مكافحة الرشوة

رهانات وآفاق

كتاب جماعي تحت إشراف الجيلالي حجاج

association algérienne de la corruption

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

مكافحة الرشوة
رهانات وآفاق

لجنة التحرير

دافيد ابويم أشتوي، عز الدين أقصبي، فرانسيس آكنديس، فولبير جيرو أموسوڤا،
سيون أسيدون، نجيب بودربالة، ماري شين، ماريا محمد سيسي،
جاك دينان، مكتار فال، رشيد فلالي مكناسي، مام أداما ڤاي،
الجيلالي حجاج، روزلين هيس، سوزان كالا لوب، فيرونيك ليرس،
فرانسواز نيكول ندوم، عبد الصمد صدوق، ماري وولكرس

مع مساهمة كل المشاركين في ورشات الاقتباس

الغلاف: دامال نڤال (الباب). أكريليك وعنة على قماش لكاليدو كاسي.
السينغال 2001 ويرمز هذا الباب لضوء الروح، مجسدا للتوازن والحرية.

© منشورات كارتالا، 2002
X-311-84586-2 : ISBN

النسخة العربية

الجمعية الجزائرية لمكافحة الرشوة
ومؤسسة فريدريش إيبرت – مكتب الجزائر
60 مكرر شارع بوقرة 16030
الأبيار / مدينة الجزائر / الجزائر
الهاتف: 213 (0) 95.68.92.21
الفاكس: 213 (0) 49.12.92.21
البريد الالكتروني: fes-alger@wanadoo.dz

المسؤول: الجيلالي حجاج
بيتر سكالوايت
بدعم من: اللجنة الأوربية
ترجمة: علي فيصل
تصميم وإنجاز: عهد جديد للنشر «Nouvelle ère édition»

الطبع: الديوان

© Fondation Friederich Ebert
2005 Alger
2005 - 74 : Dépot légal
4 - 2 9570 - 9961 : ISBN

ترونسپا رونسي أنترناشيونال

مكافحة الرشوة
رهانات وآفاق

مقتبس من "تي.إ سورس بوك 2000 "، جيريمي پوب
من طرف شركاء "ترونسپا رونسي انترناشيونال" في إفريقيا.

تحت إشراف
الجيلالي حجاج

بالاشتراك مع ماري وولكرس

تنسيق وتقديم
الاستاذ مام أداما ڤاي

تمهيد
جورجيو بلوندو وجون فرانسوا ميدار

محتوى هذا الكتاب من مسؤولية "ترونسبارونسي أنترناشيونال"
والجمعية الجزائرية لمكافحة الرشوة، ولا يمكنه أن يعتبر بأي حال من الأحوال
معبرا عن موقف الاتحاد الأوروبي أو لمؤسسة فريدريش إيبرت.

" ترونسبا رونسي انترناشيونال" منظمة غير حكومية دولية مستقلة غير متحزبة تستهدف مكافحة الرشوة وترقية تدعيم "أنظمة النزاهة" على مستوى وطني ودولي.

وتسعى ترونسبا رونسي انترناشيونال لتجنيد تحالفات وطنية، وجهوية وعالمية وعالمية من خلال تجمع المجتمع المدني، والقطاع الخاص والحكومات.

بسكرتيارية دولية وحوالي 80 فرعا وطنيا في العالم، تعمل " ترونسبارونسي انترناشيونال"، منذ إنشائها في 1993، على التعريف بآليات الرشوة و بمدى آثارها و تحديد وسائل كفاحها. في المجال الدولي، تلفت " ترونسبا انترناشيونال " الإنتباه للاثار الضارة للرشوة، وتدعو إلى إصلاحات سياسية، وتعمل للوصول إلى تطبيق الاتفاقيات المتعددة الاطراف وتراقب وضعها موضع التنفيذ من طرف الحكومات، والمؤسسات والبنوك. أما في المستوى الوطني، فإن الفروع الوطنية تعد وتنفذ برامج كفاح من خلال مراقبة نشاطات الهيئات الاساسية وترقية الاصلاحات الضرورية بطريقة محايدة.

وعوض التركيز على حالات فردية توجه ترونسبارونسي أنترناشيونال "نشاطها نحو الوقاية والاصلاحات النظامية.

ترونسبا أنترناشيونال
السكريتارية الدولية
Otto-suhr allee 97-99
d-10515 Berlin
الهاتف: 0 20 38 34 30 49+
البريد الالكتروني:
ti@transparancy.org
http:/www.trasparancy.org

شكر

تود ترونسپا أنترناشيونال التعبير عن شكرها الجزيل لكل أعضاء الحركة، الخبراء، الجامعيين، الصحفيين، المهنيين والممولين الذين مكنوا من نشر هذا الكتاب:

– للجيلالي حجاج، رئيس التحرير، الذي تابع بالتعاون مع ماري وولكرس، تحرير هذا الكتاب من تصميمه الى إنجازه،

– الاستاذ مام أداما ڤاي الذي نسق مجموع مشروع اقتباس الكتاب، خاصة من خلال ورشات إقتباس "تي.إ سورس بوك"،

– لروزليين هيس، مديرة تنفيذية لافريقيا لدى السكريتارية الدولية لـ تي.إ وماري شين، مكلفة بالبرامج اللتين عملتا بنشاط على تصميم مشروع الاقتباس وانجازه الجيد،

– لدافيد أبويم أشتوي، وعز الدين أقصبي، فرانسي اكندس، فولبير جيرو أموسوڤا، سيون أسيدون، نجيب بودربالة، جاك دينان، مكتار فال، سوزان كالا– لوب، رشيد فيلالي مكناسي، ماريا ما محمد سيسي، عبد الصمد صدوق، وكلهم اعضاء لجنة التحرير،

– لكل المشاركين الآخرين في ورشات الاقتباس، المذكورين بصفة شاملة في آخر الكتاب،

– لفراسواز نيكول ندوم، فيرونيك ليرش، ڤلادويل أوتييينيو وماري وولكرس، اعضاء السكريتارية الدولية لـ تي.إ الذي ساهموا بشكل فعال في إنجاز ورشات الاقتباس وإخراج الكتاب.

– لناتالي براشي، كلير ديمونتيل، ستيفان ستاسن وستانيسلاس كوتزاك من السكريتارية الدولية الذين شاركوا في إعادة قراءة الكتاب،

– لكاترين ڤاي، ميريال راوو، فيليب بودوني، إيفان بيدار، إيف كاسات، فيليب فونتانا، بيرنار مونجان الذين اقتسموا ترجمة "تي.إ سورس بوك من الانجليزية الى الفرنسية،

– لكل اعضاء فروع ترونسپا رونسي أنترناشيونال في بنين، جزيرة موريس، المغرب وفي السينغال، مضيفي ورشة الاقتباس وندوة الانطلاق في هذا الكتاب، عن إستقبالهم وعملهم اللذين ساهما في نجاح هذه الورشات،

– للوكالة الكندية للتنمية الدولية، ومؤسسة ماك أرتور ولـ "دوتش جيزيلشافت فور تيكنيك زوساميناربايت"(جي. تي.زاد) (الوكالة الالمانية للتعاون التقني) وهي الهيئات الممولة التي لولاها لما ظهر هذا الكتاب الى الوجود،

– للسيد أجينو، ماري پيير ڤاليري وقريتا رودريڤيز من منشورات كارتالا لاستعدادهم وصبرهم.

تنبيه

رغم العناية التي أوليت لتحرير وتحضير هذا الكتاب، من الممكن ان تكون قد إنزلقت فيه بعض العبارات غير الدقيقة أو الأخطاء.
نرجو من المؤلفين المذكورين أن يعذرونا عن ذلك مسبقا.
ولا يمكن ل "ترونسپا رونسي أنترناشيونال" أن تؤمن صحة كل المعلومات الواردة في هذا الكتاب وتحرص على التأكيد على أن ثمرة عمل جماعي هو، بالتالي، لا يعبر، في جوهره، بصفة موحدة عن مواقف كل المساهمين.

تقديم

في 1998، وخلال اللقاء العام السنوي ل "ترونسبارونسي أنترناشيونال، بكوالا لمبور" أطلقت فكرة مشروع إقتباس "ت.أ سورس بوك"، الكتاب المرجعي ل " ترونسبارونسي انترناشيونال" الذي لم تكن له نسخة فرنسية. وفوق ذلك كان المشروع أكثر ملاءمة خاصة وأن "ترونسبارونسي أنترناشيونال" كانت قد قررت تطوير تواجدها في إفريقيا الفرانكفونية.

وهكذا أعلن عن المشروع بهدف إشراك أقصى عدد من المتدخلين المختارين على القاعدة المزدوجة المتمثلة في التحفز والكفاءة في المسائل المطروحة في الـ "سورس بوك".

وبعد عمل تمهيدي في برلين نظمت بالتتابع في "بورلوي"، الدار البيضاء، وداكار ثلاث ورشات ضمت في مجموعها مئة مشارك من عشرين بلدا.

قد يطرح التساؤل عما هو الدافع لـ "اقتباس لـ تي.إ سورس بوك"؟، وتحديدا يمكن التساؤل ببساطة "لماذا سورس بوك؟"، طالما أن للرشوة خاصية تحقيق الاجماع حول ضررها وحول ضرورة إستئصالها. ومع ذلك يمكننا أن نسجل ان الرشوة هي إحدى الآفات الأفضل توزيعا في العالم. إن هذه المفارقة الظاهرة تقدم الدليل على الطابع الخبيث للظاهرة. وقد يبدو واقع الرشوة وخطورتها جليان بقدر ما يصعب تحديد علاج ناجع ضد هذه الآفة الواسعة الحضور في مجتمعاتنا.

وقصد الكفاح بأمل النجاح ضد "الغونغرين ا" التي تمثلها الرشوة، من الضروري فهمها في مختلف مظاهرها. وهذا هو السبب الذي يدفع إلى تجاوز الاكتفاء بالإرادة القائمة على مقاربة تجريبية. إن مقاربة نظامية لتحديد محركات الشر هي التي يمكن ان تسمح بإقامة القواعد المنهجية لكفاح منظم ومتحكم فيه ضد الظاهرة. ولهذا الاعتبار يمثل "سورس بوك" أداة هامة تقدم، من جهة ثانية، فضيلة الاندراج في سياق دولي وإدماج حقائق السياقات الجهوية المختلفة.

وحتى وإن كان البعض لا يرى ذلك طالما أن "تي. إ سورس بوك" له خصوصية التفكير فيه وتصميمه لسياق "أنغلوساكسوني" فإن هدف مشروع الاقتباس يتمثل في تأمين الوضع في الاعتبار، في هذا الكتاب "مكافحة الرشوة، رهانات وآفاق" لعناصر السياقات الوطنية والجهوية للفضاء الفرانكفوني.

في البداية، كان الامر يتعلق بإقتباس، لكن ظهر في المسعى الاستكشافي، أنه من غير اللائق الاقتصار على مفهوم الاقتباس البسيط. وهكذا فكر فاعلون مشاركون في إبداء جرأة من خلال تفضيل عمل مراجعة، اذ بدا أنه من غير المقبول إستهلاك "القوالب الجاهزة للتفكير" من خلال التبني السلبي لبعض الآراء القبلية والاختيارات.

وتمثل التحدي في مراجعة "تي.إ سورس بوك" ضمن المنظور المشار إليه دون نسيان أن الامر يتعلق بأداة نشترك فيها ضمن حركة "تومنسپارونسي أنترناشونال". إن العمل على أن يتم في منظمة دولية مثل "ترونسپارونسي أنترناشيونال" إدماج خصوصيات كل السياقات في مسعى إعداد الأدوات التي نتقاسمها، كان هو هدف هذا الاقتباس– المراجعة.

وكانت الصعوبة التي لا يمكن إهمالها في المواءمة بين معطيات ليست متوافقة بالضرورة، ومع ذلك فإن كفاءة وتصميم المشاركين في مختلف الورشات والإستعداد الثابت لفريق السكريتارية الدولية المكلف بالمشروع سمحا بتحقيق الاهداف المقصودة.

وبهذا تضمن هذه الطبعة للكتاب المرجعي الأخذ في الحسبان حقائق وخصوصيات سياقنا الفرانكفوني دون أن يعزلنا ذلك عن الآخرين الذين نشاطرهم الأساسي أي التصميم على المساهمة في جهد إستئصال آفة الرشوة.

وقد سبق هذا الكتاب بتمهيد للسيدين جورجيو بلوندو (1) وجون فرانسوا ميدار (2) يقدم مخططا إجمالا ومختصرا للاشكال والآليات التي تتميز بها ظاهرة الرشوة في افريقيا الفرانكفونية.

الأستاذ مام أداما قاي (3)

1– مدرسة الدراسات العليا في العلوم الاجتماعية، مارسيليا.

2– مركز دراسات افريقيا السوداء، بوردو

3– الاستاذ مام أداما قاي (محامي ورئيس المنتدى المدني، فرع "ترونسپارونسي أنترناشيونال" بالسينغال وعضو مجلس ادارة ترونسپارونسي أنترناشيونال) منسق مشروع اقتباس "تي.إ. سورس بوك".

تمهيد
الرشوة في إفريقيا الفرانكفونية

تبدو لنا بعض الاعتبارات ذات الطابع المنهجي ضرورية لرسم لوحة إجمالية للأشكال والآليات التي تميز ظاهرة الرشوة في إفريقيا الفرانكفونية.

ففي المقام الاول، يوافق تناول الرشوة (1) في افريقيا الفرانكفونية، عوض تناولها في إفريقيا عموما، إعتبارات ذات طابع عملي، أي اللغة الممارسة من قبل القراء الذين يتوجه اليهم هذا النص. ولا يفرض هذا ان تكون الرشوة في افريقيا الفرانكفونية ذات جوهر مختلف عن باقي افريقيا. وفي هذا يمكننا، بالتأكيد، صياغة الفرضية القائلة بأن أنماط الاستعمار والتجارب الاستعمارية المختلفة تكون قد مارست تأثيرا على أنماط الحكم بعد الاستعمار. لكن إضافة إلى كون الاستعمار البلجيكي أقل إختلافا عن الاستعمار الفرنسي من الاستعمار الانجليزي، فإن المستعمرين أنفسهم نفذوا ممارسات إستعمارية مختلفة حسب البلدان: فالمغرب لم يستعمر بنفس الطريقة التي إستعمرت بها الجزائر، ولا السينغال بذات الطريقة التي طبقت في جمهورية افريقيا الوسطى. إن الاختلاف الذي، عادة، ما يبرز بين الاستعمار الانجليزي غير المباشر و الاستعمار الفرنسي كان اختلافا مبالغا فيه كثيرا، فهو إختلاف لا يتوافق، حقا، مع الممارسات ولا يتوافق في كل الأحوال، مع ممارسات موحدة. وعلى كل فإنه من الصعوبة بمكان استخلاص النتائج البسيطة والمباشرة بخصوص الرشوة. وكل ما يمكن قوله، بخصوص فترة الاستقلال، هو أن المستعمرات الانجليزية السابقة كانت تبدو أنها تتوفر على نخب أكثر تحضيرا لتولي زمام بلدانها. ومع ذلك، فإنه ابتداء من الستينيات تميزت بنجيريا بمستوى رشوتها. لهذا فإن كل تعميم يبدو مستحيلا. ومهما يكن فإنه إذا كانت إختلافات في الرشوة، مثلما كان الحال عندما نقارن الجامعات، على سبيل المثال جامعة ياوندي وجامعة نايروبي، فإنها سرعان ما محيت بسبب الأزمة الاقتصادية. وقد نزعت الرشوة الى أن تصبح في ذات الوقت رشوة نظامية أي رشوة تمثل القاعدة أكثر من الاستثناء، ومعممة على مجموع القارة. وقد سجلت نموا حتى في المناطق التي كانت إلى غاية هذا الوقت في منأى منها مثل افريقيا الاستوائية، مثل مالاوي وزيمبابوي.

إن تناول الرشوة في إفريقيا الفرانكفونية، إذن، ليس مختلفا بشكل اساسي عن تناول الرشوة في عموم افريقيا، مع التحفظ بشأن الصلات التي سنعود إليها، التي بقيت قائمة بين فرنسا ومستعمراتها القديمة.

1– نستعمل التعريف الاكثر تقبلا للرشوة أي "التعسف في استعمال وظيفة عمومية قصد تحقيق مصلحة خاصة".

في المقام الثاني، وأمام أدبيات كبيرة نسبيا، في موضوع الرشوة في إفريقيا، نادرة هي الدراسات–حسب علمنا– التي تستند إلى تحقيقات تجريبية مؤسسة، بينما تتوافر التعميمات المتسرعة (2) والمقاربات المعيارية أساسا. واذا كان بإمكان اللجوء، في عهد متأخر، لتقنية سبر الآراء والتحقيقات الكمية المتوسعة، أن يساهم في تحديد أفضل لاتجاهات الظاهرة، فإنه لا يسمح بالبحث الدقيق في أنماط، الانتظام الاجتماعي والثقافي للرشوة (السياسي، الإداري، وحتى الخاص) في التجليات الأكثر يومية (3).

وأخيرا، يجب التذكير، بأن بعد السأم من النقاشات المهولة التي تدور بين أنصار "الأفروتشاؤم" وبين المتغنين بتجدد إفريقيا من خلال ثأر المجتمع المدني، فإننا نفضل تبني "تشاؤما منهجيا". و أمام معاينة إبتذال الرشوة في افريقيا، وتسيب وتجرم الدول، والخوصصة الداخلية لبيروقراطياتها، فمن الافضل تجنب الاندفاع المبكر في معارك جديدة لإصلاح الدولة، وتعويضه بالتفكير، بالإعتماد على معطيات تجريبية منبثقة من تقاطع الملاحظات والاستجوابات والتحاليل الوثائقية، حول أشكال المنطق والآليات التي تشكل التسيير اليومي للدول الافريقية.

وقبل وصف مختلف أشكال الرشوة مثلما نصادفها في إفريقيا الفرانكفونية، نرى أنه يتوجب الانطلاق من طبيعة الدولة في افريقيا التي نصفها بالدولة المورثة الجديدة (ETAT NEO-PATRIMONIAL) وننهي دراستنا بتناول مسألة مكافحة الرشوة ضمن السياق الإفريقي.

الرشوة والدولة المورثة الجديدة

مفهوم الدولة المورثة الجديدة

في المستوى الأول من التحليل، يمكن أن يربط بروز رشوة، هي في ذات الوقت نظامية ومعممة بالبيعة التوريثية الجديدة للدول الافريقية (4). هذا المفهوم هو إمتداد لمفهوم السيطرة التقليدية التوريثية الذي أطلقه ماكس فيبر والذي يقوم على الخلط بين العمومي والخاص في سياق شرعية تقليدية (5) واللجوء الى الصفة المقدمة "نيو" مستعمل هنا للتأكيد على أن الامر لم يعد يتعلق بسياق تقليدي.

2 – راجع كتاب ب.شابال وج.پ دالول "إنطلاق افريقيا ! حول الفوضى كأداة سياسية" باريس، ايكونوميكا، 1999.

3– حول تحليل نقدي لمناهج البحث التجريبي حول الرشوة، أنظر: ج.بلوندو وج.پ أوليفيي دوساردان" الرشوة كأرضية. من أجل مقاربة سوسيو–أنتثروبولوجيية" في ج.بلوندو (ناشر) مقايضة السلطات. فضاءات، آليات وتمثيلات الرشوة" باريس–المنشورات الجامعية الفرنسية–جنيف طظا 2000 ص. 21–46.

4 – ج. ف ميدار "الدولة المورثة الجديدة في افريقيا السوداء" في ج.ف ميدار" دول افريقيا السوداء". باريس–كارتالا، 1991.

5 – م. فيبر "الدولة والمجتمع" باريس، پلون، 1971.

ونعني بالدولة المورثة الجديدة الحقيقة التي مفادها أنه اذا كانت الدولة بأشكالها مميزة رسميا عن المجتمع من زاوية تسييرها، فإن مجالي العمومي والخاص يميل إلى الإمتزاج بصفة غير رسمية. أي بمعنى ما فإن الدولة خضعت للخوصصة من طرف أولئك الذين يمتلكون موقع سلطة، في قمة الدولة أولا، ولكن، أيضا، في كافة مستويات الهرم الدولتي، فيتصرف الزعيم السياسي مثل القائد المورث، أي كمالك حقيقي لمملتكه. لهذا السبب تنزع السلطة والثروة إلى الإمتزاج وبذلك تفسح السلطة السياسية الطريق نحو التراكم الإقتصادي.

وفي نفس الوقت، وعوض أن تأخذ سلطة الدولة صفة المؤسسة وتتميز عن شخص الرئيس تميل الى الإمتزاج بشخص المتحكم فيها.

وقد كان تأسيس السلطة، ضمن هذا المعنى، مفتاح نقل السلطة السياسية في الزمان بعيدا عن حامليها ، وبالتالي فإن مفتاح تراكم السلطة السياسية يكون داخل الدولة. وهو ما يمثل أساس قوة الدولة المعاصرة.

إن الدولة المورثة الجديدة هي نوع من الدولة المجهضة والرشوة فيها أمر يتم التعايش معه. وتقوم هذه الدولة على السلطة الفردية ؛ إن أغلب رؤساء الدول الذين نجحوا في البقاء كانوا قد بنوا نظام سلطة فردية حقيقي حول شخصهم، اذ يلعب رئيس الدولة بسلطة التعيين مثلما يتعامل مع سلطة الباطرون ؛ فيوزع، بالتناوب، الحظوة والإبعاد والرضى والسخط. و بالتالي فإن إضفاء الشرعية—وبالتالي إعادة إنتاج نظام السلطة الفردية هذا— يفترض أن إمتلاك القائد لقدرة على إعادة التوزيع تسمح له بفرض اللجوء إلى الإكراه، الذي يستعمله لإستخلاص الموارد من المجتمع. ويقوم التسيير العقلاني— أي التسيير المهتم بإعادة انتاج نفسه—للدولة المورثة على إعادة توزيع، لكنها إعادة توزيع مبنية على المحاباة وذات النمط الخصوصي أكثر من ميلها إلي النمط الكوني، مثلما هو الحال في الـ"ويلفار ستايت". واذا ما غابت الموارد أو اذا ما كانت موزعة بطريقة غير ذكية، فإن اللاستقرار سيهدد الدولة، عندئذ ستتهدد الدول بالتحول إلى مجرد دول ناهبة، تقتصر على إستعمال القوة للبقاء في السلطة واستخلاص كل الفوائد الممكنة. لقد كانت نتيجة الازمة الاقتصادية التي انتشرت في الثمانينيات وأنواع العلاج التي أسديت لها هي نضوب موارد الدولة التي وجدت نفسها، هكذا، في حالة عطل، وبذلك تحولت الازمة الاقتصادية الى أزمة سياسية (6).

وهكذا نرى أن الرشوة في إفريقيا لا تخضع لغايات اقتصادية متعلقة بالاثراء الفردي فقط ولكن لها، أيضا، وظائف سياسية وإجتماعية لا يمكن تجاهلها. إنها ترتبط بالتخلف، في نفس الوقت، الذي تفرغ فيه السياسات المسماة سياسات تنمية من محتواها. ولا نرى في مثل هذه الظروف كيف يمكن لأي تنمية أن ترى النور ليس لكون التنمية تفترض بالضرورة إختفاء الرشوة— ذلك أن التجارب الآسيوية والغربية تبين لنا عكس ذلك — لكن لأن مثل هذا النوع الخاص من الرشوة،

6 — ج.ف ميدار "أزمة الدولة المورثة الجديدة وتطور الرشوة في ؤفريقيا الواقعة جنوب الصحراء". موند أون ديفولويمو" 1998— الجزء 26، عدد 102. ص. 55—67.

النظامي والمورث في ذات الوقت، لا يمكن إلا أن يخنق كل تنمية. و يمكننا، في هذه الحالة، أن نعتبر أننا بحضور ما سماه ماركس مسار تراكم بدائي، لكن وحتى وإن كان التراكم الرأسمالي في الغرب قد سبق بتراكم بدائي، فليس ثمة أي شيء يشير الى أن التراكم البدائي سيخلي المكان لتراكم رأسمالي.

المغزى السياسي للرشوة

بسبب هذه الطبيعة المورثة الجديدة للدولة، لا يمكن لتحليل الرشوة في إفريقيا ان يختزل في تحليل بسيط ذي نمط إقتصادي. إن غاية الرشوة لا تكمن فقط في الإثراء والبقاء الاقتصاديين، بل إنها، أيضا، غاية سياسية في العمق، ذلك أن البقاء السياسي للزعماء هو موضوع الرهان هنا.

ويجب الإلحاح حول أمر رقابة السلطة السياسية، في سياق ندرة هيلكية، تبقى مفتاح الوصول الى الموارد الاقتصادية وبالتالي فإن رهانات التنافس السياسي لا تختصر في مجرد مراقبة مواقع السلطة من أجل السلطة فقط. إنها رهانات من الصعب فصلها عن الرهانات الاقتصادية الأكثر مباشرة. من هنا تأتي الصعوبة الكبرى لإضفاء الطابع السلمي على التنافس السياسي وبالتالي ديمقرطة الحياة السياسية؛ فالرهانات الاقتصادية والسياسية مرتبطة، في الواقع، ذلك لانه يتوجب توفر الموارد الاقتصادية للحصول على الموارد السياسية والعكس صحيح.

وفي السياق التسلطي الذي سبق التحولات الديمقراطية، لم تكن السلطة تتوفر على شرعية ذاتية حقيقية، وكانت الطريقة الوحيدة التي تفرض بها سلطتها هي ممارسة إعادة التوزيع ذات الطابع الزبائني القائم على المحاباة. فالإشراف السياسي وتوزيع المنافع كانا ممارسين بصفة شاملة. اذ كان هناك نوع من الصلات الانتقائية بين النزعة التسلطية والرشوة. وكان الطموح في أن تمكن العودة الى التعددية الحزبية التي أعقبت الانتقال نحو الديمقراطية، أن تغير من هذه الوضعية. لكن هذا لم يكن فعلا، فليس الديمقراطية هي التي سمحت بنزع الطابع الموروث للدولة، لكن نزعة التوريث هي التي خربت الديمقراطية.

والأكثر من هذا فإنه مع العودة الى التعددية الحزبية والانتخابات المتنازع من خلالها، وجدت ورقة الانتخاب قيمة تجارية كانت قد إختفت في ظل الحزب الواحد والانتخابات غير التنافسية. وهكذا عادت الى الظهور ممارسات الرشوة الانتخابية التي عرفت في نهاية الفترة الاستعمارية، والتي لم تستطع منع الضغط المعادي للاستعمار من التعبير عن نفسه، وبذلك أدخلت التعددية الحزبية فرصة جديدة للرشوة تم إستغلالها مباشرة.

إن الرشوة تخرب حقا الآليات الانتخابية في إفريقيا، وليس مرد ذلك رجال السياسة فقط بل إنه يعود، أيضا، الى الناخبين. إذ ثمة طموح في السخاء من لدن الناخبين يتوجب على الرجل السياسي الاستجابة له اذا ما أراد ان يؤخذ مآخذ الجد. ولكي تكون هذه الرشوة الانتخابية ناجعة حقا، فعليها أن تتموه في تبادل للهبات وتتمفصل حول الزبائنية؛ فاذا كانت الرشوة تظهر

في شكل في مجرد شراء الاقتراع، فيمكن للناخبين أن يتلقوا المال ذلك لان التلقي هو، دائما، أمر طيب، لكنهم لن يحسوا أنهم مجبرين، بالضرورة، على التصويت في الاتجاه المطلوب. ومهما يكن فإن كلفة الحملات الانتخابية قد تضخم وهذا في جزء كبير منه، بسبب الرشوة الانتخابية التي يضاف اليها اللجوء الى "الماركيتنغ" (التسويق) السياسي الحديث. لهذا يملك الاغنياء او الاشخاص الممولون من طرف اغنياء، حظوظ الفوز في الانتخابات. وهذا يساعد، بالطبع، الزعماء الموجودين في السلطة على حساب زعماء المعارضة، ذلك لأنهم سيستفيدون من الحصول المباشر على موارد الدولة. وعندئذ تجد الديمقراطية نفسها مخربة من الداخل، وقد نظن ان الامرلا يتعلق إلا بمرض طفيلي للديمقراطيات: اذ أن عرف نظام الديمقراطيات الغربية، في بداياته، ممارسات الرشوة الانتخابية هذه بشكل واسع، والتي إختفت الآن عمليا. لكن هذه الممارسات عوضتها أشكال أخرى للرشوة الانتخابية أكثر خفاء في وقت دفع فيه إستعمال الاتصال السياسي المعاصر، هو الآخر، إلى تضخم النفقات الانتخابية. ان اللجوء المكثف للرشوة الانتخابية، اذا لم يكن ناجعا في كل الظروف، فإنه يزور بشكل واسع الآليات الديمقراطية في افريقيا في مبدإه أصلا، ويمس أيضا بالتساوي بين المرشحين والاحزاب.

إن الرشوة السياسية لا تظهر فقط في شكل رشوة انتخابية بمعنى شراء الاصوات، بل إنها تمتد أيضا الى شراء وفرض المعارضين، وهو ما يفسد المنافسة.

و تتوسع هذه الممارسة لتشمل حتى التمويل السياسي. إن اللجوء المكثف الى الرشوة، المرفوق بالاستعمال المخوصص لوسائل الزجر وإدارة الدولة، سمح بالفعل، بالبقاء السياسي لعدد كبير من الديكتاتوريين الافارقة، فالرشوة السياسية التي من خلال إرشاء النظام السياسي نفسه تمنع الآليات الديمقراطية من لعب الدور الذي يحق لنا انتظاره منها في مكافحة الرشوة، لكون آليات مسؤولية تقديم الحساب (Accountability) يصعب عليها التأثير في مثل هذا السياق. واذا ما كان بإمكان اللجوء إلى الآليات الديمقراطية أن يظهر في المبدإ أحسن وسيلة لنزع الصفة المورثة للدولة، فإن التجربة بينت ان العكس هو الذي يحدث عادة ؛ فتبدو النزعة التوريثية على أنها هي التي تعرقل أو تخرب الديمقراطية.

حدود التعميم

إن هذه الاعتبارات حول النزعة الجديدة للتورث تبدو لنا لا غنى عنها لتناول موضوعنا، لكنها تتواجد في صورة اكثر عمومية.

فالدول الافريقية، وإن تتميز، في مجملها، تقريبا، بنواة توريثية مشتركة، الا أنها مع ذلك قابلة للتبادل فيما بينها. و التعميم لا يمثل الا مرحلة أولى من التحليل الذي قد يكون عقيما اذا اكتفينا به. إن ما يجب أخذه في الاعتبار ليس النظر إلى افريقيا الفرانكفونية أو إفريقيا عموما، بل يتوجب بقدر ما أخذ في الاعتبار مختلف بلدان افريقيا الفرانكفونية. فكل بلد من هذه البلدان ينتمي إلى

افريقيا، لكن كل بلد، هو في نفس الوقت، منفرد بمساره الخاص؛ فوراء معاينة رشوة توريثية، متعلقة بالنظام، معممة وذات نطاق واسع يمكن ان نمددها بنية مسبقة إلى مجموع القارة، بينت لنا التجربة أن مستوى الرشوة وطبيعتها يتنوعان من بلد افريقيا الى آخر: فالرشوة الادارية، تبدو، حسب الملاحظين، أقل في بوركينا فاسو عما هي عليه في النيجر أو مالي. وقد كانت يقدر أقل في بورندي وفي رواندا عما كانت عليه في الزائير، في وقت تظهر فيه نفس المميزات ونفس درجة التعمم في بنين، والنيجر وفي السينغال. وقد لاحظنا أيضا، تغيرات معتبرة في الزمن، عادة وليس دائما، في الإتجاه السيء . ونعتبر ان الرشوة في مجمل البلدان بعد الاستقلال اقل مما هي عليه فيما بعد.

لكن يجب ان لا ننسى ان كتاب روني ديمون "الانطلاقة السيئة لافريقيا السوداء" الذي كان أول من شدد على الرشوة، يعود أصلا الى عام 1962. إن الجميع متفق ايضا، اليوم، على ان حدة الرشوة إزدادت اليوم، على إثر الازمة الاقتصادية واجراءات التحرير الاقتصادي التي وضعت لعلاجها. حقا، إن الناس يميلون في فترات الأزمة، الى تجميل الماضي، وهذا ما نراه اليوم في الكاميرون حيث يضفي الناس، الآن، مثالية على نظام أحمد احيجو، متناسين العنف والرشوة اللذين كانا يميزانه. لكن المؤكد ان الرشوة التي رأيناها في السبعينيات، تعمقت بشكل معتبر، في وقت كان بالامكان فيه الحديث آنذاك، عن الدولة المورثة الجديدة (7).

واذا كان من المفيد وفي الضروري في مقاربة أولى، الاجتهاد في تقييم الرشوة بشكل كمي ومجمل في ذات الوقت، فإنه يجب الذهاب أبعد من ذلك، فيما بعد، آخذين في الاعتبار، ليس فقط الرشوة، لكن مختلف انواع الرشوة في مختلف البلدان الافريقية بمفردها، فكل بلد افريقيا يضم داخله جمعا متغيرا من مختلف أشكال الرشوة. ويمكن للجوء إلى تحقيقات ميدانية ذات طابع أنتروبولوجي نوعية وشاملة، في ذات الوقت، أن يسمح لنا بالتوغل في معرفة معمقة للظاهرة.

الأشكال الأكثر تمييزا للرشوة

يتوجب إبداء عدد من الفوارق التي لا غنى عنها اذا ما أردنا التوفر على إطار تحليل ملائم يسمح بإستعراض اشكال الرشوة التي تبدو الاكثر اعتيادا في السياق الافريقي الفرانكفوني، ولا يمكن الاكتفاء بتناول الرشوة الداخلية، دون الاخذ في الحسبان الرشوة الدولية. وبنفس الاعتبار، يجب ان نأخذ في الحسبان، وبشكل منفصل دون عزل، الرشوة الكبيرة والصغيرة، وكذا الرشوة السياسية والادارية و القواعد الاقتصادية للرشوة.

إن ما يجب ان يهمنا، هو ما يصفه جون بيير أوليفيي دوساردون بـ "مركب الرشوة" الذي لا يشمل فقط الرشوة بالمعنى القانوني لعقد الرشوة، لكن مجموع الجنح المرتبطة به (8) كل هذه

7– ج. ف ميدار "الدولة المتخلفة في الكاميرون "L'annee Africaine، بيدون، 1977"

المتغيرات تتدخل بشكل مختلف في كل بلد افريقي على حدى. وقبل كل شيء نلح على بعد الرشوة في بعض أشكال التبادل الاجتماعي لكون هذه المسألة عمودية في الشكلين اللذين يهماننا هنا أي الرشوة البسيطة المتبذلة والرشوة الكبيرة.

الرشوة – التبادل الاجتماعي

لقد اصبح من الامور العادية ان نلاحظ أن العلاقات الاجتماعية في افريقيا تميل الى التحول بكل قوة الى أمر شخصي. لذا فاذا كنا نريد تحليل آليات الرشوة في افريقيا، فمن المهم الآخذ في الحسبان الشكل الذي تعتبر فيه الاشكال المتنوعة للعلاقات الاجتماعية رشوة، حينما تبقي على العلاقات مع عالم السياسة والادارة أو القضاء، فتولد محاباة وتلوث بذلك التسيير العمومي، وهذا ما نسميه بـ "الرشوة– التبادل اجتماعي". وعادة ما نميل كثيرا، في اللغة العادية، الى قصر الرشوة ضمنيا على الرشوة الاقتصادية المحضة، أي التجارية مثل العمولة. وفي الحالة الاخيرة، يتم تبادل السلع والخدمات مباشرة أو يتم تجسيدها من خلال النقود، دون أن يتدخل في التبادل شخص الشركاء، و التبادل هنا غير شخصي. في التبادل الاجتماعي، اذا كان التبادل يحتفظ ببعد اقتصادي فإنه لن يكون قابلا للتقليص لأن شخص الفاعلين يعدل طبيعة التبادل نفسها. إن هذا التمييز يكتسي أهمية خاصة في السياق الافريقي حيث أن مختلف ممارسات الرشوة– التبادل الاجتماعي أمر كثير التداول، سواء كان من خلال المحاباة، الزبائنية، تفضيل الزملاء أو "العشائرية". ان المحاباة تحيل الى سيادة علاقة القرابة داخل العائلة الموسعة، التي تفرض على الفاعل العمومي إفادة أعضاء قرابته بموقعه المتميز في الموارد العمومية. ويمكن لهذا أن يتم من خلال اللجوء الى مختلف أشكال المحسوبية مثل إعادة توزيع أموال العمولات او تحويلات الى داخل دائرة القرابة، أو ايضا من خلال تفضيل توظيف الاقارب لمنصب عمومي. ويتعلق الامر في ذات الوقت بواجب اخلاقي وبواجب مجزى اجتماعيا، إلى حد يلجأ فيه إلى السحر أحيانا.

ان العلاقة الزبائنية تمثل علاقة تبعية شخصية تقوم على تبادل مشترك للمنافع بين شخصين، الرئيس والزبون، اللذين يسيطران على موارد غير متساوية. ونتحدث عادة عن الإشراف لما يتعلق الامر بالمسؤول السياسي الذي يوزع الموارد العمومية مثل الوظائف او الرخص مقابل وفاء سياسي، أما تفضيل الزملاء فهو تبادل الخدمات بين الأصحاب ويخص اشخاصا متساوين في المكانة أو يمكن أن يكونوا متساوين مستقبلا.

وأخيرا فإن ما نسميه بصفة غير واضحة، بـ "العشائرية" هو شكل من المحسوبية على أساس عرقي أو حتى على أساس عرقي– جهوي الذي يشكل الى هذا الحد أو ذاك المحاباة والزبائنية.

ج.ب. دوساردان، "الاقتصاد الأخلاقي للرشوة"، سياسات إفريقية، عدد 63، كارتالا، 1996. ص 97–116.

وفوق ذلك يتوجب الذهاب بعيدا في التمييز بين هذين الشكلين من الرشوة، فمن جهة، تبين التحقيقات الميدانية أنه "زيادة على الصفقات الموسمية، يسعى الشركاء (....) عادة الى إدامة الصفقات الراشية، وبمعنى آخر فإنهم يسعون الى تحويل تلك الصفقات الى علاقات اجتماعية قارة ذات النمط "الزبائني" (9). وهذه هي حالة "الازواج" المكونة من التجار والجمركيين، واصحاب وسائل النقل والشرطة، والمقاولين وتقنيي مصالح التعمير، وأعوان الحالة المدنية والساعين للحصول على وثائق الحالة المدنية، والنواب العامين وحراس السجن: اذ ان المعاشرة الطويلة، والاشتراك في نفس أماكن العمل والتحكم في نفس الانظمة المعيارية هي عوامل تخلق مجالات للتواطؤ وتساعد على نمو "أزواج مولدة للرشوة" حيث تغرق العلاقات النقدية في علاقات الجوار (تبادل المنافع، دعوات متبادلة....الخ).

ومن جهة ثانية فإن من الاختزال الخطير المعارضة بين الغرب، الذي يعرف الرشوة الاقتصادية ولا يعرف الرشوة التبادل الاجتماعي، وافريقيا التي لا تعرف الا الرشوة –التبادل الاجتماعي، فلا يمكن اعتبار هذه الاخيرة كرشوة ذلك لانه لا ينظر اليها كذلك من طرف الفاعلين. إذ ستكون الرشوة مجرد إمتداد للممارسات التقليدية لتبادل الهبات. ان الرشوة في الغرب، هي أولا، رشوة اقتصادية لكن الرشوة–التبادل الاجتماعي أبعد من أن تكون غائبة عن أشكال محسوبية ذلك لان القرابة لا تكتسي نفس الاهمية، ولكن اقل مما هي عليه في أشكال تفضيل الزملاء أو الزبائنية. وبالاخص فان الرشوة المنظمة مثلما هي ممارسة في الغرب لا يمكن أن تعمل اذا لم تكن مطبقة من طرف شبكات تقوم على التبادل الاجتماعي. وبالمقابل فإن الرشوة الاقتصادية التجارية ممارسة بشكل واسع في افريقيا دون ان يتطلب ذلك أي تبادل إجتماعي.

ان هذين الشكلين من الرشوة هما، أصلا، شكلان مرتبطان، فالرشوة الاقتصادية تنمو في جزء كبير منها لمواجهة إلتزامات اجتماعية، مثل الالتزامات المتعلقة بالقرابة، أو الالتزامات السياسية. وحقا فإن الرشوة–التبادل الاجتماعي لا ينظر إليها دائما كرشوة، فبينما لا يكون الصدق ليس مطلوبا الا للعائلة، فلا يوجد، عادة، صدق مجرد إزاء دولة غير واضحة و"باردة". إن الرشوة–التبادل الاجتماعي تستفيد من نوع من الشرعية الذاتية بينما ليس الامر كذلك مع الرشوة الاقتصادية. والواقع أن الرشوة–التبادل الاجتماعي تسمح حتى بإضفاء الشرعية على الرشوة– التبادل الاقتصادي التي لا تدان فعلا إلا لما لا يستفاد منها بسبب لعبة اعادة التوزيع ذات الصفة الخصوصية. وتبرز هذه الآلية بوضوح عندما يعاد انتخاب رجال سياسيين مشهورين بارتشائهم،

9 – ج. بلوندو وج.ب أوليفيي دوساردان:"الرشوة اليومية في افريقيا الغربية" السياسة الافريقية عدد 83، كارتالا. 2001 ص 18.

مثلما رأينا ذلك في فرنسا؛ فإذا إستطاع هؤلاء السياسيون ممارسة الزبائنية والتفضيل بحذاقة، لا يكتفي الناخبون بعدم الحقد عليهم فقط، بل يكنون لهم الإعتراف الكامل. يجب، إذن، التمييز جيدا بين الممارسات وتمثيلات الرشوة والاخذ في الحسبان لمستويي التحليل.

الرشوة الصغيرة المبتذلة

نميز ببساطة، بين الرشوة الصغيرة (Petty) أو الرشوة الممارسة على نطاق بسيط التي تشمل مبالغ صغيرة وموظفين بسطاء وبين الرشوة الكبيرة (Grand) او الرشوة الكبيرة التي تخص مبالغ ضخمة وقمم الدولة. ويجب ان لا يؤخذ هذا التمييز، الملائم، حرفيا، ولذا يمكننا ان نلاحظ ايضا رشوة متوسطة ذلك لأن الانتقال يتم من واحدة إلى أخرى دون شعور. والامر يتعلق بمسألة درجة اكثر مما يتعلق بمسألة طبيعة، حتى وان كان في مستوى معين يؤدي الاختلاف في الدرجة، إلى اختلاف في الطبيعة. وهكذا يتواجد استمرار بين شكلي الرشوة اللذين يمفصل الواحد منهما الآخر، وهذا ضمنيا، من خلال التسامح المتعمد للقادة السياسيين مع الرشوة البسيطة، وصراحة بواسطة شبكات الرشوة. إن الرشوة في افريقيا شاملة أي انها هي القاعدة وليست الاستثناء، وهي رشوة أضفيت عليها الصفة العادية. غير أنه ليس لكون الرشوة موصوفة بالبساطة يفترض أنها غير ذات أهمية. و يجب الانتباه هنا الى أن أي ديماغوجية تعارض بين رشوة جيدة هدفها البقاء وهي رشوة البسطاء والرشوة السيئة الموجهة للاغتناء، وهي رشوة الكبار.

ان للرشوة البسيطة الشاملة والمعممة آثار مدمرة على سير الادارة، والعدالة، والصحة العمومية، والسياسة وكذا الاقتصاد، فاذا كان "البسطاء" هم الذين يستفيدون منها، فهم ايضا أول ضحاياها وهم عرضة أكثر مباشرة لنتائجها. والامر هنا يتعلق بإعادة توزيع الندرة بين البسطاء اكثر من هو شكل توزيع يقوم به الكبار لفائدة الصغار. إن عبارة ديمقرطة الرشوة هي عبارة مغلطة لهذا الاعتبار، فالرشوة البسيطة تمثل نفي الدولة نفسها على اعتبار ان غاية الدولة الوحيدة التي تضفي عليها الشرعية سعيها لتحقيق المصلحة العامة. وهي كذلك رشوة تفرغ السياسات العمومية من محتواها كما تلغم تسيير الخدمات العمومية الاكثر ضرورة للحياة اليومية. وهذه هي فعلا الوضعية التي نلاحظها في اغلب بلدان افريقيا، وهنا يظهر الاختلاف بين البلدان المتطورة والبلدان الاخرى إختلافا كبيرا. وفي بلدان مرتشية مثل اليابان، وحتى ايطاليا، حتى نتفادى الحديث عن فرنسا، ليست الرشوة الصغيرة شاملة ومعممة الى الحد الذي يجعل الادارة والخدمات العمومية غير فعالة مثلما هو الحال في افريقيا.

الأشكال العادية للرشوة الصغيرة

تظهر هذه الرشوة الشاملة بشكل خاص في العلاقات بين المرافق العمومية ومستعمليها. وتسمح لنا، في هذا المجال، دراسات حديثة حول بنين، والنيجر والسينغال، وان كان ذلك بسرعة، يرسم ملامح اشكال هذه الرشوة وطرقها الاساسية (10).

وتقودنا ملاحظة أولى الى رفض التحاليل التي تعتقد أن ادارات الرقابة (جمارك، شرطة، الدرك، المياه والغابات، مرافق الوقاية وغيرها...) تكون أكثر إرتشاء من الادارات التي تقدم خدمات للمواطنين (الحالة المدنية، الصحة والعدالة الخ...) فما ان تكون ثمة امكانية تلاقي مع الجمهور، فإن أي خدمة، أو رقابة، أو كل عقد إداري، وكل عقوبة تصبح قابلة للصرف وتؤدي الى صفقات خفية.

وبطبيعة الحال، فإن الاستراتيجيات، مثل التاكتيكات التي يستعملها القائمون بالتبادلات الراشية، تختلف طبقا للسياقات والرهانات.

ويمكن تحديد عدة أشكال بدائية للرشوة (11) تندر في الاستمرار الرابط، مثاليا، بين قطبين متعارضين، قطب الصفقة وقطب الابتزاز والإستحواذ البدائي.

بين أشكال الرشوة في الصفقات، يمكننا إدراج مختلف العمولات التي يتلقاها الموظفون مقابل خدمات الوساطات التي أسدوها أو الخدمات غير القانونية التي أدوها. وبذلك يتقاسم الاعوان العموميون مع المستعمل الفوائد غير القانونية التي تحصل عليها هذا الاخير بفضل تدخلاتهم وإلى مثال 10% الكلاسيكية، التي يتوجب على كل مترشح لصفقة عمومية ان يقدمها لأعضاء لجان منح الصفقات، يجب إضافة العمولات ذات الطبيعة الريعية، لما، على سبيل المثال، يفترض الحصول على منصب إداري مدر لأرباح هامة سهلة دفعا دوريا للاموال لرئيس مسؤول عن التعيين. هذه الممارسات هي ممارسات عادية وسط مصالح الجمارك والضرائب في بنين والسينغال.

وبصفتها الاعتيادية مثل العمولات، وحتى وإن كانت أكثر شرعية في نظر فاعليها، نجد،

---

10 – البحث الذي اشرف على تنسيقه جورجيو بلوندو وجون بيير أوليفيي دوساردان، استفاد من تمويل لجنة الجماعات الاوروبية ومديرية التنمية والتعاون السويسرية. التحليل جمع بين تحليل الصحافة (4700 مقال محص) وأرشيف قضائي وبين ملاحظة مباشرة، وإستجوابات معمقة (أكثر من 900 استجواب) وبين دراسات حالات، وقد تركزت الدراسة حول الميادين، التالية: النقل والجمارك، العدالة، الصحة، الصفقات العمومية، الجباية المحلية، التعاون في مجال التنمية وسياسات الكفاح. أما المسؤولون المحليون فكانوا ناصيرو باكو اريفاري من البنين، مهامان تيجاني علو من النيجر وجورجيو بلوندو من السينغال. راجع جورجيو بلوندو، ج.ب اوليفيي دوساردان وأل... "الرشوة اليومية في افريقيا الغربية – مقاربة سوسيو–انتروبولوجية مقارنة، بنين، النيجر والسينغال، تقرير نهائي للبحث. مارسيليا «Ehess, Iued, Ird» اكتوبر 2001.

282 صفحة انظر ايضا ملف "الرشوة يومياً" بحث نسقه ج.بلونددو وج.ب اوليفيي دو ساردان في "سياسة افريقية" عدد 83 كارتالا.2001.

11 – من اجل وصف اثر تفصيل لمختلف اشكال الرشوة "المبتذلة" راجع ج.بلوندو و.ب. اوليفيي دوساردان "الرشوة اليومية في افريقيا الغربية" مقال سبق ذكره. ص 8–37.

كذلك، الممارسة المتمثلة في تجزية العون العمومي حينما يؤدي عمله جيدا في إطار عمله العادي. وحتى وإن كان مبلغ الهدية المقدمة مقابل ذلك متروكا لتقدير المستعمل، فإنه هذه الممارسة جد متبذلة إلى الحد الذي اصبحت فيه المكافأة، المقدمة أو المطلوبة، قاعدة اكثر مما هي استثناء. وهكذا أصبح الحد بين هدية الشكر العفوية والعمولة الضرورية يميل إلى الاضطراب. وبالمقابل تترجم "الهدايا جد العادية المسبقة" المقدمة لعون عمومي استراتيجيات استثمار ارتشائي على المدى المتوسط والبعيد إذ يجد الموظف نفسه في وضعية دين، على الاقل رمزيا، إزاء "المحسن" اليه. وهكذا يتلقى قاض حديث العهد بالتعيين هدية الترحيب متمثلة في مكيف هواء من طرف تاجر كبير محلي او من محامي المنطقة. وبالمقابل يمكن لقاضي آخر أن يجعل نفسه بصفة طوعية، في وضعية المدان إزاء مقاولين يطلب سخاءهم عند إقتراب عيد تاباسكي"12.

وفي حالات اخرى، يبيع الموظفون الخدمات التي من المفروض ان يقدموها مجانا. هذه المكافأة غير الشرعية إزاء خدمة عمومية يمكن ان تأخذ عدة اشكال: دفاتر صحة مباعة بنصف ثمنها من طرف أعوان الاستقبال في المستوصف، تدخل من الشرطة يفوتر للمستعملين في شكل تكاليف تنقل أو من خلال وضع عقود أمن خاص (أنظر حالة الميناء المستقل لكوتونو، أو حراسة مستودعات السلع الموضوعة تحت الجمركة تخضع للفوترة التي يدفعها المكلفون بالعبور 13)،، أو أيضا البيع التعسفي للوثائق والمطبوعات الادارية، التي بتظاهر بندرتها.

وهناك أشكال أخرى من الرشوة تستعمل الإكراه كدافع أساسي لطلب عمولات او حظوة لدى المستعملين. ويستشعر الضحايا هذه الاشكال كممارسات ابتزاز لا تقدم مقابلها أية خدمة حقا وتتقلص معها امكانيات إجراء الصفقات والتفاوض بشكل كبير. والمثال الاول هنا هو المثال المعروف والمتمثل في الابتزاز الممارس أثناء العمليات المتعددة للرقابة في الطرق الذي يتعرض له سائقو سيارات الاجرة والشاحنات او المستوردون امام حاجز جمركي. نعرف ان "قانون الطرق العملي" ينص، منذ مدة طويلة، على وضع سريع لورقة بنكية في الملف الذي يحتوي على وثائق السيارة.

وتمثل معرفة قانون الطريق هذا، بمعاييره العملية، وعلاماته، وأسعاره، عنصرا ملموسا لإكتساب حرفة الناقل او التاجر؛ ففي الحواجز التي يقيمها رجال الجمارك او في قاعات الانتظار بالمستشفى يؤخذ وقت المواطن كرهينة، لكن أشكال الرشوة – الإكراه تكون احيانا متسترة، مثل الاساءة في الوضع في التوقيف تحت النظر وإجراءات التلبس حتى يتم شراء رحمة النائب العام بواسطة وسطاء (عادة ما يكونون حراس السجن) 14.

12– ج.بلوندو وج.ب اوليفيي دوساردان "الرشوة اليومية في افريقيا الغربية" مقال مذكور. ص17.

13– ن.باكو اريفاري "الرشوة في ميناء كوتونو:جمركيون ووسطاء"، سياسات افريقية، عدد 83، 2001. ص 38– 58.

14– بخصوص حال السينغال، انظر ج.بلوندو "مفاوضة الدولة يوميا: اعوان اعمال، سعاة وجالبون داخل فجوات الادارة السينغالية""اوتربار" عدد 20، 2001، ص 84. وحول نفس الممارسات المطبقة في النظام القضائي بالنيجر، راجع م. تيجاني علو:"العدالة لمن يدفع اكثر، مصائب النظام القضائي في غرب افريقيا (حول حالة النيجر). سياسات افريقية، كارتالا. عدد 83، 2001، ص 59–78.

واذا كانت اشكال الاقتطاع هذه، تأخذ في العادة، شكل مكس غير مرفوق بخدمة، فإنه يجب، الإعتراف، أيضا، ان تحت مظهر التهديد يمكن ان تختفي، أحيانا، تداخلات متبادلة الفائدة للفاعلين. وبالفعل فإن اغلب العربات المستعملة في النقل المشترك أو في التجارة (سواء في بنين، او النيجر او السينغال)، القديمة والفاقدة لقطع الغيار الصالحة، هي في حالة مخالفة دائمة للقانون. اذن، فالحدود ضعيفة بين الرشوة تحت الاكراه وهدية الشكر المقدمة للعون، الذي سمح للسائق بالسير رغم النقائص الملاحظة.

على العكس من أشكال الرشوة القائمة على التهديد او الاكراه، حيث يغلب بعد الابتزاز على بعد الصفقة، نصادف ممارسات تتداخل مع ممارسات التعايش الاجتماعي العادي.

ويدخل ضمن هذا الصنف تبادل الخدمات والمزايا بين المرقين، الأولياء ورعايا نفس البلدة او الجهة، الاعضاء في نفس الفصيل السياسي. في هذه الحالة يجد عون الدولة نفسه امام موقف حدي للاختيار بين احترام أخلاقيات بيروقراطية مجردة ونادرا ما طبقت في وسط تواجده المهني وبين الوفاء الواجب للشبكات المتعلقة بالهوية، أو الشبكات العائلية والسياسية. وفي هذه النقطة بالذات تلتقي تصورات الجمهور والموظفين لأن من يمتنع عن إعانة قريب سيكون عرضة للعار والنبذ.

ولإستكمال هذا التقديم المختصر لأهم اشكال الرشوة الملاحظة في افريقيا الغربية، يتوجب ذكر الممارسات التي لا تنتج عن التداخل بين المرافق العمومية والمواطنين المتأتية من أعوان الدولة وعادة من كل متعمد وظيفة عمومية، التحويل والاستعمال البدائي للعتاد والوظائف العمومية. وفي هذا الصدد بين استعراض للصحافة في النيجر والسينغال (خلال الثلاثين سنة الاخيرة) أن هذه الممارسات هي أكثر ما أدانها الصحفيون: 27% من مقالات الصحافة النيجيرية و53.2% من مقالات الصحافة السينغالية تخص تحويل املاك عمومية، وتحويل اموال اجتماعية او الاستعمال غير القانوني لعتاد الدولة 15. وحتى وإن كانت هذه المعاينة غير كافية لاستنتاج أن هذه الممارسات هي الأكثر تمثيلا للرشوة في افريقيا الغربية (لكون الصحافة مؤشر جزئي ومتحيز للمستوى الفعلي للرشوة) فإن مصادر نوعية مكملة (استجوابات وملاحظات) تؤكد إضفاء الطابع العادي على السرقة الشاملة للموارد العمومية. والمعتاد اكثر ان تندرج هذه الممارسات ضمن إستراتيجية بحث عن إغتناء سريع، إذ يجب الإستغلال السريع والاقصى للتعيين في منصب "مدر" في مصلحة عمومية، لأن الامر يتعلق عادة بمنصب زائل (بفعل الحركة السريعة للتعيينات في الادارات وهشاشة بعض التعيينات السياسية). وتصبح عندئذ كل الوسائل صالحة لمراكمة سريعة ، بإستعمال خاص لسيارات الوظيفة أو هاتف المصلحة، بيع متعسف لمخزونات الادوية بالمستشفيات والمستوصفات العمومية، توجيه الزبائن نحو

15– راجع م. تيجاني علو "الرشوة اليومية في النيجر" ص 118–119 وج. بلوندو، "الرشوة اليومية في السينغال" ص181–182 في ج. بلوندو و ج.ب اوليفيي دوساردان والـ"الرشوة يوميا في افريقيا الغربية– مقاربة سوسيو–انتروبولوجية مقارنة: بنين، النيجر والسينغال مصدر، سبق ذكره.

العيادات الخاصة، الربط العشوائي بشبكات الكهرباء والماء التابعة للبلديات، التحويل المكثف للاموال العمومية، الذي تقترفه، أحيانا، شبكات حقيقية، مثلما جرى في السينغال، حيث اكتشف في 1999 تحويل حوالي 3.5 مليار سي. أف. أ. من طرف مجموعة من الموظفين البلديين المكلفين بالتحصيل على حساب الخزينة العمومية.

وتندرج ممارسات الرشوة الصغيرة داخل فضاء تلاقي المستعملين والموظفين ضمن سياق خاص لإنتاج الخدمات العمومية، ويلعب هذا السياق دور المسهل، والأرضية الخصبة لنمو الرشوة. وحسب التحاليل الاكثر تداولا، فإن الوضعيات التي نفضحها تندرج في سجل اختلالات تسيير الادارة. وبلا شك فإن الملائم، في مسعى يطمح في أن يكون أولا مسعى متفهما وتحليليا، اعتبار هذه الوضعيات مجرد عناصر تميز السير الواقعي للادارة الافريقية وليس إنحرافا عن المعايير البيروقراطية وعديمة الفائدة.

الممارسات الإدارية كأرضية ملائمة للرشوة

تراتبيات شكلية عديمة الفائدة

نلاحظ في المقام الأول فارقا كبيرا بين المنظامات الشكلية والتقسيم الفعلي للعمل، فالاعوان هم، تارة، مؤهلين بشكل مفرط واحيانا ضعيفي التأهيل بالنظر للمهام التي يقومون بها. ففي المستشفيات يعد المكلفون بالاسعاف والعمال اليدويون الوصفات الطبية، وفي المحاكم يتولى السواق وظيفة المترجمين خلال الجلسات، وفي البلديات يعهد للحجاب جمع ضرائب السوق. ان الانزلاق العام للوظائف نحو الأعلى والتعدد الكبير لمعاني الاوضاع القانونية هي مصادر غموض في تحديد دفاتر الاعباء ومن شأنها أن تصعب من إحترام المعايير المهنية السارية في كل مصلحة ادارية. بالاضافة الى ذلك يوضع تصنيف مهني وفضائي للتنظيمات البيروقراطية على تصنيف آخر من الاسفل وضعه اعوان الدولة انطلاقا من معيشهم اليومي، اذ يعرف كل عون التمييز، داخل مصلحته، بين الوظائف "المربحة" التي تسمح له بالاستفادة من ريع غير قانوني، ويسعى لتفادي المناصب "الجافة" ذات النسبة الضعيفة في مجال الصفقات مع الجمهور.

لارسمية المرافق العمومية: متطوعون وأعوان مساعدون

تلجأ الادارة التي تفتقد الوسائل البشرية والمادية، بشكل مكثف، إلى اعوان مساعدين، متطوعين، او في احسن الاحوال، موظفين مؤقتين، جامعي الضرائب المحلية، مرشدين، سائقي جمريين، كتاب في مصالح الحالة المدنية او في المحاكم وغيرها. وتبدو الخطوة قصيرة بين المتطوع المعترف به من قبل الادارة أوبين التسامح مع الساعي غير الرسمي في الفضاء الاداري.

ودون أي اعتراف بوضعهم القانون، يتولى هؤلاء الوسطاء ارشاد مستعملي المرافق العمومية التائهين في متاهات البيروقراطيات المحلية.

وبالفعل فإن تعقد الاجراءات الادارية يثبط المستعمل "المجهول" موضوع احتقار الموظفين– ويدفعه الى الاستعانة بشبكة من السعاة الاداريين (مثل "اعوان الاعمال" في مصالح الحالة المدنية في السينغال او الـ "كليبي"، وهم اعوان عبور غير رسميين في ميناء كوتونو). و تلعب اشكال الوساطة الادارية دورا غامضا، ذلك لأنها تسهل. ولكنها في نفس الوقت تصفي، علاقات المواطنين مع الدولة المحلية. وبالفعل فإن لهؤلاء المساعدين والوسطاء عدة ادوار: فهم يسرعون الاجراءات ويعينون المستعملين على مضاعفة فرص الحصول على تحقيق مصالحهم، وتغليب حقوقهم او تجنبهم العقوبات، وهم يسمحون بتشخيص المساعي الادارية، وفي ذات الوقت تطمين المواطن امام إدارة يتصورها ذات قوة جبارة، وفي نفس الوقت يعمق هؤلاء المساعدين والوسطاء "لا رسمية" المرفق العمومي من خلال ادخال قواعد سلوك غريبة عليه. واخيرا فإن تدخل سعاة اداريين، تتم بواسطتهم العمولات، يسمح بـ"التشويس على المسالك ومحو ادلة الصفقة غير الشرعية.

بطء الاجراءات وخلق طوابير الانتظار

لا يبدو الثقل المفرط الهيكلي للمرافق، الذي يولد طوابير طويلة للانتظار للحصول على ادنى خدمة، إلا جزئيا، بانه أمر ناتج عن غياب الموظفين المؤهلين. اذ يمكن للاعوان، ايضا، أن يتعمدوا خلق نقاط اختناق وهذا بفضل عدة استراتيجيات ؛ فإدارات الرقابة مثل الجمارك، تتعسف في استعمال ترسانتها التنظيمية للعب على وقت انتظار المستعملين وجعلهم "رهينة". وهكذا يفضل التجار وسائقو سيارات الاجرة وحتى المسافرين "تقديم شيئ ما". قصد تجنب الحراسة المرافقة وفتح حقائبهم وتفريغها والتفتيش الشامل الذي يؤخرهم ويسبب لهم خسائر اقتصادية. وفي نظام الصفقات العمومية يفتح التعقد أو الثقل "الطبيعي" للاجراءات الطريق الى "المال المسرع"، ففي بنين وفي السينغال، تصبح كل المراحل من تلقي الى تسديد ثمن الخدمة (التوقيع على تقرير الرقابة، أو تلقيه، معالجة الملف من طرف المصالح المالية، وخصمه لدى الخزينة العمومية) فرصا للاقتطاع غير الشرعي، من خلال التظاهر بالتأخر، والبطء ومشاكل الخزينة الخ... 16 واخيرا يمكن تأخير سير الادارة بواسطة أشكال متنوعة من الندرة (الهيكلية، المنظمة او المفتعلة)، نفاذ مخزون الادوية وأعطال متكررة لآلات مصلحة الراديو (حالة النظام الصحي البنيني)، غياب الوثائق الادارية، وغيرها. وبعدها يقترح على المستعمل المتسرع خدمات شخصية، مما يجعله لا ينسى مكافأة العون الذي عرف كيف "يساعده".

16 – ج. بلوندو "ممارسات تحت الطاولة": الرشوة اليومية في ابرام الصفقات العمومية المحلية في السينغال" في سياسات افريقية. عدد 83 كارتالا. 2001 ص 79–97.

التلاعب بالمعايير والتنظيمات السارية

خلافا لبعض الافكار السائدة، فإن الرشوة البيروقراطية في افريقيا الغربية ليست عائدة مباشرة الى عدم تلاؤم التنظيمات الادارية ولا لجهلها من طرف الاعوان العموميين. بل بالعكس من ذلك فإن التحكم الجيد في القوانين والسجلات المعيارية يمثل شرطا مسبقا لكل صفقة غير شرعية.

اذ يمكن للموظفين التلاعب بالمعايير والتنظيمات لأنهم يعرفون خفاياها ويتوفرون على سلطات تقديرية جد واسعة. ولكون القوانين والتنظيمات الادارية نادرا ما يتم نشرها على الجمهور وتبقى غريبة على المواطنين، فإن إحتكار المعرفة التقنية – البيروقراطية مضافا اليه ضعف مسؤولية الاعوان إزاء جمهورهم، يسمح بالتفاوض اليومي حول سلطات الادارة. ومن وجهة نظر المستعملين، فإن المصالح الادارية تسير بغموض؛ فالحواجز اللغوية (قوانين وأنظمة مكتوبة بالفرنسية)، وضعف الإشهار للقرارات الادارية والأمية كلها تحول دون شفافية الاجراءات الادارية والتي تجعل المواطنين ضعفاء امام الممارسات الراشية. وفي المحصلة النهائية، فإن الادارة لا تشهر المعايير الرسمية إلا لكي تداريها بطريقة أفضل.

وفي الممارسة اليومية، فإن المعايير الرسمية تعوض بمعايير براغماتية، ناتجة عن مختلف الثقافات المهنية الخاصة بكل مصلحة عمومية 17، والتي هي موضوع تفاوض وتلاعب دائمين.

إن هذه اللعبة حول وداخل المعايير تمتد، أيضا، الى أشكال، أكثر دقة للرشوة، تحافظ على مظهر شرعي، ففي السنيغال، مثلا، مكن وضع إجراءات إستثنائية للقانون، وكذا التأويل المتسامح لبعض النصوص التشريعية، السلطات القائمة، خلال التسعينيات من إبرام صفقات عمومية، من عدة ملايير من السي. أف. أ. حسب إجراء أقرب لصيغة التراضي 18.

من تشويه الإنسان الى التشخيص المفرط

إن المعاملة التي تبديها الادارة للمستعملين جد متناقضة، فالمستعمل غير المحدد المعالم، الذي لا يتوفر على صلات داخل المصلحة هو مستعمل محتقر، ومساء المعاملة بل ومشوه الانسانية. وفي هذا الصدد فإن الشهادات المجمعة داخل المستوصفات والمستشفيات العمومية متفقة على :"أن موظفي الصحة يعاملوننا مثل الحيوانات". وبالمقابل فإن الهدية أو التوصية تثير اهتمام وإنتباه العون العمومي: هنا نخرج من مجال التجاهل للتحول الى زبون، أو مريض، أو مواطن جدير بالاحترام.

17 – ج.ب اوليفيي ـ القابلة والجمركي" الثقافات المهنية المحلية والثقافة البيروقراطية المخوصصة في إفريقيا الغربية"–اوتربار، عدد 20–2001. ص 61 –73.

18– تحت الطاولة" الرشوة اليومية في إبرام الصفقات العمومية المحلية في السينغال" مصدر سبق ذكره.

أما المستعملون، المقتنعون بأن الادارة تسير بالمال والمعارف، وأنه يتوجب الاحتراز من المضار والعوائق الممكنة، فإنهم يبدون في بحث لا يكل عن علاقات. وهكذا، وقبل التوجه الى الموظف خلف الشباك، يستعملون روابط حقيقية أو خفية، يمكنهم اثارة مسبقة للمسعى الاداري. عندئذ تصبح الرشوة ملجأ "الضعفاء" (بالمعنى السوسيولوجي) وهي عادة ما تمثل الخطوة الاولى بإتجاه بناء علاقة تبادل دائم وشخصي بين المستعمل والعون العمومي.

إدارة مستفيدة من اللاعقاب

يتولد ضيق المواطنين امام تعسف الادارة عن غياب السبل الناجعة للطعن وعن الافلات المعمم من العقاب، اذ نادرا ما تتبع الادعاءات والمزاعم الواردة في الصحافة أو التي تطلقها الاشاعة، بتحقيقات معمقة وبدرجة أقل بعقوبات.

وعندما تجرى عمليات مراقبة، فإن استعمال نتائجها يتبع منطقا سياسويا. وهذا موضوع سنعود إليه في القسم المخصص لحدود مكافحة الرشوة.

الخوصصة غير الرسمية للإدارة

كنتيجة لغياب الموظفين المؤهلين، يولد ضعف وسائل التسيير في بعض المصالح استراتيجيات تمويل تكميلي للميزانية الوزارية الضعيفة؛ وهكذا، كثيرا ما يمول تجار شراء الوقود لتمكين فرق الجمارك من التحرك في الاقليم وكشف قوافل المهربين. كما يمكن المنتخبين محليين تمويل الجباية المحلية، ويمكن، أيضا، لأصحاب النقل الخواص توزيع البريد الإداري أو إعارة عرباتهم لقوات الامن. ويمثل هذا الامر عامل إضعاف للإدارة التي عليها رد الجميل وتفضيل ممولها او خدمته غير الرسمية. إن الممارسات غير النزيهة، تساهم في "خوصصة غير رسمية" لبعض قطاعات الادارة وتولد علاقات تكافلية بين القطاعين العام والخاص.

وتبدو الادارة العمومية للدول الافريقية (ونرى بالفعل أن الوضعيات الموصوفة بخصوص بنين، النيجر والسينغال يمكن أن تعمم)، في المحصلة النهائية، قليلة الشفافية، وتسمح بالضغوط الاجتماعية، والعمومية، والدينية، وهي رتعامل مستعمليها بطريقة متناقضة، وضعيفة المراقبة وهي بالتالي غير مسؤولة.

رشوة مرذولة لكنها مبتذلة

يجب التذكير بأن ظروف التسيير هذه المشتركة لأغلبية المرافق الإدارية المدروسة قد حددت بطريقة تجريبية ولم تستخلص إنطلاقا من أي حتمية ثقافية او اجتماعية. وفوق ذلك فإن المستعملين والموظفين أنفسهم يدينون دوما إنحرافات نظام نخرته الرشوة. ومع ذلك يمكن لنا التساؤل عن سبب كون هذه الرشوة، المجمع على فضحها، في نفس الوقت، يحظى بالتسامح وتمارس يوميا. ونقترح هنا البحث في أشكال منطق أكثر عمومية، التي تساهم في إضفاء الطابع غير القانوني على الرشوة دون إمكانية إقامة صلة سببية مباشرة بين هذه الأشكال والسلوكات غير الشرعية.

لنتأمل، في المقام الاول، العلاقة الخاصة بالمال والاغتناء التي تميز المجتمعات الافريقية لما بعد الاستعمار: ان كل العلاقات الاجتماعية موسطة بالمال (الذي عوض مختلف الخدمات العينية مثل الهدايا ومختلف أشكال التكافل) الذي يجب الحصول عليه مهما كان الثمن، في وقت الازمات الاقتصادية. إن البحث المحموم عن هذه التجزية يرتبط بمطلب الموظف "للاحتفاظ بمقامه" والتوافق مع الدور المفترض ان يلعبه في المجتمع، امتلاك سيارة، تلبية احتياجات العائلة الموسعة، التميز بسخاء في المناسبات العائلية وكنتيجة لهذه الاستراتيجية، يتم تسيير الاملاك العمومية حسب منطق "الصندوق الاسود".

وكثيرهم المسيرون الذين "يستعيرون" من الصناديق العمومية مبالغ مالية لإستثمارها في الاقتصاد الموازي، وفي تسديد دين، أو، أيضا، في ايداعها لدى "مضاعفي الاوراق" على أمل امكانية استرجاع المبالغ المحولة عندما يتحصلون على الفائدة.

وهناك أيضا قيم معروفة اجتماعيا بأنها تثبط او تستهجن السلوكات النزيهة. وهكذا يعتبر كل صاحب منصب مربح لا يستغل منصبه بمثابة "مجنون" (بالمعنى الاجتماعي للكلمة) ويكون عرضة للانتقاد من طرف محيطه. كما ان التبليغ والادانة امران مرذولان ولا يخصان، بأي حال من الاحوال، الشخص الذي يبرع في ممارسة "الرشوة التوزيعية". كما ان النزعة التدخلية السياسية والدينية (خاصة منها الراسخة في النظام القضائي والمتواجدة في نفس الوقت في كل مستويات الادارة) تساهم في تلاشي مسؤولية الموظف او القاضي الذي يريد ان يمارس عمله بصفة جيدة، ذلك لأنه سيتعرض لاستنكار رؤسائه هذا اذا لا يكونان عرضة لعقوبات.

واذا ما وقفنا على مستوى آخر من التحليل، وهو مستوى العبارات الشعبية لتسمية الرشوة والحجج المقدمة لشرحها (19) نكتشف صورا ايديولوجيية حقيقية تميل الى اضفاء الشرعية على السلوكات الراشية، فالرشوة، عادة، ما تكون مواراة، ذلك لانها تخفى داخل جرد لسلوكات مقبولة من كل واحد فهي تنم تارة عن السلوكات الحميدة (اذ انه من غير اللائق رفض هدية،

19 راجع ج. بلوندو وج–ب اوليفيي دوساردان "دلالية شعبية للرشوة". سياسات افريقية. عدد 83– كارتالا. 2001 ص. 98. 114.

ويجب التكافل بين الزملاء، كما يتوجب إحترام الكبار أو إبداء الشفقة إزاء الضعفاء) وتارة تصدر عن منطق تحصيل (لماذا تحترم قواعد دولة لا تدفع أجور موظفيها وتخلت عن وظائفها الاكثر أولية؟) وطورا ترتبط بواجب اعادة التوزيع واحيانا اخرى تنبع من إرادة محاكاة (لماذا النزاهة اذا كان الجميع من القمة الى القاعدة مرتشون؟).

وهكذا فإن الممارسات الراشية، المرصفة في سياق "إختلال وظائفي" في مجال إنتاج الخدمات العمومية وفي منطق سوسيو ثقافي تمنح الاعتبار والشرعية، وتصبح تشكيلة عادية ومقبولة للحكم المحلي في إفريقيا.

الرشوة الكبيرة

إن الرشوة الكبيرة هي، اساسا، رشوة تستهدف الإثراء وتندرج ضمن ديناميكية التراكم لدى الطبقات المسيرة بينما تطرح الرشوة الصغيرة، قبل كل شيء، مسألة البقاء لكن هنا أيضا يتعلق الامر بمسألة درجة، وذاتيا، يرتبط الأمر، ايضا بمسألة بقاء سياسي واقتصادي بالنسبة للطبقات الحاكمة.

تتوافق الرشوة الصغيرة أكثر مع الرشوة الادارية اليومية بينما للرشوة الكبيرة علاقة أكبر مع الرشوة السياسية أو بمعنى أدق بالرشوة السياسية–الادارية، ذلك أن السياسي والاداري يلتقيان على مستوى قمم الدولة.

الرشوة الدولية

تقع الرشوة الكبيرة المتغذية في جزئها الاكبر بالرشوة الدولية، في قلب الحياة الاقتصادية والسياسية في إفريقيا. وهي تلتصق، أساسا، بالتدفقات المالية المرتبطة بالتبادلات الاقتصادية الدولية، الإستيراد والتصدير (من هنا تأتي أهمية الجمارك)، الاستثمارات الثقيلة، الموارد المعدنية، المساعدةالدولية العمومية... وهي تتعلق بمبالغ معتبرة بأرقام مطلقة، وترتبط أكثر بالتدفق الاقتصادي الوطني. لقد كانت "الفيلة البيضاء" الشهيرة، وهي السدود والمصانع المختلفة، التي تضاعفت في السبعينيات كانت فرصة لعمولات ضخمة. وبصفة عامة، فإن الرشوة المرتبطة بالاستثمارات الضخمة، وبصادرات التجهيزات الثقيلة والاشغال العمومية تدر فوائد معتبرة للزعماء.

غير انه مع الازمة الاقتصادية وتهميش الاقتصاديات الافريقية، مالت المساعدة الدولية العمومية والإجرام الدولي الى الحلول مكان الاشغال الكبرى كمصدر أول للرشوة. لقد اصبحت الاعانة الدولية حرجة للبقاء السياسي للزعماء، وتجب الملاحظة بأن في الدول الافريقية المنجمية،

التي تمثل المعادن قاعدتها الاقتصادية، مثل الاورانيوم، والاحجار الثمينة والبترول، بلغ مدى الرشوة الكبيرة كل قمم الدولة: وهذا مثال الجزائر (20)، او الغابون بدرجة أقل. وهنا فإن المبالغ المالية أكثر أهمية، والاقتطاعات منها سهلة في قمم الدولة. وفي حالة البلدان الزراعية مثل كوت ديفوار في عهد هوفوات بوانيبي، كانت الاقتطاعات تتم من خلال صناديق الاستقرار، لكنها كانت عمل الفلاحين الذين كانوا يخلقون الثروة. والحال مخالف في البلدان المنتجة للمعادن التي هي بلدان ريعية محضة. وعندما تكون هذه الدول في حالة حرب، فإن الرشوة المرتبطة بالبترول تتضاعف بالرشوة المتصلة بتهريب السلاح. وتبين جيدا الفضائح الاخيرة التي تورطت فيها شركة "إلف" في الكونغو وفي أنغولا، التمفصل بين الاستغلال البترولي، والحرب وتهريب السلاح، وكذا الصلة بين الشركات المنجمية، والشركات المتعددة الجنسيات والأمن، أي شركات المرتزقة ومصالح الاستخبارات.

الرشوة والعنف

وهكذا فإننا نجبر على الأخذ في الحسبان في تحاليلنا، الصلة بين الرشوة والعنف، ليس فقط فيما يخص الرشوة الصغيرة، ولكن ايضا فيما يخص الرشوة الكبيرة. لقد تنامت خلال سنوات التسعينيات ظاهرة جد خطيرة، واصبحت تمثل تحولا حقيقيا للرشوة. وهذه الظاهرة هي ما اصطلح على تسميته بتجريم السياسة (21).

ويمكن أن يثار نقاش حول هذه المفهوم، لكننا نتبناه لأنه أفضل مفهوم موجود الى حد الآن، وذلك لانه يضع الاصبع على ما هو في قلب الظاهرة، أي إرتباط العنف والسياسة. والظاهرة ليست جديدة في حد ذاتها، لكن الجديد فيها، أنها تتنامى في سياق، هو في ذات الوقت سياق ذو طابع جهوي وعالمي. إن هذا التجريم للسياسة يمكن أن يأخذ شكل رشوة ذات نمط مافياوي، وفي هذه الحالة فإن الزعماء يصادقون مهربين دوليين مرتبطين بمختلف أنواع التهريب غير الشرعية مثل تهريب المخدرات، والسلاح، أو الأحجار الثمينة (22). ونحن نعلم هنا مدى الاهمية التي أصبحت لتهريب المخدرات في افريقيا خلال التسعينات.

إن عولمة الجريمة المنظمة (23) وعولمة تكنولوجيات الاتصال تسهلان تنامي هذا الاجرام في افريقيا مثلما هو الحال في مناطق أخرى من العالم.

ويسمح هذا الامر للقادة المهددين بأزمات سياسية بالنهل من موارد أخرى من أجل بقائهم. وعندها ننفتح على شكل من أشكال خوصصة الدول التي تمثل ما يشبه المرحلة الاخيرة

20– ج.حجاج "الرشوة والديمقراطية في الجزائر باريس، لاديسبوت، 1999،

21– ج.ف بايار، ستيفن إليس وبياتريس هيبو "تجريم السياسي"، بروكسيل، باريس، ويكلي دوبروير، 1997.

22– راجع م.ر جليلي "عولمة الرشوة والاجرام"، ي ج.بلوندو (ناشر) مقايضة السلطات فضاءات، آليات وتمثلات الرشوة"، باريس. المنشورات الجامعية الفرنسية–جنيف.؛ «Iued» 87–98.

24– انظر في هذا الموضوع ب. هيبو "خوصصة الدول" باريس، كارتالا، 1999.

للنزعة التوريثية. فمن شدة الخوصصة واضفاء الصبغة غير الرسمية عليها، كفت الدولة في جزئها الاكبر عن الإستمرار مورد يستغل مباشرة، وأصبح القادة السياسيون مرتبطين بالشبكات الاجرامية الدولية لكي يضمنوا بقاءهم. ويبلغ هذا الارتباط بين الرشوة والعنف ذروته في حالات الحروب الاهلية التي تتعدى البلدان التي اندلعت فيها لتميل الى التحول الى حروب جهوية بغاية لم تعد سياسية بالمعنى الضيق للكلمة، ولكنها خاصة بشكل مباشر، ذات طبيعة اقتصادية وناهبة ويتعلق الامر فقط بالهيمنة على المناجم ومراقبتها. وهذه هي سياسة أسياد الحرب. وهذا ما حدث في افريقيا الغربية في سيراليون وليبريا أولا 25، والنزاع الآن يتعدى افريقيا الفرانكفونية مع غينيا 26. لقد تورطت البلدان الفرانكفونية المجاورة مثل كوت ديفوار في عهد كامباوري، وبالتالي فرنسا، تورطا مباشرا في هذه الحرب الفظيعة. وفي افريقيا الوسطى، توجد البلدان الفرانكفونية وفرنسا في طليعة الحروب الاهلية التي تدمر هذه البلدان. واذا كان لا يتوجب تعميم ظاهرة تجريم السياسي هذه على مجموع القارة وجعلها تفسيرا جاهزا، فإننا مجبرين على معاينة نزوعها إلى الإمتداد إلى بلدان متجاورة اكثر فأكثر.

وفي مثل هذا السياق، فإن مجموعات الادوات التقليدية لمكافحة الرشوة التي هي أصلا، الآن، نوعا ما مرتبكة في سياق ممارسات الرشوة التوريثية، هي مجموعة متجاوزة تماما طالما ان السلم المدني غير مستتب ولم يتم ضمان الحد الادنى من النظام العام ؛ أي ان الدولة غير مضمونة.

دواليب الفرانسـأفريك

ولكون اشكال منطق التراكم في افريقيا، هي بالاساس، مرتبطة بالانفتاح الخارجي الاقتصادي، فإن الرشوة الدولية تلعب دورا أوليا في تشكيل الطبقات الحاكمة، ففي مجال الرشوة الدولية فقط، تظهر خصوصية، افريقيا الفرانكفونية ازاء بقية افريقيا 27. وهذه الخصوصية مرتبطة بما بعد الاستعمار أكثر من ارتباطها بالاستعمار. وفي حالة افريقيا الفرانكفونية اضيف للرشوة الدولية الكلاسيكية ذات الغاية الاقتصادية البحتة مثلما هي ممارسة في مناطق اخرى، أضيف نمط فرانكو–إفريقي للرشوة جديد تماما. وهو نمط مرتبط بإنتماء افريقيا الفرانكفونية الى ما سمي بطريقة مستعارة ودقيقة بالـ "فرانسـأفريك". وهذه العبارة التي أشتقها، فيما مضى،

25– و.رينو، كوريبثين اندستايت بوليتكس ان سيراليون، كامبريدج، كامبريدج بريس يونيفرسيتي 1997.
26– و.رينو، وارلود وليتيكس، بولدر كولوادو، لين رينر، 1998.
27– ج.ف. ميدار "الرشوة الدولية وافريقيا الواقعة جنوب الصحراء: مقاربة مقارنة" في "المجلة الدولية للسياسة المقارنة" الجزء 4، عدد 2، سبتمبر 1997 ص 413–441.

فيليكس هو فوات بوانيي، أعاد استعمالها، مؤخرا، ف.ك، فيرشاف في سياق جدالي (فرانس افريك 28 («France a fric» ومعناها فرنسا صاحبة المال–المترجم).

بعيداعن الجدل، فإن الأمر هنا يتعلق اكثر، بصورة بسيطة، وعبارة تسمح، في ذات الوقت بتعيين وتسمية هذا المجموع الفرنسي– الافريقي ذي الطبيعة جد المتميزة. إن الـ ″فرانسأفريك″ التي كانت تضم، في البداية، اغلبية المستعمرات الفرنسية السابقة في افريقيا، توافق بصفة إجمالية، افريقيا الفرانكفونية الواقعة جنوب الصحراء. واذا كان بإمكان الغرب، بمعنى ما، أن يدمج فيها بسبب الصلات التي تربط قادته ليس بفرنسا فقط وإنما أيضا بالقادة الافارقة الآخرين، فان الامر ليس كذلك بالنسبة لتونس او الجزائر، رغم الروابط التي تجمع بينهما وبين بعض القادة الفرنسيين. وقد إمتدت الـ ″فرانسأفريك″ الى المستعمرات البلجيكية السابقة وهي حقا فرانكفونية. ولا نجد معادلا الـ ″فرانسأفريك″ في الصلات التي تربط بين المملكةالمتحدة، او البرتغال، او بلجيكا بمستعمراتها السابقة. وقد استندت هذه الـ ″فرانسأفريك″ بشكل خفي على العنف والرشوة. وقد كانت ″إلف″ والشبكات الفرانكو افريقية تعبيرها النموذجي. إن أصالة النمط الفرنكو–افريقي للرشوة الدولية تتمثل في ان ليس للرشوة فيها غاية اقتصادية فقط مثلما هو الحال في الرشوة الكلاسيكية أي الحصول على اسواق ومواقع اقتصادية. ولكن كانت لها غاية اكبر وهي غاية سياسية.

والامر بالنسبة لفرنسا، بعد التصفية الرسمية للاستعمار، يتعلق بتكييف نمط السيطرة الاستعمارية بتحويله إلى نظام زبائنية دولية يشرك شركاء غير متكافئين وهم فرنسا– صاحبة العمل والدول الافريقية وهي الدول–الزبائن. وهذه الصلات المصاغة على مستوى الإليزي في اتفاقيات تعاون مدني وعسكري ووزارة للتعاون وريثة وزارة المستعمرات، وبتواجد عسكري فرنسي في افريقيا وبواسطة الانتماء الى منطقة الفرنك، ومتجذرة في نسيج علاقات شخصية توجه اعضاء الطبقات الحاكمة المتوالية. وقد شكل هذا النسيج المتغذي من تبادلات اجتماعية مفتاح بقاء النظام، إن الخلط بين الأنواع هو الذي يميز الرشوة الفرنسإفريقية، والذي تتمفضل فيه الرشوة الجامدة والنشيطة، بتمويل الاحزاب والسياسيين الفرنسيين، والتبادلات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية العمومية والخاصة، دون نسيان بعد الإكراه أو بعد العنف. وكانت الأهم في كل هذا الاعتبارات السياسية العامة وخاصة الاعتبارات الاستراتيجية والجيوسياسية المتعلقة بالاستقلال الطاقوي لفرنسا، في مجال اليورانيوم وخاصة في مجال البترول.

28– ف.ك فيرشاف: فرنسأفريك، أطول فضيحة للجمهورية″ باريس–ستوك″ 1998، أنظر، أيضا، : الصمت الاسود– من يوقف فرانسأفريك؟، لي زارين، 2000، و″شيراك الأسود″، لي زارين، 2002.

29– بخصوص ″إلف″ من المفيد قراءة كتاب مديرها السابق لويك لوفلوك بريجون. ″قضية إلف، قضية دولة″ الناشر شيرش ميدي، 2000

لكن لم تعد لفرنسا الوسائل الاقتصادية التي تمكنها من الاحتفاظ بزبائن من الدول الافريقية، فالزبائنية اصبحت تكلف "الباطرون" غاليا في المجال الإقتصاديادي، ذلك لأنه يجب عدم الخلط بين فوائد الشركات الفرنسية التي تتاجر مع افريقيا في سياق الفراسأفريك المفضل، وبين فوائد الاقتصاد الفرنسي في مجموعه.

ومع مرور الوقت طرأت تحولات على فرانسأفيك، فلم تعد ممركزة انطلاقا من الاليزي بشبكات جاك فوكار؛ فهذه الشبكات تنوعت وتضاعفت مقيمة بينها صلات تواطؤ وتنافس في ذات الوقت.

لقد انفجرت سياسة فرنسا الافريقية، سواء في شكلها الرسمي او الخفي. وقد جرت اصلاحات قصد تطبيعها. والآن نحن نشهد انسحاب فرنسا، فالحضور العسكري في حالة أفول، والإعانة العمومية تهاوت بشكل قوي وهي بصدد الميل نحو التعددية في الإطار الاوربي.

وعلى المدى المتوسط فإن الفراسأفريك آيلة الى الاختفاء، وهي الآن بصدد الأفول لكنها لم تكف عن الموات ويجب عدم دفنها في وقت جد مبكر. واذا ما كانت البنية الرسمية لفرسأفريك قد تعرضت لإصلاحات عميقة، فإن بنيتها غير الرسمية والخفية لاتزال حاضرة. وحتى وإن تعرضت بعض شبكاتها الاساسية مثل "إلف" للخوصصة، فإنها تميل الى التعولم وهي على صلات دائمة مع الشبكات العمومية الحفية التي لا يزال ينشطها الإليزي بهذا القدر او ذاك.

وفي هذا الصدد، فإن الانتخابات الرئاسية الاخيرة التي مكنت من إعادة انتخاب جاك شيراك، قد تعطي أكسجينا لفراسأفريك.

ويتعلق الامر هنا ببعد لا يمكن اهماله في مجال مكافحة الرشوة في افريقيا الفرانكفونية.

خلاصة: مكافحة الرشوة

يبين أخذ مجموع هذه الثوابت بعين الاعتبار الى أي مدى تبدو مكافحة الرشوة أمرا لا غنى عنه وجد صعب في افريقيا في آن واحد. وهو عمل لا يمكن أن يكون إلا ذا نفس طويل، لا ينتهي ولا يكف عن الإستمرار فيه. وليس ثمة ما هو مكتسب فيه بصفة نهائية.

ومنذ وقت متأخر فقط أصبح هذا الكفاح في جدول الاعمال في إفريقيا ولا نملك هنا كل العناصر الضرورية لاجراء تقييم حقيقي له، وهو تقييم سيكون في الاساس، مبكر طالما أنه يتوجب على هذا الكفاح ان ينخرط في الديمومة. ولأسباب متنوعة، إلتحقت افريقيا الفرانكفونية بالركب، متأخرة.

واذا كان صحيحا ان ابتداء من التسعينيات حددت ضغوط مؤسسات "بروتن وودس" ميلاد السياسات الرسمية لمكافحة الرشوة في إفريقيا، فإنه من الاختزال التفكير بأن في ذلك الوقت

حول الخوصصة، أنظر فصل "إلف في شاشة توتال" في ف.ك فيرشاف، "الصمت الأسود"، مصدر سبق ذكره ص. 371–395.

كان هناك فراغ قانوني في هذا المجال. اذ كشفت مقارنة تاريخية متأخرة لاستراتيجيات مكافحة الرشوة في بنين، والنيجر وفي والسينغال، انه منذ حصولها على الإستقلال، تزودت تلك البلدان بأدوات مؤسساتية تسمح لها، مبدئيا، بمراقبة الممارسات غير الشرعية داخل المؤسسات الادارية.

وحتى وإن كانت تلك البلدان قد استلهمت نفس قانون العقوبات الموروث عن "المتروبول"، فمن المهم مقارنة إختياراتها لأدوات المكافحة من خلال موازاتها مع تطورات الوضع السياسي ؛ وهكذا يبدو السينغال، البلد المتميز بإستقرار سياسي مثالي، أنه اعتمد اساسا على هيئات "عادية" للرقابة الداخلية والخارجية، أي المفتشيات الخاصة بكل وزارة، والمفتشيات العامة للدولة (م.ع.د.) والمفتشيات العامة للمالية (م.ع.م) وغرف نظامية مثل لجنة التحقق ومراقبة حسابات المؤسسات العمومية (د.ت.م.ح.م.ع). وخلال مناسبات التغيرات الكبرى على رأس الدولة السينغالية فقط،أراد الرؤساء الحديثي العهد بالانتخاب التمييز الرمزي لبداية عهد سياسي جديد بالإعتماد على مؤسسات خاصة مستحدثة، وهكذا أصدر عبدو ضيوف، في1980، قانونا ضد الاثراء غير الشرعي، بينما تميز التداول السياسي الذي جرى في 2000، من طرف عبدولاي واد بالشروع في إجراء دراسات خبرة تحض عددا من الشركات الوطنية.

وبهذا يرمز إنشاء مؤسسات جديدة للقطيعة مع ممارسات الطبقة السياسية السابقة، ولا يهم كثيرا اذا ما بينت التجربة ان هذه المؤسسات بقيت غير ناجعة بشكل كبير. وفي الوقت الذي لم يجمد السينغال إطلاقا هيئات رقابته العادية، تمثلت الاستراتيجية البينينة، في اللجوء إلى أدوات عادية اي الى هيئات استثنائية حسب انتقال الوضعية السياسية من الاستقرار الى الاضطراب، فبعد إلغائها في سنة 1976، كانت المفتشية العامة للمالية موضوع إعادة الاعتبار في 1993. كما جرى إحياء المفتشية العامة للدولة في 1998، بعد إلغائها في 1990، لكن دون وسائل عمل فعلية. ومنذ انقلاب 1972، تعاقبت على البنين عدة لجان كان هدفها جميعا تهذيب الحياة العامة. وقد مثل التجديد الديمقراطي الذي رفعه سوڤلو، في 1990 وعودة كيريكو الى الحكم في 1996، فرصا لانشاء لجان تحقيق جديدة حول الرشوة.

وفي النيجر، أيضا، أمكننا احصاء ثماني لجان (من 1974الى 2000) ولدت وحلت على إيقاع تغييرات النظام. وخلال نظام الاستثناء، أنشأ الرئيس كونتشي الشرطة الاقتصادية والمحكمة الخاصة التي تعاقب تحويل الاملاك العمومية بالسجن مدى الحياة أو الاعدام. وبعد تشديد عابر للتشريع، شهدت الفترة التي اعقبت الندوة الوطنية التي عقدت في عام 1991، رفع العقوبات عن بعض جنح الاثراء غير الشرعي، على إثر الصياغة الدستورية لحقوق الانسان.

31– م. ماتيو "مكفحة الرشوة في بنين، والنيجير والسينغال" في ج.بلوندو وج.ب اوليفيي دوساردان والـ "الرشوة اليومية في افريقيا الغربية–مقاربة سوسيو–انتثروبولوجية مقارنة: بنين، والنيجر والسينغال" مصدر سبق ذكره، ص 249–270.

32– حتى وان لم تنشر دراسات الخبرة الى اليوم كما ان نظام واد يبدي اتقانا بعد لفت الصحافة والمنظمات غير الحكومية انتباه الرأي العام حول استمرار الممارسات الراشية بعد قيام التداول.

لقد سعت الانقلابات العسكرية، في أكثر الاحوال، إلى اضفاء الشرعية على استيلائها على السلطة بانشاء الانظمة السابقة المدنية في البداية، ثم تسلك نفس الممارسات وعادة ما تكون بشكل أسوأ. إن كون انتقاد الرشوة قد استعمل كنمط لاضفاء الشرعية يبين، من جهة ثانية، ان الرشوة في افريقيا اقل شعبية بكثير مما يقال. وبدت بعض البلدان الافريقية الفرانكفونية، مثل بوركينا فاسو، حساسة بشل خاص للرشوة، مثلما يبين تنظيم محاكمات شعبية في عهد سانكارا. وقد ظهر ذلك حتى قبل سانكارا.

لكن كيف سيرت فعلا مؤسسات الرقابة التابعة للدولة؟ تبين تجربة بنين، والنيجر والسينغال أن اسلاك التفتيش التابعة للدولة والمالية، حتى وإن كانت مكونة من اشخاص اكفاء وذوي أجور جيدة، فإنها اصطدمت بعراقيل كبيرة. اذا اقتصرت نجاعة المفتشين العامين على امكانية القيام بمراقبات بعدية، وهي تابعة لوزارات الوصاية التي ينتظرون منها الامر بالمهمة للتدخل، وفي اغلب الاوقات تبقى التقارير التي يعدونها سرية وينتهي بها الامر الى القبوع في دواليب مكتب رئيس الجمهورية او الوزير الاول. ومن جانب آخر تعرضت المفتشيات العامة لآثار تغير النظام، وقد جرى تعويض اعضائها او تجميد نشاطهم بعد اتهامهم بالارتباط بالحركة السياسية السابقة.

وبخصوص الهيئات الاستثنائية، يكفي التذكير بمثال المحكمة الخاصة بمكافحة الاثراء غير الشرعي في السينغال، فهذه المحكمة لم تنشط الا لمدة سنتين. ولم يلد الستون تحقيقا التي قامت بها الا حكمين بالسجن وبعض الغرامات. ومن غير المفيد القول بان المحكوم عليهما، مقارنة بالـ "الأسماك" التي تفادت شباك المحكمة، ما هما سوى صهيرتين في مجموعة تدابير سرعان ما استعملت سياسيا 33.

وفي السينغال، مثلما هو الحال في بلدان افريقيا الاخرى، خضع قمع الرشوة، أساسا، لاعتبارات انتهازية ذات طابع سياسي. اذ سمح وجود هذا التشريع، عند الاقتضاء، بايجاد مبرر للتخلص من هذه الشخصية او تلك، اما مسألة ثبوت ذنبها ام لا فلم تمثل رهانا حقيقيا. وفي كل الاحوال، ففي سياق رشوة شاملة، يبدو من السهل توريط شخص ما، وبإمكان السلطة من خلال شرطتها، التوفر على معلومات لمتابعة الاشخاص.

انها وسيلة جيدة للمساومة والضغط، واذ ما انعدمت فبإمكانها فبركة أدلة. فالامر، إذن، لا يتعلق بتطبيق القانون لانه القانون، ولكن يتعلق بإستعماله بطريقة انتهازية محضة. واحيانا، عندما تنكشف فضيحة، وقد كان ذلك نادرا بسبب غياب حرية الصحافة، تجد الحكومة نفسها مجبرة على التدخل بالزج بمثير القلاقل الى السجن لأن الامتناع عن ذلك كان سيظهر امرا احمقا. وفي أكثر الاحوال لا يجبر الاشخاص المعترف بذنبهم على إعادة ما سرقوه.

33– م.مايتو، مقال سبق ذكره، ص 259–260.

خلال سنوات التسعينيات، انطلقت عدة بلدان فرانكفونية، مثل بنين، في كفاح ضد الرشوة بشكل شامل، انطلاقا من اصلاحات مؤسساتية وبضغط دولي إكتفت اغلب البلدان بالشروع في حملات عابرة أو باتخاذ إجراءات ظرفية حسب المناسبات. وكان ذلك حال الكاميرون الذي شرع في حملة في هذا الصدد بتعيين وزير أول جديد مهمته مكافحة الرشوة. وقد أخذ هذا الاخير مهمته مأخذ الجد فتوجب على الرئيس عندئذ إقالته بسرعة... ويحدث من وقت لآخرأن يزج بمسؤول سياسي في السجن، وهذا اما بقصد التخلص منه، أو ليبين للممولين بأن السلطات تطبق تعليماتهم، لكن ذلك كان مثل ضربة سيف في الماء. ولمدة ينتبه المعنيون للامر، لكن يتوجب ان تدرج هذه الاجراءات ضمن الديمومة حتى تصبح ناجعة فعلا. وعلى كل فانه من الصعب على الزعيم السياسي السير بعيدا في مكافحة الرشوة ذلك لانه قد يقطع الغصن الذي يجلس عليه، بقطع الصلات مع الدعم الذي لا غنى له عنه قصد ضمان بقائه.

وعندئذ يبدو المجتمع المدني والصحافة كفاعلين أساسيين في الاستراتيجيات الحالية للكفاح ضد الرشوة وقد وصما بكل الخصال. وبطبيعة الحال، فإذا كانت الرشوة شاملة، من غير المؤكد ان يكون المجتمع المدني بالضرورة اكثر نزاهة من الدولة ونخبها. ومع ذلك يمكننا الاشارة الى الدور الذي لعبته في بعض البلدان المنظمات المهنية – مثل منظمة الناقلين في النيجر أو مثل "لوناكوا" في السينغال– التي انتقدت بشدة الابتزاز الذي تمارسه الشرطة أو الجمارك. لكن هذه المنظمات لا تواجه الا الرشوة التي تسبب لها في خسائر اقتصادية، وبالمقابل فبإمكانها ممارستها عندما لا تتناقض مع مصالحها الفئوية. ومن جانب عالم الجمعيات والمنظمات غير الحكومية الوطنية يبدو التجنيد ضد الرشوة أمرا جد حديث. وبعض هذه الحركات داخلية النمو اكثر من اي شيء آخر، وتندرج في تفكير على المدى الطويل حول تهذيب الحياة العمومية مثل فرع منظمة "ترونسبارونسي انترناشيونال" (ت.أ) الذي انشئ في سنة 1996 في بنين بتحفيز من الكنيسة الكاثوليكية، أو "المنتدى المدني" في السينغال الذي أسس في 1993، والذي جند عدة فاعلين في المجتمع المدني في تحالف، واجرى بالشراكة مع "ت.أ" تحقيقا كميا عن الرشوة في عام 2001. وبعض الحركات رسمية الطابع وان كانت تدعي الانتماء للمجتمع المدني، فإنها ظهرت الى الوجود بمبادرة من السلطات القائمة و/أو المؤسسات الدولية مثل "الفوناك"، التي أنشأت في بنين، في 1984، 34، والتي تعاني أزمة شرعية ذلك لان اعضائها لا يوافقون على نشاطها.

وبصفتها ظاهرة معقدة، ومتعددة الاشكال والأبعاد، لا يمكن للرشوة في افريقيا ان تواجه بمجرد تطبيق اصلاحات مؤسساتية أو بواسطة حملات تحسيس أو تكوين. لقد بينا بأنه اذا كانت الرشوة، من جهة، تتجذر في الطبيعة التوريثية للدولة الافريقية وتزدهر وسط ادارة في طور الخوصصة، فانها من جهة ثانية، ايضا، تنتظم في اشكال منطق سوسيو–ثقافي تساهم في

34– م. ماتيو، مقال سبق ذكره، ص 24.

ابتذال وتسويغ الممارسات غير الشرعية. وبعيد عن الجوانب "التقنية" لمكافحة الرشوة، فان التغيير لا يمكن ان يأتي إلا من أعماق المجتمعات الافريقية نفسها، ويجب ان يرافق، على المستوى الدولي، من طرف الدول الغربية، بالبدء في تعديل ممارستها، خاصة. اذ يجب أن يرد على رشوة معولمة بكافح معولم.

جوان 2002
جيورجيو بلوندو*، م.د.ع.إ، مارسيليا
جون فرانسوا ميدار**، م.د.إ.س، بوردو

* استاذ محاضر بالمدرسة الدراسات العليا في العلوم الاجتماعية
** استاذ مبرز بمركز دراسات افريقيا السوداء، معهد الدراسات السياسية ببوردو.

مدخل

إن الكتاب الذي بين أيديكم هو ثمرة إرادة "ترونسبارونسي أنترناشيونال" (ت.أ) في اقتباس "ت.أ.سورس بوك"، المؤلف المرجعي للمنظمة في مكافحة الرشوة، لافريقيا الفرانفكونية. وتستلهم الطبعة الاولى الانجليزية، والطبعات التي تلتها، أساسا، أهداف واستراتيجية "ترونسبارونسي انترناشيونال"، وبالتالي تلزمها تماما. لكن الامر لا يتعلق بوثيقة لـ"ت.أ" موجهة لافراد الحركة فقط، بل ان مسعى "ت.أ" هو بالعكس، يتوجه الى كل المعنيين والمهتمين بمكافحة الرشوة، دون استثناء، حتى وإن كان الجميع لا يشاطرون ذلك.

ينقسم اللكتاب الى أربع اقسام.

يحدد القسم الاول اطار التحليل عبر معاينة لحالة الرشوة، وتعريفاتها، وحدودها، والمجالات التي تزدهر فيها، والآليات التي تميزها ورهانات المعركة للانتصار فيها.

وتسوغ هذا المسعى ضرورة التصدي للخرافات المحيطة بالرشوة، ودائما في هذا القسم، يتم وصف مفهوم النظام الوطني للنزاهة، (ن.ون) الذي صاغته "ت.أ" ويتعلق الامر بإطار تحليلي لظواهر الرشوة، وجملة الممارسات الموجهة لمكافحتها. الا ان اقامة مثل هذا النظام ترتبط بالارادة السياسة للجهاز التنفيذي.

ويدرس القسم الثاني للكتاب المكونات الاساسية لنظام النزاهة، وهي المكونات المتعلقة بالقطاع العام مثل: الجهاز التنفيذي، والادارة والعدالة، والصفقات العمومية والجماعات المحلية التي يتوجب ان يقوم تسييرها على الاخلاق والشفافية.

ويتناول القسم الثالث المكونات الاخرى للنظام التي هي المجتمع المدني والقطاع الخاص الذي يجب على عملها ان يندرج ضمن مسار ديمقراطي تحت العيون الساهرة لوسائل الاعلام المستقلة. وعلى مجموع هذه العناصر، وهي اسس "ن.ون" قطاع عام، قطاع خاص، والمجتمع المدني، قيادة الكفاح ضد الرشوة على كل المستويات.

اخيرا، يقدم القسم الاخير من الكتاب الفاعلين والادوات الخاصة بمكافحة الرشوة، سواء في المجال المحلي او في المجال الدولي. وإن كان هذا الجرد للموارد والوسائل غير شامل، فهو يبقى مفتوحا امام التقدم الذي سيسجله الكفاح ضد الرشوة والدروس التي يتوجب استخلاصها بانتظام، من كل التجارب الوطنية والدولية.

إن هذه الطبعة الاولى لـ "ت.أ.سورس بوك" باللغة الفرنسية، الموجهة خاصة لافريقيا المسماة فرانكفونية، هي أبعد من ان تكون شاملة وبدرجة أقل كاملة. وقد بذلت جهود حتى يكون المحتوى اكثر وفاء وأقرب الى الوضعية في افريقيا. وطموحنا يكمن في أن تمس هذه الطبعة قطاعا جد عريض من القراء، وأن تكون اداة مفيدة وعملية لكل أولئك الذين يكافحون الرشوة، من أجل التقدم والحقوق الانسانية.

القسم الاول

الإطار العام للكفاح ضد الرشوة

1. أين وكيف تزدهر الرشوة ؟

"ترعى المعزة حيثما تربط"
مثل شعبي إفريقي

ملخص

يبرز في هذا الفصل، الذي يفتح الكتاب المرجعي، الطابع العالمي للرشوة التي هي ظاهرة ليست خاصة بمنطقة من مناطق العالم. ويتوجب، من أجل وضع قواعد لمكافحة الرشوة، البدء بتعريفها– وهنا نقترح عدة تعريفات من بينها التعريف الذي وضعته "ترونسبارونسي انترناسيونال".

كما يقدم في هذا الفصل أيضا للرشوة. ماهي التصورات المرتيطة بالرشوة ؟ عن هذا السؤال يحاول هذا الفصل الاجابة من خلال بعض الامثلة.

ومن جانب آخر، يعود هذا الفصل للحديث عن المجالات والقطاعات التي تزدهر فيها الرشوة وتبرز. ويبدو هذا الجرد، غير الشامل، ضروريا لتحديد انشطة مكافحة الرشوة. ان تحديد آليات الرشوة أمر من أصعب الامور في التناول. ومع ذلك فهو جوهري لفهم الظاهرة ولتحديد استراتيجية شاملة لوقف اتساع الرشوة. وإن فهم الآثار المدمرة لها فهما افضل، هو ايضا التقدير الاحسن لنتائجها ولتقدير كلفتها. إن هذا المقاربة جوهرية في مجال تحسيس مختلف الفاعلين المعنيين– ومنهم الرأي العام– بشأن ضرورة الكفاح ضد الرشوة.

إن الرشوة هي ظاهرة أخذت، في السنوات الاخيرة، ابعادا مثيرة للقلق. وهي مقلقة الى الحد الذي حددت المنظمات الحكومية وغير الحكومية هدف مكافحة هذه الظاهرة في المجال الدولي، بوضع استراتيجيات خاصة بكل بلد، متكيفة مع الاشكال والابعاد التاريخية التي تظهر من خلالها الظاهرة على المستوى المحلي.

ويختلف المشكل من بلد الى آخر وحتى داخل البلد الواحد. اذ يغير وجهه حسب الهيئة، والمؤسسة والمستوى التراتبي والجهة.

وكل وضعية هي وضعية خاصة، وهكذا فإن الفضائح السياسة–المالية التي انفجرت في الساحة الاعلامية خلال السنوات الاخيرة في بعض بلدان القسم الشمالي من العالم تبين ان هذه البلدان ليست اكثر تحصنا من البلدان السائرة في طريق النمو ؛ فهذه الأخيرة تعاني من الرشوة الادارية الصغيرة الممارسة يوميا وعلى نطاق واسع. ومع ذلك تجب الاشارة الى أن الرشوة في مختلف جهات العالم لا تقتصر على ما اعتيد ذكره.

واذا كانت الظاهرة عالمية، فإن النتائج ليست بنفس الطابع هنا وهناك. فعلى الخصوص تمثل الرشوة آفة ذات آثار خطيرة على التنمية الاقتصادية واحترام الحقوق الاساسية، ونوعية الحياة وسيادة القانون ومصداقية المؤسسات وكذا بالنسبة للطموح في الديمقراطية، اذا كانت الموارد محدودة. ويكون ضحاياها الاساسية السكان الاكثر حرمانا، خاصة الذين ليس لهم وسائل للدفاع عن انفسهم. والخلاصة فإن الرشوة في العموم تمثل هدرا للامكانيات بسبب الاستعمال السيء للموارد.

لكن مكافحة هذا هذه الظاهرة تتطلب التعرف الافضل عليها قصد إنتاج مؤشرات تسمح بتناول أشكالها ومظاهرها وآلياتها.

إن هدف هذا الفصل الاول، هو اقتراح تعريف للرشوة، ووصف مناهجها المستعملة والاشكال التي تظهر من خلالها، وتعداد المجالات والقطاعات التي تزدهر فيها. وسنحاول لذلك وضع تصنيف للعمولات التي تسمى "بقشيش"، "وڤامبو" أو "بيير" (جعة) حسب المكان الذي تتواجد فيه، او كل شكل آخر من الهدايا، لتحليل دوافع الراشين والمرتشين قبل الانتهاء الى الحديث عن نتائجها وتكاليفها.

تعريفات الرشوة

الى غاية وقت متأخر كانت كلمة رشوة محظورة في الوسطين المهني والسياسي. وكانت نادرا ما تظهر في الجرائد، ولا يتحدث عنها الاقتصاديون على الاطلاق، حتى وان كان قد بدأ خبراء السياسة يولونها اهتماما نظريا.

وعلى محاولة تعريف مفهوم الرشوة أن توضح أن:

الرشوة متواجدة في القطاع العام بقدر ظهورها في القطاع الخاص،

تعني مجموعا جد واسع من الممارسات وتخص كل أشكال التزوير.

على تعريف الرشوة أن يشمل مفهومي الرشوة السلبية والرشوة النشطة، أي أنه يشير الى مسألة تقديم العمولات أو المزايا الاخرى بقدر إشارته لتلقيها؛

اتخاذ القرار يتأثر بالاعتبارات الشخصية أو العائلية ؛

واذا اقترحنا كتعريف للرشوة "التعسف في استعمال موقع عمومي قصد الحصول على منفعة خاصة" فإننا نقر بأن هذه الأخيرة لن تحدث الا عندما يكون ثمة تلاقي مع الجمهور وأن "كل خدمة، وكل مراقبة، وكل عمل اداري، وكل مكافأة لها مقابل ومؤدية الى صفقة غامضة".

غير أن هذا التعريف مضيق لكونه لا يأخذ في الحسبان بعض أشكال الرشوة؛
– الاشكال التي تستعمل الاكراه كدافع اساسي (أو حيث الابتزاز يغلب على بعد الصفقة)؛
–الممارسات التي تغرق في ممارسات مجتمعية عادية: تبادل الخدمات والمزايا بين الاقارب، او رعايا نفس البلدة أو الناحية، أو بين أعضاء في نفس العائلة السياسية.

وبالتالي كلما تقام علاقة سلطة، أو عرض أو طلب فإن امكانية المساومة تفتح الباب أمام كل لعبة النفوذ.هكذا وفإن الحقول المفضلة التي ستزدهر فيها الرشوة هي الحقول السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، وبذلك تصبح المجالات المعنية هي مجالات النشاط الحكومي والخدمات العمومية؛ الانشطة الاقتصادية وعالم الاعمال وكذا قطاع المجتمع المدني، بمعنى المنظمات غير السياسية.

وتقترح ترونسبارونسي أنترناشيونال تعريفا أكثر دقة للرشوة وهو:
«الرشوة هي التعسف في استعمال السلطة المنتدبة لأغراض خاصة».
ويسمح لنا هذا التعريف بتفكيك مختلف عناصر الرشوة.
1) التعسف في استعمال السلطة؛
2) لأغراض خاصة أي لا تفيد بالضرورة الشخص المتعسف في استعمال السلطة، لكنها قد تشمل أيضا الاعضاء المقربين من عائلته أو اصدقائه)؛
3) سلطة منحت إنتدابا (قد تصدر عن القطاع الخاص أو عن القطاع العمومي).

تصورات مفهوم الرشوة

عمليا، يمتلك الفاعلون المعنيون تصورا ذاتيا لمفهوم الرشوة. ويسمح فهمه بتحديد استراتيجية تستهدف ترقية تغييرات في السلوك. هل يعترف الموظفون، بشكل خاص، بضرورة تفضيل البحث عن الرفاهية العمومية ؟ وماهو تصورهم للرشوة؟

لهذا الغرض، فإن الدراسة التي اجرتها اللجنة الاسترالية المستقلة لمكافحة الرشوة في ولاية نيو ساوث والز، في عام 1994، هي دراسة بالغة الأهمية. لقد سعت هذه الدراسة الى تحديد نمط السلوك الذي يعتقد الاعوان العموميون انه سلوك مرتشي والتعرف على العوائق التي تمنعهم من مواجهته.

وقد توجب على هؤلاء المشاركين في الدراسة، أولا، الحكم عما اذا كان هذا السلوك مسوغا وإلى أي مدى. وكان عليهم في نهاية الامر تقرير أي عمل يتوجب القيام به لذلك 1.

1– يمكن الاطلاع على النتائج الدقيقة لهذه الدراسة في التقرير السنوي لعام 1994 لهذه اللجنة. الرجاء التوجه الى الموقع: www.icac.nsw.gov.au

لقد ابدى المشاركون وجهات نظر جد مختلفة إزاء تصورهم لمن كان– او لم يكن– مرتشيا. وظهر أن غياب معيار مشترك أمر يضاف الى مصاعب مكافحة الرشوة.

وقد بين المشروع أن إرادة مواجهة الرشوة تتقلص بـ:

الشعور بأن السلوك لم يكن راشيا؛

فكرةاللاجدوى من معارضة الرشوة، ذلك لأنهلا شيء يتم لإلغائها؛

وظيفة غير عالية في تراتبية التنظيم؛

انه لمن الجلي، إذن، أن على كل مبادرة لمكافحة الرشوة أن تأخذ في الحسبان التصورات الفردية للاشخاص الذين يراد تعديل سلوكهم.

وتتمثل المرحلة الاولية في هذا المجال في إثارة وعيهم بمعيار سلوكي مقبول وكذا بفهم معمق لنتائج الرشوة.

أين تتكاثر الرشوة؟

توجد الرشوة– بكل اشكالها – في كل البلدان. وفي افريقيا التي "تاجر" فيها الكثير من الموظفين بسلطتهم الادارية، لا تختلف الرشوة عن تلك السائدة في أوروبا التي تلقت فيها أحزاب سياسية عمولات معتبرة في الصفقات العمومية.

وهي، أيضا، لست أمرا مقتصرا على القطاع العمومي، اذ نجدها بأشكال مختلفة في القطاع الخاص وفي المجتمع المدني.

وبالنظر لعمليات الخوصصة، وتحويل مهام موكلة، الى الآن، الى الدولة نحو القطاع الخاص، والتسيير الخاص للاحتكارات او شبه الاحتكارات في مجال تقديم الخدمات العمومية (ماء، كهرباء....)، فإن المفاهيم المطروقة في هذا الكتاب تشمل الممارسات غير الشريفة في هذا القطاع– خارج وداخل تلاقيه مع القطاع العمومي في آن واحد، وهي ممارسات، لها على أية حال آثار سلبية على المجموعة.

لقد ذكر أن كلفة بناء الطرق في إيطاليا، انخفضت بنسبة أكثر من 20% بعد الشروع في عملية "الايدي النظيفة" ضد الرشوة. وقد كانت أموال "الصناديق السوداء" الموجودة في البنوك السويسرية تستعمل في التمويل غير الشرعي للاحزاب السياسية ويشتبه في ان بعض هذه الاموال قد هربت الى جيوب خاصة. كما منحت الاحزاب الساسية اقتطاعات غير شرعية قصد الحصول على عقود في مجال الدفاع، وكذا قدمت مؤسسات عمولات لأصناف من الاعوان العموميين (خاصة خارج الحدود الدولية) للإستفادة من عقود بوسائل غير عادلة أو غير شرعية، عادة ما كانت ذات آثار كارثية.

وفي بلجيكا، وفرنسا، والنمسا وايطاليا وغيرها كانت بعض الوجوه السياسية موضوع متابعات قضائية وتحقيق بخصوص خيانة الثقة، تحويل أموال، الإثراء غير الشرعي، وحتى تحقيقات إجرامية قد تؤدي الى أحكام بالسجن.

"لي أدلة عن تورطه في عمليات سرقة، تزوير، عمولات، رشوة ومضايقة جنسية.
– وظفه"
"زابيرو" سويتان، جنوب، افريقيا، 11 سبتمبر 1998.

وهكذا يمكننا تمييز المجالات التي تنمو فيها الرشوة داخل القطاع العمومي:
–الوزارات والمصالح العمومية؛
–الوظائف الحكومية، دواوين الوزراء، الوظائف الانتخابية (رؤساء بلديات، مستشارين جهويين وغيرهم...) الوظائف ذات المسؤولية غير المركزية (حكام النواحي، المقاطعات، الجهات وغيرها).

غير انه تتوجب الملاحظة ان مع المسار الديمقراطي ظهرت بعض المجالات الجديدة في الكلمة العمومية: مجموعات ضغط المنظمات غير الحكومية أو منظمات المجتمع المدني التي تتدخل في لعبة النفوذ والسلطة.

ومنظمات المجتمع المدني هذه، مثلما هو الحال مع الدولة والقطاع الخاص، تماما، ستقوم ايضا، في بعض الاحيان، بممارسات راشية، باللجوء الى تقنيات التضليل.

كيف تتمظهر الرشوة؟

تحديد الممارسات

في المرافق العمومية (التي تضم الموظفين المعينين او المنتخبين)، يمكننا ان نجد الممارسات التالية:

- الرشوة السياسية، على سبيل المثال، من خلال هبات في تمويل الحملات الانتخابية، وغيرها....،
- اقتطاعات غير شرعية في العقود الحكومية (وفي العقود الفرعية للمسشارين)؛
- تزوير بمختلف الاشكال؛
- ″بيع″ السلطة التقديرية للوزراء؛
- نسبة معنية من مبالغ العقود تذهب لجيوب بعض الموظفين العموميين عن العقود الحكومية، وعادة ما تحول مباشرة الى حسابات بنكية في الخارج ؛
- الضيافة المفرطة، ومزايا متنوعة أخرى يتلقاها الاعوان العموميون من طرف المستفيدين من العقود الحكومية (على سبيل المثال، منح جامعية في الخارج لأبنائهم)؛
- العقود الحكومية التي يستفيد منها الاعوان العموميون انفسهم بصفتهم مستشارين او من خلال شركات وهمية أو شركاء غير موجودين؛
- الأسفار غير المفيدة للخارج التي تحدد علاواتها المبالغ فيها عادة التي يحددها الاعوان العموميون انفسهم؛
- أفق الوصول الى السلطة الذي تستعمله الاحزاب السياسية لتحصيل مداخيل من المؤسسات الدولية خصوصا (والتي تأخذ شكل هبة لعمل خيري، أو لمستشفى أو ملجإ للأيتام) ؛
- المساومة التي تمارسها قوات الامن التي تهدد بالغرامات للحصول على عمولات (والعمولة لا تكلف عادة اقل من الغرامة)؛
- إلحاح الاعوان العموميين على الحصول على مبالغ او لتبرير اجراء تسليم رخصة سياقة، أو رخص تجارية أو لمراقبة جوازات السفر مثلا؛
- التسديد الاسبوعي او الشهري لمبلغ من المال من طرف عون عمومي لرئيسه.

وبالطبع فإن هذه القائمة غير شاملة لجميع الممارسات.

محاولة تصنيف

هناك إتفاق عام حول على الوضعيات التي تساعد على الرشوة. غير ان مواجهتها بفعالية، تقتضي مقاومة جذور الداء. وهنا فمن الجوهري فهم دوافع اولئك الذين يقدمون العمولات، وكذا دوافع ضحايا الرشوة. وسنقدم لذا الغرض تصنيفا لهذه الممارسات.

اننا على سبيل المثال، نجد في العمولات، المحاباة والزبائنية مرورا بتبادل الخدمات.

"كيف منحت هذا المنصب لابن عمك؟
– ابن عمي ليس قادرا عليه".
تاندبيرغ، استراليا

ويمكننا وضع أربعة اصناف عامة.

صنف 1
عمولة يمكن أن تقدم للحصول على مورد نادر او تجنب دفع تكاليف.

صنف 2
عمولة يمكن ان تدفع للحصول على خدمة ليست نادرة ولكن لا يمكن الوصول اليها إلا من خلال السلطة التقديرية لأعوان الادارة.

صنف 3
عمولة يمكن تقديمها للحصول، مثلا، على مصدر معلومة مصنفة او خاصة، او من أجل تسريع او تحويل الاجراء العادي.

صنف 4
عمولة قد تقدم لـ أ. الحصول على خدمة أو منتوج دون آخرين، أو ب. فرض تكاليف اضافية على شخص آخر.

يشمل الصنف الاول كل قرار بيروقراطي يمكن بواسطته لمقدم العمولة الحصول على أفضلية أو حرمان آخر منها. ويمكن أن نذكر هنا الحصول على رخص الاستيراد او التصدير أو الحصول على عملات نقدية أجنبية، أو عقد مع الحكومة أو الاستفادة من إعفاء، أو حيازات بترولية، غابية او منجمية. ويضاف الى هذه الممارسات الحصول على حصص من الاراضي التابعة للدولة، أو لشراء شركات حديثة الخوصصة أو لرساميل لاتزال تحت مراقبة الدول، أو رخص تجارية محددة بواسطة حصص، أو منح و إستفادات للحصول على سكن ممول من طرف الدولة، أو إعانات متنوعة أو على حماية مدعمة في قضية من طرف الشرطة. ويمكن أن نجد في كل مثال من هذه الامثلة، منافسة– مفتعلة أو محركة من طرف الموظفين أو السياسيين– بين من يقدمون العمولات؛ فاذا كانت لأعوان الادارة السلطة التقديرية لإعداد برامج، فهم قادرين على إحداث حالات ندرة أو طلب حصة موارد (ظاهرة تسمى بتوسيع الموارد) لفائدتهم الشخصية.

ويغطي الصنف الثاني كل ما يمس تخفيض الضرائب وابتزاز مدفوعات أعلى في غياب عوائق حول الدخل الثابت، وتبدأ من الاعفاء من دفع الضرائب الجمركية الى عدم مراقبة الاسعار. وتضم منح الرخص أو التصاريح "الاكثر" تأهيلا.

وتساعد هذه العمولات على الوصول غير المحدود للخدمات العمومية (التأهيل) و منح مخصصات مجاملة في الوظيف العمومي.

وتغذي هذا المحاباة في تطبيق القانون (خاصة في حالات جرائم "الياقات البيضاء" دون ضحية) في صورة إتفاق بلدي في موضوع بناء عدم تطبيق القوانين بخصوص الامن والبيئة.

ويمكن للسلطة التقديرية البيروقراطية أن تؤدي إلى إبتزاز عمولات؛ فالشرطة التي تقبل أموالا من طرف المؤسسات لحمايتها، يمكنها، أيضا، ان تؤجر عصابات لتهديدها.

وبنفس الطريقة يمكن لرجل سياسي ان يهدد بتقديم دعمه لقوانين تفرض تكاليف إضافية على الشركات أو منحها مزايا مقابل تقديم عمولات.

ويشمل الصنف الثالث كل ما يتعلق بتحسين الخدمات اكثر مما يتعلق بالحصول على فائدة أو مزية بحد ذاتها. ويمكن ان نذكر هنا المعلومة المصنفة ضمن خصوصيات عقد، وخدمة اكثر سرعة، بيروقراطية مقلصة، إعلاما مسبقا عن مداهمة شرطة او تحقق حسابي مساعد لتخفيف للضرائب. ويمكن للموظف ان يخلق وضعية مساعدة للعمولات بأن يدخل، مثلا، آجالا غير مفيدة، أو رخصا اضافية أو بأن يفرض مقاييس متصلبة أمام طلبات خدمة ما.

وينتج الصنف الرابع، كما هو الحال في الصنف الاول، رابحين وخاسرين. ويمكن أن نذكر هنا مثال شخص يسير عملية غير شرعية يدفع مالا لقوات الأمن لكي تقوم بمداهمة لدى منافسه، او صاحب مؤسسة يسعى لفرض تنظيم قاس وظالم على منافسيه، او الذي يدفع الاعوان العموميين لرفض ترخيص تجاري لمنافس محتمل.

نتائج الرشوة

المثير للفضول هنا، ان الكثير من الناس لا يزالون يعتقدون ان الرشوة يمكن ان تساعد في تشحيم دواليب اقتصاد بطيء ومفرط الضبط.

وتكذب الوقائع هذه النظرية ؛ فللرشوة كلفة ولقد تبين أنها تساعد الاستثمارات غير المنتجة، وترفع من كلفة السلع والخدمات وتؤدي الى أفول نوعية كل خدمة وكل منتوج تحت الرقابة العمومية. وتولد الرشوة الاختيارات السيئة، وتشجع المنافسة على مستوى ممارسات الرشوة اكثر مما تشجع منافسة سليمة في النوعية والكلفة. ومن جهة ثانية تبين عمليات سبر الآراء ان عندما تصبح الرشوة دائمة فإنها تثقل تكاليف المؤسسات وتعيق بشكل خاص المؤسسات الأصغر.

وفوق ذلك فإن الرشوة تخفف من وتيرة النمو الاقتصادي والاجتماعي، مما يتسبب بشكل خاص، في أضرار هامة في البلدان السائرة في طريق النمو. وتحول الرشوة الثروات الوطنية لفائدة أفراد قلائل، وتجرف قاعدة موارد بلد ما وتساهم في إبقائه داخل الحلقة المفرغة للفقر؛ فمن خلال حرمان الاعضاء الاكثر ضعفا في المجتمع من ثمار التنمية بواسطة تحويل الأولويات الاجتماعية القاعدية (الامن الغذائي، الصحة والتعليم..) فإنها تمنعهم من الاستفادة من تحسين نوعية الحياة الذي ينتج عن توزيع عادل للثروات. وتضخم الرشوة بصفة إصطناعية سعر السلع والخدمات مقابل نوعية اقل وتفرض بذلك على الافراد الاكثر فقرا دفع ثمن الرشوة بينما هم الأقل قدرة على ممارستها.

كما تشجع الرشوة الممارسات التمييزية، وتهدد الحقوق الاجتماعية، الاقتصادية أو الثقافية الأكثر أولية، وتغذي التعسف وهي عادة ما ترافق الاساليب القمعية للحكومة.

وهكذا، نجد في العديد من البلدان، أن من لهم الشجاعة في رفع التحدي ويقاومون الرشوة بصفة مريحة، يواجهون مجازفات معتبرة و خطرا حقيقيا. فتصبح السلامة الجسدية للاشخاص مهددة عندما يمسون مصالح المستفيدين من الرشوة. وهذا الامر حقيقة بشكل خاص في السياق الحالي الذي تتوثق فيه الصلات بين الجريمة المنظمة وشبكات الرشوة.

ولهذا الاسباب، يمكننا القول بان الرشوة تمس بإحترام حقوق الانسان الأكثر اساسية.

وفي غياب سلطات مضادة فعالة وبالنظر للسلطات التقديرية التي تتوفر عليها، فإن الحكومة الاستبدادية هي أكثر هشاشة أمام الرشوة. وبذلك فإن الحكومة المرتشية التي ترفض مبادئ الشفافية والمسؤولية، لا تحترم، عموما، حقوق الانسان.

وتجرف الرشوة المبادئ التي تحكم دولة القانون، وتلغم شرعية الحكومات وكذا فعالية ومصداقية المؤسسات العمومية، وتجعل العدالة مشلولة وتخلق جو من اللاأمن كفيل بالمساس بالاستقرار السياسي للعديد من البلدان. ويجب أن لا يغيب عن الانظار أنه عندما يعتبر اصحاب القرار مرتشين، فإنهم يصبحون ليس فقط عاجزين عن مراقبة مرؤوسيهم، بل إنهم سيؤولون الى فقدان كل سلطة معنوية. وفي نهاية المطاف، فإن الرشوة يمكن أن تعتبر كعامل للاإستقرار يهدد السلم المدني.

قد يرى البعض ان بإمكان اللجوء الى العمولات الاسراع في تحسين الخدمات التي تقدمها إدارة بيروقراطية. لكن تحقيقاتا أجريت في تانزانيا بينت عكس ذلك؛ فما أن يعرف شخص ما على أنه مستعد لتقديم عمولات، حتى يبدو الفاعلون المعنيون في المستويات الاخرى لمسعاه منتبهين لذلك. وهكذا سيجد هذا الشخص نفسه (طوعيا) مجبرا على التأخر وخاضع لاشكال إبتزاز اضافية على طول مساره، بينما يجد من رفضوا الدفع في المستوى الاول أنفسهم أقل عرضة منه للابتزاز. ومن جهة ثانية، فاذا سار "تحصيل" مقابل عمولات بنجاح وبصفة متكررة فإنه يميل الى التحول الى أمر عادي والى أن يصبح مرسما. وهو ما يؤدي الى شل كل مسعى قائم على المنافسة.

على مستوى آخر، تلغم الرشوة القيم الاخلاقية و الثقافية لمجتمع ما وتبقى على دائرة مغلقة؛ فالمجتمع الذي اصبح سلبيا أمام الرشوة لن يصبح قادرا على التحرك والدفاع عن نفسه.

وبذلك، فإذا لم تحصر الرشوة، فإنها تنزع الى التنامي بطريقة أسسية.

بعيدا عن الجوانب الاخلاقية، يجب إحتواء الرشوة لأسباب عملية محضة، أمام تحدي واجبه للحفاظ وحتى تحسين مستوى العيش، فلا يمكن لأي بلد يسعى لبناء ديمقراطية ان يعرض نفسه للخراب المختلف الاشكال الذي يرافق الرشوة.

وهذا الأمر ينطبق بشكل خاص على سياقات الدول التي لا تزال هشة، حيث تواجه بعض الديمقراطيات البارزة مخاطر سياسية معتبرة اذا ما لم يتم التقليل من الرشوة ذلك لان من شأن هذه الأخيرة أن تضعف، بشكل محسوس، سلطة وقدرات الدولة، بل وحتى تهديد صلاحية المؤسسات الديمقراطية.

ومن جهة أخرى، فمن الاولوية تقديم الخرافات التي هددت محاولات مكافحة الرشوة مثل الخرافة التي تقصر مفهوم "الحكم الجيد" على البلدان المتطورة او الخرافة التي تجعل من الرشوة ممارسات ثقافية.

وبعد تحطيم هذه الخرافات، يمكننا رفع التحدي وتقديم رهانات وآفاق المعركة ضد الرشوة وهو موضوع الفصل التالي.

2. تحطيم خرافات ورفع التحدي

"في أي مكان من افريقيا السوداء كان البترول مصدر تقدم وسعادة للسكان المحليين؟ إن ما حدث كل مرة هو العكس تماما: فمن يذكر البترول عندنا فإنه يعني بذلك اللعنة على السكان، ديكتاتورية، عنف وحرب أهلية.
وفي أفضل الاحوال فإن أنبوب الغاز يستخدم في ترسيخ قبضة الديكتاتوريين على السكان، إذ سيكون لهم مال أكثر، أي مزيد من السلاح، ومزيد من الشرطة ووسائل أكثر للرشوة".

مونغو بيتي، كاتب كاميروني

ملخص

لوقت طويل، أحيطت ظاهرة الرشوة بعدد من الخرافات، وكان الموضوع طابو ؛ اذ كان محل اهتمام القليل من البلدان، والمؤسسات والمنظمات غير الحكومية أو الاشخاص. وكانت من بين تلك الخرافات خرافة "الحكم الجيد" الذي إقتصر أو بقي حكرا على البلدان الغنية. وفي هذا الفصل سنبين، من خلال تحاليل وأمثلة محددة، أن الرشوة ليست أمرا خاصا ببلدان الجنوب فقط.. إن بقاء هذه الخرافات يمكن ان يغلط المقاربة الشاملة للكفاح ضد الرشوة ويبعد أفق أستراتيجية ذات مستويات عديدة، خاصة الوطنية والدولية، خصوصا وأن الرشوة تعاود الظهور بأشكال عديدة. كما ان خرافة الثقافة أو فظائع الاستعمار تتناول هنا في زاويتها التاريخية. كذلك فإن مفهوم الاجور جد المنخفضة، خاصة في الوظيف العمومي، كأحد عوامل اتساع الرشوة، هوالآخر خرافة اخرى سنخضعها للتوضيح وإظهار فروقها.

وسنتساءل أيضا عن اسباب فشل الاصلاحات مفهومي المسؤولية العمودية – ممارسة الناخبين للرقابة على الجهاز التنفيذي– والمسؤولية الأفقية–مسؤولية الجهاز التنفيذي امام، هيئات رسمية أخرى. ويقتضي هذا المفهوم الاخير، خاصة، إلزامية قيام الجهاز التنفيذي بتقديم حسابات وبالتالي الحكم بطريقة مغايرة، للحفاظ على الملكية العمومية والوقاية من الرشوة.
وأخيرا، ستقدم في نهاية هذا الفصل، معالم التحدي الواجب رفعه لمكافحة الرشوة، خاصة من خلال وضع نظام وطني للنزاهة.

اذا كانت الاصلاحات من أجل الكفاح ضد الرشوة عرضة، في غالب الأحوال، للفشل فإن ذلك راجع الى كونها لم تقم على أهداف واضحة واستراتيجية منسجمة. كما ان هذه الاصلاحات لم تتقدم كثيرا عندما واجهت حدود المسؤوليات العمودية والافقية، أي الاختلالات الظاهرة في المسار الديمقراطي. كذلك حملت هذه الاصلاحات معها، ولمدة طويلة، خرافات ثقافية واستعمارية على سبيل المثال، من الضروري اليوم تحطيمها. وهو ما يعني الصعوبة التامة في رفع التحدي.

تحطيم خرافات

تذكر الصحافة المكتوبة والسمعية–البصرية، يوميا في العديد من البلدان بأن مكافحة الرشوة هي قضية مستعجلة وعادة ما تشير إلى أنها شرط لا غنى من أجل التطور الاقتصادي.

وبينت بعض الاحداث في أوروبا وامريكا الشمالية بوضوح وأمام مرأى الجميع، ان الرشوة ليست موضوعا يمكن للبلدان الصناعية ان تسدي بشأنه وعظا اخلاقيا لأي كان. إلا أن المحاججة مع ذلك لا تتوقف عن هذا الحد. ومثلما بينت سوزان روز–أكرمان، من خلال مثال إيطاليا، فإن الديمقراطية واقتصاد السوق ليسيا واقيا خارقا أمام الرشوة. والانتقال من نظام تسلطي إلى نظام ديمقراطي لا يقلل بالضرورة من العمولات، لكنه يحدد مدونة سلوك عمومي للبلد. إن الدولة التي تتدمقرط دون أن تتزود في ذات الوقت بتشريع حول نزاعات المصالح، والاثراء غير الشرعي والرشوة مهددة برؤية البحث عن النفع الخاص يحطم أجهزتها الهشة. كما أن البلد الذي يشرع في لبرلة إقتصاده دون القيام بإصلاح مماثل للدولة مهدد بإثارة إغراءات جد كبيرة لدى الموظفين الراغبين في الحصول على حصتهم في الازدهار الجديد للقطاع الخاص 1.

إن الرشوة تضرب قلب اقتصاد السوق، محدثة بذلك الاضطراب في مسار إتخاذ القرار، ومغالطة المنافسة ومجازاة إنعدام الاستقامة والإختلاس على حساب الفعالية والإنتاجية.

لماذا تعود الرشوة الى الظهور في أشكال متزايدة الاعداد؟

إن الجواب على هذا السؤال، بلا شك، يكمن في ظاهرتين اثنتين تم تناولهما في هذا الكتاب. الاولى هي ضعف القيم الاجتماعية والاخلاق الشخصية للكثير من الناس الذين يضعون تحسين وضعهم المادي فوق المصلحة العامة وفوق واجبهم إزاء المجتمع. والظاهرة الثانية هي ظاهرة غياب الشفافية والمسؤولية داخل الانظمة الوطنية للنزاهة وفي كثير من البلدان فإن

1– س.روز–اكرمان "Lessons from Italie for latin america" في "جورنل اوف بيبليك أنترناشيونال آفيرز"، خريف 1998، ص 447–469.

الاحساس السائد هو أن الخدمة العمومية قد حولت عن غايتها وأن الرشوة تغلب على العلاقات بين جزء بين كبير من القطاع العمومي وشركائه التجاريين الخواص. ويسود الانطباع لدى الناس–ويبدو أنه إنطباع يشاطره فيهم المعنيون– ان الموظفين هم هنا لخدمة أنفسهم وخدمة الطموحات السياسية للمسؤولين في أعلى مستوى، على أمل الاستفادة بدورهم من مساراتهم.

وتبدو مسؤوليتهم امام الشعب مسؤولية شكلية ولا تظهر إلا خلال تدخلاتهم امام البرلمان أو في خطاباتهم في الامم المتحدة. ربما قد يبدو هذا التقديم ظالما للكثير منهم، لكنه شعور واسع الانتشار.

متى ظهرت الرشوة ؟

في ديسمبر 1997، أعلن عن اكتشاف مجموعة من علماء الآثار الهولنديين لحوالي 150 من الكتابات مسمارية في مدينة "الرقة" السورية، تشير الى وجود مركز إداري للحضارة الاشورية في القرن الثالث عشر قبل الميلاد. ويحتوي الموقع على أرشيف خاص ربما يعود الى مثيل لـ "وزارة الداخلية" به قائمة لموظفين قبلوا عمولات، ويمكن ان نقرأ فيها أسماء موظفين سامين وأميرة أشورية.

"إجراءات الوقاية من الرشوة في الدول الاعضاء في الاتحاد الاوروبي" (وثيقة عمل للبرلمان الاوروبي)، مارس 1998.

خرافة "الحكم الجيد" المقتصر على البلدان المتطورة

يلجأ أنصار وضعية الجمود أحيانا، الى حجة مفادها أن "الحكم الجيد" هو إسمنت يكون قد صنع في البلدان المصنعة لـ "ضرب" الدول النامية والبلدان التي هي بصدد التحول. ويفترض هذا التعليل ان "الحكم الجيد" هو مفهوم ظهر في القرن العشرين، ووضعته الدول المصنعة لخدمة مصالحها الخاصة.

ويمكن حتى لقراءة متسرعة للتاريخ أن تكون كافية للتأكد من أن هذ االإدعاء بعيد عن الحقيقة. فطوال القرون الماضية، ظهر زعماء متنورون سعوا لاقامة أنظمة حكم عادلة ونزيهة و الحفاظ عليها. وهذه الانظمة ليست مقتصرة على أوروبا، لكنها منتشرة في كل نواحي العالم. فالعائلة الحاكمة الصينية "تشين" (221 قبل ميلاد المسيح)، والخليفة المسلم الثاني عمر (634–644 ميلادية) والملك شارل الثاني عشر بالسويد (في عام 1713) ما هم الا ثلاثة أمثلة عن هذه المحاولات التي تمت في مختلف الثقافات عبر التاريخ.

خرافة الثقافة فطائع الاستعمار

تتمثل إحدى الحجج المقدمة لتسويغ الرشوة في حجة "النسبية الثقافية"، إذ تقدم الرشوة، عادة، في البلدان المتطورة كما لو أنها واقعا ثقافيا في الكثير من البلدان النامية ؛ فكون الناس يتسامحون في هذا البلد أو ذاك مع طلب قليل من المال مقابل تقديم خدمات إدارية (تسليم رخص، تصاريح...) لا يعني بالضرورة انهم يتقبلون ذلك. إذ انهم ببساطة قد يعتبرونه الوسيلة الانجع للحصول على ما يريدون أو ما يحتاجون... (هذا) شعور قد يتزعزع تدريجيا بإرتفاع الاسعار أو قد يختفي فجأة حينما يرى المستهلكون أن الندرة المسوغة لهذه الممارسة مفتعلة السبب أو أن هناك حلول أخرى ممكنة" 2.

تزوير الميزانية في الإتحاد الأوروبي

حتى وإن كان أغلب الاوروبيين يرفضون كل إدعاء مفادة أن الرشوة هي "واقع ثقافي" في قارتهم، فثمة جملة من الأدلة التي قد تستعمل لتدعيم هذا الادعاء. فالفضائح التي هزت وزعزعت الاوساط السياسية والمؤسسات الكبرى في اسبانيا وفي إيطاليا، أو التي كشف عنها، مؤخرا، في ألمانيا وفرنسا، هي فضائح جد موضحة لهذا الامر. ولقد اصبح التزوير المرتبط بميزانية الاتحاد الاوروبية مشكلا كبيرا دفع اللجنة إلى السعي لاقامة شبكات مساعدة قانونية متبادلة بين البلدان الاعضاء قصد وضع حد له. وقد تزايد الكشف عن قضايا عمولات ورشاوي خفية قدمت الى رجال السياسة والى موظفين في إطار ابرام صفقات عمومية وعمليات خوصصة في أوروبا.

مايكل جونسون "ذي بوليتيكل كونسيكانس أوف كوريبين رسيمسنت" في "كومباراتيف بوليتيكس" جويلية 1986.

ومع ذلك فقد نعترض بالتساؤل لماذا تتوفر أغلبية البلدان المتطورة او البلدان النامية على قوانين لمكافحة الرشوة اذا كانت هذه الممارسة هي فعلا "جزء من ثقافتها"؟

ويلاحظ مايكل جونسون بـ "أن دراسة شاملة لنتائج الرشوة في نظام معين يجب أن تتم في سياق العوامل الخاصة بهذا النظام". فوجود خلافات عرقية بين النخب، وتأثير معايير القرابة على فارق إدراك ممارسات الزمالة من طرف المواطنين والمسؤولين من جهة، والقانون أو إقصاء بعض المصالح الاقتصادية من مسارات اتخاذ القرار من جهة ثانية، يمكن أن تكون، مثلا، عناصر حاسمة في سيناريو الرشوة في سياقات خصوصية 3".

2– م.جونسون: ذي بوليتيكل كونسيكونيز أوف كوريبشين ريستيسمنت في "كومباراتيف بوليتيكس" جويلية 1986، ص 47–468.

وفي بعض الاحيان، تكون الرشوة نتيجة للممارسات الدخيلة في ثقافة ما من طرف قوة أجنبية؛ فإندونيسيا في الوقت الحاضر خاضعة لرشوة عامة. لكن بعض المؤلفين يرون أن هذه الظاهرة لا تعود الى الأندونيسيين أنفسهم، لكن تعود الى الشركة الهولندية للهند الشرقية. وبالفعل فقد كان رجال هذه الشركة ذوو أجور منخفضة و عرضة لكل الاغراءات التي يوفرها تلاقي تنظيم أهلي ضعيف وآفاق تجارية ضخمة وغياب شبه تام للرقابة من طرف بلدهم الاصلي أو من طرف جاوة... فالمسؤولون يغتنون من خلال الاختلاس من الشركة 4".

ومن جهته، يلاحظ وونغ سيو–واه 5 بأنه رغم أن تايلاندا البلد الوحيد في مجموعة " أسيان" الذي لم يستعمر، فإنه لم يسلم من الرشوة". ومع ذلك فإن انتفاء السيطرة الاستعمارية لا يضمن الحصانة امام داء الرشوة، وبالفعل، ففي حالة تايلاندا فإن الرشوة مرض مستشر يمكن ارجاعه الى تجاوزات موظفي بيروقراطية القرن السادس عشر".

وسواء ساهم الاستعمار أم لم يساهم ، فيما مضى، في نمو الرشوة، فالظاهر، مع ذلك، أن ثمة صلة جد قوية في هذا المجال بين عدد من المستعمرات السابقة و"سادتها" الاستعماريين القدامى في أوروبا.

وعلى سبيل المثال يمكننا هنا ذكر ما نسميه بـ "فرانسأفريك" وهي العبارة التي اخترعها فيليكس هوفوات–بوانيي، رئيس الكوت ديفوار لمدة 43 عاما. وقد كتب فرانسوا–كزافيي فيرشاف 7، في "الصمت الاسود" بان فيليكس هوفوات–بوانيي قد أعطى لـ "فرانسأفريك" عبارة مكتملة:"اذا اكتسب هو والشبكات الفرنسية (....) أموالا ضخمة (...)، وربما يكون قد اصبح أغنى رجل في افريقيا السوداء. وعند موته كان بلده يئن تحت وطأة الديون".

ولم يكن هوفوت بوانيي المستفيد الاكبر الوحيد من فرانسأفريك. ودائما، حسب نفس المؤلف، فإن عمر بانغو، رئيس الغابون "هو ربما صاحب التعريف الأكثر وضوحا للزبائنية الاستعمارية. الجديدة:"ان افريقيا دون فرنسا هي سيارة دون سائق وفرنسا بلا إفريقيا هي سيارة بلا وقود 8".

وتوجد اليوم، طبعا، اختلافات في التصور وفي السلوك ذات دلالة بين الثقافات، فهناك مروحة واسعة للآراء حول ما هو معقول وملائم. الا أن هذه الاختلافات، قد تخص طريقة تصريف الاعمال بواسطة تقديم الهدايا والحفاوة

3– م.جونسون، نفس المصدر

4– مقتطف من جون.س.ت. كاه "بيروكراتيك كوريبشين ان ذي اسيان كونتري: أ كومباراتيف انااليزيس او ذاير أنتي كورشبن سراتيجس" في "جورنال أوف ساوث إست أسيان ستوديس"، الجزء 13، عدد 1. ص 153–177 (1982) وص 154–155).

5– ي. يسوكواه، "صوم اسبكتس او كوربشين"، في "ناشيونل يوث ليدرشايب ترينينيق استيتوت جورنال"، 1973، ص 163.

6– تجمع أمم جنوب شرق آسيا.

7–ف.ك فيرشاف، رئيس "سورفي" منظمة غير حكومية فرنسية للتضامن مع الشعوب الافريقية ومؤلف "فرانسأفريك" و"الصمت الاسود" مصدر سبق ذكره.

8– استجواب في "ليبيراسيون" 18 سبتمبر 1996.

أكثر ما هي محاولات مكشوفة لشراء قرارات ملائمة. ان الصفة المتبادلة لصيغة "خذ وأمنح" المرتبطة بالرشوة تتميز عن ذلك بوضوح 9.

وفي السياق الافريقي فان الفكرة التي مفادها ان التوزيع السخي للهدايا مقابل خدمات مقدمة يكون لها اصل ثقافي كانت محل إدانة حازمة من طرف اوليسغن اوباسانجو من نيجيريا (قبل سجنه بصفته مناضلا ضد الرشوة وإنتخابه للرئاسة في عام 1999):

"اشعر بالغيظ من الفكرة التي تمكن من أخذ عنصر مرتبط بثقافتنا كقاعدة تفسير معقول لسلوك هو أصلا مدعاة للاحتقار. وفي التصور الافريقي للعرفان والحفاوة فإن الهدية عموما رمز، وهي لست شرطا. وتكمن دلالتها عادة في قيمتها الروحية اكثر من قيمتها المادية. ونقدمها بشكل عادي وعلني، دون سرية على الإطلاق. وحينما يكون مبالغا فيها تصبح ازعاجا وتعاد لمقدمها. وهذا الجانب من ثقافتنا هو الذي أفسدته وحطمته الرشوة10".

ويمكن ان تكون الخلاصة التالية ردا على أنصار التفسير الثقافي للرشوة:

إن الرجال العموميون الذين نزلت عليهم الرشوة مثل السيل الجارف والمباغت ليسوا ورثة تقليد حسابات بنكية ملائمة ومسؤولية عمومية، بل هم الأغنياء الجدد للادارة العمومية... اولئك الذين كانوا في المكان الملائم وفي الوقت المناسب 11".

جمهورية افريقيا الوسطى: بوكاسا والماس

لقب جون بيديل بوكاسا، رئيس جمهورية افريقيا الوسطى، نفسه "إمبراطورا" في عام 1978 بمباركة "والده" فاليري جيسكارديستان، رئيس فرنسا، وهو لقب استعملته وسائل الاعلام في ذلك الوقت. وقد وصل هذا التواطؤ الى حد تقديم هدايا ملكية. وفي كتابه "الصمت الاسود" يعيد فرانسوا–كزافيي فيرشاف شهادة جنرال جمهورية افريقيا الوسطى سيلفستر بانغي حول هذه القضية، اذ يوضح هذا الاخير بأن بوكاسا يحول كل المساعدات التي تقدمها فرنسا وموارد صناعة الماس الوطنية. وكان يقدم الهدايا لزواره المرموقين، وقد فعل ذلك دائما مع جيسكار (...) كما استفاد أوليفيي، فرانسوا وهنري جيسكار ديستان من ذلك أيضا". فاليري جيسكار ديستان، الذي يقول فيرشاف، بأن "الناخبين عاقبوه في قسط كبير بسبب إثمه الماسي" عين، في ديسمبر 2001 من طرف قادة دول الاتحاد الاوربي، على رأس لجنة تفكير في الاصلاحات.

ذكره فرانسوا-كزافيي فيرشاف، في "الصمت الاسود". وهو مصدر سبق ذكره.

9– راجع ج.ت.نونان، "برايبس" منشورات جامعة كاليفورنيا بيركلي، لونس انجلس، 1984.

10– أ. او باسانجو في "كورويبشين، ديموكرليمي اند هيومن راغيتز إن افريكا" خطاب ألقي في منتدى كوتونو، في بنين، 19–21 سبتمبر 1994.

11– ر.ورايت وإ.سمبكينس، "كوريسبشن إن ديفيلو ينق كونتريز" ألين أنونيي، لندن، 1963

خرافة الاجور المتدنية

الاجور غير الكافية، الادنى من "الحد الحيوي" هي سبب الرشوة "إرفعوها وسيحل المشكل". هذا هو الرأي السائد. ومثلما هو الحال، في أغلب الحلول جد المتسرعة، فإن الوقائع تكذب البداهة.

فمن الواضح ان الموظف سيكون مغترا أكثر بالتعسف في استعمال وظائفه اذا كان مستوى معيشته قريبا أو أدنى من عتبة الفقر. ومع ذلك فإن الاحتمال ضعيف في أن يكون رفع أجور القطاع العام هو العامل الوحيد للتقليل من الرشوة. ولا يميل تحليل معمق للمعطيات المتوفرة في مختلف البلدان الى الأطروحة القائلة بأن مجرد الرفع من الاجور الرسمية لموظفي الهيئات المرتشية سيكون فعالا.

الى هذه الحجة تضاف، ايضا، الحقيقة، التي لا شك فيها، في كون أغلب الاشخاص المورطين في الرشوة الكبيرة يتوفرون على موارد أعلى بكثير من احتياجاتهم الحالية او المستقبلية واحتياجات افراد عائلاتهم، دون ان يضع هذا الامر حدا للممارسات غير الشرعية. وحسب معلق افريقي، فإن بعض البلدان الافريقية الأبعد من ان تكون ديمقراطية هي في الواقع "كليبتو كراسيات" 12 (أنظمة قائمة على السرقة). ومع ذلك فإن هذا الحقيقة لا تعني ان رفع اجور القطاع العام ليست عاملا هاما في الكفاح ضد الرشوة. إلا أن هذا الاجراء لن يكون فعالا الا اذا كان ضمن اصلاح شامل للوظيف العمومي، يتناول مشكل الاجور والتحفيزات، والتوظيف، والترقية المستحقة، وتعويض الموظفين المرتشين وتكوين ملائم.

فشل الإصلاحات

إن الكفاح ضد الرشوة يندرج ضمن اطار أوسع وهو إطار برامج الاصلاح الموضوعة لتأمين:

- خدمات نوعية تعرضها مرافق عمومية هي في ذات الوقت فعالة وناجعة تقدم مساهمتها في التنمية الدائمة ؛
- سير الحكومة على مبدإ دولة القانون الذي يحمي المواطنين من التعسف؛
- استراتيجيات تسمح بتحسين نوعية الحياة لمجموع السكان وليس فقط حياة بعض النخب.

لكن كيف يتم الكفاح ضد الرشوة ؟ في غالب االأحوال، يكون من الصعب ايجاد نقطة انطلاق لوضع برامج اصلاحات فعالة ودائمة.

ان الكفاح ضد الرشوة هو على الدوام في قلب الوعود الانتخابية ولكن في بعض الحالات لا يتعلق الامر سوى بخطاب ديماغوجي دون نية حقيقية لمعالجة المشكل. وفي حالات أخرى، يقوم القادة بوضع إصلاحات لا تطبق عليهم انفسهم. ويحدث، ايضا، أن تكون لقادة حديثي

12– جون جيتونقو، صحفي كيني، مدير تنفيذي لـ "ترونسبارونسي انترناشيونال" فرع كينيا.

الانتخاب نوايا صادقة، لكن سرعان ما تتجاوزهم ضخامة المهمة. وفي بعض الاحيان يتم تجريد بعض الانظمة من المصداقية، بل وحتى يجري اسقاط تلك الانظمة بسبب عجزها عن الكفاح الناجع للرشوة، رغم رأسمال الثقة الذي استفادت منه عند اعتلائها السلطة.

ويسمح لنا تحليل للمبادرات الماضية بتحديد عدد من الاسباب التي تفسر فشل محاولات الاصلاح.

● **المقاومة التي تلاقيها** السلطة التنفيذية أحيانا. ويمكن لرئيس حديث الانتخاب أن تكون له نية مواجهة المشكل، لكن جهوده، تعرقل، أحيانا، من طرف محيطة المرتشي الذي ورثه.

ففي تانزانيا، على سبيل المثال، فإن الرئيس مكابا صرح علانية بأملاكه وأملاك زوجته بعد انتخابه في 1995 وشجع أعضاء الحكومة الآخرين على أن يحذوا حذوه. غير أن النائب العام نشر تصريحا أوله الكثير على أنه تصريح يضفي "اللاشرعية" على مبادرة الرئيس، بمبرر ان ذلك غير منصوص عليه في القانون.

● **غياب الارادة السياسية** في القمة، اذ قد يرى الموظفون والشخصيات السياسية الراغبين بصدق في القيام بإصلاحات، مبادراتهم عرضة لمقاومة أمام التغيير وغياب الإلتزام الصادق في القمة.

● **إصلاحات لا تستهدف سوى المستويات الدنيا** من السلطة السياسية والادارية. إن قانونا يستهدف مستويات المرؤوسين فقط–لأن قمة هرم السلطة ترى أنها ليست في حاجة الى اصلاحات أو لانها معادية فعلا للتغيير– ينظر إليه على أنه قانون غير عادل وظالم. ومثل هذا الاصلاح يكف فعلا عن التطبيق بصفة محتومة.

● **وعود طموحة** لكنها غير قابلة للتحقق تميل إلى أن تخلق لدى الجمهور أمالا ستخيب بالضرورة؛ إذ سينظر إلى أولئك الذين يطلقون وعودا لايمكنهم الايفاء بها في نهاية المطاف كديماغوجيين ويفقدون بسرعة ثقة الذين يساندونهم.

● **إصلاحات معدة دون أهداف خاصة وقابلة للانجاز**، وهي بالتالي غير قادرة على إحداث تغييرات حقيقية.

● **إصلاحات معدة بطريقة مجزأة** وغير منسقة، وأحيانا تتم بإتخاذ إجراءات متناقضة في وقت واحد.

● **إصلاحات راهنت كثيرا على القوانين وتطبيقها**، إذ أن للاكتفاء بإستعمال القانون ذو فعالية محدودة وهو على أية حال غير أكيد في مجال تغيير السلوكات الاجتماعية المعممة. إن اللجوء المفرط للقانون يمكن أن يؤدي الى تعسف في استعمال السلطة، واللجوء غير المعتدل للقمع وبروز فرص جديدة للرشوة. واذا كانت العدالة لا تسير، فإن ذلك عادة ما يرجع الى عجز النظام القضائي (تأخر، رشوة وشكوك) أكثر مما يرجع إلى محتوى القوانين نفسها.

● **عدم تطبيق التدابير المؤسساتية**. ومن الضروري وضع آليات مؤسساتية لتمكين الاصلاحات من البقاء بعد رحيل المبادرين بها.

● **المصالح الخاصة** التي يواجهها كل إصلاح، اذ يخشى المستفيدون من الرشوة، لزيادة مداخيلهم، من فقدان مكاسبهم وبإمكانهم مقاومة التغيير بإستعمال العنف أحيانا. وهكذا يعتبر

الملاحظون أن أحد العوائق التي تقف في وجه تبني قوانين ضد الرشوة في نيجيريا يتعلق بمقاومة المشرعين أنفسهم الذين تهدد مشاريع الاصلاح مصالحهم.

● **الاخطار المحتملة** التي يجازف بمواجهتها المبادرون بالاصلاح. وفي بعض البلدان فإن المخاطر التي يكون هؤلاء عرضة لها مخاطر حقيقية والتغييرات الضرورية معتبرة أمام وضع نظام نزاهة ذي فعالية. وهو ما يتطلب من المسؤولين في ذات الوقت الشجاعة وموهبة سياسية كبيرة.

وببساطة ربما يستحق الامر السعي لتحقيق المستحيل. وفي كل الاحوال، يبدو من الاهمية بمكان تحديد النشاط وتعيين الاصلاحات الاكثر قابلية للتحقق. وتتمثل الاستراتيجية الجيدة في البحث عن إنتصارات سريعة يتعدى مداها الرمزي التغيير المحدث. ويتعلق الامر، قبل كل شيء، بإعادة الثقة للجمهور في نفسه وفي قادته، من خلال توجيه إشارة حقيقية بوجودإرادة حقيقية في التغيير قصد إشراكه في مسار الاصلاح.

ومن المهم أيضا أن لا تنظر الاغلبية الكبرى لمسار التغيير على أنه تهديد. وهكذا فعندما يتيقن البعض من أن القواعد هي بصدد التغيير، فإنهم سيساندون الاصلاحات التي ستسمح بالوقاية من الرشوة في المستقبل.

بنين: الرشوة في ميناء " كوتونو"

يمثل ميناء "كوتونو" تكثيفا حقيقيا مؤسساتيا لمختلف قطاعات الحياة الوطنية المعتبرة كقطاعات ذات ميل للرشوة. وقد كان لمحاولات مكافحة الرشوة به أثر تضخيم الرشوة لكون كل هياكل الكفاح المقامة في الميناء قد انتهى بها الامر الى ان تصبح مجرد حلقات في سلسلة الرشوة. وبسبب عجزها عن المبادرة فقد أرغمت الدولة، تقريبا، على تقبل الوضعية من خلال ترك الميناء يسير كمجال مستقل عن الضبط اوجد دولة اللاشرعية داخل الدولة الشرعية" تتوفر على انتاجها الخاص للمعايير الموازية وتعويض المعايير الرسمية– وهو ما نسميه شركة ميناء (...) يمكن (...) الحديث هنا عن خوصصة فجوية لبعض المرافق التابعة للدولة (...).

ناصيرو باكو أريفاري، "الرشوة في ميناء كوتونو: جمركيون ووسطاء"، "بوليتيك أفريكان" عدد 83، اكتوبر 2001، كارتالا.

حدود "المسؤولية العمودية"

يوجد في النظام ديمقراطي، إساسا، نوعان من الإلتزامات لتقديم الحساب :الـ "مسؤولية العمودية" التي يمارس من خلالها الناخبون، أو بعبارة أخرى المحكومين، رقابة على الطبقة الحاكمة، والـ "المسؤولية الافقية" التي يكون من خلالها الذين يمارسون الحكم مسؤولين إزاء مؤسسات أخرى، رسمية أو غير رسمية (مؤسسات تتدخل كضوابط للنظام).

وفي محيط ديمقراطي، يبدو نجاح المسؤولية العمودية مؤكدا. نظريا، اذ أن الذين يحكمون والمحكومين متشابهين (″فكل واحد بإمكانه ان ينتخب رئيسا″)، وليس هناك أي شخص او مجموعة تتحكم في السلطة بصفة دائمة. وفي هذه الانظمة يختار الشعب حكامه الذين تكون سلطاتهم محدودة في الزمان. واذا حكموا بشكل سيء بإمكان الشعب أن يصدر حكمه ضدهم في الانتخاب. واذا تعسفوا في استعمال سلطاتهم فبإمكانه المطالبة بإقالتهم او معاقبتهم 13.

ومع ذلك فإن ممارسة المسؤولية العمودية، في الواقع، تصطدم بعدد من العوائق؛ فالمسار الانتخابي يجري بطريقة دورية. وحتى في سياق تكون فيه الانتخابات حرة، فإنه يحكم على الحكومة ضمن مجموع انجازاتها مثلما ينظر إليها من طرف الناخبين. وهكذا فهي ليست مسؤولية عن بعض اعمالها وتعسفاتها الخاصة التي ″تنسى″ أحيانا من طرف الجمهور بين انتخاب وآخر.

واذا فشل الحكام في تأمين إعادة انتخابهم من طرف شعب مرتاح، فإنهم سيصلون الى السلطة بواسطة ثقافة السر، والزبائنية بمنظومة تحالفات سياسية. وبإمكانهم، ايضا، إتخاذ إجراءات ديماغوجية على المدى القصير، على حساب المصلحة العامة على مدى طويل. ومن جهة ثانية يمكن المساس بالمسار الديمقراطي من خلال إرادة بعض رجال السياسة في توسيع حدود سلطتهم ومجال حكمهم قصد الحكم مع أقل معارضة ممكنة تشحذ امكانية الحصول على موارد اقتصادية في المنافسة من أجل الحكم. وهذا يصلح أكثر في البلدان ذات الموارد الاقتصادية النادرة. ويميل اللجوء الى الرشوة السياسية إلى أن يكون أحد وسائل الحصول على الموارد الاقتصادية التي تلعب بذلك عامل إفساد للمسار الديمقراطي.

إن الرشوة الانتخابية تتواجد في كل مكان وبمختلف الاشكال لكن ″شراء″ الاصوات ممارسة منتشرة بشكل خاص في سياقات الفقر. واذا ما أضفنا الى هذا كلفة المنافسة السياسية التي إنتفخت بفعل تضافر الرشوة الانتخابية والتقنيات الحديثة للتسويق السياسي، نفهم سبب ابتذال التمويل الخفي للمرشحين والأحزاب السياسية، ووحدهم المالكون للموارد او الذين ينجحون في إقناعهم، لهم حظ الوصول الى السلطة. إن الفرق الموجودة في السلطة هي الاكثر تأهيلا ذلك لانها تتعسف، عادة، في الحصول المباشر على الموارد الوطنية.

وهكذا يمكن للوصول الى السلطة التسبب في ديون مالية أو معنوية إزاء أصحاب الموارد، وهي ديون ستؤثر على بعض القرارات المتخذة وتنغلق الدائرة عندما يجازي الواصلون الى السلطة بمختلف ممارسات الرشوة السياسية أنفسهم بواسطة الرشوة.

13– انظر بحث بيانكاماريا فونتانا من جامعة لوزان ″ذي فاليرس اوف هيومن اجنسي: اكونتابيليتي إن أن هيستوريكل بيربسيكليف″ جوان 1977(غير منشور).

الضعف وقطعة أرض لو يتم انتخابي
علي مونروز، بوركينافاسو 2001. لـ "ران-لاك".

اضافة إلى ذلك، تحولت السياسة الى وظيفة. وقد ولدت هذه الاخيرة قواعد ومعايير سلوكها الخاصة بها والتي تميل الى التعمم على الطبقة السياسية، سواء كانت في السلطة او في المعارضة. وبذلك فإننا نشهد بروز طبقة من رجال الساسة المحترفين الذين يتقاسمون فيما بينهم مجموعة من القيم، بعضها قد تعاكس المثل المديمقراطية، وأحيانا تكون القرارات التي يتخذونها عند وصولهم إلى السلطة، على النقيض من الوعود التي يطلقونها عندما كانوا في المعارضة.

عموما، نادرا ما إعتبرت الشفافية من قبل الزعماء الموجودين في السلطة كمزية، فمن مصلحتهم مراقبة المعلومات المقدمة للمحكومين والطريقة التي تقدم بها لهم. والمواطنون غير مطلعين، بشكل ملائم، على أعمال الحكام وليست لهم سلطة التحري التي تسمح لهم بالتحقيق في حالات التعسف المحتملة.

ويتعقد الوضع بسبب وجود نخبة قوية اكتسبت سلطات معتبرة ونجحت في مراقبة جملة الهيئات الاستراتيجية مثل البنوك المركزية ومؤسسات رقابة الممارسات التجارية او هيئات البحث. وهذه النخبة المفترض فيها في الأول التوسط، وبشكل آخر حماية الشعب من الطبقة الحاكمة، هي، اليوم تابعة بشكل كبير للطبقة السياسية، على الاقل في مستوياتها العليا. وليس لها في أغلب الأحوال الواجب المؤسساتي لتقديم الحساب للجمهور. وبذلك يصعب تعقد الدولة، بشكل كبير، الممارسة الحازمة للرقابة من الاسفل" وممارسة المسؤولية العمودية.

المسؤولية الافقية والحفاظ على الملك العمومي: العوائق الخاصة بإفريقيا في مجال تقديم الحساب

إن الحكم بشكل مخالف يكمن في التمكين من ممارسة الـ "رقابة من الاسفل" أكثر من ممارسة المسؤولية الافقية. وهذا يتطلب محيطا نزيها وإرادة سياسية واضحة تعترف بسيادة القانون وحق المواطنين في الحصول على الإعلام. وهذه المفاهيم معادلة لمبدإ سيادة المصلحة العامة التي هي في أساس الدفاع عن الملك العمومي.

وفي سياق إفريقيا، يمكن لأنظمة الولاءات التي قد تنتج عن الانتماء الى عصبة، أو عرق، أو دين أو حزب أن تعرقل الخضوع لواجب تقديم حساب للسكان وتهدد الدفاع عن الملك العمومي وسيادة القانون. وعلى سبيل فإن إستقلالية قاض يمكن ان تتضرر من إنتمائه السياسي، أو من إنتمائه الى عرق أو الى شبكة اجتماعية أو ثقافية أخرى.

ومن جهة ثانية، فإن تسيير المرفق العمومي أو تسيير الحكومة، عادة، ما يتأثر بصفة معتبرة بممارسة المحاباة، والتمركز العرقي أو بالزبائنية. إن نزعة تفضيل الجدارة– وهو المبدأ المتمثل في تفضيل الكفاءة والاستحقاق في تسيير الموارد البشرية للتعيين في المناصب، وفي الترقية او في مزايا اخرى، هو أمر مجهول. وتعمل اللامساواة في المعاملة التي يذهب ضحيتها الموظفون، على تجريدهم من أي أفق للتطور داخل النظام وتدفع بهم الى الجمود وهو عامل تشجيع للرشوة الادارية.

رفع التحدي

إن الهدف الذي يقصد تحقيقه في الكفاح ضد الرشوة هو الوصول الى توزيع أكثر عدلا للمداخيل، وهو ما يفترض تخفيضا في الأجور والمزايا المفرطة التي يستفيد منها حاليا المسؤولون العموميون ورفع للاجور الادنى. وهذا ما يهدد في المستقبل ليس فقط بتخفيض مداخيلهم ولكن، أيضا، بوجوب تقديم حساب عن إخلالات محتملة مرتكبة في الماضي. وفي بعض البلدان، تملك هذه العناصر بشكل كاف القدرة على القضاء على محاولات الاصلاح هذه اذا ما اعتقد أنها جد مهددة.

أي مسعى يتم تبنيه في مواجهة هذا التحدي ؟

يليق في المقام الاول تناول الاصلاحات من زاوية نظامية أي من خلال وضع أنظمة وطنية للنزاهة التي سيتم تناولها في الفصل التالي. إن الاصلاحات لا تستهدف الاشخاص وإنما الانظمة التي يعمل فيها هؤلاء.

ويجدر فيما بعد تناول مسألة الماضي بشكل مفتوح ودون غموض. والاختيارات الماثلة هنا هي:

- العفو العام التي قد يكون مقبولا أو غير مقبول من طرف مجموع السكان.
- العفو الجزئي: وحدهم الراشون والمرتشون الكبار يخشون نتائج كفاح فعال ضد الرشوة (ويفترض هذا أن ليس لهم القدرة على إفشال الاصلاحات).
- اختيار ثالث وسيط: وهو مسار حسابي وجبائي يجعل المال القذر طافيا على السطح. وببساطة ، يتمثل هذا الاجراء، الذي هو محل خلاف كبير، في ترك الماضي للماضي، دون الانخراط في مطاردة للسحرة، لكن بمعالجة قضايا الماضي عندما تطفو الى السطح وضمن هذا النطاق فقط. وقد يبدو هذا الخيار مغريا، لكنه سيبقي على سيادة الشك ويمنع الرأي العام من فهم الطريقة التي يتم بها تناول الماضي.

إن تجارب العفو ولو الجزئي منه التي جرت هنا وهناك لم تكن دوما مثمرة وفي الواقع فإنها نوع من الصك على بياض "نمحو كل شيء ونعيد الامور في جديد". وقد استخدم القضاة الايطاليون في عملية "الأيدي النظيفة" العفو الذي تمنوه هم انفسهم، ببعض النجاح في البداية. واليوم فان الحكومة الايطالية، بقيادة بيرليسكوني المورط، بشكل مباشر في قضايا رشوة، هو الذي يشكك في كل التدابير القانونية للكفاح ضد الرشوة التي وضعها القضاة والحكومات السابقة. والأخطر من ذلك، فإنه يعمل على استصدار قوانين تمحو الماضي وتضيق من عمل القضاء عندما لا "يبيض" تبييض الاموال القذرة ويريد إبطال مفعول كل تعاون قضائي دولي (على شاكلة لجان الانابة القضائية).

يفترض رفع التحدي، إذن، تحديد استراتيجية شاملة للكفاح ضد الرشوة تستلهم في ذات الوقت السياق المحلي ولكن تستفيد، أيضا، من التجارب التي جرت، في بلدان أخرى، سواء في تحليل المشاكل أو في الحلول المقترحة، والكل في مجموع منسجم.

إن هذه الاستراتيجية تستند على مجموعة أسس منها الجهاز التنفيذي، والعدالة والمجتمع المدني وسائل الاعلام وحرية التعبير والرقابة والأخلاق. ويندرج تجميع هذه الاسس في إقامة أنظمة نزاهة كوسائل للكفاح ضد الرشوة، وهي أنظمة ستكون موضوع الفصل القادم.

3. بناء أنظمة وطنية للنزاهة
تغيير أسلوب تسيير الشؤون العمومية

"يجب أن يكون هناك توزيع اكثر عدلا وشفافية للأملاك والخدمات قادر على تجريد الرشوة من أرضية خصبة ذلك لأن الثروة بهذه الطريقة تتوزع بكيفية اكثر تعميما ".

ألبرتو بوندولفي*، جامعي سويسري

ملخص

كيف يتم تغيير تسيير الشوون العمومية ؟ هذا هو السؤال الراهن أمام إتساع الرشوة وفشل الاصلاحات.

على ضوء التجارب الماضية، والنتائج الضعيفة المسجلة في مجال مكافحة الرشوة، حددت "ترنسيارونسي انترناشيونال" مقاربة جديدة، وتقوم هذه المقاربة على وضع نظام وطني للنزاهة.

ان الصورة المستعملة في هذا الفصل لتوضيح هذا النظام هي صورة هيكل يوناني يقوم على أسس (العدالة، الادارة، البرلمان وهيئات الرقابة و..إلخ)، يتوجب تأمين صلابتها. إن هذا النظام الوطني للنزاهة مدعم، أيضا، بواسطة المسؤولية الافقية التي تفترض وجود سلطات مضادة، وحواجز وفصل بين السلطات التشريعية، القضائية والتنفيذية.

ويفرض النظام الوطني للنزاهة الشروع في مسار إصلاحات من خلال مقاربة شاملة وإشتراك كل فاعلي المجتمع فيه، قصد وضع تقاليد اخلاقية في الحياة العمومية.

و يلاحظ، في الكتابات القديمة، منذ غابر الازمان وجود الرشوة. كما نجدها اليوم في كل المجتمعات. إنها ظاهرة عالمية ومدانة دوليا. واذا كان بإمكان أي واحد في بلده، وبالنظر لتجربته اليومية (الإيجابية أو السلبية)، أن يكون له تصور ذاتي ومنفرد للرشوة، فإنه مع ذلك يصعب إجراء تقدير موضوعي لظاهرة جزء منها، هو بالطبع جزء خفي، سنرى فيما بعد أن المقاربة المقترحة من" ترونسيارونسي انترناشيونال" ومن الأنظمة الوطنية للنزاهة هذه احدى الوسائل المستعملة لتذليل الإلتفاف حول هذه االصعوبة. وسيقدم هذا الفصل أنظمة النزاهة التي هي، في ذات الوقت، شبكة للتحليل وإطار استراتيجي للعمل وجملة من الممارسات وهي كلها كفيلة بالتكيف مع مختلف السياقات التاريخية والثقافية.

*معهد الاخلاق الاجتماعية بجامعة زيوريخ ، سويسرا.

ولا تزعم هذه المقاربة انها وصفة سحرية لكنها تستهدف إقتراح أدوات تفكير ومصادر إلهام على الممارسة اثراءها.

مفهوم النظام الوطني للنزاهة

يمكن توضيح فكرة نظام النزاهة من خلال مقارنتها بنظام المناعة الذي يحمي الاجسام من الاصابات، إذ سعت المجتمعات، دائما، إلى الدفاع عن نفسها ضد الرشوة وانظمة النزاهة قديمة قدم المجتمعات، حتى وان كان المفهوم الحديث الوضع.

واليوم فإن الديمقراطية مرتبطة بالسير الحسن للمؤسسات المميزة لهذا النظام، الذي يمثل، قلب أنظمة النزاهة مثلما سنرى ذلك.

ومن جهة ثانية يمثل مفهوم نظام النزاهة إطارا تحليليا لظواهر الرشوة، بالقدر الذي يعني الأمر دراسة الادوات والأنظمة التي تسمح بحمايته.

لقد تمت صياغة هذا المفهوم في السنوات الاخيرة، في النقاشات التي جرت داخل "ترونسيارونسي انترناشيونال". وقد جرى خلال تلك النقاشات التركيز على ضرورة إعتماد مقاربة شاملة سواء في التحليل أو في إستراتيجيات المقاربة. وتتمفصل الحلول المقدمة، الواقعية والملموسة وترتبط ضمن نظام منسجم في المحصلة النهائية. غير أن التحدي يكمن في وضع نظام شفافية ومسؤولية بهدف مزدوج: الوقاية من التزوير من خلال جعل الرشوة "عملا ذا مخاطر عالية وفوائد ضئيلة" وعندما تظهر تسلط عقوبات شاملة على الافلات من عقابها لكونها غير متوافقة مع النزاهة.

شبكة للتحليل واطار عمل

صياغة نظام قائم على مفهوم "المسؤولية الافقية:"السلطات المضادة

هناك إعتراف عام، اليوم، بأنه على الحكومة الحديثة تقديم الحساب كما أن عليها أن تعمل في شفافية. وبدون هذا فلن يسير اي نظام بطريقة ترقي المصلحة العامة وانما يرقي المصالح الخاصة لمن يتحكمون فيه. وفي الوقت الذي أثارت فيه الموجة الحديثة للديمقراطية آمالا كبيرة، فإن أرباح الديمقراطية مهددة وملغمة ببعض الظواهر التي كان من المفروض أن تحمي الديمقراطية المواطنين منها: الرشوة، التعسف في استعمال السلطة، المحاباة وغيرها.

ان مجرد الانتقال من نظام طاغي الى نظام اخر يعطي الكلمة دوريا للشعب لا يضمن بناء الديمقراطية واحترام قواعد الحكم الجيد.

وبالنسبة للبلدان السائرة في طريق النمو أو في طور التحول، وسواء تعلق الامر في البداية بأنظمة متسلطة بشكل صريح : سيطرة طاغية، رئيس دولة ذات حزب واحد أو نخبة أو توقراطية ذات نمط تسيير موجه اساسا، أو تعلق الامر بأنظمة اكثر ديمقراطية فإن احد التغييرات المأمولة يكمن في الانتقال إلى نظام "ذي مسؤولية عمودية وافقية في ذات الوقت".

ويتعلق الامر، في هذا الصدد بوضع نظام بأكمله من السلطات المضادة والحواجز لتأمين تقديم الهيئات والمؤسسات العمومية الحسابات وضمان احترام المبادئ المؤسسة المعترف بها في القانون أو في الدستور. ومبدئيا فإن هذه الهيئات مستقلة عن السلطة السياسية. ويمكن أن نذكر في هذا المجال حتى وان كان ذلك غير شامل: المحاكم، الجمعيات التشريعية، وكذا وسائل الاعلام الحرة والمستقلة وجمعيات المواطنين.

وعلى هذا النظام أن يؤمن الفصل بين السلطات. وبذلك يخلق دائرة خصال يكون فيها مختلف المتدخلين مسؤولين، الواحد إزاء الاخر، ولا تكون لأي زعيم أو لأي مؤسسة القدرة على السيطرة على بقية النظام. كما تنسج وتدعم الصلات بين مختلف اطراف نظام النزاهة هذا. وتتعلق الدائرة بواسطة جزاء الانتخابات التي تجبر على تقديم حساب للشعب.

وفي مثل هذا النظام، تمثل الاجبارية الاخيرة لتقديم حسابات للمواطنين مفتاح نظام النزاهة. كما أن على الجمعيات الاعتياد على لعب دورها بصفة كاملة، من خلال لفت إنتباه السلطات ومن المأمول أن تكون لها القدرة على ذلك.

ويحتم هذا الأمر إعادة تحديد للعلاقات بين المواطنين والدولة وبين المحكومين والحكام.

ان الآليات المرافقة لإجبارية تقديم الحسابات، عندما تكون مصصمة كجزء من المجهود الوطني للتقليل من الرشوة، تشارك في عمل انظمة النزاهة. وعلى أنظمة التوازن والرقابة المتبادلة لمختلف السلطات والهيئات التابعة للدولة تسيير صراعات المصالح داخل القطاع العام وضمان التجزؤ الفعلي للسلطات، ويسمح هذا بتحديد الآثار الضارة المحتملة لهذه النزاعات على الملكية المشتركة ويتطلب في ذات الوقت الوقاية والجزاء.

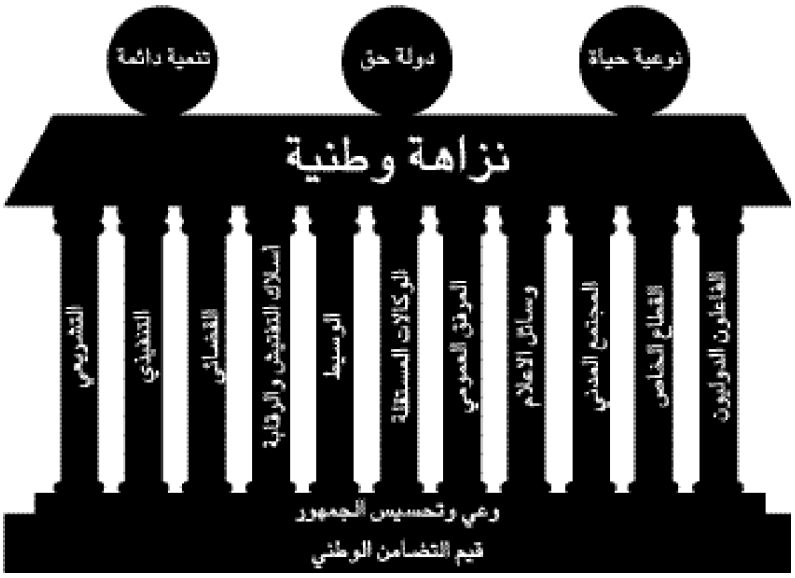
وتتولد هذه الأنظمة عن نظرة عامة لإصلاح يقاوم الرشوة في القطاع العام من خلال اجراءات دولتية وإصلاحات داخل المجتمع.

ان الرشوة الدائمة توقع على إفلاس نظام الحكم القائم الذي سيكف عن صيانة مصالح الأغلبية الكبيرة. ولذا يليق التركيز على إصلاح الأنظمة أكثر من معالجة حالات معزولة. وعلى مثل هذه الاستراتيجية أن تندرج ضمن مسعى شامل.

ومن خلال إندراجها داخل نظرة شاملة، تتطلب هذه الإستراتيجية تحديدا للاولويات في مجالات التدخل. ذلك لان عملا يمس بصفة مفرطة، عدة قطاعات في وقت واحد قد يهدد بفشلها السريع.

وصف لأنظمة النزاهة

الاسس المؤسساتية لنظام وطني للنزاهة



يتوفر كل بلد على وسائل لمواجهة الرشوة، وهذه الوسائل هي عناصر تشكل جنينا لنظام وطني للنزاهة حقيقي، يتنوع مستوى فعاليته.

ويقوم هذا النظام على عدد من "الأسس"، والأكثر شيوعا من بينها عبر العالم هي الأسس التالية:

- السلطة التنفيذية؛
- السلطة التشريعية؛
- السلطة القضائية؛
- المرفق العمومي؛
- أسلاك التفتيش والرقابة (مجلس المحاسبة، الوسيط، وكالة مستقلة للكفاح ضد الرشوة؛
- المجتمع المدني، المهن الحرة، القطاع الخاص، النقابات، المنظمات غير الحكومية، الهيئات الدينية)؛
- وسائل الإعلام في عصر العولمة؛
- بعض الفاعلين الدوليين.

يمكن أن نشبه نظاما وطنيا للنزاهة بمعبد اغريقي، يعلوه سطح ممهد يمثل نزاهة الأمة مسنودا، عند الطرفين، بمجموعة أسس ؛ كل اساس منها يمثل عنصرا مكونا للنظام الوطني للنزاهة.

يقوم المعبد على أسس مؤسساتية، الجهاز التنفيذي، التشريعي، القضائي، مؤسسات الرقابة، الوسيط، وهيئات أخرى مماثلة، نجد الى جانبها، أيضا، وسائل الإعلام، المجتمع المدني والقطاع الخاص.

وتعتمد متانة هذه الاسس 1 على إحترام القواعد الأساسية والممارسات التي تمثل "أدوات" تتوفر عليها المؤسسات لتكون ناجعة. وهكذا فإن على وسائل الاعلام التمتع بحرية التعبير والمجتمع المدني على فضاء حريات مضمونة قانونا يمكن أن تنتظم فيه وتؤدي مهمتها.

وتوجد على السطح الممهد ثلاث "مجالات: التنمية الدائمة، دولة الحق ونوعية الحياة وهي مستديرة لتوضيح الأهمية القصوى لضرورة بقاء السطح أفقيا حتى لا تتهاوى هذه المجالات والقيم التي تمثلها.

والمعبد نفسه يقوم على أسس متمثلة في الوعي، تحسيس السكان وقيم التضامن الاجتماعي، فإذا كان مستوى تحسيس المواطنين عاليا وقيم التضامن قوية، فإن ذلك سيدعم هذه الأسس.

وبالمقابل اذا بقي السكان سلبيين وقليلي اليقظة أو إذا كان حس التضامن ضعيفا بينهم، فإن الأسس لن تكون صلبة، بالقدر الكافي، لتحمل المجموع وتأمين النزاهة الوطنية.

ان هذه الأسس متفاعلة فيما بينها لكن صلابتها متنوعة، فإذا ضعف إحداها فإن أعباءا جديدة تضاف الى أساس أو عدة أسس اخرى. أما اذا ضعفت عدة أسس منها، فمن المحتمل أن يطيح العبء بالسطح بحيث أن القطاعات التي ترمز إلى التنمية الدائمة، دولة الحق ونوعية الحياة تتدحرج ويؤول البنيان إلى الإنهيار.

وتتنوع الأهمية النسبية لهذه الأسس من مجتمع إلى اخر؛ فبعضها سيكون أقوى، والبعض الآخر أكثر ضعفا ويمكن للنظام عندئذ أن يتهيأ ليأخذ في الحسبان مختلف الأوضاع.

ويجب إن ينظر إلى النظام الوطني للنزاهة كمسار دنياميكي تؤثر مختلف مكوناته الأساسية في بعضها البعض. وفي مثل هذا النظام، يمكن، على سبيل المثال، التفكير في إمكانية توجه النظام القضائي مباشرة إلى الحكومة أو إلى البرلمان ليطلب منه صياغة قوانين وتنظيمات أو يمكن التفكير في قيام المواطنين المنتظمين في جمعيات بلفت إنتباه الحكومة أو اللجوء الى العدالة.

1- قدمت أسس النزاهة لاول مرة من طرف ابراهيم سوشي في تانزانيا ومنذئذ توسع استعمال هذا التعبير في الادبيات التي تتناول الرشوة.

متانة الأسس : قواعد وممارسات

لا يكفي وجود الأسس للقول بأن النظام لن يتهاوى، فوجود صحافة حرة، لكن خاضعة للرقابة الذاتية لا يمكنها لعب دورها في الدفاع عن النزاهة. كما أن عدالة مستقلة، لكن فاقدة لإمكانيات تسييرها لن تكون عدالة رادعة.

وكذلك فإن برلمانا يصوت على كل قوانين جيدة دون أن تطبق يفقد هدفه. والحكومة التي تصرح عاليا، وبقوة، بإرادتها في مكافحة الرشوة لكنها في ذات الوقت محرومة من إستراتيجية منسجمة بأهداف قابلة للقياس، برنامج، موارد كافية، وضع أ ادوات تقييم الخ، لا يمكنها أن تضمن دورها كأساس في النباء.

لهذا تم استكمال كل اساس مؤسساتي من النظام الوطني للنزاهة بمجموعة قواعد وممارسات أولية. وتمثل هذه الوقاعد والممارسات جملة أدوات تتوفر عليها المؤسسات المختلفة لترقية نزاهة تسييرها. ويعني غياب القواعد والممارسات الأولية تلك ضحالة هذه الأسس.

على سبيل المثال :

أساس مؤسساتي	قواعد وممارسات قاعدية متوافقة
الجهاز التنفيذي	حماية الملك العمومي، وضع خير التطبيق لإستراتيجية منسجمة
الجهاز التشريعي / البرلمان	إنتخابات عادلة، سلطة رقابة حقيقية على الجهاز التنفيذي
الحساب المحاسبة للبرلمان أو مجلس المحاسبة	سلطة مساءلة المنتخبين والأعوان العموميين
المفتش العام للمالية	إلزامية نشر تقارير المراقبة، والقدرة على إخطار العدالة
المرفق العمومي	قواعد أخلاقية للمرفق العمومي
النظام القضائي	إستقلالية، ومساواة، حماية الشهود
وسائل الاعلام	إستقلالية والحق في الاعلام، نهاية عهد الرقابة الذاتية
الوسيط	موضوعية، سلطة معنوية ومتابعة ملفات الشكاوى
وكالات المراقبة/الوقاية/الكفاح ضد الرشوة	إستقلالية/قوانونين قابلة للتطبيق ومطبقة
القطاع الخاص	مدونة سلوك، سياسة منافسة بما في ذلك في مجال الصفقات العمومية
الفاعلون الدوليون	تحفيز تعاقدي بإتجاه الشفافية، التعاون القانوني والقضائي المتبادل الفعال.

وبديهي أن هذه القواعد والممارسات ليست محصورة، فقط، في الأساس المؤسساتي وحده والذي إرتبطت به في اللوح أعلاه ؛ فوسائل الإعلام مثل المجتمع المدني عليها التمتع بحرية التعبير. كما أن متابعة هذه الملفات من طرف وسيط أمر أساسي لكن عليه أن يمثل، أيضا، إنشغالا ذا أهمية قصوى لدى وكالات الرقابة.

ومن جهة ثانية، هناك بعض الآليات الهامة مغطاة بصفة ضمنية من طرف القواعد والممارسات الواردة في هذه القائمة، فآليات الشكاوي، مثلا، متضمنة في القواعد المترتبة عن حرية التعبير واخلاقيات المرفق العمومي وفيما يخص قواعد وممارسات المؤسسات – الأسس، فإن ما سبق لن يكون شاملا، في هذه المرحلة من العرض. ويتعلق الامر هنا ببساطة بالتذكير بأن نظام وطني للنزاهة مكون في ذات الوقت، من مؤسسات اسس وجملة المهام و القواعد والممارسات المتوافقة معها.

وضع نظام وطني للنزاهة : بعض التوصيات

يفترض وضع أو تدعيم أي نظام وطني للنزاهة تحالف مختلف الفاعلين الذين وضعوا تشخيصات متوالية. ويؤدي هذا الى التحديد الشامل لنقاط الضعف والمزايا، وكذا فرص التدعيم ومخاطر إضعاف كل اساس. على المستوى العملي، يمكن أن يمثل تنظيم ورش للنزاهة أداة فعالة لتشخيص النظام الوطني للنزاهة، وهو تشخيص يجب ان يؤدى بشكل عادي إلى صياغة استراتيجية عمل.

مفهوم الورشة الوطنية للنزاهة

صيغ مفهوم الورشة الوطنية للنزاهة، لاول مرة، في أوغندا وفي تانزانيا من طرف شركاء "ترونسيارونسي انترناشيونال"

ويكون منطلق الورشة الوطنية للنزاهة :

- مبدأ اعتبار أن الناس الذين يعيشون في بلد ما يعرفون ويفهمون مشاكلهم أفضل من أي خبير اجنبي. وليس بإستطاعة أي خبير اجنبي فهم الدينامية الاجتماعية، والتاريخ الذي تستند إليه والحقائق السياسية التي تترتب عنها ظواهر الرشوة في مجتمع معين اكثر من اعضاء هذا المجتمع. وكلمة " عضو" تشمل المجتمع المدني (الذي يمثل القطاع الخاص جزء منه) مثلما تشمل الحكومة.
- كون موضوع النزاهة يتجاوز الانقسامات بين الاحزاب السياسية ويتوجب أن يكون موضوعا يمكن أن يتفق حوله الجميع.
- كون الاحتمال ضعيفا في امكانية تحقيق اصلاحات هامة دون مشاركة فعالة لأصحاب القرار في كل قطاعات الحكومة والمجتمع والمدني.

فبدون دعم من المجتمع المدني، من المحتمل أن تكون مبادرات مكافحة الرشوة الموضوعة من طرف الحكومات، فاقدة المصداقية أو قد تتعرض للفشل أو على الاقل فإنها لن تكون دائمة على المدى الطويل.

إقامة ورشة النزاهة

وفي المحصلة الاخيرة فإن الاختبار مصمم ومسير وممتلك في كليته من طرف المشاركين المحليين، وتأخذ فيه مساهمة الاشخاص الاجانب شكلين فقط: تسهيل لمسعى تدريبهم الخاص حتى تكون التجربة مثبوثة للاستفادة من التجارب المماثلة في بلدان اخرى، ولا يشرك المسعى "الاطراف المعنية" المنبثقة من الحكومة مثلما حددت انطلاقا من "أسس، النزاهة فقط، ولكن أيضا من تحديد المنظمات غير الحكومية، المؤسسات، المجتمعات المهنية، وسائل الاعلام، والاحزاب السياسية من مختلف الاتجاهات.

ويتمثل المخطط العام في جمع عدة اشخاص ذوي السلطة التقديرية ويكتب كل واحد من "الاسس" نصا قصيرا حول الطريقة التي تطرح بها الرشوة تحديا على مؤسساتهم وكيف يردون على ذلك.

وتثرى الورشات أيضا بمعلومات متأتية في ذات الوقت من تقارير ورشات من نفس الطبيعة اقيمت في بلدان اخرى مفيدة لأفكارهم ومقارباتهم. ومن الـ "سورس بوك"، الكتاب المرجعي "لترونسيا رونسي انترناشيونال" (الذي يمثل هذا الكتاب اقتباسا له باللغة الفرنسية) ولتركيز المناقاشات، يصوغ المنظمون نقاشا في اطار مجموعات العمل.

وهكذا فإنه من المهم بالنسبة للفاعلين المنشغلين بتدعيم النظام الوطني للنزاهة لبلد ما، تفضيل مقاربة شاملة تقوم على استراتيجيات محددة و ليس على إسيتتراتيجيات تقوم على أساس وحيد، معزول عن الاسس الاخرى التي تبدو غير كافية في الممارسة ؛ فتدعيم القدرات العملية لمكتب المفتش العام في كينيا، على سبيل المثال، لم يكن له التأثير المأمول بسبب الاختلالات الباقية في المكونات الاخرى للنظام.

إلتزامات بالنزاهة

كانت احدى اهم مميزات الورشات الوطنية للنزاهة بروز "إلتزام بالنزاهة" تبناه جميع المشاركين الحاضرين. الإلتزام الاول، كان في تانزانيا، حيث تم تحدي المرشحين للانتخابات الرئاسية في الالتزام العلني والمسبق بسن برامج اصلاحات والتصريح العمومي بممتلكاتهم وممتلكات زوجاتهم. وقد تبنى بنيامين مكابا، الذي انتخب رئيسا في 1995، هذا الالتزام وإحترمه. وقد اثار تصريحه بممتلكاته موجه من الانتباه ليس في تانزانيا فقط بل وحتى في كل بلدان افريقيا الواقعة جنوب الصحراء وابعد منها. ومندئذ توسع استعمال الالتزامات بالنزاهة هذه، بطريقة ملحوظة في بابوازيا – غينيا الجديدة، (2) حيث تم في انتخابات متأخرة توقيع مختلف الاحزاب السياسية على التزامات مباشرة في التلفزة. وقد سمحت هذه الالتزامات، في ذات الوقت، بوضع مسألة النزاهة في قلب المشهد السياسي وبتزويد النقاد بسلاح ضد من يشتبه فيهم بالاخلال بهذا الالتزام.

جيريمي يوب، "ت"أ سورس بوك"2000 كونفرونتينق
كوربشين" ذي اليمانمس، أو أ ناشونل انتقريتي"

مسار الإصلاحات

لا تتمثل المسألة هنا في تخيل لا نهائية الوضعيات الممكنة، ولا المساعي التي ستؤدي إلى الاصلاحات، فمختلف الفاعلين الذين يتوجب عليهم الانخراط في المسار - خاصة منهم الفاعلين الموجودين خارج المرافق العمومية - سيدخلون المشهد حسب لقطات تختلف من بلد إلى اخر ومن غيرالمجدي سردها في المقام. إن انطلاق المسار قد يكون بفعل أي فاعل (مجتمع مدني، قطاع خاص، وسائل الاعلام، فاعلين دوليين، قضاة، مثلما كان الحال مع عملية "أيدي نظيفة" في ايطاليا الخ) وعادة يجب عدم انتظار تحرك الجهاز التنفيذي اولا، غير انه من المؤكد أن بدون التزام الزعماء العموميين، لا يمكن تصور نمو حقيقي لنظام نزاهة ناجع. وهو مايفترض ارادة سياسية حازمة (راجع الفصل التالي)، تعتمد في المحصلة النهائية، على الارادة السياسية، العامة للاغلبية الكبيرة من الناس.

2 اعدت هذه الالتزامات ونشرت من طرف "ترانسباروتسي انترناشيونال بابوازيا" – غينيا الجديدة.

أسس النزاهة في الحياة العامة

ما الذي يحق للجمهور أن ينتظره من قادته ؟ وإذا لم يكن المصلحون أنفسهم شخصيات نزيهة، في نظر الجمهور، فإن إلتزام هذا الأخير بمسار التغيير ومصداقية الإصلاحات سيتضرر؛ ذلك أن البحث عن المصداقية هو، قبل كل شيء، وسيلة تضمن كميا ونوعيا للجمهور الخدمات التي ينتظرها من طرف الدولة.

إن تأسيس وخلق مناخ نزاهة في الخدمة العمومية، يتطلب عددا من العناصر، منها ؛ قوانين وقواعد ومدونات سلوك، ومجتمعا تشترط قيمه الإجتماعية والروحية والسياسية نزاهة قادته وإحترافية موظفيه ونزاهة نخبه وطبقته السياسية.

ويسن مجموع هذه الشروط تقليد أخلاقيات الحياة العامة ويخلق جو نزاهة يفترض أن يكون فيه السياسيون والموظفون نزهاء، وتفترض هذه البيئة، أيضا، وجود قوانين ووسائل التحقيق والتحري بقدر كاف من ممارسات الرشوة ممارسات مجازفة (3)، ومن المهم هنا أن نضع في أذهاننا عددا من النقاط:

- على هذا المناخ أن يكون ملائما ومدعما ومكيفا ومطبقا بطريقة متساوية وثابتة في مجموع القطاع العام.
- يجب أن يوضع بطريقة دائمة، وإذا ما إقتضى الحال، فإنه يتوجب تكييفه وتحسينه وإدخال آليات جديدة عليه لمعالجة نقاط الضعف المحتملة.
- يقتضي هذا المناخ الإرادة السياسية وإلتزام الطبقة الحاكمة، لكن على كل فاعل الإضطلاع بالمسؤوليات المرتبطة بدوره في النظام.
- يمكن لبيئة نزيهة أن تعتمد على تغييرات تتم على مستوى بسيط ؛ ذلك أن نجاح الأفكار الكبيرة يتوقف، عادة، على التفاصيل التي لا يمكن إهمالها.

(3) أ. دواق «هونيستي إن بوليتيكس أند بابليك سباندينفس: ذي إيتكل أنفيرونمانت»، مساهمة قدمت في الملتقى الثاني حول الوضع القانوني والوقاية من الرشوة، سانتياغو، الشيلي، من 4 إلى 6 جوان 1994، ص4.

معايير أخلاقية للخدمة العمومية في بريطانيا العظمى

إقترحت لجنة نولان (5) عددا من المبادئ القاعدية :

- الترفع: على إتخاذ القرار أن يكون مدفوعا بالمصلحة العامة فقط، وعلى الموظفين أن لا يستفيدوا استفادة شخصية لهم ولمحيطهم من إتخاذ القرار.
- النزاهة : على الموظف رفض الخضوع لضغوط خارجية من شأنها التأثير على ممارسة وظائفه؛ وبالتالي التواجد في وضع يُجبرَ فيه على الخضوع لمنظمات أو أشخاص خارج المصلحة.
- الموضوعية: على إتخاذ القرار في تسيير الشؤون العمومية، أن يقوم على مبدإ الإستحقاق، وخاصة في ما يتعلق بالتعيينات ومنح الصفقات، والعلاقات والمزايا الأخرى.
- المسؤولية: الموظفون مسؤولون عن قراراتهم وأعمالهم إزاء الجمهور، وعليهم الخضوع لكل رقابة ضرورية في إطار مهامهم.
- الشفافية : على سلوك الموظفين، أيضا، أن يكون شفافا ومفتوحا قدر الإمكان إزاء أعمالهم وتسويغ القرارات التي يتخذونها. ويجب أن لا يوضع حد أمام الإعلام، إلا إذا إقتضت المصلحة العامة ذلك بوضوح.
- الإستقامة : يتوجب على الموظفين التصريح بالمصالح الشخصية المرتبطة بممارسة وظائفهم، وعليهم إتخاذ الإجراءات الضرورية لحل النزاعات المرتبطة بها بطريقة تحمي المصلحة العامة.
- الزعامة: من واجب الموظفين ترقية هذه المبادئ من خلال سلوك مثالي.

لورد نولان، ستوندارس إن يابليك لايف، فارست ريبور أوف ذي كوميتي أون ستوندارس إن يابليك لايف، منشورات أتش. أم. أس. أو، 1995.

التغييرات التنظيمية

يمكن لتغييرات تنظيمية في الخدمة العمومية المساهمة في الحد من فرص الممارسات غير الشرعية والتقليل من مخاطر الرشوة.

وفي هذا الصدد، فإن المثال المغربي المتعلق بالتصريح الجمركي بواسطة الإعلام الآلي المتزاوج مع قيم «هوت لاين»، سمح بالتقليل، بشكل معتبر، من ممارسات الابتزاز التي كان يخضع لها المواطنون والمؤسسات.

ويمكننا أن نذكر هنا مثال سنغافورة التي طلب فيها من الأمناء العامين لمختلف الوزارات إتخاذ الإجراءات التالية في القطاعات الأكثر هشاشة أمام ممارسات الرشوة:

(5) لجنة العمل البرلمانية البريطانية، بقيادة اللورد نولان.

- تحسين مناهج العمل والإجراءات للتقليل من التأخر الإداري.
- الفعالية المتزايدة لمناهج المراقبة لتمكين الرؤساء من مراقبة أفضل لعمل موظفيهم.
- تحريك الموظفين لتجنب بقاء الموظفين لمدة طويلة في وحدات عملية خاصة.
- الرقابة الفجائية لعمل الموظفين.
- إجراءات أمنية للحيلولة دون دخول الأشخاص غير المرخص لهم إلى مباني الخدمات العمومية.
- مراجعة بين كل ثلاث أو خمس سنوات، لإجراءات مكافحة الرشوة الموضوعة، بهدف تحسينها.(6)

إصلاح السياسات والبرامج العمومية

إن أحد العناصر الأساسية لإستراتيجية موجهة لمكافحة الرشوة، يكمن في القيام بمراجعة البرامج العمومية الجارية. ويمكن، أحيانا، إصلاح البرامج العمومية التي نخرتها الرشوة من خلال إعادة تصميمها من جديد(7).

وتتمثل أول - وعادة أفضل إمكانية - في وضع حد للبرنامج. وقد انطلقت الكثير من البلدان في برامج، حتى وإن طُبِّقت بنزاهة، فإنها لا تخدم أو كفّت عن خدمة مصلحة عامة واضحة. ويمكن بل يتوجب توقيف مثل هذا البرنامج. وفي وضعيات أخرى، فإن الأمر يتعلق أكثر ببرامج تؤدي وظيفة شرعية في دولة تسير بطريقة صحيحة، لكنها تبقى غير ناجعة إذا ما كانت الرشوة مستشرية.

وتكمن الإمكانية الثانية في الإبقاء على الهدف الأول للبرنامج، من خلال تعديله بطريقة تبسّطه وتجعله سهل المراقبة.

و عادة، ما يولد التصلب البيروقراطي ممارسات غير شرعية تصدر عن الموظفين والممونين. إن تبسيط الإجراءات الإدارية للحصول على رخصة من الحكومة أو دفع مقابل سلع أو خدمات مقدمة، يمكنه التقليل من الرشوة. ويعطي تبسيط المساعي الإدارية أفضل النتائج عندما يتم بطريقة ديمقراطية من خلال إشراك الموظفين والمستعملين.

ويمكن أن تكون الرشوة نتيجة عجز العرض في بعض الخدمات (أسرة المستشفيات، وأماكن في المدارس...إلخ). ويمكن، مبدئيا، علاج ذلك من خلال رفع كمية الخدمات المقدمة، مما سيسمح بزيادة عدد المستفيدين. ومع ذلك فإن هذه المقاربة لا تخفض بالضرورة من الرشوة ؛ لكون الموظفين يحتفظون بسلطة تقديرية في إصدار القرار فيما ينحصر، على سبيل المثال، ترتيب أولويات المستفيدين. وبالمقابل، فإذا حددت الحكومة معايير دقيقة ومعروفة من الجميع، وإذا كانت المدة والطبيعة تمنحان كل برنامج حق التمتع به و موضحتين بدقة وتسهر الحكومة على احترامها، عندئذ ربما يمكن للرشوة أن تقلل.

---

(6) جي. أس. تي. كاه، «سينقابورس إكسبريانس إن كارينغ كورريبشين» في أرنولد. ج، هايدنهيمر وأل (ناشرين)، بوليتكل كورريبشين: أهاندبوك، برونسويك ترانزاكيشين بوبليشرز 1989، ص845.

(7) أس. روز أكرمان، كوريسبشين: أستودي إن بوليتكل إكونومي، نيويورك، أكاديمك بريس، 1978: روبير كليتقاردة كونترولينغ كوربشيسن، بيركلي، يونيفرسيتي أوكاليفورنيا بريس 1988.

وفي جملة الإصلاحات، عادة ما يتم التركيز على الخوصصة؛ وبالفعل فبإمكان الخوصصة المساهمة في التقليل من فرص ممارسة الرشوة؛ ذلك لأن الأساليب الحسابية للقطاع الخاص ومنطق المردودية الذي يحركه، بمثابة محفزات قوية للقادة على وضع إستراتيجيات داخلية للكفاح ضد الرشوة وتحويل الأملاك العمومية، ومع ذلك تبقى الخوصصة كوسيلة للكفاح ضد الرشوة حلا موضوع جدل؛ ذلك لأنه لا يمكن لبرنامج خوصصة أن يبرر فقط بضرورة الكفاح ضد الرشوة، وإنما يجب أن يكون مدفوعا بمتطلبات أخرى سياسية واجتماعية وإقتصادية.

ومن جهة ثانية، يمكن لسياسة خوصصة أن تحمل معها خطر المساهمة في خلق وضعيات إحتكار داخل القطاع الخاص الذي يمكن أن تقلل فيه الرشوة البسيطة، لكن قد تحل فيه ممارسات منافية للتنافس بشكل متعسف. والأمر في النهاية ليس حلا سحريا، وعلى اللجوء إلى الخوصصة أن يكون ذكيا ويقظا !

شروط نجاح الإصلاح

إن مسار الإصلاحات مسار معقد، وعلينا أن لا ننتظر الحصول الفوري على نتائج مرئية ودائمة. إذ من الأهمية بمكان أن نبقي على عدد من المبادئ في أذهاننا.

- على المسعى أن يفضل مقاربة شاملة تكون فيها الإصلاحات متناسقة فيما بينها، وأن تندرج ضمن برنامج جامع يدمج كل قطاع ويراعي في الحسبان التآزر فيما بينها. وكثيرا ما إعتادت برامج الإصلاحات بالفعل على التركيز على قطاع واحد وإقصاء بقية القطاعات؛ وعندئذ يكون القطاع قد أختير حسب المصلحة المباشرة التي يراها فيه الإصلاحيون أكثر من القطاعات التي تمثل صعوبات أكبر أو مزايا مباشرة أقل حتى وإن تسمح بإطلاق مؤشرات رمزية قوية.
- على كل مجتمع أن يجد حلوله الخاصة به في هذا المجال، ويكمن النجاح في الإلتزام والمثابرة. إذ يجب على الإصلاحات أن تنطلق والإستفادة من الدعم وأن لا يتملكها السياسيون وأصحاب القرار فقط، لكن يجب أن يقوم بذلك كل أعضاء المجتمع عموما، وعليها أن تمكّن من مشاركة واسعة للجمهور من خلال المسار الديمقراطي ومساهمة كل فاعلي المجتمع.
- هناك إستراتيجية أتت بثمارها في العديد من البلدان، وتقوم هذه الإستراتيجية على تشكيل تحالف واسع يجمع كل أطراف المجتمع التي لها مصلحة في التغيير. ويتوجب، أيضا، إشراك السلطات العمومية - بعد الحصول على إرادة تحركها - في مسار الإصلاحات.

● تجب، بشكل خاص، مواصلة الإصلاحات الموضوعة ودعمها بطريقة دائمة وتحسينها حسب تطور الوضعية والمحيط. ويتطلب الأمر تمكين النظام من البقاء من خلال تغيير الحكومات؛ ولهذا يتوجب التمكين من التسيير والتحكم في الضغوط التي قد تمارس في الإتجاه المعاكس. وتطرح تحديات جديدة على من يعملون على بناء وتقوية أنظمة النزاهة بقدر ما تمثل أمامهم مصاعب جديدة.

● لا يمكن للفاعلين الخارجيين (حكومات أجنبية، أو وكالات متعددة الأطراف)، مهما كانت دوافعهم، الزعم بفرض تغييرات في بلد ما. ومع ذلك، فإنه يمكن للضغوط الخارجية أن تبدو ضرورية لمرافقة مسار الإصلاحات، وتشجيع النقاش الداخلي والمساهمة في إقامة تحالفات لفائدة الإصلاحات في بلد ما؛ فعلى سبيل المثال، يمكن للهيئات المالية الدولية أن تفرض كشروط لمنح بعض القروض، نشر المعلومات التي كانت في ما مضى سرية من طرف إدارات حكومية مرتشية. إن هذا المسعى غير مضمون النجاح في جميع الأحوال؛ فقد تكون الشروط مرفوضة، أو يتم تحريفها من طرف الحكومات الطالبة للقروض، أو يتم التكفل بها بطريقة جد سيئة ولا تعطي النتائج المأمولة. وحتى وإن كان نادر الحدوث، فإن إلغاء القروض الممنوحة من طرف المؤسسات المالية الدولية إلى الإدارات التي قد تحولها عن هدفها، هو أمر مفيد.

● ويمكننا إبداء ملاحظتين في هذا الصدد؛ أولا، فإن السكان هم الذين يدفعون القروض وليست الحكومات التي تتغير بإنتظام. وفي نهاية المطاف يتوجب دفع كل الديون. وبالنتيجة، تعتبر «ترونسبارونسي أنترناشيونل» أن للمؤسسات المالية الدولية مسؤولية التأكد، قدر الإمكان، من أن المبالغ المقترضة لا تكون عرضة للتحويل عن هدفها؛ وهو أمر لا يحدث في جميع الأحوال. ثانيا، إعتبرت الهيئات المتعددة الأطراف ـ على الدوام ـ مترجمة لإدارة الحكومات التي تخضع لها. وطالما أن الحكومات تتغير ويفترض فيها الانتماء إلى المجتمعات والسكان الموجهة لخدمتهم، فإن «المالكين» الحقيقيين لهذه المؤسسات المالية، هم، في نظر «ترونسبا رونسي أنترناشيونل» السكان أنفسهم. وإذا كان معترفا بأن الهيئات المسيّرة للمؤسسات المالية الدولية تعيّن من طرف الحكومات، فإنه عليها أن تكون على إطلاع، وأن يكون مرشدها التفهم بأن دورها يكمن في خدمة السكان وليست رغبات الأسياد السياسيين المؤقتين. وعلى إصلاحات المؤسسات المالية الدولية أن تندرج في هذا الأفق.

كما أن على دور «الخبراء» الأجانب الإقتصار على دور التنشيط ويمكنهم تقديم معلومات عن الممارسات والإستراتيجيات التي يتم بها التسيير في بلدان أخرى، لكن ليس من مهامهم تقديم وصفات؛ إذ أنهم يتدخلون لمشاطرة مفاهيم وأفكار و ليس تقديم الحلول الجاهزة. وعادة ما تكون تدخلات الخبراء قائمة على المحاولة البسيطة، نسبيا، والمتمثلة في الرغبة في إعادة إنتاج مقاربات قد تكون تمت بنجاح في بلدان أخرى لكنها تبدو مشلولة في سياق مختلف.

ما الذي حدث لما يموند
الغونغرينا ياسيدي
شيميلوس، «لاتربين» فرنسا 28 جوان 2001.

إشراك كل فاعلي المجتمع

يمثل إشراك السكان عنصرا أساسيا في نجاح إستراتيجيات مكافحة الرشوة. ويعطي هذا الكتاب عدة أمثلة عن الطريقة التي بدأت تلعب فيها هذه الإستراتيجيات دورا حاسما في كل مكان من العالم. و من مصلحة كل فاعلي المجتمع، من القطاع الخاص والمسؤولين الدينيين والصحافة والجمعيات المهنية وفي النهاية المواطن البسيط الذي يعاني، يوميا ، من وطأة الرشوة، مصلحة كبرى في إقامة نظام نزاهة فعال.

وعادة ما توجه أصابع الإتهام إلى القطاع الخاص كمصدر للرشوة الكبيرة، عند تماسه مع القطاع العام. ويسمح التغيير الذي سينتج عن إختفاء ممارسات الرشوة للمؤسسات بتركيز جهودها على تحسين قدراتها (نوعية، كلفة، نشاط اجتماعي...) عوض تبديد الطاقات والموارد في السباق من أجل العمولات. ويبين ما سبق، وحده، أن مساهمة القطاع الخاص في الكفاح ضد الرشوة، أمر ذو أفضليات، بل هو أمر مأمول، أيضا.

لكن أية استراتيجية لمكافحة الرشوة تنسى إشراك السكان، وتنظيماتهم هي إستراتيجية تهمل أحد الروافع الأقوى إمكانية التي توجد تحت تصرفها. طبعا، يحدث، عادة، في البلدان التي تسود فيها الرشوة، أن يكون للمجتمع المدني موقف سلبي، أو أن منظماته لاتزال تعاني ضعفا، أو هي في مرحلة مبكرة من نموها بكفاءات ووسائل عمل وتجنيد محدودة. وفي هذه الحالة، فإن الهدف يكمن في الوصول إلى تدعيمه قصد تمكينه من لعب دوره كاملا كحاجز للنظام.

ويمكن للمجتمع المدني أن يكون أيضا جزءا من المشكل. وإذ أن أعمال الدولة تمارس داخل المجتمع، وعادة ما يدفع الجمهور العمولات برضاه أو رغما عنه. وفي نفس الوقت، فإن السكان هم الضحية الأخيرة لكونهم هم من يتحملون كلفة الخدمات العمومية.

كما يمكن لجمعيات المواطنين أن تعرف، أيضا، مشاكل الشفافية والمصداقية؛ إذ أن بعض الجمعيات، التي أنشئت بهدف واحد هو الحصول على موارد وكالات التنمية، تسير شؤونها الخاصة في إحتقار تام لمبادئ الشفافية والمسؤولية؛ هذا حتى لا نتحدث عن الجمعيات التي هي، فعلا، مؤسسات إجرامية متخفية وراء لافتة «مجتمع مدني». ولا تكتفي مثل هذه المنظمات بالمجازفة بتشويه سمعة الجمعيات في مجموعها وإثارة حذر الجمهور، لكنها تحد من مجال نشاطها وتأثيرها.

ويمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تبدأ كنقطة إنطلاق أولى بدراسة شرعية ومعايير سلوك مؤسساتها الخاصة، وإقامة وسائل تدعيم النزاهة داخلها. ولن يكون مسوغا لها المطالبة من الحكام بمعايير سلوك أكثر إكراها من المعايير التي هي نفسها مستعدة لإحترامها.

و بصفته جزءا منظما من المجتمع، يملك المجتمع المدني بعض الحلول للمشكل؛ فيمكن، على سبيل المثال، أن يكون له دور حاسم في تحويل مواقف اللامبالاة أو رأفة الجمهور إزاء الرشوة. كما يمكنه أن يشكل تحالفات مستقلة تتدخل كسلطة مضادة في النظام.

ويبقى آخر دفاع لكل مجتمع هو وعي السكان، وغضبهم وسخطهم عندما يكون ذلك مسوغا. وعندما تفشل البقية، يمكننا تذكر ما جاء في مقدمة التصريح العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948: «إعتبارا لجوهرية حماية الحقوق الإنسانية من طرف نظام حق حر لا يرغم الإنسان، في الملجأ الأخير، إلى الثورة ضد الطغيان والاضطهاد».

تمثل إقامة أنظمة وطنية للنزاهة في إفريقيا قضية نفس طويل؛ وهي مرتبطة بتقدم ديمقراطي جديد، ومزيد من التقدم في الدفاع عن الحقوق الإنسانية وترسيخ حرية التعبير، وهي مرتبطة، أيضا، بإرادة سياسية معبر عنها بوضوح من طرف الحكام، وهي إرادة يجب أن تترجم، في الواقع اليومي، بواسطة أعمال صحيحة؛ وهو موضوع فصلنا القادم.

4. تطوير الإرادة السياسية

«ألا يتوجب علينا تحذير البلدان السائرة في طريق التحرر من إعادة العمل بالنظام الاستعماري؛ سواء بواسطة إتفاقيات جائرة، أو من خلال حكومات مفبركة، أو، أخيرا، بواسطة وسائل حاذقة للضغط المباشر أو غير المباشر المستندة على عناصر رجعية شبه إقطاعية، و جيش مرتزقة، و بورجوازيين كبار كمبرادورين أو سياسيين مرتشين حلفاء المصالح الاستعمارية؟»

المهدي بن بركة، *زعيم المعارضة المغربية.

ملخص

يجمع كل المكافحين ضد الرشوة على أن الإرادة السياسية ضرورية للنجاح في هذه المهمة الضخمة.

ويتناول هذا الفصل هذا المفهوم، وخاصة أنه في الكثير من الأحيان، تظهر هذه الأخيرة في وعود إنتخابية وفي خطاب الجهاز التنفيذي، ولكنها تبقى حبرا على ورق؛ لأنها لا تتبع بمسعى شامل وإجراءات ملموسة ميدانيا. ويتم التركيز على كون الإرادة السياسية هي محصلة سلطة مضادة وكون المواطنين حراس المسار الديمقراطي.

وهذه الإرادة، مثلما سيتم تناولها في هذا الفصل، تقوم، أيضا، على توعية واسعة للسكان بضرورة الكفاح ضد الرشوة.

كما سيتم الحديث عن المثال الذي لا يجب إتباعه، على غرار مثال فشل القناص الحر؛ مثل ذاك الرئيس الإفريقي الذي حاول، وحده، إتخاذ إجراءات ضد الرشوة، لكنها لم تؤد غرضها؛ لأنها لم تستند إلى تحالف كل القطاعات ولا على مشاركة المواطنين.

كما تتم الإشارة إلى دور مانحي الأموال في الكفاح ضد الرشوة، وسيعالج هذا الدور، من جديد، في فصول أخرى.

وفي نهاية الفصل، سيتم تناول إختيار وقت الكفاح ضد الرشوة؛ إذ يجب، هنا، انتهاز فرصة ظهور مناخ ملائم؛ مثل فترة تغيير سياسي أو بعد إنتخابات وإستعمال الإلتزام العلني للمنتخبين الجدد.

و من غير المعقول، خاصة في الموضوع الذي يهمنا- الكفاح ضد الرشوة- تخيل أي نجاح إذا لم تكن لدى السلطة السياسية إرادة فعلية؛ معلنة ومطبقة بصفة ملموسة. وكثيرا، خاصة في إفريقيا، ما تكون خطابات الحكام حافلة بالوعود بالكفاح ضد الرشوة، لكن تجسيدها في الميدان غائب أو يختصر في نقاش حملة كثيرا ما تضخم من طرف وسائل الإعلام الحكومية، لكنها تبقى خطابات دون أثر ولا تغلط الرأي العام.

* أغتيل في 1965.

إن هذه الإرادة السياسية لا تصدر بمرسوم، وإنما هي محصلة سلطات مضادة متجذرة في المجتمع، وتندرج ضمن مسعى شامل للإنفتاح الديمقراطي والشفافية في الحياة العمومية؛ وهو ما سنتناوله في هذا الفصل.

المواطنون؛ حراس مسار الشفافية

عادة، ما يتم الاعتراف بكون المقاربات التشاركية لمكافحة الرشوة، وخاصة بأهمية الانخراط النشيط للمجتمع المدني ووسائل الإعلام، عوامل جوهرية لنجاح كل برنامج الإصلاحات ضد الرشوة. غير أن كثيرا ما تغيب الإرادة السياسية في هذا المسعى.

وبالنتيجة، ولكونهم المستفيدين من الإصلاحات، يجب أن لا يكتفي المواطنون بمجرد الانتظار السلبي لنجاح الإصلاحات المذكورة، لكن عليهم أن يكونوا الأنصار النشطاء وحراس المسار. إن مطالب الإصلاحات لا يمكن أن تصدر إلا من مواطنين متوفرين على وعي سياسي ويفهمون حقوقهم ومسؤوليات ممثليهم. ومن الضروري لهذا الغرض الشروع في توعية دائمة للرأي العام(1). ومن المهم عدم تقليص الإرادة السياسية في «إرادة السياسيين» وإرادة الذين يكونون أكثر ظهورا في الحياة السياسية لأمة ما؛ إذ يتوجب الاهتمام أكثر بالفاعلين الأساسيين في الحياة العمومية؛ مثل الجمعيات المهنية والمؤسسات خاصة والنقابات والمؤسسات الدينية والفاعلين الآخرين في المجتمع المدني، التي يتعلق الأمر بتجنيدها لصالح الكفاح ضد الرشوة وترقية النزاهة. وحتى وإن لم يكن من الضروري البدء بأعلى هرم للسلطة، فإنه تتوجب إبراز بعض إشارات المساندة الواضحة والتي لا غموض فيها من القمة، وإلا فإن المسؤولين المكلفين بتسيير وتطبيق جوانب أساسية من النظام الوطني للنزاهة، سيشعرون بأنهم معرقلين.

ومن الأكيد أن مسار صياغة إرادة سياسية، يجب أن يتوصل إلى تجنيد شخصيات مؤثرة في الحياة السياسية. ويجب أن لا يدهش غياب هذه الإرادة في بلد تعتبر فيه العهدة السياسية كوسيلة سريعة لتكوين ثروة شخصية، وخدمة الذات وليس المجموعة، وتفضيل العائلة والعصبة على حساب الأمة في مجموعها. إن الأسباب التي تدفع الناس للإنخراط في السياسة، تمثل في حد ذاتها مسألة هامة تستحق أن تكون موضوع نقاش وطني.

و التحدي الأكبر في تقييم الالتزام السياسي هو التفريق بين المقاربات السطحية للإصلاح، المصممة فقط على تلميع صورة القادة السياسيين والجهود الكبيرة الموجهة لتحقيق تغييرات حقيقية ودائمة. وقد تسببت بعض الأنظمة المغرضة في حتفها؛ من خلال تطبيق إستراتيجيات غير ملائمة أو غير ناجعة، بينما إستطاع قادة غير نزهاء إخفاء لعبتهم خلف واجهة إجراءات تجميلية.

(1) راجع فصلي «دور المجتمع المدني» و«القطاع الخاص».

حول مسؤولية السلطة السياسية

عادة ما يقال إن «الرغبة هي القدرة». إن هذه الحكمة التي تمثل قاعدة الإقناع الذاتي تستحق التأمل في علاقتها مع مفهوم الإرادة السياسية. ويبدو أن أهمية السؤال جوهرية.

وبالفعل، ففي مجال ممارسة السلطة السياسية، عادة، ما يكون الفارق كبيرا بين ما نزعم الرغبة فيه وما يتم فعلا.

لنترك جانبا الوضعيات المنحرفة للإنتهازية السياسية أو الإستحالة الموضوعية بسبب القوة القاهرة، ونركز حديثنا على وضعيات تعبر فيها السلطة السياسية ـ بحسن نية ـ عن إرادة في الفعل.

وهذا المجال هو الذي يمكن أن نسجل فيه، عادة، الإرادة السياسية مصاغة بكثير من الدقة.

لكن، لنعد إلى مسألة معرفة سبب بقاء الإرادة السياسية ـ عادة ـ ضمن مجرد الرغبة. وهنا يمكننا تقديم ثلاث تفسيرات.

الأول يكمن في العجز عن معالجة الإرادة السياسية؛ فإذا ما أبقت السلطات السياسية المعلنة إرادتها في حالة الإرادة فقط، فإنها لا تستطيع أن تنتج أي قرار أو أي فعل. و من أجل تحريك مسار الفعلية، من الضروري جعل الإرادة السياسية أمرا ملموسا بواسطة تحديد استراتيجية عملية.

التفسير الثاني يتمثل في مظاهر العجز عن نقل الإرادة السياسية وفي تحويلها إلى قرارات؛ هذا بعد التأكد من نقلها الفعال إلى المستويات التي تجسد فيها هذه الإجراءات ويجري فيها التطبيق.

إن المقاومة السلبية المتعمدة، بدافع المصلحة أو بدافع العجز في الضمير المهني، تمثل العرقلة الأخيرة المبطلة لفعلية الإرادة السياسية؛ وهذا هو مستوى التنفيذ الذي يجد فيه تعبير حكومة الموظفين تسويغه.

فمن صلاحية السلطة السياسية عند الاقتضاء، تصحيح الإختلال بين الإرادة السياسية والممارسة الإدارية حتى تتوافق الإرادة المعبر عنها مع الواقع المعيش.

الأستاذ مام أداما ڤاي، رئيس المنتدى المدني، فرع «ترونسبا رونسي أنترناشيونل» بالسنيغال.

المخاطرة السياسية

إن المخاطرة السياسية، هي بدون شك، عائق حقيقي. ولكون الرشوة هي عادة ما تكون مشكل نظام (مقابل استغلال ظرفي لبعض الفرص من طرف موظفين)، فإن إصلاحات شاملة هي وحدها القادرة على التقليل منها بشكل فعال. ومع ذلك فان مخططا شاملا يحتوي، في نظر الزعماء السياسيين، على قسط من الشك والمخاطر، يلقي بوزنه، بالتأكيد، على أذهانهم 2. واذا كانت السياسة هي، حقا، "فن الممكن" فإن فشل القادة الجيدين، المرتبط بالافراط في الطموح، هو أمر بإمكانه تسهيل عودة سياسيين أقل إخلاصا إلى سدة الحكم.

وكثيرا ما يحدث، أيضا، ان الذين يصلون الى أعلى السلم السياسي يكونون مورطين بعدة أشكال، خاصة في مجال تمويل الحملات الانتخابية 3. وهذه مسألة لا تمثل نقطة ضعف الانظمة الوطنية للنزاهة في البلدان المتورطة فقط؛ فالفضائح الأخيرة التي كشفت في أوروبا الغربية، خاصة في بلجيكا، فرنسا وألمانيا، تبين هشاشة رجال السياسة في مجال تمويل الاحزاب.

– آه ! أنت ؟ تمارس السياسة ؟؟ ولكنك لا تستطيع ولو تزوير فاتورة

2– ملاحظة شانف، جين ودي، استاذ محاضر بـ"كندي شكول اوف ڤوفرنمانت" بجامعة هارفارد، ذي نيوسوتيري تشاير سينسيور فيلوو، ذي بروكنيق انستيتيشين إن ذي أنترنيت ديفولوفمنت فورم أو أنتي كورييبشي ستراتيييس. كوكووردينانت باي ذي وورلد بانك وأل، محاضرة بتاريخ 8 ديسمبر 1999.

3– من "يعرفون أين دفنت الاجسام" يمارسون سلطة معتبرة على من يفترض أنهم هم الذين دفنوها.

عندئذ تطرح الاسئلة التالية: هل يمكن خلق الارادة السياسية بطريقة واعية ؟ أو هل تبرز هذه الارادة في شكل أفراد ربما يكونون قد أخفوا بقصد نزعاتهم الاصلاحية عند صعودهم نحو القمة ؟ واذا كان بالإمكان خلق هذه الارادة السياسية، فكيف نستطيع التعرف على العناصر الضرورية لصياغتها؟.

من القاعدة الى القمة

ومن جهة ثانية يمكن للفكرة التي مفادها انه لا يمكن فعل شيء في غياب إرادة سياسية في قمة الدولة ان تكون فكرة بعيدة عن الحقيقة، إذ يمكن لإرادة الكفاح ضد الرشوة ان تكون قائمة في عدة مستويات مثل الإدارات، المعارضة السياسية، الوكالات الرسمية للكفاح ضد الرشوة، المجتمع المدني، المنظمات الدولية وهيئات القطاعين العام والخاص، اذ يمكن لهذه المستويات ان تشكل معا قاعدة قوية بإمكانها تأمين زعامة.

ويمثل تحسيس السكان محور عمل آخر ممكن.

في 1999، نشر فرع "ترونسبارونسي"؛ لجزيرة موريس، كراسة بعنوان:"نوتوكوريشيبن، بيس تو أنتيتقريتي" نشرتها بكل واسع في شكل إشهار في جريدة وطنية كبيرة، مما سمح بإستهداف عينة واسعة من السكان في بلد سائر في طريق النمو، فيه نسبة كبيرة من الأمية 4.

وتفضل "ورلد كوميكس"، وهي منظمة غير حكومية يوجد مقرها في فنلندا، إستعمال الشريط المرسوم كأداة دعم بيداغوجي فعال وذي تكلفة بسيطة. ومن جهته، نظم فرع ترونسبارونسي بالمغرب، بالتعاون مع فنان من هذه الجمعية، ورشة في نوفمبر 2000، كان الهدف منها تعويد الطلبة على إستعمال الشريط المرسوم في هدف تربوي وتسهيل تحسيس الجمهور 5.

وفي تايلاندا، أطلق المعهد الوطني للديمقراطية، مبادرات بيداغوجية جديدة (عروض موسيقي، تمثيليات إذاعية، عروض مسرحية في الشارع، عرائس قراقوز ومسابقات فنية) يبدو انها تساهم بفعالية، في الوصول إلى توعية سياسية للسكان.

كما نشط البرنامج التايلاندي، أيضا، منتديات ريفية وهي عبارة عن مجموعات للمناقشة موجهة لتشجيع الالتزام السياسي.

كما يمكن للتحقيقات التي تمت في شكل "كشوف مدرسية" (ريبورت كاردز) التي اعدها "يبليك افيرز سانتر" في الهند 6، المساهمة في توعية الجمهور بالوضعية والتكاليف الناتجة عن سوء التسيير. كما يمكن للمنظمات غير الحكومية ان توجه الاحزاب حول مشكل الرشوة من خلال مساءلتها عما ستقوم به عندما تصبح في السلطة. هذه التحقيقات

4– هذه المشاريع موصوفة بشكل مفصل في القرض المضغوط الذي أصدرته " ترونسبارونسي انترناشيونل" بعنوان: ذي كوريبشين فايترزتول كيت"، نشر في 2001 وهو متوفر ويطلب لدى سكريتارية ترونسبارونسي انترناشيونل".

5– نفس المصدر

6– نفس المصدر

يمكن ان تكون مفيدة، مثلما كان الحال ببابوازيا – غينيا الجديدة، حيث وعت الأحزاب السياسية بأنه عليها تدعيم التغيير علانية. غير انه يمكن ان تعتبر هذه التحقيقات تهديدا من الافضل التخلي عنه مثلما هو الحال في ماليزيا، حيث أبدى التحالف القائم في السلطة الصمت إزاءها بينما لم تجب عنها سوى أحزاب المعارضة.

وقد بينت تجربة بابوازيا– غينيا الجديدة في 1998 ان بعض الفاعلين السياسيين يثابرون في تعسفهم بعد الانتخاب رغم تصريحاتها الإصلاحية غيرأن "ترونسبارونسي انترناشيونل" تتمنى ان يمكن مسعاها في التوعية خداع بعض السياسيين وتحفيز الناخب على إبعادهم أثناء الاقتراع المقبل.

ولنا هنا أمثلة إصلاحيين من المجتمع المدني أعدوا وعرضوا مخطط تدابير خاصة (تعديل التشريع وإجراءات للتطبيق، على سبيل المثال) قبل الاشهار بها بشكل واسع ويمكن هذا الامر من جمع الجمهور حول شيء ملموس أفضل من الاستمرار في إصدار نداءات للتغيير غامضة وعامة.

لا ينتهي عمل صياغة الارادة السياسية عندما تنطلق الدولة في مسار إصلاحات، إذ يجب ان يستمر في فترة تحقيقه وهي فترة عادة ما تكون صعبة. ويتعلق الامر عندئذ بتسيير أمل السكان بواقعية. إن الرشوة المعمة التي تسمم حياة الناس في الكثير من البلدان لن تختفي بين عشية وضحاها، ولكون تغيير السلوكات امرا يحتاج الى وقت طويل و ستظهر فضائح يتورط فيها أشخاص في قمة السلطة.

وعندما تكون للحكومة إرادة للكفاح ضد الرشوة يمكن للمجتمع المدني مساعدتها بصفة نشيطة من خلال المطالبة بإصلاحات تكون اهدافها واضحة وقابلة للقياس، بمراقبة مسار الاصلاحات والمطالبة منها بحسابات. ويمكن للمجتمع المدني ان يدعم الارادة السياسية بالعمل لصالح نتائج مستهدفة وزيادة ثقة الرأي العام في المسار، وبذلك يتم تشجيع الزعماء السياسيين على الاستمرار في نفس النهج.

عزلة وفشل القناص الفردي

عادة ما تذكر تانزانيا كأحد البلدان التي جرت فيها المعركة من طرف شخصيات سياسية، الا انه ومنذ البداية، عمل الرئيس مكابا، على أن يجعل الكفاح ضد الرشوة "وان مان شو" (عرضا فرديا) دون أشراك أطراف أخرى معنية ودون ان يقيم تحالفا اصلاحيا داخل حكومته. وقد اظهره هذا العجز عن بناء تحالف على اساس مقاربة تشاركية ومتنوعة، أكثر فأكثر كقناص فردي، خاصة بعد نشر التقرير حول الرشوة الذي أعد بطلب منه من طرف لجنة واريوبا. وقد اتهمت هذه الوثيقة سياسيين رفيعي المستوى، ومسؤولين في العدالة، والشرطة والدولة. وقد انتقدت حكومة مكابا بسبب عجزها عن فعل أي شيء ضد هذه الحيتان الكبيرة. وبغض النظر عن سلسلة الاجراءات المتخذة ضد مستخدمين صغار، فإن العجز الواضح في الأخلاق في قمة الدولة باستثناء الرئاسة، بقي قائما.

ويبين هذا الامر ان الارادة السياسية تبدو متوقفة ليس فقط على الموارد السياسية والاقتصادية التي يمكن أن يتوفر عليها القائمون بالاصلاحات، ولكن تتوقف،أيضا، على إمكانياتهم وقدراتهم على ضمان دعم حازم من أنصارهم الوطنيين والاجانب.

وكيف سيتصرف الزعماء، بعد توفر الارادة السياسية في قمة الدولة، لفرض سلوك أخلاقي في نظام تعم فيه الرشوة؟ وكيف يتم إصلاح الوظيف العمومي، القادر على التهرب أو بالأحرى تجاهل الاصلاحات الآتية من القمة ؟ السؤال مطروح ويتطلب جوابا ملموسا سيتم تناوله في فصول أخرى من هذا الكتاب.

دور مانحي الاموال

يتفق الجميع، اليوم، على القول بانه بإمكان مانحي الأموال لعب دور في صياغة إرادة سياسية على المدى القصير، من خلال تحديد هوية الفاعلين في مجال مكافحة الرشوة وتوفير الفرص لهم، وربما الحماية، التي يحتاجونها للتحرك. وفي الممارسة، يمكن خلق الظروف التي تسمح ببروز الارادة السياسية أو إدراج استراتيجيات مكافحة الرشوة في بنود "السياسة و التنمية" في برنامج مانح الاموال.

كينيا: إنشاء وكالة للكفاح ضد الرشوة

يجب تسجيل الشرط المسبق الذي يضعه البنك العالمي أمام الحكومة الكينية والمتعلق بإنشاء وكالة مستقلة للكفاح ضد الرشوة. وكان أول ضحية لهذه الهيئة موظفا ساميا في الجمارك يعتبره الكثير كأحد افضل وأشرف الموظفين في إدارته. اذ فتح تحقيق بشأنه، ومباشرة أوقف هذا الموظف أمام إرتياح الكثير من المزورين. قد تصبح هذه المصلحة مع الوقت وبضغوط سياسية داخلية مؤسسة ناجعة. غير أن قدراتها الأولية كانت مثيرة للأسف وقد مكن مجرد إنشائها النظام من ربح الوقت أمام المجموعة الدولية.

جيريمي بوب، تي.إس سورس بورك 2000، كونفرونتينغ كورريبشين: ذي إليمانتس أوف أناشيونل انتيقريتي سيستم.

إن تحفيز برنامج إصلاحات يجب ان يكون قضية الوطنيين وأن تكون مبادرة الكفاح ضد الرشوة صادرة من الداخل وليس الخارج. وكثيرون هم مانحو الأموال الذين حاولوا فرض برامج ضد الرشوة كشروط لتقديم المساعدة. ولكن يبدو أن أية محاولة لم تعط الثمار المرجوة منها.

وعلى سبيل المثال، يمكن لمسؤولي وكالات مكافحة الرشوة، لعب دور اذا كان، نظريا، غير سياسي بالطبع، فإنه سياسي بالمعنى الواسع للكلمة. ففي بعض البلدان، يمكن ان تكون للمسؤولين على الوكالات الأساسية إمكانية وضع لمساتهم في الفضاء السياسي.

و في 1999، شرع البنك الدولي في تربص في سبع بلدان إفريقية، يخص الكفاح ضد الرشوة بعنوان :"نحو عمل جماعي لتحسين تسيير الشؤون العمومية" ("تواردس كوليكنيف اكشين تو أمبروق قوفرنومنت؛). ويبين هذا التربص أن مقاربة تشاركية ومتنوعة في تحديد إستراتيجيات الكفاح ضد الرشوة تمثل ضمانا للنجاح.

وكان من نتيجة هذا العمل انشاء "فرق وطنية من التربصين" تلعب دور المقنن في بلدانها وتتولى، حاليا، أعمالا ملموسة لمواجهة مشكل الرشوة. وبالنسبة لبعض هذه البلدان (كينيا على سبيل المثال) تم للمرة الاولى جمع جملة كاملة من الاطراف المعنية – سلطات عمومية، وكالات لمكافحة الرشوة، وسائل اعلام، قطاع خاص وممثلين من المجتمع المدني–لوضع استراتيجيات شاملة للكفاح ضد الرشوة.

إنطلاقا من الصفر، وضع كل "فريق وطني للمتربصين" مدعوما بتجربته وتجربة الفرق الاخرى، مخططا مفصلا للإصلاحات المؤسساتية في مجالات كان من الصعب فيها الحصول على نتائج جلية الى يومنا هذا 8. وفي سبع دول، نظمت فرق المتربصين إجتماعات مع فاعلين آخرين قصد توسيع تحالفات كفاحها ضد الرشوة.

اختيار الوقت

يمكن لإختيار الوقت الملائم لإنطلاق ارادة سياسية أن يكون مفتاح النجاح في المسار. ولهذا الغرض، من الجوهري إختيار فترة التغيير السياسي أو الانتخابات لذلك. ففي هذه الفترات يريد رجال السياسة ان ينظر إليهم الرأي العام كخصوم للرشوة وأتباع الاصلاح. وهذه هي الفترة التي يكون من السهل فيها دفعهم الى الانخراط في الاتجاه الصحيح. وعندما يتم بلوغ هذا الهدف، يتوجب عندئذ التأكد من أن الزعماء الجدد أو السياسيين، حديثي الانتخاب يتشبثون بوعودهم. ولن يكون هذا الامر سهلا على الاطلاق.

إن تولي الاشخاص "الجيدين" الوظائف ليس غاية في حد ذاته ولكنه يمثل بداية مسار الاصلاحات، والامر يتعلق بمسار طويل لا يمكن أن يكون قضية فرد واحد، أو أمر يتم التخلي عنه للقادة السياسيين وحدهم، فعلى الجميع المشاركة في ذلك من رجل الشارع الى أعلى مسؤول.

7– بنين، اثيوبيا، غانا، كينيا، مالاوي، تانتزانيا واوغندا.

8– لمزيد من المعلومات، اطلعوا على موقع البنك العالمي على العنوان التالي:
http/www.worldbank.org/wbi/gac

وعلى طول هذا المسار، يليق نشر النتائج المتحصل عليها على السكان الذين سيكون في البداية على الاقل غير مصدقين وحذرين، يجب كسب دعمهم. وهذا أمر يتطلب الوقت والصبر. ويجب أن تكون المعلومات بشأن التقدم الحاصل بالضرورة حذرة، وذات مصداقية ودقيقة. كما يقتضي الحال إبعاد أي مبالغة والتركيز على ما يسمح للناس بأن يلاحظوا في حياتهم اليومية أن التغيير الحقيقي يسير بإتجاه التحسن.

وهكذا يمكن لدعم الرأي العام أن يخلق بيئة أمل ومشاركة ستساهم بدورها في الحفاظ على الارادة السياسية.

*
* *

يختتم هذا الفصل الجزء الاول من الكتاب الذي يتناول بشكل خاص الإطار التحليلي لمسار الكفاح ضد الرشوة.

وبعد محاولة وضع الديكور وتقديم الوضع من خلال إقتراح تعريفات وتصنيفات للرشوة في ذات الوقت السعي لمعرفة أين وكيف تتنامى الرشوة، و أثرنا الحديث عن الطابوهات والخرافات التي طال بقاؤها، والتي يتوجب تحطيمها.

إنطلاقا من هذا تم رسم ملامح مخطط وطني للنزاهة. ويتوقف وضع هذا النظام على إرادة سياسية معلنة بوضوح وإلتزام مجموع الفاعلين في المجتمع واللجوء الى قواعد وأدوات مكافحة الرشوة، وهو موضوع بقية الكتاب. وسيتناول الفصل القادم دور الجهاز التنفيذي، وهو أحد أعمدة النظام الوطني للنزاهة.

القسم الثاني

إصلاح الدولة

5. الجهاز التنفيذي كنموذج للنزاهة

"أعتقد أننا لن نستطيع أن نلغي نهائيا الرشوة في العالم وفي بلدنا، طالما أننا لم نستكمل على كل المستويات، كل مهام تحويل المجتمع، و طالما أن محيطنا الاقتصادي، السياسي والاجتماعي لم يعدل هو الآخر بمواقف تساعد الكفاح ضد الرشوة، فطالما ان هناك مرتشين فهناك راشين".

توماس سانكارا*، رئيس سابق لبوركينا فاسو.

ملخص

كيف يمكن السهر على مثالية الجهاز التنفيذي في الكفاح ضد الرشوة؟

يحاول هذا الفصل تقديم عناصر إجابة على هذا السؤال. ولهذا الغرض، يتوجب على الجهاز التنفيذي تدعيم سلطته الشرعية ضمن احترام القوانين، وتأمين مراقبته للوظيف العمومي (من خلال الحفاظ على إستقلالية هذا الاخير) وتأمين صلابة أخلاقية في تسيير الشأن العمومي. كما سيجري في هذا الفصل تناول فكرة وضع قواعد أخلاقية وحسن السلوك.

وخصصت فقرة بأكملها لتحديد العلاقة بين الجهاز التنفيذي والوظيف العمومي قصد تحديد شروط الوقاية من الرشوة، كما سيثار الحديث عن الاخلقة الضرورية لتسيير الهدايا الرسمية سواء من خلال الامثلة السيئة التي يتوجب القضاء عليها أو من خلال القواعد الواجب وضعها لتأمين تسيير شفاف لهذه الهدايا.

وتحتل مسألة حصانة أعضاء الجهاز التنفيذي مكانة هامة في الكفاح ضد الرشوة، خصوصا في جوانبها الوقائية، خاصة وأن الاحداث حافلة بمختلف أنواع التعسف التي تمس بمصداقية الدولة ومؤسساتها. وعلى الجهاز التنفيذي أن يكون مشعبا بوجوب تقديم حسابات. وأخيرا، سيتم تناول مشكلة الجمع بين العهدات ونتائجها على المسار الديمقراطي والتداول السياسي.

* أغتيل في 15 اكتوبر 1987.

للجهاز التنفيذي دور جد هام يلعبه كنموذج للنزاهة؛ اذ عليه أن يظهر بوضوح إرادته الحازمة في أن يسير حسب معايير ومبادئ أخلاقية وأن تكون له سلطة شرعية ومعنوية وكذا الوزن السياسي ليفرض تطبيق هذه المبادئ في مجموع الوظيف العمومي. كما أنه يتوجب التحديد الاوضح للعلاقات الرابطة بين الجهاز التنفيذي والوظيف العمومي وأن يكون ذلك معروفا لدى الجميع، بطريقة تجنب التدخلات السياسية في عمل الموظفين. ولهذا يقتضي الحال وضع مجموعة من القواعد الدقيقة تنظم صراعات المصالح، والتعامل مع الهدايا الرسمية وكذا نظام الحصانات والصلاحيات التي يستفيد منها أعضاء الجهاز التنفيذي. وهذا ما ستناوله بالتتابع في هذا الفصل.

تقوية سلطة الجهاز التنفيذي

يلعب الجهاز التنفيذي دورا مركزيا في وضع نظام للنزاهة والحفاظ عليه وإحترامه. وتنتظر منه ممارسة سلطته على قواعد سليمة، من خلال تبني مبادئ وقواعد أخلاقية دقيقة وان يمارس مراقبة على الوظيف العمومي المكلف بتنفيذ سياسة وبرامج الحكومة. ومن خلال الإلتزام بمختلف مسؤولياته، على الجهاز التنفيذي السهر على:

- إبداء سلطة لا غموض فيها وإرادة سياسية حازمة لضمان تسيير نزيه للشؤون العمومية؛
- أن تكون أعماله قانونية، شرعية وشفافة تماما؛
- إستقلالية المحاكم وتطبيق قراراتها؛
- توفر أسلاك التفتيش والرقابة على موارد وسلطات تسمح لها بأداء وظائفها بطريقة مستقلة دون خوف ولا مجاملة.

ويجب التشديد على الدور القيادي للجهاز التنفيذي، إذ يتوفر رؤساء الحكومات على قدرة هائلة للوصول الى وسائل الاعلام ويكونون موضوع تغطية اعلامية واسعة. وهم بهذا في موقع جد هام لتوجيه رسائل للسكان. فمن خلال مدى رؤيتهم ووظائفهم، إذ هم في موقع متميز للعب دور النموذج وعليهم السهر على تبني سلوك مثالي، كفيل بتحفيز المحكومين. ومع ذلك يحدث أن يبين الجهاز التنفيذي الطريق دون أن يتبعه في ذلك الآخرون، مثلما لاحظناه في تانزانيا بعد انتخاب الرئيس مكابا في 1995 أو في نيجيريا بعد انتخاب الرئيس أوباسانجو في 1999.

و نعني، في هذا الفصل، بالجهاز التنفيذي الحكومة المنبثقة عن انتخابات وامتداداتها. وحسب الدساتير السارية، يمكن ان يكون رئيس الجهاز التنفيذي رئيس الجمهورية أو الوزير الاول ونستعمل بالتناوب هذه العبارة أو تلك.

لا يبدي الملاحظون، في كل الاحوال، وعيا بمدى التحدي الذي يواجهه رئيس الجهاز التنفيذي لقيادة دولة لا تسير بطريقة لائقة لانها مشلولة برشوة معممة؛ اذ يكتشف هذا الرئيس عدة نقاط ضعف كفيلة بأن تصلها الرشوة أو إثارة صراعات مصالح وعليه إصلاح عدة قطاعات مثل الصفقات العمومية او مسارات إتخاذ القرار.

ومن الجوهري في مثل هذا السياق، أن يتوفر رئيس الجهاز التنفيذي على السلطة القانونية والوزن السياسي الضروريين لانجاز برنامج اصلاحات ذي مصداقية ونجاعة؛

فبعد انتخابه يصبح رئيس الحكومة مركز اهتمام السكان ووسائل الاعلام الذين يحكمون عليه بالنظر الى ميله الى الإنفاق والزمالة. وتتحدد الصحة المعنوية لاية حكومة بسرعة ومن المهم ان تبدي هذه الحكومة دون غموض ارادتها في تبني نمط تسيير موافق للأخلاق. وتتمثل إحدى الطرق الممكنة لذلك في تنظيم ملتقى حول الاخلاق بهدف تمكين أعضاء الحكومة من تحديد معاييرهم الاخلاقية وتبني مدونة وزارية للسلوك الحسن.

ومن الاهمية بمكان أن يتفهم أعضاء الجهاز التنفيذي والوظيف العمومي تفهما كاملا لمفهوم صراع المصالح. واذا لم يكن الامر كذلك فإن المصالح الخاصة ستسيطر على القرارات العمومية وتعطيها طابعا تعسفيا وضارا، مخالفا للمصلحة العامة.

تحديد علاقات الجهاز التنفيذي بالوظيف العمومي

يتوجب توضيح العلاقة التي يمكن أن تكون لأعضاء الحكومة بالجهاز التنفيذي توضيحا جيدا وتكون مفهومة لدى الجميع: فدور الموظفين هو خدمة الجمهور وليس المصالح السياسوية للحزب الحاكم والجهاز التنفيذي مكلف باتخاذ قرارات سياسية (وحقا فإن ذلك يتم بواسطة آراء الموظفين) على هؤلاء الموظفين تنفيذها.

إن رئيس الجهاز التنفيذي في وضع بالغ الهشاشة، فمن السهل أن يهتف شخصا ما من محيطه الى موظف ليقول له بأن "الرئيس يريد أن..." فيجد الموظف نفسه في وضع غير مريح، فيتوجب عليه التأكد من التعليمة من خلال الاتصال المباشر بالرئيس (وهو ما يكون نادرا على فعله) او المجازفة بالتعرض لعقوبات اذا ما تجاهل أمرا مقنعا، عادة ما يكون غير شرعي ودوما غير سوي تقريبا.

يجب على الادارة بالضرورة، استعمال قنوات إتصال واضحة ولا لبس فيها. وعلى الجهاز التنفيذي السهر على أن تكون التعليمات الموجهة للموظفين مكتوبة؛ فالهاتف له فضيلة السرعة لكنه لايترك اثرا، وهو ما يمس بمبدإ المسؤولية.

تهذيب التعامل مع الهدايا الرسمية

إعتاد المسؤولون العموميون، في كل العهود، تبادل الهدايا، بعضها رمزي محض والبعض الآخر منها ذو قيمة هامة. ولكن على الجهاز التنفيذي إبداء حس أخلاقي عال في هذا المجال، خاصة عندما تكون الهدايا كبيرة حيث يمكن أن يظهر تعامل جد سخي كمحاولة للرشوة أو محاولة للحصول على تفضيل. إن التصرفات غير اللائقة، في القمة، بإمكانها أن تصبح سنة سهلة الانتشار الى غاية المستويات الدنيا في الإدارة.

وقد يبدو من غير الواقعي ان يسن قرار بمنع الوزراء من تلقي الهدايا؛ اذ قد يكون جد محرج ان يرفض مسؤول ما هدية تقدمها له حكومة اجنبية.. وفي بعض الاحيان ولاسباب بروتوكولوية، من المستحيل على وزير تجنب تقبل هدية غالية. عندئذ تثار الاسئلة الحقيقية، ما الذي على الوزير فعله في هذه الحالة ؟ ولمن تعود الهدية ؟

وتتوفر أغلبية الحكومات على قواعد مكتوبة تحدد المزايا الشخصية التي على لوزير قبولها أو رفضها.

مالاوي: تعليمات حول التصرف مع الهدايا

على سبيل المثال، تبنت المالاوي التعليمات التالية بعد انتقالها الى التعددية: بقصد بـ "هدية عادية" كل حفاوة متواضعة ومعتادة او كل هدية غير مطلوبة، ذات قيمة بسيطة، تقدم الى شخص من باب شكره، إعترافا بخدماته او كبادرة ودية. تشمل الهدايا العادية الهبات ذات القيمة البسيطة المقدمة الى الشخص و الى شركاء من طرف هيئات عمومية او خاصة او من طرف خواص بمناسبات خاصة او حفلات شرط أن لا تكون هذه الهدايا مرتبطة بممارسة وظائف رسمية لشخص، وهو ما يمثل خرقا طبقا للبند الرابع (المتعلق بالتعسف في ممارسة وظائف رسمية).

جيريمي بوب، "تي.إ.سورس بوك 2000. كونفرنتينق كوريبشين: ذي اليمانتس او اناشيونل انتقريتي سيستم.

إن هذه القواعد المكتوبة ببساطة، لا تبقي الشك حول فكرة "يمنع على أي وزير أو موظف قبول هدايا، أو استقبال أو خدمات تضعه أو توحي بوضعه في موقف المجبر إزاء المانح"، وتطبيق نفس هذه المبادئ حينما تقدم هذه الهدايا لاعضاء من عائلته. واذا كانت القواعد والتنظيمات المسيرة للسلوك إزاء الهدايا الرسمية والاختلالات المرتبطة بها لا تحول دون ممارسة الرشوة فإنه بإمكانها الحد من التعسف.

كوت ديفوار: وسيلة الراحل هوفوات بوانيي للمتاجرة

لا تقتصر ممارسة الهدايا فقط في ما يتلقاه اعضاء الجهاز التنفيذي. اذ يصف بيار بيان، محقق محترف وصحفي تحري، في كتاب له كيف كان يستعمل هوفوات بوانيي، الرئيس السابق لكوت ديفوار، تقديم الهدايا كوسيلة للمتاجرة من أجل الحكم". كان يوزع الهدايا لكل طالبيها من الحاجب الى والده، مرورا برئيس المؤسسة الذي يعجز عن دفع أجور عماله والذي يعود بأكياس بلاستيكية عامرة بالاوراق البنكية. لقد كان "العجوز" يستعمل "الهدية" كنظام حكم و كنمط للتنمية. وفي الفورة التي ولدها إرتفاع أسعار الكاكاو والقهوة، كان النظام يسير بصفة جيدة، حتى وان بدأ تعميم هذه الرشوة الطرية يولد آفات جد معروفة".

مذكورة حسب بيار بيان في، "المال الاسود"، رشوة وتخلف فايار، 1988.

وضع ضابط الحصانة وتحديد صلاحيات الجهاز التنفيذي

يمثل نظام الحصانة والصلاحيات أمرا ضروريا لحماية الوضع القانوني للموظفين السامين للدولة. وسيكون من غير المجدي أن يحاسب القاضي على مسؤولية خطإ إرتكب، عن حسن نية، خلال محاكمة. ويكمن علاج هذا الوضع في محاكمة بناء على إستئناف وفي صلاحيات الرحمة. وبالتأكيد أيضا، فأنه من المخالف للمصلحة العامة ان يزج بسياسيين رفيعي المستوى في خلافات بسيطة ذات طبيعة خاصة أو مساءلة رئيس الجمهورية في قفص الشهود على إثر شكوى قدمها أي شخص.

وفي البلدان التي لا يحترم فيها التقليد الديمقراطي، قد يكون من الضروري تزويد البرلمانيين بحصانات من أجل تمكينهم من القيام بعملهم إزاء إدارة مرتشية فقط. غير أنه من الأهمية بمكان،أيضا، تحديد دقيق، بقدر الإمكان، لحقل هذه الحصانة والصلاحيات التي تخالف التساوي أمام القانون وتضعف سلطة الادارة.

ويجب ان لا تكون هناك أية حصانة أو صلاحية تسمح لمرتشي بالتخفي وراء ها للتهرب امام السلطات المكلفة بتطبيق القانون. ومن جهة ثانية يجب ان تنتهي هذه الحصانة او الصلاحية بمجرد مغادرة المستفيد منهما باستثناء طبعا، عندما يخص ذلك اعمالا رسمية أديت عن حسن نية؛ ذلك لأن حصانة تتعدى مدة العهدة لا تخدم مصالح أي كان اللهم إلا مصالح أشخاص مرتشين.

لقد وضعت حدود لمدة الوظائف الرئاسية أو لعدد العهدات التي يمكن التقدم إليها؛ فمن المنطقي جدا التفكير بأن اليقين في فقدان السلطة في المستقبل يذكر الرئيس الحالي بوجوب تقديم حساب عند إنتهاء عهدته. ولحثه على ذلك لاحظ أرسطو منذ 2500 سنة بأنه "ليس من السهل

على الشخص إرتكاب الكثير من الشرور حينما تكون مدة عهدته قصيرة، وبالمقابل فإن طول البقاء في السلطة يولد الطغيان" 2.

لقد حذت جنوب افريقيا، مالي، نيجيريا، الموزمبيق، على سبيل المثال، حذو الولايات المتحدة الامريكية، في تحديد عدد العهدات الرئاسية بعهدتين إثنتين. وقد أدرج نفس المبدإ في دساتير ناميبيا وتونس لكن تعديلا لاحقا مكن رئيسيي البلدين، مثلما كان الحال مع الاخرين، من التقدم أو تولي عهدة ثالثة.

واذا كان عدم تحديد عدد العهدات يساعد على استنزاف السلطة وهو عائق امام التداول السياسي، فإن الجمع بين العهدات يسيء هو الآخر للسير الديمقراطي للمؤسسات المنتخبة، فهو يقلص من الوصول الى الوظائف الانتخابية، ويحد من فعالية عمل الجهاز التنفيذي ويعمق الهوة بين المنتخبين والناخبين. ولتجنب هذه الانحرافات إتخذت عدة بلدان (مثل فرنسا، مؤخرا، اجراءات تشريعية لتقليص الجمع بين العهدات.

مؤشرات لتقييم الجهاز التنفيذي

- هل أعدت السياسة بالتشاور مع المجتمع المدني؟
- هل ثمة إجراءات لمراقبة ثروة و نمط عيش الاشخاص المعنيين (وجوب التصريح بالودائع مثلا؟
- واذا كان هذا الاجراء موجودا، هل يتم التحقق من التصريحات بطريقة شاملة، او من خلال اختيار عينة صدفة ثم إخضاعها للرقابة؟ وهل تحال التصريحات الى هيئة مستقلة او توضع تحت تصرف الجمهور ووسائل الاعلام؟
- هل توجد قواعد محددة تطبق على صراعات المصالح؟ واذا كانت الاجابة بنعم هل تحظى عموما بالاحترام؟
- هل توجد دفاتر لـ أ. الهدايا وب–للحفاوة؟ اذا كانت الاجابة بنعم فهل يتم تحيينها؟ وهل للجمهور ووسائل الاعلام والمعارضة السياسية حق الوصول اليها؟.
- هل يجبر ممثلو الجهاز التنفيذي (بواسطة القانون أو العرف) على تسويغ قراراتهم؟
- هل هناك قواعد دقيقة ضد التدخلات السياسية في عمل الادارة اليومي، أي القواعد الدقيقة المطالبة بالحياد السياسي للموظفين؟
- هل أن قواعد اجراءات تملك أملاك الدولة شفافة؟
- هل هناك عمليات بيع للأملاك العمومية يتم فيها تفضيل غير شرعي لمن لهم علاقات وثيقة مع الحزب الحاكم؟
- هل أعضاء الجهاز التنفيذي مجبرين، بقوة القانون، على تسويغ قراراتهم؟

2– ارسطو، سياسة (القرن الرابع قبل ميلاد المسيح) 8.5

إن نزاهة وحسن سلوك جهاز تنفيذي أمران ضروريان للوقاية من الرشوة وقمعها. ولكن دون وجود إدارة متشبعة بنفس القيمتين وتسير ضمن احترامهما، يبقى مآل عمل الجهاز التنفيذي الفشل. إن الحكومة التي وصلت الى السلطة بواسطة الانتخابات ستكون عادة مجبرة على وضع إصلاحات في الادارة والقانون الاداري لترسيخ دولة القانون والوقاية من الرشوة. وسيتم تناول هذه الاصلاحات في إطار الفصل القادم.

6. إصلاحات الإدارة والقانون الإداري أسس دولة الحق

كل شخص يخشى السلطة يميل الى التعسف فيها. لذا يجب العمل على ترتيب الاشياء، حتى توقف السلطة السلطة ".

مونتيسكيو، فيلسوف فرنسي

ملخص

كيف يتم جعل الادارة ناجعة وتحويلها الى جزيرة شفافية؟

ماهي الاصلاحات الواجب ادخالها؟، يقدم، هذا الفصل، وهو أحد أهم فصول الكتاب، عناصر أجوبة لهذه الاسئلة وغيرها والتي لها علاقة بشكل خاص مع مفهوم "الحكم الجيد".

ان الادارة هي إحدى القطاعات الاكثر تضررا من الرشوة في افريقيا والتي يبدو سخط وغضب المستعملين عليها كبيرا.

وقد ذكرت مبادئ ادارة جيدة وكذا مهمة المصلحة العامة. وفي هذا الاطار فإن للدولة وظيفة ضابطة أكثر من غيرها من القطاعات.

ولتفهم أفضل لإتساع الرشوة داخل الادارة، سيتم تعداد عدد من الممارسات المرفوضة وكذا عوامل زيادة حدتها.

كما أن إصلاح الادارة– ضرورتها، أهدافها ومحتواها– مقدمة هنا بشكل خاص، كأداة وقاية من الرشوة، من خلال ديناميكية شفافية على كل المستويات والفصل الفعلي بين السلطات. ويجري هنا تناول مفصل لمفهوم جزيرة النزاهة– وهو مفهوم في حاجة للمضاعفة والتعميم في قلب الادارة.

وأخيرا، على القانون الاداري أن يخضع أيضا لإصلاح يمزج بين الوقاية، والردع والرقابة والجزاء كوسيلة للكفاح ضد الرشوة.

ورثت العديد من بلدان إفريقيا، من بين المستعمرات الفرنسية السابقة التنظيم الاداري والقانون الاداري الفرنسي. ولم يتم تعديلهما ولا إصلاحهما الدوري، كما كان الحال في فرنسا مع ضغط التقدم الديمقراطي. ولم يتقدما كثيرا بسبب عجز الارادة السياسية، واتساع الرشوة والمشاركة الضعيفة للمواطنين في الحياة العمومية.

وقد صرح هنري–فيليب كارت، من وزارة الخارجية الفيدرالية السويسرية بهذا الصدد، خلال ملتقى حول حقوق الانسان نظم في فريبورغ، في عام 1994 بأن:

"بعد مرور غبطة الاستقلال، لم يجد السكان، عموما، أنفسهم في هذه السلطة، فحافظت على موقف قريب من الموقف الذي كان لها مع الادارة الاستعمارية. لقد بقيت الدولة تجريدا لا يولد الولاء. والعلاقات فيها شخصية : فهي تقتضي تفضيلا وواجبات متبادلة بشكل يقل شيئا فشيئا. والادارة التي هي مفهوم حديث موروث عن الاستعمار تشكل كيانا في حد ذاته، ولا يشعر بأنه في خدمة الجمهور أو يصغي له: وفي افضل الحالات فإنها تريد فرض نظرتها للتنمية. أما في أسوإ الأحوال فإنها تريد البقاء من أجل مصلحتها الخاصة".

في دولة الحق، تكون الادارة العمومية والقانون الاداري أساسين للنظام الوطني للنزاهة. فكيف يتم الوصول الى جعل الادارة جزيرة شفافية وإستقامة ؟ ينبثق عدد من المبادئ من مهمة المصلحة العامة للادارة العمومية وهي تمثل أساسا للإصلاحات الضرورية لترقية إدارة نزيهة وناجعة. كما يحتل القانون الاداري مكانة هامة في مجموع التدابير الوطنية للكفاح ضد الرشوة. وهناك عدد من الاصلاحات التي يقتضي الحال الشروع فيها لجعل الادارة أداة في خدمة المستعملين و إدارة شفافة.

تحديد مبادئ إدارة جيد

يبدو أن إدراج مبادئ ادارة عمومية جيدة في دستور ما هو أمر نادر ويعتبر مثال مالاوي في هذا المجال مثالا يستحق الذكر. اذ أعلن دستور 1994 أن:

"لكل شخص الحق في:

- عمل اداري شرعي، في إطار إجراء عادل قائم على أسباب تقدم عندما تمس أو تكون موضوع رهان الحقوق، والحريات المصالح او الآمال الشرعية؛
- تلقي تعليل مكتوب عن قرار إداري في الحالات المحددة في الفقرة أعلاه (...)"

إذن، فالحق في إدارة عمومية ذات نوعية في مالاوي، هو حق دستوري.

إنه لمن واجب الادارات تقديم حسابات عن تسييرها وتعليل قراراتها بشكل لا غموض فيه. ويمثل هذا الامر عنصرا اساسيا لتسيير جيد، وبالفعل فإنه من الصعوبة الاحتجاج على قرار اذا لم يكن معللا. وعندما تكون الاسباب موضحة بصراحة مثلما يجب أن تكون، يمكن تقديمها للدراسة من طرف محكمة تبدي رأيها في شرعيتها.

وبالنظر إلى الأثر الذي يمكن أن يكون للقرارات الادارية على السكان، فإنه من الاهمية بمكان التوفر على هيكل يسمح بممارسة رقابة قضائية على قرارات الادارات العمومية حينما تهدد بالمساس بالمواطنين. وبالنتيجة فإن على الاعوان العموميين تلقى تكوين جيد في مجال القانون الاداري والممارسات الادارية الجيدة في الوظيف العمومي.

مبادئ موجهة للقانون الإداري

يقدم لنا تصريح لوزاكا حول الادارة وإحترام الشرعية الذي صادق عليه وزراء مجموعة الكومنولث المعنيون، في 1993، مثالا جيدا للمبادئ الموجهة للقانون الاداري. ويمكن أن نقرأ في هذا التصريح:

"أثناء ممارسة سلطتها التقديرية، على السلطة العمومية:

- الاقتصار على متابعة أهداف أوكلت لها السلطة بموجبها؛
- إظهار الموضوعية، الحياد، وغياب الاحكام والاكتفاء بالعوامل الاساسية المرتبطة بحالتها الخاصة؛
- إحترام مبدإ المساواة أمام القانون بتجنب التمييز الظالم؛
- الحفاظ على توازن بين أهداف قرار وتأثيره السيء المحتمل على الحقوق، والحريات ومصالح شخص؛
- إتخاذ القرارات في أجل معقول مع اخذ بعين الاعتبار مجموع الرهانات؛

تطبيق المبادئ الادارية العامة بشكل منسجم ودون استثناء، مع أخذ في الحسبان الظروف الخاصة بكل حالة"

لوزاكا ستايتمنت أون فوفرنمانت أندر ذي لاو، 1992

في مجال الخدمة العمومية، من الأهمية بمكان اعتبار مفهومي الشفافية والمسؤولية "أكونتايبيليتي" بالانجليزية، (accountability)أمرا يطبق على الاعوان العموميين تماما مثلما يطبق على الموظفين المعنيين وعلى الجميع واجب تقديم الحساب 1. ويعتقد بعض السياسيين ان مواجهتهم إنتخابات دورية يجعلهم مسؤولين مباشرة إزاء

1– المفهوم الانجليزي "اكونتايبيليتي" مفهوم ملائم. نترجمه بمسؤولية، وتبعية، بواسطة نشر الحسابات أو بإلزامية النشر. ويتعلق الامر بالمسؤولية عن الطريقة التي يؤدي بها المرء خدمته. وتنطبق هذه المسؤولة خصوصا على ثلاثة مجالات:

1– المسؤولية السياسية أو مسؤولية التسيير، أي إلزامية تقديم السلطات العمومية أجوبة عن أعمالها والقرارات التي تتخذها او تهمل إتخاذها أو تتخذها في وقت سيء؛

2– المسؤولية الادارية التي لا تعني فقط إلزامية تقديم حساب للسلطة المسؤولة، لكن أيضا للجمهور، وللمستعملين، وللهيئات المكلفة بالسهر على إحترام الأخلاق المهنية، والقيم والمعايير؛

3– المسؤولية المالية أو مسؤولية الميزانية، التي تتعلق برصد وإستعمال و/ أو الرقابة على الاموال أو الارصدة العمومية. ويحيل استعمال مفهوم "اكونتابيليتي" الى هذه الالزامات كلية أو جزئيا.

الجمهور. لكن يمكن أن تجد مسؤوليتهم متأثرة كثيرا اذا ما أبقي الجمهور جاهلا لتعسف السلطة، والأخطاء المرتكبة والطريقة التي يسير بها بعض السياسيين الشؤون العمومية.

ما الذي يميز أعوان الادارة عن بقية المجتمع ويدفع الى النظر بصفة مميزة لممارستهم لوظيفتهم ؟ إنه إعتبارا للصلاحيات المخولة لهم، عادة، ما يجدون أنفسهم في وضعيات إختبار لحيادهم.

إذ قد تطرأ نزاعات مصالح وتدفع بهم الى الانحراف عن أهداف الخدمة العمومية ليحصلوا أو يمنحوا مزايا غير مستحقة. لهذا يبدو من الاهمية التحديد الدقيق لواجبات الاعوان العموميين والسلوك الواجب اتباعه في مختلف الوضعيات التي يمكن أن تواجههم في إطار وظائفهم. وعلى عون الدولة أن يكون قادرا على معرفة الممارسات الادارية الجيدة والالتزام بها منذ بدء وظيفته.

ويمثل إحترام هذه الممارسات أمرا جوهريا من أجل نوعية وفعالية الخدمة العمومية والتي تتوقف عليها الطريقة التي يوضع فيها النظام السياسي فعلا في خدمة الشعب.

وعادة ما تسشتري الرشوة في اختلال الاجراءات واتساع حرية الحكم. فعلى الادارة العمومية إذن القيام بإصلاحات متواصلة يمثل الكفاح ضد الرشوة أحد عناصرها الاساسية بصفة كاملة، للتكيف مع الحاجيات المتطورة للمجتمع.

الأسئلة التي يتوجب على الموظف طرحها

هل لي سلطة فعل ما أريد أو هل أن أول سلطتي طبقا لمقاييسي الخاصة؟

هل تتوافق ممارسة وظيفتي مع أهدافها؟

هل عملي مؤسس؟ هل أراعي كل معلومة هامة، وأبعد كل اعتبار غير مجد؟

هل أن دوافع قراراتي صحيحة وشرعية ؟ وهل يمكنها أن تصمد أمام دراسة مستقلة وكافية يقوم بها قاضي؟

هل أصغي وآخذ بعين الاعتبار وجهات نظر الاشخاص الذين قد يتأثرون بسبب قراري؟ وهل أخبرتهم بشكل كاف حتى يستطيعوا تفهم مساعي؟

هل أخذت الوقت الضروري للمشاورات والمساعي؟

هل يتوجب علىّ أن أقرر مسبقا؟ وبعبارة أخرى : هل أنا أطبق سياسة الوزارة دون أخذ بعين الاعتبار لخصوصيات القضية ؟

هل هناك صراع مصالح يخصني أو يخص شخصا آخرا معنيا باتخاذ القرار مما قد يوحي بتحيز؟

هل ثمة سبب لأن أعتقد أن أعمالي غير سديدة؟

وهل أعطيت الإنطباع بالتحرك خلافا لما ينتظر مني؟

هل العمل الذي أقترحه يمكن أن يؤول كتحويل للسلطة أو يكون غير معقول بحيث يتم إخضاعه للرقابة؟

جيريمي بوب، "تي إ سورس بوك" كونروينتينق كوريبشين: ذي إليمانتس أوف أناشيونل أنتقريتي سيستم.

ترقية مهمة المصلحة العامة للإدارة العمومية

تسمح دراسة الاطار العام لتسيير الادارة العمومية وارتباطها بالواقع الاجتماعي بإدراك أفضل للمجالات والوسائل التي يمكن للاعوان تحريفها وإرتكاب ممارسات الرشوة.

تكييف المبادئ مع الواقع الاجتماعي للبلدان السائرة في طريق النمو

تسوغ مهمة الخدمة العمومية والمصلحة العامة وجود إدارة عمومية وأهمية الوسائل والسلطات الممنوحة لها. وتمثل نوعية الخدمات المقدمة للجمهور أفضل مؤشر على فعاليتها. لكن بعيدا عن المبادئ القاعدية المشتركة لكل نشاط إداري، من المهم أخذ في الاعتبار السياق الاجتماعي الخاص للمشاكل التي على الادارة التكفل بها في البلدان السائرة في طريق النمو، على وجه الخصوص؛ إذ أن مفاهيما مثل اللامركزية وتخلي الدولة عن الاقتصاد التي أثبتت في أماكن أخرى نجاعتها، يمكنها أن تؤدي إلى نتائج غير منتظرة حينما توضع حيز التطبيق في سياقات مختلفة وسيئة التحضير لتقبلها.

وتستمد الادارة السلطة التي تمارسها من القانون. وتقوم هذه السلطات على المصلحة العامة. وينتج عنها تقديم خدمات عمومية وتسوغ ممارسة شرطة إدارية. وحتى وإن كانت لهذه السلطات صلاحيات ضخمة مرتبطة بالقانون العام الذي يرسخ علو الفعل الإداري، فإنها تبقى خاضعة لقواعد أساسية تميل الى تأمين حياد الادارة وعدم تحيزها، وقانونية قراراتها وكذا تساوي معاملتها للمواطنين.

وفي بلدان الجنوب يصطدم تطبيق هذه المبادئ بنقص الوسائل، وعجز روح المواطنة ومحاذاة الهياكل الادارية العمومية لأنماط تقليدية لإدارة الاقليم والشأن العمومي. ويفرض هذا الامر إكراهات خاصة، خصوصا عندما يلاقي مفهوما الخدمة العمومية والحياد مقاومات إجتماعية وثقافية قائمة على قيم أخرى: صلات القرابة، التضامن العشائري، حكم الشيوخ، وغيرها...

وبنفس القدر يختلف الدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة حسب مستوى حياة المواطنين، ومدى الاستثمارات العمومية وإمكانيات تحفيز الرأسمال الخاص إزاء الخدمات العمومية القاعدية.

وبالضرورة فإن ظروف عصرنة الإدارة العمومية في سياق العولمة الحالية، ستتأثر بذلك.

ويؤكد هذا الموقف على الوضعية الخاصة لبلدان الجنوب. فإذا كان من شأن إضفاء الليبرالية والخوصصة ترقية المبادرة الخاصة في الاقتصاد ومكافحة وضعيات الريع، فإنه يجب الحذر من تحطيم أداة الانتاج التي أقامتها الدولة بصعوبة أو وضع احتكارات فعلية في مكان المؤسسات العمومية.

ففي غياب إدخار وطني، على الوظيفة الضابطة للدولة، أيضا، أن تمكن من تجنب التخلي عن القطاع العمومي بثمن بخس. وبقدر ضرورة إمتناع الدولة عن التدخل في الانشطة التي يمكن ان يؤمنها الخواص، بقدر ما يجب عليها السهر على الحفاظ على الخدمات الاساسية والمصلحة العامة. وبذلك يتوجب الانتقال من الدولة المسيرة للخدمات العمومية الى الدولة الضامنة للخدمة العمومية.

تصريح الرباط (المغرب) للوزراء الافارقة للوظيف العمومي (كافراد)

يسجل هذا التصريح التغييرات السياسية والإقتصادية الطارئة في السنوات الأخيرة التي ولدت تحديات جديدة أمام الادارات العمومية، خاصة تلك التحديات التي تقتضي:

- التكيف مع الشمولة/ العولمة المتزايدة للإقتصاد وإقامة محيط ملائم لنمو القطاع العام؛
- تأمين ليس فقط النمو الإقتصادي وتدعيم الهياكل القاعدية الاساسية ولكن أيضا تأمين النمو الاقتصادي والكفاح ضد الفوارق المتنامية في مجال المداخيل والحظوظ، لدعم التضامن الإجتماعي؛
- تحديث البنى الادارية، بواسطة التحكم في التكنولوجيات الجديدة للإعلام والإتصال والإدارة من المواطن وتقديم خدمات نوعية ويعتقد هذا التصريح أنه بقصد رفع التحديات العديدة، على الحكومات الاستناد الى إدارة عمومية مسؤولة، فعالة وناجعة ومتفتحة.

وهذه حاجة جد عاجلة يتوجب تلبيتها خاصة وأن آثار برامج التصحيح الهيكلي قلصت، أحيانا، من قدرات القطاع العمومي في التكفل الناجع بمهامه. لهذا الغرض تلح نفس الوثيقة على أهمية مقاربة شاملة إفريقية لإعادة تحديد دور ومهام الدولة وكذا تدعيم الاحترافية، والقيم الأخلاقية وصورة الخدمة العمومية. ويجب على هذه الاعمال تنشيط الإدارة العمومية للوصول الى تنمية إقتصادية وإجتماعية.

حسب النتائج الرسمية لاشغال لقاء الوزراء الأفارقة للوظيف العمومي، (كافراد)، 1995.

وبنفس القدر، وامام العشائرية والتهديدات ضد وحدة الأمة، على الدولة الحفاظ على السلطات المعقولة والضرورية لممارسة وظائفها الضابطة.

تتخلى على 30% وسأدفع لك فورا، أوكي ؟.
نييمب بويولي، الكاميرون، 2001، اعيد في حملة التعليق التي نظمتها "ترونسبارونسي-انتر ناشيونل، الكاميرون

تحديد مجالات ودوافع الرشوة

في البلدان المتطورة، عادة ما تكون الرشوة محددة في قطاع معين من السلك السياسي، أو نقابة هامة أو حزب، على سبيل المثال. أما في البلدان السائرة في طريق النمو، فإن عجز الانظمة المؤسساتية وغياب هيئات الرقابة الناجعة حقا تمكن الرشوة، أكثر مما هي عليه في أماكن أخرى، من اتخاذ طابع مرتبط بالنظام. فتصبح عندئذ متجذرة في المجتمع لا يمكن للنظام أن يسير دونها. وترغم الاصلاحات على اظهار عجزه لكونها متعلقة بالنظام الذي تريد إصلاحه من أجل الحكم.

وفي مثل هذه السياقات، يكون الاعوان العموميون قادرين على وضع "استراتيجيات بقاء" لمواجهة حياتهم الاولية. ويتعلق الامر في هذه الحالة بـ "رشوة صغيرة" لا تمكن أيا كان من الاثراء الكبير، لكنها قد تكون مكلفة للغاية للمرافق العمومية لانها لا تستفيد من مزايا المنافسة للحصول على تجهيزات وخدمات.

ويحدد تسيير الموارد البشرية داخل المرفق العمومي، بقدر واسع، تسييره أو اختلالات تسييره. ويمثل مستوى أجور الموظفين عاملا هاما يتوجب أخذه في الاعتبار حينما تكون ثمة فوارق صارخة بين أجور الوظيف العمومي وأجورالقطاع الخاص ومستوى الاسعار. ويفضل البعض إعادة تقييم أجور الوظيف العمومي كحل، في إطار إصلاح لمجموع الوظيف العمومي. إن شروط التوظيف وتحديد المسؤوليات وسير المسار المهني والطريقة التي يوضع فيها العون العمومي مسؤولا عن تسييره تمثل عوامل كفيلة بتعميق أو تخفيض ظواهر الرشوة.

كما أن الرشوة تسود حينما تكون السلطة مركزة بين أيدي نفس السلطة أو بين أيدي مجموعة أصحاب القرارالذين تلتقي مصالحهم. وبذلك تولد هياكل السلطة الرشوة بسهولة أكثر مما لو كانت هناك سلطات مضادة.

كذلك يولد وجود سلطة تقديرية الرشوة، والزبائنية والمحاباة. ويمكن لإلزامية تسويغ القرارات التقليل من الرشوة لكنها لا تقضي عليها ذلك لان الممارسات مرتبطة بالسلطة المطلقة.

إن تعقد البنية الادارية، والقواعد والاجراءات البيروقراطية، التي يراها الجمهور كعوائق "معادية "، تمثل، هي الأخرى، عاملا لإنتشار ممارسات الرشوة. ويوجد، على الدوام، حد من التعقد في النظام يحتاج عنده الجمهور الى وسيط، ومساعدة تكون الدولة عاجزة عن تقديمها له. غير أن هناك فرقا بين اللجوء الى خدمات وسيط للحصول على رخصة قيادة أو هاتف ووسيط من أجل صفقات اكبر مثل تحويل ملكية مبنى. ويجب أن تخضع هذه المساعدة الى المراقبة، والحل الأكثر بساطة يكمن في وضع اجراءات أقل مضايقة وأقل تعقيدا أمام الجمهور العادي وكذا نشر مطبوعات تفسر للجمهور المساعي الواجب اتباعها بطريقة شفافة.

ويمكن أن نقرر، أيضا، تكوين الأعوان العموميين لجعل هذه الاجراءات اكثر فعالية.

لجوء الى وسيط، الـ "تراميداتور"

تنشأ أنظمة رشوة للاستجابة لـ "حاجيات" الجمهور. ويمثل الـ "تراميداتور"، في أمريكا اللاتينية، مظهر جليا لهذه الممارسة. والـ "تراميداتور"، هو شخص يعمل، عادة، خارج النظام، ولكنه يكون، أحيانا، داخل النظام نفسه يتلقى مقابلا للإهتمام بإجراء عمومي. ويملك "التراميداتور" معرفة جيدة افضل من زبونه، لكي يقوم، على سبيل المثال، بمساعي المرور أمام الجمارك، دون اللجوء الى الرشوة أو العمولات. وهذا ليس، حتما، أمر غير شرعي. إلا ان الـ "تراميداتور". عادة ما يجبر على تقديم عمولات إلى الاعوان العموميين قصد التقدم في سير إجراء. ويوفر بطء الاجراءات، بالفعل، طرقا سريعة للتنفيذ بمقابل مبلغ مالي. وبالنتيجة فإن الرشوة تؤخر كثيرا إنجاز الاجراءات أمام اولئك الذين لا يلجأون الى هذه الوساطة. وبذلك يتم تأسيس هذه الممارسة بطريقة غامضة ومعممة.

جيريمي بوب، تي.إ سورس بولا 2000،
كونفرونتينغ كوريبشين: ذي إليمانتس أو أنا شبونل
أنيتغريتي سابيستيم.

وفي مجال صحن وتحصيل الضرائب، فإن تعقد القواعد والاجراءات البيروقراطية تمثل عاملا جد هام في تنامي ممارسات الرشوة. وفي سياق اجتماعي– ثقافي تعتبر فيه الضرائب غير عادلة، فإن إغراء التزوير سيكون قويا فيسعى دافع الضرائب الى التهرب في إلتزاماته اذا لم يشعر أنه مهدد بكشفه ومتابعته أمام العدالة.

ويميل اللاأمن القضائي، هو الآخر، الى تضخيم ظاهرة الرشوة. فإذا كان نظام قضائي ما معقدا، وقد يكون غير مفهوم أو مسؤول بطريقة مختلفة، يمكن المقايضةفيه، أو التهرب أو تجميد أو التأثير على القاعدة لفائدة المزور.

وبنفس القدر، يولد بطء الاجراءات البيروقراطية ممارسات الرشوة بهدف الاسراع في الحصول على الخدمة من المرفق العمومي.

وأخيرا، تلعب العوامل الاجتماعية–الثقافية دورا أساسيا في المجتمعات التي استعارت من غيرها نمط تنظيمها الاداري؛ ففي الادارة الافريقية عادة ما يدخل بقاء القيم والعادات التقليدية في صراع مع مبادئ وظيف عمومي عصري. وحتى وإن كان الموظفون مكونين حسب معايير تنظيمات عصرية، فإنهم يبقون أوفياء للمعايير التقليدية. إن ثقل هذه القيم يصل الى حد عجز العون العمومي عن مقاومة الضغط. ولتجنب الاتهامات بإنكار الجميل، يتوجب عليه، مثلا، إحاطة نفسه بأقاربه أو بأفراد من عشيرته. وفي مثل هذا السياق، سيكون من الصعب عليه المواءمة بين مبادئ الترفع وقانونية قراراته وبين واجباته الشخصية.

إن نظاما إداريا حسن التسيير يحد من فرص ممارسة الرشوة ويعاقبها بعمل تأديبي سريع عندما تظهر. إذن، فالأولوية الواجب القيام بها هي اصلاح عميق لاجراءات وأنظمة الوظيف العمومي بطريقة تجعل الادارة مسؤولة إزاء الجمهور وتقوم بالوقاية من الرشوة قبل ظهورها.

إصلاح الإدارة العمومية وترقية الشفافية

ترتبط الرشوة، جزئيا، بالاختلالات الادارية ويجب أن يفهم الكفاح ضد الرشوة في إطار أكثر اتساعا لإصلاح الادارة العمومية. إن هذه الاخيرة أداة بين أيدي الحكام ولا يمكن تصور الاصلاح بمعزل عن الدولة.

وإذا كان على الاجراءات الواجب اتخاذها تدعيم فعلية المبادئ التي تحكم تنظيم وتسيير الادارة العمومية، فإن هذه المبادئ تفترض، مسبقا، دولة حق، موضوعة في خدمة تنظيم سياسي ديمقراطي.

إصلاح الدولة والفصل بين السلطات

يتطلب الاصلاح الاداري، مسبقا، تعلقا بمثل كل مجتمع ديمقراطي مثلما هو معلن عنه في الأدوات الدولية المتعلقة بالحقوق الانسانية. ويشكل الفصل بين السلطات والاعتراف بالحقوق الاساسية، وبالخصوص الحريات الفردية والجماعية، من وجهة النظر هذه، حدود ممارسة سلطة الدولة.

ويشكل تدعيم استقلالية العدالة، وتحسين كفاءات وتمثيلية الهيئات التشريعية، وكذا عصرنة نمط تسيير الجهاز التنفيذي قاعدة مشتركة يقوم عليها الاصلاح الاداري، الذي يستفيد بدوره من هذا التدعيم.

ولا يكون إصلاح الدولة غير معني بتطهير وتدعيم الجهاز الاقتصادي؛ إذ يتطلب سياق إضفاء الطابع الليبرالي، بالخصوص، محيطا اقتصاديا مساعدا على الاستثمار. إن تأهيل المؤسسات وتطوير ممارساتها يصبح امرا ذا أولوية لبقاء الدولة، في فترة تخلي الدولة عن دورها الاقتصادي والاجتماعي. وعلى عمليات الخوصصة أن تجنب اساسا، تعويض دور الدولة بتحالفات مافياوية أو التسبب في الاضرار بجهاز الدولة.

إن مسار الديمقراطية واللبرلة ينطلق من الانخراط الاجتماعي في هذه القيم ويجد لدى المجتمع المدني عنصر توازن في لعبة السلطات. وتمثل لعبة هذه السلطات أداة حيطة ضد التعسف وفضاء للتضامن مع الفئات الضعيفة. إن دور المجتمع المدني في تطبيق ومرافقة الاصلاحات دور جوهري خاصة في المجتمعات التسلطية و المميزة بأمية عالية.

ويشكل وصول المواطنين إلى كل المعلومات الضرورية لفهم حقوقهم والاجراءات المرتبطة بها، شرطا أساسيا لحسن سير الادارة. لهذا الغرض، فإن كل مجتمع في حاجة الى نظام إعلام فعال. وفي هذا الصدد تشكل إلزامية الاعلام على المتصرف الاداري للمرفق العمومي يحيث تساعد قاعدة "الأكونتابيليتي" وصول الاشهار القانوني الى المواطنين (بواسطة مسارات بسيطة، الى القوانين والتنظيمات والتعليمات الطارئة) عنصرا اساسيا في هذا النظام. وأما العنصر الثاني فيكمن في وضع القوانين ونشر كتب الإرشاد عن السلوكات الجيدة وتبسيط الاجراءات.

ويرتبط العنصر الثالث بإضفاء الطابع العادي وتوضيح الوثائق الادارية. وفي المجتمعات التقليدية، يتوقف تلقي المواطنين للاعلام على وضع راجح للتوعية واللجوء الى اجراءات مكيفة لتحضيرهم للمطالبة بحقوقهم.

ومن جهة أخرى، يقتضي تطبيق مبدإ المساواة التصريح بعلو القانون. وعلى أساسه يتوجب على الادارة إلتزام عدم التحيز إزاء المستعملين والحياد إزاء السلطات السياسية والعصب. ويجب أن تمكن آليات من الاحترام الدائم لهذه المبادئ، التي من بينها حماية الموظف الذي يرفض أمرا غير قانوني أو مخالفا لضميره، وكذا إلزامية تسويغ كل قرار أحادي الجانب.

وعلى شروط توظيف ومسار الموظفين ان ترسخ هذه الوضعية، فمن خلال تجنب الزبائنية وتفضيل الاستحقاق، يمكن للعون العمومي من الهروب من الضغوط الخارجية ويصبح مسؤولا عن الطابع السوي لأعماله. ويجب أن يسمح التكوين المسبق والدائم للموظفين أيضا بأن يستوعبوا هذه القواعد ويقدموها لتسويغ سلوكهم.

ومن شأن اللامركزية وتفادي تمركز السلطات في الادارة، أيضا، تسهيل الخدمة العمومية أمام المستعمل ونشر ممارسة السلطة في سلك الادارة العمومية وإدخال الشفافية عليها. واذا لم ترفق بمساوئ كبرى، بالنظر الى الوسائل الكبيرة التي تتطلبها، فإن اللامركزية على مستوى الجهة المعنية، حل للاتوازن. ومما لاشك فيه أن الاصلاحات السيئة آيلة الى الفشل، مثلما كان مصير هذه المحاولة التي جرت في التشاد.

التشاد: إصلاح الادارة الاقليمية

قصد تطبيق توصيات الندوة الوطنية السيدة (ن.و.س) التي عقدت في 1993، بشأن إصلاح الادارة الاقليمية، ويهدف تقريب الادارة من المواطنين، اقدمت الحكومة على إعادة تقسيم الاقليم، فمن 54 دائرة في 1993، انتقل التشاد الى 200 دائرة، في 1999.

وأنشئت في كل دائرة مصالح عمومية (درك، شرطة، تربية الماشية، الفلاحة...) دون تزويدها بوسائل تسييرها، كما تقرر ميزانية للسلطات الجديدة المعنية، ومنذئذ يتم اللجوء المفرط إلى السكان الفقراء أصلا، وهذا قصد بناء الهياكل القاعدية وهم عرضة لابتزازات متعددة لضمان بقاء الموظفين والسلطات الإدارية المحلية المحرومة من أجور

الحركة التشادية من أجل النزاهة

إن إصلاح الادارة يتمفصل حول إصلاح الدولة. ويفترض هذا الاصلاح مسبقا، ارادة مشتركة بين الحكام والمحكومين، فمن المهم، إذن، أن يكون موضوع نقاش عمومي وأن يقوم على تشخيص يتم بمشاركة الاعوان المعنيين والمستعملين. وعلى الاصلاح أن يعطي للدولة معني ويسمح للاعوان بربط رفاهيتهم بوجود الخدمة العمومية. إن هذا الاحساس بتملك الادارة هو الذي يضع أسس التعاون بين الادارة ومستعمليها. ويقتضي هذا الامر من العون ان يضع نفسه في خدمة المستعمل وتقديم حساب عن الجهود التي يبذلها في هذا الصدد: تكيف مع المحيط، اقتصاد وعقلنة الوسائل وغير ذلك...

ويجب ان تدعم هذه الجهود بـ "تسويق للإصلاح" سواء باتجاه السكان، قصد الحصول على مشاركتهم ومساندتهم، أو باتجاه الأعوان لإقناعهم بتقبل الجهود المطلوبة منهم والحصول على مساهمتهم لتحسين الممارسات. وتمثل مشاركة كل الاطراف في حد ذاتها هدفا لسير الحسن للادارة.

ولهذا الاعتبار فإن مشاركة المجتمع المدني في هذا المسار شرط للنجاح، خاصة في المراحل الانتقالية. وسواء كان ذلك بواسطة شراكات أو بإنتداب مهام وتطبيق اجراءات المطالبة والتقييم، فإن على المجتمع المدني أن يكون حاضنا للتكيف والتحسين المستمر للخدمة العمومية.

وتتطلب الاصلاحات الادارية الكبرى، أيضا، وضع نظام للقيادة يغلب نظرة شاملة، ويساعد على التلاقي ويشارك في التقييم.

إستراتيجيات الاصلاح وإنشاء جزر النزاهة

يعود أمر مسؤولية الحفاظ على نمط للنزاهة والتقليل الى أقصى قدر من الرشوة في المصالح العمومية الى المتصرف الاداري العمومي. ولهذا الاعتبار فإن القانون الجنائي لا يمثل الأداة الملائمة لمكافحة الرشوة في المرفق العمومي للأسباب التالية:

1– إنه لا ينشغل الا بالمعايير الأولية

2– يركز على العقوبة أكثر من تركيزه على الوقاية،

3– مسؤولية الدليل تعود الى الإدارة في حالات الرشوة، عادة، (الاعوان العموميون المعنيون هم الذين يعرفون الوقائع).

وعوض معاقبة الشخص بعد خرقه للقانون، يسهر نظام جيد للكفاح ضد الرشوة على التقليل من مخاطر الرشوة ويحول دون وقوعها. ويجب ان لا يعني هذا الانشغال الادارة المركزية وحدها، ولكن يجب أن يصبح وظيفة لتسيير المتصرفين الاداريين على كل مستويات الممارسة في المرفق العمومية.

هناك أربعة سيناريوهات في الكفاح ضد الرشوة النظامية.

السيناريو الاول يتمثل في تطهير النظام بواسطة انتفاضة شعبية أو ثورة، يوضع على اثرها القادة السابقون في السجن (مثلما جرى في البنغلاديش) او يعدمون (مثلما حدث في غانا). والنجاح في هذا الحالة غير مضمون. لقد نجح هذا في غانا ولكنه فشل (دون الاعدامات) في البنغلاديش. ويجب أن لا يشجع هذا الامر العنف، لكن عليه أن يسجل فقط وزن الدور الحاسم في حالة غانا وتسببه في التغيير النهائي للحكومة المرتشية.

السيناريو الثاني–الاصعب والذي لا تتوفر له في الوقت الحالي حلول – يكمن في السعي لإصلاح نظام شامل تسود فيه الرشوة، دون التسبب في النفي او الانتحار السياسي لقادته. فأثناء انتخابات عام 1993، في كينيا، على سبيل المثال، سلطت المعارضة الضوء على الجرائم التي عزمت على اتهام السياسيين في السلطة القائمة على إرتكاب. وقد فشلت ولم يكن ذلك مفاجأة. إن الواقع السياسي يتطلب رضى– سواء بطيبة خاطر او على مضض–أولئك المستحكمين في السلطة عن كل تغيير سياسي سلمي. وليس من المعقولية في شيء الافتراض بأن زعيما ما سيتخلى عن منصبه، علما بأن السجن ينتظره. إن عفوا واسعا امرا يصعب اقراره، لكن نوعا من التفهم ازاءهم من جانب الاغلبية الجديدة، امر حتمي في سبيل التحويل الهادئ للسلطة.

السيناريو الثالث هو النمط الأوغندي، فبصفتها مجتمعا في حالة تحول، عدلت أوغندا، من الأعلى الأسفل النظام الموروث عن الماضي، بواسطة مجموعة كاملة من إصلاحات الادارة العمومية. ولمثل هذه الاصلاحات حظوظ في النجاح عندما يحصل تغيير هام في السلطة وعندما يشرع في هذا الاصلاحات بواسطة نظام سياسي جديد. لكن الوقت يزاحم في المرحلة الانتقالية والامثلة كثيرة عن المرات التي وعدت فيها الادارات الجديدة بالكفاح ضد الرشوة، ولكنها تنشغل بقضايا أخرى عندما تصل الى السلطة وتسقط من جديد في عادات الماضي السيئة. وقد بينت أوغندا أنه عندما تنتهز الفرصة فورا، يمكن ربح الوقت لإدخال اصلاحات عميقة.

السيناريو الرابع هو المقاربة بواسطة "المحمية" أو "جزيرة النزاهة". ويتعلق الامر في هذا السيناريو بالكفاح ضد الرشوة من خلال عزل نشاط حكومي عن التأثيرات الخارجية. وقد أقدمت تانزانيا، على سبيل المثال، مؤخرا، على إبعاد السلطات المكلفة بالتحصيل الجبائي عن الوظيف العمومي، لتمكين تقديم أجور جيدة للموظفين وبذلك تحفز الاعوان على الكفاح ضد الرشوة.

وفي الوقت الحاضر، يخصص الكثير من المال والجهد لإصلاح الوظيف العمومي. وقد اعتبر الوظيف العمومي، في المنطلق، وفي كثير من البلدان النامية، متوفرا على تعداد جد كبير من الموظفين، مما يثقل كاهل الانفاق العمومي والمديونية. إن التقليص من الوظيف العمومي يتوجب أن يجعله اكثر فعالية ويمكنه من تخصيص المبالغ المبنرة لتسديد المديونية. ومن جهة ثانية، يفترض من مرفق عمومي ناجع أن يتولى، على المدى الطويل، القيام بتنمية مستدامة. وفي الممارسة لوحظ ان الفائض في تعداد الموظفين يؤدي شكلا من تأمين اجتماعي للموظفين وأن الفوائد الناتجة عن التقليص من الوظيف العمومي كانت في أغلبها خيالية، ذلك لانه يتم امتصاصها بواسطة الزيادات في الاجور في الوظيف العمومي.

وبعبارة أخرى، فإنه في بيئة رشوة نظامية، يمكن لإصلاح هام للوظيف العمومي أن يؤدي الى خسارة في الوقت، والمال والجهد الى الحد الذي يمكن أن يتسبب في فشل المسار. ويمكن للاصلاح أن يؤدي الى نظام مرتشي أكثر فعالية. لذا يجب تناول الرشوة كمشكل خاص منذ البداية، والكفاح ضدها يجب أن يتناول كعامل بإكمله للاصلاح.

المغرب: حالة الجمارك

شهدت إدارة الجمارك المغربية، المعتبرة، الى اليوم، رفقة إدارات ومصالح وزارية أخرى "العلبة السوداء" للرشوة، في السنوات الاخيرة بؤرتين كبيرتين للرشوة: على مستوى المراكز الحدودية والتهريب، ومنذ الحملة الحكومية المسماة "حملة التطهير" التي انطلقت في 1995، تم إقرار إصلاح يمس كل تنظيم الجمارك أدمج فيه قانون جديد. ويتضمن هذا الاصلاح عدة جوانب:

تسيير الموارد البشرية (تعدد تخصص موظفي الجمارك، وتحرك الموظفين وغيره،...

تنظيم تشريعي جمركي (قانون الجمارك، تبسيط الاجراءات ومنها الشفافية والإتصال وكذا تجريد العمليات من طابعها المادي الخ..)،

الرقابة، دراسات الخبرة والنزاعات (لجان استشارية، أهمية مصلحة التفتيش والخبرة...الخ).

واذا كان، عادة، ما يضرب المثل بصلحة الجمارك، فإن ذلك راجع لكون مخططها "المتعلق بتحسين فعالية العمل" أعطى نتائجه الاولى المثيرة للارتياح، سواء بالنسبة للمستعملين الذين يستفيدون من تقليص آجال الجمركة، او بالنسبة للخزينة العمومية التي ترى إرتفاع المداخيل الجمركية بشكل محسوس. كما يسمح ادخال الاعلام الآلي في الاجراءات اليوم، بكشف سريع لنقاط حجب الملفات خلال مسارها في مختلف المصالح".

ترونسبارونسي- المغرب

إصلاح القانون الإداري

يعتبر البعض أن تطبيق وفرض احترام القانون كافيين وأن أزمة الادارة العمومية راجعة الى غياب تطبيق القوانين اكثر مما هي راجعة الى نظام رشوة معمم. ولو كان الامر يتعلق بمجرد مشكل تطبيق القوانين، لربما كانت مسألة الرشوة قد حلت في كثير من البلدان، فكل البلدان التي تنتشر فيها الرشوة تتوفر على قوانين تمنعها في القطاع العمومي.

وهذه القوانين غير مطبقة كما أن انظمة المسؤولية مجهولة. وقد تزودت أغلب هذه البلدان، بحسن نية، بمدونات سلوك بقيت حبرا على ورق. وبعيدا عن تطبيق القوانين، فإن الأمر يتعلق بتسيير النظام وتغيير سلوك المعنيين.

ويبدو من الجوهري دراسة القانون الاداري الساري المفعول قصد ضمان فعالية الجهود المبذولة ضد الرشوة في أعلى مستوى في النظام وتجنب إصطدام الاصلاح بجدار غموض قانوني. وعلى المواطن أن يحس بأن القانون الإداري يدعم ويقوي فكرة الشفافية والمسؤولية في اتخاذ القرارات لكل مسؤول سام.

مبادئ القانون الإداري

تقتضي دولة الحق وتجسيدها في القانون الاداري تسيير الإدارة ضمن حدود الشرعية. وعلى المواطن الذي يشعر بأنه غبن في حقوقه أن يكون قادرا على اللجوء، في كل الظروف، الى قضاء مستقل لمراقبة اذا ما كان الفعل الإداري الذي يرفضه موافق للقانون. وتقتصر وظيفة الجهة القضائية التي تم تبليغها بذلك على التحقق من كون السلطة المتخذة للقرار مؤهلة لذلك واذا ما كان سلوكها موافق للقانون.

واذا ما لاحظ هذا القضاء خرقا مرتكبا ضد القانون يمس بمصلحة الشاكي، فإنها تعتبر صاحب الفعل قد تعدى العهدة الموكلة إليه، وأنه تعسف في استعمال سلطته، وهو ما يبرر الإلغاء التام لقرارها. وبذلك يعاد الحق الى صاحبه مع تعويض اذا اقتضى الحال.

ويرتبط القانون الاداري بعمل الحكومة وأعوانها. وهو ينطبق على المستويات المركزية والمحلية وكذا على مختلف الهيئات الحكومية أثناء ممارسة صلاحياتها في مجال الخدمة العمومية. وفي البلدان الاوروبية فإن هذه الوظائف تكون مرتبطة بمجال "القانون العمومي" في مقابل "القانون الخاص". ويحكم "القانون العمومي" علاقات الدولة خلال آداء وظائفها المتعلقة بالمصلحة العامة. وعلى سبيل، فاذا جرح عامل في مؤسسة عمومية، فإن شكواه تخص القانون الخاص. وبالمقابل، فإذا احتج سكان مجموعة سكانية على تسليم رخصة إدارية لتوسيع مصنع بسبب التلوث الذي سيصدره، فإن قضيتها ستدرس على ضوء قواعد القانون العمومي.

ولا تتكلف الرقابة القضائية الممارسة على الفعل الاداري، بالحكم على شرعية قرار خاص. ولا يحق للقاضي الذي يمارس ذلك التساؤل عما إذا سيكون له موقف آخر لو أنه كان مكان مرتكب الفعل، وليس من صلاحيته اصدار حكم حول تلاؤم الفعل الذي عرض عليه قصد تقييمه. ولكن عليه فقط القول اذا لم يكن يتضمن تعسفا في استعمال السلطة، المفهوم على أنه خرق لقاعدة قانونية.

وتتمفصل دولة الحق، في أغلب البلدان، حول الدستور الذي يحدد وظائف المؤسسات العمومية. غير ان هناك، حتما توتر بين رجال السياسة الساعين الى السلطة والنفوذ والدستور الذي عليه احتواء وتحديد هذه السلطة قصد حماية المواطنين من القرارات التعسفية.

وتقع وظيفة القاضي في قلب هذا الصراع، فهو مدعو إلى الفصل فيما اذا كان القرار المرفوض شرعيا، ويعتقد بعض الأشخاص ان كونهم منتخبين من الشعب يجعل سلطتهم تصدر عن ممارسة إرادة سياسية. واذا ما واجهوا قضاءا ناقدا، فانهم يميلون الى التساؤل: "من عينك في هذا المنصب؟". ولا يحيل هذا السؤال الى شرعية السلطة القضائية فقط بل انه يحيل الى حياد القضاة، ذلك لانه لا يندر ان يتدخل السياسيون في تعيينهم ويطمحون في ممارسة نفوذ على أداء وظائفهم. ومن جهة ثانية، لا يتمثل دور القاضي في فرض برنامج سياسي للأغلبية على الاقلية. بل أن وظائفه قد تقوده حتى الى العكس، أي الى حماية الاقلية مما يسمى، أحيانا، "طغيان الأغلبية". ففي نظام سياسي، يمكن ان يكون لأغلبية نوعا من سلطة القرار، بشرط ان تكون هذه القرارات دوما متوافقة مع القانون.

ومن الضروري في كل مشاريع اصلاح القانون الإداري الربط بين الوقاية والردع، والمراقبة والعقاب.

ويمثل التصريح بالممتلكات ومتابعتها أمرين مفيدين. ويمكن تدعيمهما بتدابير للتحري تطبقها العدالة في حالة الشك الشرعي وفي حالة وجود مظاهر خارجية للاثراء.

كما أن سن تدابير بسيطة للمطالبة، والشكوى واللجوء المجاني، يعطي نتائج جيدة عندما تكون لها حظوظ التقبل وبعد تحسين هام للتنظيم الاداري والاجراءات. ويجب أن تحظى هذه الآليات بدعم المجتمع المدني، الذي يمكنه بشكل خاص، مساعدة المستعملين في مساعيهم (مساعدة قضائية، تحليل القوانين، والاعلام وغير ذلك...).

وبدوره يبقى اللجوء الى دراسة الخبرة والتفتيش الداخليين وكذا المراقبة ودراسة الخبرة الخارجية (مخبرين، وسطاء) في ذات الوقت إجراء وقائيا وإجراء ردع وتحسين سير الادارة.

ماهو الاجراء غير القانوني ؟

إنطلاقا من اللحظة التي يمكن لقرار إداري مهما كان أن يكون عرضة رفض من طرف قاض، فإنه يخضع لرقابته القضائية. وبهذا المعنى فليست هناك، على الإطلاق، أية سلطة تقديرية كاملة للادارة.

ويمكن لقرار إداري ان يرفض أمام القاضي بعد دراسة المقاييس التالية:

1– **عدم الاختصاص**: لم يكن للسلطة الادارية التي اتخذت القرار الاختصاص لذلك. وهاهي امثلة على ذلك:

- تبت سلطة محلية في حالة هي من إختصاص سلطة وطنية؛
- تصرف وزير لوحده، بينما يتوجب أن يتخذ القرار من طرف رئيس الحكومة أو وزير آخر؛
- تجاهل متخذ القرار المرفوض تراتب المعايير القانونية. مثلا، تضييق الوزير بواسطة تعليمة لمجال تطبيق قانون أو مرسوم؛
- انقضاء سلطة متخذ القرار في تاريخ إصدار القرار المرفوض؛
- تجاهل صاحب القرار وصايته الخاصة، معتقدا، خطأ، على سبيل المثال، أنه مرتبط برأي سلطة أخرى.

2– **شكلي أو اجرائي**، على أغلبية القرارات الادارية، سواء كانت عامة أو مطبقة على شخص، أن تحترم عددا من القواعد الاجرائية طبقا للقانون.

وفيما يلي بعض أمثلة الاجراءات غير النظامية:

- عدم اجراء استشارات ضرورية لبعض الهيئات؛
- القرار يتطلب دافعا مكتوبا، فعليا وقانونيا، لكنه ظهر وأنه غير كاف؛
- عدم احترام حقوق الدفاع. وهذه القاعدة تنطبق كلما اتخذت الادارة عقوبة او قرارا يمس بحقوق أو مصالح شخص.

3– **خطأ قانوني**. لا يمكن للادارة تقبل دافع قرار مرفوض قانونا، مثال : في بلد يمثل فيه الاندماج أحد شروط التجنس، يطالب زوجان بالحصول على الجنسية. أحدهما يتحدث بلغة البلد بطلاقة، بينما الثاني عكسه. لهذا السبب وحده، ترفض الادارة الطالبين.

4– **إنعدام الدقة المادية في الوقائع** التي استندت عليها الادارة لاتخاذ قرارها غير مؤكدة. مثل، الوقائع المرتكبة من طرف موظف معاقب أو أعمال مسندة الى أجنبي مطرود.

5– **خرق القانون**. القرار المرفوض اتخذ بموجب قانون ينص بوضوح على شروط تطبيقه (في الزمان، وبخصوص الاشخاص، أو القرارات...الخ) ويكون احد هذه الشروط غائبا.

6– **خرق المبادئ العامة للقانون**. يحدث أن يكون النص المخول للادارة، عمليا، أبكما بخصوص شروط التطبيق. فاذا كان هذا النص يخص مجالا محميا من طرف الدستور او متعلق بحقوق شخصية، يقر القاضي الاداري بوجود مبادئ عامة للقانون على الادارة إحترامها.

7– **خطأ واضح في التقدير**. تجاهل قرار الادارة، بشكل لا يقبل الجدل، للمبدإ الاولي للنسبية. مثال: مستوى العقوبة المسلطة على موظف، قرار إبعاد أجنبي عن البلد بسبب سلوكه.

8– **تحويل السلطة**. استعمال الادارة لسلطاتها بهدف آخر غير الذي هو مقرر في القانون. مثال: رغبة سلطة محلية في الانتقام من معارض سياسي، أو السعي لإفشال قرار عدالة.

ويطالب البعض، وهم محقين في ذلك، بأن تقدم أمثلة وأن "يقبض على الحيتان الكبيرة"، بينما يعتقد آخرون أن مسار الاصلاحات يجب ان يسير قدما ويفضل مراجعة النظام عوض النظر الى الخلف ومعاقبة مرتكبي الجرائم في الماضي.

ويمنح التوجه نحو المستقبل، عوض التركيز على الماضي، أفضلية تخفيض عدد الخصوم المحتملين، اذ على برنامج مكافحة الرشوة أن لا ينظر إليه فقط على أنه تهديد شخصي من طرف أولئك الذين إغتنوا بطريقة غير مشروعة (وهم عادة من بين النخبة والاقوياء) في الماضي. فمن المتفق عليه عالميا أن برنامجا لمكافحة الرشوة يقتضي دعما من أعلى مستوى سياسي وأن على مسؤولي البرنامج أن يكونوا مدعومين، بصفة كاملة، مهما كانت نتائج وضع هذا الشخص او ذاك في موضع الاتهام.

هناك تأثير إيجابي للكثير من التدابير الضرورية لاصلاح الادارة العمومية على التقليص من الرشوة؛ فإلغاء الإجراءات، والرخص والتصاريح غير المجدية، وتبسيط النظام الجبائي واعادة تثمين الوظائف، ماهي الا بعض الامثلة التي يمكنها تحسين نوعية الخدمة العمومية والوقاية من الرشوة. وهناك اجراءات أخرى، مثل مراقبة أملاك ومداخيل الموظفين السامين، الهدف منها جعلهم أكثر مسؤولية وزيادة نجاعة المراقبة.

مؤشرات لتقييم الادارة العمومية والقانون الاداري

- هل أقدمت الحكومة على اصلاح للادارة العمومية في الخمس سنوات الاخيرة؟
- هل توجد تنظيمات تضمن الاستقلال السياسي للمرفق العمومي؟
- هل عوقب موظفون سامون بسبب الرشوة في الخمس سنوات الاخيرة؟
- هل جرت محاكمات الى غاية النهاية ضد موظفين سامين مورطين في ظواهر الرشوة في الخمس سنوات الاخيرة؟
- هل تم نشر اجراءات ومقاييس القرارات الادارية؟
- هل ثمة آليات للشكوى والتظلم لفائدة الموظفين؟
- هل تقوم قواعد التوظيف والمسار المهني على أساس الاستحقاق؟
- هل تم تعديل القانون الاداري بإتجاه الوقاية من الرشوة؟
- هل يوجد قانون أخلاقي أو مدونة سلوك تتناول موضوعات متعلقة برشوة الموظفين؟
- هل هناك اجراءات لحماية الموظفين الذين يكشفون ممارسات الرشوة أو سوء التسيير، من الانتقام؟

*
* *

تمثل ادارة جيدة وقانون إداري، يندرجان ضمن احترام القوانين العادلة، أساسي نظام وطني للنزاهة. والاصلاحات تتم لوضع حد لممارسات التي تضر بتسيير الادارة. ولا يكفي، في هذا المجال، كشف نقائص النصوص أو نقص تطبيقها، بل يجب أيضا إيجاد حلول لذلك. ولا تخص الاصلاحات المدخلة أعوان الادارة فقط، بل هي، أيضا، قضية الجهاز التنفيذي الذي عليه أن يبين، بالوقائع، إرادته في تغييرات نحو مزيد من الشفافية في تسيير الادارة، ونقابات الوظيف العمومي وجمعيات مستعملي الادارة. إن إدخال الاخلاق في الخدمة العمومية يساهم في الوقاية والقضاء على تفضيل الاحباب والزبائنية، وصراعات المصالح والسلوك الطفيلي التي هي مصادر للمحاباة والرشوة في المرفق العمومي والقطاع الخاص. وهذه مفاهيم سنتناولها في الفصل القادم.

118

7. الأخلاق في المرفق العمومي

«الافضل هو الذي يجب عليه خدمة الدولة»
أرسطو، فيلسوف يوناني

ملخص

للاخلاق تاريخ سيرد، هنا، بإختصار، وهي تمثل نظام قيم، وتعني إحترام القوانين وجملة من السلوكات ذات بعد أخلاقي.

والأخلاق في القطاع العمومي وفي المرفق العمومي تخضع لقواعد ومبادئ معنية. ومن بين السلوكات المخالفة للأخلاق، يتناول هذا الفصل مفاهيم صراع المصالح، والمحاباة، وتفضيل الزملاء والزبائنية، وممارسة النفود و «البانتوفلاج». وكانت هذه الظاهرة الأخيرة موضوع بحث من خلال التقرير الذي خصصته له المصلحة المركزية الفرنسية للوقاية من الرشوة في عام 2000. وقد جرى في هذا الفصل استعراض سوء التسييرو صراع المصالح، لمعالجة أثار هذه الانحرافات وهذا المساس بالاخلاق.

وقد قدمت في هذا الصدد أمثلة لمدونات اخلاقية في القطاع العمومي. وأخيرا جرى تعداد وتحليل الشروط المسبقة لتسيير قائم على الاخلاق.

يعبر السكان عن سخطهم إزاء الاختلاسات التي يكشف عنها في المرفق العمومي ويطالبون باستقامة أخلاقية اكبر في تسيير الشؤون العمومية.

وتقوي هذه الفضائح الشعور بأن النزاهة لم تعد قيمة اساسية للخدمة العمومية وللنخب الادارية. ويتمثل أول مسعى لترقية تسيير أخلاقي للمرفق العمومي في تحديد مفهوم الاخلاق ومجموع الممارسات والسلوكات التي يشملها مفهوم الاخلاق. ويتعلق الامر بعد ذلك بإقتراح حلول براغماتية لإدخال المبادئ الاخلاقية على قاعدة نمط تسيير الادارة العمومية وترقية تسيير واقعي للمشاكل المطروحة على الموظفين أثناء ممارسة وظائفهم.

جعل الاخلاق في خدمة القطاع العمومي

تحديد مفهوم الاخلاق

يشمل الإخلال بالاخلاق في تسيير الشؤون العمومية، في نظر الجمهور، في آن واحد، الخرق المتعمد للنصوص لتلبية مصلحة خاصة، ضعف الوازع الأخلاقي لدى الموظفين ونقص إلتزامهم في ممارسة مهمة تتطلب كفاءة واستقامة أخلاقية.

نزاهة أعوان الدولة

"إما أن تكون الحكومة نزيهة أو لا تكون. ولا يمكن أن تكون نزيهة بقدر بسيط". وتحافظ الحكومة على بقائها أو تتهاوى مع نزاهتها، فكل إنقاص من نزاهة الحكومة يعني ان هذه الأخيرة قد فقدت ثقة الجمهور. ودون ثقة الجمهور لا يمكن للديمقراطية أن تكون؛ أي أنها تنعدم، وهذا لوحة مرعبة.

كاترين. إ دال، وزيرة الداخلية الهولندية، 1992.

تحيل الأخلاق في المرفق العمومي على الخصال التي تمثل في نظر السكان القواعد الضرورية لتسيير شؤون الدولة. وهي عنصر أساسي في الثقافة الاجتماعية وتحيل الى نظام قيم مشتركة لا يمكن قبول التردد أمامها. وينصرف المطلب الأخلاقي الى وجوب خضوع كل فرد الى قواعد موضوعة سلفا، بعضها موضح طرحه بينما يتم انبثاق بعضها الآخر من قيم مشتركة، حسب سياق وموقع كل واحد في المجتمع. وبهذا المعنى، فإن الأخلاق لا تقتصر على احترام القوانين بل إنها تتعدى ذلك لتشمل جملة من السلوكات ذات مفهوم أخلاقي عالي.

ترقية السلوكات الأخلاقية في تسيير المرفق العمومي

لا يرفض إطلاقا أن تكون الأخلاق في أساس تسيير المرفق العمومي. ولصيانة وتشجيع، فعال لمستوى عال من الأخلاق في القطاع العمومي، يتوجب بذل جهود في إطار نظام شامل ومنسجم. وفي كل مكان من العالم، يشتبه في إغتناء أعضاء المرفق العمومي ورجال السياسة على حساب الدولة. وفي كل القارات هناك مطالبة بمراقبة أملاك المسؤولين العموميين.

وفي البلدان الصناعية، هناك عدة مصادر للضغوط الممارسة على المرفق العمومي. وتقتضي تحولات الوظائف التقليدية للدولة، وتنامي الرهانات الإقتصادية والمالية التي يحتكم فيها لدى المصالح العمومية، وتزايد قوة صحافة التحري، وممارسات جماعات الضغط والاتصال، تكييف أنماط سير القطاع الخاص.

أما في البلدان السائرة في طريق النمو أو التي في مرحلة تحول، عادة ما يكون المرفق العمومي ملغما بإختلالات قاعدية وكذا برشوة معممة. ويمثل حجب المعلومات، وثقافة السر، وسيادة اللاعقاب، وغياب نظام مسؤولية أو إلزامية تقديم الحساب من طرف الموظفين بعض العوامل المتواترة التي تساهم في هذه الوضعية.

ويفسر هذا الواقع بأسباب متعددة مثل عدم تطبيق نصوص القانون أو عدم دقتها، تفقير الموظفين، وجهلهم بدورهم، انعدام الكفاءة وغياب أفق المسارات المهنية، إنقلاب سلم القيم في المجتمع وابتذال فعل الرشوة، الخ.... إن هذا التشخيص لحالة المرفق العمومي يكفي بحد ذاته لتسويغ ضرورة إنتهاج مسعى أخلاقي نشيط لـ "عصرنة" مرفق لا يسير بطريقة عادية حسب القواعد القديمة.

وفي كل مكان، تميل العلاقات مع الادارة التي كانت قائمة على وجود سلطة متسلطة الى التحول الى علاقة خدمة. لقد أصبح ينظر الى الادارة كمقدم سلع وخدمات. وأمامها يتبنى المواطن، مدعم بمواطنته، سلوك زبون ويرفع من مستوى مطالبه بخصوص الفعالية، والنوعية وتسويغ الخدمة المقدمة. ويضع هذا التطور أعوان الدولة في وضعيات جديدة لا يملكون إزاءها مرجعا أخلاقيا. وبفعل ضغط الرأي العام المتوفر بشكل متزايد على معلومات أفضل، وتنظيمات المواطنين، يجد الموظف العمومي، الذي تميل سلطاته الى الإتساع والتدقيق، نفسه مدعوا إلى الاحترام الدقيق للقيم الاخلاقية في ممارسة وظائفه.

وقد تمت البرهنة، في العديد من الدراسات التي أجريت في أماكن كثيرة في العالم، على أن فضائح الرشوة المنشورة في الصحافة تلغم ثقة الجمهور إزاء الادارة. وقد تزايدإقتناع الحكام والمحكومين بضرورة وضع القواعد الاخلاقية في قاعدة تسيير المرفق العمومي.

ويمكن للسلوكات غير الشريفة أن تصدر سواء عن عدم فهم القواعد الاخلاقية، وعن التصورات الخاطئة عن الممارسات الجيدة أو من السلوكات المنحرفة عن قصد. ويعتقد أغلب الناس أنهم نزهاء ويأملون في أن يحظوا بالاحترام بسبب نزاهتهم. وتمثل هذه المسلمة نقطة إنطلاق نظام تسيير قائم على الأخلاق.

ويمثل بناء مثل هذا النظام أمرا مفضلا عن اللجوء الشامل الى الإكراه. وبديهي ان مرفقا عمومية محفزا مفضل على مرفق عمومي يسير بواسطة الخوف، ويمكن لكل مبادرة شخصية فيه، حتى ولو كانت دوافعها حسنة، أن تؤدي الى تحريات أو رقابة.

أسئلة أخلاقية

يواجه الموظف في الادارة أو في مؤسسة عمومية عدة مصاعب خلال تسييره اليومي للمرفق العمومي. ويمكن أن يطرح على نفسه عدة أسئلة من بينها:

- هل يتوجب علىّ احترام القانون في هذا الظرف، حتى وان كلف ذلك المجموعة ثمنا غاليا؟
- هل على الانسحاب من التفاوض الجديد حول هذا العقد حتى وإن كان الطرف المتعاقد ليس سوى قريبا جد بعيد؟
- هل علىّ التصرف مثلما طلب مني الوزير حتى وإن كان غير واضح أن القانون لا يسمح بما يطلب مني فعله؟
- هل علىّ فعل كل شيء لكشف قضية رشوة بسيطة في وحدة عملي، حتى وإن قد أوحي بأنني لا أكن ولاءلأحد ؟
- هل علىّ الخضوع للضغط العائلي او الاجتماعي وخرق معايير مهنتي؟
- هل يمكن أن أكون متأكدا من أن أنصار برنامجي يتلقون كل المساعدة المالية التي يحق لهم إنتظارها، حتى وإن يتوجب على المصلحة السعي للاقتصاد في النفقات؟

هوارد وايتون، ذي ايكس أومانا جينف رايسك.
أبابليك سكتور إتيكس بيرسبيكتايف، 1999.

السلوكات المخالفة للأخلاق

يمكن لاي شخص، أن يجد نفسه، أثناء ممارسة نشاطاته المهنية، موضوع تجاذب بين واجبات مهمته ومصالحه الشخصية. وتهدف القواعد المتعلقة بجمع المصالح الى الوقاية من هذه الوضعيات وتبيان أفضل الممارسات الواجب مراعاتها في مثل هذه الوضعيات. وقد يجد الموظف نفسه في أنظمة تسمح أو تبقي على السلوكات المخالفة للمبادئ القاعدية التي يجب أن تحكم سير إدارة نزيهة وكفؤة هي، المحاباة، تفضيل الزملاء، الزبائنية، ممارسة النفوذ و" " البانتوفلاج".

صراع المصالح

يجد صاحب القرار نفسه في وضعية صراع المصالح عندما يكون ثمة تناقض بين مصالحه المباشرة أو غير المباشرة والمصالح المرتبطة بوظائفه. ويرتبط صراع المصالح بسير العلاقات الاجتماعية ولا يتطلب إلا نمط تسيير خاص. ولكن من غير المقبول أن يغلب صاحب القرار مصالحه الشخصية على مسؤوليات مهمته وينمي بذلك ممارسات المحاباة، والزمالة، والزبائنية أو ممارسة النفوذ.

وحسب البلدان، يتم تسيير نزاع المصالح بواسطة تدابير قانونية ذات تطبيق عام و/أو مدونات أخلاقية تدعى الهيئات لصياغتها ووضعها حيز التنفيذ؛ فعلى سبيل المثال، يمكن أن نسجل الترتيب القانوني التالي:" على موظف أو عامل الدولة أن لا يتصرف بأي حال من الأحوال، في إطار سلطاته، في الميادين التي تكون فيها مصلحته المالية الشخصية بصفة مباشرة أو غير مباشرة، مما قد يضر بموضوعيته او بإستقلالية احكامه".

واذا لم تكن نزاعات المصالح مسيرة بطريقة لائقة، فبإمكانها ان تتسبب في آثار كارثية على العديد من القطاعات الحيوية للبلد؛ فيمكن أن تؤدي الى اضطراب تنظيم الإدارة وفقدان نجاعة المرفق العمومي، والمساس بالقواعد الاساسية لسير المرفق العمومي (مثل الاستحقاق)، وإلى نهب الاملاك العمومية واختلال توازن المالية العمومية. وقد تزيد من مخاطر عدم الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي، من خلال التشكيك خاصة في قواعد المنافسة والسوق والمساس بمصداقية الدولة في المجال الدولي، مما يؤدي الى ندرة الاستثمارات والمساعدة العمومية الموجهة للتنمية.

الولايات المتحدة: مثال التدبير القانوني لولاية نيبراسكا المتعلق بنزاع المصالح

"لا يحق لأي شخص له علاقة قرابة مع عضو مجلس أو لجنة ولائية أو يكون على رأس مرفق عمومي أو مصلحة أو مؤسسة من نفس النوع، مثل الأب، الأم، الأخ، الآخت، العم، العمة، الزوج، الزوجة، الابن، البنت، الصهر، أو الكنة، الحفيدة أو حفيدة، أن يعين في أي منصب مديرية، لجنة، مكتب، مصلحة، أو مؤسسة، في حالة الاقتضاء. ولا يجوز لأي شخص من هؤلاء تلقي منح عن الخدمات التي يمارسها خارج الراتب الذي يخوله له القانون". ويقصي النص الاشخاص الذين عينوا منذ سنة على الاقل في وظائفهم قبل تعيين احد أقاربهم في منصب المسؤولية. كما يوضح أيضا، بأنه لا يمكن بأي حال من الاحوال، للأقارب أن الاصهار أن يوضعوا في علاقة مباشرة للمسؤول مع مرؤوسه.

جيريمي پوپ، تي.إ سورس بوك، كونفرونتيف كوريبشين: ذي إليمانتس أو ف أناشيونل إنتيڤريتي سيستم.

المحاباة وتفصيل الزمالة

إشتقاقا، جاءت كلمة "محاباة" من العبارة اليونانية" نيبوس" التي تعني حفيدا أو خلفا. وبالمعنى الدقيق، تعني كلمة محاباة، التعسف الذي يستعمله الشخص في مكان بسبب مصداقيته، أو نفوذه للحصول على مزايا، ووظائف لعائلته، وأصدقائه"1، والمحاباة هي شكل خاص من نزاع المصالح. والعبارة تميل اكثر فأكثر لأن تستعمل في معناها الواسع للاشارة الى نزاع مصالح بسيط.

ولايقصد بالحيلولة دون ممارسة المحاباة منع أحد اصحاب القرار من أن تكون له في مجاله المهني علاقات مع أعضاء من عائلته، لكنه يعني تجنب التعسف في استعمال سلطته لفائدتهم. وفي القطاع العام، يتعلق الامر بالسهر على أن يحصل المرشح الاكثر كفاءة على المنصب الذي يستحق، بغض النظر عن علاقاته الشخصية وكذا منح الصفقات للمؤسسة التي تقدم أفضل عرض. اما في القطاع الخاص فإن إبعاد المحاباة سيضع مصلحة المؤسسة قبل مصلحة مسؤوليها

ممارسات جيدة في التوظيف

لتجنب المحاباة وتفضيل الزملاء في التوظيف، من المحبذ إحترام عدد من المبادئ.

الحياد: في كل مراحل التوظيف والاختيار. وعلى كل الاشخاص أن يعرفوا بدقة من المسؤول عن القرارات الاساسية خلال الاجراء وماهي المقاييس المعتمدة.

المنافسة: أمر يحتاج الى التشجيع في هذا المجال. إذ يجب نشر إعلانات تبين شروط المنصب حتى يكون اكبر عدد ممكن من المرشحين له. وعادة ما يتم نشر الاعلانات لجمع أكبر عدد ممكن. كما ان على شروط التوظيف أن توضع قبل التوظيف وتعكس بدقة شروط المنصب.

النزاهة: اذ يجب التحديد الواضح لملمح النزاهة لضمان اختيار دقيق لأعضاء اللجنة او المجموعة المكلفة بالانتقاء أو التوظيف.

كما انه يحبذ تبني عقوبات تطبق في حالة الإخلال بالقواعد والاجراءات من طرف أعضاء لجنة الاشراف.

ومن جهة ثانية يتطلب الامر عند الاقتضاء التطبيق الفعلي للعقوبات المقررة وتعويض الضرر الذي لحق بالمرشحين الضحايا بسبب الإخلال الواضح بتلك الاجراءات.

طرق التظلم: على المرشحين الضحايا الذين يعتقدون أنه لم يطبق اجراء عادل إزاءهم أن يمارسوا تظلما لدى السلطة المختصة.

إعتمادا على أشغال الـ "نيوسوث والس إندريباندانت كوميسن أغانست كوريبشين، سيدني، أستراليا".

1 – قاموس "روبير الصغير"، وهو قاموس باللغة الفرنسية، 2000.

وعادة ما تولد المحاباة الممارسات التالية:

- إنشاء مناصب شغل خيالية لأحد اعضاء عائلة المسؤول أو المجموعة التي ينتمي اليها، والاسراع غير الشرعي في الترقية، وإفادته بترقية، أو إعادة تصنيف في مناصب، الخ...،
- المشاركة في وضع أجر للشخص المحمي أو تحديد بنود مرجعية "على المقاس". ومن جهته يمثل تفضيل الزملاء شكلا من المحاباة تذهب فيه المزايا الى الاصدقاء أو الزملاء. وفي الاستعمال الشعبي يميل المفهومان إلى الاختلاط.

كما تمثل الفئوية مظهرا لتفضيل الزملاء، وهكذا، على سبيل المثال، يتم في العديد من البلدان التعيين في مناصب سامية، بتفضيل عدد من الأعضاء المنتمين الى نفس السلك المهني وتتم التعيينات في الحكومة، عادة، على أساس تفضيل الزملاء.

الزبائنية

تتمثل الزبائنية في منح المتحكم في القرار مزايا غير مشروعة لأشخاص للحفاظ على وفائهم له وجعلهم تحت حمايته.

وتشمل الزبائنية عدة ممارسات:

- توظيف الاعوان على أساس التوافق السياسي وحده على حساب القواعد السارية؛
- إنشاء مناصب لفائدة الاصدقاء السياسيين دون وجود فائدة من تلك المناصب؛
- استعمال موقع السلطة لضمان اللاعقاب لاصدقاء سياسيين يكونون قد ارتكبوا أعمالا تستحق المقاضاة بسببها؛
- توجيه المساعدة الاجتماعية للسكان حسب انتمائهم السياسي؛
- تفضيل ناحية في اختيار إقامة مشروع تنمية على حسب مواقع أكثر ملاءمة.

إستعمال النفوذ

إن استعمال النفوذ هو تلقي الشخص لمقابل أو مزية قصد تمكين شخص آخر من مصلحة باستعمال نفوذه الحقيقي أو المفترض.

ويشمل هذا المفهوم، على سبيل المثال، وضعيات يقوم فيها:

- معلم بالتدخل، مقابل مكافأة لدى المدير لتسجيل تلميذ؛
- شخص يتوسط مقابل مكافأة، لدى أعضاء لجنة مناقصة لتمكين شركة مشاركة في الصفقة من الحصول على الصفقة.

"البانتوفلاج"

ويعني هذا المفهوم هجرة موظف من القطاع العام الى القطاع الخاص. وقد تعاظمت هذه الظاهرة بسبب التقليص في الوظيف العمومي، وتشابه أنماط التسيير الخاصة والعمومية واللجوء الى العقود ذات المدة المحددة. ويتجسد هذا المفهوم في نمط سلوك جديد لا يفكر فيه الموظفون في مسارهم المهني داخل المرافق العمومية فقط.

وتدرج السلوكات التالية في "البانتوفلاج":

- تغيير إطارات من القطاع العام لسلوكهم الرسمي قصد تحسين آفاقهم المهنية، عند انتقالهم من القطاع العمومي الى القطاع الخاص.

ويخص هذا الامر، موظفي الادارة العمومية الذين يتصرفون بطريقة غير شريفة، غير عادلة ومتحيزة تكون القرارات فيها مدفوعة بمشاريعهم المستقبلية وبعروض عمل خارجية؛

- تعسف موظفين سابقين في معلومات سرية تم الحصول عليها أثناء ممارسة وظائفهم في الادارة العمومية ووضعها تحت تصرف مصالح خاصة؛
- سعي موظفين سابقين للتأثير على نظرائهم الذين لا يزالون في منصبهم للحصول منهم على مزايا ومعلومات سرية؛
- إعادة إدماج موظفين محالين على التقاعد، أو مستقلين او مجمدين من مهامهم لتسهيل عمليات "البانتوفلاج".

وقد خصصت المصلحة المركزية للوقاية من الرشوة، التابعة لوزارة العدل الفرنسية، تقريرها لعام 2000 لظاهرة "البانتوفلاج". ويمكن أن نطالع فيه بالخصوص، بشأن اقتفاء أثر القرار العمومي، بأن "البانتوفلاج" من خلال موقعه، (على تماس القطاعين العام والخاص) يساهم في تغذية الشك بخصوص صلاحية المنظمات الرسمية، فمن إتخذ هذا القرار أو ذاك ؟ وفي أي وقت؟ وبموجب أية عهدة؟". ويعترف معد التقرير بأن الجواب على هذه الاسئلة ليس بسيطا، خاصة عندما تتقارب منظمات شبه رسمية، وهي مصادر غموض، مع منظمات رسمية وتواجد شبكات قرارات موازية. كما يعتبر التقرير أن "الطرق قد تتداخل بشكل كبير لتمكن من فتح طرق نحو الاغراءات الارتشائية" و"أنه من غير الممنوع التفكير بأن المؤسسة توظف شخصا لممارسة الضغط (اللوبييئف) أكثر من كونه مسيرا ممثلا في ممارس البانتوفلاج".

ويدعو تقرير المصلحة المركزية للوقاية في الرشوة الى التفكير من المثال المذكور، في شكل اللوبييئف شبه الرسمي الذي تمثله ممارسات "البانتوفلاج".

بعض الحلول للوقاية من "البانتوفلاج"

- صياغة سياسات خاصة، لكل مصلحة من مصالح الوظيف العمومي، تسير الانتقال من القطاع العام الى القطاع الخاص، يستهدف تقييم الخطر الذي يواجه المرفق خاصة فيما يتعلق بالموظفين السامين.
- إدراج بنود مضيقة في عقود العمل.
- إصدار قانون حول المسألة، من خلال السهر على أن لا يقلل التشريع من التضييقات او لا يفرضها إلاّ عندما تكون ضرورية حقا.
- مراقبة إعادة إدماج الموظفين الذين إنتقلوا الى القطاع الخاص.
- السهر على عدم الجمع بطريقة مستمرة بين عدة عمليات وضع تحت الإيداع.

تقرير عام 2000 الصادر عن المصلحة المركزية للوقاية من الرشوة، التابعة لوزارة العدل الفرنسية الذي كان موضوعه المركزي "البانتوفلاج" أنظر الموقع على الانترنيت: www.justice.ext.fth.net: publica/scp00chh

المدونات الاخلاقية في القطاع العام

تدفع العديد من التقارير حول الرشوة وفقدان الثقة المعمم في العديد من الحكومات الادارة الى وضع قوانين أخلاقية للقطاع العام. وتوضح عدة أنماط، بشكل مفيد، هذه المحاولات التي يختلف محتواها ومقاربتها حسب السياق.

إقتراح مجموعة عمل من منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

في هذا الصدد يقترح فريق دراسي عمل داخل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية المبادئ الاساسية التالية التي تبقى، حسبه، قابلة للتكيف حسب كل بلد.

وهي كالتالي:

- على المعايير الأخلاقية المتعلقة بالمرفق العمومي أن تكون واضحة؛
- يجب أن تكون المعايير الأخلاقية مكتوبة في أطر قانونية؛
- يجب أن يكون الموظفون قادرين على الوصول الى المجالس الأخلاقية؛
- على الموظفين أن يعرفوا حقوقهم وواجباتهم عندما يكشفون إختلاسا؛
- على الإلتزام السياسي أن يقوي السلوك الأخلاقي للموظفين؛

2 – يرجى العودة الى موقع منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية على الانترنيت: www.oecd.org

- على اتخاذ القرار أن يكون شفافا وقابلا للدراسة الدقيقة؛
- يجب وضع مبادئ واضحة بخصوص الإلتقاء بين القطاعين العام والخاص؛
- على المسؤولين في السلم الترابي أن يظهروا ويرقوا سلوكا أخلاقيا؛
- على سياسات التسيير، والتدابير والممارسات السارية أن تشجع السلوكات الأخلاقية؛
- على شروط وتسيير الموارد البشرية في المرفق العمومي أن تشجع السلوكات الأخلاقية؛
- يجب وضع آليات مناسبة لوضع المسؤولية في المرفق العمومي؛
- يجب إيجاد تدابير ملائمة وعقوبات متناسبة لمواجهة السلوكات غير الشريفة.

مقاربة كوينسلاند في أستراليا

كوينسلاد هي المقاطعة الوحيدة، وإحدى المقاطعات النادرة في العالم التي أصدرت قانونا خاصا بالسلوك الأخلاقي في التسيير العمومي. ويمثل الـ"بابليك سكتور إتيكس أكت" لعام 1994 ونظيره الـ"ويستلويرس بروتكشين أكت" لعام 1994، أول الامثلة الاسترالية في المجال المتعلق بالاخلاق، والهدف منها ضمان معايير مهنية عالية المستوى في القطاع العام.

المبادئ القاعدية

يعرض القانون خمسة مبادئ على اساس "الواجبات الاخلاقية" والتي يجب أن تكون نقطة إنطلاق لصياغة مدونات سلوك للوكالات المفروض إعدادها بالتشاور مع الموظفين المعنيين مع الأخذ في الحسبان للمصالح الملائمة للمجموعة الوطنية. وتفترض هذه المبادئ، بشكل مسبق، أن تكون للوظيف العمومي مهمة ثقة تثير اسئلة أخلاق مهنية هامة وهي بذلك موضوع نقاش شرعية بالنسبة للحكومة القائمة.

ويقع على المسؤولين عبء الواجب الاخلاقي المتمثل في تأمين استعمال الموارد العمومية بطريقة فعالة وملائمة. وهذه المبادئ هي التالية:

- إحترام القانون ونظام الحكم (البرلماني)؛
- إحترام الاشخاص؛
- النزاهة؛
- السرعة؛
- الاقتصاد والفعالية.

مبدأ النزاهة

لكون المرفق العمومي يتطلب ثقة الجمهور، على الموظف المسؤول السعي للحفاظ على الثقة في نزاهة الادارة وتحسينها والعمل أكثر لصالح المجموعة الوطنية التي وجدت من أجلها.

وفي الممارسة، يتطلب هذا الالتزام أن لا يفشي المسؤولون معلومة بطريقة متعسفة، ولا يتعسفون في استعمال سلطاتهم أو الموارد التي تكون سهلة امامهم لكونهم مسؤولين. وعليهم تجنب كل نزاع بين مصالحهم الشخصية وواجبهم، وحل هذه النزاعات في فائدة المصلحة العامة. ويسعى هذا الواجب، أيضا، الى تجنب سلوك يمكن أن يسيء للثقة التي يضعها الجمهور في الحكومة أو في نظام إدارة الدولة. ومن الأمثلة على ذلك عدم الكشف عن سلطة معروفة بممارساتها المزورة أو برشوتها، أو حتى سوء التسيير الذي يتسبب فيه مسؤول آخر.

مبدأ السرعة

على الموظف ممارسة واجبه بسرعة، وعناية وانتباه والمساهمة في وضع معايير نوعية عالية في التسيير العمومي. ويقتضي هذا الواجب من المسؤول عملا نزيها، وأن يحترم متطلبات العدالة في مجال اتخاذ القرار، وأن يبذل كل الجهود الممكنة لتقديم خدمة نوعية للمستعملين لمرفقه.

وعليه التصرف بالتوافق مع متطلبات واجبه، وتجنب الاهمال، وتوجيه الاستشارة للوزراء بطريقة مؤهلة وواضحة والسعي للحفاظ على معايير نوعية عالية في الادارة.

مبدأ الإقتصاد والفعالية

على المسؤول أن يسهر أثناء ممارسة وظائفه، على منع تبذير الملك العمومي أو يستعمله بطريقة تعسفية أو مبذرة. ويرغم هذا التدبير المسؤول على تسيير الموارد العمومية مهما كانت أشكالها (مثلا، الموارد البشرية، المادية المالية، الملكية الفكرية والإعلام) لفائدة الحفاظ على الأملاك العمومية والمداخيل بطريقة تضمن برامج وخدمات فعالة.

تطبيق المبادئ

بموجب هذا القانون المتعلق بالاخلاق، من واجب رؤساء وكالات القطاع العام ضمان تطبيقه في وكالاتهم، وضمان تكوين الموظفين في مجال الأخلاق وتوافق ممارسات وإجراءات الوكالة مع القانون ومدونة سلوك الوكالة.

وتتم معاقبة الاخلال بهذا القانون والمدونة طبقا لعقد عمل المسؤول، أو بواسطة طريقة شرعية خاصة، بسبب على عدم احترام واجبه. ويمكن لهذه الوضعية أن تحدث عندما تهان مصالح مواطن أو زبون من طرف سلوك موظف مخالف للأخلاق يمكن توقعه وتجنبه.

ويرسخ هذا القانون نظرة تقليدية عن دور المسؤول المعين في نظام برلماني ويقوي مفهوم مسؤولية الشخص المعين وصلاته بالسلطات المنتدبة والمجموعة في مجملها. وليست هذه النظرة مخالفة لخدمة مركزة على المستعملين، وخدمة فعالة، قائمة على المسؤولية وضرورة تقييم أو تسيير المخاطرة.. ويتمثل تشريع الـ "كوينسلاند" في تقديم "نقاط معلمية" في مجال نزاهة المرفق العمومي أثناء صراع أنظمة قيم الخدمة العمومية وقيم القطاع الخاص.

مبادرات أخرى

في 1984، أقرت تانزانيا مدونة سلوك خاصة بموظفي العدالة. ويشكل خرق قاعدة من قواعد هذه المدونة إخلالا أو سوء تصرف ويمكن أن يؤدي الى عقوبات تأديبية.

وأثناء منتدى "أفريكا ليدرشيب" الذي عقد في قابورون، ببوتسوانا، في جويلية 1998، تم إعتماد مشروع مدونة سلوك لموظفي الادارة العمومية بمن فيهم الوزراء وأعضاء البرلمان. وقد اقترحت المدونة على البرلمانات الافريقية، على أمل المساهمة في مسار التنمية، وفي مدونات السلوك الوطنية، قصد توجيه مختلق المؤسسات الديمقراطية.

وتمت المصادقة في 1999، على مدونة سلوك موجهة للوزراء والمستشارين الخاصين في الحكومة الفيدرالية بنيجيريا. وقد وقعه كل المعنيين على إثر تعيينهم من طرف الرئيس أوباسانجو.

وفي الكاميرون كلف المجلس الأعلى للوظيف العمومي من طرف الحكومة بحماية حقوق الموظفين. ويؤمن المجلس أجور الموظفين ويسهر على إنسجام مختلف القوانين الأساسية الخاصة بالموظفين.

ومن جهة ثانية، تتولى السلطة العليا للوظيف العمومي، المنشأة في 1989، مهام مساعدة الحكومة في تحسين تسيير الموارد البشرية والتعيين في مناصب المسؤولية، وكذا السهر على حماية تسيير مخططات المسارات المهنية.

ومن جهتها تتوفر أوغندا على وزارة مكلفة بالأخلاقيات في القطاع العمومي. لكن السؤال يكمن خاصة في البلدان السائرة في طريق النمو، في معرفة هيئة الضبط بصفتها هيئة دولة، الحفاظ على استقلالها وحيادها وفعاليتها.

الشروط المسبقة لتسيير قائم على الأخلاق

يبدو وضع نظام تسيير للمرفق العمومي على أساس الأخلاق أمرا جد صعب، خاصة حينما تكون الشروط المسبقة لهذا النمط من التسيير غائبة، على شاكلة البلدان السائرة في طريق النمو حيث مستوى المعيشة جد متدن، "فالبطن الفارغ لا يسمع والاكثر من ذلك فهو بطن لا ذاكرة له" مثلما يقول المثل الافريقي.

كيف يمكن المطالبة من أعوان القطاع العمومي بسلوك أخلاقي في مجتمع ملغم بالفقر، والضغوط الاقتصادية والاجتماعية، والتضخم المستمر ولما لا تبدي الحكومات في هذه البلدان إرادة سياسية حقيقية في التغيير؟

ومما لا غنى عنه في هذا الصدد، تسيير الظروف المسبقة لمسار وضع نظام تسيير قائم على الاخلاق، حتى وإن لم يحل كل الصعوبات التي تعود في الجزء الأكبر منها الى المسعى المعطى للمسار. لكن هناك الكثير من حالات فشل أنظمة مقامة يعود الى نفس الأسباب: مسعى غير شامل، أعمال جزئية وأحادية الجانب دون آليات مشاركة الاشخاص المعنيين، واستغلال لأغراض سياسية وغيرها...

ويبقى هناك الكثير مما يجب فعله في المجال المؤسساتي، والسياسي، والاقتصادي والاجتماعي، ويمكننا أن نستخلص من المبادرات الماضية بعض المبادئ الاساسية التي تساهم في نجاح الجهود المبذولة :

- التنسيق من خلال إعداد المخططات يوضع مركز وحيد مسؤول عن الاعمال الواجب القيام بها؛
- اضفاء الطابع الشامل؛
- صياغة انطلاقا من القاعدة نحو القمة وليس العكس؛
- المشاركة التي تمكن مناقشة متبادلة التأثير على الأخلاق المهنية والتبادل مع الاشخاص المعنيين؛
- نزع الطابع السياسي، بمعنى إمكانية استفادة رأي عام من وضع معايير أخلاقية والمشاركة في وضعها؛
- تحسيس متزايد لفائدة تملك المستعملين للمعايير الأخلاقية؛
- التربية، بالتركيز على التربية المدنية والأخلاق في المدرسة؛
- تكوين الموظفين من أجل أفضل معرفة لدورهم؛
- تشجيع الموظف النموذجي.

وعلى الجهد أن يبقى مستمرا كما يجب على المسار المحافظة على بعده الشامل.

مؤشرات تقييم الأخلاق في المرفق العمومي

- هل توجد قواعد تحكم نزاعات المصالح على مستوى أعضاء الجهاز التنفيذي؟
- هل ثمة قوانين خاصة للوقاية والمحاباة، والزبائنية وتفضيل الزملاء؟
- هل يتوفر أعوان المرفق العمومي على مدونة سلوك تتناول موضوعات الرشوة؟
- هل عوقب مسؤولون سامون بسبب الرشوة خلال الخمس سنوات الاخيرة؟
- هل تنص الإصلاحات في الوظيف العمومي على تدابير للوقاية من نزاعات المصالح، المحاباة، الزبائنية وتفضيل الزملاء؟
- هل هناك تضييقات فيما يخص وظائف المسؤولين الذين يغادرون المرفق العمومي والذين يمارسون "البانتوفلاج"؟
- هل ثمة مدونة سلوك تتعلق برشوة السياسيين؟
- هل تقوم قواعد التوظيف وسير المسار المهني على الاستحقاق؟

* * *

لقد اتخذت في السنوات الأخيرة، في عدة مناطق من العالم، الكثير من المبادرات لتحديد وتنظيم وتسيير الأخلاق في القطاع العمومي. وتضاعفت مدونات السلوك، والنتائج المسجلة في مجال الوقاية من الرشوة في المرافق العمومية، الصعبة القياس، ليست على الدوام في مستوى الجهود المبذولة لتجذير ثقافة أخلاقية. حقا إنها قضية نفس طويل، على شاكلة إصلاحات الادارة والقانون الاداري. ويندرج تسيير الصفقات العمومية أو الطلبات العمومية ضمن نفس المسعى: فكيف يضفي الأخلاقي ويدخل مزيداً من الشفافية على قطاع هو مصدر هام للرشوة؟
وسيتولى الفصل القادم تقديم بعض عناصر الجواب على هذا السؤال.

8. إصلاح الصفقات العمومية

"تقتضي الوقاية هذا الإختبار الفكري: إذا قارنا الصفقات العمومية بمدينة محصنة، فإن المدافعين عنها لا يمكنهم الاكتفاء بغلق الابواب وصعود الرباطات في حالة الخطر الداهم فقط. بل عليهم أن يكونوا يقظين لمناورات الإلهاء ولحصان طروادة".

جوزيت هيرفي، مستشارة بالمصلحة المركزية للوقاية من الرشوة بفرنسا

ملخص

يمثل قطاع الصفقات العمومية في افريقيا، أحد القطاعات الاكثر تخلفا، والرشوة فيه، سواء على المستوى الوطني أو على مستوى الصفقات التجارية الدولية، جد كبيرة.

وسيتم في هذا الفصل استعراض ممارسات الرشوة في كل مراحل إبرام وتنفيذ الصفقات، وكذا مختلف أشكال العمولات والتكاليف الناتجة عنها على المجموعة الوطنية.

وستقترح في هذا الفصل استراتيجية لمكافحة الرشوة في الصفقات العمومية التي تمر، خاصة، عبر إصلاح قانون الصفقات، ويجري الحديث مطولا عن مبادئ وأهداف والقواعد العامة لهذا الاستراتيجية.

وفي الوقت الحاضر تنتشر في افريقيا أمثلة عن السلوك الحسن الهادف الى أخلقة الصفقات العمومية. وسيتم ذكر بعضها هنا.

ومن أجل إدخال مزيد من الشفافية في تسيير الصفقات العمومية، تم في عدة أماكن إجراء تجارب استعمال التكنولوجيات الجديدة، منها الانترنيت، وممارسات مجددة، وبعضها سيجري الحديث عنه في هذا الفصل.

كما أطلقت مبادرات دولية حول الصفقات العمومية، خاصة مبادرة عقد النزاهة الذي أعدته "ترونسبارونسي انترناشيونل" وهو ماسيتم تقديمه أيضا في هذا الفصل.

تشكل الرشوة في الصفقات العمومية ظاهرة عالمية منتشرة في كل أنحاء العالم. وقد برهنت أحداث السنوات الأخيرة أنها لا تخص فقط البلدان السائرة في طريق النمو التي تعاني حكوماتها ضعفا ويتلقى موظفوها أجورا متدنية.

إن الفضائح الكبيرة في مجال الطلبيات العمومية اصبحت أمرا كثير التردد بآثار مدمرة وعادة ما تؤدي الى عزل موظفين سامين، وتحدث أزمات سياسية خطيرة وتتسبب في إسقاط حكومات؛ فالمبالغ موضوع الرهان مبالغ معتبرة. ويعتقد أن بلدان الاتحاد الاوروبي تخصص حوالي 11% من ناتجها الداخلي الخام للشراء العمومي، وهي نسبة تتجاوزها بشكل عريض الاقتصاديات السائرة في طريق النمو. فالمغرب على سبيل المثال، ينفق حوالي 27 بالمائة من ناتجه الداخلي الخام في الطلبيات العمومية.

واذا كان من الصعب تقديم أرقام بشأن تكاليف الرشوة وبطبيعة الحال الممارسات المستهجنة، فإنه من الواضح، بالنظر الى مستوى الرهانات، ان الاقتصادات ليست قادرة على أن تسمح لنفسها تحمل ثقل الرشوة في هذا المجال، خاصة في البلدان السائرة في طريق النمو. وبخصوص التكاليف المباشرة، تؤدي الرشوة الى خسائر مالية ضخمة للدولة، وعمليات شراء أو مشاريع غير ذات أولوية أو حتى غير نافعة، والرفع من الاسعار وانخفاض نوعية الخدمات العمومية. اما عن التكاليف غير المباشرة، فإن الرشوة تسبب هروب المستثمرين الاجانب، وتخلف اختلالات في تسيير اقتصاد السوق و أضرارا اجتماعية–اقتصادية للمؤسسات المنافسة. ولها تأثير سلبي على إطار ونوعية الحياة (عمران، خدمات عمومية، صحة...الخ)، وعلى الموارد البشرية حيث تغلب "الثقة" على الكفاءة ويمكنها ان تؤدي الى مناخ مخاطرة حيث يهدد المسؤولون النزهاء، أحيانا، بالعنف.

ويسمح مسار منح وتنفيذ العقود العمومية للعديد من أشكال الرشوة بالتطور. وتمثل المحاباة، التزوير، والتحويلات بمختلف الانواع بعض الأمثلة التي سيجري الحديث عنها في هذا الفصل. إن المسؤولين العموميين الذين يلزمون أملاك الدولة مسؤولون بنفس القدر الذي بؤول لفاعلي القطاع الخاص الذين يزكون ويديمون هذه الممارسات غير الشريفة.

وهناك عدة استراتيجيات للرد على مثل هذه الممارسات. وكلها تفترض مسبقا الوعي بالظاهرة ونتائجها من طرف الحكومات وإرادة سياسية صادقة للكفاح ضد المشكلة. ويمكن لعدد من التجارب الايجابية التي جرت على المستويين الوطني والدولي أن ترقي مزيدا من الشفافية والنزاهة في تسيير الصفقات العمومية وتستحق الذكر في باب الحلول الممكنة.

ممارسات الرشوة في الصفقات العمومية

يشكل إبرام وتنفيذ طلبيات عمومية تتويجا لمسار طويل يمكن المتدخلين، في كل مستويات الاجراء، من عدة فرص للارتشاء. ويمكن للممارسات غير الشريفة أن تطرأ خلال مرحلتي المسار، أثناء منح ثم إنجاز الصفقة.

وتعطي مرحلة إبرام الصفقة الإمكانية لممارسات تستهدف المنح غير الشرعي للعقد أو "بيعه" لمن يدفع أكثر. وخلال تنفيذ العقد تهدف الممارسات الى تحصيل المبالغ المدفوعة لـ "شراء" العقد، وتحويل المال بالتواطؤ مع المتعاقد أو بمجرد الابتزاز حينما لا يكون المتعاقد متواطئا في ممارسات غير شريفة.

خلال إبرام الصفقة

تسمح هذه المرحلة بعدة ممارسات غير شريفة اكثرها ترددا هي الممارسات التالية:

- تخفيض وتقسيم موجه للخدمات؛
- التضييق على الاعلام؛
- عدم نشر المعلومات في وقت واحد لكل المتنافسين؛
- إفتعال جو الاستعجال لتفادي المناقصة؛
- لا موضوعية مقاييس التأهيل؛
- إخفاء مقاييس التأهيل؛
- إقامة وفاق بين الممونين؛
- تأثير المباغتة في الاعلان عن المناقصة؛
- التعسف في استعمال قاعدة الوفاق المباشر؛
- تجزئة اصطناعية؛
- الافراط او التقليل من تقييم التقديرات؛
- عدم إحترام سرية العروض قبل فرزها.

وتتمثل المقاربة الأكثر مباشرة في التفاهم لمنح العقد للمتقدم للمناقصة المفضل بواسطة مفاوضات مباشرة دون إجراء مناقصة.

المغرب: حالة التنازل عن خدمات توزيع الماء والكهرباء في الدار البيضاء

في 1997، كلفت السلطات العمومية المغربية شركة متعددة الجنسيات بالتسيير المنتدب للماء والكهرباء بالدار البيضاء.

ولم يكن ثمة أي سبب لتسويغ منح مباشر للصفقة دون منافسة مسبقة. ولا يمكن لهذا الاختيار أن يتم الا على عقد، يراه الخبراء قليل التوازن وتستفيد منه الشركة المتعددة الجنسيات اكثر من سكان المدينة وصناعييها.

وقد عارض هؤلاء الصناعيون، ممثلون في الكونفيدرالية العامة لمؤسسات المغرب، عقد التنازل ليس من حيث المبدأ بل حول أهمية العقد ونمط إبرامه.

فالمستفيد من التنازل لم يدفع حق الانتفاع من المنشآت التي يستفيد منها لمدة 30 سنة ونص على زيادات متواصلة في الاسعار.

وبالمقابل يلتزم المستفيد بإستثمار قيمته 30 مليار درهم (3 مليار أورو) على مدى مدة الحيازة. وفي التحليل تبين أن اهم جزء من الاستثمار سيتحمله المستعملون، والصناعيون والمرقون العقاريون.

أرشيف جريدة "ليكونوميست" (www.economiste.com)

وحتى في حالة إجراءات الابرام مع وضع في المنافسة، ثمة على العموم استثناءات تسمح بالتفاوض بالتراضي (وضعية استعجالية، إحتكار) وعندما تكون الاسباب المقدمة لتجنب وضع في المنافسة أسباب غير مؤسسة، فيجب الاشتباه في مناورة إخفاء تستهدف التغطية على أعمال رشوة.

وكذلك حتى ولو كان هناك وضع في منافسة، فثمة على الدوام إمكانية لتفضيل أحد المتقدمين للمناقصة. فيكفي، على سبيل المثال، حصر نشر الاعلان عن المناقصة في جريدة ضعيفة المقروئية لتضييق عدد الممونين المطلعين عن الصفقة. وتقلل هذه الممارسة من المنافسة وتحسن من حظوظ المرشح المفضل.

ويمكن أيضا تحديد مقاييس التأهيل بطريقة تمكن عددا قليلا من المؤسسات من الاستجابة لها. فمن الممكن، مثلا، استعمال أسماء علامات أو تحديد نمط التجهيزات بأبعاد، وطاقات خاصة أو مميزات ضئيلة تكون للممون المفضل وحده القدرة على الاستجابة لها.

كما أن خرق مبدإ السرية، وهو شرط جوهري لنزاهة المسار، يصبح ممارسة ممكنة، خاصة حينما لا يرخص للمرشحين حضور فتح الاظرفة.

ويسمح إجراء التقييم كذلك، بالكثير من الامكانيات لتفضيل متقدم ما للمناقصة؛ فبإمكان الاشخاص المسؤولين عن التقييم ومقارنة العروض إدخال مقاييس جديدة أو تطبيقها بصفة ذاتية للحصول على النتيجة المرغوبة. وقد اصبحت هذه الممارسة سهلة جدا، بملف استشارة غامض وغير واضح عمدا بخصوص المقاييس المطلوبة وطريقة تطبيقها.

فهذه التقنيات ما هي الا نظرة خاطفة على امكانيات التلاعب بإجراءات إبرام الصفقات العمومية. والمكلفون بالشراء ليسوا هم المسؤولون وحدهم عن هذه الوضعية؛ فهم عادة محركين من طرف الممونين، حتى وإن لا يقاومون ذلك دوما بكثير من الجهد.

والأكثر من ذلك يحدث أن يتفق الممونون فيما بينهم لتقرير مآل المناقصة و بالتالي تحديد اسعارها. وهذه الممارسة المعروفة باسم التفاهم حول مناقصة، تضمن تعويضا نقديا للخاسرين. وتتم هذه المناورة دون علم الشاري وعادة دون إثارة شكوكه، شرط ان لا تتم بصفة مستمرة وتجري بحذاقة. ولكنها تبقى في كل الاحوال صعبة الإثبات والعقاب.

أثناء إنجاز الصفقة وعند التسليم

توجد في هذا المستوى من المسار العديد من الممارسات المشبوهة واكثرها ترددا هي الممارسات التالية:

- عدم احترام معايير النوعية وخصوصيات الصفقة؛
- عدم احترام الآجال؛
- الافراط في الفوترة؛
- فوترة خدمات خيالية؛

- التأخير في التسويات أو إستباقها؛
- التعسف في استعمال التعديلات.

إن منح صفقة عمومية، حسب القواعد، في آخر مسار شفاف، لا يضمن إعفاءها من كل عمل مرتشي أثناء التنفيذ. لكن من الواضح انه عندما يكون بائعون قد دفعوا عمولات أو اقترحوا أسعار جد منخفضة أثناء المناقصة، قصد الحصول على الصفقة، فإن حظوظهم في تعويض خسائرهم تكون، و تحديدا خلال انجاز الصفقة، باللجوء الى ممارسات تزوير؛

فأثناء مرحلة التنفيذ، يمكن للشاري أو للبائع المبادرة بالرشوة. ولكن حتى تكون ثمة رشوة يجب الحصول على رضا الطرف الآخر، وإهماله في إنجاز إلتزاماته او تواطؤه أو حتى مشاركته النشيطة.

ويمكن للممونين فاقدي الذمة، إستبدال منتوجات او خدمات ذات نوعية دنيا بتلك المطلوبة أو المنصوص عليها في عرضهم.

كما يمكنهم تزوير السلع المسلمة أو الخدمات المقدمة، حينما يقدمون طلبات الدفع أو إغراء الاشخاص المكلفين بمراقبة انجاز الصفقة.

ومن المهم أن نسجل ان الرشوة خلال هذه الفترة لا تفترض آليا التواطؤ "الطوعي" للممون. اذ يمكن لهذا الاخير ان يخضع لممارسات ابتزاز بواسطة التأثير في دفع مستحقاته أو الاحتجاج على تسليم الاشغال لأسباب واهية الخ....

مختلف أشكال الرشوة

يترافق تنوع أشكال الرشوة في إبرام الصفقات العمومية بأشكال متنوعة لمكافأة فعل الرشوة.

دفع عمولات نقدية

قد يتم هذا الدفع، مباشرة من طرف المستفيد من الصفقة او بواسطة أحد مساعديه، أو ممثله المحلي أو وسيط آخر.

هدايا ومزايا عينية

حتى وإن قد تعتبر الهدايا والمزايا الاخرى العينية، أحيانا، اشكالا للحفاوة، فإنها في كل الاحوال طريقة لدفع مقابل خدمات مقدمة أو ضمان التعاون من أجل خدمات مستقبلية.

"بانتوفلاج"

وتتمثل هذه الممارسة في هجرة موظف من القطاع العمومي الى القطاع الخاص. ورغم المزايا التي يراها البعض في هذه الممارسة في مجال تحويل المعرفة، فإنها تمثل شكلا من الرشوة يجب إخضاعه للتنظيم، بل وحتى منعه (راجع فصل "الأخلاق في المرفق العمومي").

تحويل الاملاك

إضافة الى القبول بالعمولات والتخلي عن فرض إحترام الالتزامات التعاقدية في مجال النوعية والقدرة، يمكن للشارين تحويل الاملاك والخدمات المقدمة لاستعمالهم الشخصي او لإعادة بيعها.، ويتعلق الامر في هذه الحالة برشوة مضاعفة بفعل سرقة موصوفة.

وتمثل العمولات المقدمة لوسيط محلي أفضل تغطية في مجال الرشوة عند الانطلاق في اعلان عن مناقصة دولية. وعلى هذا الموظف تقع مسؤولية الحصول على الصفقة ويتلقى أموالا بقدر كاف للوصول الى هذه النتيجة دون علم المؤسسة أكثر مما يجب عن تفاصيل الصفقة.

ويمكن لعامل المسافة الجغرافية الذي تفصل بموجبه هذه الشركة عن أماكن الرشوة بأن يسمح لها بالتعبير عن اندهاشها، وحتى سخطها والادعاء بالبراءة اذا ما تم اكتشاف هذه الوقائع. زيادة على ذلك، يمكن للعون المحلي، بفضل هذه التدابير، تلقي الجزء غير المسدد من الرشاوي الموجهة مبدئيا الى كل من يتدخلون في القرار. ومن الواضح أنه لو كانت العمولات المقدمة للاعوان المحليين تقدم بطريقة شفافة، فإن تأثير هذا النوع من الرشوة سيكون مقلصا بصفة معتبرة.

الوسائل التقليدية للكفاح ضد الرشوة في الصفقات العمومية

وضع إستراتيجية وطنية

مثلما سبق لنا الذكر، فإن وجود إرادة قوية وصادقة للحكومة هي شرط مسبق للكفاح الفعال ضد الرشوة في الصفقات العمومية. وعلى هذه الارادة أن تترجم بإعداد استراتيجية وطنية تتمفصل حول عدد من الاجراءات.

- التوعية: من خلال إعلام وتجنيد الرأي العام، خاصة بواسطة وسائل الإعلام، بخصوص حالات الرشوة.
- الوقاية: بواسطة إصلاح النصوص التشريعية والتنظيمية، والتكوين وتحسيس الاعوان العمومية وإعداد مدونات سلوك.
- مراقبة ممارسة الصفقات العمومية: وذلك بتدعيم الشفافية وبتسهيل إشتراك الفاعلين الآخرين غير مصدري الأوامر والمؤسسات مثل المجتمع المدني ووسائل الاعلام.
- تقييم ومراقبة تطبيق إجراءات الصفقات العمومية.
- معاقبة السلوكات غير الشريفة.

المغرب: التنافس حول الحصول على الرخصة الثانية لـ جي.أس.أم (الهاتف المحمول)

يوضح منح الرخصة الثانية لـ جي.أس.أم في المغرب في عام 1999، بشكل جيد أهمية مسار الوضع في المنافسة.

فهذا العرض الذي كان مقدرا، في البداية بـ 600 مليون دولار، تم بعد وضع في المنافسة، بمعادل 1،1 مليار دولار. وقد بدأت المرحلة التحضيرية للمشروع باختيار بنك أعمال ومكتب قانوني أمنا دور المستشار لحساب الحكومة.

وقد جرى الوضع في المنافسة في مرحلتين: مرحلة تأهيل مسبق و مرحلة مناقصة.

وضمنت مقاييس الإختبار و شبكة التقييم في دفتر الإعباء، دون كشف عن التفاصيل بشكل كامل. و تمت مرحلة تقييم عروض المناقصين السبعة في أجل جد قصير و في ظروف تنظيم تسمح بسرية العروض و بكل العمليات الأخرى المرتبطة بالإختبار.

و هنا يجد الإشارة إلي عنصرين إثنين :

- إستعمال الأنترنيت في كل مراحل المسار؛
- الإحترام الدقيق للرزنامة جد الضيقة؛ إذ جرى مجمل المسار رغم تعقده، في أربعة أشهر.

و كانت النتيجة منحا لم يحتج عليه أي شخص و أموال عمومية متوافقة مع التقديرات، إستعمال واسع للهاتف النقال، خاصة لفائدة الفئات المحرومة، وأخيرا مصداقية لسوق قادرة على جذب الاستثمارات.

حسب الوكالة الوطنية لتنظيم الإتصالات)www.anrt.ma)

امام اتساع الرشوة أثناء اجراءات إبرام الصفقات العمومية وعجز التنظيم الساري، أجبرت بعض البلدان على اتخاذ إجراءات تشريعية حازمة. فأصبح الهدف عندئذ ترسيخ مكافحة الرشوة في قوانين عضوية وعدم ترك الجهاز التنفيذي القائم يعدل على هواه النصوص المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية. وفي العديد من البلدان، يواصل الجهاز التنفيذي التملص من تمكين البرلمان من صياغة التنظيم بخصوص الصفقات العمومية وكذا التعديلات والتكييف المرتبط بها.

جنوب افريقيا: التشريع المتعلق بالصفقات العمومية

أبدت الدولة الجديدة في جنوب افريقيا، في دستور 1994، اهتماما جد خاص بالصفقات العمومية، اذ تتضمن المادة 187 التدابير التالية:

- على تموين المجموعات العمومية بالسلع والخدمات أن ينظم بقانون وتدابير ذات مدى محلي، وترقية تعيين لجان مناقصة مستقلة ومحايدة في مجال الطلبيات العمومية.
- على إجراءات إبرام الصفقات العمومية المبينة في الفرع الاول، ان تكون عادلة، عمومية ومفتوحة على المنافسة، كما يجب على لجان المناقصة أن تعلل قراراتها بطلب من الاطراف المعنية،
- لا يحق لاي ادارة عمومية، ولا لأي عضو في مثل هذه الادارة، ولا لأي شخص آخر التدخل غير الشرعي في تسيير وفي قرارات لجان المناقصة،
- على قرارات المناقصة ان تكون مسجلة كتابيا.

المادة 187 من دستور جنوب افريقيا، 1994.

إصلاح قانون الصفقات العمومية

بالتأكيد، يمثل إصلاح قانون الصفقات العمومية العنصر المركزي في الكفاح ضد الرشوة في هذا القطاع. ومن الاساسي أن تشرك السلطة التشريعية في ورشة الاصلاحات. وليس هذا حال الكثير من البلدان، التي بقصد التحايل على السلطة التشريعية، تقوم حكوماتها بالاكتفاء بإجراءات تنظيمية، مثل المراسيم التنفيذية أو القرارات الوزارية. وفي هذه الحالة فإن الاصلاحات تبقى في دائرة مغلقة على مستوى الجهاز التنفيذي، دون مناقشة عمومية.

أهداف ومبادئ الإصلاح

الاهداف

يتعلق الامر بالتزود بنصوص، وقوانين، وتدابير وسائر التنظيمات الضرورية لكفاح فعال ضد الرشوة. ويمكن أن يشمل ذلك التشريع ومراقبة مسار إبرام الصفقات، وتنفيذها وتسلمها بذات القدر الذي يشمل مراقبة وتقييم تطبيقها. وعلى مجمل النصوص المتعلقة بالصفقات العمومية أن تجمع وتوضع منسجمة ضمن قانون. ويجب أن يجري إعداد وإصلاح قانون الصفقات العمومية تحت اشراف برلمانيين وطنيين قصد إثارة نقاش عمومي ضروري لتحسين مشاركة السكان ومنح هذه النصوص قوة القانون.

ويمكن للإطار القانوني أن يكتسي أشكالا مختلفة، لكن هناك إجماع حول ضرورة وضع قانون للصفقات العمومية واضح ومنسجم يحدد المبادئ والاجراءات القاعدية والتي يمكن استكمالها بقواعد أكثر تفصيلا على مستوى الادارات العمومية ومؤسساتها. ويجب على هذا القانون التقليص من السلطة التقديرية للآمر وإقرار آليات الرقابة.

وعندما يكون مشروع ما ممولا من طرف المؤسسات المالية الدولية توضع شروط خاصة وعلى القانون إقرار بند يسمح بالتكييفات التي يتطلبها الحال.

وعلى إصلاحات قوانين إبرام الصفقات العمومية الاستناد الى تراكم التجربة وإستلهام أفضل الممارسات الدولية وأنماط الاجراءات مثل القانون النموذجي لندوة الامم المتحدة حول التجارة والتنمية (كنوسيد)، واجراءات المنظمة العالمية للتجارة والبنك العالمي للانشاء والتعمير إلخ...

المبادئ

● على إبرام الصفقات العمومية أن يستند الى مبادئ الاقتصاد. وبعبارة أخرى، يجب ان تكون العلاقة بين نوعية وسعر السلع والخدمات المشتراة أفضل علاقة. وعلى الربط بينهما أن يكون في أقصاه حسب الحاجيات المنتظر تلبيتها للحصول على "أفضل عرض". ويفترض ان يكون "السعر" موضوع تقييم يأخذ في الحسبان عوامل مثل أعباء الاستغلال، توفر قطع الغيار وخدمات الصيانة.

● ويجب أن تكون الصفقات عادلة وغير متحيزة، إذ يجب أن لا تستخدم الاموال العمومية لتقديم مزايا غير مستحقة. كما يجب أن لا تكون التحديدات التقنية ومقاييس الاختيار تمييزية. ويتقضي الامر اختيار المرشحين حسب الضمانات المقدمة وإنتقاء العروض استنادا الى أهميتها. ويجب تأمين التساوي في المعاملة بين العروض.

● يجب أن يكون الاجراء شفافا؛ فالتحديدات التقنية، وتنظيم الاستشارة والمقاييس يجب ان تتتوفرلكل ممون أو كل مؤسسة محتملة وأن يكون ذلك موضحا في دفتر الاعباء. كما أنه يجب فتح الاظرفة بصفة علنية وأن تكون كل القرارات مدونة.

● وعلى إجراء إبرام الصفقة أن يكون ناجعا، وأن يكون إجراء الاستشارة على صلة بأهمية وتعقد السلع المشراة. وبخصوص عمليات الشراء البسيطة، يجب ان يكون الاجراء بسيطا وسريعا. ومع تزايد عمليات الشراء أهمية وكلفة، اصبحت قواعد الاستشارة اكثر تعقيدا اذا ما أردنا ضمان احترام المبادئ. ويمكن للقرارات التي تخص العقود الأكثر أهمية أن ترفق برقابة من طرف اللجان الادارية، لكن يجب السهر على التقليل من التدخلات ذات الطابع البيروقراطي.

● يشكل تسويغ إستعمال الاملاك العمومية أمرا جوهريا. ويجب ان يكون تطبيق هذه الاجراءات شاملا وناجعا. ويجب ضمان تدوين المراحل والقرارات الاساسية التي تميز الاجراءات لتوفير كل الشروحات الضرورية للرقابات البعدية.

المغرب: نشر تقديري للطلبيات العمومية المبرمجة

يلزم المرسوم رقم 2–98–482 المؤرخ في 30 ديسمبر 1998 المتعلق بإبرام الصفقات العمومية في المغرب، الصادر في جانفي 1999،الآمر بأن ينشر، خلال السداسي الاول من كل سنة ميزانيتية، بشكل استدلالي وقصد التوضبح، على الأقل في جريدة ذات توزيع وطني، البرنامج التقديري الذي يزمع الشروع فيه في السنة الميزانيتية المعنية، ويخفف هذا الاجراء الافضلية التي تكون عادة للمؤسسات ذات الحضور الكثيف والتي يمكن أن تتوفر على برنامج شراء من الامر قبل منافسيها. ومع ذلك وحتى يكون هذا الاجراء ناجعا، يجب عليه أن يستكمل بإلزامية استشارة المنافسين بطلب منهم أثناء إعلان المناقصات.
ترونسيا رونسي–المغرب

القواعد العامة

يتوقف الطابع المعقد أو البسيط على قيمة وطبيعة الاملاك والخدمات المطلوبة، لكن تبقى عناصرها المكونة متماثلة في كل الاحوال. ويتعلق الامر أساسا، بالقواعد التالية:

- الدراسة المسبقة للملاءمة؛
- التخطيط الدقيق للمسار؛
- الوصف الواضح لموضوع المناقصة؛
- صياغة دفتر أعباء وظيفية بقدر الامكان؛
- معالجة خصوصية للخدمات الفكرية والفنية بصفة متميزة عن الأنواع الاخرى من الخدمات؛
- تحديد مقاييس موضوعية للاختيار؛
- الوصول السهل لوثائق المناقصة؛
- نشر المناقصة قصد التنافس حولها بشكل كاف مسبقا وفي وسائل ذات انتشار واسع؛
- فتح عمومي للعروض؛
- فتح منفصل للظرف التقني عن الظرف المالي؛
- حق المجتمع المدني ووسائل الاعلام في النظر في المسار؛
- مشاورة الخبراء خلال إعداد دفتر الاعباء وتقييم العروض؛
- رفض العروض المؤسسة بطريقة غير عادية؛
- إختيار المرشحين المقدمين لضمانات مهنية كافية وعروض أهم؛
- نشر النتائج والإعلان عن المتنافسين؛
- تسويغ مفصل لأقصاء المتنافسين غير المقبولين؛

- حق المتنافسين في الحصول على تقارير التقييم؛
- حق التظلم للمتنافسين غير المقبولين ووضع آليات وهيئات ملائمة؛
- مراقبة ودراسة خبرة مستقلة لإنجاز الصفقة؛
- منح الصفقة طبقا لدفتر الاعباء والاجراء؛
- عقوبات عند التأخر في التنفيذ وفوائد عن التأخر في حالة التأخر عن الدفع؛
- إنتداب ملائم للسلطة.

وتستحق بعض القواعد المذكورة تفصيل الحديث فيها.

التخطيط

يمكن لتحضير وثائق المناقصة أن تتم في عدة أشهر، كما ان فترة مماثلة ضرورية للمرشحين لصياغة عروضهم، لتقييمها واختيار المرشح المسؤول عن الصفقة. وعادة ما تصل أو تتجاوز مدة هذا الإجراء الستة أشهر. كما على تخطيط الصفقات العمومية ان يأخذ في الحسبان عوائق الوقت والبدء بصفة مبكرة لتأمين وصول السلع والخدمات المطلوبة في وقتها وتجنب اتخاذ القرارات على عجل.

فتح الأظرفة

تكمن إحدى ضمانات الشفافية والنزاهة في فتح الاظرفة التي تحتوي على العروض في الوقت والمكان المحددين، بحضور كل المرشحين أو ممثليهم. ويقلص فتح الاظرفة أمام الجمهور مع إعلان أسماء المرشحين ومبالغ عروضهم من إمكانية كشف العروض التي بقيت سرية الى آخرين، او مجهولة أو عرضة للتعديل أو التلاعب. وترفض بعض البلدان الفتح العمومي للاظرفة، مقتنعة بأن يمكن الوصول الى نفس النتائج لما تتولى لجنة مناقصات رسمية ذلك في جلسة مغلقة. ألا أن مثل هذا الاجراء لا يوفر نفس ضمانات الشفافية والنزاهة.

تقييم العروض

إن تقييم العروض هي إحدى مراحل الطلبية العمومية الاكثر صعوبة في التنفيذ الصحيح والنزيه، وإحدى الشكليات الاكثر ملاءمة لتفضيل مرشح معين على آخرين. ويمكن للتقييم ان يقصي مرشحا أو عرضا غير مرغوب لأسباب واهية، أو كلمة او توقيع تم نسيانه، مثلا، أو عدم التطابق مع تحديد لا تبدو أهميته الا لمن يجري التقييم. يجب إبراز مقاييس تقييم العروض بطريقة واضحة في ملف الاستشارة المقدم للمرشحين. و على لجنة محايدة ان تكون لها امكينة الحكم على نوعية العرض بالنظر الى التحليل التقني والمالي.

ويسمح الشرط الاول للمرشحين بأن يعارضوا مسبقا استعمال مقاييس غير ملائمة، اما الشرط الثاني فيضمن لهم إجراء التقييم بطريقة غير متحيزة.

إنتداب السلطة

يقتضي تسيير المنظمات المعنية ضرورة اتخاذ القرار على مستويات مختلفة، حسب اهمية الصفقات المطروحة للنظر. ويجب ان يتم تحويل هذا الانتداب في السلطة إلى إجراءات مراقبة لتجنب استعمال التعسف والممارسات غير الشريفة.

دراسات الخبرة والمراقبة المستقلة

تمثل دراسات الخبرة والمراقبة المستقلة وسيلة كشف وتصحيح الأخطاء والتلاعبات المقصودة. وتلعب هذه الدراسات دورا هاما في إجراءات الطلبيات العمومية. هذا اذا أبدى الاعوان المسؤولون عن مثل هذه المراقبات حزما ونزاهة. ومن جهة ثانية، فمن الاهمية بمكان الا تتحول هذه المراقبات الى ممارسات بيروقراطية متعسفة. فهناك العديد من التنظيمات التي تعاني كثيرا من تراكم مراحل التحليل والمصادقة في إجراء إبرام الصفقات الى الحد الذي يجعل هذه الاخيرة في طريق مسدود. وفي بعض البلدان، من المستحيل، عمليا، منح عقد كبير في أقل من سنتين بعد تلقي العروض.

الإجراءات المرافقة لإصلاح الإطار القانوني

إضافة الى وضع إطار قانوني، يفرض الكفاح ضد الرشوة في الطلبيات العمومية إقرار جملة من الاجراءات والممارسات لتسيير مسار إبرام الصفقات. ويجب وضع سلسلة اجراءات لمرافقة مسعى الاصلاح.

- إدراج المخالفة والعقوبة الجنائية ضد تفضيل الاشخاص أو منح مزايا غير مسوغة.
- إدراج عقوبة الحبس ضد جنحة المطلع.
- تكوين وترقية مهنية الموظفين في مجال الصفقات العمومية.
- تحسيس الشركاء والجمهور.
- وضع آليات مراقبة الاستثمارات وفرص الشراء.
- ترقية وتشجيع تبني مدونات سلوك وأخلاقيات المهن.
- حركية الموظفين المشاركين في الصفقات العمومية.
- نشر وتوزيع دفاتر إرشاد مبسطة لقوانين الصفقات العمومية.

ويجب الالحاح على ضرورة التوفر على سلك موظفين ذوي خبرة، إكفاء ونزهاء لتنفيذ الطلبيات العمومية. ويتطلب إنشاء مثل هذا السلك جهدا طويل المدى.

ومن جهة ثانية، يتوجب الشروع في برنامج تحسيس لكل الاطراف المعنية. ويستهدف هذا البرنامج السلطات المسؤولة عن منح الصفقات العمومية، والمرشحين للطلبيات العمومية والجمهور عامة.

والرسالة التي توجه هي وجوب تطبيق المجموعات العمومية، وطنية أو محلية، والمؤسسات الخاضعة لوصايتها للتنظيم المنصوص عليه في مجال الطلبيات العمومية بحزم، وإلا فإنه سيتم تسليط العقوبات التي ينص عليها القانون.

الممارسات المثالية المجددة

جرت عدة تجارب في الكثير من البلدان لإدخال بطريقة براغماتية، مزيد من الشفافية والنزاهة في إبرام الصفقات العمومية. والتجارب التي ستأتي تقدم على سبيل المثال، للمقاربات العديدة الممكنة. وتستهدف هذه التجارب ترقية الاجراءات التالية:

- إستعمال تكنولوجيات جديدة في إجراءات إبرام الصفقات العمومية؛
- وضع هيئة ضمان الصفقات العمومية؛
- إبرام عهد نزاهة؛
- إحترام آجال منح الصفقات وتوقع مسارات بديلة في حالة التأخر المتعاقب؛
- صياغة مؤشر وطني لإدراك شفافية الآمرين في الصفقات العمومية.

إستعمال التكولوجيات الجديدة

يقدم التطور الحديث للتكنولوجيات الجديدة أهمية كبيرة لتسهيل الوصول الى الإعلام وإدخال مزيد من الشفافية على مسارات إبرام الصفقات العمومية. وحتى وإن لم يتم إدخال الادوات الجديدة في أغلب التنظيمات الوطنية، فإنها مفيدة لنشر معلومات متعلقة بـ:

- نشر إعلانات المناقصات؛
- الاطلاع على دفاتر الاعباء؛
- نشر نتائج وتقارير التقييم؛
- نشر نصوص الصفقات العمومية.

لقد شرع في استعمال الأنترنيت في جزء من اجراءات منح الصفقات العمومية في الكثير من البلدان. ويتم إجراء تجارب للانتقال الى أبعد من جوانب الاعلام وإدراج مراحل أخرى من إبرام الصفقات.

فرنسا: نزع الطابع المادي للإجراءات

أدرج القانون الفرنسي للصفقات العمومية بنودا ترخص استعمال طرق إرسال الكترونية. وتنص المادة 56 من المرسوم رقم 2001 – 210 المؤرخ في 7 مارس 2001 على أن:

"تبادل المعلومات الذي يجري طبقا لهذا القانون يمكن أن يكون موضوع إرسال بواسطة طريقة إلكترونية.

1 – يمكن وضع تسوية الاستشارة، رسالة الاستشارة، دفتر الاعباء، الوثائق والمعلومات التكميلية تحت تصرف المؤسسات بواسطة إلكترونية في شروط محددة بواسطة البريد.

2 – باستثناء وجود مخالف في إعلان الاشهار، فإن الترشيحات والعروض يمكن ان تبلغ إلى الشخص العمومي بواسطة إلكترونية، أيضا، في شروط محددة بمرسوم. ولا يمكن لأي اعلان أن يتضمن منعا ابتداء 1 جانفي 2005.

3 – سيحدد مرسوم الشروط التي تنظم ضمنها مناقصات الكترونية لشراء مواد التموين الجاري.

4 – لا تعترض تدابير هذا القانون التي تحيل الى مراجع مكتوبة على تعويض هذه الكتابات بوسيلة أو تبادل إلكتروني.

وقد صدر المرسوم، في 18 سبتمبر 2001، ويحدد قواعد اجراءات المناقصة العمومية للحصول على مواد جارية، أي المواد التي لا يفرض بشأنها الشخص العمومي تحديدات تقنية خاصة به".

وقد أصبح معمولا بهذا الأسلوب، وطبق منذ عدة سنوات من طرف بعض الوزارات حيث يمكن لأشخاص عموميين الاعلان عن مبادئ على الانترنيت. وتحدد طرق المناقصة القانونية على أنها "إجراء يمكن فيه المرشحين لصفقة عمومية المقبولين لتقديم عرض الالتزام بعرض أسعار بواسطة طريقة إلكترونية في فترة محددة مسبقا من طرف الشاري العمومي وتبلغ الى مجموع المرشحين".

حسب المادة 56 من المرسوم رقم 2001 – 210 من القانون الفرنسي للصفقات العمومي (2001/03/7).

هيئة ضمان الصفقات العمومية

هناك حل ممكن يتمثل، مثلما هو الحال في الجزائر، في خلق هيئة لضمان الصفقات العمومية.

الجزائر: صندوق لضمان الصفقات العمومية

بطلب من منظمات الباطرونا، أنشأت الحكومة، في عام 1998، صندوقا لضمان الصفقات العمومية مهمته الاساسية "تقديم الضمان لتمويل الصفقات والطلبيات العمومية". وعلى هذا الأساس كلف الصندوق بمنح، في مختلف الاشكال، لضمان أو تزكية تساعد على الانجاز المالي للصفقات والطلبيات العمومية. ويضم هذا الصندوق الذي وضع تحت وصاية وزارة المالية في مجلس ادارته ممثلا للمهنيين.

وللأسف، وبعد سنوات من تنصيبه، لم تتسرب أية معلومة عن نشاطات وحصيلة هذه الهيئة.

الجمعية الجزائرية لمكافحة الرشوة

حلف النزاهة

صيغ مفهوم "حلف النزاهة" من طرف "ترونسبارونسي انترناشيونل"، وبالتأكيد فهو يمثل اليوم أداة ناجعة.

وفي اطار مشاريع خصوصية، يدعى المرشحون إلى مناقصة إلى الالتقاء ويبرمون مع الحكومة حلفا ضد تقديم العمولات. ويلتزم كل مرشح، في هذا الحلف، بالامتناع عن تقديم رشاوي والكشف عن مبالغ العمولات المقدمة لممثليه وأعوانه. ومن جهتها تلتزم الحكومة برفض تلقي عمولات وتتخذ الاجراءات الضرورية لإبعاد كل إمكانية للاختلاس.

وتقرر عقوبات اذا ما أخل أحد الاطراف بإلتزامه. وهكذا تجد قواعد اللعبة نفسها معدلة في وقت واحد أمام كل الفاعلين وكل الاطراف المعنية المشاركة في مسار الاصلاح.

وقد أبرمت مثل أحلاف النزاهة هذه في إطار صفقات كبرى في ماليزيا، كوريا الجنوبية، الارجنتين، كولومبيا، اليونان، إيطاليا، وفي وقت متأخر، في الباكستان والبنين، وكانت لها نتائج جد واعدة.

وتشجع المؤسسات المالية الدولية هذه المقاربة وتوصي بإدراج هذا الحلف في قانون، حتى يطبق على مجموع المشاريع. وتفضل بعض الحكومات اقتراح الانخراط الطوعي في حلف النزاهة وقد تلقت هذه الحكومات ردا جد مشجع من المؤسسات.

البنين: مثال عن إدماج حلف النزاهة

شرعت الحكومة البنينية في إجراءات ملموسة للاصلاح في مجال الصفقات العمومية. وتستهدف أولى الاجراءات تحسين طرق إبرام الصفقات، اما الثانية فقد ترجمت في المرسوم 93 – 311 المؤرخ في 2 جوان 1999 المتعلق بإدراج مدونة أخلاق تأخذ بنمط حلف النزاهة المصمم من طرف "ترونسبا رونسي انترناشيونال". ومن المهم هنا التسجيل بأن هذه المرسوم وضع حيز التطبيق في اطار مشروع بناء جسر على بحيرة ناكوي بكوتونو. وقد كان إدراج بنوده في اجراء المناطق شرطا قدمه "ك.أف. و". وهو بنك ألماني للتنمية المانح الأساسي للأموال لهذا المشروع.

وتستهدف مدونة الاخلاق في الصفقات العمومية المذكورة أعلاه، الحصول من الاطراف المشاركة على تخل نشيط عن كل الممارسات المرتبطة بالرشوة والا سلطت عليها عقوبات ملائمة (المادة 1). وتلتزم هذه الاطراف بكشف كل رشوة قد تحصل في المشروع.

وتتضمن مدونة الأخلاق، أيضا، كيفيات لاشراك المجتمع المدني على مستوى اللجنة التقنية للمشروع او اللجنة الوطنية للصفقات العمومية سواء لتقييم المشروع أو المشاركة في تنفيذه. ويمكن للمجتمع المدني الممثل من طرف جمعيات مؤهلة، اذا إقتضى الحال، إخطار القضاء المختص في حالة الإخلال بالالتزامات.

وأخيرا تنص مدونة الأخلاق في الفصل الرابع، على تدعيم الوقاية من المنازعات في الصفقات العمومية. وفي حالة إخلال اعوان الدولة بذلك، فإنهم سيعاقبون بمنع نهائي من المشاركة في اجراء صفقة عمومية دون إهمال عقوبات أخرى ضمن الحق العام. أما المرشحون فإنهم سيعاقبون بالاقصاء النهائي، على الاقل لمدة عشر سنوات من الصفقات العمومية اضافة الى عقوبات أخرى مدرجة في القانون العام".

حسب عبد اللاي ببوتشاني وفيليب مونتيفري. الكفاح ضد الرشوة حتمية من أجل نمو بنين داخل الاقتصاد العالمي. لارماتان–لوفلامبوايون– 2000

إحترام آجال منح الصفقات

عادة ما تكون التأخيرات المتعاقبة المسجلة في اتخاذ قرار منح الصفقات العمومية مؤشرا على رشوة بصدد التحضير؛ فإنشاء الشركات الوهمية وشبكات تبييض الاموال، بهدف تحويل الصفقة تتطلب وقتا. إذ يجب أن يكون تدبير الاختلاس غير ظاهر للعيان وسهل الانكار. كما يجب أن يكون تقديم العمولات وتنفيذ الالتزامات بين الراشي والمرتشي منسقا بطريقة شديدة، ذلك لأن

الثقة المتبادلة لا مكان لها في هذا النوع من العمليات. وأحيانا يقتضي الحال طبقة أو طبقتين من الوسطاء للتقليل من خطر انكشاف الصفقة غير الشرعية والمفاوضات جد العسيرة بحيث يمكن، في أي وقت من الاوقات، أن ينسحب أحد المتواطئين، ويكشف الجنحة بأكملها. وكل هذا يتطلب وقتا، لذا فعلى إجراء المنح أن يخضع لرزنامة دقيقة، مع الأخذ في الحسبان كون الصفقات العمومية، في بعض الاحيان، تكون موضوع تأخر شرعي.

واذا لم تحترم هذه الرزنامة، فعلى الاجراءات أن تنص على مسار بديل لإتخاذ القرار قصد تجنب "مساومة بسبب الآجال".

التدخلات الخارجية

لهذه التدخلات دور أساسي هو الحيلولة دون إقامة علاقة ثقة بين "المتدخلين" في وقت منح وانجاز الصفقة. غير أنه على الاجراءات منع المتدخلين الخارجيين من الاشتراك الداخلي في العملية، مثلهم مثل اختصاصي الخبرة الخارجية وعلى المتدخلين الخارجين تقديم خبرة، تضاف الى نزاهتهم.

دراسة خارجية لأهم عقود الصفقات العمومية

اعترف، مؤخرا، وزير مالية من غرب افريقيا أنه يشعر بالحرج عندما يطلب منه وضع توقيعه على عقود لا يعرف الكثير من التفاصيل عنها. وبصفته وزيرا للمالية، كان من حقه إبداء موافقته في موضوع توفر الأموال، لكنه كان يشعر بالشك عندما تعلق الأمر بالمصادقة الآلية عن محتوى كل اتفاق. ولمعالجة هذا الامر قرر وضع مسار غير رسمي لاجراء دراسة خارجية. وقد باشرت شركة دولية الدراسة السريعة لمحتوى كل عقد هام مطبقة في ذلك مقياس المردودية وطرحت كل الاسئلة الهامة. وقد أدى المسار الى تراجع معتبر في النفقات لسلسلة كاملة من الصفقات وحتى إلغاء بعض المشاريع التي اعتبرت غير مجدية أو غير مرغوب فيها. وقد ظهر المسار سريعا، غير مكلف وذو مردودية. ودفع نجاح هذه المبادرة بلدانا اخرى لتبني نفس المقاربة.

كونفيدونسيال ديسكسيون 1999 – 2000

مؤشر وطني لإدراك الشفافية في الصفقات العمومية

يتمثل مبدأ مثل هذا المؤشر في تقييم إدراك اوساط رجال الاعمال لمستوى الرشوة في مختلف الادارات والمؤسسات العمومية. واذا ما تم استعمال مثل هذا المؤشر بطريقة جيدة، فإنه سيكون له بالتأكيد أثر ايجابي على بيئة الاعمال. وبالفعل فإن الادارات والمؤسسات العمومية تهتم بصورتها ولا تريد تعرض مؤسساتها لتقييم سلبي أو توبيخ. ويتطلب هذا الامر من جانبها جهودا للوصول الى الشفافية والنزاهة.

المبادرات الدولية

من المأمول تماما أن تلعب المؤسسات المالية الدولية دورا نشيطا في سياسات الاصلاح المعتادة للرشوة للدول المستفيدة من القروض، وهذا رغم العوائق الموضوعية المرتبطة بوضعها القانوني.

وفي هذا المجال توصي "ترونسبارونسي انترناشيونل" باتخاذ الاجراءات التالية:

- التأكد من أن التعاون في التنمية يأخذ في الحسبان الكفاح ضد الرشوة؛
- مصاحبة البرامج الممولة بإجراءات وقاية من كل أشكال الاخلال بالنزاهة؛
- اعتماد إجراءات عقاب تصل عند الاقتضاء الى التراجع عن التمويل؛
- ترقية طرق تكون فيها تسوية النزاعات بواسطة آليات دولية؛
- اخضاع تنفيذ المشاريع الى آليات مراقبة دقيقة دائمة؛
- إقامة حوار مع نواة مكاتب دراسة مصممة على العمل في بيئة مهنية خالية من الرشوة وطلب اقتراحاتها لخلق مثل هذه البيئة؛
- التحقيق في الشكاوي التي يقدمها المرشحون المبعدون عوض إرسالها الى الحكومة أو الى القارض.

ورشات الاتحاد الأوروبي: الأفضل إجتماعيا

تحلل ايزابيل بينجيل–لنوزا، أستاذة القانون العام (جامعة باريس الثانية عشر– سان مور) مداخلة تأويلية صادرة عن اللجنة الاوروبية حول "القانون الجماعي التقليدي مطبقا على الصفقات العمومية وامكانيات إدماج الجوانب الاجتماعية في المشروعات المذكورة". ويجب التوضيح أولا أن سياسة الاتحاد الاوروبي في مجال الصفقات العمومية تقوم على عدة تعليمات وأن الانسجام الناتج عن التشريعات الوطنية "يهدف من جهة إلى تأمين منافسة فعلية بين المناقصين، ومن جهة ثانية، الاستعمال العقلاني للاموال العمومية". ويتمثل التجديد المقترح في أن تدرج، ضمن هذه التدابير، أهداف سياسة اجتماعية (ترقية المساواة في المعاملة بين الرجال والنساء، وإعادة إدماج الاشخاص المحرومين...) وهذا في كل مراحل إجراء إبرام الصفقات. وحسب أصحاب المداخلة فإنه يمكن إدخال جوانباجتماعية – مكافحة البطالة، مثلا أثناء إختيار المرشحين ثم منح الصفقة "عندما تجد السلطات نفسها أمام عرضين اقتصاديين متعادلين". وفي نفس السياق، يمكن للسلطة المناقصة، أثناء مرحلة تنفيذ المشروع، أن تفرض على المؤسسة التي تحصلت على العرض "بنودا تعاقدية تنص، على سبيل المثال، على نشاطات تدعم التشغيل".

إيزابيل بينجيل–لنوزا–لوموند" (فرنسا)، 8 جانفي 2002.

مؤشرات تقييم الصفقات العمومية

ينصح أصحاب القرار السياسيين والاقتصاديين في المصالح العمومية بالتقييم المنتظم لاجراءات وممارسات إبرام وتسيير الصفقات العمومية. ويمكن استغلال المؤشرات التالية في هذا الصدد:

- هل يتم الاعتناء بتبسيط، بقدر الامكان، للمساعي البيروقراطية؟
- هل يتم نشر الإعلان عن المناقصات الهامة بحيث يتمكن القطاع الخاص من الإطلاع عليها؟
- هل هناك إلزامية للاعوان العموميين الذين يتولون مناصب حساسة الخضوع لاختبارات نزاهة؟
- هل تخضع أملاك، ومداخيل وحياة الموظفين الذين يشغلون مناصب حساسة الى متابعة أو مراقبة؟
- هل يحتفظ الاشخاص المقررون للصفقات بمناصبهم لمدة طويلة أم يخضعون للنقل الى مناصب أخرى؟
- هل يتم النص على قواعد إبرام الصفقات في وثائق يمكن للجمهور الاطلاع عليها؟
- هل تتطلب الاجراءات اللجوء الى مناقصة ؟ وهل هي مفتوحة أمام الجميع؟ أم هل هي مخصصة لمن يستدعون للمشاركة؟
- هل تنشر الاعلانات عن المناقصات بطريقة تمكن كل المعنيين من الاطلاع عليها؟
- هل يتم تأمين الوضع في المنافسة أم أن هناك، عادة، اخلال بهذه القاعدة؟
- هل يتم البت في قرارات إبرام الصفقات من طرف المكتب المركزي للمناقصات؟ ام من طرف كل وحدة ادارية ؟
- هل يتم نشر علني لقرارات إبرام الصفقات؟
- هل هناك نص على امكانية طلب إعادة دراسة قرارات إبرام الصفقات؟
- هل هناك عنصر مستقل في مسار إبرام الصفقات كوسيلة تضمن احترام الاجراءات المقررة؟
- هل هناك امتناع امام المقررين السياسيين عن إلغاء قرارات خبراء تقنيين؟
- هل يتم تسليط عقوبات على ممون متهم بإرتكاب تصرفات راشية؟
- هل مجموع مسار إبرام الصفقات شفاف بطريقة معقولة؟ أم هل أنه يجري في سرية ولا يمكن إبداء معارضة بشأنه؟
- هل يتم انجاز دراسات خبرة عمومية عن نتائج مشاريع مقارنة بكلفتها التقديرية الاولية؟ وهل يتم بصفة داخلية من طرف أعوان عموميين؟ أم من طرف هيئة تحقيق مستقلة؟
- ماذا يحدث، على سبيل المثال، عندما يشكك رئيس مجلس المحاسبة أو هيئة أخرى في قرارات إبرام الصفقات العمومية؟
- هل تتم إحالة التقرير على البرلمان؟ واذا كانت الاجابة بنعم، ما الذي يجري بعد ذلك؟
- هل يرخص للمجتمع المدني بمراقبة إجراءات الاعلان عن مناقصة؟

* *
*

إن إبرام الصفقات العمومية مجال جد حساس في مكافحة الرشوة ويمثل أولوية لدى الاصلاحيين المهتمين بإدخال مزيد من الشفافية والنزاهة في مجال تسيير المصالح العمومية. وهنا، مثلما هو الحال في مجالات اخرى، فإن هدف الاصلاح يتوجه الى وضع إجراءات لقياس الوقاية من الرشوة لخلق جو نزاهة، وهي إجراءات تقلل من المخاطر المرتبطة بممارسات الرشوة من خلال تقليص الفوائد، وتقاوم الظاهرة قبل بروزها. وعندما تظهر الرشوة، من المهم التوفر على قضاء ذي مصداقية ومستقل لغرض تطبيق القانون، وتثبيط هذه الممارسات بحزم ومعاقبتها.

9. إستقلالية الجهاز القضائي

"يجري تصورينا كفارضين للعدل: إنني أعرف الظلم الذي يرى الضعيف يعاني من القانون بينما يتصرف الأكثر قوة بشعور الإفلات من العقاب الذي لا يمكن أن يصدف".

إيفا جولي*، "قاضية فرنسية"

ملخص

إذا كانت أغلب الدساتير في إفريقيا ترسخ إستقلالية العدالة والفصل بين السلطات، فإن الامر بعيد عن ذلك في الواقع.

ومع هذا فان العدالة هي أحد الأعمدة الاساسية للنظام الوطني للنزاهة. إن شرط استقامة القضاة، يمر، أساسا، عبر توفير عدد من الضمانات القانونية والشروط المادية الملائمة. ويمثل احترام استقلالية ميزانية العدالة إحدى الوسائل الضامنة لإستقلالها.

لكن العدالة تتأثر بشكل كبير بالرشوة. وسيجري في هذا الفصل، تعداد بعض الاجراءات الخاصة بهذا القطاع للوقاية من الرشوة السائدة ومكافحتها : إعادة الاعتبار للمؤسسة وموظفيها، واعادة تسليحهم المعنوي وبالمصداقية الواجب ضمانها. ومن بين هذه الوسائل المذكورة في فصول أخرى هناك التصريح بالممتلكات. ان عدالة مستقلة مزودة بقضاة أكفاء هي الضامنة لفعالية مجموع التدابير القانونية للكفاح ضد الرشوة (وستتم دراسة هذه التدابير، فيما بعد في فصل خاص).

إن دولة الحق تبنى بواسطة نظام قضائي مستقل وفعال، وأي بلد يتوفر على عدالة مشوبة بالكثير من الاختلالات لا يمكنه ضمان التسيير الديمقراطي لمؤسساته. وفي مثل هذا السياق، يفقد المواطنون الثقة في منتخبيهم، ويتم الإضرار بالعدالة بصفة جدية. و من شأن هذه الوضعية أن تمهد الطريق للرشوة مع كل الآثار الاجتماعية، السياسية والاقتصادية المترتبة عنها.

* حائزة على جائزة النزاهة لعام 2001 التي تمنحها "ترونسبارونسي أنترناشيونال".

ويفترض ضمان استقلالية العدالة مطلب إستقامة سلك القضاة، والموظفين الملحقين ويمكن لعدالة مستقلة، كفؤة ونزيهة، أن تكون ضامنة لفعالية مجمل التدابير القانونية للكفاح ضد الرشوة.

تأمين استقلالية العدالة ونزاهة القضاة

رهانات الإستقلالية

توكل للنظام القضائي، في المجتمع الديمقراطي، المهمة الأساسية المتمثلة في تأمين سير دولة الحق والسهر على احترام الحقوق والحريات المرسخة من طرف الدستور. ولهذا الاعتبار، تضطلع العدالة بالوظيفة الاساسية المتعلقة بالضبط والاستقرار الاجتماعي من خلال ضمان إحترام القوانين وقواعد التنظيم الاجتماعي والسياسي للبلد.

ولها، أيضا، دور هام تلعبه لضمان الشفافية والنزاهة في تسيير الشؤون العامة واحترام مبادئ الحكم الجيد. إنها أحد الاسس المركزية للنظام الوطني للنزاهة، ولهذا الاعتبار، فإنها تحدد السير الحسن لبقية عناصر النظام الاخرى. ولكي تضطلع بهذا الدور، بشكل كامل، على العدالة أن تكون مستقلة، محايدة ونزيهة وعلى القواعد التي تحكم سيرها أن تكمنها من ضمان هذه المبادئ.

وفي أغلبية الدول، يحدد الدستور مكانة ووظائف العدالة. ولهذا تتبنى العديد من الدساتير التدابير المتضمنة في الادوات القانونية الدولية المتعلقة بحقوق الانسان لإعلان استقلالية العدالة، وتساوي الجميع أمام القانون وكذا الحق في محاكمة عادلة.

ويحمي مبدأ الاستقلالية المؤسسات القضائية من السلطتين التنفيذية والتشريعية ويمثل جوهر مبدإ الفصل بين السلطات نفسه.

ولا يترافق ترسيخ هذا المبدإ دائما بالاعتراف بالعدالة بوصفها سلطة متميزة عن الجهازين التنفيذي والتشريعي؛ فبعض الدساتير تصف العدالة بـ"السلطة القضائية" بينما تكتفي دساتير أخرى بالحديث فقط عن "الوظيفة القضائية" لتجنب صراع الصلاحيات بين مختلف السلطات.

غير أن الجميع متفق، على الاقل نظريا، على ضرورة حماية حيادها، ضمانة نزاهتها، وتوكيلها دورا أساسيا في الوقاية من الرشوة ومعاقبتها.

ولا يقتصر مبدأ الاستقلالية على حماية القضاة من ضغوط محتملة صادرة عن الجهاز التنفيذي فقط، بل إنه ينطبق أيضا على كل أشكال الضغط الممكنة الأخرى. وفي الكثير من البلدان، تكون للضغوط التي يتعرض لها القضاة، طوعيا أو رغما عنهم، أسباب متعددة ولا تصدر فقط من السلطة السياسية أو السلطات الدستورية الاخرى.

إن نزاهة القضاة، المتناقضة مع أي شكل من أشكال الولاء للسلطة السياسية أو لأية قوى ضغط أخرى، هي وثيقة الإرتباط بإستقلالهم. وفي الممارسة، وبغض النظر عن الترسيخ المعمم لمبدأ استقلالية القاضي، نلاحظ إمكانية المساس بحياده بواسطة عدة طرق عادة ما تكون مرتبطة بوضعه القانوني.

فمن الجوهري إذن، في ذات الوقت، أن يتوفر القضاة على الضمانات التي يخولها القانون لكل الموظفين، وأن يستفيدوا من وضع قانوني متكيف مع وظائفهم.

يجب إمالة هذا الميزان على هذا الجانب، بكل الطرق !
ريتان، الكاميرون، 2001، رسم حملة الأفيشات لترانسبارونسي، كاميرون.

في أغلب الاحوال يستفيد القضاة من قانون خاص يحدد شروط تكوينهم وقواعد توظيفهم، وأجورهم، وتعيينهم والاجراءات التأديبية المطبقة عليهم. وتضاف الى هذا القانون، قواعد السير العام لمصالح العدالة. ويدعم مجموع هذه التدابير أو، بالعكس من ذلك، يضعف من الوضع الفردي او الجماعي للقضاة، إزاء الضغوط التي يمكن أن يتعرضوا لها سواء كسلك أو بمناسبة معالجة ملفات حساسة بشكل خاص.

ويمثل مبدأ عدم قابلية عزل القضاة عنصرا أساسيا لضمان استقلالية القضاة. ويتعلق الامر، من خلال هذا المبدإ، بتجنب إبعاد قاض ما بطريقة غير مباشرة من قضية حساسة من خلال تعيين مفاجئ أو تمكين نظام التعيينات من معاقبة القضاة بطريقة خفية، غير ان عوائق تسيير الموارد البشرية المتوفرة تسوغ الخروج عن مبدإ عدم قابلية العزل، باللجوء الى ضرورة المصلحة. ويجب أن يقنن هذا الإخلال بالقانون بدقة لتفادي التعسف. ولا يلغي هذا المبدأ بصفة نهائية المساس بإستقلالية القاضي أو مخاطر الضغوط المقبولة أو المسلطة. ويحدث أن القاضي نفسه يرضى بالخضوع للسلطة السياسية أو لقوى ضغط أخرى. ومن المهم التوضيح بأن مبدأ عدم قابلية العزل ينطبق على قضاة الحكم أما قضاة النيابة فإنهم يخضعون الى السلطة التراتبية للجهاز التنفيذي الذي لا يحرمهم من كل استقلالية للشروع ومتابعة قضية عمومية.

كما يمثل نظام تسيير المسارات المهنية للقضاة عنصرا هاما تتوقف عليه استقلالية العدالة. ويتولى المجلس الاعلى للقضاء تسيير المسارات المهنية وهو الوحيد المؤهل لإصدار قرارات التعيين، وتحديد أماكن العمل والترقية وكذا الاجراءات التأديبية المتعلقة بالقضاة. ويمكن لتركيبة وصلاحيات هذه الهيئة تحديد استقلاليته الفعلية، حسب الدور الموكل للسلطة السياسية في تعيين أعضائه، وفي تحديد صلاحياتهم. وفي بعض البلدان الافريقية، على سبيل المثال، تكون رئاسة المجلس من طرف رئيس الدولة الذي يمارس بذلك نفوذا مباشرا على قراراته وعلى المسارات المهنية للقضاة. ومن جهة ثانية، يمكن للجهاز التنفيذي أو بعض السلطات القضائية اللجوء المتعسف لإجراءات تعيين مؤقتة في انتظار استدعاء مرتهن للمجلس.

وقد يكون للظروف المادية المرتبطة بوظيفة القاضي، أيضا، تأثير على سلوك القضاة؛ فالأجور الضعيفة تهشش القضاة وتعرضهم بشكل أكبر لمخاطر المجاملة إزاء الجهاز التنفيذي أو المتقاضين.

ومن شأن السير العام ووسائل المصالح القضائية، أيضا، أن تمثل عوامل المساس بحياد و استقلالية القضاة؛ فظروف العمل المادية في الهيئات القضائية لها تأثير أكيد على تحفيز الموظفين. ومن المهم أن تكون المصالح القضائية متوفرة على الموارد البشرية والمادية الضرورية للعمل بطريقة مستقلة عن كل ضغط؛ فوضع المحلات، والتجهيزات وكفاءة الموظفين الملحقين تساهم في تدعيم أو اضعاف سلطة ومصداقية القاضي. لذا فإنه يمكن لإستقلالية ميزانية العدالة، وحتى التسيير المستقل للمحاكم المساهمة في تزويد العدالة بوسائل كرامتها الوثيقة باستقامتها.

ويكتسي تنظيم المحكمة، وتوزيع القضايا بين القضاة وكذا الظروف العامة لتنظيم العمل أهمية لضمان إستقلاليتها وسلطتها. ويمكن أن يكون للتأطير السياسي لتعيينات رؤساء الهيئات القضائية تأثير سلبي على سير المجالس القضائية والمحاكم والمساس باستقلالية السلك، بالعمل على تفضيل السلوكات المتحيزة. وفي بعض البلدان الافريقية، تتأسس بهذه الطريقة، عصب داخل سلك القضاة للتنافس على مزايا السلطة.

ومن السهل جدا حدوث تأثير الرؤساء في التراتب، على سير القضاة فيما يخص قضاة النيابة. فهؤلاء لا يستفيدون من مبدإ عدم القابلية للعزل وهم تابعين لهيكل تراتبي عادة ما يكون موضوعا تحت السلطة المباشرة للسلطة السياسية. وقد تغتر هذا الأخيرة باستعمال سلطتها التراتبية لحماية بعض الاشخاص أو الضغط على آخرين. وفي مجال مكافحة الرشوة بشكل خاص، يمكن للسلطة السياسية أن تصدر تعليمات للحيولة دون متابعة مرتكبي مخالفات معروفين جدا، أو على العكس من ذلك، تلطخ سمعة معارضين سياسيين بواسطة متابعات غير مسوغة إزاءهم. وفي حالات أخرى، فإن الشروع في متابعة مثل هذه المخالفات لا يمكن أن تتم إلا بأمر متعمد من السلطة السياسية مما يمكن كل اولئك المستفيدين من حماية سياسية من تلك المتابعات.

ويساهم مجمل هذه العناصر في خلق محيط ملائم او غير ملائم لاستقلالية سلك القضاء، وبالتالي تسهل أو تصعب من ممارسة الرشوة في الجهاز القضائي. وبغض النظر عن القواعد المعمول بها، يجب التوضيح، أيضا، بأن القيمة الشخصية للقاضي هي عادة الحاسمة، ذلك لأن مبادئ الاستقلالية والنزاهة هي أيضا مسألة ذهنية فردية.

تونس: عزل "القاضي المتمرد"

حسب بيان للوكالة التونسية للأنباء، وهي الوكالة الحكومية، تم عزل القاضي التونسي السيد مختار يحياوي من وظيفته بقرار من المجلس التأديبي للقضاة في 29 ديسمبر 2001. وقد وجهت لهذا القاضي تهم المساس بشرف القضاء" والإخلال "بواجبات المهنة خاصة واجب التحفظ وعلى الخصوص" القذف العلني في الهيئات القضائية وأعضائها وإبداء مواقف مخالفة لواجب الحياد الذي على القضاة إحترامه طبقا للقانون الخاص بالقضاء".

وفي الواقع فإن الحكومة التونسية أرادت إسكات قاض تجرأ على الكشف عن نقائص خطيرة في النظام القضائي التونسي وتجنب إمتداد حركته بين أفراد سلك القضاء؛ ففي 14 جويلية 2001، وجه هذا القاضي رسالة مفتوحة الى رئيس الجمهورية التونسية يدين فيها "غياب إستقلالية القضاء" ويطالبه بالتدخل "لرفع الوصاية" الممارسة، حسبه، على الجهاز القضائي، لتمكين "الجميع من الممارسة الكاملة للحريات التي يضمنها الدستور".

وقد كلفته هذه الرسالة التي وزعت بشكل واسع خارج تونس، في بداية الأمر، توقيفه عن مهامه وحرمانه من الأجر. وقد أعيد إدماجه في منصب عمله عندما ظهرت القضية الى العلن، لكنه تعرض للتهميش التام. وحسب محاميه، فإن الظروف التي عقد فيها المجلس التأديبي كانت ظروفا غير عادية. وإستنادا الى وسائل الإعلام (والخبر نقلته اليومية الفرنسية "لوموند" في 22 ديسمبر 2001) فإن إعادة قضيته الى العلن بصفة مفاجئة "تكون مرتبطة بنيته في إنشاء مركز لإستقلالية القضاء والمحامين" في تونس.

حسب مقال "لوموند" (فرنسا)، 22 ديسمبر 2001، وبرقية للوكالة التونسية للانباء، بتاريخ 29 ديسمبر 2001.

إجراءات خصوصية لمكافحة الرشوة في المصالح القضائية

المجالات المفضلة للرشوة

يمكن أن يكون القضاة عرضة لضغوط كثيرة حتي يميلوا لصالح أحد طرفي قضية أو لتجنب تطبيق القوانين المنصوص عليها في القانون. ويمكن أن يتم اللجوء الى القاضي من طرف السلطة الحكومية في شكل ضغوط مباشرة بهذا القدر أو ذاك، سواء في قضايا ذات طابع سياسي، أولترجيح كفة أشخاص، وحيثما لا يكون الفصل بين السلطات فعليا وتكون الدولة كثيفة الحضور، يكون القاضي عرضة لضغوط تساعد على حدوث تفضيل أشخاص وغبن العدالة واللامساواة أمام القانون.

وفي المجتمعات التي لاتزال مثقلة بقيم التضامن العائلي أو العشائري، فإن مساعي تجنب صرامة القانون دخلت ضمن العادات. وبإمكانها أن تساعد أيضا، على انتشار الزبائنية، واستغلال النفوذ والرشوة.

وبإمكان الموظفين المساعدين للعدالة، أيضا، أن يشكلوا عاملا لإدخال أو تنامي الرشوة في مصالح العدالة. وعادة ما يكون المحامون مسجلين في نقابات مهنية، تمارس الرقابة على أنشطتهم وتصدر عقوبات تأديبية في حالة الاخلال بقواعد أخلاقيات المهنة.

ولكن لا يندر أن يكون الانضباط الداخلي ناقصا أو أن روح التضامن المهني تحول دون ممارسة حقيقية لمراقبة المهنة. وعندئذ يصبح بعض المحامين وسطاء "جشعين" بين القضاة والمتقاضين، للتأثير على مجرى العدالة.

ويتدخل مساعدون آخرون للعدالة، أحيانا، في هذه الصفقة الخفية للعدالة، اذ تقترح على الخبراء المحلفين، الذين يتحصلون على أجر محدد، مزايا أو أجور لتحريف خبرتهم. وبنفس الكيفية، يمكن لكتاب الضبط، والوكلاء، والمحلفين، والموظفين المساعدين غير الاجراء، وهم عادة ذوي دخل متواضع، أن يتدخلوا مقابل رشاوي، لتأخير الاجراءات، وفقدان القضايا، وتجنيب تسجيل أحكام، ويحرفون بذلك الآلة القضائية.

وتشكل أماكن الحبس الخاضعة لسلطة الادارة العقابية وكذا الشرطة القضائية، أيضا، حقولا جد معرضة لإنتشار الرشوة. إذ أن العنف النفسي والجسدي السائد، وعزلة الاشخاص والمخاطر التي تستهدفهم هي كذلك اسباب تعمق هشاشتهم وتعرضهم للعبة الرشوة.

الإجراءات الممكنة لمكافحة الرشوة

بديهي أن الرشوة في النظام القضائي تلغم ثقة المتقاضين وصلاحية الجهاز القضائي وتؤدي الى تشكيل إطار لإضفاء الشرعية على الظلم. وتزعزع دولة الحق وتحول دون السير الديمقراطي للمؤسسات وتمثل تهديدا للاستقرار الاجتماعي والسياسي للبلد. وبالتالي، فإن إعادة الاعتبار للعدالة تمثل أولوية مطلقة. وتتم عملية إعادة الاعتبار هذه من خلال إعادة تثمين الوضع القانوني للموظفين وتوفير كاف للموارد المادية والبشرية. ومن الضروري أيضا أن يتم تسليح معنوي للموظفين لتمتين النظام القضائي وإعادة المصداقية إليه.

ولهذا الغرض، يمكن إقرار ترقية الاجراءات التالية:

- التصريح بممتلكات القضاة والاشخاص الأكثر تعرضا لخطر الرشوة والاختلاسات وكذا متابعتها من طرف هيئة ذات مصداقية.
- انتخاب أعضاء المجلس الاعلى للقضاء من طرف زملائهم.
- وضع قواعد شفافة للتعيين والتكليف بالمهام.
- تقليص صلاحيات الادارة الوصية الى الحد الضروري للتنسيق مع الحكومة.
- وضع جهاز إعلام فعال داخل المصالح القضائية يمكن المتقاضين، ومساعدي العدالة والاعوان المعنيين من متابعة الاجراءات.

- تأمين العمليات التي لها تأثير مالي.
- تبسيط تنظيم الجلسات والاجراءات.
- وضع طرق للتظلم السريع والفعال ضد مساعدي العدالة المرتشين.
- المساعدة القضائية المجانية للمتقاضين المحرومين.

مدغشقر: إجراءات متخذة داخل قصور العدالة

شرع في عدة إجراءات للكفاح ضد الرشوة في قصور العدالة.

- لا يسمح لغير رؤساء المجلس او المحاكم باستقبال زائر في مكاتبهم.
- حمل الشارة المهنية من طرف القضاة وكتاب الضبط ضروري لتمييزهم عن المتقاضين.
- يخبر مكتب استقبال المتقاضين بحالة تقدم النظر في ملفاتهم.
- يتم تعليق مبالغ الضبط وكل تلق للأموال يكون بوصل.
- وضع تحت تصرف الجمهور دفتر لإبداء المطالب أو شهادات الارتياح التي يبديها المستعملون حول سير العدالة.
- يتم تعليق نماذج من المطالب والوثائق على لوحات.

"ترونسبارونسي أنترناشيونال" / مبادرة مدغشقر

دور العدالة في مكافحة الرشوة

إن عدالة مستقلة، يضمنها رجال ونساء مؤهلون، في إطار تنظيم شفاف ومحصن من مخاصر التدخل الخارجي، تمثل قلعة للدولة والمجتمع ضد تنامي الرشوة. ومن خلال إضطلاعها بمهمة إحقاق الحق ومعاقبة الخارقين للقواعد، تضمن العدالة فعالية مجموع التدابير القانونية الموضوعة للكفاح ضد الرشوة. ولكن على مجموع القوانين والتنظيمات السارية في هذا المجال أن تكون واضحة وجد مكيفة مع محيطها.

ملاءمة المحاكم الخاصة

هل من الضروري أن تقام محاكم خاصة في القضايا المتعلقة بالرشوة ؟ هناك الكثير من الاختصاصيين ممن يؤيدون الفكرة؛ فالنظام القضائي غير محضر ولا قادر على التكفل بالقضايا الكبيرة في مجال الرشوة، بسبب تعقدها وإمتداداتها الدولية ومماطلات التعاون القضائي. وعلى سبيل المثال، فقد أقيمت، منذ 1975 قواعد تخصيص محاكم كبرى في مجال التخصص في القضايا المالية. وقد أدى هذا الامر الى إجراءات خصوصية، تحدث عنها قضاة فرنسيون 1، منها الاجراء التالي:

"عند فتح تحقيق قضائي بهذا الخصوص بشأن قائمة من الجنح الاقتصادية والمالية، يمكن لوكيل الجمهورية، اذا بدت له القضية معقدة، أن يطلب من رئيس غرفة الاتهام تعيين قاضي تحقيق من المحكمة المختصة في محكمة الاستئناف". وقد أدت هذه الوضعية بالحكومة الفرنسية في 1994 الى تقديم قانون للبرلمان، يوسع صلاحية المحاكم المختصة في الرشوة، وقد طرح على إثرها مشكل المصادقة على جملة تدابير تنظيمية حول شروط تكوين وتعيين القضاة المتخصصين. ولم يتم بعد حل هذه المشكلة في العديد من البلدان حتى وإن وجدت بها إرادة سياسية للكفاح ضد الرشوة.

جملة التدابير القانونية للكفاح ضد الرشوة

هناك عدة قواعد أساسية مشتركة بين التشريعات الأكثر فعالية ضد الرشوة، ولكن هناك قواعد أخرى محل خلاف، حسب فلسفة الأنظمة القضائية.

ومع ذلك فهناك بعض المبادئ القاعدية.

- على قوانين مكافحة الرشوة أن تكون متوافقة مع حقوق الانسان، وأن تضمن محاكمة عادلة ومنصفة للمتهم.
- يجب وضع قواعد واضحة وعقوبات عادلة ومتناسبة مع الوقائع، ففي أوغندا، على سبيل المثال، لم يتم تطبيق قانون لمكافحة الرشوة صدر منذ عشرين سنة، لكونه بدا جد قاس.
- وحتى يكون القانون فعليا، يجب أن يكون مدعوما من طرف الرأي العام وإلا فإنه لن يطبق.
- ويمكن تبني إجراءات خاصة لمراقبة إثراء بعض الاشخاص المعرضين لأن يكونوا مرتشين.

وفي مثل هذه الظروف، فإن الصعوبات الحقيقية تتمثل في قلب تهمة الدليل وإجبار الشخص على كشف مصدر مداخيله وإلا فإنه سيحكم عليه بالرشوة. وفي زامبيا، مثلا، يعتبر هذا النوع من القواعد غير دستوري، إذ أنه يدوس على حق الشخص في عدم تجريم نفسه.

1 – إ.ألت وإ.لوك، الكفاح ضد الرشوة، المنشورات الجامعية الفرنسية، 1997.

● ومن الضروري وضع تدابير خاصة لتمكين الدولة من استعادة أموال الرشوة. وعلى القانون العقابي أن ينص على متابعة، وحجز، ووقف وتجريد المداخيل المتأتية من الرشوة.

● كما أنه على التدابير القانونية منع استعادة أموال الرشوة من طرف أشخاص مرتشين عادة ما تكون مودعة بإسم الزوج أو الزوجة، أو شخص آخر، وذلك بواسطة إجراءات مثل إلغاء إصطناع "تروستات" وهدايا، وهبات مزورة...الخ.

● على النظام العقابي الذي يسمح بتجريم من يتلقى ويعطي كل تقديم غير شرعي للاموال، أن يضمن حماية اولئك الذين يكشفون عن الرشوة.

● على التشريع أن ينص أيضا، على مراجعة أو إلغاء الدولة للصفقات العمومية حينما يكون الحصول عليها قد تم بواسطة الرشوة.

● ويكون من الامور المأمولة تمكين الخواص من التأسس كطرف مدني في كل قضايا الرشوة.

مؤشرات تقييم النظام القضائي

- هل القضاة وقضاة التحقيق مستقلون؟
- هل هم محميون من عزل دون سبب وجيه؟
- هل يقوم تعيينهم على مقاييس مهنية؟
- هل تقوم قواعد توظيفهم وسير مسارهم الوظيفي على الإستحقاق؟
- هل توجد مدونة اخلاقية للمهنة أو مدونة سلوك تتناول موضوعات متعلقة بالرشوة داخل النظام القضائي؟
- هل جرى عزل قاض من مهامه بطريقة مخالفة للقانون خلال الخمس سنوات الماضية؟
- هل هناك تنظيمات تسير نزاع المصالح بين القضاة العاديين وقضاة الحكم؟
- هل تمت معاقبة قضاة سبب الرشوة خلال الخمس سنوات الاخيرة؟
- هل هناك إجراءات للتصريح بممتلكات ومراقبة نمط حياة القضاة؟
- هل للمحاكم سلطة الحكم على شرعية أعمال أفراد الجهاز التنفيذي؟

في البلد الديمقراطي، حيث يكون الفصل بين السلطات محترما، فإن للعدالة، اذا كانت حقا مستقلة وكفؤة، دورا أساسيا تلعبه في الوقاية وقمع الرشوة. ولا يمكن أن يضمن هذا الدور إلا اذا تم توفير ظروف الديمقراطية واحترام الحريات على كل مستويات التنظيم الاجتماعي والسياسي واذا كان المجتمع المدني مشاركا بصفة وثيقة في الحياة العمومية؛ ذلك لأن المواطنة تبنى على كل مستويات مؤسسات الدولة. وعادة ما تمثل المجموعات المحلية، الموضوعة في قاعدة كل بناء ديمقراطي للبلد، أول مستوى تكون فيه للمحكومين فرصة ممارسة مواطنتهم. ويمكن لمستوى الإتصال هذا بين الإدارة العمومية والمجتمع المدني أن يوفر حقلا متميزا للعمل من أجل مبادرات للكفاح ضد الرشوة، وهو موضوع الفصل القادم.

10. الشفافية على مستوى الجماعات المحلية

"على حسن أو سوء تصرف الملوك والقادة يتوقف إزدهار الارض، ونظام الأمطار، وتوازن قوى الطبيعة"

أمادو هامباتي با، كاتب مالي

ملخص

تمثل الجماعات المحلية إمتدادا للدولة. وهي الإطار المثالي لممارسة الديمقراطية المحلية والتشاركية، ورمح سياسة اللامركزية. لكن عندما تغيب النزاهة في تسيير الجماعات المحلية، فإن ذلك يمكن من إنتشار الرشوة التي ستحدد هنا المجالات والقطاعات الاكثر تعرضا لها؛ الصفقات العمومية، العقار، التجهيزات القاعدية وغيرها... ويقتضي التسيير الشفاف للجماعات المحلية مشاركة المواطنين فيها. فالنظام الديمقراطي يمارس بشكل خاص على مستوى البلدية وهو يؤمن استعمالا جيدا للموارد وتسييرا شفافا للأملاك العمومية.

إن هذا الإطار القاعدي، هو المكان المثالي لتحالفات محلية ضد الرشوة، وهي تحالفات تضم المجتمع المدني، والقطاع الخاص، والقطاع العام. ذلك لأن الهدف الأول لهذه التحالفات هو بناء نظام محلي للنزاهة.

يمثل التسيير الديمقراطي المحلي واللامركزية الفعلية عنصرين مكونين لا ينفصمان عن تسيير شفاف للمجموعات المحلية إن هذه الأخيرة في علاقة جوار مع السكان، وتعرف عادة، وبصفة أفضل، حاجياتهم وهي قادرة على الاستجابة لها. وهي في وضع متميز لتجنيد التجمعات البشرية من أجل أعمال موجهة للتنمية المحلية وترقية مشاركتها في تسيير الشؤون العمومية. وتمثل علاقة الجوار التي يقيمها المواطنون مع الهيئات المحلية فضيلة حاسمة لترقية شفافية ونزاهة التسيير المحلي. والفوائد التي يمكن أن تجنيها الجماعات المحلية من مثل هذا التسيير عديدة؛ فمن خلال إستعادة ثقة المستثمرين بتسيير ديمقراطي، تشاركي ونزيه، ترفع هذه الجماعات من قدراتها في جلب الموارد الضرورية للتنمية المحلية.

إن تسييرا سليما وشفافا للشؤون العمومية المحلية يمكنه، أيضا، السماح ببروز نخب جديدة وإثارة إلتزام الشبان بالشؤون العمومية.

وتمثل حركة الدمقرطة المحلية ومشاركة المواطنين في الحياة العمومية المحلية القواعد الاساسية لنمط تسيير نزيه للمجموعات المحلية. غير أن اللامركزية تتضمن عددا من المخاطر. ومن المهم الأخذ بعين الاعتبار القطاعات التي يمكن أن تتنامى فيها الرشوة داخل الجماعات المحلية قصد وضع قواعد نظام تسيير ناجع، ونزيه وديمقراطي، بطريقة واقعية.

تدشين جمعية مقاطعة ميومالونف
"اقسم بأنني سأقول الاكاذيب، كل الاكاذيب ولاشيء غير الاكاذيب، ومن بعده!".
زاپيرو، سنداي تايمز، جنوب إفريقيا، 27 جوان 1999.

رهانات الديمقراطية المحلية

مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية

تقتضي ظاهرة التعمير السريع وتطور حاجيات السكان الحضريين الناتجة عنها نمط تسيير شفاف وحازم. وتظهر بوضوح، على المستوى المحلي، ندرة الهياكل القاعدية والحاجيات الكبيرة للسكان المحليين، الدور الأساسي الذي على الجماعات أن التلعبه في التنمية الريفية.

وهناك إعتراف واسع بأن تسييرا فعالا للجماعات المحلية يقتضي ترقية مشاركة المجتمع المدني والشفافية في مسار اتخاذ القرار. وبالنسبة للكثير من المواطنين، فإن الاتصال بالإدارة المحلية يمثل أولى تجربة مع المرافق العمومية. وتتزايد اليوم مشاركة المواطنين في النظام الديمقراطي على مستوى البلدية.

إن مواطنا يمارس حقه في التصويت أثناء الإنتخابات البلدية، هو. نظريا، مواطن قادر على ممارسة تأثير على تسيير المجموعة؛ فالقرارات والخدمات في مجال التخطيط الحضري، وصيانة شبكة الطرقات، وبناء المدارس وخدمات عمومية أخرى هي عادة من صلاحيات الادارة المحلية. وهذه الاخيرة أقرب الى الحقائق اليومية للمواطنين أكثر من الحكومة، ذلك لأن لقراراتها تأثير مباشر على ميادين الصحة، والسكن، والتربية، ومعالجة النفايات المنزلية، والتطهير والمحيط.

ويوصي الخبراء ايضا، في هذا المجال، بتبني مقاربة تشاركية للكفاح بفعالية ضد الرشوة ويبتعدون تدريجيا عن مساعي الإصلاح الأكثر تقليدية، التي مالت الى فرض تغيير من الاعلى إلى الاسفل. إن هذا الوعي المتزايد بفعالية المساعي التشاركية يميل الى جعل الجماعات المحلية مجالا مفضلا لمواجهة الرشوة. والسكان المحليون هم أول المتضررين من آثار الرشوة المدمرة وهم، بهذا الاعتبار، محفزين وقابلين للتجند لتشكيل تحالفات حول هدف مشترك.

العوائق الخاصة بالجماعات المحلية الإفريقية

في البلدان الافريقية، تواجه الجماعات المحلية جملة من العوائق يليق أخذها بعين الاعتبار لترقية تسيير محلي شفاف وناجع. ويمكن أن نذكر من بين هذه العوائق:

- غياب إنتخابات حرة وشفافة، في أغلب الحالات؛
- وصاية ثقيلة للسلطة المركزية على الجماعات المحلية، وكذا ثقل لا مركزية غير ناجعة؛
- غياب الموارد البشرية والمالية؛
- غياب كفاءات ومسيرين في الإدارة؛
- النسبة العالية للأمية بين المنتخبين؛
- ضعف مشاركة المجتمع المدني في الشؤون المحلية؛
- جهل المواطنين لحقوقهم وواجباتهم؛
- التبعية للخبرة الاجنبية في بعض الحالات؛
- العديد من العوائق التي تصعب من الوصول الى الإعلام أو تحول دونه.

الكاميرون: مندوبو الحكومة في البلديات الحضرية

الى غاية 1966، كان كل القضاة البلديين لأهم المدن في الكاميرون يصلون الى مناصبهم بالانتخاب. ولكون البلديات تابعة للحكومات المحلية، لم يكن رئيس الجمهورية ولا الحكومة الفدرالية يملك سلطة شرعية لتوجيه تعليمات لها. عندئذ تم إنشاء منصب "مندوب الحكومة" لدى بعض البلديات الحضرية (كانت ثلاث بلديات في البداية) التي أرادت الدولة الفيدرالية إخضاع تسييرها لرقابة وثيقة.

والمندوب الحكومي هو قاضي بلدي يعين من طرف الجهاز التنفيذي ويكون مسؤولا أمامه. وقد خوله الجهاز المذكور كل الصلاحيات التي كانت لرؤساء البلديات المنتخبين، بإستثناء صلاحية الرئاسة الشكلية لإجتماعات المجلس البلدي.

ومع ظهور التعددية الحزبية، تم توسيع هذا النظام الى المتروبولات الجهوية والمقاطعات، حيث كانت تكشف إستطلاعات الرأي عن تفضيل المعارضة. وقد إنتقل عدد المندوبين الحكوميين الى أحد عشرة مندوبا.

و فازت المعارضة في أغلبية هذه المدن، لكن أعضاء حزب الرئيس، وبعضهم كان قد فشل في الإنتخابات البلدية، هم الذين عينوا كمندوبين حكوميين.

ففي مدينتي دوالا وياوندي، وهما على التوالي العاصمة الاقتصادية والسياسية للبلد، يتولى مندوب الحكومة تحت تصرف رؤساء البلديات، "المخصصات السنوية للتسيير". وبذلك يرى المستشارون البلديون ورؤساء البلديات، وهم عادة المنتخبون، صلاحياتهم تتقلص.

وفي سياق كهذا فإن الزبائنية والمحاباة والرشوة تجدان أمامهما أرضية ملائمة.

ترونسبارونسي أنترنا شيونل الكاميرون

وضع نظام محلي للنزاهة

تحديد طبيعة مخاطر الرشوة داخل الجماعات المحلية

في المبتدإ، من المهم تحديد طبيعة المجالات الخصوصية الهشة أمام الرشوة في الجماعات المحلية، قصد وضع نظام محلي للنزاهة وترقية نمط تسيير ناجع وشفاف.

إن وجود عدد هام من الخدمات والصلاحيات يرفع من خطر تعريض تسيير الجماعات المحلية لممارسات الرشوة. وبالفعل فالخدمات الإدارية والشرطة على مستوى الجماعات المحلية المكلفة بمنح الرخص والتصاريح وتقديم الخدمات العمومية عموما، يمكن أن تلغم بسهولة بالرشوة.

وفي مختلف أنحاء العالم، أصبح حقل عمل الجماعات المحلية متزايد الأهمية والاتساع؛ إذ هو يمتد الى مشاريع بناء المؤسسات العمومية، والسكنات، وتنظيم النقل الحضري. وتمس هذه المشاريع، بشكل خاص، مشاريع الحياة اليومية للسكان المحليين وهي عادة محل خلاف كبير. وعلى مثل هذه المشاريع أن تنجز على أساس دراسات معمقة وإستشارات شعبية واسعة لبلوغ النتائج المرجوة منها.

يمكن للرشوة أن تحرف عن الأهداف المتبعة، وترفع بشكل معتبر من التكاليف، وتتسبب في تبذير للموارد في إطار المشاريع التي تكون، في أحسن الأحوال، استثمارات سيئة، بل غير مفيدة تماما للمجموعة.

والقطاعات التالية هي قطاعات هشة ومعرضة، بشكل خصوصي، لمخاطر الرشوة:

- الصفقات العمومية للجماعات المحلية؛
- تسليم رخص البناء والسكن؛
- تحصيل الضرائب؛
- تسيير الميزانية؛
- تقديم الخدمات للمواطنين؛
- تسيير المجال العقاري للبلدي؛
- توظيف الموظفين.

ترقية تشكيل تحالفات محلية ضد الرشوة

إن تسييرا شفافا، سليما وفعالا للجماعات المحلية أمر جوهري لتحسين ظروف حياة السكان وترسيخ ثقتهم في منخبيهم. ولهذا الاعتبار فإن مكانة الرشوة أمر لا غنى عنه لترقية الشفافية في تسيير الشؤون العمومية المحلية.

ويتطلب عرض أكبر عدد من الخدمات على مستوى الجماعات المحلية تعاونا وثيقا مع القطاع الخاص. ويتضمن هذا التلاقي بين القطاعين العام والخاص خطر تدخل مصالح هذا الاخير في اعتبارات المصلحة العامة وبروز آثار سلبية على مسار إتخاذ القرار.

وتتمثل أفضل استراتيجية لإحتواء الرشوة في ترقية تشكيل تحالفات مع ممثلي مختلف قطاعات المجتمع (قطاع خاص، قطاع عام، ومجتمع مدني) على قاعدة شراكات في إطار أنشطة ملموسة ضد الرشوة.

ويقتضي تشكيل الشراكات وتجنيد المواطنين إلتزام وإرادة منتخبي ومسؤولي الجماعات المحلية إزاء ترقية تسيير ديمقراطي للشؤون العمومية. ويفترض هذا المسعى تبنيا، مسبقا، لعدد من المبادئ كقاعدة لتسيير الجماعات المحلية.

- الشفافية في مجال منح الصفقات العمومية.
- احترام المنافسة الشريفة
- حرية الوصول الى الاعلام، والى مقاييس وآليات إتخاذ القرار.
- الشفافية في توظيف الأعوان.
- مشاركة المجتمع المدني الذي يلعب دورا نشيطا على كل المستويات.

وتكتسي النقطة الاخيرة أهمية خاصة لكون وجود مجتمع مدني قوي وديناميكي هو شرط مسبق لبروز شركاء وأعوان نشطاء في مجال مكافحة الرشوة.

بناء نظام محلي للنزاهة

إن الزج بالجماعات المحلية في طريق تسيير شفاف وفعال يفترض وعيا مسبقا بضرورة الاصلاحات وتطبيقها. وعلى الرسالة أن تبقى ملموسة وأن لا يقتصر تحليل ظواهر الرشوة على الجانب الأخلاقي للمشكلة.

ويجب أن تتوفر السلطات المحلية في دراسات تبين المستفيدين من ممارسات الرشوة وتحدد الأسباب والنتائج المترتبة عنها على موظفي المرافق العمومية وعلى المواطنين. وفي حالة المؤسسات الموجودة في حالة تسيب، يمكن أن يؤدي إكتشاف مثل هذه الممارسات بالفاعلين المعنيين إلى الاهتمام بالمشكل، من خلال تنظيم لقاءات وورشات مع الموظفين البلديين وكل الأطراف التي يمكنها المساهمة في الكفاح ضد الرشوة.

وعلى شاكلة مؤسسة كبيرة، يمكن للجماعات المحلية التوفر على نظام للنزاهة. ويمكن التفكير في المراحل التالية لإقامة هذا النظام:

- إعداد تشخيص حول الوضعية المحلية، وإبراز نقاط القوة ونقاط الصعف في التسيير المحلي (تنظيم ورشات نزاهة، إنتاج مراجع، إنجاز دراسات ودراسات خبرة...)؛
- إنشاء لجان أحياء ولجان أخلاقية؛
- تحسيس وتجنيد الأطراف المعنية (بنشر نتائج التشخيص مثلا)؛
- إنشاء منتدى يمكن أن يعمل كإطار لتطوير الشراكة وبرنامج عمل؛
- المطالبة 1 أو سن تصريحات بأملاك ومداخيل المنتخبين؛
- إعداد مدونة أخلاقية للمنتخبين؛
- إعداد دفتر مرجعي حول النزاهة على المستوى المحلي.

وبإمكان مجموع هذه التدابير المساهمة في تطوير التسيير المحلي بإتجاه الشفافية ووضع المعالم الأولى لنظام محلي للنزاهة.

1 – يتوقف تبني مبدإ التصريح بممتلكات والمداخيل على مستوى منتخبي ومسؤولي الجماعات المحلية على النصوص والقوانين السارية التي هي من صلاحية المؤسسات الوطنية والسلطات المركزية.

إفريقيا الجنوبية : مدونة سلوك للمنتخبين الأعضاء في المؤتمر الوطني الإفريقي

في 12 نوفمبر 1994، صادقت اللجنة التنفيذية الوطنية للمؤتمر الوطني الإفريقي على مدونة سلوك. وتنطبق هذه المدونة على جميع الأعضاء المنتخبين التابعين للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ والجمعيات التشريعية للمقاطعات المنتخبة ضمن قوائم المؤتمر الوطني الإفريقي، أو في حالة مجلس الشيوخ المنتخبين بواسطة انتخابات تشريعية في المقاطعات.

جيريمي بوب، تي.إ سورس بوك 2000، كونفروتينف
كوريشين: دي إليمانتس أو أناشيونل انيتقريتي سيستم.

ويمكن لتنظيم ورشة حول النزاهة على المستوى المحلي أن تسمح بجمع وتجنيد مختلف الفاعلين المحليين، رؤساء بلديات، مستشارين بلديين، مقررين ماليين، وكالات مراقبة، ممثلين دينيين، جمعيات أهلية ووسائل الإعلام المحلية، لتحليل مزايا ونقائص النظام الموضوع، واعداد مخطط عمل يستهدف وضع نظام للنزاهة. ويمكن لمثل هذه الورشات تناول موضوعات خصوصية مثل إعداد مدونات سلوك لرؤساء البلديات، والمستشارين البلديين، والإطارات المتوسطة والعليا في الإدارة المحلية.

إن تحقيق تقدم في مجال النزاهة والشفافية أمر ممكن على المستوى المحلي. ولكن مع ذلك يجب الأخذ في الحسبان العوائق العديدة ولذا يوصى بإدراج عمل المجموعات المحلية في أوسع إطار لسياسة وطنية لمكافحة الرشوة.

ويقتضي هذه الإلتزام بإتجاه لا مركزية فعلية، وتزويد الجماعات المحلية بموارد مالية وبشرية، وتوضيح الصلاحيات والاختصاصات المؤدية الى تكامل بين المستويين المركزي والمحلي.

مؤشرات تقييم الجماعات المحلية

- هل ثمة تدبير قانوني يسمح للجمهور والصحافة بحضور المجالس البلدية؟
- هل هناك مقاييس تضييق واضح تبين الظروف التي يمكن للمجلس البلدي أن يكون مغلقا أمام الجمهور والصحافة ؟
- هل اللامركزية، مع إستقلالية الجماعات المحلية، فعلية في القانون؟
- هل تسير البلديات بواسطة قانون صاغه البرلمان؟
- اذا كانت الاجابة بنعم، فهل هذا القانون معروف لدى الجمهور؟
- هل عمليات التزوير الإنتخابي كثيرة التردد وتتم إدانتها علانية من طرف الأحزاب السياسية والمواطنين؟
- هل يعرض المجلس البلدي، بعد إنتخابه، برنامجه للمواطنين؟
- هل توجد صحافة محلية (صحافة مكتوبة وراديو) وهل تكشف عن حالات مؤكدة من الرشوة؟
- هل يتم نشر أعمال وقرارات المجلس البلدي على الناس بكل وسائل الإتصال الممكنة المتكيفة مع السياق المحلي؟
- عند نهاية عهدته، هل يقدم المجلس البلدي حصيلته، بشكل علني أمام الناس؟
- هل هناك لجنة إستشارية للمواطنين لدى المجلس البلدي؟
- هل ثمة مبادرات للمتابعة والمراقبة الشعبيتين لمشاريع المجلس البلدي من طرف المنظمات غير الحكومية المحلية والمواطنين؟

* *
*

اذا كانت البلدية هي الخلية القاعدية لتنظيم الدولة، فإنها، أيضا، المكان الذي تبنى فيه الديمقراطية التشاركية. وبشرط أن تساعد الارادة السياسية في أعلى مستوى من الدولة على إجراء إنتخابات حرة والسير الشفاف للجماعات المحلية، يمكن لتحالفات أن تنشأ للوقاية من الرشوة وإدانتها. كما يمكن للامركزية الفعلية للمؤسسات المنتخبة بواسطة الاقتراع العام أن تكون أداة فعالة في خدمة الكفاح ضد الرشوة. وفي أغلبية البلدان الافريقية، تخطو الديمقراطية والتعددية السياسية خطواتها الاولى. والمجتمع المدني يزداد ديناميكية ودوره حاسم في المطالبة بمزيد من الشفافية والنزاهة. والى وظيفته هذه، يضاف دور القطاع الخاص ووسائل الإعلام، وهما موضوع القسم الثالث من الكتاب.

لقسم الثالث

دور المجتمع المدني والقطاع الخاص

11. تدعيم المسار الديمقراطي

"إننا جد قلقين من تصرفاتكم، يا حضرة الجنرال، وهذا ما يدفعنا بشكل طبيعي، لأن نعتقد بأنه حتى في حالة الهزيمة، فإنكم لن ترضوا، مطلقا، بنتيجة صناديق الانتخابات، وأنكم ستفعلون كل شيء لتفرضوا نفسكم بالقوة، وهذه القوة، هي بطبيعة الحال، في مخيلتكم، الجيش النيجيري...".

مقتطف من رسالة جنود نيجيريين الى قائد هيئة أركانهم السابق الذي أصبح رئيسا للدولة بعد تدبير إنقلاب*

ملخص

بداية سيجري التذكير في هذا الفصل بضرورة تدعيم المسار الديمقراطي في إفريقيا غير المتساوي بين بلد وآخر، ولكنه لا يزال جد هش وبعيد عن تجاوز نقطة اللارجوع. وفي المجال التاريخي سيتم إستعراض وطأة الـ "فرانسأفريك" ضد ديمقرطة القارة، وهي ظاهرة كانت موضوع عدة أعمال والكثير من الكتب.

كما سيجري تناول تأثير التحولات الاقتصادية على المسار الديمقراطي، سواء من خلال جوانبه الإيجابية أو العوائق التي تبرز أمامه.

ويظهر أحد العوائق التي تواجه تطوير المسار الديمقراطي في إفريقيا، جليا في تسيير البرلمانات، وهو تسيير محدود وجد خاضع للجهاز التنفيذي، الذي لم يقتنع الى حد الآن بالفصل بين السلطات، رغم أنه مرسخ في الدستور. وتلاحظ نفس الظاهرة على مستوى الأحزاب السياسية، فالموجودة منها في السلطة تتوفر على أكبر حصة وتستعمل كل الوسائل لتؤخر التداول السياسي وتقلل من دور المعارضة في نفس الوقت.

وتكمن إحدى وسائل الوقاية من الرشوة في تبني التصريح بممتلكات أعضاء الجهاز التنفيذي، والمنتخبين والموظفين السامين. لكن هنا، أيضا، فإن هذه الأداة، إن وجدت، عادة ما تحرف ويساء تطبيقها.

وأخيرا، فإن المسار الديمقراطي مرتبط بأكبر قدر بالشفافية في الإنتخابات. فكيف يتم الوصول الى ذلك؟

* حدث هذا الإنقلاب العسكري في النيجر، في 27 جانفي 1996، وكان من تدبير العقيد إبراهيم باري ماينا سارا، المدعو "إ.بي.أم" الذي نصب نفسه جنيرالا.

لا يمكن لمختلف العوامل التي تتدخل في ترسيخ المسار الديمقراطي في المجالات الاقتصادية، والسياسية والمؤسساتية أن تكون ذات مساهمة ملموسة إلا اذا كانت "محصنة" ضد الرشوة. ومهما كان المجال الذي تسود فيه، فإن الرشوة تصدر عن تحويل المبادئ التي تقوم عليها الديمقراطية مثل المساواة، والأخلاق، والشفافية والعدالة.

إن وجود نظام ديمقراطي أمر جوهري لكل نظام نزاهة. وتتأتى الرشوة في غالب الأحوال من الخلط بين المجالين العمومي والخاص، وتخلخل آليات الضبط التي تنظم التبادلات الاقتصادية وصلاحيات السلطة السياسية. إن الانقطاع في التوازن هذا صفة ملازمة لإختلال سير المؤسسات و الذي يجب البحث عن سببه في العلاقات الغامضة أحيانا مع الفضاء الاقتصادي والحقل السياسي.

وتظهر إفريقيا، في هذا الصدد، أرضية، حيث الديمقراطيات التي لا تزال عادة ضعيفة و في حاجة الى دعم.

تأثير التحولات الإقتصادية على المسار الديمقراطي

يلاحظ في إقتصاديات السوق، أن تحرير التنظيم والليبرالية في الاسعار لم تؤدي على الدوام، الى تراجع الرشوة والفقر. ولقد تخلت الهيئات الدولية عن يقينياتها التي كانت تقدمها في الثمانينات وأصبحت تعترف بوجوب توافق تنوع الوقائع المجتمعية ومستويات التنمية مع حلول متنوعة ومكيفة. وبقدر تحول إقتصاد السوق الى ضرورة في عصر العولمة و هو يعطي أفضل الفرص للنمو، بقدر ما يتوجب إنجاح الجهود بدعم إجراءات مرافقة ناجعة.

وبالنسبة لبلدان الجنوب، بالخصوص، فعادة ما تبدو متطلبات تنمية دائمة غير متوافقة مع ليبرالية مفاجئة تكون لها نتائج عديدة : إساءة التعامل مع البيئة، تبديد الموارد الطبيعية، مشاكل عرقية،...الخ.

الـ "فرانسأفريك" ضد ديمقرطة القارة

"تريد فرنسا أن تضع على رأس الدول– المستعمرات المنضوية ضمن مجال نفوذها ديمقراطيات عسكرية. ويسمح هذا النوع من الأنظمة بالهيمنة على البلد. إذ لا يتردد هؤلاء العسكريون المقنعون في زي مدني، لحظة واحدة، في أن يسحقوا في الدماء كل مظهر يستهدف "زعزعة" نظامهم؛ ويجب أن يفهم من هذا الكلام أن المقصود هو كل معارضة شرعية أو سرية (...) وحسب فهم طبقة سياسية معنية في باريس، فإن "الأفارقة هم في حاجة دوما الى قائد قوي. وهم يتيهون حبا لهذا النظام الملكي. وهو كل ما يليق بهم". هذا الكلام كتبه نوربير زونغو، في الجريدة التي كان يشرف عليها "لانديباندون"، في 16 جويلية 1996، وقد أغتيل هذا الصحفي البوركينابي في 13 ديسمبر 1998.

وتبقى صورة إفريقيا بعد الاستقلال التي يتحدث عنها، اليوم، جد ماثلة. إن الصلات المختلفة الانواع التي تربط بين فرنسا الرسمية، مدعومة في ذلك بشكل خاص، بعدد من الشركات الكبرى التي تنهب ثروات القارة، بحكومة وصلت الى السلطة بالقوة، تعارض تقدم المسار الديمقراطي في إفريقيا. وقد خصصت العديد التحقيقات الى هذا الاستعمار الجديد الضار الذي يغدي النزاعات والحروب من أجل تقاسم السلطة. وقد خصص صحفيون، في إفريقيا وفي غيرها المئات من الروبورتاجات لذلك. كما نشر الباحثون عدة أعمال أنجزوها بخصوص هذا الموضوع.

وقد تميزت ساحة الأحداث الفرنسية–الافريقية في الأعوام الأخيرة، بكتابين لنفس المؤلف فرانسوا–كزافيني فيرشاف (رئيس منظمة غير حكومية فرنسية "سورفي")، وهما كتابان حافلان بالتفاصيل والكشوفات حول الأعمال، ونهب إفريقيا والخروقات المرتكبة ضد حقوق الانسان. ويتعلق الامر بكتابي "لافرانسأفريك" منشورات ستوك، 1998 و"الصمت الاسود" (منشورات ليزاران، 2000). وفي مقدمة الكتاب الأخير، يوضح الكتاب مبديا استشرافا متفائلا لعمله، أنه "من الصعوبة دعوة الفرنسيين والأفارقة الى رفض هذا النظام الجائر دون الكشف عن بعض الطرق التي تطرقها المقاومة اليوم، منتصرة أحيانا. لقد خاض ويخوض أفارقة وفرنسيون في الفترة الأخيرة معارك مثالية ضد الاضطهاد والكذب الذي تنشره "فرانسأفريك" الضخمة. إذ تبعث في بطننا الأحاسيس، وهذا الكلام ليس فضفاضا طالما ان "سياسة البطن" تعرض من جهتها مظاهر سحر ملطف، ولنطمئن فإن "فرانسأفريك" لم تقض على كل القناعات المواطنية في كل هذه الدول. وقد يساعد توضيح ما تقوم به، والوصف الإفضل لمن تصارعهم في تقريب هذه القناعات".

الجيلالي حجاج، صحفي جزائري

إن التحولات الجارية في بلدان شرق أوروبا، التي تمر بمرحلة صعبة بهذا القدر أو ذاك لاقامة إقتصاد سوق، هي ثورة هادئة لا تمس الإقتصاد فقط، بل تمد تأثيرها الى النظام السياسي بأكمله والقيم الاجتماعية–الثقافية. لذا يليق الاخذ بعين الاعتبار أهمية الديمقرطة التي يتوجب عليها بالضرورة دعم هذا المسار.

ومن خلال التركيز على تفضيل عمليات الخوصصة ورفع القيود عن التنظيم القانوني فإن هناك خطر تفضيل استبدال الاوليغارشية السياسية بأوليغارشية مالية أو مافياوية. إضافة الى ذلك فإن هذه الظاهرة ترافقت بأزدياد حدة الرشوة والفقر، وبذلك يظهر أن تطبيق مبادئ اقتصاد السوق دون مراقبة، لا يشكل حلا، ويمكنه أن يحدث تأثيرات ضارة.
ويؤكد بيتر إيجن، رئيس "ترونسبارونسي انترنا شيونل" هذه المعاينة بقوله:

"اذا ما عجزنا عن مراقبة الرشوة، فإن المؤسسات الديمقراطية وسير إقتصاد السوق ستواجه تهديد البقاء (...) اذ أن الاشخاص عديمي الذمم سيكافأون، بينما تتثبط عزيمة الشرفاء. وبذلك يتم ضرب مصداقية الدولة. إن جهل الخطر الذي تمثله الرشوة على مسار التحول هو الذي يدفع إلى الإعتقاد بأن لبرلة وخوصصة الاقتصاد، وحدهما، يسمحان بالتقليص من الرشوة. وإن هذا الخطر ماثل الى حد أصبحت فيه المجتمعات البارزة عاجزة تماما عن التمتع بالفوائد المرتبط بالديمقراطية وانفتاح الاسواق (...) في محيط مرتش. ومن جهةثانية، فإن الموارد سترصد للقطاعات غير المنتجة مثل الشرطة والقوات المسلحة أو هيئات أخرى للقمع الإجتماعي لكون النخب تميل الى حماية أنفسها، ومواقعها ورفاهيتها المادية. وقد يقود هذا الأمر بدوره الى زعزعة المؤسسات الديمقراطية والتسبب في نهاية المجتمع المدني طالما أن الرشوة تسود في العمل العمومي على إشاعة الليبرالية بتحولها الى المصدر الأساسي للمداخيل" 1.

وفي الواقع، فإنه مهما كانت أنماط تنظيم الإنتاج والتبادل، فإن الرشوة تميل الى الانتشار بالتوازي مع تشكل وضعية الريع وتقوية السلطة التقديرية. وبالتالي فإن الرشوة تجد أرضية ملائمة لنموها كلما كان هناك احتكار، أو ندرة المنتوجات أو الخدمات، أو غياب الشفافية في تسيير الشؤون العمومية.2. إن اقتصاد السوق يمكن من التقليص من الرشوة اذا كان مدعما بتنافس حقيقي، وبسوق متدفقة ونظام سياسي يتحكم فيه المواطنون. إنطلاقا من هذه الاعتبارات، يجب التشكيك في المقاربات المرتكزة على العرق أو المقاربات التي تعادل خطيا بين مستوى النمو أو التنمية وبين مستوى الرشوة. وضمن نفس المنطق يجب التذكير بأن تحرير الاسعار والتبادلات أبعد من أن يشكل العلاج للرشاوي. إذ أثبت عكس ذلك من خلال عمليات الخوصصة المزورة والشبكات الدولتية الموازية، وهيمنة السياسيين والعسكريين على السوق، والدور ضعيف الاستقامة الذي تلعبه أحيانا الشركات المتعددة الجنسيات وغيرها...

1. پ. إيجن"لاكوريبثيون أو لوس بايزس ديزالو رادوس، إ أون ديزارولو. أن ديزافيودولوس 90" كونتربيثون، آنو ققت، رقم 4، بيونس إرس، سييدلا. أكتوبر / ديسمبر 1995. ص 29. 30.
2 ك بالنسبة لروبير كليتقارد فإن الرشوة تصاغ في الصبغة التالية: الرشوة= احتكار + سلطة تقديرية – شفافية.

دور البرلمان والأحزاب السياسية في المسار الديمقراطي

في الديمقراطيات، ينبثق البرلمان من إنتخابات يقدم فيها المرشحون من طرف أحزاب سياسية أو قوائم مستقلة على أساس جملة تدابير تشريعية مقبولة من الجميع. ويكون إيقاع الحياة السياسية مرتكزا على نشاط الحكومة، وأنشطة الأحزاب–أغلبية ومعارضة– وسير البرلمان، ضمن إحترام الفصل بين السلطات.

البرلمان

تشكل الرشوة عائقا وخطر على الديمقراطية. لذا فإن وجود مؤسسة برلمانية منتخبة ديمقراطيا ومشاركة المواطنين أمر جوهري للكفاح ضد الرشوة.

ومن الأمور ذات الاولوية تدعيم دور البرلمان في مجال المبادرة بالقوانين. وفي مجالات الكفاح ضد الرشوة والشفافية في تسيير الشأن العمومي، على هذه المؤسسة أن تكون أكثر مبادرة، من خلال اقتراح قوانين لا يكون مصيرها مرتبط بنوع الحكومة. وبذلك يمكن لهذه المبادرات أن تجمع مساندات خارج الصراعات السياسية المتواجدة وتدعيم دور وسلطة البرلمان المعنوية.

وبإمكان المشاورات التي يجريها البرلمان مع المنظمات غير الحكومية وقطاعات المجتمع المدني الاخرى التي تتدخل أو التي يمكنها لعب دور في الكفاح ضد الرشوة، أن تسمح بإثراء وتسهيل تطبيق الاصلاحات وترقية النزاهة.

وبهذه الطريقة يدفع البرلمان، في إطار أخلقة الحياة العمومية الى تبني مدونات سلوك. ففي أوغندا، تشترط المادة 233 من الدستور من البرلمان أن يضع مدونة سلوك لشاغلي مناصب يمكن للبرلمان أن يحددها، ويرخص لسلك مفتشي الحكومة فرض تطبيقها.

ومن جهة أخرى، فإن دور البرلمان جوهري في ضمان مصداقية وفعالية نظام التصريح بممتلكات أعضاء الجهاز التنفيذي، والمنتخبين، والموظفين السامين في الدولة. ويمكنه التصويت على قانون يضم كل ضمانات الشفافية في إنجاز، والإعلان، ومراقبة وتقييم جملة التدابير التي تم سنها. ولكن نظام التصريح بالممتلكات يمكنه أن ينطبق على البرلمانيين أنفسهم. وفي هذا الصدد تم في عام 1964 التصويت على قانون حول سلطات ومزايا أعضاء الجمعية الوطنية. ويمنع هذا القانون على أعضاء هذه الأخيرة تلقي رشاوي أو مقابل أتعاب، أو أي تعويض أو مكافأة،أو هدية بسبب معارضة أو دعم قانون او لائحة أو مسألة أو كل نص أحيل أو يمكن إحالته على الجمعية لدراسته.

الجزائر: التصريح بالممتلكات

هناك مرسوم رئاسي يتعلق بالتصريح بالممتلكات، أي أنه لم يحال على البرلمانيين، ومحتواه إيجابي بصفة إجمالية.

ويمكن أن نسجل من بين حدود هذا النص كون تسيير التصريحات يتولاه رئيس المحكمة العليا، وهو نفسه يخضع الى هذا التصريح، وأن تقييم ومراقبة التصريحات غير منصوص عليهما بنصوص.

ويلاحظ أن تطبيق هذا الإجراء كان جد غير كاف منذ إصداره؛ إذ أن التصريحات الفعلية قليلة ولا تنشر في الجريدة الرسمية، مثلما ينص على ذلك التنظيم. أما الرأي العام فإنه متشائم بخصوص نجاعة هذا الإجراء، بالنظر الى الشروط غير المساعدة المحاطة بتطبيقه. ثم أن التصريحات القليلة التي نشرت على الرأي العام ضعيفة المصداقية.

وتتركز الاقتراحات التي على الجمعية الجزائرية لمكافحة الرشوة، أن تدرسها بالتعاون مع السلطات العمومية وشركاء آخرين لإضفاء النجاعة على التصريح بالممتلكات، بالخصوص، في مراجعة التنظيم من خلال صياغة قانون، ومشاورة واسعة بشأن تقييم الاجراء ومزيد من الصرامة في التطبيق (سواء على مستوى آجال التصريح عند استلام المسؤول السامي أو المنتخب أو إنتهاء مهامه)، ومزيد من الوضوح في العقوبات وأخيرا، ضمان نشر التصريحات ومراقبة واسعة لها.

الجمعية الجزائرية لمكافحة الرشوة

الى جانب ذلك، على البرلمان، في تنظيمه الداخلي، أن يتزود بهيكل فعال لتأمين وضع قانوني واضح للاغلبية وللمعارضة.

وبالفعل، فإنه من خلال تمكين المؤسسة البرلمانية من الاضطلاع بطريقة فعلية بمراقبة النشاط الحكومي، خاصة بإعطاء المعارضة وسائل الوصول الى المعلومات ومساءلة الحكومة دوريا، يمكن للمنتخبين، تشكيل سلطة مضادة. ولوضع البرلمانيين في منأى عن الضغوط، فمن الامور التي لا غنى عنها أن يشملوه بالحصانة بالبرلمانية التي يجب عليها، بالمقابل، أن لاتؤدي الى الإفلات من العقاب.

كما تحدد القدرة على التحري والإعلام التي تملكها المؤسسة البرلمانية، بشكل واسع، الدور الذي يمكن أن تؤديه في مجال الشفافية ومكافحة الرشوة. ويجب أن يترجم الحق في تشكيل لجان تحقيق مفتوحة أمام المعارضة والقيام بمهام تحقيق في الواقع، بضمان الوصول الحر الى الإعلام. ويفترض هذا الامر عدم مواجهة لجان لتحقيق هذه بإمكانية السر المهني وإلزامية تقديم مؤسسات الدولة المعنية للمعلومات التي تطلبها. ويجب أن يؤمن نشر تقارير لجان التحقيق البرلمانية لضمان حق المواطنين في الإعلام.

وبالفعل فإنه من خلال هذا الإلزام بالإعلام يمكن للناخبين متابعة وتدعيم نشاط منتخبيهم في المستقبل بصفة أفضل. ومن الجوهري هنا الاعتراف للمعارضة بصلاحيات واسعة.

لكن، ومهما كانت درجة تمثيل المؤسسة البرلمانية، تبقى غير ناجعة اذا لم تدعم بواسطة ديمقراطية تشاركية. ويجب على النظام السياسي أن يسهر على توسيع مجال استشارة ومشاورة المواطنين سواء في اتخاذ القرار أو في تسيير المؤسسات العمومية. ولا يقتضي هذا لا مركزية وتوزيعا فعالين للادارات العمومية فقط ولكنه يتطلب أيضا منظمات من المجتمع المدني (أحزاب سياسية، نقابات مهنية، جمعيات، تنظيمات مهنية الخ...) مفتوحة، ديناميكية وديمقراطية.

الأحزاب السياسية

تلعب الأحزاب السياسية دورا أساسيا في تنظيم المجتمع، وفي ترسيخ قيم الديمقراطية والمواطنة، وفي إختيار الحكام. غير أن تأطير الاحزاب السياسية للسكان قد يطرح مشاكل، خاصة من خلال:

- الإكثار المبالغ فيه من عدد الاحزاب السياسية التي تخلق، في بعض الأحيان، سوقا سياسية حقيقية؛
- غياب الديمقراطية الداخلية وإنفتاح الاحزاب أمام كل المواطنين دون تمييز؛
- غياب الشفافية في مجال التمويل.

وقد يكمن أحد حلول هذه المشكلة في اللجوء الى التمويل العمومي، الذي عليه أن لا يستعمل من طرف السلطات العمومية كوسيلة للرشوة. ويجب أن يتم الحصول على الموارد العمومية في كل شفافية. ولتجنب خلق ريوع للأحزاب ورجال السياسية، يفضل أن يركز التمويل على المسار الإنتخابي وأن يخضع لمقاييس موضوعية. ويجب أن يكون مراقبة دقيقة بعدية.

كما يجب أن تتوسع هذه الرقابة الى الهبات، و"الهدايا" والتمويل الخاص لانها له تمثل، أيضا، مصدرا محتملا لرشوة الأحزاب السياسية ولحكام المستقبل.

الشفافية الإنتخابية والمسار الديمقراطي

النظام الإنتخابي

سواء من خلال شفافيته أو من طرق مراقبته، يلعب النظام الإنتخابي دورا أساسيا في المسار الديمقراطي.

إن آليات الإقتراع معرضة لجملة من ممارسات الرشوة ويمكن لنتائجه أن تكون عرضة للتحريف من خلال عدة كيفيات: إذ يمكن أن يتعرض الناخب للتحرش أو يمنع من الانتخاب؛

كما يمكن لعون مكتب التصويت تغيير التصويت الذي يقوم به معوق يفترض أن يساعده؛ كما يمكن لبطاقات التصويت أن تغير لترجيح كفة مرشح خاص، ويمكن لحساب الاصوات ان يزور هو الآخر...الخ. إن تدعيم المراقبة والشفافية جد حرجين لكون "شراء" الاصوات وأشكال أخرى من الرشوة قد دخلت في العادات الانتخابية.

وتمثل رشوة السياسيين وبالأخص المنتخبيين مصدرا لظاهرة تسمى "الانتقال أو الترحال السياسي". اذ يحدث أن يغير برلمانيون حزبهم خلال العهدة التشريعية. وتمثل هذه الممارسة التي تخون ثقة الناخبين وتشجع الرشوة، عائقا خطيرا أمام تطور المسار الديمقراطي.

وفي السينغال، ينص الدستور على عزل النائب الذي يغادر حزبه خلال عهدته الانتخابية 3.

المغرب: الـ "سوق" الإنتخابية والرشوة

لم يعرف المغرب منذ إستقلاله مرة واحدة إحترم فيها التعبير الحر للناخبين، إذ اتخذ التزوير الإنتخابي عدة أشكال تتراوح بين التلاعب في تقسيم الدوائر الانتخابية الى تزوير القوائم الانتخابية، مرورا بتحويل الصناديق الانتخابية الى تزوير النتائج، الى غاية تدخل الإدارة لفائدة بعض الاحزاب والشخصيات بشكل خاص. وقد نتجت عن كل هذا خارطة سياسية ومؤسسات مفبركة؛ فأثناء انتخابات 1996 و 1997 ثم الإنتخابات الجزئية إزدادت الظاهرة حدة. واذا كان المال قد تدخل، على الدوام، في الإنتخابات في المغرب، فإن الجديد هو مدى إستعماله والآليات التي سمحت بإقامة "سوق" حقيقية. وفي هذه السوق يمثل تصويت المواطنين سلعة. ويكون بيع وشراء التصويت موضوع الصفقة؛ ويمثل المرشحون للنيابة في البرلمان والناخبون طرفي هذه الصفقات المبرمة بتواطؤ من الإدارة.

ويمكننا أن نذكر من بين العوامل المغذية لهذه "السوق"، العدد الكبير من الأحزاب السياسية؛ تقسيم للمقاطعات الإنتخابية غير ملائم، خاصة على مستوى البلديات، اقتراع في دور واحد يحول دون إقامة تحالفات؛ اضفاء قيمة على مبلغ متراوح بين 50 الى 200 درهم أكثر إغراء من التصويت على منتخب لدى قطاع عريض من السكان ضحايا الفقر والبطالة، وهو ما يؤكد ضخامة الاوهام لدى المواطنين.

ويمثل الحياد الظاهري للإدارة اللمسة الأخيرة لهذه السوق قصد جعل طرفي العرض والطلب يمارسان "بزنستهما" بعيدا عن العقاب.

وهكذا تم الانتقال من مرحلة التلاعب وتزوير الإنتخابات الى مرحلة توفير شروط "سوق" حقيقية للرشوة الانتخابية والقضاء على الإقتراع العام.

ترونسبارونسي-المغرب

3 راجع المادة 60، الفقرة 4 من الدستور الجديدة لجمهورية السينغال، المصادق عليه في 7 جانفي 2001

إن قواعد الديمقراطية تقتضي ضمان التوازن بين المرشحين في الإنتخابات بوضع سقف للنفقات الانتخابية في مستوى متوافق مع موارد كل بلد. ومن شأن مثل هذه القاعدة الحد من اللجوء الى مصادر تمويل خفية. ويمكن لمعاقبة عدم إحترام سقف المصاريف، بإلغاء عهدة المنتخب المتهم بهذا الإخلال، أن يردع المخالفين المحتملين لهذه القاعدة.

فرنسا: تمويل الأحزاب السياسية

إبتداء من الفاتح أفريل 2001، أصبح بإمكان المرشحين للانتخابات الرئاسية في فرنسا اللجوء الى جمع الاموال الضرورية لحملتهم الى غاية تاريخ الاقتراع. ولا تقبل في هذا الأمر إلا هبات الاشخاص الطبيعيين والأحزاب السياسية؛ فمنذ القانون العضوي المؤرخ في 20 جانفي 1995، لم يعد بإمكان أي شخص معنوي من القانون الخاص، أو العمومي أو الاجنبي تمويل مرشح ما.

ولا يمكن للمبلغ الكلي للهبات النقدية تجاوز 20% من المبلغ الاجمالي للمصاريف المسموح بها. وأصبح على كل متبرع يقدم مبلغا أعلى من 3000 أورو أن يبلغ بإسمه وعنوانه.

ومن جهة ثانية، فإن التعويض الجزافي مرفوض من طرف المجلس الدستوري عندما يتم تجاوز السقف القانوني للمصاريف، لما يودع الحساب بعد إنتهاء الأجل المحدد بشهرين من الدور الثاني وفي حالة رفض الحساب.

قواعد التمويل السارية

"لوموند" (فرنسا) 28 ديسمبر 2001.

ومن الضروري، في مرحلة الانتقال الديمقراطي خصوصا، الحصول على ثقة الناخبين من خلال وضع نظام إنتخابي ناجع وشفاف.

وعلى إختيار نمط، الإقتراع والتقسيم الإنتخابي أن يكونا موضوع نقاش واسع وإجماع وطني. وبالفعل، فإن التجربة تبين أن في أغلب الأحوال بأن681

السلطات الخاصة المعترف بها لوزارة الداخلية في هذا المجال تؤدي في نهاية الأمر الى الإضرار بالمسار وأحيانا تشكك حتى في جدوى الاستشارات الإنتخابية. وبالنتيجة، فإنه يوصى بأن توضع العمليات الإنتخابية تحت إشراف ومراقبة لجنة محايدة ومستقلة.

لجنة إنتخابية مستقلة

ولكون اللجنة تقوم على مبدإ الحياد، فأنه يتوجب على كيفيات إنشائها، وتركيبتها وتسييرها أن تكون موضوع نقاش وإجماع بين الفاعلين السياسيين.

وعلى الإدارة التي يجب أن تحافظ على مسافة واحدة بين الفاعلين السياسيين، بموجب المبادئ الديمقراطية، أن تشارك في اللعبة متفادية إزعاج تسيير اللجنة من خلال العراقيل الادارية، خاصة على مستوى الوسائل المادية والمالية.

ويجب أن توجه هذه اللجنة المراقبة والاشراف على مجمل المسار الانتخابي: من التسجيل في القوائم الانتخابية، الى إعداد البطاقية الانتخابية مرورا بسحب بطاقات الإنتخابات الى غاية التصويت والفرز. ويشكل آداء مجموع هذه العمليات بكل شفافية ضمان احترام القانون الإنتخابي وخصوصا المساواة بين المرشحين. ويجب ضمان هذا التساوي على جميع مستويات المسار. أما في مجال وسائل الإعلام الحكومية، فيقتضي الحال إصدار تشريع ملائم لتأمين الوصول المتساوي لجميع المرشحين.

وفي المسار الانتخابي، يمكن لمجتمع مدني مستقل وغير تابع الاضطلاع بوظيفة السهر والانذار، بل وحتى الوساطة اذا ما تطلب السياق وتمنى المتنافسون ذلك.

وتشكل ملاحظة الإنتخابات رهانا هاما، وهنا يجب تشجيع تدخل الملاحظين الوطنيين المنبثقين من المجتمع المدني، وقدرتهم على التدخل في كل مراحل المسار الانتخابي، أما حضور الملاحظين الدوليين فيمكن أن يكون مفيدا حسب السياق.

مؤشرات لتقييم المسار الإنتخابي

- هل يسمح القانون أو الدستور بوجود نظام تعدد الاحزاب؟
- هل توجد قواعد تخص تمويل الاحزاب السياسية؟
- هل ثمة سقوفا للمساهمة المالية في الاحزاب؟
- هل يجب نشر الهبات الكبيرة المقدمة للاحزاب ومصدرها ؟
- هل هناك قواعد متعلقة بمصاريف الاحزاب السياسية؟
- هل يتم نشر حسابات الاحزاب السياسية؟ وهل هي خاضعة للتحقق من صحتها من طرف لجنة مستقلة؟
- هل يمكن للهيئات المستقلة إجراء تحريات؟
- هل ثمة مدونة سلوك تتناول مواضيع متعلقة بالرشوة بخصوص رجال السياسة؟
- هل هناك لجنة إنتخابية مستقلة أو هيئة معادلة لها؟
- هل إنتخب البرلمان بصفة ديمقراطية؟
- هل توجد لجنة أخلاق أو هيئة معادلة لها لمراقبة سلوك المشرعين؟
- هل هناك إجراءات للتصريح ومراقبة ممتلكات، ومداخيل، ونمط عيش البرلمانيين، والمنتخبين الآخرين، وأعضاء الجهاز التنفيذي والموظفين السامين في الدولة ؟.

* *
*

رغم إستقلال تم إكتسب منذ اكثر من 40 سنة، في أغلب البلدان الافريقية، إلا أن اشكالية المسار الديمقراطي ووصوله الى نقطة اللارجوع يبقيان مطروحين، ولم يأخذ التداول على السلطة المكان اللائق به والمواطنة لا تزال في خطواتها الاولى. ومن جهته ورغم استمرار حالات خرق حرية التعبير وحقوق الانسان، يسجل المجتمع المدني تقدما لا ينكر. فما هي مكانته في الكفاح ضد الرشوة ؟وماهو الدور الذي يستطيع آداءه؟ على هذا يحاول الفصل القادم تقديم بعض عناصر الإجابة.

12. ترسيخ دور المجتمع المدني

"لن أكون حرا، حقا، اذا حرمت شخصا ما من حريته، مثلما لن أكون حرا اذا ما حرمت من حريتي".
نلسون مانديلا، رئيس سابق لجنوب إفريقيا

ملخص

يتزايد الإختلاف بشأن مفهوم المجتمع المدني. وهو ما يتطلب توضيحات وتحديدا اكثر ملاءمة.

ان المجتمع المدني يلعب دورا هاما في تدعيم المسار الانتخابي. والأمثلة وفيرة في افريقيا حيث يتزايد ديناميكية المجتمع المدني. وتتنامى داخل المجتمع روح وحدودية وتضامنية حول أهداف مشتركة تتقاسمها العديد من النقابات المستقلة، والجمعيات واهداف الدفاع عن حقوق الانسان وحرية الصحافة وترسيخ الديمقراطية.

وأحد آخر الأمثلة زمنيا، والذي سيحتفظ به التاريخ، هو مثال تجربة ووزن المجتمع المدني خلال الإنتخابات الرئاسية لعام 2000 في السينغال والدور الذي لعبته آنذاك وسائل الإعلام الحرة.

وهناك مثال آخر يوضح، بشكل جيد، صحة التحالفات في مجال الكفاح ضد الرشوة، هو مثال المغرب، حيث تم إنشاء مجموعة جمعيات وأين أنشئت لجنة وطنية للكفاح ضد الرشوة مع ممثلين عن الجهاز التنفيذي.

وأخيرا ستقدم في هذا الفصل استراتيجية "ترونسبا رونسي أنترنا شيونل" الهادفة الى إشراك المجتمع المدني في الكفاح ضد الرشوة.

يوجد مفهوم المجتمع المدني، اليوم، في وضع أبعد من يحوز على الاجماع، إذ يقدم الخبراء تعريفات مختلفة ويستكملون، عادة، مقارباتهم بواسطة مفاهيم المواطنة، والإستقلالية، والحرية خاصة إزاء الحكومات القائمة والمنظمات الحزبية. لكن جميعهم متفق على أن للمجتمع المدني مكانا متميزا في النظام الديمقراطي. ولا يمكن للكفاح ضد الرشوة أن يحقق نجاحا دائما دون مجتمع مدني قوي ومنظم.

مفهوم المجتمع المدني

ما المجتمع المدني؟ مما يتكون؟ رغم إستمرار مناقشة مفهوم المجتمع المدني، غير أن هناك إتفاقا على الاعتقاد بأنه يضم المنظمات، والهياكل، والشبكات التي تعمل في منأى عن السلطات التشريعية، التنفيذية والقضائية، وتتواصل فيما بينها بأشكال عديدة. وبمعنى آخر، فإن المجتمع المدني مكون من المنظمات والشبكات التي تعمل خارج جهاز الدولة.

وتكمن أهم مميزات منظمات المجتمع المدني في الاستقلالية، والمسعى غير المتحزب وخط نشاط يتمحور حول المواطنة. إلا أن الأهم، هو الفعلية ومدى العمل المنجز. إذن فعلى أساس هذا التعريف أن لا يكون هاجسا، خاصة وأن المجتمع المدني أصبح واقعا لا يمكن تجاوزه، وهو تعبير عن طموح قوى لدى المواطنين في ديمقراطية تشاركية.

مكانة المجتمع المدني في المسار الديمقراطي

إهتم العديد من المحللين بتأثير مشاركة المجتمع المدني في تسيير الشؤون العمومية. ويوعز هؤلاء المحللون قوة الديمقراطية الى إنتشار في دينامية آلاف جمعيات المواطنين التي تتبع هدفا مشتركا. غير أنه حتى وإن تتبع الكثير من الجمعيات نفس الاهداف، فإن المجتمع المدني يتميز أساسا بتنوعه. وقد إهتمت دراسة I بالعلاقة بين مشاركة المواطنين والتسيير العمومي. وتبين هذه الدراسة بأن في المجتمعات المتميزة بمشاركة قوية في الحياة العمومية، يكون المواطنون أكثر إشتراطا في مجال الأخلاق وأكثر احتراما لقواعد التنظيم الاجتماعي؛ فمن خلال اشتراط الشفافية في تسيير الشؤون العمومية وإحترام إلزامية تقديم الحساب يضع المجتمع المدني، بشكل أساسي، أسئلة عن كيفيات ممارسة السلطة. وفي العديد من البلدان فإن الهيكل التراتبي والمغلق للحكومات الأوتوقراطية أوقف تنمية المجتمع المدني. وقد مكن هذا الهيكل الموظفين من العمل دون تقديم حسابات عن تسييرهم. كما لم تتمكن الأنظمة العسكرية غير الديمقراطية في أوروبا، وأمريكا اللاتينية وآسيا من التوصل إلى تسيير سليم للشؤون العمومية، وتأمين الحريات الفردية وترقية النمو الاقتصادي هذا إذا كانت هذه الأهداف تشغلها حقا. لقد ولد فشلها تحولات كبيرة في المشهد السياسي– الاقتصادي العالمي. وهكذا ظهرت ديمقراطيات تعددية أكثر ملائمة للديمقراطية والتنمية البشرية و مع ذالك فحتى في الديمقراطيات المسماة صاعدة، وحتى السياسيين "ذوي الارادة الطيبة" أهملوا المبادئ القاعدية للديمقراطية التشاركية. واستنادا الى تعريفها، يقتضي تنفيذ هذه المبادئ نقاشا عموميا عميقا حول السياسات التي تنتهج وإصغاء منتبها، في ذات الوقت، لمطالب المواطنين ومساهمات المجتمع المدني، خلال مسار إتخاذ القرار.

س. أوريقو في سيتيزن بارتيسايشن إن استرانغنيق وأكونتابليتي إن تشيلز مانيسيبال قوفرنمونت 1995.ص6.

غير أن الدولة عادة ما ظهرت مترددة في التعاون مع المجتمع المدني، فأحيانا تعتبره خصما، ليس فقط في مجال السلطة والنفوذ ولكن أيضا لكونه يتلقى مساعدة دولية، كانت فيما مضى مقتصرة على الدولة. ولم يساعد هذا الموقف الذي يستهدف تهميش المجتمع المدني، سن الشفافية وواجب تقديم الحساب للمواطنين، اللذين كان بإمكانهما إقامة جو ثقة بين الطرفين.

ويلاحظ ليستر سالامون بأن "أنصار التنمية راهنوا خلال ثلاثة عقود على الدولة، ثم على السوق خلال عقد من الزمن". وبعد رجوع الى المجتمع المدني، يضيف بأنه "حان الوقت للأخذ بعين الاعتبار لعنصر ثالث لتجاوز هذه الصراعات، محللين إيجابيات وسلبيات مركزية الدولة وفظاعة اقتصاد السوق 2".

واعتمادا على التجربة الميكسيكية، يعتبر لويس ديبيو بأن "ليس هناك من سيعارض فكرة كون نقاش عمومي تعددي أمرا جوهريا لوجود المسار الديمقراطي نفسه. لكن إجراء مثل هذا النقاش في مجتمع لا تزال التقاليد الديمقراطية في خطواتها الاولى به هي مهمة أكثر من معقدة 3".

فكون المجتمع المدني نفسه في حالة انتقالية يزيد من تعقيد المهمة. ومع ذلك فان العقدين الأخيرين شهدا ميلاد ظاهرة عالمية لا سابق لها، بظهور عدة منظمات من المجتمع المدني في البلدان السائرة في طريق النمو، لترقية الديمقراطية، وحقوق الإنسان، والتنمية المستدامة والدفاع عن المستهلكين...الخ.

وقد برز وعي منظمات التعاون الدولية بكون المؤسسات الديمقراطية البارزة كانت ضعيفة خلال فترات الانتقال. و إعترفت بأن آليات إقتصاد السوق لا يمكنها ضمان المساواة الاجتماعية والاقتصادية اذا لم يكن المجتمع المدني مشاركا في مسار صنع قرار. إذ يمكن لمشاركة المجتمع المدني في هذا المسار ان تسمح بالقضاء على الآثار الضارة لتطبيق غير مراقب لقواعد الاقتصاد الليبرالي والمساهمة بذلك في ترسيخ الديمقراطيات المسماة بارزة.

ومع ذلك فإن غياب الوسائل يشكل حدا موضوعيا لنشاط المجتمع المدني. إن هذا المشكل من التعقيد بحيث تكون طرق تخصيص الموارد، أحيانا، قادرة على سلب استقلالية منظمات المجتمع المدني. و يبقى أن لهذه الاخيرة وظيفة ترقية

2. ل. سالامون "ذي رايز أوف ذي نون–بروفيت سيكتور" في فوراين أفيرز، جولي، أوغست 1994، الجزء 73، رقم 4، ص 109 – 122.

3. ل.ريبيو":ديموكرايسي أند أنستيتيشين بوبلدنيق إن ميكسيكو: أ.كايز ستودي " "سيتيزن سيتر ينميثنيق قلوبال سايفيل سوسايتي. سيفيكوس، ص 291.

مشاركة المواطنين التي لا يجب أن تقتصر على مجرد مشاركة دورية في انتخابات؛ اذ على هذه المشاركة أن تندرج في الإستمرارية وتولد وعيا مواطنيا قائما على المصلحة العامة.

السينغال: تجربة الانتخابات الرئاسية لعام 2000

لعب المجتمع المدني في السينغال، خلال الانتخابات الرئاسية في عام 2000، دورا هاما في توعية المواطنين بخصوص إشراكهم في المسار الانتخابي. وقد انطلقت مجموعة مكونة من إحدى عشر جمعية في حملة واسعة النطاق لتحفيز المواطنين على تسجيل أنفسهم في القوائم الانتخابية وسحب بطاقات انتخابهم. وقد سمحت هذه الحملة التي أقيمت تحت شعار "بطاقتي الانتخابية، قوتي" بالتغلب على تردد الكثير من المواطنين الذين كانوا قليلي الاقتناع بصلاحية وفائدة المسار الانتخابي. وإضافة الى وسائل الاتصال التقليدية (تلفزة، راديو وجرائد)، اعتمدت الحملة أيضا على دعائم ثقافية: استعمال السكاتشات للتحسيس وتنظيم "ركح الراب". وعلى إثر هذه الحملة تم تسجيل 350000 ناخب جديد وإرتفع عدد المصوتين بـ 500،000 مصوت.

وكان التوتر جد حاد بين السلطة والمعارضة، في الفترة التي سبقت الإقتراع وكان منذرا باضطرابات خطيرة الى الحد الذي وضعت فيه كل سفارات البلدان الغربية تدابير لترحيل رعاياها. وكانت المعارضة تشكك، بشكل خاص، في صلاحية القائمة الانتخابية وتخشى من تسهيلها لمقاصد التزوير المفترضة في السلطة. وأمام هذه الوضعية المسدودة تماما، تشكلت مجموعة من منظمات المجتمع المدني واقترحت قيامها بدور الوساطة. وعلى إثر الاتفاق بين وزير الداخلية وتحالف أحزاب المعارضة أقنعت المجموعة الطرفين بالتوقيع على بروتوكول وساطة ينص بشكل خاص على إجراء خبرة على البطاقة الانتخابية من طرف خبراء معينين تحت اشراف المجتمع المدني. وعلى أساس تقرير الخبرة تسجل التصحيحات التي أوصى بها الخبراء على بطاقة الناخبين قبلت المعارضة بالمشاركة في الانتخابات.

وهكذا عرف الاقتراع مستوى مثيرا للارتياح في مشاركة المجتمع المدني.

وبين دوري الانتخابات الرئاسية، أقنعت مجموعة المجتمع المدني المرشحين الاثنين بالتوقيع على إلتزام بإحترام حكم صناديق الانتخاب. وقد سجل مجموع الفاعلين السياسيين والملاحظين بأن السير الحسن للانتخابات التي أدت الى التداول، يعود الى مشاركة المجتمع المدني.

المنتدى المدني، الفرع الوطني ل
"ترونسبارونسي أنترناشيونل" في السنغال

المجتمع المدني، فاعل من بين مجموعة فاعلين

يتطلب الكفاح ضد الرشوة تدخل اهم الفاعلين وهم السلطات العمومية، والقطاع الخاص والمجتمع المدني. ولكل واحد من هذه الاطراف دور خاص يلعبه.

فللدولة واجب التعبير عن إرادة سياسية واضحة للكفاح ضد الرشوة. وعلى هذه الإرادة ان تكون مجسدة بواسطة تطبيق فعلي لإصلاحات قانونية ومؤسساتية تفرضها خطورة الظاهرة.

إضافة الى ذلك فمن واجب الدولة وضع اطار يضمن حرية التعبير والتنظيم، وهو أرضية تساعد على تفتح وتطور المجتمع المدني.

ومن الأمور الحاسمة أن يكون القطاع الخاص مقتنعا بأن من مصلحته الاقتصادية مواجهة ممارسات الرشوة. وتكمن الصعوبة في هذا الشأن في خشية الشركة المورطة في فخ الرشوة والراغبة في التخلي عن هذه الممارسة، من استمرار منافسيها في ممارسة الرشوة.

ويمكن لإلتزام جماعي للمؤسسات في تحالفات نزاهة أو مدونات أخلاق مهنية أن يبعد هذه المخاوف.

والى جانب السلطات العمومية والقطاع الخاص، فإن المجتمع المدني هو أحد الفاعلين الهامين في الكفاح ضد الرشوة.

وفي الممارسة، يستحيل على أي فاعل أن يعالج وحده مشكل الرشوة بنجاح. إن المساهمة المشتركة والتعاون بين مختلف الفاعلين يمثلان، بالفعل، ضمانة نجاح الكفاح ضد الرشوة.

دور المجتمع المدني في الكفاح ضد الرشوة

يساهم نشاط المجتمع المدني في ترقية المواطنة الفعالة، والحازمة والمتقبلة للمرافعة ضد الرشوة. وعلى المجتمع المدني القيام بعمل تحسيسي يساعد على تحقيق حكم جيد. كما أن عليه تطوير قدراته على إقناع السكان بإمتلاك نشيط للمرافعة ضد الرشوة. وفي هذا المجال، بالخصوص، فإن إلتزام المجتمع المدني أمر جوهري. وبالفعل فعليه ممارسة وظيفة السهر والإنذار بظهور تطور رد فعل ضد الرشوة لدى المواطنين، وهي رشوة يكونون هم في المحصلة الأخيرة، ضحاياها الأساسية. وبذلك يمكنهم أن يصبحوا أفضل الحراس ضد إنتشارها.

وللمجتمع المدني، أيضا، مسؤولية تحفيز الإصلاحات الضرورية وتطوير خبرة في مجال مكافحة الرشوة، مما يسمح له بأن يتحول الى قوة إقتراح. وتقتضي هذه الوظيفة قدرات هو في حاجة إليها أحيانا، من هنا تأتي ضرورة تقديم الدعم لمنظمات المجتمع المدني لترسيخ قدراتها قصد تمكينها من الاضطلاع الكامل بدورها الطليعي في الكفاح ضد الرشوة وترقية الشفافية.

المغرب: التجمع الجمعوي واللجنة الوطنية للكفاح ضد الرشوة

منذ 1996، أصبح فرع "ترونسبارونسي"– المغرب وسيط إلتزام المجتمع المدني بالكفاح ضد الرشوة. ويمثل التجمع الجمعوي المنبثق منه، والذي "حمل" المعركة القضائية للاعتراف الشكلي به من أكثر من 50 جمعية. وهو اليوم يرسخ هيكلته ويوسع من ظروف هذا الكفاح.

وفي المغرب يلتقي التجنيد ضد الرشوة، منطقيا، مع التجنيد من أجل تدعيم دولة الحق. وهو ما يمثل قوته وميزته الاساسية. ويجدر أن نسجل هنا الدور الحاسم الذي تلعبه المنظمات غير الحكومية في توعية الجمهور بالمدى الذي بلغه مشكل الرشوة. وهكذا فقد تم الانطلاق في ديناميكية تفكير وكذا أنشطة متنوعة في هذا الصدد.

وفي 1999، نظمت وزارة الشؤون العامة للحكومة ندوة حول الرشوة. وبعد أشهر تحولت لجنة المتابعة الى هيئة سميت "اللجنة الوطنية للكفاح ضد الرشوة"، والتي أصبحت بعد سنتين الى " لجنة تهنيب الحياة العامة".

الى هذه الهيئة، التي هي هيئة غير رسمية أكثر من شيء آخر، دعي للمشاركة بطريقة متواصلة الى حد ما التجمع الجمعوي "سي جي أو أم" ثم "تي.أم" ومانحو أموال، وممثلو بعض الوزارات وحتى بعض الإدارات.

ولم تكن للإجراءات الاولى المقررة، خلال الاجتماعات الاولى للجنة متابعة في الميدان سوى مواصلة حملة التحسيس في المؤسسة المدرسية ودور الشباب. وبسرعة تم تقليص دور هذه اللجنة الى مجرد هيئات تبادل معلومات بين مختلف مكوناتها، أما المبادرة فقد تركت لمختلف الإدارات بخصوص برامجها الخاصة بمكافحة الرشوة. وكان بإمكان هذه الهيئة التحول إلى "ستيرينغ كوميتي" حقيقي مكلف بتحديد وضمان ومتابعة توجيهات الكفاح ضد الرشوة على المستوى الوطني وإعداد متشاور في إطار وضع استراتيجية منسجمة.

وفي ديسمبر 2001، أي بعد سنتين ونصف من إنشاء هذه اللجنة، فضل فرع "ترونسبارونسي–المغرب" الابتعاد عن هذه الوضعية التي تسيء لمصداقية الكفاح ضد الرشوة، مختزلة إياه في نداء وحيد غير محدد المقصد بهدف "التصرف الأفضل". ومع ذلك يواصل فرع ترونسبارونسي–المغرب دعوة الحكومة الى الاضطلاع بالدور المنوط بها في الكفاح ضد الرشوة في المغرب.

ترونسبارونسي–المغرب

إن من أفضليات اللامركزية تقريب تسيير الشؤون العمومية من السكان المعنيين. وتتضمن أيضا خطر تحويل فرص الرشوة الى المستوى المحلي اذا لم يبد المجتمع المدني يقظة أمام ذلك.

ويستطيع المجتمع المدني المحلي الوصول الى ممارسة أفضل لوظيفة السهر والانذار اذا ما تركزت هذه الوظيفة على تسيير المشاكل المحلية التي تألفها.

إستراتيجية "ترونسبارونسي أنترناشيونل" لإشراك المجتمع المدني

تستند إستراتيجية "ترونسبارونسي أنترنا شيونل" على مبادئ قاعدية: تشجيع تشكيل تحالفات، والدور الحاسم للفروع الوطنية واستراتيجية تدريجية للمجتمع المدني.

تشكيل التحالفات ودور الفروع الوطنية

تشجع "ترونسبارونسي أنترناشيونل" إقامة تحالفات واسعة ضد الرشوة تجمع مجموعات تؤمن بمبدإ الاستقلالية إزاء الحكومات وكل المنظمات وكل حزب سياسي.

ويمكن للمشاورات التي أجريت في هذا الاطار مع الاجزاء الهامة الاخرى من المجتمع المدني (رجال أعمال، صحفيين، شخصيات دينية، مثقفين، وأعضاء غرف التجارة وأسلاك مهنية أخرى) أن تسمح بإختبار إهتمام وملاءمة تشكيل فرع وطني. وفي بعض الحالات، عدلت منظمات غير حكومية معروفة وذات شهرة عمومية، من قوانينها الداخلية قصد تبني مقاربات "ترونسبارونسي انترناشيونل" لتصبح بذلك فروعا وطنية ل " ترونسبارونسي انترناشيونل" في بلدانها. ويمكن للتحالفات ترقية الاصلاحات بتنمية و تشاور مع الدولة عندما تبدي هذه الأخيرة إستعدادها في هذا الصدد. غير أن على جهودها ضد الرشوة أن تستهدف كل الفاعلين الذين يمثلون أطرافا كاملة في الكفاح ضد الرشوة.

ويتمثل دور الفروع الوطنية ل"ترونسبارونسي انترناشيونل" في تصميم وتطبيق برنامج كفاح ضد الرشوة. كما تلعب دورا محركا في تشكيل وتنشيط التحالفات.

وبما أنه لا يوجد أي علاج عالمي ضد الرشوة، فإن الفروع الوطنية ل"ترونسبارونسي أنترناشيونل" تصقل برامجها حسب خصوصيات وسياق جهاتها. وأحيانا تكون لها فرصة إطلاق مبادرات جهوية، مثلما كان الحال في "نيانقا" في عام 2001.

مبادرة نيانقا الهادفة الى استعادة الاموال الإفريقية المكتسبة بطريقة غير شرعية والمودعة في الخارج

إجتمع في الفترة ما بين 1 و4 مارس 2001 ب"نيانقا" بزيمبابوي، ممثلو أحد عشرة فرعا افريقيا "لترونسبارونسي انترناشيونل" لدراسة مسألة الودائع الافريقية المكتسبة بطريقة غير شرعية والمستثمرة في الخارج. وعلى إثر انتهاء أشغالهم تبنى الحاضرون تصريحا سمي "تصريح نيانقا" الذي نقدم منه بعض النقاط.

"(...) على كل البلدان تدعيم قوانيها بشأن العمليات البنكية للتأكد من أن الاموال المكتسبة بطريقة غير شرعية انطلاقا من الخزائن الافريقية لن تجد ملجأ لها في مؤسسات مالية بنكية أو غير بنكية تعمل في هذه البلدان..."

(...) على ممثلي ترونسبارونسي أنترناشيونل" الافارقة ممارسة ضغط على حكوماتهم للحصول على اصلاحات تشريعية لسد الفراغ الذي يسمح بالامتلاك غير الشرعي للمال العمومي، ومعاقبة الفاعلين، وكذا للضغط من أجل إنشاء آليات لتلقي المال المستعاد والموطن...

(...) على المبادرات الدولية الهادفة الى تحقيق نظام إقتصادي أكثر عدلا، بما في ذلك الحملات المطالبة بإلغاء المديونية، أن تدرج في حملاتها قسما يتعلق بإستعادة وإعادة توطين الأملاك المسروقة من البلدان السائرة في طريق النمو، كشرط ضروري للوصول الى مجموعة دولية أكثر عدلا...

(...) يجب تشكيل تحالف استراتيجي مع كل الفاعلين في مختلف أنحاء العالم المعنيين للابقاء على مشكل استعادة الثروة المكتسبة بطريقة غير شرعية في أعلى جدول الأعمال الدولي".

"ترونسبارونسي أنترنا شيونل"، تصريح نيانقا، مارس 2001.

المقاربة التدريجية في إستراتيجية المجتمع المدني

لقد أصبح للرشوة مدى معتبرا، يفترض عملا طويل المدى. وفي استراتجيتها في مجال مكافحة الرشوة، على الفروع الوطنية أو التحالفات المشكلة تبني مسعى تدريجي. ولهذا الغرض، تدعو "ترونسبارونسي أنترناشيونل" الى صياغة برامج عمل خصوصية، تستهدف حل المشاكل اعتمادا على طريقة الخطوة– خطوة. إن هيمنة الرشوة قد تثبط عزيمة المؤسسات وحتى الدول في القيام بالخطوة الأولى لوضع حد لهذه الممارسة.

ففي وضع يدفع الجميع فيه الرشاوي لا أحدا يريد أن يكون هو أول من يوقف هذا السلوك. ولمواجهة هذه الوضعية، صاغت "ترونسبارونسي أنترناشيونل" مفهوم "جزر النزاهة" الذي يمكن تطبيقه في مشروع خصوصي تلتزم فيه كل الأطراف في حلف نزاهة (او حلف ضد الرشوة).

كما يمكن لمفهوم "جزر النزاهة" أن يطبق في مجالات الأنشطة الحكومية المعرضة بشكل خاص للرشوة (أنشطة تحصيل الضرائب). إن المقاربة بواسطة "جزر النزاهة" في مجال مكافحة الرشوة، هي مقاربة تدريجية تراعي السياق المحلي، أي تعدد العراقيل، وصعوبات التجنيد، ومناخ سياسي غير أكيد وديمقراطية ناشئة. إن أنشطة مكافحة الرشوة في إطار جزيرة النزاهة تكون محصورة في قطاع خصوصي. وقد يتعلق الامر، على سبيل المثال، بتسهيل الوصول الى وسائل إعلام حرة، وتحسيس الجمهور بمكافحة الرشوة، والعمل على إضفاء الشفافية في منح الصفقات العمومية على مستوى بلدية وغير ذلك. ويمكن لجزيرة النزاهة أن تشكل مثالا يتحذى به ويتعلق الأمر بحمايته.

كما تعمل "ترونسبارونسي انترناشيونل" في الوقت الحاضر أيضا، على تطوير مفهوم "شبكات النزاهة" الذي يشرك عددا قليلا من الناس يعملون كمحفز لتشجيع المنظمات غير الحكومية الموجودة على إنشاء تحالفات حول مسائل النزاهة. وتعمل هذه المنظمات معا قصد نقل هذه الأسئلة الى إطار أوسع من أجل مقاربة شاملة وتحديد طرق العمل عند الإقتضاء.

وتشكل تجربة التجمع الجمعوي في المغرب توضيحا جيدا لمثل هذا المسعى.

مؤشرات لتقييم مكانة المجتمع المدني

- هل هناك تضييقات على حق المجتمع المدني في إنشاء منظمات غير حكومية؟
- واذا كان هذا هو الحال، فهل هذه التضييقات ضرورية بشكل معقول لضمان صلاحية المنظمات غير الحكومية ؟ أم هل أنها تشكل عرقلة غير مسوغة؟
- هل هناك تضييقات على عقد إجتماعات عمومية تمثل عوائق أمام تجنيد المنظمات غير الحكومية؟
- اذا كان من الضروري طلب رخصة لعقد اجتماع (خصوصا من طرف الشرطة) فهل الرخص تسلم بطريقة أوتوماتيكية عندما لا تكون ثمة مشاكل الحفاظ على النظام؟
- هل هناك تضييقات بخصوص تمويل المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص، والأحزاب السياسية؟
- هل ثمة مدونات سلوك تتناول موضوعات متعلقة بالرشوة بخصوص المنظمات غير الحكومية؟
- هل هناك جماعات مواطنين تراقب قدرات الحكومة؟
- كيف نظمت العلاقات بين المنظمات غير الحكومية الوطنية والهيئات والمنظمات غير الحكومية الدولية؟
- هل تقوم جمعيات مواطنين ومنظمات مهنية بحملات ضد الرشوة؟
- هل هناك مبادرات للكفاح ضد الرشوة تقوم بها مختلف الجمعيات؟

* * *

يدعم دور المجتمع المدني في الكفاح ضد الرشوة بمواطنة نشيطة تتحرك كحارس حقيقي للحياة العمومية. وتدرج هذه المواطنة مسعاها في مسار ديمقراطي ترسخ فيه حرية التعبير ويكون فيه الحق في الإعلام حقيقة يومية. وسيتناول الفصل القادم مكانة الإعلام في الكفاح ضد الرشوة وعلاقاته بالمواطنة.

13. الكفاح من أجل المواطنة والإعلام

لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير؛ ويجب أن يشمل هذا الحق حرية الحصول وتلقي ونقل المعلومات والأفكار أيا كانت دون أن تصادفها حدود".

المادة 19 من الإتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية

ملخص

ستسعرض في هذا الفصل إشكالية المواطنة في علاقتها بالحق في الإعلام وحرية الصحافة. واذا كانت المواطنة في إفريقيا– وبشكل خاص في المنطقة التي يدرسها هذا الكتاب– تتأكد يوما بعد يوم، خاصة من خلال حركة جمعوية متزايدة الحيوية والاستقلالية، فإن الحق في الإعلام يبقى في مستوى أقل من طموحات الأفارقة. وتكمن إحدى الاسباب المفسرة لهذا التأخر في غياب ارادة سياسية من جانب الحكام. وبالتالي فإن تأكيد هذا الحق والوصول الى الاعلام هما موضوع صراع بوحي يخوضه المجتمع المدني.

كما ستعالج في هذا الفصل مكانة وسائل الإعلام في الحياة العمومية ودورها لمساعدة تطوير المواطنة.

وسيتم في هذا الصدد التذكير بالمبادئ العامة المتعلقة بحرية الصحافة وخصوصيات السياق الافريقي ومفهوم المساس بحرية الصحافة، وهي حالات جد متعددة في إفريقيا، كما سيجري تناول عدد من الامثلة.

وأخيرا، يطرح السؤال حول معرفة من له مهمة حماية حرية الصحافة.

إن تطوير حرية التعبير، والحق في الإعلام والمشاركة النشيطة للمواطن هي روافع هامة في الكفاح ضد الرشوة. وتمثل أولوية المواطن النقطة الحساسة في النظام السياسي الذي يزدهر فيه. إن مشاركته الفعلية والنشيطة تبرهن على إلتزامه ومسؤوليته داخل مجموعته البشرية وبلده. اذ بينما تتغذى الرشوة من الصمت، والغموض وتزدهر من خلال غياب تجنيد

أو تهميش المواطنات والمواطنين، فإن دور الإعلام حيوي لتوسيع فضاءات الشفافية والنزاهة. وبسبب قمعه، وتجاهله تحت وطأة مختلف الأنظمة القمعية، وجد المواطن الافريقي نفسه في وضع مجرد "الأهلي" القاصر في بلده. وقد قلص كون المواطنين عادة قليلي التنظيم ولا يتوفرون دوما، على زعماء رأي عام حقيقيين، بصفة معتبرة من القدرة على التحرك ضد الرشوة في البلدان التي تشهد إنتشار الرشوة.

كما أن إعادة الاعتبار للكيان الفردي الممثل في المواطن في سياقه الاجتماعي–الاقتصادي أمر لا غنى عنه لإضفاء الشرعية على أي نظام ديمقراطي.

الحق في الحصول على الإعلام

تتدخل عدة عوامل لتقليص دور ومدى حرية التعبير والإعلام في الكفاح ضد الرشوة في إفريقيا. ومن بين هذه العناصر يمكن أن نذكر الضعف وعدم الاستقرار الاقتصادي لوسائل الإعلام، غياب الحرية، الوصول الصعب الى المعلومة، احتكار وسائل الإعلام العمومية في بعض الحالات الخ... الرقابة والتحرش وهما ممارستان معتادتان، وعادة ما تؤديان الى تنامي ثقافة تقوم بصفة غير واعية على الرقابة الذاتية. لكن ورغم وجود محيط غير مساعد لحرية الصحافة في الكثير من البلدان الإفريقية، هناك تجارب متنوعة وواعدة خاصة في السينغال، والنيجر، وبنين، ومدغشقر والجزائر.

بعيدا عن بعض الاستثناءات، لايزال نمو رأي عام نشيط في الحقل الاجتماعي في مرحلة المشروع؛ إن وجود مواطنين متوفرين على معلومات جيدة وواعين بحقوقهم ومستعدين للدفاع عنها يشكل أحد أسس نظام وطني للنزاهة، وبالمقابل، فإن سكانا جاهلين لحقوقهم وخنوعين هم أرضية ملائمة لانتشار الرشوة.

ترسيخ الحق في الإعلام

كان الحق في الإعلام قد أدرج في المادتين 11 و15 من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن لعام 1789. كما ترسخ هذا الحق في التصريح العالمي لحقوق الانسان لعام 1948 وكذا في المادة 9 من الميثاق الافريقي لحقوق الإنسان والشعوب. وتشكل كل عرقلة لهذا الحق خطرا على الحقوق الاساسية للمواطنين، خاصة بإختياراتهم الانتخابية والسياسية، وتؤدي الى جو حذر بين القاعدة والقمة. إن الحق في الإعلام مرتبط بشكل لا ينفصم مع مسؤولية الحكومة التي هي في قلب النظام السياسي الديمقراطي. ومن المستحيل تحديد قدرة على الحصول على معلومات من طرف المواطنين، ومن الصحافة وكذا من البرلمان، اذا كانت نشاطات الحكومة ومسار اتخاذ القرار بعيدة عن أنظار الجمهور.

وهناك آليات أخرى داخل الجهاز الحكومي مثل البرلمان والمحاكم أو هيئات التحكيم يمكنها مراقبة تعسف السلطة التنفيذية. لكن وحتى تكون هذه الآليات ناجعة، فإن الوصول الى المعلومة أمر ضروري. ولكون الاعتراف بهذا الحق من الامور الاساسية، فما هي في هذه الحالة أفضل الطرق لضمان ممارسته الحرة؟

تجربة مكاتب إعلام المواطنين

تختلف وسائل وأدوات وصول المواطنين الى المعلومات من بلد الى آخر، وقد جرت عدة تجارب جديدة هنا وهناك، إرتبطت بالظروف الاجتماعية–الثقافة الخاصة. وهكذا جرى في العديد من البلدان، إنشاء مكاتب إعلام المواطنين، خاصة بمبادرات من طرف منظمات غير حكومية.

فقصد دعم مواطنين بسطاء، يواجهون أحيانا مشاكل بسيطة لكنها مزعجة أحيانا، وضعت منظمات من المجتمع المدني مكاتب يمكن للمواطنين أن يحصلوا فيها على ارشادات مجانية ومساعدة متعلقة بطرق التعامل مع الادارة والوكالات الحكومية (مثلا في مجالات السكن، المنح والخدمات الاجتماعية وغيرها...) وتناول حقوقهم بصفة إجمالية.

وحتى وإن كانت مكاتب الارشاد هذه، في بعض البلدان، تمول من طرف الحكومات والهيئات المانحة، فإنها، عموما، تحافظ على استقلالها حتى يعترف بتقديمها لخدمات عادلة وغير متحيزة.

وفي بعض الاحيان توزع هذه المكاتب كمية متنوعة من الدفاتر التي تنشرها الحكومات، بينما تنتج مكاتب أخرى مطوياتها بنفسها.

وعلى العموم، فإن المعلومات المقدمة تخص الخدمات العمومية المتوفرة، وطرق الحصول عليها، وكيفيات التظلم بشأنها ووسائل الحصول على التعويض بخصوصها...الخ.

وإضافة الى عرض خدمات الإعلام ومساعدة المواطنين، تقدم هذه المكاتب، أيضا، توصيات ثمينة للحكومة بشأن تطوير الخدمات والشكاوي الأكثر تواترا من طرف المواطنين، موفرة للحكومة بذلك طريقة للاتصال المفيد. وحتى وإن كانت بعض هذه المكاتب تقدم إرشادات عن كيفيات إيداع شكوى، يندر أن تتحرك هذه المكاتب في مكان المواطنين عندما يرغب هؤلاء في الحصول على تعويض عن ضرر.

ففي جزيرة موريس، مثلا، تتمثل إحدى أهم المهام لشبكة مكاتب إعلام المواطنين في ضمان قناة إتصال بين المواطنين والحكومة فيما يخص المبادرات المحلية والمشاريع المخططة.

وفي المملكة المتحدة، يرسل الـ "فيد باك" المتحصل عليه من التحقيقات التي تجرى مع المواطنين، الى المكاتب المحلية للجمعية الوطنية، بواسطة مطبوعات إثبات الأدلة (مكاتب "إيفيدانس فورمس"). وتملأ هذه المطبوعات في حالة إجراء تحقيقات تمثيلية لمشكل إجتماعي أوسع. وفيما بعد، تحول هذه المعلومات إلى مادة أولية لتقارير توزع على نطاق واسع.

المعركة من أجل الوصول الى الإعلام

لو كان عمل الحكومة شفافا على الدوام، فإن الوصول الى المعلومات للجميع لن يطرح أي مشكل. كما أن تبليغ معلومات لا تسيء لصورة الحكومة لن يثير أي مشكل. وبالمقابل، فعندما يتعلق الامر بمعلومة سيئة فإن الامر سيكون أكثر إشكالا. أما عندما تكون المعلومات مزعجة، فإن الاغراء عادة ما يتغلب على رجال السياسة وسلوك الادارة ليرفضوا الوصول الى الإعلام أو على الأقل يجعلون الامر صعبا.

وفي سياق البلدان غير الديمقراطية، فإن قانون الصمت أو الـ "أوميرتا" داخل السلطة، عادة، ما يمارس لمساعدة إنتشار الرشوة. ويتعرض عندها الرافضون لهذا القانون الى التهميش، وإلى الإذلال، أحيانا، حتى إلى للطرد. والحكومات عادة ما تميل الى تفضيل القرارات التقديرية، وهو ما يعاكس مبدأ حرية الإعلام. ويجب أن لا يثبط هذا المحيط غير المساعد المبادرات من أجل تغيير الموقف مما سيسمح بالوصول الأكثر حرية للمعلومات للجمهور ولوسائل الإعلام.

وفي الوقت الراهن نلاحظ تزايد التشريعات المسهلة للوصول الحر الى الاعلام. ولا يقر الحق في الإعلام حقا في الرفض أو التظلم مثلا من خلال وسيط، فقط، بل يمكنه أيضا سن ممارسات يتوجب إحترامها من طرف أولئك المستعدين لإحترامها بشكل أقل.

ويمكن لاصدار قانون حول الحصول على الإعلام أن يغير، ايضا، المواقف التي تعتبر أن الحفاظ على السر سلوك عادي. فبفضل هذا النوع من القوانين، سيكون للمواطنين الحق الشرعي في الوصول الى الوثائق الحكومية دون مسوغات مسبقة. ويصبح من مهام الادارة العمومية المهمة الصعبة لإثبات صحة منع ما. كما يمكن وضع آجال ضرورية للرد على كل طلبات الجمهور وكذا الحفاظ على سرية بعض الوثائق جد الخصوصية.

وقد كانت السويد أول بلد وضع مثل هذا التشريع في عام 1776 إذ يمثل، في الوقت الحاضر، هذا القانون جزء من الاربعة قوانين الأساسية المكونة لدستور هذا البلد. ويستعرض القانون المبادئ الأساسية للنظام الحر للوصول الى الوثائق الحكومية، بينما تمثل تفاصيل التنظيم المعمول به جزءا من نص قانوني مستقل عن الدستور.

واذا كان عدد كبير من بلدان أوروبا قد وضع تدابير تنظيمية لتمكين المواطنين من الوصول الى إعلام رسمي، فإن مجلس الاتحاد الاوروبي يتردد في فعل نفس الشيء مثلما نلاحظ من خلال المثال الآتي:

الاتحاد الاوروبي: خطوة نحو الشفافية

إن الشفافية التي لن تقوم الديمقراطية دونها، هي، أيضا، مصدر لثقة المواطنين في مؤسساتهم السياسية. وتمر هذه الشفافية بشكل خاص، عبر الاعتراف بحق هؤلاء المواطنين في الوصول الى وثائق مؤسساتهم. ولن يكون هذا الحق واقعا بمجرد الاعلان عنه، اذ لا يتم بلوغه إلا بعد مسار تشريعي طويل. فهو يعبر عن نضج ديمقراطي. وكغيرها من الكيانات السياسية، فإن أوروبا التي تبنى، مع مرور الوقت، تتردد بين نزعة – جد طبيعية– الى السر وإرادة–سياسة–في الشفافية.

ويرجع الفضل في كل هذا الى برلمانية أوروبية سألت المجلس بشأن السر الذي أحيط بمجموعة العمل الخاصة بـ "تصدير الاسلحة التقليدية" طالبة نص التقرير. وفي بداية الأمر جوبهت البرلمانية برفض بدعوى ان الوثيقة تحتوي على "معلومات في غاية الحساسية"، عندئذ توجهت البرلمانية الى المحكمة للمطالبة بإلغاء قرار المجلس هذا.

وقد رأى هذا الأخير أن مثل هذا الالزام يتطلب عبئا معتبرا من العمل. وفي نظره، ليس ثمة حق في "الاعلام"، وإنما هناك حق في الوصول الى "وثائق" موجودة عندما يمكن تبليغها، ولم يكن الامر كذلك في هذه الحالة (...) لكن المحكمة خالفته الرأي. وقد رأت المحكمة أنه كان على المجلس دراسة ما اذا كانت هناك إمكانية لوصول جزئي وتبليغ البرلمانية بالعناصر غير السرية واعادة إنتاج نص عند الاقتضاء. وعلى إثرها توجه المجلس نحو محكمة العدل للمجموعات الاوروبية. وفي خلاصة تدخله، يسجل المحامي العام وجود إتفاق بين مختلف القوانين الوطنية حول مبدإ وصول المواطنين الى الاعلام وأن هذا الاتفاق يسوغ الاعتراف بمبدإ أساسي لهذا الحق. وذكر بأن ثلاث عشرة بلدا من مجموع خمس عشرة بلدا أوروبيا يتوفر على تدبير وطني يسمح لمواطنيه بالوصول إلى الوثائق التي توجد لدى الادارة (...) وفي قرارها الصادر في 6 ديسمبر 2001، إتبعت المحكمة الاوروبية تعليل المحامي العام ورفضت شكوى المجلس. وقد تبدو هذه الخطوة بإتجاه الشفافية نظرية ومتواضعة، لكنها مع ذلك تبقى في حاجة الى تحية كتقدم تسجله الديمقراطية الاوروبية في وقت تتهم فيه "الآلة الاوروبية" بأنها تقنوقراطية، خفية وبعيدة عن المواطنين.

ستيفان كورون، "لوموند" (فرنسا) 18 ديسمبر 2001

حدود الوصول الى الإعلام

يمنح إصدار قوانين بشأن الوصول الحر الى الإعلام إمكانياتا عديدة ومتنوعة أمام المواطنين، ويأخذ أهمية لدى المجتمع المدني في الكثير من البلدان عبر العالم.

غير أنه، ومهما كانت أهمية التشريع المنظم للوصول الى الاعلام، تكون على الدوام تحديدات وحجج مغايرة. وتتمثل الحجة الاكثر ترددا في انعدام الفعالية والكلفة المفرطة لمثل هذا التشريع. وعلى هذه الحجة يرد مناضلو الكفاح ضد الرشوة بإثارة الحديث عن كلفة غياب هذا التشريع، وكلفة غياب الشفافية والمسؤولية ونتائجه في مجال تنامي الرشوة.

ويمكن للدفاع، والأمن الداخلي، والمجالات التي تخص الحياة الخاصة وفي حد معين مسارات التداول الداخلي لهيئة ما، أن تعتبر مجالات يمكن حمايتها أو إعفاءها من متطلبات وصول حر الى الإعلام.

وعلى سبيل المثال، ينص القانون المتعلق بالسر في السويد على 250 إعفاء، بعضها مسوغ بحماية المصالح والبعض الآخر له صلة ببعض أصناف المعلومات. وقد حدد رفع السر في هذه المجالات بعد فترة تتراوح بين عامين و70 سنة.

بينما يمكن للقانون المتعلق بالاسرار الرسمية في المملكة المتحدة (″ذي أوفيشيل سكريتس آكت″) والتشريعات المماثلة في بلدان أخرى من أن تستعمل في التغطية على الحكومة لكي تستمر في ممارسة مختلف أنواع النشاط السري.

وعلى سبيل المثال، حاول الرئيس نيكسون في بداية السبعينيات منع المحاكم والكونغريس الحصول على تسجيلات محادثات تخصه متعللا في هذا الصدد بالأمن الوطني. وما أن تم نشر محتوى تلك الاشرطة، كان عدد قليل من الناس قد تحدثوا عن وضع الأمن الوطني في خطر بسبب نشر التسجيلات.

ويعترف أغلب الصحفيين بمبدإ التضييقات لكنهم يطالبون بأن لا يبالغ فيها. وهكذا فلا يحق للأطر القانونية والتنظيمية، مثلا، التضييق على حق الصحافة في نشر معلومات يفترض فيها تهديد الحياة العمومية للشخصيات الرسمية. إن التصرف على هذا النحو سيمثل خرقا لحرية الصحافة. وقد صرح قرار صادر عن المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان بأن ″على السياسي حتما وبوعي منه أن يضع نفسه في مكان تكون كل كلمة منه وكل فعل يقوم به محل فحص دقيق من طرف الصحفيين والجمهور بشكل عام، وعليه إبداء درجة عالية من التسامح لهذا الاعتبار″.

ويقاوم الأعوان العموميون المعتادون على التخفي وراء تسميات ″سري″ أو ″سر الدفاع″، البوم، بمعلومات للجمهور ويعود، عادة، الى منع ذلك بالوقوف وراء حجة الأمن الوطني. ومن المهم أن تكون قواعد السلوك في هذا المجال دقيقة وأن يبدي النظام القضائي موضوعية عند دراسة صحة مثل هذه الحجج. وعلى النظام القضائي أن يضمن وقوع كل وثيقة رسمية في المجال العمومي وأن يتمكن الجمهور من الوصول إليها بسهولة اللهم إلا اذا وجد مبرر خصوصي وقابل للتسويغ مثل الأمن الوطني.

وسائل الإعلام في الحياة العمومية

لا يزال الجدل قائما بشأن مسألة حضور وسائل الإعلام خلال المداولات والمناقشات بين السياسيين وداخل المؤسسات. اذ يعتبر البعض أن الحضور الكثيف لوسائل الإعلام يمكن أن يسيء الى تبادل الآراء بين رجال السياسة، لأن هذه الأخيرة لا يمكن أن تعمل أو تتحرك بكل رصانة. لكن هل يمكن إعتبار قرار لا يلزم مسؤولية صاحبه أكثر تجنيدا من قرار مفتوح أمام حكم الرأي العام؟ إن المثال الامريكي جدير بأن يعرف؛ اذ يبدو أن التشريع الساري في الولايات المتحدة والمتعلق بالوصول الحر الى الإعلام أنه أثبت، عادة، جدوى إدراج التقارير والدراسات، والوثائق الرسمية الأخرى في المجال العمومي بواسطة الصحافة ومجموعات العمل العمومي. كما ان قرار الحكومة الاوغندية في حاجة الى الإشادة إذ أنه استدعى الصحفيين في 1995، للمشاركة ونشر وقائع لقاء جرى بين خبراء مكافحة الرشوة، من بينهم قضاة رفيعي المستوى. وكان موضوع اللقاء إستعراض التقدم المسجل في تطبيق المخطط الوطني الاوغندي من أجل النزاهة. وكانت المناقشات مفتوحة، وقد غطى الصحفيون الحدث في وسائل الإعلام.

هل هذا ممكن إذن ؟
صامويل موابينقا "كريستلجت دوغباد"، الدانمارك، 1996.

حرية الصحافة

تمثل حرية الصحافة وكذا حرية النظام القضائي سلطتين مضادتين في مجال تسيير الشؤون العمومية وتشكلان قلاعا في مجال الكفاح ضد الرشوة. وفي المجتمعات الديمقراطية، تعتبر وسائل الإعلام جزءا لا يتجزء من الحياة الاجتماعية والسياسية. وتتوقف درجة استقلاليتها على قدراتها على ممارسة دور الحارس إزاء سلوك المؤسسات والشخصيات العمومية. ولكونها، تماما، مثل السلطات القضائية التي يتوجب عليها مراقبة شرعية قرارات السلطة التنفيذية، مطلوب من وسائل الاعلام متابعة أعمال السلطات التشريعية والتنفيذية وكذا عمل كل فاعل آخر تكون لوظيفته تأثيرات على المجتمع. وفي هذا الإطار، يكمن دور وسائل الإعلام في إثارة الانتباه وإعلام الرأي العام بوقائع وحالات الرشوة.

مبادئ حرية الصحافة

يتوجب على الدول تبني جملة من القواعد الاساسية بخصوص مقاربتها لوسائل الإعلام. وهناك مثال لمثل لهذه المبادئ في ميثاق حرية الصحافة المصادق عليه من طرف صحفيي 34 بلدا خلال الندوة العالمية "فويسز أوف فريدوم" التي عقدت بين 16 و18 جانفي 1987 بلندن.

وفي تعليقه على هذا الميثاق، صرح الأمين العام السابق للامم المتحدة، بطرس بطرس غالي بأن هذه المبادئ " تستحق دعم الجميع حتى تتطور المؤسسات الديمقراطية وتحمى".

وأضاف بأن بنود هذا الميثاق، حتى وإن كانت لا تلزم الا الموقعين عليه، فإنها تعبر عن أهداف "تطمح إليها كل الامم الحرة".

صلاحية ونشر الإعلام

إن الوصول الحر الى الإعلام خطوة هامة في الاتجاه الصحيح، وإضافة الى هذا الوصول، على المواطنين أن يتوفروا على إعلام هام وذي مصداقية.

ويعود الى مسؤولي ومحترفي الإعلام (صحفيين ووسائل إعلام) التأكد من مصادر الإعلام المستعملة والتحقق من المعلومات وإجراء التقاطعات الضرورية للتأكد من صحتها.

ولنشر المعلومات يمكن استعمال مختلف القنوات في إفريقيا، ويجب تجنيد كل القنوات الحديثة والتقليدية، وقنوات المنظمات غير الحكومية والحركة الجمعوية (منتديات الأحياء وزعماء الرأي) وكذا وسائل الاعلام الرسمية، في مجال الكفاح ضد الرشوة. و بمراعاة كل خصوصيتها ومزاياهذه الوسائل، يتوجب نشرها في إطار إستراتيجية شاملة للإعلام والإتصال.

ميثاق من أجل حرية الصحافة

إن الرقابة المباشرة أو غير المباشرة أمر غير مقبول. لذا يجب إلغاء القوانين والممارسات التي تضيق من حق وسائل الإعلام في الحصول على الأخبار ونشرها. وعلى السلطات الحكومية وطنية كانت أم محلية أن لا تتدخل في محتوى مقال صحفي أو برنامج إذاعي أو تلفزيوني، أو تعمل على التضييق على الوصول الى مصدر المعلومة.

– يجب أن تكون لوسائل الإعلام المكتوبة أو الاذاعية أو التلفزيونية إمكانية التواجد والعمل بحرية في كل البلدان.

– لا يمكن للحكومات ممارسة التمييز ضد أي وسيلة إعلام وطنية بطريقة اقتصادية أو غيرها. وفي البلدان التي توجد بها وسائل إعلام رسمية، يجب أن يتوفر لوسائل الإعلام المستقلة نفس الوصول للمعلومات كالذي تتوفر عليه وسائل الإعلام الرسمية وكذا التجهيزات والمحلات الضرورية لسيرها الحسن.

– على الدول أن لا تتدخل للتضييق على الوصول الى المطابع وأنظمة التوزيع وتوفر موجات الراديو والتجهيزات الضرورية الاخرى.

– تستحق الإدانة كل الممارسات التشريعية، التقنية والمرتبطة بالتعريفات الصادرة عن السلطات التي تسير وسائل الإعلام وتعرقل التوزيع والإعلام وتحد من حركتها.

– لوسائل الإعلام الرسمية الحق في سياسة تحرير مستقلة وعليها البقاء منفتحة على تنوع الآراء. ويجب أن يطبق هذا الامر نظريا وتطبيقيا.

– يجب أن يكون للصحافة المكتوبة والسمعية–البصرية في بلد ما وصول غير محدود للمعلومات القادمة من الخارج ومن وسائل إعلام أجنبية. ومن حق الجمهور أيضا أن يكون حرا في الحصول على المنشورات الأجنبية وإلتقاط وسائل الإعلام السمعية –البصرية الاجنبية دون أي تدخل.

– على الحدود الوطنية أن تكون مفتوحة أمام الصحفيين الاجانب، والأقساط ممنوعة في مجال منح تأشيرات الدخول يجب أن وتقدم لهم بطاقات الصحافة والوثائق الرسمية الأخرى في أسرع وقت. ويجب أن تتوفر للصحفيين الأجانب إمكانية السفر بحرية داخل البلد والوصول الى مصادر المعلومات الرسمية وغيرها. ومن حقهم الإستيراد والتصدير الحر لكل الوسائل الضرورية لممارسة مهنتهم.

– يجب إلغاء كل الإجراءات التي تمس بممارسة المهنة الصحفية مثل إجراءات الحصول على شهادات أو رخص.

– على الصحفيين، مثلهم مثل بقية المواطنين، أن يشعروا بأنهم في أمان ومحميين بواسطة القانون. ويعترف للصحفيين العاملين في مناطق النزاعات بأنهم أشخاص مدنيين ويستفيدون بهذا الاعتبار من كل الحقوق الممنوحة للمدنيين.

– يجب أن تكون المؤسسات القضائية قادرة على حماية القوانين التي تحمي حرية التعبير وتفرض إحترامها وعلى النظام القضائي المستقل ضمان حياد الصحافة.

الندوة العالمية بلندن، 1987

خصوصيات السياق الإفريقي

سواء كانت الصحافة المكتوبة عمومية أو تابعة لأحزاب سياسية أو الى خواص أو الى مجموعات إقتصادية، يبقى تأثيرها محدودا ذلك لأن الإعلام الممارس من طرفها لا يمكن أن تطلع عليه إلا أقلية من السكان في البلدان الإفريقية.

ويتدخل صنفان من العوامل في الحد من تأثير الصحافة المكتوبة : العوامل السوسيولوجية، اللهجات والنسبة العالية من الأمية –والعوامل الاقتصادية والجغرافية – ضعف القدرة الشرائية الناتج عن الفقر وعزلة القبائل التي تكبح الصحافة المكتوبة.

إضافة الى ذلك تصرح الحكومات في العديد من الحالات بأن مؤسساتها الديمقراطية لا تزال ضعيفة وأن صحافتها المستقلة عديمة الخبرة، وهذا لتسويغ إبقاء هذه الأخيرة تحت هيمنتها.

أما الإذاعة والتلفزة، فهما، عمليا، حكرا في أيدي الدولة وتنقلان رسالة وإعلاما عادة ما يكونان لصالح السلطة القائمة. ومع ذلك توجد بعض البلدان ذات التجربة الواعدة في هذا المجال: من بين هذه البلدان يمكن ذكر مالي، مدغشقر، النيجر، البنين والسينغال.

ويمثل الراديو الوسيلة الأكثر وصولا الى مختلف فئات السكان عندما يستعمل لهجات مختلف القبائل. إنه أحد القنوات الأكثر صلاحية وفعالية للتحسيس بالكفاح ضد الرشوة.

ولا يزال الأنترنيت وأنماط الإتصال الأخرى جد محدودة في إفريقيا. إلا أنها تتطور بسرعة وتمثل وسائل رائعة للإعلام خاصة وأنها تقدم إمكانيات كبيرة للتبادل النشيط.

ولإظهار مساهمة وسائل الإعلام في تطوير حرية التعبير وتدعيم حقوق المواطن في إفريقيا، يمكن ذكر ثلاثة بلدان: السينغال، النيجر ومدغشقر.

• تعددية وسائل الإعلام في السينغال

يبدو السينغال، اليوم، في إفريقيا كنموذج في مجال التعددية والتسيير الديمقراطي لوسائل إعلامه. ومع التحفظات الضرورية بشأن إمكانية إعادة إنتاج هذا النمط في مناطق أخرى من إفريقيا، يبدو لنا أن من الاهمية بمكان إبراز بعض النقاط الإيجابية في هذا النظام. إن مسألة مرجعية السينغال ترتبط، أساسا، بكون هذا البلد يتوفر على مجال في وسائل الإعلام يتعايش فيه قطاع خاص ديناميكي، وخاصة الراديو، وقطاع عمومي عليه تقديم خدمة نوعية بسبب منافسة القطاع الخاص.

في هذا المجال الإعلامي، تبدو الإذاعة أكثر فأكثر حملا للتطور السياسي وتعبير المواطنين. وتمكن قوة هذه الوسيلة الإعلامية في كون استعمال اللغات الوطنية يسمح بتدعيم الحق في الإعلام لكل المواطنين. وهنا، بالخصوص، تكمن فعالية سير وسائل الإعلام السينغالية، وهي فعالية تأكدت بمناسبة الانتخابات الرئاسية التي جرت في شهري فيفري ومارس 2000.

لقد تحقق التداول السياسي في السينغال بفضل تجنيد المعارضة التي فازت بالانتخابات، لكنه تحقق، بشكل خاص، بفضل تجنيد الاذاعات التي طاردت وأدانت كل أشكال التزوير التي ظهرت.

• الإذاعات الخاصة في النيجر

توجد في النيجر عدة إذاعات خاصة إفتكت إستقلاليتها بعد كفاح شاق ولم تعد للحكومة اليوم هيمنة عليها. وقد شهد البلد، أيضا، وفرة في الصحافة المكتوبة المستقلة وفتح مركز الإعلام والأخلاقيات والذي نظم في 2001 أسبوعا للمناقشة حول الصحافة والرشوة.

أما التلفزة، فإنها محتكرة على المستوى الوطني من طرف الدولة وهي مستعملة كمنبر رسمي للسلطة. ويبقى محتوى برامجها تحت رقابة السلطات.

• التلفزيونات الجهوية الحرة في مدغشقر

تملك بعض البلدان قنوات تلفزيونية خاصة عادة ما تبث برامج مستوردة. وفي حالات نادرة، مثل حالة مدغشقر، يقتصر إشعاع هذه القنوات على المدن الكبرى، وهي تبث أيضا برامج منتجة محليا.

وهناك أيضا إذاعات وتلفزيونات تبث عبر "الساتل" تساعد على تحسيس السكان. ويتوجب تطوير هذا العمل غير المحدد الأهداف بواسطة تنمية إنتاج سمعي– بصري وطني ذي نوعية يسند الكفاح ضد الرشوة.

وقد جعلت التغييرات السياسية والدستورية التي طرأت في العشر سنوات الأخيرة، السلطة السياسية أكثر تسامحا. وقد إستغلت الصحافة هذه الوضعية وقدمت يوميا عروضا عن الانحرافات التي أدت الى الجمهورية الثانية. وقد توسع فضاء الحرية هذا بإنشاء إذاعات وتلفزيونات جهوية حرة.

المساس بحرية الصحافة

تسجل حرية الصحافة الكثير من التقدم في إفريقيا، لكن يبقى عليها إفتكاك فضاءات جديدة، وإكتساب مزيد من المهنية والاستقلالية. ويظل الوصول الى الصحافة المكتوبة محدودا لأسباب ثقافية وإقتصادية. وهو ما يفسر أن عددا من الزعماء الأفارقة المترددين أمام حرية الصحافة ليسوا منزعجين من اللهجة الحرة، الناقدة والشجاعة لجزء كبير من الصحف.

لكن الصحافة والصحفيين المستقلين عادة ما يكونون موضوع ضغط من الحكومات القائمة وتبقى بعض الموضوعات الى الآن طابوهات، بل ممنوعة، وهو ما يضعف هذه الصحافة ويجعل عملها، أحيانا، جد صعب. إن حرية الصحافة تقوم على مبادئ عالمية.

حدود إستقلالية وسائل الإعلام

تعتبر استقلالية وسائل الاعلام مفهوما جد غامض، وبعبارات عامة، فإنها تقوم على فكرة عدم خضوع الصحفيين لتدخل ثناء ممارسة مهنتهم. وفي الواقع فإن من يتحكمون في وسائل الاعلام يتدخلون يوميا في عمل الصحفيين الذين يوظفونهم. وفي العديد من البلدان، فإن الدولة نفسها هي أكبر مالك لوسائل الاعلام مثل القنوات التلفزيونية الكبيرة وأهم محطات الاذاعة.و يخلق هذا الواقع وضعا مخالفا لمفهوم استقلالية وسائل الاعلام إزاء الدولة نفسه.

كما أن حقوق الصحفيين في مؤسسات الدولة ودرجة الحرية التي يمكن ان تكون لهم منصوص عليها أحيانا، وليست دائما، في القانون؛ مما يجعل من إن غياب تشريع وتنظيم في هذا السياق تهديدا مباشرا على استقلالية وسائل الاعلام.

إن منح ناشري الصحف والصحفيين حرية كبيرة يعني ايضا تكليفهم بمسؤولية ثقيلة. في سنوات الستينيات، تلقت "نيويورك تايمز" (يومية أمريكية) وثيقة من عدة آلاف من الصفحات من إحدى مراسلاتها بكتابة الدولة. وتستعرض هذه الوثائق حرب الفيتنام. وقد وزنت المحاكم بدقة قرار الجريدة بنشر وثائق البانتاغون (" بينتاغون بيبرز") وخلصت الى ان حرية الصحافة مثلما تنص عليها المادة الاولى من الدستور الامريكي، تتغلب في هذه الحالة على اعتبارات الامن الوطني، وبفضل الموقف المسؤول للمحررين والصحفيين ودعم الجهاز القضائي، تم وضع تقليد وثقافة مساعدين لحرية الصحافة، وهذه الثقافة، هي بالخصوص الضمانة الاكثر تأكيدا لحرية الصحافة ولقدرتها على أداء دورها كحارس إزاء الاعوان العموميين.

إن حرية الصحافة المستقلة مشروطة، أيضا، بوجود منافسة حقيقية في سوق وسائل الاعلام. إلا أن في الكثير من البلدان، يبدو عدد المالكين لوسائل الاعلام محدودا، لذا فإن المنافسة أقل حدة، وأحيانا، تتشكل "كارتيلات" من وسائل الاعلام للاستجابة المصالح السياسية الآنية. وفي بلدان أخرى، توجد وسائل الاعلام تحت سيطرة عائلة واحدة. إن موقف سلطة كهذا يعني ان المتحكمين في وسائل الاعلام قادرين، مثلا، على التأثير بقوة على نتائج الانتخابات.

ومن جهة ثانية، فإن الكثير من البلدان السائرة في طريق النمو تتوفر على قليل من وسائل الاشهار التي تسمح لها بدعم وسائل الاعلام الممولة بشكل سيء أو غير مستقلة. وفي هذه الظروف، يمارس أكبر المعلنين مراقبة كبيرة على القطاع.

الجزائر: الإشهار، وسيلة ضغط على الصحافة

أنشئت أولى الصحف الخاصة في 1989. وطيلة العقد الموالي الذي ميزه الارهاب وقمع السلطة البوليسية تعرض أكثر من ستين صحفيا جزائريا الى الاغتيال واضطرت عشرات منهم الى اللجوء الى المنفى. ولم تؤثر هذه الفترة الدامية التي واجهتها الصحافة الفتية المستقلة من عزيمة الصحفيين على مواصلة معركتهم. لكن برزت ظاهرة جديدة أمامهم: فقد أصبح الاشهار وسيلة ضغط تدفع بعدد من الناشرين الى مجاملة المعلنين الكبار العموميين منهم والخواص مقابل عدم نشر او عرقلة نشر تحقيقات بخصوص سلوكات غير قانونية أو اختلاسات في تسيير هذه الشركات. إن البحث عن الربح يهدد بتدجين هذه الصحافة، وهو ما لم ينجح العنف في الوصول اليه.

الجمعية الجزائرية للكفاح ضد الرشوة

الضغوط الممارسة على الصحفيين

يمكن أن يسهل على رجال السياسة والموظفين الاغتراء بالتعسف في استعمال سلطتهم لاغراض شخصية خاصة لما لا يهددهم أي خطر لكشف اعمالهم في وسائل الاعلام. ولتجنب الكشف عن قضايا الرشوة، يسعى اقوياء السلطة، دوما، الى تكميم وسائل الاعلام. واذا كانت هناك بعض الاسباب التي تسوغ مراقبة وسائل الاعلام، من ذلك، بواسطة قوانين تسن معايير نوعية وتمنع البورنوغرافيا، او الكتابات المحرضة على العنف واستعمال وسائل الاعلام لإثارة التوترات الوثنية والعرقية، بالمقابل فإن الرقابة الادارية ليست مقبولة ويجب إلغاؤها.

بخصوص حماية المصادر

بعد استقبالها لممثلين عن "محققين بلا حدود" و"بريس كلوب دوفرانس"، يوم الثلاثاء 18 ديسمبر 2001، تمنت الوزيرة الفرنسية للعدل، ماريليز لوبرانشو، الشروع في تفكير عميق" حول حماية مصادر الصحفيين. واذا كان الاجتهاد القضائي الذي مارسته المحكمة الاوروبية لحقوق الانسان يحمي الصحفيين ومصادرهم منذ قرار "ڤودوين" في 27 مارس 1996، فان فرنسا تبقى جد صارمة إزاء وسائل الاعلام. ففي جوان 2001، على سبيل المثال، أكدت محكمة النقض إدانة صحفيين، هما جون ماري بونتو وجيروم دوبوي، بتهمة "خرق سرية التحقيق في قضية "التصنت بالاليزي".

لوموند (فرنسا)، 20 ديسمبر 2001

وفي الوقت الحاضر فان الكثير من البلدان التي تستمر في ممارسة الرقابة على الصحافة تتوفر على قوانين جد مضيقة وتسجن الصحفيين. واليوم، أكثر من أي وقت مضى فإن الصحافة مهنة خطيرة، والاختطاف والعنف ضد الصحفيين ليسيا بالممارسات النادرة.

أما القوانين ضد القذف فهي موجودة في كل البلدان والحاجة الى حماية الاشخاص من القذف لا شك فيها؛ اذ يجب ان يكون للأشخاص الذين كانوا عرضة للقذف في الصحافة إمكانية استعادة كرامتهم. لكن يمكن ان تتحول هذه القوانين الى وسائل للتحرش أو الرقابة على وسائل الاعلام أو على أي كان يفكر في الكشف عن المرتشين بالاسم.

الى هذه العوائق يضاف تدخل المؤسسات السياسية والخاصة الى تنزع الى إغراء الصحفيين (الذين عادة ما يتلقون أجورا متدنية) لكتابة مقالات تخدم مصالحهم.

حماية وسائل الإعلام وتدعيم دورها

يجب على المؤسسات القضائية حماية وفرض احترام القوانين التي تدافع عن حرية التعبير. إن النظام القضائي المستقل يجب أن يكون في خدمة صحافة حرة. إذن، فالشرط المسبق لإقامة صحافة حرة هو وجود نظام قضائي مستقل، في منأى عن كل نفوذ سياسي ويدعم بصفة تامة مفهوم حرية الصحافة؛ ففي المغرب، وتونس والجزائر، على سبيل المثال، تخضع العدالة لأوامر الحكومات القائمة لقمع الصحافة المستقلة التي تتعرض لمختلف انواع المضايقة القضائية الدائمة من اجراءات الحبس الى الغرامات الكبيرة او المنع من الصدور، على حساب القوانين الرسمية السارية.

المغرب: متاعب "دومان ماڤازين"

رفعت محكمة مغربية التعليق الذي كان مفروضا على جريدة ساخرة "دومان ماڤازين" التي حكم عليها، في 21 نوفمبر، بسبب مقال تحدث عن بيع محتمل للقصر الملكي بالصخيرات لمستثمرين أجانب. اذ أن المسائل المتعلقة بالعائلة المالكة تعتبر طابوهات في المغرب. وكانت إحدى محاكم الرباط قد حكمت على المرابط، رئيس تحرير الاسبوعية، بأربعة أشهر سجنا وغرامة مالية قدرها 30،000 درهم (2600 أورو). وتعرضت الجريدة فيما بعد للحجز. وقد صرح المحامي أحمد بن جلون بأن محكمة ألغت يوم الاربعاء 26 ديسمبر 2001، تعليق الجريدة التي تسمح لها بالعودة الى الصدور هذا الاسبوع.

وكالة رويترز، 31 ديسمبر 2001.

وفي الوقت الحاضر تركز الكثير من المنظمات الوطنية والدولية لوسائل الاعلام جهودها حول تأمين حرية وسائل الاعلام. ويجب أن يتم تشجيعها في جهودها لمساعدة الحكومات لوضع قوانين وآليات تجسد مبدأ صحافة حرة. وحينما تعمل مع مؤسسات هامة، تسعى هذه المنظمات الى تأمين تزويد الصحفيين بتكوين ملائم لتحسين نوعية وسائل الاعلام في البلدان التي يكون فيها التكوين الصحفي محدودا. وحينما يتعلق الامر بالكفاح ضد الرشوة، على الصحفيين شحذ كفاءاتهم في مجال صحافة التحري، والفهم الجيد لأنظمة المسؤولية العمومية و طريقة تسيير المؤسسات الخاصة المعاصرة، وبالخصوص معرفة تحديد الممارسات المرتشية قصد إثارة انتباه الجمهور لهذه المشاكل.

مؤشرات للإعلام والمواطنة

- هل يمكن للمواطنين متابعة الحكومة قضائيا بسبب خرق حقوقهم المدنية ؟
- هل ثمة قانون يضمن حرية التعبير وحرية الصحافة؟
- هل هناك قانون يضمن حرية الاعلام والوصول اليه؟
- هل هناك مساس حكومي بالوصول إلى الأنترنت؟
- هل ثمة إمكانية للوصول الحر الى الوثائق الرسمية؟
- هل هناك تشريع يرسخ الحق في الاعلام ويضمن وصول الجميع للوثائق الرسمية؟
- هل يمكن الوصول الى الجريدة الرسمية عبر الأنترنت؟
- هل تملك مؤسسات وإدارات الدولة مواقع على الويب معروفة لدى الجمهور وتتوفر على كل المعلومات الرسمية؟
- هل توجد وسائل اعلام مستقلة؟
- هل وسائل الاعلام ملك لعدة أشخاص أم أن هناك تركيزا في هذا المستوى؟
- هل تطبق السلطات المكلفة بمنح الرخص مقاييس واجراءات شفافة، مستقلة ومساعدة على المنافسة الحرة؟
- هل تنقل وسائل الاعلام العمومية وجهات نظر المعارضين او الاشخاص الذين ينتقدون الحكومة؟
- هل تنشر وسائل الاعلام مقالات حول الرشوة؟
- هل تمارس الحكومة الرقابة على وسائل الاعلام ؟
- هل توجد تهديدات لسحب أو الحد من الطلبيات الاشهارية من طرف الحكومة أو الشركات الخاصة، بهدف منع أو قمع نشر روبورتاجات تحري حول الرشوة؟
- هل جرى تهديد أو الاعتداء أو القضاء على صحفيين كانوا بصدد القيام بتحريات حول قضايا الرشوة؟
- هل يتم اللجوء إلى قوانين هذا القذف للحد من التحقيقات ضد حالات الرشوة ؟

لهذا يسوغ أحيانا، حتى تتم في وقت واحد مواجهة الممارسات البوليسية للحكومات المعادية لحرية الصحافة – خاصة في الديمقراطيات الفتية – والوقاية من تعسف الصحافة، إنشاء مجالس صحافة أو لجان أخلاقية المهنة. وحتى وإن لا تكون ناجعة في كل الاوقات، فبإمكان هذه المجالس إقامة منتدى لتلقي شكاوي الجمهور من وسائل الاعلام والتحرك عندما تبدي هذه الاخيرة غيابا في المسؤولية، قصد التأثير على سلوكاتها بقدر ما. ويجب أن تكون مجالس الصحافة مستقلة وبقيادة أشخاص محترمين بفضل حيادهم ونزاهتهم. وليست لهذه المجالس سلطة تسليط العقوبات تمكنها من التحول عندئذ الى رقباء. بل عليها أن تكون ذات احترام ونزاهة يعطيان لتقاريرها العمومية قوة معنوية كبيرة.

* *
*

لقد تم التركيز في هذا الفصل على الوصول الى الاعلام، وهو حق لجميع المواطنين وأبعد من يصبح حقا مكتسبا حتى في البلدان الديمقراطية. ومن جهة ثانية فإنه من المفيد التذكير بأن الكفاح ضد الرشوة هو أساسا، قضية مواطنين مطلعين، ومسؤولين ومشاركين في تنظيم وتسيير المدينة. إن حرية الصحافة، التي منها استقلالية وسائل الاعلام، أمر لا غنى عنه للتقدم في هذه المعركة. وللصحفيين دور صعب يؤدونه لإكتساب ثقة الجمهور، وفي نفس الوقت من الضروري على مالكي وسائل الاعلام أن يضمنوا تلقي الصحفيين لاجور لائقة قصد الحفاظ على استقلاليتهم إزاء الشخصيات العمومية المرتشية والمستعدة لارشائهم.

اما وسائل الاعلام التي تزال ملكا للدولة، والتي هي في أيدي الحكومات، خاصة التلفزة والراديو فقد بينت حدودها. واذا كان القطاع الخاص في الصحافة قد حقق تقدما معتبرا في افريقيا في السنوات الاخيرة، فأنه يبقى عليه صيانة أو إكتساب استقلاله وأخلاقيات مهنية في خدمة الاعلام فقط.

وبصفة عامة، لايزال القطاع الخاص في القارة فتي نسبيا. وتوجد أغلبية البلدان الافريقية اليوم في مرحلة تحول من اقتصاد كان فيه قطاع الدولة في وضعية المحتكر، الى ليبرالية لا تخلو من المصاعب ولا من عدة إنحرافات منها تنامي الرشوة في القطاع الخاص. وهذا موضوع فصلنا القادم.

14. حماية ومراقبة القطاع الخاص

"إن خلخلة الاقتصاد، وزيادة وسائل الاتصال، والنقل والتبادل، وتآكل رقابة الدولة على تدفق السلع، والخدمات المالية عوامل وراء مظاهر الضعف الجديدة وهي تفسح المجال ممهدا لنمو أشكال جديدة من الرشوة والاجرام".

محمد رضا جليلي، خبير سياسي، لوزان، سويسرا

ملخص

كيف يحمى ويراقب القطاع الخاص، أمام تهديدات الرشوة؟ إن إقامة حكم جيد إحدى وسائل الوصول الى ذلك. ولتحقيق هذه الهدف من الجوهري تحديد مظاهر الرشوة في القطاع الخاص ونتائجها وتأثيرها ومنها تحطيم المنافسة الحرة.

إن القطاع الخاص قطاع تسود فيه الرشوة الكبيرة والوقائع الدولية في الفترة الاخيرة حافلة بأخبار على ذلك.

ومن جهتها فإن الحلول لمواجهة الرشوة في القطاع كثيرة. وسيتم ذكر بعضها هنا: الوقاية من التزوير في عمليات الشراء، قواعد حسن السلوك للمؤسسات وللموظفين، تنظيم ممارسة تقديم الهدايا الخ....

ومنذ سنوات تظهر عدة مبادرات دولية ومنها مبادرة الغرفة الدولية للتجارة، ومبادرة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

وبالنسبة لغرفة التجارة الدولية فإن مبادرتها تقوم على مناهج الضبط الذاتي. وبالتعاون مع منظمة "ترونسبارونسي أنترنا شيونل" تدرس هذه الغرفة معيار تسيير خاص بالنزاهة الداخلية.

اذا كان اقتصاد السوق أمر مقبولا في العالم، فإن ديناميكية العولمة بأي ثمن – ومنها عولمة انفجار الرشوة والجنوح المالي– أمر يتعرض الى الشجب المتزايد. ويأتي ذلك الشجب في ذات الوقت من المنظمات غير الحكومية ولكن أيضا من الحكومات أمام الآثار المدمرة التي قد تحدث هنا وهناك (لنتذكر الافلاس الأخير للارجنتين وأحداث الشغب الشعبي التي ميزت نهاية عام 2001). إن القطاع الخاص يهيمن بشكل واسع على الاقتصاد، أمام قطاع عام عرضة لسوء المعاملة المتزايدة. ولكنه عادة ما هو موضوع ممارسات رشوة، على نطاق واسع أحيانا، ترهق شفافية تسييره ويمكن انتائجها رهن المستقبل الاقتصادي للبلد. وفي هذا سيتم إستعراض مفهوم الحكم الجيد في القطاع الخاص وبعض الامثلة عن ممارسات الرشوة التي تهدد وجوده. كما سيتم تقديم حلول لمواجهة الرشوة في هذا القطاع، وأخيرا ستتناول مبادرات في ذات الاتجاه ولكن على مستوى دولي.

دور الحكم الجيد

إن التصور التقليدي الذي يقلص سبب وجود المؤسسة الخاصة في قدرتها على تحقيق الربح يخلي مكانه، اليوم، لمقاربة جديدة تمتد فيها مسؤوليتها الى زبائنها ومموليها والى كل المجموعة البشرية التي تمارس نشاطها وسطها. وفي هذا السياق، يضطلع القطاع الخاص بدور خصوصي في الحفاظ على النظام الوطني للنزاهة للبلد، ليس فقط حيث تملك المؤسسات مقرها ولكن في الاسواق التي تعمل فيها أيضا.

وتوكل له مشاركته المتزايدة في انتاج السلع والخدمات مسؤولية اكبر في الكفاح ضد الرشوة، بعد زوال احتكار الدولة الذي كان فيما مضى مكلفا بتسيير أغلبية الخدمات العمومية.

واليوم، ينظر الى القطاع الخاص بطريقة كما لو أنه جزء من المجتمع المدني؛ حقا، ففي بحثهم عن الارباح، فإن فاعلي القطاع الخاص غير مبالين، لكنهم حين يظهرون إهتماما بأهداف متعلقة بالجماعة البشرية والاجتماعية ويشكلون تحالفات مع آخرين للوصول الى فائدة عمومية موسعة، فإنهم يتحركون كأعضاء من المجتمع المدني.

بهذه الطريق عادة ما يبحث القطاع الخاص والمجتمع المدني على تحالفات ديناميكية.

ولقد أصبح مقبولا، اليوم، بأن واجب تقديم المؤسسات حسابات عن مسؤولياتها الاجتماعية 1، هو أمر أكثر من مأمول: بل هو ضرورة.

وهناك معايير للحكم الجيد بصدد الصياغة قصد تقديم أكبر حماية ليس فقط للمؤسسات ولحاملي أسهمها، ولكن لكل أولئك الذين يفيدهم نجاح المؤسسات، أي كل مواطن 2. اذ تجب حماية الأجراء الذين يثيرون قضايا المصلحة العامة التي تحدث خلال نشاطاتهم ويلاقون إرادة من أصحاب المؤسسات في إخفائها. كما أن حماية الكاشفين عن الرشوة، هي بشكل خاص، أمر يتزايد الاعتراف بأهميته في ترقية مصلحة المجموعة البشرية.

1– راجع مفهوم "سوسيال أكونتا بيليتي".

2 – منظمة التعاون والتنمية والاقتصادية والبنك العالمي شرعا في اشغال في هذا المجال، كما تم إطلاق عدة مبادرات وطنية ودولية في هذا المجال. وقد اشتركت في هذا عدة منظمات غير حكومية.

أعراض الرشوة في القطاع الخاص

تتنامى أنشطة القطاع الخاص في مجالين متميزين: الصفقات مع القطاع العام والصفقات التي لا ترتبط إلا بالقطاع الخاص. ومع التقدم السريع للخوصصة في عدة بلدان، نتفهم الحاجة الماسة وصحة الكفاح ضد الرشوة في القطاع. ويتعلق الامر في هذا الصدد ببذل جهود حازمة في هذين المجالين.

"التجربة في قطاع البناء؟
ليس كما هو الحال لكنني مؤهلة بقدر كاف..."
زابيرو، مايل وغادريان، 23 اكتوبر 1997.

ان رشوة الاعوان العموميين ممنوعة صراحة أو ضمنيا في كل بلد متوفر على نظام قضائي. ويجب ان لا يكون هذا بديل تفكر فيه مؤسسات القطاع الخاص، إذ لا توجد تفرقة في المبدإ بين عمولة سخية تمنح لوزير أو لموظف سام (الرشوة الكبيرة) ورشوة صغيرة تقدم الى موظف بسيط (الرشوة الصغيرة).

وتهدف الرشوة الكبيرة الى التأثير على أصحاب القرار لتفضيل مؤسسة على حساب مؤسسة أخرى أو يفضلون مشروعا أو شراء بالنظر الى بدائل أخرى. إن الرشوة الصغيرة التي تخص عادة دفع "دهن" أو "تسهيل" الى موظفين صغار (ليؤدوا عملا يفترض أنهم يتلقون أجرا مقابل أدائه والتي من حق المؤسسة تلقيه) هي أيضا رشوة مضرة بالتنمية. وليس ثمة سبب معقول يمكنه تسويغ التسامح معها.

إن الرشوة في القطاع ضارة مثل رشوة القطاع العام. وتتوفر بعض البلدان على قوانين تعاقب صراحة قبول الموظفين لـ "عمولات غامضة" أو "نسب مئوية". وهناك بلدان كثيرة تنعدم فيها هذه القوانين، لكن هناك إتفاق عام على أن هذا النمط من التصرف جد ضار، بل إجرامي.

وعندما تتم خوصصة الخدمات العمومية، خاصة في وضعيات الاحتكار أو شبه الاحتكار، يجب إبداء يقظة 3.

تمتد رشوة القطاع الخاص إلى كل جهات العالم وكل القطاعات الصناعية 4. ويتم في الوقت الحالي تدويل الرشوة مع عولمة الاقتصاد. وعادة ما تستخدم الحسابات البنكية في الخارج كودائع للعمولات الخاصة.

وتتوقع "الاسوسايشن أوف سيرتيفييد فرود إفزامينرس" ارتفاعا متواصلا للتزوير والتعسف في أماكن العمل، وهي نتيجة للاستعمال المكثف لأجهزة الكمبيوتر التي رفعت سرعة الصفقات بشكل جذري. ولا تقدم الوثائق الضرورية التي يمكنها المساعدة على كشف التزوير والتعسف، حتى وإن كان من الممكن أيضا استعمال أجهزة الكمبيوتر ذاتها كأدوات للكشف..

إطارات سامية والسلوك المخالف للأخلاق

تتمثل المشاكل الاربعة الاساسية المرتبطة بالسلوك المخالف للأخلاق (والتي تمثل 80% من الحالات)، وسط الاطارات السامية في: نزاع المصالح، العمولات غير الشرعية، تعسف الممونين والمقاولين الثانويين.

سيرفاي أون بيزنيس، بطلب من إ. سي. أ. سي.، هونكونف مارس 1999.

3 – منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وغرفة التجارة الدولية تدرسان المشكل في الوقت الراهن.

4. رأي ميكائيل هيرشمان، (جانفي 2000) رئيس "ديسيزيون ستراتيجي، ذي فيرفاكس ڤروب إنترناشيونل" وهي شركة للتحريات والامن في القطاع التجاري وعضو مؤسس في "ترونسبارونسي– أنترناشيونل".

5. ذي أسوسايشن أوسيرتيفييد فرود إفزامنيرس: (http://www.chenet.come/home.asp) وهي جمعية مهنية موجهة للكفاح ضد التزوير والجرائم المالية.

لا يوجد أي نمط من أنماط أنشطة القطاع الخاص سالما من الرشوة. وتنشر الصحافة كل يوم أخبارا عن قضايا الرشوة التي يتورط فيها القطاع الخاص بصفة وثيقة.

ويمكننا أن نذكر بعضها على سبيل المثال:

• التموين

إن رشوة المسؤولين خلال شراء تموينات في القطاع الخاص أمر معتاد مثلما هو الحال مع الرشوة في إطار المشاريع العمومية. وعلى سبيل المثال فإن الجهود المبذولة لإرشاء المكلفين بالشراء في شبكات المحلات الكبيرة مثل "وول مارت" و"ك. مارت" جد معروفة خاصة لدى الممونين الآسيويين. كما هنالك فضائح كبيرة تحدثت عنها وسائل الاعلام في الولايات المتحدة الامريكية كثيرا وهي متعلقة بالشراء لدى شركات إنتاج السيارات الكبرى. والرشوة التي تهدف الى الحصول على عقود للمقاولة الباطنية أو الصفقات هي بدورها رشوة عادية ووثيقة.

• الحيازات، الرخص والتصاريح

تعتبر فضيحة "أوبيل قايت" في ألمانيا التي قبلت فيها إطارات رشاوي مقابل منح عقود حيازات مربحة مثال عن اتساع الرشوة في إبرام عقود التوزيع.

• المعطيات التقنية والتجارية لعلامة مسجلة

إن الحالات وفيرة بخصوص نافسين يقدمون أموالا لموظفي شركة للحصول على معلومات سرية مثل الرسومات الصناعية، قوائم الزبائن وشبكات الأسعار.

• القطاع المالي

تشكل رشوة موظفي بنك للحصول على قروض بأفضل نسب فائدة أمرا كثيرا ما يتردد، وتشهد على ذلك مختلف التحقيقات التي أجريت بشأن فضائح بنكية في اليابان، وأندونسيا، وكذا في الولايات المتحدة الامريكية مع أزمة "سافينڤس ولوانس".

• رسكلة النفايات

إنه مجال رشوة معتاد وعادة ما تشترك فيه الجريمة المنظمة. وهناك عدة تنوعات، بما فيها دفع العمولات لمفتشي مراقبة النوعية حتى يرفضوا منتوجات جيدة يمكن بعد ذلك شراؤها بأسعار مواد موجهة للاتلاف ويعاد بيعها كمنتوجات ذات نوعية عالية.

• الرياضة

ومن بين الأمثلة في هذا المجال هناك حالة أعضاء اللجنة الاولمبية الدولية الذين قبلوا بـ "هدايا غير لائقة"" ومثال جمعية للملاكمة التي تقبل رشاوي أحد المسيرين حتى يصنف ملاكموها في مراتب إفضل ويتأهلون لمقابلات أكثر مردودا؛ ومثال الـ "بوكميكيرس" الذين كانوا يدفعون أموالا للرياضيين حتى يقللوا من قدراتهم، وكذلك هناك حالة لاعبي كرة القدم الذين يغشون في النتائج وقادة الفرق الذين يشترون الأصوات من أجل التمكن من النجاح في إنتخابات الهيئات الفيدرالية.

تأثير الرشوة على القطاع الخاص

تسيء ممارسة الرشوة للمحيط الاقتصادي الذي تنمو فيه المؤسسة، اذ تحطم التنافس الحر والسليم وبذلك تقلل من خطوط توسع القطاع.

إن نظام الاعلام عن المناقصات، الملغم عادة بالرشوة، نظام يشكل في مبدإه أحد الدوافع الهامة للمنافسة، فمن خلال وضع الجميع في منافسة، فإن المكلف بالشراء في المؤسسة يكافئ من خلال طلبيته، فرع الانتاج، التوزيع–الخدمات الاكثر منافسة، وبذلك تتحسن الاسعار والخدمات ويستفيد من ذلك مجمل الاقتصاد. غير إن الرشوة تحطم أسس هذا النظام.

والأسوأ من ذلك، فإن الرشوة هي سبب المشاريع غير ذات الاولوية بل وحتى غير المفيدة. إذ أن برمجة هذه المشاريع تتم حسب قدراتها على توفير عمولات أكثر مما تكون حسب فائدتها الاقتصادية. وتحاول مؤسسات القطاع الخاص تبرئة ذمتها بتسويغ اللجوء إلى الرشاوي بـ:

صعوبة الحصول على عقود دون المرور على هذا الطريق؛

كون الجميع يتصرف على هذا النحو؛

الحفاظ على مناصب العمل وخلقها.

إن هذا التعليل متعسف ومضاد للاقتصاد، فسلوك الرشوة يحمل في حد ذاته مخاطر كبيرة للمؤسسات التي تتسامح معه.

وقصد إخفاء هذه الرشاوي، تلجأ المؤسسات الى محاسبة مزورة، وتصريحات جبائية كاذبة ودفع نسب مئوية لبعض الموظفين. وهي بذلك تنمي جوا تسوغ فيه النتيجة الاقتصادية الأنشطة المزورة وحتى الإجرامية. وستجد المؤسسة نفسها، مهما طال الوقت، ضحية سلوكات مماثلة من طرف موظفيها 6.

وفي محيط إقتصادي متزايد القساوة، يتساءل الكثير من رؤساء المؤسسات:

هل للمؤسسات "الأخلاقية" قدرة على المنافسة في الصفقات المرتشية؟ والجواب بدون شك بنعم. فالرشوة لا يمكن أن تكون مطلقا، عاملا للمنافسة المتواصلة، وفي أضعف الاحوال فإن سمعة متدهورة تولد آثارا سلبية. وتوضح تجربة شركة "شيل" في نيجيريا هذه الحقيقة. وبالمقابل، فإن سمعة نزيهة تساهم في تحسين القدرات الاقتصادية.

6. تورطت مجموعة من الشركات الالمانية في 1995، في فضائح تتعلق، بشكل خاص، بنسب على عقود بناء لانجاز مصانع جديدة: وفي أضعف الاحوال، كان مدير البيع الى الخارج يتلاعب بأرقام التصدير لمصلحته الشخصية.

أية حلول لمواجهة الرشوة؟

كانت مكافحة الرشوة في القطاع الخاص منذ سنوات موضوع العديد من التأملات والدراسات. وقد اتم إتخاذ عدة اجراءات في هذا الاتجاه سواء في المجال الوطني أو في المجال الدولي. وفي هذه الفقرة سنستعرض بعض هذه التدابير، بغرض التوضيح.

الوقاية من التزوير في عمليات الشراء

إن تقديم رشاوي في إطار عقود الشراء هي الشكل الاكثر استعمالا في القطاع الخاص، ربما بقدر أكبر مما يتصور أصحاب الشركات. وحتى وإن كانت غير كافية، فثمة عدة إجراءات بإمكانها التقليل من مخاطر الرشوة في هذا المستوى:

إخضاع تقييم العروض لعدة أشخاص وعلى عدة مراحل؛

تجنب التخصيصات التي تفضل ممونا على ممون آخر؛

التأكد من ارسال نفس التخصيصات الى كل الممونين؛

مراقبة العلاقات الطويلة مع الممونين.

ومن جهة ثانية، يلاحظ تكيف التزوير مع عمليات الشراء بواسطة الوسائل الالكترونية. ومع ذلك فإن الأنظمة الالكترونية تسجل بدقة كل التبادلات وهناك أجهزة برامج ناجعة للبحث عن المعطيات التي تسمح بتحديد العمليات المشبوهة وكشفها.

وتتضمن النقاط التي تتطلب مراقبتها، حسب تقرير حديث 7 الآتي:

- مراقبة اسم الشركة، وتشكيلتها وتسجيلها في السجل التجاري؛
- مراقبة العنوان التجاري والمقر الاجتماعي؛
- دراسات حسابات الثلاث سنوات الاخيرة؛
- وضع أسماء وعناوين المدراء ومالكي الاسهم؛
- مراقبة مناصب المسؤولية الاخرى في وضعيات نزاع المصالح؛
- البحث عن عروض قرارات العدالة وإعلانات الإفلاس؛
- مراقبة عناوين البريد الالكتروني؛
- التحقق من أن العنوان البريدي ليس هو عنوان مكتب الخدمات أو عنوان الصندوق البريدي؛
- تحديد هوية مقدمي الخدمات للزبون عبر الانترنت.

7. ج. هايتون. "بروكيرمانت فرود إن إ–بيزنس" (برايس واتر هاوس كوبر، لندن) منشور في "دايلي تيليغراف"، 10 جويلية 2000.

قواعد لحسن السلوك للمؤسسات...

تقتضي الممارسة المثالية من مؤسسات القطاع الخاص:

- الخضوع للقانون في كل البلدان التي تعمل فيها؛
- السهر على أن يكون للمدراء الوعي الكامل بمسؤوليتهم القانونية؛
- المطالبة بتوضيح أو تدعيم القانون اذا كان القانون يجعل الشركة في وضعية غير ملائمة إزاء منافسيها؛
- إدراج بنود خاصة بالرشوة في مدونات السلوك للمؤسسات والسهر على إلتزام كل الموظفين بها؛
- تشجيع المدراء على المراقبة النشيطة لتطبيق وفعالية مدونات سلوك المؤسسات؛
- تشجيع كل سلك مهني دولي، الذي ينتمي إليه المدراء، على إدراج بند ضروري ضد الرشوة في مدونة سلوكه؛
- دعم حلف النزاهة في إطار كل إعلان مناقصة هامة.

... وللموظفين

تخصص العديد من الشركات الكبرى الجزء الاكبر من مدونة سلوكها لتحديد القواعد الموجهة للموظفين، قصد تدعيم الاخلاق في القضايا التجارية خاصة، والتبليغ بحالات الرشوة وخاصة الوقاية من مخاطر الرشوة. وأحيانا تخضع الوصاية للمراقبة بعض الموظفين الذين يوحي سلوكهم بوجود إختلاسات.

وقد جرى جرد لعناصر من هذه المراقبة.

كما يمكن تعداد مؤشرات إنذار لموظفين يحتمل ممارستهم للرشوة.

وتوضح هذه المؤشرات الظروف التي توجب على المدراء المتابعة عن كثب سلوك موظفيهم:

- رفض منصب حتى ولو كان مرفوقا بتقدم في المسار الوظيفي وبمزايا؛
- الاعتياد على البقاء الى وقت متأخر في المكتب حينما يكون حضور الناس قليلا؛
- الامتناع عن الاستفادة من العطل؛
- شراء العتاد من نفس الممون حتى ولو تعلق الامر بمبالغ متواضعة؛
- الدفع نقدا أو التسديد المبكر أو المتأخر؛
- إعداد متواتر لتقارير عن غياب السلع أو إبرام صفقات للمخزون أو عن ديون غير موجودة؛
- منح الكثير من التسهيلات للقروض؛
- التغيير المفاجئ وغير المفسر لنمط الحياة؛
- إبداء مراعاة مفرطة إزاء الرؤساء والممونين؛

- إحاطة الموظف نفسه بمساعدين أصدقاء أو غير أكفاء؛
- تنمية علاقات دائمة مع اشخاص مشبوهين؛
- بذل جهود كبيرة لإظهار صورة استقامة؛
- بطء مفرط في معالجة الملفات.

وحسب "أسوسايشن أوف سيرتيفييد فراود إقزامينرس"، فإن الثقة والتعسف في استعمال الثقة هما سببان للتزوير في أماكن العمل.

ويوصى، في هذا الصدد، بإقامة توازن بين وضع ثقة مفرطة في الموظفين وبين عدم وضعها بالقدر الكافي.

ويقترح في هذا المجال:

- تعريف الاطارات المسيرة للمؤسسة بسلوكها الأخلاقي؛
- مدونة سلوك مكتوبة؛
- التحقق من مراجع الموظفين؛
- تعيين شخص مسؤول، غير مرتبط بعمليات التقريب البنكي، يدرس كشوفات البنوك للشركة والذي عليه الانتباه للعمليات المتكررة وخروج الرساميل بصفة غير معتادة؛
- إنشاء قناة رسمية وأكيدة (رقم أخضر) تمكن الموظفين من تسجيل الأخطاء المهنية؛
- خلق إطار عمل إيجابي.

تنظيم ممارسة تلقي التعامل ومنح الهدايا

عادة ما تترجم الصلات الشخصية في ميدان الاعمال، مثلما هو الحال في مجالات أخرى، بتبادل الهدايا ومظاهر الحفاوة. لكن عندما يلتقي البائعون والشارون، في مجال الاعمال، فتصبح للامر اكثر من دلالة. وبسرعة تبرز مسألة معرفة ما اذا كانت هدية ما ملائمة أم لا. فاذا كان العون التجاري، على سبيل المثال، يتلقى مقابل عمله عمولة أو يستفيد من علاوة نجاعة أو أنه مجبر على إبرام عقد للحفاظ على منصب عمله، فإن الاغراء بإستعماله لكل الوسائل الممكنة (بما فيها تقديم الهدايا للزبائن) هو الغالب. وفي هذا المجال يجري الإلحاح على توصية المؤسسات بانتهاج سياسات وقواعد داخلية تسير الهبة وتلقي الهدايا، وإلا فإنه من المحبذ إلغاءهما.

وفي الاصل، ولدت فكرة صياغة "سياسة للهدايا" في مكتب مستشارين دانماركيين، فبعد مجيئ ادارة جديدة، تقرر إعتبار أن من مصلحة الشركة التحكم في هذه الممارسات التي اعتبرت متعسفة.

وعلى العموم فإن "الهدايا الظاهرة" الشرعية في البلدان التي أنجز فيها العمل اعتبرت ممارسة تجارية عادية. وبالمقابل، فإن الهدايا غير الظاهرة صنفت ضمن الرشاوي الممنوعة. ومما يثير الفضول أنه تم قبول إستثناء لذلك: فالمبالغ شبه الرسمية التي قدمت لأداء مهام يومية مرتبطة بالعمل المطلوب (الحصول على رخص، تأشيرات، وربط شبكة الهاتف الخ...) والمعتبرة "كممارسة جارية ولا يمكن تجنبها" في بعض البلدان. وفي هذه الحالة، يجب إضافة مذكرة الى طلب تسديد التكاليف مع شرح التدابير المتخذة أو الواجب تجنبها.

ويتسامح هذا الاستثناء مع ممارسة كان يتوجب قمعها مثلما هو الحال مع ممارسة "الهدايا غير الظاهرة".

ضرورة المبادرات الدولية

اتخذت الكثير من المؤسسات ما بين الحكومات، ونقابات مهنية دولية ومنظمات غير حكومية كبيرة في السنوات الاخيرة، العديد من المبادرات الهادفة الى مكافحة الرشوة في القطاع الخاص وفي الصفقات التجارية الدولية. وقد تطلبت بعض هذه المساعي سنوات من التحضير والمفاوضات، الصعبة أحيانا، للوصول الى قرارات تلزم الحكومات والشركات المتعددة الجنسيات.

المبادرات الدولية لترقية معايير النزاهة

إعتمدت قواعد السلوك التي صاغتها غرفة التجارة الدولية 8 لمكافحة الابتزاز منذ 1977. وقد تمت مراجعتها وتحيينها للمرة الاولى في 1996، ومرة ثانية في 1999.

وتتعدى قواعد غرفة التجارة الدولية الحد الادنى المطلوب من طرف القانون في العديد من البلدان. وعند تطبيقها تحدث هذه القواعد عدة تغييرات في سلوك الاعمال الدولية. غيرأن هذه القواعد صممت كـ "مناهج للضبط الذاتي" على أمل أن يرقي تبنيها الطوعي من المؤسسات ليس معايير عالية من النزاهة في الصفقات الدولية فقط لكن سيمكن ذلك أيضا من توفير حماية دفاعية ثمينة للمؤسسات الخاضعة لمحاولات الابتزاز.

وقد سارعت المؤسسات إلى تبني هذه الوثيقة لكن ولا واحدة منها شعرت بانها مجبرة على الخضوع إلى القواعد، ذلك لان الدور الاستشاري لغرفة التجارة الدولية يقلص من قدراتها على مراقبة أعضائها ووضع آليات للمراقبة الناجعة. وقد ردت غرفة التجارة الدولية على هذا النقد بمراجعة قواعدها والسعي لجعلها أكثر فعالية.

وفي الوقت الراهن، تقوم "ترونسبارونسي أنترناشيونل" بدراسة ملاءمة بشأن صياغة مبدإ نزاهة "داخلية" لقطاع المؤسسات 9. وتتولى هذا المجهود جملة من المؤسسات المهتمة والمنظمات غير الحكومية من

---

8. أنظر موقع الانترنت:
http://www.iccwbo.org/home/statements rules/rules/1999 mberydoc.asp.

9. "سوسيال اكونتايبيليتي أنترناشيونل" (س.أ.أ) منظمة غير حكومية مقرها نيويورك، وبصفتها سي أو.بي.أ.أ، صاغت معيارا للمسؤولية الاجتماعية (أس.أ 8000)، وهي تشترك مع :"ترونسبارونسي أنترناشيونل" في هذه المبادرة. وقد اعدت بصفة مشتركة "بينرنس برنسيبل فور كونتيرنيف وبرابيري". وتوجد تقارير تقدم الاشغال منشورة في موقع "ترونسبارونسي انترناشيونل".

جهات من العالم. وتسلط هذه الدراسة الضوء على امكانية وضع معيار يمكنه اذا ما رغبت بعض الشركات، ان يخضع للمراقبة من طرف هيئة مستقلة.

وتتميز هذه المبادرة عن مشاريع أخرى مماثلة تتناول الحكم الجيد ومسؤولية المؤسسة، بالتركيز على الكفاح ضد ممارسة تقديم العمولات اكثر مما تركز على تسيير المؤسسة بمعناه الواسع.

"بيزنس برانسيبل فور كونتيرينف برايبيري"

معايير عالية

على المؤسسات الحفاظ على معايير عالية للوقاية من الرشاوي ومكافحتها. ويخدم هذا الامر، في وقت واحد، مصالح عالم الاعمال والمجتمع الذي تعمل فيه.

منع تقديم رشاوي

على المؤسسات منع الرشاوي بمختلف اشكالها، بما فيها الرشاوي المتمثلة في تقديم أموال او هدايا، وقبول وطلب الرشاوي أو التورط في أي عمل من هذا النوع مباشرة أو غير مباشرة.

ثقافة

على المؤسسات أن تحدد لنفسها هدفا متمثلا في خلق والحفاظ على ثقافة قائمة على الثقة المتبادلة وثقافة داخلية تمنع الرشوة وممارسة تقديم العمولات.

إنفتاح

على المؤسسات تبادل معلوماتها بخصوص جهودها لمكافحة الرشوة كدليل على مشاركتها في هذا المسعى والتصرف كمسؤولة ومنفتحة على كل طرف يبدي اهتماما بالمسألة.

وضع برنامج

على المؤسسات التفكير في برنامج ووضعه لمنع ممارسة تقديم العمولات يمكن من تحقيق مبادئ هذا البرنامج.

ترونسبا رونسي انترناشيونل أندوسويسال أكونتابيليتي انترناشيونل.

ومن المهم، أيضا الإشارة الى مبادرة "وورلد اكونوميك فوروم" حول المعايير ضد الرشوة، التي أعلن عنها في لقاء "دافوس" في جانفي 1995. وتمثل النقاط التالية جزءا من المعايير التي تمت دراستها 10.

- الى أي مدى يكون من مصلحة المؤسسات انتهاج سلوك أخلاقي؟
- تتزايد التحاليل التي تبين أن المؤسسات المتبنية لمعايير أخلاقية تتمتع أكثر فأكثر بأفضليات إزاء زبنائها وكذا ممونيها. لكن هذه الافضليات هي الاخرى صعبة التقدير كميا. فهل تتوافق هذه الاطروحة التي يتقبلها عدد متزايد من خبراء الاخلاق التجارية مع الواقع؟
- هل تضع المؤسسات الفردية التي تختار إتباع معايير أخلاقية نفسها في وضعية غير مساعدة تماما إزاء منافسيها؟ وهل يمكن تعويض هذه الخسائر بوسيلة اخرى؟
- ماهي الصلة بين المعايير الاخلاقية العامة لمؤسسة وبين إحتمال تعرض المؤسسة لأعمال إجرامية من طرف موظفيها؟ هل أن المؤسسات التي تعطي الاولوية للاخلاق تحمي نفسها بهذه الطريقة من جنح الإطارات العاملة بها؟
- ينظر لقسم كبير من "رشوة" المؤسسة على أنه طريقة للتوافق مع "قواعد اللعبة" المحلية في بلد معين. فالى أي مدى يمكن للمؤسسات تشجيع التطبيق الشامل للممارسات المتعلقة بأخلاق المهنة، والى أي مدى يتوجب على الحكومة دفع التحفيز الى ذلك؟.
- الى أي مدى تعيق الرشوة تنمية بلد؟ وهل للبلدان التي تسود فيها الرشوة بشكل كبير صعوبات في جلب الاستثمارات الاجنبية أم هل ان الخسائر المترتبة عن الرشوة تعوض بمزايا أخرى، مثل شبكة الاجور المتدنية؟
- إلى أي مدى يمكن انتظار رد فعل البلدان التي تتسامح مع الرشوة بشكل واسع، على مبادرة للمجموعة الدولية للاعمال؟ وهل يمكن للمؤسسات التأثير في المحيط السياسي من خلال تحسين تسييرها نفسه؟
- هل تسمح صياغة معايير أخلاقية عالمية بتوضيح الاطر القانونية والسياسية المعقدة والمتغيرة التي تعمل فيها الشركات المتعددة الجنسيات؟ وهل من المعقول ان تسعى المؤسسات المتعددة الجنسيات إلى المبادرة بجهد في تطبيع الاخلاق؟

10. الـ"وورلد ايكونوميك فوروم" http://www.weforum.org
نقاط من وثيقة اعدت للمنتدى»، ايبتسياتيف أون أونتي كوريبشين ستوندارس فور قلوبل بيزنس" من طرف باتريك قلين، باحث، بـ"امريكان انتروبرايز استيتوت فور پابليك بوليسي ريتشرس".

ويجب أن نذكر،ايضا، المبادئ المديرة المراجعة التي أعدتها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والموجهة للمؤسسات المتعددة الجنسيات والمصادق عليها من طرف حكومات 30 بلدا عضوا وحكومات الارجنتين، البرازيل والشيلي خلال انعقاد الاجتماع السنوي للمجلس الوزاري في27 جوان 11.2000.

ويتعلق الامر بتوصيات توجهها الحكومات إلى الشركات المتعددة الجنسيات. وتنص على مبادئ ومعايير طوعية للسلوك المسؤول للمؤسسات ضمن احترام القوانين المطبقة.

مدونات السلوك في القطاع الخاص

دور المدونات الاخلاقية للمؤسسات

يدور، في الوقت الحاضر، نقاش عميق بشأن مسألة معرفة إلى أي مدى تعدل فيه مدونات المؤسسات سلوك المؤسسات فعليا 12.

وحتى وإن تزايدت فيه شعبية المدونات لدى مؤسسات البلدان الصناعية، إلا إنها لم تدمج هذه المدونات في المؤسسات بشكل كامل، اذ اعتبرت هذه المدونات غاية في حد ذاتها وليس وسائل للوصول الى هذه الغايات.

وطالما بقيت الرشاوي المقدمة في الصفقات الدولية ممارسة بشكل واسع، فإن لمدونات سلوك الشركات وظيفة هامة يتطلب أداؤها، اذ أنها تنظم عادات المؤسسة وتبين للاطراف الاخرى معايير السلوك المنتظرة من الشركة.

وتتنوع قوة مدونات السلوك بشكل كبير. وأفضل هذه المدونات هي تلك التي ليست فقط خصوصية ولكنها أيضا تقتضي إلتزاما منتظما للقادة للتأكيد بأن تدابير المدونة تم احترامها على كل الوجوه 13.

ولن تكون افضل مدونة فعالة الا اذا قررت ادارة المؤسسة التحرك.

لقد تم نشر عدة دراسات حول مدونات المؤسسات، والكثير منها تناول بشكل واسع مسألة دراسة المدونات الموجودة عوض تحليل جوهر ما يجعل المدونة فعالة.

---

11. راجع:
http://www.oecd.org/daf/investment/guidlines/mnetex.h/m

12. يقوم هذا القسم على دراسة قام بها توماس. ف.ماك اينيرناي من سي.أو.بي–أ.أ بعنوان "افكيتقنس او كودس أوف كونديكت"، 21 فيفري 2000، واعدت لـ "بيزنس انيتقريتي ستاندار فايزيبيليتي كوميتي" بمساعدة سي.أو.بي.أأ (اليوم أس.أ.إ) وترونسبارونسي انترناشيونل".

13. هناك عدة امثلة لمدونات سلوك المؤسسات متوفرة في فرع "السلوك الجيد" للطبعة الالكترونية لهذا الكتاب المرجعي في: www.transparency.org

في وثيقة أعدت للندوة الدولية التاسعة لمكافحة الرشوة في "دوربان"، بجنوب افريقيا 14 شرح رونالد برينبايم بأنه حتى وإن أعدت مدونات كثيرة في المؤسسات الا أنه لم يكن لها الاثر المقصود. وتكشف الدراسات التي اعدتها منظمته 15 أن في حوالي 80% من المؤسسات، تشارك اللجنة المديرة في تحرير المدونات. وبالتالي، فان هذه المدونات ليست ملكا لمجموع الموظفين. ويسجل أيضا بأن عددا من مدونات المؤسسات تحتوي على بنود متماثلة عمليا تمنع سلوكات الرشوة. ويؤكد بأن طرقا داخلية، تتطلب نشرا وتحديدا للمسؤولية (وكذا اجراءات لحماية الموظفين الكاشفين وأنماط أخرى لاظهار الخروقات) أمرا لا غنى عنه لمدونة تطمح في أن تكون فعالة.

وتلقي دراسة أعدها "كابي.أم.جي" حول التزوير بين المؤسسات في جنوب افريقيا، نظرة مختلفة عن الوسائل الأكثر جدوى للكفاح ضد الاحتيال 16. ومن بين 540 شركة ردت على سبر الآراء، ذكرت 83% منها أنها عرفت حالة إحتيال في العام السابق لسبر الآراء. وقصد التقليص من مخاطر التزوير قالت أغلبية المؤسسات التي وجه لها سبر الآراء بأنها ستعيد النظر في الرقابة وتحسنها (30%). ويوحي المستوى المنخفض نسبيا للاهتمام المعبر عنه بخصوص تطبيق مدونات سلوك المؤسسات أو برامج أخلاقية بأنه ينظر الى هذه التدابير على أنها غير ناجعة اذا ما قورنت بتدابير تدعيم الرقابة الداخلية.

ومن جهتها أجرت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وهي منظمة مهتمة بمجال تسيير المؤسسات، سبرا للآراء في 1998، على 233 مدونة سلوك. وقد إقتصرت الدراسة على النصوص ولم تحلل تطبيقها أو فعليتها. وقد بينت النتائج أن أغلبية المدونات (82%) تغطي المؤسسات نفسها فقط بينما تمتد قلة منها الى المتعاقدين والمقاولين الباطنين.ومن هذه المدونات هناك 18% فقط تحيل صراحة الى معايير دولية. وتحيل مدونة واحدة فقط من 233 مدونة الى المبادئ التوجيهية المراجعة من طرف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية المعدة للمؤسسات المتعددة الجنسيات. ومدونتان اثنتان فقط تحيلا مرجعيتهما إلى الحقوق الانسانية أو الى معايير دولية أخرى.

ولم تحظ متابعة هذه المدونات سوى بقليل من الإنتباه في المؤسسات التي شملها سبر الآراء. وتنص أغلبية المدونات على متابعة داخلية وحوالي 40% منها لا يشير الى أي متابعة إطلاقا. وينص ربع المؤسسات على عمل تصحيحي وقليل منها يشير الى كون عدم الاحترام قد يؤدي أو يقتضي فسخ العقود أو العلاقات التجارية.

---

14. ر. بيرنبايم، 1999، هو افيكتيف اركوربورايت كودس إن كومباتينغ كوربيشين؟" العرض منشور على موقع الويب، للندوة الدولية التاسعة لمكافحة الرشوة، وهو متوفر في موقع: www.transparency.org

15. مكتب الندوة

16. عرف التزوير في التقرير بعبارات عامة مثل شملها "كل الجنح حيث يوجد عنصر تمثيل وتملك غير شريف".

وعموما، فإن البحث في مجال مدونات سلوك المؤسسات غير كامل. ويبدو بالتأكيد ان للمدونات تأثير إيجابي، لكن مثل هذه النتيجة ينقصها أساس تجريبي صلب. ويبين البحث أنه استنادا الى درجة اندماج مدونات السلوك في هيكل وثقافة المؤسسة تكون هناك آثار ايجابية على سلوك موظفيها. رغم أن التحديد الدقيق للكمة "تقبل" على مستوى هياكل التنظيم، تبقى جد غامضة. والمفاتيح الاساسية للحصول على إنخراط المنظمة في المدونة تبدو ممثلة في التكوين، والمتابعة وأنشطة التطبيق، وهي خلاصة تخمينية أكثر مما هي علمية.

رشوة الموظفين الدوليين: إتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

إذا أقدمت مؤسسة عاملة في البلد أ على تقديم رشوةإلى مسؤول في البلد أ، فإنها ترتكب مخالفة، واذا قدمت نفس الشركة إلى مسؤول في، بلد ب فإنها ترتكب مخالفة في البلد ب. فهل يمثل هذا أيضا، مخالفة في البلد أ؟

تجيب منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بنعم. ولقد أدت إجراءات شنتها هذه المنظمة الى التوقيع، في 1997، على إتفاقية حول مكافحة رشوة الأعوان العموميين الاجانب في الصفقات التجارية الدولية 17. قبل ذلك التاريخ، ومنذ 1977، كانت ولا تزال الشركات الامريكية خاضعة دوما الى القانون المتعلق بممارسات الرشوة في الخارج ("فوراين كوربيت براكتيسز أكت) 18.

يجب أن لا تبقى إتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وتوصياتها (صوفت ليو) مجرد حبر على ورق. بل على العكس من ذلك يجب أن تدرس عن كثب وتحظى بمتابعة دقيقة حتى تسهر على وضع تشريعات وتطبيقها في كل بلد من البلدان الموقعة عليها. وبإستثناء المعاهدات الهادفة الى مراقبة التسلح، لم يحدث إطلاقا أن أعطت اتفاقية دولية مثل هذا القدر من إمكانيات إرسال بعثات تحقق من الممارسات والتدابير في أقاليم البلدان الموقعة. وسنعود الى ذلك فيما بعد، في الفصل الذي يتناول الفاعلين والآليات الدولية للكفاح ضد الرشوة.

17. يمكن الاطلاع على نص الاتفاقية في:
http://www.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/03380.fr-document88-nodirestorate-no-6-18105-31.fr.html

18. الـ "يو.أس فوراين كوريب براكيتسز آكت" صدر في عهد كارتر في 1977 كرد فعل على قضية رشوة لتجنيد الأموال للاحزاب، كشفت في سياق فضيحة "ووترغايت" وإستقالة الرئيس نيكسون. وقد صدر لأسباب داخلية قصد حماية المؤسسات الديمقراطية الامريكية من خلال سد ثغرة إستغلها رجال نيكسون المسؤولين عن جمع الاموال. وحتى وإن يقال بان الادارات الامريكية لم تطبق هذا القانون بالقدر الذي كانت قادرة عليه (حوالي 50 قضية او يزيد قليلا في مدة 25 سنة، 7 منها فقط أحيلت على المحاكمة) إلا أن الطريقة القوية التي شنت بها لوبيات امريكية حملة لإلغائه، تؤكد ان آثار القانون كانت أكبر مما يراد الإيحاء به.

مؤشرات حول فعالية القطاع الخاص كأساس للنزاهة

- هل الجمعيات الوطنية للقطاع الخاص نشيطة؟ وهل هي مهتمة بشكل نشط بتنمية سوق نزيهة ؟ وهل الفرع الوطني لغرفة التجارة الدولية تعمل على ترقية نشيطة لمدونة سلوك داخلية للمؤسسة المنضوية تحت لواء غرفة التجارة الدولية؟
- هل يساهم القطاع الخاص في الحوار المستمر حول سياسة حرية المنافسة التي تعترف بمزايا الجميع المتولدة عن سياسة سليمة؟
- هل لأهم المؤسسات مدونات سلوك؟ وهل تخص الرشوة وتقديم الهدايا؟ وهل هذه المدونات موزعة؟
- هل يعترف القطاع الخاص بأن الكارتيلات والتفاهم بشأن الأسعار هما أمر غير شرعي وضار بتطور القطاع الخاص؟
- وعلى العموم هل تحترم المؤسسات الكبيرة القانون؟
- هل تملك المؤسسات الكبرى سياسات تخص تقديم الهدايا؟ وهل هذه السياسات ملائمة؟
- هل تتفادى المؤسسات على العموم اللجوء الى الرشوة للظفر بصفقات عمومية؟ واذا كان ذلك ممارسة معتادة فهل هي مرفوضة ومكروهة؟ أم هل هي أمر يحظى بالتسامح والقبول؟
- هل تلعب المؤسسات المحلية الاكثر أهمية دورا نشيطا في صياغة معايير أخلاقية للمؤسسات؟
- هل القادة السياسيون فاعلون هامون في القطاع الخاص؟ اذا كانت الاجابة بنعم هل يتم تجنب وضعيات نزاع المصالح؟ وهل مشاركتهم شفافة؟
- هل يتم تطبيق مسار الخوصصة بكل شفافية؟
- هل إرشاء الصحافة من طرف المؤسسات الخاصة كبير؟ وأية أشكال يتخذها هذا الإرشاء؟

* * *

لا يزال الأمر يقتضي بذل جهود كبيرة لمواجهة حازمة ودائمة للرشوة في القطاع الخاص. ومن الضروري تحديد سياسة منافسة جيدة، والتي بدونها ستبقى الرشوة تضر بالاقتصاديات الوطنية والاقتصاد العالمي.

إن التزود بوسائل وأدوات فعالة أمر لاغنى عنه لحصر إمتداد الرشوة وتقدير آثارها، وبالخصوص من أجل تحديد أفضل التدابير الواجب اتخاذها لمواجهتها. وسيكون هذا موضوع القسم الرابع والاخير من هذا الكتاب.

القسم الرابع

الأدوات والفاعلين الخصوصيين

15. إستقلالية مؤسسات الرقابة

كيس كيستوديت إبسوس كيتودس؟
(من يحرس الحراس)
جيفنال، شاعر روماني ساخر

ملخص

من الواجب أن تحتل الوقاية مكانة أساسية في الكفاح ضد الرشوة. وتمثل مؤسسات الرقابة أدوات لهذه الوقاية. وفي هذا الصدد فإن للبلدان الافريقية المسماة فرانكفونية أنماط تنظيم دولتي متشابهة وتستلهم قوانينها السارية من قوانين القوة المستقرة سابقا، فرنسا.

وسيجري في هذا الفصل تناول دور ومهام مؤسسات الرقابة في الكفاح ضد الرشوة، وثمة في هذا المجال، تنوع لهيئات الرقابة ومستوى ممارسة مختلفة :الرقابة التشريعية، الرقابة القضائية، والرقابة المرتبطة بالجهاز التنفيذي، فهل تتوفر هذه المؤسسات على إستقلالية وسلطة ذاتية ووسائل العمل الضرورية لتحقيق أهدافها؟

واذا كان الفصل بين السلطات أمر مدرج في الدستور في عدة بلدان، فإنه غير فعلي في الواقع، وعادة ما يتم خرقه من طرف السلطة القائمة. وهذا أمر يشكك في السير الحسن لمؤسسات الرقابة.

فما هي الشروط الواجب توفيرها حتى تصبح هذه المؤسسات أكثر نجاعة ؟ يجب على هذه الشروط أن تكون محددة بتنظيم واضح يضمن إستقلاليتها والوسائل الضرورية لمهمتها. ومن جهة ثانية، فإنه على هذه المؤسسات أن تسير بطريقة شفافة وتقدم حصيلة أعمالها وتقارير عن الرقابة التي تقوم بها.

من بين الأدوات التي على الدولة التزود بها للوقاية من الرشوة ومعاقبتها، هناك مؤسسات الرقابة. وهذه المؤسسات متعددة ومختلفة بخصوص مهمتها ووسائل العمل، ولكنها متكاملة في أهدافها. وعادة ما تكون هذه الوسائل محددة في الدستور وهي مرتبطة بالسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. ولا يعني وجودها أنها مستقلة حتى وإن يرسخ القانون هذه الاستقلالية.

وفي البلدان الانغلو– ساكسونية، وخاصة في المستعمرات السابقة للمملكة المتحدة في افريقيا، فإن الـ "أوديتور جينرال" (وهو معادل لمجلس المحاسبة في أنظمة القانون المدني) مسؤول عن مراقبة الموارد والمصاريف الحكومية، ويتصرف كما لو أنه حارس نزاهة الاموال ومصداقية المعلومات المنقولة. وفي البلدان الافريقية التي كانت مستعمرة من طرف فرنسا، تتوزع وظيفة المراقب العام بين عدة مؤسسات تكون إما خاضعة للجهاز التنفيذي أو لوصاية البرلمان.

وستكون مؤسسات الرقابة، مثلما هي موجودة في البلدان الافريقية المسماة فرانكفونية، موضوع تقديم ثم تحليل نقدي. كما ستقدم بعض التوصيات الهادفة إلى جعلها أكثر فعالية في مجال مكافحة الرشوة.

رقابات تحترم الفصل بين السلطات

في أغلبية البلدان الافريقية، تم إقرار الفصل بين السلطات بموجب الدستور. كما أن وظيفة الرقابة مسجلة في القوانين الاساسية. فهل يعني هذا الأمر أن هذا الفصل وهذه المراقبة فعليين في سير مؤسسات الدولة ؟

يتموقع تواجد مؤسسات الرقابة في السياق الافريقي على ثلاثة مستويات مع متغيرات حسب البلدان والانظمة السياسة القائمة : الرقابة القضائية، الرقابة الإدارية، والرقابة البرلمانية.

الرقابة القضائية المستقلة عن الجهاز التنفيذي

وفي حالة وجوده، يمثل المجلس الدستوري أول هيئة قضائية للرقابة وبصفته مكلفا بالسهر على احترام الدستور، يراقب هذا المجلس توافق عمليات الاستفتاء وبعض الانتخابات، ونظامية حسابات الحملات الانتخابية خاصة منها الرئاسية والتشريعية، مع القانون.

ويمكنه أيضا إبداء رأيه في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات.

وفي كل الأمكنة تقريبا، تنظم الرقابة القضائية حول مجلس محاسبة –هيئة قضائية مالية مكلفة بالحكم على الحسابات العمومية من خلال هيئة مركزية وغرف جهوية. ومجلس المحاسبة هو عادة هيئة قضائية متميزة عن الهيئات القضائية الاخرى كما هو الحال، على سبيل المثال، في السنغال، والجزائر والغابون.

وفي بلدان أخرى يكون مجلس المحاسبة موطنا داخل المحكمة العليا كما هو الحال في البنين والنيجر. و لمجلس المحاسبة في كل البلدان نفس الثوابت في التنظيم وفي تسييره خاصة في إجراء تعيين اعضائه المتميز بنمطين من التعيين: أعضاء منتخبين من طرف زملائهم، أي من منتخبين من طرف قضاة مجلس المحاسبة وأعضاء معينين من طرف السلطة التنفيذية.

وهناك بلدان أخرى تتوفر على محكمة انضباط خاصة بالميزانية والمالية والتي لها دور تأديبي وعقابي في ذات الوقت. وأحد أدوارها، هو بالخصوص، معاقبة أخطاء التسيير المرتكبة مع طرف الآمرين بالصرف إزاء الدولة والمجموعات العمومية.

الرقابة الإدارية المرتبطة بالجهاز التنفيذي

عادة ما تتمفصل الرقابة الادارية حول نوعين من الهياكل: هياكل ذات صلاحية أفقية وهياكل ذات صلاحية عمودية.

وتتواجد الهيئات ذات الصلاحية الافقية عادة في مستوى من الدولة حيث يكون موطنها أو حيث تتدخل لحساب السلطات المركزية: لدى رئيس الجمهورية (المفتشية العامة للدولة مثلما هو الحال في السينغال) ولجنة التحقق من الحسابات ومراقبة المؤسسات العمومية.

ومن جهتها، تكون الهياكل ذات الصلاحية العمودية مرتبطة بوزارات وهي تحت سلطة الوزراء (مفتشية داخلية للوزارات مثل مفتشية الشؤون الادارية والمالية، المفتشية التقنية، المفتشية العامة للمالية، مفتشية المصالح القضائية وغيرها...).

وثمة إختلافات بسيطة من بلد الى آخر بخصوص الإرتباط العضوي لمؤسسات الرقابة هذه.. وهكذا فإذا كانت المراقبة المالية في السينغال هيكلا ذا صلاحية أفقية تحت وصاية رئيس الجمهورية، فإن هذه الرقابة في النيجر وفي الغابون من صلاحيات كل وزارة.

وبالنظر الى النقائص المسجلة في سير المؤسسات التقليدية للرقابة وتعدد قضايا الرشوة، أضيفت في بعض البلدان أدوات أخرى. وهكذا اضطرت الحكومية الفرنسية في 1991 الى إنشاء بعثة وزارية مشتركة للتحقيق في الصفقات العمومية واتفاقيات إنتداب الخدمة العمومية. وكانت هذه البعثة قد أنشئت على إثر الاختلاسات العديدة التي برزت في الطلبية العمومية، ضمن امتداد اللامركزية في الثمانينيات.

ومع ذلك، وبصفة عامة، فإن الرقابة الادارية مستلهمة في كل البلدان من نفس المسعى وتظهر نفس المميزات. وتحدد مهام هذه المؤسسات بواسطة نصوص تنظيمية صادقت عليها السلطة التنفيذية (مراسيم رئاسية، ومراسيم وزارية) ولا تنشر تقاريرها على الجمهور.

الرقابة البرلمانية في قلب السلطة التشريعية

يتم إنطلاق تطبيق الرقابة البرلمانية بواسطة عدة أدوات محددة في قوانين عضوية؛ ويصوت البرلمان على ميزانية الدولة وقانون المالية 1 أو على قانون مالية تكميلي. ويخول للبرلمان إرسال أسئلة مكتوبة أو طرح أسئلة شفوية على الحكومة. ويمكن أن ينشئ بداخله لجان تحقيق برلمانية. ويصوت أيضا على قوانين تسوية 2.

رشيد شريف، أذربيجان

حدود ونقائص هيئات الرقابة

على التحليل النقدي لتنظيم وسير أنظمة الرقابة أن يحدد طبيعة العراقيل التي تقف أمام تنفيذ مهام تلك الانظمة ونجاعتها وبالخصوص إتخاذ اجراءات لتدعيم هذا الدور.

1. كلمة عامة تعني القوانين التي تحدد طبيعة، ومبلغ واعتمادات موارد وأعباء الدولة. ويمكنها، إضافة الى اشتمالها على رخص، تلقي الموارد ودفع الاعباء، عددا من التدابير التشريعية المحضة المعدلة للقانون الموجود.
2. قوانين التسوية هي قوانين مالية تمكن البرلمان في فترة لاحقة من ممارسة رقابته على تنفيذ قوانين المالية من طرف الحكومة.

رقابة قضائية خاضعة للجهاز التنفيذي

يجدر التسجيل في هذا المستوى بالمساس بإستقلالية رقابة قاضي الإدارة بسبب تداخل عدة مظاهر ضعف ملاحظة، على هذا النظام.

وعادة ما يعرقل التعيين التنافسي للقضاة، من طرف السلطة التنفيذية وسلك القضاء، إستقلالية مجلس المحاسبة إزاء الجهاز التنفيذي. ويساعد التوزيع غير العادل للصلاحيات بين مختلف أعضاء المجلس الأعلى للقضاء على حدوث هذا المساس.

ولا يسمح التمثيل غير المتساوي داخل هيئات الرقابة بين الأعضاء المنتخبين من طرف القضاة والأعضاء المعينين من طرف الحكومة على بالسير الحسن لهذه الهيئات.

ومن جهة ثانية، فإن التوزيع غير الكافي، والجزئي وحتى المعدوم، لتقارير مجلس المحاسبة لا يساعد على الشفافية في أشغال المؤسسة.

وفي أحيان أخرى، لا يسمح إخضاع مجلس المحاسبة أو وضعه تحت وصاية هيئة قضائية أخرى بترسيخ مصداقيته. وهذه الحالة نجدها في السينغال، حيث يمكن لقرارات مجلس المحاسبة أن تكون موضوع استئناف في مجلس الدولة.

وتحد الوسائل غير الكافية الموضوعة عادة تحت تصرف مجلس المحاسبة، اي اسناد ناقص، وأجور قليلة الاهمية، وترقية إعتياطية لقضاته، وأعداد ناقصة، تحد بصفة معتبرة من مدى وحقل نشاط مجلس المحاسبة. كما يمكن لإستقلاليته ان تتضرر بتسيير للمسارات الوظيفية للقضاة من شأنها زيادة خضوعهم.

واذا كان مجلس المحاسبة، منصوص عليه في الدستور، فإن النصوص المحددة لمهامه ونظامه الداخلي تتم صياغتها والمصادقة عليها من طرف السلطة التنفيذية وحدها. ويمكن هذا الأمر السلطة التنفيذية من تفادي تصويت البرلمان على قانون، وبالتالي، فإنه يحد من مهام وأهداف مجلس المحاسبة.

مراقبة إدارية خاضعة لأوامر السلطة

إن وضعية المراقبة الادارية لا تثير الارتياح كثيرا وتبدي ضعفا في كل البلدان الافريقية تقريبا. إن غياب هياكل الرقابة، بسبب عجزها عن الاخطار الذاتي وكونها حكما وخصما يحدا من فعاليتها.

و يرسخ عدم تطبيق التعليمات المضمنة في التقاريرمن الافلات من العقاب الذي يستفيد منه الاشخاص المتهمون الذين يواصلون تصرفاتهم دون التعرض للإزعاج.

كما يساعد الامتناع عن نشر التقارير الموجهة للسلطات الادارية الوصية وحدها، على إثارة الغموض على الاشغال واستحالة حصول الجمهور على الاعلام. والاكثر من ذلك فإن التذري الكبير لهياكل الرقابة يعمق الخلط وتضاعف التدخلات، مما يؤثر على فعاليتها.

الجزائر: غضب قضاة مجلس المحاسبة

في بداية 2002، جندت نقابة قضاة مجلس المحاسبة منخرطيها بنشر بيان تدين فيه عددامن الاختلالات في تسيير المجلس وتنظيم واعتصام أمام مقر الهيئة. وتمثل هذه الاعمال التي حظيت بتغطية صحفية كبيرة، أمرا غير مسبوق. وقد إندهش الرأي العام من أمر تحرك وتصميم القضاة غير المعروفين كثيرا عند الجمهور الواسع؛ حقا فإنه ليس لمجلس المحاسبة أية مصداقية في نظر الجزائريين؛ فهذه الهيئة، التي أنشئت منذ عشرين سنة، لم تتميز بفعاليتها واستقلاليتها. وقد أطلقت الاشاعة العمومية على هذه الهيئة الخاضعة للسلطة التنفيذية اسم "مجلس تصفية الحسابات" لكونها استعملت في أغلب الاحوال في الصراعات بين العصب داخل السلطة. وتتعلق مطالب القضاة المعبر عنها بصفة استعراضية بعدم تنصيب مجلس القضاة، وهي هيئة هامة في مجلس المحاسبة، وبالسلطات الضخمة للرئيس، والتمييز في معالجة المسارات الوظيفية وعدم استغلال تقارير الرقابة...الخ وقد دفعت هذه التحركات رئيس مجلس المحاسبة للحديث أمام وسائل الاعلام، دون إقناع، بشكل مقبول للرأي العام بالاجوبة التي قدمها. ويبدو ان القضاة ونقابتهم عازمين على مواصلة تحركاتهم لتحقيق مطالبهم.

الجمعية الجزائرية لمكافحة الرشوة

إن الطريقة، غير الموضوعية في غالب الأحوال، المتبعة في تعيين المراقبين من شأنها إفقاد الرقابة كل مصداقيتها. كما أن هشاشة وظيفة المراقب – من خلال غياب الضمانات القانونية والحماية ضد كل مساس بسلامته الجسدية – لا تساهم في تحييب هذه المهنة. كما أن الغياب المزمن لوسائل العمل لدى هيئات الرقابة هذه يستعمل عادة للحد من مهامها.

رقابة برلمانية تحت مراقبة قصوى

تجد نجاعة المراقبة البرلمانية نفسها أمام اختبار جدي بفعل جملة من العراقيل والعوائق في كل بلدان إفريقيا تقريبا؛ إذ قد تتضرر إستقلالية وموضوعية المراقبة البرلمانية بسبب ظاهرة حزب فائز بالاغلبية، خاصة لما تكون هذه الاغلبية ساحقة وفقدان المعارضة لإمكانية التعبير.

كما أن غياب الخبرة وعدم كفاءة بعض المنتخبين تمثل مكبحا لنوعية وأهمية الرقابة، وقد تزداد حدة هذه الظاهرة بميل كبير نحو اضفاء الطابع المهني على العهدة البرلمانية. اضافة الى ذلك يمثل الخضوع للزبائنية والتعميق الكبير لنزاعات المصالح عائقان كثيرا التردد أمام مهمة المراقبة البرلمانية.

ويحدث أحيانا، أن يتم إنشاء لجان تحقيق بفضل تصميم المعارضة ووزن الرأي العام الذي تساعده في ذلك وسائل الاعلام المستقلة، وهذا رغم محاولات العرقلة التي تقودها الاغلبية البرلمانية المؤيدة للجهاز التنفيذي. إذ يجند هذا الأخير كل وسائله لمنع هذه اللجان من إنجاز تحقيقها. وحتى بعد إنتهاء اللجنة من تقريرها، يعمل الجهاز التنفيذي كل شيء حتى لا يأخذ بعين الاعتبار نتائج التقرير، أو يعمل على إبطاء إدخالها حيز التطبيق. وهو ما يفسر، في اغلب الاحوال، أن إستمرار معاناة البرلمانات في إفريقيا من عجز ديمقراطي في تسييرها خاصة في مهمة مراقبتها، ولم عجرها ، التام، في الحصول على ثقة الجمهور.

كيف يجعل من مؤسسات الرقابة مؤسسات ناجعة؟

إن التأخر الذي تسجله مؤسسات الرقابة في إفريقيا جد هام. ويرجع، في الجزء الغالب منه الى الغياب الفعلي للفصل بين السلطات، رغم النص عليه في الدستور، وبالتالي إلى الوزن المهيمن والأوحد للجهاز التنفيذي. إن فعالية أجهزة الرقابة مرتبطة بالتقدم الديمقراطي للمجتمع، والارادة السياسية للجهاز التنفيذي وحرية التعبير لوسائل الاعلام.

وهذه المواضيع تم تناولها في فصول أخرى. والتوصيات المقدمة هنا لإضفاء الفعالية على مؤسسات الرقابة لا يمكن أن يكون لها مدى حقيقي إلا اذا استفادت من جو انفتاح سياسي وشفافية الحياة العمومية.

تحرير رقابة الهيئات القضائية

يمكن لجملة من التدابير تدعيم إستقلالية هياكل الرقابة وتحقيق أقصى فعالية لها. من ذلك يجب إدراج مجلس المحاسبة في الدستور. ويجب توضيح مهمته وأهدافه في قانون يصادق عليه البرلمان. ويمكن لإنشاء مجلس أعلى لمجلس المحاسبة منفصل عن المجلس الأعلى للقضاء أن يساعد على استقلالية المؤسسة. وتتدعم هذه الاستقلالية بوضع نظام مستقل للتعيينات وتسيير المسارات الوظيفية لقضاة مجلس المحاسبة. كما يمكن لمصادقة البرلمان على النظام الداخلي وقانون خاص لقضاة مجلس المحاسبة أن يحتوي ضغوط الحكومة.

ويجب أن تكون قرارات مجلس المحاسبة بخصوص تقييم الحسابات العمومية لا رجعة فيها. ويجب أن تصدر الاحكام في الأول والأخير.

كما يجب نشر التقارير السنوية والقطاعية لمجلس المحاسبة وتسليط الإشهار عليها. ويكون هذا الإلزام المتعلق بالشفافية مدرجا في القانون ولا يترك لتقدير السلطة التنفيذية.

وأخيرا، فإن مجلس المحاسبة لن يتمكن من أداء مهمته بطريقة جيدة اذا كان فاقدا لوسائل عمل ملائمة، بشرية ومالية ومادية.

أخذ توصيات المراقبة الادارية في الحسبان

تقتضي فعالية الرقابة الإدارية من مؤسسات الرقابة مكانة في نظام الدولة لتأمين استقلاليتها ونجاعتها. لذا يجب أن لا يبقى إخطارها من صلاحيات السلطة الوصية فقط. ويتوجب على النصوص التي تسيرها أن تعطي الامكانية لهيئات الرقابة الإدارية للاخطار الذاتي. وعلى تقارير المراقبة أن تكون في متناول الجمهور وتحظى بتوزيع واسع.

إن أخذ السلطات المعنية في الحسبان للتعليمات الواردة في تقارير المراقبة، وخاصة اذا ما كانت هناك اختلاسات وتوصيات للوقاية منها، من شأنه تسهيل مكافحة الرشوة.

ويمكن التنسيق، وتبادل المعلومات والتجارب بين مختلف مؤسسات الرقابة الإدارية من جعل المؤسسات أكثر نجاعة.

ويجب أن يتم التوظيف في مختلف أسلاك المراقبة بواسطة المسابقة فقط، وهي الوسيلة الوحيدة للتوفر على كفاءات وتجنب المحاباة، كما يجب أن يستفيد المراقبون من قانون خاص وتدابير تضمن أمنهم والسير الجيد لمسارهم المهني.

وهناك الكثير من الإدارات التي لها وظيفة الرقابة محددة بقانون وتنظيمات سارية، خاصة في مجال مكافحة الرشوة. ويمكن أن نذكر من بينها: الجمارك، إدارة الضرائب، مصالح المنافسة وقمع الغش الضريبي، ومصالح مراقبة النوعية وغيرها.... لكن نشاطاتها غير معروفة بقدر كبير من طرف الجمهور.

مزيد من الشفافية في الرقابة البرلمانية

ويمكن في هذا المجال ذكر توصيات قدمها "المنتدى المدني في السينغال"، خلال ملتقى حول الشفافية في تسيير الشؤون العمومية، عقده في أفريل 1999 بداكار:

- الاعلام الشامل للبرلمانيين بكل القرارات الهامة (إرسال قوات الى الخارج، المسائل المرتبطة بالحرمة الترابية، الخ...)؛
- بث المناقشات البرلمانية حول المسائل الهامة (مراجعة الدستور، التصويت على الميزانيات)؛
- إنشاء موقع على الانترنيت لإعلام المستعملين بنشاطات البرلمان؛
- التفكير في استدعاء دورة تحضيرية لاعداد الميزانية لتمكين البرلمانيين من تقديم مطالب المواطنين قبل الصياغة النهائية للميزانية من طرف الحكومة؛

- تأكيد الطابع الالزامي لمثول كل شخص ينظر لاستماع اللجان البرلمانية إليه على أنه مفيد؛
- نشر تقارير لجان التحقيق البرلمانية؛
- إمكانية إحالة البرلمان الى العدالة للتحقيق في كل ملف يهمه وهذا بطلب من عشر أعضائه؛
- تأكيد الطابع السري للتصويت على لائحة انتقاد الحكومة وهذا قصد ضمان التعبير الحر للبرلمانيين؛
- إنشاء سلك مساعدين لإعانة البرلمانيين في مهامهم خاصة بالتحضير لتدخلاتهم ووثائق عملهم؛
- تنظيم دورات تكوين وملتقيات للترقية لفائدة البرلمانيين؛
- اللجوء الشامل للخبراء والمستشارين في الملفات التي تتطلب مستوى عال من التقنية؛
- تحويل الوظيفة البرلمانية الى نشاط غير مأجور؛
- إنشاء فضاءات حوار بين البرلمان وقطاعات الحياة الوطنية الأخرى وخاصة مع منظمات الدفاع وترقية حقوق الانسان والديمقراطية؛
- المصادقة، في أقرب الآجال، على قوانين التسوية التي يتوجب أن تسبق كل قانون مالية جديد.

مؤشرات لتقييم مؤسسات الرقابة

- هل تم النص على مجلس المحاسبة في الدستور؟
- وهل له سلطة مساءلة اعضاء الجهاز التنفيذي والمرفق العمومي؟
- هل ينشر المجلس تقريره السنوي؟
- هل تدرج النفقات العمومية كلها في ميزانية الدولة؟
- وهل يتم التحقق منها سنويا ؟
- هل يتم نشر تقارير الخبرة التي تعدها المؤسسات الرسمية للمراقبة؟
- هل تخضع مؤسسات الرقابة الى رقابة تشريعية، أو للجنة حسابات عمومية تابعة للبرلمان او الى مؤسسة مماثلة؟
- هل هناك أصناف هامة من النفقات العمومية غير خاضعة لمصادقة السلطة التشريعية؟
- ماهي الجنح التي يتواتر اكتشافها من طرف أعوان الادارات المالية؟

* *
*

بموجب التدبير الدستوري المتعلق بالفصل بين السلطات المصادق عليه في كل البلدان الافريقية تقريبا، تقوم فعالية رقابة مالية ونفقات الدولة، أساسا، على استقلالية المؤسسات المكلفة بذلك وبتنوعها. وترتبط هذه الاستقلالية أيضا، بالاشهار الذي تحظى به نتائج التحقيق، والاعلام الواسع الموجه للجمهور والإجراءات التي تتخذها الهيئات القضائية المعنية لمعاقبة مرتكبي المخالفات وتحويل الاموال والرشوة. ولا يوجد نمط نموذجي يمكنه ضمان مراقبة ناجعة بصفة شاملة. وقصد إستكمال التدابير القائمة وسد الثغرات، خاصة في العلاقات بين الحكام والمحكومين، أنشأت بعض البلدان وظيفة الوسيط التي سنتحدث عن دورها في الفصل القادم.

16. الوسيط

"ولكون الرشوة قد تؤدي بالسلطات العمومية الى الشلل وتناسي مهامها وواجباتها إزاء المواطنين، فعلى التصريح العالمي لحقوق الانسان لعام 1948 أن يصبح عندئذ، تلك القوة المولدة التي تتحول الى هيئة ناقدة". ولكن من سيفرض تطبيقها الملموس؟

نيكولا كيلوز، أستاذ علم الإجرام
جامعة فريبورغ، سويسرا

ملخص

أمام تنامي البيروقراطية وآثارها على المواطنين وعلى السير الحسن للادارة في بعض البلدان، إضطر الجهاز التنفيذي الى خلق وظيفة الوسيط. وفي هذا الفصل، سيتم أولا تناول تحديد مفهوم الوسيط، ومهامه المختلفة ومقاييس الحكم الواجب تطبيقه على الأعمال العمومية.

ثم تدرس أيضا الشروط الواجب توفيرها حتى يتمكن الوسيط من ممارسة مهمته في أحسن الظروف، مثل مسار تعيينه، ومدة عهدته، والموارد الموضوعة تحت تصرفه وغير ذلك... ومن بين الأعمال التي يمكن للوسيط الشروع فيها لمكافحة الرشوة، سيتم التركيز على مراقبة ودائع المنتخبين، وأعضاء الجهاز التنفيذي والموظفين السامين، والوصول الى المعلومات ومتابعة نوعية الخدمات المقدمة. وسيختتم هذا الفصل بتناول بتسيير الوساطة والمقاييس التي تمكن من تحديد الاولويات في القضايا التي تطرح عليها.

تمثل الوساطة إحدى أقدم المهن في العالم، إذ أن المجتمعات والحكومات لجأت، على الدوام، الى طلب وسطاء أو الى حكام للتحقيق في نزاعات واقتراح حلول أو للتأكد من صحة مطالب مواطنين إزاء التسيير السيء لمرفق عمومي. وقد عرفت التجارب، التي جرت في أنحاء مختلفة من العالم، نجاحا بهذا القدر أو ذاك. ومع ذلك فإن العديد من الملاحظين متفقين على الاعتراف بفائدة الوسيط، بشرط توفر حد أدنى من الظروف والوسائل قصد تأديته الجيدة لمهمته.

من هو الوسيط؟

ما الذي يستطيع مواطن عادي فعله عندما تسوْد الأمور في وجهه ولم يصغ لشكواه ضد الادارة؟ وفي هذه الحالة تكون أمامه امكانية رفع قضية أمام العدالة. لكن العدالة تنزع الى البطء وتبدو مكلفة ويمكن أن تعرف نوعا من الفوضى، بل وحتى الرشوة. فكيف تتم حماية المواطنين عندئذ؟ في مثل هذه الحالات، يلجأ الكثير من الناس الى الـ "لومبادوزمان" او الوسيط، المسمى أيضا "المدافع عن الشعب" في اسبانيا ("ديفانسور ديل بوييبلو" او "الحامي العمومي" ("پابليك بروتيكتور") في جنوب افريقيا.

وفي الوقت الحاضر، كرست دساتير عدة دول وظيفة الوسيط، بل، تعرف هذه الوظيفة انتشارا في بعض البلدان الى الحد الذي توجد فيه مكاتب وسيط خاصة في مختلف القطاعات، ونقتصر على ذكر بعضها مثل البنوك، الصحة والتأمينات2...

وقد فرضت جمعية الوسطاء البريطانيين والايرلنديين مقاييس تلغي مؤسسات الـ "أومبادوزمان" التي اصبحت بالفعل سجينة تنظيمات يفترض انها تراقبها عوض أن تكون مستقلة عنها. ولا تعترف الجمعية إلا بالمكاتب التي تتوفر فيها أربعة مقاييس:

- استقلالية الوسيط إزاء المنظمات التي تكون له سلطة التحري عليها؛
- الفعالية؛
- العدالة؛
- إلزامية تقديم عرض للجمهور.

(ونجد مزيدا من المعلومات في موقع الجمعية: www.bioa.org.uk)

إن مقياس الإستقلالية هو الذي يميز، أكثر من غيره، خدمات الوساطة المعروفة عن وسائل التظلم الاخرى، فمسؤولو التظلمات الداخلية الخاصة بمنظماتهم ليسوا مستقلين تماما ويستعملون بطريقة غير لائقة هذه الكلمة عندما يقدمون أنفسهم بصفتهم وسطاء أو "اومباد زمان".

وقد اكتسب مفهوم الوسيط شعبية في القطاع الخاص واصبح هذا اللفظ متزايد الاستعمال في الوقت الحاضر. ويحيل الحديث في هذا الفصل الى مرجعية الـ أومبادزمان" التقليدي، أي الوسيط في القطاع العمومي.

---

1. اختار عدد من المواطنين في المملكة المتحدة اللجوء الى خدمات الـ"اومبادزمان" وقد عددت جريدة "سونداي تايمز"، في 14 اوت 1994، الخدمات تشمل وسيط الوكالة المكلف بالايداع المالي للافراد (بيرسونل انفاستمانت أوتورتي اومبادزمان) ووسيط الادخار، وسيط التأمين، ووسيط الشركات التعاونية للتمويل العقاري (بويلدنيق سوسايتسز اومبادزمان) ووسيط الشؤون البنكية، والوسيط في الشؤون الجبائية والعقارية وكذا آخرين يعملون في قطاعات خصوصية في الادارة العمومية.

2. خلال الثلاثين سنة الأخيرة، شق الوسيط، القادم من اسكندنافيا طريقه في أكثر من ثمانين بلدا من بلدان العالم.

أن الوسيط هيئة تتلقى وتدرس بطريقة مستقلة الادعاءات بخصوص سوء التسيير في الشؤون العمومية 3. ولا تتنافس هذه الهيئة مع المحاكم ولا تتحرك بصفتها هيئة إضافية يمكن للاشخاص المردودين من الهيئات القضائية إخطارها.4 ولا يتوفر أغلب الوسطاء على صلاحية التحقيق في المحاكم.

ماهي وظيفة الوسيط؟

عموما تتمثل الوظائف الاساسية للوسيط في:

(أ) دراسة قرار، او اجراء أو توصية، أو عقد أو تناسي يكون:

- مخالف للقوانين والقواعد والتنظيمات، أو
- يميز إخلالا بالاستعمال أو الاجراء المقرر، اللهم إلا اذا كان ذلك عن حسن نية مع سبب وجيه؛
- منحرف، متعسف، ومنال، ظالم، متحيز، مضطهد أو تمييزي،قائم على أسس غير ذات صلة
- أو يتطلب ممارسة السلطة، أو إهمال أو رفض القيام بذ لك لاسباب غير صالحة مثل الرشوة، أو إبتزاز، وتفضل المعارف والمحاباة والتعسف الإداري؛

(أأ) إبراز إهمال أو اغفال إنتباه، أو تأخر، أو انعدام كفاءة، واللافعالية والحماقة في الادارة أو في أداء الواجبات والمسؤوليات 5.

واضافة الى التدابير الموجودة مثل البرلمان، جهاز الهيئات القضائية وإجراءات للشكاوي الداخلية، تقدم مؤسسة الوسيط إمكانية للخواص لايداع شكاوي متعلقة بممارسات الحكومة لدى هيئة مستقلة وخبيرة. ويمكن أن تؤدي الشكاوي التي يتلقاها الوسيط الى إدراج عمل تصحيحي لحل مشاكل خاصة بإهمال ادارة، وفي سياق أوسع، المساعدة على وضع ثقة في نزاهة المؤسسات.

3. كتب أحد الوسطاء في زيمبابوي يقول بأن "التعسف في استعمال السلطة أوسوء الإدارة يمكن ان يتخذ عدة أشكال مثلا، الرشوة، المحاباة، العمولات، العشائرية، القساوة، إعلام الناس بطريقة غير جيدة، تناسي تقديم تفسير من واجبها تقديمه، استعمال السلطة لاغراض سيئة، إهمال الرد على البريد، والتسبب في تأخر مبالغ فيه في أداء الاعمال العمومية" انظر التقرير السنوي للجنة التحقيق، 1975، لوزاكا، زامبيا، ص 3.

4. بعض الـ "اوبنادزمان" لا يحق لهم تلقي الشكاوي التي يكمن أن تحال على المحاكم. ولا يقبل آخرون الشكوى الا بشرط تخلي الشاكي عن حقه في تحريك دعوى قضائية (قصد إلغاء شكاوي محتملة تستهدف فقط جمع معلومات مستعملة في اجراء قضائي لاحق وهذا بغرض الحصول على مزيد عناصر التعاون من جانب النيابة التي لولا ذاك فانها لن على تقدم هذا التعاون".

5. التعريف مصدره التشريع الباكستاني المتعلق بإنشاء هذا المكتب.

إعتبارا لدور التعامل مع الخواص، فإن القانون الذي ينص على وظيفة الوسيط يختار، عادة، بطريقة مقصودة، شخصا واحدا هو الوسيط أو الـ "اوبندوزمان" الوطني كممثل لهذه المؤسسة في نظر العالم الخارجي حتى يقيم مقابلا لبيروقراطية غير محددة الهويةفي أغلب الأحوال.

وبصفتها هيئة دستورية ظاهرة، فقد تكون خدمتها اكثر قابلية من غيرها على مقاومة الضغوط غير الشرعية للجهاز التنفيذي. ويمكنها ممارسة وظيفة مراقبة لتحفيز تدفق المعلومات التي تكشف إتساع الرشوة داخل الحكومة. وتقدم سرية هذه الاجراءات للمصلحة فضيلة اضافية لتوفير حاجز حام ضد كل محاولة تحرش بالشهود وأصحاب الشكاوي 6.

وفي عدد من البلدان، يتوسع تكليف الوسيط أيضا الى دراسة وتفتيش الهياكل الادارية بطريقة تضمن تحديد الرشوة في حدها الادنى. وبذلك يمكنه تقديم توصية بتحسين الاجراءات والممارسات وحث الموظفين على توفير ملفاتهم جاهزة في كل وقت.

وقد بدت خدمة الوسيط جد قابلة للتكيف مع مختلف أنماط الأنظمة السياسية. وسواء كان النظام برلمانيا أو نظاما عسكريا أو نظام حزب واحد، فإن هذه الخدمة التي يتولاها الوسيط تبدو انها تسير بصفة جيدة، فمثلا عندما تبنت تاترانيا نظام الحزب الواحد، لاحظت اللجنة الرئاسية أن:

> "في بلد سريع التطور، من الحتمي أن يرخص لعدد من الموظفين والمسؤولين سواء في الحكومة أو في الحزب الحاكم، ممارسة سلطات تقديرية واسعة. غير أنه قد تكون للقرارات التي يتخذها هؤلاء المسؤولين أثار خطيرة على الخواص، واللجنة واعية بكون الرأي العام جد متنبه لمخاطر التعسف في استعمال السلطة. لذا فكرنا جيدا في امكانية في إعطاء بعض الضمانات للمواطنين البسطاء" 7.

وكانت النتيجة متمثلة في إنشاء لجنة التحقيق الدائمة أي أنها في الواقع "اوبندوزمان". وقد ميز هذا الامر منعطفا هاما ذلك لانها كانت المرة الاولى التي دفع فيها الانشغال برشوة المسؤولين في البلدان النامية، بلدا الى النص على مدونة سلوك للمسؤولين في نص الدستور، وهو نص يتوجب على الـ "اوبندوزمان" السهر على فرض إحترامه إضافة وظائفه التقليدية كوسيط 8.

وقد أنشأت بولونيا مكتب الـ "اوبندوزمان" في 1987 للتحقيق في الخروقات التي إرتكبتها السلطة القضائية وحول مبادئ الحياة الجماعية والعدالة الاجتماعية. وقد دفع نجاحه ديمقراطيات أوروبية ناشئة الى الحذو حذوها 9.

---

6. ج. هتشارد، "ذي أوفيس أوذي اوببنيزمان"، في ناشيونل هيومن رايغتس استيتيشيونس إن ذي كومنولث، سكرتيارية الكومنولث، لندن 1992.
7. نفس المصدر.
8. النموذج يشع في بابوازيا–غينيا الجديدة، وجرز سلومون، وفاياناتو.
9. ن. مانينف ود.ج قاليڤان، يوزينف أن أوبيندزمان. تواوفيرسي بايليك اوفيسلس، البنك العالمي، واشنطن دي.سي.أفريل 1999.

أية مقاييس حكم على الوسيط تطبيقها على الأعمال العمومية؟

في أي وقت يكون سلوك ما ملائما أو غير ملائم؟ عندما يدخل عمل الحكومة في نزاع مع القوانين والمبادئ ولا يبدو أنه مسوغ بأسباب أخرى، فإنه لا يعتبر، مبدئيا، كسلوك ملائم. وفي الوضع المثالي، يدرس الوسيط العمل في مجمله ويعيد النظر فيه سواء على ضوء تدابير التشريع المكتوب أو على ضوء المبادئ القانونية غير المكتوبة، وكذا على أساس معايير الحكم الجيد.

وتشمل دراسة العمل بالنظر الى القانون المكتوب مجالات مثل الحقوق الانسانية والدستورية، وتحديد مجالات الاختصاص والتدابير الناتجة عن القانون الإجرائي والقانون الوضعي. وتبدو دراسة العمل على ضوء المبادئ القانونية غيرالمكتوبة (التي صاغها المذهب القانوني والاجتهاد القضائي)، هي الأخرى، هامة للحكم على شرعية سلوك الحكومة وتتضمن المبادئ التالية:

- المساواة في المعاملة؛
- الطابع المعقول؛
- نسبية الوسائل إزاء الهدف؛
- وجوب تسبيب القرارات و؛
- واجب الحذر والإسراع.

إضافة الى ذلك، على الوسيط، خلال دراسة عمل عمومي، أيضا استعمال معايير ومبادئ الحكم الجيد التي تساهم في إستقامة سلوك الهيئات التنفيذية. وتتلخص هذه المعايير في فرض واجب اليقظة العام. وتظهر في بعض المعايير المقبولة المرتبطة بالاجراءات الإدارية وسلوك أعوان الدولة إزاء الجمهور. وتشمل التحرك دون تأخر غير مسوغ، وتزويد الشخص بكل المعلومات الضرورية، وضمان معاملة عادلة ومحترمة وتقتضي منه أن يكون غير متحيز وخدوم.

وأخيرا، يسن الوسيط معايير لتنظيم هياكل الحكومة. وتضم هذه المعايير معايير التنسيق، ومتابعة والتقدم المسجل، وحماية المعطيات السرية للخواص وإمكانية الوصول الى السلطات.

كيف يبت الوسط في القضايا التي يعالجها؟

في كل أنحاء العالم، تتلقى مصالح الوسيط الشكاوي بقدر أكبر من العدد الذي يمكن أن يعالجه التشريع الوطني. لهذا تعمل هذه المصالح في الإطار القانوني الذي ينص عليه القانون في كل بلد.

على العموم تشمل التعليمات بخصوص تلقي الشكاوي الجوانب التالية:

- على الشكوى أن تكون ضمن اختصاص الوسيط (وهناك عدد هام لا يشمله اختصاص الوسيط)؛
- يجب على الشاكي أن يكون قد استنفد كل طرق التظلم الموضوعة تحت تصرفه، (على الـ "اوبندوزمان" ان يكون آخر ملجأ وليس أولها) واذا لم يكن الامر كذلك هل من المعقول انتظار القيام بذلك؟ هل القضية بين أيدي العدالة؟ اذا كانت كذلك فهل من الملائم طلب تدخل الوسيط؟
- على الشاكي إبداء اهتمام شخصي كاف بموضوع شكواه؛
- يجب على الشاكي أن يتصرف عن حسن نية.

هل يحق للوسيط الإسراع في القيام بعمل ضد الرشوة؟

يهتم الوسيط التقليدي بالقضاء على أعمال سوء الادارة وعادة يتأتى سوء الادارة هذا من المستويات المختلفة للرشوة في الوظيف العمومي.

وبالتالي، يتوجب على الوسيط مواجهة الرشوة حيث تكون سببا في إختلال سير الادارة.

وقصد آداء دوره في تحسين تسيير الشؤون العمومية، على الوسيط ربط صلات ثقة مع الذين يكلف بحراسة حسهم الاخلاقي؛ ذلك لأن هذا الامر سيحول "الوسيط الودي" الى "دركي مهاب الجانب"، ويمكنه في بعض السياقات، جعل وظائف المصلحة أكثر اتساعا وأقل فعالية.

ومع هذا، ينظر في العديد من البلدان إلى الوسيط الذي له حق النظر في وثائق الحكومة، على أنه في وضع أفضل للتحقيق وفرض النظام على الادارة العمومية من محققين أقل خبرة من بين رجال الشرطة 10.

ويمثل التعيين المتأخر لـ "اوبيدزمان" في منصب المحافظ المسؤول عن اللجنة المستقلة لمكافحة الرشوة في ولاية الغال الجديد بأستراليا، تطور هاما في هذا المجال.

وعلى سبيل المثال، يمكن أن يكلف الوسيط بمراقبة التصريحات بأملاك أعضاء الجهاز التنفيذي والمنتخبين. ويمكنه أيضا تدعيم الوصول الى المعلومات مثلما يمكنه مراقبة نوعية الخدمات العمومية.

10. ديوان المفتش العام للحكومة في أوغندا، مثلا.

مراقبة أملاك الحكام

في بعض البلدان مثل بايوازيا–غينيا الجديدة وتايوان 11، يعتبر الوسيط في موقع لا مثيل له لدراسة ومراقبة مداخيل وأملاك موظفي الدولة السامين. وبصفته مستقلا ويتمتع بمستوى عال من الثقة وتقدير الجمهور، وكذا بسلطة في التحقيق تمكنه من دراسة محتوى التصريحات، يمكن لمكتب الوسيط ان يكون أداة فعالة ويسمح بذلك بالالتفاف حول ضرورة إنشاء آليات أخرى مستقلة مخصصة لمراقبة الودائع. وفي المناطق التي لم يكن فيها الحال كذلك، وحيث هناك الكثير من الطلبات على المعلومات المرفوضة، جرى إختيار إنشاء مصلحة وساطة منفصلة للتكفل بذلك 12.

الحصول على الاعلام

وبنفس الصفة، يوجد مكتب الوسيط في موقع جيد لمعالجة النداءات المتعلقة بالموظفين الذين يرفضون تزويد الجمهور بمعلومات يحق له الحصول عليها. و يدخل هذا النشاط ضمن الاطار العام لوظائف الوسيط عندما يكون ثمة تشريع خاص متعلق بالحصول على الإعلام. ويطرح السؤال بشأن من يتوجب عليه معالجة الشكاوي عندما يكون القانون بصدد المصادقة عليه في البرلمان. وبديهي أن تعيين وسيط يمثل أمرا له عدة مزايا لكون هذا الاخير معتاد على معالجة معلومات حساسة 13.

متابعة نوعية الخدمات العمومية

يمكن لوسيط المساهمة أيضا، وبطريقة هامة في تدعيم نجاعة الحكومة من خلال متابعة للطريقة التي تؤدي بها الادارة مهامها. وهذا أمر هام بالنسبة للمرافق العمومية التي تطمح الى أداء وظائفها في شكل محبب للمستعملين. إن الشكاوي هي إشارات تمثل مصدرا ثمينا للمعلومات

11. عموما يعتبر نمط بايوازيا –غينيا الجديدة ذو تأثير إيجابي. وبالمقابل وضعت المراقبة في تايوان "كونترول يوان" مديرية للتصريح بأملاك موظفين الدولة، في 1993، حتى يسهل تطبيق قانون التصريح بالودائع.

12. فينلاندا، مثلا.

13. هذه المقاربة إعتمدت في زينلاندا الجديدة، مثلا. وفي بلدان أخرى يحتمل ان يكون فيها الطلب على الاعلام كثيرا، تم إنشاء ديوان لمحافظ مكلف بالمعلومات، في نفس سياق ديوان الوسيط ولكن بصلاحيات أقل.

للتأكد من النوعية. ويمكن لهذه المتابعة أن تكتسي أهمية خاصة للمرافق العمومية التي تتحكم في الاحتكار داخل قطاعها ونادرا ما تكون معرضة لديناميكية العالم الخارجي. وبإختصار فانه بامكان احترام مقاييس حسن السلوك التي يقدمها ديوان الوسيط ان يساهم في تحسين عقلانية وشرعية الادارة.

كيف يضمن إستقلاليته ونجاعته؟

إن إستقلالية الوسيط شرط جوهري، ولكنه غير كاف للوصول الى فائدة وظيفته، إذ أن الموارد والوسائل الهامة التي توضع تحت تصرفه تضمن نجاعة مهمته.

مسار التعيين

ومثلما هو الحال في العديد من العناصر في نظام سلطات وسلطات مضادة، يكتسي مسار تعيين الوسيط أمرا ذا أولوية لوضع ثقة الجمهور في هذه المؤسسة. فاذا أوكلت المهمة الى أشخاص عموميين متقاعدين أو منتسبين الى حزب ما، فإن حظوظ النجاح ستتأثر بشكل خطير.
وفي بعض البلدان، فإن البرلمان هو الذي يقوم بإختاره بينما يعلن رئيس الدولة تعيينه شكليا. وفي بلدان أخرى فإن رئيس الدولة هو الذي يعين الوسيط بعد تشاور مع قائد المعارضة أو الوزير الاول. وفي حالات أخرى يتولى الجهاز التنفيذي تعيين الوسيط دون إلزام شكلي بالمشاورة. إن الآليات التي تقف وراء هذا المسار ثانوية إزاء النتيجة. إذ يجب ان يرى الجمهور مكتب الوسيط مستقلا، عادلا، وكؤا، وفي خدمة مصالح الشعب، وليس كتابع بيروقراطي يخدم أغراض الحزب الحاكم 14.

مدة العهدة

يقتضي منصب الشخص المعين كوسيط ضمانات قانونية لتأمين استقلاليته. لهذا فإن مدة العهدة يجب أن توضح بشكل يستحيل معه عزل الوسيط من منصبه بصفة مبكرة وحتى

14. أكثر النماذج جاذبية تقدمه الدولة الميلانيزية بابوازيا–غينيا الجديدة حيث يتولى الرئيس تعيين الوسيط طبقا لتوصيات لجنة مشكلة خصيصا وتضم زعيم المعارضة، وممثلين عن الجهاز القضائي، وعن المرافق العمومية والبرلمان.

في الحالة التي يقتضي الامر إقالته مبكرا، يجب ان تكون الشروط الاجرائية والمادية لذلك موضحة في التدابير القانونية لمنع كل نفوذ سياسي أو إداري قد يمس بالطابع المستقل للوسيط.

وخلال عهدته، يمتنع الوسيط عن تولي أي منصب آخر. وهوما يقلل من خطرنزاع المصالح 15.

موارد

> "إن مكتبا مخصصا لوسيط لا يكون مدعوما ماليا وبالموظفين، ولا يحظى بدعم أولئك الذين أنشأوه لن يكون أكبر من واجهة 16".

ومع ذلك فإن شكوى متواترة تبين أن مكتب الوسيط، عادة ما يكون ممولا بشكل ناقص بالنظر الى المهام التي يؤديها. ولا يهم كثيرا اذا كان دستور بلد ينص على أن الـ "اوبندوزمان" يكون مدعوما بعدد كاف من الموظفين قصد ممارسة مهامه بفعالية" مثلما يشير الى ذلك دستور ترينيداد وطوباڤو. فمثل هذه البنود الدستورية تبقى في أغلب الأحوال حبرا على ورق.

وعادة فإن إرادة الوسيط، الذي يفتقد وسائل أداء دفتر أعبائه، وحدها التي تدفع حاملها للاحتفاظ بمنصبه. إنها وضعية غير مرغوب فيها ومسألة يتوجب تناولها بجدية في كل مراجعة لنظام النزاهة في أي بلد، إذ أنه حتى يسير بشكل صحيح، يجب على مكتب الوسيط الاستفادة من تمويل في مستوى مسؤولياته.

وسواء توفر على أموال كافية أم لا، على الوسيط تقديم توضيحات عن تسيير ميزانيته ويجب عليه أن لا يكون مرتبطا في تمويله بأية هيئة أخرى.

---

15. على سبيل المثال، ينص التشريع النيوزنيلاندي في قوانينه المتعلقة بالـ "اوبندوزمان" (1975–1996) الفرع الرابع، على انه "يمنع على الـ "اومبدزمان" تولي وظائف أخرى". ولا يمكن لاي "اومبدزمان" ان يكون عضوا في البرلمان أو مجموعة اقليمية ولا يمكنه تقلد وظيفة ثقة أخرى غير وظيفة "اومبدزمان" او متابعة نشاط مأجور آخر خارج واجبات منصبه، دون رخصة من الوزير الاول في كل حالة خاصة.

16. آرثور مالوني ك. سي في تقريره الخامس بصفته "اومبدزمان" ترينداد وطوباڤو.

الوصول الى الوسيط

إن الميزة الاساسية لأية مصلحة وسيط تكمن في قدرة المواطنين على الوصول اليه مباشرة، إذ يجب عليهم أن لا يصلوا إليه بواسطة مساعدة محام أو مناشدة منتخبيهم المحليين لتدخل لهذا الغرض. والإجراء مجاني ويمكن أن يختصر في مجرد رسالة علما بأن أحد سيقرأها ويسجل محتواها 18. غير أن هناك انشغالا خاصا، مثلما أوضحه الرئيس التانزاني السابق جوليوس نيريري:"يجب أن لا ننسى أن الوسيط يتلقى شكاوي المواطنين أكثر تأهيلا ثقافيا، والواعين، أو الحيويين والشجعان 19".

وبالنتيجة تعتقد بعض مصالح الوسيط أنه من الضروري التوجه الى المناطق الريفية حتى تكون خدمتهم أكثر توسعا وأفضل معرفة. وتبين المعطيات المتوفرة أن مجهودات الجوار هذه تؤدي الى رفع عدد الشكاوي عن سوء الإدارة التي يبعث بها السكان في الوسط الريفي. وفي البلدان الكبيرة، تبدو لا مركزية المصلحة ضرورية وكذا القيام بأعمال تحسيس، بما في ذلك حملات إعلام وإعلانات إشهارية (اذا سمحت الميزانية بذلك) وحوارات في الجرائد ونقاشات إذاعية تنظم عادة لزيادة إمكانية الوصول الى الوسيط.

الى جانب ذلك، على الوسيط ربح ثقة الأقسام الأخرى في جهاز الدولة قصد التمكن من العمل بصفة ناجعة. ويجب أن تشجع هذه الأقسام على إعتبار الوسيط كشخص يمكن الوصول اليه وحليف محتمل–حليف يعرف الدفاع عن القسم ومسؤوليه اذا ما تعرضوا لانتقادات غير مؤسسة.

وبالمقابل، لا يتوفر حق إيداع شكوى الا على قيمة بسيطة اذا ما كان السكان يجهلون أنهم يتوفرون على هذا الحق. اذ تمثل تربية الجمهور قسطا هاما من الدور الذي يلعبه الوسيط والذي يجب أن يمول أيضا بطريقة لا بأس بها. وعند الاقتضاء على حركات المواطنين أيضا ترقية هذا النشاط. ويمكن لإجراءات التربية أن تأخذ شكل خدمات استشارة مرتبطة بنشاطات الجوار. ومن جهتها، تمثل إمكانية الوصول الى العدالة عنصرا هاما يخدم تأكيد نزاهة مؤسسة الوسيط.

---

17. بدافع الانشغال بفقدان وضعهم وتأثيرهم (وربما أيضا رغبة منهم في التحكم في المسار) يرفض برلمانيو بريطانيا العظمى توجه ناخبي مقاطعتهم مباشرة الى الوسيط عوض ذلك على الشكوى المرور عبر المنتخبين المحليين. إن هذا السلوك يبتعد عن الاستعمال السائد ومما لا شك فيه أنه يثير شكوكا في نزاهة المسار الذي يفرض تقنين الشكاوي المتعلقة بأعمال عمومية من طرف منتخبي حزب في السلطة، وهو ما يحدث في أغلب الأحوال.

18. تنص بعض الانظمة على دفع حقوق بسيطة بشكل يصفى الوصول الى الوسيط.

19. ج. نيريري، :"فريدوم آند ديفلوبمانت/ إهور ناماوندبلو: اسيليكشين أوف ورايتينغ آند سبيتش 1968–73، دار السلام. 1973. ص 182.

طرق التظلم

ما الذي يحدث بعد اكتشاف مكتب الوسيط لأعمال سوء التسيير والرشوة؟ إن هذا المكتب يسير انطلاقا من فرضية كون مسؤولي الدولة سيهتمون بأعمال التصحيح المطلوبة. وعندما يتم تجاهل هذه التوصيات أو ترسل الى المستويات الاعلى في المرتبة، تنتشر ثقافة عصيان ويفقد الوسيط جدواه. إذن، هناك دور واضح على المجتمع المدني أن يلعبه؛ اذ عليه الأخذ في الحسبان تقرير الوسيط والضغط لدى الهيئات الحكومية لاتخاذ الاجراءات المطلوبة.

إن الوسيط ليس هيئة قضائية ولا يملك سلطة تمكنه من الأمر بمتابعات. قد يبدو هذا غريبا، لكن يجب أن نتذكر أن الوسيط لا يصدر رأيا له قوة إجبارية في نظر القانون مثلما يتوفر القاضي على ذلك بإصدار حكم. وفي الواقع فإن الوسيط، يبدي رأيه في نتائج تحقيق بعد دراسة معمقة للمسألة المطروحة. إن تحديد تأسس قضية هو أمر عام ولا يمكن المساس به بشكل متناه. ومع ذلك فإن الوسيط تقوده التوصيات التي سيصدرها لاحقا وتوصيات زملائه في البلدان أو في التدابير الادارية والدستورية المماثلة الموجودة.

فعالية

لكي يتمكن الوسيط من آداء دوره عليه أن يكون في نظر الجمهور الشخص الذي يثق في حياده ونمط تسييره. وبصفة مبدئية، فإن القرارات التي يتخذها الوسيط ليست ملزمة وهو ما يوحي بأن المؤسسة غير مفيدة. فعندما تغيب الصلاحيات الشكلية، فإن احترام سلطة الوسيط وقراراته يكتسي عندئذ أهمية قصوى اذا ما اريد أن يكون لها تأثير. وتقوم هذه السلطة في المقام الاول على نوعية العمل المنجز، تحقيق سريع ودقيق، قرارات موضحة وتقارير مفهومة.

والعمل النوعي شرط لا غنى عنه لكنه غير كاف بحد ذاته. وحتى يكون الوسيط عمليا، بصفته مؤسسة مستقلة، من الضروري توفره على الشروط الدنيا في مجال الهياكل الديمقراطية.

عليه التمتع بالدعم السياسي من البرلمان، والحكومة والإدارة والجهاز القضائي؛

يجب ان يكون مزودا بالموارد الضرورية؛

يجب ان يكون الجمهور متوفرا على المعلومات ومتفهما لهذه المؤسسة ووظائفها.

بعض المؤشرات لتقييم مصلحة الوسيط كأحد أسس النزاهة

- هل هناك مصلحة للوساطة أو مؤسسة مماثلة (أي هيئة مستقلة يمكن للمواطنين إرسال تظلماتهم إليها، وخاصة تظلماتهم المتعلقة بسوء تسيير الشؤون العمومية)؟
- هل يتمتع الوسيط بالإستقلالية؟
- هل يتم تعيين الوسيط بطريقة محايدة؟
- هل المكلف بالمنصب محمي من احتمال عزله التعسفي من طرف قوى في السلطة؟
- هل الجمهور، عادة، واع بوجود مثل هذه المصلحة؟ اذا كان الامر كذلك فهل تحظى بإحترام الجمهور؟
- هل الوصول إليه سهل أمام الشاكين؟
- هل تتوفر المصلحة على ميزانية وموظفين بالقدر بالكافي؟
- هل يحترم الجهاز التنفيذي تقارير الوسيط ويتابعها؟
- هل يسهل وصول الشاكين الى الوسيط؟
- هل للشاكين امكانية ايداع شكوى دون كشف هويتهم في حالة اعتقادهم أنهم مهددين بالثأر اذا ما تم الكشف عن هوياتهم؟

* * *

يُلجأ الى الوسيط اذا لم تتوصل الادارة الى انجاز مهمتها أو عندما لا يستجاب لطلب مواطن طبقا للقانون الساري. وفي نظام ديمقراطي يسير بطريقة جيدة، لا أحد يرى جدوى وجود وسيط. غير أنه عندما تكون الدولة مترنحة والبيروقراطية مسيطرة عليها، فإن الرشوة تتوسع. ومن بين الفاعلين الذين يمكنهم مكافحة الرشوة، هناك الوسيط الذي يمكنه لعب دور في مواجهة الفراغ الذي تركته المؤسسات المعنية تماما مثل وكالات مكافحة الرشوة التي ستكون موضوع الفصل القادم.

17. الوكالات المستقلة لمكافحة الرشوة

" كيف تتم المواءمة بين الكفاح ضد الرشوة مع المطلب المزدوج، في دولة الحق، بين احترام الحريات العمومية من جهة وبين الفصل بين السلطات من جهة ثانية؟ و عادة ما نقول: "ان وضعية استثنائية تقتضي اجراء استثنائيا". فهل تقتضي الرشوة الدخول في وضعية استثنائية؟".

بيير أنطوان لورانزي، السكريتير العام الاول للمصلحة الفرنسية للوقاية من الرشوة.

ملخص

لنفس قصد القوانين الخاصة وإنشاء وسيط في مجال مكافحة الرشوة، أضافت بعض البلدان إنشاء وكالة كفاح ضد الرشوة الى جملة وسائلها للتغلب على هذه الآفة.

لما اللجوء الى مؤسسة اضافية؟ سيتم في هذا الفصل الحديث عن ثلاثة اسباب: دور ردعي، مهمة الوقاية وأخيرا المتابعات القضائية الملائمة.

الى هذا اليوم، لم تحقق التجارب القليلة التي أجريت في مختلف مناطق العالم النتائج المرجوة منها. وهو أمر لا يلغي ضرورة مثل هذه المؤسسة اذا ما تم تحديد أهدافها بطريقة واضحة وتزويدها بالوسائل الكافية. و من بين هذه الوسائل، يجدر ذكر ضمان استقلاليتها، وتموقع هذه الوكالة بالنظر الى الجهاز التنفيذي ومقاييس تعيين رئيسها. وتجب الإشارة الى صعوبة المهمة، ويمكن لوكالة مكافحة الرشوة تحديد آليات المراقبة والسلطة المضادة.

هل يتوجب اللجوء الى وكالة وطنية لمكافحة الرشوة؟ إن تضاعف القضايا المثارة وفشل الجهاز التنفيذي ومؤسسات الدولة في الكفاح بفعالية ضد الرشوة يمكن ان تبرر مثل هذه المبادرة. وفي هذه الحالة ماهي الشروط الواجب توفيرها لضمان نجاح هذه الوكالات؟

لماذا اللجوء الى مؤسسة إضافية ؟

في وقت أصبحت فيه الرشوة أكثر استعمالا لتقنيات متطورة، تتناقص امكانيات الوكالة المكلفة بتطبيق القانون في كشف ومعاقبة حالات الرشوة المعقدة. والاكثر من ذلك فإن في نظام تكون فيه الرشوة مستوطنة، يمكن لنفس هذه الوكالات أن تأوي، ايضا، عددا من الأعوان العموميين المرتشين.

وفي الفترة الأخيرة، سعت الحكومات الى تركيز جهودها في مجال التحريات—أو على الاقل أعطت الانطباع بأن نيتها تركز على ذلك—بخلق هيئات أو لجان مستقلة للكفاح ضد الرشوة 1. وبالفعل فقد اصبحت هذه المؤسسة مثل الموضة. لكن هل هي ناجعة وهل يمكن أن تكون كذلك؟

وبالطبع، يمكننا جمع وظائف هذه الوكالة مع تلك الوظائف الكلاسيكية التي يكلف بها الوسيط مثلما هو الحال في أوغندا أو في بابوازيا غينيا—الجديدة. ويميل آخرون الى التمييز بين دورهما المتوالي: على الوسيط ترقية الممارسات الشريفة وهذا بالتأكد من صلاحية الادارة، بينما يتوجب أن يكون للوكالة، المكلفة بالتحقيق ومتابعة الموظفين، دورا ردعيا.

ومن المهم، هنا، منذ البداية، فهم سبب ظهور "نمط هون كونغ" ناجعا. ولا يرجع هذا فقط الى نوعية وتصميم الموظفين أو الى إطار تشريعي مساعد؛ اذ يمكن تفسير نجاحه، أيضا، بتولي اللجنة وظيفتي الوقاية والمتابعة القضائية. وبالعكس فإنه لم ينظر الى الوقاية كما لو أنها إجراء ثانوي، بل استفادت من دعم تربية المجموعة وحملات تحسيس، وهي إحدى النشاطات الاساسية ل"نمط هون كونغ". وتستفيد هذه الوكالة من اكتشافات المحققين العاملين على تطبيق القانون. وقد سمح هذا الأمر للجنة بتبنى جملة منسجمة ومنسقة من الاستراتيجيات بنتائج تحسد عليها. وفشل أغلب من حاول استنساخ هذا النمط كما هو الحال مع زامبيا، بسبب غياب هذه المقاربة المنسجمة والموارد الضرورية.

وفي الجزائر، يفسر فشل وكالة، أنشئت في 1996، بغياب استقلاليتها والشفافية وكذا بشللها التام. وقد تم حلها في عام 2000 من طرف رئيس الجمهورية الجديد، بمسوغ استهلاكها لميزانية دون نتائج. ومع ذلك لم يقترح أي بديل لها الى اليوم.

1. النمط الذي يرجع إليه عادة هو "اللجنة المستقلة لمكافحة الرشوة في هون كونغ". ولا يمكن لهذه اللجنة التحقيق في مزاعم وجود رشوة فقط بل تستطيع أيضا القيام بحملات تحسيس للجمهور وإعداد دراسات خبرة لانظمة التسيير الفردي للوكالات والوزارات.

لماذا تفشل وكالات مكافحة الرشوة في مهامها؟

يمكن لوكالات مكافحة الرشوة أن تفشل بفعل الأسباب التالية:

- إرادة سياسية ضعيفة.
- نقص الموارد بسبب ضعف التقدير ولكون الوكالة الناجعة تقتضي تمويلا ملائما.
- التدخلات السياسية. وفي هذه الحالة لا تستطيع الوكالات أداء عملها بطريقة مستقلة ولا التحقيق بشأن الموظفين السامين أو الشخصيات السامية في الدولة.
- الخوف من النتائج، اذ يدفع غياب الالزام ونوع من التواطؤ إزاء الوضع الجامد، الوكالة الى فقدان استقلاليتها أو مواردها أو فقدان الاثنين معا.
- الآمال غير الواقعية، ذلك لأن مكافحة رشوة مستشرية هي اختبار ذو نفس طويل.
- تبعية مفرطة بخصوص تطبيق القوانين، إذ لا تتم المحافظة على القدرات الحقيقية للوكالة في مجال الوقاية.
- قوانين غير ملائمة، فبدون قوانين ملائمة وقابلة للتطبيق تصاب الوكالة بالشلل.
- واجب تحمل وطأة الماضي، إذ يمكن لوكالة جديدة، وعادة ما تكون صغيرة وبصدد الانشاء، أن تجد نفسها مثقلة بإرث العمل غير المنجز للوكالات السابقة وبالتالي تجد نفسها مشلولة الحركة.
- العجز عن إشراك المجموعة الوطنية بسبب نقص حملات التحسيس.
- فقدان التحفيز لدى الموظفين عندما يفقد السكان الثقة في الوكالة.
- تحديد غير كاف للمسؤوليات.
- تحول الوكالة نفسها الى هيئة مرتشية.

مقتبس عن يرنارد دو سبيفيل "لماذا تفشل وكالات مكافحة الرشوة في مهمتها"، فيينا، النمسا أفريل 2000.

ومن المهم أيضا، الحكم، منذ البداية، عما اذا كانت مثل هذه الهيئة ضرورية، وبالخصوص عن إمكانية تأمين موارد تسييرها، ذلك لأن الوكالة التي تعاني ضغطا في التمويل مآلها الفشل. ويمكن لبعض الادارات أن تقدم للوكالات جزءا مما تتحصل عليه من المبالغ المكتسبة عن طريق الرشوة، حتى وإن يمكن لهذه المقاربة أن تؤدي الى إفراط وتعسف.

أين يتوجب على مثل هذه الوكالة أن تتموقع؟

يعود نجاح وكالة مكافحة الرشوة في سنغافورة، في الجزء الاكبر منه، إلى تصميم الوزير الاول ورئيس الحكومة لي كوان يو. وقد بين خبراء أن إرتباط الوكالة بمكتب الوزير الأول كان عاملا هاما في نجاحها 2. كما أن تموقع الوكالة، كان، أيضا، عاملا حاسما في نجاح إنطلاق "وكالة هون كونغ" التي وضعت داخل مكتب الحاكم لكنها ملزمة بتقديم حسابات للسلطة التشريعية. وقد عكس القانون والممارسة استقلالها إزاء الوظيف العمومي وحريتها العملياتية.

غير أن معرفة ما اذا كان هذا الطابع الخاص هو نمط يحتذى به من طرف الوكالات الاخرى، تخضع لآليات المسؤولية القائمة 3. إن مثل مهذه الوكالة—وسلطاتها الخاصة العديدة— يمكن أن تستعمل بطريقة مرتشية ضد الخصوم السياسيين. لذا يتوجب إقامتها بطريقة تقيها من مثل هذه الانحرافات.

وبالتأكيد فإن النزاهة في أعلى الحكومة هي مزية لكن يجب أن لا يعول عليها، فاسوأ مبالغات الرشوة الكبيرة يمكن أن تكون داخل وفي محيط مكتب الرئيسي.

إن وكالة لمكافحة الرشوة في مكتب كهذا لا يمكنها أن تعين موظفين في قمة المراتب، اللهم إلا إذا تم وضع آليات لتحديد المسؤولية. وعلى مثل هذه الوكالة أن تكون مسؤولة أمام السلطة التشريعية والقضائية، مثلما هو الحال مع الوسيط تقريبا. وإضافة الى ذلك، هناك لجان استشارية للمواطنين تراقب العمل اليومي للجنة المستقلة لمكافحة الرشوة في هون كونغ، وهو أمر إضافي لثقة الجمهور في هذه المؤسسة.

أية مهام للوكالة؟

وحتى تؤدي الوكالة مهامها بالطريقة الاكثر نجاعة، عليها أن تكون مزودة بالصلاحيات التالية:

- أن تكون مدعومة من طرف أعلى السلطة السياسية؛

2. يمكن الاطلاع على تشريع سنغافورة في قسم "إيميرجينغ بيست براكتيس إن كونتينينغ كوريبثين" من طبعة الانترنيت لـ "سورس بوك" باللغة الانجليزية:
http://www.transtarencey.org/source book/index.htm/

3. بدأت هون كونغ بمزايا غير معتادة، كان حاكمها ورئيس حكومتها شخصا مرحلا ولم تكن له عائلة وعلاقات كثيفة فيما كان آنذاك مستعمرة. وكان يستفيد من منحة سخية ووضعا قانونيا رفيعا في تقاعده. وكان في منأى بطريقة فريدة عن كل وسائل الضغط القابلة للاستعمال ضد أي مواطن عادي. وعندما أنشئت اللجنة، كانت هون كونغ تتوفر على نظام قضائي يسير طبقا لدولة الحق والذي كانت فيه ثقة في المتابعة القضائية بطريقة إحترافية. وكان النائب العام قد حوكم وسجن بعد تجاوز الحظ الاحمر.

- التوفر على موارد ملائمة لأداء مهمتها بطريقة جيدة؛ 4
- الاستقلالية المادية والسياسية في عملها، حتى وإن كان الامر يتعلق بالتحري بخصوص أعلى مستوى حكومي؛
- التوفر على سلطات تمكنها من الوصول الى كل مصدر وثائقي ومساءلة الشهود؛
- تحفيز المصادقة على قوانين مساعدة للمستعملين (تبني قانون ينص على "تجريم الإثراء غير الشرعي"، مثلا)؛
- أن تكون لها رئاسة ينظر إليها على أنها تتوفر على أعلى قدر من النزاهة. 5

ومن المهم أن تكون السلطات الاستثنائية المخولة لوكالة مكافحة الرشوة متوافقة مع القواعد الدولية لحقوق الإنسان وأن تمارس الوكالة هذه السلطات بطريقة مسؤولة ضمن إحترام القانون. و خلال وضع مرتكزات لإنشاء مثل هذه الوكالة، على الحكومة التساؤل عما اذا كانت تفعل شيئا ستقبل به لو أنه صدر عن المعارضة. وعادة ما يكون الجواب على هذا السؤال معتدل. من هنا تأتي ضرورة البحث عن صيغة تبدو شريفة وناجعة لدى الجميع، سواء تشرك الحكومة أو لا تشركها و تخولها سلطات ملائمة للتحقيق والمتابعة والوقاية. وهذه هي شروط بقاء مثل هذه الوكالة.

وثمة إعتبارات على جانب كبير من الأهمية

- لن تكون لجنة لمكافحة الرشوة مستقلة اذا كانت مرتبطة بالسلطة السياسية ومستعملة لضرب المعارضة.
- يمكن للوكالات في حالة قصوى التحول الى وكالة للإبتزاز والرشوة.

ويمس هذان الاعتباران الأسئلة التي يطرحها إنشاء ومسؤولية وكالة كهذه.

عن تعيين رئيس للوكالة

منذ البداية، يمكن لشكل واستقلالية لجنة ما أن يحددا بالطريقة التي يعين أو يقال بها المسؤول. إن على آلية التعيين ضمان توفر اجماع حول إختيار مرشح داخل البرلمان، عوض أن يكون من الحكومة. واذا ما تم وضع آلية للمسؤولية خارج الحكومة مثلا في شكل لجان برلمانية تمثل فيها أهم الأحزاب، فإن هامش المناورة للتعسف في إستعمال السلطة سيكون عندئذ محدودا.

4. لم تنجح بعض الوكالات في الانطلاق بسبب بعض التردد أو بسبب رفض منحها أموالا كافية.
5. يمكن للتشريع أن ينص على تعيين رئيس الوكالة من طرف قادة الأحزاب السياسية في الحكومة وفي المعارضة، بنفس الطريقة التي يعين بها قاضي في محكمة عليا. ويمكن أن ينص التشريع أيضا على تأكيد السلطة التشريعية للتعيينات.

إن إحدى نقائص أغلب الأنظمة التشريعية تكمن في منح الرئيس أو شخصية سياسية أخرى سلطة ضخمة في مجال التعيين أو مراقبة ممارسة أنشطة وكالة مكافحة الرشوة. وفي نهاية المطاف يمكن للرئيس، وهو رئيس الجهاز التنفيذي وأعضاء الجهاز التنفيذي الخضوع، أيضا، للإغراء. وهو ما يضع الرئيس في وضعية يتسحيل معها البت في أمر متابعة زملائه أمام العدالة.

فعلى سبيل المثال، ينص التشريع في تانزانيا على إيداع التقارير السرية لدى الرئيس. وهذا هو سبب إخفاق نظام مكافحة الرشوة في تانزانيا وبذلك فقد الجمهور الثقة في قدراته 6. وبالعكس من ذلك فقد أكدت عمليات سبر الآراء المنجزة في هون كونغ، طيلة سنوات، بأن أغلبية السكان (بين 98 و99% من السكان المستجوبين) لها ثقة كبيرة في اللجنة المستقلة لمكافحة الرشوة، وهي ثقة أكبر مما تحظى به أية وكالات اخرى تابعة للادارة.

إذن، فمن المهم أن تعترف إجراءات التعيين بأن مهمة مسؤول الوكالة هي مراقبة السلطة التنفيذية والحزب الحاكم، فإذا كانت السلطة التنفيذية أو الحزب الحاكم مشاركان في تعيين هذا المسؤول، فإنه يستحيل على الوكالة السير بطريقة ناجعة ولن تكون للجمهور ثقة في قدراتها. وفي أفضل الاحوال، فإنه قد ينظر لمن سيعينون على أنهم "تلاميذا" للحزب الحاكم. لهذا السبب يتوجب على إجراءات التعيين أن تشرك عددا متنوعا من الفاعلين وليس أعضاء الحكومة فقط.

وتختلف القواعد الدقيقة للتعيين من بلد لآخر. الا أنه يجب عليها أن تراعي مقياسا أساسيا، وهو تعيين شخص محايد ليكون بذلك في منأى عن ضغوط السلطة. ويجب أن تخول لهذا الشخص نفس السلطات التي تمنح لقاضي محكمة الدرجة الاولى. ويجب أن لا يترك أمر عزله لتقدير السلطة، لكنه يجب أن ينظم ويتم في حالة العجز أو السلوك غير الملائم فقط.

آليات الرقابة والسلطة المضادة

هل هناك وسيلة للنص على إجراء خاص في حالة رشوة رئيس؟ وحتى وإن كانت هذه الإمكانية محدودة، فإن على المشرعين الاحتياط لكل الإحتمالات. وعليهم التفكير في مسألة ثقة

6. كشفت المحادثات مع الإطارات السامية للجنة الوقاية من الرشوة في تانزانيا (1995–1998) بانه عندما كان جوليوس نيريري رئيسا للجمهورية، اشتغل مكتب اللجنة بصفة تامة. وكان الرئيس يتوفر، وفق توصيات المكتب، على السلطة المعنوية لاشتراط سلوك أخلاقي جيد على القادة الآخرين. وعلى العكس من ذلك فقد جرى في عهد خلف نيريري تجاهل كل تقارير اللجنة وعرفت الرشوة تناميا. وفي الوقت الذي انتخب فيه بنامين مكاپا رئيسا للجمهورية، كان المكتب وكذا وكالات أخرى في وضعية ميئوس منها.

الجمهور اذا لم تأخذ الوكالة في الحسبان حالات التعسف الرئاسي. ويمكن لإجراء استثنائي أن يبين للجمهور أن الحكومة والبرلمان يبذلان جهودهما بجدية لمكافحة الرشوة والقانون لا يستثني أحدا. ويسوغ التصور الذي يملكه الجمهور عن الوكالة وحده إدراج مثل هذا البند. ولا يمكن متابعة الرئيس في فترة توليه الرئاسة لانه يتمتع بالحصانة الرئاسية المنصوص عليها في الدستور. ويدخل مسار إتهام الرئيس، عادة، ضمن مسؤولية البرلمان ويترأس رئيس الجمعية البرلمانية دورات المساءلة.

ومبدئيا، من حق رئيس الوكالة إعلام رئيس الجمعية البرلمانية بالممارسات المرتشية للرئيس وهذا في حالة:

- وجود أدلة لخرق القانون من طرف الرئيس،و؛
- وجود بداهة واضحة من قبول هذه الأدلة من طرف محكمة تقوم على أسس قانونية.

وفيما بعد، يرجع الأمر لرئيس الجمعية بالتحرك حسب التشريع الساري. وهناك بديل لذلك ويتمثل في تعيين نائب خاص مثلما يحدده تشريع الولايات المتحدة الامريكية.

إن سلطات العزل مسجلة بطريقة دقيقة في التشريع. وفي حالة وجود أدلة واضحة عن التعسف في استعمال السلطة، فمن المهم توقيف الموظفين عن العمل طيلة مدة التحقيقات. غير أنه يمكن التعسف في هذه السلطة، فمن الممكن تصور سيناريو يجري فيه عزل رئيس الوكالة من طرف الرئيس، لمجرد التحقيق في إدعاءات مزعجة في المجال السياسي. لذا يقتضي الحال وضع نظام جيد للمراقبة.

وهل يمكن لوزير لعب دور هنا وما هو نوع هذا الدور؟ وهنا، وعلى سبيل المثال، ينص قانون لمكافحة الرشوة في مالاوي على أنه على مدير او رئيس وكالة مكافحة الرشوة "إتباع توصيات الوزير المعني وهو تحت تصرفه في كل مسائل السياسية، لكن بغض النظر عن هذا الأمر فإنه مستقل تماما". ما معنى هذا تحديدا و وهل من السياسة أن تقرر اللجنة أو ترفض إجراء تحقيق حول وزير آخر؟ ولماذا يكون هذا الإجراء ضروريا؟ أليس من الأفضل أن تحرر كل التوصيات كتابيا وتقدم بواسطة البرلمان لضمان الشفافية؟ وأوليس من الأفضل ان يكون رئيس الوكالة مثلما هو الحال مع الوسيط، موظف مستقلا مسؤولا أمام ممثلي الشعب المنتخبين بخصوص قضايا المصلحة العامة ؟ 7

وفي النمط الإفريقي التقليدي فإنه يتوجب على الوكالة التي تحقق في مزاعم رشوة موظفين أن تقدم عرضا مباشرة للرئيس أو لوزير. لكن عندما تكون الوكالة ملحقة بمكتب الرئيس و ملزمة بتقديم حساب له، فإنها، عادة ما تخفق

7. جرت مناقشة هذه الموضوعات من طرف 120 برلمانيا في مالاوي خلال ورشة في بلدة زومبا، في اكتوبر 1995،وقد تغلب الرأي القائل بأن مثل هذه الوكالة من صلاحية البرلمان لأن دوره يتمثل في مراقبة الجهاز التنفيذي.

عندما تهتم بقضايا الرشوة في أعلى مستوى. وهكذا ففي جنوب افريقيا، حيث تتطلب لجنة الصحة مصادقة وزير العدل قبل إتخاذ قرارات في حالات خاصة متعلقة بالرشوة، فشل التعاون بين المؤسستين على إثر تغيير الوزير في 1999.

كما تمثل العلاقة بين وكالة مكافحة الرشوة والنائب العام أمرا أساسيا، فأية فائدة من جمع الأدلة اذا كان من غير الممكن متابعة المشتبه فيه؟ مبدئيا يحق للنائب العام الذي يخول له الدستور ذلك متابعة كل القضايا وسلطة التدخل في حكم عقابي حتى وإن لم يكن هنا وراء المتابعة المعنية.

غير أنه اذا أردنا الحكم على الاستقلالية والفعالية الممكنة للجنة ضد الرشوة، علينا التساؤل عما اذا كان الدستور ينص بشكل كاف على إستقلالية النائب العام في ممارسة سلطاته التقديرية، قصد ضمان إنتفاء تدخلات سياسية.

وتساهم علاقة اللجنة بالجمهور أيضا في الحكم على نجاح اللجنة؛ فلجان مثل اللجنة المستقلة لمكافحة الرشوة في هون كونغ (مع لجان مواطنين مشهورين تشرف على اللجنة المستقلة) أقامت آليات واضحة تضمن مشاركة الجمهور في صياغة السياسات. ويمكن لإطار مكافحة الرشوة إستلهام هذا المثال المتميز (الذي قد يأخذ أيضا شكل لجنة يرأسها وزير العدل).

وتبدو العلاقة مع الجمهور هامة، أيضا، لوضع أسس للدور الوقائي للوكالات. ويمكن إشراك الكثير من الناس في صياغة سياسات الوقاية وتطبيقها، وهكذا يمكن تجنيد الاشخاص المشاركين في مسار الوقاية والمؤسسات التابعين لها (داخل الحكومة وفي القطاع الخاص) لدعم جهود اللجنة. ويجب أيضا اعتبار الطريقة التي يمكن للجنة أن تعدل بصفة ملموسة، الممارسات المرتشية دون تجاوز السلطات المحددة في تكليفها.

وسيكون من المبالغ فيه التفكير بأن كل التوصيات الصادرة عن لجنة هي دائما توصيات هامة وقابلة للتطبيق. فمن غير المفيد عندئذ منح لجنة ما سلطة المطالبة بالقيام ببعض الاصلاحات.

ويفضل أن يلتقي مدير الإدارة التي تسير المصالح التي تتعاون مع الوكالة والوكالة مع مسؤولي الوزارات المعنية قصد إعداد إصلاحات للنظام عملية ومقبولة الحلول، حتى وإن، عليها أن تطبق من طرف الوزارة. وفي الحالة المعاكسة، على الوزير أن يقدم تفسيرات للمؤسستين، مدير الإدارة والوكالة. وتعتبر بعض البلدان أن بإمكان الوظيف العمومي تجاهل توصيات هيئة لمكافحة الرشوة. عندئذ يمكن استعمال البرلمان كمنبر يمكن فيه مساءلة الإدارة التي تتعاون مع اللجنة ويحال بعض أعضائها على العدالة اذا لم تسع الى معالجة غياب التعاون هذا.

ويستهدف اعتبار آخر اقتناع الوكالة أو اللجنة بتوفرها على سلطة كافية للوصول الى الإعلام ولمساءلة الشهود. وقد بذلت في بعض البلدان جهودا لتضييق الوصول الى المعلومات أمام اللجان. إلا أنه ليس هناك سبب، نظريا أو عمليا، لأن تكون للجنة، على غرار الوسيط، الوصول الحر الى نفس الحقوق المعترف بها للمشرعين، وكذا الوصول الحر الى الوثائق الرسمية وامكانية استجواب الموظفين.

"أنتم تفرضون شروطا فظيعة وعالية بكفالة!
-لا يمكنك القيام بتوقيف أشخاص دون إذني.
- لاتتجرأ على توقيف من يتمتعون بحصانة"

ذي وايستل بلاور، "ترونسبارونسي أنترناشيونل" مالاوي اكتوبر-ديسمبر 2001.

سلطات الوكالة

عادة ما تقام الوكالة الجديدة لمكافحة الرشوة في الحالات التي تصبح فيها الرشوة أمرا لا يخضع للمراقبة. وعليها البت في الكثير من الحالات غير الممحلولة تبدو معها الحاجة الماسة الى إصلاحات على مستوى الممارسات والإجراءات الرسمية. وتتعرض الوكالة أيضا الى تشكيك جمهور يرتاب في صدق جهودها في مكافحة الرشوة. وفي مثل هذه الظروف من المحتمل أن تغمر المؤسسة الجديدة بدراسة الحالات القديمة وتعطي بذلك إنطباعا بكونها هيئة غير ناجعة. فكيف يتم تجنب مثل هذه الإنحرافات؟

يجب أن تتوفر وكالة مكافحة الرشوة على سلطة مصادرة موارد ووثائق سفر كل من تشك في أمرهم في التحقيق. ولاسباب متعلقة بالسرعة، عليها التصرف على هذا النحو قبل الحصول على أمر من المحكمة. فبدون هذه السلطات، يكون من السهل جدا على رجال البنوك تحويل أموال الشخص المشبوه إلكترونيا في ظرف بضع دقائق. كما يقتضي الحال وجود بند يمكن في إخطار العدالة عندما يرى شخص ما نفسه ضحية ظلم.

ومن المهم أن تكون للجنة سلطة مصادرة وثائق السفر لمنع الشخص من مغادرة البلاد، خاصة اذا كان الامر بالايقاف الصادر عن اللجنة مرخص إلا في حالة وجود أدلة كافية لاعتبار الشخص مذنبا. واذا ظن رئيس الوكالة، خلال التحقيق، بأن المشتبه فيه يسعى للفرار، يجب على اللجنة أن يكون لها حق توقيفه دون إنتظار أمر المحكمة.

لقد أصبح من المألوف أن يكون للوكالة أو للجنة سلطة حماية مخبريها. وفي بعض الاحيان يمكن أن يكون المخبرون إطارات متوسطة في الوظيف العمومي يرفعون دعوات قضائية ضد رؤسائهم. غير أنهم لن يلجأوا الى هذا المسعى إلا اذا انتفت وطأة التهديد بفقدان منصب عملهم أو التعرض للمضايقات. لذا تتوجب حمايتهم القانونية والجسدية في الحالات الاستثنائية حتى لو كانوا مختفين في الخارج.

وعلى التشريع أن يضمن إرغام المشرعين والمحاسبين وإختصاصي الخبرة على الكشف عن بعض المعلومات بخصوص قضايا زبائنهم عندما تكون هذه المعلومات معاكسة للمزايا المرتبطة بمهنتهم.

بوتسوانا: وكالة مكافحة الرشوة

الـ "ديركتورايت أون كوريبشن أند إكونوميك كرايم" 8 التي أنشئت في أوت 1994، بأمر من البرلمان، هي وكالة مستقلة للكفاح ضد الرشوة عرفت نجاحا معينا. وقد خولت لهذه اللجنة التي تقدم حسابا عن أعمالها إلا لرئيس الجمهورية، سلطات شرطة ضرورية لاجراء تحقيقاتها. ويمكنها الشروع في كل التحريات التي تراها ضرورية، مثل المداهمات، مصادرة الوثائق، بل وحتى توقيف المشتبه فيهم، وهذا دون أمر مسبق. الا أن هذه الحقوق مشروطة بوجود شبهات "مؤسسة موضوعيا" ولا يحق للوكالة أن تشرع بنفسها في متابعات قضائية، لذا يتم إثبات تلك الشبهات فيما بعد خلال محاكمة.

وإضافة الى الخدمات الضرورية لعملها في مجال التحقيق والتحريات، تملك الوكالة قسما يهتم أساسا بالوقاية والتربية المدنية للجمهور.

وطيلة السبع سنوات من وجود هذه الوكالة، أدت 84% من التهم التي أطلقتها الى حكم بالاذناب. ومن المؤشرات الاضافية لنجاحها يمكن تسجيل استعادة ما يعادل مليوني أورو بواسطة عمليات الحجز والمخالفات وتحصيل المخلفات المستحقة لصالح الدولة.

جون كريسوستوم أنيمل، تقرير حول وكالات مكافحة الرشوة وافريقيا، "ترونسبارونسي أنترنا شيونل" 2001.

صعوبات المهمة

من الخطأ انتظار نتيجة من وكالة مكافحة الرشوة وحدها، إذ عليها الحصول على دعم كل الفاعلين في المجتمع، بما في ذلك القطاع العام. كما على الوزارات والوكالات العمومية الاخرى، بما في ذلك الشرطة، تقديم مساعدتها الضرورية. ويقتضي الحال من الوكالة متابعة ثلاث مقاربات بطريقة متناسقة، الوقاية، التحريات والتربية المدنية. وعلى المجتمع المدني والقطاع العمومي الانخراط في هذه الحرب والتكاتف فيما بينهما.

ومن جهة ثانية، يتوجب على موظفي الوكالة تنمية كفاءات خاصة للتمكن من إجراء التحقيقات وكشف تقديم العمولات.

ويشكل تعيين مسؤولي الوكالة مرحلة حرجة لذا يتوجب، أيضا، التأكد من ضمان أمن وظائفهم

8. زوروا موقع:
http://www.gov.bw/government/directorateoncorruptionandeconomiccrime.htm/

حتى يبقى من يثق الجمهور فيهم، إلا أنه ومثلما يمكن أن تتلاعب الحكومة بالوكالة يمكن، أيضا، استعمالها كسلاح لممارسة الإضطهاد ضدالمعارضين السياسيين.

وحتى في الحالات التي تحترم فيها استقلالية الوكالة وحيث يمكنها العمل بحرية، فإن الوكالة تسير بصعوبة. ويجب إبداء خيال واسع بشأن الطريقة التي يمكن لوكالة قوية ومستقلة لمكافحة الرشوة أن تقدم بها الحساب بدافع منها وتخفيض الرشوة داخل المنظمة. وهناك مقاربة تكللت بالنجاح في هون كونغ وتمثلت في إنشاء لجان عن مختلف جوانب عمل الوكالة بإشراك أعضاء من كل قطاعات المجتمع بما في ذلك المجتمع المدني والقطاع الخاص. ولا يمكن طي ملف ولا التوقف في تحقيق ما قبل إعلام كل اللجان وإبداء رأيها في الملف.

وللاسف، فإن اللجان المستقلة لمكافحة الرشوة هي عادة إخفاقات أكثر منها نجاحات، ولاسباب متنوعة نجحت هذه اللجان في سنغافورة، وماليزيا، تايوان، هون كوغ بشكل خاص. لكن ثمة عنصر واضح هنا. ففي كل بلد من هذه البلدان، تحصلت هذه اللجان على دعم كبير عمومي وسياسي. ولها، أيضا، قدرات بحث متكيفة مع حاجياتها وقد تبنت ليس فقط مناهج تحقيق حازمة، لكن أيضا برامج صلبة وخلاقة للوقاية والتربية العمومية. وقد حظي الانشاء المتأخر لوكالات مماثلة في بوتسوانا ومالاوي، برضى كبير من طرف الجمهور.

ويمكن أن نشك في أن إنشاء هذه اللجان في بلدان أخرى تم ضمن وجود إرادة حقيقية لحل قضايا الرشوة على أعلى مستوى. وقد توفرت لها في بعض الأحيان الموارد المادية والبشرية الضرورية وقد قام بعضها بعمل جيد من خلال مجابهة نقائص الأنظمة الوطنية للنزاهة في أسفل السلم. ومع ذلك فإن تأثير هذه اللجان في الكفاح ضد الرشوة يبقى غير ذي بال. وحتى في الحالات التي تزودت فيها اللجان بالإمكانيات وتم إنشاؤها على أساس تشريعات نموذجية، فلكي تكون هذه اللجان ناجعة، عليها اللجوء الى مؤسسات أخرى، فاذا كان التشريع ضعيفا وغير ثابت، فإن الجهود الهادفة لعلاج هذا المرض من خلال المحكمة ستكون مثيرة لمشاكل. وبالتالي، ففي الحالات التي تكون فيها الرشوة زاحفة، لا يمكن لوكالة مستقلة لمكافحة الرشوة وحدها تقديم عناصر إجابة على هذا المشكل، لكنها تمثل عنصرا هاما لبرنامج عمل على المستويين الوطني والمحلي.

مؤشرات لتقييم وكالات مكافحة الرشوة

- هل تقوم طرق تعيين رئيس مثل هذه الوكالة على مقاييس الكفاءة؟ وهل تضمن هذه الطرق استقلالية اللجنة إزاء السلطة السياسية وتمكن الموظفين من العمل دون خوف ودون محاباة؟
- هل يكون رئيس الوكالة، بعد انتخابه، حرا في التسيير العادي لشؤون الوكالة إراء السلطة السياسية؟
- هل تتوفر الوكالة على الموارد الضرورية؟
- هل ثمة محافظة على الموظفين من التدخلات السياسية في ممارسة وظائفهم؟ وهل هناك مناطق ممنوعة على المحققين؟
- هل تم تكوين الموظفين بطريقة لائقة؟
- هل يتلقون أجورا كافية؟
- هل تخضع الفرق المحيطة بالرئيس أو الوزير الأول للسلطة القضائية للوكالة؟
- اذا كان الأمر كذلك، هل للموظفين ثقة كافية في هذه الوكالة؟
- هل يخضع الموظفون العاملون في المجالات الحساسة الى إختبارات نزاهة؟
- هل هناك إجراءات تمكن من وقاية هذه الوكالة من الوقوع في الرشوة؟
- هل يمكن التوقيف السريع للموظفين المشكوك في نزاهتهم؟
- هل الوكالة مسؤولة أمام الجهاز التنفيذي والتشريعي والسلطة القضائية والجمهور؟

* * *

لم تحقق التجارب القليلة التي جرت في العالم، بخصوص إنشاء وتسيير الوكالات واللجان أو المصالح المضادة للرشوة، النتائج المطلوبة فهذه الهيئات التي أنشئت خلال تكاثر القضايا، حاولت التحرك مثل رجال المطافئ أمام العديد من حالات الرشوة التي لم تستطع المؤسسات التقليدية الوقاية منها وحتى معاقبتها. واذا لم تستطع الوكالات المستقلة لمكافحة الرشوة التوصل الى تعويض المؤسسات العاجزة، فإنها، مع ذلك، وبالتنسيق معها قادرة على المساهمة بفعالية في المعركة وربح مكانتها في نظام وطني للنزاهة. وفي هذا الأفق، بإمكانها المساهمة في وضع مجموعة تدابير تشريعية وتنظيمية ضد الرشوة، وهو موضوع الفصل القادم.

18. قوانين لمكافحة الرشوة

"إن نظام الرشوة يشوه علاقات المبادلة الأخلاقية، ويمثل مساسا مباشرا بالنواة المقدسة لحقوق الإنسان بسبب طابعه المستمر المتولد عن الإدراك الفاسد وخرق مبدإ المساواة، ويلغم مبدأ الثقة الدستوري لدولة الحق".

ماركو بورغي*، **أستاذ في الحقوق، جامعة فريبورغ، سويسرا**

ملخص

أمام تضاعف قضايا الرشوة، تبنت الكثير من الدول قوانين خاصة موجهة لمكافحة الرشوة.

ويطرح إعداد وتطبيق هذه القوانين مشاكل سيتم تناولها في هذا الفصل.

وتطرح مشكلة فعلية القوانين بحدة، وبالفعل فلا يكفي الامر إعداد قانون والتصويت عليه، إذ يجب أيضا ضمان تطبيقه العادل والفعلي طبقا للفلسفة التي تقوم عليها دولة الحق.

ويجب أن يفهم مجموع التدابير القانونية لمكافحة الرشوة كجملة نصوص لها مهمة خصوصية تكمن في الوقاية من الرشوة وقمعها، لكن عليها أيضا إدراج تنظيم موجه لضمان الشفافية، أي نصوص ترسخ الديمقراطية وتضمن الحقوق الأساسية للمواطنين.

كما سيتناول هذا الفصل حدود قانون العقوبات للكفاح الفعال ضد الرشوة وخاصة الصعوبات في مجال التحري وإيجاد الأدلة.

تضاعفت في الكثير من البلدان، خلال العقود الأخيرة، قضايا الرشوة الكبيرة التي تورطت فيها سلطات من الجهاز التنفيذي، ومنتخبون وموظفون سامون وأصحاب مؤسسات كبيرة. وقد دفعت هذه الوضعية التي تلغم الديمقراطية وتهدد إستقرار المؤسسات الحكومات الى العمل على إصدار قوانين خاصة لمكافحة الرشوة.

* عبارة مقتطفة من محاضرة بعنوان: "حقوق الإنسان: أساس عالمي من أجل قانون ضد الرشوة: حالة سويسرا"، في الملتقى التاسع المتعدد التخصصات حول حقوق الإنسان. المنعقد بجامعة فريبورغ، بين 3 و5 فيفري 1994.

وعادة ما يتم بعد التداول السياسي إصدار قوانين خاصة بمكافحة الرشوة وأحيانا إستعملت بتعسف لاغراض تصفية حسابات سياسية.

والمفارق في الأمر، فإن المصادقة على قوانين لمكافحة الرشوة لا تمنع المبادرين بالقوانين المذكورة على التصويت على قوانين عفو محضرة بدقة لتضمن لهم تقاعدا سياسيا هادئا.

ولو كان إصدار قوانين قمعية كافيا للتغلب على الرشوة، فإن هذه الأخيرة تختفي، فمن الضروري تأمين فعلية القوانين وتطبيقها من طرف مؤسسات قضائية مؤهلة. ولهذا الغرض فإن الإرادة السياسية للسلطة التنفيذية وثقافة النزاهة لدى سلك القضاء أمران ضروريان. فبدون إرادة سياسية حقيقية، تبقى القوانين المناهضة للرشوة، حبرا على ورق. ومن جهة أخرى، من الوهم أن يترجى المرء من عدالة، هي نفسها تنخرها الرشوة، التمكن من التغلب الناجع على هذه الظاهرة.

وثمة إجماع واسع حول الأولوية الواجب إيلاؤها للوقاية، وبالفعل فإن سياسة تقتصر على القمع غير كافية. اضافة الى ذلك فإن اللجوء الشامل الى القمع يترجم جزئيا فشل الوقاية. ومع ذلك فإن المتابعات القضائية أمر لا يمكن تفاديه وهي تساهم، أيضا، في الوقاية بتأثيرها الردعي. لذا فعلى الإصلاحات التشريعية أن تركز على الوقاية أكثر مما تركز على قمع أفعال الرشوة.

ولا يجب النظر الى مجموع التدابير الموجهة لمكافحة الرشوة من زاوية عقابية فقط، لكنه يجب إدراج كل المواضيع التالية:

- الوصول الى المعلومات؛
- نزاع المصالح؛
- الصفقات العمومية؛
- حرية التعبير؛
- حريةالصحافة؛
- حماية من يكشفون الرشوة والمتقدمين بالشكاوي بخصوصها؛
- الظروف التي تمكن المجتمع المدني من التجند؛
- الانتخابات الديمقراطية؛
- دور الوسيط؛
- مراقبة شرعية قرارات وأعمال الإدارة من طرف القاضي؛
- الفصل بين السلطات خاصة إستقلالية القضاة وغيرها....

ولكون الجزء الهام من هذه المسائل قد تم التطرق اليه في أقسام أخرى من هذا الكتاب، فإن هذا الفصل سيعالج استراتيجية مكافحة للرشوة لا يمكن أن تخترل في البعد العقابي وعليها أن تشمل مجالات ذكرت أعلاه حتى تكون ناجعة.

إن جزء كتاب "سورس بوك" الذي يستلهم منه هذا الكتاب قائم كلية على مفاهيم الـ"كومون لاو" التي ليست قابلة للتكيف بداهة مع سياق قانوني ذي مشرب روماني–جيرماني. والمثالي في الأمر هو تقديم إشكالية القمع العقابي للرشوة في النظامين بواسطة مقاربة مقارنة .وللاسف فإن العوائق المرتبطة بسياق مشروع إقتباس الـ"سورس بوك" تفرض اختيارا. لهذا السبب يقتصر التحليل على النظام القانوني القائم على تقليد روماني– جيرماني.

التعامل القضائي التقليدي مع الرشوة

في كل البلدان، تشكل الرشوة جنحة، ولهذا الاعتبار فإنها تؤدي إلى أحكام بالعقوبة. إلا أنه يلاحظ ان التشريع الجنائي التقليدي في مجال الرشوة ظهر غير ناجع بسبب الحدود التي تفرضها بعض المبادئ العامة للقانون. وهذه الحدود أكثر صعوبة لكون خصوصية الرشوة تكمن في أنها تمثل جنحة يشترك فيها طرفان لهما موضوعيا مصلحة في حماية سر صفقتهما، خاصة وأن الراشي والمرتشي معرضان لعقوبات.

ويمثل كل من مبدإ قرينة البراءة والإلزامية المفروضة على النيابة لتقديم أدلة عن التهمة المبدأين العامين الأكبر الكفيلين بتشكيل عوامل مضيقة في هذا المجال.

ويجدر التذكير أيضا بأن على قاضي التحقيق النظر في أدلة الاثبات والانكار. وبعبارة أخرى على تحقيقه أن يميل الى تأكيد التهمة وتبرئة المتهم عند الاقتضاء.

وفي نفس السياق، يعفي إثبات الدليل المسلط على التهمة الشخص الماثل امام المحكمة للنظر في قضيته من إثبات براءته، اذ على النيابة إثبات تهمته.

إن مجموع هذه المبادئ التي تساهم في حماية حقوق الدفاع، يفيد بالطبع الاشخاص الذين ليس لهم ما يخشون منه مثلما يفيد الجانحين "ذوي الياقة البيضاء" الذين يكونون عادة خصوصا في قضايا الرشوة الكبيرة. ومن السهل على هؤلاء الجانحين تجنب المصير الذي يستحقونه بحيث يلاحظ في العادة أن الأسلاك المكلفة بالتحقيقات الأولية والعدالها ذاتها تعاني من عجز صارخ في الموارد المادية والقدرات التقنية، بينما أصبحت الآليات المستعملة لاخفاء أعمال الرشوة أكثر تعقيدا من يوم لآخر.

وهكذا يبدو أن الآليات القانونية التقليدية الموجهة للكفاح ضد الرشوة تعاني من البلى الواضح، لذا بدت بعض الاصلاحات القانونية ضرورية لأخذ بعين الاعتبار للصعوبات الخصوصية المتعلقة بمتابعة أفعال الرشوة، واذا كانت هذه الإصلاحات ضرورية إلا أنها ليست كافية. وبالفعل وبإستثناء النوعية الذاتية للنصوص، فإن تطبيقها الفعلي والعادل من طرف هيئات قضائية مستقلة مكونة من قضاة أكفاء ونزهاء، يمثل المؤشر الأكثر دلالة لنجاعة الإصلاحات في المجال القانوني.

2. للحصول على نص هذه الاتفاقية، زوروا موقع مجلس أوروبا:
http://www.conventions.coe.int/treaty/fr/whatyouwant.asp?nt=173xcm=8xdf=

وكان مجلس وزراء المجلس الاوروبي قد صادق، في نوفمبر 1998، على إتفاقية عقابية حول الرشوة 2 تستهدف أساسا إعداد معايير مشتركة حول بعض جنح الرشوة. واضافة الى ذلك فإنها تتناول مسائل الدليل والاجراء المرتبطين بشكل وثيق بهذه الجنح وتسعى الى تحسين التعاون الدولي. وتمثل هذه الإتفاقية أهمية لدى عدد كبير من البلدان الإفريقية التي تقيم أكبر جزء من علاقاتها السياسية والإقتصادية والتجارية مع أوروبا التي وقعت معها بشكل خاص، على اتفاقيات تعاون وشراكة.

الإصلاحات الضرورية

إن الهدف الأساسي المطلوب مرتبط بنوعية النظام القضائي. ومن البديهي، أنه مهما كانت نوعية إصلاحات التشريعات، فإنه لن تكون لها أية فائدة اذا كانت العدالة المكلفة بتطبيقها ليست مستقلة من كل قوى الضغط أو اذا كان عدد هام من القضاة عاجزين، جبناء، غير مسؤولين ومرتشين. لذا فمن الحتمي قبل الإصلاحات، إجراء تقييم موضوعي ودقيق للنظام القضائي قصد التمكن من إدخال تصحيحات ملائمة عليه وإنطلاقا من ذلك خلق سياق مساعد على الإصلاحات.

وتتعلق هذه الإصلاحات التي تفرضها الصعوبات الخاصة بمتابعة أفعال الرشوة، خاصة، على حق الدليل.

وخارج الوضعية التي ترفض فيها الرشوة المقترحة، فإن الأمر يتعلق بعهد بين راش ومرتش. ويسهر هذان الشخصان على إبقاء هذا الإتفاق الشرعي في الخفاء. وعلى العكس من أغلب الجرائم، فإن أفعال الرشوة لا تتسبب في ضحايا مباشرين ظاهرين. فكل أطرافها مستفيدة ولها مصلحة في الحفاظ على السر.

لذا فإن إظهار دليل الخرق أمر صعب، وهو أمر سيؤثر على إتساع مثل هذه الممارسات.

ولتجاوز هذه الصعوبة الكبيرة تم طرق عدة مقاربات.

"إختبار نزاهة" يمارسه عون مستفز إحدى هذه الطرق الممكنة. إلا أن محاكم الكثير من البلدان لا تقبل بها. ومع ذلك فإنها تظهر جد فعالة.

يمكن تشجيع الأطراف المعنية بمخالفة على الكشف عن نفسها وتقديم أدلة مقابل الحصول على حصانة من المتابعة.

وفي أوروبا الوسطى والشرقية ينص بند ساري، منذ سنوات، على أن الراشي الذي يكشف عن نفسه في ظرف حوالي 24 ساعة يفلت من كل متابعة. وبدا أن هذا التدبير لم يكن له التأثير المطلوب. وفي الولايات المتحدة يستفيد الشخص المتورط في جنحة بورصة أوتوماتيكيا من الإعفاء من العقاب اذا كان أول من فضح هذه الجنحة. ويدخل هذا الأمر عنصر مخاطر في علاقة الرشوة، فعوض اعتماد كل واحد على صمت الآخرين، تكون للكل سلطة مطلقة على الآخرين.

وإذا ما توفرت، عادة، القرائن فإن الأدلة المادية لافعال الرشوة تغيب أحيانا. فالجمركي الذي يسير في سيارة فاخرة من آخر طراز، يثير الشكوك بحق، مثلما يكون الأمر كذلك مع رئيس الحكومة الذي عاش كل حياته معتمدا على أجرة موظف متواضع ثم تظهر عليه علامات البذخ بقدر أكبر مما يمكن لوظيفته ان توفره له. إن بذخ عيش الراشين والمرتشين والإظهار المفرط لثرواتهم يمثلان مؤشرا يمكن أن يؤسس لقرينة لكنهما لا يسمحان بالشروع في متابعات قضائيات على أساس النصوص التقليدية التي تعاقب على الرشوة. وكانت جنحة الإثراء غير الشرعي قد أدرجت في بعض البلدان لمعاقبة فئات من الناس ذوي مستوى معيشي لا علاقة له بمداخيلهم القانونية. ويمكن لهذه الجنحة أن تمكن من إصدار حكم على أساس الاستحالة على الشخص المتهم إثبات الأصل الشرعي لثروته.

ولم يهمل المتشددون في مجال القانون إعتبار المتابعات القضائية على أساس جنحة الإثراء غير الشرعي ليست متوافقة مع المبادئ العامة لافتراض البراءة، من جهة، وهي تقوم على قلب إثبات الدليل من جهة ثانية.

إن هذا النقد ليس ضعيف التأسيس، لكن المسألة الأساسية تتمثل في معرفة اذا كان يجب على الدفاع الضاري للبعض على المبادئ التقليدية التغلب على الدفاع عن المصالح الأساسية للمجتمع، أمام ظاهرة يمكن لاستمرارها تلغيم التوازن الاجتماعي.

ومع ذلك، فإنه من الملح أن تكون القوانين المخصصة لمكافحة الرشوة—وكل القوانين الأخرى — متوافقة مع المعايير الأساسية في مجال حقوق الإنسان، مثلما تم التعبير عنها في الدساتير الوطنية والأدوات الدولية.

السينغال: قانون حول الإثراء غير الشرعي

يتوفر السينغال على قانون حول الإثراء غير الشرعي يطبق على صنف من الأشخاص المكلفين بمهام سياسية. وترغم هذه الجنحة التي تدخل ضمن إختصاص هيئة قضائية خاصة، الشخص المتهم على إظهار شرعية مداخيله إذا ما تأكد أن ثروته و/أو نمط حياته لا صلة لهما مع مداخيله الشرعية. ويجب التسجيل بأن منذ 1981، تاريخ إصدار القانون، تم إيداع ثلاث حالات فقط على المحكمة الخاصة التي لم تعد تعمل، بسبب غياب الإرادة السياسية.

المنتدى المدني، الفرع الوطني
لترونسبارونسي انترناشيونل بالسينغال.

مختلف التجارب في العالم

في 1994، صادق برلمان بوتسوانا على قانون حول الرشوة والمخالفة الاقتصادية. وينص القانون على إنشاء مجلس خاص بالرشوة والمخالفة الاقتصادية، يمتلك تكليفا واسعا يشمل دراسة الجنح المفترضة أو المشتبه فيها في إطار هذا القانون، والمخالفة المشتبه فيها أو المفترضة للقوانين الجبائية و على دخل البلد، وسلوك كل شخص يكون مرتبطا بالرشوة أو مساهما فيها. ويكلف هذا المجلس أيضا بدراسة بممارسات واجراءات الهيئات العمومية قصد إلغاء كل تلك التي تكون مساعدة على ممارسات الرشوة. ويحدد القانون المعني عدة جنح خاصة جنحة إمتلاك أملاك ذات أصل غير موضح. و في سنغافورة هناك قانون أقدم من القانون المذكور ويعود تاريخه الى 1964. وأنشأ هذا القانون مكتب التحريات حول ممارسات الرشوة، ويحدد هو الأخر عدة جنح وينص على دراستها ومتابعتها القضائية. ويطبق هذا القانون على مواطني سنغافورة بخصوص الجنح المرتكبة سواء داخل أو خارج البلد.

في السينغال، حدد قانون صادر في 1981 جنحة الاثراء غير الشرعي الذي "يحدث عندما يجد أحد الأشخاص المحددين (في الفترة الأولى) عاجزا بعد إعذار، عن تسويغ الاصل الشرعي للموارد التي تسمح له بإمتلاك ثروة أو العيش وفق نمط لا صلة له مع مداخيله الشرعية. ويمكن إثبات الأصل الشرعي لعناصر الثروة بكل الطرق. غير أنه لا يمكن للهبة الواحدة أن تكون كافية لتسويغ هذا الأصل الشرعي".

وفي جنوب افريقيا، يسمح قانون 1996، المتعلق بالوحدات الخاصة للبحث بالتحقيق حول الممارسات الإدارية المزورة وصلتها بتسيير مؤسسات الدولة، والأملاك والأموال العمومية و كذا حول كل ممارسة يمكنها أن تشكل خطر جديا على مصالح السكان.

مؤشرات القوانين المناهضة للرشوة

- هل يشير الدستور الى الكفاح ضد الرشوة والشفافية في الحياة العمومية؟
- هل هناك قوانين خاصة بمكافحة الرشوة؟
- في النصوص المتعلقة بمكافحة الرشوة، هل يتعلق الامر بقوانين صادق عليها البرلمان؟ أم بمراسيم وأوامر رئاسية؟ أم هي مجرد مراسيم وزارية؟
- الى أي مدى وصل التطبيق الفعلي لهذه القوانين؟
- هل هناك قوانين تنص على عقوبات إدارية ضد أفعال الرشوة؟
- هل ثمة قوانين تنص على عقوبات جنائية في حالات الرشوة أو تقديم عمولات؟
- هل يعاقب على الرشوة في القطاع الخاص بواسطة القانون؟
- هل الأحكام العقابية المذكورة طبقت أو تعرضت للمراجعة خلال الخمس سنوات الأخيرة؟
- ما هو عدد حالات المتابعات في مجال معاقبة الرشوة التي تمت خلال السنوات الأخيرة؟ وما هو عدد المتابعات التي انتهت بعقوبات؟ واذا كان العدد ضعيفا هل هناك إجراءات فعالة أخرى أو أسباب تفسر هذا الرقم الضعف؟
- باستثناء القوانين الوطنية في مجال مكافحة الرشوة، هل وقعت السلطة التنفيذية على الإتفاقيات الدولية لمكافحة الرشوة؟ اذا كانت الإجابة بنعم، ماهي الامتدادات الداخلية لهذا التوقيع (تكييف التشريع الوطني مثلا) ؟.

* *
*

للكفاح ضد الرشوة، على البلد التوفر على قوانين تندرج ضمن احترام حقوق الانسان. ويجب تكييف هذه القوانين دوريا مع حاجيات الكفاح ضد الرشوة واستلهام التجارب الدولية. ولا يكفي وجود هذه القوانين، بل يجب احترامها وتطبيقها.

وحسب السياق الديمقراطي فإن هذه القوانين تستفيد من التدابير التنظيمية المقررة في الدستور: الفصل بين السلطات واستقلالية العدالة، حرية التعبير، الحق في الإعلام وحرية الصحافة، انتخابات ديمقراطية والتداول السياسي وغيرها...

واذا كانت مكافحة الرشوة في بلد معين، قضية الجميع، فإنها لن تحقق نجاحا دائما إلا اذا اندرجت في تعاون دولي بين مجموع الفاعلين الذين يجعلون من مكافحة الرشوة معركتهم، كما عليها أن تتعرف على الآليات الدولية الموضوعة من خلال عدة مبادرات في مختلف أنحاء العالم وأن تستلهمها. وسيكون هذا الجانب موضوع الفصل القادم.

19. الفاعلون و الآليات الدولية للنزاهة

" في هذا الكون المصور ككون مغلق، يصل الإعلام في وقته. وأمام لغته المشفرة يجد الجاهل نفسه مهمشا، أما القواعد فنادرا ما تكون مكتوبة و معلنة. والكثيرمن الناس خارج هذا العالم الصغير يتصرفون كما لو أن قصص المضاربة، والإتحاد أو تنقيل الأموال التي تتم بسرعة البرق لا تأثير لها على حياتنا."

دونيس روبير، كاتب فرنسي

ملخص

يتم، في هذا الفصل إستعراض دور ومكانة الفاعلين الدوليين في مجال مكافحة الرشوة؛ و يوجد من بين هؤلاء الفاعلين، مانحو الأموال، القطاع الخاص، المنظمات غير الحكومية منها "ترونسبارونسي أنترناشيونل"، و الأمم المتحدة و غيرها. أما آليات مكافحة الرشوة على المستوى الدولي المتناولة في هذا الفصل فإن قائمتها ليست شاملة؛ فالمبادرات متنوعة؛ وهكذا سيجري التذكير، بشكل خاص، بتبيض الأموال القذرة والقوانين المتعلقة بالسر البنكي. أما محاولات إلغاء الفراديس الجبائية فهي متعددة إلا أنها لم تصل إلى مبتغاها. مثال ذلك محاولة المنظمة غير الحكومية "أتاك"(جمعية سن الضريبة حول الصفقات المالية لمساعدة المواطنين)،التي هي جزء من هذه المبادرات، و التي تعرف إتساعا. كما سيجري الحديث مطولا عن إتفاقية منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية لعام 1997 الهادفة إلى معاقبة رشوة الموظفين الأجانب في إبرام الصفقات التجارية الدولية. أما الآليات الأخرى المذكورة فهي التعاون القضائي الدولي، تسيير تأمين القروض الموجهة للتصدير و توطين الأموال المحولة من طرف أنظمة مرتشية. و يتضمن الملحق قائمة غير شاملة بأهم التصريحات و الإتفاقيات الدولية الموقعة أو المصادق عليها في السنوات الأخيرة، المتعلقة بمكافحة الرشوة.

إن الرشوة في البلدان الإفريقية ليست فقط نتيجة تضافر عوامل داخلية. بل إنها، أيضا، وليدة العلاقات الإقتصادية التي تقيمها تلك البلدان مع باقي العالم.

و لا يمكن لنا أن نخمن الأهمية النسبية التي يكتسيها تدفق الموارد الناتج عن برامج التعاون مع مانحي الأموال و المصدرين الكبار في البلدان ذات التطور الإقتصادي الضعيف؛ فهذه البرامج هي التي توفر، بشكل واسع، فرصا للريوع (إقتطاع موارد دون مقابل من العمل أو من المنتوج). و بذلك يمكن إعتبار تحويل هذه البرامج، على شاكلة برنامج المساعدة العمومية الدولية للتنمية، كأسباب هامة لتوسع ممارسات الرشوة، بما في ذلك تحويل الأموال. إن هذه الممارسات، تجد تشجيعها من طرف بعض المصدرين الكبار الذين، بقصد الإستفادة من الصفقات، أو بدافع القبول بقواعد المنافسة، يلجأون إلى تقديم عمولات بطريقة سرية. لهذا تم، في الفترة الأخيرة، وضع العديد من الآليات الدولية لمكافحة الرشوة التي سيتم تحليلها لاحقا.

و بوجه آخر، تواجه مكافحة الرشوة مصاعب أكثر قوة في العلاقات الإقتصادية الدولية أكثر مما تلاقيه في العلاقات الداخلية؛ إذ أن المناهج المستعملة لترقية النزاهة الداخلية للدول لا يمكن توسيعها للوصول إلى تهذيب العلاقات الدولية.؛ وبالفعل فإن الأمر يتعلق عندئذ بعلاقات بين متعاملين غير خاضعين لنفس القوانين و الذين لا يمكن توقيفهم من طرف شرطة واحدة، و لا مثولهم أمام ذات المحاكم. و بسبب غياب نظام قضائي على المستوى الدولي، فإن مكافحة الرشوة تخضع لحسن إرادة الدول السيدة. وبذلك تقوم كل آليات الكفاح على قبول الدول و إرادتها في التعاون.

و سيبحث في هذا الفصل دور و مكانة الفاعلين الدوليين و مبادراتهم في مجال تهذيب العلاقات الدولية، وآليات و إجراء ات النزاهة الدولية. و في الختام تطرح تساؤلات حول مزايا و حدود التعاون بين الدول في الكفاح ضد الرشوة الدولية.

الفاعلون الأساسيون

يوجد، في الساحة الدولية، عدد من الفاعلين الذين يمكنهم لعب دور هام في الكفاح ضد الرشوة. ويمثل الفاعلون، الذين سيتم ذكرهم فيما يلي، أهم الفاعلين و خاصة المعروفين بقدر أكثر من غيرهم. و القائمة ليس تامة.

مانحو الأموال

بالنسبة للبلدان التي تتلقى مساعدات هامة، يبدو دور مانحي الأموال جليا؛ ففي الماضي كان مقدمو الأموال قليلي التدقيق في طريقة تقديم أموالهم، وبما أن دفع عمولات لموظفين سامين كان المعيار وهو جزء من الكلفة النهائية للعملية، فإن الهيئات المالية الدولية لم تكن تنشغل كثيرا بمآل أموالها و كانت تنظر إلى الرشوة على أنها مسألة سياسية شائكة لا ينتظر منها الجواب عليها.

إبتزاز صناعة الحيتان و شراء التصويت في منظمة الأمم المتحدة من طرف اليابان

يستعمل اليابان ميزانيته المعتبرة المخصصة لمساعدة التنمية كوسيلة ضغط لإرغام الأمم السائرة في طريق النمو على دعم مصالح صناعتها الخاصة بالحيتان؛ إذ يهدد اليابان حتى الدول الصغيرة بإلغاء مساعدته لها إذا ما رفضت التصويت مع طوكيو في اللجنة الدولية حول صيد الحيتان، مثلما ذكر ذلك، أمس، وزير سابق من الدومينيك.

و أدان أثيرتون مارتن، وزير البيئة و الصيد في هذه الجزر الكاريبية الصغيرة، إلى غاية الشهر الماضي، " الإبتزاز الياباني " و إستعمال العمولات للحصول على تصويت بلدان العالم الثالث لفائدة صيد الحيتان.

و تلتقي هذه التهم مع تلك التي ذكرتها "ذي تايمز "، الأسبوع الماضي، والتي أوضحت أن اليابان إستعمل مساعدته للبلدان الأجنبية لشراء تصويتها قصد تأمين إنتخاب مرشحها في منصب الأمين العام لليونيسكو.

وظهرت أحدث المعلومات حول " ديبلوماسية دفتر الشيكات " التي تنتهجها طوكيو، عندما شرع أسطول من بواخر صيد الحيتان اليابانية، في شمال غرب المحيط الهادي، في قتل حيتان من الأصناف أكثر تهديدا في العالم. وقد قدم السيد مارتن، الذي كان في عين المكان، الأدلة الأكثر جلاء للطريقة التي تتبعها طوكيو في الحصول على التصويت في لجنة صيد الحيتان و في هيئات دولية أخرى، بممارسة الضغط على البلدان الأكثر فقرا بفضل برنامجها المتعلق بمساعدة البلدان الأجنبية.

لقد منح اليابان للدومينيك، التي يقطنها 70.000 شخص، مبلغا قدره 4.5 مليون دولار موجهة لصناعة الصيد بها منذ أن إلتحق هذا البلد بلجنة صيد الحيتان. و أضاف السيد مارتن بأن خمس جزر أخرى (ڤرونادين، سان فانيان، سانت لوسي، أنتيڤا، سان كيتس إنيفيس) تعرضت هي الأخرى "لنفس ممارسات الإبتزاز الياباني ".

ذي تايمز (المملة المتحدة)، 14 أوت 2000.

لقد تورط مانحو الأموال، لمدة طويلة، في هذه الوضعية. فإذا كان موجه دوافعهم، في أغلب الأحوال، هو الرغبة في مساعدة السكان على المستوى المحلي، رغم جشع حكوماتهم، فقد إستعملت المساعدة، في غالب الأحوال، كأداة ضغط 1

1. مؤشر الرشوة للبلدان المصدرة الذي تعده "ترونسپارونسي أنترناشيونل "بواسطة" ڤالوب أنترناشيونل "يكشف عن أعتقاد منتشر في الأسواق البارزة وهو أن شرط الحصول على مساعدة هو إستعمال وسائل غير عادلة للوصول إلى الفوز بصفقات دولية.

و للأسف نستنتج أن هذه الأعمال زادت من لهفة الأعوان العموميين الأكثر إهتماما بثرائهم الشخصي على حساب خدمة مواطنيهم. والمثال المقدم عن حالة اليابان و ممارسته الداعية للإدانة و التي تستعمل المساعدة العمومية للتنمية كوسيلة للحصول من البلدان الفقيرة المستفيدة منها على "صك أبيض" لدعم مواقفها السياسية و الإقتصادية ليس مثالا وحيدا.

يريد مانحو الأموال التخلي عن سلوكهم التقليدي المتمثل في تقديم إستشارات خبرة (لا تكلل دائما بالنجاح) و السعي للتحول إلى شركاء أكثرخفاء وجعل الشركاء المحليين في قلب الكفاح و تنفيذ إصلاحات من خلال إعلامهم بصفة ملائمة.

و بهذه الطريقة فإنهم يشجعون الشكاوي المتعلقة بالرشوة في المشاريع التي يمولون. و هكذا فإن البنك العالمي لا يكتفي بتخصيص رقم أخضر لجمع الشكاوي بل أنشأ، أيضا، مكتب المستشار – الوسيط للإهتمام بالشكاوي 2.

لقد ترجمت هذه الروح الجديدة في لغة قانونية من طرف الإتحاد الأوروبي و بلدان إفريقيا و الكاريبي و المحيط الهادي. وقدم إنتهاء سريان العمل بإتفاقية "لومي"، في فيفري 2000، الفرصة المثلى لمراجعة عميقة للعلاقات بين أوروبا و بلدان إفريقيا و الكاريبي و المحيط الهادي مما إدى إلى إتفاقيات جديدة، وقعت في 23 جوان 2000، في "كوتونو"، بالبنين. وقد تم التوقيع على هذه الإتفاقيات ضمن روح ميزتها الشراكة و الإنشغال بالحكم الجيد.

إن على مانحي الأموال، في الأول، ترتيب بيوتهم وتسيير مساعدتهم بطريقة تحد من الرشوة. و لذا فعليهم التوافق في تصريحاتهم و تقديم المثل الذي يريدون أن يتبعه المستفيدون منهم كما أن على موظفيهم إظهار الدقة في سلوكاتهم.

و تمثل المساعدة الإنسانية العاجلة حالة، بحد ذاتها، تميزها حاجة ميئوس منها للإغاثة في أجل جد قصير. وفي هذه الحالة قد يجد موظفو البلدان المنكوبة أنفسهم في وضعية مساعدة لإبتزاز عمولات مقابل وعدهم بتسريع نقل المساعدة الإنسانية و تمريرها على الجمارك و الحصول على رحص نزول و تحليق الطائرات و ما إلى ذلك. وقد تجد الوكالات الإنسانية نفسها، بالفعل، رهينة لدى هؤلاء المساومين مما يجعل المساعدة نفسها تحول إلى أسواق موازية مربحة.

2. لمزيد من المعلومات عن المكتب، أنظر موقع الويب : http:// www.ifc.org/cao
و تشارك منظمات غير حكومية في إختيار من يتولى هذا الدور،. و أول وسيطة ميث تايلور، هي عضو مؤسس في "ترونسپارونسي أننترناشيونال"– فرع پاپوازيا– غينيا الجديدة.

" أنت المتهم الوحيد بخصوص الحالة التي أنت عليها !
فأنت الذي علمتني كيف آكل !
– لا، المتهم هو أنت !

خاملاند، إيست أفريكن ستاندار، كينيا 30 جوان 2001.

منظمة الأمم المتحدة ضد الجريمة المنظمة

في 15 ديسمبر 2000، و تحت إشراف منظمة الأمم المتحدة، وقع 124 بلدا من مجموع 148 بلدا عضوا، على إتفاقية ضد الجريمة المنظمة العابرة للقارات. و يستهدف هذا النص الكفاح بفعالية ضد المافيات من خلال تدعيم التعاون بين الدول و إضفاء الإنسجام على تشريعاتها. و من بين الإلتزامات المتضمنة في الوثيقة نسجل " تجريم المشاركة في مجموعة إجرامية منظمة، تبييض الأموال، الرشوة و عرقلة السير الحسن للعدالة ".

و كانت منظمة الأمم المتحدة قد صادقت، خلال الخمسة عشر سنة الماضية، على عدة لوائح و توصيات ضد الرشوة. و يجب التذكير هنا باللائحة رقم 3514، الصادرة عن الجمعية العامة، و المؤرخة في 15 ديسمبر 1975، التي تضمنت إدانة الجمعية العامة لكل ممارسات الرشوة، بما في ذلك ممارسات الرشوة الصادرة عن الشركات المتعددة الجنسيات3.

كما أنشأ المجلس الإقتصادي و الإجتماعي للأمم المتحدة، و الذي يوجد مقره في فيينا، بالنمسا، لجنة للوقاية من الجريمة و من أجل القضاء العقابي، تهتم بشكل خاص بمسائل الرشوة و الجريمة المنظمة.

3. هذه الوثيقة متوفرة في موقع : http:// www.un.org / documents/ga/res/51/a51r 191.html.

و كان مقررا أن تجمع الأمم المتحدة، في 2002، ممثلي الدول الأعضاء و الشركاء الدوليين لإعداد إتفاقية ضد الرشوة. كما عقد المنتدى العالمي الثاني حول مكافحة الرشوة، في لاهاي، بهولاندا، وساهم في تحضير مبادرة الأمم المتحدة، و قد تم في هذا المنتدى تناول مسائل النزاهة و الحكم الجيد، و تطبيق القوانين و الجمارك و الإنتقال و التنمية، و أخيرا الحكومة و عالم الأعمال.

التعاون البوليسي الدولي : حالة الأنترپول

حسب الفكرة الرائجة، فإن للمنظمة الدولية للشرطة الإجرامية (أنترپول)، ومقرها مدينة ليون، بفرنسا، الصلاحية الدولية لفرض إحترام القانون.

لكن الأمر خلاف ذلك تماما؛ فالأنتربول هي، قبل كل شيئ، شبكة إتصال تسمح لأجهزة الشرطة الوطنية بالإتصال فيما بينها، بسرعة، وبتبادل المعلومات و الإخبار عن الأشخاص الجاري البحث عنهم من دولة لأخرى. و بالمقابل فإنه يعود لأجهزة الشرطة في البلدان الأعضاء في الأنتربول إنشاء مكاتب مركزية وطنية في كل بلد موجهة لإستعمالها كنقطة إتصال في التحقيقات الدولية و إسداء العون لزملائها الأجانب. إن الأنتريول نفسها لا تقدم العون لكنها تمنح خدمة إتصال، و هي بصدد تطوير قواعد معلومات يمكن للمكاتب المركزية الوطنية تغذيتها و إستعمالها. و هذا النظام غير ممركز تماما؛ إذ أن المكاتب المركزية الوطنية حرة في تبادل المعلومات مباشرة فيما بينها.

القطاع الخاص الدولي

يمثل القطاع الخاص الدولي أحد الأطراف المؤثرة في هذا المجال، و تتولى غرفة التجارة الدولية، الكائن مقرها بباريس، مسألة إستئصال الرشوة الدولية، منذ خمسة و عشرين سنة. وقد سنت هذه الغرفة قواعد خاصة بها لمكافحة الرشوة في مجال الأعمال.

و سيكون القطاع الخاص الدولي موضوع الفصل المتعلق بالقطاع الخاص و سترد فيه القواعد التي أعدتها غرفة التجارة الدولية.

المنظمات غير الحكومية و المجتمع المدني

إن المجتمع المدني، هو الاخر، سيكون موضوع فصل خاص؛ لذا فلا جدوى من تناول الموضوع هنا.

في المجال الدولي، تلعب المنظمات غير الحكومية، وهي المنظمات المنبثقة عن المجتمع المدني، دورا لا يستهان به، خاصة في مجال التوعية و مراقبة الإلتزامات التي أعلنت عنها الدول.

وفي إفريقيا فإن الرهان المطروح على المنظمات غير الحكومية هو سد العجز الذي لا يزال موجودا بين الوعود التي قدمتها السلطات العمومية و العراقيل التي تواجه عمل وكالات مكافحة الرشوة (غياب الوسائل، التهميش).

و تعمل العديد من المنظمات غير الحكومية في مجال مكافحة الرشوة أو في مجال موضوعات قريبة منها. و يمكن، على سبيل المثال، أن نذكر عمل "الألف "(أفريكان لايدرشايب فوروم 4)، الذي سمح بصياغة مدونة سلوك للبرلمانيين والأحزاب السياسية الإفريقية.

و تشكل " ترونسپارونسي أنترناشيونل "جزءا من حركة عالمية للكفاح ضد الرشوة و أحد أهدافها الأساسية يكمن في إنشاء تحالف على المستوى الدولي لواجهة هذه الآفة.

ميكانيزمات دولية و إجراءات النزاهة

إن آليات و إجراءات ترقية النزاهة على المستوى الدولي جد عديدة و مجالات عملها واسع. ونقدم هنا بعضها من باب التوضيح.

تنوع المبادرات

إتخذت العديد من المبادرات المختلفة الأشكال، في إطار الكفاح ضد الرشوة الدولية. و قد صدرت هذه المبادرات عن مؤسسات مابين الحكومات، و مانحي الأموال، و منظمات غير حكومية، أو نشاط الجامعة و البحث، وهيئات مكلفة بالتعاون و غيرها. كما تضاعفت الندوات و الإجتماعات الكبرى في هذا الإتجاه. و تنتهي كل هذه اللقاءات بتصريحات و توصيات، و بوعود من المشاركين للإيفاء بإلتزاماتهم أو تؤدي، أحيانا، إلى وضع إتفاقيات و بروتوكولات خاصة.

و لكن ما هي المساهمة الملموسة لهذه الغزارة في المبادرات في مكافحة الرشوة ؟

إن التنسيق بين مختلف المتدخلين لا يمثل نقطة القوة في هذه الديناميكية الدولية؛ و ثمة خشية من تبعثر الجهود و الوسائل، و كذا من صراعات جديدة حول الزعامة. و من جهة ثانية فإن قطاعات هامة تتقدم ببطء كبير و بصعوبة، مثلما هو الشأن في المساعدة و التعاون القضائي الدولي. و عادة ما يقدم الإحترام الدقيق للسيادة الوطنية كمسوغ في بعض هذه الحالات.

بعض الأمثلة

عديدة هي الآليات الدولية و الإجراءات لمكافحة الرشوة التي شرع في العمل بها بهذا القدر أو ذاك من النجاح. ولا تساعد العلاقات الدولية، التي هي عادة صعبة و متوترة، وكذا صراع المصالح بين الدول في المجال الإقتصادي المالي، و التجاري خاصة، على الدوام، على فعالية هذه الاليات.

4. لمزيد من المعلومات حول هذه المنظمة غير الحكومية زوروا موقعها على الويب:
www.africaleadership.org

و سنستعرض في هذه الفقرة، بعض الآليات، بحدودها و عوائقها لكن بشكل خاص الإمكانيات التي توفرها من أجل مكافحة الرشوة و خاصة في المجال الدولي.

آلية التسليم

حينما تحدد دولة ما شخصا مشتبها فيه بتهمة الرشوة في بلد آخر فإن هذه الدولة تجد نفسها إمام ثلاث حالات.

- إذا ما وجدت إتفاقية ثنائية متعلقة بالتسليم بين الدوليتين المعنيتين، فعلى الدولة المطالبة بالتسليم الإستجابة لمحاكم أو إدارة بلد الإستقبال بتلبية الشروط الضرورية لعودة الشخص الهارب. وهذه الشروط محددة في الإتفاقية.
- وهكذا فإن على المحكمة أو الإدارة التي طلبت منها المساعدة التأكد من أن " مستوى العدالة و الإدارة العقابية للبلد الطالب في درجة تجعل من مصلحة العدالة تسليمها الشخص الهارب" 5.

كما تشترط بعض البلدان، أيضا، عدم سريان الحكم بالإعدام في البلد الطالب و عدم تعرض الشخص المراد تسليمه لعقوبات جسدية.

- في الحالة الثانية، يتعلق الأمر بمساعدة قضائية مبتادلة؛ و فيها يجب أن تعتبر الوقائع المنسوبة جنحة في البلدين (شرط التهمة المزدوجة) و تكون موضوع حكم أدنى عادة ما يكون أقل من سنتي سجن.
- وفي الحالة الأخيرة لا توجد إتفاقية تسليم بين البلدين المعنيين – و إذا كان من غير الممكن إبرام إتفاق خاص – يفرج عن المشتبه فيه. وبصفة مطلقة يتوجب على البلد المطالب ، منذ بداية جهوده ضد الرشوة إستعراض مجموع إتفاقياته الخاصة بالتسليم.

الكفاح ضد تبييض الأموال

ثمة معادلة قوية كبيرة بين هياكل تبييض المال و ضعف الرقابة القانونية للأنظمة المالية و بين الرشوة.

و يمكن لبلد ما أن ينشئ ساحة مالية و أن يسهل تبييض المال المحول. و مثل هذه البلدان تتوفر على قوانين حول السر البنكي تصعب، بل تحول دون إقتفاء أثر الأموال. و في الفترة الأخيرة، ومع تزايد الساحات البنكية خارج الإقليم ("أوف شور") جد المغرية، تتضاعف مراكز تلقي الأموال القذرة، وقد قامت الحكومة السويسرية بجهود لكنها لم تتبع، دوما، بإرادة طيبة من طرف القطاع البنكي، لعلاج مظاهر التقصير الأكثر جلاء في نظامها. وهكذا فإن سوسرا في نظر المرتشين مكان ناقص الآمن تدريجيا لإخفاء ثرواتهم غير المشروعة. إن القوانين المتعلقة بالسر البنكي، التي صودق عليها عليها، أول الأمر، بهدف حماية الحياة الخاصة، قد حولت لفائدة المرتشين.

وفي الساحات المالية " أوف شور "، يسمح القانون المحلي الخاص بالشركات بخلق شركات درئية أو شركات إئتمان، وهي هيلكل قانونية ملائمة خصوصا لإخفاء هوية المستفيدين من الصفقات و ملاك الأموال 6. و تستعمل فيها بصورة معتادة آليات قانونية مثل أسهم الحامل 7 أو دفاترإدخار للحامل 8.

إحذروا جيدا الأنظار المتطفلة :
عشرة "أسباب وجيهة " لإختيار الدومينيك

1. تشريع الدومينيك حديث نسبيا و جيد الصياغة.
2. عارضو السلع و الخدمات محكومون بقانون سلوك طوعي.
3. إذ ا أردتم إنشاء شركة دولية فإن كلفة إنشائها هي الأكثر ملاءمة من مثيلاتها في مناطق العالم الأخرى.
4. مالكو الأسهم غير مسجلين إلا في سجل الشركة و لا يمكن التبليغ بهوياتهم إلى أي سلطة و على أي مستوى كان ولو بأمر.
5. الشركة غير مجبرة على إمتلاك سجل أو تسجيل عملياتها فيه.
6. عند الإقتضاء، يمكنكم، دائما، تغيير المقر الإجتماعي لشركتكم، على تراب الدومينيك أو خارجه.
7. المستثمرون الأجانب معفيون من الضرائب لمدة عشرين عاما.
8. لا يمكن كشف المعلومات المتعلقة بكم إلى سلطات أجنبية.
9. الأحكام الصادرة عن المحاكم الأجنبية ليس لها مفعول في هذا البلد.
10. أجل مقاضاة الدائنين ضد شركة لحماية الأصول أجل قصير نسبيا.

مقتطف من الإشهار على صفحة الأنترنيت "
سايف هيفن أوف شور ليميتد "، جوان 2000.

5. تسليم.(سي. إن.إم. دي 6421) (1985). وثيقة منشورة بطلب من الحكومة البريطانية.
6. لقاء خبراء حول الرشوة و شبكاتها المالية، ندوة عقدت بمقر منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية بباريس، في شهر أفريل 1999.
7. أسهم لا تعرف هوية حاملها، وهي قابلة للتنقل من يد إلى أخرى دون إجراء جديد.
8. يكفي التوفر على دفتر الحساب و الرمز المرقم لتصبح صاحب حساب بنكي.

منذ أن أنشأت مجموعة البلدان السبعة الكبيرة فريق العمل المالي حول تبييض الأموال (9)، في جوان 1989، جرمت إجراءات دولية تبييض الأموال المتأتية من تهريب المخدرات أو من كل الأنشطة الإجرامية. ووضع ما لا يقل عن أربعين بلدا، أغلبها أعضاء في منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية، حيز التنفيذ تشريعات و إتفاقيات لمتابعة مسار هذه الأموال عبر الأنظمة البنكية. وهكذا يتوجب على البنوك إبلاغ البنك المركزي أو السلطات العقابية للبلد بتلقي أموال قد تكون ناتجة عن نشاطات إجرامية.

إن تضاعف الفراديس الضريبية في مختلف مناطق العالم و تواجدها حتى في أوروبا، يسهل مهمة تبييض الأموال القذرة المدعمة في ذلك بالإشهار والترقية.

وقد صيغت مبادئ لمواجهة هذا النوع من النشاطات 10، و تشمل التوصيات التالية :

- "معرفة الزبون" : على المؤسسات المالية أن لا تتعامل مع زبائن مجهولين؛
- إلزامية إبداء يقظة متزايدة خلال الصفقات غير الإعتيادية؛
- إجبارية التوفر على سجلات لتحديد الهوية و تسجيل المسار الإقتصادي للصفقات؛
- إلزامية التبليغ بالصفقات المشبوهة إلى السلطات الوصية 11.

و لمواجهة تبييض الأموال هناك بعض الأمثلة الممكنة :

- تحسيس المؤسسات المالية؛ و لتشجيعها على إبداء يقظة، يتوجب إجراء إختبارات نزاهة بصفقات إختبارية للتأكد من يقظتها و لتحديد حاجياتها من الملتقيات التكوينية؛
- تحديد هوية المؤسسات و المتعاملين الماليين الذين لا يحترمون التشريعات الدولية. ويتوجب على أي مقاربة إبتدائية السماح بتحديد هوية المؤسسات التي، بسبب غياب الإرادة أو الإمكانية، لا تحترم التشريعات الدولية السارية و معاقبتها 12.

ومن غير الممكن، الآن، معرفة ما إذا كانت هذه الإجراءات ستعمل فعلا على تراجع ممارسة العمولات. غير أن عملا يستهدف وضع إتفاقية دولية قد شرع فيه على مستوى منظمة الأمم المتحدة. و بعد الإنتهاء منه، فإنه من البديهي أن يصبح أكثر نجاعة إذا ما كانت لأكبر عدد من البلدان تشريعات وطنية في هذا المجال.

---

9. م.ع.م، الهيئة التي تأويها منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية في باريس، نشرت، في 1990، وثيقة تحتوي على برنامج يضم 40 توصية في هذا المجال. و موقعها على الويب هو :
http://wwww.oecd.org/fatf/index.fr.htm

10. أنظر تصريح مبادئ بال (1998)، م. پييث
"The harmonisation of law against economic crime"
(إنسجام القانون ضد الجريمة الإقتصادية) يوريبيين جورنل أوف لاو ريفورم "1990، ص.530 و ما بعدها.
كذلك في " يوريبين جونل أوف كرايم ""كريمنل لاو أند كريمنل جستس "، 1998، ص 159 و ما بعدها.

11. م.ع.م، 1996، أر 11، 14، 12، 14، 15.

12. بييث " كومون ستندارتس تو بريفن كونترول ذي لوديرينق أو ف كوريبشن بروسيدس (المقاييس المشتركة للوقاية و مراقبة التبييض الناتج عن الرشوة)، إجتماع خبراء أو. أن،سي،إ، سي.ب، قيينا –13 14 ماي 2000.

مكافحة الفراديس الجبائية

ذكرت منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية عددا من المقاييس الهادفة إلى تحديد مفهوم "الفردوس الجبائي"، في تقرير عام 1998 بعنوان : "منافسة جبائية ضارة، مشكل عالمي". و يتعلق الأمر بتشريع لا يقتطع الضرائب أو يقتطع القليل منها و يخدم غير المقيمين للتهرب من الضريبة في بلدان إقامتهم. و يتوفر الفردوس الجبائي على إجراء ات تشريعية أو ممارسة إدارية تحول دون تبادل العلومات مع بلدان أخرى حول دافعي الضرائب. و تلعب الفراديس الجبائية أو مراكز "أوف شور" دورا متزايدا في عمليات تبييض رؤوس الأموال التي تسهلها تنظيمات رخوة و السر البنكي. و بعد الأزمة الآسيوية في 1997، ظهر أن مراكز " أوف شور" هذه، تمثل إحدى الحلقات الضعيفة في النظام المالي الدولي.

وتبدي الدول، الآن، قلقا من المنافسة الضارة و الخسائر الجبائية التي يسببها لها إنتشار هذه الفراديس الجبائية التي إرتفع عددها بأكثر من 1400 % خلال الخمسة عشر الأخيرة.

الخطوات الصغيرة للتعاون القضائي الدولي

في أكتوبر 1996، إجتمع سبعة قضاة أوروبيين، في جنيف، و كلهم مشاركون في الكفاح ضد الرشوة، وقد أثارت سخطهم المماطلات و العراقيل الموجودة في التعاون القانوني الدولي فأطلقوا "نداء جنيف"، وهو موجه إلى الحكام مشهدين عليهم الرأي العام العام الدولي. و يمكننا أن نقرأ في هذا النداء الذي يحتفظ به التاريخ، بشكل خاص :

" مجلس أوروبا، معاهدة روما، إتفاقيات شنڤن، إتفاقية ماستريخت : في ظل إوروبا، وهي بصدد البناء الظاهر، و الرسمي والمحتوم، تتخفى أوروبا أخرى، أكثر سرية و أقل تعبيرا عن نفسها. إنها أوروبا الفراديس الجبائية التي تزدهر دون خجل بفضل الرساميل التي تمنحها ملجأ متواطئا. إنها، أيضا، أوروبا الساحات المالية و المؤسسات البنكية، حيث يكون السر البنكي ذريعة وواجهة. أوروبا الحسابات الرقمية و غسالات الأوراق المالية هذه تستعمل لرسكلة أموال المخدرات، والإرهاب و النحل و الرشوة و الأنشطة المافياوية "13.

و يوضح أصحاب النداء، من جهة ثانية، بأنه كي يسجل الكفاح ضد الرشوة نجاحات، فمن المستعجل "إلغاء الحماية االتي تجاوزها الزمن في المجال البوليسي و القضائي "وتذكير الحكومات و البرلمانات بالتصديق على عدد من الإتفاقيات وتطبيقها.

13. النص الكامل ل"نداء جينيف" موجود في صفحة الويب التالية :
http://www.geneve.ch/tribunaux/en general /appel.html

وقد تطلب الأمر من أوروبا ثلاث سنوات لأخذ هذا النداء بعين الإعتبار. وهكذا، ففي 1999، قرر المجلس الأوروبي، المنعقد في تامبير، بفنلاندا، إنشاء ال" أوروجيست " 14، وهي وحدة مكونة من نواب قضائيين، قضاة أو ضباط شرطة لهم كفاءات مماثلة، منتدبين من طرف كل بلد عضو، بهدف تدعيم الكفاح ضد الأشكال الخطيرة للجريمة المنظمة.

أتاك تتجند أيضا

إنطلقت الجمعية من أجل الضريبة على الصفقات المالية من أجل دعم المواطنين (أتاك) – التي أنشئت في فرنسا و لها فروع في عشرات البلدان و هي معروفة بكفاحها ضد العولمة المنفلتة من عقالها – في الكفاح ضد الفراديس الجبائية التي تعتبرها مقامات للجريمة. ونظمت " أتاك "، في 6 أكتوبر 2001، بالوكسمبورغ، تظاهرة جمعت المئات من الأشخاص المعارضين للفراديس الجبائية. وقد صرح أحد نشطائها، بهذه المناسبة، بأن "لسويسرا و اللوكسمبورغ صورة أكثر إحتراما من غيرها من الفراديس الجبائية، مثل جيرزي، لكن ما يجري وراء واجهة البنوك هو أمر قذر، أيضا". ووعدت أتاك ب " مضاعفة الأعمال و تدعيم العلاقات بين المناضلين على المستوى الأوروبي " حتى " تضغط الحكومات الأوروبية على اللوكسمبورغ و تضغط بلدان مجموعة البلدان السبعة الكبار الأخرى على بقية الفراديس الجبائية قصد إلغاء سريع للسر البنكي ".
www.attac.org

إضافة إلى ذلك، ينص إتفاق حاصل في 11 ديسمبر 2001، على الأمر الأوروبي بالقبض، على أن التسليم الإجباري لشخص من دولة عضو إلى دولة أخرى بالإتحاد الأوروبي، في إطار المتابعات القضائية، يمكن أن يتم دون المرور على الإجراء الشكلي للتسليم. وفي قائمة المخالفات المعنية بهذا الإجراء، نجد الرشوة و التبييض الناتج عن الجريمة و التزوير، بما في ذلك التزوير الذي يشكل مساسا بالمصالح المالية للمجموعة الأوروبية. وفي أول الأمر، رفضت الحكومة الإيطالية أن تدرج في قانون المجموعة مخالفات التزوير الضريبي و الرشوة ولكنها أجبرت على تغيير موقفها أمام الضغط الأوروبي.

لمزيد من المعلومات، إطلعوا على موقع الإتحاد الأوروبي :
http://europa.eu.int/comm/justice home/news/laecken concil/fr/eurojust.htmlfr

الكفاح ضد رشوة الأعوان العموميين الأجانب في الصفقات التجارية الدولية

تم، في 1997، التوقيع على إتفاقية منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية ضد رشوة الأعوان العموميين الأجانب في الصفقات التجارية الدولية 15.

وتطالب هذه الإتفلقية الدول الموقعة عليها بتجريم رشوة الأعوان العموميين الأجانب و المساعدة المتبادلة لتسهيل التحقيق عند الإشتباه في حدوث مخالفة. كما تنص على إتخاذ إجراءات لوضع حد للخصم الضريبي على العمولات، وهي ممارسة منتشرة إلى غاية ذلك الوقت، في أغلب بلدان منظمة التعاون التنمية الإقتصادية.

و للمرة الأولى تم الإعتراف بمسؤولية القوى الكبرى المصدرة في توسيع الرشوة الدولية. غير أنه يتوجب تسجيل الصحوة الكبرى في تطبيق هذه الإتفاقية؛ ذلك أن من يحترمونها يسجازفون بتجاوزهم من طرف منافسيهم الأقل ذمة.

أمام هذه المبادرة، فإن ردود فعل البلدان الصغيرة التي تعاني أكثر من غيرها من الرشرة الدولية هي ردود فعل حاسمة.

● محتوى الإتفاقية

يخلق هذا النص الجديد جنحة جديدة : وهي مخالفة الرشوة التي يرتكبها عون عمومي أجنبي. ولإتفاقية منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية وظيفة توسيع التشريع الجنائي للدولي ضدالرشوة الواقعة خارج أراضيها. و حتى يسير هذا النظام، يجب أن تكون الوقائع أيضا موضوع عقوبات في البلد الذي حدثت فيه 16.

وعلى الدول أن تحدد عقوبات جنائية ″ ناجعة، متناسبة و ردعية ″ مماثلة للعقوبات المقررة في حق الأعوان العموميين الداخليين. و تستهدف هذه العقوبات أشخاصا طبيعيين ومعنويين. كما تقررت عقوبات مدنية إضافية، مثل فقدان الإستفادة من مزية أو من مساعدة عمومية، أو المنع المؤقت أو الدائم من المشاركة في صفقات عمومية أو ممارسة نشاط تجاري، و مراقبة قضائية، بل وحتى حل الشركة.

● تطبيق الإتفاقية

على كل طرف أن ينقل إلى قانونه الوطني تدابير الإتفاقية، من هنا تأتي خطورة تنوع التكيف من بلد إلى اخر. و لكن جدة هذا النص تمكن في المبدإ المذكر به في المقدمة، وهو مبدإ التعادل الوظيفي : فحسب الإتفاقية، يتوجب على فريق العمل دراسة تشريع كل دولة لمراقبة التطبيق الفعلي للنصوص (وقد قدم فريق العمل تقريره إلى منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية في جوان 2000).

---

15. نص الإتفاقية موجود في قسم ″ ممارسات مثالية ″ للنشرة الإلكترونية ل″ سورس بوك ″. أما التقدم في تطبيق هذه الإتفاقية فيمكن الإطلاع عليه في موقع منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية : www.oecd.org/daf/nocorruption

16. المخالفة ″ تتمثل في ″ الفعل الإرادي لكل شخص، لعرض أو وعد أو منح مزية غير شرعية، مالية أو غيرها و مباشرة أو بواسطة، إلى عون عمومي أجنبي لفائدته أو لفائدة شخص آخر، حتى يتصرف هذا العون أو يمتنع عن العمل لتنفيذ وظائف رسمية، قصد الحصول أو الإحتفاظ بصفقة أو مزية أخرى غير شرعية في التجارة الدولية ″.

و في أفريل 2001، صدق 32 بلدا على الإتفاقية. و في 28 بلدا منها تمت مراجعة التشريعات من طرف فريق العمل و بدا مجمل ما تحقق مثيرا للإرتياح، رغم بعض النقائص المسجلة هنا و هناك. و تتضمن المتابعة التي التي تقوم بها منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية مرحلتين : التحقق من توافق التنقيل، ثم التحقق من فعلية التطبيق. وقد بدأت هذه المرحلة الأخيرة في 2001.

و يبدو الإنضمام إلى الإتفاقية ذو دلالات، لكن لا تسمح بمفردها بالحكم على وجود تقدم فعلي محقق في الكفاح ضد الرشوة. ولكن على الدول المصادقة على النصوص التي تقرها الإتفاقية، وخاصة عليها تطبيقها، وهو أمر أبعد من التحقق في الواقع الآن.

تسيير تأمينات القروض الموجهة للتصدير

توفر البلدان المصنعة لمصدريها تأمينات لتغطية المخاطر السياسية و الإقتصادية و غيرها. كما فكرت هذه البلدان، بإيحاء من "ترونسبارونسي أنترناشيونل "و التي من بين من طبقتها ألمانيا و فرنسا، وهي على التوالي ضمانات" هيرمس" و الضمانات التي تقترحها كوفاس 17 لإستعمال أنظمة التأمين هذه لمكافحة الرشوة في العقود الدولية.

ففي فرنسا، و حتى تتلاءم مع قانون 30 جوان 2000 الذي ينقل تدابير إتفاقية منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية، أرسلت " كوفاس " تعليمة إلى كل مؤتمنيها. وتوضح هذه التعليمة أن إبتداء من 1 جانفي 2001، سيتم تعديل الشروط العامة لبوليسات التأمين، وأن على المؤتمنين التصريح ب " أنهم لم ولن يرتكبوا، في إطار العقود المؤمنة، أعمال رشوة محرمة من طرف القانون الجديد".

و تنص التعليمة على إنه في حالة صدور حكم قضائي على المؤمن، فأنه سيفقد حقوقه التي تضمنها البوليسة، أما التعويضات المقدمة فأنها ستسترد و يصبح من حق "كوفاس" إلغاء التعويض. وتنطبق نفس الإجراء ات عندما يتعلق الأمر، أيضا، بعقود التصدير الممولة بإستعمال قرض شاري، و على رسائل الإلتزام المكتتبة من طرف المصدرين أن تكتمل في هذا الإتجاه.

أما بالنسبة للبوليسات المبرمة، فأن كوفاس توضح بأنها لن تعوض العمولات المقدمة في الخارج التي تكون غير شرعية في منظور القانون الجديد. و هذه الممارسة – وهي تقديم " مغطى " لعمولات في الصفقات التجارية الدولية – كانت مقننة و مسموح بها قبل دخول إتفاقية منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية.

لكن هذه التعليمة لم ترسل إلا لمؤمني "المدى المتوسط"، أي لمالكي بوليسة تأمين فردي لتغطية عقد كبير أو لتأمين عقد سلفة مبرم من بنك أو عدة بنوك مع زبون أجنبي.

17. الشركة الفرنسية للتجارة الخارجية، هيئة فرنسية لضمان الصادرات.

و بصفة عامة فإن المستفيد من التأمين سيخشى كثيرا من قيام الحكومة بتحويل الملف المشتبه فيه بحدوث الرشوة إلى وكيل الجمهورية.

بنك المعلومات و حركة الإعلام

بسبب غياب رؤية شاملة، تم تقدير عاجز للجريمة المنظمة و الرشوة. و لسد هذا العجز إنشئت، في فيفري 2001، جمعية في جنيف كانت تعمل في شكل شبكة غير رسمية منذ 1996. و يتعلق الأمر بمرصد الجريمة المنظمة الذي حدد لنفسه ثلاثة أهداف :

- خلق بنك معطيات على أساس المصادر المفتوحة التي تعالج الجريمة المنظمة. ومن شأن مركزة الإعلام أن تجعل منها أكثر توفرا و فهما؛
- وضعه كأداة عمل تحت تصرف خبراء التحريات حول الرشوة؛
- تطوير " شبكة الشبكات " بين المؤسسات و مراكز البحث و التوثيق و غيرها من الهيئات المتخصصة في دراسة الجريمة المنظمة و الرشوة. و يتعلق الأمر بنسج "شبكة ضخمة " يتحرك فيها الإعلام بحرية، و الرفع من نوعية و سرعة التبادل و بذلك تسمح بمعالجة أكثر فعالية للإعلام.

و يستحق هذا النوع من المبادرات المتابعة لتمكين الناس من الإستفادة من هذه التجربة، و الإنطلاق في مثيلات لها، وتطوير أنشطة التنسيق و التمون من مصادر الإعلام هذه.

توطين الأموال المتحصل عليها بواسطة الرشوة

إجتمعت، في مارس 2001، ب"نيانغا"، بزيمبابوي، فروع إفريقية ل"ترونسبارونسي أنترناشيونال" لمناقشة مشكل رؤوس الأموال الإفريقية المودعة في البنوك الدولية الكبرى من طرف عدد من الأنظمة و الديكتاتوريات المرتشية. و في ختام هذه اللقاء قدم تصريح رسمي "تصريح نيانغا" الذي سيقترح مسعى للوصول إلى توطين هذه المبالغ الضخمة.

وقبلها، في أفريل 2000. بالقاهرة، بمصر، أدرجت هذه المسألة في جدول أعمال أشغال أول قمة أوروبية – إفريقية.

وقد قرر الإتحاد الأوروبي إعادة الأموال التي حولتها الأنظمة الإفريقية المرتشية و المودعة في حسابات بأوروبا. و يقدر مبلغ هذه الأموال التي سرقها القادة الأفارقة المرتشون بعدة ملايير أورو. ويبذل بعض خلفائهم في الوقت الحاضر جهودا لتوطين هذه المبالغ التي ستستخدم في تمويل مشاريع تنموية.

وبطلب من الحكومة النيجيرية، سبق لبريطانيا العظمى و سويسرا تجميد ملايين من الأورو، حولتها عائلة الدكتاتور السابق ساني أباشا.

وفي وقت أحدث، نظر القضاة السويسريون في أول قضية لتبييض الأموال بمبلغ يقدر بأكثر من 400 مليون أورو في 140 حسابا بنكيا بأسماء مختلفة بإسم الجنيرال أباشا.

و حسب بيرنار بارتوسا، النائب العام لجنيف، فقد إتهم شخص بتقديم معلومات خاطئة لفتح حساب بنكي و ينتظر وصول شكاوي أخرى مماثلة.

وقد أبدى الإتحاد الأوروبي موافقته على مخطط عمل من 130 نقطة حلال القمة الأولى الأورو– أفريقية، بالقاهرة في عام 2000، ملتزما بإعادة كل مال محول إلى بلده الأصلي و إتخاذ إجراءات لمكافحة الرشوة.

وحسب الديبلوماسيين الأفارقة، فإن قادة الإتحاد الأوروبي إلتزموا بذلك على مضض؛ إذ فضل الإتحاد الأوروبي، في البداية، الإكتفاء ب "تسجيل" الوضع، مدعيا أن إسترداد الأموال المتأتية من بنوك خاصة سيطرح مشاكل قانونية و يمكن أن يشكل مساسا بالسر البنكي.

توطين الأموال المسروقة من إفريقيا

في إستجواب أجرته معه جريدة "ستار"، صرح وزير الشؤون الخارجية لجمهورية جنوب إفريقيا، نكوساساناد لاميني زوما، قائلا: "إن موقف الإتحاد الأوروبي لا يحتمل؛ إذ لا يمكن في وقت واحد، الحديث عن مكافحة الرشوة، وفي نفس الوقت ، يرفض إعادة الأموال المحولة من طرف المرتشين؛ فهذا المال سرق من بلدان هي في أمس الحاجة إليه لتمويل مشاريع التنمية. وكيف لبلد غني أن سيتمر في هذا الموقف ؟.

ويبقى أهم زعماء جنوب إفريقيا حنرين بخصوص عودة محتملة لجزء كبير من المال المسروق. و في نظر أحد المفاوضين فإن المبدأ الأساسي قد وضع و لكن الدرب لا يزال طويلا قبل تحقيق نتيجة ملموسة. وقد حول السؤال إلى لجنة خبراء و ستقدم توصياتها، خلال إجتماع وزاري، حتى و إن لم يحدد أي تاريخ له. و حسب ناطق رسمي لوزارة الشؤون الخارجية البريطانية، فإن "بريطانيا العظمى سبق لها و أن إتخذت إجراءات بخصوص نيجيريا، لكن على هذا البلد أن يثبت أن المال الموجود في بنوك بريطانية متآت من الرشوة".

إلكترونيك تيليغراف (المملكة المتحدة) 6 أفريل 2000.

ضرورة أنظمة وطنية للنزاهة

يجب تسجيل عدد و نوعيات مبادرات مكافحة الرشوة الدولية. وعلى مجموع الهيئات و الأشخاص المؤيدين للكفاح من أجل النزاهة الإستناد، بحزم، على كل هذه الوسائل الموضوعة وممارسة ضغط ثابت لتدعيم تدابيرها و توسيع مجال تطبيقها.

كما تجب دراسة مجموع هذه الآليات قصد إستحصال أقصى فائدة ضد ممارسات الرشوة. و يقتضي الحال نشر هذه الآليات و جعلها موضوع حملة إتصال بإتجاه الرأي العام و المواطنين الملتزمين ضد الرشوة. ففي أفضل الأحوال سيسمح هذا الجهد بتراجع الرشوة. أما في أسوإه فإنه سيعيد النقاش و يجري إعلام الرأي العام بالصعوبات التي أستهين بها بشكل واسع من طرف المنظمات الدولية و مانحي الأموال. وبذلك سيوضع هؤلاء أمام مسؤولياتهم.

ومع هذا فإن المجموعة الدولية لم تعرف تغييرا عميقا؛ فكل برامج النزاهة هذه ستبقى هشة لأنها تخضع لحسن إرادة الدول و خاصة منها الدول الأكثر قوة. إن تجربة ممارستها في الماضي تسمح بالإعتقاد بأن ليس ثمة سبب في أن تقبل هذه القوى التضحية بمصالحها الأساسية، عن طيب خاطر، لتمكين النزاهة من التقدم داخل العلاقات الإقتصادية الدولية.

و أمام هذه المعاينة، هناك إستثناء هام يمكن أن يشكل طريقا هاما في المستقبل : و يتمثل هذا الإستثناء في حالات الرشوة التي التي تتلاءم فيها مكافحة الرشوة مع المصالح الجلية للفاعلين الكبار.

فعلى سبيل المثال، فإنه لمانحي الأموال، وخاصة البنك العالمي، الإنخراط بشكل حازم ودائم في برامج مكافحة الرشوة حينما تهدد التحويلات و ممارسات التزوير أمن قروضهم و نجاح مشاريعهم الموجهة للتنمية.

وينطبق نفس الأمر، أيضا، على حالات تأمين القروض الموجهة للتصدير. وفي هذه الحالة فإن حظوظ نجاح أجراءات مكافحة الرشوة حظوظ حقيقية ذلك لأنها تتوافق مع المصالح المتقاطعة للشركاء. ويمكن للمؤمن أن يتهرب من واجبه لتعويض المصدر إذا ثبت و أن هذا الأخير تحصل على صفقة عن طريق الرشوة. إن هذا الإجراء هو إجراء رادع للمصدر الراشي الذي يجازف بفقدان قيمة صادراته و إشتراكات التأمين.

خارج هذه الحالات، التي تبقى للأسف جد نادرة، فإن أفضل ضمان لبلد من الجنوب هو وضع نظام وطني للنزاهة، بمساعدة مواطنين منظمين ضد الرشوة. و إذا كان هذا البلد غير متأكد من مراقبة و معاقبة المتعامل الأجنبي الراشي، فتبقى له إمكانية ردع المرتشي المحتمل الذي يوجد تحت سلطته.

ومن جهة ثانية، فإن لأهمية النظام الوطني للنزاهة مدى كبير؛ إذ لا يمكن على الإطلاق تصور كفاح ضد الرشوة الخارجية إلا قائما على وجود نظام وطني للزاهة ديناميكي يكون محصلة تحالف بين الدولة، و المجتمع المدني و القطاع الخاص، ويحظى بدعم المواطنين. إن هذا الحضور القوي لهياكل داخلية للكفاح ضد الرشوة هو الذي سيسمح بإنتهاز فرص إصلاح الآليات الدولية للنزاهة و تحويلها إلى تغييرات حقيقية في المجتمع.

مؤشرات تقييم الفاعلين و الآليات الدولية

- هل هناك إتفاقيات مساعدة قضائية متبادلة مع البلدان الأكثر معنية ؟
- هل تم، مؤخرا، تحليل الحاجيات في هذا القطاع من التعاون الدولي ؟
- هل هناك بلدان ترفض التعاون ؟
- هل هناك طلبات للمساعدة ؟ و هل تجد هذه الطلبات إستجابة ملائمة أم هل أن الطلبات لم تتم بالطريقة المطلوبة ؟
- هل يتلقى بلدكم طلبات تعاون من الخارج ؟ وهل يهتم بها بسرعة ؟
- هل تعرف الشركات الأجنبية المتواجدة في البلد تدابير إتفاقية منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية حول مكافحة رشوة الأعوان العموميين في الصفقات التجارية الدولية ؟
- هل يبدي مانحو الأموال، إن وجدوا، إرتياحا للجهود المبذولة من طرف الحكومة لمكافحة الرشوة ؟
- و هل يعمقون من خطورة وضع البلد بممارساتهم الخاصة ؟ أم هل أنهم يقدمون مساعدة مالية فعالة لتدعيم النظام الوطني للنزاهة ؟

* *
*

إن هذا الجرد، غير الكامل، للفاعلين و للآليات الدولية لمكافحة الرشوة، يقدم نظرة عن المبادرات المتعددة في المجال الدولي. و نفس القدر من الأهمية تكتسيه عملية وضع آليات تسيير مالي جيد على المستوى الوطني، سواء في القطاع العمومي أو الخاص. وهذه الأدوات و المبادئ، التي سيتم تناولها في الفصل التالي، تستهدف إستكمال المبادرات التي إتخذها العاملون في المستوى الدولي

ملحق

قائمة إشارية لنصوص و مبادرات مكافحة الرشوة

تصريحات المبادئ و توصيات الندوات

- توصيات أول ندوة دولية حول الإجرام المرتبط بالرشوة (ليون، 28 أفريل 1998).
- مبادئ التحالف العالمي من أجل إفريقيا لمكافحة الرشوة في إفريقيا (واشنطن، 23 فيفري 1999).
- التصريح ضد الرشوة الذي إعتمدته الجمعية العامة للأنتربول (سيول، نوفمبر 1999).
- مبادئ ولفسبيرف، تصريح أهم البنوك الدولية ضد تبييض الأموال (زيوريخ، أكتوبر 2000).
- تصريح دولا بييترا، إيطاليا، ضد التمويل الخفي للأحزاب السياسية (فلورانسا، أكتوبر 2000).
- تصريح نيانڤا لإسترداد و توطين الأموال المسروقة من إفريقيا (نيانڤا و زيمبابوي، مارس 2001).

آليات التعاون بين الدول لمكافحة الرشوة

- التعاون الولي لأجهزة الشرطة و الأنتربول.
- إتفاقية منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية ضد رشوة الأعوان العموميين الأجانب في الصفقات التجارية الدولية.
- إتفاقيات التعاون القضائي الدولي (إتفاقيات ثنائية و متعددة الأطراف).
- إتفاقيات المجلس الأوروبي: حول تبييض الأموال (1990)، حول القانون العقابي و الرشوة (1999)، حول القانون المدني و الرشوة (1999)، حول ال "ڤريكو" (مجموعة الدول ضد الرشوة)، (1999).

مبادرات كبار المتعاملين و المجتمع المدني

- برامج البنك العالمي ضد الرشوة: في إطار القروض الممنوحة من طرف البنك العالمي لمساعدة البلدان على مكافحة الرشوة لديها أو من خلال فتح خط للنداءات المستعجلة بمقرها مخصص لقضايا الرشوة في المشاريع التي تمولها.
- قرار الإتحاد الأوروبي لتوطين الأموال المودعة في أوروبا التي حولتها أنظمة مرتشية في بلدان إفريقيا (القاهرة، أفريل 2000).
- مؤشر الرشوة في البلدان المصدرة الذي تنشره "تونسبارونسي أنترناشيونل".

20. التسيير المالي الجيد

"ما أن نتكلم، في المجال الدولي، عن الشفافية حتى يتذرع البعض، على الفور، بالسر البنكي، الضروري في قانون الأعمال، إلا أن الغموض يعني حماية المال القذر".

رونو فان رويمبيك، أول قاضي تحقيق في القطب المالي بباريس

ملخص

يفترض في التسيير المالي الجيد أن يكون أداة مراقبة ومتابعة ترافق إنتداب السلطة، من زاوية اقتصادية ومالية. ومن بين الانحرافات الناتجة عن غياب تسيير مالي جيد، يمكن أن نذكر، على سبيل المثال، التعسف في استعمال الملك الإجتماعي.

وسنتناول في هذا الفصل مفهوم وفاعلي التسيير المالي الجيد. وهنا يبدو المبدأ العام لاستقلالية هيئات المراقبة والخبرة الخارجية أمرا جوهريا.

وفي الكفاح ضد الرشوة، يمثل مجمل تدابير التسيير المالي الجيد على كل مستويات القطاعين العام والخاص عنصرا ذا أولوية. ويشمل مجمل التدابير هذا، بشكل خاص، مسائل الانضباط، الخبرة ومراقبة المجالات الأكثر ضعفا أمام الرشوة.

إن فكرة ضرورة مرافقة تسيير مالي جيد للكفاح ضد الرشوة معادل لمعاينة كون تسيير مالي سيء ومحاسبة غير ملائمة يشكلان عاملين مساعدين للرشوة. ويعترض على هذا أحيانا، بحق، بأن تطبيق الوسائل التقنية للتسيير المالي وحدها لا يمكن من القضاء على آثار العلاقات الاجتماعية التي تنسج لاجل وبواسطة الرشوة–علاقات داخل التراتبية الإدارية الاجتماعية وعلاقات متميزة بين هذه الأخيرة وبعض جماعات المصالح من جهة والجمهور من جهة ثانية. وهذا هو حال إدارة مرتشية بالمعنى الواسع لنظام يسير وفق قواعد تفضل أقلية: فرد، عائلة، عرق، بل وحتى جهة وغيرها...

إن العلاقات التي تقيمها مثل هذه الإدارات العمومية مع المستعملين والقواعد التي تخضع لها تحدد علاقات النهب الممارس ضد محيطها لفائدة أقلية وعلى حساب أوسع قطاع من الجمهور. ويمكننا في هذه الحالة الحديث عن "كليبتوقراطية". ومثل هذه العلاقات هي عراقيل أمام وضع تسيير مالي سليم اذا وجد– على هذا المستوى أو ذاك من هيئات السلطات العمومية–مشروع لهذا الأمر.

ويحدث أحيانا أن يستخدم ظاهر "تسيير مالي جيد" لتغطية ممارسة مرتشية تماما–وخاصة عندما تنقطع صلة الحقيقة بين ما هو مسجل وواقع "التدفقات والمخزونات" الذي من المفترض أن تعكسه التسجيلات المالية.

ورغم ذلك فإن تسييرا ماليا حقيقيا جيدا هو أداة لا غنى عنها لإدارة شفافة ومسؤولة للشؤون العمومية.

وبعبارة أخرى فإن نجاح تسيير مالي يعتمد على إدماجه في استراتيجية شاملة للكفاح ضد الرشوة صادرة عن ارادة سياسية حقيقية في التغيير. وبصفة أدق فإنه عنصر ضروري ملحق بإصلاح إداري يشكل أحد المحاور الأساسية لمثل هذه الاستراتيجية.

وبما أن أدوات وتقنيات التسيير المالي معروفة بقدر كاف من طرف المختصين، فإن الغاية المقصودة هنا ليست تقديم عرض شامل عنها لكن تبليغ الفاعلين، وأصحاب القرار والمتعاملين، بالمبادئ العامة التي تجعل منها إحدى الأدوات المرافقة للكفاح ضد الرشوة.

ويتمفصل هذا الفصل حول محورين، يوضح المحور الأول المفهوم ويدقق في الفاعلين، ويحدد الثاني طبيعة الصلة بين التسيير المالي الجيد والكفاح ضد الرشوة.

التسيير المالي الجيد: المفهوم وفاعليه

يقوم ما سيرد على تواز بين التسيير المالي الجيد في القطاع الخاص والتسيير المالي الجيد في القطاع العام.

ويمكن هنا القيام بتماثل بين الإنتداب الإجتماعي داخل شركة غفل في القطاع الخاص، والإنتداب في الإدارة العمومية أو في الهيئات المنتخبة.

ففي الحالة الأولى، تنتدب السلطة لمسيرين من طرف أصحاب الاسهم، وفي الحالة الثانية فإن الإنتداب تقوم به سلطات عمومية لموظفين أو لمنتخبين.

ويفترض في التسيير المالي الجيد أن يكون أداة مراقبة ومتابعة ترافق إنتداب السلطات.

تعريف التسيير المالي الجيد ووظائفه

يمكن تعريف التسيير المالي الجيد بأنه تجنيد واستعمال ناجعان للموارد المالية حسب الأهداف المحددة. ويمكن هذا التسيير من كشف وتحديد المسؤوليات في حالة الرشوة. وبهذا الاعتبار فإنه وسيلة للوقاية والردع.

وترتبط وظائف التسيير المالي الجيد، أساسا، بالتمويل، والوصاية، والتحليل والتقييم. وتتمثل هذه الوظائف في:

- تحليل وقياس الآثار المالية لقرار متعلق بالتسيير قبل وبعد دخوله حيز التطبيق؛
- التأكد من أن الخزينة كافية لتمويل النشاطات والأعمال المقررة؛
- الحفاظ على الموارد بواسطة عمليات رقابة ناجعة؛
- توفير إطار مالي لتخطيط أنشطة وعمليات مستقبلية؛
- تسيير أنظمة الصفقات التي تقدم معطيات تمكن من مراقبة وتخطيط أفضل لكل نشاط وعملية؛
- تقديم عرض وتقييم بتأويل نتائج الأنشطة والعمليات ماليا.

الفاعلون المعنيون بالتسيير المالي الجيد

القطاع الخاص

يتم التسيير المالي الجيد، في أول الأمر، في القطاع الخاص خاصة في الشركات الغفل، بطريقة تمكن مالكي الأسهم، مهما كان وزن أقساطهم الاجتماعية، من مراقبة توافق تسيير المتصرفين الإداريين مع أهداف الشركة. فاذا كان التسيير المالي الجيد يوفر معلومات مفيدة للمسيرين قصد إتخاذ القرارات المهمة والحذرة في كل المجالات من جهة، فإنه من جهة ثانية يمكن مالكي الأسهم من متابعة، خارجية، للتطبيق الجيد للقرارات المتخذة ونتائجها.

وتتمثل فائدة التسيير المالي الجيد في القطاع الخاص في الوقاية من التعسف في استعمال الأملاك الإجتماعية التي هي معادل التعسف في استعمال الموقع السياسي في تسيير الأملاك العمومية من طرف موظفي الإدارة.

وحسب المادة 437 من القانون الفرنسي الصادر في عام 1966 المتعلق بالشركات التجارية 1، يقصد بالتعسف في استعمال الملك الإجتماعي في شركة غفل "المسيرين الذين استعملوا، عن حسن نية، أملاك أو قرض الشركة إستعمالا يعرفون أنه مخالف لمصلحتها، وهذا لاغراض شخصية أو لتفضيل شركة أو مؤسسة لهم فيها مصلحة مباشرة أو غير مباشرة".

1. القانون 66/ 537 المؤرخ في 24 جويلية 1966 والمتعلق بالشركات التجارية.

التعسف في استعمال الملك الإجتماعي

التعسف في استعمال الملك الإجتماعي سلوك يعاقب عليه القانون ويحدد على أنه: يتعلق بكل استعمال عن سوء قصد من طرف الرئيس، او المتصرفين الإداريين أو المدراء العامين لأملاك أو لخزينة شركة لاغراض مخالفة لمصلحة هذه الأخيرة، ولأغراض شخصية، أو لتفضيل مؤسسة أخرى لهم فيها مصلحة مباشرة أو غير مباشرة.

وعادة ما يتم استعمال مثل هذا التحويل لتقديم رشاوي. وهناك أمثلة أخرى عن التعسف في إستعمال الملك الإجتماعي وهي:

- التزكية من أجل الحصول على قرض؛
- شراء أراضي بأسعار مفرطة في الغلاء لتفضيل المؤسسة البائعة (الرئيس يملك مصالح بهذه المؤسسة)؛
- دفع الشركة لثمن سفر لم تحدد الصفة المهنية له.

http://www.bag.univ-pav.fr/berterre/rravauxetidiants/abs/wabs.html

القطاع العام

يفترض من فكرة كون تسيير مالي جيد في مجال الأملاك العمومية تسمح بكشف أفعال الرشوة ناتج عن التماثل بين التعسف في استعمال الملك الإجتماعي والتعسف في استعمال الملك العمومي.

ومثلما يمكن لتسيير شركات غفل أو شركات ذات مسؤولية محدودة ان يترتب عنه تعسف في استعمال الأملاك الاجتماعية أو استعمال للموارد مخالف لمصالح المساهمين وأهداف المؤسسة، بإمكان تسيير الشؤون العمومية إن يكون مجالا للتعسف في استعمال السلطة يترجم بإستعمال الموارد العمومية لاغراض خاصة. وهذه إحدى التعريفات المألوفة للرشوة.

إن تسييرا ماليا جيدا في هذه الحالة، هو، في ذات الوقت، أداة تنفيذ القرارات في مجال الإنفاق العمومي ووسيلة لمراقبة الملائمة للموارد العمومية. وبذلك يخدم هذا التسيير إحترام الشرعية وتحقيق هدف الوصول الى النجاعة، والملاءمة للنفقات.

ويقدم هذا التسيير الجيد معلومات لاصحاب القرار المعنيين بتسيير القطاع العمومي على كل المستويات، وخاصة للمشرع، قصد دفعه لاتخاذ قرارات أكثر أهمية. ولكون الوصول الى المعلومات مضمون بصفة شرعية، فإن تسييرا ماليا كل معلوماته في متناول الجمهور يسمح لهذا الأخير بالتأثير في القرار بالوسائل التي توفرها له الديمقراطية: لفت إنتباه السلطات العمومية، اختيار المنتخبين....الخ.

الخبير-المحاسب، موزع الإعلام المالي

يعتقد كلود كازيس، رئيس المجلس الفرنسي الأعلى لسلك الخبراء المحاسبين بأن "الأنترنيت وتكنولوجيات الإعلام الجديدة قد أحدثت ثورة في معالجة ونقل الإعلام، متسببة في قلب حياة الأعمال".

وفي نظره فإن "الإعلام المالي هو المادة الأولية للخبير–المحاسب. وأتمنى أن يصبح الموزع الوحيد والمؤمن لهذا الإعلام".

وقد أقام المجلس الذي يرأسه كازيس "بوابة تصريحية"، وهي نوع من التصريح الجبائي غير المادي. وستتحول هذه البوابة "الى وسيلة لجمع كل الاتصال المالي حول المؤسسات".

كما يلح كلود كازيس، أيضا، على تدعيم قواعد الأخلاق والموضوعية "للمهنة التي يتوجب عليها" لعب دور الضابط" في نقل الإعلام سواء الى الزبائن أو الى البنوك والاسواق المالية.

مقتطف من "لاتريبين"، فرنسا 12 مارس 2001

أنظمة المراقبة

إن نقل المعلومات المالية هذا ليس نقلا مباشرا بين المتعاملين في القطاع المالي المحض ومصادر القرار، وهكذا فان على التسيير المالي جيدالمزاوجة بين هيئات خارجة عن نطاقه والتي لها قدرة على ممارسة الرقابة قصد اضفاء الصحة على الاعلام وتحليله.

إن المؤسسات الخارجية للرقابة ودراسة الخبرة، ومجلس المحاسبة واللجان البرلمانية هي بمثابة متدخلين لا غنى عنهم لممارسة الرقابة الخارجية وتزكية تسيير مالي جيد.

ويمثل المبدأ العام لاستقلالية هذه الهيئات ضمانة لمصداقية مراقبتها. والاشهار الواسع بنتائج دراسات الخبرة والمراقبة المنجزة هي عامل قوي في إضفاء الشفافية–لكونه يسمح بوصول الجمهور الى الإعلام–ويلعب دورا تربويا أكيدا.

وعندما تطلب هيئات متخصصة من القطاع الخاص لاجراء دراسة خبرة، يجب إيلاء عناية خاصة لإختيارها، حتى يتم تفادي الدراسات المجاملة. ويتطلب هذا الأمر وضع مقاييس شفافة وقابلة للتحقق منها عند إنتقاء اللمتدخلين.

ويكمن أحد العناصر المكملة لمراقبة التسيير المالي الجيد في مجازاة–عقوبة أو مكافأة– المسؤولين. والافلات من العقاب هو بالفعل أفضل تشجيع لممارسات سوء التسيير، أي عدم فعالية كل التدابير الهادفة الى إقامة تسيير مالي جيد وفي النهاية هو تشجيع للرشوة.

ولقد تزايدت ضرورة ضمان حماية للأعوان الذين يرفضون ضغط المرشين والقادرين على الإدلاء بشهادات جدية وموثقة حول أفعال رشوة مؤكدة.

لا يمكننا تناول موضوع التسيير المالي الجيد دون إهمال الحديث عن النظام البنكي–سواء تعلق الأمر بالبنوك الخاصة أو البنوك العمومية–بالنظر لدوره في تمويل الاقتصاد.

وبالفعل، يمارس النظام البنكي، بتكليف من البنك المركزي الذي يرتبط به، سلطة عمومية بسبب دوره الملكي المتمثل في خلق العملة (نظام القرض)، ولا يحمي التنظيم البنكي مصالح المودعين فقط بل ويحمي أيضا الجمهور الواسع من الآثار الكارثية للتعسف في استعمال السلطة العمومية المنتدب لدى البنوك في إصدار القروض.

وفي هذا المنظور، فإن منح قروض المجاملة لمتعاملين خواص هي إحدى أخطر مظاهر الرشوة، إذ أنها تتسبب في تبديد موارد يتحملها في نهاية الامر الجمهور الواسع سواء مباشرة بفعل وجوب تدخل السلطة السياسية لسد العجز بأموال عمومية في حالة إفلاس بنكي، أو بطريقة غير مباشرة من خلال أزدياد حدة الفقر بفعل التضخم.

وأوضح مثال على هذا التسيير ما حدث في المغرب مع التسيير الكارثي لهيئات مالية عمومية مثل القرض العقاري والفندقي والصندوق الوطني للقرض الفلاحي.

المغرب: قضية القرض العقاري والفندقي

بخصوص القرض العقاري والفندقي، توجب على البرلمان التصويت على منح قروض عمومية لإعادة رسملة هذا البنك (3 ملايير درهم من ميزانية الدولة، أو ما يعادل 300 مليون أورو) الذي أفلسه تسيير مفضل للزملاء خلال عدة عقود. وفي إطار هذا القرار، درست لجنة تحقيق برلمانية تسيير البنك وكشفت ممارسات تبديد الموارد في عدة أشكال: ممارسات فخفخة على مستوى المدراء الذين تعاقبوا على هذه الهيئة خلال عقود من الزمن، تسيير للموارد البشرية قائم على المحاباة، تسيير متسيب ومرتشي لمنح القروض وغيرها... وقد ساعد كل هذه المظاهر على تنامي نظام تسيير مالي عاجز وغياب المراقبة، رغم تعدد هيئات الرقابة ودراسات الخبرة التي كان يفترض منها السهر على تطبيق سياسة متوافقة مع مصالح أصحاب الأسهم و هي في هذه الحالة الأموال العمومية.

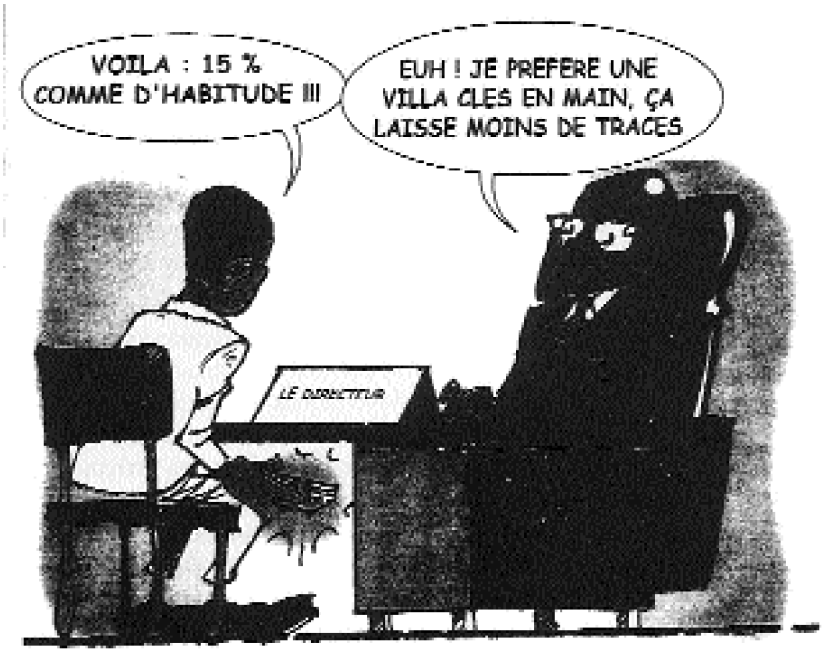
ترونسبارونسي المغرب

دور التسيير المالي الجيد في الكفاح ضد الرشوة

يجب على التسيير المالي الجيد أن يساعد في كشف على ممارسات الرشوة والتمكين من تحديدها من خلال الطرق التالية:

الإنضباط

يحد الانضباط من الممارسات المتسيبة من خلال فرض إحترام الآجال والاجراءات الملائمة في النشاطات العمومية وتقديم حصائلها المالية. وبذلك يقضي على المسالك والآليات البديلة التي تشجع وتمكن من اخفاء الممارسات الراشية في الصفقات. وبالفعل فإنه يمكن من مراقبة جيدة وإشراف ملائم داخل التنظيم. وهكذا يجد المرتشون أنفسهم في وضعيات أصعب من تلك التي تسمح بها عمليات المراقبة المتسيبة أو عمليات الرقابة الزائفة. و المراقبات الزائفة هي التي تعطي انطباعا بالحيلولة دون السلوكات الاجرامية، لكنها في الواقع تشجع تلك الممارسات وتموهها.



– ها هي الـ 15% كالعادة !!!
– آآه ! أنا أفضل فيلة، وهذا حتى لا أبقي على الآثار.
علي مونروز، بوركينا فاسو، 2001 لرون لاك.

دراسة الخبرة

تسهل أنظمة التسيير المالي والمحاسبة الملائمة دراسة الخبرة الداخلية، مهنية، دورية ومركزة على المجالات الأكثر مخاطرة وتوفر دراسة الخبرة وثائق عن التدفقات المالية مما يسمح بضبط الاعوان المرتشين وحماية الأعوان النزهاء ضد الاتهامات غير الشرعية.

مراقبة المجالات الاكثر ضعفا أمام الرشوة

من بين ما يركز عليه التسيير المالي الجيد، أعمال السلطة التقديرية في المجالات الهشة بشكل خاص أمام الرشوة. ونذكر هنا، على وجه الخصوص، تكاليف المهام والسفر، وكل المصاريف التي تجزأ بشكل يجعلها تحت عتبة عمليات الرقابة، الأملاك التي تكون موضوع منافسة ضعيفة، سلع التجهيزات المغرية مثل السيارات وأجهزة الكمبيوتر المحمولة، غيرها.

قوة الردع أمام الضغوط

قد تمارس ضغوط تراتبية أو مالية من طرف المسيرين على موظفي المالية لدفعهم الى خرق الشرعية المالية وغض البصر على إخلال قد يلاحظونه. ومن خلال إضفاء الشفافية على هذا الإخلال، يوفر التسيير المالي الجيد لهؤلاء الموظفين حماية تعيد لهم كرامة عملهم والتطور المنتظم لمسارهم الوظيفي.

الخوف من العقاب

إن الخوف من الانكشاف والتعرض للعقاب هو عامل أساسي للتنفير من ممارسات الرشوة.كما أن الإقناع بانتظام مراقبة تسيير داخلي، تأخذ أهمية متزايدة وتحسن مستمر وتخضع لدراسة خبرة داخلية، هي وسيلة ردع جد قوية ضد المرتشي المحتمل.

تحديد المسؤوليات

يضع التسيير المالي الجيد خطوطا واضحة للمسؤولية والسلطة، ويوفر تمييزا بين الوظائف غير المتوافقة (مثلا بين الآمر بالصرف والمنفذ) ويحدد طرقا للخبرة جد محددة. كما أن تخفيض عدد الأشخاص المشتبه فيهم، خلال التحقيق عندما يتم الكشف عن اختلالات، أمر يحد من جو الشك.

إن التسيير المالي الجيد يمثل مكملا تقنيا لابد منه في كل إستراتيجية للكفاح ضد الرشوة. لكنه من الوهم الاعتقاد بان بامكانية وضع تسيير مالي جيد دون إستراتيجية منسجمة لمكافحة الرشوة تترجم إرادة سياسية حازمة من جانب السلطات العمومية.

وبالفعل فإن كل محاولة لوضع تسيير مالي جيد بصفة شاملة – على أي مستوى كان (محلي، قطاعي أو وطني) وخارج استراتيجية أكثر شمولا لمكافحة الرشوة– ستصطدم، طال الزمن أم قصر، بمصالح مرتشية يهدد مثل هذا التسيير بكشفها. ولا يمكنه بوصفه مجرد أداة تقنية للتسيير، أن تواجهها. وفي هذه الظروف، وإذا ما بقيت مثل هذه المحاولة إجراءا منعزلا، فإن مآلها الفشل.

مؤشرات التسيير المالي الجيد

- هل مفهوم "التسيير المالي الجيد" مفهوم مندمج في المؤسسات العمومية والقطاع الخاص؟
- هل يعترف قانون العقوبات بالتعسف في الملك الاجتماعي كمخالفة؟
- هل هناك إلزام قانوني للمؤسسات بنشر حصيلتها المالية؟
- هل يلزم القانون محافظي الحسابات، بتبليغ السلطات العمومية المعنية بالاختلالات الموجودة في التقييمات المالية للمؤسسات التي يتكفلون بها؟
- هل من عادة البنوك التابعة للدولة التعرض لصعوبات في استعادة القروض الممنوحة لمؤسسات "ضحايا" تسيير مالي سيء؟
- هل ممارسة دراسة الخبرة الخارجية للتسيير المالي مارسة منتشرة؟
- هل يمثل الوصول الى الاعلام المالي مجالا منظما من طرف السلطات العمومية؟
- هل تدمج إصلاحات الإدارة ضرورة التسيير المالي الجيد؟
- هل أن تبييض المال، تهريب الرساميل، والتهرب والتزوير الجبائيين ممارسات معتادة ومحددة؟

* *
*

إن كل إستراتيجية للكفاح ضد الرشوة، تقوم على أهداف واضحة ومنها وضع نظام وطني للنزاهة، تتطلب في فترات منتظمة، تقييما للنتائج، قصد إتخاذ أفضل القرارات، سواء لمواصلة العمل الذي شرع فيه اذا ما كان في طريق جيد، أو لإدخال تصحيحات ضرورية إذا ما كانت النتائج غير كافية. وتتطلب هذه الخطة، أيضا، اللجوء الى أدوات قياس دقيقة، ذات طابع نوعي أو كمي يسهل، أولا، فهم للظاهرة وكذا لقياس التقدم الحاصل في مجال الكفاح. وستكون محاولات التقييم والقياس في مجال الرشوة موضوع الفصل القادم.

21. قياس الرشوة

"سيكف ظل الرشوة عن الإمتداد عندما نفهمها جيدا مثلما يفهمها من يمارسونها. إن الردع والوقاية أفضل من القوة والحنق. إنها قضية معرفة في جوهرها: فالرشوة هي موضوع تحاليل ونصوص مفيدة".
آلان إتشيغويان، كاتب فرنسي

ملخص

تقتضي مكافحة الرشوة إنجاز تحقيقات، ودراسات ووضع مؤشرات وتحسينا مستمرا للادوات الكفيلة بتقييم الظاهرة.

وفي هذا الفصل، سيجري عرض الرهانات الأساسية وبالخصوص رهان شحذ وعي الجمهور، وتفضيل الاصلاحات المؤسساتية والمساعدة في مجال التعرف على المجالات ذات الاشكالية وكذا الأولويات في الإصلاحات الواجب إدراجها لمكافحة الرشوة.

لكن اختبارا كهذا لا يخلو من العوائق ذلك لأن على مثل هذه الأدوات الخضوع لطرق علمية دقيقة وشفافة حتى تكون نتائجها ذات مصداقية. إن أدوات القياس عديدة وهي على الدوام موضوع جهود قصد تحسينها، سواء من طرف المؤسسات الدولية، أو من جهة مراكز البحث الجامعية، والمعاهد المستقلة، دون نسيان للجهود التي يبذلها المجتمع المدني قصد إضفاء مزيد من التحديد في هذا المجال. وسيرد ذكر بعض هذه الادوات سواء الكمية أو الكيفية لننتهي بأمثلة عن المؤشرات، ومنها مؤشرات "ترونسبارونسي انترنا شيونل" وهو مؤشر إدراك الرشوة، ومؤشر رشوة البلدان المصدرة.

والآفاق في هذا المجال واعدة [1]

أن الرشوة تحديدا خفية، وقليلة الخضوع للقياس. ومع ذلك فإن إنجاز دراسات، وتحقيقات وإعداد مؤشرات أمور تمكن من تحديد وفهم أفضل لآلياتها وقياس تأثيرها. إلا أنه يجب على مجموع الأدوات المعدة لهذا الغرض أن تخضع لمقاييس علمية دقيقة وشفافة حتى تكون نتائجها ذات مصداقية.

1. تجب الإشارة الى ان هذا الفصل يقتطع فقرات من "قلوبل كورييشين ريبورت 2001، ترونسبارونسي انترنا شيونل".

إلى غاية منتصف التسعينيات، كانت المعطيات الأكثر تجريبية المتعلقة بالرشوة في الادبيات ذات طابع وقائعي أكثر منها شيئا آخر.

أما التحاليل الشاملة، القائمة على مقارنات زمنية لنفس القطاع، أو بين بلدان مختلفة، فقد كانت، في الأساس، نظرية وتعتمد على المضاربة.

وقد ساهم مؤشر إدراك الرشوة الذي أطلقته "ترونسبارونسي–انترناشيونل" لأول مرة، في 1995، بشكل كبير في تعديل هذه الملاحظات. وتبقى المهمة معقدة ويبين تضاعف هذه المحاولات بشكل خاص صعوبة وضرورة هذا العمل. وسيقدم هذا الفصل رهانات وعوائق الإختبار المتمثل في قياس الرشوة. وسيعرض بصفة غير شاملة تحقيقات واستطلاعات رأي، ثم الدراسات النوعية المنجزة سواء من طرف منظمات دولية أو تلك التي قامت بها معاهد البحث أو المنظمات غير الحكومية.

الرهانات والعوائق

الرهانات

إن رهانات الاختبار الصعب المتمثل في قياس معطية قليلة الملموسية مثل الرشوة هي رهانات ضخمة وقد أثارت اهتماما متزايدا خاصة من طرف المؤسسات الدولية، في سبيل الهدف الكبير المتمثل في محاربتها.

وبتحفظ بخصوص ملاءمتها، فإن الدراسات والتحقيقات المتعلقة بالرشوة يمكن أن تكون مفيدة للغاية لتحليل، في المقام الأول، القطاعات الغالبة فيها ودرجة كثافتها، ثم لرسم الخطوط العريضة لسياسة مكافحتها. كما يمكن للنتائج المحققة أن تشكل مؤشرات لتقييم تطورها في الزمن والتغييرات المحدثة. لكن أحد الرهانات الأساسية يكمن في قدرتها على شحذ وعي الجمهور وإثارة النقاش 2. اضافة الى ذلك– وهو أمر ذو أهمية قصوى– يمكن للنقاش أن يتركز حول المسألة نفسها من خلال إبراز الوقائع، وبذلك يساعد على تجريد الموضوع من الطابع السياسي بحيث أصبح في أغلب الاحوال "كرة قدم" سياسية. وتستهدف الرهانات الأساسية :

تسهيل الإصلاحات المؤسساتية

دون وسائل قياس ضرورية، من الصعولة القصوى تقييم المناطق ذات المشاكل (حتى تعطى لها بذلك الأولوية) والتأكد، لاحقا، إلا أن لبرامج الاصلاح المؤسساتي تأثير إيجابي.

2. على سبيل المثال، كشف سبر للرأي أجراه فرع "ترونسبا رونسي–انترناشيونل" بنغلاديش، مستوى عاليا لإدراك الرشوة داخل النظام القضائي الى حد أن القضاة أرادوا تحريك متابعات قضائية ضد المنظمة غير الحكومية. إلا أن رئيس البلد تدخل في الجدل وأشار الى أنه حتى اذا لم تكن النتائج صحيحة جزئيا، فإن النظام القضائي يعاني من مشكل خطير. يمكن الاطلاع على هذا السبر للرأي في موقع: www.ti.bingladesh.org

ويمكن لقياس التكاليف الاقتصادية والاجتماعية للرشوة في ذات الوقت أن يساعد على تحديد المناطق ذات الاولوية للإصلاحات وقياس النجاح من خلال مؤشرات ومراجع كمية. وتركز المعطيات المتحصل عليها أبحاثها والمناقشة على الفروع وليس على الأشخاص. وبالتالي يمكن للإعلام حول الهياكل المؤسساتية أن يساعد على تفسير سبب كون بعض الفروع أكثر هشاشة من غيرها أمام النشاطات والسلوكات الراشية، بينما يسهل التحليل التجريبي الدقيق نقاشا أقل سياسة حول الإصلاحات الملموسة المقررة لمكافحة الرشوة.

ومن جهة ثانية، تتضمن بعض أدوات الدراسة أسئلة مغلقة أو شبه مغلقة تتطلب أقصى نسبة من الجواب وتسهل تحليلا شاملا للمعطيات. وتظهر الأسئلة المطروحة معطيات على أساس تجربة أكثر من كونها نابعة من إدراك، حتى وإن يمثل الإثنان مصادر معطيات مفيدة لتحليل دقيق.

تحفيز تباحث تقني ونقاش مركز على النشاط

يمكن لمعطيات التحقيق والتحليل أن تساعد على إقامة تحالفات بين المتدخلين الأساسيين، بتشجيع مشاركتهم الايجابية، من خلال تحفيز تباحث تقني حول الإصلاحات الملموسة ومن خلال تفضيل عمل جماعي.

تحسيس الجمهور والضغط على الحكومات

إن إنتاج وتوزيع المعطيات التي تمكن بشكل خاص، من تقييم طبيعة وامتداد وتكاليف الرشوة، هي أداة قوية لتحسيس الرأي العام حول الموضوع وتأثيراته على البلد. ويمكن لنتائج التحقيقات أو الدراسات– مثلما هو الحال مع تفاصيل مخططات العمل الوطنية للكفاح ضد الرشوة–أن تنشر وأن توضع في مواقع على "الويب"، مما يجعلها متوفرة أمام الجمهور الواسع وبذلك تضع تحديا واضحا أمام الارادة السياسية لزعماء بلد ما.

وفي العديد من البلدان، يستفيد نشر مؤشر إدراك الرشوة ل"ترونسبارونسي انترنا شيونل" من تغطية من وسائل الإعلام التي تكسر طابو الرشوة وتثير نقاشا عموميا، في ذات الوقت الذي تضغط فيه على الحكومات. وهذا، أصلا، هو أحد اسباب رغبة العديد من الناس في إدراج بلدانهم ضمن التصنيف.

منح "صوت" للمجموعة وتدعيم الإحساس بالإلتزام المحلي

تفيد الدراسات التي تنجزها المنظمات غير الحكومة المحلية ومكاتب الدراسات المستقلة والمؤهلة تقنيا كما أنها تقوي المعرفة والخبرة المحلية. إن توزيع النتائج على المودعين ونشرها الجماعي بإمكانه تحفيز الرأي العام والحث على الإصلاح. وبالنسبة للكثير الذين يكونون موضوع سبر للآراء، فإن هذه التجربة قد تكون المرة الأولى التي يطلب فيها رأيهم ويُصغى إليهم.

العوائق

يتخلل إجراء الدراسات والتحقيقات حول الرشوة الكثيرة من الصعوبات. ويمكننا ذكر بعضها.

موضوع طابو، ظاهرة خفية

بالطبع، فمن قلة الواقعية إنتظار أن يتقبل الاشخاص في سبر للآراء فكرة كونهم مورطين في سلوك غير مرغوب فيه، أو إجرامي أو حتى سلوك معادي للمجتمع اذا ما عرض هؤلاء الاشخاص أنفسهم للمخاطرة في ذات الوقت. ومع ذلك فثمة حالات يمكن دراستها بشكل دقيق، حينما يدرك هؤلاء الاشخاص انفسهم كـ"ضحايا" أكثر مما هم متآمرين، أي مثل الضحايا المعرضين لـ"الابتزاز" أكثر مما هم مشاركين في الرشوة الاجماعية. وهكذا فالشركات الدولية (وبغض النظر عن دورها المؤكد كمحرك للرشوة الكبيرة 3) أبدت استعدادها للمشاركة في مثل هذه التحقيقات. وهذا هو حال المؤسسات المحلية 4، وكذا المواطنين البسطاء (بصفتهم زبائن المرافق الحكومية). ومثلما يصرح بذلك جون فرانسوا ميدار 5، فكون الرشوة ظاهرة خفية، فإن معرفة مداها يتوقف على الظروف الاجتماعية والسياسية للكشف عنها. وبإستثناء الحالات التي تكون فيها نظامية ومعممة، فإن المعرفة التي يمكن الحصول عليها عن ممارسات الرشوة تتوقف على التشهير بها من طرف المؤسسات التي تتمثل مسؤوليتها في الكشف عنها ومعاقبتها. لهذا السبب لا يمكننا الاستدلال بخصوص الإمتداد الحقيقي للرشوة، في كثافتها وفي إتساعها، إنطلاقا من حالات رشوة معروفة.

إختيار مؤشرات القياس

تكمن أحدى الصعوبات الأساسية في اختيار مؤشرات القياس. واذا استندنا إلى الاحصائيات الاجرامية، يمكن للمعطيات المجمعة أن تعكس نجاعة نظام القمع والنظام القضائي أكثر مما تعكس مستوى الرشوة. ويمكن لوسائل الإعلام أن تكون، أيضا، أداة ثمينة لجمع وكشف الممارسات السيئة. وهنا، أيضا، فإن المعطيات تكون منحرفة بواسطة حرية الصحافة وقدرة وسائل الاعلام على القيام بالتحري.

---

3. أنظر مؤشرات رشوة البلدان المصدرة الذي نشرته "ترونسبارونسي انترنا شيونل "في 20 جانفي 2000. مرجع موقع الويب: www.transparency.org

4. انظر بالخصوص العمل الهام الذي قام به دانيال كوفمان حول هذا الموضوع والذي يبدأ بالمؤسسات الأوكرانية.

5. ج.ف. ميدار "تقييم الرشوة: مقاربات ومشاكل" في باري.ج.ف، تقييم سياسات التنمية، لارماتان، باريس 2002.

تجربة نابعة من إدراك

حتى وإن بامكان الاشخاص المستجوبين إبداء رأيهم بشأن مستويات الرشوة، بعيدا عن تجربتهم المباشرة، فإن معرفتهم، عادة، ما تكون غير أكيدة وتسقط في منطقة "الادراكات" 6. ويجب الاخذ بالاعتبار ايضا كون الادراكات تتأخر في عكس الوقائع، خاصة عندما تتحسن الامور ولكن عندما يتم تجاوز التجارب المذكورة 7. وكقاعدة عامة، فانه كلما كانت التجربة اوسع وأقل تخصيصا، كلما كانت نتائجها اكثر عرضة للجدل.

إن النتائج المتحصل عليها قد تحمل معها تصريحات لا يمكن لمطلقيها تقديم الدليل عنها وتمثل أحيانا مطالب مبالغ فيها. وحسب سبر وطني للآراء أنجز في عام 1999 في الفليبين 8، صرح أكثر من نصف الاشخاص المستجوبين أن 50% من تمويل الطرق قد بتر، وأن ثلثي المستجوبين يعتقدون أن اكثر من 40% من التمويل ضاع في مسار جمع الضرائب، و30% لمنح كتب مجانية للتلاميذ في المدارس، و23% لإقامة عتاد عصري في المكاتب الحكومية. ولا يعني هذا أن هذه التصريحات هي بالضرورة تصريحات خاطئة، لكن يبدو أن الاحتمال ضعيف في أن هذا الكم من الناس يملكون الدليل الذي يحدد مثل هذه الخسائر في وقائع. فهي إذن ولا يمكن أن تكون إلا "إدراكات".

الدراسات والتحقيقات لقياس الرشوة

تزايد عدد المنظمات والمؤسسات الوطنية والدولية، ومعاهد البحث والمنظمات غير الحكومية التي أنجزت تحقيقات حول الرشوة لتقدير كلفتها وآثارها واستخلاص إجراءات مكافحتها وتوعية الحكام، وأصحاب القرار والفاعلين الآخرين (رأي عام، مجتمع مدني، قطاع خاص) بضرورة وضع حد لهذه الآفة. وعادة ما تم انتقاد مانحي الاموال والمؤسسات المالية الدولية خاصة بسبب تسيبها إزاء

6. لهذا السبب تلح "ترونسبارونسي انترنا شيونل"، على الدوام، على كون مؤشرها السنوي حول الرشوة، الذي يستند الى مستويات الرشوة في عدد كبير من البلدان ما هو الا "مؤشر إدراك" وانه لا يعكس بالضرورة وضعيات حقيقية.

7. على سبيل المثال، فإن الجهود التي مولتها حكومة الدانمارك في أوغندا لتحسين أنظمة ترتيب المحكمة يوعز إليها التخفيض بقدر كبير لـ "اختفاء" بطاقات المحكمة. غير أن ورشة جرت بعد وقت قصير من دخول الاصلاحات حيز التطبيق، لاحظت أن اختفاء تلك البطاقات يبقى دائما المشكل الاساسي للنظام القضائي. احاديث مع اعضاء الهيئة القضائية الاوغندية.

8. مسجل في منشور ليندا لوز.ب ڤيريرو وستيفن أ.روود "آن اكسبلوراتوري ستودي أوف ڤرافت أند كوريبشين ان ذي فيليبنس" (دراسة استكشافية حول التحايل والرشوة في الفليبين) في "بي.أس.أس.سي، سوسيل سيانس انفورماشين، فيليبنس سوسيل سيانس كونسيل، عدد جانفي – جوان 1999.

بلدان تنشر فيها الرشوة بشكل واسع. وبلا شك فقد دفعهم، هذا الامر الى وضعه في الاعتبار واتخاذ مبادرات للقيام أو تشجيع إنجاز تحقيقات حول مسائل الرشوة. وسيجري أدناه تقديم غير شامل لعدد من المبادرات الهادفة الى قياس الرشوة.

"حتى وان كانت جنوب افريقيا مصنفة في رتبة سيئة، فيجب أن لا تنسوا أن هذه النتائج تعكس كيف يدرك كل بلد كبلد مرتشي
-هل لكم أسئلة؟
-ماهو المبلغ المطلوب لاخفاء النتائج؟"
زاپيرو، سويتان، جنوب افريقيا 6 أوت 1997.

دراسات كمية (تحقيقات-سبر للآراء)

التحقيقات المقترحة من البنك العالمي

في دراساته الخاصة بتشخيص الحكم والكفاح ضد الرشوة، يجري البنك العالمي في العديد من البلدان سلسلة من ثلاثة تحقيقات متزامنة تستهدف الموظفين العموميين، المؤسسات والأسر.

لدى الموظفين العموميين، يهدف التحقيق الى فهم الدوافع الحاسمة للرشوة الخاصة بالمؤسسات (بما في ذلك العمولات، والمحاباة، والتدخل السياسي، وتحويل الاملاك الخ...) سرية و/أو غياب الكيفية، النجاعة والحكم.

وتغذي نتائج هذه التحقيقات الحوار السياسي، خاصة بخصوص الروابط القائمة بين الحكم والتقليص من الفقر.

وفي المؤسسات تدرس التحقيقات محيط الاعمال، مع تركيز خاص على آثار الحكم والرشوة على تطور القطاع الخاص. ويبحث هذا النوع من الدراسة في دور المؤسسة كمستهلكة للخدمات العمومية، الخاضعة لمختلف اشكال التنظيم، وكشارية للرخص والتساريح، ويبدى فيها اهتمام خاص بالنظام القضائي.

وأخيرا، ولدى العائلات، يتعلق الامر بجمع تجارب المواطنين مع الرشوة وإدراكاتهم بشأن تأثيرها على الحياة اليومية، في المرافق العمومية والخاصة. ويستجوب المواطنين بوصفهم مستعملي المرافق العمومية، الخاضعة للتنظيم، وزبائن لشراء تراخيص وتساريح ومستهلكين للخدمات مثل التربية، الصحة، الماء، الكهرباء والسكن. ويولى اهتمام خاص بالخدمات العمومية مثل الصحة والتربية 9.

ان دراسة تشخيصية معمقة ليست غاية في حد ذاتها وإنما وسيلة لدعم البرامج الموجهة لمكافحة الرشوة تتركز حول الاصلاح والعمل الجماعي. ولتحقق غرضها، على الدراسات ان تتكرر على فترات منتظمة اذا ما اريد قياس التقدم المحقق. وفوق ذلك، ففي أي ديمقراطية، يرغب الشعب في معرفة ما اذا كانت أعمال حكومته ذات أهمية، خاصة لما لا يرى التغيير مباشرا في حياته اليومية. واذا تمكنت الدراسات من البرهنة على أن الاصلاحات بدأت تفعل فعلها، يمكنها عندئذ أن تلعب دورا أكثر أهمية وتصبح قابلة للدفاع عنها، بالحصول على دعم الجمهور لفائدة برامج الاصلاح مضيفة في ذات الوقت الى ديناميكيتهم وتأثيرهم. ومنذ وقت طويل، نعلم أن سكانا غير مبالين وغير مصدقين بإمكانهم افساد حتى أفضل برامج الاصلاحات.

تحقيقات الـ "قلوبل بارومتر"

إ"قلوبل بارومتر سرفي نيتوورك" 10 شبكة تضم معاهد حول برنامج مستمر للتحقيقات تتعلق بمواقف وسلوكات السكان في أكثر من 50 بلدا من أوروبا الوسطى والشرقية، وافريقيا، وامريكا اللاتينية وآسيا الشرقية. ومنذ 1991 جرى انجاز أكثر من 200 تحقيقا من طرف سوسيولوجيين، ومعاهد بحث بتمويل من العديد من المؤسسات العلمية الوطنية والدولية والمؤسسات.

ويغطي كل تحقيق حقلا واسعا من المواضيع السياسية، الاجتماعية، والاقتصادية والديموغرافية، يمن ان نذكر من بينها التجربة التي توفرت للناس

9. التعاليق تعتمد على الملاحظات التي ابداها پابلو زوادو وفريق الحكم التابع للبنك العالمي. ومن أجل معلومات دقيقة، انظروا موقع: http://www.worldbank.org/wbi/gac/instruments.htm
وبه أمثلة عن ادوات الدراسة المطبقة في عدة بلدان التي يمكن ايجادها.

10. لمزيد من المعلومات انظروا: www.globalbarometer.org

لتحقيق مطالبهم بخرق القوانين، والاخلال بالتنظيمات ودفع عمولات، والجريمة والامن، الثقة في المؤسسات وإدراك الرشوة لدى الحكومة.

وقد جرى تقسيم المشاريع على أساس جهوي الـ"نيوأوروب بارومتير 11 الذي انطلق في 1991 يشمل 21 بلدا في أوروبا الوسطى والشرقية، والـ "لاتينو بارومتر" 12 الذي شرع فيه 1995، ويغطي 17 بلدا من أمريكا اللاتينية، والـ "افرو بارومتر"، الذي بدأ في 1999، ويخص 12 بلدا افريقيا والـ "إست آزيا بارومتر" ويعمل منذ 2002، ويخص 8 بلدان من شرق آسيا.

التحقيقات الوطنية حول النزاهة لترونسبا رونسي انترنا شيونل:
ثلاثة دراسات نموذجية في إفريقيا

سهلت "ترونسبارونسي انترنا شيونل"، من خلال فروعها الوطنية في مدغشقر، والسينغال والمغرب، إنجاز فصل من تحقيقين نموذجيين ذوي بعدين وطنيين في البلدان الثلاثة، واحد لدى القطاع الخاص، والآخر بين العائلات. ويتمثل الهدف في جمع عناصر وقائعية كفيلة بمساعدة شركاء ترونسبارونسي انترنا شيونل" على تعميق فهمهم للرشوة في بلدانهم، وبنشر واسع للنتائج على المستوى الوطني. وامكانية استعمالها لتحديد أولويات تحركهم.

وتمكن النتائج من التعرف على مجموعات خاصة من السكان أكثر هشاشة وأكثر تعرضا للرشوة، وتحديد القطاعات والمؤسسات حيث يغلب خطر الرشوة، وحصر طبيعتها، ومظاهرها وتواترها، وأهمية وتكلفة ممارسات الرشوة. وتستهدف تلك التحقيقات أيضا ابراز إتجاهات تطور الظاهرة زمنيا، وتحديد أسباب ودوافع ودرجة تقبل مختلف ممارسات الرشوة وأخيرا مستوى الثقة في آليات الشكوى وفي التطبيق الفعلي للعقوبات.

وقد جرى تكليف مكاتب دراسات محلية بإنجاز أحد التحقيقين او الاثنين على أساس دفتر أعباء وجملة أسئلة نموذجية كفيلة بتكييفها مع السياق المحلي. و طرحت أسئلة على ما بين 400 و800 مؤسسة و1000 الى 1200 أسرة. ومطلوب من العينات ان تكون ممثلة للسكان والقطاع الخاص الوطني، والتوزيع الجغرافي والعمري، والجنسي والمهني.

وتكون هذه التحقيقات النموذجية موضوع مراجعة ومحاولة مقارنة بين البلدان الثلاثة قبل الشروع فيها في بلدين افريقيين جديدين.

11. لمزيد من المعلومات، انظر: www.cspp.strach.ac.uk
12. لمزيد من المعلومات، انظر: www.latinobarometro.org
13. لمزيد من المعلومات، انظر: www.afrobarometro.org

مدغشقر: تحقيق حول الرشوة لدى القطاع الخاص

أنجز التحقيق حول القطاع الخاص على 819 مؤسسة من الوسط الحضري وشبه الحضري منها 463 من القطاع المنظم و356 مؤسسة من القطاع غير الرسمي. التحقيق الذي كان ذو تمثيل وطني، سمح بجميع عدة نتائج منها.

تعتبر الرشوة في القطاع العمومي في مدغشقر، من طرف رؤساء المؤسسات، مهما كان القطاع، العائق الاساسي أمام تطورها. أما بخصوص أولويات الحكومة، فإن مؤسسات القطاع المنظم تطالب بأعمال على مستوى:

- تطهير النظام البنكي واقامة عدالة ناجعة وعادلة؛
- تحسين النظام المسير للتجارة الخارجية.

وبالنسبة لمؤسسات القطاع المنظم، 42% منها تتعاطى الرشوة "قصد الحصول على أفضلية خاصة" و40% تمارسها "لتجنب متاعب" اثناء عمليات مع مؤسسة أو مصلحة إدارية.

وبالنسبة لمؤسسات القطاع غير المنظم، تسعى الرشوة أكثر الى تجنب المتاعب". وتطلب المؤسسات الوصول الى خدمة عمومية. والنسب على التوالي هي 43% و32%.

في مجال الرشوة، فإن القطاعات الاربعة الأولى التي جربت معها المؤسسات الرشوة هي:

- عون حركة المرور بنسبة 72% من التعامل مع هذه المجموعة تقدم فيها تسديدات غير رسمية؛
- ويحتل ديوان الجمارك المرتبة الثانية مع 52% من التعامل؛
- ديوان مسح الأراضي أو مصالح الأملاك بنسبة 42%؛
- الوكالة الوطنية للصفقات العمومية في المرتبة الرابعة بنسبة 53%؛

وبخصوص التواتر، وحسب تجارب مؤسسات القطاع المنظم، تمارس الرشوة "دائما" في قطاعات "الاشغال العمومية وعلى مستوى المحاكم". وقد تحصلت هذه التصريحات على أكثر من 75% من سلم التقييم. كما تمارس الرشوة "عادة" في مكاتب التسجيل وتفتيش السيارات وعلى مستوى أعوان حركة المرور (أكثر من 40% من السلم).

ترونسبارونسي أنترنا شيونل – مبادرة مدغشقر

تقنية تقييم الخدمات العمومية

تكمن منهجية خاصة طبقها مركز الشؤون العمومية ببانغلور (فرع "ترونسبارونسي أنترناشيونل" بالهند 14) في تطبيق نظام "بطاقات تقييم" للخدمات العمومية. وتسمح هذه البطاقات للجمهور بتنفيط فعالية ومستوى الخدمة المقدمة من طرف المرافق الجماعية التي يستفيد منها. وللتبسيط، فإن محتوى هذا التحقيق، النوعي والكمي في ذات الوقت، يمكن من معرفة المرافق العمومية التي تتحصل على إرتياح المواطنين، ومميزات هذه الخدمات اللائقة الى هذا الحد أو ذاك، والتكاليف المباشرة وغير المباشرة لهذه الخدمات لدى الجمهور. وتجري مناقشة النتائج المتحصل عليها مع مسؤولي مختلف المصالح، وتنشر في الصحافة وتذاع في الراديو. وقد جرى تكوين عدة منظمات غير حكومية من مختلف أنحاء العالم في بانغالور على هذه المقاربة، بما في ذلك عدد من الفروع الوطنية التابعة ل" ترونسبارونسي انترنا شيونل".

طريقة المقارنة بالأسعار

أعد بودر كويدانو (فرع "ترونسبارونسي انترنا شيونل" بالارجنتين) منهجية مختلفة. وحسب منهجه، فإن على المحقق الحصول على تعاون رئيس بلدية المدينة أو وزارة قصد القيام، فيما بعد، بتحليل للاسعار المدفوعة أو المفوترة لمختلف الخدمات. وقد لوحظ، على سبيل المثال، أن تموينات متنوعة متشابهة بدت أكثر كلفة في بعض المستشفيات. وسواء كانت وراء ذلك غياب الفعالية أو الرشوة، فقد كانت الخسارة والضخامة واضحتين.

وبعد أن مكنت المقارنة بين الأسعار من تحديد المخالفين، أمكن إتخاذ الاجراءات الرسمية الضرورية وعندها تراجعت المبالغ المدفوعة بشكل كبير.

وبنفس الطريقة، كشفت مقارنة تكاليف الوجبات الغذائية المدرسية والأسعار المفوترة، عن إختلالات كبيرة. وبعد وقت قصير من نشر الفوارق، أقدم الممونون الذين كانوا يضخمون فواترهم، على تخفيض أسعارهم.

"تحقيقات الأيادي النظيفة" في إيطاليا

حاولت "ترونسبارونسي انترنا شيونل" – إيطاليا قياس الرشوة من خلال إجراء بحوث أكثر خصوصية حول كلفة الرشوة. ومعروف جيدا ان فريقا من قضاة ميلانو شرع في تحقيق "أيادي نظيفة" حول الرشوة في بداية التسعينيات، وقد أدان الفريق عددا كبيرا من السياسيين ورجال الأعمال المورطين في سوء تسيير الأموال العمومية والتمويل غير القانوني لأحزاب سياسية ورجال السياسة.

إستغل فريق القضاة الدعم الثابت للمجتمع المدني، فأثار عددا كبيرا من التغييرات خلال الانتخابات البلدية اللاحقة. وبإستثناء بعض الاشخاص النزهاء، لم يتم اعادة إنتخاب أي ممثل

14. عنوانه بالإنجليزية "ريبورت كاردس" لمزيد من المعلومات، طالعوا موضع "پابليك آفيرز سنتر". www.pacindia.org

للحرس القديم. وفي هذه الظروف، أحس الفريق بأنه قادر على قياس كلفة مختلف الاستثمارات العمومية قبل وبعد عملية "الايدي النظيفة" في عدة قطاعات مقدما بذلك نتائج مباغتة.

إيطاليا: الإستثمارات العمومية في ميلانو قبل وبعد عملية "الأيدي النظيفة"

- إرتفعت الاستثمارات المباشرة سنويا بحوالي 400%.
- تقلص الدين البلدي الكلي بكيفية محسوسة.
- كلفة بناء الميترو (متوسط الكلفة للكيلومتر) قلصت الى النصف.
- المطار الدولي الجديد (الذي بني في ثلاث سنوات) شهد إنخفاض كلفته الاجمالية الى النصف بالنظر الى التقييم الاول.
- الشركات البلدية لم تكشف برؤية اختفاء خسائرها بل إنها بدأت في تحقيق أرباح.
- الضرائب البلدية حددت في نسبة 5% مقارنة بـ 6–7% التي تسجلها مدن أخرى مماثلة.

جيريمي بوب، تي.إ سورس بوك. كونفروتينف كوريشبين، ذي إليمانتس أوف اناشيونل انتيڤريتي سيستم.

لقد ساعدت هذه الارقام على تحسيس السكان بالتكاليف الحقيقية للرشوة وفي الحساب الكمي لمفهوم مجرد لدى دافعي الضرائب الى غاية ذلك الوقت.

بعد حوالي سنة تقريبا، شرعت شركة مستقلة في سبر للاراء لحساب "ترونسبارونسي انترناشيونل" بشأن شعور المواطنين إزاء الرشوة: وهو سبر للآراء يبين ما بقي تحقيقه في هذا المجال. وهذه بعض الحقائق البارزة منه.

- اكثر من 76% من الاشخاص المستجوبين يعتقدون ان الدولة لا تحمي بصفة لائقة مواطنيها من أخطار الرشوة والتحرش ومن الاسلحة المستعملة من طرف المجرمين لإختراق الدولة ومؤسساتها؛
- أكثر من النصف (52،2%) يرون ان مرتكبي السرقات نادرا ما يعاقبون و42% يرون ان الأمر صحيح في جانب كبير؛
- حوالي 93% يعتقدون ان نظام الرشوة في ايطاليا لم يتعرض كلية للتعرية أو أنه تبقى مناطق يجب استكشافها؛
- وبالمقابل، يمكننا إبداء ارتياح إزاء مستوى وعي المواطنين ذلك لان حوالي 85% من بينهم يعترفون بأن تكاليف الرشوة جد مرتفعة على المواطن العادي 15.

15. مداخلة المجلس التنفيذي لفرع ترونسبارونسي انترناشيونل بايطاليا بتاريخ 29 نوفمبر 1999 في المناقشة حول استراتيجيات مكافحة الرشوة التي جرت على الأنترنيت (ديفو لوبمنت فورم) والتي نسقها البنك العالمي.

مقاربة بواسطة قيمة أقصى النجاعة

وجهت هذه المقاربة، جزئيا، مداولات اللجنة المنشأة في نيجيريا في عام 1999، برئاسة كريستوفر كولاد، لإعادة النظر في العقود الحكومية السارية. وقد سمحت هذه المقاربة بإنجاز تقييمات سريعة، دقيقة وموضوعية.

وتقوم الفرضية التي تستند اليها هذه المقاربة على إعتبار الرشوة تدفع بالاسعار نحو الأعلى (وأنها تؤدي، أيضا، الى تقليص النوعية والفعالية). وهكذا فإذا استطعنا تقدير صفقة عمومية على أساس "قيمتها القصوى"، فان كل التحريفات المفرطة الملاحظة يمكن إرجاعها إما الى الرشوة أو الى إنعدام النجاعة. وفي كلتا الحالتين، فان التحرك الحازم ضروري قصد تدعيم الانظمة وتجنب عودة الرشوة.

وبما أن الامر يتعلق بتحريضات "مفرطة" وليس بأخطاء بسيطة، يمكننا، ببساطة، تحديدها طالما كان هناك إستعداد وكالات في العالم يمكنها ان تقدم بصفة سريعة وإقتصادية المعلومات حول أسعار السلع والخدمات الجارية.

الدراسات النوعية

الدراسات الوطنية للنزاهة التي تقوم بها "ترونسبارونسي انترناشيونل"

تعتمد هذه الدراسات 16 على المفهوم الاساسي ل "ترونسبارونسي انترناشيونل" وهو مفهوم النظام الوطني للنزاهة، الموصوف بشكل مفصل في الجزء الاول من هذا الكتاب. للتذكير، فان النظام الوطني للنزاهة هو مجموعة من الأهداف، المدعمة بإستراتيجيات او بمقاربات (عناصر) خاصة لتحققها المؤسسات، والقطاعات والانشطة الخصوصية (أعمدة). واذا استغل هذا النظام بصفة متبادلة التأثير وناجعة، فإنه سيسمح في ذات الوقت بالكفاح ضد الرشوة وترقية تواجد حكومات تعمل للصالح العام.

وقد شرع في مشروع واسع للدراسات في 2000– 2001 من طرف "ترونسبارونسي انترناشيونل" بالتعاون مع "مركز فور فرود مناجمانت ستوديز" الذي كان قائما آنذاك، في جامعة جون موريس بليفربول. ويستهدف المشروع تقييم اسس النظام الوطني للنزاهة لـ18 بلدا في العالم، أختير على أساس مستوى التطور وتمثيلها الجهوي قصد قياس نجاعة هذه الانظمة في مجال الكفاح ضد الرشوة.

وقد وفر إنتاج وثيقة شاملة تقدم مفهوم النظام الوطني للنزاهة وأثار رهانات هذا النظام في الممارسة، والعلاقات الوطنية وكذا تقريرا حول الموضوعات المرتبطة بالتقارير الوطنية.

16 ذي ناشيونل إنتيڤريتي سايستم: كونسيبت اند براكتسيس، كونتري ستوديس، ترونسبارونسي انترناشيونل وآلان دواف، ماي 2001.

وتكشف إحدى الخلاصات الأساسية وجود أسس ضرورية للسير الحسن للنظام الوطني للنزاهة في أغلبية البلدان. وتوضح خلاصة أخرى حاجة الأسس، خاصة تلك التي تخص السياسيين، لوضع اجراءات وتنظيمات محددة ذاتيا. ومن باب ذكر تقرير كولومبيا، "فإن المشكل عملي أكثر منه شكلي، وبعبارات أخرى، فليس غياب الضبط وانما تطبيقه وطريقة استعمال أدواته "(هي مصدر المشكل: المحرر)". وفي العديد من البلدان فإن حياد وفعالية ومصداقية الاسس تتعرض للكبح من طرف تأثيرات سلبية مثل غياب الإلتزام، والمصالح الشخصية وأهمية النفوذ السياسي. وتؤكد نتائج هذه الدراسات فحوى هذا الكتاب بخصوص التأثير المتبادل بين الأسس، اذ يجب الانتقال من نظام عمودي الى نظام مسؤولية أفقي.

وقد حييت المقاربة الموحدة التي تبنتها هذه الدراسات حول مفهوم النظام الوطني للنزاهة كمنهجية فعالية للبلدان ومانحي الاموال في وضعهم الاستراتيجية كفاح ضد الرشوة والاصلاحات اكثر اتساعا. وسيتم الشروع في سلسلة دراسات خلال عام 2002 في كل بلدان الكومنولث، ما سيسمح بتوفير تقارير عن اكثر من 50 بلدا بصفة كلية.

مقاربة سوسيو- انثروبولوجية: الرشوة في الممارسة اليومية في إفريقيا الغربية

تم إنجاز دراسة 17 في ثلاثة بلدان من غرب إفريقيا، البنين، النيجر والسينغال، على أساس مقاربة سوسيو – أنثربولوجية وذلك في عام 2001، من طرف فريق باحثين أوروبيين وأفارقة 18.

وقد جاءت النتائج المقدمة في تقرير الدراسة بعد عام ونصف من التحقيقات الميدانية والتحقيقات الوثائقية حول موضوع "الرشوة اليومية البسيطة" المبتذلة والشاملة، داخل القطاع العمومي (الإداري والسياسي). وتتعلق الدراسة الشاملة بـ"التأسيس التدريجي للانظامي كنمط لتسيير الدولة".

وهكذا فقد جرى استعراض النقل والجمارك، والعدالة وتناول الرشوة في الصحافة في البلدان الثلاثة، والصحة في البنين والنيجر، والصفقات العمومية في البنين والسينغال، والجبايةالمحلية في السينغال، وفضيحة التعاون الايطالي–السينغالي. وإستعملت المنهجية المعتمدة لإنجاز هذه الدراسة النوعية على أدوات خاصة بالمقاربة السوسيو–أنثربولوجية أي بحث وتحليل المصادر الوثائقية الموجودة وإنتاج وفرز المعطيات المجمعة في الميدان.

17. ج. بلوندو، ج–ب اوليفيي دو ساردان وآخرين: "الرشوة في الحياة اليومية في افريقيا الغربية. مقاربة سوسيو–انثربولوجية مقارنة، البنين، النيجر والسينغال، مارسيليا، المدرسة العليا للدراسات في العلوم الاجتماعية، إ.أو.أو.دي.إ.أر. دي اكتوبر 2001 –282 صفحة.

18. انظر ايضا، المجلة الفصلية سياسة افريقية عدد 83 اكتوبر 2001، كارتالا، التي خصصت ملفا كاملا حول هذه الدراسة بعنوان: "الرشوة في الحياة اليومية".

وقد جمعت هذه المعطيات من خلال إستجوابات حرة وغير معلنة لدى عدد كبير من الفاعلين، والملاحظات والدراسات المركزة على حدث، أو شخصية أو قضية. غير أن هذا العمل قد كيف قصد الحصول على دراسة مقارنة من خلال منهجية خاصة واضفاء الانسجام على مناهج العمل.

وحسب أصحابه فإن التحقيق " وجد، في كل مكان، نفس النزعات الاساسية. أي نفس طرق "التحويل" (وتحويل الطرق)، ونفس الاقتطاعات غير القانونية، وذات "التسويات" ونفس "المقالب" وكلها مترابطة في نفس تسيب الدولة، ونفس الزبائنية المعممة ونفس العجز (في جزء منه إستقالة) النخب السياسية".

تنامي المؤشرات

اذا كان انجاز دراسات وتحقيقات حول الرشوة قد تطور منذ بداية التسعينيات، فان خلق المؤشرات أمر أقل حداثة. ان البحوث التي تمت الى حد الآن– وقد تحدثنا عن بعضها في الصفحات السابقة – كانت بحوثا جزئية وقطاعية. ومن جهة ثانية، فلم تكن لها قوة المقارنة ولم يكن لها ، بالضرورة، إمتداد دولي، أو اذا كانت قد أجريت في هذا الاتجاه، فإنها ليست ناجعة بالقدر الكافي حتى يعلن عن نتائجها. وقد مثل نشر مؤشر إدراك الرشوة، لاول مرة في عام 1995 من طرف "ترونسبارونسي انترناشيونل" إحدى التجارب الاولى في مجال وضع مؤشرات في هذا المجال. ومنذئذ ظهرت إلى الوجود عدة محاولات لهذا الغرض.

المؤشرات التي وضعها ترونسبارونسي أنترناشيونل

مؤشر إدراك الرشوة

منذ نشره لاول مرة في 1995، غير المؤشر السنوي لادراك الرشوة ترونسبارونسي انترناشيونل"، بقدر معتبر، من ردود الفعل إزاء الرشوة على المستوى العالمي. ومن خلال ترتيب البلدان حسب تصنيف، بين مؤشر إدراك الرشوة أنه بالإمكان، دون إثارة بعض الجدل، إنجاز مقارنات بين البلدان من خلال التقييم المدرك لمستوى الرشوة. وقد أدخل على منهجية مؤشر إدراك الرشوة تحسين متواصل، وهذا منذ ظهوره 19. وبما أنه لا توجد أية مقاربة قادرة على جمع المعطيات التجريبية الناجعة بقدر كاف حول المستويات الحالية للرشوة،

19. المنهجية موجودة في موقع "ترونسبارونسي انترناشيونل" على الانترنيت تحت عنوان:
www.transparency.org/working-papers/ihematic/kambsdofresech.html

يعتمد مؤشر إدراك الرشوة على ما يمكن تقييمه: اي إدراكات رجال الاعمال، وأصحاب القرار الاقتصادي ومحللي مخاطر البلد الوطنيين والموجودين في الخارج.

–إن مؤشر ادراك الرشوة هو مؤشر مركب؛ فمؤشر 2001 يدمج 14 مصدرا من المعطيات المقدمة من طرف 7 معاهد مختلفة، الـ"وولد ايكونوميك فورم، الـ"وورلد بيزنس اونفيرونمنت سرفي" للبنك العالمي، لا نسيتيتوت أوف مناجمانت ديفولوبمنت بلوزان، "بريس واتيرهاوس كووبرس، الـ"بوليتيكل أندايكونوميك ايسك كونيسلتانسي بهون كونغ، وإيكونميست آنتيليجنس بونيت فريدوم هاوس".

وحتى تستعمل في مؤشر ادراك الرشوة، على المصادر ان تستجيب لعدد من المقاييس،اذ يجب عليها ان تكون صالحة، وتقدم ترتيبا للبلد وقياسا للمستوى الشامل للرشوة وليس تغييرات في مجال الرشوة أو مخاطر عدم الاستقرار السياسي مثلا. فالمؤشر يدمج أصلا مصادر معطيات مجمعة على مدى ثلاث سنوات لتخفيف آثر التغييرات الظرفية. وعلى المصادر ايضا ان تنطلق من نفس تحديد الرشوة، وهو التعسف في إستعمال الموقع العمومي قصد الحصول على إثراء شخصي. وعندما يحال الامر على مستوى الرشوة، فان ذلك يدمج في ذات الوقت مفهوم الحجم والتواتر، وهما جانبان يبدوان جد متعادلين.

وتقوم صلابة مؤشر إدراك الرشوة، جزئيا، على تلاقي مختلف هذه المصادر في مؤشر واحد، وهو ما يزيد من صلاحية كل علامة يستفيد منها البلد. ويمكن لضعف محتمل لمصدر ما ان يعوض باللجوء الى مصدرين آخرين على الاقل. وبالفعل فان المقياس المميز الذي يجعل البلد في الترتيب يكمن في ضرورة التوفر على الأقل على ثلاث دراسات حوله. إن المعادلة القوية الملاحظة بين المصادر تشهد ايضا على صلاحية المؤشر. فالترتيب يقدم لكل بلد الفارق النموذجي الملاحظ بين المصادر، وكلما كان هذا الاخير ضعيفا كلما تناقص اختلاف المعطيات بين المصادر وبالتالي يزيد ضعف النقطة المحددة للبلد.

وهكذا يقدم مؤشر ادراك الرشوة، من جهة، مساهمة في البحث التجريبي ويخدم من جهة اخرى، إبراز مسألة الرشوة في عدد من البلدان، برفع مستوى الإنتباه الذي توليه بعض الحكومات للمشكل. وبالمقابل، انتقد المؤشر ايضا وبشكل قوي لكونه "معاد للجنوب" ومركز على جانب واحد من المشكل– الحاصلين على رشاوي مقابل الراشين الدوليين–ومصدرا لرسالة سلبية للحكومات التي تبذل جهودا صادقة لمكافحة الرشوة.

غير أن الرسالة التي يبعثها مؤشر ادراك الرشوة للحكومات المصنفة في مرتبة سيئة هي رسالة بسيطة؛ فسواء كانت النتائج مبررة ام لا، فإن النقطة والترتيب يعكسان إدراكات رجال الاعمال الذين يتخذون قرارات يومية تتعلق بإقتصاديات البلدان التي يتواجدون بها. ومن خلال تركيزه على الرشوة "الداخلية"، يحفز مؤشر إدراك الرشوة نقاشا وطنيا وكذا نقاشات حول برامج مكافحتها.

واذا كان مؤشر ادراك الرشوة لا يهتم الا بجانب واحد من المسألة وهو الطلب، فقد كان من المهم ايضا تقييم البعد الآخر الخاص بالرشوة الدولية، أي بعد عرض الرشاوي وهو ما ساهم في ظهور مؤشر رشوة البلدان المصدرة.

"وبطل الرشوة الجديد هو...ب.ب بانغلاديش!!
هذا لا يكون مع أحسن سيرة مهنية أملكها"
ذي نيوفيزين، اوغندا 9 جويلية2001.

مؤشر رشوة البلدان المصدرة

أنشأت "ترونسبارونسي انترناشيونل" في عام 1999، مؤشرين اخرين وهما مؤشر رشوة البلدان المصدرة ودراسة حول إدراك الرشوة حسب قطاع النشاط، وهما مؤشران جاءا لتمييز واكمال مؤشر ادراك الرشوة. وقد اعيد العمل بهذه الاشغال و تم نشر الطبعة الثانية في ماي 2002 *. وقد تعاقدت "ترونسبارونسي انترناشيونل" مع غالوب انترناشيونل" لإنجاز تحقيقات قصد وضع ترتيب الـ 19 بلدا مصدرا أساسيا حسب إدراك ميل مؤسساتها كممارسة لدفع الرشاوي في صفقاتها مع الخارج.

وقد اجرى "غالوب انترناشيونل" سلسلة إستجوابات مع 779 ممثلا للقطاع الخاص (رجال اعمال، رجال بنوك، محامين وغيرهم) في 14 بلدا صاعدا يتلقى اكثر من 60% من صادرات البلدان خارج منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. وتجب الاشارة الى ان من بين البلدان المصنفة كبلدان غير مرتشية تقريبا في مؤشر ادراك الرشوة، لم يدرك أي مصدر من مصدريها كمصدر نزيه.

* للاطلاع على النتائج الكاملة، انظروا: www.transparency.org

وصمم مؤشر رشوة البلدان المصدرة، أيضا، كأداة مرافقة لتطبيق معاهدة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ضد دفع العمولات في الخارج. وقد لوحظ بالخصوص بان البلدان المصنفة في مرتبة سيئة في مؤشر رشوة البلدان المصدرة هي أيضا البلدان الاقل ميلا للتوقيع على الاتفاقية. وقد كانت معرفة الاشخاص المستجوبين بالاتفاقية ضعيفة نسبيا (6% من بينهم على معرفة بها نسبيا مقابل 13% سمعوا بها).

وإستهدف الجانب الآخر من الدراسة القطاعات التي تغلب عليها الرشوة أكثر من غيرها؛ فالصفقات شبه الرسمية كانت الأكثر ملاحظة في قطاع الاشغال العمومية والبناء، تتبعها صناعة السلاح والدفاع. أما القطاع البنكي والمالي والزراعة فقد تميزت بكونها القطاعات الاقل تعرضا لمثل هذه الممارسات.

وتناول أحد فصول الدراسة الأكثر عرضة للجدل، دور الحكومات في اهم البلدان المصدرة. وقد توجب على المستجوبين تبيان الوسائل الملتوية التي لجأت اليها تلك الحكومات لتمنح لمؤسسات مزايا مقارنة بالنظر الى منافسيها الاجانب.

وتتمثل تلك الوسائل في سلسلة ممارسات مثل الضغوط الديبلوماسية، السياسية والتجارية التلاعب بالأسعار، والضغوط المالية، والمساعدة، والهدايا المقدمة للموظفين وتجارة السلاح والدفاع.

وكانت الحكومة الامريكية الأكثر تشجيعا لهذا النمط من الممارسات غير النزيهة، تتبعها فرنسا، اليابان، الصين، ألمانيا وايطاليا.

مؤشر الغموض لـ "برايس واترهوس كووبرس"

في جانفي 2000، نشر مكتب خبرة، وهو "برايس واترهاوس كووبرس" دراسة لقياس مؤشر الغموض 20. وقد شملت الدراسة 35 بلدا.

تركزت المرحلة الاولى من الدراسة على وضع عامل غموض لكل بلد إنطلاقا من حسبان نتائجه الاقتصادية والمالية، واستجوابات معمقة مع ألف مسير عمومي وخاص. وهذا العامل هو محصلة خمسة متغيرات محسوبة كميا: الرشوة، غموض التدابير القانونية، غموض السياسات الاقتصادية العمومية، وغموض قواعد المحاسبة والضبط.

وبصفته مؤشرا كميا معقدا، فإن مؤشر غ، حسب آيف ميدنيا، خبيرة في الاخلاقيات لدى فرع برايس واترهاوس كووبرس، بفرنسا، "يمكن ان يعتبر كنتيجة توازن للمكونات الاربع للمؤشر الناتج مباشرة من قياس النتائج الخام للتحقيق".

وفي مرحلة ثانية، جرى حساب خسارة الاستثمار المباشر الاجنبي المتولدة، عن وجود غموض قوي، أي أعلى من الغموض الملاحظ في البلدان الأفضل ترتيبا التي تمثل بذلك المجموعة المرجعية. وبعبارة أخرى، تم حساب المبلغ الاضافي للاستثمار المباشر الذي كان من الممكن ان يستفيد منه الـ 31 بلدا الآخر لو كان واقعا

20. لمزيد من المعلومات، أنظر: www.opacityindex.com

في مستوى غموض المجموعة المرجعية آي لو ان تلك البلدان تمكنت من جعل مؤشر غموضها في مستوى المؤشر المتوسط للمجموعة المرجعية.

وبالنسبة لـ "ايف ميدنيا"، فإن أهمية هذا البحث تكمن في التعرف، متغيرة بمتغيرة، عن عوامل تباطؤ الاستثمار الدولي. ويقدم هذا البحث للزعماء الوطنيين، وللممولين أداة لتحديد المعالم تسمح لهم بالتأثير المباشر على الاسباب وبالتالي العمل على تحسين وضعية بلدهم. وعلى سبيل فإن تركيا التي وصل معدل غ عندها الى 74 (اضعف العوامل تقع بين 29 و38) وخسائر الاستثمارات الأجنبية مقدرة بحوالي ملياري دولار سنويا، سيكون في فائدتها تحقيق تحسين محسوس في جملة تدابيرها القانونية ضد الرشوة، وتحسين قواعد محاسبتها وشفافية هيئات ضبطها الاقتصادي والمالي.

وتوجد ثلاثة بلدان إفريقية في هذه القائمة الاولى: مصر، كينيا وجنوب افريقيا، وتقدر خسائرها في الاستثمارات الاجنبية المباشرة خلال سنة، على أساس العامل غ، على التوالي بـ3،1مليار دولار، 28 مليون دولار و2،6 مليار دولار.

ويعمل مكتب "برايس واترهاوس كوبرس" على تحديد "دائرة فضائل تنمية" حقيقية، ووضع أداة قياس "للإسراع في الاستثمارات بواسطة تحسين الشفافية". ويجب توسيع قياس العامل غ الى مزيد من البلدان وتحيينه بصفة منتظمة.

مؤشرات حول أدوات تقييم الرشوة

- هل أجريت في بلدكم (على المستوى الوطني أو المحلي) تحقيقات شاملة حول الرشوة أو حول قطاع نشاط محدد؟
- هل هناك تحقيقات أجريت على مستوى الجهة أو القارة؟
- هل علمتم بوجود تحقيقات من هذا النوع أجرتها منظمات دولية وخاصة ببلدكم؟
- اذا كان الامر كذلك، فهل جرى نشرها؟
- هل كانت هناك مبادرات حكومية ضد الرشوة أطلقت إعتمادا على نتائج التحقيقات؟
- كيف ينظر الى مؤشر ادراك الرشوة الذي أطلقته "ترونسبارونسي انترنا شيونل" خصوصا بعد ترتيب بلدكم، من طرف الرأي العام، الجهاز التنفيذي والقطاع الخاص؟
- هل أنتم على علم البحوث والتحقيقات التي تمت في مجال الرشوة والتي قامت بها الجامعة ومراكز البحث؟
- هل هناك مبادرات للممولين من أجل التحقيق حول الرشوة في بلدكم؟
- هل كانت للممولين شروط لتطوير التعاون والشراكة في اتجاه برامج ملموسة للكفاح ضد الرشوة، إنطلاقا من نتائج التحقيقات؟
- هل هناك تحقيقات أنجزتها ونشرتها وسائل إعلام مستقلة؟

* *
*

لم تعد مسائل الرشوة ومكافحتها من صلاحية بعض المنظمات غير الحكومية، والمؤسسات الدولية أو بعض المحققين المعنيين فقط؛ فالإهتمام بهذا المجال لم يكف عن الاتساع والتزايد. و يرجع الأمر، حقا، في الجزء الكبير، لكون الموضوع لم يعد طابو، ولكن أيضا، وهذا أمر يؤسف له، لأن الرشوة لم تتوقف عن الامتداد وهي تعرف صعوبة متزايدة في تقييمها أو قياسها. إن تقنيات المقاربة تعرف تنوعا وتستحق المعرفة ومواجهتها بتحاليل ونقد المختصين لزيادة نجاعتها. ويتزايد عدد الجامعات ومراكز البحث في مختلف انحاء العالم التي تقدم دروسا حول مشاكل الرشوة وتنشىء فرق باحثين تجري دراسات وعمليات سبر للرأي حول هذه المسائل. وقد شرعت "ترونسبارونسي انترناشيونل" في إعداد جرد وتنظم لقاءات متخصصة وورشات حول موضوعاتها، خاصة في اطار الندوة الدولية للكفاح ضد الرشوة التي تعقد كل عامين (الدورة العاشرة لهذه الندوة عقدت في 2001 في براغ بتشيكيا).

واذا كانت كل المبادرات الهادفة الى تقييم وقياس الرشوة قد أظهرت بعض حدودها فإنها على الاقل كانت له جدارة القياس الافضل لامتداد الرشوة ومعرفتها، ويجب الإستمرار في الجهود باتجاه تطوير التعاون في هذا المجال، خاصة بين المقاربات النوعية والكمية. إن "التنافس" في المبادرات يمكن ان يكون مفيدا لتوفير أدوات ستكون ذات مساهمة اساسية في الكفاح ضد الرشوة. وهناك رهان آخر يكمن في تعريف أفضل بمجموع الاعمال المنجزة و"ديمقرطة" الوصول اليها. ففي النهاية فإن مكافحة الرشوة، هي قبل كل شيء، أيضا، معرفتها.

خلاصة

"على أسماك النهر أن تحذر عندما يخرج الكركدن من الماء ويدعي تمثيلها على اليابسة".

مثل ملغاشي

في بداية الألفية الثالثة، وطالما ان الفوارق بين البلدان الغنية والبلدان الفقيرة لم تكف عن التزايد فإن عولمة الاقتصاد التي فرضها اصحاب الرساميل الكبرى ستعمق الهوة بين البلدان الغنية و الفقيرة. وستستمر الرشوة في التغذي من هذا الواقع ويقضي المرتشون أياما سعيدة. إن كلفة الرشوة، خاصة في افريقيا هي كلفة جد مرتفعة: دول متسيبة، عنف بمختلف الأشكال، حروب ونزاعات اثنية ودينية، سلطات قائمة ريعية ومرتشية، إقتصاديات مفلسة، فقر وتهميش جماهيري، إدارة عمومية منخرة وبالية، وهروب الرساميل وغيرها...

لكن وأمام مهذه اللوحة السوداء، هناك بوارق أمل، فشعوب إفريقيا تقاوم بألف طريقة، القادة الذين يقودون القارة نحو الخراب. ويتراجع الخوف عند عشرات الملايين من الافارقة، رغم استمرار العنف والخروقات الممارسة ضد حقوق الانسان. والكفاح من أجل البقاء والحرية مستمر معلّما الطريق أمام الذين يكافحون الرشوة.

هل توفرت ظروف هبة من أجل وضع حد لنهب القارة؟ وهل للمجتمعات الافريقية، في جملتها، وعي كاف بمدى الرشوة التي تشبه تمزيقا لإفريقيا راهنة بذلك آفق تنميتها؟ إن المستقبل القريب هو الذي سيجيبنا على ذلك.

إن فرض التراجع على الرشوة، اذا ما كان هناك عجز في التغلب عليها نهائيا، أمر لا يتم بمرسوم.

و الكفاح ضد الرشوة اليوم، هو امر حاسم مثل الكفاح من اجل حقوق الانسان، فوراء الرشوة والنهب الذي يرافقها، هناك المعاناة والبؤس، والتعسف وجريمة الدولة.

لكن انتشار الرشوة في القارة ليس مسؤولية الراشين والمرتشين. ففي المجال الدولي، فإن الجريمة تزداد اتساعا مستعينة في ذلك بعولمة الاقتصاد. إن مسؤولية الدول والهيئات الحكومية المشتركة مسؤولية كبيرة كما ان تضاعف اللوائح والاتفاقيات الكبيرة لمكافحة الرشوة لم تغير الواقع الحالي.

ان مجهودات "ترونسبارونسي أنترناشيونل" المبذولة منذ عشر سنوات تقريبا، وجهود منظمات غير حكومية أخرى مكنت على الاقل من المساهمة في كسر الطابو الذي مثلته الرشوة وتحطيم الكثير من الخرافات المحيطة به.

إن الرهان يستحق المواجهة: وتماما مثلما هو الحال مع الحقوق الانسانية، فإن إلتزام ملايين الاشخاص في العالم، وشعوب البلدان الراشية والبلدان المرتشية معا، سيفرض اخذ هذا الكفاح من طرف الدول بالمستوى المطلوب في الحسبان.

ويقتضي الكفاح ضد الرشوة وسائل قانونية وطنية ودولية ولكنه قبل كل شيء هو كفاح سياسي.

وعلى الديناميكية المواطنية ضد الرشوة في إفريقيا، ذات الكثافة غير المتساوية من بلد لآخر، أن تأخذ مزيدا من الثقل وتندرج ضمن الاستمرارية وتنمي ممارسات موحدة، بأقصى قدر ممكن، بإتجاه المجتمعات المعنية أو المستعدة للكفاح ضد الرشوة، وخاصة بإتجاه مؤسسات الدولة والقطاع الخاص. إن الهدف الحتمي الذي يجب ان لا يغيب عن الاذهان هو الوصول الى تحالفات، وهي وحدها الكفيلة بتحقيق نجاحات ضد الرشوة. ولهذا الغرض، على كل شركاء التحالف – الذي يحدد لنفسه هدفا وهو بناء نظام وطني للنزاهة، التزود بوسائل الكفاح الناجع ضد الرشوة، ومنها الوسائل التي تمكنهم من التوفر على المعلومات والتكوين، وخاصة نشر المعارف حول الرشوة ووسائل مجابهتها.

لقد انجز هذا الكتاب ليقدم مساهمته في هذا الاتجاه. وعلى قرائه، في افريقيا وفي غيرها، وكذا على الجمعيات الافريقية لمكافحة الرشوة وباقي القطاعات الاخرى – التعريف به، ونقده والمساهمة في إثرائه.

ومن واجب هذا الكتاب المساعدة في مواصلة التقارب بين مجموع المناضلين الافارقة الذين يكافحون خاصة ضد الرشوة وتشجيع الاتصالات وأنشطة التضامن فيما بينهم. لقد ساهم إنجاز الكتاب خلال سنتين، في مضاعفة اللقاءات بين أفارقة يشتركون في نفس المعركة. وهناك مبادرات في نفس الاتجاه بصدد التحضير، مما سيعمل على وضع قواعد حركة واسعة للكفاح ضد الرشوة في افريقيا. ويرجع الفضل في هذا الى كل الاشخاص الذين يتزايد عددهم، والذين يخوضون هذه المعركة الذين تقدم لهم "ترونسبارونسي انترناشيونل" كل اشكال الدعم.

لقد دفع الكثير حياتهم في هذه المعركة، سواء الذين كانوا مناضلين من أجل تصفية الاستعمار في افريقيا أو المدافعين عن الديمقراطية أو الصحفيين الشجعان الذين قدموا أغلى ما لديهم لحرية الصحافة.

وليس هناك ما يثير الغرابة في أن يندرج، اليوم، كفاح الذين يناضلون ضد الرشوة في استمرارية الكفاح من أجل التحرر، والإنعتاق وتنمية إفريقيا.

بيبليوغرافيا

– ألت إريسي و لوك إران، الكفاح ضد الرشوة، باريس، المنشورات الجامعية الفرنسية، 1997.
– أرسطو، السياسة، القرن الرابع قبل الميلاد.
باكو أريفاري ناصيرو " الرشوة في ميناء كوتونو : جمركيون و ووسطاء" في سياسة إفريقية، عدد 83، كارتالا، باريس، أكتوبر 2001، ص 38 – 58.
– بن بركة مهدي، كتابات سياسية 1957 – 1965، منشورات سيلبس، باريس، 1999.
– بيرينبايم رونالد، " هاو إفيكتيف أر كوربورايت كودس إن كومباتينغ كوريبشين ؟" الندوة الدولية التاسعة لمكافحة الرشوة. مداخلة متوفرة على موقع الأنترنيت : 1999، http://www.transparency.org/9th_iaac/papers/day2/ws3/d2w3_rberenbeim.html
– بيو تشاني عبدواللاي و مونتيني فيليب، الكفاح ضد الرشوة. شرط لتنمية بينين، لارماتان – لو فلامبوايان، باريس، جويلية 2000.
– بوندولفي ألبيرتو " بعض المسائل بشأن حدود صلاحية الحكم الأخلاقي أمام الرشوة. في بورغي م " حق الإنسان : الأساس الكوني لقانون ضد الوشرة : حالة سويسرا "، في بورغي.م، مايير بيش.پ (قيادة)، الرشوة الوجه الآخر لحقوق الإنسان " المنشورات الجامعية، فريبورغ (سويسرا)، 1995. أعمال ملتقى إنعقد في 1994.
– كارت هنري – فيليب، مشار إليه في "إصلاحات الإدارة و القانون الإداري"، ص 1. لا يوجد أي مرجع بشأن عنوان مداخلته أثناء الملتقى المتعلق بحقوق الإنسان المنعقد في فريبورغ في 1994.
– كورون ستيفان، " الإتحاد الإوروبي : خطوة نحو الشفافية" لوموند، 18 ديسمبر 2001.
– جليلي محمد – رضا " عولمة الرشوة و الإجرام ". في بلوندو.ج (ناشر) "مقايضة السلطات، فضاءات، آليات و تمثيل للرشوة" باريس، المنشورات الجامعية الفرنسية – جنيف، إ. أو. أو دي، 2000، ص 87 – 98.
– دواف آلان، " هونيستي إن بوليتيكس أند بابليك أند سباندينغ : ذي إتيكل أونفيرومنت "، مساهمة قدمت في الملتقى الثاني حول والوضع القانوني للرشوة و الوقاية منها، سانتياغو، الشيلي، 4 – 6 جوان 1994.
– إيجن بيتر، " لا كوريبثيون أو لوس باييس ديزالورادوس إ أون ديزارولو. أن ديزافيو دي لوس 90 " في كونتريبيثيرن " أنو 12، عدد 4، بيونس إيرس، سييدلا، أكتوبر / ديسمبر. 1995، ص 29 – 30.
– إتشوويان ألان، "لو كوريبتور إلو كورومبي" جوليار، باريس، 1995.
– إيفانس فيليب و پراديب ميهتا. س ، كومپيتيشن بوليسي إن أ ڤلوباليزينغ أند ليبيراليزينغ وورلد إكونومي، كونسويو يونيتي أند تروست يوسايتي؛ بريفينغ بيبر عدد 4، كالكوتا، الهند، ماي 1996.

- فونتانا بيانكاماريا، " ذي فايورز أوف هيومن أجانسي : أكونتابيليتي إن أن هيستوريكل بيرسبيكتيف " 1997، ديسارتايشن.
- فارزون بالتازار، في " العدالة أو الفوضى " ل دونيس روبير، ستوك، بازيس، 1996.
- جيكاس. س. نيكولا، " أنترناشيونل ليسونسينف أوف أنتيليكتيال بروبرتي : ذي بروماياز أند ذي بيريل "، جورنال أوف تيكنولوجي أند لاو، الجزء الأول، سبرينف، 1996، يونيفرسيتي أو فلوريدا.
- فيريرو ليندا لوز و رود. أ، " أن إكسبلاراتوري يتودي أوف فرافت أند كوريبشين إن ذي فيليبينز "، في " فيليباين سوسيل سيانس كونسيل، جونياري – جان 1999.
- جيمه – بوادي " توارزدس أند أإنهانس رول فور سيفيل سوسايتي إن ذي فايت أفانست كوريبشين إن أفريكا ". الندوة الإفريقية التاسعة حول مكافحة الرشوة، دوربان، أكتوبر 1999.
- همباتي با أحمدو، " جوانب الحضارة الإفريقية "، حضور إفريقي، باريس، 1995.
- هاتشارد جون، " ذي أوفيس أوف أومبيدورمان " في التقرير الوطني، هيومن رايغتس إنستيتيشين إن ذي كومنولث "، لندن، 1992.
- هايتون جون، " بروكيرمانت فرود إن إ– بيزينس " في www.transpararecy.org.
- هيبو بياتريس، خوصصة الدول، كارتالا، باريس 1999.
- جونستون مايكل " ذي بوليتيكل كونسيكنس أوف كوريبشين : ريسيسمنت "، كومپراتيف پوليتتكس. جويلية 1986. ص 467 – 468.
- جولي إيفا، " قضيتنا جميعا "، " لي زاران "، پاريس، 2000.
- كليتڤارد روبير " كونترولينف كوريبشين، يونيفرسيتي زوف كاليفورنيا پريس، لوس أنجلس، كاليفورنيا، 1988.
- لورنزي پيير أنطوان،؛ رشوة و غش "، بالان، باريس، 1995.
- ماناديلا نلسون " طريق طويل نحو الديمقراطية 1995، فايار، باريس 1995.
- مانينف نيك، غاليان د.ج، " يوزينف أن أومبادوزمان تو أوفيرسا بابليك أويشيلس "، وورلد بنك، أفريل 1999.
- ماك إينيرني توماس.ف، "إفيكتيفنيس أوف كودس أوف كوندويت " 221 فيفري 2001.
- ميدار جون فرانسوا، " الرشوة السياسية و الإدارية و الإختلافات بين العمومي و الخاص " دراسة مقارنة " في بورغي.م و مييرـ بيش پ (قيادة) الرشوة الوجه الآخر لحقوق الإنسان، المنشورات الجامعية، فريبورڤ، 1995.
- مونتيسكيو " بصدد روح القوانين " كتاب كلاسيكي.
- موراي شامبيرس، "قاموس لاتيني / إنجليزي"، لندن 1983.
- نونان جون.ت " برايبس"، مطبوعات جامعة كالفورنيا، بيركلي، لوس أنجلس، 1984.
- نيريري جوليوس، فريدوم أند ديفولوبمنت / إهيرو نا مأنديليو : أ سيليكشن أوف ورايتينف أند سپيشز 1968 – 73، دار السلام، 1973.
- أوباسانجو أوليسڤون، " كوريبشين، ديموكرايسي، أند هيومن رايتس إن إفريكا " خطابات أمام منتدى كوتونو، بنين، 1994.
- أوريڤو كلوديو، يستيزن بارتيسيبايشن سترانثينينف زوف أكونتابيليتي إن تشيلس مانيسيبل ڤوفرنمانت، 1995.

- باكارد لوف جيمس، " أكونسومر بيرسبكتيف أوف بروسبيكتس ثاي ريلايت تو ريسكس روفاردينف أنتيليكتيال بروبرتي " ماي 1997، في www.cptech.org/pharm.belopaper.html
- پيير پييان " المال الأسود. الرشوة و التخلف " فايار، باريس 1988.
- پيينار فاري، " ذي رول أوف أومبدوزمان إن فايتينف كورييشين "، مقدم في الندوة الدولية التاسعة لمكافحة الرشوة، دوربان، أكتوبر 1999.
- پييث مارك، " كومون ستاندارس تو بريفانت أند كونترول ذي لوديرينف أوف كورييشين بروسيدس "، إجتماع خبراء لجنة الأمم المتحدة لمكافحة الرشوة، فيينا، 13– 14 ماي 2000.
- پييث مارك، " ذي هارمونيزايشن أوف لاو أغانست إكونوميك كرايم " في أوروپيين جورنل أوف لاو ريفورم "، 1999.
- پينجل – لينوزا إيزابيل " ورشات الإتحاد الأوروبي. أفضل مقترح إجتماعي "لوموند "، 8 جانفي 2002.
- پوپ جيريمي (ناشر)، تي إ سورس بوك 2000. كونفروتينف كورييشين : ذي إليمانتس أوف أ ناشيونل أنتيڤريتي سايستم، "ترونسبارونسي أنترناشيونل " ماليزيا 2000.
- جيريمي پوپ، " إتيكس، أكونتايبيليتي أند ترونسبارنسي. پوتينف تيووري إنتو براكتيس " ورقة قدمت في ملتقى حول إصلاح المرفق العمومي في إفريقيا الناطقة بالإنجليزية " مدينة الكاب ، 24 – 28 أفريل 1995 منظم من طرف إديدم، أ. ف تي سي بي / أودا، وورلد بنك، إدي إ واشنطن، 1995.
- كاه جون أس. تي " بيروتيك كورييشين إن ذي آسين كونتري : أ كومبيراتيف أناليزيس أوف ثاير أنتي كورييشين ستراتيجي " جورنال أوف ساوث إيست أسيان ستوديس " الجزء 13، رقم 1، 1982.
- سنڤابرس إكسبريانس إن كيربينف كورييشين؛ في " هيدنهايمر، أ،ج "أسورس بوك، نيو برانسويك، ترونزاكشينس بابلشر. 1989.
- روبير دونيس "كشف"، لي زارين، باريس 2001.
- روبيو لويس " ديموكراسي أند أنستيتيشين بولدينف إن ميكسيكو؛ أ كايز ستودي ". في سيتيزن، سترينثينينف ڤلوبل سيڤيل سوسييتي، سيڤيكوس.
- روز – أكرمان سوزان، " ليسونس فروم إيطالي فور لاتينا أمريكا " في " جورنال أوف بابليك أند أنترناشيونل أفيرز " خريف 1998.
- كورييشين. أ ستودي إن بوليتيكل إيكونومي، "نيويورك، أكاديمي بريس، 1978.
- سالامون ليستر " ذي رايز أوف بروفايت سيكتور " فورين أفيرز، جويلية – أوت، الجزء73، عدد 4، ص109 – 122.
- سانكارا توماس، في "بيير پيان (قيادة) " المال الأسود. الرشوة و التخلف، فايار، باريس، 1998.
- سيو – واه وونڤ، " سوم أسپيكتس أوف كورييشين "، ناشيونل يوث ليدر، ترينينف أنستيتيت جورنال، جانفي 1973.
- فان رويمبيك رونو " الفضاء القضائي الأوروبي أصبح جد ضيق ". لوموند، 18 سبتمبر 2001.
- فاراز مونيز بورتيڤال ، ذي ماناجمانت أوف إتيكس أند كونديكت أن ذي پابليك سيرفيس " أو،أ. سي،دي، 1995.

– فيرشاف فرانسوا – كزافييه، " لا فرانسأفزيك "، ستوك، باريس، 1998. – "الصمت الأسود"، لي زارين، باريس، 2000.
– ويتون هوارد، ذي إيتيكس أوف ماناجمانت رايسك : أ پابليك سيكتور إيتيكس بيرسبيكتايف " ميميو، جويلية 1999.
– ورايث رونالد و سيمبكينس إدغار، " كوريبشين إن ديفولوبينف كونتري " ألان و أنوين، لندن، 1963.
– زونڤو نوربير، المستقل، عدد 16 جويلية 1996.

بيبليوغرافيا أخرى حول الموضوع

– "أجير إيسي إ سورفي "، " فرنسا – الكاميرون : تقاطع خطير "، الملفات السوداء لسياسية فرنسا الإفريقية، عدد 7، لارماتان، باريس، 1996.
– أجير إيسي إ سورفي، الصلات المافياوية لرانسأفريك " الملفات السوداء لسياسة فرنسا الإفريقية، عدد 1 إلي 5، لارماتان، باريس، 1996.
– أدلر.أ " مشكل الرشوة في الإتحاد السوفييتي "، بوفوار، 1984، ص 105 – 113.
– أدونيس أندريو، " بريطانيا العظمى : إختبار الفضيلة المدنية "، في ديلا بورتا. دو ميني. ي (قيادة) ديموقراطية و رشوة في أوروبا " لاديكوفرت، باريس 1995. ص 101– 116.
– ألبير.م، " عالم متجاذب " لو ديبا " عدد 67، 1991، ص 186 – 192.
– أمسيل جون لويس " الرشوة و الزبائنية في مالي و في أوروبا الشرقية : بعض نقاط المقارنة " دفاتر الدراسات الرفريقية " عدد 370، 1995.
– "بعد غد، الرشوة "، دفاتر الدراسات الإفريقية " عدد 370. 1995.
– أرلاتشي پينو، مافيا و رفقة. أخلاق المافيا و روح الرأسمالية "، پوف، باريس 1986.
– أوبير.ف (د)، المال القذر، تحقيق حول إنهيار مريع " بون. باريس 1993.
– البنك العالمي، "تقرير حول النمو في العالم "، 1997، "الدولة في عالم متحول"، الفصل 6، " وضع حد للتعسف و الرشوة "، 1997.
– باردان، پ " تسيير الشؤون العامة في خدمة التنمية، مقاربة من الإقتصاد السياسي، منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية، دراسة لمركز التنمية، 1998.
– بايارد جون فرانسوا، إليس ستيفان و هيبو بياتريس، تجريم الدولة في إفريقيا " كومبليكس، بروكسيل، 1997.
– بيكار – لوكليرك جان "الرشوة السياسية : البحث عن الضحايا " في كلايس پ، ه و فرونيي أ. پ " التبادل السياسي، منشورات جامعة بروكسيل، 1995.
– بيرتوسا بيرنارد "رشوة و مساعدة دولية : دور سويسرا "، "ديفيانس إسوسييتي"، سبتمبر 1996، ص 291 – 295.
– بلان هيلين، " الإمبراطورية المرتشية " روبير لافون، باريس، 1990.
– بلوندو جورجيو و أوليفيي دو ساردان جون پيير، " الرشوة كأرضية. من أجل مقاربة سوسيو– أنثروبولوجية " مقايضة السلطات. فضاءات، آليات و تمثيلات الرشوة "، باريس، جنيف، المنشورات الجامعية الفرنسية، إ.أو. أو. دي، 2000، 21 – 46.

- بلوندو جورجيو، أوليفيي دو ساردان جون پيير و أل، ″ الرشوة اليومية في إفريقيا الغربية. مقاربة سوسيو أنثروبولوجية مقارنة : بنين، النيجر، السنيغال، مرسيليا، إ. ه. زو. أس. أس، إ.أو. دي، إ. ر. دي أكتوبر 2001.
- بلوندو جورجيو (قيادة) مقايضة السلطات (فضاءات، آليات و تمثيلات الرشوة)، المنشورات الجامعية الفرنسية، باريس، 2000.
- ″ تحت الطاولة ″. الرشوة اليومية في إبرام الصفقات العمومية المحلية في السنيغال ″ سياسة إفريقية؛ عدد 83، كارتالا، باريس 2001، ص 79 – 97.
- بوكارا برينو، ″ الإنتفاضة الديمقراطية ″ ديموكراتيكا، باريس، 1993.
- بون. م، ″ في مواجهة الرشوة، ملاحظات مؤسسة سان سيمون، أكتوبر 1993.
- بورغي ماركو و ماييير بيش.پ (تحت قيادة)، الرشوة. الوجه الاخر لحقوق الإنسان ″ المنشورات الجامعية، فريبررف، 1995.
- بوشري روبير ″ أي مستقبل للرشوة ″ كونفليونس ميديتيراني ″ عدد 15، لارماتان، باريس 1995.
- براشي فيليب، ″ الرشوة و التخلف في المغرب ″، لارماتان، باريس 1992.
- بويسو جون ماري، ″ هدايا، شبكات و زبائن. الرشوة في اليابان : نظام لإعادة التوزيع ؟″ في ديلا بورتا. د. و ميني. ي (قيادة) ديموقراطية و رشوة في أوروبا ″، لاديكوفرت، باريس، 1995 ص 131، باريس ص 131 – 145.
- كالفي فابريزيو و سيستي ليو ″ الشبكات الجديدة للرشوة ″، ألبان ميشال، باريس، 1995.
- كارتيي بروسان، جون، ″ التحاليل الإقتصادية لأسباب و نتائج الرشوة : بعض الدروس لفائدة البلدان السائرة في طريق النمو ″ موند أون ديفولوبمن ″، عدد 102، 1998.
- بعض الإقتراحات لتحليل مقارن للرشوة في أوروبا الغربية ″ المجلة الدولية للسياسة المقارنة ″، الجزء 4، عدد 2، 1997.
- (تحت قيادة)، ممارسات و مراقبة الرشوة ″ جماعي. ″مالية و مجتمع ″ جمعية الإقتصاد المالي، مونكريستيان، 1997.
- ″ شبكات الرشوة و إستراتيجيات السنات الثلاثة : ″سليپ، سايلانس، سمايل ″. في بورغي م و ماييير بيش (قيادة)، الرشوة، الوجه الاخر لحقوق الإنسان ″ فريبورڤ، المنشورات الجامعية، 1995 ص 81 – 106.
- إقتصاد الرشوة. من تعريف سوق الرشوة إلى أشكالها التنظيمية : تقييم أولي للتحاليل الإقتصادية للرشوة ″ في ديلا بورتا د. و ميني.ي ″ ديموقراطية و رشوة في أوروبا ″،لاديكوفرت، باريس، 1995، ص 147 – 163.
- عناصر تحليلة من أجل إقتصاد للرشوة ″ مجلة تيير موند ″ عدد 131، 1992، ص 581 – 609.
- كارتيي بروسان جون، جوسلين،س و ماناكوردا س، ″ الجنوح الإقتصادي و المالي العابر للأوطان و الشوملة ″ باريس منشورات إ″أو. أس،إ، 2001.
- كازامايور ″ مقدمة ″ إسبري، عدد 420، 1973 ص 1 – 4.
- شانيولان جون بول و رافينيل برنارد (ناشر) ″ كونفليونس ميديتيراني ″ عدد 15، لارماتان.

– كلايس بول و فرونيي أندري پيير، التبادل السياسي، بروكسيل، منشورات جامعة بروكسيل، 1995.
– كلوزي فرانسوا (دو) " كذا و أكثر، كيف يبنر مالنا، " غراسي – سوي، باريس 1992.
– كومپانيون د، الرشوة في جنوب شرق آسيا " المجلة الدولية للسياسة المقارنة " الجزء 4، عدد 2، 1997.
– كوتا آلان، الرأسمالية في كل أوضاعها "، فايار، باريس، 1990.
– " ثلاث أسباب جديدة "، پروجي، عدد 2323، ص 37 – 46.
– دالوز. ج،ك " الرشوة في كوريا الجنوبية و في نيجيريا: بعض مسالك الأبحاث المقارنة "، المجلة الدولية للسياسة المقارنة " الجزء 4، عدد 2،. 1997.
– ديلا بورتا دوناتيلا " فاعلي الرشوة : سياسيي الأعمال في إيطاليا "، المجلة الدولية للعلوم الإجتماعية، عدد 149، اليونيسكو، 1996.
– "الحلقات المفرغة للرشوة "، في ديلا بورتا د و ميني ي." ديموقراطية و رشوة في أوروبا "لاديكوفرت، باريس 1995.
– التبادل المرتشي " في "كلايس،پ. ه و فرونيي أ. پ، التبادل السياسي، بروكسيل، منشورات جامعة بروكسيل، 1995.
– ديلا بورتا دوناتيلا و ميني إيف، " ديموقراطية و رشوة في أوروبا " لاديكوفرت، باريس 1995.
– ديريميز ج.و " الإشتراكيون الفرنسيون و الإشتراكيون الإسبان و الرشوة "، المجلة الدولية للسياسة المقارنة " الجزء 4، عدد 2، 1997.
– ديروجي جاك و پونتو جون ماري، "تحري و إثارة"، فايار، 1993.
– تحقيق حول متعفني الساحل " فايار، باريس 1991.
– دو سوتو هيرناندو، "الدرب الآخر، الثورة غير النظامية "، لاديكوفرت، 1994.
– ديڤيي پيير فرانسوا، " رسالة موجهة إلى فرانسوا ميتيران حول قضية إيربا ڤراكو " منشورات دي روشي، موناكو، 1992.
– دومناك، "إيسپري "، عدد 420، 1973، ص 11 – 19.
– دواف أ و ليفي.م " الجنوح الإقتصادي و العدالة الجنائية، حالة المملكة المتحدة " ديفيانس إسوسييتي " سبتمبر 1996، ص 247 – 259.
– دوميل د. " رشوة : المعاينة " المجلة الفرنسية للمالية العمومية. عدد 69، 2000.
– دويڤو (لو)، جي – ك " ليبيرالية الدولة، أزمة و رشوة " إيكونومي إ بوليتيك "، أفريل 1992.
– ديمون روني، "الإنطلاقة السيئة لإفريقيا "، لوسوي، 1966.
– إتشيڤويان ألان " الراشي و المرتشي؛ جوليار، 1995.
– ڤايتنر جيل، " قاض في مواجهة السلطة، أسرار رونو فان رويمبيك " غراسي، باريس، 1995.
– "المال السهل. قاموس الرشوة في فرنسا؛ ستوك، باريس، 1992.
– ڤراپون أنطوان، " التحقيق المستحيل "، ألبان ميشال، باريس، 1991.
– جيلينيي أوكتاف، أخلاق الأعمال، لوسوي، باريس، 1991.
– ڤلازير أنطوان و سميث ستيفن، " سادة أفريقيا هؤلاء "، ألبان ميشال، باريس، الجزء 1و 2، 1997.

- ڤراي ك. كوفمان د ″ رشوة و تنمية ″ فينونس إ ديفولوبمان ″، 1998.
- ڤريجبين أ. ″ لا تخطيط ولا سوق : إقتصاد الرشوة ″، لو ديبا، عدد 67، 1991، ص 41 – 57.
- هيدنهيمر أ. ″ توبوغرافيا الرشوة : دراسات في أفق مقارن ″ المجلة الدولية للعلوم الإجتماعية ″ عدد 149، اليونيسكو، 1996.
- هيوود پول ″ ممن الديكتاتورية إلى الديمقراطية : الأشكال المتبدلة للرشوة في إسبانيا ″ في ديلاپورتا د و ميني ي (قيادة) ″ ديمقراطية و رشوة في أوروبا ″ ″ لاديكوفرت، باريس 1995، ص 69 – 82.
- هورس إران و كپنده سهر ″ الرشوة و سياسة تدعيم النزاهة في البلدان السائرة في طريق النمو ″، مركز التنمية لمنظمة التعاون و التنمية الإقتصادية – إ..أن.دي. پي / پاكت، 1998.
- جينيني جون نويل ″ المالي المخفي. أوساط الأعمال و السلطات السياسية في فرنسا في القرن العشرين ″ لوسوي، باريس، 1984 (إعادة نشر).
- جون پيير تييري، ″ رسالة مفتوحة إلى من يغضبهم القضاة البسطاء ″ ألبان ميشال، باريس 1995.
- جونستون م ″ البحث عن تعريفات : حيوية، سياسة و رشوة ″ المجلة الدولية للعلوم الإجتماعية ″، عدد 149، اليونيسكو، 1996.
- جيستين د ″ الديمقراطيات التعددية في مواجهة الفضائح السياسية : إيرانڤايت، قضايا فليك و كارفور التنمية ″ المجلة الفرنسية للعلوم السياسية ″، 1992.
- كالتنباخ پ ″ جمعيات ربح دون هدف ″ دونويل، باريس 1995.
- كليتڤارد ر ″ التعاون الدولي ضد الرشوة ″ فينانس إ ديفلوبمان ″، 1998.
- لافاي ج، د ″ التداخلات بين الإقتصاد و السياسة ″ جريدة جمعية الإحصاء بباريس، عدد 131 (1)، 1995.
- ″ مساهمات نظرية الإختيارات العمومية و تحليل مشاكل التنمية ″ ميميو، الصيغة التمهيدية، مخبر الإقتصاد العمومي، باريس 1، 1992، ص 25.
- إقتصاد الرشوة ″ تحاليل سيديس، عدد 74، 1990، ص.62 66.
- لامو دو سبينوزا.أ ″ الرشوة السياسية و الأخلاق الإقتصادية في إسبانيا ″ ديفييانس و إسوسييتي، سبتمبر 1996، 261 – 268.
- لاتوش سيرج، ″ إفريقيا الأخرى. بين الهبة و السوق ″ ألبان ميشل، باريس 1999.
- لاسكوم پيير ″ تحليل الرشوات، بناء حقل بحث، مثال الولايات التحدة الأمريكية ″ الدفاتر الجديدة ل. إأو.أو دي و عدد 9 ص. 47 – 64.
- ″ نخب غير منتظمة، مقالات حول جنوح الأعمال ″، ڤليمار، باريس، 1997./
- ″ رشوات ″، منشورات العلوم السياسية، باريس 1999.
- لوكايون ج، ″ إقتصاد الشؤون السياسية ″، تحاليل سيديس، عدد 8، 1996.
- لوپس أ، ″ رشوة، مافيا، مخدرات هيمنة على الإقتصاد العالمي ″ ألتيرناتيف إيكونوميك ″ 1993 ص. 25 – 31.

- ليتشيني ر ″ بين النسبية و الكونية. تأملات سوسيولوجية حول الرشوة ″، ديفييانس إ سوسييتي ″ 1995، جزء 19، عدد 3.
- ماتيو فرانسوا – ريجيس، أسس الأزمة الإقتصادية في إفريقيا : بين ضغط الجماعة و السوق العالمية ″، لارماتان، باريس 1990.
- مايار (دو) جون، ″ مستقبل الجريمة ″ فلاماريون، باريس 1997.
- ″ عالم بلا قانون ″، ستوك، 1998.
- ماتيو.م ل ″ مشروع التنمية و الرشوة ″ الدفاتر الجديدة ل″إ.أو أو. دي ″، عدد 9.
- مورو. پ، الرشوة : أسباب، نتائج، طرق للإستغلال ″ فينونس إ ديفولوبمان ″، 1998.
- ميدار جون فرانسوا ميدار ″ أزمة الدولة النيوباتريمونيالية و تطور الرشوة في إفريقيا الواقعة جنوب الصحراء ″مند أون ديفلوبمنان ″ عدد 102. 1998. ص. 55 – 67.
- ″ تقييم الرشوة : مقاربات و مشاكل ″ في باري ج. أو، ″ تقييم سيسات التنمية ″ لارماتان، باريس 2002.
- ″الرشوة الدولية و إفريقيا الواقعة جنوب الصحراء : مقاربة مقارنة ″ المجلة الدولية للسياسة المقارنة، الجزء 4، عدد 2 سبتمبر 1997، ص. 413 – 441.
- ″فرنسا – إفريقيا : قضايا عائلة ″، في ديلا بورتا د و ميني ي (قيادة)، ″ ديمقراطية و رشوة في أوروبا ″ لاديكوفرت، باريس 1995.
- ″نظرية التبادل و التبادلات السياسية ″ في كلايس پ، ه و فرونيي أ.پ (قيادة) التبادل السياسي؛ منشورات جامعة بروكسيل، بروكسيل، 1995.
- حالة إفريقيا السوداء ″ (تحت قيادة) كارتالا، باريس 1991.
- ″الدولة الموروثة ″ في سياسية إفريقية، 1990، عدد 39، ص. 25 – 36.
- ″علاقة الزبائن، من الظاهرة السياسية إلى التحليل السياسي ″ المجلة الفرنسية لعلم السياسة، الجزء 26، 1976 ص. 103 – 131.
- ماندراس ماري ″ إثراء و رشوة في روسيا ″، موند أون ديفلوبمون ″، عدد 102، 1998.
- روسيا :إدارة لا يحكمها أي شيئ ″ في ديلا بورتا د و ميني ي (قيادة) ″ ديمقراطية و رشوة في أوروبا″، لاديكوفرت، باريس 1995، ص. 117 – 129.
- مندراس م، ″ الرشوة و تحليلها : غموض، مشاكل و إختلافات ″ في المجلة الدولية للعلوم الإجتماعية ″ عدد 149، اليونيسكو، 1996.
- المال و السياسة ″ پوفوار ″ عدد 65، 1993، ص. 71 – 75.
- ″ فرنسا، نهاية الأخلاق الجمهورية ؟″في ديلا پورتا د و ميني ي (قيادة)، ″ ديمقراطية و رشوة في أوروبا؛ لاديكوفرت، باريس 1995.
- ″ المال و السياسة ″″ پوفوار؛ عدد 65، 1993، ص. 71 – 75.
- ″ رشوة الجمهورية ″، فايار، باريس، 1992، ص. 252.
- رشوة و سياسة ″″إسبري ″، عدد 186، 1992، ص. 68 – 75.
- ميني إيف،؛ الرشوة في الحياة العامة ″، لادوكيمونتاسيون فرانسيز، باريس، 1997.

- مايير– بيش پاتريس؛ مبدأ الثلث المقصي ″ في بورغيي م و مايير بيش پ (قيادة) ″ الرشوة، الوجه الآخر لحقوق الإنسان؛ منشورات جامعة فيربورف، 1995، ص. 285 – 327.
- موريس آلان ″ رشوة، قانون و مجتمع : بعض المقترحات ″، ″روفي دي تيير موند؛ عدد 141، 1995، ص. 41 – 65.
- ″ سادة السوق غير المنتظمة ″ في لوتيي. ب، ميراس س. و موريس أ (قيادة) ″ حالة السوق غير المنتظمة ″، لارماتان، باريس 1991، ص 143 – 208.
- ″ غينيا 1985 : الدولة، الرشوة و التهريب ″ ″ لي تون مديرن ″، عدد 487، 1987، ص. 108 – 136.
- الموظفون و الإقتصاد الموازي : إقتراحات من أجل نمط إنطلاقا من مثالين إفريقيين، أنغولا و غينيا ″، دفاتر ورشات البحث، عدد 7، جامعة أميان، 1986، ص. 32 – 42.
- ″ تجارة موازية و مقايضة في لواندا ″، سياسة إفريقية، عدد 17، منشورات كارتالا، باريس 1985، ص. 105 – 120.
- پاديولو جون – ج، ″الدولة في الملموس″المنشورات الجامعية الفرنسية، باريس، 1982.
- پيير پيان ″ قضايا إفريقية ″، فايار، باريس، 1983.
- پيري تييري؛ الرشوة : مشاكل عامة ″، دفتر المركز المتعدد التخصصات للأخلاق و حقوق الإنسان، عدد 8 فريبورف، 1992، ص. 8 – 15.پيرو.أو ″ ريع و رشوة ″ و ″لكن أين السوء ؟ ″بروجي، عدد 232، ص. 56 – 61 و 72 – 78.
- پفيستر ت؛ جمهورية الموظفين ″، ألبان ميشال، باريس، 1998.
- پونتو جون ماري و زيپنر فرانسيس؛ الدولة الخارجة عن القانون ″، فايار، باريس، 1989.
- پوپيس س؛ المال، البناء و السياسة في ظل الجمهورية الخامسة ″، ألبان ميشال، باريس، 1992.
- روبير دونيس ″ خلال الأعمال، الأعمال تستمر ″ ستوك، باريس، 1996.
- روبير فيليب، ″ العدالة الفرنسية و قضايا الرشوة ″، ديفيانس إ إسوسييتي ″ سبتمبر 1996.
- روكا ج.ل؛ الرشوة في الصين : إنتاج السياسي ″ موند أون ديفلوبمان ″ عدد 102، 1998.
- ؛ الرشوة ″ سيروس، باريس، 1993.
- روز – أكرمان سوزان، ″ إستراتيجية إصلاح ضد الرشوة ″، موند أون ديفلوبمان ″ عدد 102، 1998.
- ″ الديمقراطية و الرشوة في القمة ″، المجلة الدولية للعلوم الإجتماعية؛ عدد 149، اليونيسكو، 1996.
- روجمير و؛ العدالة الألمانية و الرشوة ″ ديفيانس إ سوسييتي، سبتمبر 1996.
- سابان م ″ دون تنازل و لكن دون غموض ″ أبري – دومان ، رقم 370، 1995.
- ساراسورو. ه ″ رشوة الموظفين في إفريقيا ″ إيكونوميكا، باريس 1980.
- سيميس.س، ″المجتمع المرتشي ″ روبير لافون، باريس، 1983.
- سينزيڤري أ ″ رشوة إفريقية : عناصر تحليل مقارنة مع شرق آسيا ″، المجلة الدولية للسياسة المقارنة، الجزء 4، عدد 2، 1997.

– سبيفيل برتران (دو) " هونكونغ : السلطات العمومية ضد الرشوة "، منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية ، دراسة لمركز التنمية، 1998.
– سپيتز ج– ف "رشوة، الضرورة و الحرية المدنية ""لوديبا"، مارس – أفريل 1993، ص. 184 – 190.
– سوميريتس ر" وضعية الرشوة في اليونان "كونفليونس ميديتيراني، عدد 15، لارمتان، باريس 1995،
– تانزي.ف "الرشوة، الإدارات و الصفقات "" فينانس إ ديفلوبفمان "ديسمبر 1995، ص 24 – 25.
– "الإقتصاد الخفي "" فينانس إ ديفلوبمان "الجزء 20، عدد 4، 1983، ص 10 – 13.
– تراجي روني ""فصية تراجي "منشورات "روشي "، موناكو، 1992.
– تريش.پ و ديلماس – مارتي م" دولة الحق أمام إختبار الرشوة، خليط مزعج "دالوز، باريس، 1996.
– إزينيي جون كلود و فيرنا جيرار، "الغش الأكبر "لاديكوفرت، باريس 1994.
– فانوتشي ألبيرتو "عرابون و سياسيون : مافيا و رشوة في إيطاليا" في ديلا بورتا د و ميني ي (قيادة)، "ديمقراطية و رشوة في أوروبا "لاي ديكوفرت، 1995، ص. 53 – 67.
– فوفيليي جون، "نحو نظرية للأعمال "المجلة الإدارية، 1992، ص. 18 – 22.
– فيرشاف فرانسوا كزافيي و بيكاريا لو ران، "المحاكمة السوداء "لي زارين، باريس 2001.
– فاين. پ "زبائنية و رشوة في خدمة الدولة : شراء ذمم الدواوين في جنوب الإمبراطورية الرومانية "حوليات إ. أس. سي. الجزء 36، 1981، ص. 339 – 360.
– فوجلوايث ألان، فودانو ماريو، " أيادي نظيفة و أيادي مغلولة. إيطاليا – فرنسا، درس الإعمال "منشورات أوسترال، باريس، 1995.
– فورنيتي باتريسيا، "بحث الريع، نجاعة إقتصادية و إستقرار سياسي "موند إون دبفلوبمان "عدد 102، 1998، ص. 13 – 24. واريبا ج.س، "كوريبشين إن أد : ذي كايز أوف تانزانيا "ورقة مقدمة أمام "تي.إ – أ.ج.أم كوالا لامبور، سبتمبر 1998.
– واكيت جون كلود، "بصدد الرشوة. الأخلاق و السلطة في فلورانسا في القرنين 17 و الثامن عشر، فابارد، باريس، 1984.
– ويرث نيكولا "الإتحاد السوفييتي : آليات الرشوة "ليستوار، عدد 149، 1991، ص. 46 – 51.
– زاڤريبيلسكي. ف "محاكمات الرشوة في إيطاليا"، ديفييانس إ سوسييتي، سبتمبر 1996.

وثائق تشريعية و مؤسساتية

– الجمعية الوطنية، مجموعة العمل "سياسة و مال"، وثائق 1994.
– جمعية الإقتصاد المالي، تقرير أدبي حول المال في العالم 1994 – 1999.
– الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان و الشعوب، نيروبي، كينيا، 1981.
– ميثاق حرية الصحافة، لندن، 1987.
– القانون الفرنسي للصفقات العمومية، مارس 2001.

- دستور جمهورية السنيغال، جامفي 2001.
- دستورجمهورية جنوب إفريقيا، 1994.
- الإتفاقية الدولية المتعلق بالحقوق المدنية و السياسية.
- تصريح ضد الرشوة صادقت عليه الجمعية العامة للأنتربول (سيول، نوفمبر 1999).
- تصريح لوزاكا حول الإدارة و إحترام الشرعية، 1993.
- تصريح مبادئ بال، 1998.
- اعلان حقوق الإنسان و المواطن، 1789.
- تصريح المركز الإفريقي للتكوين و البحث الإداري من أجل التنمية، 1995.
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، 1948.
- وثيقة عمل البرلمان الأوروبي، " إجراءات الوقاية من الرشوة في البلدان الأعضاء في الإتحاد الأوروبي"، مارس 1998.
- إتفاقية منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية حول مكافحة رشوة الأعوان العموميين الأجانب في الصفقات التجارية الدولية ، 1998.
- تصريح نيانقا لإقتفاء آثار المال القذر و توطين الأموال المسروقة من إفريقيا (نيانقا، مارس 2001).
- إتفاقيات مجلس أوروبا : حول تبييض الأموال (1990)، و القانون العقابي و الرشوة (1999)، و الحق المدني و الرشوة (1999)، و " الڤريكو " (مجموعة الدول ضد الرشوة، 1999).
- تصريح " لابييترا " (إيطاليا) ضد التمويل الخفي للأحزاب السياسية (فلورانسا، أكتوبر 2000).
- مبادئ وولفبيرغ، تصريح أهم البنوك الدولية ضد تبييض الأموال (زيوريخ، أكتوبر 2000).
- مبادئ جي. سي. أ. (التحالف الدولي من أجل إفريقيا) لمكافحة الرشوة في إفريقيا (واشنطن، 23 فيفري 1999).
- كونفوشين أڤانست ذي بريبيري أوف فورين بابليك أوفيشيلس إن إنترناشيونل بيزنس ترانزاكشين، منظمة التجارة و التنمية الإقتصادية، 1998.
- تقرير 2000 للمصلحة المركزية للوقاية من الرشوة لوزارة العدل الفرنسي في : www.justice.ext .fth.net:publicat/scpc00c.hh
- التقرير السنوي للجنة الأسترالية المستقلة ضد الرشوة، 1994 : www.icac.nsw.gov.au
- التقرير السنوي للجنة التحقيق 1975، لوزاكا.
- تقرير لجنة العمل الخاصة بالنشاط المالي (فاتف)، منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية، باريس 1990.
- توصيات الندوة الدولية الأولى حول الإجرام المرتبط بالرشوة (ليون، 28 أفريل 1998).
- ترونسانبارونسي أنترناشيونل (ناشر) " ذي كوريبشين فايترز تول كيت " قرص مضغوط 2001.
- قانون مكافحة الرشوة، المؤرخ في 29 جانفي 1993، ڤيتيي، دالوز، 1993.
- تقرير ك. لوني لمجلس الشيوخ " تقرير متعلق بالوقاية من الرشوة و من أجل شفافية الحياة الإقتصادية و الإجراءات العمومية " مطبعة مجلس الشيوخ، فرنسا، 1992.

– تقرير بوشري ر. ″ الوقاية من الرشوة و شفافية الحياة الإقتصادية ″ تقرير مقدم إلى الوزير الأول، سلسلة التقارير الرسمية، لادوكيمونتاسيون فرانسيز، 1993.
– تقرير ج. هوشون، إلى مجلس الشيوخ، ″ رأي متعلق بالوقاية من الرشوة و شفافية الحياة الإقتصادية و الإجراءات العمومية ″ مطبعة مجلس الشيوخ، 1992، 93 صفحة.
– تقرير أدبي حول المال في العالم، جمعية الإقتصاد المالي، 1994، 1995.
– تقرير روز إلى الوزير الأول ″ نظرة على الحدث ″، عدد 207، جانفي 1995، لادوكيمونتاسيون فرانسيز.
– تقرير المصلحة المركزية للوقاية من الرشوة، 1994 و 1995.

صحف و مجلات إستغلت

– أرخميدس و ليونار، عدد 7 – 8، 1991، دفاتر لايتيك؛ باريس ″ الإقتصاد السياسي للرشوة ″ ص. 33 – 73.
– كونفليونس ميديتيراني ″ رشوة و سياسة في أوروبا الجنوبية ″، عدد 15، لارماتان، باريس، 1995.
– دايلي تيليغراف (المملكة المتحدة)، 10 جويلية 2000.
– ديفيانس إ سوسييتي، ″ العدالة في مواجهة الرشوة ″ سبتمبر 1996.
– ″إليكترونيك تيليغراف ″ (المملكة المتحدة) ، 6 أفريل 2000.
– إسبري، عدد 42 ″ الرشوة ″، باريس، 1973.
– فينونس إ ديفلوبمان ″ مواجهة الرشوة على كل الجبهات ″ 1998.
– فينانشيل تايمز (المملكة المتحدة)، 1 سبتمبر 1995.
– قارديان (ذي) (المملكة المتحدة)، 15 جانفي 1999.
– لاتريبين (فرنسا)، 12 مارس 2001.
– سانداي تايمز، 14 جويلية 1994.
– ذي ويك – آند أوستراليان، 4 – 5 ديسمبر 1999.
– ″تي.إ نيوزليتير ″، 1994.
– كوريي أنترناسيونال، ″ قضية بي. سي. سي. إ الغريبة ″، عدد 59 – 60، 1991.
– كوريي دو لينيسكو ″، ″ الرشوة ″، جوان 1996.
– ″لو ديبا ″ ″ عهد الرشوة ″ عدد 77، 1993.
– ″لوموند ″ (فرنسا)، 18 ديسمبر 2001.
– ″لوموند ″ (فرنسا) 20 ديسمبر 2001.
– ″لوموند ″ (فرنسا)، 22 ديسمبر 2001.
– ″لوموند ″ (فرنسا)، 28 ديسمبر 2001.
– لوموند ″ (فرنسا)، 8 جانفي 2002.

- "لي نوت بلو"، عدد 613، 1992، "شفافية الحياة الإقتصادية و المالية".
- "لي بوتيت أفيش"، "المؤسسات و الرشوة" عدد 35، 20 مارس 1996.
- "موند أون ديفولوبمان" من الرشوة القديمة إلى الجديدة في البلدان السائرة في طريق النمو"، عدد 102، 1998.
- "بوفوار"، "الرشوة"، عدد 31، 1984.
- "بروجي"، "حذارمن الرشوة !"، عدد 232، 1992.
- المجلة الفرنسية للمالية العمومية، "الرشوة"، عدد 69، 2000.
- المجلة الدولية للسياسة المقارنة،؛ الرشوة"، الجزء 4، عدد 2، 1997.
- المجلة الدولية للعلوم الإجتماعية، "الرشوة في الديمقراطيات الغربية"، اليونيسكو، عدد 149، 1996.

قاموس

التعسف في استعمال الأملاك الاجتماعية

جنحة يرتكبها مسؤول شركة عن سوء قصد، من خلال إستعمال أملاك أو سمعة المؤسسة خلافا لمصالحها، ولأغراض شخصية او لصالح شركة أو مؤسسة أخرى له معها مصلحة مباشرة أو غير مباشرة. والتعسف في استعمال الاملاك الاجتماعية شكل من أشكال تحويل الأملاك.

"أكونتايبيليتي"

الكلمة الانجليزية"أكونتايبيليتي" تترجم بالمسؤولية و التبعة وبنشر الحسابات والواجبات، ويتعلق الامر بكون المرء مسؤولا عن الطريقة التي يؤدي بها خدمته. وتطبق هذه المسؤولية، بشكل خاص، على ثلاثة مجالات:

1. المسؤولية السياسية والتسييرية، أي وجوب تولي سلطة عمومية تقديم ردود عن كل أعمالها وقراراتها أو التي تناست إتخاذها أو التي أقدمت عليها في وقت غير ملائم؛
2. المسؤولية الإدارية التي لا تفهم فقط على أنها إلزامية تقديم حساب إلى السلطة الأعلى، ولكن ايضا للجمهور، والمستعملين والهيئات المكلفة بالسهر على إحترام الاخلاق المهنية، والقيم والمعايير؛
3. مسؤولية على المال والميزانية المرتبط بتوجيه واستعمال و/أو مراقبة الاموال أو الأرصدة العمومية.

ويحيل استعمال كلمة "أكونتايبيليتي" الى هذه الواجبات كليا أو جزئيا.

تبييض

مسار تحول عبره أموال متأتية من أنشطة غير شرعية الى أدوات توظيف شرعي أو تحول إلى املاك أخرى بهدف محو كل أثر للاصل المزور. الكلمة، المترجمة من اللغة الامريكية "موناي لوندرينغ" تعود الى سنوات التحريم، عندما كانت المافيا النيويوركية تشتري المغاسل التي كانت تدر الكثير من السيولات. وكل مساء كان يضاف الى الحصيلة اليومية المال القذرالمجمع خلال ذلك اليوم. وقد وصل الأمر الى حد التصريح لمصلحة الضرائب بالمال المبيض.

زبائنية

تتمثل الزبائنية عند المتحكم في سلطة ما في تقديم مزايا غير شرعية للابقاء على وفاء أشخاص له وجعلهم خاضعين له. وتشمل الزبائنية عدة ممارسات:

– توظيف أعوان على أساس توافق سياسي فقط دوسا على القواعد السارية؛

– إستعمال موقع في السلطة لتأمين اللاعقاب لأصدقاء سياسيين إرتكبوا أعمالا تقتضي العقاب؛

– توجيه المساعدة الاجتماعية المخصصة للسكان حسب الانتماء السياسي؛

– تفضيل المسؤول لجهته في إختيار إقامة مشروع تنموي على حساب مواقع اكثر أهلية.

إبتزاز

ممارسة يقوم من خلالها شخص يتحكم في سلطة عمومية أو مكلف بمهمة خدمة عمومية، من خلال تلقي أو إشتراط أو الامر بتلقي، من باب الحقوق أو الضرائب، أو التحصيل أو الضرائب العمومية لأموال يعرف أنها لا تحق له أو تزيد عما يستحق.و يمكن أن يتم الإبتزاز في شكل منح ولأي سبب تخفيضا أو إعفاء من الحقوق التحصيل أو الضرائب العمومية خرقا للنصوص القانونية والتنظيمية.

صراع المصالح

وضعية يجد فيها الموظف نفسه أمام تناقض بين مصالحه الشخصية المباشرة أو غير المباشرة ومصالح متعلقة بوظائفه. ويرتبط صراع المصالح بسير العلاقات الاجتماعية ويقتضي نمط تسيير خصوصي.

تفضيل الزملاء

نوع من المحاباة تذهب خلاله الأفضلية للاصدقاء والزملاء. وفي الاستعمال الشعبي، يميل المفهومان للإمتزاج.

الفئوية المهنية

وهي مظهر من مظاهر الزمالة وفي العديد من البلدان مثلا، يفضل منح المناصب العليا لأعضاء نفس السلك المهني وتتم تعيينات أعضاء الحكومة عادة على أساس الزمالة.

الرشوة النشيطة

سلوك يهدف إلى إقتراح، دون حق، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، عروض أو وعود أو هبات، أو هدايا أو مزايا من أي نوع للحصول من شخص يتوفر على سلطة عمومية مكلف بمهمة خدمة عمومية، أداء أو الامتناع عن آداء عمل ضمن وظيفته، أو مهمته أو عهدته أو مسهل من مهمته أو عهدته.

إحتيال

جنحة تتم سواء باستعمال إسم مزيف أو صفة مزورة، أو بواسطة التعسف في إستعمال الصفة الحقيقية أو بواسطة إستعمال تحركات مزورة، بهدف مغالطة شخص مادي أو معنوي وإرغامه،، على تسليم أموال أو قيم أو ملك من أي نوع، أو لتقديم خدمة أو القبول بعمل يفترض إلزاما أو إبراء من المسؤولية.

رشوة سلبية

ممارسة تخص شخصا متعهدا سلطة عمومية مكلف بمهمة خدمة عمومية، أو أوكلت له عهدة انتخابية عمومية، يقوم بطلب أو قبول، دون حق، بصفة مباشرة أو غير مباشرة عروضا أو وعودا، أو هبات أو مزايا من أي نوع لاداء أو الامتناع عن أداء عمل يخص وظيفته، أو مهمته أو عهدته أو يسهل ذلك بواسطة وظيفته، أو مهمته أو عهدته.

أخلاق

مجموع السلوكات ذات الصبغة الاخلاقية التي تعني بشكل خاص إحترام المعايير والقوانين. والأخلاق هي منظومة قيم. والاخلاق في القطاع العمومي أو في خدمة الجمهور تخضع الى قواعد ومبادئ. ومن بين السلوكات غير الموافقة للاخلاق يمكن ذكر صراع المصالح، المحاباة، تفضيل الزملاء و الزبائنية، ممارسة النفوذ و"البانتوفلاج".

المحاباة

وضعية يستعمل فيها العون العمومي سلطته للحصول على مزية، وهي عادة ما تكون وظيفة لأحد أفراد عائلته. و إشتقاقا فأن "المحاباة" بـ"nepotisme" جاءت من الكلمة اللاتينية "نيبوس" nepos" التي تعني حفيد أو خلف.
والمحاباة هي نوع خاص من صراع المصالح والتعبير يميل أكثر فأكثر إلى الاستعمال بمعناه الواسع، للتعبير عن صراع مصالح بسيط.

"بانتوفلاج"

وهو مسار هجرة موظف من القطاع عمومي نحو القطاع خاص. وتعاظمت هذه الظاهرة بسبب التقليص في أعداد الوظيف العمومي، وتشابه أنماط التسيير الخاص والعمومي واللجوءإلى العقود ذات المدة المحددة. ويتمظهر"البانتوفلاج" من خلال نمط سلوك جديد لا يرى فيه الموظفون تطور مسار وظيفتهم في المصالح العمومية فقط.

فردوس جبائي

حددت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بعض المقاييس الهادفة الى تعريف الفردوس الجبائي في تقرير نشرته في عام 1998 بعنوان:"تنافس جبائي ضار، مشكل عالمي". ويتعلق الامر بمجال قضائي لا يقتطع الضرائب او يقتطعها بقدر ضئيل ويخدم غير المقيمين للتهرب من الضرائب في بلدان إقامتهم.
ويتوفر الفردوس الجبائي على تدابير تشريعية أو ممارسات إدارية تحول دون حصول تبادل معلومات مع بلدان أخرى حول دافعي الضرائب. وتلعب الفراديس الجبائية أو مراكز "أوف شور" دورا متزايدا في عمليات تبييض الرساميل التي تجد تسهيلا من خلال تنظيمات قانونية متيسبة والسر البنكي.

حصول غير شرعي على فوائد

هو سلوك يقوم من خلاله الشخص القيم على السلطة العمومية أو المكلف بمهمة خدمة عمومية أو شخص عهدت له عهدة انتخابية عمومية، بأخذ أو الحصول أو الاحتفاظ، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، بفائدة مهما كان نوعها من مؤسسة أو في عملية، أثناء ذلك السلوك، مكلفا كليا أو جزئيا بمهمة ضمان مراقبتها ادارتها، تصفيتها أو الدفع.

إخفاء التعسف في استعمال أملاك اجتماعية

جنحة تتمثل في الاستغلال الواعي لمبالغ أو مزايا متأنية من تعسف في إستعمال أملاك إجتماعية.

التقطيع

مناورة تتمثل في تقسيم مصطنع لجملة خدمات لتمديدها على عدة ميزانيات سنوية قصد البقاء تحت العتبة المقدرة التي تقتضي إجراء إعلان عن مناقصة مقيدة بقدر ما. فعندما لا يتم تجاوز العتبة الضرورية، يبقى الأمر في إطار صفقة يجري التفاوض بشأنها دون وجوب المناقصة بشأنها.

نظام وطني للنزاهة

يعني النظام الوطني للنزاهة إطارا لتحليل ظواهر الرشوة. ويقدم جملة من الممارسات الموجهة لمكافحتها وكلها كفيلة بالتكيف مع مختلف السياقات التاريخية والثقافية. ويمكن تشبيه نظام وطني للنزاهة بهيكل يوناني يعلوه سطح يمثل نزاهة الامة يستند في كل طرف بسلسلة أعمدة (العدالة، الادارة هيئات الرقابة وغيرها...). ويمثل كل أساس عنصرا مكونا للنظام الوطني للنزاهة الذي يتوجب ضمان صلابته.

إستعمال النفوذ النشيط

ممارسة تستهدف، دون حق، مباشرة أو بصفة غير مباشرة إقتراح عروض، وعود، هبات، هدايا أو مزايا مهما كان نوعها للحصول من شخص قيم على سلطة عمومية، أو مكلف بمهمة خدمة عمومية أو منتدب لعهدة انتخابية عمومية، على استعمال نفوذه الفعلي أو المفترض قصد التمكن من الحصول من سلطة على تمييز أو وظائف أو صفقات أو أي قرار آخر ينطوي على تفضيل.

إستعمال النفوذ غير النشط

سلوك يجعل شخصا قيما على سلطة عمومية أو مكلفا بمهمة خدمة عمومية، أو منتدبا لعهدة إنتخابية عمومية، يطلب أو يقبل دون وجه حق، بصفة مباشرة أو غير مباشرة عروضا، أو وعودا أو هبات أو مزايا مهما كان نوعها للتعسف في إستعمال نفوذه الحقيقي أو المفترض قصد الحصول من سلطة أو إدارة عمومية على تمييز، أو مناصب أو صفقات أو أي قرار آخر ينطوي على تفضيل.

"تراميداتور"

نوع من الوسطاء (والكلمة من أمريكا اللاتينية) وهو الشخص (عادة ما يكون عاملا خارج النظام، وأحيانا يكون موظفا) يتلقى أموالا للاهتمام بإجراء عمومي. ويملك الـ"تراميداتور" معرفة بالنظام أفضل من زبونه، لكي يتولى مثلا، القيام بمساعي المرور أمام الجمارك دون اللجوء الى الرشوة أو الى تقديم عمولات. وليس هذا الامر غير شرعي بالضرورة، إلا ان الـ"تراميداتور" يميل عادة الى دفع رشاوي للأعوان العموميين قصد تسريع اجراء ما.

عناوين مفيدة على الأنترنيت

www.worldbank.org/data/	يحلل البنك العالمي الوضعية الإقتصادية، و سياسيات التنمية المطبقة من طرف البدان التي يتدخل فيها.
www.wto.org/index.htm	المنظمة العالمية للتجارة : إحصائيات، أجندة، تقارير.
www.oecd.org/	تقارير منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية. تقديرات إقتصادية – كلية، إحصائيات.
www.transnationale.org	في هذا الموقع، يجري إستعراض 8000 مؤسسة متعددة الجنسية : علامات، فروع، إزقام أعمال، أسماء المسيرين، و ربما قضايا الرشوة، مشاكل البيئة، إنتشار الفراديس الجبائية، سوء ظروف العمل، تقارير سنوية وغيرها.
http: //www.unsystem.org	بوابة هيئات منظمة الأمم المتحدة.
www.woyaa.com/indexfr.html	محرك أبحاث بإشراف اليونيسكو، يتوفر على ال50 موقعا إفريقيا الأكثر إطلاعا عليه.
www.africaintelligence.fr	موقع مهني يوزع ريبويرتوارا للروابط نحو الصحافة ، و الجمعيات و الحكومات و مختلف الدلائل الإلكترونية في إفريقيا.
www.attac.org	موقع لجمعية المطالبة بضريبة على الصفقات المالية لمساعدة المواطنين. ونطالع فيه رسالة إخبارية أسبوعية و نشرة شهرية، ومنتدي للنقاش ونصوص مرجعية و ركن للأحداث. وبه روابط نحو مختلف الفروع الوطنية.

www.ecoropa.org/observ.htm	مرصد للعولمة هدفه ضمان متابعة نقدية لعولمة الإقتصاد بواسطة حملات عمل و إعلام.
http://www.globenet.org/survie	تنشر هذه المنظمة غير الحكومية رسالة شهرية بعنوان "أوراق من إفريقيا و من غيرها"، وكذا وثائق أخري خاصة حول ال"فرانسأفريك".
www.nobribes.org	يقيم هذا الموقع، الذي صمم من قبل منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية و هيئة التعاون الأمريكية، دخولا مباشرا و صلات بأتجاه توثيق قاعدي و المصادر الأساسية للمعلومات بخصوص الرشوة في أوروبا الشرقية و في الرتحاد السوفييتي سابقا، و الكل مرتب حسب البلدان و المواضيع.
www.greco.coe.int	موقع مجموعة الدول ضد الرشوة لمجلس أوروبا، حيث يمكن الإطلاع على مختلف الإتفاقيات المتعلقة بمكافحة الرشوة و كذا التقارير الخاصة بتنفيذ هذه الإتفاقيات من طرف كل بلد.
www.gca- cma.org/	موقع تابع للتحاف العالمي من أجل إفريقيا يتوفر على العديد من الوثائق و المقالات حول المشاكل ذات الأولوية للتنمية في إفريقيا. وبها ركن خاص بالرشوة. كما أن به التقرير السنوي للتحالف حول الإتجاهات الإقتصادية و الإجتماعية في إفريقيا.
www.transparency.org	صفحة إستقبال للمنظمة الدولية المتخصصة في مكافحة الرشوة، مع إمكانية الوصول إلى محرك البحث في الوثائق حول الرشوة (كوريس)، و معارض الصحافة، ومقالات وأدوات ضد الرشوة ل" ترونسپارونسي". وهو موقع بالفرنسية، و الإنجليزية و الألمانية، و الإسبانية و الصينية.

www.iccwbo.org/home/menu_extortion_bribery.asp
مدخل مباشر لموقع غرفة التجارة الدولية مخصص للرشوة. و به وصف للمشاريع التي تتولاها اللجنة الدائمة المكلفة بالمشكل، يمكن الإطلاع فيه على مدونة سلوك الغرفة الدولية للتجارة لمكافحة الرشوة في المؤسسات الدولية.

http://magnet.undp.org
موقع " ماناجمانت أند ڤوفرنانس نيتوورك " الذي يرعاه قسم تدعيم التسيير و الحكم ببرنامج الأمم المتحدة للتنمية. و به وصف لبرامج، و توثيق و منتدي نقاش... و الإطلاع على التقرير السنوي لبرنامج من أجل التسيير و الشفافية.

www.id-strategies.com
" إ. دي و ستراتيجيس " يتدخل لدى أصحاب القرار العموميين و الخواص في مهام الإستشارة و الدراسة، التقييم، و المساعدة على التفاوض و الوضع حيز التطبيق. كما يمكن الإطلاع على بعض منشورات المكتب، خاصة حول السياسات الأوروبية.

www.idea.int
موقع المعهد الدولي للديمقراطية و المساعدة الإنتخابية الذي يقدم أنشطة و منشورات المعهد، وكذا قائمة من الروابط المقيدة بخصوص الجهات التي يعمل فيها المعهد.

قائمة المشاركين في ورشات الإقتباس

عبد الودود،أحمد بابا	(موريطانيا)
عبد الودود، مينت أربيحا	(موريطانيا)
أبودرار، عبدالسلام	(المغرب)
أبويم أ تشوي، دافيد	(الكاميرون)
أكاكپو، ماكسيم	(بنين)
أكسبي، عزالدين	(المغرب)
أكندس، فرانسيس	(كوت ديفوار)
أليان. ب ماريلين	(هايتي)
أموسوڤا، فولبير جيرو	(بنين)
أسيدون، سيون	(المغرب)
بڤنان، أيساتا فال	(النيجر)
بالميت، مارتي أبولينير	(التشاد)
بيكوريمانا، نيستور	(بوروندي)
بودربالة، نجيب	(المغرب)
شايب، حميد	(الجزائر)
شين، ماري	(فرنسا)
شويط، خديجة	(الجزائر)
كريستيان، كاردينال تومي	(الكاميرون)
سيزي، محمد ماریاما	(النيجر)
كوليبالي، عبدو لطيف	(السنيغال)
كوليبالي، شيبان	(مالي)
دني سيڤي، ران	(كوت ديفوار)
دمبل، يوسف	(مالي)
ديارا، سادا	(مالي)
دينان، جاك	(جزر موريس)
ديوب،إيسا	(السنيغال)
جاما، إدمون	(كوت دبفوار)
إكواڤي أنزل، جون دو ديو	(الغابون)
إكوي إيبانڤو، هنرييت	(الكاميرون)
إيلا إدزودزومو، مارتان	(الغابون)
أيزان، إيمانويل	(كوت ديفوار)
فال، مختار	(السنيغال)
فرخاني، عمر	(المغرب)
فبلالي مكناسي، رشيد	(المغرب)
ڤالي، دجوفي	(الطوغو)

ڤارڤا، مايروامو	(الكاميرون)
ڤاي، باباكار	(السنيغال)
ڤاي، مام أداما	(السنيغال)
حديد، علي	(الجزائر)
حجاج، جيلالي	(الجزائر)
هامبالي، حوا عبدو	(النيجر)
هيس، روزلين	(كندا)
كابا، منصور	(غينيا كوناكري)
قاسي بن مزيان	(الجزائر)
كالا–لوب، سوزان	(الكاميرون)
كانانورا، بول	(رواندا)
كيدويد، فرنسوا كورناي	(بنين)
كيپر أيدم، بروان	(كوت ديفوار)
كوكو إيكلو، علي	(الطوغو)
كون، فاطوماتو	(مالي)
كودجنو، سيباستيان	(بنين)
كوروما، سكو أحمدو	(غينيا كوناكري)
لوانا ڤونڤ، راوول	(التشاد)
ليرش، فيرونيك	(فرنسا)
كاكولي، ألفا ديالو	(غينيا كوناكري)
مبوج، محمدو	(السنيغال)
ميداف، ماري شونتال	كوت ديفوار)
مفتاح، مصطفى	(المغرب)
مير، بيتينا	(ألمانيا)
مطاوي، فيصل	(الجزائر)
موسي، عبد الكريمو	(النيجر)
نادينڤار، جيلاسيم مانويل	(التشاد)
ناهايو، كلوين	(بوروندي)
ندونغ أبوغ، پيير	(الغابون)
ندوم، فرانسواز – نيكول	(الكاميرون)
نفوكولونڤ، جيمس	(الكاميرون)
نجامي – نواندي سيمون بوليڤار ريف	(الكاميرون)
نجويا أدامو، نداي	(الكاميرون)
نكوت بيساك، نڤونڤ	(الكاميرون)
نويل، روني	(جزر موريس)
أبون، أمبا، مارث	(الغابون)
أوبون، كلير	(الغابون)
أوتيينو، ڤلادويل	(كينيا)

أومو، لي	(موريطانيا)
بوندي، جون– إيمانويل	(الكاميرون)
راشدي، بشير	(المغرب)
رافاماناتسوا، أليكس	(مدغشقر)
راكوتوندرامبوا، نويل	(مدغشقر)
راكوتوندرامبوا، إيفين	(مدغشقر)
رومبونيانا رازايزيهاجا، باتريسيا	(مدغشقر)
روندريانا ريسوا، جوانا ألان	(مدغشقر)
روزاوفارا، مارتين	(مدغشقر)
راسوندراتسيفورو، ريجا	(مدغشقر)
روهي، كايلاش	(جزر موريس)
صدوق، عبد الصمد	(المغرب)
صاخو، عبدواللاي	(السنيغال)
صالي، سايبو	(النيجر)
سامبياني، فلانجلا	(الطوغو)
سينڤا ڤالي، سي كومبو	(التشاد)
صو موسى، فيليكس	(السنيغال)
تيام، محمد	(السنيغال)
تياو، باباكار	(السنيغال)
تيجاني سيسي، أحمد	(غينيا كوناكري)
طراوري، عصمانو	(السنيغال)
وولكيرز، ماري	(فرنسا)

الفهرس

تقديم ، للأستاذ مام أداما ڤاي 7

تمهيد

الرشوة في إفريقيا الفرانكفونية 9
مقدمة 35

القسم الأول
الإطار العام للكفاح ضد الرشوة

1. إين و كيف تستشري الرشوة ؟ 39
2. تحطيم الخرافات و رفع التحدي 49
3. بناء أنظمة وطنية للنزاهة 63
4. تطوير الإرادة السياسية 79

القسم الثاني
إصلاح الدولة

5. الجهاز التنفيذي كنمط للنزاهة 91
6. إصلاحات الإدارة و القانون الإداري 99
7. الأخلاق في المرفق العمومي 119
8. إصلاح الصفقات العمومية 133
9. إستقلالية الجهاز القضائي 153
10. الشفافية على مستوى المجموعات المحلية 165

القسم الثالث
دور المجتمع المدني و القطاع الخاص

11. تدعيم المسار الديمقراطي 175
12. ترسيخ دور المجتمع المدني 185
13. الكفاح من أجل المواطنة و الإعلام 195

القسم الرابع
الأدوات و الفاعلين الخصوصيين

15. إستقلالية مؤسسات الرقابة 229
16. الوسيط 239
17. الوكالات المستقلة لمكافحة الرشوة 251
18. القوانين لمكافحة الرشوة 265
19. الفاعلين و الآليات الدولية للنزاهة 273
20. التسيير المالي الجيد 293
21. قياس الرشوة 303

خلاصة

بيبليوغرافيا 325
قاموس 339
عناوين مفيدة على الأنترنيت 345
قائمة المشاركين في ورشات الإقتباس 349

Combattre la corruption

Enjeux et perspectives

Ouvrage collectif sous la direction de Djillali Hadjadj

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

association algérienne de lutte contre la corruption