العامة.

**الاتجاه الرابع:** ويركز على السلوك الأخلاقي، الذي يتمثل في الخروج عن القواعد والمعايير الأخلاقية لتحقيق مآرب خاصة، غالبا ما تكون على حساب المصلحة العامة.

**مظاهر الفساد:**

**المجموعة الأولى: الفساد التنظيمي**:

1- عدم احترام وقت العمل
2- امتناع الموظف عن تأدية العمل المطلوب منه
3- التراخي
4- عدم الالتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء
5- النكوص (الإحجام عن العمل)
6- السلبية والانعزالية
7- عدم تحمل المسؤولية
8- إفشاء أسرار العمل

**المجموعة الثانية: الانحرافات السلوكية:**

1- عدم المحافظة على كرامة الوظيفة
2- جمع الموظف بين الوظيفة وبين أعمال أخرى
3- سوء استعمال السلطة
4-المحسوبية
5- الوساطة

**المجموعة الثالثة: الانحرافات المالية:**

1- مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها بالقانون
2- مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها داخل المنظمة
3- مخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية
4- فرض المغارم
5- الإسراف أو إهدار المال العام

**المجموعة الرابعة: الانحرافات الجنائية:**

1- الرشوة
2-اختلاس المال العام
3- التزوير

## المسائل المتعلقة بمكافحة الفساد:

تلتزم مكافحة الفساد فهم عدد من المسائل المتعلقة به . فعلى سبيل المثال، ما هو أثر المنظمات والأنشطة الخارجية ؟ وهل توجد في الاقتصاديات النامية حالات مختلفة من الفساد تتنوع شكلا وموقعاً وكثافة عبر الحدود الوطنية ؟ إن لهذه المسائل انعكاسات على مسألة معرفة ما إذا كان ينبغي تناول الفساد بنفس الطريقة في كل السياقات السياسية والاقتصادية وما إذا كان السعي إلى وضع إستراتيجية عالمية لمكافحة الفساد.

ان السعي إلى تحديد الأسباب العامة للفساد أو أنماطه في أطار جدول زمني أنمائي محدد ، وفي حدود أنشطة الدولة أو بدون الإحالة إلى مسائل معينة ، هو أمر معقد نسبيا وهش منهجيا . ورغم أن الفساد في جد ذاته ظاهرة قديمة العهد تتعدد الأساليب المقترحة لمعالجتها ( Noonan , 1984 ; Sen , 1997 ) فان الاهتمام الذي تبديه الدوائر الأكاديمية والدراسات ذات التوجه السياسي بمسائل تعريف الفساد وتحديد أصوله ومطابعه وتكاليفه في البلدان النامية قد تزايد منذ الستينات فما فتئ الفساد يشكل موضوع بحث في حد ذاته لما يترتب عليه من تقويض للوظيفة العامة بتسخيرها للكسب الخاص ، بل ولأنه يرتبط ارتباطاً وثيقا بأشكال أخرى من السلوك المخالف للقانون ومن سوء الإدارة ، بما فيها الغش والجريمة المنظمة ويثير انتشاره وطول أمده القلق لما لذلك من أثار عامة واجتماعية ضارة : فهو يقوض تطوير قدرات الدول ، ويشوه الأولويات وكثيرا ما يكون شكلا من أشكال إعادة نقل المال من جيوب الفقراء إلى جيوب الأغنياء ( رغم أن ثمة عددا من الحالات التي اضطر فيها صغار الموظفين الذين يتقاضون في معظم الأحوال رواتب زهيدة إلى مواجهة عدم دفع الدولة لرواتبهم على مدى فترات طويلة ببيع الموارد التي اؤتمنوا عليها – مثلا بيع مسئولي الصحة للأدوية في أفريقيا – لتوليد مصدر دخل مماثل ).

ويتنوع الفساد أيضاً تنوعا كبيراً من حيث طابعة في الأنظمة والمؤسسات والجماعات عبر الاقتصاديات النامية وكثيرا ما يخضع لنهج واهتمامات متباينة تبعاً لأهميته السياسية أو أثره الاجتماعي: ومن ذلك على سبيل المثال الفساد الكبير أو العالي المستوى في مواجهة الفساد الصغير ، أو الفساد القضائي والإداري والتشريعي ، أو الفساد في شتى المرافق العامة ، وقد تباين أيضا اهتمام الدوائر الأكاديمية والساسة بتكاليف الفساد في البلدان النامية والبلدان التي تمر بفترة انتقالية تباينا كبيرا منذ الستينات. ومنذ الستينات ، ما فتئ النقاش في الدوائر الأكاديمية يعكس بعض أولويات الجهات المانحة والحكومات : من قبيل التحديث ونمو الهياكل الأساسية في الستينات ، والإنصاف وتوفير الفرص في أوائل الثمانينات ، والتقويم الهيكلي والحكم الرشيد (والحكم السيئ) والتحرير الاقتصادي والسياسي ورفع القيود التنظيمية في أواخر الثمانينيات والتسعينات ( Charlick , 1993 ; Doig , 1995 ; Harsch , 1993 ; IDS , 1996 ; Riley , 1993 ) والفساد العرضي سمة من سمات الحياة في كل المجتمعات تقريباً غير انه يمكن ان يكون ممنهجا في العديد من المؤسسات العامة في البلدان النامية ، ان لم يكن عاماً في

وهكذا ينشأ الفساد في المجتمعات التي تكون فيها للموظفين العامين سلطة تقديرية كبيرة ، وتكون فيها المساءلة محدودة، والإجراءات الحكومية غير شفافة، ففي تلك المجتمعات كثيراً ما تكون مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص المستقل ضعيفة أو غير متطورة وقد يكون ترسيخ الفساد بصفة ممنهجة أو عامة.

## الحكومة الصالحة والحكم الرشيد وأهميتها في مكافحة الفساد:

أن النقاش بشقيه الأكاديمي والعملي بشأن طابع الفساد – وفعالية استراتيجيات مكافحته – قد شهد تحولا بارزا بفعل الأحداث التي عرفتها البلدان النامية والكتلة السوفيتية السابقة في أوساط الثمانينيات وأواخرها ويجري الجدل بشأن كبح جماح الفساد في الوقت الراهن في سياق جديد : فنحن في حقبة من الإصلاح السياسي والإداري، والتقويم الهيكلي وما سماه صمويل هانتيغتون بالموجة الثالثة من الحركة الديمقراطية في البلدان النامية والبلدان التي تمر بفترة انتقالية ولذا يلزم إدراج التقدم المحرز في تحقيق هدف الحد من الفساد في أواخر التسعينيات في سياق هذه الارتباطات الجديدة للسياسة الدولية .

غير أن القضاء على الفقر والتنمية بالمشاركة ودعم حقوق الإنسان ما فتئت تشكل أهدافاً قديمة العهد ( نظريا على الأقل أن لم يكن الأمر عمليا ) في البلدان الغربية وما تموله من وكالات دولية . وسواء كان ذلك بسبب انتهاء الحرب الباردة وبالتالي عدم استمرار الحاجة إلى دعم القيادات السياسية في البلدان غير المنحازة أو النامية، او بسبب التحول في الاهتمام بشان حجم الدولة وأدوارها فان هذه الأهداف تبوأت الصدارة في الخطط التي أصبحت تؤكد تأكيدا واضحا على ان التمويل سيوجه لتحقيقها. وعلى سبيل المثال ، أكد التقرير الختامي للفريق العامل المخصص المعنى بالتنمية بالمشاركة وإدارة الحكم والتابع للجنة المساعدة الإنمائية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ( 1997 ) ، على الموضوعات الرئيسية التالية : الحد من الفقر ، وتعزيز المساواة بين الجنسين ، ورفع مستوى التعليم الأساسي والصحة والتصدي للتدهور البيئي، ويخلص تقرير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ، الى جانب تقارير الوكالات والحكومات الأخرى ، إلى أن هذه الأهداف يمكن تحقيقها على أفضل وجه في مجتمعات تتحلى بقدر أكبر من المشاركة والشفافية والمساءلة مع التركيز على الإصلاح المستمر بما في ذلك تعزيز التنمية والتحرير الاقتصاديين، وتحسين الإمكانيات الاجتماعية والصحية والتعليمية للسكان وتوفير إطارات سياسية وقانونية مسئولة وملائمة، ورفع مستوى التعليم الأساسي والصحة والتصدي للتدهور البيئي ، ويخلص تقرير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ، إلى جانب تقارير الوكالات والحكومات الأخرى ، إلى أن هذه الأهداف يمكن .تحقيقها على أفضل وجه في مجتمعات تتحلى بقدر أكبر من التشارك والشفافية والمساءلة مع التركيز على الإصلاح المستمر ، بما في ذلك تعزيز التنمية والتحرير الاقتصاديين ، وتحسين الإمكانيات الاجتماعية والصحية والتعليمية للسكان وتوفير إطارات سياسية وقانونية مسئولة وملائمة . وهذا الإطار – الذي يسمى عادة بـ أدارة الحكم – يتوقع ان يتضمن عدداً من العناصر الرئيسية ومنها : المشروعية السياسية للدولة عن طريق الانتخابات الديمقراطية ونقل السلطة ، والمعارضة السياسية الفعالة والحكومة التمثيلية ، والمساءلة عن طريق الشفافية وتوفير المعلومات ، وفصل السلطات ، والمحاسبة الفعالة الداخلية والخارجية، وتوفير الوسائل الفعالة لمكافحة الفساد ومحاباة الأقارب ، والحرص على الكفاءة الإدارية عن طريق تدريب الموظفين ، ووضع سياسات واقعية وتخفيض النفقات

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

وبصفة عامة ، تعد الحكومة الصالحة شرطا أساسياً مسبقاً للحكم الرشيد والقصد من الحكومة الصالحة أن تقود نحو أطار حكومي يقبله جمهور مشارك باعتباره أطاراً مشروعاً يستجيب لاحتياجات السكان ويلتزم بتحسين رفاهتهم ، ويتسم بالكفاءة في ضمان سيادة القانون والنظام وتقديم الخدمات العامة وتوفير بيئة سياسية فعالة وخلق التوازن في تدبير الشأن العام .

ولعل نظام حكم من هذا القبيل سيتوخى أيضا أن ينأى بنفسه عن المشاركة المباشرة في مجالات أخرى ، لاسيما في الإنتاج الاقتصادي ، وان يركز جهوده وقدراته على الأولويات المجتمعية. ويذهب هذا الطرح إلى القول انه بمجرد ما يقول الإصلاح السياسي ويتم تفكيك الاقتصاد المركزي ، يمكن أن تشرع مبادئ السوق الحرة في تعزيز التنمية الاقتصادية ، مما سيؤدي إلى تعزيز المشاركة في العمليات السياسية . وبالتالي ستتكامل الأهداف الاقتصادية والسياسية الطويلة الأمد لتعمل من أجل توعية الناس وتسليحهم بالمعرفة واردة العمل السياسيتين ، في إطار اقتصاد صناعي حديث ، ومجتمع متجانس ، ومنظومة راسخة من القيم السياسية . الديمقراطية (Riley, 1992, p. 18). ومن شان هذه الشروط أن تفرز قاعدة ضريبية دائمة ومستقرة وناشئة داخلياً وطبقة اقتصادية كبيرة خارج النظام السياسي لا يكون أسهامها أو مشاركتها في العمليات السياسية والإدارية من أجل المصلحة الخاصة بل تقوم على أساس الإيمان بتعزيز الدولة وأدارتها في تنظيم وحيادها واستجابتها بما تبذله من جهود من أجل السكان ككل ، مما يعزز بالتالي استقرار الدولة واستمراريتها ( Theobald , 1993 ).

وتشمل الخطة السياسية الدولية الجديدة لاواخر التسعينيات عددأمن الافتراضات بشان الفساد والوسائل الفعالة للحد منه. فقد حدد الفساد بوضوح في كونه فسادا حكوميا أو فساد للقطاع الخاص أو فساداً مؤسسياً. وتفترض ان فساد القطاع العام سينحسر اذا خفض حجم الدولة كما سيحد من الفساد بالتحرير الاقتصادي العام والتحرير السياسي ، مما يعني التحول نحو نظام سياسي ليبرالي وتعددي يقوم على حرية الصحافة وعلى التعددية الحزبية التنافسية ، وعلى إحياء او إنشاء مؤسسات سياسية أخرى مستقلة ، والحد من الفساد بجعله أكثر عرضة للفضح وبهذه الطريقة يحتمل ان تكون للفساد آثار سياسية ضارة لممارسة.

**والحكم الديمقراطي الرشيد**: هو عملية استخدام السلطة والقوة من قبل أجهزة الإدارة العليا لصنع القرارات المصيرية والإستراتيجية ومتابعة تنفيذها داخل المنظمة، وقد تختلف أنظمة الحكم الداخلي للمنظمة تبعاً لطريقة سير هذه العملية وتبعاً لطبيعة الأفراد القائمين عليها. وتتعدد نظم الحكم من حيث منظومات القيم التي تستند إليها، ففي حين يقوم البعض منها على أساس القيادة الفردية والطبيعية الموهوبة، يتأسس البعض الآخر على أساس جماعي مكون من مجموع الأعضاء والمهتمين بعمل المنظمة مما يتيح مساحة أكبر للمشاركة الحقيقية في العمل وصنع القرار.

## مبادئ الحكم الديمقراطي الرشيد:

### 1. وضوح الهدف:
يقصد بذلك أن يكون للمنظمة رؤية ورسالة وأهداف واضحة ومعروفة لجميع العاملين بها وأن يكون هناك إيمان تام من جانب العاملين بأن رؤية ورسالة وأهداف المنظمة تتوافق مع ورؤية رسالة وأهداف المجتمع بأسره. وعليه فإن وجود رؤية ورسالة وأهداف واضحة ومعروفة للعاملين بالمنظمة يؤدي إلي خلق روح الانتماء لدي العاملين بها في أهمية الحفاظ علي المنظمة ومواردها وأيضا يؤدي غلي حمايتها من الظواهر السلبية المختلفة وأهمها الفساد الإداري.

### 2. حكم القانون Rule of low:
يقصد بحكم القانون أن تخضع ممارسات المنظمة أو المؤسسة للقواعد القانونية المنظمة لأعمالها، والتي تم إقرارها من قبل مجلس تشريعي منتخب ديمقراطياً. إن عدم احترام المنظمة لحكم القانون من شأنه أن يؤدي إلى قيام شبكات من الفساد تضم فئات من مسئولي السلطة السياسية وأصحاب المال والأعمال، مما يعني حرمان الفئات الأخرى من حقوقها القانونية.

### 3. المساءلة:
يقصد بالمساءلة "تقديم كشف حساب عن تصرف ما" . وتبدأ المساءلة عقب انتهاء العمل بهدف الوقوف على النتائج التي أدى إليها، والجوانب السلبية والإيجابية التي أحاطت به. من هذا المنطلق، فإن للمساءلة جانبين أساسيين هما: التقييم Appraisal وإقرار الثواب أو العقاب. وفي مجال المنظمات والدوائر العامة، فهي:"التزام تلك الجهات بتقديم حساب عن ممارساتها للواجبات المنيطة بها بهدف رفع كفاءة وفعالية هذه المؤسسات". وبعبارة أخرى، فإنها تعني: "مسئولية تلك الجهات عن الإجابة على أي نقد أو تساؤلات يطرحها المواطنين والمستفيدين من خدماتها، وبخاصة فيما يتعلق باستخدام العاملين بها للسلطات الممنوحة لهم، وبالتالي استعدادهم لتحمل المسئولية الكاملة عن الفشل أو أوجه القصور التي قد تشوب أداء المنظمة أو الدائرة العامة".

### 4 – الشفافية : Transparency :
يقصد بالشفافية طرح القضايا التي تهم جماعة بعينها للإطلاع وتبادل الرأي حولها، الأمر الذي يؤدى إلى الوقوف بموضوعية على ما يجري داخل المنظمة أو الدائرة الحكومية ومن ثم تحقيق قدر أفضل من المساءلة. ومن الجدير بالذكر، أن العلاقة بين مفهومي المساءلة والشفافية هي علاقة تبادلية وطر دية. بمعنى، أنه كلما زاد معدل الشفافية ارتفع مستوى المساءلة والعكس صحيح.

### 5 – التمكين : Empowerment :
يقصد بالتمكين توسيع إمكانيات فريق العاملين وتطوير قدراتهم بحيث يمكنهم المشاركة بشكل أكثر فاعلية في تحقيق أهداف المنظمة.

### 6 – إدارة كفء : Effective Administration :
تحتاج المنظمة إلى إدارة عامة كفء تنفذ السياسات العامة بكفاءة وفعالية. ويتطلب ذلك أن تكون البيروقراطية في حجم "مناسب" دون تمدد أو تضخم وظيفي، وأن تكون كذلك في مستوى كيفي يتيح تنفيذ السياسات على النحو الذي ارتآه واضعوها.

### بين المساءلة والشفافية وعملية التمكين:
يرتبط مفهوم المساءلة والشفافية بتحقيق التمكين للمجتمعات وللأفراد على السواء. وترجع أهمية التمكين في الحياة المعاصرة إلى أنه يعد أحد الأساليب الأساسية لتحقيق الاستدامة والاستمرارية للنظام الديمقراطي والحفاظ على منجزات المجتمع. إذ تعني عملية التمكين

## سبل مكافحة الفساد:

تأخذ سبل مكافحة الفساد والسلوكيات اللاأخلاقية عدة أشكال تدور في مجملها حول تجفيف المنابع التي تشجع على وجود الفساد في المنظمة والتي سبق الحديث عنها.
ويمكن تلخيص هذه الأساليب فيما يلي :

1 – تقوية أنظمة المساءلة والشفافية داخل منظمات المجتمع. وسوف يتم شرح ذلك بالتفصيل عند الحديث عن المساءلة والشفافية.
2 – تقوية دور المستفيدين من خدمات الدائرة الذين يستطيعون دائماً الحفاظ عل نزاهة عملية تنفيذ البرامج التنموية على أرض الواقع.
3 – تبنى المنظمة لما يعرف باسم "الميثاق الأخلاقي" ويشمل جملة المبادئ اللاأخلاقية التي يجب على العاملين بالمنظمة احترامها والعمل بمقتضاها (مثل التأكيد على عدم استخدام موارد المنظمة وإمكاناتها في غير الأغراض التي خصصت لأجلها). إن الإعلان عن هذه المبادئ قد يشكل جداراً أخلاقياً لكل شخص /فرد في مواجهة إغراءات سوء استخدام الموقع الوظيفي.
4 – التأكيد على أن يكون نظام الإدارة السائد في المنظمة يقوم على عدد من المبادئ الأساسية التي يصعب أن ينتشر الفساد في ظل وجودها مثل الانفتاح والديمقراطية والمشاركة وتداول المعلومات. يساعد ذلك على تحقيق النزاهة في العمل.

**مراحل مكافحة الفساد:**

- **منع الفساد**: وهو ما يسمي بالأسلوب الوقائي والذي يعتمد بشكل أساسي علي توعية وتعريف المواطنين بظاهرة الفساد وأنواعه وأسبابه وخطورته علي تقدم ورفاهية المجتمع وذلك باستخدام أساليب وأدوات التوعية والتثقيف والتعريف بالفساد وخطورته علي المجتمع Awareness raising
- **كشف الفساد**: وهو ما يسمي بالأسلوب العلاجي والذي يعمل علي تمكين منظمات المجتمع المختلفة من المشاركة بفاعلية في مراقبة ممارسات وأداء المؤسسات الحكومية لرصد وكشف الأنواع المختلفة من الفساد باستخدام آليات المساءلة والشفافية Transparency & Accountability.
- **مواجهة الفساد**: وذلك باتخاذ الاجراءت الرادعة لمنع انتشار الفساد والحد منه وتكوين رأي عام قوي داخل المجتمع لمحاربة تلك الظاهرة وذلك باستخدام أسلوب تنظيم حملات الدعوة والمساندة Advocacy Campaigns لبناء قاعدة شعبية وتشكيل التحالفات لدعم ومساندة الجهود الرامية لمواجهة ظاهرة الفساد.

## التوعية بمكافحة الفساد:

**التوعية** هي عملية اتصال تهدف إلى نقل مجموعة من المعارف والأفكار والاتجاهات الايجابية مستخدمين في ذلك الوسائل المناسبة و الرسائل المؤثرة لإحداث التغيير في السلوكيات.
**التوعية:**هي عملية اتصال أو تبادل رسائل و معلومات محددة بين طرفين و تعتمد عملية التوعية علي نقل المعرفة و اكتساب المهارات و تغيير الاتجاهات و تعديل السلوك
**التوعية** هي عملية تسويق لفكرة معينة بهدف إحداث تغيير في الاتجاه و تعديل في السلوك
ويتم توعية وتعريف المواطنين بظاهرة الفساد وأنواعه وأسبابه وخطورته علي تقدم ورفاهية المجتمع وذلك باستخدام أساليب وأدوات التوعية والتثقيف والتعريف بالفساد وخطورته علي المجتمع من خلال المراحل الآتية:

**مراحل عملية التوعية**

- **مرحلة الانتباه للفكرة:**
يتعرف فيها الفرد أو المستقبل لأول مرة علي فكرة ما.
- **مرحلة الاهتمام و الرغبة في المعرفة**:
يكون لدي الفرد رغبة لتقصي الحقائق و جمع المعلومات عن الفكرة الجديدة
- **التقييم و المفاضلة**:
في هذه المرحلة، تتم المفاضلة بين الفكر القديم و الجديد ويقوم الفرد بأخذ القرار بتبني الأسلوب أو الفكرة الجديدة أو التخلي عنها
- **مرحلة التجريب**
علي ضوء معرفته بالمعلومات الجديدة يقوم الشخص بالتجريب و تطبيق الأسلوب أو الفكرة الجديدة علي نطاق ضيق حتى يتمكن من لمس نتائج هذه الفكرة
- **مرحلة الممارسة المستمرة**

يكون الفرد مقتنعا تماما بنجاح و فائدة الفكرة فيقرر الاستمرار في استخدامها و تصبح جزء من سلوكه

**معوقات عملية التوعية:**

- الاختيار الخاطئ لمسئول التوعية
- عدم اختيار الوقت المناسب للتوعية
- عدم اختيار الرسالة المناسبة
- عدم مصداقية الرسالة
- الرسالة معقدة
- عدم ملائمة الوسيلة للجمهور
- عدم التنويع في استخدام الوسائل التوضيحية
- التشويش
- تناقض الرسائل
- قلة الوقت
- الأمية
- العادات و التقاليد
- السلبية
- نقص التمويل

**عوامل نجاح حملات التوعية:**

- الوضوح و تكرار المعلومة بطرق متعددة للتأكد من وصول المعلومة بشكل صحيح وكامل
- استخدام الاتصال غير اللفظي الذي يتمشى مع الاتصال اللفظي بما في ذلك الابتسامة والتقاء العينين والإنصات الجيد
- القدرة علي الإقناع
- التدرج و المرونة في عرض الرسالة
- اختيار الوقت المناسب لعرض الرسالة
- مناسبة الوسيلة لجمهور المستهدفين
- ملائمة الرسالة للوسيلة المستخدمة
- مصداقية مسئول التوعية لدي المستهدفين من التوعية
- أن يكون لدى مسئول المعرفة الجيدة بموضوع التوعية
- أن تكون الرسالة واضحة و بسيطة و قابلة للتطبيق و واقعية و مأخوذة من البيئة

## آليات ترويج الشفافية:

**مفهوم الشفافية : Transparency :**

يقصد بالشفافية طرح القضايا العامة أو التي تهم جماعة بعينها للنقاش الحر، وتبادل الرأي حولها ، وتداول المعلومات بشأنها ، الأمر الذي يؤدى إلى إدراك ما يحدث في المجال العام بموضوعية ، ويساعد ذلك على تحقيق مساءلة أفضل. ومن الملاحظ أن العلاقة بين مفهومي المساءلة والشفافية تبادلية وطر دية، بمعنى كلما زاد معدل الشفافية زاد مستوى المساءلة والعكس صحيح.

**آليات ترويج الشفافية:**

1- الحكومة الوطنية.
2- الحكومة المحلية.
3- القطاع الخاص.
4- منظمات المجتمع المدني.
5- أجهزة الإعلام.
6- المواطنون.

## آليات ترويج الشفافية:

**أولا: الحكومة الوطنية:**

تعد الحكومة الوطنية الأساس الذي تقوم عليه، والحكومةِ الوطنية مسئولة أمام الأجهزة الديمقراطيةِ للرقابة، وملتزمة بأحكام القانون، وتحترم المعاييرَ الدولية لحقوق الإنسان، وذلك يمنحها الحق في التصرّفَ نيابة عن المواطنين. وهذه الشرعيةِ هي التي تَعطي الحكومةَ القوّةَ لفرض الإصلاحاتِ اللازمة لقَمْع الفسادِ "

**وفي ظل مفهوم الحكم الديمقراطي يصبح أمام الحكومة الوطنية عدة مهام أساسية هي:**

- تطبيق نظام للحكم والإدارة يقوم على اللامركزية والديمقراطية.
- التأكيد علي أهمية النظام القانوني الذي يحقق العدالة ويكفل مساواة الأفراد أمام القانون.
- تدعيم المساواة واحترام حقوق الإنسان وبخاصة الفئات المهمشة والأقليات.
- الحفاظ على الأمن في المجتمع بشقيه الداخلي والخارجي.
- وضع السياسات الاقتصادية الكفيلة بخلق الظروف المواتية لنمو الاقتصاديات الكلية وتوليد دخل مستمر للإنفاق على المشروعات العامة.

**ثانيا: الحكومة المحلية:**

الحكومات المحلية هي المسئولة عن إدارة شئون المجتمع علي مستوي الإقليم أو المحافظة أو المركز، وتستند شرعية الحكومةِ المحليّةِ على نفس المبادئ التي تستند إليها الحكومةِ الوطنيةِ مما يعطيها حق التصرّفُ نيابةً عَنْ الناس لحماية مصالحهم.

إن ميزتها النسبية في تنمية الحكمِ الرشيد في المناطق الحضرية والريفية وفي التصدي للفسادِ إنما تَكْمنُ في قربها من المواطنين، مما يتيح لها فرصة أفضل لفهم الأوضاع القائمة، ومن ثم، محاربة الفساد والتصرف بناء علي رغبات مواطنيها.

**ثالثا: القطاع الخاص:**

هو الذي النوع من المنظمات التي تهدف إلي الربح بما لا يتعارض مع مصالح المواطنين أو مصالح المجتمع، يلعب القطاع الخاص ـ الضلع الثالث في شراكة الحكم الداخلي ـ دوراً مهماً في مساعدة المواطنين على إيجاد سبل العيش الكريم، وإطلاق طاقاتهم، وتطوير الظروف المعيشية Living Conditions ويتحقق ذلك من خلال التوسع في الاستثمار وخلق فرص عمل متزايدة، وتمدد الاقتصاد الوطني إلى ما وراء حدود الدولة. وهو ما يسهم ـ بالقطع ـ في دفع عجلة التنمية الاقتصادية. ويلاحظ أن الشركات عابرة الحدود Transnational Corporation تستطيع أن تمتد بتأثيرها إلى ما وراء حدود الدول في الوقت الذي تعجز فيه الحكومات عن تحقيق ذلك.

وتستند شرعية القطاع الخاصِّ على دورِه في إيجاد الوظائفِ وفرص العمل وبالتالي توفير مورد للدخل للحكومة من خلال الضرائب التي تستقطع من الأجور والمرتبات، وتستخدم حصيلة هذه الضرائب بدورها في إعداد وتنفيذ البرامج والخدمات الاجتماعية التي تفيدُ المواطنين، ومن ثم فإن هناك اعتماد متبادل بين المجال الاقتصادي والمجال الاجتماعي في المجتمع، وهكذا فإن للقطاع الخاص حق مشروع في محاربة الفساد وذلك لتجنب ما قد يترتب عليه من التكلفة الإضافية للإنتاج، وفي ذات الوقت، فإن من واجبه أيضا تجنب دفع الرشاوى حتى لا يؤدى ذلك الي ارتفاع مبالغ فيه في أسعار منتجاته.

**رابعا: منظمات المجتمع المدني Civil Society**

يقصد بمنظمات المجتمع المدني تلك المنظمات غير الحكومية وغير الأرثية التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة وتنشأ لخدمة قضية أو تحقيق مصلحة أو التعبير عن هموم ومشاعر مشتركة بشكل سلمي متحضر.

ومن الأمثلة على منظمات المجتمع المدني الأحزاب السياسية والمنظمات غير الحكومية/منظمات المجتمع المدني والنقابات والروابط المهنية.

وفي إطار الحكم الديمقراطي الرشيد تقوم منظمات المجتمع المدني بعدة أدوار تتكامل من خلالها مع الدولة والقطاع الخاص:

- توفر هذه المنظمات في ظل ثقافة العولمة إطاراً مؤسسياً للأفراد والجماعات الدينية والجماعات التي تشعر أن هويتهم مهددة أو غير القادرة على التعبير عن ثقافتها وقيمها وتلعب عادة المنظمات الثقافية دوراً في دعم اندماج الجماعات المتنوعة داخل مجتمعاتها وهو ما يدعم النسيج الاجتماعي.
- تخلق منظمات المجتمع المدني حالة من الحيوية الفكرية في المجتمعات. وذلك من خلال إدارة النقاش والجدل حول القضايا العامة، بلورة مواقف موحدة تجاه القضايا التي تهم المجموع الشعبي، أو القضايا التي تهم فئات بعينها. وفي هذا الصدد فإنه من

وتستند شرعية هذه المنظماتِ إلي قدرتِها علي الدِفَاع بإخلاص عَنْ مصالحَ المواطنين، وخصوصا المجموعات المهمشة وقليلة التمثيلً مثل النِساءِ والفقراءِ حيث أنها لا تسعي للربح.

تعد الشفافية من الأمور الحيوية لهذه المنظماتِ كما هو الحال بالنسبة للحكومةِ والقطاعِ الخاصِّ. إن عدم توافر الشفافية والتصرفات غير المهنية والمتحيزة للمنظمات غير الحكومية من ِشأنها أن تؤدى إلي فقدان مصداقيتها لدى الجماهير وتقويض دورها الدفاعي.

**خامسا: أجهزة الإعلام:**

أجهزة الإعلام لها دور هام في محاربة الفسادِ ولترويّجُ الحكمِ المدني الجيدِ، ولا يَجِبُ أنْ يقتصر هذا الدور علي فضح الفسادِ، وإنما يجب أن يكون للإعلام دور كذلك في كشف الحقائق وتوعية المواطنين لإحداث التغيير البناء في المجتمع من خلال إبراز النجاحات والممارسات الجيدة بهدف تحقيق أهداف التنمية، وكما هو الحال بالنسبة لمنظمات المجتمع المدني فإن عدم توافر الشفافية والتصرفات غير المهنية والمتحيزة من ِشأنها أن تؤدى إلي فقدان مصداقيتها لدى أفراد المجتمع.

**سادسا: المواطنون:**

وهم الأفراد والجماعات المختلفة التي يتكون المجتمع، ولا يمكن أن تنجح حملةِ محاربة الفساد بدون وجود أفرادِ لديهم التزام واضح بحقوق الإنسان، ولديهم أيضاً الاستعداد لتحمل مسئولية التَرويج للحكمِ الجيدِ والعادل والمشاركة الفعالة في صنع القرارات التي يمكن أن تؤثر في حياته.

إن حملات التوعية العامةِ التي تقوم بإعلام الناس بحقوقِهم يُمْكِنُ أنْ تَلْعبَ دوراً هاماً في التَرويج لمثل هذه المشاركة، كما أن للأفرادِ في مواقع القيادةِ دور هام في هذا المجال من خلال ممارستهم لأعمالهم بنزاهة وعدل بحيث يكونوا قدوة لمن وضعوا ثقتهم فيهم.

**استراتيجيات ترويج الشفافية:**

1- التقييم والمراقبة.
2- مواثيق الشرف والنزاهة.
3- المشاركة الشعبية.
4- إصلاح المؤسسات.
5- استهداف قضايا محددة.

## استراتيجيات ترويج الشفافية:

**أولا: التقييم والمراقبة:**

التقييم والمراقبة: يتطلب ذلك فَهْم أنواع وحجم الفسادِ ودرجةِ الشفافيةِ في أجهزة الحكمِ المحليِّ، حتى يمكن إيجاد قاعدة بيانات أساسية يمكن من خلالها قياس ما قد يحدث من تحسن في مستوى الشفافية، ولهذه الإستراتيجيةِ قيمة كبيرة لزيادة الوعي العامِّ وتحريك الدوائر المنوط بها مواجهة الفسادِ.

**ثانيا: المشاركة الشعبية:**

ويقصد بذلك مشاركة الأطراف المعنية بما فيهم أصحاب المصلحة في مواجهة ومحاربة الفساد الإداري من خلال تيسير حصول تلك الأطراف علي المعلومات وأيضا تيسير الإجراءات التي من شأنها مساعدة أصحابِ المصلحة/ الأطراف المعنية على أن يُشاركوا بفاعلية في اتخاذ القراراتِ التي من شأنها حماية ووقاية المجتمع من الظواهر السلبية مثل الفساد الإداري.

**ثالثا: مواثيق الشرف والنزاهة:**

مواثيق الشرف والنزاهة هي مجموعة الأدوات والآلياتِ التي يتم استخدامها في مراقبة سلوكيات القائمين علي مصالح المجتمع لضمان التزامهم ومحاسبتهم إذا أخلوا بالثقةَ التي أعطيت لهم من قبل المواطنين، وهي عبارة عن مجموعة القواعد والقوانين والأعراف الاجتماعية المتعارف عليها وهي ملزمة لجميع أفراد المجتمع رؤساء ومرؤوسين وتكون أيضا رادعة في حالة ظهور أي مظهر من مظاهر السلبية والانحراف داخل المجتمع بما فيها الفساد الإداري، ومن أمثلة تلك القواعد والإجراءات المساءلة والشفافية.

**رابعا: إصلاح المؤسسات:**

يَتضمّن ذلك تيسير وتبسيط الإجراءاتِ الإداريةِ والتنظيمية داخل منظمات المجتمع المختلفة حتى يمكننا تفادي تفشي الفساد الإداري حيث أن تعقيد الإجراءات وعدم تيسير حصول المواطنين علي الخدمات المطلوبة يؤدي إلي استغلال الموظفين لمناصبهم وتفشي بعض الظواهر السلبية مثل الرشوة ومحاباة الأهل والأقارب والمعارف، ولذلك فإن وضوح الإجراءات وعدم تعقيدها يؤدي إلي معرفة المواطنين لواجباتهم وحقوقهم وبالتالي يكونوا خط الدفاع الأول في مواجهة ظواهر الفساد الإداري والانحرافات الأخرى، كما يؤدي وضوح الإجراءات وعدم تعقيدها إلي مشاركة المواطنين في عملية دعم واتخاذ القرارات العامة وتحمل المسئولية الأدبية تجاه المجتمع.

**خامسا: استهداف قضايا محددة:**

ويعني ذلك التركيز علي قضايا محددة يمكن تناولها كمدخلَ لتَحسين مستوى الشفافيةِ داخل المنظمات المختلفة في المجتمع، ويجب أن تكون هذه القضايا من بين القضايا المحورية التي يمكن من خلالها حشد الجهود لإحداث التغييراتِ الإيجابيةِ المطلوبة في نظم الحكمِ والإدارة على المستوى المحليِّ وكذلك تدعيم مفاهيم المساءلة والديمقراطية والمشاركة الشعبية.

## أدوات مراقبة وتقييم الفساد:

1. قائمة التدقيق البلدية
2. مسح الفسادِ الحضري
3. تقييم نقاط الضعفِ بالمجلس البلدي
4. تقييم الفسادِ بالمشاركة
5. بطاقات الإبلاغ/التقرير
6. السجل العامّ للفعاليات والماليات

**الهدف من مراقبة النشاطات الحكومية والأداءِ الحكومي على المستويات المحليِّة:**

- زيادةِ معرفة المواطنين بما يفعله ممثليهم المحليّين.
- اطلاع المسئولين بأجهزة الحكومة المحليّة ذاتهم بما يجري داخل وحداتها ودوائرها المختلفة، ويتضمن ذلك كبار الموظّفين والمسئولين المنتخبين، وذلك حتى يتُمْكِنُوا من اتخاذ الإجراءَات المناسبة لتَحسين الأداءِ والعَمَل بشكل فعال مع المجتمع المدني.
- توفير عنصر المساءلة، بما في ذلك المساءلة العامّة والمساءلة الداخلية.

## مزايا إشراك المجتمع المدني في أنشطة المراقبة والتقييم:

- يمكن من خلالها توفير مراقبَين خارجيين من ذوي الخبرة في عمليات التقييم والرقابة. وبذلك يضمن الجمهور الحصول على معلوماتَ موضوعية ونزيهة من جهة غير متحيزة.
- يمكن أن تساعد عمليات الرقابة في الترويج لأنشطة الحكومة المحلية، بالإضافة إلى التَأثير على القضايا المثارة وتوفير الدعم لحملات نشر الشفافية.

**مؤشرات تَقييم مستوى الشفافيةِ في الحكومات المحليّةِ:**

فيما يلي أمثلة لمجموعة من الأسئلة التي يمكن أن استخدامها في قياس مستوي الشفافية في الدوائر الحكومية المحلية وهي:

1. هَلْ الحكومة المحليّة مساءلة ديمقراطيا؟
2. هَلْ تخضعُ لتدقيقُ مستقلُ؟
3. هَلْ تعقد اجتماعات الهيئات والأجهزة المحليَّةِ أمام الجمهور العام أم أن هناك أسباب خاصة لعقدها بشكل منفرد (سواء كان ذلك وفق القانون أم لاتفاقات وقواعد أخرى متعارف عليها ؟
4. هَلْ الإدارات المحليَّة خاضعة للسلطة القضائيةِ لمحقق/محامي عام أو أي هيئة أخرى مستقلّة ؟
5. هَلْ توجد سجلات تدون بها الهدايا التي تقدم للمسئولين عن المواقع الحسّاسةِ ؟ إذا كان الأمر كذلك، هَلْ للمواطنين في المجتمع حق الإطلاع على هذه السجلاتِ ؟
6. هل هناك نشرات رسميُة للحكومةِ المحليّةِ يسهل الوصولُ إليها وتَشْملُ العقودِ، العروض والمناقصات والميزانيات والحسابات؟
7. هَلْ يوجد بيانُ موقع ومَنْشُورُ يتضمن ما يحق للمواطنين أن يطلبوه من المسئولين المنتخبين أو المعينين في الحكومة المحلية التابعين لها؟
8. هَلْ يطلب من المسئولين المنتخبين محلياً القيام بالكَشْف العلني لدخولِهم وأصول ممتلكاتهم (وممتلكات أقربائهم المباشرين) قبل تقلد مناصبهم الحكومية؟

## مكافحة الفساد في قروض ومنح المشاريع التنموية:

إن المنظمات المانحة والحريصة على نجاح المشاريع التي تمولها سيقلقها دون شك الفساد المستوطن وعلى سبيل المثال لنفرض ان 20 % من اموال المعونة تضيع بسبب الفساد وهذا المعدل لايمثل الرشاوي في حد ذاتها بل قد يشمل الى تضخيم تكاليف التعاقد وفقدان المعدات وغيرها من العناصر الداخلة في الانتاج بسبب التسامح مع الرشوة. وقد يكون بالإمكان انجاز مشروع ميزانيته 100 مليون دولار بتكلفة قدرها 80 مليون دولار في نظام نزيه. ولنفرض أن الاستثمار يتعين ان يحقق استثمار قدره عشرة في المائة لكي يرقي الى المستوى المطلوب، بناءا عليه فان المشروع الذي يدار بنزاهة سيلزمه ان يحقق عائدا قدره 88 مليون دولار . اما المشروع المشوب بالفساد فسيلزمه ان يحقق ارباحا قدرها 110 مليون دولار وهو فرق قدره 22 مليون دولار، وهو معدل عائد للموارد المستخدمة استخداما منتجا قدره 37.5 % فحتى في البلدان الصناعية لاتحقق هذا المعدل العالي من العائدات الى مشاريع قليلة فبالتالي فان الكثير من المشاريع يمكن ان تكون جديرة بالانجاز ان لم يكن ثمة فساد . وعلاوة على ذلك اذا كانت فرص الفساد تتنوع حسب المشاريع واذا كان كبار مسؤولي البلد الممارسين للفساد يقررون المشاريع التي ينبغي رعايتها فانهم سيفضلون المشاريع ذات الفرص الكبرى لتحقيق الكسب الشخصي مشوهين بذلك ترتيب اولوية المشاريع ولا يتمثل المشكل في ان القلة القليلة من المشاريع هي التي ستكون جديرة باهتمام وكالات المعونة بل يتمثل في دعم تشكيلة من المشاريع غير ذات مردود علي المواطنين والمجتمع.

وقد لا يكون لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي اي خيار في المستقبل الا خيار المزيد من الضوابط الصارمة وتحسين المراقبة والى فترة قريبة كان الاهتمام الرئيسي مرتكزا على دقة التحليل عند مرحلة الموافقة على المشروع وعلى شفافية اجراءات الشراء وبعض المشاريع التي كانت تحظى بمساندة حكام البلد لم تمول خوفا من ان تكون مصدرا للفساد يستفيد منه ذوي النفوذ.

في 1996 نقح البنك الدولي مبادئه التوجيهية المتعلقة بالشراء بنص صريح ركز على أن الفساد والغش يمكن ان يكونا سببين يبرران الغاء العقد اذا لم تتخذ الجهة التي حصلت علي التمويل التدابير اللازمة ويمكن استبعاد الشركات التي يعتقد انها متورطة في الفساد من المناقصات في المشاريع المقبلة . وتسمح القواعد الجديدة للبنك باجراءات مراجعات لحسابات المتعهدين وتشترط ان يسجل المتعهدين كل المدفوعات المسددة للوكلاء قبل المناقصة وبعدها. ويمكن استكمال التغييرات المتعلقة بالشراء باشتراط توقيع المشاركين المحتملين في تقديم العروض على ميثاق النزاهة يتعهدون بمقتضاه بالامتناع عن ممارسة الفساد.

وقد أوصت المنظمة الدولية للشفافية ( 1995 ) بهذه الممارسة وجربتها الاكوادور غير انها لم تستعمل على نطاق واسع وهذا نتيجة للتغيير في إجراءات التأهيل الأولية الذي تستخدمه مكاتب خدمات الشراء في العديد من الجهات.

ولابد أن يجد المجتمع المدني والجهات المانحة وسيلة للتحقق من للمعلومات التي يمكن ان يقدمها المتعهدون المشاركون في المناقصات بدون أن يكون هناك تكلفة زائدة أو مضيعة للوقت.

في 23 تموز 1996 اقر المديرون التنفيذيون للبنك الدولي تغيرات في الشروط العامة المطبقة على القروض واتفاقات الضمان في البنك ووسع نطاق المادة 6-03 ليجعل الفساد او الغش الذي يرتكبه ممثلوا المقترضين او المستفيدون من القرض سببا لالغاء الجزء المتاثر من القرض. غير أن البلد المقترض بامكانه ان يدافع عن نفسه ضد الالغاء باتخاذ ما يرضي البنك من تدابير ملائمة في الوقت المناسب لمعالجة الوضع .

## 1. المجتمع الدولي ومكافحة الفساد:

يندرج الاهتمام المتنامي الذي يبديه المجتمع الدولي للحد من الفساد في إطار التفكير عموما في وظيفة المعونات الدولية في حقبة ما بعد الحرب الباردة، فبعد نهاية الحرب الباردة تغيرت موازين القوى ولم تعد ثمة حاجة إلى دعم الأنظمة الفاسدة لأسباب الأمن القومي

وتمشيا مع النقاش الجاري بشان حقوق الإنسان وقوانين العمل فإنهم يدعون إلى عدم ربط سياسة التجارة والمساعدات الإنمائية بمسائل غير اقتصادية غير أن الفساد في المقام الأول مسألة اقتصادية وهو يؤثر على القدرة التنافسية للاقتصاد العالمي ومردودية الاستثمار والمشاريع الإنمائية على نطاق عالمي وفي الوقت الراهن يمكن تطبيق استراتيجيات معينة كان بالإمكان تطبيقها منذ سنوات قلائل وهي تمثل أربع مجالات للتدخل الدولي كالتالي:

- عندما يتعلق الأمر بأموال المنظمات الدولية أما في شكل قروض أو في شكل منح ستكون لدى هذه المنظمات مصلحة للتأكيد علي الاستخدام الفعال لمواردها.
- يمكن لوكالات المعونة أن تقدم الدعم المباشر لجهود مكافحة الفساد من قبيل إصلاح الوظائف العمومية ونظم إدارة الميزانية والمالية ويمكن ان تسفر الأنواع الأخرى من مشاريع الإصلاح الرامية إلى تحسين الأداء الاقتصادي أو إقرار الديمقراطية السياسية عن أشكال جديدة من الفساد وممارسات تحقيق المكاسب الشخصية. فيسعى القائمون بالإصلاح إلى مكافحة هذه الأنواع الجديدة من الفساد.
- تركيز الجهود الدولية على الحد من ميل دوائر الأعمال التجارية المتعددة الجنسيات إلى دفع الرشاوى وعلى تجنيد هذه الدوائر بمساعدة العالم النامي على القيام بالإصلاحات. ولعله بالإمكان إقامة علاقة تعاونية بين صندوق النقد الدولي أو البنك الدولي أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمؤسسات التجارية المتعددة الجنسيات من جهة أخرى.
- إسهام البرامج الدولية لمراقبة تدفق الأموال غير المشروعة في ضبط الفساد بالتصدي للتحويل السري للأموال إلى الخارج حيث يتعذر رصدها وثمة أنواع أخرى من التعاون في مجال مكافحة النشاط الإجرامي الدولي يمكنها أن تعمل على ضبط الفساد.

## 2. البنك الدولي ومكافحة الفساد:

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

1- منع الغش والفساد داخل المشاريع الممولة من البنك.
2- مساعدة البلدان التي تطلب دعم البنك في جهودها الرامية الى الحد من الفساد.
3- محاربة الفساد بصورة صريحة في استراتيجيات المساعدة القطرية ، وفي اعتبارات تقديم القروض للبلدان ، وفي الحوار بشأن السياسات ، وفي العمل التحليلي واختبار المشاريع وتصميمها.
4- الترويج للجهود الدولية الرامية إلى الحد من الفساد ودعمها .

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

- إصلاح السياسة الاقتصادية.
- تعزيز المؤسسات.
- العمل الدولي.

## 3. الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ومكافحة الفساد:

اتسع دور الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في مجال مكافحة الفساد توسعاً ملحوظاً منذ 1989 ورغم أن البرامج الأساسية للوكالة في مجال أعادة الهيكلية الاقتصادية، وسيادة القانون والحكم الديمقراطي الجيد، ووسائل الإعلام الحرة والمجتمع المدني تساهم أيضا في تحقيق هذه الغاية ، فان الوكالة شرعت في أول مشروع لها خاص بمكافحة الفساد في تلك السنة (المشروع الإقليمي لتحسين الإدارة المالية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي) إلي عقد مؤتمرا بشأن الغش والفساد، وقد أعطى هذا المؤتمر الذي حضره ممثلون من 29 بلدا من بلدان المنطقة إشارة انطلاق حوار جديد بشان موضوع الفساد وكيفية محاربته، وتناول بالتحليل ضعف مكتب المراقب المالي العام في مواجهة الفساد. وفي نفس الوقت، زادت الفترة الانتقالية في دول الكتلة السوفيتية السابقة من أهمية مشكلة الفساد في خطة المعونة. فقد سمحت هذه البلدان بازدهار

وفي بعض البلدان يرتبط الفساد بمسائل الأمن القومي للولايات المتحدة ارتباطا واضحا نظرا لعلاقات الموظفين العموميين بالجريمة المنظمة. وردا على ذلك، استخدمت أموال المعونات التي تقدمها الولايات المتحدة في وضع برامج للتدريب على تطبيق القانون في بعض المناطق. ودفعت سياسة ما بعد الحرب الباردة بإدارة كلينتون إلى توسيع ولاية الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لتتناول بشكل مباشر مسائل الديمقراطية والحكم الرشيد، وأدى هذا التحول إلى أنشاء مركز الديمقراطية وإدارة الحكم في الوكالة في عام 1994. وفي مجال إدارة الحكم، جعل المركز من مكافحة الفساد هدفه غير المعلن. وكان أول أجراء اتخذه لمكافحة الفساد منح المنظمة الدولية للشفافية التي يوجد مقرها في برلين دعما تشغيليا أساسيا في عام 1995، ونشرت المنظمة الدولية للشفافية كتابا مرجعيا يوثق الممارسات الرشيدة في نظم النزاهة الوطنية، وجمعت مؤشرات سنوية لقياس الفساد ، ونظمت حلقات عمل بشأن مكافحة الفساد وعملت على أنشاء فروع محلية .
وفي عام 1996 تصدرت مسالة الفساد برنامج عمل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بدرجة جعلت مكتب بلدان أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، ومكتب أوربا الشرقية والدول المستقلة حديثا ومركز الديمقراطية يخصص كل منها موظفين للتركيز على هذه المسالة. وعلاوة على ذلك، بدأت بعض بعثات الوكالة في التخطيط لأنشطة مكافحة الفساد وعلى سبيل المثال ، رعى فرع الوكالة في السنغال مناظرة حول وضع استراتيجيات الإصلاح ، ومول فرع الوكالة في النيجر نشر شريط عن مكافحة الفساد أنتجته منظمات من المجتمع المدني ، ورعى فرع الوكالة في أوكرانيا حلقة عمل أفضت إلى وضع خطة عمل على مستوى البلاد لمكافحة الفساد وكذا تشكيل لجنة مستقلة من المواطنين لرصد الفساد.
ويقوم المركز في الوقت الحاضر بتمويل الأبحاث والبرامج المتعلقة بمكافحة الفساد. وبالإضافة إلى ذلك ، يدعم المركز برامج النزاهة المتعددة السنوات في ثمانية بلدان في أطار شراكة مع المنظمة الدولية للشفافية.

## 4. المجتمع المدني ومكافحة الفساد:

المجتمع المدني هو شبكة العمل التطوعي التي تشمل جميع المؤسسات والمنظمات غير الحكومية التي يقوم بتشكيلها أفراد المجتمع وذلك لتحقيق رسالة واحدة هي المساهمة في تنمية المجتمع ورفع مستوي معيشة أفراده.
وعليه فإن المجتمع المدني هو الإطار الذي ينظم علاقات الأفراد والجماعات والمؤسسات علي أسس ديمقراطية، أي ذلك المجتمع الذي تحترم فيه حقوق المواطن السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أي المجتمع الذي تقوم فيه دولة المؤسسات ويشمل جميع المؤسسات والتنظيمات غير الحكومية التي تملأ الفجوة بين الدولة والمجتمع الصغير ممثلا في الأسرة أو العشيرة.
المجتمع المدني في أبعاده التاريخية قوة حديثة نسبياً على الساحة العالمية. فإذا كانت الجماعات والمجتمعات المحلية والكنائس والجماعات الدينية، ووسائل الإعلام أو فئات المصالح السياسية قد قامت منذ عهد بعيد بدور هام على الصعيدين المحلي والوطني، فإن تدخل المنظمات غير الحكومية في حل مشاكل العالم قد تعدى في العقود الأخيرة الصعيد الوطني. وفي مجالات التنمية أو البيئة أو حقوق الإنسان، أضافت المنظمات غير الحكومية بعداً جديداً إلى العمل السياسي التقليدي وساعدت البشرية على إيجاد أشكال جديدة لمعالجة مشاكلنا العالمية. وفي الوقت الراهن، لم يعد ينازع أحد في أنه لولا المشاركة الفعلية للمجتمع المدني لعشنا في عالم يعمه العنف وانتهاكات حقوق الإنسان، ويئن تحت وطأة الظلم الاجتماعي ويفتقر إلى الوعي الكافي بالمشاكل الإيكولوجية التي نواجهها.

وبالنسبة لاستراتيجيات مكافحة الفساد، فالمنظمة الدولية للشفافية تعتقد أن مشاركة المجتمع المدني مسألة حيوية في مكافحة الفساد، وتعتبر أن تعبئة المجتمع المدني عاملاً حاسماً لتحقيق النجاح. ولابد من التركيز علي إنشاء تحالف يقوم على ركائز ثلاث هي: الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني لضمان نجاح خطط محاربة الفساد، فلابد من تعاون وتكامل جهود كل الشركاء الثلاثة في مكافحة الفساد لتكون تلك المكافحة مشروعة وفعالة وقابلة للاستمرار.
وفي مرحلة مبكرة من تعاون الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، سيتعين على هؤلاء الشركاء أن يعملوا من أجل تشخيص المشكلة، حيث سيقدم كل قطاع تجربته الخاصة ومنظوره. وسيتعلم من تجربة كل قطاع في المرحلة الأولى على تحديد المشكل لاستخلاص القضايا الموجودة فيه بدقة، مما سيمكن من وضع استراتيجيات مضادة. وأخيراً، يلزم إتباع نهج مشترك للتطبيق والرصد الفعليين للتدابير الملموسة المتفق عليها لاستئصال جذور الفساد- ويلزم أن يدعم كل قطاع القطاعات الأخرى في هذه المرحلة.
ولاشك ان المجتمع المدني سيخوض معركة شريفة ضد طواحين الرياح، إذا سعى إلى مواجهة الفساد دون إشراك أولئك الذين يحددون الإطار نفسه الذي يحارب فيه الفساد –أي الحكومة- وأولئك الذين لهم أقوى مصلحة في عدم استبدال المنافسة في السلع والخدمات بمنافسة في الفساد- أي القطاع الخاص.
ومن الشائع عموماً أن مشروعية الحكومات تستمد من الشعب. فإذا كانت الحكومة خاضعة للمساءلة عن طريق المراقبة الديمقراطية، فإنها تلتزم بسيادة القانون وإذا كانت تحترم معايير حقوق الإنسان المتعارف عليها عالمياً، فإن الحكومة يمكنها أن تدعي عن حق أنها تتصرف باسم الشعب. وهذه المشروعية هي التي تخول للحكومة قوة تمكنها من الاضطلاع بالإصلاحات لاستئصال جذور الفساد الذي يمكن أن يجتاح حياة الناس. وهذه المشروعية هي التي تجعل من الحكومة شريكاً قوياً وموثوقاً به وتمكنها من وضع إطار مجهز على النحو اللازم لمواجهة الفساد.
وتقوم مشروعية المجتمع المدني أيضاً على الشعب رغم أن هيكله مختلف. فإذا كان العديد من المنظمات غير الحكومية يستطيع أن يدعي أنه له ولاية تخوله حق التعبير عن الشواغل العالمية وأنه يمثل تلك المصالح غير الممثلة في الإجراءات السياسية التقليدية، فإن هذه المنظمات غير الحكومية لا تخضع للمساءلة عن طريق مراقبة ديمقراطية مباشرة، وكثيراً ما تكون هذه المنظمات غير مهيكلة ديمقراطياً على الصعيد الداخلي.
ويتعين على المجتمع المدني أن يصبح نشيطاً في الأماكن التي لاتصل إليها الحكومات والأماكن التي تؤدي فيها قوى السوق إلى نتائج غير مطلوبة.
والمجتمع المدني أيضاً كفيل يضمن عدم إهمال مصالح أولئك الذين تدعي الحكومة تمثيلهم. فالفئات المتعددة التي تشكل المجتمع المدني هي التي تستطيع تذكير الحكومات وضمان مكافحة الفساد لما فيه مصلحة من لا يستطيعون الدفاع عن أنفسهم ضد هجماته الوحشية من الفقراء وغير المتعلمين والأميين، وغير المنظمين والضعفاء. وأخيراً يقوم المجتمع المدني بدور الرقيب، والمنبه والطليعة التي تضمن ضبط الحكومة- وضبط القطاع الخاص بقدر أقل.
ويمكن للمجتمع المدني أيضاً أن يوجه انتباه الجمهور إلى مشكل الفساد بتفجير طاقة التنافس التي لها آثار صحية. فتعزيز التنافس من أجل أفضل ممارسة لمنع الفساد وملاحقة مرتكبيه بإقامة مقارنات وتسجيل النتائج بين شتى الوكالات الحكومية، وشتى الولايات والأقاليم داخل الدولة.

## منظمات المجتمع المدني ودورها في مكافحة الفساد:

يقصد بمنظمات المجتمع المدني تلك المنظمات غير الحكومية/منظمات المجتمع المدني وغير الأرثية التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة وتنشأ لخدمة قضية أو تحقيق مصلحة أو التعبير عن هموم ومشاعر مشتركة بشكل سلمي متحضر. ومن أمثلة منظمات المجتمع المدني

- عضوية هذه المنظمات اختيارية حيث ينضم الأفراد لهذه المنظمات بإرادتهم الحرة تحقيقاً لمصلحة مادية أو معنوية. وتختلف عضوية منظمات المجتمع المدني عن عضوية التكوينات الأرثية Primordial التي ينضم إليها الأفراد بسبب صدفة الميلاد (الأسرة ـ العشيرة ـ القبيلة ـ الجماعة الدينية).
- هذه المنظمات تملأ المجال العام بين الأسرة (أصغر وحدة أرثيه) وبين الدولة (الكيان السيادي الأكبر) حيث تخلق شبكة أمان اجتماعي Safety Network وذلك من خلال تمثيل الأفراد وبلورة مطالبهم والتعبير عنها بشكل سلمي متحضر.
- هذه المنظمات تعد منظمات مجتمعية لتعليم وممارسة الديمقراطية وينضم الأفراد لعضوية هذه المنظمات بإرادتهم الحرة المنفردة دون التمتع بأي أفضلية ناتجة عن انتماء أسري أو قبلي أو ديني. ويتعلم الأفراد داخل المنظمات الديمقراطية من خلال النقاش والتعبير عن الرأي والترشيح والانتخابات والمساءلة وتبادل المواقع.

وهناك علاقة عكسية بين مستوى الفساد ومستوى نشاط منظمات المجتمع المدني، إذ كلما زاد الفساد في مجتمع ما كان ذلك علامة على انحسار دور منظمات المجتمع المدني وبالمثل، فإن تدني جهود المجتمع المدني يؤدي إلى تفاقم ظاهرة الفساد في المجتمع. ومن ثم، يجب توجيه كل ما يلزم من جهود وموارد للعمل على ظهور مجتمع مدني مبدع وحيوي وفي إطار قانوني يستطيع المجتمع المدني من خلاله أن يقيم مؤسساته وأن يؤدي دوره في محاربة الفساد بالتعاون مع باقي مؤسسات ومنظمات المجتمع. وهنا تبرز الأسئلة الهامة التالية:

1. **هل لدى المجتمع المدني تخويل أو تفويض لمحاربة الفساد؟**
في حقيقة الأمر، يكتسب المجتمع المدني شرعيته من القاعدة الشعبية العريضة والجماهير التي يمثلها، وذلك لما يقوم به من دور في الدفاع عن المصلحة العامّة واهتمامه بقضايا حقوق الإنسان والبيئة والصحة والتعليم..إلخ.
2. **كيف يستطيع المجتمع محاربة الفساد ؟**
تتكون عملية محاربة الفساد في أي مجتمع من ثلاثة عناصر رئيسية هي :
   - منع الفساد
   - كشف الفساد
   - اتخاذ الاجراءت الرادعة
3. **ما الذي يمكن أن يقوم به المجتمع المدني لمحاربة الفساد؟**
   - التوعية / زيادة الوعي لدى أفراد المجتمع
   - الدعم والمساندة / الدعوة

وتعد التوعية إحدى الوسائل الهامة التي يمكن لمنظمات المجتمع المدني من خلالها إعلام الجمهور بمساوئ وأخطار الفساد، وتطوير الأدوات اللازمة لمحاربته والقضاء عليه.
في حين تعد جهود المساندة والدعوة من أكثر الأساليب فعالية في التأثير على وضع وصياغة القوانين والسياسات ذات الصلة بمحاربة الفساد.

## أهمية دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد:

- لمنظمات المجتمع المدني دور حاسم في وضع سياسات وبرامج عمل لمحاربة الفساد.
- لمنظمات المجتمع المدني القدرة على تشخيص وتحديد مواطن وأسباب الفساد.
- تعتبر منظمات المجتمع المدني أداة فعالة ومؤثرة في مراقبة وتنفيذ برامج العمل لمحاربة الفساد.
- منظمات المجتمع المدني لها أفضلية حقيقية لقدرتها على حشد الخبرات والموارد والإمكانيات التي يمكن استخدامها في محاربة الفساد.
- منظمات المجتمع المدني لديها المصداقية في الدفاع عن مصالح الوطن وممتلكاته.
- منظمات المجتمع المدني يمكنها حشد القاعدة الشعبية وتعبئة المواطنين للضغط علي صناع القرار لسن وتفعيل تطبيق القوانين اللازمة لمواجهة الفساد.

## كيف تستطيع منظمات المجتمع المدني أن تحارب الفساد ؟

يمكن مواجهة ظاهرة الفساد من خلال ثلاثة عناصر رئيسية:

- **منع الفساد**: وهو ما يسمي بالأسلوب الوقائي والذي يعتمد بشكل أساسي علي توعية وتعريف المواطنين بظاهرة الفساد وأنواعه وأسبابه وخطورته علي تقدم ورفاهية المجتمع وذلك باستخدام أساليب وأدوات التوعية والتثقيف والتعريف بالفساد وخطورته علي المجتمع Awareness raising
- **كشف الفساد**: وهو ما يسمي بالأسلوب العلاجي والذي يعمل علي تمكين منظمات المجتمع المختلفة من المشاركة بفاعلية في مراقبة ممارسات وأداء المؤسسات الحكومية لرصد وكشف الأنواع المختلفة من الفساد باستخدام آليات المساءلة والشفافية Transparency & Accountability.
- **مواجهة الفساد**: وذلك باتخاذ الاجراءت الرادعة لمنع انتشار الفساد والحد منه وتكوين رأي عام قوي داخل المجتمع لمحاربة تلك الظاهرة وذلك باستخدام أسلوب تنظيم حملات الدعوة والمساندة Advocacy Campaigns لبناء قاعدة شعبية وتشكيل التحالفات لدعم ومساندة الجهود الرامية لمواجهة ظاهرة الفساد.

## 5. الأمم المتحدة ومكافحة الفساد

أعرابا من الجمعية العامة للأمم المتحدة عما يساورها من قلق إزاء خطورة المشاكل التي يطرحها الفساد ، اعتمدت في28 كانون الثاني / يناير 1997 قرارا يطلب إلى الأمين العام أن يضع استراتيجيات لمنع الفساد ومكافحته . وفي قرار الجمعية العامة هذا (A/RES/51/59) اعتبر الفساد خطرا يهدد استقرار المجتمعات وأمنها، ويقوض قيم الديمقراطية والأخلاق ويعرض للخطر التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. كما أعربت الجمعية العامة عما يساورها من قلق إزاء الروابط القائمة بين الفساد وأشكال أخرى للجريمة ، وخاصة الجريمة الاقتصادية ، بما فيها غسل الأموال، وبالإضافة إلى ذلك ، وبما أن الفساد ظاهرة تعبر الحدود الوطنية وتؤثر على كل المجتمعات والاقتصاديات ، يعد التعاون الدولي مسألة أساسية في منعه ومكافحته . كما أعربت الجمعية العامة عن اقتناعها بضرورة توفير المساعدة التقنية ، بناء على طلب كل دولة ، لتحسين نظم الإدارة العامة بغرض تعزيز المساءلة والشفافية .

## قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن مكافحة الفساد لعام 1997

## قواعد سلوك الموظفين العموميين

**أولاً- مبادئ عامة:**

1. الوظيفة العمومية، حسب تعريفها في القانون الوطني، هي منصب يقوم على الثقة وينطوي على واجب العمل للمصلحة العامة. لذلك، يكون ولاء الموظفين العموميين في

2. يحرص الموظفون العموميون على أداء واجباتهم ومهامهم بكفاءة وفاعلية ونزاهة ووفقاً للقوانين أو السياسات الإدارية. ويسعون في كل وقت إلى التيقن من أن الموارد العامة التي تدخل في نطاق مسؤوليتهم تدار بأكثر الأساليب فعالية وكفاءة.
3. يتوخى الموظفون العموميون اليقظة والإنصاف والحيدة في أداء مهامهم، وخاصة في علاقاتهم مع الجمهور. ولا يجوز لهم في أي وقت منح معاملة تفضيلية لأي جماعة أو فرد دون داع، أو التحيز ضد أي جماعة أو فرد، أو إساءة استعمال السلطة والصلاحية المخولتين لهم بأي شكل آخر.

**ثانياً- تضارب المصالح وفقدان الأهلية:**

1. لا يجوز للموظفين العموميين استغلال سلطتهم الرسمية لخدمة مصالحهم الخاصة أو مصالح أسرهم الشخصية أو المالية على نحو غير سليم، ولا يجوز لهم الدخول في أي صفقة أو الحصول على أي منصب أو وظيفة، أو أن تكون لهم أي مصلحة مالية أو تجارية أو أي مصلحة مماثلة أخرى تتعارض مع مقتضيات وظيفتهم ومهامهم وواجباتهم أو أدائها.
2. يعلن الموظفون العموميون، بالقدر الذي يقتضيه منصبهم الرسمي، ووفقاً للقوانين أو السياسات الإدارية، عن أعمالهم الخاصة ومصالحهم التجارية والمالية أو ما يقومون به من أنشطة لتحقيق كسب مالي قد ينشأ عنها تضارب محتمل في المصالح. ويلتزم الموظفون العموميون، في حالات احتمال أو تصور حدوث تضارب في المصالح بين واجباتهم ومصالحهم الخاصة، بالتدابير المتخذة للحد من التضارب في المصالح أو إزالته.
3. لا يجوز للموظفين العموميين في أي وقت من الأوقات استخدام المال العام أو الممتلكات العامة أو الخدمات العامة أو المعلومات التي يحصلون عليها أثناء أداء واجباتهم الرسمية أو بسببها، على نحو غير مشروع للقيام بأنشطة لا تتصل بعملهم الرسمي.
4. يمتثل الموظفون العموميون للإجراءات التي يرسيها القانون أو تحددها السياسات الإدارية حتى لا يقومون بعد ترك مناصبهم الرسمية باستغلال هذه المناصب السابقة على وجه غير سليم.

**ثالثاً- التصريح بالممتلكات:**

1. يمتثل الموظفون العموميون، بما يتوافق مع منصبهم الرسمي وبالقدر الذي يخوله أو يقتضيه القانون والسياسات الإدارية، لمقتضيات التصريح أو الكشف عن ممتلكاتهم وديونهم الشخصية، وكذلك، عند الإمكان، ممتلكات أزواجهم و/أو من يعيلون.

**رابعاً- قبول الهدايا أو غيرها من المجاملات:**

1- لا يجوز للموظفين العموميين، أن يطلبوا أو يقبلوا سواء بشكل مباشر أو غير مباشر أي هدايا أو غيرها من المجاملات قد يكون لها تأثير على ممارستهم لمهامهم أو أدائهم لواجباتهم أو على ما يصدرونه من قرارات.

**خامساً- المعلومات السرية:**

1- على الموظفين العموميين أن يحافظوا على سرية ما في حوزتهم من معلومات ذات طبيعة سرية ما لم يقتض التشريع الوطني أو أداء الواجب أو متطلبات العدالة خلاف ذلك وجوباً. وتسري هذه القيود أيضاً بعد ترك الخدمة.

**سادساً- النشاط السياسي:**

1- لا يجوز للموظفين العموميين، وفقاً للقوانين والسياسات الإدارية، القيام بأي نشاط سياسي أو أي نشاط آخر من شأنه زعزعة ثقة الجمهور في توخيهم الحيدة لدى أداء مهامهم وواجباتهم.