

الفصل التاسع: سن تشريعات لتعزيز الحكم الجيد

يشكو الناس في بعض البلدان من أن ثقافة الفساد المنتشرة بين المسؤولين تقوض بحق جهود التنمية. ويشكل ذلك تحديا كبيرا بالنسبة للمشرعين؛ فكيف يضمنون أن أحكام مشروع القانون تقلل من الخطر الدائم المتمثل في عمليات صنع القرارات التعسفية التي يتبعها المسؤولون وفي سلوكياتهم الفاسدة؟ ولا يستطيع أي قانون أن يقضي تماما على الفساد.

ومع ذلك، تستطيع القوانين التي تسنها أن تصعب على المسؤولين ممارسة الفساد. ويزودك هذا الفصل بالأدوات التي ستقيّم بها ما إذا كانت الأحكام التفصيلية لمشروع القانون من المرجح أن تقلل من السلوكيات الفاسدة.

ولا يستطيع أحد بمجرد دراسته لأحد القرارات - الصادرة عن محكمة، أو وزير، أو مسئول في جهاز - أن يحدد ما إذا كان هذا القرار يتوافق مع سيادة القانون. ولتقليل احتمال إجازة مشروع القانون لعمليات صنع قرار فاسدة وتعسفية، يجب أن يحدد مشروع القانون تنظيمات لصنع القرار يستطيع صانعو القرار من خلالها أن:

- _____ (أ) يتلقوا المدخلات والملاحظات ذات الصلة من قطاع المتنفعين بأكمله (ويستبعدوا الأمور غير ذات الصلة أو الأمور الضارة)؛
- _____ (ب) يأخذوا في حساباتهم معايير محددة يجب أن يدرسوها؛
- _____ (ج) يستعملوا منهجا يضمن لهم استناد قراراتهم إلى الحقائق والمنطق؛
- _____ (د) يصلوا إلى قراراتهم باستخدام إجراءات تتسم بالشفافية وتخضع للمساءلة.

ومن خلال إتباع الخطوات الأربع لحل المشاكل، يناقش هذا الفصل:

- أ. أخطر السلوكيات الفاسدة التي تصدر عن المسؤولين وأكثرها شيوعا؛
- ب. بعض التفسيرات والحلول التشريعية المحتملة لتلك السلوكيات الفاسدة، مع التأكيد على أن جذور هذه السلوكيات تكمن، ليس فقط في الأفراد ضعاف النفوس، بل أيضا في المؤسسات الضعيفة؛
- ج. الوسائل التشريعية التي تنظم حرية التصرف المتاحة للمسؤولين؛
- د. الآليات التي تعزز الشفافية والمساءلة؛
- هـ. استراتيجية عامة وقوانين محددة لمقاومة «ثقافة الفساد» من خلال السيطرة على



المشتريات الحكومية، وتقليل تضارب المصالح لدى المسؤولين، وتنفيذ قواعد السلوك الخاصة بالمسؤولين.

أ. الممارسات الفاسدة تقوض الحكم الجيد

ترتبط الممارسات الفاسدة دائماً بممارسة المسؤولين لسلطتهم العامة من أجل تحقيق أغراضهم الشخصية. ويبدو أن هناك خمسة أنواع من السلوكيات الفاسدة الأكثر شيوعاً:

(١) الرشوة: يتلقى المسؤول ثمن ممارسة حرية التصرف الممنوحة له لصالح من يدفع.

(٢) الاختلاس: يأخذ المسؤول مالا من الأموال المؤتمن عليها ويستخدمه في أغراض شخصية.

(٣) المضاربة: يستخدم المسؤول معلومات يحصل عليها من خلال عمله ليحقق ربحاً بطرق ملتوية.

(٤) المحسوبية ومحاباة الأقارب: يستخدم المسؤول سلطته الرسمية لتوفير الوظائف لأفراد عائلته وأصدقائه، بغض النظر عن عنصر الجدارة.

(٥) تضارب المصالح: يصدر المسؤول، سواء عن عمد أو دون عمد، قراراً لا تدفعه إليه المصلحة العامة، بل تدفعه إليه المصلحة الشخصية أو المادية.

وتشكل كل هذه الأنواع أمثلة على التعسف في عملية صنع القرار؛ كما أن كل هذه الأنواع تقوض الحكم الجيد.

تدريب:

الممارسات الفاسدة

هل رأيت أي دلائل على أنواع الممارسات الفاسدة هذه في بلدك؟ وتحت أية فئة من الفئات المذكورة أعلاه تعتقد أن الممارسة الفاسدة تتدرج؟

ب. تفسيرات للفساد

يدرس هذا القسم:

(١) مختلف المسببات المتعددة للفساد؛

(٢) عدم ملاءمة الحلول الموجهة فقط نحو المسببات «الذاتية»؛

(٣) ضرورة التقليل من المسببات «الموضوعية» عن طريق ضمان الشفافية، والمساءلة، والمشاركة في عملية صنع القرار.

١. لا يوجد تفسير واحد مناسب، ولا حل واحد مناسب لكل الممارسات الفاسدة

تتسبب عوامل مختلفة في حدوث مختلف أنواع الفساد باختلاف الزمان والمكان. فلا تختلف الرشوة عن الاختلاس أو محاباة الأقارب فحسب؛ بل تختلف أيضا طبيعة ومسببات الرشوة باختلاف الزمان والمكان. ويكمن وراء حوادث الفساد المختلفة التي قد تبدو متشابهة عدد من المكلفين بالأدوار، والسلوكيات، والتفسيرات الواضحة والمستقلة. تأمل، على سبيل المثال، هذه الأنواع المختلفة من الرشوة التي قبلها: مسؤولون بوزارة التعليم لكي ينحازوا إلى كتاب مدرسي خاص بناشرين معينين في زيمبابوي في ثمانينات القرن العشرين؛ أو قضاة في نيبال لكي يصدرُوا حكما لصالح طرف معين؛ ومشرف بناء نيجيري لكي يقبل خرسانة تحتوي على نسبة من الرمل تفوق النسبة المطلوبة ونسبة من الإسمنت تقل عن النسبة المطلوبة؛ وضابط جمارك إندونيسي لكي يصنف بضائع أحد المستوردين في فئة ضريبية أقل من الفئة المشترطة في اللوائح.

وتختلف تفسيرات الفساد أيضا باختلاف درجة المسئول؛ فعلى سبيل المثال، يختلف تفسير مطالبة وزير يحصل على مرتب مرتفع برشوة تقدر بالملايين لترسية عقد خاص بسفينة حربية على شركة معينة عن تفسير وراء مطالبة ممرضة في مستشفى تحصل على أجر زهيد بقروش لتقدم للمريض ملاءات نظيفة.

٢. لماذا يندر نجاح الحلول التشريعية عندما تفترض وجود مسببات ذاتية للفساد؟

يفترض المشرعون في معظم الأحيان (ضمنيا إن لم يكن صراحة) أن المسؤولين يتصرفون بشكل فاسد لأسباب ذاتية فقط - بسبب جشعهم، أو عدم استقامة أخلاقهم، أو تقديرهم للقراية على حساب الجدارة. ونظرا لأن هؤلاء المشرعين لا يستسيغون استخدام آليات موضوعية لتغيير عقول هؤلاء



المسؤولين الفاسدين، يلجأ كثير من المشرعين إلى جزاءات جنائية عنيفة - بما في ذلك عقوبة الإعدام. ويتجاهل هؤلاء المشرعون حقيقة أن عقوبة الإعدام، بوصفها رادعا عاما، لا تنجح قط (ناهيك عن أنها تنتهك حقوق الإنسان).

ويمكن أن تنقل بعض الجزاءات الجنائية رسالة مفادها أن الدولة لا تسمح بالفساد. ومع ذلك، نجد أن طبيعة الفساد تمنع تنفيذ تلك الجزاءات بفعالية، إذا حاولت السلطات تطبيقها بهمة. فكما يحدث في جرائم المقامرة، والبغاء، والمخدرات؛ تحصل الأطراف الفاسدة على المزايا، ولكن لا توجد في العادة «ضحية» محددة لتبلغ الشرطة بالجريمة. وحتى مع وجود القوانين التي تدعو الناس للإبلاغ عن المجرمين وتخصص مقابل ذلك مكافآت ضخمة، وخطوط هاتفية ساخنة، ووحدات متخصصة وفعالة لتنفيذ الأحكام؛ فإن العقاب الجنائي قلما نجح في استئصال ثقافة الفساد الراسخة.

ويوصي بعض الخبراء بالكثير من التفاهات للتعامل مع هذه الشرور الذاتية المسببة للفساد مثل: «مرور الوقت»، و«انتشار التعليم»، و«تطور الرأي العام»، و«نمو التجارة والصناعة»، و«نمو الطبقة المتخصصة»، و«نشر السلطة» من السياسيين إلى المجتمع بأكمله، و«الديمقراطية»، و«ازدياد هيبة المحاسبين ومراجعي الحسابات»، و«التطبيق الصارم» لقوانين مكافحة الفساد، و«الشاهد الشخصي على الأفراد المعارضين للرشوة والفساد». ولا تقدم هذه الأفكار المبتذلة قدرا كبيرا من المساعدة للناس الذين يتولى شؤون حكومتهم مسئولون يبيعون المصالح وينشلون جيوب المواطنين كل يوم.

تدريب:

لكي تحاول أن تستأصل الفساد، هل اعتمدت حكومة بلدك بشكل أساسي على القانون الجنائي؟ وإذا كان الأمر كذلك، هل قلل ذلك بشكل فعال من حدوث السلوكيات الفاسدة؟

٣. التفسيرات الموضوعية للفساد

يتولد الفساد حيثما تسمح له المؤسسات بذلك. فقد تساعد أحكام مشروع القانون على تغيير أو التخلص من مسببات الفساد المتصلة بالمؤسسات حسبما توضح فئات الروكيبي.

يمكن أن يتسبب القانون في الفساد. فمن خلال إعطاء المسؤولين سلطة تخولهم حرية التصرف في

توزيع الموارد الحكومية الشحيحة عند ازدياد الطلب عليها، تساعد القوانين رديئة الصياغة في خلق ظروف يتولد فيها الفساد. وكثيرا ما يحتوي قانون الأسرار الرسمية ولوائح الخدمة المدنية على أحكام السرية التي تسمح للفساد بالازدهار في الخفاء. ويتولد السلوك الفاسد نتيجة انعدام المساءلة، لا سيما المساءلة المالية.

الفرصة والإمكانية يمكن أيضا أن يتسببا في الفساد. قبل أكثر من ألفي سنة مضت، أوضح الفيلسوف اليوناني أرسطو المفارقة الكبرى التي تواجهها الحكومة؛ وهي أن القانون لا يستطيع أن يتجنب منح السلطة (أي حرية التصرف) للمسؤولين كي يتخذوا قرارات حاسمة. ولكن كيف يمكن تجنب ممارسة السلطة لأسباب ذاتية؟ في القرن العشرين، لاحظ الفقيه القانوني الأمريكي، روسكو باوند Roscoe Pound، أن الفقه القانوني كله يدور حول حرية التصرف ومراقبة تلك الحرية.

إن إعطاء سلطة غير خاضعة للمساءلة لتوزيع الخدمات الرسمية يوفر للمسؤولين فرصا للتصرف بشكل فاسد. ويتمثل ذلك في المشتريات، وفي منح التراخيص، وفي البت في النزاعات، وفي منح الاستثناءات فيما يتصل بتقسيم المدن وتخطيطها، وفي تحديد مواقع المنشآت الحكومية، وفي تحديد ما إذا كان الفلاح قد أحضر إلى مكتب المجلس التسويقي ستة عشر كيلو من الكاكاو أم خمسة عشر كيلو فقط (مما يُمكن المسؤول من أن يضع في جيبه ثمن كيلو إضافي)، وفي اتخاذ قرار حول من سيحصل على الائتمان في خطة إقراض حكومية لمساعدة صغار المزارعين والصناعات الناشئة، وفي إدارة شركة حكومية للكهرباء، أو للصلب، أو لخطوط طيران، وغير ذلك من آلاف الحالات. وتختلف الظروف؛ فمدير قطاع المساعدات الملاحية التابع لخفر السواحل قد تكون فرص استغلاله للوظيفة من أجل تحقيق مصالح فاسدة أقل من مسئول في وزارة التعدين يعتمد التراخيص الخاصة بحفر آبار النفط.

ويدعي الكُتاب الليبراليون الجدد أن العلاج الأساسي للفساد يكمن في إخراج الحكومة «من دائرة الأعمال». إذ يرى هؤلاء الكُتاب أنه عندما لا يتوفر لدى الحكومة خدمات تهبها، لا يمكن أن يكون هناك مجال للفساد. ذلك أن «اليد الخفية» للسوق تضمن أفضل تخصيص ممكن للموارد.

ومع ذلك، فبدون قوانين ومؤسسات ملائمة، نجد أن «اليد الخفية» للسوق، في كل مكان، كثيرا جدا ما تمكّن القلة القوية التي تحتكر السوق بمصالحها من فرض أسعار باهظة للغاية، والحد من فرص



الدخول إلى السوق، وتقييد المعلومات الخاصة بالسوق، وإنتاج بضائع رديئة وخطيرة أحيانا، واستخدام المعلومات التي تحصل عليها من المطلعين على بواطن الأمور بما يحقق لهم الفوائد. وهناك لائحة طويلة من أشكال إساءة استخدام السلطة تبدي كثيرا من نفس السمات التي تتصف بها السلوكيات الفاسدة الصادرة عن المسؤولين الحكوميين. وعلى مدار السنين، أصبحت حكومات البلدان الصناعية تستخدم القانون لتقييد السلوكيات السيئة التي تصدر عن الأطراف الفاعلة في السوق. ولكن كيف يستطيع المشرعون أن يحموا بلدانهم من إساءة استخدام السوق وأن يقللوا في نفس الوقت من خطر السلوكيات الفاسدة للمسؤولين؟ هذه هي القضية التي تواجهها.

وبالطبع، ينبغي أن يعاقب القانون على الفساد إذا استطاعت الشرطة أن تقبض على المجرمين. ومن المرجح أن تثبت القوانين الهادفة لتقليل المسببات الموضوعية التي تقترحها فئات الروكبيي، والمتمثلة في القاعدة، والفرصة، والإمكانية، مزيدا من الفعالية. ويؤكد القسم التالي على ضرورة فرض قيود على حرية التصرف الممنوحة للمسؤولين لصنع القرارات.

ج. الحد من نطاق حرية التصرف الممنوحة للمسؤولين

لا ريب في أن حرية التصرف عندما تكون سرية، وغير خاضعة للمساءلة، وواسعة النطاق بلا ضرورة تخلق فرصا لصنع قرارات تعسفية وفاسدة. أولا، أسأل دائما، هل يحتوي مشروع القانون على قواعد تتطلب من صانعي القرارات أن يضعوا في اعتبارهم نطاقا محددا من العوامل - يقتصر على هذه العوامل فقط؟ ثانيا، تأكد من أن مشروع القانون لا يجيز صنع القرار إلا من خلال الإجراءات التي يسمح بها القانون.

عمليات المدخلات



عمليات التحويل

عمليات إبداء الملاحظات

نموذج للخطوات التنظيمية لصنع القرار

المخرجات



ويستعرض هذا القسم نموذج المدخلات والمخرجات الخاص بعملية صنع القرار ليحدد النقاط والسبل الرئيسية التي تستطيع تفاصيل مشروع القانون من خلالها أن تقيد حرية التصرف الممنوحة للمسؤولين (انظر الفصل السادس).

١. عمليات المدخلات وإبداء الملاحظات. قد يحد القانون من نطاق حرية التصرف الممنوحة للمسؤولين من خلال تحديد معايير تحكم أنواع الحقائق والأفكار التي قد يأخذونها في الاعتبار.

أ. الحد من الموضوعات التي يجوز لمسئولي الجهاز التنفيذي البت فيها. إذا أجاز قانون مسؤولي الجهاز التنفيذي ألا يتخذوا قرارات إلا في موضوعات محددة، فإن قاعدة تجاوز السلطات ستمنعهم من أن يتخذوا قرارا في موضوعات أخرى. فإذا نص قانون على أنه: «يجوز لجهاز البيئة التعدينية أن يصدر قواعد تتصل بالرقابة على البيئة في مواقع التعدين الخاصة بالفحم والصخور الصلبة»، لا يستطيع هذا الجهاز من الناحية القانونية أن يصدر قاعدة لتنظيم حفر آبار النفط (لأن «مواقع التعدين الخاصة بالصخور الصلبة» لا تدرج تحتها «آبار النفط»).

ب. تحديد من يجوز له تقديم المدخلات وإبداء الملاحظات. عندما يعقد المسؤولون العزم على اتخاذ قرار تعسفي، قد يقصرون الحقائق والآراء التي يأخذونها في اعتبارهم على تلك التي تؤيد موقفهم الذي حدده سلفا لأنفسهم (ففي يوم التفتيش على سلامة أحد المصانع، قد يتناول مفتش السلامة الصناعية طعام الغداء مع صاحب العمل، متجاهلا قادة اتحاد العمال). وعلى نحو مشابه وبشكل ثابت، يعقد المسؤول الذي عزم على التصرف الفاسد اجتماعات سرية مع المفسدين، ويتجاهل مدخلات المنتفعين الآخرين. وللحيلولة دون السلوكيات التعسفية أو الفاسدة من جانب المسؤولين، يمكن أن يوجب القانون على المسؤولين أن يوفرُوا للجمهور فرصة للتعبير عن آرائهم؛ ويلتمسوا الحقائق والأفكار من المجموعات الضعيفة التي من المرجح أن يؤثر عليها القانون؛ ويحجموا عن الاتصال بأحد الأطراف المتأثرة دون حضور الأطراف المتأثرة الأخرى.

مثال

افرض أن قانونا ما يخول إحدى الوزارات وضع لوائح تسهل دخول الأشخاص المعاقين إلى مبنى عام، ويجب القانون على الوزارة أن تأخذ أولا رأي ممثلين عن مجموعات المعاقين. ولكن مفتش البناء (الذي أخذ رشوة من المقاول، دون أن يجري مزيدا من المشاورات مع المجموعات الممثلة للأشخاص



المعاقين،) قد يسمح للمقاوم بعدم توفير مدخل للكراسي المتحركة بالمبنى العام. فإذا تقدم أحد المعاقين بشكوى، من المرجح أن تصر المحكمة على توفير مدخل للكراسي المتحركة، استناداً إلى أن مفتش البناء لم تكن لديه سلطة بموجب القانون ليعفي المقاوم من هذا الشرط.

وقد يحد القانون من المدخلات من خلال تحديد من له الصفة (الحق) في المثول وتقديم الأدلة والحجج. وقد يوجب القانون على مسؤولي الجهاز الاستجابة كتابياً للمنتفع الذي يشكو من قرار ما. وإذا لم يستجب المسؤولون لشكوى صحيحة، يمكن أن تلغي المحكمة القرار.

ج. تقييد قبول مدخلات جوهرية في عملية صنع القرار. يمكن أن يحدد القانون معايير تحد بشكل مباشر أو غير مباشر من قبول المدخلات في عمليات صنع القرار.

وعلى سبيل المثال، فإنه في إجراء ما لبت فيما إذا كان ينبغي على جهاز ما اعتبار نوع معين من الأحياء معرضاً للأخطار، يمكن أن ينص القانون بشكل مباشر على أنه: «لا يجوز لمن ينظر في الأمر أن يقبل دليلاً على الأهمية الاقتصادية لجمع هذا النوع»؛ ويمكن أن ينص القانون بشكل غير مباشر على أنه: «لا يجوز للجهاز أن يأخذ في الاعتبار الأهمية الاقتصادية لجمع هذا النوع».

وفي كلتا الحالتين، تحظر قاعدة تجاوز السلطات على المسؤول الذي ينظر في الأمر قبول الأدلة المحظورة أو أخذها في الاعتبار (انظر القسم الفرعي ٢(ب)، أدناه).

٢. القيود الإجرائية والموضوعية المفروضة على عملية التحويل. يمكن أن يحد مشروع القانون أيضاً من حرية التصرف الممنوحة للمسؤولين من خلال تنظيم عملية التحويل.

أ. طلب تبرير للقرار.

للتقليل من خطر تأثير الفساد، قد يقيد القانون عملية التحويل من خلال عدة وسائل إجرائية:

_____ إلزام مسؤولي الجهاز التنفيذي بأن يوضحوا كتابياً الحقائق والمنطق وراء اتخاذ القرار؛

_____ إلزام المسؤولين باتباع الإجراءات التي سبق للجهاز اتباعها في مثل هذه الحالات؛

_____ اشتراط أن يتولى عملية صنع القرار مسئولان أو أكثر.

تدريب:

هل تستطيع أن تفكر في قيود إجرائية أخرى يمكن فرضها على عملية التحويل؟

ب. العوامل التقييدية التي يأخذها المسؤولون في اعتبارهم في معظم الأحيان، تقيد مشروعات القوانين من حرية التصرف الممنوحة للمسؤولين من خلال تحديد العوامل التي قد يأخذها، أو لا يأخذها، في حساباتهم المسؤولين عن صنع القرار.

مثال

«عند إصدار، أو رفض إصدار ترخيص بالتعدين بموجب هذه المادة يجوز للجهاز أن يأخذ في حسبانته العوامل التالية على سبيل الحصر: احتمال أن يضر النشاط التعديني المقترح بالبيئة الطبيعية، والمعالن الثقافية أو المعمارية، والكنوز الأثرية؛ واحتمال أن يلوث النشاط الهواء، أو الماء، أو السمع، أو الخصائص الجمالية الطبيعية للبيئة؛ واحتمال أن يدمر النشاط أنواعا نادرة من النباتات والحيوانات البرية».

افرض أن الجهاز قبل الدلائل التي تبرهن على أن النشاط التعديني المقترح «سيتعارض على نحو غير ملائم مع المهن الزراعية»، ثم رفض الجهاز بعد ذلك أن يرخص هذا النشاط التعديني، وأرجع السبب في ذلك جزئيا إلى أن المنجم من المحتمل أن يتعارض مع النشاط الزراعي في الموقع. ونظرا لأن الجهاز أخذ في اعتباره أمرا (التعارض مع المهن الزراعية) استبعده القانون واجب التطبيق ضمنيا من العوامل التي يمكن أن يأخذها الجهاز في حسبانته، لن تدعم المحكمة على الأرجح قرار الجهاز. وإذا اعترض المزارعون، ينبغي عليهم أن يسعوا لتغيير القانون.

ويمكن أن يشترط مشروع القانون، بأساليب متنوعة، عوامل يجب على المسؤول أو يجوز له أن يأخذها في اعتباره عند صياغة اللوائح. فمن ناحية، قد تعطي قاعدة «الخط الواضح» "bright-line rule" حدا أدنى من حرية التصرف للمسؤولين - مثلا، قد يوجب القانون على الطيارين أن يتقاعدوا عند بلوغ سن الستين. ومن ناحية أخرى، قد يمنح القانون الجهاز حرية التصرف التي تمكنه من إحالة الطيار إلى التقاعد «عندما يرى الجهاز أن ذلك أفضل». وهناك بدائل كثيرة بين طرفي النقيض هذين. ولكن، كلما زاد الابتعاد عن قاعدة الخط الواضح، كلما سمحت القاعدة القانونية بمزيد من حرية التصرف، وزادت إمكانية الفساد.



مثال

الطريق الطويل من قاعدة «الخط الواضح» إلى حرية تصرف الجهاز قد يوجب القانون على الطيارين أن يتقاعدوا عند بلوغ سن الستين. وقد يعطي القانون الجهاز حرية التصرف التي تمكنه من إحالة الطيار إلى التقاعد «عندما يرى الجهاز أن ذلك أفضل». وهناك نطاق كامل من البدائل بين هذين الخيارين. ولوضع قاعدة قد تتمكن المحكمة من خلالها في وقت لاحق من قياس ممارسة المسئول لحرية التصرف الممنوحة له، يمكن أن يوجب القانون على الجهاز أن يحيل الطيار إلى التقاعد «حينما يصبح الطيار غير لائق جسمانيا لممارسة الطيران»، أو قد يعدد القانون عوامل لأخذها في الاعتبار، تاركا الموازنة النسبية بين هذه العوامل للمسؤولين الذين يتخذون القرار. (على سبيل المثال، يجوز للجهاز أن يحيل الطيار إلى التقاعد عندما لا يصبح لائقا لممارسة الطيران، مع الأخذ في الحسبان عوامل مثل قوة الإبصار، والوقت المستغرق في صدور رد الفعل، وحدة السمع، والتناسق اليدوي البصري، وصحة القلب). وقد يختصر القانون هذه العوامل في سلسلة من قواعد الخط الواضح؛ ومثال ذلك أن ينص على أنه «لا يجوز للطيار أن يحتفظ برخصة الطيران إذا كانت قوة إبصاره أقل من ٦/٦ في كل عين بعد التصحيح؛ وضغط دمه قد تخطى حدودا معينة؛ وليست لديه القدرة على أداء تمارين الجلوس بزواوية قائمة بعد الاستلقاء خمسا وثلاثين مرة دون توقف؛ إلخ».

وقد يعطي التشريع مسئولى الجهاز التنفيذي حرية التصرف ليجربوا (ويعدلوا) المعايير من خلال تغيير العوامل التي يجب أن يأخذوها في الاعتبار. وفي نفس الوقت يمكن أن يوجب التشريع على المسؤولين استمرار تطبيق قائمة من المعايير، وإبداء أسباب للتغييرات التي يجرونها عليها. ولتعزيز الاتساق وإضافة العوامل ذات الصلة حالة بحالة، قد يوجب القانون على المسؤولين اتباع الإجراءات التي سبق للجهاز اتباعها في هذه الحالات.

وأخيرا، تفرض في الواقع مادة «الأهداف العامة» المنصوص عليها في مشروع القانون معايير لحرية التصرف. ويتوقف تحديد المعايير أو الارتكان إلى مادة «الأهداف العامة» على ما هو مطلوب لحل أنواع الموضوعات التي يجب على المسؤولين أن يتخذوا قرارا بشأنها، وعلى ما إذا كانت هناك أسباب كافية لمنح المسؤولين حرية التصرف اللازمة لاتخاذ قرار بشأن هذه الموضوعات.

وبطبيعة الحال، يبدو أن تحديد معايير لقرارات غاية في التعقيد أمر صعب إن لم يكن مستحيلا تقريبا. وكلما زاد عدد العوامل التي من المرجح أن تؤثر على القرارات، كلما بدت المعايير أكثر

ضرورة؛ ولكن كيف يستطيع مشروع القانون أن ينص على كل تلك المعايير التي من المرجح أن يثبت أنها ذات صلة؟ فحتى المعيار الغامض، مثل كلمة «معقول»، قد يبدو أفضل من لا شيء. ولكن، المعايير الغامضة تخلق خطرين:

(١) عند استئناف القرار، قد تستبدل المحكمة غير المتخصصة أحكامها غير الجيدة نسبياً بأحكام الجهاز المتخصص. (انظر الفصل السادس):

(٢) عندما يوجب القانون على المحاكم أن تدعن لحكم الجهاز، يمكن أن تعيق المعايير الغامضة جهود القاضي للاعتراض على قرار فاسد أو تعسفي صادر عن الجهاز.

وقد يوجب القانون على الجهاز، كحل محتمل، أن يرفق بقراره بيانا بالأثر، يعدد إلى جانب قراره العوامل التي أخذها المسؤولون في اعتبارهم عند تقييم التبعات المرجحة لذلك القرار. وعند استئناف القرار، يجوز عندئذ للمحكمة أو جهاز المراجعة أن «ينتقد» الجهاز التنفيذي حول كفاية الأسباب المقدمة. وما لم تستطع إحدى المنظمات - عادة ما تكون من منظمات المجتمع المدني - أن تتحمل تكاليف رفع قضية أمام المحكمة، سيموت الحكم الخاص ببيان الأثر عند مولده. وفي بعض البلدان، يجوز للمحقق في الشكاوى الإدارية ombud أن يستمع إلى الشكاوى المقدمة ضد القرارات الإدارية.

تذكر أنه: ما لم ينظم مشروع القانون، في بلدك، عملية منح حرية التصرف بشكل فعال، فإنه سيوفر مرتعا خصبا للفساد. وتؤكد، بقدر الإمكان، أن كل مشروع قانون يحتوي على معايير وإجراءات مناسبة لتقييد حرية التصرف الممنوحة للجهاز التنفيذي.

د. المساءلة والشفافية

١. مؤسسات المساءلة

لكي يقلل مشروع القانون من خطر الفساد المائل دائما، يجب أن تلزم تفاصيله المسؤولين بإبداء أسباب لكل القرارات المهمة، لا سيما تلك المتصلة بالموارد المالية.



أ. المساءلة عن القرارات.

قد يؤسس مشروع القانون مؤسسات توجب:

_____ (١) المساءلة المستمرة؛

_____ (٢) المساءلة استجابة لشكاوى طرف متظلم؛

_____ (٣) الخضوع للمساءلة أمام الجهات الأعلى، أي أمام مسئول أعلى وفقا لتدرج السلطة

(مشرف إداري، أو قاض)؛

_____ (٤) المساءلة أمام الجهات الأدنى، مثل، لجنة تشريعية، أو اجتماع عام للمنتفعين، أو اجتماع

للمدينة.

ومن بين الوسائل المفيدة الإلزام بما يلي:

_____ إبداء أسباب مكتوبة ومنشورة للقرارات حتى يتمكن المشرعون والشعب من التأكد من أن جهات

الإدارة قد أخذت في الحسبان العوامل ذات الصلة.

_____ إجراء تقييمات دورية للآثار الاجتماعية للقانون عن طريق الإلزام بإدراج زبند للسريان المؤقت

(ينهي القانون في تاريخ محدد ما لم يتم تجديده من قبل السلطة التشريعية)؛ وبتقديم تقارير سنوية

للسلطة التشريعية؛ وتكوين لجنة تشريعية إشرافية.

_____ وضع نظم لتسوية النزاعات حتى تستطيع الأطراف المظلومة أن تتظلم داخليا وخارجيا ضد القرارات

الإدارية.

_____ وفي حالات معينة، مراجعة القرارات المقترحة من قبل موظف إداري كبير.

_____ ضم تقرير بحثي بمشروعات القوانين المهمة (بما في ذلك اللوائح الإدارية) يوضح أن مشروع القانون

يحتوي على نظام مناسب للمساءلة يتلاءم مع موضوعه.

ب. المساءلة المالية.

في التقليد الأنجلوفوني، ينص قانون تدقيق الحسابات والمالية عادة على الإطار الأساسي للمساءلة

المالية. وإذا لم يوجد في بلدك مثل هذا القانون، تحقق من كل مشروع قانون كي تضمن أنه ينص على

المساءلة المالية الأساسية. ويمكن أن توجب الأحكام المتصلة بالمساءلة المالية القيام بما يلي:

- تقديم تقارير حسابات سنوية من قبل مراجع حسابات مستقل؛
- تحديد موظف حكومي كبير وتكليفه بأن يشهد بأن المصروفات، قبل إنفاقها، تفي بمتطلبات القوانين؛
- إيداع الجهاز التنفيذي أمواله بخزانة الدولة والاحتفاظ بدفاتر حسابية حديثة متاحة للتفتيش. تجنب إعطاء الجهاز سلطة منفردة على الأموال المخصصة لأغراض معينة.

٢. مؤسسات الشفافية

ورثت بعض الحكومات قوانين الأسرار الرسمية من حكامها الفاشستيين السابقين. وعلى النقيض من ذلك، يتضمن الدستور السويدي مادة «للمعلومات العامة» تحظر، في كل الأمور تقريبا، الأسرار الحكومية. ويمكن أن تشجع أحكام مشروع القانون على قدر كبير من الشفافية إذا أوجبت على الجهاز أن:

- يعلن عن اجتماعاته مقدما، ويبلغ الشعب بحقه في الحضور؛
- يتيح، عند الطلب، للأشخاص المعنيين بالمعلومات ذات الصلة من ملفاته؛
- يوسع نطاق القواعد المتعلقة بالصفة ليسمح للأشخاص المعنيين بالحضور ومناقشة الإجراءات المتخذة من قبل الجهاز والتي قد تؤثر عليهم؛

— يوسع من نطاق مفهوم «المصلحة» ليسمح ليس فقط لأولئك الذين لديهم مصلحة مادية، وإنما أيضا لأولئك الذين لديهم مصلحة أيديولوجية بالتدخل في إجراء ما (على سبيل المثال، في إجراء للبت في بيع منتزه وطني، بما يسمح بالتدخل ليس فحسب بالنسبة لملاك الأراضي المجاورة للمنتزه بالتدخل، وإنما أيضا بالنسبة للمنظمات غير الحكومية المعنية بالحفاظ على أراضي المنتزه الوطني).

ضمان المشاركة في عملية وضع القواعد

يمكن أن يزيد مشروع القانون من صعوبة ممارسة الفساد من خلال زيادة المشاركة في عملية صنع



القرار (وبالتالي سيقبل من احتمال قدرة الراشي على «شراء» قرار أو قاعدة لصالحه). وبالإضافة إلى النقاط المذكورة أعلاه، قد يتضمن مشروع القانون الآليات التالية: الإخطار والتعليق: يجب على الجهاز أن ينشر اللائحة المقترحة في وسيلة إعلامية محددة، داعياً الشعب إلى تقديم تعليقات مكتوبة قبل تاريخ معين. وبعد استلام التعليقات، يعيد الجهاز النظر في اللائحة، وعند الضرورة، يعيد صياغتها. وعندما يصدر الجهاز اللائحة، يجب عليه أن يرفق بها بياناً بكل تعليق تم استلامه وتصرف الجهاز حيال كل تعليق، مع إبداء الأسباب.

التدريب الأول:

ينص جزء من مسودة مشروع قانون متعلق بتخصيص الموارد المائية على ما يلي: «المادة (١٧). تخصيص مياه النهر.

- (١) إذا كان هناك مستخدمان أو أكثر للمياه المتدفقة من نهر، أو جدول، أو قناة ري؛ يحدد الوزير بأمر منه نسبة المياه المتدفقة التي يجوز كل مستخدم أن يأخذها من النهر، أو الجدول، أو قناة الري.
- (٢) لا يجوز لأي شخص أن يتظلم من الأمر الصادر من الوزير».

انقد مسودة مشروع القانون من حيث إمكانية أن يؤدي المشروع إلى نتائج تتوافق مع سيادة القانون.

التدريب الثاني:

١. تحتوي المقترحات التالية من أحد مشروعات القوانين على كل أحكامه الموضوعية المتعلقة بتأسيس جهاز للخدمة الوطنية داخل وزارة الدفاع. كيف ستقيم ما إذا كانت هذه الأحكام من المحتمل أن تتوافق مع سيادة القانون؟ وما هي التغييرات، إن وجدت، التي توصي بها؟ بعد النص على التعيينات في الجهاز، ومدة تولي المناصب فيه، إلخ، تنص مسودة مشروع القانون بعد ذلك على ما يلي:

المادة (٢٣). السلطات والواجبات. يختص الجهاز بالسلطات والواجبات التالية:

- (١) إنشاء، وتشغيل، وإدارة نظام للخدمة الوطنية يتم توظيف خريجي جامعات الدولة فيه لمدة سنة واحدة بعد التخرج في أعمال لها أهمية وطنية.
- (٢) يجوز للجهاز أن يضع لوائح لتنفيذ السلطات الممنوحة له في المادة الفرعية (١).

لا يحتوي مشروع القانون على أحكام موضوعية أخرى.

التدريب الثالث:

٢. تشير مسودة مشروع القانون التالية إلى أنه، في ظروف معينة، يجوز للمسئول أو الجهاز التنفيذي أن يستند في تشريعاته الفرعية إلى المفاوضات بين المنتفعين. على سبيل المثال، تستلزم صناعة الأجهزة الكهربائية درجة عالية من التوحيد القياسي standardization حتى تستطيع أن تعمل. إذ يجب أن يثق المستهلك في أنه عندما يشتري قابسا كهربائيا، سيتناسب هذا القابس مع المقبس الموجود في بيته. ولن يحدث ذلك إلا إذا وحدت الصناعة أحجام وأشكال القوابس والمقابس. ولا يبدو أن هناك اعتراضا قويا على ترك هذا الموضوع للعوامل المتنوعة في صناعة الأجهزة الكهربائية كي تصل فيه إلى اتفاق حول اللوائح اللازمة لوضع هذه المعايير القياسية، وإصدار الجهاز لهذه اللوائح في شكل تشريعات فرعية لتنظيم مبيعات القوابس والمقابس الكهربائية في البلد.

انقد مشروع القانون التالي من حيث إمكانية تحقيقه لنتائج تتوافق مع سيادة القانون والحكم الجيد. ومع أخذ نقدك في الحسبان، كيف ستطلب من الصانع أن يعيد كتابة مشروع القانون؟

تنص مسودة مشروع القانون على التالي:

«التفاوض التنظيمي

(١) يجوز لأي مسئول، أو جهاز، مخول بإصدار قرارات أو لوائح تتصل بهذا القانون أن يختار التفاوض التنظيمي كإجراء مسبق لإصدار القرارات أو اللوائح إما باعتبار هذا التفاوض جزءا مكملا للإجراء الموضح في المادة XX (المتصل بالإخطار والتعليق) أو باعتباره إجراء مستقلا، وذلك إذا رأى المسئول أو الجهاز أن هذا الإجراء ملائم للمصلحة العامة.

(٢) عند اتخاذ قرار بشأن استخدام التفاوض التنظيمي وحده أو باعتباره جزءا مكملا للإجراء الموضح في المادة XX، يجب على المسئول أو الجهاز أن يأخذ في حسابه الاعتبارات التالية:
(أ) هل هناك حاجة للقاعدة؟

(ب) هل هناك عدد محدود من المصالح التي ستأثر تأثرا ملحوظا بالقاعدة؟



(ج) هل هناك احتمال معقول لأن يتم تشكيل لجنة التفاوض بحيث تمثل على نحو متوازن الأشخاص الذين: -

١- يمكن أن يمثلوا بشكل مناسب المصالح المحددة في الفقرة (ب)؛

٢- يرغبون في التفاوض بنية حسنة للوصول إلى إجماع حول القاعدة المقترحة،

(د) هل هناك احتمال معقول لأن تصل اللجنة إلى إجماع حول القاعدة المقترحة في خلال فترة زمنية محددة؟

(هـ) هل لدى الجهاز موارد مناسبة ورغبة في وضع هذه الموارد، بما في ذلك المساعدة الفنية، تحت تصرف لجنة التفاوض؟

(و) في حال اختيار الجهاز استخدام التفاوض كجزء مكمل لإجراء الإخطار والتعليق الموضح في الفقرة (١):

١- هل لن يؤدي استخدام التفاوض إلى حدوث تأخير لا داعي له للإخطار الخاص بوضع القاعدة المقترحة وإصدار القاعدة النهائية؛

٢- هل سيستخدم الجهاز، إلى أقصى حد ممكن تمثيلاً مع التزاماته القانونية، إجماع اللجنة كأساس للقاعدة المقترحة من قبل الجهاز للإخطار والتعليق.

انقد مشروع القانون من حيث إمكانية تحقيقه لنتائج تتوافق مع سيادة القانون والحكم الجيد.

هـ. مقاومة «ثقافة الفساد»

يقترح هذا القسم في البداية استراتيجية عامة ثم يستعرض بعد ذلك التدابير التي قللت من السلوكيات الفاسدة في مجال المشتريات الحكومية، وتضارب المصالح، وقواعد السلوك في الخدمة المدنية.

١. استراتيجية عامة لمقاومة اليأس من القضاء على الفساد

تؤكد منظمة الشفافية الدولية Transparency International على ضرورة تبني نهج إيجابي يعبر عن الثقة في الموظفين الحكوميين والرغبة في مساعدتهم على الوفاء بمسئولياتهم المتصلة بالعمل من أجل المصلحة العامة. وتقرح قائمة الفحص الموضحة أدناه أسئلة يمكن أن تطرحها حول كل مشروع قانون.

قائمة فحس: وسائل الحماية التي يوفرها مشروع القانون ضد الفساد

قائمة فحص لتقييم وسائل الحماية التي يوفرها مشروع القانون ضد الفساد لكي تقيّم ما إذا كانت الإجراءات الوقائية والضوابط التي يقترحها مشروع القانون تبدو مناسبة لمنع السلوكيات الفاسدة، يمكنك أن تستخدم قائمة الفحص هذه:

- أ. هل أحكام مشروع القانون الخاصة بالبيئة العامة للرقابة على الجهاز التنفيذي تسمح بالفساد؟ وهل يحتوي مشروع القانون على أحكام تجعل من المرجح أن:
١. تقوم الإدارة بإخضاع الجهاز إلى نظام قوي للرقابة الداخلية؟
 ٢. تتوفر لدى وحدات الجهاز علاقات مناسبة للإبلاغ عن الفساد؟
 ٣. يعمل بالجهاز طاقم من الأشخاص الأكفاء والأمناء؟
 ٤. يفهم موظفو الجهاز سياساته وإجراءاته ويعملوا معا لتنفيذها؟
 ٥. يعد الجهاز ميزانية ويقدم تقارير حول موارده المالية وفقا لإجراءات محددة بوضوح ومنفذة بفعالية؟
 ٦. تتوفر لدى الجهاز ضوابط مالية وإدارية راسخة ومضمونة - بما في ذلك استخدام أجهزة الكمبيوتر؟
- ب. هل يفوض مشروع القانون بشكل مناسب قدرا من حرية التصرف للجهاز التنفيذي ويقيدها؟

ج. إلى أي مدى يغري نشاط الجهاز بالفساد؟

١. هل تبدو أحكام مشروع القانون الخاصة ببرنامج الجهاز غامضة أو معقدة؟ وهل من المرجح أن يشترك الجهاز بقوة في تعاملات نقدية، أو في مجال التصديق على الرخص، أو الأذون، أو الشهادات؟ (كلما زاد انخراط الجهاز في هذه الأنشطة، زاد خطر الفساد.)

٢. في ضوء أنشطة الجهاز، هل يبدو المبلغ المطلوب لتمويل الجهاز كبيراً؟ (في حالة وجود فساد، كلما كبرت الميزانية، زادت الخسارة.)

٣. هل سيكون لأنشطة الجهاز تأثير مالي مهم على المصالح غير الحكومية؟ (كلما ازداد «الريع»، زاد الحافز للفساد.)

٤. هل ينفذ الجهاز برنامجاً جديداً؟ وهل يعمل في ظل إطار زمني ضيق أو تاريخ انتهاء وشيك؟ (إذا كان الأمر كذلك، تبدو احتمالات الفساد أكبر.)

٥. هل يبدو مستوى المركزية في الجهاز مناسباً لنشاطه؟

٦. هل هناك دلائل على حدوث نشاط سابق غير مشروع داخل الجهاز؟

المصدر: مكتب الإدارة والميزانية (الولايات المتحدة)، الإرشادات العامة للرقابة الداخلية (١٩٨٢)، الفصل الرابع، السيطرة على الفساد CONTROLLING CORRUPTION، لروبرت كليتجارډ Robert Klitgaard.

هل توفر مشروعات القوانين وسائل لتحسين الشفافية، والمساعدة في تحويل القانون الجنائي إلى أداة أكثر فعالية إلى حد ما من خلال إدراج التشريعات التي تشجع على الإبلاغ عن المفسدين؟ أم من خلال تقديم حوافز للعلماء كي يبلغوا عن محاولات الحصول على رشوي؟ أم من خلال نظم أفضل للتدقيق في الحسابات ومراجعتها؟ أم من خلال متخصصين في التقييم على درجة عالية من التدريب بالإضافة إلى نظم للتقييم؟ وهل أسست حكومتك مكتبا لتلقي الشكاوى الإدارية أو ما يشبه ذلك، يستطيع أي أحد أن يرفع له شكاوى ضد الموظفين الإداريين كما يستطيع هذا المكتب أن يبادر بنفسه بالتحري عن السلوك الفاسد؟

مكتب لتلقي الشكاوى الإدارية؟

مكتب لتلقي الشكاوى الإدارية؟

تتوقف كفاءة مكتب تلقي الشكاوى الإدارية في مراقبة الجهات الإدارية على الأحكام القانونية التي تأسس بموجبها. ويرى بعض المعلقين أن هذا المكتب بوصفه نهجا راديكاليا جديدا لضمان المساءلة الإدارية، يعتبر مؤسسة أبسط وأسهل من المحاكم يستطيع المواطنون العاديون أن يتعاملوا معها. ويقول

آخرون، في أحيان كثيرة جدا، أن القواعد التي تأسس بموجبها مكتب تلقي الشكاوى الإدارية تقصر نشاطه، مثل المحاكم، على التعامل مع الفساد، ليس على مستوى المؤسسات، وإنما على أساس حالة بحالة فقط. وفي الواقع، فإن كل ما تحققه هذه المكاتب هو تقليل التكلفة العالية للدعاوى القضائية من أجل إنهاء سوء التصرف الصادر عن الإداريين.

- استعرض القواعد التفصيلية لمكتب قائم أو مقترح لتلقي الشكاوى الإدارية للتأكد من أن مسؤوليه:
- يمكن أن يبادروا بالتحري عن ممارسات فاسدة مزعومة؛
- يتلقون مدخلات وملاحظات من جميع المنتفعين، لا سيما أكثرهم ضعفاً؛
- ينشرون أسبابا لقراراتهم؛
- يقدمون لكم، كمشرعين، تقارير سنوية حول موضوعات معينة يتخذون قرارات بشأنها، وحول المجالات الأخرى للسلوكيات الفاسدة المحتملة، وعند الضرورة، يرفقون بهذه التقارير مسودات للقواعد الجديدة.

٢. ثلاثة أنواع عامة من القوانين لمقاومة الفساد

يستعرض هذا القسم مسببات الفساد في ثلاثة مجالات ظهر فيها الفساد بوضوح شديد مع توسع الأسواق الوطنية في ظل اقتصاد عالمي أخذ في التعقيد. وتتمثل هذه المجالات في: المشتريات الحكومية وبيع الأصول الحكومية؛ وتعارض مصالح كبار المسؤولين؛ والتوسع في الوظائف الحكومية.

أ. المشتريات الحكومية وبيع الأصول الحكومية.

لكي يتم تشييد البنية الأساسية الاجتماعية-الاقتصادية بغية توسيع الأسواق وتشجيع التنمية الاجتماعية-الاقتصادية في أي مكان في العالم، يجب على الحكومات أن تتعاقد على ما يبدو على سلع وخدمات لا حصر لها مثل: الطرق، والسكك الحديدية، والجسور، والموانئ، والمدارس، والكتب المدرسية، والمستشفيات، وتدبير الرعاية الوقائية، والمعدات والمؤن العسكرية، ومباني البرلمان والمكاتب الحكومية، والأسواق المغطاة، والسدود، والنظم الكهربائية، والنظم المائية. وفي السنوات الأخيرة، عندما بدأت الحكومات في تصفية أصولها، أخذت شركات القطاع الخاص وأفراد يهيئون للمسؤولين الحكوميين المعنيين فرصا للإثراء تكاد لا تُصدَّق مثل: السيارات الفارهة، والمنازل الجديدة الفاخرة، والرحلات إلى الخارج بهدف المتعة، والمبالغ النقدية الفورية.



الفساد في المشتريات والهيئات

تشير تجارب بلدان كثيرة استخدمت القانون لتقليل الفساد في المشتريات الحكومية ومبيعات أصولها إلى أن قانون المشتريات الواجب ينبغي أن يضم ستة عناصر:

- ١. بدلا من السماح لكل وزارة بشراء مشترياتها أو بيع أصولها بنفسها، يجب أن تمر القرارات التي تتصل بالأصول الرئيسية (المحددة وفقا لمعايير معينة) عبر جهاز واحد متخصص.
 - ٢. يجب إجراء مناقصات أو مزايدات علنية لأغلب العقود الحكومية الخاصة بشراء الأصول أو بيعها.
 - ٣. يحدد إجراءات لجعل المناقصات أو المزايدات العلنية حقيقية (مثل نشر إعلان لطلب تقديم العطاءات، وإبداء أسباب مكتوبة لاختيار صاحب العطاء الفائز).
 - ٤. بالنسبة للعقود التي لا مناص من التفاوض بشأنها، يحدد معايير وإجراءات تضمن الشفافية، والمساءلة، ومشاركة المنتفعين في عملية صنع القرار.
 - ٥. حدد أحكاما تفصيلية لضمان تنفيذ العقد.
 - ٦. يؤسس أجهزة بحثية متخصصة لتوفير المعلومات المتصلة بأسعار وتكاليف السلع، والخدمات والخبرات المطلوبة على المستوى الدولي. ولتسهيل ذلك، والاستفادة من الوفورات التي يحققها العمل على نطاق كبير، تعاونت بعض الحكومات لتأسيس وحدات إقليمية للبحوث والمعلومات.
- وقد بدأت المؤسسات الدولية وبعض حكومات البلدان الصناعية في إدخال تدابير لمنع الشركات من تقديم الرشاوى لمسؤولي البلدان الأخرى مقابل الحصول على خدمات.

تدابير لسد الباب أمام الفساد الناتج من العرض

التدابير الدولية لسد الباب أمام الفساد الناتج عن «العرض» بحلول العقود الأخيرة من القرن العشرين، ركزت الحركة الدولية المتنامية لمكافحة الفساد على

«جانب العرض» المتصل بالفساد. وفي عام ١٩٧٨، سن الكونجرس الأمريكي قانون الممارسات الفاسدة الأجنبية الذي جرّم قيام الشركات الأمريكية بدفع الرشاوى للمسؤولين الأجانب. وفي عام ١٩٩٧، وقع ممثلو ٢٩ حكومة عضوا في منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي (OECD) على «اتفاقية لمكافحة رشوة الموظفين الحكوميين الأجانب في التعاملات التجارية الدولية». وإلى أن تسن الحكومات رسميا قوانين وطنية لتطبيق أحكام تلك الاتفاقية، ستظل الاتفاقية قانونا «ضعيفا». وبحلول عام ١٩٩٨، قامت العديد من اقتصاديات السوق الناشئة، بما في ذلك الأرجنتين، والبرازيل، وبلغاريا، وتشيلي، وسلوفاكيا، بالتوقيع على اتفاقية منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي.

وفي عام ١٩٩٨، أسست منظمة دولية غير حكومية، هي منظمة الشفافية الدولية، حينما كان عمرها خمس سنوات فقط، ٧٠ فرعا لها في أنحاء العالم. وتعمل منظمة الشفافية الدولية على تقليل الفساد، بالتعاون مع منظمات غير حكومية ومؤسسات دولية أخرى.

وقد وصل حجم غسيل الأموال، - حسب تقدير المدير العام لصندوق النقد الدولي «كامديسوس» - إلى ما يقرب من ٢-٥٪ من إجمالي الناتج العالمي من السلع والخدمات. وأدى انتشار غسيل الأموال إلى إقناع كثير من الحكومات بتحسين آليات الإشراف على المؤسسات البنكية وكشف السلوكيات الفاسدة. وقد بدأ فريق العمل المعني بالإجراءات المالية في منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي يطلب التعاون بين السلطات الوطنية والمؤسسات المالية لتجميع المعلومات، وتدعيم الاتفاقيات الإقليمية لمكافحة غسيل الأموال، وتوفير قدر أكبر من الشفافية واللوائح. وبدأت منظمة التجارة العالمية (WTO) في دراسة إمكانية وضع اتفاقية استثمارية متعددة الأطراف، تتضمن أحكاما للتعامل مع الفساد.

وبالإضافة إلى القانون العام للمشتريات الحكومية، ينبغي أن تحدد التشريعات ممارسات شفافة وخاضعة للمساءلة بالنسبة للمشتريات والمبيعات في قطاعات معينة. مثلا، ينبغي أن يتضمن مشروع القانون الذي يتناول بناء الطرق أحكاما لوقف محاولات شركات بناء الطرق التأثير على المسؤولين كي يفضوا الطرف عن عيوب تلك الطرق. كما ينبغي أن يتضمن مشروع قانون القوات المسلحة أحكاما تمنع الفساد في المشتريات العسكرية.

وينبغي عليك ألا تحاكي قط قانون المشتريات الحكومية الخاص ببلد آخر. ومع ذلك، تستطيع من خلال جهود البلدان الأخرى التي استخدمت القانون في مقاومة الممارسات الفاسدة في مجال



المشتريات أن تلم بالكثير عن طبيعة ونطاق الممارسات الفاسدة التي من المرجح أن تتشأ مع توسع الاقتصاد الوطني لبلادك. ويمكنك أيضا أن تلم في مجال المشتريات بالمسببات المحتملة للسلوكيات الفاسدة الصادرة عن المسؤولين الحكوميين والأطراف الفاعلة في القطاع الخاص، بما في ذلك المستثمرون المحليون والأجانب؛ وبالتكاليف والمزايا الاجتماعية المحتملة للتدابير التي يبدو من الناحية المنطقية أنها من المرجح أن تقلل أو تتخلص من تلك المسببات؛ وأيضا بالتدابير الممكنة لمراقبة الآثار الاجتماعية للممارسات المتبعة في المشتريات التي يتم إدراجها في قانون المشتريات الحكومية المقترح.

ب. التشريع الخاص بتعارض المصالح.

عادة ما يكون كبار المسؤولين الحكوميين من الفئة التي حصلت على النصب الأوفر من التعليم في البلد، والذين تربطهم علاقات شخصية واسعة بقيادة المجتمع المدني، بما في ذلك مستثمرو القطاع الخاص. ولا محالة من أن تميل جوانب من الاهتمامات الشخصية لهؤلاء المسؤولين نحو التضارب مع المصلحة العامة.

الأشكال المتعددة لتعارض المصالح

(١) التوظيف في القطاع الخاص: في بعض البلدان، يشغل العديد من المسؤولين والشخصيات السياسية وظائف لا تحتاج إلى تفرغ أو يديرون مشروعات تجارية فرعية. وتتعارض هذه الاهتمامات الشخصية في كثير من الأحيان مع مسؤولياتهم العامة. ويمكن أن تؤثر اللوائح الحكومية على مشاريعهم الخاصة. وكمسؤولين، يجب عليهم ألا يسمحوا بالإطلاع على المعلومات الرسمية الخاصة جداً للأشخاص الذي يحتاجون إلى خدماتهم في شؤونهم الخاصة. ولا يمكن، على ما يبدو، حصر الأشكال المحتملة لتعارض المصالح.

(٢) الهدايا، والضيافة، وغير ذلك من المزايا الشخصية الأخرى: قد يعرض أشخاص أو مؤسسات على المسؤولين هدايا، أو دعوات لحضور مناسبات اجتماعية، أو فرص للسفر لقضاء الإجازات، التي من المفترض أن تكون رموزاً بريئة للصداقة. وفي أحيان كثيرة جداً، تتحول هذه الأشياء إلى رشاوى نقدية كبيرة.

أحكام لتعارض المصالح

(٣) التوظيف بعد ترك المنصب العام: عند التقاعد من المنصب العام، قد يقبل المسؤولون وظائف

بالقطاع الخاص في شركات لها نشاطات مع الدوائر الحكومية التي كان المسئولون السابقون يعملون بها. وبوصفهم مقاولين أو مستشارين بالقطاع الخاص، يجري بعض هؤلاء المسئولين صفقات مع الدوائر الحكومية التي كانوا يعملون بها في السابق أو يساعدون الأطراف الفاعلة في القطاع الخاص غير المصرح لهم بذلك بالاطلاع على معلومات وإقامة صلات خاصة جداً.

(٤) المساهمة في الشركات، وتولي مناصب المديرين، والدخول في شراكات تجارية: عندما يحمل المسئولون أسهما في إحدى شركات القطاع الخاص، أو يعملون كمديرين لها، أو يصبحون شركاء فيها، قد يصدر هؤلاء المسئولون قرارات لا تخدم المصلحة العامة بل تخدم المصلحة الخاصة لتلك الشركات.

(٥) الرحلات غير المستحقة: قد يقوم المسئولون برحلات غير ضرورية داخل بلدانهم أو خارجها لكي يحصلوا على مبالغ يومية، أو لكي يحصلوا لأنفسهم على مزايا التعويض عن السفر بالطائرات عن كل ميل.

(٦) المعاملة التفضيلية: قد يقبل المسئولون معاملة تفضيلية من أصحاب النفوذ في القطاع الخاص مقابل محاباة فرد أو منظمة. ومن بين المتقدمين للوظيفة الأكثر كفاءة، قد يوظف المسئول أحد أفراد أسرته أو أصدقائه (محاباة للأقارب).

أحكام محددة لتعارض المصالح

تتضمن القوانين في كثير من البلدان أحكاماً تجعل من الصعب على المسئولين إخفاء المصالح المتعارضة أو المشاركة في إصدار قرارات تطوي على تعارض في المصالح بعض أول كل هذه الأحكام جزء من هذه الأشياء أو كلها في قانون عام بشأن تعارض المصالح:

١. تجريم أنشطة فاسدة محددة: مثل إعطاء وتلقي الرشاوى، والمعاملة التفضيلية للأسرة أو الأصدقاء، وقبول هدايا تزيد عن حد أدنى صغير، وقبول وظيفة مع عميل سابق لدى المصلحة التي كان يعمل بها المسئول خلال فترة زمنية محددة بعد ترك الوظيفة الحكومية، وأخذ إتاوات من الموردين، وغير ذلك من الأنشطة. وللتقليل من رغبة المسئولين في مخالفة هذه الأحكام، تهدد كثير من القوانين بفرض غرامات كبيرة، وتشجع على كشف هؤلاء المسئولين من خلال إعطاء المبلغين عنهم



حصّة كبيرة من الغرامات المحصلة. ومع ذلك، تعاني هذه القواعد، بوصفها علاجاً للفساد، من نفس مواطن الضعف التي يعاني منها القانون الجنائي العام.

٢. التخلص من المسببات المحتملة للسلوك الفاسد: مثل انخفاض مرتبات المسؤولين، والسرية في عمليات صنع القرار، وعدم خضوع إجراءات صنع القرار للمساءلة.

٣. تحسين الشفافية: من خلال اشتراط أن يفصح المسؤولون علانية عن ممتلكاتهم التجارية وأموالهم المكتسبة من خارج الوظيفة، وعلاقتهم، والهدايا التي تزيد قيمتها عن حد أدنى معين، وفي الموضوعات المهمة، بأن يرفقوا بقراراتهم تبريراً منشوراً وافياً.

٤. إنشاء جهاز تنفيذي لديه عوامل الفرصة، والإمكانية، والحوافز اللازمة لتطبيق هذه الأنواع من الأحكام (انظر الفصل السادس).

٥. حظر العلاقات التي من المحتمل أن تعرض المسؤول للشبهة: لا يجوز لأي شخص مرشح لمنصب عام أن يكون مزدوج الجنسية أو أن يقر بولائه لحكومة أخرى؛ كما لا يجوز لأي شخص يسعى لأن يصبح مشرعاً أو وزيراً أن يكون قد تولى منصباً تشريعياً أو وزارياً آخر من قبل.

٦. أذكر، تحديداً، الآثار السلبية المترتبة في حالة الكشف عن وجود تعارض في المصالح، بما في ذلك إدراج أحكام تنص على ما يلي:

_____ إلزام مسئول معين، يتولى إدارة عقد حكومي، بأن يقدم استقالته؛

_____ إبعاد المسئول عن العمليات التجارية؛

_____ إبطال العقد؛

_____ وضع آليات للمراقبة تضمن ألا يستخدم المسئولون، بصفاتهم الخاصة، مناصبهم الرسمية للحصول على مزايا لا يستحقونها؛

_____ إلزام المسئول بأن يقدم إقراراً بمصالحه الشخصية إلى جهة مناسبة. (يرى النقاد أن هذا

يقلل من التأثيرات السلبية بالنسبة للمسؤولين الذي يقدمون إقرارات بمصالحهم

الشخصية، ويسمح للمسؤولين المنتخبين بالمشاركة في الأنشطة التجارية.)

ج. قواعد عامة للسلوك واجبة التطبيق على الوظائف الحكومية. يمكن أن تعمل قواعد السلوك الرسمي كرادع عام لتعارض المصالح إما في شكل قانون مستقل أو كجزء من لوائح الخدمة المدنية.

١. الجوانب الموضوعية:

تركز معظم قواعد السلوك على مساعدة الوزراء، والمشرعين، والموظفين الحكوميين على تجنب الظروف التي ينتج عنها الفساد. وتجمع بعض الحكومات هذه الظروف في قاعدة واحدة تعلن عنها بشكل جيد وواجبة التطبيق على كل الأفراد العاملين بالحكومة. وكلما كانت القواعد مفصلة (بما في ذلك إجراءاتها التنفيذية)، زاد احتمال تنفيذها بفعالية.

إرشادات عامة ممكنة لصياغة قواعد سلوك تحكم سلوك المشرعين

أولاً: ينبغي أن تبدأ قواعد السلوك ببيان واضح يحدد أهدافها.

ويمكن أن تؤكد قواعد السلوك الخاصة بالمشرعين على أن الخدمة في السلطة التشريعية تمثل أمانة عامة. وفي هذا السياق، يمكن أن تحدد قواعد السلوك أهدافها على النحو التالي:

١. المحافظة على ثقة الشعب في نزاهة السلطة التشريعية وأفرادها؛
٢. إرشاد المشرعين للتوفيق بين مصالحهم الخاصة وواجباتهم العامة؛
٣. تعزيز الإجماع بين المشرعين من خلال وضع قواعد مشتركة وتعيين مستشار مستقل وغير متحيز للإجابة على الأسئلة المتعلقة بالسلوك.

ثانياً: يمكن أن تحدد قواعد السلوك بعد ذلك قواعد تحظر على المشرعين:

١. استخدام نفوذهم أو المعلومات السرية التي يحصلون عليها من خلال مسؤولياتهم التشريعية في أغراض خاصة؛
٢. قبول مقابل للخدمات التي يقدمونها، بصفتهم التشريعية، لفرد أو لمجموعة؛
٣. المشاركة في نشاطات رسمية تتصل بموضوعات لهم فيها مصلحة (مالية أو غير ذلك) شخصية؛
٤. محاولة تقييد الآخرين كيلا يؤديوا واجباتهم الرسمية؛
٥. في ظروف معينة، قبول هدايا أو مكافآت شرفية مقابل خطب، أو مقالات، أو خدمات أخرى؛
٦. الإشارة إلى دورهم التشريعي لتعزيز مساعيهم الاحترافية أو الوظيفية.



قواعد سلوك للوزراء والمسؤولين

عناصر يمكن ضمها في قواعد السلوك بالنسبة للوزراء وكبار المسؤولين الحكوميين

أولاً: يمكن أن تتضمن قواعد السلوك الخاصة بالوزراء وكبار المسؤولين الحكوميين بعض أو كل الأحكام التالية.

١. تقييد المشاركة في المشروعات التجارية: إلزام الوزراء وكبار المسؤولين الحكوميين بالتصرف في كل مصالحهم عند تولي منصب عام عن طريق تحويل أسهمهم التجارية إلى صندوق ائتماني أعمى (انظر أدناه)؛ أو تأسيس هيئة لتقرر متى يمكنهم أن يحتفظوا بأعمالهم التجارية؛ أو الانسحاب من العمليات التجارية اليومية.

٢. تقييد التوظيف المهني، التخصصي، وغير ذلك من أشكال التوظيف بالقطاع الخاص: استخدم وسائل مشابهة لتلك المتصلة بالمشاركة في المشروعات التجارية.

٣. حظر التملك عند تولي مناصب المديرين: إلزام الوزراء وكبار المسؤولين بالانسحاب من كل الشركات التي يساهمون فيها باستثناء ربما الشركات العائلية (وفي تلك الحالات، يجب الانسحاب إذا كان ظهور تعارض في المصالح أمراً مرجحاً).

٤. تملك الأسهم: إلزام المسؤولين بالتصرف في الأسهم المملوكة التي تتخطى الحد الأدنى للقيمة المبدئية؛ أو إيداع الأسهم المملوكة في صندوق ائتماني أعمى (انظر أدناه)؛ أو بتقديم إقرار بالأسهم المملوكة إلى مصلحة التسجيل التجاري لكشف خطر التعارض في المصالح (نظراً لصعوبة الرقابة والتطبيق، أثبت هذا الجزء عدم فعاليته بشكل نسبي).

٥. الهدايا، والضيافة، والرحلات مدفوعة التكاليف من الغير: تفيد قيمة أية واحدة من تلك الأشياء التي قد يتلقاها الوزراء وكبار المسؤولين؛ أو إلزام المسئول بتقديم إقرار بالهدايا التي تفوق تلك القيمة، أو تحويل هذه الأشياء إلى ملكية الدولة (طبقاً لهذا الحكم على أفراد الأسرة المقربين، أيضاً).

٦. حظر استخدام الممتلكات أو الموارد الحكومية (بما في ذلك الموظفون) لأغراض شخصية أو لصالح الأحزاب السياسية التي يتبعها الوزراء أو لصالح دوائرهم الانتخابية.

قواعد سلوك للوزراء والمسؤولين

٧. منع محاباة الأقارب في التعيينات الحكومية: ضع قواعد للتعيينات.

٨. تحديد القيود المسموح بها على العلاقات الأسرية: حدد المدى الذي يجب على الوزراء وكبار المسؤولين الحكوميين أن يبعدوا أنفسهم في إطاره عن الأنشطة العلانية لأفراد الأسرة، والشركاء، والمنظمات غير العامة التي قد تتعارض مع سياسة الحكومة.

٩. الصناديق الائتمانية العمياء blind trusts: إلزام المسؤول الحكومي بأن يضع أصوله في صندوق ائتماني يقوم فيه الأمناء باتخاذ قرارات استثمارية فيما يتصل بإدارة الصندوق الائتماني دون توجيه أو سيطرة من المسؤول الحكومي المعني، ولا يجوز للوكلاء أن يعطوا معلومات للمسؤول غير تلك التي يوجب القانون إعطاءها أو تلك التي تتصل بإجمالي قيمة أصول الصندوق الائتماني. (ملاحظة تحذيرية: هناك مزايا كثيرة للصناديق الائتمانية العمياء، ولكنها أيضا تثير مشكلات مهمة منها، إعداد وسائل تمنع المسؤول بشكل فعال من معرفة الممتلكات المحفوظة في الصندوق الائتماني وأنشطته. وإذا كنت تعتزم أن تسن تشريعا لتأسيس صناديق ائتمانية عمياء، ادرس هذه المشاكل بعناية.)

تنظم بعض قواعد السلوك الحكومية سلوكيات المسؤولين بالأحزاب السياسية. وقد تؤدي الأحزاب السياسية دورا مهما في عمليات سن التشريعات وتنفيذها. وفي جنوب إفريقيا، أدخلت الحكومة التي تولت السلطة بعد انتهاء التمييز العنصري قواعد للسلوك بهدف السيطرة على التبرعات السياسية ووضع قواعد لأعضاء جماعات الضغط. كما وضعت قواعد السلوك الخاصة بجماعات الضغط لسنة ١٩٩٧ في كندا، التي يشرف على إدارتها «مستشار القيم»، مبادئ عامة وقائمة بقواعد تضمن الشفافية في صنع القرارات.

٢. الإفصاح عن المصالح الشخصية.

لكي تتمكن السلطات المسؤولة والشعب من تقييم خطر التعارض المحتمل في المصالح، ينبغي على المسؤولين، كحد أدنى، أن يفصحوا عن مصالحهم. ومع ذلك، نظرا للصعوبات الإدارية والإشرافية، ينبغي أن تحدد قواعد السلوك (بالنسبة للمشرعين، والوزراء، وكبار المسؤولين الحكوميين على



الأرجح) عدد المسؤولين المطلوب منهم تقديم إقرارات بمصالحهم. ولمنع المسؤولين من التنازل عن الأصول إلى أفراد الأسرة الآخرين، ينبغي أن يتضمن تعريف «المصالح التي من المحتمل أن تكون متعارضة» ممتلكات أفراد الأسرة. وينبغي أن يقدم المسؤولون إقرارا بمصالحهم بعد أن يخلصوا اليمين، ويجب أن يخضعوا للعقوبات المتصلة بحث اليمين.

وقد وجدت بعض الحكومات أن من المفيد إشراك مسؤولي الإدارات الحكومية في تحديد نطاق إقرارات المصالح المتصلة بالاهتمامات المحددة لتلك الإدارة. ويبدو أن هناك ثلاث فئات من الممتلكات ذات أهمية:

(أ) الأصول:

ينبغي أن تحدد مصلحة التسجيل التجاري قيمة الأصول المطلوب الإفصاح عنها. وقد تتضمن تلك الأصول ممتلكات عقارية، وأسهما مملوكة، ومصالح تجارية، وشراكات، ومناصب المدير التي يتولاها الشخص، واستثمارات وأصولا أخرى، وصناديق ائتمانية، وهدايا، وسفريات مدفوعة الأجر من الغير، وضيافة (وربما عوامل أخرى أكثر تحديدا خاصة بظروف بلد معين؛ وفي المملكة المتحدة توجب إدارة سجل مجلس العموم على أعضاء المجلس - سواء كانوا من محامي المرافعات أو من محامي الإجراءات - أن يعلنوا عن أسماء موكلتهم).

(ب) الديون:

بما أن الدائنين يمكن أن يمارسوا نفوذا لا داعي له على من يدينون لهم بمبالغ كبيرة، ينبغي أن توجب الأحكام التشريعية على المسؤولين أن يقدموا إقرارات بمديونياتهم. وتحدد ظروف البلد حجم الديون المطلوب ذكرها.

(ج) الدخل:

ينبغي أن يوجب القانون على المسؤولين تقديم إقرارات بقيمة دخولهم ومصادرها.

٣. التدريب على الأخلاقيات.

يمكن أن يكون التدريب على الأخلاقيات مفيدا إلى جانب تدابير أخرى. وكبداية، يمكن أن يوجب القانون على المسؤولين المشاركة في صياغة تفاصيل قواعد السلوك، لإضفاء الشرعية على أحكامه

وتعميق إدراكهم لمسئولياتهم تجاه الحكم الجيد.

٤. اختيار جهاز لتنفيذ قواعد السلوك.

لضمان فعالية التنفيذ، ينبغي أن يحدد كل قانون لمكافحة الفساد القواعد ذات الصلة؛ ويحدد كذلك الجهاز التنفيذي المسؤول عن تطبيق القانون؛ ويضفي صبغة مؤسسية على الجزاءات الملائمة؛ ويضع نظاما للتظلم (انظر الفصل السادس).

تدريب:

المعاقبة على السلوكيات الفاسدة

اعتمادا على معرفتك بظروف بلدك،

١. بالنسبة لأحد الأنواع العامة الثلاثة لقوانين مكافحة الفساد التي تمت مناقشتها في هذا الفصل، ضع إطارا عاما للقسم الخاص بالتقرير البحثي الذي يحدد طبيعة مشكلة الفساد ونطاقها، ومن الذي يبدو مسئولا عن هذه السلوكيات المسببة للمشكلة، وما هي هذه السلوكيات؟

٢. ضع إطارا عاما للعناصر الأساسية الذي يبدو أنها تسبب سلوكيات المسؤولين الحكوميين المسببة للمشكلة.

٣. بالنسبة لأحد هذه المجالات الثلاثة، حدد بالنسبة لبلدك تنظيم مشروع القانون الذي يضم التدابير المناسبة (بما في ذلك التدابير الخاصة بتنفيذه) التي قد تساعد منطوقيا في التغلب على مسببات السلوكيات الفاسدة الصادرة عن المسؤولين. وإذا كان هناك قانون فعلي لمكافحة الفساد، قيم احتمال أن تكون أحكامه كافية للتغلب على مسببات السلوكيات الفاسدة.

٥. قائمة فحص لمراقبة الفساد:

في ظل الاختلاف النوعي للظروف السائدة في مختلف المصالح الحكومية، قد لا يكفي سن قوانين في المجالات الثلاثة المثيرة لأكبر قدر من المشاكل - أي المشتريات الحكومية، وتعارض المصالح، ولوائح الخدمة العامة - على الرغم من أهمية ذلك. ولمقاومة «ثقافة الفساد»، تقترح قائمة الفحص التالية أنواع تدابير مكافحة الفساد التي يجب أن يحتوي عليها كل مشروع قانون يتم إقراره.



من خلال استعراض فئات الروكيبي المتصلة بالأسباب المحتملة للسلوكيات الفاسدة، تقترح عليك هذه الفئات تدابير ينبغي أن تفكر في ضمها إلى كل قوانين بلدك في إطار الجهد المبذول لبدء حملة فعالة ضد السلوكيات الفاسدة. وينبغي على هذه الأنواع من الأحكام أن تؤدي إلى ما يلي:

قائمة فحس بالتدابير الفاحصة بهقاومة «ثقافة الفساد»

أولاً: تقليل الفرص المتاحة أمام المسؤولين للتصرف بشكل فاسد من خلال إعادة تنظيم دورهم في عمليات صنع القرار بما يحد من حرية التصرف الممنوحة كما يلي:

1. إذا كان ذلك ممكناً، غير مهمة الجهاز التنفيذي، أو إنتاجه، أو تقنيته لتقليل فرص الفساد المتاحة أمام موظفي الجهاز؛

2. حدد بشكل أكثر صرامة الأهداف، والقواعد، والإجراءات المتصلة بعمليات المدخلات، والتحويل، وإبداء الملاحظات؛

3. اطلب من موظفي الجهاز أن يعملوا في فرق وأخضع قراراتهم للمراجعة من قبل سلطة عليا؛

4. إذا كان ذلك ممكناً، قسّم القرارات الكبرى إلى مهام منفصلة؛

5. اجعل الموظفين يتأوبون وظيفياً وجغرافياً.

ثانياً: إتاحة الفرصة للشعب ليبيدي رأيه في عمليات صنع القرار:

1. تخلّص من أحكام السرية؛

2. اطلب من المنتفعين عقد جلسات عامة وغير ذلك من أنواع المدخلات والملاحظات؛

3. اطلب قرارات مكتوبة مرفقة بأسباب تأييدها.

ثالثاً: تنظيم العملاء المندرجين تحت فئات المجموعات أو المنتفعين:

1. إذا كان ذلك ملائماً، اشترط أن تكون السلوكيات علنية وتنافسية فيما بين عملاء القطاع الخاص

أو القطاع الحكومي؛

٢. أشرك العملاء في التقليل من احتمال قيام الأعضاء التابعين لهم بمحاولة إفساد مسؤولي الجهاز التنفيذي؛

٣. كوّن جماعة ضغط لمكافحة الفساد.

رابعاً: تقليل إمكانية تصرف الموظفين بشكل فاسد:

١. اختر موظفين الجهاز بناء على «الأمانة» و«القدرات»؛

٢. استبعد المرشحين غير الأمناء (من خلال الكشف عن تاريخهم السابق، أو إجراء الاختبارات، أو مؤشرات الأمانة)؛

٣. استغل «الضمانات» الخارجية للأمانة (من خلال شبكات إحقاق الموظفين الذين يمكن الاعتماد عليهم والتأكد من بقائهم على هذا الحال).

خامساً: تحسين نظم مراجعة الحسابات ونظم المعلومات الإدارية:

١. انشر مؤشرات على أن هناك فساداً (مؤشرات الخطر، أو التحليلات الإحصائية، أو العينات العشوائية، أو التفتيش)؛

٢. ادعم «الموظفين المسؤولين عن المعلومات»؛

٣. حسّن طاقم العمل المتخصص (مراجعو الحسابات، والمفتشون، والطاقم الإشرافي، والأمن الداخلي)؛

٤. اخلق مناخاً يتيح للمسؤولين أو المنتفعين الإبلاغ عن الأنشطة غير اللائقة («الأشخاص الذين يبلغون عن المفسدين»)؛



٥. كَوْن وحدات جديدة (مكاتب لتلقي الشكاوى الإدارية، لجان مراجعة الحسابات، أجهزة لتسجيل المصالح غير الرسمية للمسؤولين، أجهزة مكافحة الفساد)؛

٦. استخدم المعلومات التي يقدمها الغير (وسائل الإعلام والبنوك)؛

٧. استخدم المعلومات التي يقدمها العملاء والجمهور.

قائمة فحص بالتدابير الخاصة بمقاومة ثقافة الفساد

سادسا: تقليل المصالح المحتملة لموظفي الجهاز التنفيذي التي تدفعهم للتصرف بشكل فاسد غير

المكافآت والعقوبات بالنسبة للموظفين والعملاء؛

١. ارفع المرتبات لتقلل الحاجة إلى الدخل الناتج عن الأنشطة الفاسدة؛

٢. كافئ الموظفين على أعمال محددة وكافئ أيضا الموظفين الذين الذين يراقبون الفساد؛

٣. غير مكافآت المسؤولين وفقا لإنجازاتهم حسبما تنص عليه عقود توظيفهم؛

٤. افرض عقوبات على السلوكيات الفاسدة؛

٥. إذا ظهر أن موظفا قد تصرف بشكل فاسد، غير عبء الإثبات بحيث يقع على الموظف عبء إثبات

براءته؛

٦. ارفع المستوى العام للعقوبات الرسمية؛

٧. امنح مزيدا من السلطة التي تخول المدير فرض العقاب؛

٨. اجعل العقوبات الرادعة متدرجة (حسب حجم الرشوة وحجم الربح غير المشروع).

ملخص

تهدد تصرفات المسؤولين الفاسدة في أنحاء العالم بتقويض التنفيذ الفعال للقوانين، والحكم الجيد، وسيادة القانون. وقد قدم هذا الفصل الأخير إرشادات لاستخدام العقلانية المبنية على الخبرة لاقتراح إجراءات وقائية ضد هذا الخطر المتواجد باستمرار. ويؤكد هذا الفصل على أمرين أساسيين بالنسبة لكل المشرعين هما: أولاً، يجب ألا تهدف تدابير مكافحة الفساد إلى تغيير النسيج الأخلاقي الضعيف للأفراد فحسب، بل يجب أن تهدف بشكل أساسي أيضاً إلى تغيير المؤسسات التي تعزز السلوكيات الفاسدة؛ وثانياً، نظراً لعدم وجود علاج واحد مناسب لكل السلوكيات الفاسدة، يجب عليك، في بلدك، أن تشق طريقك عبر مستنقعات الفساد.

ويفرض عليك هذان الأمران، بوصفك عضواً في الهيئة التشريعية الأساسية في بلدك، مسئوليتين مهمتين للغاية: عليك أن تتأكد من أن كل مشروع قانون تسنّه يحدد أولاً المعايير التي تقيد حرية التصرف الممنوحة للمسؤولين، وثانياً، أن الإجراءات تضمن الشفافية، والمساءلة، والمشاركة إلى أقصى حد ممكن في عمليات التشريع وتنفيذ القوانين، خاصة بالنسبة للمحرومين والضعفاء على مدار التاريخ.

ولتقليل الخطر الدائم المتمثل في السلوكيات الفاسدة الصادرة عن المسؤولين، أوصى هذا الفصل باستراتيجية مكونة من قسمين. أولاً، عليك أن تسن ثلاثة قوانين عامة لمكافحة الفساد (أو تقييم وتراجع القوانين القائمة) للحد من حرية التصرف الممنوحة للمسؤولين وضمان الشفافية والمساءلة في هذه المجالات الثلاثة التي من المعتاد جداً أن يسعى المسؤولون الفاسدون لاستغلالها من أجل مصلحتهم الشخصية على حساب المصلحة العامة. وهذه المجالات هي: المشتريات ومبيعات السلع والخدمات الحكومية؛ احتمالات التعارض بين مصالح كبار المسؤولين والمصلحة العامة؛ الفرص المتاحة أمام الموظفين الحكوميين، على جميع المستويات، لإساءة استخدام الموارد الحكومية من أجل تعزيز مصالحهم الشخصية.

ويقترح القسم الثاني - المعروض بشكل مختصر، والذي يحتاج رغم ذلك إلى يقظة لا نهائية - أن تدقق في الشكل والمضمون التفصيليين لكل مشروع قانون لتحد من الفرص والإمكانيات المتاحة للمسؤولين التي تدفعهم لاتخاذ قرارات في قضايا عامة بما يخدم مصالحهم الخاصة. وباستخدام



أجندة الروكيبي، اسأل نفسك دائما ما إذا كان مضمون مشروع القانون المقترح ومواده التفصيلية، وبالتأكيد الكلمات المحددة في كل جملة، يغلغ الباب بشكل كاف أمام الخطر الدائم المتمثل في السلوكيات الفاسدة الصادرة عن المسؤولين.

وفي النهاية، إن قضية الفساد تغلف الموضوع الرئيسي لهذا الدليل ألا وهو: أن سيادة القانون تكمن في لب الحكم الجيد والتنمية. ذلك أن القوانين الجيدة وحدها لا تضمن التنمية والحكم الجيد؛ ومع ذلك، تمثل القوانين الرديئة سببا أساسيا لإحباط جهود التنمية والحكم الجيد. وفي كل مرحلة من مراحل العملية التشريعية، ينبغي عليك أنت وزملائك أن تأخذوا على عاتقكم صراحة المسؤولية الأخلاقية والمهنية الأساسية لسن مشروعات القوانين التي يبدو من المرجح أن تنفذ بشكل فعال وأن تسهل الحكم الجيد والتنمية.

