



## أولاً: الوجوه المتعددة للفساد

في إطار التعريف العام للفساد يوصف بأنه استخدام الوظيفة العامة لأغراض شخصية وهنا، يحمل التعريف بين طياته الرشوة وابتزاز الاموال (Extortion). وفي هذا المجال يتم تناول نوعين في الاقل من الاعمال المحظورة التي يمارسها الموظف العمومي بمفرده، هما الاحتيال والاختلاس. فالاستيلاء على الموجودات العامة لأغراض مكاسب شخصية، واختلاس المال العام من الادارات في المستويات العليا بمختلف البلدان لهما تأثير واضح ومباشر في التنمية الاقتصادية. ولذلك فالرشوة المقدمة من القطاع الخاص للموظفين العموميين لها اثر واضح في هذا القطاع وتطوره. وعند دراسة مثل هذا الموضوع من الناحية النظرية، نرى انه يتميز بالصعوبة والتعقيد، لأن فساداً مثل هذا عند تحليله يجب ان يؤخذ بعين الاعتبار ما يشتره او يستفيد منه القطاع الخاص من المؤسسات الحكومية. ومن بين هذه ما يأتي:

- 1- العوائد الحكومية: يمكن للرشاوى ان تؤثر في تخصيص العوائد المالية (التهرب من الضريبة، الاعانات الحكومية، الرواتب التقاعدية، والتأمين على البطالة) وكذلك في شكل تلك العوائد او نوعها (الدخول الى المدارس الخاصة ذات الامتيازات، الرعاية الصحية، الإسكان والعقارات، او تحويل ملكية الشركات العامة الى القطاع الخاص).
  - 2- العقود الحكومية: للرشاوى اثر في اختيار القطاع الخاص الذي يجهز السلع والخدمات العامة، وكذلك الشروط الخاصة التي تتضمنها عقود التجهيز. كما ان لهذه الرشاوى تأثير في تثبيت شروط إعادة ابرام العقود وتجديد تنفيذها مرة اخرى.
  - 3- الايرادات العامة: يمكن ان تستخدم الرشاوى في تخفيض مبلغ الضرائب والرسوم الكمركية التي تتم جبايتها من الافراد والقطاع الخاص.
  - 4- تسريع المقاولات وتحاشي التنظيم الحكومي: تعمل الرشاوى على جعل المؤسسات الحكومية تسرع في منح الموافقات الاصولية اللازمة لتنفيذ نشاطات غير قانونية.
  - 5- التأثير في نتائج العملية القانونية والنظامية: بإمكان الرشوة ان تغير نتائج نشاط قانوني ونظامي من خلال اغراء الادارات الحكومية اما بفسلها او عجزها في وقف نشاطات غير مشروعة (كتعاطي المخدرات والكحول والتلوث)، واما تفضيلها على نحو غير ملائم جهة معينة على حساب جهة اخرى في قضايا المحاكمات والادعاءات القضائية.
- تتباين حالات الفساد بشكل كبير بين المجتمعات المختلفة، فهي تقع بين نادرة ومنتشرة بشكل واسع، الى منظمة في بعض الاحيان. فاذا كانت نادرة فيكون من السهل نسبياً كشفها ومعاقبة مرتكبيها. ولكن ما ان تصبح منظمة فإن امكانية كشفها ومعاقبة مرتكبيها تتناقص. ومما يزيد صعوبة الكشف هذه وجود الدوافع الحقيقية لممارسة الفساد. وهذا النموذج يبين التصاعد في الفساد للوهلة الاولى ثم السقوط الذي يحدثه عند التورط فيه، بما يمكن ان يؤدي او يقود الى توازن متعدد او مضاعف، احدهما موجود في مجتمع خال نسبياً من الفساد وآخر موجود في مجتمع موبوء بالفساد. فالانتقال من الحالة الثانية الى الحالة الاولى يكاد يكون حالة اصعب من السيطرة على الفساد. وحيثما يوجد فساد منظم فإن المؤسسات ومعايير السلوك تكون على الدوام متكيفة مع الفساد والموظفين الذي يأخذون توجيهاتهم من المدراء في الاعلى.

## ثانياً: الخسارات الاقتصادية الناشئة عن الفساد

ان مراكز البحوث والدراسات التي توجه جهودها نحو اهداف معينة تناولت وبشكل كثير الآثار الاقتصادية للفساد والتي اخذت تزداد اهميتها ودورها في المرحلة الحالية، ويتوقع المهتمون ان تزداد في المستقبل القريب عند مطلع القرن الحادي والعشرين. وهذا الامر بشكل عام، يقودنا الى الاستنتاجات الآتية:

- 1- ان الرشوة منتشرة في جميع ارجاء العالم، ولكن هناك تبايناً في مستوياتها عبر الدول وضمنها. ففي سبيل المثال، اجري مسح مؤخراً فوجد ان بواتسوانا وشيلي هي الاقل من دول العالم تعامل بالرشوة قياساً الى العديد من الدول الصناعية.
- 2- تزيد الرشوة من كلف الصفقات التجارية وحالات اللاتأكد في الاقتصاد.
- 3- تؤدي الرشوة عادة الى مخرجات او نتائج اقتصادية غير كفوءة فهي تعوق الاستثمارات المحلية والاجنبية طويلة الأمد، وتشوه صورة تجديد اقدمية النشاطات والاولويات القطاعية والخيارات التكنولوجية (مثلاً، التحرك نحو اختيار اتفاقات تجارية مثل اقامة مشروعات غير مهمة ضخمة اكثر من نشر خدمات صحية وقائية). ولعل هذا الشيء بدوره سيقطع جزءاً من قدرة الدول في زيادة ايراداتها. كما يؤدي ذلك في بعض الاحيان الى زيادة نسبة الضرائب المحسوبة والتي ستفرض على القليلين من دافعيها. وكذلك من النتائج الاقتصادية غير الكفوءة للرشوة انها تقلل من قابلية الدول في توفير البضائع المهمة الاساسية. وهنا، إن الحلقة المفرغة بين فساد متصاعد ونشاط اقتصادي بطيء يمكن ان تؤدي الى ما يأتي:

أ- قساوة الرشوة، فالرشوة قد تتسبب في فرض ضرائب جانرة على التجارة والخدمات التي تديرها الشركات الصغيرة.

ب- قد يضعف الفساد من شرعية الدولة واصوليات ممارسة اعمالها على اكمل وجه. يقول بعض المهتمين ان للرشوة آثاراً ايجابية، ففي ظروف معينة يمنح الافراد او الشركات تلك التسهيلات التي تجنبهم الحلقات التنظيمية الثقيلة الزائدة والتعليمات والاجراءات القانونية غير الكفوءة. وهذا القول ينطلق اساساً من حرية التصرف العالية التي يملكها الموظفون البيروقراطيون (خصوصاً في المجتمعات الفاسدة). وفيما يتعلق بقول القائل ان الرشوة تعزز الكفاءة في تسريع الوقت المطلوب للحصول على الموافقات الاصولية، ويكاد يكون هذا امراً قيد النقاش والجدل والبحث، لأن بعضهم يؤكد ان امكانية القيام بالرشوة قد تكون هي السبب في ابطاء العمل للوهلة الاولى. ان المؤشرات التطبيقية المتاحة تدحض النتائج حول تسريع المعاملات بالمال من ملاحظة العلاقة الإيجابية بين حجم الرشوة او نطاقها وكمية الوقت الذي يصرفه المدراء بوساطة الموظفين العموميين. فالمسوحات التي اجريت على ثلاثة آلاف شركة موزعة في (59) بلداً من تلك التي اشتركت في مناقشات المنتدى الاقتصادي العالمي لعام (1997)، اشارت الى ان الشركات التي سجلت فيها حوادث كثيرة من حالات الرشوة (بعد اخذ خصائص الشركات هذه وخصائص المجتمع الذي تعمل فيه بنظر الاعتبار)، تميل نحو صرف حصة كبيرة من وقت الادارة بوساطة البيروقراطيين، والتفاوض مع الموظفين العموميين لأجل منح الترخيصات والاجازات والحصول على توافيق المسؤولين والضرائب. ومن المؤشرات ان هذه المسوحات قد وجدت ايضاً ان كلفة رأس مال الشركات تتجه نحو ان تكون اعلى عندما تنتشر الرشوة بشكل كبير.

وفضلاً عن ذلك، ليست هناك مؤشرات ميدانية حول كون دول شرق آسيا تختلف في هذا الجانب. ويؤكد بعض المهتمين انه خلال سنوات النمو السريع، تبين ان العلاقة نفسها موجودة تقريباً، وهي ان الرشوة والصرف الزائد للوقت من قبل الادارة ترتبطان ايجابياً، وأيا تكون ممارسة هذه الرشوة في مكان من بقاع العالم. ففي أي مجتمع قريب يجب ان تكون هناك مجموعة قوانين وتعليمات تصب في خدمة الاهداف الاجتماعية المنتجة، ومثال ذلك في بناء قواعد الرقابة البيئية، وتحكيم منظمات القطاع المالي والمصرفي. والجدل الدائر حول تسريع المعاملات وتسهيل الامور غالباً ما يثير المشكلات في هذا المضمار، ما دامت الرشوة تتعدى تلك الانظمة وتسبب اذى اجتماعياً خطيراً. ومثال ذلك التقطيع غير المشروع لغابات المنطقة الاستوائية، والاختفاق في متابعة نماذج الابنية المصممة لضمان سلامة ابناء المجتمع. فبالرشاوي يمكن شراء حقوق الاحتكار في السوق، كما حدث ذلك في قطاع الطاقة في بعض الدول الشيوعية سابقاً. واخيراً إن الاساليب الغامضة في الإقراض الداخلي والبرامج المالية غير السليمة التي تخضع لإشراف ضعيف من قبل الاجهزة المالية كانتا قد اسهمتاً في أزمات الاقتصاد الكلي في البانيا، وبلغاريا، وحديثاً جداً في بعض بلدان شرق آسيا.

**ثالثاً: اسباب عقدة الفساد**

ينتشر الفساد في الدول النامية والانتقالية ليس لأن شعوبها تختلف بشيء ما عن باقي شعوب العالم، بل لأن الظروف غالباً ما تكون مواتية ومهيأة لممارسته. فالدافع لكسب المال في هذه الدول قوي جداً، والسبب يعود في ذلك الى استفحال الفقر، وانخفاض رواتب موظفي الخدمات العامة. هذا فضلاً عن تعرضها للمخاطر (كالمرض، والحوادث، والبطالة) والتي تزداد في الدول النامية لأن شعوبها تفتقر الى اتباع الآليات المناسبة لمواجهة هذه المخاطر من تأمين وسوق عمالة متطور، والتي هي متوافرة تقريباً وبشكل مناسب في الدول الفنية والصناعية.

ان الدافع القوي لكسب المال ليس هو السبب الوحيد، لكن فرص التورط في الفساد كبير للغاية. ولهذا إن اجور الاحتكار عادة ما تكون عالية جداً على الانظمة الاقتصادية، وكما اشرنا سابقاً إن الفساد يولد الحاجة الى توافر مزيد من الانظمة والتعليمات. وبالنسبة للانظمة الاقتصادية الانتقالية، تؤكد الدراسات ذات الصلة بها، ان الاجور الاقتصادية فيها عادة ما تكون ضخمة جداً، بسبب حجم الملكية الرسمي الذي يعود للدولة وينتزع منها تدريجياً. ولعل من المفيد ان ذكره هنا، ان حرية التصرف لدى العديد من الموظفين العموميين واسعة في تلك الدول النامية والانتقالية، وهو ما يجعل الضعف والانحطاط في النظام الاداري يستفحل في قوانينها التي يطبقها هؤلاء الموظفون في عملهم. وبسبب رداءة هذه القوانين، وعدم مجاراتها للظروف المتغيرة يلاحظ انها تتغير على الدوام، بحيث يلغى بعضها ويعاد اصدار اخرى ويؤجل العمل بغيرها... وهكذا دواليك. ويضاف الى ذلك ايضاً ان محاسبة المسؤولية في هذه الدول هي الاخرى ضعيفة ويصل في بعضها من الهزلة ان يستهتر بعض الموظفين العموميين، ويعلنون طلب الرشوة وممارسة الفساد.

ان القوانين والمبادئ الاخلاقية في المؤسسات الحكومية هي الاخرى ضعيفة في بنائها واعدادها. وعندما تكون مثل هذه القوانين والمبادئ الاخلاقية موجودة بالاساس، فإن المؤسسات القانونية لم تعد اصلاً ذلك الاعداد الصحيح لممارسة تلك الوظيفة الصعبة والمعقدة المنوطة بها. وما يتعلق بالمؤسسات ذات الصلة بالرقابة والتحكم في تجهيز المعلومات التي يستند اليها لأغراض الكشف كالمستثمرين، المحاسبين، الصحافة والنشر، الشرطة، فهي كذلك غير ذات مستوى جيد. فضلاً عن كل ذلك إن سلطات التحقيق والتحري لم تتسم بالحسم والقوة، ومن هنا يكون من الصعب جداً الكشف عن الرشوة، وحتى اذا كان الكشف عن الرشوة ممكناً غير ان العقوبات تميل الى ان تكون غير جادة، وبخاصة عندما يكون الفساد في ذلك البلد او ذاك منظماً. وهنا قد تصعب معاينة شخص ما بقسوة، لأنه يوجد الكثيرون من المعذبين الاخرين يصلون ويجولون في المجتمع، وقد يكون من بينهم اولئك الذين يقومون باصدار العقوبات وتطبيقها او تنفيذها بحق المذنبين.

**رابعاً: خلق الارادة السياسية**

ان فهم ما يجعل الاداريين ذوي السلطة والنفوذ يفضلون ما يفعلون، وأية مصالح يريدون الوصول اليها او يمثلونها يعد أمراً مهماً في اطار تحديد مشكلة الفساد ومواجهتها، وان ايجاد قدرات حالية للدعم السياسي يمثل قضية حاسمة، فحتى البلدان التي قد يستفحل فيها الفساد يكون من المحتمل ان بعض متخذي القرارات قد يدعمون الاصلاح وبما يخدم المصلحة العامة للمجتمع. وقد تفتح نوافذ معينة تعد بمثابة فرص لإصلاح الفساد عندما تقع الكوارث والازمات. واذا ما غابت مثل تلك الفرص يفترض بالعزم والارادة السياسية الضروريتين ان تبقى متولدة حتى ولو بشكل بطيء، عبر حشد الجهود الرامية الى تعزيز وعي الشعب، وتعبئة انصار الدولة والمجتمع لدعم الجهود المناهضة للفساد.

ان الحاجة الى العمل البناء والعون من الخارج بالتأكيد ليست قاطعة او حاسمة، لكن من الممكن ان نطلب مساعدة المنظمات الدولية وفرق التبرع بحيث يساهمون في تسليط اهتمام البلدان على مشكلة الفساد ودعم المصلحين في الحكومة والمجتمع المدني في الحد منها. فضلاً على ذلك، انه بعد الحرب الباردة انفتحت الحالة الى اقتصاد عالمي متكامل بشكل اكثر مما جعل ذلك العديد من البلدان تخضع الى مراجعة وتدقيق دوليين. وقد اخذت العديد من البلدان تتنافس فيما بينها على الاستثمار الاجنبي المباشر (FDI)، واستثمار المحفظة العالمية، واستقرار قيمة المستثمرين الاجانب. وتفيد الدلائل في هذا الجانب، ان الفساد يفرض ضريبة ذات اهمية على الاستثمار الاجنبي الخارجي في كل مناطق العالم بضمنها دول شرق آسيا.

#### خامساً: إمساك الفساد ومعالجته

حتى لو قدرنا كلف الفساد وخسائره، فالمشككين يطرحون سؤالاً: هل مواجهته تستحق كل ذلك؟ فلقد استغرقت انكلترا قرناً كاملاً في محاولة من حكوماتها في السيطرة على الفساد. ولكن هناك دول على سبيل المثال هونك كونك (SAR) وسنغافورة تحولتا بسرعة وبشكل معقول، من كونهما فاسدتين الى بلدين نظيفين بشكل نسبي. وتعد بواتسوانا نموذجاً للإصلاح منذ عقود من الزمن، وكانت (تشيلي) قد اتمت بشكل جيد مكافحة الفساد منذ سنوات عدة مضت.

اذن، ماهي اكثر المظاهر او السمات المشتركة لهذه النجاحات المتحققة؟ فلقد كان لهيئات الرقابة والضبط المكلفة بمكافحة الفساد (مثل اللجنة المستقلة لمناهضة الفساد في هونك كونك ومؤسسة محاربة الفساد في بواتسوانا وتشيلي وماليزيا وسنغافورة) دور مميز في إحراز نجاحات بارزة في هذا الشأن. وعلى عكس ذلك، إن الاصلاحات الاقتصادية والمؤسسية لم تلق مثل هذا الدعم والتأييد في اوغندا، فقد نفذت الحكومة التي تسلمت السلطة فيها عام (1986) استراتيجية شاملة للإصلاحات الاقتصادية وإعادة الهيكلة واصلاح نظام الخدمة المدنية، وتقوية مكانة المدقق العام، وتعيين مفتش عام ذي سمعة جيدة وتخويله سلطة التحقيق في قضايا الفساد ومحاكمة مرتكبيها، وتنفيذ حملة اعلامية عامة ضد الفساد. هذا، وتعد بواتسوانا مثلاً للبلد الذي يتمتع بإقتصاد وادارة قطاع عام سليمين والتي ما ان قامت بانشائهما حتى قادتا الى نظام حكومي نزيه. ومما يذكر هنا بشأن هذا البلد ان نجاحه لم ينبثق اساساً من انشاء قسم مكافحة الفساد، لا بل اقترن ذلك بوجود التصميم والارادة السياسية القويتين.

ان المسوحات على الموظفين العموميين وانباء المجتمع المدني في الاقتصادات الناشئة (Emerging Economics). قد اوصلت الى جملة تصورات في اطار التعامل مع الفساد والامساك به وهي كما يأتي:

- 1- اكد اكثر الباحثين على عدم التفكير الجدي بهينات او وحدات الضبط او التحكم الخاصة بمكافحة الفساد.
- 2- وبكل مصداقية يشعر هؤلاء الباحثون ان الهيئات سابقة الذكر ان وجدت في البيئة السياسية، ستكون غير ذات معنى وفائدة لأنها ستكون اداة طيعة بيد رجال الحكومة يسيرونها على وفق ما يريدون بشكل يحقق اغراضهم في ابتزاز الاموال.
- 3- شدد الباحثون على اهمية التحرر الاقتصادي واصلاح الموازنة، والنظام الضريبي، والاجهزة الادارة، ورفضوا بدورهم فكرة ان هذه الاصلاحات هي التي تزود الوقود اللازم للبدء بشرارة الفساد.
- 4- ويعتقد الباحثون أن على بلدانهم ان تحقق تقدماً اكبر في تطبيق الاصلاحات الادارية والاقتصادية، كما و اشاروا الى ان الفساد والمصالح المالية الخاصة تعدان سببين رئيسيين في إبطاء التقدم الاقتصادي وتطوره.
- 5- ان الباحثين دعموا فكرة ان الفساد والضعف الاقتصادي، واصلاح القطاع العام يجب ان يسيروا معاً في كل التوجهات التي تنادي بها حكومات بلدانهم وتضعها موضع التطبيق.
- 6- واقترح الباحثون انه من الضروري ان تكون هناك مسؤولية دولية تنطلق من تعاون بين البلدان في مجال تبادل الخبرات وتشخيص الاسباب الداخلية للفساد. ويمكن في هذا الجانب ان تلعب منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) دوراً متميزاً في تعزيز التشريعات القانونية المناهضة للرشوة. كما ان جميع المؤسسات الدولية الاخرى معنية أن تجعل من مسألة كبح الفساد امراً ذا اولوية حيث تقدم المساعدة للدول الاعضاء.

#### خلاصة واستنتاج

يمكن القول باختصار، ان الفساد هو عرض وتشخيص لأهم الاسباب الاقتصادية، السياسية، والمؤسسية، وان مجابته بفاعلية تعني الامساك بتلك الاسباب والتعامل معها بصدق وجدية. وفي هذا الشأن يجب ان يكون التوكيد الرئيس هنا على الجانب الوقائي في اصلاح السياسات الاقتصادية، والمؤسسية، وانظمة الحوافز. ولا بد ان تنصب الجهود على تطوير التعزيزات الخاصة بتشريعات مكافحة الفساد وقوانينه، وبخاصة تلك التي تتعلق بالشرطة، ومكاتب الاخلاق والاداب، وهيئات الرقابة والضببط الخاصة والموجودة داخل المؤسسات الحكومية. وتوجد بعض من التغيرات في السياسة الاقتصادية الاساسية التي سوف تقلل من مرض الفساد على مستوى البلد، ومن ابرزها: تخفيض التعرفة الجمركية والعقبات الاخرى في التجارة الدولية، وتوحيد اسعار الصرف المقررة في السوق، ونسب الفوائد، وإزالة الشركات التي تسيطر عليها شركات اجنبية او التخلص منها، وتقليل التنظيمات الخاصة بمنح مستلزمات اجازات الاستيراد والترخيصات، والعوائق الاخرى لدخول الشركات الجديدة والمستثمرين، عدم الاحتكار للسلع والخدمات، وخصخصة الموجودات الحكومية، وتقوية أنشطة المنظمات المصرفية والمالية بحذر شديد، وتنشيط معايير التدقيق والمحاسبة المركزيين. كما قد يتضمن الامر ايضاً اصلاح المؤسسات الحكومية ونظام الخدمة المدنية وإعداد موازنات متطورة، وتحسين دور الادارات المالية في الشركات، وتطوير الادارة الضريبية، واسناد الانظمة القضائية والقانونية.

ولابد من القول هنا ان اية اصلاحات في المجالات المذكورة يجب ان تشتمل على تغيير الهياكل الحكومية والاجراءات الروتينية، ووضع تركيز عال على المنافسة الداخلية وتطوير أنظمة الحوافز والمكافآت في القطاع العام، مع تقوية أنظمة التفتيش والميزانيات الداخلية والخارجية. وعليه فالقياسات اللازمة لمكافحة الفساد بشكل ممكن يجب ان يختار منها ما هو سهل التنفيذ، ويجب ان تتماشى مع قدرات البلد وامكانياته خلال المرحلة الاولى والمرحلة التالية لحملة مكافحة الفساد، وكذلك يتطلب الامر هنا الجراءة في التنفيذ ومواجهة المواقف الحرجة.

وما دامت نوافذ فرص محاربة الفساد قد شن عليها هجوم في عدد من الدول فيفترض ان تتحرك الاصلاحات بسرعة ودون تخوف. وبعد اعداد التقويم الدقيق للبلد، يجب هنا ان تقدم سياسة خاصة ونصائح مؤسساتية مثل الدروس التي يقدمها المختصون الفنيون حول التحول الى القطاع الخاص وكيف يمكن ان يحتوي على فرص اكبر او اقل من الفساد؟ وكيف ان تقوية التنظيمات المصرفية تحتاج الى عكس الدروس المعينة على مستوى البلد، وما تم تعلمه حول التعامل مع القضايا المنحرفة او الفاسدة من قبل بعض المؤسسات؟ وكيف تكون الابداعات المحددة في اطار تطوير طرق الاستيراد والتصدير واجراء المزايدات والمناقصات التي يمكن ان تقلل فرص الفساد؟

وفي الختام، قد يكون من المهم في المرحلة القادمة من البحث في الفساد او اتخاذ اجراءات تصحيحية ان يتوجه المتخصصون نحو الحاجة الى التقصي عن المعلومات وطرق نشرها، والتي يمكن ان يكون تأثيرها مباشراً وسريعاً. وان وجود صحافة حرة يعد امراً ذا اهمية كبيرة، وان القوانين التي تحمي الاداريين يجب ان يقابلها بالمثل حماية حرية المواطنين في التعبير عن رأيهم. وفي العديد من البلدان إن التحليل الدقيق وطريقة عرض المعلومات قد تكون مؤثرة في رفع الوعي العام، وتخلق زخماً من الاصلاحات، وتوسع ايضاً من الفهم المحدود لما لا يجدي ولا ينفع في محاولة السيطرة على الفساد.