

محمد عرفة | Mohamed Arafa*

أحلام من دون أوهام: العائق البيروقراطي والفساد الإداري ومستقبل الديمقراطية في المنطقة العربية**

Dreams without Illusions: Bureaucratic Obstacles, Administrative Corruption and the Future of Democracy in the Arab Region

تبحث هذه الدراسة في ميكانيزمات إدارة شؤون الحكومة والشروط اللازمة لحكومة فاعلة، مع التركيز على اقتراح مدونات لقواعد السلوك، وذلك بهدف الحد من الفساد. وتتعامل الدراسة مع الفساد بوصفه مرضاً متفشياً في المنطقة العربية، خصوصاً في مجال الإدارة العامة. وتتعامل مع الإدارة العامة بوصفها مجموعة من الهياكل والإجراءات والممارسات، مع التركيز على إجراءات إصلاح القطاع العام. وتتعامل مع الحكومة، بوصفها مجموعة من القوانين والقواعد القانونية التي تقوم بها الحكومة/ الدولة، أو تقوم بها شبكات الأعمال، مع التركيز على عمليات الاتصال وصنع القرار للجهات الفاعلة المشاركة. تستنتج الدراسة أن القطاع العام في معظم بلدان المنطقة العربية يُعدّ الذراع الرئيسية للحكم، وإن بدرجات متفاوتة. والقطاع العام في هذه البلدان ضخم، وربما منتفخ ومتشعب جداً، ومتعدّد الطبقات بالتأكيد، وذو طابع رسمي ومركزي إلى حد بعيد، ويعتمد الإدارة التراتبية القائمة على الأوامر والسيطرة.

كلمات مفتاحية: الفساد، البيروقراطية، الديمقراطية.

This study examines the mechanisms of government affairs administration and the conditions for effective governance, focusing on proposing codes of conduct in the aim of reducing corruption. The study deals with corruption as a pervasive disease in the Arab region, especially in the field of public administration. It treats public administration as a set of structures, procedures and practices, with an emphasis on public sector reform measures. It deals with governance as a set of laws and legal rules that the government/state or business networks implement, with an emphasis on communication and decision-making processes among the actors involved. The study concludes that the public sector in most countries of the Arab region is the main arm of the government, albeit to varying degrees. The public sector in these countries is huge, perhaps bloated, certainly multi-layered, and largely formal and centralized, relying on hierarchical management based on orders and control.

Keywords: Corruption, Bureaucracy, Democracy.

* مدرس القانون الجنائي، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، وأستاذ القانون المساعد الزائر، كلية الحقوق، جامعة كورنيل، نيويورك.

Assistant Professor of Criminal Law, Faculty of Law, Alexandria University, and Visiting Assistant Professorships, Faculty of Law, Cornell University, New York.

** تتكون هذه الدراسة من قسمين، يقدّم القسم الأول المنشور هنا مدخلاً نظرياً لمفهوم الفساد الإداري وعلاقته بالديمقراطية. والقسم الآخر الذي يُنشر في العدد 43 من سياسات عربية، يتناول الكيفية التي يمكن بها مقاومة الفساد من خلال حالتَي تونس ومصر، بما يشكل امتداداً للمدخل النظري (هيئة التحرير).

مقدمة ونظرة إجمالية

العام من حيث آليات تقديم الخدمات العامة (التسويق والتبادل التجاري والخصخصة والتعاقد الخارجي)، إلى جانب الإصلاحات الإدارية، مثل التغيير التنظيمي البيروقراطي وإصلاح الإجراءات في ما يتعلق بالفساد وإدارة الملاك الوظيفي وطريقة إعداد الميزانية والإدارة المالية والحكومة الإلكترونية. وفي ما يخص الحوكمة، فهي تشمل العمليات الفائقة الأهمية كلها، سواء التي تقوم بها الحكومة/ الدولة أو التي تجري في السوق أو التي تنفذها شبكات الأعمال في إطار النظام الاجتماعي، وسواء جرى ذلك من خلال القوانين، أو القواعد القانونية، أو سلطة المجتمع المنظم، أو أسلوبه. ومن ثم، تتعلق الحوكمة بعمليات الاتصال وصنع القرار بين الجهات الفاعلة المشاركة في مسألة جماعية تؤدي إلى إنشاء المعايير والمؤسسات الاجتماعية أو تعزيزها أو إعادة إنتاجها. ويمكن وصفها بكلمات أخرى بأنها العمليات السياسية القائمة داخل المؤسسات الرسمية وفي ما بينها. ويمكن لمجموعة متنوعة من الكيانات (الهيئات الحاكمة) أن تحكم ويكون من مسؤوليتها وسلطتها اتخاذ قرارات ملزمة في نظام جيوسياسي معين (مثل الدولة) عبر قوانين وقواعد راسخة. يتناول المحور الأول من هذه الدراسة العلاقة بين الفساد والديمقراطية. في حين يركز المحوران الثاني والثالث على الإطار القانوني النظري لما يمكن القيام به في الحرب ضد الفساد.

أولاً: أحجية الفساد: هل يلزم الفساد تلبية الحق في الديمقراطية؟

هل هناك حق إنساني مشترك عالمي في الديمقراطية؟ تجيب الدساتير والقوانين ووثائق حقوق الإنسان الدولية بوضوح: "نعم"، فدستور الولايات المتحدة ينص على أن نظامها السياسي (نظام الحكم) يقوم على الحكم التمثيلي⁽³⁾. وتنص المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 على أن "لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده، إما مباشرة، وإما بواسطة ممثلين يُختارون بحرية"⁽⁴⁾. كما ينص إعلان القاهرة حول حقوق الإنسان في الإسلام الذي وقعته الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي في عام 1990، في المادة 19 منه، على المساواة في

على الرغم مما تتمتع به المنطقة العربية من مزايا، على المستوى الجيوسياسي، والديموغرافي (حيث النسبة السكانية العالية من الشباب الذين يزداد مستوى تعلمهم تدريجياً، وعلى مستوى الثروات، وعلى الرغم من أن عدداً من بلدان المنطقة نفذت على مدى عقود، عدة إصلاحات لزيادة الانفتاح الاقتصادي وتنوع مصادر النمو الاقتصادي وتطوير القطاع الخاص، فإن المنطقة تعيش الآن حالة اضطراب، حيث يشهد العديد من بلدانها حروباً أهلية، تتسبب بأضرار لا توصف لحياة البشر والبنية التحتية المادية، ويعاني عدد آخر عدم اليقين بشأن مستقبله السياسي.

وإذا جاز لنا أن نفترض أن هذه المنطقة تشهد مرحلة انتقالية مضطربة، سياسياً واقتصادياً، فإن الأسئلة عن علاقة الدولة بالمجتمع المدني والسوق والحدود بين القطاعين العام والخاص والإصلاح الإداري، ستكون أهم من أي وقت مضى⁽¹⁾.

يملك عدد من الدول العربية مؤسسات إدارية ذات طابع غربي لا تتوافق تماماً مع الأنماط الثقافية والبنى الاجتماعية والسلوك الفردي غير الغربي. وقد بدأت تبرز قيم الحوكمة الأفضل والفاعلة التي تشمل الشفافية والنزاهة والإنصاف والمساءلة؛ ما زاد الآمال بأنها لا بد من أن تغير العلاقة بين المواطنين والحكومة، ولا سيما المؤسسات العامة⁽²⁾.

لا تركز هذه الدراسة على السيرورات السياسية، بل على إدارة شؤون الحكومة والشروط اللازمة لحوكمة فاعلة، تُفهم باعتبارها حكم القانون المطرد والعمل الجماعي للسيطرة على الفساد، ولا سيما عبر وضع مدونات لقواعد السلوك. وتتعامل الدراسة مع الفساد بوصفه مرضاً متفشياً في المنطقة العربية، خصوصاً في مجال الإدارة العامة التي تُعرف بأنها مجموعة متنوعة من المبادئ العامة التوجيهية التي تُنظم كيفية إدارة الحكومات شؤونها. كذلك، تُعرف الإدارة العامة من حيث التطبيق العملي بأنها مجموعة من الهياكل والإجراءات والممارسات، ويتصل بذلك إصلاح القطاع

1 ينظر عمومًا:

Senay Acikgoz, Mohamed Sami Ben Ali & Merter Mert, "Sources of Economic Growth in MENA Countries: Technological Progress, Physical or Human Capital Accumulations?" in: Mohamed Sami Ben Ali (ed.), *Economic Development in the Middle East and North Africa: Challenges and Prospects* (London: Palgrave Macmillan, 2016), p. 27.

2 Ibid.

تشمل هذه الدول مصر والأردن ودولاً هشة مثل لبنان ودولاً فاشلة مثل ليبيا واليمن. وتجدر الإشارة إلى أن كل دولة تبنت نهجاً في الإدارة العامة يعكس تاريخها ونزاعاتها الداخلية وشؤونها الثقافية والجيوسياسية والاجتماعية والاقتصادية.

3 "The Constitution of the United States: The Bill of Rights & All Amendments," Constitutionus.com, Article I (Section 1, 2, & 3), accessed on 26/1/2020, at: <http://constitutionus.com>

4 "Universal Declaration of Human Rights," OHCHR, 10/12/1948, accessed on 26/1/2020, at: <https://bit.ly/38IWn9E>

العاملة الفاعلة إذا غابت المحاسبة بشأن النزاهة العامة⁽¹⁰⁾. لكن مجرد غياب الفساد لا يُحفّز المناخ الديمقراطي، والديمقراطية الحقيقية لا يمكن أن توجد عندما يزدهر الفساد، بحسب ما كشفته التحليلات الكمية لتأثير الفساد في المجتمع⁽¹¹⁾. فعلى سبيل المثال، حدّد استقصاء بشأن الفساد في أميركا اللاتينية أن له، إضافةً إلى نتائج الفساد العام في حد ذاته، تأثيراً واضحاً ومدمراً يؤدي إلى انتشار "ثقافة عدم الثقة" والمحسوبية واللامبالاة تجاه المؤسسات العامة⁽¹²⁾. وبالمثل، وجدت دراسة عن الفساد في كوريا الجنوبية أن الفساد السياسي هو السبب الأهم في قضية ثقة الجمهور بالنظام السياسي للبلد⁽¹³⁾. وفي هذا الصدد، خلصت دراسة دولية أُجريت في عام 2002 بشأن الأسباب الجذرية للفساد، إلى أن المنافسة السياسية تُقلّل من الفساد، لأن حرية تبادل المعلومات وتكوين الجمعيات تقيدان الفرص المتاحة أمام أفعال الفساد⁽¹⁴⁾؛ ذلك أن

10 ينظر على سبيل المثال:

David Kennedy, "The International Anti-Corruption Campaign," *Connecticut Journal of International Law*, vol. 14, no. 455 (1999), pp. 455-466.

11 ينظر عموماً:

Michael Johnston, "Fighting Systemic Corruption: Social Foundations for Institutional Reform," *The European Journal of Development Research*, vol. 10, no. 1 (1998), pp. 85-104.

ووفقاً لذلك، أظهرت العلوم الاجتماعية والبحث القانوني أيضاً أن الأنظمة الديمقراطية تميل إلى تقليص النشاطات الفاسدة والاحتياطية.

12 Natalie Melgar, Maximo Rossi & Tom Smith, "The Perception of Corruption," *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 22, no. 1 (2010), pp. 120-131

13 J. Young Kim, "'Bowling Together' isn't a Cure-All: The Relationship between Social Capital and Political Trust in South Korea," *International Political Science Review*, vol. 26, no. 2 (2005), pp. 193-213.

وعلى المنوال نفسه، وصفت دراسة التصويت، وقد أُجريت عن الاختلاس في عام 2007 بمناطق إندونيسية جرت فيها انتخابات محلية، بأنه كان بمنزلة "تدقيق عام"، قيّم الجمهور المسؤولين المنتخبين واعتبرهم موضع ثقة، ينظر:

Benjamin A. Olken, "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia," *Journal of Political Economy*, vol. 115, no. 2 (2007), pp. 200-249.

وبالنسبة إلى الفساد السياسي فهو استخدام المسؤولين الحكوميين سلطاتهم أو شبكة علاقاتهم لتحقيق مكاسب خاصة غير مشروعة. ولا يمثل الفعل غير القانوني الذي يقوم به صاحب المنصب فساداً سياسياً إلا إذا كان الفعل مرتبطاً مباشرة بواجباته الرسمية، أو قام به بموجب ظاهر القانون، لا جوهره، أو كان ينطوي على متاجرة بالنفوذ، ينظر:

Stratos Papis, "Corruption in our Courts: What it Looks Like and Where it is Hidden," *The Yale Law Journal*, vol. 118, no. 8 (2009).

14 Gabriella R. Montinola & Robert W. Jackman, "Sources of Corruption: A Cross-Country Study," *British Journal of Political Science*, vol. 32, no. 1 (2002), pp. 147, 151;

ينظر أيضاً عموماً:

Mohamed Arafa, *Towards A New Anti-Corruption Law in Egypt After Mubarak: A Comparative Study Between the United States Foreign Corrupt Practices Act, Egyptian Anti-Bribery Law, and Islamic Law* (Riga: Lambert Academic Publishing, 2013).

كذلك، تُهدّد طبيعة المواجهة في النظام المتعدد الأحزاب الفساد والفساديين، ويمكن أن تُحفّز العملية الانتخابية التنافسية السياسيين على كشف السلوك غير الأمين لخصومهم، وأن يكونوا هم صادقين.

الحماية أمام القانون: "يستوي في ذلك الحاكم والمحكوم"، وعلى أن حق اللجوء إلى القضاء مكفول للجميع⁽⁵⁾.

يتمثل جوهر الحق في الديمقراطية في أن تكون الحكومة التمثيلية خالية من الفساد، الذي يعرفه علماء السياسة والباحثون القانونيون بأنه "سلوك ينحرف عن الواجبات الرسمية لدور عام بسبب [...] مكاسب مالية أو متعلقة بالمكانة، أو ينتهك القواعد والقوانين عن طريق ممارسة أنواع معيّنة من النفوذ الخاص، بما في ذلك الرشوة والاختلاس"⁽⁶⁾. وقد أكدت معايير القانون الدولي والاجتهاد القضائي الأميركي أن القضاء على الفساد أمرٌ لا بدّ منه في الديمقراطية. وتنص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 في ديباجتها على أنها وُضعت بسبب "خطورة ما يطرحه الفساد من مشكلات ومخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها ما يُقوّض مؤسسات الديمقراطية وقيّمها والقيم الأخلاقية والعدالة، ويُعرّض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر"⁽⁷⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن المحكمة العليا الأميركية في قضية Buckley V. Valeo، بشأن تمويل الحملات الانتخابية، ذكرت "أن تقديم أصحاب المناصب الحاليين والمحتملين الأموال لقاء مقابلٍ سياسي يُقوّض نزاهة نظامنا الديمقراطي التمثيلي"⁽⁸⁾. وكما هو معروف عموماً، فإن المحاكمة لا تكون عادلة إذا ارتشى القاضي، والموظف العام الذي يعمل لأجل ملاء جيبه الخاص، لا يعمل بما يخدم المصالح العامة للمجتمع، والانتخاب لا جدوى منه إذا بقيت النتيجة ثابتة⁽⁹⁾. وتعبير آخر، يتزعزع استقرار الديمقراطية

5 "Cairo Declaration on Human Rights in Islam," Organization of the Islamic Conference (OIC), 5/8/1990, accessed on 26/1/2020, at: <https://bit.ly/2RrkOCr> وتجدر الإشارة إلى أن الحكومة التمثيلية التي تتميز بوجود أحزاب معارضة وانتخابات دورية ومشاركة واسعة، تعتبر أساس الديمقراطية، ينظر:

Guy S. Goodwin-Gill, *Free and Fair Elections*, New Expanded Edition (Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2006).

6 Joseph S. Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis," *American Political Science Review*, vol. 61, no. 2 (1967), pp. 417-427; David Hess & Thomas W. Dunfee, "Fighting Corruption: A Principled Approach: The C Principles (Combating Corruption)," *Cornell International Law Journal*, vol. 33, no. 3 (2000).

7 "United Nations Convention Against Corruption," United Nations General Assembly, 31/10/2003, accessed on 22/1/2020, at: <http://bit.ly/2uitW3f>; ينظر النص العربي: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2004، شوهد في 2020/1/22، في: <https://bit.ly/3bCNGPl>

8 ينظر على سبيل المثال:

"Buckley V. Valeo, 424 U. S. 1 (1976)" JUSTIA US Supreme Court, 10/11/1975, accessed on 26/1/2020, at: <http://bit.ly/2RUqPGK>

9 Brian C. Harms, "Holding Public Officials Accountable in the International Realm: A New Multi-Layered Strategy to Combat Corruption," *Cornell International Law Journal*, vol. 33, no. 1 (2000).

منح وتلقّي منافع خاصة أو شخصية في مقابل معاملة تفضيلية من طرف موظف عمومي يفترض أن يكون قراره بخصوص موضوع معيّن بعيداً عن مصالحه الخاصة⁽²²⁾. وبناءً على ذلك، لا يعدّ الفساد، من قبيل تلقّي منافع خاصة خفيةً للتأثير في قرار يُفترض أن يُتخذ لمصلحة الآخرين بعيداً عن التأثير بالمكاسب الخاصة، مجرد مشكلة للحكومات فحسب⁽²³⁾؛ ففي هذا الصدد، قد يكون وكيل الشراء لشركة ما فاسداً أيضاً حين يطلب إغراءات للتأثير في قراراته بخصوص المشتريات، ومن المؤكد أن الفساد لا يمثل مشكلة للديمقراطيات فحسب⁽²⁴⁾، بل مشكلة اجتماعية شاملة أيضاً.

وفي ما يخص اهتمام القاضي نونان بالمسألة الخلقية، يرى أن كل ما يحيط بذلك يشترك في بعض السمات الجوهرية أخلاقياً؛ فعندما يكون الشخص محلّ ثقة على أساس أنه سيتصرف نيابة عن مصلحة شخص آخر وفقاً لمعايير معيّنة مفهومة (قواعد قانونية)، ويتلقّى أو يطلب، بدلاً من ذلك، منافع خاصة، ويعلم (مسبقاً) أن ذلك سيؤثر في قراره، نكون في هذه الحالة أمام خيانة للثقة وخداع واحتيال وسوء استخدام للسلطة⁽²⁵⁾، ويُعدّ من أعطى ذلك الشخص الحقّ في التصرف نيابة عنه ضحيةً لإساءة استخدام الثقة، وأما ضحايا إساءة استخدام السلطة فهم أولئك الذين حُرِّموا من فرصة التعامل مع مؤسسة وفق قواعد الأمانة⁽²⁶⁾. ومن ثم، تُعدّ هذه المفاهيم أساسية، ولذلك ليس من المستغرب أن نرى الدول كلها تحظر الرشوة باعتبارها شكلاً أساسياً من أشكال خيانة الأمانة والعمل للأخلاقي⁽²⁷⁾.

ومن وجهة نظر كليتغارد، تُحبط خيانة الأمانة غايات المؤسسة التي وُصِّعت ثقّتها في موظف لها غير أمين⁽²⁸⁾. وقد استطاعت العديد من الدول الاستعانة بالشركات الخاصة للتعرف إلى الفساد، ولا سيما في آسيا وأميركا اللاتينية وأوروبا. لكن الفساد لا ينسجم مع تنفيذ أغراض الإدارة والحكم الرشيد، التي قد تتعارض مع حاجات اللاعبين

الفساد "يقطع العلاقة بين صنع القرار الجماعي وقدرة الناس على التأثير في القرارات الجماعية من خلال التعبير عن الرأي والتصويت، وهي العلاقة ذاتها التي تعرّف الديمقراطية"⁽¹⁵⁾.

1. تعريف الفساد

ربما يتعيّن علينا، كما يفعل كثيرون، الانطلاق في التفكير بشأن مشكلات الفساد من دراسة الأسلوب الذي يزعزع به استقرار المؤسسات الديمقراطية. لكنّ باحثين كباراً في شؤون الفساد يبرزون آثاره في نطاق أوسع من ذلك؛ فالقاضي جون نونان كتب تاريخاً موسّعاً للرشوة⁽¹⁶⁾، وتتبع أصولها في فترات وأماكن ومؤسسات لم تكن ديمقراطية على الإطلاق، كما كتب روبرت كليتغارد عن آثار الفساد الاقتصادية والتنموية، ووجده يتكاثر في الكثير من الأحيان في أماكن لا تتوافر فيها الديمقراطية⁽¹⁷⁾.

يختلف هذان الباحثان في النظرة إلى الفساد، لكنهما يدركان أن للفساد معنى مزدوجاً غير عادي. ويتّسم أول تعريف للفساد تُقدّمه المعاجم بالطابع الأخلاقي البحت، فهو يشير إلى أي سلوك أو فرد متهمك أو منحرف أو ساقط أخلاقياً⁽¹⁸⁾. وغالباً ما يرتبط المفهوم الثاني ارتباطاً وثيقاً بالاحتيال أو، على نحو أضيق، بالاستخدام غير الصحيح لموقع يتمتع بالثقة بغية تحقيق منفعة شخصية (عدم الأمانة)⁽¹⁹⁾. وفي حين يهتم كليتغارد أكثر بالقيم العملية ذات الصلة بخيانة الثقة التي أنيطت بالفرد حين منحه موقعاً محدداً في العمل أو الحكومة⁽²⁰⁾، فإن نونان يُسلط الضوء على المعنى الأخلاقي الأوسع لما هو فاسد⁽²¹⁾. ومع ذلك، يركز كلاهما على

15 Susan Rose-Ackerman, "Trust, Honesty, and Corruption: Reflection on the State-Building Process," Yale Law School Legal Scholarship Repository, 14/9/2001, accessed on 22/1/2020, at: <http://bit.ly/2vd6150>;

ينظر أيضاً:

Mark E. Warren, "What does Corruption Mean in a Democracy?" *American Journal of Political Science*, vol. 48, no. 2 (2004), pp. 328-343.

16 John T. Noonan Jr, *Bribes: The Intellectual History of a Moral Idea* (Berkeley, CA: University of California Press, 1987).

ينظر عموماً:

17 Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley, CA: University of California Press, 1988).

18 Ibid.

19 ينظر عموماً:

Robert A. Sparling, "Impartiality and the Definition of Corruption," *Political Studies Journal*, vol. 66, no. 2 (2018).

20 Robert Klitgaard, "What Can be Done?" *UNESCO Courier* (June 1996), pp. 12-15.

21 Noonan, pp. 702-703.

22 Ibid., pp. 685, 704-705; Klitgaard, *Controlling Corruption*, pp. x-xi, 10-11, 46-48.

23 Ibid.

24 تجدر الإشارة إلى أن بعضاً من أسوأ أنواع الفساد، حدث في ظل حكومات بالغة الأوتوقراطية، منها الحكومات الشيوعية في الاتحاد السوفياتي والصين، والحكومات التسلطية لأنظمة حكم مثل تلك الموجودة في زائير ونيجيريا ودول الشرق الأوسط المختلفة.

25 R. J. Aalberts & M. M. Jennings, "The Ethics of Slotting: Is this Bribery, Facilitation Marketing or Just Plain Competition?" *Journal of Business Ethics*, vol. 20, no. 3 (1999), pp. 207-215.

26 Ibid.

كلنا المجموعتين ضحية السلوك الاحتياطي.

27 Noonan, pp. 702-703.

28 Klitgaard, *Controlling Corruption*, p. 47.

وتتجه إليهم. تحدث الرئيس الأميركي أبراهام لنكولن في خطاب غيتسبيرغ عن حكم "الشعب بالشعب ولأجل الشعب"، وتساءل إن كان هذا الحكم يدوم وكم سيدوم⁽³⁷⁾. ونحن نتساءل ما إذا كان يمكن أي نوع آخر من الحكم الديمقراطي أن يستمر. فمن المرجح أن يبدو الحكم الديمقراطي الفاسد مُرضياً للأغنياء وذوي الشأن والنفوذ، لكنه ليس بيد الشعب، ومن أجل الشعب. تكون الديمقراطية معرضة لمخاطر كبرى إذا بدا أنه يتعين على كثير من السكان الاختيار ما بين شخصيات منتخبة تخدم مصالح دوائر انتخابية ضيقة، لكنها ثرية، أو حكومات أوتوقراطية تخدم مصالح أوسع بكثير⁽³⁸⁾.

”

في السياقات التي لا تكون فيها الديمقراطية متجذرةً على نحو حاسم، يصبح السؤال عن الفساد سؤالاً عمّن تخدمهم الحكومة الديمقراطية وتنتجهم إليهم

”

تكون الديمقراطية أيضاً عرضةً للاتهام بالفساد أكثر من الأشكال الأخرى للحكم لسببين: أولاً، تُتيح حرية الصحافة والتعبير والاختيار السياسي المرافقة للديمقراطية، لمعارضتي الحكم الفاسد، إساءة استخدام الموارد العامة، في حين لا يسمح الحكم العسكري أو حكم النظام الدكتاتوري ببساطة بهذا الأمر⁽³⁹⁾. ثانياً، تواجه عمل الديمقراطيات مشكلة واضحة تتمثل في تمويل النشاطات السياسية الإضافية التي إذا لم تُموّل من عائدات الضرائب، فيجب تمويلها من أشخاص ذوي نشاطات خاصة من الذين سيرغبون، ولا ريب، في الحصول على شيء من المرشحين الذين يدعمونهم⁽⁴⁰⁾. إن الثقة التي يمنحها الناس لهم سوف تتأثر حتماً بمكاسبهم الشخصية من جمع

الأثرياء في القطاع الخاص⁽²⁹⁾. وعلى المدى الطويل، لا ينسجم مع الابتكار والتحديث الذي تتطلبه الشركات التي تُحفّزها المنافسة؛ إذ تصبح المدفوعات غير المشروعة بديلاً جذاباً من خفض الأسعار أو ابتكار المنتجات⁽³⁰⁾. ومختصر القول إنه حتى أكثر المؤسسات العامة بدائية وبساطة، لا يمكنها أن تعمل من دون الثقة بين أعضائها. وعموماً، يتطلب التعاون المتبادل الثقة، كما يتطلب التعاون العملي الفاعل إرادةً الالتزام بالسعي الحثيث لتحقيق أهداف الوظيفة العمومية⁽³¹⁾. وقد يُطلب من بعض الأفراد في المؤسسة الانحراف عن الثقة والأمانة لأجل تحقيق مكاسب فردية وشخصية، ويكون ذلك بحته على الانحراف عن الصلاحيات الممنوحة له ومتابعة الأغراض المختلفة تماماً لشخص خارج المنصب، مع أن هذا الفرد يكون قد وافق على الاضطلاع بدور في مؤسسة تعاونية ومُنح سلطة الآخرين على أساس أن تلك المنافع سوف تستخدم حصرياً لتحقيق أهدافهم⁽³²⁾. ومن ثم، تحظر المؤسسات كلها رشوة أعضائها، وتعمل الدول على إنفاذ هذا الحظر عند التعامل مع مؤسسات حقيقية يتعين فيها تحصين التعاون⁽³³⁾.

ويجدر التنبيه إلى أمر قبل ترك هذا المجال الأكثر عمومية. ففي الحياة الواقعية، لا يمكن الفصل تماماً بين الدوافع الخاصة واستخدام السلطة المؤتمنة لأغراض محددة غير شخصية⁽³⁴⁾. وقد لا يُمكن تنقية مجموعات الأشخاص المُنوط بهم سلطة وسائل أخرى؛ من ولاء لأحد أفراد الأسرة أو العشيرة، أو الأمل في عمل مستقبلي، أو توسل المساعدة اعتماداً على صداقة قوية⁽³⁵⁾؛ لذلك يجب رسم خطوط فاصلة تكون منوعة بحسب المجتمعات. وأما أن يكون تحديد الموقع الدقيق لهذه الخطوط موضوع جدال أو حتى تعسفياً، فهذا لا يدحض الفكرة العامة القائلة إنه يجب علينا حظر المدفوعات التي يُظن أنها تخرق الثقة التي تعتمد عليها النشاطات التعاونية⁽³⁶⁾.

2. الديمقراطية والفساد

في السياقات التي لا تكون فيها الديمقراطية متجذرةً على نحو حاسم، يصبح السؤال عن الفساد سؤالاً عمّن تخدمهم الحكومة الديمقراطية

37 Abraham Lincoln, "Address at Gettysburg, Pennsylvania (19 Nov. 1863)," in: Abraham Lincoln, *Lincoln: Speeches and Writings, 1859-1865* (New York: Library of America, 1989), p. 536.

38 Ibid.

39 Michael Macaulay & Alan Lawton, "From Virtue to Competence: Changing the Principles of Public Service," *Public Administration Review*, vol. 66, no. 5 (2006), pp. 702-710.

40 Ibid.

نادراً ما تكون تبرعات الحملة حيادية؛ إذ يعرف المرشحون من أين أتت ولماذا، وأنهم سيحتاجون إليها مرة أخرى.

29 Ibid., pp. 30-36.

30 Klitgaard, "What Can be Done?" p. 13.

31 Ibid., pp. 14-15.

32 Noonan.

33 Ibid., p. 702.

34 Ibid., p. 703.

35 Klitgaard, *Controlling Corruption*. p. 45.

36 Klitgaard, "What Can be Done?" pp. 14-15.

الظرفي والمتناثر؛ إذ إنه قد يغير موقف السكان كلياً، ويجعلهم يهجرون الشعور بالثقة كما لو أنهم كانوا سُذَّجًا، ويُسْجَع الأطفال والكبار على قبول الخداع باعتباره أسلوب حياة. يتخلل الفساد الممنهج مؤسسات الدولة الرئيسة، ويمتد من الأعلى إلى الأسفل، وهو ذو طبيعة سياسية في الأساس. وفي العقود الأخيرة، فتحت ديناميات العولمة وتكنولوجيا المعلومات المتطورة الأبواب التي يمكن من خلالها أن ينتشر الأداء الفاسد من بلد إلى آخر. ففي روسيا مثلاً، وهي واحدة من أكثر البلدان "فساداً ممنهجاً" من الناحية الاقتصادية والسياسية، يُلاحظ أن الجريمة المنظمة تخترق قطاع "الأعمال عبر العالم"، وتحوّل الشركات إلى "آلات غسل للأموال"، وتولّد "أخلاقيات أعمال مغايرة"⁽⁴⁵⁾.

في انتفاضات الربيع العربي عام 2011، احتل الفساد مكان الصدارة في قائمة المظالم التي رفعها المتظاهرون⁽⁴⁶⁾. ففي المغرب العربي على وجه الخصوص، عبّر المواطنون عن القلق من جودة الحكم، بما في ذلك حماية الحقوق واستقلال القضاء وحكم القانون والفساد، جنباً إلى جنب مع المطالبة بالديمقراطية⁽⁴⁷⁾. وقد صنّف مؤشر مدركات الفساد لعام 2017، الصادر عن منظمة الشفافية الدولية Transparency International، الدول وفق مقياس متدرّج من 0 (الأكثر فساداً)، إلى 10 (الأكثر نزاهة)، وسجلت فيه العشرات من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا درجاتٍ متدنيةً، خصوصاً المغرب والجزائر وتونس وليبيا ولبنان ومصر⁽⁴⁸⁾. وبناءً عليه، إذا كان الحق في الديمقراطية يشترط غياب الفساد السياسي، فيجب على بلدان الربيع العربي أن تكافح بفاعلية وكفاءة ثقافة الفساد من أجل تمكين هذا الحق. فحتى كانون الثاني/ يناير 2019، بقي إرث الربيع العربي لعام 2011 غير مستقر، ويوصف على غرار ما وصفه جون إف. كينيدي بأنه "حالم بلا أوهام"⁽⁴⁹⁾، ولذلك أدرك سكان شمال أفريقيا أن الحكم على نجاح الربيع العربي لن يكون من خلال إعلاء شعارات المعايير الديمقراطية السامية في شوارع تونس أو ميدان التحرير، بل عن طريق ترجمة هذه المبادئ إلى

الأموال اللازمة للانتخاب⁽⁴¹⁾، وهذا شكل من أشكال الرشوة. على الرغم من أننا لا نميل إلى استخدام هذا المصطلح، لأنه يُضعف دعم الحكومات المنتخبة بطريقة لا تحصل مع الحكومات الأخرى. إضافة إلى ذلك، هناك استفسار عما إذا كان كبح الفساد في الديمقراطية أصعب، أم أسهل، من غيره. يكره الناس في أي بلد الفساد الذي يشعرهم بالخداع. وكلما زادت استجابة الحكومة لحاجات مواطنيها، زاد احتمال شعور المسؤولين العموميين بالتعويض عن إغراءات الفساد. إضافة إلى ذلك، يوفر وجود صحافة حرة وسيطاً ومؤشراً حيويًا للرأي العام؛ إذ يمكن لهذه الصحافة اكتشاف وقائع الفساد وتوثيقها وفضحها أمام سكان كثيرين، الأمر الذي يمكن أن يشكّل رادعاً مؤثراً⁽⁴²⁾.

”
في بلدان عدة من الشرق الأوسط، تتعاظم آمال المواطنين وقادة الأعمال والمجتمع المدني في ضرورة تأسيس الحكومات معايير متطورة للأخلاقيات والنزاهة وتقديمتها في مجال الخدمة المدنية العامة، والوكالات الحكومية، والحكومة في حد ذاتها

يمكننا مناقشة علاقات الفساد والديمقراطية من جهة أن الفساد قد يحدث في المستويات العليا، أو المستويات الدنيا، عبر النظام؛ إذ قد يكون منتشرًا وممنهجًا في أي مستوى من مستويات الأداء، أو قد يكون متقطعًا وظرفيًا⁽⁴³⁾. وتجدر ملاحظة أن خطر إعادة إنتاج الفساد للتشاؤم والمحسوبية والشك، يعتمد عدم ثقة المواطن؛ ليس في الإدارة العليا فحسب، بل في الطريقة التي تُختار بها الحكومات، أي الانتخابات الديمقراطية. ويُعدّ الفساد في المستويات العليا أكثر خطورة على الديمقراطية من الفساد في المستويات الأدنى؛ لذلك، إذا كانت المستويات العليا نزيهةً، فالأرجح أن يسعى المواطنون لتغيير الإدارة العليا، وأن يطالبوا بالنزاهة في المستويات الأدنى⁽⁴⁴⁾. ويُعدّ الفساد الممنهج أكثر خطورة على الديمقراطية من الفساد

45 Janine Wedel, "Interview: The 'Shadow Elite,' WikiLeaks, and Living in A 'Dangerous Era'," Radio Free Europe RadioLiberty, 16/8/2010, accessed on 20/1/2020, at: <http://bit.ly/30KNCcf>

46 Arafa.

47 Karen MacGregor, "From Africa: From Democracy to Development," International Bar Association, 4/10/2011, accessed on 20/11/2019, at: <http://bit.ly/2Gb5LGE>

48 "Corruption Perceptions Index 2017," Transparency International, 21/2/2018, accessed on 20/11/2019, at: <http://bit.ly/2ujMyjw>

49 Theodore C. Sorensen, *Kennedy*, 5th ed. (London: Pan Books, 1965).

41 Alan Lawton & Alan Doig, "Researching Ethics for Public Service Organizations: The View from Europe," *Public Integrity*, vol. 8, no. 1 (2006), pp. 11-33.

42 James L. Perry, "Revisiting the Core of Our Good Government Ethos," *Public Administration Review*, vol. 75, no. 2 (2015), pp. 186-187.

43 Ibid.

44 Lawton & Doig, p. 17.

في عمل الحكومات الديمقراطية وهيئات الخدمة المدنية⁽⁵⁵⁾. وفي الديمقراطيات الضعيفة حيث ينتشر الفساد، يكون لدى كبار السياسيين الذين مكّنوا أنفسهم بطريقة غير مشروعة، حوافز قوية للتشبث بالسلطة بأي وسيلة وتجنّب المقاضاة، ومن ثم الاستمرار في كسب المال لإثراء أنفسهم. ولأجل البقاء في السلطة، قد يسعى القادة الفاسدون لإضعاف الضوابط الديمقراطية على سلطتهم؛ على

إصلاحات ديمقراطية حقيقية دائمة⁽⁵⁰⁾. احتفلت تونس ومصر بخروج الدكتاتورين من الحكم، لكن يبقى أن نرى ما إذا كانت المؤسسات في هذين البلدين تُمارس أدوارًا مُجدية في الحكم⁽⁵¹⁾. وقد اتخذت كل من المغرب وتونس ومصر خطوات إلى الأمام في مجال مكافحة الفساد المتجذّر الذي استمر عقودًا على مستويات الحكومة كلها، لكنّ العلاج يجب أن يؤدي إلى خفض شامل للفساد إذا أرادت هذه الدول تحقيق الديمقراطية⁽⁵²⁾.

”

مدونات الأخلاقيات الفاعلة ليست نصوصًا مجردة، بل إنها تضع المبادئ والقيم الأساسية لأي خدمة عامة. ويمكن أن تشمل تلك المدونات مبادئ توجيهية ذات صفة قانونية، مثل القيود المفروضة على تعزيز الشفافية ومنع تضارب المصالح

“

سبيل المثال، عن طريق زجر المنافسة السياسية من خلال الاحتيال الانتخابي وتطهير أوساط الخدمة المدنية من خصومهم ووهن الهيئات التنظيمية. وغالبًا ما يتجاوزون المؤسسات الرسمية المعنية بتمكين الشفافية في الإنفاق الحكومي وغيره من القرارات، وفي الوقت نفسه، يُسيّسون الهيئات الرقابية والقضائية، أو يتركونها في وضع ضعيف. وفي بعض الحالات، تُستخدم مؤسسات الدولة باعتبارها آليات قمعية تضمن استمرار الحكم القائم؛ وفي الحصلة، يجري الانتقال من "حكم القانون" إلى "الحكم بالقانون"، وتُقوّض هذه الإجراءات عمليات ترسيخ الديمقراطية، وتعوّق المزيد من الديمقراطية⁽⁵⁶⁾.

توضع مدونات الأخلاقيات بُغية إرشاد السلوك، ويجب أن يتضمن أيُّ تحليل نهائي لفاعلية المدونة معرفة مدى تأثيرها في السلوك. ويناقش الباحثون القانونيون ما إذا كانت المدونات الأكثر عمومية هي مجرد بديهيات، وما إذا كان على المدونات الأكثر تفصيلًا

55 ينظر عمومًا:

Bo Rothstein & Nicholas Sorak, "Ethical Codes for the Public Administration: A Comparative Survey," University of Gothenburg, *Working Paper Series*, no. 12 (2017), accessed on 23/1/2020, at: <http://bit.ly/37n4wjM>

56 Heidenhof.

ووفقًا للباحث البارز في الشعبوية، يان فيرنمولر، يحتوي الحكم الشعبي على ثلاث سمات رئيسية: محاولات اختطاف المؤسسات القائمة، والفساد والزبائنية/ المحسوبية على نطاق واسع، والمحاولات الممنهجة لقمع المجتمع المدني.

Jan-Werner Müller, *What Is Populism?* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016), pp. 4-6.

ثانيًا: إلى أين تتجه الإدارة العامة في المنطقة العربية؟

في بلدان عدة من المنطقة العربية، تتعاضد آمال المواطنين وقادة الأعمال والمجتمع المدني في ضرورة تأسيس الحكومات معايير متطورة للأخلاقيات والنزاهة وتقديمها في مجال الخدمة المدنية العامة، والوكالات الحكومية (الوزارات والهيئات شبه الحكومية)، والحكومة في حد ذاتها (الإدارة العامة)⁽⁵³⁾. وقد سعدت هذه الآمال بعد تحسّن تركيز الصحافة واهتمام الإعلام الجماهيري والرقابة العامة، والمطالب المتزايدة من جهة عموم المواطنين والمجتمع المدني الذين يرغبون في رؤية نهاية للأداء الفاسد وأفعال الاحتيال التي كانت سائدة⁽⁵⁴⁾. ومن ثم، ينبغي تعزيز مدونات قواعد السلوك والأخلاقيات الملائمة بعد اعتمادها كي تصبح فاعلة، وذلك بوساطة مجموعة متنوعة من الآليات الأخرى والتدريب والقيادة الإدارية والسياسية. وإذا كان قد أُحرز مؤخرًا بعض التقدم في مجال تطوير أخلاقيات الخدمة المدنية الفاعلة ومدونات قواعد السلوك وآليات الشفافية وأنظمة النزاهة ووكالات مكافحة الفساد، فإن ثمة حاجة ماسّة إلى التركيز على المجالات ذات الصلة بمشكلات إحلال النزاهة والأخلاق

50 Mohamed Arafa, "Towards a Culture for Accountability: A New Dawn for Egypt," *Phoenix International Law Review*, vol. 5, no. 1 (2011).

51 M. Patrick Yingling & Mohamed Arafa, "After the Revolution: Egypt's Changing Forms of Corruption," *Journal of International Law*, vol. 2, no. 1 (2013).

52 Ibid.

53 Walid ElGammal, Abdul-Nasser El-Kassar & Leila Canaan Messarra, "Corporate Ethics, Governance and Social Responsibility in MENA Countries," *Management Decision*, vol. 56, no. 1 (2018), pp. 273-291.

54 Guenter Heidenhof, "Strengthening Governance & Institutions in MENA: Issues & Priorities," World Bank, *MENA Knowledge and Learning*, no. 114 (January 2014), accessed on 23/1/2020, at: <http://bit.ly/2unBmSQ>

"تعدّ الحكومة في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا جزءًا مهمًا من الاستراتيجية الإقليمية وتؤدي دورًا مهمًا في المستويين القطاعي والموضعي في ما يخص الركائز الأربع للاستراتيجية الإقليمية. إن نظام الحكومة الرشيدة الموثوق أبعادًا مختلفة، تشمل، بعبارة عامة: 1. المساءلة السياسية، 2. الرقابة المتوازنة، 3. مجتمعًا مدنيًا قويًا ووسائل إعلام ناشطة، 4. الإدارة الفاعلة للقطاع العام، 5. اللامركزية والمشاركة المحلية."

وإضافة إلى ذلك، يتطلب تطوير ممارسات وعمليات إدارية تدعم الفلسفات الأخلاقية والنزاهة عبر اقتراح قوانين أخلاقية جديدة، تنفيذًا فعليًا؛ مثلًا من خلال ممارسة الإدارة الفاعلة للأداء التي تدعم تطبيق القيم الأخلاقية والقيادة الأخلاقية المنصوص عليها في مدونات الأخلاقيات ذات الصلة بالخدمة المدنية (وشبه الحكومية)⁽⁶³⁾.

إن مدونات الأخلاقيات الفاعلة ليست نصوصًا مجردة، بل إنها تضع المبادئ والقيم الأساسية لأي خدمة عامة. ويمكن أن تشمل تلك المدونات مبادئ توجيهية ذات صفة قانونية، مثل القيود المفروضة على تعزيز الشفافية ومنع تضارب المصالح⁽⁶⁴⁾، كما تشمل قيمًا أيضًا.

إن العناصر الأساسية للمدونة مشتقة من فلسفات أخلاقية. وقد ميّز الفيلسوف البريطاني جيرمي بينثام بين مفهومي "المبدأ" و"القيمة"⁽⁶⁵⁾، فالمبدأ هو "قانون عام أو قاعدة عامة توجه السلوك أو القرارات"، في حين أن القيمة تُعبّر عن "طموح إلى حالة أخلاقية مثالية"⁽⁶⁶⁾. وحدثًا، وضح تيري ل. كوبر هذه العلاقة في مجال الخدمة العامة، فقال: "المبدأ الأخلاقي بيان يتعلق بالسلوك أو حالة الوجود المطلوبة لتحقيق قيمة من القيم، ويربط المبدأ بوضوح بين القيمة والأسلوب العام للفعل. وعلى سبيل المثال، يمكن اعتبار العدالة قيمةً مهمةً، لكن المصطلح نفسه لا يُخبرنا عن أي قاعدة يتعين على السلوك أو حالة المجتمع أن تتبناه إذا أدرجنا العدالة في نظام قيمنا. نحتاج إلى مبدأ للعدالة يُبين لنا نمط الفعل الذي يحسد العدالة بوصفها قيمةً. فمن بين الأشكال الشائعة لمبدأ العدالة: 'عامل المتساوين على نحو متساوٍ، وغير المتساوين على نحو غير متساوٍ'. قد نفسر هذا المبدأ كما يلي: إذا كان جميع المواطنين البالغين متساوين سياسيًا، فيجب أن يتمتعوا جميعًا بالحقوق والواجبات السياسية نفسها. فإذا كان للمرء حق التصويت، فيجب أن يحصل عليه الجميع"⁽⁶⁷⁾.

63 ينظر تقرير الأمم المتحدة، في:

"Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions," United Nations - Public Administration Division (2000), accessed on 23/1/2020, at: <http://bit.ly/2RhH1D4>

64 Martha S. Feldman et al., "Ways of Knowing and Inclusive Management Practices," *Public Administration Review*, vol. 66, no. S1 (2006), pp. 89-99.

65 Ibid.

66 Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (Oxford: Clarendon Press, 1907), p. 2.

67 Terry L. Cooper, *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics in the Administrative Role*, 6th ed. (San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2012), p. 12.

أن تتضمن توجيه السلوك في موضوعات الخلاف بين الأفراد العاديين⁽⁵⁷⁾. وتقتصر الأبحاث النفسية الاجتماعية الحديثة الحالية بقوة أن المدونات يمكن أن توجه، أو تشجع، في البلدان النامية السلوك الذي يُعدّ حيويًا في الأداء الفاعل للخدمة العامة⁽⁵⁸⁾. ولا تُوجّه المدونات إلى الأشخاص "السئيين"، بل إلى الذين يرغبون في التصرف حُلقيًا، فنادرًا ما يتبع الشخص الفاسد مدونة، في حين أن معظم الناس، ولا سيما موظفو الخدمة العامة، يرغبون في الحصول على إرشاد أخلاقي في المواقف الصعبة أو غير اليقينية⁽⁵⁹⁾. إن الشخص العادي لا يكون فاسدًا تمامًا، لكنه غالبًا ما يكون متمنيًا في نفسه، وأحيانًا مرتبًا، حين يواجه موقفًا أخلاقيًا؛ ذلك "حين تكون الإغراءات كبيرة، وحين يكون ثمن الالتزام مرتفعًا (من حيث التضحية بمصالحك على سبيل المثال)، وحين تكون العواقب الاجتماعية للانتهاك (أذى الآخرين) بسيطة نسبيًا، وحين تكون تكاليف الانتهاك منخفضة؛ ففي مثل هذه الظروف، يسهل عليك أن تتعد عن القيام بما يجب عليك فعله"⁽⁶⁰⁾.

ينبغي للاهتمام الاجتماعي العام، بغية تدارك ما يُهدد المثل الأخلاقية وقيم النزاهة في القطاع العام، أن يُعالج أفعال التهيب الممنهجة التي يمكن أن تؤدي إلى تراجع الولاء للقيم الأخلاقية الأساسية في القطاع العام وتدهور الالتزام بالحكم الرشيد، وأن يهتم بصوغ الاستجابات السياسية والإدارية الأساسية⁽⁶¹⁾. ووفقًا لمبادئ القانون الإداري العامة، يكون من الضروري تعزيز الكفاءة الأخلاقية لموظفي الخدمة المدنية، وإنشاء آليات لدعم "الأخلاقيات المهنية" لموظفي الخدمة العامة من خلال تبني أساليب جديدة لإضفاء الطابع المؤسسي على اتخاذ القرارات التي تتطلب كفاءة أخلاقية، وتقديم المشورة غير المُتحيزة للحكومة، وفي المآل، ترسيخ "ثقافة أخلاقية" تُعزز المسؤولية المهنية والانضباط الذاتي وتدعم سيادة القانون⁽⁶²⁾.

57 Carol W. Lewis & Stuart C. Gilman, *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide*, 3rd ed. (San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2012).

58 ينظر عمومًا:

Judith Lichtenberg, "What Codes of Ethics Are For?" in: Margaret Coody & Sidney Bloch (eds.), *Codes of Ethics and the Professions* (Melbourne: Melbourne University Publishing, 1996).

59 Ibid.

60 Ibid., p. 17.

61 John Dixon, Shahjahan Bhuiyan & Yilmaz Üstüner, "Public Administration in the Middle East and North Africa," *International Journal of Public Administration*, vol. 41, no. 10 (2018).

يسلط الكتاب الضوء على وضع الإدارة العامة في ستة بلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، هي: مصر والأردن ولبنان وليبيا والإمارات وتركيا.

62 Ibid.

الأخلاقية الجوهرية في الخدمة العامة، منها القيم التي تتجاوز السلوك الفردي لتعالج قضايا الثقافة الأخلاقية داخل المنظمات⁽⁷²⁾.

جادل باحثون قانونيون وعلماء سياسة في أنه ينبغي أخذ بعض الاستراتيجيات المحددة في الاعتبار، وهي تشمل: 1. تشريعات عملية فاعلة تتطلب من المسؤولين العموميين تبرير قراراتهم الرسمية (على سبيل المثال، قانون حرية المعلومات)، 2. مواقف من الإدارة تشجع جميع موظفي الخدمة العامة وموظفي الخدمة المدنية على التعامل بحسم مع الفساد والأفعال غير الأخلاقية عندما يواجهونها، مثل قانون حماية "المبلغين" لضمان وحماية "التبليغ عن معلومات من أجل المصلحة العامة" في ما يخص سوء سلوك المسؤولين، 3. مراجعة الأخلاقيات للتعرف إلى المخاطر التي تُهدد عمليات النزاهة (الإدارة المالية، والعطاءات، والتوظيف والترقية، والإقالة والانضباط)، 4. سياسات جديدة لإدارة الموارد البشرية، تتناول "التقصير في الأداء" الأخلاقي والإجراءات التأديبية اللازمة والترقية والتعيين على أساس الجدارة، إلى جانب الحماية من التمييز، 5. التدريب والتطوير في محتوى مدونات قواعد السلوك (مثل، مبادئ الإدارة الأخلاقية، وعدم إساءة استخدام السلطة، ومتطلبات المسؤولية المهنية)، 6. إجراءات فاعلة خارجية وداخلية بشأن الشكاوى وجبر الضرر⁽⁷³⁾.

حاليًا، بات من المعترف به عمومًا، أنه لا غنى عن مدونات الأخلاقيات الهادفة والقابلة للتنفيذ، المرتبطة بممارسات وإجراءات ممنهجة، والقائمة على القانون، والمستندة إلى قيادة إدارية والتزام سياسي رفيع المستوى، وتدريب مستمر على "الأخلاقيات المهنية"⁽⁷⁴⁾.

تبقى المشكلة الرئيسة التي تواجه تنفيذ مدونات قواعد السلوك على نحو فاعل في بلدان المنطقة العربية هي ألا يكون لأي قانون أو مدونة قيمة كبرى ما دام موظفو الخدمة العامة يفتقرون إلى الكفاءة الفنية للتعرف إلى المشكلات الأخلاقية، أو لا يعرفون المعايير التي تتوقعها مؤسساتهم منهم، أو (وذلك هو الأسوأ) لا

يسعى الكثير من مؤسسات الخدمات العامة الحديثة إلى وضع مدونة أخلاقيات وتطويرها بالاستفادة من مدخلات مُستفاد من موظفيها، وهذا يولد بيئةً للمساهمة، وكذلك لتطوير الشعور بأصالة مجموعة من الالتزامات الرئيسة وسيافًا لتلك الواجبات تقول كارول لويس: "تكمن سلطة الأشخاص الذين في المناصب/ الخدمة العامة، مقارنة بمن يخدمونهم، وراء الفكرة الحيوية المتمثلة في أن 'الخدمة العامة هي ثقة عامة'، وتفسر لماذا يفرض الكثير من المدونات الإدارية والمهنية مسؤوليات خاصة على الموظفين المدنيين الذين، بوصفهم مفوضين بالخدمة مؤقتين، يمارسون سلطة ومرجعية عامتين"⁽⁶⁸⁾، وهذا يتكفل بتطوير حُكم المسؤول العام نحو الديمقراطية، ذلك حين يكون الوضع معكوسًا في الدول التي تخضع للظلم أو "حكم اللصوص" Kleptocracy، حيث يكون موظفو الخدمة العامة مفوضين بالخدمة، ويمارسون باستمرار السلطة نيابة عن الحكام.

الديمقراطية ليست حالة ثابتة، بل سيروية. وكجزء من هذه السيروية، تطوّر البلدان المتّجهة نحو الديمقراطية المزيد من الأفكار الراقية بشأن القيم والمبادئ. وحتى في البلدان المتقدمة كثيرًا، يمكن أن تُصبح هذه القيم أكثر شمولًا حين يواجه المجتمع تحدي فضائح الفساد⁽⁶⁹⁾؛ فالسلوك الذي كان يُعدّ في السابق مناسبًا، يُدان حين ينظر إليه من خلال عدسة المبدأ. تُعيد هذه العدسة موضحة الفعل في الكثير من الأحيان، وتعتبره سلوكًا لا يُطاق من شخص في منزلةٍ مفوّضٍ مؤقت بتحقيق المصلحة العامة⁽⁷⁰⁾. وغالبًا ما يُنظر إلى هذه المشكلة باعتبارها مشكلة "دولة"، لكنها في الواقع تحدث في أي منظمة عامة، بما في ذلك المنظمات المتعددة الفروع⁽⁷¹⁾. ففي ظل الديمقراطية، يجب أن تتوافر سلسلة شاملة من القيم

68 تجدر الإشارة إلى أن القيم هي التزامات أخلاقية عامة، في حين أن المبادئ هي الشروط أو السلوك الأخلاقي الذي نتوقعه. ولسوء الحظ، قد يصبح هذا الأمر مُحيزًا في اللغة اليومية. على سبيل المثال، تُستخدم في كثير من الأحيان عبارة "القيم الأساسية" أو "القيم الملموسة" بدلًا من المبادئ، في حين ينبغي تصورها نُفصاحًا عن المبادئ. لذلك، ليس من غير المألوف أن تنص المدونات على قيمة ما (النزاهة) ثم تصوغ القيمة في مبدأ (لا تستخدم منصبك العام لتحقيق مكاسب خاصة).

69 Dennis Thompson, "Mediated Political Reality: The Case of the Keating Five," *The American Political Science Review*, vol. 87, no. 2 (1993), pp. 369-381.

70 Ibid.

71 على سبيل المثال، تعرّض الأمين العام للأمم المتحدة كوفي عنان لانتقادات واسعة بسبب ارتباط ابنه ببرنامج "الغذاء مقابل النفط" العراقي التابع للأمم المتحدة. وعلى الرغم من أن ابنه شخص بالغ ويعمل في القطاع الخاص، فإن مظهر هذا الأمر، إن لم يكن حقيقةً استخدام اسم والده للتأثير، يمكن أن يثير قلق أي موظف عام.

72 على الرغم من أهمية المدونات، فإنها يجب أن تتجذّر في المنظمات التي تحترم السلوك الأخلاقي الصحيح وتدعمه.

73 Thompson.

تجدر الإشارة إلى أنه لا يزال ثمة نقص في الغرب بشأن المدونات الأخلاقية داخل أنظمة الخدمة المدنية يؤدي إلى معادلة "أخلاقيات القطاع العام" بجهود مكافحة الفساد، ويقصر اهتمامها بأمور الممارسة المهنية على مدونة سلوك مكتوبة بسيطة (أخلاقيات) تُعنى عادة بحظر تضارب المصالح والتعامل الذاتي، وتشجع الحياد في المجال السياسي وغيره، وخدمة المجتمع (على نحو متزايد).

74 السلوك الأخلاقي والفساد في القطاع العام وجهان لعملة واحدة. وإلى الحد الذي تنجح فيه المنظمة في تقوية مناخها الأخلاقي داخليًا ومناخ عملها خارجيًا (على سبيل المثال، عبر إدراج الموردين والمقاولين في نطاق برنامج الأخلاقيات)، فإنها تُقلّل من مقبولية الفساد. وحين تضيق فرص الفساد، تُفسح المجال للممارسات الأخلاقية كي تغدو مألوفة.

المهنية والفاعلية والأهلية، ودعم الدستور والتشريعات إلى جانب اللوائح التنظيمية والسعي لتعزيز الخير العام للمجتمع دائماً⁽⁸¹⁾.

2. الشفافية والنزاهة

يُتوقع أن يستخدم الموظفون المدنيون السلطات والموارد المتاحة لهم في سبيل الخير العام والخدمة العامة بموجب سياسة الحكومة. ويجب أن يتحملوا المسؤولية عن القرارات التي يتخذونها، ويكونوا على استعداد لتبرير أفعالهم. ويجب أن يتصرفوا بموجب المصلحة العامة فحسب، من دون اعتبار لمصالحهم الخاصة أو الشخصية. ولما كانت المناصب العامة هي أمانة عامة، فإن إساءة استخدام منصب الخدمة العامة (تضارب المصالح)، يُعدّ إخلالاً خطراً بالواجب ويمكن أن يُعدّ جريمةً جنائيةً في النظم القانونية في مختلف البلدان⁽⁸²⁾.

3. حق حماية التبليغ عن سوء سلوك رسمي (حماية "المبلغين")

في ما يتعلق بتحسين المساءلة وتعزيز مكافحة الفساد الإداري، سنت بعض البلدان تشريعات لإقرار حق محمي يجوز للفرد فيه "التبليغ لأجل المصلحة العامة" عن أي فساد، أو سوء سلوك من موظف عام، مشتبه فيه أو فعلي. وتكون المهمة الرئيسة للأحكام المتعلقة بحماية "المبلغين" الحفاظ على توازن معقول وفاعل في ما يخص التبليغ الاختياري عن المخالفات الرسمية عبر حماية أولئك المبلغين من أعمال الثأر أو الانتقام⁽⁸³⁾. وتجدر الإشارة إلى أن الانتقام قد يُعرّف بأنه فعلٌ من أفعال سوء السلوك إذا كان الشخص موظفاً عاماً، أو انتهاكاً للقانون الجنائي إذا كان الشخص مواطناً عادياً⁽⁸⁴⁾.

81 ينظر عموماً:

Suresh Misra, *Strengthening of Ethical and Moral Values in Governance* (New Delhi: Indian Institute of Public Administration, 2016).

82 Ibid.

83 Arafa, *Towards A New Anti-Corruption Law in Egypt*.

في الوقت نفسه، تحمي مثل هذه القوانين سمعة الأفراد الأبرياء والمؤسسات الحكومية من خلال فرض عقوبات كبرى على الإبلاغ الخاطئ، أو الخبيث عن عمد. ولا يتم حماية التبليغ إلا إذا قُدّم إلى السلطة المختصة، وكان يستند إلى اعتقاد معقول ومبررات معقولة بأن البلاغ صحيح.

84 Shahjahan H. Bhuiyan, "Can Democratic Governance be Achieved in Egypt?" *International Journal of Public Administration*, vol. 38, no. 7 (2015), pp. 496-509.

يستكشف الباحث وضعية الأركان الرئيسة الثلاثة للحكم الديمقراطي في سياق ثورة 25 يناير 2011 في مصر والتطورات السياسية اللاحقة: المشاركة الشاملة، واستجابة المؤسسات، والالتزام بالممارسات والمبادئ الدولية. وينبغي ألا تكون الحماية المكرسة لإجراءات التبليغ عرضة لسوء الاستخدام، فالشخص الذي يُقدّم عن علم تبليغاً كاذباً بشأن المصلحة العامة ويرتكب فعلاً من أفعال سوء التصرف، يُعاقب إدارياً إذا كان موظفاً مدنياً، وجنائياً إذا كان مواطناً عادياً.

يرون أن من مصلحتهم، شخصياً أو مهنيًا، اتخاذ موقف لمصلحة الشفافية والنزاهة وضد الفساد⁽⁷⁵⁾. وسيكون من الأفضل حينها، أن تكون المدونات الأخلاقية بياناً عاماً عن "القيم الأساسية" تُحدّد الدور المهني للخدمة المدنية، فتضع مبادئ عريضة عالية المستوى، مثل النزاهة والمساءلة والجدارة بالثقة، وما إلى ذلك، لكنها لا تولي سوى القليل من الاهتمام لكيفية تطبيق هذه المبادئ في أوضاع محددة⁽⁷⁶⁾.

تجدر الإشارة إلى أن المدونة تخدم أغراضاً مهمةً عدة خارجياً، حيث إن الامتثال للتشريعات، مثل قانون ساربنز-أوكسلي Sarbanes-Oxley لعام 2002⁽⁷⁷⁾، يتطلب من الأفراد العاملين في مجالس الإدارة والقادة التنظيميين في الشركات العامة تطبيق مدونات وتنفيذها، أو توضيح لم لم يفعلوا ذلك⁽⁷⁸⁾. ويُعدّ الترويج أيضاً أمراً حيويًا، حيث تعمل المدونة بوصفها بياناً عاماً لما تُمثله المؤسسة العامة، ولواجبها في ما يتعلق بالمعايير العالية والسلوك السليم⁽⁷⁹⁾. يُضاف إلى ذلك أيضاً تخفيف المخاطر؛ حيث يمكن المؤسسات العامة التي لديها مدونات سلوك وتتبع خطوات محددة أخرى، كما في إرشادات إصدار الأحكام الفدرالية للجنة إصدار الأحكام في الولايات المتحدة، تقليل المخاطر المالية المرتبطة بالغرامات الحكومية على سوء السلوك الأخلاقي من خلال الإشارة إلى أنها فُرِضت "بحسن نية" لمنع الأعمال غير القانونية⁽⁸⁰⁾.

وفي الحد الأدنى، تتبني غالبية الوظائف العامة الحديثة أو القوانين الأخلاقية أو مدونات قواعد السلوك المتعلقة بالخدمة المدنية، مجموعة المبادئ التالية:

1. خدمة المصلحة العامة (الخير العام)

يُتوقع من المسؤولين العاملين والموظفين المدنيين الحفاظ على ثقة العامة بالحكومة وتعزيزها عبر إظهار أعلى معايير الكفاءة

75 Mohamed Arafa, "Battling Corruption within A Corporate Social Responsibility Strategy," *Indiana International & Comparative Law Review*, vol. 21, no. 3 (2011).

76 Ibid.; William P. Olsen, *The Anti-Corruption Handbook: How to Protect Your Business in the Global Market Place* (Hoboken, NJ: Wiley, 2010). يوضح التدابير والأدوات الممكنة للحصول على ميزة تنافسية في الأسواق العالمية.

77 قانون فدرالي أميركي، شُرِع في عام 2002، ويستهدف إصلاح نظام المحاسبة في الشركات العامة، بعد سلسلة من الفضائح المالية التي أصابت عدداً من الشركات الكبرى في الولايات المتحدة.

78 Thompson.

79 Arafa, "Battling Corruption."

80 Ibid.

الفساد للكشف عن الأفراد المستعدين لقبول رشوة، أو أي حافز آخر، بغرض التصرف بطريقة فاسدة عن طريق القيام (أو عدم القيام) بشيء ما يتعين عليهم القيام به بموجب منصبهم⁽⁹⁰⁾. ومن التطورات الحديثة نسبيًا في هذا الصدد، إدخال اشتراطات رسمية، حيث يُطلب من جميع المواطنين في معاملاتهم الرسمية مع الهيئات العامة والمسؤولين العموميين المطالبة بأفعال مشروعة وصادقة من دون أي نية فاسدة؛ وذلك، على سبيل المثال، عن طريق تقديم حوافز إلى موظفي الخدمة المدنية على نحو غير صحيح⁽⁹¹⁾. وبموجب هذا الالتزام القانوني، يُتوقع من المواطنين الامتناع عن ارتكاب أي سلوك خادع أو مضلل أو احتيالي، وإبلاغ الجهة المختصة عن أي نشاط فاسد أو سوء سلوك فعلي أو مشتبه فيه⁽⁹²⁾، وهذا يساعد هيئات التدقيق وحفظ السجلات إلى جانب وكالات مكافحة الفساد في إجراء تحقيقات شاملة واتخاذ تدابير جدية ضد الأفراد الفاسدين في الوظيفة العمومية الذين يسيئون استخدام المنصب، أو يحاولون تقويض تنفيذ مدونة الأخلاقيات⁽⁹³⁾.

في ظل مثل هذه الدروس، نرى أنه ينبغي لبلدان المنطقة العربية أن تعيد النظر في تأثير ممارسات إدارات الموارد البشرية، بما تُقدمه من خدمة مدنية، سابقًا وراهبًا، في المناخ الأخلاقي المحيط. وإن المؤسسة العامة التي تفشل في تطبيق مدوناتها الأخلاقية من خلال التدريب المناسب، والقيادة الإدارية الفاعلة، وفرض إجراءات تأديبية قوية، لن تكون قادرة على محاربة الفساد، أو تقديم الخدمات إلى الجمهور. ويعتمد الترقى والتوظيف في معظم ممارسات الخدمة المدنية الحديثة على مقاييس الجدارة، وليس على المحسوبية

90 Ibid.

لأغراض الصدقية، يجب أن يكون إعداد "الاختبار" صادقًا وديقًا، يعكس الظروف المحيطة بمنصب الموظف في ما يتعلق بواجباته الرسمية، وينفذ بطريقة بعيدة عن الاختلاق، وأن تخضع العملية لتدقيق مستقل لمنع أي إساءة عن طريق التأثير أو الضغط.

91 Roberta Johnson, "Comparative Whistleblowing: Administrative, Cultural, and Ethical Issues," Proceedings of International Conference on Public Administration, Chengdu, China, 21-22/10/2005.

92 ينظر عمومًا:

Ellen S. Podgor et al., *White Collar Crime: Law and Practice*, 3rd ed. (Saint Paul, MN: West Academic Publishing, 2009);

وينظر أيضًا، على سبيل المثال:

Carla Miller, "The Tail Wagging the Dog: Institutional Corruption and the Federal Sentencing Guidelines for Organizations (FSGO)," Edemand J. Safra Center of Ethics, Harvard University, 20/8/2013, accessed on 23/1/2020, at: <http://bit.ly/3aAYJZP>

93 Johnston.

ومن الناحية القانونية، تتطلب قوانين حماية المُبلِّغين من الوكالات الحكومية توفير إجراءات إدارية فاعلة وملائمة لتشجيع التبليغ من أجل المصلحة العامة وضمان الحفاظ على هوية المُبلِّغ سريةً إلى أقصى حد ممكن بما يتماشى مع التحقيق الجاري بشأن التبليغ. إضافة إلى ذلك، يتعين على المؤسسات الحكومية توفير الإجراءات المستحق والفاعل لضمان حماية هذا الفرد المُبلِّغ من الأفعال التآرية أو الانتقامية⁽⁸⁵⁾.

اعتمدت بلدان عدة ضوابط قانونية صارمة بشأن إدارة الأموال العامة وإنفاقها؛ بهدف مراقبة الإنفاق العام، والتقليل من الفساد واختلاس الأموال العامة⁽⁸⁶⁾. وتشرف على معظم هذه التدابير مؤسسة تدقيق مستقلة، إضافة إلى لجنة للحسابات العامة، تعتمد بعضها بعض البرلمانات بغرض تكثيف الرقابة على ميزانية الحكومة⁽⁸⁷⁾. وفي ما يتعلق بالإصلاح التنظيمي، أقرت بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD، القضاء على "الروتين الإداري" الذي لا داعي له، أو البيروقراطية الاستنسابية، الأمر الذي قد يساهم إلى حد بعيد في خفض التكاليف الحكومية عن طريق تقليل حجم جهاز الإدارة العامة وتكاليف الامتثال للمجتمع⁽⁸⁸⁾. وعلى أي حال، فإن أهم هذه الإصلاحات هو القضاء على "الفساد الصغير"، عن طريق المساهمة في الحد من الضوابط الإدارية عبر تقليل الإجراءات الإدارية التي يتوسلها البيروقراطيون، ومن ثم منعهم من أخذ رشوى أو إتاوات، فضلًا عن "مدفوعات التيسير" من بين أمور أخرى كثيرة من أفعال الاحتيال⁽⁸⁹⁾.

تُعد اختبارات النزاهة من أهم الآليات المستخدمة لتتبع نتائج تطبيق مدونة قواعد السلوك وكيفية عملها في مؤسسة عامة، حيث تستخدم هذه الاختبارات ووكالات التوظيف أو هيئات مكافحة

85 Lynn S. Paine et al., "Up to Code: Does Your Company's Conduct Meet World-Class Standards?" *Harvard Business Review*, vol. 83, no. 12 (2005).

يحظر القيد المفروض على حماية التبليغ المقدم إلى "السلطة المختصة" إبلاغ وسائل الإعلام، ويتوخى إحباط مساعي الإضرار بالسمعة. ينبغي ألا يكون الأفراد قادرين على كشف هوية المُبلِّغين من دون إذن السلطة المختصة.

86 Jolanta Paliduskaite, "Codes of Ethics in Transitional Democracies: A Comparative Perspective," *Public Integrity*, vol. 8, no. 1 (2006).

87 Ibid.

في الآونة الأخيرة، جادل بعضهم بأن من المهم ضمان وجود خطط للإدارة والمراقبة بأسلوب "القيمة المقابلة للمال" لضمان التحكم في الأموال العامة بطريقة تحقق أقصى فائدة للجمهور، وحيث لا يُساء استخدام ضوابط الإنفاق من المصالح الشخصية أو الخاصة.

88 Steven R. Salbu, "A Delicate Balance: Legislation, Institutional Change, and Transnational Bribery," *Cornell International Law Journal*, vol. 33, no. 3 (2000).

89 Arafa, *Towards A New Anti-Corruption Law in Egypt*.

5. الكفاءة والفاعلية والوعي

يُطلب من الوكلاء وموظفي الحكومة خدمة مصالح الحكومة والموظفين المدنيين الآخرين وجميع المواطنين وحاجاتهم الحقيقية، في الوقت المحدد، مع الرعاية والتقدير واللفظ، كما يُطلب منهم الحصول على أفضل قيمة للأصول العامة وتجنب هدر أو إساءة استخدام أو اختلاس الأصول والأموال العامة⁽⁹⁹⁾.

بصفة عامة، وفي مجال الخدمة المدنية، يؤكد تقديم الخدمات الذي طوّره وكالات الخدمة المدنية وشبه الحكومية، والقانون الإداري، تدريجيًا الخدمة والمساءلة باعتبارهما جانبيين رئيسيين في إصلاح الخدمة المدنية، وفي هذا الصدد رُسخت أيديولوجيات أخلاقية أساسية ومواقف وممارسات صريحة عدة، منها:

- الخدمة: للمواطنين حقوق في السلع والخدمات من مختلف الأنواع، ويُتوقع من الموظفين العاملين التركيز، على نحو رئيس، على خدمة عموم المواطنين والحكومة، وتجنّب أي مصالح خاصة أو منافع شخصية. وإن أي عوائق إدارية زائدة ("البيروقراطية" أو "الروتين") أمام تقديم الخدمة الفاعلة يجب تمييزها وإزالتها⁽¹⁰⁰⁾.
- المساواة: يجب أن تكون القرارات التي يتخذها الموظفون المدنيون والموظفون الرسميون شفافة ومبررة على أسس معقولة ومُتاحة في أي وقت⁽¹⁰¹⁾.

99 Ibid.

طُبِّقت مدونات قواعد السلوك بأشكال مختلفة في معظم أنظمة الخدمة المدنية الغربية، ومع ذلك، كي تكون هذه المدونات مجرد أسطر في الورق المطبوع عليه، يتعيّن مواصلة التدريب المسلكي بشأنها، وأن تعمل الإدارة على مأسستها على نحو فاعل، وأن تُبدي النخب السياسية والإدارية القيادية الالتزام بها. ففي المآل، توضع المدونات لتكون أداة تصحيحية للفساد الرسمي وإساءة استخدام المنصب وتجارة النفوذ وتضارب المصالح.

100 Duane Windsor & Kathleen A. Getz, "Multilateral Cooperation to Combat Corruption: Normative Regimes despite Mixed Motives and Diverse Values," *Cornell International Law Journal*, vol. 33, no. 3 (2000).

تجدد ملاحظة أن الروتين يشير إلى التنظيم المفرط أو المطابقة الصارمة مع القواعد الشكلية التي تعدّ زائدة على الحاجة، أو بيروقراطية، وتعودّ المبادرة أو اتخاذ القرارات أو تمنعها.

101 Dennis F. Thompson, "Two Concepts of Corruption: Making Campaigns Safe for Democracy," *The George Washington Law Review*, vol. 73, no. 5-6 (2005).

على سبيل المثال، عندما يأخذ مسؤول تنفيذي رشوة في مقابل خدمة ما، وإذا افترضنا أن الخدمة لا تتعلق بأي حال من الأحوال بتوصيف وظيفة هذا المسؤول، يمكننا القول إن التبادل الذي حصل لا يخدم أي غرض مؤسسي، ومن ثم فهو مسألة فساد فردي مباشر. لكن عندما يقبل أحد المسؤولين التنفيذيين الرشوة لتعزيز مصالح الشركة، وبذلك يؤدي إلى تقويض القيم التي تتبناها الشركة ويحبط غاياتها الأساسية، يصبح هذا المسؤول التنفيذي عامل فساد مؤسسي. للمزيد، ينظر:

Yingling & Arafa, p. 29.

(الصلوات السياسية أو العائلية)، ويكون ذلك محميًا بالقانون⁽⁹⁴⁾. فمن الناحية القانونية، يحظر القانون بصفة عامة المحسوبية والوصاية، وتتكفل بذلك آليات تنظيمية مستقلة وفاعلة⁽⁹⁵⁾. إضافة إلى ذلك، يجب أن يكون التأديب (العقوبات) في الخدمة المدنية والممارسات الإدارية موضوعيًا وعادلًا ومعقولًا، حيث يُفترض أن يكون المديرون قد تلقوا تدريبًا يتيح لهم إجراء تقويم دقيق لأداء الموظف في الخدمة المدنية⁽⁹⁶⁾. وتجدر الإشارة إلى أن الموظفين العاملين لن يتقيدوا بمدونة قواعد السلوك إذا ما لاحظوا، روتينيًا، أن الانتهاكات الجسيمة للمدونة تجاهلها القيادة، حيث يتعيّن على المديرين التنفيذيين، بما في ذلك القيادة السياسية، أن يكونوا النموذج الذي يُحتذى.

4. الشرعية والإنصاف

يُطلب من الموظفين العاملين تولّي إدارة القوانين واللوائح وممارسة السلطة الإدارية نيابة عن الحكومة أو البرلمان، أو أي هيئة أخرى متخصصة من هذا القبيل⁽⁹⁷⁾. ويجب أن تمارس تلك السلطة بطريقة قانونية ومستقلة ومن دون خوف أو محاباة، حيث تُحقق أغراضها العامة الملائمة كما هو محدد، ويجب على الموظفين المدنيين اتخاذ القرارات والتصرف بطريقة مُنصفة وعادلة، من دون تحييز أو تمييز أو تحامل، واضعين، فحسب، في أذهانهم مراعاة الأسس الموضوعية للمسألة المطروحة أمامهم واحترام حقوق المواطن⁽⁹⁸⁾.

94 في نظم الإدارة العامة الغربية، تُعتبر محاولات تعيين أو استخدام أقارب الأصدقاء خلاًفاً للتدابير القانونية القائمة على الجدارة شكلاً خطراً من أشكال الفساد، وتؤدي إلى طرد المسؤولين العاملين (بمن فيهم الوزراء) الذين يتورطون في هذه الممارسات ومحاكمتهم جنائياً. لكن الفصل التعسفي من العمل عبر تدخل أي سلطة (الوزراء على سبيل المثال) أمر غير شرعي، ويمكن اعتباره أحد أشكال استغلال المنصب (إساءة استخدام السلطة).

95 Johann Graf Lambsdorff, "Corruption in Comparative Perception," in: Arvind Jain (ed.), *Economics of Corruption* (Boston, MA: Kluwer Academic Publishers, 1998).

96 Ibid.

من المهم في هذا الصدد، أن تعكس رواتب الخدمة المدنية تكلفة نفقات المعيشة الكافية (المعيارية) لتقليل إغراء الموظف العام بالفساد، وتعظيم قدرة الخدمة على جذب الموظفين الموهوبين الذين يمكنهم المساهمة في مجتمعهم والاحتفاظ بهم. وحين تحديد طريقة دفع المستحقات، يكون للأداء الفعلي الصحيح والموثق دور أساسي في اقتراح العلاوات، أو أي آليات أخرى.

97 S. Agere & I. Mendoza, *Enhancing Policy Development and Management in the Public Service* (London: Commonwealth Secretariat, 1999).

98 Ibrahim F. Shihata, "Corruption: A General Review with an Emphasis on the Role of the World Bank," *Dickinson Journal of International Law*, vol. 15, no. 3 (1997). "قد تختلف المجتمعات في وجهات نظرها بشأن ما يشكل الفساد، على الرغم من أن المفهوم مظاهر عالمية. وللخبراء وجهات نظر مختلفة بشأن معنى هذه الظاهرة العالمية وأسبابها وآثارها. وفي حين أن القليل منهم يتبع نهجاً متعدّد التخصصات، فإنّ المواقف تتأثر غالبًا بالتخصص المُتَّبَع في دراسة الفساد."

Bo Rothstein & Davide Torsello, "Is Corruption Understood Differently in Different Cultures?" Department of Political Science, University of Gothenburg, *Working Papers*, no. 5 (2013), p. 8, accessed on 5/2/2020, at: <https://bit.ly/398ai9d>

بالفساد وخفض تدفقات الأموال إلى الخارج وتحسين كمية الخدمات العامة ونوعيتها⁽¹⁰⁵⁾.

● إصلاح الإدارة العامة والإدارة المالية: حققت الإصلاحات التي تركز على تحسين الإدارة المالية وتعزيز دور وكالات التدقيق في الكثير من البلدان مفعولاً أقوى من إصلاحات القطاع العام الهادفة إلى كبح الفساد، ولا سيما في مجال مكافحة الرشوة والنصب واختلاس الأموال العامة، إلى جانب استغلال النفوذ. ومن بين هذه الإصلاحات، الإفصاح عن معلومات الميزانية الذي يحول دون إهدار الموارد وإساءة استخدامها، إضافةً إلى الإفصاح عن أي نشاطات إجرامية احتيالية⁽¹⁰⁶⁾.

● منع منافذ التهرب الدولية وإغلاقها: من دون الوصول إلى النظام المالي الدولي، لن يتمكن الموظفون الحكوميون الفاسدون في أنحاء العالم كلها من غسل عائدات أصول الدولة المنهوبة وإخفائها. وينبغي للمراكز المالية الرئيسية - على نحو عاجل - وضع طرائق لمنع مصارفها ومراكزها المالية الخارجية المساعدة من استيعاب التدفقات غير المشروعة للأموال، كما ينبغي لها النهوض في مجال استرداد الأصول وتطويرها. ففي هذا الصدد، وافق الاتحاد الأوروبي مؤخراً على التوجيه الرابع لمكافحة غسل الأموال الذي يطلب من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي إنشاء سجلات للمالكين المستفيدين من الشركات المنشأة داخل حدودها، لكن هذا التوجيه لا يطلب نشر هذه السجلات علناً⁽¹⁰⁷⁾.

إن هذه المعايير التي تقترحها المبادئ العامة للقانون العام، خصوصاً القانون الإداري، لا تضبط كيفية تواصل الموظف العام مع الجمهور وخدمته فحسب، بل قد تُستخدم أيضاً في تطبيق معايير السلوك الأخلاقي من خلال حظر طلب الرشوة أو المغريات أو العمولات ووضع المساءلة موضع التنفيذ بتوفير سبل معالجة

● الشكاوى: يُطلب من الموظفين العاملين نيابة عن وكالاتهم توفير آليات عملية فاعلة يمكن من خلالها للمواطنين ومجتمع الأعمال تقديم شكاوى بشأن أداء الوكالة وتلقيّ المعالجات الملائمة. وتجدر الإشارة إلى وجوب أن تراقب كل مؤسسة إجراءات الشكاوى الإدارية داخلياً لضمان إعادة فحص الأنظمة، ومن ثمّ تحسين أدائها⁽¹⁰²⁾.

لا توجد عصاً سحرية لمحاربة الفساد الإداري. وقد أحرزت بلدان كثيرة تقدماً واضحاً في كبحه، لكنّ الممارسين يترقبون دوماً الحلول ويرصدون الدلائل على مدى تأثيرها. وقد جادل باحثون قانونيون بأن هناك خمس طرائق يمكن بواسطتها أن يُحرز المواطنون والحكومات تقدماً في مكافحة الفساد الإداري، خصوصاً في مجال الخدمة العامة:

● وضع حد للإفلات من العقاب: يُعدّ إنفاذ القانون الساري واللوائح التنظيمية أمراً حيويّاً لضمان معاقبة الفاسدين وكسر حلقة الإفلات من العقاب أو عدم المحاكمة أو الخسارة. وتُدعم طرائق الإنفاذ الناجحة بإطار قانوني قوي، وبأقسام إنفاذ القانون ونظام قضائي مستقل وفاعل. ويستطيع المجتمع المدني مؤازرة هذه العملية بمبادرات على غرار حملة منظمة الشفافية الدولية للكشف عن الفساد⁽¹⁰³⁾.

● تعزيز الشفافية والوصول إلى المعلومات: تملك البلدان الناجحة في الحد من الفساد الإداري تقليداً طويلاً من الانفتاح الحكومي وحرية الصحافة والشفافية والوصول إلى المعلومات. ويزيد الوصول إلى المعلومات من تقبل الهيئات الحكومية، ويحقق في الوقت نفسه نتائج إيجابية على صعيد المشاركة العامة في البلد⁽¹⁰⁴⁾.

● تمكين عموم المواطنين: يُعدّ ترسيخ حق مطالبة المواطنين بمكافحة الفساد وتمكينهم من مساءلة الحكومة منظوراً له ما يُبرّره، وينبغي الحفاظ عليه لأنه يساعد في بناء الثقة المتبادلة بين المواطنين والحكومة. فعلى سبيل المثال، ساهمت مبادرات المراقبة المجتمعية في بعض الحالات في الاعتراف

105 Leo Huberts, *The Integrity of Governance: What It Is, What We Know, What Is Done, and Where to Go* (New York: Palgrave Macmillan, 2014).

106 Tommy Jensen, Johan Sandström & Sven Helin, "Corporate Codes of Ethics and the Bending of Moral Space," *Organization*, vol. 16, no. 4 (2009), pp. 529-545.

107 بالمثل، أقرت حكومات النرويج والمملكة المتحدة وأوكرانيا قوانين تطلب من الشركات الكشف عن معلومات تخص مالكيها، على الرغم من أن هذه القوانين لم تدخل حيز التنفيذ بعد، ينظر:

Philip Joyce, "The Culture of Ethics that the Public Sector Needs," *Governing*, 15/10/2014, accessed on 30/11/2019, at: <http://bit.ly/3axGrsm>

102 Harms.

103 Kathleen M. Eisenhardt & Melissa E. Graebner, "Theory Building from Cases: Opportunities and Challenges," *Academy of Management Journal*, vol. 50, no. 1 (2007), pp. 25-32.

104 Ibid.

وذلك على وفق تشريعات تؤمّن حرية المعلومات⁽¹¹³⁾. وفي السياق نفسه، يتمتع المواطنون بموجب القانون بحق غير مشروط في إبلاغهم بأسباب أي قرار رسمي يخصهم مباشرة. ويتضمن هذا الحق إبلاغ المواطن رسمياً في وقت اتخاذ القرار بالدلائل وغيرها من المعلومات التي اعتمدها صانع القرار، والإجراء المتبع، إن وُجد، لمراجعة القرار⁽¹¹⁴⁾. وينبغي للمواطنين، بموجب القانون، أن يتمتعوا بضمانات بشأن مراعاة الأصول القانونية (حماية عدالة الإجراءات) في ما يتعلق بالقرارات الرسمية التي تؤثر فيهم تأثيراً مباشراً؛ ما يعني أن لهم الحق في جلسة استماع بشأن المسألة قبل اتخاذ أي قرار نهائي، والحق في معرفة الادعاء (أو القضية) ليتمكنوا من الدفاع على نحو عادل ونزيه⁽¹¹⁵⁾.

وبناءً على ما سبق، تهدف مدونات قواعد السلوك إلى استباق أنواع معينة من السلوك وتجنبها؛ ومن بينها مثلاً، تضارب المصالح والتعامل الذاتي المنفعة والإتاوات والأفعال غير الملائمة. وعلى الرغم من أن مدونات قواعد السلوك يمكن أن تكون مختصرة، فإنها غالباً ما تكون طويلة ومفصلة، انطلاقاً من أساس منطقي مفاده أن من الضروري حماية الموظف، وفي الوقت نفسه حماية سمعة الحكومة⁽¹¹⁶⁾. وترتكز غالبية مدونات قواعد السلوك على "النواهي" (لا تفعل)، بدلاً من التركيز على الالتزامات الإيجابية، حيث تُفصّل في أفعال مُحدّدة لا يجوز للموظفين العموميين المشاركة فيها⁽¹¹⁷⁾.

113 Sahar Aziz, "To Stop Corruption, Egypt Needs a Freedom of Information Law," Huffpost, 23/7/2012, accessed on 23/1/2020, at: <http://bit.ly/2NSBvVr>

وترى عزيز عن الحالة المصرية أنه "كي تحقق مصر ديمقراطية مستدامة، لا يزال يتعين تنفيذ الكثير من الإصلاحات، وأهمها وصول الجمهور إلى المعلومات بما يتيح مساءلة الحكومة مساءً حقيقية. فمن دون معلومات دقيقة، لا يستطيع المصريون تحجيم الفساد المتفشى الذي يضعف اقتصاد البلاد ونظامها السياسي، ولا تستطيع وسائل الإعلام أن تراقب على نحو فاعل انتهاكات الحكومة [...] كانت التعاملات الحكومية المحاطة بالسرية أسلوب عمل نظام مبارك، الأمر الذي أدى في المآل إلى فساد واسع واختلاس موارد الدولة". وفي الحقيقة أن أفضل حالات ممارسة ذلك قوانين موجودة في الولايات المتحدة وكندا وأستراليا ونيوزيلندا. غير أنه تجدر الإشارة هنا إلى أن هذا الحق يكون مشروطاً، في أغلب الأحيان، بسبب وجود استثناءات له، تجعله غير نافذ حين تُقرّر السلطات المسؤولة أن الكشف الكامل أو الجزئي عن المعلومات الرسمية يتعلق بالمصلحة الوطنية العامة أو الاقتصاد القومي أو الأمن القومي.

114 لهذا الحكم تأثير كبير في نزاهة عملية صنع القرار الرسمي وصدقها والحكم الرشيد وردع الفساد وكشفه، وتُعدّ بريطانيا واحدة من أفضل الدول في ما يتعلق بحق الاطلاع على مبررات القرارات الرسمية، للمزيد ينظر: Salbu.

115 Ibid.

116 Emile Kolthoff, Rodney Erakovich & Karin Lasthuizen, "Comparative Analysis of Ethical Leadership and Ethical Culture in Local Government," *International Journal of Public Sector Management*, vol. 3, no. 7 (2010), pp. 596-612.

117 تتغير معايير السلوك بمرور الوقت، لكن من المفيد في بعض الأحيان رؤية القيم من وجهة نظر تاريخية لإدراك أن المشكلات الاجتماعية غالباً ما تكون متشابهة بمرور الوقت، لكن يمكن أن يكون للتكنولوجيا أو الأوضاع الاجتماعية تأثير عميق في تحديد الأفعال التي تُحظر.

الشكاوى وعدالة الإجراءات من خلال المطالبة بـ "مراعاة الأصول القانونية" وسيادة القانون في صنع القرارات والسياسات. وبتعبير آخر، يُرَجَّح تحسين الوكالات الحكومية لوصول المواطنين إلى "جودة الخدمات" أن يجعل أعمال الحكومة والخدمة المدنية أكثر شفافية وقابلية للمساءلة⁽¹⁰⁸⁾. وفي هذا الصدد، يمثل اتخاذ القرارات الرسمية بطريقة مخالفة للقانون وتعسفية وغير معقولة، ومن دون أي سبب معقول، جزءاً من سوء الإدارة المنتشر في البلدان العربية، فهي تفتقر إلى المزايا أو عدالة الإجراءات (ما يعني أنها طريقة فاسدة)⁽¹⁰⁹⁾. ويمكن أن يتجسد سوء الإدارة في إساءة استخدام المنصب. وإساءة استخدام المنصب العام لتحقيق مكاسب خاصة هي التعريف القياسي للفساد⁽¹¹⁰⁾. ومن هنا، ينبغي للكثير من البلدان العربية مراجعة القرارات الرسمية التي نتجت من سوء الإدارة مراجعةً مستقلة، ومن خلال جهاز للتحقيق في المظالم أو محكمة الاستئناف الإدارية (القضاء)؛ ومن ثمّ إصلاحها، وتأديب موظفي الخدمة المدنية المسؤولين عنها⁽¹¹¹⁾.

يُضاف إلى ما سبق، وإلى جانب إنشاء وكالات مكافحة الفساد، وبموجب القوانين التي تحمي المواطنين حين الإبلاغ عن الفساد، أن دولاً عدة وضعت وفرضت التزاماً أعلى على المسؤولين العاميين (الموظفين المدنيين) للإبلاغ الإلزامي عن حالات الفساد وسوء السلوك الرسمي المشتبه فيها كلها، بما في ذلك ما يقع من انتهاكات خطيرة لمدونات قواعد السلوك⁽¹¹²⁾. وتوفر بعض الحكومات (معظمها ليس في الشرق الأوسط) للمواطنين حقاً مشروطاً يتيح لهم الوصول إلى أي معلومات رسمية، باعتباره أحد حقوق الإنسان العالمية التي لا غنى عنها لضمان مساءلة المسؤولين العاميين والحكومات،

108 Bruno Broucker, "Defining the Impact of Public Administration Programmes for Public Sector Organizations," *Teaching Public Administration*, vol. 33, no. 2 (2015), pp. 193-207.

109 ينظر عموماً: *Progress in Public Management in the Middle East and North Africa: Case Studies on Policy Reforms* (Paris: OECD Publishing, 2010).

110 لذلك، يُعدّ سوء الإدارة الذي يقترفه موظف عام غير أخلاقي بطبيعته. ووفقاً لقواعد القانون الإداري، يعني "القرار الرسمي"، أي قرار صادر عن موظف عام اتخذته أو يفترض أنه اتخذته بموجب قانون أو سياسة حكومية أو أي إجراء إداري أو تنظيمي في هيئة عامة صدر عنه.

111 Windsor & Getz.

112 Kennedy.

قد يُعدّ عدم الإبلاغ عن حالات الفساد المعروفة أو المشتبه فيها على نحو معقول مبرراً لاتخاذ تدابير تأديبية ضد موظفي الخدمة العامة.

المحترم⁽¹²²⁾. إن الحصول على رشوة ضخمة يعني أن هناك مخاطر كبرى على المصالح الشخصية، وفهم ذلك يؤول إلى قرار عام يتخذه فرد واحد، أي المرتشي. لذلك، إذا كان اتخاذ القرار يعتمد على عدد من الأفراد في الوقت نفسه، فإن مقدار الرشوة لكل فرد يقل، والمخاطرة تزداد⁽¹²³⁾. ويلزم للحماية من الاكتشاف أن يكون اتخاذ القرار إما استنسابياً جداً ومعابيره في أدنى الحدود، حيث لا يبدو عقد الصفقة من قبيل خيانة الثقة، أو يُتخذ على نحو مخفي، كما هي الحال في المستويات الدنيا من الأعمال الحكومية⁽¹²⁴⁾.

تكون المهمة الرئيسة حين مكافحة الفساد والأفعال الاحتياطية هي إزالة أكثر ما يمكن من تلك الشروط، ويكون جزء من المشكلة أن بعضها يرتبط ببعضها الآخر بقوة. وقد لا يمكن تغيير السلوك في المؤسسات العامة أو الحكومة من دون تقليل الفرص المتاحة أمام المنافع المرتبطة بالفساد. ويثير البدء في الإجراءات المشددة الضرورية لتقليص فرص الفساد إشكالاتٍ سياسية حين تسود اللامبالاة التي تكبح المطالبات الاجتماعية بالأمانة⁽¹²⁵⁾. وتتمثل مهمة من يحارب الفساد في التعامل مع كل هذه الشروط على نحو متزامن خلال مسار كشف الفساد، ما يُثير غضب المواطنين في البلد الديمقراطي، ومن ثم في الاعتماد على الدعم من ردة الفعل الشعبية، لإقامة الدعاوى القضائية التي من شأنها إثبات أن الفساد ليس آمناً⁽¹²⁶⁾. وبناءً على ذلك، ينبغي أن يُعالج الفساد على الفور في أربعة مجالات مختلفة. هناك الطريقتان الرئيستان في التعامل معه، اللتان تستلزم كل واحدة منهما تغييرات جوهرية في ما قد يكون الطريقة المفضلة في إدارة أعمال الحكومة: أولاً، يمكن تنظيم شروط السوق بما يُقلل الرهانات الخاصة التي يمكنها تغيير القرار الذي يتخذه شخص بمفرده⁽¹²⁷⁾، وثانياً، يمكن إجراء تغييرات في آليات العمليات الحكومية لتقليل الاستنساب الذي يمارسه

وفي ما يتعلق بالإدارة العامة، يجب أن يكون لكل من مدونات الأخلاقيات ومعايير السلوك سياقاً محدداً. ويُعد وجود نظام فاعل للإدارة العامة أحد العناصر الضرورية جداً. وهذا لا يعني أن نظام الإدارة العامة البيروقراطية المُعقّد يجب أن يوجد قبل أن تكون هذه المدونات فاعلة⁽¹¹⁸⁾. ففي بعض الحالات، استُخدمت المدونات باعتبارها أحد المكونات لبناء نظام حديث للإدارة العامة، أساسه الجدارة. ويجب أن يعتقد المسؤولون العامون أنهم جزء من ملك له معايير مهنية⁽¹¹⁹⁾. وتركز أنظمة الإدارة العامة الناجحة جهودها على التنشئة الاجتماعية والتواصل لتعزيز فكرة الخدمة العامة⁽¹²⁰⁾. ويمكن أن يشمل ذلك أداء قسَم خاص عند شغل المناصب العامة، والخضوع لدورات تدريبية ممنهجة، أو منتظمة، تتناول ما هو متوقع من الموظفين العاميين⁽¹²¹⁾. ويمكن أن يشمل أيضاً تقديرات خاصة (جوائز ومراسم تكريمية)، ونظاماً "خاصاً" للرواتب والأمن الوظيفي والحوافز أيضاً، بل حتى مناصب خاصة. لقد بقيت التنشئة الاجتماعية ومكافآت الموظفين الحكوميين موضع اهتمام المنظرين طوال عقود. وفي المال، يُترك جزء كبير من التنشئة الاجتماعية للمديرين الذين يتعين عليهم أن يضعوا ويوضحوا نموذجاً للسلوك المأمول داخل المؤسسات.

ثالثاً: ما الذي يمكن فعله لإنهاء الفساد الإداري المؤسسي؟ وهل هذا ممكن؟

يُتسم كل بلد بأشكال معيّنة من الفساد، ومؤسسات وسلطات معينة أيضاً يمكنها كشفه والتعامل معه. وتكون كل دولة ديمقراطية فريدة من نوعها في الدعم الذي يُقدّمه كبار المسؤولين العاميين وعموم الجمهور إلى المعركة ضد الفساد. وعلى أي حال، فإن أي ديمقراطية تحارب الفساد، تواجه مشكلة، وهذا يحدث عموماً أينما كان الفساد. وللتعرف إلى هذه المشكلة التي تواجهها الديمقراطية في مراقبة الفساد، ثمة تمرينٌ ذهني فحواه محاولة تصوّر بيئة مثالية للنشاطات الفاسدة، تُغري بقوة حتى الشخص الصادق

122 إننا نصور ذهنياً موقفاً يكون الحافز فيه كبيراً، ومن غير المرجح كشفه، وفي جو يُنظر فيه إلى أي شخص لا يفتنم فرص الفساد باعتباره أحمق، وليس شريفاً.

123 K. Abbink, B. Irlenbusch & E. Renner, "An Experimental Bribery Game," *Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 18, no. 2 (2002), pp. 428-454.

124 Ibid.

125 ينظر عموماً:

Paul Heywood (ed.), *Political Corruption* (Oxford/ Massachusetts: Blackwell, 1997).

126 George Moody-Stuart, *Grand Corruption: How Business Bribes Damage Developing Countries: Problem of Trade and Business in Developing Countries* (Oxford: Worldview Publications, 1997).

127 Ibid.

118 Salbu.

119 Stuart C. Gilman, "Contemporary Institutional Arrangements for Managing Political Appointments and the Historical Processes of Depoliticization: The Experience of the United States at the Federal Level and in Some States," Unpublished paper prepared for the World Bank and presented at the International Anticorruption Conference, Seoul, May 2003.

120 Ibid.

121 Broucker.

حاجة إلى سياسات مختلفة بحسب الحالات والطرائق المختلفة التي يحدث بها الفساد، كما يجب أن تعتمد الخطط على نقاط الضعف التي تؤدي إلى كشف كل نوع من أنواع الأعمال الفاسدة إن كان في أثناء البحث عن شركاء فاسدين أو تسديد المدفوعات أو تسليم ما اتفق عليه⁽¹³⁴⁾.

إضافة إلى ذلك، تُعدّ ضوابط الإدارة ضرورية، حيث تتمتع استراتيجيات الإدارة بميزة السماح لرئيس المؤسسة بوضع أنظمة تتخذ قرارات غير مألوفة، أو تتيح منافع غير قانونية أو اتفاقات ذات صلة بها⁽¹³⁵⁾. هناك تناقض في فكرة مكافحة الفساد عن طريق إجراء تغيير إداري في أنظمة العمل الداخلية. فالموظف العام المخادع والمستعد لتلقي الرشوة في مقابل التخلي عن الالتزامات التي تعهد بها، سيكون حريصاً على تجاهل، أو التحايل على، متطلبات حفظ السجلات أو المراجعة أو غيرها من متطلبات الإدارة المصممة لإظهار أي نشاط فاسد⁽¹³⁶⁾.

وعلى المنوال نفسه، يُعدّ وجود مجموعة من الهياكل المؤسسية والسياسية الداعمة، أمراً ضرورياً لإنفاذ القانون أو سياسة الإدارة في مجال محاربة الفساد. وتعتمد الاستفادة من إنفاذ القانون وإجراءات الإدارة، استناداً إلى تحليل قابلية الكشف عن الفساد في بيئات مختلفة، على أربعة شروط: 1. القوانين الموضوعية الضرورية التي تشير إلى السلوك غير المشروع والقواعد القانونية اللازمة التي تفرض تدابير وقائية؛ من قبيل القاعدة التي تفرض تقديم طلبات العطاءات بالظرف المختوم، أو القاعدة التي تمنع القاضي من الاجتماع مع طرف واحد على انفراد، 2. الإدارة المرغوب فيها ومراجعة الحسابات (حفظ الدفاتر) وسلطات التحقيق لمعرفة ما إذا كان يجري الامتثال للقوانين العملية، 3. الهياكل المؤسسية اللازمة للنهوض بتطبيق القوانين، 4. الدعم السياسي المشترك الكافي لمحاربة الفساد لإقناع القادة المنتخبين على أعلى المستويات بما يكفي لمواجهته، ويستحق هؤلاء اهتماماً خاصاً في ما يتعلق بعلاقة الفساد بالديمقراطية⁽¹³⁷⁾.

134 Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy* (New York: Academic Press, 1978).

135 Ibid.

136 تكمن الميزات الأساسية لأي جهاز إدارة يخطط لتفادي الفساد في أن مساعي التهرب من الجهاز من المرجح أن تُكتشف أكثر مما يُكشف الفساد لو أن الجهاز غير موجود، وأن الامتثال يجعل الفساد أكثر وضوحاً.

137 يتعلق بتنفيذ الخطوات السابقة وجود: غضب من الرأي العام على الفساد، وتهديد بالكشف الإعلامي أو القانوني لأي فساد يتم تجاهله أو تغطيته.

الموظفون العامون⁽¹²⁸⁾، وثالثاً، تغيير المقاربات العامة والتنظيمية في ما يخص التعامل الذاتي في نشاطات الهيئات الحكومية، ورابعاً، تطوير سياسات الإدارة وإنفاذ القانون بهدف إظهار الفساد على الرغم من رغبة الأطراف المنخرطة فيه في الإبقاء عليه مخفياً⁽¹²⁹⁾.

وفي ما يتعلق بالسياسات الهادفة إلى إظهار الفساد الإداري، ينبغي القول إن التصور الأساسي لاستراتيجيات الإدارة وإنفاذ القانون، بات يشمل إدراك صعوبات المشاركة في الفساد سراً في مختلف البيئات. إن الانخراط في نشاط فاسد يوجب على الموظف العام والطرف الخاص أن يعدّ كل منهما الآخر شريكاً محتملاً فاسداً، ثم إيجاد طريقة للتوصل إلى اتفاق أو وعد، ثم تسليم ما وعد به كل منهما من دون أن يُكشف أمره، ويمكن أن تكون كل خطوة من هذه الخطوات بالغة التعقيد، لأن في كل واحدة منها نقاط ضعف معرّضة للكشف⁽¹³⁰⁾. وفي السياق نفسه، فإن لعمليات الفساد في السوق نقاط ضعف مرتبطة بها. وإن استغلال نقاط الضعف هذه، بمجرد التعرف إليها، هو المفتاح الأساسي الذي تستخدمه أي استراتيجية لإنفاذ القانون أو الإدارة للسيطرة على الأفعال الفاسدة⁽¹³¹⁾. ويتطلب تحديد نقاط الضعف المعرّضة للكشف، في مختلف البيئات، إدراك العرف المتبع أو الممارسة المعتادة التي من المحتمل أن تُملي آلية فعل عبر ثلاثة أمور: العثور على شركاء فاسدين، وتسديد المدفوعات، وتسليم المطلوب من كل طرف بأسلوب بعيد عن الشبهة⁽¹³²⁾.

وفي هذا الصدد، تعتمد الصفقة الفاسدة أيضاً على مجال النشاط الحكومي. فإلى جانب إساءة استخدام الممتلكات الحكومية، من المحتمل أن تختلف طرائق ممارسة الفساد، ومن ثم التعرّض للكشف، ويكون لها أشكال عدة، من فساد الشرطة، وبيع الإعفاءات من التنظيم أو الضرائب، ودفع الإكراميات لتسريع عملية بطيئة، أو المشتريات الفاسدة، أو بيع الوصول إلى المعلومات الداخلية والتشريعات والأحكام القضائية، وما إلى ذلك⁽¹³³⁾. لذلك، تكون ثمة

128 ينظر عمومًا:

Peter J. Perry, *Political Corruption and Political Geography* (London/ New York: Ashgate Publishing, 1997).

129 Ibid.; Heywood.

130 Ibid., Perry, *Political Corruption*.

131 Ibid.

132 Ibid.

من المحتمل أن يعمل الفساد بطرائق يُمليها روتين المؤسسة والظروف الاجتماعية المحلية.

133 ينظر عمومًا:

Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

إلى حكم بالإدانة حتى عندما تكون الدلائل تبرر ذلك بوضوح⁽¹⁴⁴⁾. ويتعيّن متابعة مثل هذه المحاكمات، وإلا فإن نظام مكافحة الفساد سيكون مفتقرًا إلى الموثوقية. وحين تكون ترقية القضاة في مهنتهم، أو التعيين السياسي في المستقبل، في نظام يختار قضاة بطريقة تعتمد بوضوح على مصالح الذين يُحاكَمون، فإنّ النتائج ستكون مفتقرة إلى الجدارة بالثقة والحياد أيضًا⁽¹⁴⁵⁾.

خاتمة

يُعدّ القطاع العام في معظم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الذراع الرئيسة للحكم، وإن بدرجات متفاوتة. والقطاع العام في هذه البلدان ضخم، وربما منتفخ ومنتشعب جدًا، ومتعدد الطبقات بالتأكيد، وذو طابع رسمي ومركزي إلى حد بعيد، ويعتمد الإدارة التراتبية القائمة على الأوامر والسيطرة. إن البيروقراطيات العامة هي ربّ العمل المفضل، لأنها توفر وظائف مضمونة في أوضاع أفضل من تلك المعروضة في القطاعات الأخرى، وتتسم عمليات إعداد الميزانيات الحكومية بالمركزية. ولمحاولة فهم العائق البيروقراطي في دول الشرق الأوسط، ركزت هذه الدراسة على مفهوم الفساد، والكيفية التي تساعد بها الديمقراطية، وما تقتضيه من مساءلة ومحاسبة وشفافية في محاربة الفساد. هذا فضلًا عن ضرورة التركيز على تفعيل الخطط الاستراتيجية، والضوابط الإدارية، وتحديد الهياكل الإدارية والسياسية والمؤسسية، وتفعيل قوانين مكافحة الفساد والفاستدين، واستحداث وحدات شرطة مخصصة للتحقيق الداخلي، وذلك إن رغبت هذه الدول في مكافحة الفساد.

وإضافة إلى ذلك، يجب على وحدات الشرطة المخصصة تعزيز وحدات التحقيق الداخلية باعتبارها أحد أجهزة الفحص الإلزامي لنشاطها ونزاهتها. كما لا يجوز إلا للوحدات الشرطة إجراء تحقيق خارج نطاق المؤسسات العامة، أو تدقيق تصرفات الأطراف الخاصة المعنية بالفساد⁽¹³⁸⁾. ونظرًا إلى أن قوانين مكافحة الفساد يصعب تفسيرها، تكون التحقيقات المتعلقة بمكافحة الفساد بطبيعتها أكثر اتساعًا، ومن ثم أصعب وأكثر حساسية من التحقيقات المعنية بالشكاوى المتعلقة بضحايا مُحدّدين⁽¹³⁹⁾. ومن المحتمل أن تتعزّز في الوحدات المخصصة للفساد التابعة للشرطة روح الانتماء التي تُزوّد أفرادها بالطاقة اللازمة لتحمل بمرور الوقت. ويحتاج أعضاء هذه الوحدات على نحو رئيس إلى الحماية من انتقام الشخصيات السياسية القوية، فضلًا عن حاجتهم إلى التدريب المتخصص⁽¹⁴⁰⁾.

ولعلّ المشكلة الأخطر التي تواجه أي بلد، خصوصًا البلدان النامية، أن يُزعم تورّط المُدّعين العامين مع الأهداف المحتملة لتحقيقاتهم؛ ومن ثم يُشبه في أنهم يُحابون أصدقاءهم ضمن أصحاب النفوذ، أو يُوجّهون، بطريقة غير أخلاقية، معارضي أصحاب النفوذ⁽¹⁴¹⁾. ويُضاف إلى ذلك أنّ محامي الادعاء الذي ينجح تدريجيًا في تجسيد مطالبات الجمهور بمتابعة الفاسدين ومعاقبتهم، يتحوّل إلى شخصية سياسية بارزة، الأمر الذي يزيد الشكوك في دوافعه⁽¹⁴²⁾. وبناءً عليه، يتعيّن التأكيد بطريقة موثوقة للجمهور أن المدعي العام مستعدّ لرفع دعاوى ضد أصحاب النفوذ ومقاومة الضغط الذي يُمارس عليه من أجل رفع قضايا لا مبرر لها ضد معارضي أصحاب النفوذ⁽¹⁴³⁾. وفي ما يتعلق بالنظام القضائي الكافي (المحاكم)، تُعدّ الملاحظات الجنائية أمرًا حيويًا لضمان نزاهة النظام، خصوصًا حين يكون موضوعها من المسؤولين الرفيعي المستوى، وينبغي أن تعتمد على أنظمة المحاكم الفاعلة والمستقلة بما يكفي لمحاكمة الشخصيات الرفيعة. وفي البلدان النامية، لا يمكن افتراض توافر هذه القدرة أو الاستقلالية، وتكون النتيجة تأخر الفصل في أيّ محاكمة من هذه المحاكمات وتوقفه بين حين وآخر، ومن المشكوك فيه أن تؤدي

138 Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy*.

139 Ibid.

140 يجب أن يتعلموا العمل على أكمل وجه مع المتخصصين المدربين قانونيًا الذين يستطيعون إرشادهم بشأن الخطوات التفصيلية من إثارة مخاوف المؤسسات الديمقراطية عن طريق الخطأ.

141 Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy*.

142 Ibid.

143 ربما لا يمكن ضمان ذلك عن طريق ضغط عام شديد يصل إلى درجة ردّ المدعي العام أو الارتباك بشأنه، بل ينبغي النظر في الوقائع الموضوعية للقضية.

144 Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy*.

من الصعب دائمًا التعامل مع الاتهامات ضد الأثرياء وأصحاب النفوذ بكفاءة وسرعة وأمنًا معقولة.

145 Ibid.

المراجع

- "Buckley V. Valeo, 424 U. S. 1 (1976)" JUSTIA US Supreme Court. 10/11/1975. at: <http://bit.ly/2RUqPGK>
- "Cairo Declaration on Human Rights in Islam." Organization of the Islamic Conference (OIC). 5/8/1990. at: <https://bit.ly/2RrkOCr>
- Coady, Margaret & Sidney Bloch (eds.). *Codes of Ethics and the Professions*. Melbourne: Melbourne University Publishing, 1996.
- Cooper, Terry L. *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics in the Administrative Role*. 6th ed. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2012
- "Corruption Perceptions Index 2017." Transparency International. 21/2/2018. at: <http://bit.ly/2ujMyjw>
- Dixon, John, Shahjahan Bhuiyan & Yilmaz Üstüner. "Public Administration in the Middle East and North Africa." *International Journal of Public Administration*. vol. 41, no. 10 (2018).
- Eisenhardt, Kathleen M. & Melissa E. Graebner. "Theory Building from Cases: Opportunities and Challenges." *Academy of Management Journal*. vol. 50, no. 1 (2007).
- ElGammal, Walid, Abdul-Nasser El-Kassar & Leila Canaan Messarra. "Corporate Ethics, Governance and Social Responsibility in MENA Countries." *Management Decision*. vol. 56, no. 1 (2018).
- Feldman, Martha S. et al. "Ways of Knowing and Inclusive Management Practices." *Public Administration Review*. vol. 66, no. S1 (2006).
- Gilman, Stuart C. "Contemporary Institutional Arrangements for Managing Political Appointments and the Historical Processes of Depoliticization: The Experience of the United States at the Federal Level and in Some States." Unpublished paper prepared for the World Bank and presented at the International Anticorruption Conference. Seoul, May 2003.
- Aalberts, R. J. & M. M. Jennings. "The Ethics of Slotting: Is this Bribery, Facilitation Marketing or Just Plain Competition?" *Journal of Business Ethics*. vol. 20, no. 3 (1999).
- Abbink, K., B. Irlenbusch & E. Renner. "An Experimental Bribery Game." *Journal of Law, Economics & Organization*. vol. 18, no. 2 (2002).
- Agere, S. & I. Mendoza. *Enhancing Policy Development and Management in the Public Service*. London: Commonwealth Secretariat, 1999.
- Arafa, Mohamed. "Battling Corruption within a Corporate Social Responsibility Strategy." *Indiana International & Comparative Law Review*. vol. 21, no. 3 (2011).
- _____. "Towards a Culture for Accountability: A New Dawn for Egypt." *Phoenix International Law Review*. vol. 5, no. 1 (2011).
- _____. *Towards A New Anti-Corruption Law in Egypt After Mubarak: A Comparative Study Between the United States Foreign Corrupt Practices Act, Egyptian Anti-Bribery Law, and Islamic Law*. Riga: Lambert Academic Publishing, 2013.
- Ben Ali, Mohamed Sami (ed.). *Economic Development in the Middle East and North Africa: Challenges and Prospects*. New York: Palgrave Macmillan, 2016.
- Bentham, Jeremy. *An Introduction to The Principles of Morals and Legislation*. Oxford: Clarendon Press, 1907.
- Bhuiyan, Shahjahan H. "Can Democratic Governance Be Achieved in Egypt?" *International Journal of Public Administration*. vol. 38, no. 7 (2015).
- Broucker, Bruno. "Defining the Impact of Public Administration Programmes for Public Sector Organizations." *Teaching Public Administration*. vol. 33, no. 2 (2015).

- Kennedy, David. "The International Anti-Corruption Campaign." *Connecticut Journal of International Law*. vol. 14, no. 455 (1999).
- Kim, J. Young. "'Bowling Together' isn't a Cure-All: The Relationship between Social Capital and Political Trust in South Korea." *International Political Science Review*. vol. 26, no. 2 (2005).
- Klitgaard, Robert. *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: University of California Press, 1988.
- _____. "What Can be Done?" UNESCO Courier (June 1996).
- Kolthoff, Emile, Rodney Erakovich & Karin Lasthuizen. "Comparative Analysis of Ethical Leadership and Ethical Culture in Local Government." *International Journal of Public Sector Management*. vol. 3, no. 7 (2010).
- Lawton, Alan & Alan Doig. "Researching Ethics for Public Service Organizations: The View from Europe." *Public Integrity*. vol. 8, no. 1 (2006).
- Lewis, Carol W. & Stuart C. Gilman. *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide*. 3rd ed. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2012.
- Lewis, Carol W. "Ethical Norms in Public Service: A Framework for Analysis." Presented at the Conference on Ethics and Integrity of Governance: A Transatlantic Dialogue. Held by Public Management Institute of the Katholieke Universiteit Leuven, Belgium. 2-5/6/2005. at: <https://bit.ly/3aETLeJ>
- Lincoln, Abraham. *Lincoln: Speeches and Writings, 1859-1865*. New York: Library of America, 1989.
- Macaulay, Michael & Alan Lawton. "From Virtue to Competence: Changing the Principles of Public Service." *Public Administration Review*. vol. 66, no. 5 (2006).
- MacGregor, Karen. "From Africa: From Democracy to Development." International Bar Association. 4/10/2011. at: <http://bit.ly/2Gb5LGE>
- Goodwin-Gill, Guy S. *Free and Fair Elections*. New Expanded Edition. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2006.
- Harms, Brian C. "Holding Public Officials Accountable in the International Realm: A New Multi-Layered Strategy to Combat Corruption." *Cornell International Law Journal*. vol. 33, no. 1 (2000).
- Heidenhof, Guenter. "Strengthening Governance & Institutions in MENA: Issues & Priorities." World Bank. *MENA Knowledge and Learning*. no. 114 (January 2014). at: <http://bit.ly/2unBmSQ>
- Hess, David & Thomas W. Dunfee. "Fighting Corruption: A Principled Approach: The C Principles (Combating Corruption)." *Cornell International Law Journal*. vol. 33, no. 3 (2000).
- Heywood, Paul (ed.). *Political Corruption*. Oxford/Massachusetts: Blackwell, 1997.
- Huberts, Leo. *The Integrity of Governance: What It Is, What We Know, What Is Done, and Where to Go*. New York: Palgrave Macmillan, 2014.
- Jain, Arvind (ed.). *Economics of Corruption*. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers, 1998.
- Jensen, Tommy, Johan Sandström & Sven Helin. "Corporate Codes of Ethics and the Bending of Moral Space." *Organization*. vol. 16, no. 4 (2009).
- Johnson, Roberta. "Comparative Whistleblowing: Administrative, Cultural, and Ethical Issues." Proceedings of International Conference on Public Administration. Chengdu. China, 21-22/10/2005.
- Johnston, Michael. "Fighting Systemic Corruption: Social Foundations for Institutional Reform." *The European Journal of Development Research*. vol. 10, no. 1 (1998).
- Joyce, Philip. "The Culture of Ethics that the Public Sector Needs." *Governing*. 15/10/2014. at: <http://bit.ly/3axGrsm>

- Paine, Lynn S. et al. "Up to Code: Does Your Company's Conduct Meet World-Class Standards?" *Harvard Business Review*. vol. 83, no. 12 (2005).
- Palidauskaite, Jolanta. "Codes of Ethics in Transitional Democracies: A Comparative Perspective." *Public Integrity*. vol. 8, no. 1 (2006).
- Perry, James L. "Revisiting the Core of Our Good Government Ethos." *Public Administration Review*. vol. 75, no. 2 (2015).
- Perry, Peter J. *Political Corruption and Political Geography*. London/ New York: Ashgate Publishing, 1997.
- Podgor, Ellen S. *White Collar Crime: Law and Practice*. 3rd ed. Saint Paul, MN: West Academic Publishing, 2009.
- "Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions." United Nations - Public Administration Division (2000). at: <http://bit.ly/2RhH1D4>
- Progress in Public Management in the Middle East and North Africa: Case Studies on Policy Reforms*. Paris: OECD Publishing, 2010.
- Rose-Ackerman, Susan. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press, 1978.
- _____. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- _____. "Trust, Honesty, and Corruption: Reflection on the State-Building Process." Yale Law School Legal Scholarship Repository. 14/9/2001. at: <http://bit.ly/2vd615O>
- Rothstein, Bo & Davide Torsello. "Is Corruption Understood Differently in Different Cultures?" Department of Political Science. University of Gothenburg. *Working Papers*, no. 5 (2013). at: <https://bit.ly/398ai9d>
- Rothstein, Bo & Nicholas Sorak. "Ethical Codes for the Public Administration: A Comparative Survey." University of Gothenburg. *Working Paper Series*. no. 12 (2017). at: <http://bit.ly/37n4wjM>
- Melgar, Natalie, Maximo Rossi & Tom Smith. "The Perception of Corruption." *International Journal of Public Opinion Research*. vol. 22, no. 1 (2010).
- Miller, Carla. "The Tail Wagging the Dog: Institutional Corruption and the Federal Sentencing Guidelines for Organizations (FSGO)." Edemand J. Safra Center of Ethics. Harvard University. 20/8/2013. at: <http://bit.ly/3aAYJZP>
- Misra, Suresh. *Strengthening of Ethical and Moral Values in Governance*. New Delhi: Indian Institute of Public Administration, 2016.
- Montinola, Gabriella R. & Robert W. Jackman. "Sources of Corruption: A Cross-Country Study." *British Journal of Political Science*. vol. 32, no. 1 (2002).
- Moody-Stuart, George. *Grand Corruption: How Business Bribes Damage Developing Countries: Problem of Trade and Business in Developing Countries*. Oxford: Worldview Publications, 1997.
- Müller, Jan-Werner. *What Is Populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016.
- Noonan, John T. *Bribes: The Intellectual History of a Moral Idea*. Berkeley, CA: University of California Press, 1987.
- Nye, Joseph S. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis." *American Political Science Review*. vol. 61, no. 2 (1967).
- Olken, Benjamin A. "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia." *Journal of Political Economy*. vol. 115, no. 2 (2007).
- Olsen, William P. *The Anti-Corruption Handbook: How to Protect Your Business in the Global Market Place*. Hoboken, NJ: Wiley, 2010.
- Pahis, Stratos. "Corruption in our Courts: What it Looks Like and Where it is Hidden." *The Yale Law Journal*. vol. 118, no. 8 (2009).

Salbu, Steven R. "A Delicate Balance: Legislation, Institutional Change, and Transnational Bribery." *Cornell International Law Journal*. vol. 33, no. 3 (2000).

Shihata, Ibrahim F. "Corruption: A General Review with an Emphasis on the Role of the World Bank." *Dickinson Journal of International Law*. vol. 15, no. 3 (1997).

Sorensen, Theodore C. *Kennedy*. 5th ed. London: Pan Books, 1965.

Sparling, Robert A. "Impartiality and the Definition of Corruption." *Political Studies Journal*. vol. 66, no. 2 (2018).

"The Constitution of the United States: The Bill of Rights & All Amendments." Constitutionus.com at: <http://constitutionus.com>

Thompson, Dennis F. "Two Concepts of Corruption: Making Campaigns Safe for Democracy." *The George Washington Law Review*. vol. 73, no. 5-6 (2005).

Thompson, Dennis. "Mediated Political Reality: The Case of the Keating Five." *The American Political Science Review*. vol. 87, no. 2 (1993).

"United Nations Convention Against Corruption." United Nations General Assembly. 31/10/2003. at: <http://bit.ly/2uitW3f>

"Universal Declaration of Human Rights." OHCHR. 10/12/1948. at: <https://bit.ly/38IWn9E>

Warren, Mark E. "What does Corruption Mean in a Democracy?" *American Journal of Political Science*. vol. 48, no. 2 (2004).

Windsor, Duane & Kathleen A. Getz. "Multilateral Cooperation to Combat Corruption: Normative Regimes despite Mixed Motives and Diverse Values." *Cornell International Law Journal*. vol. 33, no. 3 (2000).

Yingling, M. Patrick & Mohamed Arafa. "After the Revolution: Egypt's Changing Forms of Corruption." *Journal of International Law*. vol. 2, no. 1 (2013).