

الاقتصاد السياسي للفساد

منير الحمش (*)

باحث اقتصادي من سوريا.

«اختلت الموازين..

اختفى الحق..

البعض يحاول حتى خداع الآلهة..

ينبجون (الأوز) كقرايين

ويقدمونها للآلهة زاعمين أنها ثيران»

- عن إحدى البرديات الفرعونية -

تمهيد

سُجل في البرديات القديمة العديد من حوادث الفساد، ومنها التواطؤ الذي كان قائماً بين حراس المقابر الفرعونية ولصوص المقابر لسرقة ما فيها من قطع وحلي ذهبية، وفي المقطع الذي صدرنا به هذه الدراسة، نجد أن الفساد قد انتشر إلى حد محاولة البعض خداع الآلهة ذاتها.

واليوم، مع المناذاة بسياسات الانفتاح الاقتصادي، والنشاط الذي يبذل من أجل تصعيد القدرة التنافسية للمنتجات، ومع تصاعد حرية حركة الأموال ونشاط غسيل الأموال والجريمة المنظمة وتشديد الرقابة على الحدود الدولية لمنع الهجرة وما إلى ما ذلك، ينتشر الفساد في جميع أنحاء العالم، فهو موجود في الدول ذات النظم الديمقراطية، وكذلك في الدكتاتوريات العسكرية والأنظمة الشمولية، كما يوجد في جميع المستويات وفي جميع أنواع الأنظمة الاقتصادية، من الاقتصادات الرأسمالية (المفتوحة) كالولايات المتحدة

(*) له مؤلفات عديدة منها: السلام المدان: الشرق الأوسط الجديد من إسرائيل الكبرى إلى إسرائيل العظمى (١٩٩٥)؛ الاقتصاد السوري على مشارف القرن الحادي والعشرين (١٩٩٧)؛ العولمة... ليست الخيار الوحيد (١٩٩٨)، وأوراق في الاقتصاد السياسي للأزمة الاقتصادية الراهنة: دراسة (١٩٩٩).

الأمريكية، إلى دول الاقتصادات المخططة مركزياً، كالاتحاد السوفياتي السابق والصين.

والجديد في الآونة الأخيرة، وبالتحديد منذ التسعينيات من القرن الماضي، أنه مع تنامي الدعوة إلى التحرير الاقتصادي والانفتاح والإصلاح الديمقراطي، انتشر الفساد إلى درجات غير مسبقة، وتزايد الوعي بضرورة مكافحته، وركزت البحوث على إظهار تكاليفه الباهظة، ودوره في إعاقه النمو الاقتصادي وتخريب التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ما يعزز الاتجاهات المناهضة للفساد في جميع أنحاء العالم.

ومع تزايد الحديث عن العولمة بعد انتهاء الحرب الباردة، تعاظم نشاط الشركات المتعدية الجنسية، وتساعد نشاط المافيات، وبخاصة في مجال تجارة المخدرات، والمتاجرة بالرقيق الأبيض وغسيل الأموال والأنشطة غير القانونية الأخرى. وبرز أيضاً، على نحو أكثر إلحاحاً «الفساد» كقضية عالمية، فانتقل بذلك من مجرد هاجس وطني داخلي إلى إحدى قضايا العولمة. وفي عام ١٩٩٢ تبنت أغلب المنظمات (الحكومية وغير الحكومية) هذه المسألة، وأصبحت تبذل بهذا الشأن جهوداً مكثفة لمعالجتها.

وكان من أهم أساليب مكافحة الفساد، الإعلان عنه وكشفه، وقد أقيمت لهذا الغرض في جميع أنحاء العالم المؤتمرات والندوات، كما أعدت البحوث والدراسات التي تنصبّ على البحث بجدية حول كل ما يتعلق بالفساد وأنواعه وأسبابه وطرق معالجته، كما أنشئ العديد من المنظمات على المستويين العالمي والإقليمي، وعلى المستوى الوطني، للكشف عن الفساد وقياسه والإعلان عنه، وفضح الفاسدين والمفسدين والعمل على محاسبتهم.

وقد عقد مؤخراً في الكويت مؤتمر عن الفساد الإداري من منظور اقتصادي، وذكرت منظمة الشفافية الدولية على لسان رئيسها في هذا المؤتمر أن^(١) «حجم الخسائر التي تلحق بالاقتصاد العالمي نتيجة انتشار ظاهرة الفساد بأشكالها المختلفة يقدر بأكثر من ٤٠٠ مليار دولار سنوياً». وأوضح رئيس المنظمة أن ظاهرة الفساد أصبحت من المظاهر الرئيسية التي تهدد جميع أشكال التطور التي يشهدها الاقتصاد العالمي، وتؤثر سلباً في مسيرة الدول الاقتصادية وسعيها نحو تحقيق أعلى معدلات النمو، مشيراً إلى أن الفساد في العديد من دول العالم ينطلق أحياناً من ضعف السلطة السياسية أو نتيجة إغفال تطبيق القوانين.

وقد تعرض المؤتمر بخاصة إلى الفساد في الدول النفطية، فأشار أحد الخبراء إلى الشفافية في صناعة النفط، مشيراً إلى أن الدولة التي تعتمد على الثروات الطبيعية تحتاج إلى بناء معايير خاصة بالشفافية، مشدداً على أن ذلك يتطلب من حكومات هذه الدول دائماً منح الرأي العام معلومات مفصلة عن هذه الثروات في مختلف مراحل الإنتاج والإنفاق.

ويحتل الفساد ومكافحته موقعاً مهماً في برامج الإصلاح الاقتصادي والديمقراطي في مختلف الدول، ذلك أنه يعتبر من المعوقات الأساسية التي تقف في وجه هذه البرامج. ونظراً إلى

(١) منظمة الشفافية الدولية، منظمة غير حكومية، مقرها برلين، تأسست عام ١٩٩٣ لمكافحة الفساد الدولي، ولها شبكة تضم العديد من الفروع تنتشر في جميع أنحاء العالم.

الارتباط الوثيق بين أصحاب السلطة وأصحاب المصالح والطبقة السياسية والاقتصادية الفاسدة، فإن هؤلاء جميعاً سوف يشكلون سداً منيعاً في وجه برامج الإصلاح. وكلما كان الفساد متغلغلاً فإن بإمكانه أن يعرقل الاستثمار، ويعوق التنمية، ويقوّض الشرعية السياسية. وقد تصل الأمور في بعض الدول إلى أن ينفلت الفساد الواسع الانتشار عن نطاق السيطرة، ما يحول دون تحقيق الإصلاحات، وبالتالي تفقد برامج الإصلاحات التأييد والتفاف الجمهور حولها.

يحتل الفساد ومكافحته موقعاً مهماً في برامج الإصلاح الاقتصادي والديمقراطي، كونه يعتبر من المعوقات الأساسية في وجه هذه البرامج.

سوف نركز في هذا البحث على التعريف بالفساد وأنواعه، والأسباب والدوافع التي تدفع بأنشطته المختلفة إلى البروز، والمنافع والتكاليف المؤثرة في حجم الفساد وتعاظمه، والمخاطر التي ينطوي عليها سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، وتكاليفه الاقتصادية، ودوره في إعاقه الإصلاح وفي إعاقه التنمية. كما سنناقش بعض الطرق الممكنة للتخفيف من حجمه ومكافحته وتفاذي أضراره.

أولاً: التعريف بالفساد

ما هو الفساد وما هي أنواعه؟ وهل الفساد ظاهرة يصعب السيطرة عليها، أم أنه حالة يختص بها مجتمع معين، في وقت معين، وفي بلد معين؟ وكيف يمكن تحديد ما هو فاسد وغير سليم، وما هو غير فاسد وصحيح، ولماذا التركيز الآن على هذه القضية؟

تعرف منظمة الشفافية الفساد بأنه «استغلال السلطة من أجل المنفعة الخاصة»، ووضع البنك الدولي تعريفاً للأنشطة التي يمكن أن تندرج تحت تعريف الفساد، وذلك عندما قال بأن الفساد هو «إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص. فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة، لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمنافسة عامة، كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشى للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة، للتغلب على منافسين وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين المرعية، كما يمكن الفساد أن يحصل عن طريق استغلال الوظيفة العامة من دون اللجوء إلى الرشوة، وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة».

ويلاحظ أن هذا التعريف يحدّد آليتين رئيسيتين من آليات الفساد^(٢):

١ - آلية دفع «الرشوة» و«العمولة» إلى الموظفين والمسؤولين في الحكومة والقطاعين العام

(٢) محمود عبد الفضيل، «الفساد وتداعياته في الوطن العربي»، ورقة قدمت إلى: حال الأمة العربية: المؤتمر القومي العربي التاسع: الوثائق-القرارات-البيانات (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٩).

والخاص، لتسهيل عقد الصفقات وتسهيل الأمور لرجال الأعمال والشركات الأجنبية، وهو ما يسمى تاريخياً في المنطقة العربية بـ «البرطيل».

٢ - الرشوة المقنعة أو «العينية» في شكل وضع اليد على «المال العام» والحصول على مواقع متقدمة للأبناء والأصهار والأقارب في الجهاز الوظيفي، وفي قطاع الأعمال «العام والخاص». وهذا المستوى الثاني هو أخطر آليات الفساد السائدة في المنطقة العربية.

ويمكن تسمية هذا النوع من الفساد بـ «الفساد الصغير» الذي يجب ألا يخفى عن أعيننا ما يمكن دعوته بـ «الفساد الكبير»، المرتبط بالصفقات الكبرى في المقاولات وتجارة السلاح والحصول على التوكيلات التجارية للشركات الدولية الكبرى. ويحدث «الفساد الكبير» في المستويين السياسي والبيروقراطي، ويمكن أن يكون كل منهما مستقلاً، كما يمكن أن يتداخل أو يتحد. فـ «الفساد السياسي» يرتبط عادة بـ «تفصيل» قوانين انتخابات أو تمويل حملات انتخابية، أو تداخل وتشابك المصالح المالية ما بين السياسيين والبيروقراطيين، بما في ذلك الأبناء والأصهار والأقرباء والمحازبين.

وتركّز تعاريف أخرى للفساد على الجانب الأخلاقي حين تقول بأن «الفساد انحراف أخلاقي لبعض المسؤولين العموميين»، وهنا يشتمل الفساد على الرشوة والاختلاس والغش والتهرب الضريبي وغير ذلك. لكن هذا التعريف يركز على بعد واحد للفساد هو البعد الأخلاقي، إلا أن هذا البعد وإن كان مهماً وأساسياً إلا أنه يتعلق بجانب واحد، وهو نسبي ويختلف من مجتمع إلى آخر ومن زمان إلى آخر.

وبعد توجه بعض الدول نحو خصخصة مؤسسات القطاع العام، ظهر تعريف جديد للفساد مفاده أن «الفساد هو بيع أملاك الدولة بواسطة المسؤولين الحكوميين لتحقيق المصالح الشخصية». وهذا التعريف يحصر الفساد أيضاً في باب واحد من أبوابه، ويغفل أنواعاً أخرى مهمة للفساد تتمثل في تقبل الرشى عند منح الرخص الحكومية، كما أن الفساد يمكن أن يوجد في المؤسسات الحكومية والخاصة، والمؤسسات التي لا تستهدف الربح على السواء. وقد تكون الرشوة المدفوعة من قبل أصحاب المصالح للمسؤول الحكومي التماساً لقرار أو تصرف حكومي مخالف للقانون، كما قد تكون، في بلد لا يحترم القانون، من أجل تنفيذ بعض أحكامه. ولعل من أخطر أنواع الفساد ذلك الذي يتسرب إلى الجسم القضائي المكلف بإحقاق الحق وضمان عدالة المقاضاة.

وخلاصة القول^(٣) «إن الفساد ظاهرة اقتصادية واجتماعية وسياسية توجد في جميع دول العالم، وإن اختلفت مدى خطورتها من دولة إلى أخرى، وتتلخص في قيام البيروقراطيين أو السياسيين في استغلال مراكزهم من أجل المصلحة الخاصة. والفساد قد يكون كبيراً عندما يرتبط بالمشروعات الوطنية، كمشروعات البنية التحتية، وفي هذه الحال يقع عبئه على أفراد

(٣) المرسي السيد حجازي، «التكاليف الاجتماعية للفساد»، المستقبل العربي، السنة ٢٣، العدد ٢٦٦

(نيسان/أبريل ٢٠٠٦).

المجتمع جميعاً، كما قد يكون صغيراً عندما يكون مرتبطاً بالموظفين في المراكز الإدارية الدنيا، ويكون ضحاياه في هذا المجال المواطنون الذين عليهم أن يتحملوا تكاليف إضافية لإنجاز معاملاتهم.

ويحصل الفساد^(٤) «عند خطوط التماس ما بين القطاعين العام والخاص». وتقول الباحثة أكرمان «كلما كان لدى مسؤول عام سلطة استثنائية في توزيع منفعة أو تكلفة ما على القطاع الخاص، فإن حوافز الرشوة تتولد». والفساد هنا، من حيث الحجم، يعتمد على حجم المنافع والتكاليف الواقعة تحت سيطرة المسؤولين العموميين، ويكون الأفراد والشركات الخاصة على استعداد للدفع مقابل الحصول على هذه المنافع وتجنب التكاليف. ويجب على كل دولة أن تقرر متى تقنن تلك المدفوعات ومتى تسميها فساداً غير قانوني. والصلة الصحيحة ما بين المال والسياسة عميقة، ويعمل كل بلد من البلدان على حل عقدها على نحو مختلف، ورغم ذلك فيمكن التحليل الاقتصادي أن يعزل الحوافز على تقديم «البراطيل» للموظفين الحكوميين وتقييم عواقبها واقتراح سبل الإصلاح.

ومن اللافت ذلك التطور الحاصل في مفهوم الفساد، ذلك أن مفهوم الرشوة التقليدي المتمثل في مال نقدي غير مشروع يتم تداوله بين طرفين معنيين، بغية تسهيل أمر ما، أو جلب منفعة غير مشروعة، أو استغلال نفوذ لإحقاق باطل... الخ، لم يعد هو المعبر الحقيقي عن الفساد وانتشاره في الواقع الراهن، فمنذ أن بدأ الترويج للعمولة وافتتاح الأسواق وإزالة القيود أمام حركة الأموال، حصل تطور أيضاً في مفهوم الارتشاء والفساد، فدفع «البرطيل» وإرسال الهدية باتا عنواناً لخطاب أصبح من مخلفات الماضي، فالمتداول اليوم، ضمن «ثقافة الفساد» على نحو احترافي، يدخل في باب العمولات والكميسيون والنسب المئوية والتسهيلات. وهذه التعابير في المفهوم الحديث مصطلحات «مهنية» و«محترمة» تستخدم بغية تسهيل أعمال الشركات الكبرى. وهذه المصطلحات التجارية التي تدخل في عالم «البيزنس» يدخلها البعض^(٥) تحت يافطة «الضرائب غير القانونية»، وقد أصبحت اليوم سمة «الاقتصاد الحر»، والعاملون في مجالها يجاهرون بقبضها لقاء تأديتهم بعض الخدمات والتسهيلات التي تتسع أحياناً مروحتها العينية لتشمل دفع تكاليف رحلات ترفيهية، وإقامة حفلات تكريمية ومآدب ومنح دراسية ومكافآت واستضافة في الفنادق الفخمة وما على ذلك.

وقد ارتبط تفشي الفساد على نحو سريع في دول الاتحاد السوفياتي السابق، مع انهيار النظام السوفياتي الاشتراكي، وبروز التحول نحو اقتصاد السوق الحر. ففي روسيا تالزم هذا التحول مع بروز ظاهرة المافيات ومنظمات الجريمة. ويعاني المجتمع الروسي اليوم ظاهرة الفساد والرشى والابتزاز. ففي تقرير صدر عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بمناسبة قرب موعد تولي روسيا رئاسة مجموعة الثماني (الدول الصناعية الكبرى) في نهاية عام ٢٠٠٥

(٤) سوزان روز-أكرمان في: أن إليون كيمرلي، محرر، **الفساد والاقتصاد العالمي**، ترجمة محمد جمال إمام (القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، ٢٠٠٠)، ص ٥٠.
(٥) المصدر نفسه، ص ٥٩.

خلفاً لبريطانيا (الرئيسة الحالية)، أكد التقرير أن على الإدارة السياسية «أن تتدخل بحزم وقوة لإجراء الإصلاحات وإعادة السيطرة على آليات السوق»، كما أكد أن ضعف الإدارة يجعل المسؤولين يهتمون بمصالحهم الخاصة أولاً، بدلاً من الاهتمام بالصالح العام.

ثانياً: حالات الفساد وفرصه الاقتصادية

من خلال الإلمام بالتعريفات السابقة للفساد، وكونه يحدث من خلال خطوط التماس بين القطاعين العام والخاص، فإن الرشوة تنتشر، ويعم الفساد في حالات ثلاث:

١ - الرشوة من أجل الحصول على منفعة حكومية والسيطرة على النظام

تقوم الحكومات بتقديم بعض الخدمات للمواطنين، كما تقوم بوظائف أخرى تتسع أو تضيق بحسب مستوى تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية. وكلما اتسعت دائرة تدخل الدولة في الشأن الاقتصادي، ازدادت فرص تسرب الفساد، إذا لم يكن هناك آلية تمنع ذلك، ذلك أن بعض الأفراد يميلون إلى منح الرشى للمسؤولين لتخطي القواعد والنظم والإجراءات العامة، كما أن بعض المسؤولين الحكوميين لا يستطيعون الصمود أمام الإغراء المادي لأسباب مادية أو أخلاقية.

ويبرز هذا النوع من الفساد، وبخاصة في حالات المناقصات والمزادات، من أجل الفوز بها، حيث تدفع الرشى في مرحلة وضع الشروط، وفي مرحلة الإعلان، وفي مرحلة فضّ العروض وإرساء العطاء. وتتناول حالة الفساد موضوعي السعر والجودة، أي النواحي المالية والفنية من حيث المواصفات.

وفي حال بيع المؤسسات الحكومية بعض السلع والخدمات، فإن فرص الفساد تتسع، وبخاصة إذا ما كانت أسعار وتعرفات هذه السلع والخدمات تقل عن التكلفة.

وعندما يكون منح القروض وأسعار الفائدة خاضعين لتعليمات حكومية، فإن الرشى تدفع مقابل الحصول على الائتمان. كما أن أسعار الصرف المتعددة تفرز حوافز لدفع الرشى للحصول على النقد الأجنبي الشحيح بأسعار تقل عن الأسعار السائدة.

وقد كشفت مذكرة تفاهم للبنك الدولي بشأن باراغواي، على سبيل المثال، إلى أن نظام سعر الصرف المتعدد الذي كان قائماً في هذا البلد أدى إلى ظهور الفساد. إضافة إلى هذا، فإن هناك فرصاً أخرى للفساد من خلال نظم التجارة الخارجية، وبخاصة عندما يكون هناك قيود على الاستيراد والتصدير. وفي هذه الحالة، فإن فرص الفساد تزيد في حالات المنع أو الحصر أو وضع القيود الكمية، وعند توزيع حصص الاستيراد، أو وضع القيود على التصدير، وفي هذه الحالات ترتبط الرشى بقيمة المنافع «الاحتكارية» الممنوحة للمستفيد.

وتزيد فرص الفساد أيضاً عندما يكون مستوى الدعم والمنافع والخدمات المقدمة من

الحكومة أقل بكثير من أن تلبي حاجة جميع المستوفين لشروط الحصول عليها، أو عندما يتوجب على المسؤول الحكومي استخدام تقديره الشخصي، عند اتخاذ قرار بشأن من يحق له الحصول على استحقاق ما.

وكشفت عمليات الخصخصة التي جرت في معظم البلدان عن عمليات فساد كبيرة، ذلك أن تحويل أصول الدولة إلى القطاع الخاص يخلق بحد ذاته حوافز للفساد. جرى ذلك في الأرجنتين وتايلندا، فضلاً عن دول الكتلة الاشتراكية السابقة بما فيها الاتحاد السوفياتي السابق.

لكن ما حدث في دول الاتحاد السوفياتي

خلال وبعد انهيار النظام الاشتراكي، وبخاصة في

روسيا، يعتبر نموذجاً فريداً لحالات تتداخل فيها قضايا النهب والصوصية والفساد والعمليات الإجرامية التي تديرها المافيات ومؤسسات الجريمة المنظمة.

لكن، يجب عدم أخذ هذا الموضوع ببساطة هكذا، وإلقاء اللوم على المجرمين والفاستدين. إن مسألة الفساد أبعد من ذلك، لأنها تتعلق بعملية مخطط لها ومدروسة، من خلال آلية أصبحت واضحة للعيان. وهنا لا نتحدث عن مؤامرة موهومة، وإنما عن وقائع.

فمن ينظر إلى التاريخ الاقتصادي لنشوء الرأسمالية وتطورها، يجد أن ذلك ارتبط بعمليات النهب الخارجي لثروات البلاد المستعمرة، والنهب الداخلي من خلال استغلال العمال وتشغيل النساء والأطفال في ظروف عمل سيئة، فضلاً عن الأسعار الاحتكارية، وبذلك أمكن تحقيق التراكم الرأسمالي الذي قاد في ما بعد إلى ظهور النظام الرأسمالي الذي أصبحت تحكمه قوى السوق العاتية.

وتحضرنا في هذا المجال حادثة لها دلالاتها. فبعد تفكك النظام السوفياتي الاشتراكي في روسيا، على النحو الذي أصبح معروفاً، توافد خبراء الاقتصاد الحر إلى موسكو ليقدموا نصائحهم حول الانتقال إلى اقتصاد السوق، كما توافد أيضاً خبراء الإدارة والأمن والسياسة. ووُضعت البرامج من أجل إعادة تأهيل المؤسسات الروسية، وكان من بين ذلك إعادة تأهيل جهاز الأمن الروسي. وتضمن البرنامج تدريب رجال أمن روس من قبل رجال الأمن الأمريكي، على أن يتم التدريب وإعادة التأهيل في الولايات المتحدة. وفي الدورة الأولى للتدريب وبعد انتهاء البرنامج سأل ضابط الأمن الأمريكي أعضاء الدورة الروس عمّ إذا كان لديهم أي سؤال؟ فسأل الضابط الروسي السؤال التالي:

- أصبحنا نعاني في روسيا أعمالاً إجرامية تقوم بها المافيات المنظمة التي تقوم بنهب المال العام والاعتداء على المواطنين وإشاعة أجواء الفساد، فكيف نواجههم؟

أجاب الضابط الأمريكي: لا تقوموا بأي عمل تجاه هؤلاء، دعوهم يراكموا الثروة، وسيقومون في ما بعد باستثمارها في البلاد لمصلحة اقتصادكم.

تزيد فرص الفساد عندما يكون مستوى الخدمات المقدمة من الحكومة أقل بكثير من أن تلبي حاجة جميع المستوفين لشروط الحصول عليها.

إن هذه الإجابة تعبر عن بعض الحقائق:

أول هذه الحقائق يتعلق بالكشف عن آلية بدء تراكم الثروات، تلك الآلية التي تقوم أساساً على النهب والإجرام.

وثاني هذه الحقائق أن ذلك لا يتم تلقائياً وعلى نحو عفوي، فالفساد الذي أصبح في العديد من دول العالم أحد أعمدة نظام تلك الدول إنما يحصل على نحو مدروس من خلال آلية مدروسة، وبهدف إجراء تحويل في المجتمع والدولة لصالح عملية تراكم رأس المال.

وثالث هذه الحقائق أن ما تقوم به الشركات المتعدية الجنسية، ومنظمات الجريمة المنظمة والمافيات، من ممارسات على المستوى العالمي، إنما يندرج تحت عنوان العولمة الشرسة التي روج لها دعاة الاقتصاد الحر، من أجل سيطرة الرأسمالية العالمية على العالم.

ويبرز هنا البعد الاقتصادي والسياسي للفساد عندما يستخدم المال الفاسد من أجل إجراء تغيير في بنية الدولة، وفي قلب المعادلات السياسية، وفي تغيير تلك المعادلات لصالح من أصبحت بيده مفاتيح الثروة.

٢- الفساد في حالة تجنب دفع التكاليف أو تخفيض الأسعار

إن من بين وظائف الدولة جباية الضرائب من المكلفين، وتمر هذه العملية بمراحل عديدة ابتداءً من تحقيق الضريبة ثم فرضها، وبعد ذلك تحصيلها. وعندما تغيب الأسس التنظيمية، أو يكون هناك فرصة للاجتهاد بسبب عدم وضوح القوانين، أو عندما يترك هامش لتقدير الجهاز البيروقراطي، فإن المكلف بالضريبة يجد أمامه فرصة لاستغلال ضعف إدارة الموظف، أو سوء أمانته، من أجل تجنب العبء الضريبي كلاً أو جزءاً.

وقصص الرشى والفساد في الأجهزة الضريبية تتداول بين الناس يومياً، البعض يرونها على سبيل الافتخار والتباهي بقدرته على التهرب من دفع الضريبة كعمل «بطولي»، وبعضها يروى على سبيل الكشف عن حالات الفساد وانتشاره.

لكن في جميع الحالات، فإن القصور في تفسير القوانين وارتفاع معدلات الضريبة ترك هامش الاجتهاد والتقدير، وعدم وجود وعي ضريبي بين الناس، إضافة إلى عوامل الانحراف الموروثة بين البعض من العاملين في جهاز الضريبة والمكلفين على السواء. هذا كله ساعد على انتشار الفساد في هذا القطاع المالي، وساعد على حالات التواطؤ بين جهاز الضريبة والتحصيل والمكلف.

وعندما تكون الضرائب مرهقة، وعندما يشعر المكلف بأنه مغبون، أو تتولد لديه مشاعر الغضب من سوء استخدام المال العام من قبل الحكومة، فإن فرص الفساد تزداد، وعندها يتم التواطؤ بين هذا المكلف (شركة أو مؤسسة فردية) والموظف المالي (شخص أو أكثر) لاقتسام الوفورات. وبرزت ظاهرة لافتة في بعض البلدان، وهي اتفاق البعض من التجار المكلفين

بالضريبة مع موظف مالي من العاملين في القطاع الضريبي على إعداد دفاتره المحاسبية لقاء أجر محدد، وبالتالي يصبح هذا الموظف بمثابة «المحامي» داخل جهاز ضريبة الدخل للدفاع عن ذلك التاجر وتقديم اعتراضاته ودفعاته.

كما تشمل عمليات التواطؤ بين الموظف والتاجر قطاع التمويل والتجارة الداخلية في معرض رقابة جهاز التمويل في الأسواق على الأسعار والنوعية، فضلاً عن استخدام الرشى في قطاع الجمارك لتخفيض التعريفات الجمركية والرسوم، وكذلك في الحصول على تراخيص الاستيراد والتصدير.

وتبيّن الدراسات^(٦) أنه مع ارتفاع معدلات الرسوم الجمركية تنخفض إيرادات الجمارك من الرسوم الجمركية، ويزداد التفاوت في المعدلات المدفوعة بالفعل، وتنسق هذه النتائج مع الرأي القائل بأن حوافز الفساد ترتفع مع ارتفاع معدلات الضرائب والرسوم الجمركية.

ويلاحظ أن أنشطة الأعمال غير القانونية معرضة، بوجه خاص، للابتزاز، فيمكن لسلطات تطبيق القوانين من رجال الشرطة، إلى وكلاء النائب العام، إلى القضاة، أن يطلبوا مدفوعات للتغاضي عن الانتهاكات أو لإنقاص الجزاءات. فإذا ما كان الدليل على وجود سلوك إجرامي واضحاً، فلا يكون بمقدور القائمين بهذه الأنشطة أن يهدّدوا بالإبلاغ عن هذه الطلبات الفاسدة بصدقية.

ولعل من أخطر حالات الفساد تلك التي تتعلق بإحقاق الحق، وإقامة العدالة في العلاقات بين الناس، وضمان حق المقاضاة.

والأنشطة غير القانونية تطال بأعمالها إفساد الشرطة من أجل غض النظر عن الملاحقة، والحصول على «حصانة» من الملاحقة القضائية، وقد تسعى إلى الحصول على ما يشبه ضمان سلطة احتكارية في السوق غير القانونية.

ويبدو ذلك واضحاً في الولايات المتحدة مثلاً من خلال أنشطة منظمات المافيا، إذ «يدفع» المافيون وتجار المخدرات للمسؤولين مقابل السماح أو غض النظر عن إغارتهم على منافسيهم أو لتقييد سبل الدخول إلى نشاط غير قانوني معين. وفي تايلندا توفر بعض السلطات العامة الحماية للمنشآت الإجرامية من المنافسة ومن القانون على حد سواء.

ويلجأ كبار المتنفذين إلى رشوة كبار الموظفين من أجل إبعاد منافسيهم عن مزاحمتهم من أجل الفوز بالمنقصات أو المزايدات. وقد يعتمد هؤلاء المتنفذون إلى «ترويع» منافسيهم على نحو صريح، وإبعادهم عن مزاحمتهم بتهديدهم أو إغرائهم، أو حتى بالدفع لهم.

(٦) بالاستناد إلى توماس أ. ولف (Thomas A. Wolf) وأمين كرجن (Emine Curgun) انظر: حجازي، «التكاليف الاجتماعية للفساد».

٣ - الفساد من أجل الحصول على منصب حكومي

عندما يصبح الفساد متغلغلاً في المجتمع، تصبح المناصب والوظائف بحسب موقعها في الجهاز البيروقراطي من الأصول الثمينة. وهنا ينشأ طلب مشتق على الوظائف والمناصب الحكومية.

وتوجد في البلدان التي أصيبت بمرض الفساد سوق نشطة لمناصب الحكومة التي تدر إيراداً جانبياً على شكل رشى ومكافآت.

ويلاحظ ذلك حتى في الجهاز الحكومي الواحد، فمن يجلس في المكاتب قد لا ينال ما يناله من ينزل إلى مواقع العمل، وفي المكاتب قد يختلف «الريع» بحسب الموقع الوظيفي. وهكذا عندما يعم الفساد يصبح لكل موقع «ثمن» يناسب المكانة الوظيفية، وبحسب المكان الجغرافي الميداني.

والأخطر من ذلك أن هذه الحالة قد لا تقتصر على الوظائف الحكومية، بل قد تصل إلى انتخاب ممثلي الشعب في المجالس المحلية والنيابية. والسؤال هنا: إذا كان العضو في المجلس المحلي ومجلس الشعب مستعداً للدفع من أجل الحصول على هذه العضوية، ترى ما الذي ينتظره عندما يحصل عليها؟ وماذا يتوقع أن يحصل عليه؟

ثالثاً: حجم الفساد

كيف يمكن أن نحدد مستوى الفساد أو حجمه؟

إن مستوى الفساد، في الواقع، يعتبر «دالة» على أمانة ونزاهة المسؤول الحكومي، وهو دالة أيضاً للعلاقات السليمة والصحية بين أفراد المجتمع. وحجم الفساد انطلاقاً من ذلك، يتحدد بفعل المستوى الإجمالي للمنافع المتاحة والسلطة الاستثنائية للموظف الحكومي، والمخاطر التي يمكن أن يتعرض لها (الراشي والمرتشي)، وقوة جهاز الرقابة والمقاضاة.

ونشير هنا إلى أهمية عامل السلطة الاستثنائية للموظف الحكومي، لأن هذا العامل يعتبر من أهم حوافز الفساد، إذ يسمح للمسؤول الفاسد أن يستخدم سلطته الاستثنائية مراراً لزيادة فرص ظهور المنافع القابلة للمقايضة. وبوسع هذا المسؤول أن يخلق مصادر مالية (ريع اقتصادي)، وأن يتحكم في توزيع هذه المصادر. ويمكن أن يستقر في الأذهان أن مستويات الريع لا حدود لها، إذ تظهر بعض الحالات المتطرفة التي يستطيع فيها المسؤول احتكار السلطة لنفسه، وبالتالي اغتراف المنافع على هواه دونما حسيب أو رقيب، ومن دون أن يسمح لغيره أن ينال بعض المنافع. وغالباً ما تؤدي مثل هذه الحالات إلى تقويض الاقتصاد، إلا أن بعض الباحثين يلمحون إلى أن الفساد المركزي الطابع أقل ضرراً على الاقتصاد من فساد المستويات الدنيا، وأن كبار المسؤولين الفاسدين البعيدي النظر لا يسمحون لجشعهم بأن يصل إلى حد تدمير الاقتصاد. لكن هذا الاستنتاج لا يمكن تعميمه، ففي بعض الحالات وجدنا كيف أن المسؤول الحكومي، تحت وطأة الشعور بأنه غير آمن ويتوقع ترك منصبه قريباً، يلجأ

إلى «الاغتراف» السريع من الفرص المتاحة، بل إلى خلق هذه الفرص من دون انتظارها من أجل الحصول على المنافع بأعلى نسبة وأسرع وقت حتى لو كان هذا العمل يسيء إلى اقتصاد بلده.

ويمكن أن نميز بين نوعين من الفساد في ما يتعلق بحجمه:

١ - **النوع الأول**، يتعلق بأداء الوظائف والخدمات الروتينية، حيث يجري تحميل سعر الرشى نفسها بالتساوي على الجميع تقريباً مقابل الحصول على الخدمة، وذلك مثل: تمديد خط هاتفي، الحصول على اشتراك كهرباء، الحصول على جواز سفر، الحصول على إجازة سوق سيارة، تسجيل مولود جديد، الدخول إلى القسم المجاني في المشفى الحكومي، زيارة سجين، غض النظر عن مخالفة سير... الخ.

٢ - **النوع الثاني**، يشمل أنواع الفساد التي تتناسب مع حجم الأرباح والمكاسب التي يحققها «الراشي» في كل حالة على حدة، فكلما كان هذا الحجم كبيراً سواء بتحقيق العائد أو بتخفيض النفقات أو التكاليف، كبر حجم «الريع الفاسد»، فالذين يحققون مكاسب أعلى نتيجة الحصول على منافع فاسدة يدفعون أكثر مقابل ذلك. وبالعادة يميّز المسؤولون عن الضرائب والجمارك والعطاءات (المزادات والمناقصات) «بدل» خدماتهم وفقاً لحجم ما يحققونه من أرباح للطرف المستفيد.

وكلما كانت الوظيفة ذات حساسية خاصة أو كبيرة، يرتفع حجم «الريع الفاسد». كما يرتفع هذا الحجم عندما تكون البلاد تمر بحالات قلق، ما يجعل المسؤول يعمل على رفع سعر خدمته، شعوراً منه بأن الزمن يسابقه، وقد تكون فترة نهاية خدمته قد أزفت.

وفي الوقت ذاته، فإن احتمال اكتشاف حالة الفساد، وتوقع العقوبة التي يمكن أن يتعرض لها كل من الراشي والمرتشي، يؤثر في حجم الفساد من زاويتين:

١ - **الأولى**، ارتفاع مخاطر احتمال الكشف عن الحالة.

٢ - **الثانية**، توقع عقوبة كبيرة، وفي هذه الحالة ينخفض (عرض الرشوة) أو ينخفض الطلب عليها إلى درجة الصفر.

وتتمثل التكلفة المتوقعة للرشوة في ثلاثة مؤشرات:

أ - احتمال الإمساك بمقترفها.

ب - احتمال الإدانة.

ج - توقيع العقوبة.

وإذا أردنا تحويل هذه المؤشرات الثلاثة إلى أرقام، يمكن القول إن **التكلفة المتوقعة للرشوة = احتمال الإمساك بمقترفها × احتمال الإدانة × توقيع العقوبة**.

وهنا يدخل المسؤول الحكومي، وكذلك الراشي، بمقارنة المخاطر المتوقعة بالمنافع المتوقعة.

ويحصل الفساد في هذه الحالة عندما تكون المقارنة إيجابية لصالح المنافع، كما يتوقف ذلك على قدرة كل من الراشي والمرتشي على تحمل العواقب والمخاطر، وعلى مدى «الحماية» التي يتمتع بها.

وإذا ما ساد في المجتمع الاستهتار بالقوانين وعدم التقيد بالنظام، وإذا ما كانت الدولة إجمالاً ضعيفة، فإن مستوى حجم الرشوة في النوع الأول من الفساد الذي يتعلق بأداء الخدمات الروتينية، غالباً ما يكون منخفضاً، إلا أنه يكون عادة شائعة. وفي المقابل، فإن التمسك بالقانون والنظام، وعندما تكون الدولة قوية وراغبة ورغبة حقيقية في قمع الفساد، فإن معدل حدوث الفساد يسير نحو الانخفاض، إلا أن الصفقات الكبيرة قد تبقى، ولكن بأسعار فساد أعلى، والمسؤول في هذه الحالة إما أن يكون أميناً كلياً، أو يطلب رفع حجم الرشوة لكل حالة على حدة.

ويتوقف استعداد الراشي للدفع على البدائل المتاحة له. فقد يستطيع أن يحصل على المنافع نفسها بالانتقال بنشاطه إلى منطقة نفوذ أخرى، أو حتى إلى بلد آخر. وهكذا، فإن الشركات الاستثمارية الكبرى تستطيع مقاومة حالات الفساد بالانتقال إلى خيارات أخرى في بلدان أخرى تقل فيها حالات الفساد، وتسود فيها علاقات قانونية سليمة.

رابعاً: النتائج السياسية والاقتصادية للفساد

فضلاً عن النتائج الأخلاقية للفساد في المجتمع، فإن له نتائج سياسية واقتصادية في غاية الخطورة. فهو إذ يؤدي إلى انخفاض مستوى الأداء الحكومي، فإنه يخلق أجواء تسودها عدم العدالة ويشيع فيها الظلم، وهو يؤدي في الوقت ذاته إلى تقويض الشرعية السياسية للدولة، ويعبر عن وجود مشكلات عميقة في معاملات الأفراد مع الدولة، وغالباً ما يترافق الفساد مع تشوهات يخلقها المسؤولون من أجل توليد ريع الفساد. وتتناول هذه التشوهات عمليات النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويتبدى ذلك في العقود الحكومية، سواء كانت من خلال توريدات مواد وبيع وبضائع وخدمات، أو من خلال توزيعها وإيصالها إلى مستحقيها، كما تشمل إقامة المصانع وتنفيذ المشروعات، وكذلك في مجال خصصتها. وكثيراً ما يحصل ضرر بارز على الاقتصاد الوطني، سواء من حيث ارتفاع ثمن التوريدات أو من حيث انخفاض جودتها. وكذلك في عمليات النهب الواضحة للمال العام عن طريق إجراءات الخصخصة وعوائدها.

١ - النتائج السياسية للفساد

يرتبط أمر الوقوف على النتائج السياسية للفساد بالبحث في دوافعه وأسبابه السياسية. فهذه الأسباب والدوافع يمكن أن تندرج تحت العنوان التالي:

- عندما تكون الحكومة ضعيفة يقل الاهتمام بإعلاء شأن القانون والنظام والانضباط، وتتهالو الرقابة والمتابعة، ويصبح المناخ العام مؤهلاً لانتشار الفساد.

ويمكن الحكم على مدى ضعف أو قوة الحكومة من خلال معرفة ما يلي^(٧):

أ - مدى الغموض أو الشفافية في معاملاتها الاقتصادية.

ب - مدى اتباع الإجراءات والنظم الموضوعية في التعيينات والوظائف.

ج - مدى قصور أو فعالية الرقابة على أنشطة الدولة.

وانطلاقاً من هذه العوامل، توضح دراسة راوخ وإيفانز (Rauch and Evans) في عام ١٩٩٧ أنه كلما كانت التعيينات والوظائف تعتمد بصورة أقل على الجدارة والكفاءة، انخفضت شفافية تشغيل الأفراد وترقياتهم، ودخلت بدلاً منها المحاباة والمجاملات، وزادت معدلات الفساد، وانخفضت من ناحية أخرى الرقابة المؤسسية، وانخفض بسببها احتمال الوقوع في قبضة العدالة في ظل وجود الحكومات الضعيفة.

لقد واجهت حكومة ثورة الثامن من آذار/مارس ١٩٦٣، مسألة اختيار قيادات العمل الحكومي (وزراء، محافظون، مدراء عامون، أمناء عامون للوزارات... الخ)، وكانت بين خيارين تجاه ذلك:

أ - الأول، اختيار أصحاب الكفاءة بصرف النظر عن انتمائهم السياسي.

ب - الثاني، اختيار المواليين للثورة بصرف النظر عن كفاءتهم.

وقد تغلب الاتجاه الثاني، وكان ذلك مؤقتاً، ريثما يتم إعداد أصحاب الكفاءات.

وقد كان هذا الخيار مبرراً في الأيام الأولى للثورة، وحتى في سنواتها الأولى، إلا أنه لم يعد كذلك بعد مضي تلك السنوات العديدة.

إن خطورة الفساد، من زاوية النتائج السياسية، أنه نتاج حكومة ضعيفة، لكنه في الوقت ذاته يؤدي إلى إضعاف الحكومة، فالعلاقة هنا تبادلية جدلية. وخطورة الفساد السياسية أنه قد يؤدي ليس إلى إضعاف الحكومة تجاه الداخل، وإنما إلى إضعافها تجاه الخارج.

ففي الداخل نجد عزوفاً من أصحاب الكفاءات الشرفاء، وتهافتاً من الطامحين على المناصب من أجل تحقيق المنافع، وإن قادهم هذا إلى التنازل والتفريط بمصالح الوطن تجاه الخارج.

وقد انعكس هذا الأمر على مستوى الأداء الحكومي، وأدى إلى تراجع الإنتاجية، وكان هذا متوقعاً من الناحية الاقتصادية والخدمية، لكنه أدى سياسياً إلى انكماش المشاركة الشعبية، وغياب الشفافية، وضعف الرقابة.

إن مواجهة الضغوط الخارجية يرتبط على نحو مباشر بتصلب الوضع الداخلي، وهذا

(٧) خالد عبد العزيز الجوهري، «الفساد: رؤية تحليلية لواقع الظاهرة في القارة الأفريقية»، السياسة الدولية، العدد ١٤٣ (كانون الثاني/يناير ٢٠٠١)، ص ٢٣٣.

الوضع يستند الى توسيع قاعدة المشاركة في تحمل المسؤولية من جهة، وتحسين الأداء الحكومي الذي يأتي في مقدمته مكافحة الفساد، بينما رموز الفساد، والمستفيدون من المناخ الفاسد، يهتمهم استمرار ضعف الحكومة تجاه هيمنة الفاسدين وسيادة مناخ الفساد.

٢ - النتائج الاقتصادية للفساد

من المفارقات التي يطرحها موضوع الفساد أن هناك من يرى أن للفساد نتائج إيجابية، فإلى جانب مسألة تراكم رأس المال التي عرضناها سابقاً، فإن البعض يرى أن الفساد يقلل من القيود الحكومية ويتجاوز الجمود البيروقراطي تجاه العمليات الاقتصادية والمالية، وبخاصة في ما يتعلق بتسهيل عمليات الاستثمار، وبالتالي فإن الفساد يمكن أن يحرك عجلة النمو الاقتصادي.

يرى بعضهم أن الفساد يقلل من القيود الحكومية ويتجاوز الجمود البيروقراطي، لكن هذه الحجة هي لتبرير حالة شاذة، وغير أخلاقية.

لكن هذه الحجة إنما تأتي لتبرير حالة شاذة وغير أخلاقية، وبخاصة أن القيود الحكومية أو البيروقراطية الزائدة هي حالات يمكن معالجتها والقضاء عليها، وغالباً ما تنتج من ممارسات يوجدها الفاسدون أنفسهم من أجل الحصول على المنافع المالية وتحقيق المكاسب الشخصية.

ومن قائل بأن أموال الفساد يمكن أن تستخدم في الاستهلاك أو حتى في الاستثمار، وبذلك يمكن أن تُسهم في التنمية. ونقول هنا إنه قلما استخدمت هذه الأموال في الاستثمار الإنتاجي، فغالباً ما يطلب المسؤول المرتشي من الشركات وضع عمولاته في حسابات خاصة في الخارج، وما ينفق داخل البلاد غالباً ما يصرف على الاستهلاك التفاخري والتبذيري وفي إفساد الآخرين. وقد أسهمت أموال الفساد بالفعل في إفساد فئات واسعة من السكان، وفي إشاعة نزعة الاستهلاك غير المنتج، وشكلت نزيفاً دائماً للأموال العامة نحو الخارج. وتدل الدراسات أن للفساد أثراً سلبياً في كل من الكفاءة الاقتصادية والعملية التنموية برمتها، وذلك من خلال التأثير غير الملائم في كل من الحافز على الاستثمار والأنشطة الإنتاجية، فضلاً عن الأثر في نوعية وكفاءة المرافق العامة والأسواق وتخصيص الموارد والعدالة في توزيع الدخل.

ولعل أوضح مثال على ذلك ما نجده في القارة الأفريقية التي تعدّ من أغنى قارات العالم بثرواتها الطبيعية، ولكن مع وجود الفساد وانتشاره (بالطبع إلى جانب عوامل أخرى) أصبح سكانها يعيشون في حالة من الفقر المدقع والبؤس. ولعله من المناسب أن نتساءل عمّ إذا كانت هذه الثروات نعمة أم نقمة^(٨)؟.

(٨) مي فريد، «الفساد رؤية نظرية»، السياسة الدولية، العدد ١٤٣ (كانون الثاني/يناير ٢٠٠١)،

والفساد على هذا النحو لا يعوق الاستثمار فحسب، وإنما يعوق التنمية أيضاً ويرفع من كلفتها. وأصبح من نافل القول إن المستثمر «النظيف» العربي أو الأجنبي عندما يريد التوجه نحو بلد ما للاستثمار، فإنه يسأل أولاً عن الفساد والروتين والبيروقراطية. كما يلجأ إلى منظمات الشفافية العالمية ذات الصديقة ليعتمد على دراساتها قبل اتخاذ قراره.

أما المستثمر الذي يهمله الربح السريع والعالي، ويعمل من خلال الأساليب الملتوية، فيسأل عن «مفاتيح» الفساد، وعن رجال الأعمال المحليين من أصحاب النفوذ والحظوة الذين يستطيعون تحرير الصفقات بسهولة ويسر.

وفي الحقيقة، فإن الفساد يفرض على رجال الأعمال والمستثمرين «ضريبة» إضافية سيئة، لأنها ضريبة عشوائية تحكمية، وذات كلفة عالية جداً على التنمية الاقتصادية والاجتماعية. فهناك كلفة البحث عن هؤلاء الذين ستنم رشوتهم، كما أن هناك كلفة المفاوضات، إضافة إلى الالتزامات التفاوضية الناجمة عن الرشوة، ويضاف إلى كل ذلك تكلفة الوقت. إن هناك علاقة طردية بين مستوى الرشوة والوقت الذي يمضيه المستثمر مع الموظفين الحكوميين على حساب الكفاءة في إدارة الشركة (العارضة) والمشروع الحكومي، ففي مسح عام جرى في أوكرانيا عام ١٩٩٦ بين أصحاب الشركات التي اعتادت تقديم الرشوة وجد أن تلك الشركات تستنفد ثلث الوقت مع الموظفين لإقناعهم بالصفقة. وفي مصر^(٩) قدر الفساد الإداري في قطاع الاتصالات والمواصلات بأنه يستنفد ما بين ٢٠ و ٣٠ في المئة من وقت العمل.

والفساد على هذا النحو يزيد عائدات البحث عن الربح مقارنة بالعمل المنتج، فهو يشوّه الحافز نحو العمل، إذ يرى «الفاقد والمفسد» أن صرف الوقت لممارسة الفساد أكثر ربحية من العمل المنتج، ما يغريهم بالاتجاه نحو الأعمال التي تدرّ ربحاً سريعاً، وهذا الأمر يؤثر في النهاية سلباً في معدل النمو الاقتصادي.

ويمكننا إضافة العناصر السلبية التالية إلى النتائج الاقتصادية للفساد:

١ - يقلل الفساد من الإيرادات العامة ويزيد من النفقات العامة. ونلاحظ ذلك بخاصة في حالتي التهرب الضريبي وزيادة نسبة الهدر والسرعة والضياع في المشروعات العامة.

٢ - يقلل الفساد من نوعية المرافق العامة وكفاءتها، ومن جودة البضائع والسلع، ونلاحظ ذلك بخاصة في معرض إرساء المناقصات على الموردين الأقل كفاءة، إذ غالباً ما يخفي ذلك حالات متعددة من الفساد.

٣ - يشوّه الفساد تركيب النفقات العامة، فالمسؤول الحكومي الفاسد يتجه إلى إقامة المشروعات الكبيرة، والتجديد الدائم لأنظمة الدفاع. والمعروف أن هذه المشروعات تحمّل خزينة الدولة قسماً مهماً من إيراداتها، وهي ضرورية بلا شك، لكن شرط أن تتم ضمن نظام دقيق ورقابة وشفافية، فإذا ما تسرب إليها الفساد فإن معنى هذا حجب نسبة عالية من

(٩) نادر سراج، «الفساد لغة: خطاب الرشوة نموذجاً»، السفير، ١٥/١٠/٢٠٠٤.

الإنفاق العام عن مجالات مطلوبة وتهم المجتمع بكامله، كالصحة والتعليم وتنمية الموارد البشرية.

٤ - يشوّه الفساد الأسواق وتخصيص الموارد^(١٠)، وذلك من خلال تخفيض قدرة الحكومة على فرض الرقابة، وعلى نظم التفتيش لتصحيح فشل السوق. ومن ثم لا تمارس الحكومة أنشطتها الرقابية بصورة جيدة على المصارف والمستشفيات والأسواق وغيرها. ويشوّه ذلك بدوره الوظيفة الأساسية للحكومة في تنفيذ العقود وتوفير الحماية لحقوق الملكية، كما يوجّه الفساد طالبي الوظائف نحو الميادين التي تتيح لهم توليد دخل إضافي عن طريق الرشى، كما في ميادين جباية الضرائب والرسوم الجمركية وغيرها.

٥ - ومما لا شك فيه أن إجراءات التوظيف والترفيه والتعيين في الحكومة ومؤسسات القطاع العام إذا ما قامت على أساس من المحسوبية أو الرشوة، فإنها ستؤدي إلى تخفيض نوعية الإدارة وكثرة القرارات الخاطئة، ما يؤدي بدوره إلى انخفاض مستوى الأداء وتشويه سوق العمل.

٦ - يزيد الفساد من الفقر وعدم العدالة في توزيع الدخل، فالفساد إذا ما شاع في المجتمع فإنه يؤدي إلى تقليل فرص الفقراء وأصحاب الدخل المحدود (غير المدعومين) في الحصول على نصيبهم الموضوعي من الوظائف ومن فرص الترفيه والتقدم الوظيفي.

ويقول بيتر أيغن (Peter Eigen)^(١١) «الفساد يمثل الشر الأساسي في عصرنا، وهو يكشف عن وجهه القبيح في كل مكان، ويكمن في جذور جميع المشكلات ذات الأهمية تقريباً، أو يحول دون حلها على الأقل، ويحدث آثاره المدمرة في مناطق العالم الفقيرة، حيث يدع الكثير من ملايين البشر أسرى البؤس والفقر والمرض والصراعات وأشكال الاستغلال الوحشية المتجبرة».

ومن النتائج المقلقة للفساد أنه يعمل على إعاقة التطور والتحديث، كما يعمل على تعميم ثقافة الفساد، فالمسؤول الحكومي وشريكه (أي الراشي والمرتشي) يجهدان في إبقاء الحال على ما هي عليه، ويحولان دون تطوير وتحديث الأنظمة والقوانين والمؤسسات.

إن ثقافة الفساد، إذا ما شاعت، تعتبر أن «الرشوة» أمر طبيعي، لا بل هي «حق»، أو أنها اقتسام لمغانم، وأنها في جميع الحالات ستدفع. ووصل الأمر، نتيجة انخفاض أجور العاملين، أن اعتبر البعض «الرشوة» بمثابة «الصدقة» من القادر على الدفع إلى المحتاج، والبعض يدفع «الرشوة» على أنها «زكاة». وهذا النوع من الثقافة خطر على المجتمع وعلى علاقات الأفراد في ما بينهم، وفي ما بين المجتمع والأفراد والدولة، لأنها تزعزع الثقة بالدولة، وتسبب تكلفة اقتصادية - أخلاقية - سياسية للدولة والمجتمع، إذ يصبح كل شيء مباحاً طالما أنه يشترى

(١٠) حجازي، «التكاليف الاجتماعية للفساد».

(١١) بيتر أيغن، «أفكار تمهيدية» في: بيتر أيغن، شبكات الفساد والإفساد العالمية، ترجمة محمد جديد؛

مراجعة زياد منى (دمشق: قدمس للنشر والتوزيع، ٢٠٠٥)، ص ١٧.

بالمال، وطالما يوجد بين الناس من هو قادر على الدفع، وطالما بقي في المجتمع مَنْ هو بحاجة، أو أنه يطمح الى الحصول على الأكثر.

إن هذه الثقافة تضعف من ثقة الناس في ما بينهم، وفي ما بينهم وبين الدولة، فتَهَرَّب الأموال إلى الخارج، ويضعف الاستثمار الوطني، وتقل الثقة بالنظام المصرفي والمالي، ويعمُّ الاستهتار بالأنظمة والقوانين، وباختصار، تزيد ثقافة الفساد من «عدم تأكد» أفراد المجتمع في كل شيء.

يُظهر الفساد ضعف الدولة تجاه الخارج، كما يظهر هشاشة الوضع الداخلي فضلاً عن النتائج السياسية القاسية لكل ذلك.

ومن جهة أخرى، يُظهر الفساد ضعف الدولة تجاه الخارج وهشاشة الوضع الداخلي، وعدا عن النتائج السياسية القاسية لذلك، فإن من أهم نتائجها الاقتصادية عزوف رأس المال الأجنبي عن الاستثمار. وتشير إحدى الدراسات^(١٢) إلى «أن تأثير الفساد في الاستثمار الأجنبي في الداخل يشبه تأثير الضريبة فيه، وأنه كلما زاد معدل الفساد، زاد التأثير السلبي في الاستثمار الأجنبي المباشر». وعلى العكس، فإن دراسة أخرى تشير^(١٣) إلى «أن تخفيض الفساد بنسبة ٣٠ في المئة (من خلال تحسين إجراءات مكافحته)، سيزيد الاستثمار بنسبة ٤ في المئة، ويزيد الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ٠,٥ في المئة سنوياً».

ويتحدث باحثون آخرون عما يمكن دعوته بـ «مضاعف الفساد» قياساً عما تحدث عنه الاقتصادي البريطاني الشهير «كينز» حول «مضاعف الاستثمار». ويقول د. محمود عبد الفضيل عن ذلك^(١٤): «يمكن لنا أن نتحدث بصدد الفساد عن «مضاعف الفساد» الذي يخضع للمنطق نفسه، أي منطق مضاعف الاستثمار، ويولد السلسلة نفسها من الآثار المتتالية». وكما يدلنا تحليل «المضاعف» عند كينز، فإن الزيادة الأولية في حجم الاستثمار تنتج منها سلسلة من الزيادات المتلاحقة في الدخل القومي، إذ نجد أن كل موجة من موجات الإنفاق تولد مزيداً من الإنفاق في سلسلة لانتهائية من الزيادات، يضاعف حجمها تدريجياً حتى ينتهي الأثر تماماً عند نهاية السلسلة. فالعبرة ليست إذاً في «الزيادة الأولية» التي تطرأ على الدخل القومي، بل العبرة هي في السلسلة الطويلة من الإنفاقات المتتالية المترتبة على «الزيادة الأولية» في حجم الاستثمار. وعلى هذا الأساس يقول د. عبد الفضيل بأن «مضاعف الفساد» يشير إلى مقدار الزيادة (النهائية) في دخول الأفراد الناتجة من «زيادة أولية» معينة في حجم العمولات والرشى ومدفوعات السمسرة. فإذا كان الحجم الأولي للعمولات والسمسرة في فترة زمنية ما هو ١٥

(١٢) حجازي، المصدر نفسه.

(١٣) مروان محيي الدين النصولي، «أثر الفساد في النمو الاقتصادي»، ورقة قدمت إلى: المؤتمر العلمي الدولي السابع لنقابة خبراء المحاسبة المجازين في لبنان حول المحاسبة ومتطلبات القرن الحادي والعشرين ١٩٩٨، بيروت، ١٤ - ١٦ أيلول / سبتمبر ١٩٩٩، ص ١٨٧ - ١٩٦.

(١٤) عبد الفضيل، «الفساد وتداعياته في الوطن العربي».

مليون وحدة نقدية، فإن هذا الحجم له «آثار تساقط» من خلال دورة اقتسام «مدفوعات الفساد» من العمولات والرشى بين كبار المستفيدين والمنتفعين من ناحية، وبين المحيطين بهم عند المستوى الوسيط والأدنى من ناحية أخرى، بحيث يصلهم بعض «الغنائم» أو قل بعض «الفتات».

خامساً: أشكال أخرى مستحدثة من الفساد

لوحظ ظهور أشكال جديدة من الفساد، شجع عليها تطور الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية، ولعل أبرزها:

١ - تفترض آليات الحصول على قرض خارجي أو معونة خارجية من إحدى الدول أو الوكالات الدولية أو الإقليمية، تقديم دراسة استشارية من مكتب استشاري معتمد. وقد استطاعت الولايات المتحدة وأوروبا عن طريق دعم إقامة هذه المكاتب تكوين «فئة» أو «نخبة» جديدة من المهنيين ورجال الأعمال، تسير وتروج لبرامج المؤسسات الدولية وهيئات المعونة الأجنبية في مجال الخصخصة والتوجه نحو اقتصاد حرية السوق وتحرير التجارة ودمج الاقتصادات الوطنية ببنية الاقتصاد العالمي الرأسمالي وشبكة المعاملات المالية الدولية، من دون اعتبار للمصالح الاقتصادية الوطنية.

وعن طريق المكاتب الاستشارية الخارجية يتم إعداد «النخب» المحلية التي تروج للعولمة واقتصاد حرية السوق، وتسهل حصول فئات معينة من رجال الأعمال وبعض رجالات السلطة أو محاسبيها على العقود الخاصة بتنفيذ برامج القروض والمعونات التي تمتد إلى عقود المشاريع التنموية الكبيرة، وذلك بتنسيق العلاقة الثلاثية بين المؤسسة المختصة بالدولة المعنية والشركات الأجنبية (أو المحلية) المنفذة، والبيروقراطية الحكومية. وتقوم المكاتب الاستشارية، عادة، وبالتنسيق مع بعض المسؤولين من ذوي النفوذ السياسي بالحصول على العقود الاستشارية الضخمة، وتسهيل مهمة الشركات الأجنبية (أو المحلية) وتجاوز العقبات البيروقراطية، وبخاصة في مجال المشروعات التحتية والاتصالات الحديثة.

وهذا الشكل من أشكال الفساد الجديد يعتبر ظاهرة خطيرة تؤثر في نزاهة النظام وجدية مشروعات التنمية وسلامة اختيار التكنولوجيا الملائمة.

٢ - مع تزايد أنشطة الأسواق المالية، وبخاصة في دول الخليج العربي، ومع تزايد التوجه نحو حرية حركة الأموال بين دول العالم وأسواقه المالية، تزداد عمليات النصب والاحتيال، ولا سيما في الأسواق المالية الحديثة. وتأخذ هذه العمليات أساليب وآليات شتى. وآخر فضائح هذا الشكل من الفساد ما تعرض له سوق دبي المالي مؤخراً^(١٥)، إذ ثبت «تلاعب مستثمرين كبار في صفقات وهمية بمليارات الدراهم على أسهم بنك دبي الإسلامي بغرض رفع سعر السهم وتحقيق مكاسب هائلة من وراء ذلك.

وفي حالات أخرى، كشفت الوقائع عن العديد من حالات التواطؤ ما بين الشركات الصناعية والتجارية والمصارف، بمساعدة مكاتب مدققي الحسابات الكبرى.

٣ - الحروب ليست جديدة في العالم، فتاريخ البشرية مليء بقصص الحروب، لكن الجديد في هذا الموضوع هو بروز ظاهرة «بيزنس الحروب»، وقد برز ذلك أخيراً في الحرب ضد العراق واحتلاله، إذ أظهرت الوقائع تلك العلاقة المشبوهة ما بين الصناعات العسكرية والبيوت المالية والمؤسسات الإعلامية وشركات المقاولات في الولايات المتحدة. وبدأت نتائج الحرب وتداعياتها وكأنها تجري لصالح هؤلاء جميعاً، بقيادة الطغمة اليمينية - الصهيونية المحافظة التي تعتمد على مجموعة من الأيديولوجيين والباحثين في مراكز الدراسات الاستراتيجية. وهناك الآن تحقيقات أمريكية رسمية في أكثر من مئة عقد مشكوك فيها، نالتها شركات أمريكية ومجموعها ملايين الدولارات، والتحقيق الجنائي يشمل العديد من العاملين في هذه الشركات والموظفين الحكوميين.

٤ - انتقل الفساد إلى أروقة الأمم المتحدة ومنظماتها. وقد كشفت التحقيقات الأخيرة في برنامج «النفط مقابل الغذاء» عن فضائح كثيرة تدل على تورط بعض العاملين في المنظمة الدولية في المزيد من قضايا الفساد في إطار البرنامج الذي وضعته الأمم المتحدة للتخفيف عن الشعب العراقي من آثار العقوبات الاقتصادية التي فرضت على العراق منذ عام ١٩٩٠. وتناولت التحقيقات^(١٦) «آلاف الشركات من أصل ٤٥٠٠ شركة اشترت نفطاً وباعت بضائع الى العراق بموجب البرنامج في ما يتصل بتقاضي العمولات والرشى والرسوم الإضافية غير المشروعة».

٥ - العلاقة بين السلطة والثروة ليست جديدة، لكن يتأكد اليوم كيف أن القاسم المشترك بين هذين القطبين أصبح الفساد، وازداد التداخل والتشابك بين «رجال البيزنس» والفئات البيروقراطية عن طريق الصفقات المشتركة والتزواج، وهذا الأمر يصل إلى أعلى المستويات الحكومية. وقد كتب عادل حمودة رئيس تحرير صحيفة **الفجر** عن الفساد في عهدي السادات ومبارك في مصر^(١٧)، فقارن بين «المليونيرات» الذين ظهروا في عهد السادات، وبين رموز الفساد الجدد الذين ظهروا واستثمروا وتجاوزوا القيم والقوانين والحدود والأصول. فقد شهد عهد حسني مبارك «ميلاد من يمكن وصفهم بالمليارديرات.. والباشوات، وهكذا بدأ النهب الثالث لمصر. لقد كان النهب منظماً ومتتالياً وبمبالغ مذهلة، ضاعت فيها مدخرات المصريين التي تكونت في غربتهم الطويلة في بلاد النفط، من شركات توظيف الأموال الوهمية في مجالات العملة، إلى شركات السمسرة المحتالة في البورصة، ومن ضياع الأموال على شركات مقاولات منحرفة استغلت حاجة الناس إلى السكن، إلى ضياعها على سمسرة بيع الدينارات التي راودت أحلام البسطاء في الثراء السريع».

(١٦) النهار، ١١/٨/٢٠٠٥.

(١٧) القدس (لندن)، ٢/٩/٢٠٠٥.

ويقول حمودة: «على أن أخطر ما جرى هو نهب أموال البنوك وضياع نحو ١٥٠ ملياراً منها.. أخذت بلا حساب.. وبلا ضوابط.. وكأنها مغارة علي بابا في الأسطورة الشهيرة التي لم يعد يصدقها الصغار. وعلى الرغم من المحاكمات التي جرت، فإن غالبية من حصلوا على القروض التي كانت بمئات الملايين عرفوا طريقهم إلى الخارج.. هربوا.. وفي بعض الحالات الصارخة كان مسؤولون في الحكومة والشرطة والنيابة العامة وغيرها وراء هروبهم. وهو ما ضعف من التحالف القوي بين السلطة والثروة.. ووصل الاختراق إلى ما هو أخطر.. الحملة الانتخابية الرئاسية لمرشح حزبهم.. بعضهم شريك التفكير والتدبير والتخطيط والتمويل.. ولن يكون ذلك لوجه الله أو حباً في الرئيس إلى فترة حكم جديد لا بد من أن يكون له نصيب من كل شيء».

٦ - ظهور شكل آخر من أشكال النصب والفساد مع تطور التكنولوجيا المتطورة والأجهزة الحديثة المستخدمة في المصارف ومؤسسات تحويل الأموال عن طريق اختراق مواقع حساسة للحصول على معلومات يتم توظيفها في عمليات نصب كبرى، فضلاً عن عمليات التجسس للابتزاز والتهديد وإقامة علاقات غير مشروعة.

ومن أشهر القضايا التي تم ضبطها عالمياً في مجال النصب الإلكتروني^(١٨) «ما حدث مؤخراً في ماليزيا، حيث تم ضبط تشكيل عصابي قام بمحاولة السطو على مبلغ مليون و ٧٥٠ ألف دولار و ٤٥٠ ألف ريال سعودي من إحدى الشركات المالية المرتبطة شبكات بنوك في السعودية واليمن، بعد أن تمكنوا من اختراق شبكة المعلومات العالمية لهذه الشركة بمركز التحويلات المالية وتحويل هذه الحسابات إلى حسابات وهمية بأسماء مزورة».

وتعدّ الجزائر أكثر الدول العربية تعرضاً لحالات النصب على البنوك عن طريق بطاقات الائتمان، تليها مصر والمغرب وقطر والسعودية وتونس والإمارات.

٧ - وبعد انتهاء الاتحاد السوفياتي وتفككه، أصبحت روسيا تواجه أشد أمراض هذا العصر فتكاً. إنها أمراض الفساد والرشوة والابتزاز. ويشير التقرير المقدم من منظمة التعاون والتنمية إلى أهمية وضرورة مواجهة الفساد، كما يطالب بالإصلاح الاقتصادي، الأمر الذي أكدّه أيضاً النادي الاقتصادي (ومقره باريس) في اجتماعه الأخير.

فقد تبين لمنظمة التعاون أن إطلاق يد المسؤولين وتحكمهم في كل شيء أدى إلى هبوط معدل النمو الاقتصادي بنسبة ٥,٨ في المئة. لذلك طالبت المنظمة الإدارة السياسية بالتدخل بحزم وقوة لإجراء الإصلاحات وإعادة السيطرة على آليات السوق حتى تستطيع روسيا أن تتولى رئاسة مجموعته الثانية (الدول الصناعية الكبرى) في نهاية عام ٢٠٠٥ خلفاً لبريطانيا الرئيسة الحالية للمجموعة.

كما ثبت أن التمسك بالقانون، وإعلاء شأنه، والتأكيد على سلامة الإدارة ونظام المقاضاة وزيادة الرواتب والأجور، وتحسين النظام الضريبي، نتيجة سياسة بوتين في السنوات الأخيرة،

أدى إلى زيادة حجم الاستثمارات بنسبة ٥٠ في المئة بواقع ٩,٤ مليار دولار.

٨ - تؤكد دراسة استخدمت فنون الانحدار (Panel Regression)^(١٩) وجود علاقة قوية بين نسبة الإنفاق العسكري والفساد، بمعنى أن الدول الأكثر فساداً تميل إلى الإنفاق العسكري الأكبر، وذلك بسبب انعدام الرقابة الفعالة على هذا النوع من الإنفاق. وقد يتضمن ذلك أن أحد سبل مواجهة الفساد هو تحويل جانب من النفقات العسكرية إلى الإنفاق المدني الأكثر إنتاجية لأفراد المجتمع.

وإذا كان هذا التوجه صحيحاً من الناحية النظرية في ما يتعلق بتحويل جانب من الإنفاق العسكري إلى الإنفاق المدني المنتج، فإنه يتسم بعدم واقعيته في حال الدول التي عليها أن تحارب لاسترداد أراضي لها محتلة من قبل الأجنبي، أو أن عليها مواجهة التهديدات بالعدوان عليها، بالحصول على السلاح المتطور، لتقوية دفاعاتها.

٩ - شهدت المنطقة العربية خلال النصف الثاني من القرن العشرين تدفقاً هائلاً للأموال الناجمة عن استثمار إنتاج النفط وتزايد الحاجة إلى استخدامه لتوليد الطاقة. وقد واجهت البلدان العربية المنتجة للنفط، كما البلدان المستهلكة، مشكلات اقتصادية متفاوتة من حيث حجمها وطبيعتها.

ولعل من أهم نتائج الطفرة النفطية التغيير في البنية الاقتصادية والاجتماعية، وظهور الاختلال في التوازنات الاقتصادية الكلية، كما ظهرت مشكلة الاستيعاب الرأسمالي والقدرة الشرائية لأصحاب الثروات، وتنامي حصة الاقتصاد الاستهلاكي على حساب الاقتصاد المنتج.

لكن من أخطر النتائج هو إشاعة «ثقافة الفساد» التي كانت وما زالت لها أبعد الأثر في عملية التنمية، وذلك عن طريق الاستيلاء غير المشروع على أموال كان يجب تخصيصها لعملية التنمية.

وتقدر بعض حسابات الدخل القومي^(٢٠) «أن المتراكم من إجمالي الدخل القومي العربي للنصف الأخير من القرن العشرين (١٩٥٠ - ٢٠٠٠) بنحو ٣٠٠ مليار دولار (أي ٣ تريليون دولار). ويقدر ما صرف على التسليح من هذا المبلغ بحدود ألف مليار دولار، أما عملية إعمار البنى التحتية، وما خصص للقطاعات الصناعية والزراعية والخدمية، فقد استهلك بحدود ألف مليار دولار أيضاً خلال الفترة ذاتها. أما الألف مليار الثالثة فيقدر أنها ذهبت إلى أشخاص ومؤسسات عملوا وسعوا من أجل «تسهيل وتيسير» العمليات والأعمال المطلوبة للشقين الأولين».

وهذا يعني، إن صحت هذه الأرقام، أن ثلث ثروة الأمة نهبت وحجبت عن مشروعات

(١٩) أورد ذلك المرسي السيد حجازي في بحثه المنشود في مجلة المستقبل العربي. انظر: حجازي، «التكاليف الاجتماعية للفساد».

(٢٠) عامر خياط، «تنمية الفساد أم فساد التنمية؟»، الحياة، ٢٤/٤/٢٠٠٥.

التنمية نتيجة الفساد، ما أسهم في ضياع فرص التنمية التي أقيمت بخاصة بعد ارتفاع أسعار النفط في عقدي السبعينيات والثمانينيات، وإذا ما تم توزيع هذه الأموال مباشرة على أفراد الشعب في البلدان العربية^(٢١) «لارتفع متوسط الدخل القومي لكل فرد عربي بمقدار ٢٠٠ دولار سنوياً لكل سنة من سنوات نصف القرن الماضي».

وإذا ما تم إنفاق الألف مليار دولار التي نهبت بواسطة الفساد في مشروعات تنمية، لأمكن تحقيق الاكتفاء الذاتي في الثروة الزراعية والحيوانية.

وهكذا يتبدل على نحو واضح كيف «يستخدم» الفساد لإعاقة عملية التنمية ونهب الثروات الوطنية، وبخاصة عندما يترافق ذلك مع «تهريب» أموال الفساد على الخارج وحرمان البلد المعني من ثرواته.

سادساً: منظمة الشفافية العالمية

تأسست هذه المنظمة عام ١٩٩٣ وفقاً للقانون الألماني، وقد عقد مؤتمرها التأسيسي في برلين، وأسهم في تأسيسها عدد من الشخصيات العالمية^(٢٢). وحددت أهداف المنظمة بما يلي:

١ - اختراق جدار الصمت الذي يحيط بالفساد الحديث المفصل في الموضوع ومن الوجهة المهنية.

٢ - إدراك واقع الفساد إدراكاً مشتركاً وتعريفه، والكشف عن أوجه النقص في الإجراءات التي تتخذ ضده على الصعيد القومي والدولي.

٣ - تشكيل ائتلافات ضد الفساد، بأن نجتمع بين الأطراف المختلفة، وبأن نعبي في الوقت ذاته موارد من أجل المنظمة الجديدة.

٤ - لفت أنظار وسائل الإعلام إلى أخطار الفساد والكشف عن الأضرار التي يسببها، ولا سيما في البلدان النامية.

وقامت المنظمة بوضع تصميم أولي من الأدوات الفكرية لاستخدامها ضد الفساد، وصدرت في كتاب **المصادر**، حيث أوضح الطريقة التي يستطيع المرء بها أن يقضي على الفساد. ونشأ هذا عن لائحة تفقدية تذكر العناصر ذات العلاقة اللازمة من أجل نظام لا يقبل الرشوة، أي أنه مستقيم. وقد صورت المنظمة تصورها الخاص بـ «جزر الاستقامة»، ووضعت بذلك ميثاق الاستقامة. وسعت منذ مؤتمرها السنوي الأول عام ١٩٩٤ إلى إيجاد مناخ ملائم

(٢١) المصدر نفسه.

(٢٢) انتخب الاجتماع التأسيسي مجلس إدارة المنظمة على النحو التالي: بيتر آيغن (رئيساً)، كمال حسين (بنغلاديش)، وفرانك توغل (الولايات المتحدة)، نائبي رئيس، لويس ككرت (بريطانيا) ولوريس اسبانول (الفيليبين)، تيو فرانك (ناميبيا)، جيو غتنغ (كينيا)، مايكل هرشمن (الولايات المتحدة)، غري بارف (بريطانيا). انظر: آيغن، **شبكات الفساد والإفساد العالمية**، ص ٤٥ - ٥٥.

من أجل التعاون يتسم بالشفافية. ولم يكن من مهمات المنظمة الكشف عن الفضائح (فهي مهنة السلطات والصحافة)، وأما مهمة المنظمة فهي تحليل الحالات التي يكشف النقاب عنها، وتطوير أنظمة تمكن من منع الفساد في المستقبل، ما وضع المنظمة في موقف يمكنها من الحديث مع جميع الأطراف (المرتشين والراشين والسلطات المختصة).

وفي عام ١٩٥٥، نشرت المنظمة لائحة للفساد متدرجة تبعاً للمراتب، قدمت فيها الدول التي كانت مصابة بالفساد، بموجب استفتاءات تجري من قبل المعاهد المستقلة التي تعمل في مجال دراسات الرأي.

وأصدرت المنظمة عام ١٩٩٩ **فهرس الراشين**، أي أولئك الذين يدفعون الرشى. والمسألة هنا تتعلق بتسلسل مراتب البلدان التي تعدّ شركاتها مستعدة لدفع الرشى في البلدان النامية.

وفي عام ٢٠٠١ أصدرت المنظمة التقرير العالمي عن الفساد الذي يُعدّ نوعاً من تقرير مواقع للفساد على النطاق العالمي.

ويقول بيتر أيجن^(٢٣) «يوجد اليوم لـ «الشفافية العالمية» نحو مئة فرع في جميع أنحاء العالم، وقد تحولت فعلاً خلال عشر سنين، إلى منظمة معترف بها... والمسألة تتعلق بنظرة شاملة من عل، تُطل على تاريخ نشوء «الشفافية العالمية»، وعلى ضروب الصراع التي لم يكن بد من أن تخوض في لجتها، أي: نظرة شاملة إلى مشكلة الفساد التي تشتمل على العالم، ولكي نكشف من أجل ذلك على ماهية الأدوات التي طورناها من أجل الكفاح ضد مستنقع الرشوة».

كيف نقضي على الفساد؟

لا بد لنا أولاً من إبداء الملاحظات التالية:

١ - أن الفساد ظاهرة ديناميكية ومركبة في أن واحد، وعلى هذا فإن القضاء عليه يتناول العديد من الجبهات والمواقع.

٢ - أن الحرب ضد الفساد لا يمكن حسمها خلال شهور أو حتى سنوات قليلة، ويجب ألا نتوقع القضاء على الفساد بين يوم وليلة وعلى نحو شامل.

٣ - أن مهمة القضاء على الفساد مسؤولية المجتمع بجميع أطيافه، ولا يمكن أن تكون هذه المسؤولية محصورة في الإجراءات الحكومية، بل لا بد من تعاون الجميع.

٤ - يجب أن تنصرف الجهود إلى اجتثاث أسباب الفساد، فمن هنا تكون البداية، ومنها يمكن أن تهيأ الظروف المناسبة للقضاء على الفساد.

٥ - في كل بلد أصيب بمرض الفساد، هناك رموزٌ معينة يشار إليها من قبل أفراد المجتمع دائماً. لذا، فإن أي مكافحة للفساد يجب أن تبدأ من هذه الرموز، وبهذا يمكن أن تحقق حملة مكافحة الفساد صدقيتها تجاه المجتمع، وبالتالي تضمن مساندة أفرادها لهذه الحملة. ففي

(٢٣) المصدر نفسه، ص ٦٧.

بعض البلدان النامية، يعتبر الفساد أحد دعائم الحكم فيها، لهذا فإن المجتمع غالباً لا يأخذ طرح شعارات مكافحة الفساد على محمل الجد. ويعتبرها إذا ما طرحت من قبل النظام السياسي مجرد شعار لا يتمتع بالصدقية المطلوبة.

٦ - أن تشمل حملة مكافحة الفساد وجود البطالة ومواقعهم وطبيعة أعمالهم، والأساليب المتبعة لـ «الطلب على الخدمات الفاسدة»، وكذلك «العرض لهذه الخدمات».

٧ - أن إجراءات الحكومة وسياساتها يمكن أن تولد بحد ذاتها فرصاً تخلق الفساد أو تنميه. لهذا فإنه من الضروري أن يراعي الإجراء الحكومي أو القانون أو النظام المعتمد الوضوح ويسد الثغرات التي يمكن أن يتسرب منها الفساد.

تبقى مهمة مكافحة الفساد قضية سياسية في الدرجة الأولى إلى جانب كونها قضية اجتماعية - اقتصادية - ثقافية.

٨ - وعلى أي حال، فإن مهمة مكافحة الفساد، على جانب كونها قضية اقتصادية - اجتماعية - ثقافية، تظل مسألة سياسية في

الدرجة الأولى. ومكافحة الفساد تحتاج إلى جانب الاعتراف بها إلى قرار سياسي. وإذا كنا نعتقد أن لكل مجتمع خصوصيات معينة قد تساعد على انتشار ظاهرة الفساد، كما قد تعوق هذا الانتشار، فمما لا شك فيه أن الخطوط العامة للقضاء على الفساد في جميع بلدان العالم تكاد تكون متقاربة.

وقد أنشأت «منظمة الشفافية العالمية» على مر السنين سلسلة من الطرائق، يأتي في مقدمتها الميثاق الخاص بالاستقامة ومبادئ العمل والتجارة من أجل مواجهة الرشوة، ويوجز أيغن هذه المبادئ^(٢٤) كما يلي:

- لن يقبل ممثل رسمي للسلطة مباشرة، ولا عن طريق وسطاء، أي نوع من الرشوة بالمال أو الهدايا أو الجميل، أو أي مزايا أخرى لنفسه أو لأي فرد أو منظمة أو طرف ثالث، ممن لهم علاقة بتقديم العطاء أو بطلبه، أو يتيح لنفسه في مقابل ذلك مزايا معينة في إطار عملية تقديم العروض.

- سوف تتولى الجهة المختصة جَعْل جميع المعلومات التقنية والقانونية والإدارية الضرورية والملائمة حول المشروع الجاري تنفيذه، أو المشروع المطروح في المناقصة، مكشوفة للناس جميعاً.

- لن يدع أي ممثل للجهة الرسمية المعلومات السرية تصل إلى أيدي مقدمي العروض أو أطراف العقد، أي المعلومات التي تتيح لمقدم العرض أو أحد أطراف العرض مزية غير مشروعة في إطار عملية طرح المناقصة أو تنفيذ الصفقة أو عقدها.

– كل ممثلي الجهة الرسمية الذين لهم علاقة بعملية مقدم العرض أو تدقيقه وإتمام العقد، سوف يكشفون عن كل تنازع بين المصالح في إطار توزيع التكاليف. وإنه لمن المرغوب فيه إلى أقصى الحدود أن تظل مكشوفة بالطريقة ذاتها قيم ثرواتهم، مثلما تظل مكشوفة قيم ثروات أفراد أسرهم.

– سوف يبادر كل ممثل للجهة الرسمية إلى إبلاغ الجهات الحكومية المختصة عن كل محاولة، أو في الواقع عن كل انتهاك للاتفاقيات التي اتفق عليها، وكذلك كل شبهة جدية في أن المسألة انتهت إلى مثل هذا الانتهاك.

أما ما يتصل بالحاصلين المحتملين على التكاليفات، فإن القواعد تبدو مماثلة:

– لن يقدموا إلى ممثلي الجهة الرسمية التي بادرت إلى طرح المناقصة، لا إلى ذويهم أو أصدقائهم، لا مباشرة ولا بوسطاء، أي نوع من أموال الرشوة، أو الهدايا، أو الجمائل، أو المزايا الأخرى، بغية الحصول على مزايا في إطار العملية التي يقوم بها المتقدم بالعرض.

– لن يتفقوا مع أطراف أخرى داخل طرح المناقصة، وينالوا بذلك من الشفافية الموصى بها، ومن العدالة في عملية المتقدمين للعرض، وفي إبرام العقد.

– لن يقبلوا الحصول على مزايا تكون في مقابل سلوك مجانب للأصول المهنية.

– سوف يكشفون عن كل المدفوعات التي تدفع إلى عملاء أو وسطاء آخرين، لا يجوز لهم أن يحصلوا، فضلاً عن ذلك، بحال من الأحوال عما يزيد على القيمة المقابلة لخدماتهم، ويفضل أن يُكشف عن طريق مقدمي العروض عند تسليم الأمر، ولكن على أبعد تقدير في اللحظة التي يصدر فيها التكليف.

ويقول أيغن إن ميثاق الاستقامة «ليس بالشرعية المنقوشة على الحجر، بل يمكن تكيفه للائم كثيراً من الحاجات. وفضلاً عن ذلك، فإنه يجرب استكمال المفهوم وصياغته المحسوسة الملموسة على إمكان الاحتياج إليهما، ويُستدركان بمعرفة اكتسبت حديثاً».

وإلى جانب «ميثاق الاستقامة»، هناك وسائل أخرى ضمن منظمة الشفافية العالمية، ابتكرتها فروعها لتلائم أوضاع البلدان المختلفة، وكذلك الحالات المختلفة للفساد. ويقدم أيغن آليتين تبين فعاليتيهما في السنين الأخيرة في مضمار مكافحة الفساد، وهما:

– كتاب المصدر (Ti Source Book) الذي أصدرته منظمة «الشفافية العالمية».

– وكتاب عُدّة محاربو الفساد (Corruption Fighters Tool kit)، والكتابان يعتبران مجموعتين من المواد جمعتهما منهجياً لمحاربة الفساد. وهما أيضاً وسيلتان تحليليتان مساعدتان من أجل الإصلاحات الملموسة.

ويشكل كتاب عُدّة محاربو الفساد اختصاراً للخبرات العملية التي حصلها أعضاء مختلفون في المجتمع المدني في فروع الشفافية العالمية، إلى جانب منظمات أخرى في مضمار مكافحة الفساد.

وعلى أي حال، فإن من الأجدى أن تتم عملية مكافحة الفساد من خلال الملاحظات السابقة، وفق برنامج شامل للإصلاح الاقتصادي والإداري، ومن خلال مضمون سياسي يضمن توسيع قاعدة المشاركة السياسية، كما يضمن مساندة وتأييد الفئات الشعبية المختلفة.

من المهم أن تكون السياسات والإجراءات الحكومية أداة ووسيلة من شأنها خلق البيئة والحوافز للتأثير في أولئك الذين يدفعون الرشوة، وأولئك الذين يحصلون عليها. ولذا، فإن مدى شفافية المعاملات النظامية تحدد مدى إمكانية محاربة الفساد، وإن محاربة الفساد لذلك ليست مستقلة عن الإصلاح الاقتصادي والإداري، وعن دور الدولة في الاقتصاد والمجتمع.

ومن زاوية أخرى، لا بد من إعلاء شأن العمل المنتج على حساب العمل غير المنتج والخدمات والريوع، وبالتالي لا بد من معالجة موضوع الرواتب والأجور والحوافز بما يتناسب مع الكفاءة والإنتاج ومستويات الأسعار، وبخاصة للمواد والسلع الحياتية ودور السكن، وأن يتحرك سلم الرواتب والأجور وفقاً لتحرك مؤشرات الأسعار والتضخم.

وفي الوقت ذاته لا بد من إشاعة مناخ ثقافي إعلامي تربوي مناهض للفساد. إن خلق الوعي لدى مختلف فئات الشعب يحتل مكانة خاصة في البرنامج لمكافحة الفساد، لأنه عن طريق الوعي ونشر ثقافة مناهضة للفساد يمكن كسب ثقة الجمهور، وبهذه الثقة يمكن أن يتحقق الإصلاح المنشود. وهنا لا بد من التركيز على دور الإعلام، وعلى أهمية مشاركة منظمات المجتمع المدني، ولا بد أيضاً من التركيز على أن الفساد يشكل عقبة أساسية تقف في وجه عملية النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، بسبب تأثيره السلبي والمباشر في عملية الاستثمار وفي مستقبل التنمية. ويصحّ ذلك في المجتمعات النامية والمتقدمة على السواء، ذلك أنه حتى الدول التي حققت نمواً اقتصادياً بارزاً، سوف يكون الفساد عاملاً معوقاً لتقدمها، وقد يقضي على التقدم المتحقق، فالفساد يغذي نفسه، ومن ثم سيولد سلسلة أطول من المكافآت والعوائد غير القانونية التي من شأنها تقويض ما سبق تحقيقه من نجاح في التنمية والتقدم.

خاتمة

يمكن القول إن أغلب الباحثين والمهتمين يُجمعون على أن مكافحة الفساد من المسائل التي لم يعد بالإمكان تأجيلها، وبخاصة في البلدان الفقيرة أو الطامحة إلى تحقيق التنمية، وإن خطوات جادة يجب أن تتخذ على جميع المستويات، ذلك أن مخاطر هذه المسألة وآثارها الضارة على مسيرة التنمية أصبحت من القضايا الملحة التي تحول دون تقدم المجتمع، ما يستدعي الحيلولة دون تفاقمها بدراسة أسبابها وآلياتها التي تساعد على «إعادة إنتاج الفساد» في مرافق ومناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

ومن المؤكد القول إن أية معالجة لموضوع الفساد ومكافحته لا بد لها من أن تمر عبر ثلاثة محاور:

١ - المحور الأول، توسيع دائرة الشفافية والرقابة والمساءلة، ما يعني توسيع دائرة

المشاركة الشعبية السياسية، والمضي على طريق إشاعة الأساليب الديمقراطية، وضرب مواقع ورموز الفساد الأساسية، ومنعها من أن تشكل مراكز قوة، والقضاء على هذه المراكز إذا ما تشكلت، واستخدام الأساليب الإدارية الشفافة في العقود والمناقصات والمزايدات الرسمية، وتسييل الأضواء على «الفساد الكبير» في أعلى المواقع، مع توفير الأجواء القانونية المناسبة، وضمان سلامة وعدالة أعمال الرقابة والتحقيق والمقاضاة.

٢ - المحور الثاني، إحداث إصلاح اقتصادي وإداري ومالي وقضائي، وهذا المحور لا يتعلق بمكافحة الفساد فقط، وإنما هو ضروري لعملية التنمية، والخروج من دائرة الجمود والتخلف إلى استخدام الأساليب العصرية في الإدارة، وإزالة أسباب الاختلالات الاقتصادية، وضمان سلامة الإجراءات القضائية، والقضاء على الروتين والبيروقراطية، وإزالة العوائق أمام الاستثمار. ولا بد من أن تراعى عملية الإصلاح، ومنع التداخل بين «الوظيفة العامة» وممارسة النشاط التجاري والمالي، لمنع اختلاط «المال العام» و«المال الخاص»، وذلك عبر تشديد القيود والضوابط، والتركيز على وضوح اللوائح والأنظمة والقوانين، وإزالة الغموض وعدم الوضوح الذي يسمح بالاجتهاد والتأويل للموظفين.

٣ - المحور الثالث، التوجه نحو تحسين أوضاع أصحاب الدخل المحدود، وبخاصة العاملين في الدولة والقطاع العام، ورفع مستواهم المعيشي، ما يحد من الاندفاع نحو الأساليب غير المشروعة بدعوى انخفاض الأجور.

ومما لا شك فيه أن تضافر العمل في المحاور الثلاثة وتداخلها وتشابكها سيكون لها الأثر الأكبر في الحد من الفساد، إلا أن ذلك يجب أن يتلائم مع جهود تبذل على صعيد مقاومة ومكافحة «ثقافة الفساد» والتركيز على تعميق المشاعر الأخلاقية والاهتمام بالتربية وإعلاء شأن القيم والسلوك السوي لدى الأجيال الجديدة.

هذا، ويتوقف النجاح في مكافحة الفساد على مجموعة من الشروط والظروف الموضوعية التي يأتي في مقدمتها الإرادة السياسية، إلا أنه من الواجب أن نشير إلى أن بعض مظاهر الفساد، وبخاصة «الفساد الكبير»، يرتبط أيضاً بما يتخذ من إجراءات للحد من الفساد في بعض البلدان المصدرة للفساد المصحوب بمشروعات البنية التحتية وتوريدات الأجهزة والآلات والتكنولوجيا.

وقد أدت العولمة في بعض أنشطتها إلى انتشار المافيات وعولمة الفساد، لذا فإن إصلاح العلاقات الاقتصادية والتجارية الدولية من شأنه أن يؤدي تلقائياً إلى الحد من الفساد العالمي، وبخاصة الأنشطة غير المشروعة، مثل تهريب المخدرات وتبييض الأموال وأنشطة الشركات المتعدية الجنسية.

لا شك في أن إصلاح الأمم المتحدة سوف يؤدي إلى تصحيح العلاقات غير العادلة، ويحد من هيمنة رأس المال وسيدته العولمة، ويحسن من أداء النظام الدولي، ما سينعكس على مجموعة من النشاطات يأتي في مقدمتها مكافحة الفساد □