مكافحة الفساد وآليات الحدّ من آثاره

إعداد:
د. أحمد بدوي د. أحمد الشاذلي

سلسلة كتيبات تعريفية
العدد (54)
مُوجّه إلى الفئة العمرية الشابة
في الوطن العربي

صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

مكافحة الفساد وآليات الحدّ من آثاره

سلسلة كتيبات تعريفية
(العدد 54)
موجّه إلى الفئة العمرية الشابة في الوطن العربي

إعداد:
د. أحمد بدوي د. أحمد الشاذلي

صندوق النقد العربي
2023

© صندوق النقد العربي 2023
حقوق الطبع محفوظة

لا يجوز نسخ أو اقتباس أي جزء من هذ الكتيب أو ترجمته أو إعادة طباعته بأي صورة دون موافقة خطية من صندوق النقد العربي إلا في حالات الاقتباس القصير بغرض النقد والتحليل، مع وجوب ذكر المصدر.

توجه جميع المراسلات إلى العنوان التالي:

الدائرة الاقتصادية

صندوق النقد العربي

ص.ب. 2818 - أبوظبي - دولة الإمارات العربية المتحدة

هاتف: 97126171552+

فاكس: 97126326454+

البريد الإلكتروني: Economic@amfad.org.ae

Website : http: //www.amf.org.ae

للحصول على نسخة من الكتيب:

للحصول على الكتيبات السابقة:

يستهدف كتيب (مكافحة الفساد وآليات الحدّ من آثاره) التعريف بمفهوم الفساد ومظاهره المختلفة وتداعياته الاقتصادية والاجتماعية التي تعوق جهود التنمية الشاملة والمستدامة. كما يستعرض الجهود والآليات المختلفة للتصدي له بإلقاء الضوء على تجارب بعض المؤسسات الدولية بهذا الشأن.

قائمة المحتويات

صفحة

تقديم..... 4

مفهوم وماهية الفساد..... 5

أهم مظاهر وأشكال الفساد..... 5

أسباب تفشي ظاهرة الفساد..... 7

الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد..... 9

آليات مكافحة الفساد..... 11

دور المجالس التشريعية في محاربة ظاهرة الفساد..... 13

دور الليبرالية الاقتصادية في محاربة الفساد..... 13

الجهود الدولية لمكافحة الفساد..... 15

الخلاصة..... 20

المراجع..... 22

مكافحة الفساد وآليات الحدّ من آثاره

تقديم

الفساد ظاهرة قديمة في فحواها وحديثة في أساليبها. وتتعدد وتتنوع أشكال الفساد بحسب البيئة التي ينتشر فيها لتأخذ أنماطاً مختلفة، منها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والقانونية.

إذا أُعتبرت مكونات الفساد انعكاساً لهذه البيئة، عندئذٍ يمكن استعارة ما ورد في كتاب كليتجارد المعنون "السيطرة على الفساد"[1]، لتوضيح المكونات الأساسية للفساد، حيث عبَّر كليتجارد عن الفساد بالصيغة التالية :

الفساد (ف) = الاحتكار (أ) + حرية مطلقة في التصرف (ح) – المسائلة (م)

وقد طورت منظمة الشفافية الدولية تلك الصيغة آخذة بعين الاعتبار (النزاهة والشفافية)، فوضعت الصيغة التالية:

الفساد = (الاحتكار + حرية مطلقة في التصرف) – (مسائلة + نزاهة + شفافية)

مهما تعددت مكونات الفساد وأسبابه فإن نتائجه واحدة، ألا وهي هدر موارد المجتمع. ولهذا الهدر آثار مباشرة وغير مباشرة، تتمثل المباشرة منها في القيمة المالية للأصول المُهدرة، في حين تتمثل غير المباشرة منها في الفرص الاقتصادية المحتملة التي كان من الممكن الاستفادة منها عن طريق استغلال الموارد التي تم هدرها. ففي حالة لو تم استثمار الموارد المهدرة بسبب الفساد، فسيؤدي ذلك إلى توليد دخول متراكمة يتم إنفاق جزء منها كنفقات استهلاكية، ويوجه جزء آخر للادخار الذي يمول الاستثمار، الذي يعول عليه كأحد المحركات الهامة لرفع معدلات النمو الاقتصادي، التي ينظر إليها أحياناً باعتبارها انعكاساً لمقدار الإنتاج المتدفق من القطاعات الاقتصادية التي تأخذ بدورها مساراً تصاعدياً إذا ما توفرت لها الموارد المالية الكافية لاستغلال الموارد المادية استغلالاً من شأنه أن يزيد الناتج.

من شأن الوعي الذي يترتب على معرفة الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد، وانعكاساتها السلبية على اقتصادات الدول، أن يُحفّز القوى المختلفة في المجتمع، من أفراد وتنظيمات ومؤسسات، على محاربة هذه الظاهرة ومحاصرتها واحتواء تداعياتها. ففي ظل عدم كفاية الأنظمة والآليات والأطر المعنية بمكافحة الفساد، تحوّل الفساد من ظاهرة إلى نظام وطريقة للحياة في كثير من الدول. ومع زيادة الممارسات المنطوية على فساد واستمراريتها لفترات طويلة، يختلط الأمر على الأجيال المتعاقبة لدرجة أن جزءً غير قليل من هذه الأجيال يمكن أن يعتبرها جزءً لا يتجزأ من نمط الحياة والمعاملات.
مع مرور الزمن، بدأت تتكشف الآثار والتداعيات السلبية للممارسات التي تنطوي على شكل من أشكال الفساد على كافة المستويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية، وهي آثار يصعب الانتباه إليها على المدى القصير، وإنما يمكن ملاحظتها على المديين المتوسط والطويل.

[1] Robert Klitgaard," Controlling Corruption", pages 30-42, University of California press, Berkeley and Los Angeles, California, 1997.

عمدت بعض المؤسسات الإقليمية والدولية إلى متابعة ورصد ظاهرة الفساد وتكلفتها وآثارها على التنمية في عدد كبير من الدول ضمن مجموعات مختلفة من التجمعات والأقاليم الاقتصادية على مستوى العالم، كما عملت على مساعدة الحكومات على تحسين إدارة الشؤون الاقتصادية، وتعزيز الشفافية والمساءلة، وتحسين الخدمات القضائية، وتدريب موظفي جهاز الخدمة المدنية وزيادة قدراتهم، والاستثمار في أنظمة المعلومات المالية، وتيسير وصول الجمهور إلى المعلومات، ذلك للحد من فرص وقوع ممارسات الفساد بأشكاله المختلفة.

❖ مفهوم وماهية الفساد

هناك تعاريف متعددة للفساد، إلا أن غالبية التعريفات تدور حول سيادة سلوك ينطوي على مخالفة صريحة أو ضمنية للقواعد القانونية والأخلاقية المُنظمة للأنشطة الاقتصادية، والهياكل التنظيمية والأعراف المجتمعية. وقد يُعرَّف الفساد بأنه استغلال غياب هذه القواعد لتحقيق مصالح اقتصادية أو اجتماعية للفرد أو لجماعة معينة. من جانبٍ آخر، قد يُعرّف الفساد على أنه سلوك يخالف الصلاحيات والواجبات الرسمية للمنصب العام تطلعاً إلى تحقيق مكاسب خاصة مادية أو معنوية. على المستوى الدولي، حددت "منظمة الشفافية الدولية" الفساد بكونه "كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو لجماعته ". وبشكلٍ عام، يُعبّر الفساد عن كل تصرف ينتج عنه ضرر بالمصلحة العامة لأفراد المجتمع ومؤسساته.

تجدر الإشارة أن الفساد ليس ظاهرة محلية فقط، فقد يكون عابراً للحدود حيث يمكن أن تمارس الشركات العالمية الكبرى التي تمتد أعمالها عبر الحدود سلوكيات تُشكّل صوراً للفساد الخارجي كاللجوء للضغط على الحكومات من أجل فتح الأسواق لمنتجاتها أو الحصول على عقود امتياز لاستغلال الموارد الطبيعية، أو إقامة البنى التحتية. كما قد تلجأ هذه الشركات إلى أساليب الرشوة للمسئولين في المناصب العامة لضمان الحصول على الامتيازات، أو لتصريف بضائع فاسدة أو غير مطابقة للمواصفات. غالباً ما تنتشر السلوكيات الفاسدة لبعض الشركات متعددة الجنسيات في الدول التي تمر بمراحل انتقالية أو ذات أنظمة غير مستقرة.

على خلفية ما يمكن أن يسببه انتشار ظاهرة الفساد من أضرار على المستويين المحلي والدولي، لجأ العديد من الدول والتكتلات الاقتصادية العالمية والإقليمية إلى إبرام اتفاقيات دولية لمكافحة الفساد، خاصة في ظل ما تشهده حركة التجارة الدولية والاستثمار الأجنبي من انفتاح وحرية في المنافسة، حيث أعدّت منظمات وهيئات دولية أطراً واتفاقيات دولية متعددة الأطراف لمكافحة الفساد، منها: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، واتفاقية الأميركتين لمكافحة الفساد، واتفاقية المجلس الأوروبي للقانون الجنائي بشأن الفساد، كذلك بادرت بعض الدول الأفريقية لبلورة اتفاقية لمقاومة الفساد.

❖ أهم مظاهر وأشكال الفساد

تتعدد مظاهر وصور الفساد إلى الحد الذي يصعُب معه حصرها بشكل دقيق، فهو يختلف باختلاف الجهة التي تمارسه أو المصلحة التي تسعى لتحقيقها، فقد يمارسه فرد أو جماعة أو مؤسسة خاصة أو مؤسسة رسمية أو أهلية، وقد يهدف لتحقيق منفعة مالية، أو مكسب اجتماعي، أو مكسب سياسي. وقد يُمارس الفساد فرداً بمبادرة شخصية ودون تنسيق مع أفراد أو جهات أخرى، وقد تمارسه مجموعة من الأفراد بشكل

مُنظم ومنسق، ما يشكل أخطر أنواع الفساد، حيث يؤدي التنسيق بين مجموعات واسعة في ممارسة الفساد إلى اتساع رقعة انتشاره في المجتمع وترسيخه في أذهان أفراد المجتمع باعتباره سلوكاً عادياً بحكم انتشاره، وقد يتفاقم الأمر إلى الحد الذي يُنظر فيه إلى الأفراد الأسوياء الّذين لا يمارسون الفساد على أنهم غير مندمجين مع المجتمع وغرباء عنه.

تنقسم أشكال الفساد، بحسب السلطة التي يملكها من يقومون به، إلى فساد أفقي (فساد ضئيل) يمارسه عدد من الموظفين العموميين في الوظائف الاعتيادية غير المؤثرة، الذين يوكل إليهم إنجاز المعاملات الاعتيادية لجمهور المواطنين، وإن كانت هذه المهام تتطلب اعتماداً من مستويات وظيفية أعلى، وفساد عمودي (فساد كبير) يقوم به كبار المسؤولين ويتعلق بقضايا أكبر من مجرد معاملات إدارية يومية، ويترتب عليه حصول هؤلاء المسؤولين على مكاسب أكبر.

في ضوء ذلك، يمكن سرد بعض أشكال الفساد بحسب جهة ممارسته، ونطاق الممارسة ومجالاتها على النحو التالي:

- استغلال المنصب العام للحصول على امتيازات خاصة من خلال الاستخدام الخاطئ، ودون وجه حق، للسلطات الممنوحة لشاغليها في إرساء مشروعات البنية التحتية، ومنح تراخيص الوكالات التجارية، وغيرها من السلطات التي يتم منحها لشاغلي المنصب العام، ذلك مقابل الحصول على عمولات أو امتيازات مالية أو معنوية كالاشتراكات المجانية في النوادي، والرحلات السياحية المجانية، والإعفاء من رسوم وتكاليف كانوا ليدفعونها لو كانوا خارج الوظيفة العمومية.
- إسناد تنفيذ مشروعات حكومية إلى شركات ذات علاقة بالمسؤولين عن اتخاذ قرار الإسناد، أو أفراد عائلاتهم، أو دون اتباع الإجراءات القانونية المطلوبة كالإعلان عنها وفتح المجال للتنافس الحقيقي عليها، لتحقيق تكافؤ الفرص للجميع، فضلاً عن غياب النزاهة والشفافية في الإعلان عن محددات إرساء المشروعات والصفقات الحكومية.
- المحسوبية والمحاباة والوساطة في التعيينات الحكومية، التي تتمثل في قيام بعض المسؤولين بتعيين أشخاص في الوظائف العامة على أسس القرابة أو الولاء السياسي والجهوي، بهدف تعزيز نفوذهم الشخصي، ذلك على حساب الأشخاص ذوي الكفاءة والأكثر مناسبة لشغل تلك الوظائف، أو قيام بعض المسؤولين بتوزيع المساعدات العينية أو المبالغ المالية من المال العام على فئات معينة أو حسب مناطق جغرافية محددة على أسس عشائرية أو مناطقية، أو بهدف تحقيق مكاسب خاصة.
- منح تراخيص أو إعفاءات ضريبية أو جمركية لأشخاص أو شركات بدون وجه حق، بما يمثل إهداراً وتبديداً للمال العام، وحرمان الخزينة العامة من أهم مواردها، ذلك بهدف استرضاء بعض الشخصيات في المجتمع، أو لتحقيق مصالح متبادلة معهم، أو مقابل رشوة.
- استغلال المنصب العام لتحقيق مصالح سياسية مثل تزوير الانتخابات أو شراء أصوات الناخبين، أو التمويل غير المشروع للحملات الانتخابية، أو التأثير على قرارات المحاكم، أو شراء ولاء الأفراد والجماعات.

- الرشوة، التي تعتبر من أهم أشكال الفساد وأخطرها على المجتمعات والأسواق، والدول، حيث يحصل المرتشون على أموال أو منافع أخرى من أجل تنفيذ عمل أو الامتناع عن تنفيذه بالمخالفة للقانون، أو مقابل الإعفاء كلياً أو جزئياً من الضريبة المستحقة، ما يحجب إيرادات مالية عن الموازنة العامة أو يزيد من حجم النفقات. يشار في هذا الخصوص إلى أن من أهم مخاطر انتشار ظاهرة الرشوة في المجتمع أن المرتشون لا يستطيعون تبرير مصدر ما يمتلكونه من أموال، ما يدفعهم للاحتفاظ بها خارج الدورة الاعتيادية للاقتصاد، فلا تدخل في النظام المصرفي الرسمي، فضلاً عن اتباعهم أنماطاً غير منطقية وغير رشيدة في صرفها، الأمر الذي يخلق تشوها في أنماط الإنفاق، وبالتالي تشوهاً في التسعير، وحركة التجارة في المجتمع. بهذا الصدد، يلاحظ في غالبية الأحيان أن المبالغ المتحصلة من الرشوة لا تنفق بصورة أساسية على التعليم والصحة، وإنما ينفق غالبيتها على الترفيه وشراء السلع الكمالية، وبأسعار تفوق قيمتها الحقيقية ومبالغ فيها، مما يخلق تشوهاً في أسعار الأصول وقدر كبير من انعدام الثقة في الأسواق.

❖ أسباب تفشي ظاهرة الفساد

يوجد شبه إجماع من المهتمين بدراسة ظاهرة الفساد على أنها مجموعة من السلوكيات الإنسانية السلبية المدفوعة بالرغبة في تحقيق مصلحة ذاتية، وهو ما يوضحه تعدد أسباب انتشارها في الدول والمجتمعات.

فيما يلي استعراضاً لبعض الأسباب العامة التي قد تؤدي إلى نشوء أو انتشار ظاهرة الفساد في مجتمع ما:

- ارتفاع حدة الفقر والجهل ونقص المعرفة بالحقوق الفردية، وسيادة القيم التقليدية والروابط القائمة على النسب والقرابة.
- طغيان السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وعدم توفر الاستقلالية للسلطة القضائية عن هاتين السلطتين، ما قد يؤدي إلى ضعف أجهزة الرقابة في الدولة، والإخلال بمبدأ الرقابة المتبادلة، ويشجع على ممارسة الفساد.
- عدم الاستقرار، وزيادة وتيرة التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، حيث تمثل المراحل الانتقالية بيئة مناسبة لممارسة الفساد، نتيجة لعدم استقرار البناء المؤسسي والإطار القانوني، وذلك لما تشهده الأجهزة والأطر الرقابية من ضعف خلال هذه المراحل.
- عدم كفاية، وضعف أداء المرافق والخدمات والمؤسسات العامة التي تقدم خدماتها للمواطنين، ما يزيد من وتيرة التنافس بين المواطنين للحصول عليها، ويعزز من استعدادهم لاتباع طرق غير مستقيمة للحصول عليها، ويشجع ذوي النفوذ والملاءة المالية العالية على ممارسة الواسطة والمحسوبية والمحاباة ودفع الرشوة للحصول على الخدمات.
- تدني مستوى الرواتب والأجور وارتفاع تكلفة المعيشة، قد يشكل بيئة ملائمة لقيام البعض بالبحث عن مصادر مالية أخرى، حتى لو كان من خلال الرشوة.
- ضعف قواعد العمل والإجراءات المكتوبة ومدونات السلوك للموظفين.

- ضعف الشفافية فيما يتعلق بالأداء الحكومي ما يحرم وسائل الإعلام والمواطنين من الوصول إلى المعلومات المناسبة، وبالتالي يضعف من ممارستهم لدورهم الرقابي على أداء القطاع العام.
- ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الخاصة في الرقابة على الأداء الحكومي أو عدم تمتعها بالحيادية في عملها.
- وجود مصالح وعلاقات تجارية مع شركاء خارجيين أو منتجين من دول أخرى، واستخدام وسائل غير قانونية من قبل شركات خارجية للحصول على امتيازات واحتكارات داخل الدولة، أو قيامها بتصريف بضائع فاسدة.

تشير بعض الآراء إلى ارتباط درجة الفساد في دولة ما بدرجة التخلف الاقتصادي، حيث يرى أصحاب هذا التوجه وجود علاقة طردية بين درجة التخلف الاقتصادي وتفشي ظاهرة الفساد في الدولة. إلا أن الدراسات التي تناولت بالتحليل الأسباب والدروس المستفادة من الأزمة المالية العالمية خلال الفترة 1997 - 1999 التي بدأت في تايلاند وسرعان ما انتشرت في الدول التي أُطلق عليها آنذاك النمور الآسيوية (دول جنوب شرق آسيا)، ثم اتسع نطاق تداعياتها لتطال كافة دول العالم، أظهرت أن جانب من أسباب الأزمة يعزى بصورة كبيرة إلى الخلل في ميزانيات المؤسسات المالية التي تضمنت التزامات قصيرة الأجل تم استخدامها لشراء والاستثمار في أصول طويلة الأجل، ناهيك عن عدم اتساق كلا الجانبين للميزانية من حيث مكونات سلة العملات، مما عرض المؤسسات لمخاطر سعر الصرف إضافة إلى المخاطر الائتمانية[2].

كل هذه الأسباب لعبت دوراً كبيراً في اندلاع الأزمة ولكن السبب الأهم الذي بينته الدراسات أيضاً هو وجود علاقات تعاقدية عابرة للحدود "غير مُعْلن عنها" بين المؤسسات المالية في مختلف دول جنوب شرق آسيا، ساعدت على انتشار الأزمة بين كافة هذه الدول في غضون أسابيع، على خلفية التعاملات الضخمة بالاقتراض والإقراض بين مؤسسات تعود ملكيتها لجهة واحدة، وإن كانت تحمل علامات تجارية مختلفة وهيكل ملكيتها المتاح لكافة حملة الأسهم والمستثمرين لا يتضمن هذه العلاقات والمعاملات، فعندما تتعرض مؤسسة مالية لازمة خانقة تحول دون إمكانية استمرارها تجد العديد من المؤسسات المالية في دول أخرى بنفس المنطقة بدأت تتهاوى كقطع الدومينو.

والملفت للنظر في هذا السياق، أن بعض دول جنوب شرق أسيا كانت تحقق معدلات نمو اقتصادي على مدار عقد من الزمان قبل اندلاع الأزمة تفوق المعدلات المحققة في أكبر الاقتصادات العالمية، وعلى مستوى المناطق والتجمعات الاقتصادية كانت دول النمور الآسيوية من أعلى المناطق تحقيقاً للنمو المطرد في الأنشطة الاقتصادية، ما شجع على تدفق كم هائل من الاستثمارات للمنطقة سعياً للاستفادة من هذه الطفرة الاقتصادية.

[2] هشام مصطفى محمد سالم الجمل، " الفساد الاقتصادي وأثره على التنمية في الدول النامية وآليات مكافحته من منظور الاقتصاد الإسلامي والوضعي"، جامعة الأزهر، كلية الشريعة والقانون، 2014.
https://mksq.journals.ekb.eg/article_7803_4cb88b517db2b9caf09fec8229f4784b.pdf

❖ الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد

الآثار الاقتصادية

للفساد آثاره وتداعياته الاقتصادية التي تمثل عائقاً رئيساً أمام تعزيز التنمية الاقتصادية الشاملة والمستدامة، من خلال بناء نظم اقتصادية ذات جودة وموثوقية تهدف لتحسين مستوى رفاهية المجتمع وإكسابه القدرة على التطور الذاتي المستمر، وزيادة قدرته على الاستجابة للحاجات المتزايدة لأفراد ذلك المجتمع. فالفساد يأتي في صدارة قائمة المعوقات والتحديات التي تواجه عملية التنمية، وأكثرها انتشاراً وضرراً، لما يسببه من هدر للموارد بسبب المبالغة في تكلفة المشروعات التنموية العامة.

ويُعرّف الفساد الاقتصادي بأنه "سوء استغلال السلطة للحصول على منفعة ماديه خاصة" كما تم الإشارة من قبل. ويعتبر الفساد المالي والإداري من أكثر أشكال الفساد ضرراً على المنظومة الاقتصادية لما له من أثر كبير على التنمية بصورها المختلفة، من خلال تأثيره غير المباشر على بيئة ممارسة الأعمال والاستثمار وبالتالي على التنمية[3]. هذا إضافة إلى مساهمة الفساد في هجرة الكفاءات الاقتصادية على خلفية غياب التقدير وبروز المحسوبية والمحاباة في إشغال المناصب العامة.

كذلك، فقد يتسبب انتشار الفساد في إضعاف القدرة على جذب الاستثمارات الخارجية، وهروب رؤوس الأموال المحلية، لتعارض انتشار الفساد مع توفير بيئة تنافسية حرة، وما ينتج عن ذلك من إضعاف لقدرة الدولة على توفير فرص عمل والتغلب على تحدي ارتفاع نسبتي البطالة والفقر. بهذا الصدد، يؤدي انتشار ظاهرة الفساد لانحراف مجالات الاستفادة من المساعدات والإعانات الدولية عن مسارها الصحيح، المتمثل في تحقيق النفع العام، حيث قد يتم إنفاق تلك المساعدات على مشاريع وهمية لا وجود لها. من المفترض أن تنعكس المساعدات في تعزيز قدرة الدولة على توليد ناتج يسهم في تخفيف عبء مديونيتها، إلا أن انتشار ظاهرة الفساد في الدول الأكثر استفادة من المساعدات والمنح الدولية، قد ينعكس في ارتفاع كبير في أعباء المديونية الخارجية وخدمة الدين العام، لتصل إلى الحد الذي تعجز فيه المؤسسات المالية الدولية عن الاستمرار في تقديم العون لها، ما يضيف عبئاً إضافياً على التنمية وجهود مكافحة الفقر، ناهيك عن تسبب انتشار الفساد في انخفاض إيرادات الدولة من الضرائب والرسوم، نتيجة للتهرب الضريبي، ما يترتب عليه تدني الخدمات العامة، وتدهور جودة البنية التحتية[4].

على صعيد متصل، يؤدي انتشار الممارسات المنطوية على فساد في إضعاف الدور المحوري الذي يقوم به المال العام في إحداث التنمية ونهوض المجتمعات، حيث أن عدم توظيفه بصورة رشيدة، ووفق خطة شاملة بإطار استراتيجية تنموية لتحقيق الأهداف التنموية التي تغطي كافة الأبعاد الحياتية (اقتصادية - اجتماعية - صحية) للإنسان وللمجتمع، يعني تحييد هذه الأدوار الهامة التي يلعبها المال العام في عملية التنمية، وينعكس

---

[3] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، " الفساد والحكم الرشيد"، ورقة مناقشة رقم 3 ، صادرة عن شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم، مكتب السياسات الإنمائية، نيويورك تموز/يوليو 1997
http://www.undp-aciac.org/publications/finances/anticor/fightingcorruption97a.pdf.

[4] يحي غني النجار، " الآثار الاقتصادية للفساد الإداري"، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2016

بصورة سلبية على نجاحها في تحقيق أهدافها المنشودة، وهو يؤكد أن اختلاس المال العام يمكن تصنيفه كأحد أخطر أنواع الفساد وأبلغها أثراً على التنمية والإنسان والمجتمع.

كذلك، بيّنت بعض الدراسات والأبحاث ذات الصلة أن للفساد تأثيراً ملموساً على أداء القطاعات الاقتصادية، فضلاً عن آثاره وأبعاده السلبية على المجتمع. فمن ناحية، يؤدي تفشي الفساد إلى ضعف فرص تحقيق نمو اقتصادي قادر على استيعاب الأعداد الكبيرة من طالبي العمل في المجتمع، ومن ثم تتضاءل الدخول والمدخرات وبالتالي الاستثمارات، سواءً نتيجة ضعف التمويل أو من جهة عدم ملائمة بيئة ومناخ الاستثمار، حيث يؤدي تفشي الفساد إلى الارتفاع غير المبرر في تكلفة المشاريع، نتيجة للقيام في بعض الأحيان بتضمين المبالغ المدفوعة للمرتشين من موظفي الدولة للتكاليف، ما يرفع تكلفة المشروعات ويخفض العائد على الاستثمار، ويحمل الدولة تكاليف الحوافز المقدمة للاستثمار بدون عائد. من جانب آخر، يضعف تفشي ظاهرة الفساد من قدرة الدولة على تعزيز إيراداتها، وتضطر إلى فرض مزيد من الضرائب لتغطية نفقاتها بصورة متزايدة، تسهم بدورها في تعزيز الدوافع للتهرب الضريبي[5].

كما قد يؤدي الفساد إلى تردي جودة البنية الأساسية والخدمات العامة، حيث يقترن تفشي ظاهرة الفساد بتنفيذ مشروعات البنية التحتية بصورة لا تتطابق مع المواصفات لتحقيق أرباح غير مشروعة، من خلال دفع الرشى للحصول على مناقصات حكومية لتنفيذ مشروعات بنية تحتية وخدمات عامة عن طريق جهات قد تكون غير متخصصة أم مؤهلة، أو أنها تأمن العقاب والمحاسبة ما يشجعها على إهمال عنصر الجودة في التنفيذ.

في ضوء ما سبق، وعلى خلفية الآثار السالبة على التنمية جراء انتشار ظاهرة الفساد، تصبح الجهود المبذولة لمحاربة الفساد وهو في مهده، ضرورة ملحة قبل تحوله إلى أسلوب حياة وظاهرة يتصالح معها المجتمع، وتتضاءل تكاليف تلك الجهود بالنظر إلى نتائجها الكبيرة على كل مكونات المجتمع من جهة، وعلى خطط الدولة التنموية متوسطة وطويلة الأجل.

الآثار الاجتماعية

يؤدي الفساد إلى الإخلال بالقيم الأخلاقية والإحباط، وعدم الانتماء، وانتشار اللامبالاة والسلبية بين أفراد المجتمع، وبروز التعصب والتطرف في الآراء وانتشار الجريمة، كرد فعل لانهيار القيم وعدم تكافؤ الفرص. كما يؤدي الفساد إلى عدم المهنية وفقدان قيمة العمل والتقبل النفسي لفكرة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والرقابي وتراجع الاهتمام بالحق العام. كما يزيد انتشار ظاهرة الفساد من الشعور بالظلم لدى مواطني الدولة، مما يؤدي إلى الاحتقان الاجتماعي وانتشار الحقد بين شرائح المجتمع وانتشار الفقر وزيادة حجم المجموعات المهمشة والمتضررة وبشكل خاص النساء والأطفال والشباب.

[5] Alina Mungiu-Pippidi, "Controlling Corruption Through Collective Action", pages 101-115, Journal of Democracy, January 2013, Volume 24.

وقد يسفر عدم الاعتداد بالكفاءة في شغل المناصب والوظائف العامة عن فساد أخلاقي، يصبح معه المسؤول في الوظيفة العامة ليس فقط عبئاً عليها، بل يصبح معوقاً لها ويسهم مع مرور الوقت في تردي جودة أداء الوظائف الحكومية لتصبح معوقاً أمام تنمية وتقدم المجتمعات وممارسة الأعمال، وفي ذات الوقت غير مرغوبة من جانب المؤهلين لتوليها، أخذاً في الاعتبار أن عملية التنمية ومدى نجاحها مرهون بقدرة وكفاءة القائمين عليها، وخاصة الموظفين العموميين الّذين يناط بهم القيام بالجزء الرئيسي في عملية التنمية.

على صعيد آخر، قد يقود الفساد إلى التشكيك في فعالية القانون وفي قيم الثقة والأمانة، إلى جانب تهديده للمصلحة العامة، من خلال إسهامه في خلق نسق قيمي تعكسه مجموعة من العناصر الفاسدة تسعى إلى ترسيخ السلوكيات السلبية، خاصة إذا ما اقترن ذلك بتراجع مستويات الرفاهة الاجتماعية، وتدني مستويات المعيشة، وزيادة أعداد الفقراء والمهمشين اجتماعياً، نتيجة تركز الثروة في أيدي قلة من المجتمع، وحرمان باقي الفئات من الانتفاع بالموارد المالية للدولة.

كما قد يسهم تفشي ظاهرة الفساد في تردي مخرجات منظومتي التعليم والرعاية الصحية، حيث يقترن ذلك بإضعاف روح الابتكار والإبداع، وقد يدفع بأصحاب الكفاءات العلمية للهجرة، نتيجة لتولي غير المؤهلين المناصب الحكومية الرفيعة والهامة، بسبب آليات المحسوبية والمحاصصة الفئوية.

ورغم صعوبة القياس الكمي لتكاليف الفساد الاقتصادية والاجتماعية بصورة دقيقة، فإن الإحساس بحجم هذه الظاهرة يمكن قياسه من خلال الرشاوى المدفوعة كل عام في كل من الدول النامية والاقتصادات المتقدمة. في هذا الصدد، تشير تقديرات صندوق النقد الدولي أن التكلفة السنوية للرشوة وحدها تبلغ حوالي 1.5 إلى 2 تريليون دولار (حوالي 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي)[6]. ومن المرجّح أن تكون التكاليف الاقتصادية والاجتماعية الإجمالية للفساد أكبر، لأن الرشاوى لا تشكل سوى جانب واحد من جوانب الفساد المحتملة. كما أشار تقرير منظمة الشفافية الدولية لعام 2021 عن الفساد العالمي أن الفساد المنهجي في قطاع المشتريات العمومية يزيد تكاليف الدولة بقيمة 20 أو 25 في المائة، ويقلل من نوعية وجودة البضائع والخدمات المتحصل عليها.

❖ آليات مكافحة الفساد

يتصل مفهوم الفساد بمجموعة من المفاهيم الأخرى التي تشكل عناصر أساسية في إستراتيجية مكافحته مثل المحاسبة، والمساءلة، والشفافية، والنزاهة. يتمثل مفهوم المحاسبة في خضوع الأشخاص الذين يتولون المناصب العامة بكافة مستوياتها للمساءلة القانونية والإدارية والأخلاقية عن نتائج أعمالهم، في حين يُعنى بالمسائلة إلزام شاغلي الوظائف العامة بتقديم تقارير دورية عن نتائج أعمالهم ومدى نجاعتهم في تنفيذها، وإتاحة البيانات المتضمنة بتلك التقارير للمواطنين أو الجهات الرقابية المعنية. يتطلب تحقق مبدأ الشفافية وجود أطر وآليات واضحة تبيّن حقوق المواطنين المنتفعين من الخدمة أو مموليها لدى شاغلي الوظائف العامة، وإتاحة معلومات حول كافة الإجراءات والغايات والأهداف من كل وظيفة عامة. ويتحقق مفهوم النزاهة من

[6] "Addressing Corruption with Clarity", Speech by Christine Lagarde, IMF Managing Director, Brookings Institution, Washington, DC, September 18, 2017.

خلال وجود منظومة قيم تتعلق بالصدق والأمانة والإخلاص والمهنية في العمل، وبالرغم من التقارب بين مفهومي الشفافية والنزاهة، إلا أن الثاني يتصل بقيم أخلاقية معنوية بينما يتصل الأول بنظم وإجراءات عملية.

قد يظن البعض أن مكافحة الفساد أمر يسير يُمكن تنفيذه من خلال القوانين والإجراءات الصارمة والعقوبات المُغلّظة، إلا أن مكافحة الفساد تتطلب في حقيقة الأمر جهوداً مضنية، ليس فقط من جانب الحكومة وحدها، بل أيضاً من جانب المواطنين، ما يتطلب توعية مستمرة لكافة أطياف المجتمع بالفائدة التي ستعود على المجتمع والأجيال القادمة جراء مكافحة الفساد واستئصال أسبابه[7].

على صعيد متصل، للإعلام المرئي والمسموع دور كبير في التوعية بمظاهر الفساد وأضراره، ولكن يسبقه في ذلك التعليم منذ المراحل الأولى، لذا لا بد من غرس قيم الأمانة والصدق في المعاملات في نفوس الطلاب في المراحل التعليمية المختلفة، ما يسهم، بحكم التجربة في العديد من الدول، في إنجاح جهود كل من الدولة بمختلف سلطاتها، ومؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد.

ويقتضي نجاح جهود مكافحة ظاهرة الفساد تبني إستراتيجية تقوم على الشمولية والتكامل لمكافحة هذه الظاهرة، على أن يسبق ذلك تحديدٌ لمفهوم الفساد وأسبابه وأشكاله، ومن ثم العمل على التقليل من الفرص والمجالات التي تؤدي إلى وجوده أو تضفي عليه الشرعية والمقبولية من المجتمع، وتعزيز فرص اكتشافه عند حدوثه، ووضع العقوبات الرادعة بحق مقترفيه.

بهذا الصدد، من المهم لزيادة فرص نجاح إستراتيجية محاربة الفساد في تحقيق أهدافها استخدام وسائل شاملة ومتنوعة، على الأصعدة المؤسسية والقانونية والتوعوية، ذلك على النحو التالي:

- ✓ تبني نظام حكم يقوم على الشفافية والمساءلة، ويعزز مبدأ فصل السلطات، وسيادة القانون، من خلال خضوع الجميع للقانون واحترامه والمساواة أمامه وتنفيذ أحكامه من جميع الأطراف.
- ✓ تعزيز إمكانات السلطة القضائية واستقلاليتها والتزام السلطة التنفيذية على احترام أحكامها، على جميع المستويات، وخاصة تلك المتضمنة بقوانين الإفصاح عن الذمم المالية لذوي المناصب العليا، والكسب غير المشروع، وحرية الوصول إلى المعلومات، وغيرها من القوانين ذات الصلة.
- ✓ إعطاء الحرية للصحافة وتمكينها من الوصول إلى المعلومات ومنح الحصانة للصحفيين للقيام بدورهم في نشر المعلومات والقيام بالتحقيقات التي تكشف عن قضايا الفساد ومرتكبيها.
- ✓ تنمية الدور الجماهيري في مكافحة الفساد من خلال برامج التوعية بهذه الظاهرة ومخاطرها وتكلفتها الباهظة على الوطن والمواطن، وتعزيز جهود التوعية بأهمية مكافحة الفساد التي تقوم بها مؤسسات المجتمع المدني والجامعات والمعاهد التعليمية والمثقفين.
- ✓ تغليظ العقوبات على ممارسي الفساد من خلال تعديل التشريعات بهذا الشأن.

[7] "Corruption: Costs and Mitigating Strategies", Fiscal Affairs and the Legal Departments, International Monetary Fund, SDN/16/05, 2016.

❖ دور المجالس التشريعية في محاربة ظاهرة الفساد[8]

يُعوّل كثيراً على المجالس التشريعية المُنتخبة في لعب دور هام وحيوي في محاربة، والحد من تداعيات ظاهرة الفساد، والسيطرة عليها، حيث يُنظر إلى تلك المجالس كمؤسسات يمكنها، بحكم هيكليتها وآلياتها، خلق قنوات فاعلة للتواصل بين الدولة والمجتمع، والقيام بأدوار المسائلة والمحاسبة إضافة إلى دورها الرئيس المتعلق بالمهام التشريعية والرقابية.

ويتطلب عمل السلطة التشريعية بكفاءة وفعالية توفّر التوازن المطلوب بينها والسلطتين التنفيذية والقضائية، حيث يعتبر هذا التوازن بين السلطات الثلاث عاملاً ضرورياً لإرساء مبادئ ومقومات المسائلة والمحاسبة والشفافية. فطغيان السلطة التنفيذية على حساب السلطتين التشريعية والقضائية، يؤدي إلى إضعاف السلطة التشريعية ووضع العراقيل التي تصعّب من قيامها بمهامها، ما يرسّخ ظاهرة الفساد. كذلك، قد يسفر عن تقلّص صلاحيات السلطة القضائية إضعاف قدراتها على فرض هيبة القانون وسطوته، وتحويلها إلى مجرد وظيفة عمومية، ما يضعف ثقة المواطنين بالقضاء، ويسهم في تفشي ظاهرة الفساد على المدى الطويل.[9]

كما يعتبر من الأمور الهامة تعزيز وتفعيل دور البرلمان في تحديد توجهات الموازنة العامة للدولة وإقرارها، من خلال تشكيل لجنة دائمة في البرلمان من أعضاء يتمتعون بالخبرة والكفاءة المناسبتين تُمكنهم من معرفة مبادئ الموازنة العامة للدولة وإشكالاتها، والقيام بمهام المسائلة والمحاسبة. من المهم أيضاً أن تضم اللجنة كافة الأطياف السياسية والحزبية، ويتمتع أعضاؤها بالنزاهة والمصداقية، وأن تقوم اللجنة بالتشاور مع كافة الشرائح المُجتمعية بكافة أقاليم الدولة في مرحلة مناقشة وإجازة الموازنة.

بهذا الخصوص، تتبنى البرلمانات في العديد من البلدان المتقدمة ميثاق شرف برلماني، يرسخ مرتكزات الحكم الجيد، يتضمن عدم مشاركة عضو البرلمان في مناقشات إرساء عقود أو تعهدات حكومية إذا كانت له مصلحة مباشرة أو غير مباشرة معها. كما لا يجوز بمقتضى الميثاق لعضو البرلمان أن يمارس تأثيراً على الجهاز الحكومي في كافة مراحل دراسة وإرساء عقود المشروعات أو التوريدات، عندما يكون له أو لأحد أفراد عائلته مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في العقود المنظورة، أو يكون قد تقاضى أي شكل من أشكال التعويض أو الأجر عن عمل مرتبط بها.

❖ دور الليبرالية الاقتصادية في مكافحة الفساد

يقصد بالليبرالية الاقتصادية، تخلي الدولة بصورة تدريجية عن دورها في الأنشطة الاقتصادية لصالح القطاع الخاص، وهو التوجه الذي يحظى إلى حد كبير بتوافق بين الاقتصاديين كوسيلة لمكافحة الفساد والحد من تداعياته السلبية على كفاءة الاقتصاد، وتحقيق معدلات نمو عالية. كما قد يذهب بعض الاقتصاديين إلى أبعد من ذلك، حيث يرون تحقيق فائدة كبيرة للأداء الاقتصادي ككل عندما تتحول ملكية المؤسسات الاقتصادية

[8] عبد العالي عبد القادر، " الفساد السياسي والحكامة: القيمة النظرية والخلفية الإيديولوجية"، إصدارات جامعة الطاهر موالي، سعيدة، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد الثامن يناير 2016.

[9] ناصر عبيد ناصر، مجلة النبأ، ، 19 - 07 – 2022 (https://annabaa.org/arabic/referenceshirazi/16505).

المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، وانتهاج سياسات التجارة الحرة، وتفعيل آليات السوق، حيث يسهم ذلك من وجهة نظرهم في الحد من ظاهرة الفساد وتقويم الممارسات الضارة التي قد يقوم بها الموظفون العموميون[10].

على الجانب الآخر، يرى أنصار تعزيز دور الدولة في الأنشطة الاقتصادية أن الدول التي تتبنى نظرية اقتصادات السوق لم تسلم من الممارسات التي تنطوي على فساد، ويستدلون على ذلك بتجربة الدول الاشتراكية التي تحولت إلى الاقتصاد الرأسمالي واقتصاد السوق، ولم يكن ذلك لينهي ظاهرة الفساد أو حتى يخفّف من وطأتها. وما حدث بالفعل، أن دائرة الفساد قد اتسعت وزادت حدتها في بعض هذه الدول، لدرجة أن شريحة محدودة من المجتمع أصبحت تهيمن على النسبة الأكبر من الأنشطة الاقتصادية والثروات بصورة فاقت الوضع في زمن الاشتراكية.

في ضوء ذلك، يتبين أن ظاهرة الفساد قد لا ترتبط بصورة كبيرة بحجم تدخلات الدولة في النشاط الاقتصادي بقدر ارتباطها بغياب أو ضعف الأطر والآليات، ومؤسسات المجتمع المدني المعنية بمكافحة الفساد، وحوكمة المؤسسات، حكومية كانت أو خاصة، إضافة إلى ضعف الباعث الذاتي لدى المواطنين باحترام الضوابط وسيادة القانون، وهي مقومات هامة جداً للقضاء على ظاهرة الفساد أو على الأقل تقليصها إلى أقل قدر ممكن، بغض النظر عن بقاء الأنظمة أو تغييرها. وهنا تبرز أهمية الإصلاحات والبرامج الحكومية، الرامية لتطوير الخدمات العامة الأساسية كالتعليم والصحة وتوفيرها لذوي الدخل المحدود، حيث يسهم ذلك بشكل كبير في تعزيز الباعث الذاتي لمكافحة الفساد، وخلق بيئة صحية وواعدة لممارسة الأعمال[11].

يرى البعض أن القطاع الخاص قد أظهر فعالية وكفاءة وقدرة أفضل نسبياً مقارنة بالقطاع العام، فيما يتعلق بأداء الأعمال وممارسة الأنشطة الاقتصادية. يتبنى أصحاب هذا الرأي توجهاً لإيلاء الجزء الأكبر من الأنشطة الاقتصادية للقطاع الخاص وتقليص دور الدولة لينحصر في مهام الدفاع والحماية المدنية والأنشطة السيادية التي لا يمكن توكيل القطاع الخاص في القيام بها لخطورتها الاستراتيجية من جهة، وعدم استهدافها للربح من جهة أخرى. كما يتضمن هذا التوجه تخلص الحكومة من كافة المؤسسات الاقتصادية وطرحها للبيع للقطاع الخاص الداخلي والخارجي من أجل جذب استثمارات أجنبية وتوطينها داخل الدولة والمساهمة بشكل كبير في نقل الخبرات والتقنيات المختلفة من البلدان المُصدِّرة لتلك الاستثمارات. هذا يتطلب دور تنظيمي فعّال للدولة، بما يمنع الاحتكار ويحمي حقوق المستهلكين ويحفظ حق الدولة في الضرائب والرسوم.

---

[10] فؤاد قاسم الأمير، "رأسمالية الليبرالية الجديدة النيوليبرالية"، دار الملاك للفنـون والآداب والنشـــر، 2019.
http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites.pdf

[11] خلايفة العلمي، والعبيدي عمارة، " تأثير الفساد الاقتصادي على التنمية المستدامة"، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، الجزائر، مجلد (11)، عدد (1)، ص 67 – 74 ، 2020.
http://dspace.univ-eloued.dz/bitstream/.pdf

على الرغم من أن هذا التوجه في مجمله محمود ومتفق عليه من شرائح واسعة من الاقتصاديين، إلا أن البعض لا يعتبره كافياً لمكافحة تفشي ظاهرة الفساد حيث يرون أنه يمكن للحكومات الاحتفاظ بملكيتها للمؤسسات والهيئات الحكومية، ولكن مع إدارتها بفكر ومنهج القطاع الخاص من خلال الاعتماد على كوادر تتوافر فيها الخبرات المهنية والكفاءة من خارج الكوادر التي تدرجت في الوظائف الحكومية، مع أهمية اقتران هذا الإجراء بخلق آليات وأطر تشجع على إنشاء وعمل الكيانات الأهلية ومنظمات المجتمع المدني المتخصصة في مكافحة تفشي ظاهرة الفساد، وكذلك من خلال اعتماد ميثاق شرف بين رجال الأعمال لمحاربة العمولات والرشوة والتدليس والمحسوبية، وإنشاء نظام آلي وشفاف ومتاح للجميع لطرح المناقصات والمزايدات، ووضع ضوابط مهنية وأخلاقية ملزمة للتعينات في مناصب مجالس إدارات للشركات العامة، وممثلي الشركات الأجنبية. مع مرور فترة من الزمن ستلعب مجالس إدارات الشركات التي تتمتع بالنزاهة والشفافية دوراً هاماً في خلق جيل جديد من الكوادر الحكومية تتسم بالنزاهة وتحارب الفساد بصورة ذاتية.

❖ الجهود الدولية لمكافحة الفساد

على الرغم من أهمية الجهود المبذولة على الصعيد المحلي لمكافحة الفساد، إلا أنها غير كافية إن لم تلق مساندة على المستويين الإقليمي والدولي، فالفساد عابر الحدود لا يمكن مكافحته مالم تتكامل الجهود الوطنية مع جهود المؤسسات الإقليمية والدولية المعنية بمكافحة الفساد.

في هذا الصدد، تعتبر **منظمة الشفافية الدولية**[12]، التي أنشأت عام 1995 ومقرها برلين - ألمانيا، وشعارها "الاتحاد العالمي ضد الفساد" من بين أهم المنظمات الدولية في مجال مكافحة الفساد، فهي منظَّمة غير حكومية تستهدف، بصورة عامة، الحدَّ من الفساد عن طريق تفعيل اتحاد عالمي لتحسين وتقوية نظم النزاهة المحلية والعالمية، وذلك من خلال مساعدة الدول والأفراد على مكافحة انتشار الفساد المالي والإداري سواءً على المستوى الرسمي أو غير الرسمي. . وضعت المُنظمة معايير لرصد ومكافحة الأنشطة التي تنطوي على الفساد وبذل الجهود للحد منها ومكافحتها. كذلك ساهمت في إنشاء تحالفات من المنظمات والأفراد تركز على تسليط الضوء على أهمية تعزيز المسئولية المجتمعية في الممارسات التجارية. يصل عدد فروع المنظمة في الدول إلى أكثر من 60 فرعاً على مستوى العالم.

تعتمد المنظمة على مجموعة من الوسائل لتحقيق أهدافها، تتمثل أهمها في: بناء تحالفات من أجل محاربة الفساد على المستويين المحلي والإقليمي والعالمي تضمّ الحكومات، ومؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، فضلاً عن تنظيم ودعم الفروع المحلية للمنظمة لتحقيق مهمتها، والمساعدة في تصميم وتنفيذ نظم النزاهة الفعالة، وتجميع وتحليل ونشر المعلومات وزيادة الوعي العام بأضرار الفساد على الإنسان والتنمية الاقتصادية (خاصة في الدول ذات الدخل المنخفض).

[12] سوزي عدلي ناشد، "دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد و آثاره الاقتصادية - دراسة تطبيقية على مصر"، كلية الحقوق- جامعة الإسكندرية، المطلب الثاني: آلية منظمة الشفافية الدولية في تقدير حجم الفساد، ص 137 – 262، 2018.

تعتمد المنظمة في تمويل أنشطتها على التبرعات والإعانات التي يقدمها عدد لا بأس به من الهيئات والمنظمات الحكومية وغير الحكومية، والمؤسسات الاقتصادية كالبنك الدولي والأمم المتحدة، وعدد من الشركات العالمية.

من أهم إنجازات المنظمة خلال السنوات الخمس الماضية، تقديم الدعم لدول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (48 دولة) في إصدار "اتفاقية مقاومة رشوة الموظفين الأجانب الذين يعملون في المعاملات التجارية العالمية". من جانب آخر، نجحت منظمة الشفافية الدولية في إقناع دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بإنهاء الخصم الضريبي للرشاوى، حيث تم ذلك في غالبية الدول الأعضاء في المنظمة.

كما تلعب المنظمة دوراً هاماً في زيادة الوعي العام بمخاطر الفساد، وتقديم الدعم الفني إلى الكثير من الدول لمساعدتها في مجال استيفاء المؤشرات الدولية المتعلقة بمعيار الشفافية، والمتمثلة في مؤشر "مدركات الفساد (The Corruption Perceptions Index)"، ومؤشرات دافعي الرشوة، وتقرير الفساد العالمي، وتقييمات نظام النزاهة الوطني، ومقياس الفساد العالمي.

بالنسبة لمؤشر "مدركات الفساد"، فيعتبر من بين إنجازات منظمة الشفافية الدولية، حيث يستند إليه إصدار تصنيف عالمي للفساد بحسب الدول، ويُصَنِّف المؤشر 180 دولة حسب مستويات الفساد في القطاع العام، ضمن نطاق من صفر (فاسد للغاية) إلى 100 (نزيه للغاية). ويعتبر هذا التصنيف أحد أكثر التصنيفات استخداماً في العالم، لقياس مدى الفساد في القطاع العام في كل بلد، وفقا لآراء واستبيانات ومسوحات يتم تعبئتها من قبل الخبراء ورجال الأعمال في البلد المعني. ويتم احتساب درجة الفساد في كل بلد بواسطة مزيج من 3 مصادر للبيانات على الأقل، مستمدة من 13 دراسة استقصائية وتقييماً مختلفاً للفساد. يتم جمع هذه البيانات من قبل مجموعة متنوعة من المؤسسات الدولية، بما في ذلك البنك الدولي والمنتدى الاقتصادي العالمي. أشار التقرير الصادر عن المنظمة في عام 2021 بهذا الخصوص، إلى بقاء المتوسط العالمي لمؤشر مدركات الفساد دون تغيير عند 43 درجة للعام العاشر على التوالي، ويسجل ثلثا البلدان أقل من 50 درجة. في العقد الماضي، تراجعت بصورة طفيفة 154 دولة أو لم تحرز أي تقدم يذكر في مجال تحسين ترتيبها في مؤشر مدركات الفساد منذ عام 2012. وشهدت 23 دولة انخفاضاً ملحوظاً في مؤشر مدركات الفساد، بينما حسّنت 25 دولة درجاتها في المؤشر بشكل ملحوظ خلال الفترة المذكورة.

على صعيد متصل، وبإطار الجهود الدولية الأخرى لمكافحة الفساد، تعتبر **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد** التي تم إقرارها في عام 2003، من الجهود ذات الأثر الملموس في مجال مكافحة الفساد على المستويين المحلي والعالمي، وتأتي تأكيداً على خلفية كون الفساد لم يعد شأناً محلياً فقط، بل هو ظاهرة تؤثر على كل المجتمعات والاقتصادات، ما يجعل التعاون الدولي على منعها ومكافحتها أمراً ضرورياً. بهذا الصدد، يتطلب الأمر إتباع نهج شامل ومتعدد الجوانب لمنع الفساد ومكافحته بصورة فعالة، وتوفير المساعدة التقنية للدول لتعزيز قدرتها على منع الفساد ومكافحته. ويعكس توقيع غالبية الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة على الاتفاقية المشار إليها اقتناعها بما يشكله استشراء ظاهرة الفساد من خطر داهم على استقرار المجتمعات وأمنها، فضلاً عن مساهمته في تعريض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر، حيث لا يخفى على أحد الصلة الوثيقة

بين الفساد وسائر أشكال الجريمة، وخصوصاً الجريمة المُنَظَّمة، التي تتسبب في إهدار نسبة كبيرة من موارد الدول، وتهدّد الاستقرار والتنمية المستدامة لها.

على المستوى الإقليمي، تم توقيع **"اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد"**، التي اعتمدتها منظمة الدول الأمريكية في 29 مارس 1996، و**"اتفاقية مكافحة الفساد بين الموظفين في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي"**، التي اعتمدها مجلس الاتحاد الأوروبي في 26 مايو 1997، و**"اتفاقية مكافحة رشو الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية"**، التي اعتمدتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في 21 نوفمبر 1997، و**"اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد"**، التي اعتمدتها اللجنة الوزارية لمجلس الاتحاد الأوروبي في 27 يناير 1999، و**"اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد"**، التي اعتمدتها اللجنة الوزارية لمجلس الاتحاد الأوروبي في 4 نوفمبر 1999، و**"اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومحاربته"**، التي اعتمدها رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي في 12 يوليه 2003.

في ذات السياق، تولي **مجموعة البنك الدولي** أهمية كبرى للسيطرة على الفساد ومحاصرته، من خلال تعزيز القدرات المؤسساتية، والتقييم الموضوعي لمسببات الفساد ومصادره، وتبني سياسات اقتصادية مدعومة بعوامل اجتماعية وثقافية، من أجل الحد من ظاهرة الفساد، لاسيما رصد الحوافز المادية والمعنوية لزيادة فاعلية الحكم الجيد، وشفافيته، وتمكين الأجهزة الرقابية من أداء مهامها[13]. يرتكز منهج مجموعة البنك الدولي للسيطرة على الفساد ومحاصرته على ثلاث ركائز أساسية تتمثل في تشخيص ظاهرة الفساد وأسبابها وعواقبها، وإدخال إصلاحات على أنظمة الدولة من النواحي التشريعية والإدارية والاقتصادية للتقليل من فرص حدوث الفساد شاملاً ذلك تحسين نظام الحكم الجيد وترسيخ مؤسساته، وتعزيز فرص إشراك مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام من أجل تنظيم حملات تعميم ثقافة مكافحة الفساد وتحديد الآليات اللازمة للسيطرة على الفساد ومكافحته.

ويعود التزام مجموعة البنك الدولي بمساعدة البلدان في مكافحة الفساد إلى عام 1996 عندما ألقى رئيس مجموعة البنك الدولي آنذاك جيمس ولفنسون خطابه حول "سرطان الفساد". وكانت تلك هي المرة الأولى التي تحظى فيها قضية الفساد بمثل هذه الأهمية من قبل رئيس البنك الدولي ويتم وضعها بشكل مباشر على جدول أعمال المؤسسة. وقد أعاد البنك الدولي التأكيد بالالتزام بمساعدة البلدان على مكافحة الفساد بإطلاقه مؤخراً مجموعة من المبادرات (Anticorruption Initiatives) لإعادة تأكيد التزامه بمساعدة البلدان على معالجة الفساد، ومعالجة التغيرات في العولمة، والتقنيات، والعلوم الاجتماعية، وعوامل أخرى. وتعمل مبادرات مكافحة الفساد على توسيع نطاق تركيز المجموعة إلى ما هو أبعد من البلدان النامية ليشمل أيضًا المراكز المالية، والتعامل مع سياسات الفساد بشكل أكثر انفتاحًا من ذي قبل، وتسخير التقنيات الجديدة لفهم الفساد ومعالجته ومنعه، ودمج رؤى العلوم الاجتماعية السلوكية. وتعتبر مجموعة البنك الدولي الفساد تحدياً كبيراً لهدفيها المتمثلين في إنهاء الفقر المدقع بحلول عام 2030 وتعزيز الرخاء المشترك لأفقر 40 في المائة من

[13] مجموعة البنك الدولي، صحيفة وقائع مكافحة الفساد،
https://www.albankaldawli.org/ar/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet

السكان في البلدان النامية، على أساس أن للفساد تأثير غير متناسب على الفقراء والفئات الأكثر ضعفاً، ما يزيد التكاليف ويقلل إمكانية الوصول إلى الخدمات، بما في ذلك الصحة والتعليم والعدالة [14،15،16،17،18].

تتمثل جهود **صندوق النقد الدولي** لمحاربة الفساد في أطر عمله المتعلقة بتعزيز الحوكمة بصورة عامة، حيث يرى الصندوق أن سوء الإدارة وانعدام الشفافية يوفران حوافزاً وفرصاً أكبر للفساد ما يقوّض قدرة الدول على تحقيق نمو شامل ومستدام وتقليص حدة الفقر. ففي عام 1997، اعتمد الصندوق "سياسة الحوكمة" التي تركّز على وظائف الدولة الأكثر صلة بالنشاط الاقتصادي متمثلة في حوكمة المالية العامة، الرقابة على القطاع المالي، حوكمة وعمليات البنوك المركزية، تنظيم الأسواق، سيادة القانون، ومكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وتم مراجعة "سياسة الحوكمة" في الأعوام 2018 و2021 و2023 لتعزيز مساعدة الصندوق للدول الأعضاء فيما يتعلق بقضايا الحوكمة، بما في ذلك الجوانب المتصلة بمكافحة الفساد التي تعتبر جوهرية لأداء الاقتصاد الكلي. وفي حقيقة الأمر، كان هناك اهتمام من الصندوق بقضايا الحوكمة حتى قبل أن يتبنى سياسة محددة في هذا الصدد في عام 1997، حيث تضمنت توصياته للدول الأعضاء إلغاء القيود التنظيمية المفرطة والاحتكارات الريعية، وتعزيز الشفافية الضريبية والمالية، وتعزيز القدرة على صنع السياسات الاقتصادية، ما ساهم في الحد من فرص الفساد والمخالفات[19،20].

وقد تم تطبيق مبادئ الحوكمة والمعايير التي يدعو إليها الصندوق في سياق أنشطته الأساسية الثلاث المتمثلة في المعونة الفنية، ومراقبة السياسات الاقتصادية للدول الأعضاء، واستخدام موارده لدعم الإصلاحات وتلبية احتياجات التمويل. ففي عدد من الحالات، اتخذت مشاركة الصندوق توصيات مُحدّدة مقدمة في سياق مساعدته الفنية للدول الأعضاء، أو مراقبتها لاقتصادات الدول الأعضاء بموجب المادة الرابعة من النظام الأساسي للصندوق. وفي حالات أخرى، جاء تطبيق تدابير مكافحة الفساد كشرط لاستخدام موارد الصندوق المالية في ضوء أن هذه التدابير شكلت جزءًا من شروط الصندوق على اعتبار أن برامج الإصلاح المدعومة بموارد الصندوق لن تنجح بدون تدابير موثوقة لمكافحة الفساد.

وفي إطار جهوده لتعزيز الحوكمة، قام الصندوق بتطوير الممارسات وتعزيز الالتزام بالمعايير الدولية فيما يتعلق بالشفافية والمساءلة في عدد من المجالات ضمن اختصاصاته الأساسية، ما ساهم في توفير قواعد وأدوات لمحاربة الممارسات المتسمة بالفساد. فالصندوق يجري، بالتعاون مع البنك الدولي، تقييماً لمدى التزام الدول الأعضاء بالمعايير الدولية للشفافية في 12 من مجالات السياسة الاقتصادية ذلك في سياق مبادرة المعايير والمواثيق، ويتم إعداد تقارير في سياق هذه المبادرة (Reports on the

[14] "Anticorruption Initiatives: Reaffirming Commitment to a Development Priority", World Bank Group, Equitable Growth, Finance and Institutions, Decembre 20, 2019.
[15] https://blogs.worldbank.org/voices/corruption-has-modernized-so-should-anticorruption-initiatives
[16] https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/combating-corruption
[17] "Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption", Bajpai, Rajni; Myers, C. Bernard., World Bank Group, November 11, 2020.
[18] https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/combating-corruption.
[19] "Corruption: Costs and Mitigating Strategies", Fiscal Affairs and the Legal Departments, International Monetary Fund, SDN/16/05, 2016.
[20] https://www.imf.org/en/Topics/governance-and-anti-corruption.
https://www.imf.org/ar/About/Factsheets/Sheets/2023/The-IMF-and-Good-Governance.

Observance of Standards and Codes). في هذا الصدد، قام الصندوق بتطوير معايير في مجالات شفافية المالية العامة، وشفافية السياسة النقدية والمالية، في حين تم تطوير معايير أخرى من قبل هيئات أخرى تضع المعايير، بما في ذلك البنك الدولي، ولجنة بازل للرقابة المصرفية، ومجموعة العمل المالي (FATF).

فعلى صعيد شفافية المالية العامة، تشكّل مدونة الشفافية المالية (Fiscal Transparency Code) أحد المعايير الأساسية لجهود الصندوق لتعزيز الشفافية والمساءلة في إطار المالية العامة، وتشمل مجموعة من المبادئ تتمحور حول أربع ركائز تتمثل في إعداد التقارير المالية، التنبؤ المالي وإعداد الميزانية، تحليل وإدارة المخاطر المالية، وإدارة الإيرادات العامة. كما يعدّ الصندوق تقييمات الشفافية المالية (Fiscal Transparency Evaluations) بناءً على طلب الدولة العضو. ويشترك الصندوق في العمل مع مؤسسات وجهات مانحة أخرى في برنامج الإنفاق العام والمسؤولية المالية (PEFA) والذي يمثل إطار لتقييم إدارة المالية العامة وفق معايير معينة. كما يصدر الصندوق المرشد إلى شفافية إيرادات الموارد (Guide on Resource Revenue Transparency) والذي ينطبق على البلدان الغنية بالموارد الطبيعية.

بالنسبة للقطاع النقدي والمالي، يساعد الصندوق في تعزيز البناء المؤسسي والحوكمة للبنوك المركزية من خلال تقديم الدعم لتقوية الضوابط الداخلية ورفع كفاءة آليات صنع القرار وإعداد ونشر التقارير المالية للبنوك المركزية وفقاً للمعايير الدولية. كما أنه، ومن خلال سياسة تقييم الضمانات الوقائية (Safeguards Assessment Policy) التي ينتهجها، يعمل على تعزيز أطر الحوكمة والتدقيق والرقابة لدى البنوك المركزية، من خلال التركيز على الشفافية والرقابة الفعّالة.

❖ الخلاصة

يُعتبر الفساد ممارسة شاملة بمعنى أنه سلوك يمكن أن يقوم به موظفو القطاع العام أو القطاع الخاص أو المواطنون العاديون، لذلك من الصعب إيجاد تعريف شامل يساعد على التشخيص الدقيق لظاهرة الفساد وصياغة استراتيجية شاملة لمكافحته، تشتمل على تدابير فعّالة لتغيير سلوك ليس فقط المسؤولين الحكوميين، بل أيضاً المواطنين العاديين الذين يتعاملون مع الأجهزة الحكومية. إلاّ أنه على الرغم من ذلك يُعرّف "الفساد" بصورة عامة على أنه سلوك ينطوي على مخالفة صريحة أو ضمنية للقواعد القانونية والأخلاقية المُنظمة للأنشطة الاقتصادية، والهياكل التنظيمية والأعراف المجتمعية. ومن بين التعريفات الأكثر تحديداً التي تستخدمها المؤسسات الدولية مثل البنك الدولي ومؤسسة الشفافية الدولية ومنظمات المجتمع المدني، أن الفساد هو إساءة استخدام الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة.

بشكلٍ عام يمكن تلخيص الآثار الضارة لانتشار ظاهرة الفساد في مجموعة من التداعيات السلبية، من أهمها :

- ارتفاع تكاليف الصفقات وسيادة حالة من عدم التيقن في الاقتصاد.
- تبديد الموارد، من خلال زيادة النفقات أو بما يصب في نقص الإيرادات العامة، وتحميل المواطن أعباء زيادة النفقات أو النقص في الإيرادات عن طريق فرض أشكال جديدة من الرسوم والضرائب تثقل كاهل الطبقات المتوسطة والفقيرة، نتيجة لسوء توزيع الموارد، مما يدفع نحو زيادة وملموسة في معدلات البطالة والفقر، فضلاً عن زيادة حجم المديونية العامة الداخلية والخارجية.
- إضعاف الحافز والدافع للمبادرة والابتكار والإبداع بين أفراد المجتمع، وبالتالي ضعف الإقبال على إقامة مشاريع جديدة، وخاصة المشروعات الصغيرة، وسيادة الأنشطة غير الإنتاجية الساعية إلى الربح السريع، وهو ما قد يترتب عليه إهدار جانب من الطاقات الإنتاجية المحتملة، حيث يتم توجيه جزء غير قليل من قوة العمل للقيام بأنشطة تهدف فقط إلى ملاحقة ومتابعة الفساد، بدلاً من توجيهها للأنشطة الإنتاجية بما يعزّز موارد الدولة .
- زيادة عجز الموازنة العامة للدولة، الناتج عن ارتفاع حجم التهرب الضريبي والجمركي، وزيادة تكاليف المشاريع في مختلف القطاعات، وبالتالي ارتفاع أسعار المنتجات (التضخم) وزيادة الإنفاق على أعمال الترميم والصيانة غير الضرورية وغيرها من صور الفساد.
- اتساع رقعة القطاعات غير الرسمية أو ما يعرف باقتصاد الظل.
- ضعف الثقة بين المواطنين والدولة، وتراجع الانتماء الوطني لدى المواطنين، ما يؤدي إلى ضعف التفاعل مع القضايا والتحديات ذات الأولوية بالنسبة للدولة، وتجنب المشاركة في الأنشطة التنموية القومية، وهي الأنشطة المرهون نجاحها في غالب الأمر بمشاركة كل أطياف المجتمع مع أجهزة الدولة.

يقتضي نجاح جهود مكافحة الفساد تبني إستراتيجية تقوم على الشمولية والتكامل لمكافحة هذه الظاهرة، على أن يسبق ذلك تحديدٌ لمفهوم الفساد وأسبابه وأشكاله، ومن ثم العمل على التقليل من الفرص والمجالات التي تؤدي إلى وجوده أو تضفي عليه الشرعية والمقبولية من المجتمع، وتعزيز فرص اكتشافه عند حدوثه، ووضع العقوبات الرادعة بحق مقترفيه. بهذا الصدد، من الضروري لمكافحة ظاهرة الفساد تعزيز الجوانب المؤسسية في العمل الحكومي والشفافية والمساءلة وسيادة القانون، وتنمية الدور الجماهيري في مكافحة الفساد من خلال برامج التوعية بهذه الظاهرة ومخاطرها وتكلفتها الباهظة على الوطن والمواطن، وتعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني والجامعات والمعاهد التعليمية والمثقفين في محاربة الفساد والقيام بدور التوعية القطاعية والجماهيرية.

وعلى الرغم من أهمية الجهود المبذولة على الصعيد المحلي لمكافحة الفساد، إلا أنها غير كافية إن لم تلق مساندة على المستويين الإقليمي والدولي، فالفساد عابر الحدود لا يمكن مكافحته مالم تتكامل الجهود الوطنية مع جهود المؤسسات الإقليمية والدولية المعنية بمكافحة الفساد. وفي هذا الصدد، يعمل عدد من المؤسسات الدولية على تطوير منهجيات العمل وأدوات المساعدة على الأصعدة المختلفة لمكافحة هذه الظاهرة بالتعاون والتنسيق مع الجهود الوطنية.

المراجع

باللغة العربية

هشام مصطفى محمد سالم الجمل، " الفساد الاقتصادي وأثره على التنمية في الدول النامية وآليات مكافحته من منظور الاقتصاد الإسلامي والوضعي"، جامعة الأزهر، كلية الشريعة والقانون، 2014.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، " الفساد والحكم الرشيد"، ورقة مناقشة رقم 3 ، صادرة عن شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم، مكتب السياسات الإنمائية، نيويورك تموز/يوليو 1997.

يحي غني النجار، " الآثار الاقتصادية للفساد الإداري"، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2016.

عبد العالي عبد القادر، " الفساد السياسي والحكامة: القيمة النظرية والخلفية الإيديولوجية"، إصدارات جامعة الطاهر موالي، سعيدة، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد الثامن يناير 2016.

ناصر عبيد ناصر، مجلة النبأ، 19 - 07 – 2022 .

فؤاد قاسم الأمير، "رأسمالية الليبرالية الجديدة النيوليبرالية"، دار الملاك للفنـون والآداب والنشـــر، 2019 .

خلايفة العلمي، والعبيدي عمارة، " تأثير الفساد الاقتصادي على التنمية المستدامة"، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، الجزائر، مجلد (11)، عدد (1)، ص 67 – 74، 2020.

سوزي عدلي ناشد، "دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد وآثاره الاقتصادية - دراســة تطبيقية على مصــر"، كلية الحقوق- جامعة الإسكندرية، المطلب الثاني: آلية منظمة الشفافية الدولية في تقدير حجم الفساد، ص 137 – 262، 2018.

مجموعة البنك الدولي، صحيفة وقائع مكافحة الفساد، 19-2-2020.

صورة الغلاف مأخوذة من الموقع الالكتروني (Pixabay) من خلال الرابط (https://pixabay.com/images).

باللغة الإنجليزية

Robert Klitgaard, “Controlling Corruption”, pages 30-42, University of California press, Berkeley and Los Angeles, California, 1997.

Alina Mungiu-Pippidi, "Controlling Corruption Through Collective Action", pages 101-115, Journal of Democracy, January 2013, Volume 24.

IMF, “Addressing Corruption with Clarity”, Speech by Christine Lagarde, IMF Managing Director, Brookings Institution, Washington, DC, September 18, 2017.

IMF, “Corruption: Costs and Mitigating Strategies”, Fiscal Affairs and the Legal Departments, International Monetary Fund, SDN/16/05, 2016.

World Bank, “Anticorruption Initiatives: Reaffirming Commitment to a Development Priority”, World Bank Group, Equitable Growth, Finance and Institutions, Decembre 20, 2019.

World Bank, “Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption”, Bajpai, Rajni; Myers, C. Bernard., World Bank Group, November 11, 2020.

للحصول على مطبوعات صندوق النقد العربي
يرجى الاتصال بالعنوان التالي:

صندوق النقد العربي
شبكة المعرفة
ص.ب2818
أبو ظبي - الإمارات العربية المتحدة
هاتف رقم: 6215000 (9712+)
فاكس رقم:6326454 (9712+)
البريد الإلكتروني: Publications@amfad.org.ae

• متوفرة إلكترونياً بموقع الصندوق على الإنترنت:
https://www.amf.org.ae

صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

Arab Monetary Fund Building
Corniche Street
Abu Dhabi, United Arab Emirates
P.O Box 2818
www.amf.org.ae