أدوات سياسة مكافحة الفساد

بقلم: جون د. سوليفان

جون د. سوليفان

إن الفساد أشبه ما يكون بالطقس حين وصفه مارك توين قائلا "الجميع يتحدث عن الفساد ولكن لا يوجد من يمكن أن يفعل به شيئاً". ولعل قائمة التوصيات التالية تقدم إلى صناع السياسات بعض الأدوات التي يمكنهم أن يقوموا بتنفيذها فورا. والتي يرجع الفضل في كثير منها إلى العمل الذي قام به شركاء المركز مثل مركز التنمية الاقتصادية في سلوفاكيا، ومركز دراسة الديمقراطية في بلغاريا.

بداية نناقش جانب الطلب...فعند التفكير في كيفية الحد من الطلب على المدفوعات المتعلقة بالفساد يكون أحد العناصر الرئيسية هو تقييد فرص هذا النوع من الطلب. وهذا لا يعني أن تصبح الجهود لإلغاء فرص الفساد بديلاً لتنفيذ الآليات، أو الإجراءات البوليسية بل إن إلغاء فرص الفساد مع ما يصاحبه من التنفيذ الصارم للإجراءات هو المزيج الأفضل. والأمثلة التالية توضح هذه الفكرة

١.إنشاء قوانين سليمة للتوريدات، تتطلب تقديم عطاءات ومناقصات مفتوحة تكون مانعة للفساد، مع اشتراط أن تكون كافة العطاءات والمناقصات مفتوحة أمام الرصد العام. وقد قدمت كل من مؤسسة الشفافية الدولية، والبنك الأوروبي للإنشاء والتعمير نموذجاً لنظم التوريد وفقاً لهذا الأسلوب. هذه الجهود يمكن أن توضع موضع التنفيذ حتى في الدول النامية والدول التي تتحول نظمها الاقتصادية. وينبغي أن تبدأ مؤسسات التمويل الدولية بجعل إصلاح نظام التوريدات أحد الشروط التي تجب مراعاتها، كما يمكنها استخدام برامج إقراضها لتشجيع إصلاح نظم التوريدات. كذلك يمكن استخدام شبكة الانترنت لتشجيع الالتزام بالإجراءات المناهضة للفساد، وعلى سبيل المثال، فإن نشر المناقصات الحكومية، والقرارات الخاصة بالعطاءات المقبولة عن طريق الموقع الالكتروني لكي يراها الجميع، سيؤدى إلى تقليل الفرص أمام عقد الصفقات الخاص.

٢.وإحدى الأفكار المرتبطة بهذا أيضا، هي طلب قيام طرف ثالث بمراقبة التوريدات الضخمة الممولة من بنوك التنمية متعددة الأطراف أو غيرها من أدوات المعونة الأجنبية. ويتطلب هذا، بشكل أساسي، موافقة الحكومات المتلقية للمعونة على ترشيح منشآت كطرف ثالث للمراقبة، وتقديم تقارير عن بناء السدود، وتوريدات السلع والخدمات، وغير ذلك من البنود الضخمة المسجلة. ولن تقتصر مراقبة الطرف الثالث على القيام بمراجعات للتحقق من عدم وجود أي مدفوعات مشكوك فيها، ولكن المراقبة تتضمن أيضاً مواد البناء ونوعية الخدمات والسلع، وغير ذلك من الالتزامات لضمان كافة التوريدات واستلامها طبقاً للقانون. ويقوم الكونجرس بالولايات المتحدة حالياً بالنظر في تشريع يحقق هذا الغرض.

٣.وإحدى الأفكار الجيدة هي طلب تعيين مراجع مستقل، حتى وإن كان على أساس اختياري، كشرط للحصول على قروض أو

الإصلاح والتبسيط القانوني أحد النواحي الرئيسية لإزالة المعوقات التي تواجه منشآت الأعمال.

منح التنمية كان أول تطبيق لهذه الإجراءات في مراجعة البنك المركزي الروسي، والتي طبقت عندما أثيرت مزاعم حول الفساد في إدارة البنك المركزي للقروض التي حصل عليها من صندوق النقد الدولي. ويمكن توجيه مثل هذه المراجعات إلي كل من القروض وعمليات التوريد، مما يوفر حافزاً علي إتباع نظم توريدات سليمة.

٤أصبح الإصلاح والتبسيط القانوني أحد النواحي الرئيسية لإزالة المعوقات التي تواجه منشآت الأعمال. فالمطلوب وببساطة هو التوفيق بين القوانين واللوائح المزدوجة والمتداخلة. فعندما يكون لدي موظفي الحكومة قدر كبير من الاختيار في تقرير أي القوانين واللوائح التي تنطبق في حالات معينة، فإن ذلك يفتح أمامهم فرصاً كبيرة للحصول علي تعويضات مالية من أجل التخلي القرار الذي يتناسب مع مصلحة الطرف الطالب. وإحدى الخطوات الفورية التي يمكن اتخاذها هي القيام بعملية مراجعة قضائية، يتم بمقتضاها تعيين لجان مستقلة من القضاة لها سلطة توفيق أو إلغاء الجوانب غير المتناسقة في القوانين. وقد بدأت إكوادور في اتباع هذا النظام.

٥إن جمعيات القطاع الخاص ومراكز الفكر والسياسات يمكن أن تخلق رصيداً من العوائق القانونية واللوائح المزدوجة التي تحتاج إلي تغيير وفقاً للأولويات. وقد يساعد نشر تلك الأفكار دولياً علي إحداث التغييرات.

٦إن كل اقتصاد من الاقتصادات الانتقالية لديه اقتصاد غير رسمي ضخم، ويرجع السبب في وجود هذا النوع من الأنشطة إلي الأعداد الكبيرة من القوانين واللوائح المتعارضة التي تجعل من المستحيل حتى بالنسبة لأفضل الشركات أن تلتزم بالقانون، بينما لا يمكن ببساطة للشركات ذات الحجم الصغير أو المتوسط تحمل تطبيقه. وقد أظهرت البحوث المستقلة في أوكرانيا مثلاً، أن التفتيش علي المنشآت قد يجري ٧٨ مرة في السنة. وقد أثبتت الجهود المبذولة لتبسيط هذه اللوائح والتنظيمات أن الأمر شديد الصعوبة بسبب مقاومة الفروع التنفيذية للإدارات ونقص الخبرة لإعادة صياغة التشريعات، وما شابه ذلك. أحد المناهج، التي تم استخدامها في الولايات المتحدة وبعض الدول النامية، هو استثناء المنشآت صغيرة الحجم من بعض القواعد. ويعني هذا ببساطة إصدار قانون ينص علي أن المنشآت التي يعمل بها عدد معين من العاملين (من ١٠- إلي ١٠٠ حسب الظروف المحلية) تعفي من بعض الشروط التنظيمية واللائحية.

إن الاقتصادات الانتقالية لديها اقتصاد غير رسمي ضخم، ويرجع السبب في وجود هذا النوع من الأنشطة إلي الأعداد الكبيرة من القوانين واللوائح المتعارضة

٧تشكل الضرائب في الاقتصادات الانتقالية إحدى المشاكل الخطيرة، وهي مشكلة تتفاقم كلما اتجهنا شرقاً. ومن الواضح أن كافة أصحاب الأعمال في كافة الدول يشكون من عبء الضرائب، ولكن الأمر في مناطق وسط وشرق أوروبا والدول حديثة الاستقلال يكون أكثر صعوبة، وخاصة فيما يختص بالضرائب علي العمالة وضرائب الحكومات المحلية. ومرة أخري فإن إحدى الأفكار التي تراود الذهن، هي خلق معايير مختلفة وجداول لمعدلات الضرائب علي الشركات صغيرة ومتوسطة الحجم وعن طريق تخفيض العبء الضريبي يمكن إلغاء فرص تقاضي الرشاوى والمدفوعات الجانبية، هذا بالإضافة إلي زيادة الالتزام بالضرائب الذي سيتزايد علي مختلف المستويات في جميع أرجاء البلاد.

٨أخيراً، يعتبر تعديل أجور الموظفين الحكوميين بحيث تتسم بالتنافسية مع مرتبات القطاع الخاص طريقة أخرى لتخفيض الطلب للحصول على مدفوعات إضافية

توصيات جانب العرض

إن الجهود التي تبذل للحد من عرض الرشاوى وغيرها من أشكال الفساد قد تكون أيضاً مفيدة جداً. ومرة أخرى فإن المنهج الذي يوصى به مركز المشروعات الدولية الخاصة هو التركيز على إلغاء الأسباب الأساسية والفرص التي تقدم من أجلها تلك المدفوعات. إن تشجيع إتباع معايير حوكمة الشركات إلى جانب الجهود المماثلة لاتفاق مناهضة الرشوة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لها أهمية كبيرة في هذا الصدد

١.يعد تدريب الصحافة الاقتصادية إحدى النواحي الأساسية لأي جهود تهدف إلى منع الرشوة وتخفيض تقديم الرشاوى. ويعد وجود أجهزة إعلام مستقلة مكونة من صحفيين مجهزين بأدوات التحليل لاكتشاف التزوير أو الفساد، وخاصة في برامج الخصخصة وفي عمليات التوريدات الحكومية، احد العناصر الرئيسية في ردع الفساد

٢.إدخال مراكز الفكر والأبحاث وجمعيات الأعمال وغيرها من المنظمات غير الحكومية في العملية يعتبر أمراً أساسياً في بناء فهم الجمهور لتكلفة الفساد، ومطالبته بإحداث التغيير، ويوجد عدد من البرامج التي قام مركز المشروعات الدولية الخاصة برعايتها قد اتخذ هذا المسار، بما في ذلك حملة تحالف ٢٠٠٠ التي قام بها مركز دراسات الديمقراطية في بلغاريا، وبرامج مركز التنمية الاقتصادية في سلوفاكيا.

٣.يعد اتفاق منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لمناهضة الرشوة أحد أفضل الإجراءات التي تم اتخاذها مؤخراً لتخفيض الفساد، على الرغم من عدم تنفيذ كثير من الدول المتقدمة للتشريعات المحلية التي تمكن من تنفيذه. ولما كان هذا الاتفاق قد حظي بقبول واسع، فإن الوقت قد حان للعودة إلي مائدة المفاوضات للقضاء علي إحدى الثغرات المفتوحة، وهي استثناء الفروع الأجنبية للشركات متعددة الجنسيات. إذ ينبغي أن تكون الشركات الأم مسئولة عن أعمال فروعها الأجنبية، وتجب مساءلتها داخل البلد

وجود أجهزة إعلام مستقلة وتدريب الصحافة الاقتصادية احد العناصر الرئيسية في ردع الفساد.

الرئيسي للشركة الأم. ويتفق هذا مع قانون الولايات المتحدة الخاص بممارسات الفساد الأجنبية، كما أنه عنصر أساسي في أي نظام مناهض للرشوة

٤.ينبغي بذل جهود كبيرة لاستكمال أفضل مجموعة من معايير المحاسبة المقبولة دولياً والتي تم الانتهاء من وضعها مؤخرا. وبمجرد إقرارها ينبغي علي الفور أن تبدأ الجهود للتفاوض علي معايير أفضل.

٥.يعد بيان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (www.oecd.org) عن حوكمة الشركات بداية طيبة لوضع معايير دولية للحوكمة الجيدة وتعد هذه المعايير جزءاً رئيسياً لضمان شفافية كافة عمليات الشركات والتزامها الكامل بالمعايير المقبولة دولياً. وينبغي أن نتوقع أن تسعي حكومات الدول الأعضاء لتنفيذها داخليا، و سيكون لذلك أثر مباشر علي مجتمع الشركات

٦.وينبغي علينا أن نعمل علي تقوية الإرشادات العامة التي تتضمنها الوثيقة الحالية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وذلك من خلال السعي لعقد دورة ثانية من المفاوضات وينبغي وضع معايير أكثر وضوحاً في النواحي التالية علي الأقل:

- إنشاء سجلات مستقلة للأسهم فكثيرا ما يحدث، أن تقوم المنشآت التي تمت خصخصتها حديثاً، أو التي تمت بها خصخصة جزئية بتذويب الأسهم، أو القيام ببساطة بعدم تسجيل الأسهم المشتراه من خلال عمليات الاستثمار الأجنبي المباشر.
- ينبغي وضع معايير للشفافية، والإخطار عن بيع الأصول الأساسية جنباً إلي جنب مع تنفيذ آليات وإجراءات تمكن المستثمرين من الحصول علي تعويضات
- مناقشة مشاركة أصحاب المصالح في

إرشادات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لابد وأن تكون متوازنة مع مناقشة تناقض المصالح، وموضوعات الانجار الداخلي، وفي كلتا الحالتين يتطلب الأمر وضع معايير وإرشادات.

- تنبغي التوصية بوضوح بإتباع معايير المحاسبة المقبولة دولياً (انظر أعلاه أيضاً فيما يتعلق بتطوير هذه المعايير).
- يحتاج الأمر إلي توضيح وظائف المراجعة الداخلية في الشركة، وكذلك توضيح ضم أعضاء مجلس إدارة خارجين إلي لجان المراجعة وتشجيع حرية المعلومات والحصول علي القوانين الخاصة بالمعلومات الخاصة بالحكومة والخاضعة لاعتبارات حماية الخصوصية كذلك التشجيع علي وضع قواعد واضحة وشفافة بشأن تناقض المصالح في القطاع العام ففي كثير من الدول مازال الوضع يسمح لموظفي الحكومة (أو أطفالهم وزوجاتهم أو أزواجهم أو الحلفين) أن يتولوا مناصب إضافية ذات أجر في المنشآت الخاصة أو المنشآت المملوكة للدولة، ولابد علي الأقل أن يتم الإفصاح عن هذه العلاقات ويمنع هؤلاء الموظفون من اتخاذ القرارات التي تمس تلك المنشآت وكنتيجة طبيعية، ينبغي بذل الجهود للحد من قدرة الموظفين علي ترك وظائفهم والانتقال إلي مناصب ذات أجر أعلي في المنشآت التي تقوم بالتعامل مع الوزارات أو الوكالات الحكومية التي يخدمون بها.
- وبالإضافة إلي ذلك ينبغي إصدار إرشادات واضحة، والإفصاح عن المعايير التي يمكن بمقتضاها أن تقوم الوكالات الحكومية بتحديد الإعانات والحصص والإعفاءات من الغرامات.
- ينبغي أن تعمل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية علي تشجيع إنشاء مكاتب للتحكيم إلي جانب وكالات مستقلة للمراجعة.

جون سوليفان: المدير التنفيذي لمركز المشروعات الدولية الخاصة (CIPE)