

بناء النزاهة والحد من الفساد في قطاع الدفاع

خلاصة وافية لأفضل الممارسات



تم نشر هذا الكتاب بتمويل من المديرية العامة للسياسات الأمنية (SIPOL) – وزارة الدفاع والحماية المدنية والرياضة السويسرية.

بناء النزاهة والحد من الفساد
في قطاع الدفاع:
خلاصة وافية لأفضل الممارسات

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة
(DCAF)
www.dcaf.ch

يعد مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة واحدًا من المؤسسات العالمية البارزة في مجال إصلاح القطاع الأمني وحكم القطاع الأمني.

ويقدم مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة الدعم الاستشاري، وبرامج المساعدة العملية في البلدان المعنية، ويقوم بتطوير وتعزيز المعايير الديمقراطية المناسبة على الصعيدين الدولي والوطني، ويدعم الممارسات الجيدة ويقدم التوصيات الخاصة بالسياسة العامة، لضمان تحقيق حكم ديمقراطي فعال للقطاع الأمني.

ويشمل شركاء مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة حكومات وبرلمانات ومنظمات المجتمع المدني ومنظمات دولية، ومجموعة من الجهات الفاعلة في القطاع الأمني مثل الشرطة والقضاء ووكالات الاستخبارات والخدمات الأمنية عبر الحدود والمؤسسة العسكرية.

بناء النزاهة والحد من الفساد
في قطاع الدفاع:
خلاصة وأقية لأفضل الممارسات

شارك الأشخاص التالية أسماؤهم في إعداد هذه الخلاصة الوافية لأفضل الممارسات في بناء النزاهة والحد من الفساد في قطاع الدفاع

هيئة التحرير

فيليب فلوري (Philipp Fluri) (مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة)، وأدريان كيندرى (Adrian Kendry) (منظمة حلف شمال الأطلسي)، وسيمون لون (Simon Lunn) (مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة)، ومارك بيمان (Mark Pyman) (منظمة الشفافية الدولية – المملكة المتحدة)

المحرر والمؤلف الرئيسي: تودور تاغاريف (بلغاريا) (Todor Tagarev - Bulgaria)

المساهمون

جان جاك دي دارديل (Jean-Jacques de Dardel) (سويسرا) – التمهيد، فرانسوا ميليس (Francois Melese) (الولايات المتحدة) – الفصلان الثاني والتاسع، أدريان كيندرى وسوزان بوند (Adrian Kendry and Susan Pond) (منظمة حلف شمال الأطلسي) – الفصل الثالث، جيمس جرين (James Greene) (الولايات المتحدة) – الفصول الخامس والسادس عشر والثاني والعشرين، مارك بيمان (Mark Pyman) (المملكة المتحدة) – الفصل الثامن، أديتيا باتارا (Aditya Batara) (إندونيسيا) – الفصل الحادي عشر، جورج لوكاس (George Lucas) (الولايات المتحدة) – الفصل الثاني عشر، ألكسندر كوخيانيدز وتامونا كاروسانيدز ونينا خاتيسكاتسي وألكسندر سكريفنر (Alexander Kuchianidze, Tamuna Karosanidze, Nina Khatiskatsi and Alexander Scrivener) (جورجيا) – الفصل الثالث عشر، آن-كريستين وغنز ومارك بيمان (Anne-Christine Wegner and Mark Pyman) (المملكة المتحدة) – الفصل الرابع عشر، ليونيد بولياكوف (Leonid Polyakov) (أكرانيا) وجيمس جرين (James Greene) (الولايات المتحدة) – الفصل السابع عشر، ويم إف فان إيكيلين (Wim F. van Eekelen) (هولندا) – الفصل الثامن عشر، فاليري راتشيف (Valeri Ratchev) (بلغاريا) – الفصل التاسع عشر، أليس إلدريدج (Alice Eldridge) (شركة لوكهيد مارتين) – الفصل العشرين، الجزء الأول، دومينيك لامورييه (Dominique Lamoureux) (شركة طاليس) – الفصل العشرين، الجزء الثاني، إيان ديفيس (Ian Davis) (المملكة المتحدة) – الفصل الحادي والعشرين، نيكولاي سلاتينسكي (Nickolay Slatinski) (بلغاريا) – الفصل الرابع والعشرين.

وقد ساهم مؤلفون آخرون في بعض المربعات الواردة في متن الكتاب وهم: ماسيج نوك (Maciej Wnuk) (بولندا) – المربعات 2-7 و 4-17 و 6-17؛ إليزابيث رايت (Elisabeth Wright) (الولايات المتحدة) – المربع 7-6؛ ليونيد بولياكوف (Leonid Polyakov) (أوكرانيا) – المربع 2-16؛ سامي فالتاس (Sami Faltas) (هولندا) – المربع 23-6؛ فيلزار شالامانوف (Velizar Shalamanov) (بلغاريا) – المربع 2-24؛ تودور تاغاريف (Todor Tagarev) – المربعات 4-2 و 2-8 و 4-9 و 5-9 و 9-9 و 1-12 و 2-12 و 3-12 و 4-12 و 1-17 و 5-19 و 1-20 و 2-20 و 1-24.

محرر اللغة الإنجليزية: أشلي ثورنتون (Ashley Thornton)

إخلاء مسؤولية

إن وجهات النظر والأمثلة الواردة في هذه الخلاصة الوافية لا تمثل إلا وجهات نظر المؤلفين، ولا تعبر بالضرورة عن الموقف الرسمي لمنظمة حلف شمال الأطلسي، أو مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة.

النسخة الأصلية: اللغة الإنجليزية، جنيف، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2010

الترجمة العربية: © مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2012. جميع حقوق الطبع والنشر محفوظة.

المترجم: محمود سليم السيد، الشرقية (مصر)

المراجعة اللغوية: نادين ساحوري، عمان (الأردن)

شكر وتقدير

تم نشر هذا الكتاب بتمويل من المديرية العامة للسياسات الأمنية (SIPOL) – وزارة الدفاع والحماية المدنية والرياضة السويسرية.

تصميم الغلاف: هريستو بليزناشكي (Hristo Bliznashki) Procon Ltd., www.procon.bg

الترقيم الدولي للكتاب: 978-92-9222-220-8

إن إحدى الفوائد غير المعروفة على نحو واسع للتغيرات المفصلية في معادلة الأمن الدولي - والتي تحققت منذ عشرين عامًا كنتيجة لزوال الاتحاد السوفيتي - هي إعادة النظر في الفكرة المتمثلة في أن الغاية تبرر الوسيلة دائمًا. وتحول الغرض النهائي من جميع الجهود المبذولة من مقاومة عدو قوي معروف وإلحاق الهزيمة به إلى العمل على ضمان تحقق الأمن على نطاق أوسع في عالم غير مستقر ومتعدد الأقطاب. وفي الوقت ذاته، تم تسليط الضوء مجددًا على الوسائل اللازمة لتحقيق أمن أكثر شمولاً، وباتت مفاهيم جديدة مثل الأمن البشري والحكم الرشيد في صميم جهود الحكومات والمجتمع الدولي المبذولة للمساعدة في التحول من حالة الحرب الباردة إلى مجتمعات عاملة أفضل تواجه تحديات العولمة.

وقد ساهمت منظمة حلف شمال الأطلسي والدول الأعضاء فيها في هذا التطور، فقد فتح الحلف المجال لقبول شراكات جديدة وأعضاء جدد. وفي ظل التكيف مع الهياكل الخاصة بالدول الأعضاء، التي قامت بتقليص قواتها المسلحة وإعادة توجيهها، تم تكريس مزيدًا من الاهتمام بالاحتياجات الملحة للإصلاح في الأعضاء المحتملين والشركاء الفاعلين للحلف، كما تم تشجيع إصلاح القطاع الأمني أولاً في الدول التي كانت سابقًا بمثابة خصوم لمنظمة حلف شمال الأطلسي. غير أنه في ظل تقدم مسار الإصلاحات، تم اتخاذ نهجًا أوسع نطاقًا بما يتماشى مع المجموعة الكاملة من التحولات الجارية، وتتراوح هذه التحولات من الرقابة البرلمانية على القوات المسلحة إلى تعزيز القانون الإنساني الدولي، وكذلك الكثير من التفاعلات الضرورية بين المؤسسة العسكرية والمدنيين ومؤسسات الدفاع والشرطة والمجتمع المدني والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية (NGOs).

وسرعان ما أدى هذا النهج الأوسع نطاقًا المتبع بشأن القطاع الأمني وجميع الجهات الفاعلة فيه إلى فهم أفضل لمتطلبات تعزيز الأمن وتعميم عائدات الاستثمارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في إطار تحقيق الاستقرار في مناطق الصراعات والتوترات، وتم اعتبار الأخلاقيات على أنها أداة مفيدة في تعزيز الهدف النهائي لتحقيق الأمن الدائم. وباتت المنظمات غير الحكومية مثل منظمة الشفافية الدولية تحظى بمستويات جديدة من القبول والاحترام وقررت عدة حكومات التركيز بشدة أكبر على الوعود التي تنطوي عليها روح جديدة من الانفتاح والكفاءة. ومن ثم جرى إطلاق مبادرة جديدة في إطار مجلس الشراكة الأوروبية الأطلسية/منظمة الشراكة من أجل السلام EAPC/PfP، والذي يُعد عنوانها غنيًا عن البيان: بناء النزاهة والحد من مخاطر الفساد في مؤسسات الدفاع. وتُعد هذه المبادرة والصندوق الاستثماري الخاص بها، بقيادة بولندا وسويسرا والمملكة المتحدة، جزءًا مهمًا وامتدادًا لبرنامج التعاون المنصوص عليها في خطة عمل الشراكة بشأن بناء مؤسسات الدفاع (PAP-DIB) التي تم وضعها قبل عدة سنوات عقب قمة إسطنبول. وتبدو الاحتياجات اللازمة في هذا المجال كبيرة ويجب أخذها بعين الاعتبار في المناطق الجديدة لعمليات منظمة حلف شمال الأطلسي وبعض شركائها.

وقد حظي العمل المنجز في إطار هذا البند من قبل الأمانة الدولية لمنظمة حلف شمال الأطلسي والدول الشريكة منذ البداية بدعم وتشجيع أطراف فاعلة خارجية مثل منظمة الشفافية الدولية وأكاديمية الدفاع البريطانية ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، الذي قام بإعداد الخلاصة الوافية لبناء النزاهة التي بين أيدينا. وفي الواقع، فإن مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة قد وضع خبرته في المسائل المتعلقة بإرساء قواعد الشفافية في عدد كبير من المطبوعات، من بينها دليل عملي

للبرلمانيين (Handbook for Parliamentarians) الذي شارك في نشره الاتحاد البرلماني الدولي والمنشور في حوالي 50 لغة وكذلك دليل "Oversight and Guidance" بالاشتراك بين مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة واللجنة البرلمانية التابعة لمنظمة حلف شمال الأطلسي وهو قيد التنقيح حاليًا والمقرر أن يُعاد نشره في عام 2010 كمساهمة أخرى لمنظمة الشراكة من أجل السلام في سويسرا. وبشكل عام، يتجلى التزام مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة تجاه خطة عمل الشراكة بشأن بناء مؤسسات الدفاع من خلال المساهمات والمدخلات المتعددة في عدد كبير من الحالات التي تعود بالنفع على البلدان الفردية، وكذلك على المجتمع الأوروبي الأطلسي ككل. وبالتعاون مع مركز جنيف للسياسات الأمنية (GCSP) وكذلك الشركاء المشار إليهم أعلاه، قام مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة بتنظيم عددًا من الندوات والمؤتمرات لتقييم أفضل الممارسات والكشف عنها وإطلاق برامج تحقيق النزاهة في مؤسسات الدفاع.

وجنبًا إلى جنب مع شركائها في منظمة حلف شمال الأطلسي، تلتزم الحكومة السويسرية، من جانبها، بدعم مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ومركز جنيف للسياسات الأمنية، وتعزيز الأهداف التي تنص عليها خطة عمل الشراكة بشأن بناء مؤسسات الدفاع في مجالات بناء النزاهة والشفافية. وتبقى المهمة التي تنتظرنا كبيرة ومعقدة بقدر كبير وتعقيد عيوب الطبيعة البشرية. بيد أن النتائج التي تحققت بشكل عام حتى الآن في مجالات إصلاح قطاع الدفاع وتحقيق الاستقرار في المناطق المعرضة للصراعات وتوسيع نطاق التعاون الدولي تبرهن على ما جاء في هذه الخلاصة الوافية القِيمة من وعود.

السفير جان جاك دي دارديل (Jean-Jacques de Dardel)
رئيس البعثة السويسرية لمنظمة حلف شمال الأطلسي

المحتويات

1	مقدمة	الجزء الأول
3	لعنة الفساد	الفصل الأول
13	نهج إستراتيجي لبناء النزاهة والحد من الفساد في قطاع الدفاع	الفصل الثاني
23	منظمة حلف شمال الأطلسي وتطور مبادرة بناء النزاهة	الفصل الثالث
	النهج الوطنية المتبعة في مجال دعم بناء النزاهة والحد من الفساد في قطاع الدفاع	الفصل الرابع
33		
43	مخاطر الفساد ومواطن الضعف في قطاع الدفاع	الجزء الثاني
45	سياسات شؤون الأفراد	الفصل الخامس
59	وضع الموازنة والإدارة المالية للدفاع	الفصل السادس
73	المشتريات الدفاعية	الفصل السابع
87	اتفاقيات المقاصة	الفصل الثامن
	الفرص والمخاطر القائمة عند الاستعانة بمصادر خارجية والخصخصة والشراقات بين القطاعين العام والخاص في قطاع الدفاع	الفصل التاسع
99		
113	الانتفاع بفائض المعدات والبنية التحتية	الفصل العاشر
125	مشاركة الأفراد والأصول الخاصة بالدفاع في الأنشطة الاقتصادية	الفصل الحادي عشر
137	قضايا النزاهة المتعلقة بعمليات المؤسسة العسكرية	الفصل الثاني عشر
	مكافحة الفساد المتعلق بقطاع الدفاع في البلدان التي لديها منازعات إقليمية لم تُحل أو صراعات مجمدة	الفصل الثالث عشر
151		
165	بناء النزاهة والحد من الفساد المحتمل في مؤسسات الدفاع	الجزء الثالث
167	أهمية بناء النزاهة	الفصل الرابع عشر
173	الأطر التنظيمية	الفصل الخامس عشر
195	البُعد البشري في عملية الحد من الفساد	الفصل السادس عشر
207	دور الحكومة	الفصل السابع عشر
223	دور البرلمانات ومكاتب مراجعة الحسابات	الفصل الثامن عشر
235	دور مؤسسات أمين المظالم	الفصل التاسع عشر
251	قطاع الدفاع كداعم في آلية مكافحة الفساد	الفصل العشرين
263	دور المجتمع المدني والإعلام	الفصل الحادي والعشرين
283	دور المنظمات الدولية	الفصل الثاني والعشرين

299	الجزء الرابع تنفيذ برامج بناء النزاهة
301	الفصل الثالث والعشرين إحداث التغيير
315	الفصل الرابع والعشرين دور الوعي الثقافي في تنفيذ برامج بناء النزاهة
327	الملحق 1: المصادر المختارة
333	الملحق 2: البرنامج الدولي للدفاع والأمن الخاص بمنظمة الشفافية الدولية
353	الملحق 3: المختصرات

قائمة الأشكال

- الشكل 1-1: الفساد المتصور..... 3
- الشكل 2-1: ميزانية الدفاع البلغارية بالنسبة المئوية من إجمالي الناتج المحلي..... 9
- الشكل 1-2: الثمن المتوقع مقابل العائدات المحتملة من ارتكاب أعمال فساد..... 14
- الشكل 2-2: أسس النهج الإستراتيجي للحد من الفساد في قطاع الدفاع..... 19
- الشكل 3-2: الرابطة بين الحكومة الفعالة ومكافحة الفساد..... 20
- الشكل 1-4: المفاهيم والعلاقات في الأمن والتنمية..... 39
- الشكل 1-5: وظائف إدارة شؤون الأفراد (المبسطة)..... 46
- الشكل 1-7: ملصقات إعلانية خاصة بالمبلغين عن المخالفات مجهولي المصدر..... 87
- الشكل 1-9: خارطة القرار الخاص بالشؤون الدفاعية..... 102
- الشكل 1-10: إدارة عملية التخلص من فائض الممتلكات الدفاعية..... 122
- الشكل 1-11: بنية الدعم الاقتصادي للقوات المسلحة الإندونيسية..... 131
- الشكل 1-14: الثقة في المؤسسة العسكرية في مقابل القطاعات الأخرى في المجتمع..... 170
- الشكل 2-14: مقارنات بين مستويات الثقة في المؤسسة العسكرية..... 171
- الشكل 1-16: التسلسل الهرمي للاحتياجات كما وضعه ماسلوا..... 197

قائمة المربعات

- المربع 1-1. التكاليف المباشرة المترتبة على الفساد.....7
- المربع 2-1. الفساد والتهديدات الأمنية في المناطق المضطربة.....8
- المربع 3-1. فقدان ثقة العامة و التخفيضات المنتبجة على موازنة قطاع الدفاع.....9
- المربع 4-1. القرصنة وارتباطها بالفساد.....10
- المربع 5-1. الفساد يعيق جهود تحقيق الاستقرار وإعادة الإعمار.....11
- المربع 6-1. وضع أولويات عملية بشأن الحد من مخاطر الفساد في مؤسسات الدفاع.....12
- المربع 1-2. إيمانويل كانت و"القانون الأخلاقي داخل المرء": دروس للمسؤولين بقطاع الدفاع.....16
- المربع 2-2. نظرية النفعية بشأن منطقية السلوك الجنائي.....17
- المربع 3-2. الثمن المتوقع للفساد.....17
- المربع 4-2. الأدلة التجريبية التي تدعم النهج المحدد.....20
- المربع 1-4. مكافحة الفساد في قطاع الدفاع: رؤية من منظور سويسري.....33
- المربع 2-4. مبادئ المشاركة الدولية الجيدة في الدول الهشة.....41
- المربع 1-5. بناء النزاهة في التدريب الأولي للضباط.....49
- المربع 2-5. بناء النزاهة في عملية الاختيار للتعليم أو التعيين في الخارج.....52
- المربع 3-5. بناء النزاهة في المجالس المعنية بمنح الترقيات.....53
- المربع 1-6. المبادئ الرئيسية للموازنة السليمة للقطاع العام.....60
- المربع 2-6. الأبعاد الهامة في قياس أداء الإدارة المالية العامة.....61
- المربع 3-6. الإدارة المالية في ظل الإطار الإستراتيجي لإدارة الدفاع.....63
- المربع 4-6. تفويض السلطة ومساءلة المسؤولين عن الموازنة في وزارة الدفاع البريطانية.....65
- المربع 5-6. مثال على أحد النهج الإقليمية التي تشجع على تحقيق الشفافية في موازنات قطاع الدفاع.....67
- المربع 1-7. نطاق الاقتناء الخاص بمؤسسة الدفاع.....74
- المربع 2-7. الحفاظ على نزاهة عملية المشتريات الدفاعية والحد من الفساد في بولندا.....75
- المربع 3-7. الآثار المترتبة على انعدام الشفافية في المشتريات الدفاعية.....78
- المربع 4-7. الرقابة البرلمانية على مشتريات قطاع الدفاع: هولندا.....79
- المربع 5-7. الاختصاصات وأصحاب المصلحة المعنيين بالاقتناء.....81
- المربع 6-7. مكافحة الفساد في قطاع المشتريات.....82
- المربع 7-7. لائحة الاقتناء الفدرالية الأمريكية بشأن برامج أخلاقيات المتعاقدين.....84
- المربع 8-7. تعزيز عمليات الاقتناء الكبرى بتطبيق "مواثيق تحقيق النزاهة في قطاع الدفاع".....86
- المربع 1-8. المزاعم الصحفية بشأن الفساد في استخدام عمليات المقاصة.....92
- المربع 2-8. تحقيق الشفافية في إدارة عمليات المقاصة غير المباشرة.....97
- المربع 1-9. خيارات الاستعانة بمصادر مختلفة.....100
- المربع 2-9. "البنية التحتية" العسكرية وخيارات الاستعانة بمصادر مختلفة.....101
- المربع 3-9. فوائد الاستعانة بمصادر خارجية من منافسات القطاعين العام والخاص.....103
- المربع 4-9. أمثلة محددة من عمليات الاستعانة بمصادر خارجية والخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص.....104
- المربع 5-9. معايير محددة للقيم العسكرية الخاصة بلجنة "إعادة ترتيب وخلق المنشآت العسكرية الفائضة عن الحاجة" الأمريكية (BRAC).....106
- المربع 6-9. الفساد في عمليات خصخصة الأسهم.....106

108	المربع 7-9. مبادئ النهج القائم على السوق بشأن عمليات الاستعانة بمصادر خارجية والخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص.....
109	المربع 8-9. تجنب الفساد في عملية الخصخصة.....
111	المربع 9-9. شفافية الشراكات بين القطاعين العام والخاص.....
114	المربع 1-10. التكاليف غير المباشرة للانتفاع المتأخر.....
115	المربع 2-10. التهديد الصادر عن حالات الانفجار في مناطق تخزين الذخيرة.....
116	المربع 3-10. المساعدة الدولية في مجال إدارة مخزونات الأسلحة.....
117	المربع 4-10. منظمة حلف شمال الأطلسي وتجريد الأسلحة والذخائر الفائضة عن الحاجة.....
118	المربع 5-10. مقطّفات من توصيات شبكة العمل الدولي المعنية بالأسلحة الصغيرة.....
120	المربع 6-10. اتهامات الفساد المتعلقة بعملية الانتفاع بفائض منظومات الأسلحة.....
129	المربع 1-11. الابتزاز.....
132	المربع 2-11. قانون القوات المسلحة الإندونيسية رقم 2004/34.....
135	المربع 3-11. الاتفاقية الأمنية لشركة فريبورت مع القوات المسلحة الإندونيسية وانتهاكات حقوق الإنسان.....
138	المربع 1-12. تحديات الفساد والممارسة الجيدة في أنشطة ما قبل الانتشار.....
139	المربع 2-12. الاحتيايل وسوء الإدارة وسوء السلوك في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام.....
141	المربع 3-12. التنظيم الذاتي للشركات العسكرية والأمنية الخاصة من خلال مدونة قواعد السلوك.....
146	المربع 4-12. وثيقة مونترو بشأن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة.....
152	المربع 1-13. مؤشر الفساد والنسبة المئوية من إجمالي الناتج المحلي لقطاع الدفاع في دول محددة تشهد منازعات إقليمية لم تُحل أو صراعات مجمدة.....
156	المربع 2-13. العناصر الرئيسية في إصلاحات مكافحة الفساد.....
160	المربع 3-13. المعدلات الجورجية بحسب مؤشر الفساد، 2004-2008.....
168	المربع 1-14. تعريف النزاهة.....
172	المربع 2-14. نهج الإصلاح العملي.....
174	المربع 1-15. نقطة بداية لتعريف الفساد.....
175	المربع 2-15. التعريفات القانونية الوطنية لجرائم الفساد.....
177	المربع 3-15. مبادئ عامة في تجريم الفساد.....
179	المربع 4-15. التهرب من الأنظمة القانونية الوطنية.....
180	المربع 5-15. النظام الأساسي لوحدة تحقيق متخصصة.....
181	المربع 6-15. أساليب التحقيقات الخاصة.....
183	المربع 7-15. عدم كفاية القانون الجنائي لمكافحة جرائم الفساد.....
185	المربع 8-15. نهج "Qui tam" أو "من يقيم دعوى للملك يفعل ذلك لنفسه أيضاً".....
189	المربع 9-15. موائيق تحقيق النزاهة في قطاع الدفاع.....
192	المربع 10-15. الدعم الثقافي لإدارة الأداء.....
201	المربع 1-16. المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن تضارب المصالح بالنسبة للمسؤولين العموميين.....
202	المربع 2-16. المبادئ التوجيهية لتأسيس آليات تحفيزية.....
204	المربع 3-16. إستراتيجية تغيير الثقافة المؤسسية.....
205	المربع 4-16. صفل مجتمع ممارسة ناجح.....
210	المربع 1-17. الحل التنظيمي لاتساق أنظمة وعمليات التخطيط.....
212	المربع 2-17. تطهير المشتريات العامة: نشر سوء السلوك والحرمان الإداري.....
215	المربع 3-17. جهود أوكرانيا لبناء النزاهة في أعقاب الثورة البرتقالية (2005-2007).....
218	المربع 4-17. بناء النزاهة - القصة البولندية.....

- المربع 5-17. رد الفعل تجاه الفضيحة – المثال البيروفي 220
- المربع 6-17. خارطة طريق للإصلاحات التي تحقق النزاهة 221
- المربع 1-18. دور مكتب المراجعة الوطني بالمملكة المتحدة 225
- المربع 2-18. نموذج تسلسلي لإجراءات الرقابة على مشتريات وزارة الدفاع 229
- المربع 3-18. أمثلة على قضايا الفساد الكبرى في المبيعات الأجنبية 233
- المربع 1-19. تعريف "أمين المظالم" 236
- المربع 2-19. النموذج التقليدي لأمين المظالم بقطاع الدفاع في النرويج 238
- المربع 3-19. المفتش العام كأمين مظالم مؤسسي فعال 241
- المربع 4-19. نموذج لأمين المظالم المؤسسي "الهش": مثال 242
- المربع 5-19. تطبيق مفهوم أمين المظالم في تعزيز النزاهة في مجال الاقتناء الخاص بمؤسسة الدفاع 245
- المربع 1-20. مبادئ الحكم الذاتي الخاصة بمبادرة شركات الأسلحة 252
- المربع 2-20. أنشطة الرابطة الأوروبية للصناعات الفضائية والدفاعية للممارسات الأخلاقية ومكافحة الفساد ... 261
- المربع 1-21. الصحافة الاستقصائية تكشف حالات فساد في قطاع الدفاع 274
- المربع 2-21. إشراك المجتمع المدني ومشاركته في إصلاح القطاع الأمني والرقابة على قطاع الدفاع 278
- المربع 1-22. قائمة المنظمات الدولية والمواقع الإلكترونية الخاصة بها 286
- المربع 2-22. اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة الرشوة ومصالح الأمن القومي 289
- المربع 3-22. أهداف خطة عمل برنامج الشراكة من أجل السلام بشأن بناء مؤسسات الدفاع 292
- المربع 4-22. برنامج التنمية المهنية المشترك بين الناتو وأوكرانيا 296
- المربع 1-23. أداة التقييم الذاتي الخاصة بمنظمة حلف شمال الأطلسي 302
- المربع 2-23. بيان الرؤية 304
- المربع 3-23. الإستراتيجيات الأساسية لإدارة التغيير 305
- المربع 4-23. مثال على عملية تغيير منهجية ومخطط لها 308
- المربع 5-23. الدورة التدريبية لبناء النزاهة المقدمة من قبل منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) 312
- المربع 6-23. ألعاب ممارسة الأدوار: أداة تدريبية فعالة 313
- المربع 1-24. حول تعريف الثقافة المؤسسية 318
- المربع 2-24. تعزيز النزاهة في قطاع الدفاع في بلدان ما بعد الشيوعية 323

الجزء الأول

مقدمة

يمثل الفساد خطرًا داهمًا على التنمية في جميع البلدان، حيث إنه يزعزع ثقة الجمهور في مؤسسات الدولة. وأخطر أضرار الفساد أنه يتسبب في إعاقة اجتياز البلدان للمراحل الانتقالية، في ظل وقوع عمليات اختلاس لرأس المال الذي تكون الدولة في أمس الحاجة إليه وحرمانها من الاستفادة به. وغالبًا ما تتحول الموارد المتاحة إلى نفوذ اقتصادي وسياسي من خلال الممارسات الفاسدة، الأمر الذي يؤدي إلى إصابة المؤسسات الديمقراطية بالضعف، وانتشار رقعة الفساد إلى حد تصبح عنده مؤسسات الدولة تدور في حلقة مفرغة فاسدة.

وفي كثير من الأحيان يكون قطاع الدفاع بمثابة الأرض الخصبة لمثل هذه الممارسات الخبيثة، وذلك بسبب ثقافة السرية والحصانة التي تحول دون خضوع مثل هذه الممارسات للتحقيق الدقيق. ويتناول الفصل الأول العوامل المساعدة على ظهور الفساد في مؤسسات الدفاع والآثار الناجمة عنه. ويستعرض الفصل الثاني الأسس التي يقوم عليها أحد النهج الإستراتيجية بشأن الحد من مخاطر الفساد التي تتعرض لها مؤسسة الدفاع. فهو يستعرض الجهود المبذولة لبناء النزاهة وزيادة الشفافية وتعزيز المساءلة. وهذا من شأنه زيادة العبء الأخلاقي الناشئ عن السلوك الفاسد بالإضافة إلى تقليل المكافآت الفعلية وزيادة الثمن أو العقاب الذي يُتوقع التعرض له حال القيام بسلوك فاسد.

كما يقدم الجزء التمهيدي من هذه الخلاصة الوافية أمثلة على النهج الوطنية والدولية المتبعة لتقليل مخاطر الفساد في مؤسسة الدفاع - وتشكل هذه النهج جزءًا لا يتجزأ من الجهود المبذولة على نطاق أوسع والتي تهدف إلى إصلاح القطاع الأمني وبناء مؤسسات الدفاع. وبالقطع فإن أكثر الوسائل فاعلية لمكافحة الفساد وبناء النزاهة في قطاع الدفاع هي من خلال إجراء عملية إصلاح على نطاق واسع. تتمثل هذه العملية في إحداث تحول في المعايير نحو إثراء هذا القطاع بالمثل والممارسات الديمقراطية العليا، ومن ثم معالجة الأسباب الجذرية للفساد.

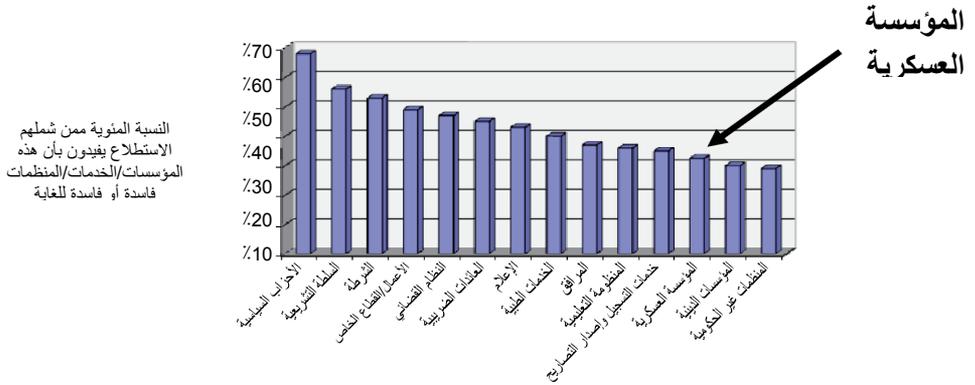
1 الفصل الأول

لعنة الفساد

الفساد في قطاع الدفاع

يقف الفساد حجر عثرة في طريق التنمية، ويقوض أمن المجتمعات الحديثة، كما أنه يقلل الثقة في المؤسسات العامة. ولا تُعد مؤسسة الدفاع في مأمن من آفة الفساد. وإذا ما أخذنا بعين الاعتبار تلك النظرة السامية التي ينظر بها الجمهور بشكل عام للمؤسسة العسكرية في جميع أنحاء العالم، فإن ما قد يُدهش الكثيرين أن مؤسسات الدفاع ليست حصناً ضد الوباء الذي يجره الفساد على المجتمع. وبالنظر إلى المتوسط العالمي، نجد أن المؤسسة العسكرية تُعد إحدى المؤسسات الثلاثة الأولى الأكثر احتراماً، كما أنها تحظى تقريباً بنفس الثقة - من حيث خلوها من الفساد - التي تحظى بها المنظمات غير الحكومية والهيئات الدينية (انظر الشكل 1-1 الوارد أدناه).¹ وفي كثير من البلدان، يُنظر إلى المؤسسة العسكرية على أنها أقل فساداً من الأحزاب السياسية والهيئات التشريعية وشركات الأعمال ووسائل الإعلام.

ومع ذلك، تختلف المنزلة التي تحظى بها المؤسسة العسكرية اختلافاً واضحاً من بلد إلى بلد ومن منطقة إلى أخرى. على سبيل المثال، في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية يُنظر على نطاق واسع إلى المؤسسة العسكرية باعتبارها خالية من مظاهر الفساد. غير أنه في الدول المستقلة حديثاً في



الشكل 1-1: الفساد المتصور.

¹ بيانات صادرة عن 2006 Transparency International/Gallup survey "Global Corruption Barometer," Mark Pyman, Dominic Scott, Alan Waldron and Inese Voika, على النحو الوارد في "Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defense Establishments," *Connections: The Quarterly Journal* 7:2 (Summer 2008): 21-44.

أوروبا الوسطى والشرقية، وفي إفريقيا وأمريكا اللاتينية على وجه الخصوص، لا تحظى المؤسسة العسكرية بهذه المنزلة.²

وعلى الرغم من التقدير الكبير الذي تحظى به المؤسسة العسكرية في جُل المجتمعات، فقد صنفت الدراسات التي أجرتها منظمة الشفافية الدولية قطاع الدفاع ضمن القطاعات الأكثر فسادًا المكلفة بإدارة الموارد العامة للدولة، إلى جانب قطاعات استخراج النفط والغاز والإنشاءات.³ وفي أحدث الدراسات، يحل قطاع الدفاع في المرتبة رقم 13 في قائمة القطاعات الصناعية، التي يُتوقع فيها دفع رشاً للموظفين العموميين، بينما يحتل المرتبة رقم 8 في قائمة "القطاعات المهيمنة على موارد الدولة".⁴

وتؤكد الأطروحة التي تقدمها هذه الخلاصة الوافية على أن التقدير الكبير الذي تحظى به المؤسسة العسكرية يتواجد جنباً إلى جنب مع إمكانية حدوث الفساد. وهذا التعايش غير الطبيعي والتفاعل المعقد بين التصورات والأنماط السلوكية من شأنه التأثير على تصميم وتنفيذ إستراتيجيات مكافحة الفساد وبرامج بناء النزاهة.

وحيثما تكون المؤسسة العسكرية محل تقدير، يمكن عندئذٍ لمؤسسة الدفاع أن تصبح مصدر إلهام وأن تقود عملية الإصلاح المؤسسي على نطاق أوسع داخل البلد. إلا أنه من الممكن أيضاً أن يؤدي التقدير الكبير للمؤسسة العسكرية، في ظل عدم وجود الشفافية والنقاش العام المستنير بشأن مؤسسة الدفاع، إلى إعاقة تنفيذ برامج بناء النزاهة.

وغني عن القول، أن مكافحة الفساد في البلدان التي تُعتبر فيها المؤسسة العسكرية فاسدة تُعد أمراً ملحاً. وغالباً ما تكون هذه البلدان هي التي يتغلغل فيها الفساد في العديد من القطاعات العامة والخاصة. وفي مثل هذه الحالات، يمكن أن يكون مثال الإصلاح الناجح لمؤسسات الدفاع أثر إيجابي على المؤسسات العامة الأخرى.

ويستعرض الجزء الأول من هذه الخلاصة الوافية التجارب الوطنية والدولية في مجال بناء مؤسسات دفاع تتمتع بالديمقراطية والفاعلية ومكافحة الفساد في هذه المؤسسات. ويتناول الفصل التالي الأسس التي يقوم عليها أحد النهج الإستراتيجية المتبعة لتقليل مخاطر الفساد في مؤسسة الدفاع. ويستعرض هذا النهج الجهود المبذولة لبناء النزاهة وزيادة الشفافية وتعزيز المساءلة. وهذا من شأنه زيادة العبء الأخلاقي الناشئ عن السلوك الفاسد، وتقليل المكاسب المتوقعة منه، وزيادة التكلفة أو العقاب الذي يُتوقع التعرض له حال القيام بسلوك فاسد.

ويناقد الجزء الرابع من هذه الخلاصة الوافية أوجه الاستفادة من تصميم وتنفيذ برامج بناء النزاهة في مؤسسة الدفاع. ومن الأهمية بمكان في هذا الصدد أن نقر بالخصوصيات الثقافية لمؤسسة الدفاع في كل بلد، وأن نعزز تلك المزايا التي تتمتع بها الثقافة المؤسسية التي تسهم في تحقيق النزاهة على مستوى

² Pyman, et al., "Building Integrity and Reducing Corruption Risk," (2008), 31

³ .Ibid., 22

⁴ الموقع الإلكتروني لمنظمة الشفافية الدولية، "Bribe Payers Index 2008 Table"، يعمل التصنيف القطاعي على تقييم احتمالية انخراط الشركات التابعة للقطاعات التسعة عشر الواردة في الدراسة في أنشطة "القطاعات المهيمنة على موارد الدولة"، حيث تسعى الأطراف استخدام نفوذاً غير مستحق على القواعد واللوائح وصناعة القرار الحكومية وذلك من خلال دفع رشاً للمسؤولين العموميين.

الأفراد والمؤسسات وردع السلوك الفاسد. ويمكن بعدئذٍ تعميم هذه الممارسات الجيدة في مؤسسات عامة أخرى في الدولة.

مصادر الفساد في قطاع الدفاع

الفساد هو إساءة استخدام منصب قائم على الثقة من أجل مكاسب غير شريفة. وقد يتخذ الفساد في قطاع الدفاع أشكالاً عديدة. ومن هذه الأشكال على سبيل المثال العمولات والرشاوى أو منح عقود غير تنافسية أو التلاعب بكشوف مرتبات الجنود. وقد أفضى النمو السريع الذي شهدته مؤخراً الشركات العسكرية والأمنية الخاصة - التي باتت تؤدي أنشطة كانت في السابق ضمن نطاق الأنشطة الخاصة بالدولة قبل العهود بها إلى مصادر خارجية وفقاً للوائح تنظيمية محدودة - إلى زيادة فرص الكسب غير المشروع.

ويضم الجزء الثاني من هذه الخلاصة الوافية تسعة فصول تبحث بالتفصيل مصادر وأسباب الفساد في مؤسسة الدفاع. وتبحث جُلّ الفصول في السلوك الفاسد وكذلك تستعرض الممارسات الجيدة المتبعة في بناء النزاهة وتعزيز الشفافية والمساءلة في مجالات الإدارة الرئيسية لمؤسسة الدفاع: سياسات شؤون الأفراد وإدارة القوى العاملة وميزانية الدفاع والإدارة المالية والمشتريات واتفاقات المقاصة والاستعانة بمصادر خارجية والخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص في مجال الدفاع والاستفادة من فائض المعدات والبنية التحتية وإشراك الطاقم والأصول (الممتلكات) الخاصة بالدفاع في أنشطة اقتصادية. وينصب تركيز الفصل 12 على مخاطر الفساد وقضايا النزاهة المتعلقة بالعمليات العسكرية المعاصرة، في حين يبحث الفصل 13 في الفساد المتعلق بمؤسسة الدفاع في البلدان التي تعاني من نزاعات إقليمية مستمرة.

وفيما يلي قائمة ببعض المبررات التي تسهل ممارسات الفساد، وهي "السرية" و"المطالب الملحة" و"الاهتمام بالشعب". وعلى الرغم من أن هذه المبررات تبدو نافعة للوهلة الأولى، إلا أن الاستناد المنظم إلى هذه المبررات يقلل كثيراً من شفافية اتخاذ القرارات وتنفيذها، كما أنه يحد أيضاً من مساءلة الجهات الفاعلة في قطاع الدفاع، الأمر الذي يفضي بالتالي إلى خلق أرضية خصبة للفساد.

تُعد السرية العدو الأول والأسوأ للشفافية في قطاع الدفاع، حيث إن الاستناد المتكرر إلى السرية من أجل "حماية مصالح الأمن القومي" يحد بشدة من فرص الرقابة البرلمانية وغيرها من أشكال الرقابة الاجتماعية على السلطة التنفيذية. ففي مجال المشتريات الخاصة بالدفاع، على سبيل المثال، يؤدي الاستناد إلى السرية إلى الحد بشدة من عدد مقدمي العطاءات المحتملين أو ربما يؤدي حتى إلى وجود مصدر واحد للمشتريات. وهذا ليس من شأنه أن يمنع المنافسة فحسب بل، في كثير من الأحيان، تصمم هذه المشاريع ويتم العمل على استمرارها من أجل تسهيل الممارسات الفاسدة.

كذلك فإن الاستناد إلى "المطالب الملحة" في تلبية متطلبات العمليات وغيرها من متطلبات قطاع الدفاع الأخرى يفسح المجال أمام تنفيذ إجراءات مبسطة أو أن يضرب بالقوانين عرض الحائط بشكل مباشر، كعدم إقامة مناقصات علنية على سبيل المثال وبالتالي الالتفاف على شروط المناقصة للعلنية والقدرة على المنافسة. وغالباً ما يتم الاستناد إلى "المطالب الملحة" في مؤسسات الدفاع للدول الأعضاء الجدد في منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) والدول الشريكة لها والتي تساهم في تنفيذ عمليات دولية وقتية أو تساهم مع "فرق عسكرية" موحدة من أجل مناوئة عملياتية واحدة. والحاجة إلى تلبية مطالب ملحة، لا سيما عند اقترانها بالاستناد إلى السرية، من شأنها أن تؤدي إلى خلق أرضية ممتازة لاتخاذ قرارات تعسفية لا تتسم بالشفافية، ومن ثم للفساد.

كذلك فإن الشعارات الجماهيرية غالبًا ما تنطوي على فساد. وأحد الأمثلة على ذلك هو الدعوة إلى "شراء منتجات وخدمات وطنية في مجال الدفاع"، حتى عندما لا يوجد سوى عدد قليل من الموردين الوطنيين أو حتى عندما لا يوجد سوى مورد وطني واحد لتلك المنتجات أو الخدمات المشكوك في قدرتها التنافسية الدولية. وثم مثال آخر وهو "الاهتمام برفاهية الجنود" والذي أدى إلى عمليات مقايضة غير نزيهة للممتلكات العسكرية الزائدة عن الحاجة الخاصة بسكن العسكريين وعقود وسائل الترفيه غير النزيهة وما إلى ذلك. ومثال ثالث على الشعارات الجماهيرية التي تنطوي على فساد يتمثل في الدعوة للعمل في إطار "المنفعة العامة"، على سبيل المثال العمل من خلال اتفاقات المقاصة⁵ التي لا تشوه آليات السوق فحسب ولكنها أيضًا تؤدي إلى مردودات مالية بطرق عدة.

ما تقدم من أمثلة مجرد عينة من "العناصر المعادية" الرئيسية التي تحول دون تمتع مؤسسة الدفاع بالشفافية والمساءلة والتي من شأنها أيضًا زيادة احتمالات حدوث فساد في مؤسسة الدفاع، الأمر الذي يؤدي إلى ظهور العديد من الآثار السلبية.

الآثار المترتبة على الفساد في قطاع الدفاع

يفرض الفساد المتغلغل بلا قيود في مؤسسة الدفاع تحديات كبيرة على كفاءة تلك المؤسسة والفاعلية التشغيلية للقوات المسلحة، ويقفل من الاحترام الذي يكنه المجتمع والشركاء الدوليون للمؤسسة العسكرية ويمثل خطرًا على أمن المواطنين كما أنه، في أخطر تجلياته، يهدد آليات الحكم الديمقراطي بل إنه يهدد حتى الأسس التي تقوم عليها الدول الحديثة. وتتم دراسة هذه الآثار أدناه في خمس مجموعات منفصلة نسبيًا.

تحويل الموارد الشحيحة عن مسارها الطبيعي

الفساد باهظ في تكلفته. فهو يحول الموارد الشحيحة عن مسارها الطبيعي المتمثل في إنتاج قدرات الدفاع التي يحتاج البلد إلى الحصول عليها بتكلفة مناسبة، كما أنه يحد من فرص مشاركة القوات المسلحة في عمليات من شأنها تعزيز أمن البلد وحلفائه. وهذا يعني افتقار البلد للكفاءة اللازمة لتنفيذ سياساتها الأمنية والدفاعية وتدني مستويات القدرات الدفاعية المتاحة لمواجهة التحديات والتهديدات الأمنية.

يقدم المربع 1-1 مثالاً عن تكلفة الفساد من حيث المال المبدد والفرص المهدرة بشأن التحديث التكنولوجي للدفاع. وتجدر الإشارة إلى أن النص الوارد في المربع 1-1 يشير فقط إلى حالات الفساد المحالة إلى السلطات القضائية.

ومن منظور اجتماعي، يأتي الفساد في قطاع الدفاع أيضًا على حساب الاستثمارات الأكثر ربحًا اجتماعيًا مثل التعليم والرعاية الصحية والابتكار والقدرة التنافسية.

⁵ انظر الفصل الثامن من هذه الخلاصة الوافية للحصول على مزيد من التفاصيل.

فاعلية العمليات المحدودة

عندما يقوم بلد ما بنشر قواته في عمليات، فإن الفساد يؤثر بشدة على فاعلية العمليات لهذه القوات. فالقدرات غير الكافية تحد من دور وفائدة الوحدات العسكرية. والمعدات الأقل جودة تعرض الجنود لخطر أكبر ومن المحتمل أن تزيد من حدوث الخسائر. وبشكل افتراضي، تكون الروح المعنوية للجنود الذين اضطروا لدفع الأموال للمشاركة في العمليات منخفضة.

وقد يسعى الإرهابيون ومرتكبو الجرائم المنظمة - وهو ما يحدث فعلاً - لاستغلال هذا الفساد للحصول على المعلومات والمعرفة الفنية وتكنولوجيا ونظم الأسلحة. علاوة على ذلك ربما يعرض الفساد أمن العمليات للخطر، على النحو المبين في المثال الوارد في المربع 1-2.

تراجع معنويات مؤسسة الدفاع والتقدير الممنوح لها

على الرغم من نظرة الاحترام التي يُنظر بها إلى مؤسسة الدفاع إلا أن هذه النظرة قد تذهب أدراج الرياح بسبب الفساد حيث إن حالات الفساد في مؤسسة الدفاع حتى وإن كانت عارضة تشكل وصمة عار على مؤسسة الدفاع بآثرها، وقد يكون لها تأثير ضار على ثقة الجمهور في المؤسسة العسكرية وعقيدة القوات المسلحة. و يحط جدياً من إعتزاز الموظفين المدنيين في المؤسسة العسكرية وقطاع الدفاع عندما يعلمون بالفساد فيما بين قياداتهم، كما أن انعدام العقاب في الحالات المعروفة للجمهور عن الفساد المستفحل في صفوف كبار المسؤولين الحكوميين يحط من الروح المعنوية للأفراد المنتمين لمؤسسة الدفاع ويقلل من التقدير الذي يكنه الجمهور للمؤسسة العسكرية. ومن شأن هذا أن يؤثر سلبياً على فرص جذب الأفراد ذوي الكفاءة العالية للخدمة إما كعسكريين أو كخبراء مدنيين يعملون لصالح مؤسسة الدفاع.

المربع 1-1. التكاليف المباشرة المترتبة على الفساد

في مقابلة صحفية مع صحيفة روسيسكايا جازيتا، اعترف اللواء ألكسندر سوروشكين، نائب رئيس لجنة التحقيقات التابعة لمكتب المدعي العام، بأن الفساد في القوات المسلحة الروسية قد أسفر عن خسائر بلغت قيمتها 2.2 مليار روبل (78.6 مليون دولار أمريكي) من ميزانية الدولة خلال الشهر التسعة الأولى من عام 2008 وأن عدد الجرائم المتعلقة بالفساد في القوات المسلحة الروسية قد زاد بنسبة 30% على الأقل مقارنة بالفترة نفسها من عام 2007 حيث وصل إجمالي عدد هذه الجرائم إلى 1400 جريمة. والأموال المهترئة "تكفي لشراء 30 دبابة قتالية حديثة على الأقل من نوع T-90"، في حين تورط بعض كبار الضباط في 18 قضية على الأقل من قضايا الفساد.

وأضاف المدعي العام العسكري الروسي، سيرغي فريدينسكي، أنه في حين أن إجمالي عدد الجرائم قد تراجع في البلاد، إلا أن الجرائم التي وقعت في الأشهر التسعة الأولى من عام 2008 قد زادت بنسبة 220% في قوات وزارة الداخلية وبنسبة 60% في وزارة الطوارئ وبنسبة تزيد عن 10% في وحدات حرس الحدود لدائرة الأمن الاتحادي وبنسبة 24% في وزارة الدفاع. ومن بين هذه الجرائم، زادت حالات أخذ الرشوة وسوء استخدام المنصب بنسبة 50% وأكثر من نصف الجرائم كانت متعلقة بممتلكات خاصة بالمؤسسة العسكرية وأموال الميزانية.

وقد جعل الرئيس الروسي ديمتري ميدفيديف مكافحة الفساد واحدة من أهم أولوياته منذ توليه منصبه في مايو عام 2008، حيث وقع على مرسوم لإنشاء مجلس رئاسي لمكافحة الفساد بعد أسبوعين فقط من تنصيبه رئيساً لروسيا.

المربع 1-2. الفساد والتهديدات الأمنية في المناطق المضطربة

لقد برز فساد مسؤولي إنفاذ القانون وتحولهم الأيديولوجي على يد المتطرفين في منطقة شمال القوقاز ليمثل تهديدًا أمنيًا كبيرًا، حيث إن التحقيقات الخاصة بالعديد من الهجمات الإرهابية الرئيسية كشفت النقاب عن وجود حالات فساد أو وجود ضباط شرطة لديهم دوافع أيديولوجية قد ساعدوا مرتكبي الهجمات. ولن يجدي تعزيز إجراءات الدفاع السلبي ولا زيادة الضربات الوقائية ضد مخابئ المتطرفين نفعًا في كبح جماح الإرهاب المحلي إذا فشلت السلطات الروسية في اتخاذ إجراءات جديّة لاجتثاث الفساد الذي يصيب جهاز إنفاذ القانون في البلاد.

المصدر: Simon Saradzhyan, "Dynamics of Maritime Terrorist Threats to Russia and the Government's Response," *Connections: The Quarterly Journal* 8:3 (Summer 2009): 53–84.

إن الفساد يقلل من ثقة الجمهور في المؤسسة العسكرية. ويمكن أن يكون للفساد المستشري آثار ضارة على ثقة الجمهور في المؤسسة العسكرية. ويقدم المربع 1-3 مثالاً شهد تراجعاً في احترام الجمهور للمؤسسة العسكرية الأمر الذي أفضى إلى تخفيض ميزانية الدفاع وبالتالي تعريض حتى الحد الأدنى من وظائف الدفاع للخطر.

وما من شك أن القيود المفروضة على الإمكانيات وانخفاض الروح المعنوية بسبب الفساد، التي نوقشت في الفصل السابق، تقلل من مصداقية القوات الوطنية المنتشرة في بعثات حفظ السلام متعددة الجنسيات.

وبشكل عام، يؤثر الفساد الذي يصيب مؤسسة الدفاع تأثيراً سلبياً على هبة القوات المسلحة – وهبة الدولة ككل – في نظر الحلفاء والشركاء والمنظمات الدولية مثل منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) وكذلك في نظر المجتمع الدولي الأوسع نطاقاً.

التهديد الأمني المباشر

علاوة على ذلك، تشكل رابطة المؤسسات الأمنية والدفاعية مع الجريمة المنظمة و القائمة على الفساد تهديدات مباشرة على أمن البلد ومواطنيها. وتُعد القطاعات الدفاعية والأمنية المصابة بالفساد أرضاً خصبة لإنشاء وتشغيل جماعات الجريمة المنظمة والقرصنة. ويقدم المربع 1-2 مثالاً على ذلك، كما يرد مثال آخر في المربع 1-4.

تهديد أسس الدولة

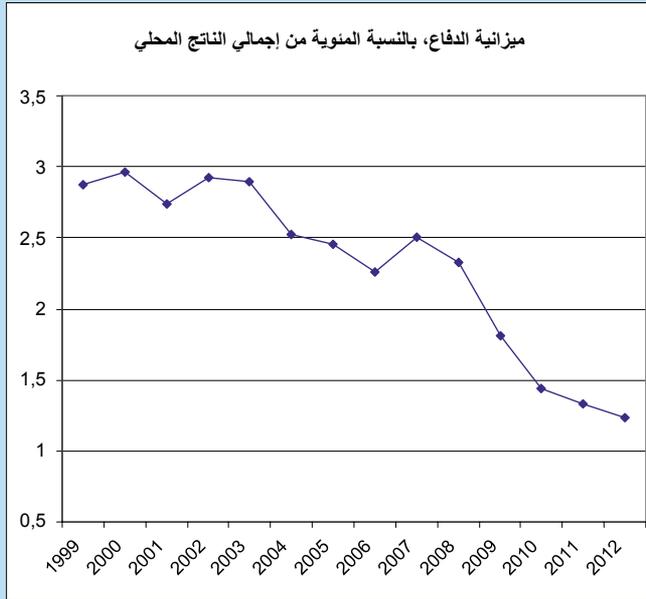
يشكل قطاع الدفاع في بعض الأحيان مركز للفساد في الحكومة و تشترك جهات متعددة في ذلك. وفي ظل غياب الشفافية والمساءلة أمام الجمهور والمجتمع المدني، يسهل نسبياً تحويل الأموال من قطاع الدفاع لصالح الشبكات السرية من أجل إبقاء المسؤولين والشركات التجارية والوسطاء والمحاسبين والمحامين الفاسدين في أعمالهم، وذلك بدعم من متحدثين إعلاميين ووسائل إعلام غير نزيهة.

المربع 1-3. فقدان ثقة العامة و التخفيضات المتتبعه على موازنة الدفاع

طوال سنوات عديدة خلّت، كانت هناك شكوك وتلميحات إعلامية حول وجود فساد على نطاق واسع في وزارة الدفاع والقوات المسلحة البلغارية، غير أنه لم يتم الاعتراف رسمياً إلا بحالات قليلة من قضايا الفساد الصغيرة. ولم تبدأ وزارة الدفاع وجهات إنفاذ القانون في التحقيق بشأن أنشطة القيادة العليا في مؤسسة الدفاع إلا بعد التغيير الحكومي الذي حدث في عام 2009. وقد طفت إلى السطح عشرات الحالات من الفساد وبحلول ديسمبر 2009 وجه المدعي العام البلغاري لوزير دفاع سابق تهمة إساءة استعمال السلطة في ثلاث قضايا.

وأقر التقرير الرسمي عن المائة يوم الأولى من تعيين الحكومة الجديدة بأن وزارة الدفاع والقوات المسلحة على شفا الوقوع في أزمة أخلاقية، وأشار التقرير إلى أن "السمات الرئيسية للأشخاص العاملين في مؤسسة الدفاع مثل الواجب والشرف والنزاهة والثقة والاعتزاز بالنفس قد تأثرت سلباً بسبب الإدارة السيئة والفساد".

وعلى الرغم من أهمية الكشف عن عمليات الفساد الكبيرة في مؤسسة الدفاع لتنظيف مؤسسة الدفاع من ممارسات سوء الإدارة والإسراف والفساد، إلا أنه قد زاد من حالة الاستياء لدى الشعب. وبناءً عليه تزعزعت ثقة الجمهور في مؤسسة الدفاع بشكل أكبر. ومن بين النتائج الناجمة عن ذلك كان التقليل الحاد في ميزانية الدفاع بشكل غير مسبوق في تاريخ البلاد (انظر الشكل 1-2). وتجدر الإشارة إلى أن الأزمة الاقتصادية والمالية لم تؤثر إلا بشكل قليل على هذا التقليل، ونظراً "للانهيار الأخلاقي" في مؤسسة الدفاع، لم يتوقع أحد من خبراء الدفاع حدوث اعتراض من قِبل القوات المسلحة أو وسائل الإعلام على هذا التقليل الحاد في ميزانية الدفاع.



الشكل 1-2: ميزانية الدفاع البلغارية بالنسبة المئوية من إجمالي الناتج المحلي (GDP) .

من ناحية أخرى، كان من شأن هذا التقليل الحاد في ميزانية الدفاع تعريض بقاء القوات المسلحة في حد ذاته وتطوير القدرات اللازمة لها للخطر، وبالتالي تحول الفساد العام إلى مصدر تهديد للأمن القومي والموقف الدولي للبلاد باعتبارها دولة حليفة جديرة بالثقة.

"Former Bulgarian Defence Minister Facing Contract Fraud Charges," *Agence France-Presse* (20 November 2009), www.defensenews.com/story.php?i=4386991&c=EUR; "The Defence Ministry in a Financial and Morale Collapse," *Mediapool.bg* (9 November 2009), www.mediapool.bg/show/?Storyid=158371.

وفي ظل هذا الفساد "الجسيم"، تقوم الدوائر الألبانغارية (حكومة تهيمن عليها جماعة صغيرة همها الاستغلال وتحقيق المنافع الذاتية) والشركات التجارية المشبوهة بتجريم ما يعود بالنفع على البلاد اقتصاديا وسياسيا وتفرض مصالحها الخاصة - وهي ظاهرة معروفة في الكتابات المتخصصة في هذا المجال باسم "القطاعات المهيمنة على موارد الدولة".⁶

وفي ضوء هذا التسلسل الفكري، فإن مكافحة الفساد لا تعني إدخال لوائح تنظيمية أو "تنظيف" الحكومة فحسب، بل إن القضاء على الفساد يعني استرداد البلاد مرة أخرى من قبضة الدوائر الألبانغارية الخاصة بالمسؤولين الفاسدين والشركات الفاسدة، وطرق ممارسة الأعمال غير المشروعة، والعمل على إرساء سيادة القانون وتطبيقه بدون استثناء وبشفافية تامة.

عندما يكون أمن البلاد أو كيانها تحت التهديد سواء من قبل أعداء خارجيين أو داخليين، أو كليهما، فإن الفساد المستشري يجعل هذا التهديد أكثر خطورة. ويلقي المربع 1-5 الضوء على بعض الطرق التي يكون فيها الفساد مصدر تهديد لاستقرار البلاد.

المربع 1-4 القرصنة وارتباطها بالفساد

في 15 نوفمبر 2008، اختطف القراصنة الصوماليون ناقلة البترول "سيربوس ستار" التي كانت تقل 25 شخصاً من أفراد طاقمها و2.2 مليون برميل من النفط. وكانت قيمة هذه السفينة تُقدر بحوالي 150 مليون دولار أمريكي بالإضافة إلى حمولتها التي كانت بقيمة 100 مليون دولار أمريكي على الأقل. وقد أدت هذه الحادثة، بالإضافة إلى سلسلة مشابهة من هجمات القرصنة المماثلة على سفن أقل حجماً، إلى زيادة المطالب بتواجد قوات بحرية في مناطق كبيرة من المحيط الهندي.

وثمة أسباب عديدة وراء الزيادة الأخيرة في عمليات القرصنة قبالة السواحل الصومالية. وأحد هذه الأسباب الذي قلما يُشار إليه هو الارتباط القائم على الفساد بين القراصنة والنخب السياسية والعسكرية الصومالية. ووفقاً لروجر ميدلتون، الباحث الاستشاري في مركز تشاتام هاوس، فإن القرصنة "يرشون أي سلطات سياسية أو عسكرية هامة حتى يتمكنوا من الاستمرار في نشاطهم غير المشروع دون عوائق".

المصدر: Barney Jopson, "Somalia's bandits broaden their horizons," *Financial Times* (19 November 2008), 5.

⁶ انظر، على سبيل المثال، Joel S. Hellman, Geraint Jones and Daniel Kaufmann, *Seize the State*, *Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*, World Bank Policy Research Working Paper No. 2444 (September 2000).

المربع 5-1 الفساد يعيق جهود تحقيق الاستقرار وإعادة الإعمار

يؤكد الجنرال ستانلي ماكريستال مرارًا وتكرارًا على أن الفساد والمؤسسات الضعيفة في الدولة يمثلان خطرًا داهمًا على نجاح قوات المساعدة الدولية لإرساء الأمن في أفغانستان (ISAF) وعملية الحرية الدائمة، ويقول أن عدم الفهم الكافي لطبيعة الفساد والإجرام قد أدى إلى نشوء "أزمة ثقة بين الأفغان". وأعرب الجنرال الأمريكي روبرت كون، قائد القوة التي تتولى تدريب الجيش والشرطة الأفغانية عن آراء مماثلة مشيرًا إلى أن "الفساد المستوطن يُعد إحدى العقبات الرئيسية التي يواجهها الجيش والشرطة الأفغانية لكي يكونا قادرين على تولي المهام الأمنية في بلادهم".

و تُعزى إعاقة جهود إعادة الإعمار في البلاد إلى الفساد وسوء الإدارة المزمن، ويقول عمال الإغاثة الدولية أنه قد تم إهدار ما يصل إلى ثلث التمويل الذي تم توزيعه بالفعل (حوالي 15 مليار دولار أمريكي)، الأمر الذي زاد من استياء السكان المحليين تجاه القوات الأجنبية. وبعد يوم من تأدية الرئيس حامد قرصاي اليمين الدستورية لولاية ثانية، صرح وزير الدفاع الأمريكي روبرت جيتس قائلاً "بتعيين على المانحين تشديد الرقابة على كيفية استخدام الأموال الكثيرة المتدفقة إلى أفغانستان". وحث القادة الغربيون بشدة الرئيس قرصاي على التعامل مع الفساد واستبعاد القادة العسكريين السابقين من الحكومة.

ويخضع خمسة عشر وزيراً أفغانياً من الوزراء الحاليين والسابقين للتحقيق بشأن تهم تتعلق بالفساد الذي اجتاحت حكومة الرئيس قرصاي. وفي خطاب تنصيبه رئيساً لولاية ثانية، تعهد قرصاي بالقبض على أولئك الذين ينشرون الفساد. ويراقب الزعماء الدوليون، الذين هددوا بعدم تقديم المساعدات العسكرية والإنمائية ما لم يقم الرئيس قرصاي باجتناب الفساد في حكومته، عن كذب الرئيس الأفغاني لمعرفة ما إذا كان ملتزمًا بوعده أم لا.

المصادر: "McChrystal: More forces or 'mission failure'," *Washington Post* (21 September 2009), www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2009/09/20/AR2009092002920.html; Jon Hemming, "Corruption holds back Afghan army expansion," Reuters (11 December 2008), www.reuters.com/article/worldNews/idUSTRE4BA5S420081211?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0; "US Secretary of Defence Robert Gates in the Pentagon," *BBC News* (21 November 2009); AJ Heninger, "Corruption: 15 Afghan ministers under investigation; bribes, perks, skimming," on the *DEFENSE* (November 24, 2009), <http://onthedefense.wordpress.com/2009/11/24/corruption-15-afghan-ministers-under-investigation-bribes-perks-skimming>.

هل الفساد في مؤسسة الدفاع قصة لا تنتهي؟

يُعد التغلب على الفساد في مؤسسة الدفاع من المساعي بالغة الصعوبة، بيد أنه يُعد أيضًا شرطًا لاستعادة ثقة المجتمع ولتقديم الخدمات الدفاعية والأمنية بتكلفة معقولة ومخاطر مقبولة. ورغم أنه ليس من الواضح ما إذا كان يمكن التغلب على الفساد في مؤسسة الدفاع بشكل تام، إلا أن هناك نُهجًا وممارسات جيدة أثبتت نجاحها والتي يمكن استخدامها للقضاء على الفساد، حال تنفيذها في السياق الصحيح.

وبالإضافة إلى الممارسات الجيدة في مجالات الدفاع العملية الواردة في الجزء الثاني من هذه الخلاصة الوافية، فإن الجزء الثالث يقدم تفاصيل بشأن الأطر التنظيمية ذات الصلة والنُهج العملية التي أثبتت نجاحها فيما يتعلق ببناء النزاهة على مستوى الفرد والسلطة التنفيذية للحكومة ووزارة الدفاع على الأخص

والبرلمانات ومكاتب تدقيق الحسابات ومكاتب أمناء المظالم وصناعة الدفاع والمجتمع المدني ووسائل الإعلام والمنظمات الدولية.

وحتى المشوار الطويل يبدأ بوضع خطوات. وعلى الرغم من أن إستراتيجيات وتدابير القضاء على مخاطر الفساد ومكافحة الفساد الواردة في هذه الخلاصة الوافية شاملة ومفصلة، إلا أن تطبيق أي نهج يتوقف دائماً على السياق ويتطلب وضع أولويات واضحة وواقعية في ملائمة الأهداف والموارد. ويقدم المربع 1-6 مثالاً في تحديد مجموعة من التدابير العملية في إطار برنامج طموح لتقليل الفساد بشكل جذري في مؤسسة الدفاع.

المربع 1-6 وضع أولويات عملية بشأن الحد من مخاطر الفساد في مؤسسات الدفاع

حددت دراسة غير حكومية، تم إجراؤها في عام 2008، عدة تدابير رئيسية من شأنها أن تؤدي إلى التقليل السريع للفساد المحتمل في مؤسسة الدفاع البلغارية:

- خلق أجواء معيارية وإجرائية مواتية من أجل القضاء على الفساد في مؤسسة الدفاع مع إعطاء أولوية لـ:
 - إعداد ميزانية محددة الأهداف وتطبيقها بشكل ثابت استناداً إلى البرامج الموضوعية؛
 - الزيادة الكبيرة في الشفافية المتعلقة بعملية المشتريات وقبول أكبر عدد ممكن من مقدمي العطاءات في المناقصات؛
 - التحرير الفوري لوزارة الدفاع والمؤسسة العسكرية من جميع أنواع الوظائف الاقتصادية؛
 - وقف عمليات مقايضة العقارات وغيرها من المعاملات المماثلة؛
 - إرسال الوحدات التي تتمتع بقدرات متطورة فقط إلى العمليات الخارجية.
- إجراء دراسات إضافية حول المشكلات المتعلقة بالفساد في عمليات تحقيق الاستقرار وإعادة الإعمار؛ ووضع برامج ومشروعات مقاصدة وغيرها من البرامج والمشروعات المماثلة وتحقيقها، وتحديد مراكز الإدارة عديمة الكفاءة؛ وإعداد وإجراء تحليل مقارن للأساليب والنهج الخاصة بحل تلك المشكلات.
- رصد مستوى الفساد المحتمل في قطاع الدفاع والإجراءات التي تتخذها السلطة التشريعية والتنفيذية والمؤسسات التجارية والمنظمات غير الحكومية لمكافحة الفساد وكذلك رصد المستوى الفعلي للفساد.

في عام 2009، تم تعيين أعضاء من فريق الدراسة لشغل مناصب قيادية في وزارة الدفاع وشرعوا على الفور في تحقيق هذه التوصيات.

المصدر: Todor Tagarev, "Defence Decision-making and Corruption Risks," in *Integrity in Defence: Effective, Transparent and Accountable Management*, Avgustina Tzvetkova, ed. (Sofia: Euro-Atlantic Education Initiative, 2009), 189–214.

2 الفصل الثاني

نهج إستراتيجي لبناء النزاهة والحد من الفساد في قطاع الدفاع

من الممكن تقليل التكاليف المتكبدة جراء الفساد، التي جرت مناقشتها في الفصل الأول، بشكل كبير وذلك من خلال تطبيق مبادئ وآليات وممارسات الحكم الرشيد التي أثبتت نجاحها. وتوجد لدى الحكومات مجموعة كبيرة من الخيارات المتاحة بشأن المساعي الرامية لتقليل الفساد. ويمكن استخلاص الخيارات وتصنيفها إلى ثلاث فئات:

- بناء النزاهة؛
- زيادة الشفافية؛
- تعزيز المساءلة.

وهناك إطار عمل إستراتيجي بسيط يقدم صورة إيضاحية ويمثل دليلاً لتحديد ملامح الاستثمارات الحكومية اللازمة لمكافحة الفساد. ويجمع هذا الإطار بين الفساد من منظور فلسفي ومنظور اقتصادي. ويربط الإطار بين وجهات نظر إيمانويل كانت الذي يُعد أحد الشخصيات العظيمة التي تنتمي لعصر التنوير في ألمانيا حول الأخلاقيات، والمنظور النفعي للفيلسوف البريطاني وفيلسوف القرن التاسع عشر جون ستيوارت ميل.

يظهر المنظور النفعي لميل مرة أخرى في إطار نموذج اقتصادي معاصر خاص بالجريمة تم تطويره من قبل غاري بيكر الحاصل على جائزة نوبل والذي أطلق على النموذج اسم *الجريمة والعقاب: نهج اقتصادي*¹. وتنص نظرية الجريمة التي اقترحها بيكر على أن نضع أنفسنا في مكان موظف عمومي أو مسؤول حكومي بيروقراطي أو منتخب، ووفقاً لما طرحه بيكر، فإن أي فرد تُسَنح له فرصة ارتكاب أعمال فساد يقوم بتقييم الفوائد (الهامشية) المحتملة لأعماله مقابل الثمن (الهامشي) المتوقع حال تم اكتشافه ومعاقبته. ويرى بيكر أن "...الأفراد يصبحون مجرمين بسبب العائدات المالية وغيرها من العائدات الأخرى التي يحصلون عليها من الجريمة مقارنة بالعمل القانوني، مع الأخذ بعين الاعتبار الاعتقال والإدانة وشدة العقاب."² وقد جرى لاحقاً توسيع نطاق إطار العمل الخاص ببيكر ليشمل الثمن الأخلاقي للجريمة.³

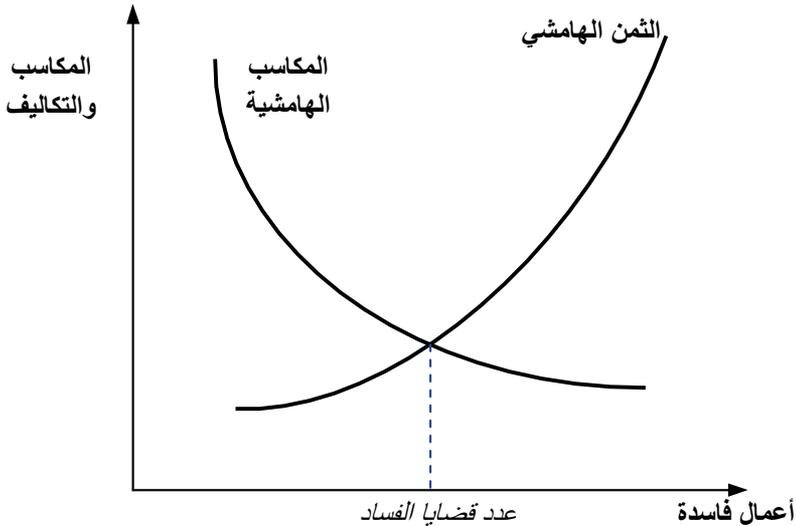
¹ Gary S. Becker, "Crime and Punishment: An Economic Approach," *Journal of Political Economy* 76 (1968): 169–217.

² Ibid., 176.

³ Michael K. Block and John M. Heineke, "A Labor Theoretic Analysis of the Criminal Choice," *The American Economic Review* 63:3 (1975): 314–25.

ووفقاً لهذا النهج، هناك عاملان رئيسيان يساعدان على الحد من فساد المسؤولين المنتخبين والموظفين الحكوميين المدنيين والعسكريين ومقاولي قطاع الدفاع وآخرين ممن يعملون بقطاع الدفاع. يُعرف العامل الأول ثقافياً باسم "العبء الأخلاقي" – إذا اعتبر الأفراد أفعال الفساد كأفعال غير أخلاقية أو فاسقة، فهذا من شأنه أن يحول دون ارتكاب أعمال فساد. والعامل الرئيسي الثاني هو "العقوبة المتوقعة" – إذا كان الأفراد يعتبرون أفعالهم غير مشروعة وأنه ربما يتم اكتشافهم وسجنهم، فهذا من شأنه أيضاً أن يحول دون ارتكاب أعمال فساد. ومن خلال هذا المنظور، يقوم الأفراد في كثير من الأحيان، عند تقييم انخراطهم في ممارسات فساد، بأخذ بعين الاعتبار ضمناً نوعين من الثمن: (1) العبء الأخلاقي أو المعنوي لارتكاب عمل غير قانوني؛ (2) احتمال التعرض للاعتقال والمعاقبة. تتم بعدئذٍ مقارنة هذا الثمن بالمكاسب المادية التي من المحتمل الحصول عليها جراء ارتكاب أعمال فساد.

ومع افتراض تساؤل الفوائد الهامشية لأفعال الفساد وتزايد الثمن الهامشي (انظر الشكل 1-2) فإن المسؤول الانتهازي سيكون عرضة لإغواء الانخراط في أعمال فساد طالما أن الفوائد الهامشية المحققة تتجاوز الثمن الهامشي المتوقع أن يدفعه، وسيظل عرضة لهذا الإغواء حتى إلى حد أن الفوائد الهامشية تعادل الثمن الهامشي. وإجمالي العائدات الفردية لأولئك المتورطين في أعمال فساد ينطوي على حد أقل بشأن ثمن الفساد. كذلك يجب أن يبرز الثمن الإجمالي للفساد الضرر الذي يلحق بالنسيج الأخلاقي للمجتمع والاضطرابات التي تحدث في الاقتصاد والتي من شأنها أن ترفع تكلفة الخدمات العامة وتقلل النمو الاقتصادي الشامل. في ضوء هذا الإطار، هناك طريقتان لتقليل الفساد وهما تقليل الفوائد الهامشية المحققة أو زيادة الثمن الهامشي المتوقع جراء الانخراط في سلوك فساد.



الشكل 1-2: الثمن المتوقع مقابل العائدات المحتملة من ارتكاب أعمال فساد.

تعديل الثمن المتوقع لسلوك فاسد

ينتضمن الثمن المتوقع الذي يمكن أن يدفعه الشخص الذي يفكر في ارتكاب عمل من أعمال الفساد عنصرًا أخلاقيًا واحتمال التعرض للعقاب. لكن لماذا يهتم أي شخص بالتحلي بالسلوك الأخلاقي؟ يقدم الفلاسفة الكلاسيكيون مجموعة من الأجوبة على هذا السؤال:⁴

- ليكون المرء صادقًا مع طبيعته العقلانية (إيمانويل كانت)؛
- لأن المرء يطمح لتحقيق الإنجاز البشري (أرسطو)؛ أو
- لأن التزام المرء بالعقد المبرم مع غيره من المواطنين يُعد ضرورة لمنع الفوضى الاجتماعية والصراع (هوبز).

وفي تصور كانت، "يجب أن يتمتع العامل الأخلاقي بسمعة نموذجية، يدرك المرء من خلالها المطالب الأخلاقية للواجب الملقى على عاتقه عندما لا تكون هناك حوافز أو قيود خارجية تجبر سلوكه أو تقيده أو تشكله".⁵ ويتحدث كانت عن "القانون الأخلاقي داخل المرء" و"متطلبات الواجب". ووفقًا لكانت، "يجب أن نقوم بواجبنا بغض النظر عن العواقب".⁶ ونحن نعمل بطريقة نبيلة أخلاقيًا، ونتمتع بما يسميه كانت "الإرادة الجيدة أخلاقيًا"، فقط إذا كنا "أفرادًا يمكن الاعتماد عليهم لفعل ما نعرف أنه واجب علينا فعله، حتى وإن لم توجد أي أشكال خارجية من الحوافز أو المساءلة".⁷ وباختصار، ينبغي ألا نكون بحاجة إلى دوافع أو قيود خارجية لدفعنا للتصرف بشكل أخلاقي.

وعلى النقيض تمامًا من المذهب الأخلاقي الكانتي توجد ما تُسمى بالمدرسة "النفعية" لجون ستيوارت ميل الذي يرى أنه "باعتبارنا بشر غير معصومين من الخطأ فإننا لن نتصرف على نحو كافٍ دائمًا بدافع أخلاقي للامتثال للقانون".⁸ والتفكير المعاصر بشأن الأسباب الثقافية التاريخية للفضيلة بحاجة إلى المزج مع "المسؤوليات الاجتماعية والسياسية لتحقيق العدالة والمساواة وسيادة القانون".⁹

من ناحية، فإن بناء النزاهة يدعم الرأي الكانتي الخاص بالأخلاق. فالاستثمار في التهذيب الأخلاقي والوعي الثقافي وقواعد السلوك الرسمية وغير الرسمية والسمعة والمثل والقيم الأساسية والشرف وما إلى ذلك، يزيد من "العبء الأخلاقي" لسلوكيات الفساد. ومن ناحية أخرى، زيادة الشفافية وتعزيز المساءلة يعكسان المنظور النفعي لميل. على سبيل المثال، يعتقد النفعيون أنه ينبغي معاقبة المذنب فقط إذا كان العقاب من شأنه أن يؤدي غرضًا رادعًا (أو وقائيًا).

George Lucas and William Rubel, eds., The Moral Foundations of Leadership (Boston, MA: ⁴ Pearson Education, 2004), 116

.Ibid., 184 ⁵

.Ibid., 133 ⁶

.Ibid., 161 ⁷

.Ibid., 386 ⁸

.Ibid., 159 ⁹

المربع 2-1. إيمانويل كانت و"القانون الأخلاقي داخل المرء": دروس للمسؤولين بقطاع الدفاع

يجب أن يتمتع العامل الأخلاقي بسمعة نموذجية، يدرك المرء من خلالها المطالب الأخلاقية للواجب الملقى على عاتقه عندما لا تكون هناك حوافز أو قيود خارجية تجبر سلوكه أو تقيده أو تشكله.

ويتصرف مسؤولو قطاع الدفاع والمؤسسة العسكرية بطريقة نبيلة أخلاقياً ويتمتعون بـ "الإرادة الجيدة أخلاقياً"، فقط إذا كانوا "أفراد يمكن الاعتماد عليهم لفعل ما يعرف أنه واجب عليهم فعله، حتى وإن لم توجد أي أشكال خارجية من الحوافز أو المساءلة".

و هم يرون أن التهديد بالعقاب وليس العقاب هو الأكثر أهمية ويحددون الواجب "لإيجاد العقاب الصحيح الذي سيكون بمثابة الرادع الأمثل".¹⁰

ويمكن لصانعي القرار السياسي زيادة التهديد بالعقاب من خلال ثلاث طرق:

1. عن طريق زيادة احتمالية الكشف عن التجاوزات؛
2. عن طريق زيادة احتمالية الإدانة حال الكشف عن التجاوزات؛
3. عن طريق زيادة شدة العقوبة.

يتوافق كل نهج مع مكون مختلف من مكونات إنفاذ القانون:

1. الرصد المنهجي لانتهاكات القانون وتحديد هوية الجناة وإلقاء القبض عليهم (في هذه الحالة تزيد الشفافية من احتمال الكشف عن التجاوزات)؛
2. نظام قضائي مستقل لتقييم التهمة (في هذه الحالة تزيد المساءلة من احتمال الملاحقة القضائية حال الكشف عن التجاوزات)؛
3. نظام إصلاح لإدارة تنفيذ العقاب (في هذه الحالة تنص المساءلة على تقييم مستقل للعقوبات المفروضة حال الإدانة واسترداد الأصول المختلسة).

نظراً لأن تطبيق القانون يُعد أمراً مكلفاً، فمن المحتمل أن يؤدي المستوى الأمثل لعملية التطبيق إلى تقليل الفساد وليس القضاء عليه كلياً (انظر الشكل 2-1 والشكل 2-2). وزيادة الشفافية – الاستثمار في بناء مؤسسات دفاع من خلال تنفيذ نظم موازنة ومحاسبية تتسم بالكفاءة والفاعلية والتطبيق المنهجي لأدوات اتخاذ القرار وإجراء المراجعات المالية المستقلة والمراقبة والإشراف وما إلى ذلك – تزيد من احتمالية الكشف عن ممارسات الفساد. وتعزيز المساءلة – الاستثمار في الإصلاحات القضائية مثل تعزيز وجود سلطة قضائية مستقلة وإنفاذ القوانين والقواعد واللوائح وما إلى ذلك – يزيد من احتمالية إدانة الفرد حال اكتشاف تجاوزه ويؤثر على تقييم العقوبات.

المربع 2-2. نظرية النفعية بشأن منطقيّة السلوك الجنائي

تتوقع النظرية النفعية تراجع احتمال اختيار الفرد ارتكاب جريمة وذلك استجابة للزيادة في توقع التعرض للعقاب أو شدة العقاب. وتبين إحدى الدراسات التجريبية التي أجراها إيرليخ (1973) أن الزيادة في التيقن بعقوبة السجن وشدة عقوبة السجن لهما باستمرار آثار سلبية على معدلات الجريمة. وتوصل ترامبل (1989) إلى أدلة على أنه، بالنسبة لمعظم الجرائم، يكون للتيقن بعقوبة السجن أثراً أكبر من أثر شدة عقوبة السجن. ويرى بلوك وجيريتي (1995) أنه يتم ردع السجناء من خلال زيادة توقع العقاب (التيقن) يكون أكثر سهولة من ردهم بشدة العقاب.

وتساعد هذه الدراسات في المجمل على تفسير ملاحظة بيكر (1968) أن "ثمّ تعميم مشترك من قبل أشخاص من ذوي الخبرة الفضائية يتمثل في أن إحداه التغيير في التوقع له أثر أكبر على عدد الجرائم من أثر التغيير في العقوبة. وإذا تم تطبيق هذه النتائج على نطاق أوسع، فيمكن عندئذٍ أن تكون للاستثمارات الإستراتيجية في مؤسسات الدفاع التي من شأنها زيادة الشفافية آثار رادعة قوية على تقليل الفساد في قطاع الدفاع.

المصادر: Isaac Ehrlich, "Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation," *Journal of Political Economy* 81:3 (May-June 1973): 52-65; William N. Trumbull, "Estimations of the Economic Model of Crime Using Aggregate and Individual Level of Data," *Southern Economic Journal* 56 (1989): 423-39; Michael K. Block and Vernon E. Gerety, "Some Experimental Evidence on Differences between Student and Prisoner Reactions to Monetary Penalties and Risk," *Journal of Legal Studies* 22 (1995): 123-38.

تعديل المكاسب المحتملة لسلوك فاسد

تتوقف المكاسب المحتملة من ارتكاب عمل فساد على مقدار الموارد التي تكون تحت سيطرة الموظف العمومي والسلطة التقديرية التي يتمتع بها، كما أنها تتأثر بشدة بمستوى الشفافية والمساءلة.

ويُعد الجمع بين السلطة التقديرية العالية (فوائد هامشية كبيرة للفساد) وانخفاض مستوى المساءلة (انخفاض الثمن المتوقع) من بين الأسباب الأكثر شيوعاً.¹¹ وتزداد مخاطر الفساد بشكل كبير للغاية في ظل غياب الشفافية

المربع 2-3. الثمن المتوقع للفساد

يتألف الثمن المتوقع دفعه من قبل موظف عمومي أو ضابط عسكري أو مقاول في مؤسسة الدفاع ممن ينخرطون في أعمال فساد من عنصرين:

$$\text{الثمن المتوقع} = \text{العبء الأخلاقي} + \text{العقاب المتوقع}$$

حيث إن: **العقاب المتوقع** = (احتمال الكشف عن التجاوزات) × (احتمال الإدانة حال تم اكتشاف التجاوزات) × العقوبة

¹¹ Minxin Pei, "Government by Corruption," *Forbes* (January 26, 2009)

وعندما تكون هناك بدائل محدودة ويحصل الموظفون على رواتب أقل مما هو متاح في السوق. وبدلاً من ذلك، تكون السلطة التقديرية لمسؤولي الدفاع محدودة عندما تنتم عملية اتخاذ القرار بالشفافية وتحتوي على معايير متسقة وسهلة الوصول بشأن اتخاذ القرار ونتائج قابلة للقياس، وهناك بدائل متعددة تتيحها المنافسة المفتوحة والعادلة (على سبيل المثال، المشتريات الخاصة بمؤسسة الدفاع). ومن المتوقع أن يقل احتمال ارتكاب السلوك الفاسد المتعلق بالسلطة التقديرية بشكل أكبر إذا كان مسؤولو قطاع الدفاع عرضة للمحاسبة بطريقة منهجية من قبل رؤسائهم واللجان البرلمانية ومدققي الحسابات، ليس فقط عن شرعية الإجراءات (عمليات مراجعة الحسابات المالية) ولكن عن تقييم الحلول البديلة بشكل موضوعي أيضاً (عمليات مراجعة الحسابات الهامشية). ويمكن دمج الجهود الرامية إلى تقليل الفساد بشكل مفيد مع التركيز الزائد على كفاءة وفاعلية الإنفاق العام.

خلاصة القول، من أجل تحقيق الاستفادة من الأنشطة الفاسدة، يقوم المسؤولون باستثمار الجهد – وربما المال – لتقليل اكتشاف تجاوزاتهم. ومن شأن زيادة الشفافية والمحاسبة أن تزيد من تكلفة تلك الجهود وبالتالي المساهمة في تقليل الفساد. ومن المفيد في هذا الشأن أيضاً أن ندرك أن الأفراد لديهم مواقف متفاوتة تجاه المخاطر - فبعضهم طلاب مخاطر بينما الآخرون كارهين للمخاطر. وترتبط زيادة النفور من المخاطر لدى الموظفين العموميين الانتهازيين بانخفاض الفوائد الهامشية المحققة وزيادة التكاليف الهامشية المتوقعة جراء التورط في أعمال فساد. وبالتالي، بالانتقال إلى الشكل 2-2، نجد أنه من المتوقع أن الأفراد الكارهين للمخاطر بشكل كبير سيشاركون في أنشطة فساد بمستويات أقل كثيراً (في نقطة تقاطع منحى الفوائد الهامشية الأقل مع منحى التكلفة الهامشية الأعلى).

نهج إستراتيجي لتقليل الفساد

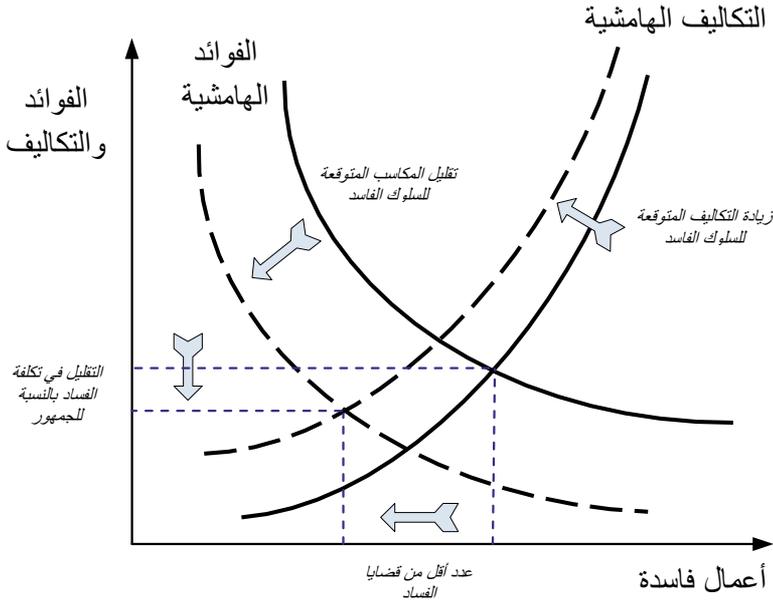
يهدف النهج الإستراتيجي المقترح في هذه الخلاصة الوافية (المبين في الشكل 2-2) إلى تقليل الفساد في قطاع الدفاع من خلال:

- تقليل المكاسب المحققة من السلوك الفاسد (تقليل الفوائد الهامشية)؛
- زيادة الثمن المتوقع (التكاليف الهامشية المتوقعة).

ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى تغيير سلوك مسؤولي قطاع الدفاع، الأمر الذي يؤدي إلى تقليل عدد حالات الفساد وتقليل تكلفة الفساد التي يتحملها الجمهور، على النحو المبين في الشكل 2-2.

ويقدم إطار العمل هذا نهجاً للحكم الرشيد مع التركيز بشكل خاص على النزاهة والشفافية والمساءلة:

- بناء النزاهة يزيد العبء الأخلاقي للسلوك الفاسد من خلال قواعد السلوك المهني والتهديب الأخلاقي والتعليم والتبادل الثقافي وما إلى ذلك. كما أن هذا يسهم أيضاً في تقليل أي فوائد محققة من أي نشاط فاسد.



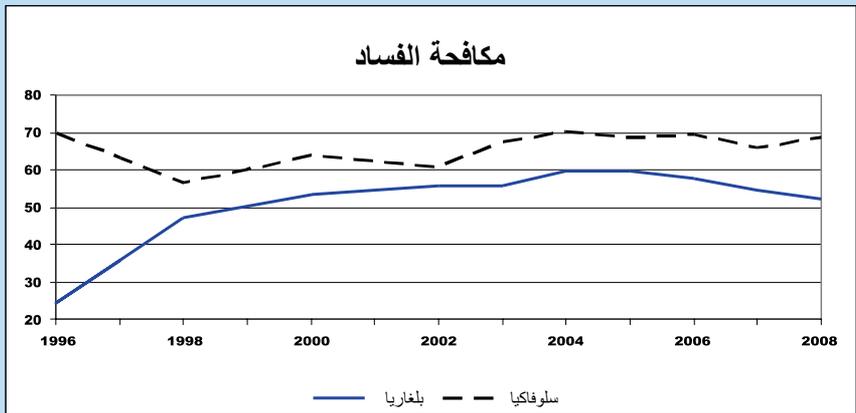
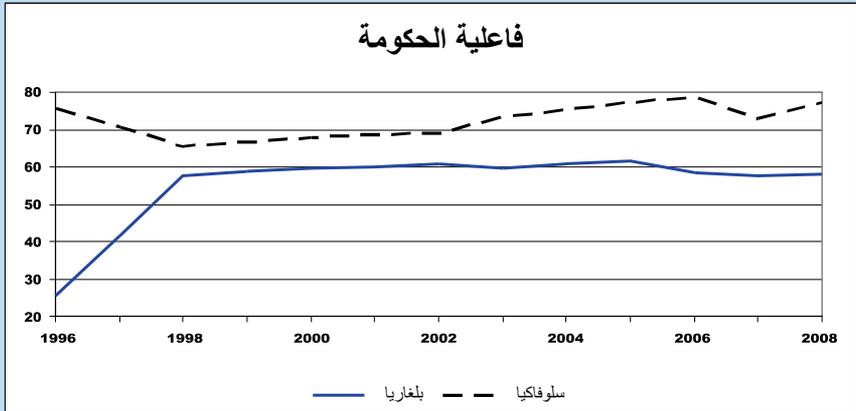
الشكل 2-2: أسس النهج الإستراتيجي للحد من الفساد في قطاع الدفاع.

- زيادة الشفافية من شأنها أن تزيد العقاب المتوقع من خلال احتمال اكتشاف التجاوزات. وهذا من شأنه أن يزيد التكاليف المتوقعة للعمل الفاسد. علاوة على ذلك، الشفافية في عملية اتخاذ القرار الخاص بمؤسسة الدفاع جنباً إلى جنب مع المنافسة المفتوحة والعدالة في التعيينات والتقدم الوظيفي وشراء السلع والخدمات وما إلى ذلك من شأنها أن تحد من السلطة التقديرية وبالتالي تقليل الفوائد المحتملة للفساد. يُعد مبنى مؤسسة الدفاع، لا سيما فيما يتعلق بوضع السياسة والإستراتيجية والتخطيط وإدارة الميزانية والموارد الخاصة بقطاع الدفاع، المكان الرئيسي لزيادة الشفافية والفاعلية والكفاءة.
- تعزيز المساءلة من خلال الإصلاحات التشريعية والقضائية من شأنه أن يزيد العقاب المتوقع للسلوك الفاسد وذلك عن طريق زيادة احتمال الإدانة حال اكتشاف التجاوزات وزيادة احتمال العقوبة حال الإدانة. وهذا يزيد الثمن المتوقع للسلوك الفاسد ويقلل صافي الفوائد المحققة جراء العمل الفاسد.

المربع 2-4. الأدلة التجريبية التي تدعم النهج المحدد

يستند وضع النهج الإستراتيجي لتقليل الفساد في مؤسسة الدفاع في إطار الحكم الرشيد إلى أدلة تجريبية راسخة. ومنذ عام 1996، يقدم مشروع المؤشرات العالمية لإدارة الحكم تقارير عن مؤشرات إدارة الحكم الكلية والفردية بشأن 212 بلدًا وإقليمًا خلال الفترة من 1996-2008 من حيث ستة أبعاد لإدارة الحكم: إبداء الرأي والمساءلة؛ والاستقرار السياسي وغياب العنف؛ وفاعلية الحكومة؛ والجودة التنظيمية؛ وسيادة القانون؛ ومكافحة الفساد.

ويكشف تحليل التسلسل التاريخي لاثنتين من الدول الأعضاء المنضمة حديثًا لمنظمة حلف شمال الأطلسي (النااتو) - بلغاريا وسلوفاكيا، اللتان انضمتا للحلف في عام 2004 - عن وجود علاقة قوية بين الحكم ومستوى الفساد. وكمثال على ذلك، يقدم الشكل 2-3 الترتيب بالنسبة المئوية للبلدين فيما يتعلق ببعدي "فاعلية الحكومة" و"مكافحة الفساد". وتشير سلسلة بيانات أخرى إلى علاقة التبعية بين مستويات الفساد ومؤشرات إدارة الحكم الأخرى: الفساد يكون أقل بانتظام عندما يسجل البلد درجات أعلى فيما يتعلق بالانفتاح والمساءلة وفاعلية الحكومة وسيادة القانون.



الشكل 2-3: الرابطة بين الحكومة الفعالة ومكافحة الفساد.

نظرًا لمحدودية موارد قطاع الدفاع الخاصة بالدول والتكاليف النسبية لبناء النزاهة وزيادة الشفافية وتعزيز المساءلة، فإن هدف كل بلد وكذلك حلف شمال الأطلسي (الناتو)، يجب أن يتمثل في إيجاد المزيج الأمثل من الاستثمارات في مجال النزاهة والشفافية والمساءلة والذي من شأنه أن يقلل الفساد مع الحفاظ على كفاءة قوات الدفاع وفعاليتها. وسوف يتوقف هذا المزيج المثالي على ظروف كل بلد وإنفاقه وثقافته. فما يُعتبر أمثل في بلد ما قد يكون عسيرًا في بلد آخر. ويجب إدراك أن فاعلية استثمارات بلد ما في بناء النزاهة وزيادة الشفافية وتعزيز المساءلة تتوقف جزئيًا على تاريخها وأنها يمكن أن تتغير بمرور الوقت.

ولذلك، فمن المستحسن أن تتبنى الدول نهجًا متعدد السنوات تجاه مبادرات بناء النزاهة التي تقلل الفوائد المحققة من ممارسات الفساد وتزيد التكاليف المتوقعة. ومن الممكن أن يتضمن هذا النهج عمليات تقييم منتظمة للقدرة المؤسسية والتعامل مع الفساد الذي من شأنه التأكيد على الوقاية من السلوك الفاسد وعلاجه بما في ذلك تحديد تعريفات ومقاييس واضحة للفساد.

المصادر: Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008* (June 29, 2009), World Bank Policy Research Working Paper No. 4978; Ilin Stanev, "Daniel Kaufmann: Radical Transparency is the Best Solution for Reducing Corruption," *Capital* 29 (25 July 2009), 22-23.

التوصيات

- التعامل مع مشكلة الفساد المتعلقة بمؤسسة الدفاع من منظور إستراتيجي على نحو يهدف إلى تقليل المكاسب المحتملة للسلوك الفاسد (تقليل الفوائد الهامشية) مع زيادة العبء الأخلاقي والعقاب المتوقع (زيادة التكاليف الهامشية).
- تقليل الفساد من خلال الإدارة الرشيدة للحكم وتقييم النهج البديلة لردع الفساد والاستجابة للسلوك الفاسد.
- اعتماد نهج متعدد السنوات بشأن مبادرات بناء النزاهة.
- إيجاد - استنادًا إلى إنفاق البلد وواقعه السياسي - مزيج أمثل من الاستثمارات لبناء النزاهة وزيادة الشفافية وتعزيز المساءلة بما يساعد على تقليل مخاطر الفساد مع المحافظة على زيادة كفاءة قوات الدفاع وفعاليتها.
- إجراء عمليات تقييم منتظمة للقدرة المؤسسية والتعامل مع الفساد والمراجعة الدورية لأفضلية المزيج المحدد للاستثمارات.

3 الفصل الثالث

منظمة حلف شمال الأطلسي وتطور مبادرة بناء النزاهة

مبادئ منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو)

لقد تأسست منظمة حلف شمال الأطلسي في عام 1949 برؤية دائمة: عدم تجزؤ أمن الدول الأعضاء بالحلف. وبعد مرور أكثر من ستين عاماً على تأسيسها، لا تزال منظمة حلف شمال الأطلسي تدعم هذه الرؤية، وتبقى المنظمة المنندی الرئيسي للمشاورات المتعلقة بالأمن فيما بين الدول الأعضاء بالحلف من أوروبا وأمريكا الشمالية. وتجري هذه المشاورات من خلال إطار عمل ممتد عبر الأطلسي يعزز منظومة الدفاع الجماعي لشعوب وأراضي الدول الأعضاء في الحلف، فضلاً عن ضمان قدرة قوات الحلف على تنفيذ مجموعة كاملة من المهام والعمليات.

وتُعد الرؤية المشتركة والقيم الديمقراطية المشتركة المنصوص عليها في معاهدة واشنطن لعام 1949 مصدر الإلهام الذي يمكن منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) ليس فقط من المحافظة على هدف المنظمة الأساسي المتمثل في الدفاع عن أراضي الدول الأعضاء ولكن أيضاً من معالجة ومواجهة التحديات الناشئة في القرن الحادي والعشرين.¹

الشراكات مع منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو)

لقد جرى توطيد عملية التكامل الأوروبي الأطلسي جنباً إلى جنب مع تطوير علاقات منظمة حلف شمال الأطلسي مع العديد من الدول عبر العالم ودعمها بشكل ملحوظ من خلال الشراكات المميزة المختلفة التي أقامتها منظمة حلف شمال الأطلسي منذ تسعينيات القرن الماضي، الأمر الذي عمل على تعزيز البعد السياسي للمنظمة. وتُعد سياسة منظمة حلف شمال الأطلسي للتوسع من خلال إقامة الشراكات والحوار والتعاون جزءاً أساسياً من هدف الحلف ومهامه. وتتطوي شراكات الحلف مع جهات من مختلف أنحاء العالم على قيمة دائمة، على نحو يساهم في تحقيق الاستقرار والأمن في المنطقة الأوروبية الأطلسية وخارجها. وبنفس الروح، تحظى مساهمات الشركاء في مهام منظمة حلف شمال الأطلسي وعملياتها.

مجلس الشراكة الأوروبية الأطلسية

يُعد مجلس الشراكة الأوروبية الأطلسية (EAPC) أكبر الشراكات الرسمية التي يقيمها الحلف. وجاء مجلس الشراكة الأوروبية الأطلسية، الذي تأسس عام 1997، ليحل محل مجلس تعاون شمال الأطلسي (NACC) الذي كان قد تأسس عام 1991. ويعكس إنشاء مجلس الشراكة الأوروبية الأطلسية إدراك الأهمية المتزايدة لإنشاء منتدى معني بالأمن يكون أكثر قدرة على تعزيز شراكة عملية تحظى بدعم أكبر، بما يتماشى مع التطلعات المتزايدة للحلفاء والشركاء نحو إقامة علاقة شراكة أكثر تطوراً. لذا فقد شهد مجلس الشراكة

¹ من المقرر أن يتم تقديم المفهوم الإستراتيجي الجديد الخاص بمنظمة حلف شمال الأطلسي المعني بمواجهة التحديات والتهديدات الخاصة بالقرن الحادي والعشرين في قمة لشبونة في خريف 2010.

الأوروبية الأطلسية المكون من 50 بلدًا (28 من الدول الأعضاء في الحلف و22 من الدول الشريكة) تطوراً كمنتدى متعدد الأطراف للتعاون والتشاور بشأن القضايا السياسية والأمنية فيما بين الدول الأعضاء في الحلف والدول الشريكة.

وتظل منظمة حلف شمال الأطلسي ملتزمة بإجراء مناقشات سياسية جوهرية وتحقيق تعاون سياسي فعال مع مجلس الشراكة الأوروبية الأطلسية والشراكة من أجل السلام، على أساس القيم والمبادئ المشتركة. واستنادًا إلى هذه القيم والمبادئ، تشجع منظمة حلف شمال الأطلسي وتدعم باستمرار مؤسسات الدفاع وغيرها من الإصلاحات الأخرى لدى شركائها، بما في ذلك داخل مناطق هامة إستراتيجيًا في القوقاز وآسيا الوسطى.

منظمة حلف شمال الأطلسي وقمة الذكرى السنوية الستين لتأسيسها

كانت القمة الخاصة بمنظمة حلف شمال الأطلسي بمناسبة الذكرى السنوية الستين التي عُقدت في ستراسبورغ-كيل بمثابة فرصة للتذكير بالمساهمة الرئيسية التي قدمها الحلف في تحقيق السلام والأمن في أوروبا خاصة والعالم بشكل عام. كما كانت القمة تمثل رسالة تذكير جاءت في وقتها المناسب بشأن استعداد الحلف والتزامه بالتواصل مع جيران أوروبا شرقًا وجنوبًا لتعزيز الثقة والحوار والتعاون.

ونجاح منظمة حلف شمال الأطلسي في الحفاظ على السلام والاستقرار في المنطقة الأوروبية الأطلسية كان يوحى أحيانًا بأنه يمكن اعتبار هذه الإنجازات حقائق بديهية. ومع ذلك، لم تكن على هذا النحو. ومن إنجازات الحلف التي يُنظر إليها بنظرة سامية: الإنهاء السلمي للحرب الباردة، وتحول بلدان سابقة في حلف وارسو؛ وإنهاء الانقسام داخل القارة الأوروبية؛ وبناء مجتمع من القيم والمصالح ممتد عبر الأطلسي؛ والتكامل والتنسيق بين القوات والقدرات العسكرية الأمريكية والكندية والأوروبية؛ والمساهمة في بناء منظومة أمنية أوروبية تعاونية جديدة؛ وتقديم الدعم للعمليات الرامية إلى الحد من التسلح ونزع السلاح التي ساعدت على إنهاء الصراعات في منطقة البلقان ومهدت الطريق أمام التكامل الأوروبي الأطلسي في المنطقة.

تطور مبادرة بناء النزاهة

عقب مناقشات بين ممثلي إدارة اقتصاديات الدفاع والأمن التابعة لقسم الشؤون السياسية والسياسة الأمنية بمنظمة حلف شمال الأطلسي والفريق المعني بشؤون الدفاع في منظمة الشفافية الدولية (المنظمة غير الحكومية البارزة في مجال مراقبة الفساد العام الدولي)، أعدت اللجنة التوجيهية للشؤون السياسية والعسكرية واللجنة السياسية التابعتين لمنظمة حلف شمال الأطلسي، في إطار مجلس الشراكة الأوروبية الأطلسية، تقريراً مبدئيًا عن بناء النزاهة في مؤسسات الدفاع، مع توضيح المساهمات التي يمكن لمجلس لشراكة الأوروبية الأطلسية أن يقدمها لبناء النزاهة في القطاع الأمني. وقد جرى اعتماد هذا التقرير من قبل سفراء الدول الأعضاء في مجلس الشراكة الأوروبية الأطلسية في نوفمبر 2007.

كما استفاد نشوء مبادرة بناء النزاهة في عام 2007 من إحدى المؤتمرات الرئيسية التي كانت تناقش عدة أمور من بينها الصلات القائمة بين الحد من الفساد والإدارة الجيدة لموارد الدفاع. وفعل هذا المؤتمر، الذي جرى تنظيمه من قبل اللجنة الاقتصادية التابعة لمنظمة حلف شمال الأطلسي خلال انعقاد جلسة مجلس

الشراكة الأوروبية الأطلسية،² جنبًا إلى جنب مع حلقة عمل حول بناء الشفافية والنزاهة في قطاع الدفاع والأمن³، الكثير لإظهار أهمية دور النزاهة وتقييمها في تحقيق إدارة أفضل لموارد الدفاع.

وفي إطار مجلس الشراكة الأوروبية الأطلسية، تم وضع تصور لمبادرة بناء النزاهة ورعايتها في ضوء خطة عمل تتألف من 10 نقاط. وقد تمثل جوهر خطة عمل بناء النزاهة التي تتألف من 10 نقاط - الخاصة بمجلس الشراكة الأوروبية الأطلسية - في إنشاء وحدة تعليم برعاية المملكة المتحدة واستبيان تقييم ذاتي تم إعداده من قبل بولندا وهذه الخلاصة الوافية لأفضل الممارسات التي جرى إعدادها برعاية سويسرا.

بناء قواعد النزاهة وإعلانات قمتي منظمة حلف شمال الأطلسي لعامي 2009 و2008

لقد شدد الإعلان الصادر عن قمة منظمة حلف شمال الأطلسي بمناسبة الذكرى الذي جرى عقدها في ستراسبورغ-كيل بمناسبة الذكرى السنوية الستين لتأسيس المنظمة على التزام الناتو بمواجهة التحدي المتمثل في إدخال إصلاحات لمكافحة الفساد وتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الدفاع حيث حث رؤساء الدول والحكومات (الفقرة 36 من البيان) مجلس الشراكة الأوروبية الأطلسية "على تعزيز تطوير مبادرة بناء النزاهة التي من شأنها أن تعزز الشفافية والمساءلة في قطاع الدفاع وتقديم تقارير لنا حول هذه المبادرة في مؤتمر القمة القادم" (في لشبونة في خريف 2010).

وأعقب هذا الإعلان البيان المؤثر حول مبادرة بناء النزاهة في مؤتمر القمة عام 2008 في مدينة بوخارست. وفي قمة بوخارست، شدد رؤساء الدول والحكومات على: "سوف نعطي الأولوية للعديد من المبادرات العملية الجديدة التي تشمل إرساء قواعد السلامة في مؤسسات الدفاع... (الفقرة 32).

الصناديق الاستثمارية والصندوق الاستثماري لبناء النزاهة

يتم تمويل الصندوق الاستثماري لبناء النزاهة من خلال التبرعات التطوعية ويُدار بقيادة مشتركة بين ثلاث دول: بولندا وسويسرا والمملكة المتحدة. وقد تم إطلاق هذا الصندوق في 1 يوليو عام 2008 من أجل بناء النزاهة والحد من مخاطر الفساد في مؤسسات الدفاع.

وهو يُعد أول مشروع صندوق استثماري يهدف إلى توفير الدعم العملي في بناء مؤسسة الدفاع. ويستند المشروع في المرحلة التجريبية (المرحلة الأولى) إلى ثلاث ركائز: وحدة تدريب في مجال بناء النزاهة في مؤسسات الدفاع؛ وعملية تقييم ذاتي للنزاهة؛ وخلاصة وافية لأفضل الممارسات في بناء النزاهة والحد من الفساد في قطاع الدفاع. وعمليًا، قد تضمنت هذه العناصر وضع دورات في بناء النزاهة للموظفين المدنيين والعسكريين والتي جرى تقديمها على أساس تجريبي في أكاديمية الدفاع البريطانية ومدرسة منظمة حلف شمال الأطلسي في ألمانيا ومركز التدريب على عمليات دعم السلام في البوسنة والهرسك. وقد أدى التدريب العملي في العنصرين الآخرين إلى تطوير أداة للتقييم الذاتي (التي استخدمتها عدة بلدان على سبيل التجربة) والتكليف بكتابة مقالات هذه الخلاصة الوافية. وقد استفادت هذه الأنشطة بشكل كبير من استشارات ومداخلات ومساهمات الشركاء من المجتمع المدني، بما في ذلك مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة ومركز جنيف للسياسات الأمنية بسويسرا وأكاديمية الدفاع البريطانية (شريكة في مركز

² Defence Economics IX: Lessons Learned in Defence Resource Management from the NATO "Accession 2004", Ljubljana, Slovenia, September 2007

³ Building Transparency and Integrity in the Defence and Security Sector, UK Defence Academy, Shrivenham, UK, July 2007

التميز المعني بالتعليم والتدريب على دعم السلام) ومنظمة الشفافية الدولية. وسوف تأخذ المرحلة الثانية للأنشطة المدعومة من الصندوق الاستئماني بعين الاعتبار أفضل السبل لترسيخ وتعميق هذا التعاون.

التدريب والتعليم

في إطار التواصل مع الشركاء القدامى والجدد، من الأهمية بمكان أن ندرك أن العملية المتواصلة لإدارة التغيير في قطاع الدفاع والأمن تتطلب مزيداً من التدريب والتعليم الأكثر عمقاً للأفراد والموظفين. ويتم تخصيص أكثر من 50% من برنامج الشراكة الخاص بمنظمة حلف شمال الأطلسي لمسألة التدريب والتعليم، مع دمج القدرات التشغيلية والحكم الرشيد.

وبالنسبة لمبادرة إرساء قاعدة النزاهة، تم تطوير هذا المشروع بالتشاور الوثيق مع مراكز التدريب الخاصة بالشراكة من أجل السلام (Pfp) وممثلي المنظمات الدولية الأخرى. وبالإضافة إلى دعم أولويات منظمة الشراكة من أجل السلام، فإن المبادرة ترمي إلى مساعدة البلدان على الوفاء بالتزاماتها في إطار الأمم المتحدة، بما في ذلك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

التحديات المالية والديمقراطية التي تواجه إصلاح قطاع الدفاع

لن تقلت الميزانيات المخصصة للتدريب والتعليم في قطاع الدفاع، وغيره من القطاعات الأخرى، التابعة للاقتصادات الوطنية، من الادخار المحتمل الذي تسعى وزارات المالية إلى تفعيله في أوقات المصاعب الاقتصادية. وقد فرضت الأزمة الاقتصادية العالمية، ولا تزال تفرض، ضغوطاً شديدة ومستمرة على الموارد المالية للقطاع العام في العديد من البلدان. وخلفت تلك الضغوط - الواضحة في تنامي العجز في القطاع العام وارتفاع الدين الوطني - اضطرابات سياسية واجتماعية كبيرة في البلدان المتقدمة والاقتصادات الأقل نمواً على حد سواء.

وفي ظل هذه البيئة المتقلبة التي تعاني منها الكثير من البلدان، فإن مطالبات قطاعات الدفاع والأمن بالحفاظ على حصصها من الإنفاق العام أو زيادتها تخضع للتدقيق والتقييم النقدي المتزايد. وعلى نحو متزايد، باتت هناك حتمية للتأكد من أن الموارد الشحيحة المخصصة لقطاع الدفاع تُستخدم ليس فقط بكفاءة (من خلال الإدارة القوية لموارد قطاع الدفاع) ولكن تتمتع أيضاً بالمساءلة والشفافية. ويُعد هذا أمراً هاماً للغاية إذا ما كان يتعين إقناع دافعي الضرائب بأنه يتم استخدام عائدات ضرائبهم من قبل الحكومات بطرق تتسم بالحيادية والنزاهة. ويمكن لمبادرة بناء النزاهة تقديم مساهمة هامة في رفع مستوى الوعي العام بشأن تطبيق إدارة مالية تتسم بالحكمة والنزاهة والشفافية في قطاع الدفاع.

قيم منظمة حلف شمال الأطلسي و بناء النزاهة

أكدت منظمة حلف شمال الأطلسي، منذ نشأتها، على أن عضوية الحلف تقوم على قيم وأداء يرتكزان على العديد من المثل الرئيسية مثل: الحكم الديمقراطي؛ وحماية حقوق الإنسان؛ وتوظيف - على أساس الجدارة - مهنيين من ذوي الكفاءة والمصدقية لشغل الوظائف العامة؛ وتأسيس إدارة تتمتع بفاعلية ومساءلة وشفافية أكبر على جميع مستويات الحكومة؛ وتنفيذ تحسينات قابلة للتقييم في مجال مكافحة الفساد وتعزيز العدالة وإعلاء مبدأ سيادة القانون.

وعقب إدخال خطة عمل الشراكة في مجال بناء مؤسسات الدفاع وذلك في مؤتمر قمة منظمة حلف شمال الأطلسي التي عُقدت في إسطنبول في عام 2004، تم وضع الأساس اللازم لتحسين إدارة موارد الدفاع التي تتمتع بالكفاءة والمساءلة. ويُنظر بشكل متزايد إلى مسألة وضع برنامج عملي لمكافحة الفساد

وتعزيز الحوكمة وبناء النزاهة في قطاع الدفاع على أنه أمر أساسي لجهود الشركاء الرامية إلى بناء مؤسسات دفاع تتسم بالكفاءة والشفافية. وفي هذا الصدد، كانت جهود مجلس الشراكة الأوروبية الأطلسية الرامية إلى تسليط الضوء على قيمة مبادرات مكافحة الفساد ذات أهمية كبيرة.

التحول وإدارة التغيير في قطاع الدفاع

خلال العقود الستة الماضية من عمر منظمة حلف شمال الأطلسي، سعت المنظمة إلى تعزيز الحلف وشراكاته من خلال إدارة التغيير والحث على التحول في قطاع الدفاع. وكانت الركائز العشر لوثيقة إطار عمل الشراكة من أجل السلام بشأن بناء مؤسسات الدفاع⁴، كما ذكر سابقاً، تمثل مبادرة رئيسية دعمت بناء مؤسسات الدفاع والأمن.

لقد دعمت أدوات ومنهجيات إصلاح مؤسسات الدفاع، والتي تجسدت في مبادرة بناء النزاهة، ولا تزال تدعم، عملية الإصلاح المستمرة في الدول الأعضاء بمنظمة حلف شمال الأطلسي وكذلك في الشراكات المتنوعة مع أكثر من 40 بلداً في أوروبا الشرقية والوسطى والشرق الأوسط وإفريقيا والخليج ومع دول أخرى مثل أستراليا واليابان وكوريا الجنوبية ونيوزلندا وسنغافورة. وسوف تكون أدوات بناء النزاهة، عند استكمالها، متاحة لجميع الأطراف المعنية من خلال الموقع الإلكتروني لمنظمة حلف شمال الأطلسي.

الجهود الدولية المبذولة للحد من مخاطر الفساد

لا تُعد منظمة حلف شمال الأطلسي ولا مجلس الشراكة الأوروبية الأطلسية أصحاب الريادة الدولية في مجال بناء النزاهة أو الحد من مخاطر الفساد. وتأتي جهود منظمة حلف شمال الأطلسي في إطار دعم الجهود الدولية الأوسع نطاقاً والتي تستهدف تطوير أنشطة عملية لمساعدة الدول على الوفاء بالتزاماتها المنصوص عليها في المعاهدات الدولية الخاصة بالأمم المتحدة (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد) ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) وغيرها. وتستهدف الجهود التي تضطلع بها منظمة حلف شمال الأطلسي ومجلس الشراكة الأوروبية الأطلسية بناء النزاهة وزيادة الشفافية وتعزيز المساءلة في قطاع الدفاع والأمن على وجه الخصوص.

وتُعد قيم منظمة حلف شمال الأطلسي، المشار إليها آنفاً، من الأمور الأساسية لتعزيز الحوكمة في وزارات الدفاع. وليس لدى وزارات الدفاع في الدول الأعضاء في الحلف والدول الشريكة معه أدنى شك في استمرار التحديات التي يفرضها الفساد وتقر هذه الوزارات بأن هناك حاجة لتطبيق تدابير من شأنها معالجة هذا البلاء بطريقة جديدة وشاملة وشفافة.

الملكية الوطنية والتعاون الدولي

تُعد المشاركة في مبادرة بناء النزاهة وتطبيقها قراراً خاصاً بالأمم ومسؤولية واقعة عليها في نفس الوقت. وتُعتبر الملكية الوطنية والالتزام الوطني شرطاً أساسياً وأساس المشاركة. وفي ظل التطور الذي شهدته المبادرة، يبدو جلياً أنها استفادت من التعاون الممتاز والمستمر بين الدول ومنظمة حلف شمال الأطلسي

⁴ تهدف خطة عمل الشراكة بشأن بناء مؤسسات الدفاع (PAP-DIB) إلى تعزيز الجهود المبذولة من قِبل البلدان الأعضاء من أجل إصلاح وإعادة هيكلة مؤسسات الدفاع الخاصة بها لتلبية الاحتياجات المحلية وكذلك الالتزامات الدولية. وتُعد المؤسسات الدفاعية التي تتمتع بالفاعلية والكفاءة والتي تخضع للرقابة المدنية والديمقراطية أمراً حيويًا لتحقيق الاستقرار في المنطقة الأوروبية الأطلسية ولتحقيق التعاون الدولي في مجال الأمن.

وقطاع الدفاع ومنظمة الشفافية الدولية. وهذا التعاون شاهداً على القوة التي تنتج عن القيم والمصالح المشتركة لجميع المنظمات والأطراف المعنية.

وكما ذكر آنفاً، فإن المصلحة في مبادرة بناء النزاهة ودعمها تعكس الضغوط المالية المفروضة على نحو متزايد من قبل وزارات المالية على موازنات الدفاع والأمن في ظل النقش المالي المتزايد الناجم عن الركود الاقتصادي الدولي العميق والمدمر. وتدرك الدول الحلفاء والدول الشريكة في الحلف الحاجة إلى إنفاق الموارد الشحيحة بطرق تنسم بالكفاءة والفاعلية والشفافية. وفي هذا الصدد، يمكن لمبادرة بناء النزاهة المساهمة في تحقيق هذا الهدف من خلال توفير الأدوات العملية اللازمة لبناء القدرات وضمان تحقيق مبدأ الحصول على أعلى جودة بأفضل سعر.

التعاون في العمل

وقد أثبتت تجارب الناتو في أفغانستان والبلقان أن التحديات الأمنية اليوم تحتم على المجتمع الدولي العمل من خلال التعاون الوثيق في الجمع بين التدابير المدنية والعسكرية والتنسيق. ويتطلب العمل معاً على نحو فعال تعاون ومساهمة جميع الأطراف الرئيسية. ومن الضروري لجميع الأطراف الدولية الفاعلة التحرك بطريق منسقة تأخذ بعين الاعتبار نقاط القوة والتفويضات. وتعمل منظمة حلف شمال الأطلسي على تعزيز قدرة الحلف على العمل بفاعلية مع الدول الشريكة والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية والسلطات المحلية وتعزيز تضافر الجهود على جميع المستويات. وينطبق هذا التعاون بالمثل على عمليات الناتو والجهود المتواصلة الرامية إلى التحول بُغية مواجهة تحديات القرن الحادي والعشرين. وتشارك المنظمات الدولية الرئيسية على نحو متزايد في وضع وتنفيذ السياسات التي من شأنها تحقيق نهجاً أكثر تكاملاً بشأن إصلاح مؤسسات الدفاع والأمن والتنمية.

وينطبق مثل هذا النهج المتكامل ليس فقط على العمليات ولكن ينطبق أيضاً على نطاق أوسع على العديد من جهود منظمة حلف شمال الأطلسي كذلك الجهود الرامية إلى بناء النزاهة ومكافحة الإرهاب وتعزيز الأمن الخاص بقطاع الطاقة. ولهذه الأسباب وغيرها، سوف تواصل منظمة حلف شمال الأطلسي السعي لإقامة شراكات دائمة ومنظمة وتعاونية مع الدول الشريكة والمنظمات الدولية الهامة (بما في ذلك الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي).

مناقشات ونتائج مؤتمر مونتييري فبراير 2009

في نهاية شهر فبراير 2009، انعقد مؤتمر دولي هام في مقاطعة مونتييري بولاية كاليفورنيا الأمريكية لتقييم ما تم تحقيقه في تطوير مبادرة بناء النزاهة والتفكير في الطريق الذي يؤدي إلى توسيع تعميق تنفيذ هذه المبادرة.

وقامت منظمة حلف شمال الأطلسي، بالتعاون مع مدرسة الدراسات العليا البحرية (مركز التدريب والتعليم الخاص بالشراكة من أجل السلام في أمريكا الشمالية) ومنظمة الشفافية الدولية، بعقد مؤتمر بهدف تقييم التقدم المحرز في عملية تطوير الأدوات العملية وتبادل وجهات النظر حول مواصلة تطبيق خطة عمل الشراكة بشأن بناء مؤسسات الدفاع المتفق عليها في مؤتمر قمة إسطنبول.

توصيات مؤتمر مونتييري

كان الغرض من التوصيات التي خرج بها مؤتمر مونتييري أن تكون بمثابة مساهمة في إعداد تقرير التقييم الذي تم تسليمه لسفراء الدول الأعضاء في مجلس الشراكة الأوروبية الأطلسية ودليلاً توجيهياً في عملية مواصلة وضع برنامج عمل، بما في ذلك تحديد الأنشطة العملية التي يتعين الاضطلاع بها من قبل منظمة حلف شمال الأطلسي ومجلس الشراكة الأوروبية الأطلسية في إطار دعم الجهود التي تقودها الأمم المتحدة لبناء النزاهة وزيادة الشفافية وتعزيز المساءلة في قطاع الدفاع.

تعزيز النزاهة في مسرح العمليات

بالتعاون مع المنظمات الدولية الأخرى، ركزت منظمة حلف شمال الأطلسي على تقييم الأثر الاقتصادي لقوات المساعدة الدولية لإرساء الأمن في أفغانستان (ISAF) وفرق إعادة إعمار المقاطعات في أفغانستان (PRTs). وفي هذا الصدد، قد جرى العمل على تحديد الآليات التي من شأنها بناء النزاهة وزيادة الشفافية وتعزيز المساءلة من أجل تشجيع الإنفاق الأكثر كفاءة وفعالية للموارد في مسرح العمليات وتسريع وتيرة التنمية الاقتصادية وتعزيز أفضل الممارسات.

وبالتعاون مع المنظمات الدولية الأخرى، قامت منظمة حلف شمال الأطلسي بإعداد ودعم فعاليات تركز على تبادل المعرفة والخبرات وتعزيز أفضل الممارسات الخاصة بفرق إعادة إعمار المقاطعات (بما في ذلك الفعاليات التي يجري تنظيمها في عدد من العواصم الدولية وكذلك في أفغانستان).

تعزيز النزاهة من خلال التعليم

لقد جرت التوصية بأن تواصل الدول الرائدة تقديم الدعم من خلال الصندوق الاستئماني لبناء النزاهة بغرض تطبيق مجموعة تدابير مبادرة بناء النزاهة في مؤسسات الدفاع (BIDE). وتضمنت مجموعة التدابير هذه دورات تدريبية في أوكرانيا والبوسنة والهرسك وأفغانستان.

ومع الأخذ بعين الاعتبار العمل الذي قامت به مدرسة منظمة حلف شمال الأطلسي في إطار استخدام البرامج الأساسية الإلكترونية وتجارب الآخرين (مثل شبكة إصلاح القطاع الأمني الإفريقي)، تواصلت الجهود المبذولة الرامية إلى تطوير شبكة من الممارسين العاملين في هذا المجال تكون قادرة على تعزيز أفضل الممارسات وتبادل الخبرات والمعلومات.

وواصلت أكاديمية الدفاع البريطانية، جنبًا إلى جنب مع الأطراف المعنية الأخرى، العمل على تطوير مواد دراسية لاستخدامها "بشكل مستقل" ودعم وحدة تعلم عن بُعد. مع الأخذ بعين الاعتبار نتائج عملية التقييم الذاتي لعام 2008 وتجارب عام 2009، يجري حاليًا وضع توصيات لتعزيز العلاقة من أنشطة التخطيط المتواصلة الخاصة بالشراكة من أجل السلام التابعة لمنظمة حلف شمال الأطلسي وغيرها من برامج العمل المصممة الأخرى مثل خطط عمل الشراكة الفردية.

وبالتعاون مع المؤسسات التعليمية الوطنية والتابعة لمنظمة حلف شمال الأطلسي، بما في ذلك مراكز التدريب والتعليم التابعة لبرنامج الشراكة من أجل السلام وكذلك ممثلين عن المجتمع المدني، تم إعداد جدول زمني لأنشطة مبادرة بناء النزاهة في مؤسسات الدفاع للفترة من 2010 إلى 2012. وتتضمن هذه الأنشطة إعداد وحدات يتم دمجها في دورات التدريب والتعليم الحالية (مثل وضع نموذج تدريب لما قبل نشر القوات).

وقد بُذلت جهود بالتعاون مع جهات أخرى، مثل الجمعية البرلمانية لحلف شمال الأطلسي، للبحث عن فرص للتعاون المحتمل الذي يركز على خبرة البرلمانيين. وهذا يتيح إمكانية تطوير وحدات مصممة لتنمashi مع أعضاء البرلمانات وأعضاء فرق العمل.

تعزيز النزاهة في مجال المشتريات

لقد أخذ المؤتمر بعين الاعتبار المبادرات والجهود المبذولة في صناعة الفضاء الجوي والدفاع لإعداد مدونة قواعد سلوك مشتركة وممتدة عبر الأطلسي في هذا المجال. ويتواصل بذل الجهود لدمج مثل هذه التطورات في إطار أكثر تفصيلاً لمبادرة بناء النزاهة في مؤسسات الدفاع. وعلى هذا الأساس، تم الاتفاق على استكشاف جدوى إقامة حلقة عمل لأفضل الممارسات حول معايير الصناعة المشتركة بشأن بناء النزاهة وزيادة الشفافية وتعزيز المساءلة.

وعلاوة على ذلك، هناك نية لمواصلة تعزيز تبادل الخبرات بين الدول بشأن الحد من مخاطر الفساد في مجال المشتريات. ومن الممكن أن تتضمن هذه التبادلات إعداد حلقات عمل وموائد مستديرة، مع التركيز على تحسين القواعد واللوائح التنظيمية المالية وتطبيق برامج أخلاقيات بناء النزاهة واستخدام نظام المشتريات الإلكتروني لزيادة المنافسة وتعزيز المساءلة. وقد جرى تنظيم حلقة عمل لأفضل الممارسات حول "الأخلاقيات والمشتريات" في النرويج في خريف عام 2009.

بالإضافة إلى ذلك، تم الإقرار بأن عمليات المقاصة التي تصحب عمليات مشتريات قطاع الدفاع يمكن أن تنطوي على مخاطر فساد إضافية والإسهام في سوء توزيع الموارد. ويمكن لجميع الدول إعادة النظر في السياسات التي تستهدف عمليات المقاصة بُغية اتخاذ الخطوات اللازمة لتحديد المخاطر وزيادة الشفافية وتعزيز المساءلة المصاحبة لتنفيذ عمليات المقاصة. ومن الممكن أن تتضمن مثل هذه الخطوات إجراء مراجعة للتدابير المرتبطة بترسية عمليات المقاصة، والتأكد من أن أسعار العطاءات، مع عمليات المقاصة وبدونها، سوف تُقارن من أجل تسهيل التقييم الكمي للتكاليف والفوائد.

تعزيز النزاهة من خلال البحث والتحليل

لقد تم الاعتراف على نطاق واسع بأهمية تشجيع كلية الدفاع الخاصة بمنظمة حلف شمال الأطلسي ومدرسة منظمة حلف شمال الأطلسي ومراكز التدريب والتعليم ذات الصلة الخاصة ببرنامج الشراكة من أجل السلام

ومراكز التميز التابعة لمنظمة حلف شمال الأطلسي على دمج مبادرات بناء النزاهة في دواتها التدريبية وأجنداتها البحثية. ويمكن أن تتضمن مثل هذه الجهود تعزيز النزاهة على مستوى فرق إعادة إعمار المقاطعات وتحديد أفضل الممارسات جنبًا إلى جنب مع النتائج التي يتعين مشاركتها في والمنشورات والمؤتمرات الوطنية والخاصة لمنظمة حلف شمال الأطلسي.

دعم الناتو/مجلس الشراكة الأوروبية الأطلسية لتعزيز النزاهة

من الواضح أن الدول بحاجة إلى تعزيز الجهود المبذولة حاليًا لتطوير وتنفيذ برنامج عمل بناء النزاهة. ويمكن للنهج المتمثل في الاعتماد على المساهمات والمتدربين الوطنيين المتطوعين تعزيز الجهود الوطنية لبناء القدرات وتعزيز أفضل الممارسات.

وثم عنصر رئيسي في العمل المستمر للمبادرة يتمثل في استمرار الدول في توفير الموارد للصندوق الاستثماري لبناء النزاهة في المرحلة الثانية. علاوة على ذلك، سوف يواصل الموظفون الدوليون لمنظمة حلف شمال الأطلسي في العمل مع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لتحديد التبرعات اللازمة للصندوق الاستثماري والتي تكون متمتعة بصفة المساعدة الإنمائية الرسمية.

العمل والطموحات المأمولة مستقبلاً

لقد كان مؤتمر مونتيري حدثًا هامًا في دفع مبادرة بناء النزاهة إلى الأمام. وأشار المؤتمر إلى إمكانية عقد مؤتمر تقييم مماثل حول بناء النزاهة في مؤسسات الدفاع في عام 2011 واستضافة مدرسة الدراسات العليا البحرية مرة أخرى للمؤتمر. ومن هذه التوصيات التي خرج بها المؤتمر، تم إعداد تقرير تقييم وتوزيعه على سفراء الدول الأعضاء في مجلس الشراكة الأوروبية الأطلسية، بما في ذلك برنامج العمل المقترح للفترة من 2010 إلى 2012.

بناء النزاهة في عالم مضطرب

تعتبر قطاعات الدفاع والأمن في العديد من البلدان جزءًا من الاضطرابات المالية الدولية الحالية التي تفرض ضغوطًا شديدة على الموازنات. ويتم حاليًا إجراء مراجعات هامة بشأن قطاع الدفاع والأمن لتقييم مستوى الموارد الصحيح اللازم لضخه في هذه القطاعات، مع الأخذ بعين الاعتبار المطالبات الأخرى للعديد من مجالات الإنفاق العام الأخرى مثل الصحة والتعليم والبنية التحتية للنقل.

وخلال السنوات الثلاث التي مرت على إطلاق مبادرة بناء النزاهة، تظل الحاجة إلى تعزيز القيم والحوكمة والإصلاحات والتعاون الدولي ذات أهمية كبيرة للغاية. وتتطوي هذه المبادرة على أهمية دائمة في تمكين الدول من تنفيذ الآليات التي من شأنها الارتقاء بمعايير الإدارة العامة والمساءلة والإصلاحات القضائية. وسوف تساعد تلك الآليات على توفير موارد إضافية لقدرات قطاع الدفاع من خلال الحد من هدر الموارد الناجم عن الفساد.

وفي الختام، تقدم الخلاصة الوافية لأفضل الممارسات فيما يتعلق ببناء النزاهة والحد من الفساد في قطاع الدفاع رؤية هامة وتعتمد على مجموعة متنوعة من التجارب المتعلقة بالهُج العملية للتصدي للفساد. وسوف تساعد هذه الرؤية والتجارب الدول على تنفيذ إصلاحات بعيدة المدى في قطاع الدفاع والتي يمكن أن تقلل مخاطر الفساد في قطاعات الدفاع والأمن في الدول في جميع أنحاء العالم.

4 الفصل الرابع

النُهْج الوطنية المتبعة في مجال دعم بناء النزاهة والحد من الفساد في قطاع الدفاع

لا تُعد منظمة حلف شمال الأطلسي وحدها التي تدعم مبادرات بناء النزاهة كحلف بل إن الدول الأعضاء أيضاً تقدم هذا الدعم على نحو فردي. ويستعرض هذا الفصل العديد من الأمثلة على أحدث النهج التي تدعم تلك المبادرات والتوصيات المنبثقة عن أفضل الممارسات.

ويقدم المربع 4-1 رؤية وطنية تدعم الدور الأوسع نطاقاً لمنظمة حلف شمال الأطلسي ومجلس الشراكة الأوروبية الأطلسية في المبادرات الرامية إلى بناء النزاهة والحد من مخاطر الفساد في مؤسسات الدفاع.

المربع 4-1. مكافحة الفساد في قطاع الدفاع: رؤية من منظور سويسري

تحظى أهمية مكافحة الفساد باهتمام متزايد في مجال الأمن الدولي. وحلف الناتو وشركائه من المجتمع المدني يدركون هذه الحقيقة. في كل قضية من القضايا الهامة في مجال الأمن الدولي حالياً - أسلحة الدمار الشامل والدفاع المضاد للفدائف والحروب الأهلية وتغير المناخ - سوف يكون لبناء النزاهة وزيادة الشفافية وترسيخ مبدأ سيادة القانون تأثيراً قوياً في حد ذاتها وبالتالي سيكون لها تأثيراً قوياً أيضاً على الأمن الدولي.

وإدراكاً لهذه الحقيقة، تقوم سويسرا بدعم خطة عمل الشراكة الخاصة بمجلس الشراكة الأوروبية الأطلسية بشأن بناء مؤسسات الدفاع وتُعد من بين الدول الرائدة، جنباً إلى جنب مع بولندا والمملكة المتحدة، فيما يتعلق بالصندوق الاستئماني لبناء النزاهة.

المصدر: HE Ambassador Jean-Jacques de Dardel, Ambassador of Switzerland to NATO, Address to the Building Integrity and Defence Institution Building Conference, Monterey, CA (25-27 February 2009).

النهج الأمريكي لبناء النزاهة¹

الأسس التي يقوم عليها النهج

يقوم النهج الأمريكي في مساعدة جهود الشركاء الرامية إلى الحد من الفساد في قطاع الدفاع على قوة الشراكات وإتباع نهج شامل لإصلاح القطاع الأمني والتركيز على تعزيز مؤسسات الدفاع.

وتدرك الولايات المتحدة أهمية إقامة الشراكات في مساعدة الدول على النهوض بأعباء أمنه الخاص وكذلك الأمن المشترك. وكان وزير الدفاع روبرت غيتس قد أوضح، أثناء إحدى المحاضرات التي حظيت بترحيب جم في جامعة ولاية كنساس، قائلاً "يمكن القول بأن أهم عنصر عسكري في كفاحنا المشترك ضد الإرهاب لا يتمثل في القتال الذي نقوم به بأنفسنا، ولكن في كيفية قيامنا بتمكين ومساعدة شركائنا على الدفاع عن وإدارة أنفسهم." وتماشياً مع ما قاله الوزير غيتس، قامت وزارة الدفاع الأمريكية بزيادة الموارد المخصصة لتعزيز قدرة الدول الشريكة على الإدارة زيادة كبيرة.

وقد اتفقت وزارة الدفاع ووزارة الخارجية والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) على مجموعة مشتركة من المبادئ التوجيهية الخاصة بنهج أكثر شمولية لإصلاح القطاع الأمني.² وتزود الوثيقة الممارسين العاملين لدى الوزارتين والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بالمبادئ التوجيهية للتخطيط لبرامج إصلاح القطاع الأمني وتنفيذها مع الدول الأجنبية الشريكة والتعامل بشكل شامل مع جهود الإصلاح التي تستهدف المؤسسات والعمليات والقوى التي توفر الأمن وتعزز سيادة القانون.

ويتمثل أحد هذه المبادئ التوجيهية في أن الدعم التشغيلي يجب أن يكون متوازناً مع الإصلاح المؤسسي. ومن ثم، فإن التركيز ينصب على كيفية إدارة وتمويل ومراقبة ودعم القوات التي بُنيت بمساعدة الولايات المتحدة. ومن المعروف أن نجاح القوات واستدامتها يتوقف على المؤسسات والعمليات التي تدعم هذه القوات. وتشير المبادئ التوجيهية أيضاً إلى أن مبادئ حُسن الإدارة – المساءلة والشفافية واحترام حقوق الإنسان والشرعية – يجب أن تكون في صلب عملية تنمية القوات والمؤسسات الأمنية.

ويشكل الفهم المتمثل في أن بناء النزاهة هو جزء لا يتجزأ وجزء لا غنى عنه لبناء مؤسسات الدفاع الأساس الثالث للنهج الأمريكي. وجزئياً، فإن قلق الولايات المتحدة بشأن النزاهة صادر بشكل مباشر عن القلق بشأن الفساد وآثاره المدمرة. والفساد يشكل تهديداً لأمننا المشترك. وهو لا يقل خطورة عن خطورة العدو الخارجي الذي يصيب القدرات الدفاعية بالدمار. كما أنه يمثل مصدر مساعدة وراحة لأعدائنا المشتركين.

إن بناء النزاهة والحد من الفساد وجهاً لعملة واحدة. إلا أن الاهتمام بالنزاهة له مبررات أكثر إيجابية. ومثلما تكون المسؤولية تجاه الأمن مشتركة، كذلك هو الحال بالنسبة للمسؤولية تجاه الدفاع عنها مع

¹ يستند وصف النهج الأمريكي على العرض التقديمي جوزيف بينكرت، مساعد وزير الدفاع لشؤون الأمن العالمي في الولايات المتحدة. *Building Integrity and Defence Institution Building*, Conference Report (Monterey, CA: 25–27 February 2009).

² US Agency for International Development, US Department of Defense and US Department of State, *Security Sector Reform* (February 2009), www.state.gov/documents/organization/115810.pdf.

مؤسسات تعكس طبيعة حلف شمال الأطلسي، وهو الحلف الذي يهدف لحماية حرية شعوبنا وتأسس على مبادئ الديمقراطية والحرية الفردية وسيادة القانون. إن الولايات المتحدة تسعى للعمل مع منظمة حلف شمال الأطلسي والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية من أجل تحسين مؤسسات الدفاع من خلال قدر أكبر من الشفافية والمساءلة.

المكونات الرئيسية

إن بناء النزاهة والشفافية والمساءلة في مؤسسات الدفاع ينطوي على عناصر داخلية خاصة بالقدرة المؤسسية وكذلك بعض العناصر الخارجية. وتتمثل القدرات المؤسسية في الناس والعمليات والمنظمات والبنية الأساسية اللازمة لتطوير القدرات وإدارتها والمحافظة عليها وتوظيفها لتحقيق أهداف الأمن القومي. وبالتالي من الأهمية بمكان التعامل مع جميع هذه المكونات – الناس والعمليات والمنظمات والبنية الأساسية – في إطار برامج بناء النزاهة.

الناس

النجاح يبدأ بالناس. والمؤسسات ليست إلا مجرد هياكل يقوم فيها المهنيين من ذوي المواهب بتحويل الأفكار والموارد إلى أدوات أمن. ومن ثم فإن تعليم وتدريب المتخصصين في شؤون الدفاع، سواء العسكريين أو المدنيين، يأتي في جوهر تعزيز ثقافة النزاهة في مؤسسات الدفاع. ويجب أن تكون النزاهة سمة بارزة في نظم التنمية المهنية. ويجب أن يعمل التعليم على إعداد الأشخاص الأكثر عرضة للفساد، على سبيل المثال هؤلاء العاملين في مجال الاقتناء، لإقرار حدود أخلاقية واضحة وتوفير أنظمة دعم خاصة بالمشورة والاستشارات القانونية حتى يتمكنوا من الاستجابة على نحو ملائم.

تعد ثقافة النزاهة أمراً ضرورياً بيد أن المهنيين العاملين في قطاع الدفاع بحاجة أيضاً إلى أدوات للعمل وفقاً لهذه المبادئ. ومن الضروري أن يعمل تعليم المهنيين في قطاع الدفاع على تزويدهم بوسائل تقييم الشفافية والمساءلة لدى مؤسساتهم ومعرفة أفضل الممارسات في هذه المجالات وفهم عملي لكيفية تنفيذ هذه الممارسات. والتعليم والتدريب الذي يعزز المبادئ الأخلاقية والنزاهة ويقدم الأدوات اللازمة لبناء النزاهة المؤسسية ليس حدثاً يقع مرة واحدة بل مطلباً دائماً على امتداد الحياة المهنية.

العمليات والآليات

يتمثل العنصر الثاني المطلوب للقدرات المؤسسية في إرساء النزاهة في العمليات والآليات التي تعمل في إطارها المؤسسات. ومن المفهوم جيداً أن آليات الشفافية يجب أن تكون جزءاً لا يتجزأ من أنظمة التخطيط والموازنة والمشتريات. ويجب أن تتضمن نظم التعاقد والمشتريات أنظمة متعددة تتطلب المراقبة ونقاط محددة بوضوح بشأن الموافقة والمراجعة. وينبغي أن تكون هناك، بما يتماشى مع الأمن القومي، نظم تعمل على توفير المراجعات الخارجية لتلك العمليات والقرارات الناجمة عنها. ومن الضروري أن تكون هذه الآليات والعمليات على دراية بتاريخ الدول التي يتم فيها تطبيق هذه الآليات والعمليات وأن تكون على دراية كذلك بنظامها القانوني وثقافتها ولن تعمل دون توفر ملكية الدولة المضيفة لها.

المنظمات

يتمثل العنصر الثالث الهام في المنظمات الداخلية التي تعزز وتوفر المساءلة والمراقبة. ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، يوجد تقريباً لدى جميع الوكالات الحكومية مراقبين مستقلين – الذين يُعرفوا

بالمفتشين العاميين. وهؤلاء المراقبين يوفرون المساءلة ويدعمون عمليات الإبلاغ مجهولة المصدر من قبل أولئك الذين يخشون الانتقام ردًا على القيام بإجراء شجاع.

وبالإضافة للمراقبين المستقلين، توجد منظمات داخلية تساعد على منع حدوث المشكلات - على سبيل المثال، مستشارو الشؤون القانونية والأخلاقية الذين يستطيعون توجيه صانعي السياسة أو المسؤولين عند النقاط المحتملة للفشل. وربما يؤدي قدر صغير من الوقاية، التي ربما تكون في شكل من أشكال المراجعة الدورية القانونية أو تقديم المشورة لمسؤول المشتريات، إلى تجنب الحاجة لإجراء تحقيقات وملاحقات قضائية أكثر كلفة.

البنية الأساسية

رابعاً، هناك البنية الأساسية الخاصة بإرساء النزاهة والشفافية والمساءلة. وغالبًا ما يشير مصطلح "البنية الأساسية" إلى المباني وأنظمة الكمبيوتر. إلا أننا نقصد به هنا الأطر القانونية والسياسية الضرورية لإرساء النزاهة في مؤسسات الدفاع - على سبيل المثال، المتطلبات اللازمة لوضع ونشر معايير السلوك والإجراءات التي تقنن عمليات وآليات الشفافية والمساءلة. وتُعد موثيق بناء النزاهة - إحدى "أفضل الممارسات" في مجال بناء النزاهة - من الأمثلة الممتازة على تجاوز الوسائل التقليدية لبناء البنية الأساسية للنزاهة.³

المكونات الخارجية

هناك أيضًا عناصر للنزاهة والشفافية والمساءلة التي تقع خارج نطاق مؤسسات الدفاع إلا أنها تمثل أهمية بالغة لنجاح تلك المؤسسات. وسيتعذر تحقيق النجاح الكامل للحملات التي تهدف إلى بناء مؤسسات دفاع إذا لم يتم دمج هذه الحملات في جهود إصلاح القطاع الأمني الأوسع نطاقًا التي تُبذل خارج نطاق مؤسسات الدفاع.

وتتميز المبادئ التوجيهية الخاصة بجهود إصلاح القطاع الأمني الحكومي في الولايات المتحدة، الصادرة في فبراير 2009، من حيث أنه قد تم وضعها وإصدارها بشكل مشترك بين وزارة الدفاع ووزارة الخارجية ووكالة التنمية الدولية. وهذه العناصر هامة لأنها تدرك الحاجة إلى إتباع نهج أكثر شمولية تعمل على دمج أدوات الدفاع والتنمية والأدوات الدبلوماسية في مجموعة من المؤسسات والعناصر المتعلقة بإصلاح القطاع الأمني، بما في ذلك العناصر التي تقع خارج نطاق المؤسسات الأمنية.

وتتمثل العناصر الخارجية الأولى وربما الأكثر أهمية في البرلمانات والهيئات التشريعية، اللازمة لتوفير أساس قانوني متين للعمل الخاص بقطاع الدفاع. ويجب أن تكون هذه القوانين مانعة بحيث تنص على الشفافية ونهاية بحيث تحدد الأعمال غير المشروعة وتطالب بالشفافية. وينبغي على البرلمانات القيام بالرقابة على المؤسسات الأمنية والاضطلاع بدور هام في ضمان تحقيق الشفافية والمساءلة في مجال الموازنة والاقتناء. ويجب أن يتضمن نهجنا تجاه إرساء النزاهة في مؤسسات الدفاع برامج تعمل على دعم الدور الرئيسي للهيئات التشريعية المنتخبة.

ثانيًا، يتطلب قطاع الدفاع إطارًا قويًا خارجيًا لسيادة القانون لضمان تحقيق الشفافية والمساءلة على نحو فعال. ومن المسلم به، على سبيل المثال، أن تعزيز قدرات البحث الجنائي الخاصة بمؤسسات الدفاع قد يكون

³ تقدم الفصول السابع والسادس عشر والسابع عشر مبادئ توجيهية وأمثلة على تنفيذ موثيق تحقيق النزاهة في مؤسسات الدفاع.

ضرباً من العبث دون ضمان الأداء الوظيفي الجيد للنظام القضائي الخاص بالبلد. ويجب أن تقوم السياسات والممارسات الأمنية في بلد ما على مبدأ سيادة القانون وأن ترتبط بقطاع العدالة الأوسع نطاقاً. ويجب أن تهدف المساعدة التي نقدمها إلى التأكد من أن مؤسسات الدفاع تعمل ضمن إطار عمل معمول به من القانون المحلي والدولي وأن تلك المؤسسات تدعم الجهود الرامية إلى تعزيز وفرض سيادة القانون.

وتتضمن مسؤوليات عضوية منظمة حلف شمال الأطلسي عناصر سياسية وكذلك عناصر عسكرية. والفكرة المتمثلة في أن قطاع الدفاع متصل بالجوانب الأخرى للحكم تُعد من الأفكار الراسخة في الحلف. وبالتالي، فإن الجهود الرامية إلى بناء النزاهة في مؤسسات الدفاع يجب أن تتزامن مع جهود إصلاح القطاع الأمني في وزارات أخرى.⁴

ثالثاً، تضطلع منظمات المجتمع المدني بدور في ضمان الشفافية والمساءلة في مؤسسات الدفاع. وتُعد الأطراف مثل المنظمات المهنية ومجالس المراجعة المدنية ومؤسسات الفكر والرأي والمنظمات المعنية بحشد الدعم والمنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام وغيرها من المجموعات الأخرى من العناصر المشمولة في هذا الصدد. وينبغي النظر إلى منظمات المجتمع المدني المسؤولة باعتبارها شركاء وعوامل دعم نحو تحقيق هدف مشترك يتمثل في إرساء النزاهة المؤسسية.

وبالإضافة إلى مراقبة أداء القطاع الأمني، يضطلع المجتمع المدني بدور هام في التعبير عن المطلب الشعبي بشأن إرساء النزاهة والشفافية والمساءلة على جميع مستويات وفروع الحكومة. ويُنتظر من القادة تلبية الحاجة إلى إرساء ثقافة النزاهة المؤسسية. ويجب أن تكون هذه الثقافة متأصلة في جميع مكونات الحكومة على جميع المستويات وأن تحظى بدعم المجتمع المدني. ويتمثل عملنا المشترك في بناء قدرات كل دولة للنهوض بأعباء أمنها الخاص - سواء كانت من الدول الأعضاء في الحلف أو من الدول الشريكة - من أجل المساهمة في أمننا المشترك. وهذا العمل يتطلب ليس فقط بناء قوات أمنية مؤهلة ولكن أيضاً بناء قدرات المؤسسات التي تدير وتدعم تلك القوات. وحتى تتمتع بالفاعلية ويُنتظر إليها على أنها شرعية، يجب على هذه المؤسسات أن تتحلى بالنزاهة والشفافية والمساءلة.

ويمكن للولايات المتحدة المساعدة في بناء هذه المؤسسات.

النهج الكندي لإصلاح القطاع الأمني ودوره في أفغانستان⁵

كانت كندا من الأطراف الهامة الفاعلة في أفغانستان، حيث اضطلعت بدور أكبر من المتوقع، لا سيما إذا أخذنا في الاعتبار الموارد الإنمائية التي تميزت بها والمسؤوليات العسكرية التي اضطلعت بها في هذا الصراع في ضوء دورها التقليدي لحفظ السلام. وكندا ليست سوى طرف واحد في ائتلاف واسع من البلدان الأخرى والقوات التابعة لها لدعم السلام وكذلك المنظمات غير الحكومية والمنظمات الحكومية الدولية والشركات العسكرية والأمنية الخاصة ووسائل الإعلام المحلية والدولية (ناهيك عن الحكومة الأفغانية نفسها، التي تلعب دوراً حاسماً).

ويبلغ عمر النهج الكندي لإصلاح القطاع الأمني في أفغانستان حوالي سبعة أعوام. فقد حاول الكنديون اعتماد نهجاً شاملاً ومتكاملاً في جهودهم وشجعوا حكومات أخرى - الجهات المانحة وكذلك الحكومة

⁴ تتوقع منظمة حلف شمال الأطلسي أن ينعكس هذا الفهم في أي "خطة عمل العضوية" خاصة بالدولة الشريكة.

⁵ يستند هذا القسم إلى: David Law, "Canada in Afghanistan: Concepts, Policies, Actors, and Prospects," *Connections: The Quarterly Journal* 8:3 (Summer 2009): 25-51.

الأفغانية – على أن تحذوا حذوها. وقد بُذلت مساعي لتحقيق توازن بين المبادرات الحكومية وتلك المبادرات الرامية إلى تعزيز قدرة قوات الأمن الأفغانية لتولي مسؤولية تسليم الأمن في البلاد نيابة عن الشعب. وهذه العناصر الإيجابية تشكل جزءاً لا يتجزأ عن النهج الجديد الذي تتبعه الحكومة الكندية الحالية تجاه أفغانستان.

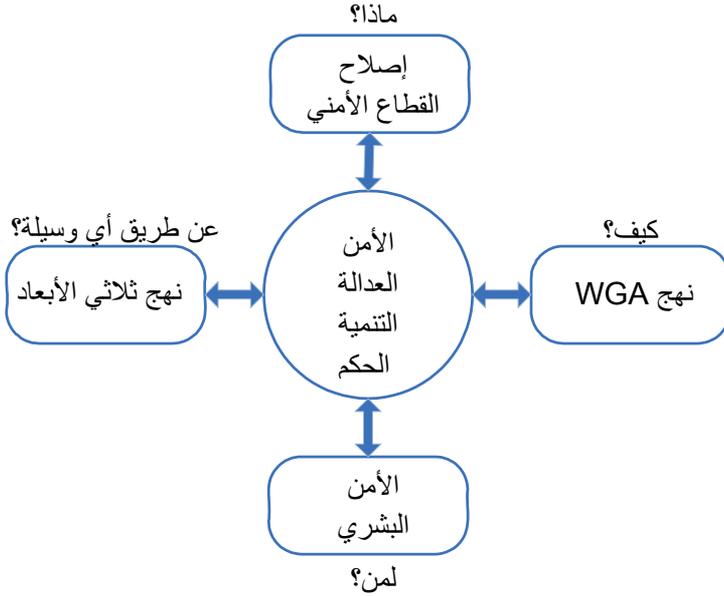
ومنذ انتهاء الحرب الباردة، اعتمدت كندا أربعة أطر شاملة لتصور وتوجيه أنشطتها لصالح التنمية، وبوجه خاص لصالح الدول التي تعاني من اضطرابات: الأمن البشري، والنهج ثلاثي الأبعاد، ونهج "الحكومة بأسرها"، وإصلاح القطاع الأمني. وفي حين أن هذه المفاهيم قد دخلت الخطاب السياسي على فترات مختلفة، فإنها لا تستبعد بعضها البعض (الشكل 1-4). وبدلاً من ذلك، فإنها تميل إلى التمتع بمستوى معين من التزام وتبرز جميعها بدرجات متفاوتة على نحو يماثل حشد المفاهيم الخاصة بمشاركة كندا في أفغانستان.

وشهدت أهداف كندا من مشاركتها في أفغانستان تفاوتاً قليلاً منذ المشاركات الأولى التي ضمت قوات كندية في 2001-2002 ورغم إجراء ثلاثة تغييرات على الحكومة في كندا خلال تلك الفترة. ومن بين الأهداف الرئيسية تعزيز الاستقرار والتنمية في أفغانستان تماشياً مع التزام كندا العام بتعزيز الأمن البشري في الدول الهشة.⁶

لقد كانت المهمة القتالية لكندا في أفغانستان بمثابة الحقيقة الجلية التي أتاحت للفرقة الكندية تنفيذ مجموعة من الأنشطة المتعلقة بإصلاح القطاع الأمني. وقد تم تحديد الإطار الشامل لتلك الأنشطة في الاتفاق الخاص بأفغانستان والإستراتيجية الإنمائية الوطنية الأفغانية (ANDS) الأكثر تفصيلاً التي وضعت برنامجاً مدته خمس سنوات للتعاون بين حكومة أفغانستان والمجتمع الدولي في ثلاثة مجالات: الأمن؛ والحكم وسيادة القانون وحقوق الإنسان؛ والتنمية الاقتصادية والاجتماعية (مع مكافحة المخدرات باعتبارها مجالاً فرعياً رابعاً). وقد ارتبطت أنشطة الإدارات الحكومية الرئيسية الكندية المشاركة في أفغانستان على نحو وثيق بالمجالات الثلاثة الأولى من هذه المجالات البرنامجية.

وكان عمل فرق إعادة إعمار المقاطعات في أفغانستان أساسياً بالنسبة لإصلاح القطاع الأمني. وفرق إعادة إعمار المقاطعات هي عبارة عن شركات مدنية-عسكرية تهدف إلى تسهيل تطوير البيئة الأمنية للقيام بأعمال إعادة الإعمار في الأقاليم الأفغانية. ويتم إنشاء فرق إعادة إعمار المقاطعات كشراكات بين القطاعين المدني والعسكري. ويتم دمج العناصر العسكرية فقط من فرق إعادة إعمار المقاطعات في إطار تسلسل القيادة الخاص بقوات المساعدة الدولية لإرساء الأمن في أفغانستان. ومن بين الأهداف الرئيسية لفرق إعادة إعمار المقاطعات تقديم الدعم، حسب الاقتضاء (وفي حدود إمكانياتها وقدراتها)، لأنشطة إصلاح القطاع الأمني في أجل تسهيل جهود إعادة الإعمار.

⁶ "Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan" (known also as the *Manley Report*) (2008), http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection_2008/dfait-maeci/FR5-20-1-2008E.pdf



الشكل 4-1: المفاهيم والعلاقات في الأمن والتنمية.

وفي تقرير لاحق لتقرير مانلي، نشرت أوتاوا تقريراً بعنوان "المشاركة الكندية في أفغانستان: تنظيم المسار لعام 2011"⁷. ويقدم هذا التقرير تقييماً موضوعياً للوضع في أفغانستان. وفيما يتعلق بالحكم، فإنه يشجب استمرار نواحي القصور الناجمة عن ضعف قدرة المؤسسات الحكومية الأفغانية وتراجع ثقة الجمهور بسبب الفساد واسع الانتشار. ويحدد التقرير عدداً من المبادرات التي تم الاضطلاع بها:

- داخلياً، أنشأت كندا لجنة وزارية معنية بأفغانستان وتم نقل عملية التنسيق بين الإدارات فيما يتعلق بالسياسة الكندية إلى المجلس الاستشاري التابع لرئيس الوزراء، الذي يضم موظفين مكرسين بدوام كامل وبرئاسة نواب وزراء من وزارة الشؤون الخارجية ووزارة الدفاع ووزارة السلامة العامة والوكالة الكندية للتنمية الدولية.
- تعهدت أوتاوا بتقديم تقارير فصلية للبرلمان واللجنة الخاصة التابعة له المنشأة حديثاً والمعنية بأفغانستان وبضمان تدفق أفضل للمعلومات للصحافة والجمهور الكندي بشأن سياسة كندا في أفغانستان. كما وعدت أوتاوا بتطوير نظام قياسي لتقييم التقدم المحرز على الجبهة الأمنية وجبهة الحكم والتنمية في أفغانستان والجهود الكندية المبذولة في هذه المجالات.
- لقد جرى إعادة تقييم الجهود الكندية المتعلقة بأفغانستان. وقد تركزت المساعدة الأمنية والإنمائية على إقليم قندهار، في حين يتم تعيين ممثل مدني رفيع المستوى في فريق إعادة إعمار المقاطعات في قندهار ومن المقرر زيادة العدد الإجمالي للمدنيين الكنديين في أفغانستان بشكل كبير. وفي

Government of Canada, *Canada's Engagement in Afghanistan: Setting a Course to 2011* ⁷
(Ottawa: Government of Canada, June 2008).

أفغانستان، يتم منح الأطراف الفاعلة الكندية مزيد من حرية التصرف في وضع السياسات لمعالجة الأوضاع المحلية. وفي البلد ككل، تلتزم كندا بمواصلة جهودها لتعزيز قدرة أفغانستان على إرساء الحكم الديمقراطي وفعالية صنع القرار الحكومي، فضلاً عن المساعدة في تحقيق المصالحة السياسية الوطنية.

التوصيات

- المبادرات التي تهدف لإرساء النزاهة في قطاع الدفاع بحاجة إلى التقييم لا سيما فيما يتعلق ببناء مؤسسات الدفاع.
- يتعين دمج بناء مؤسسات الدفاع، لا سيما في الدول الهشة، في إطار جهود إصلاح القطاع الأمني الأوسع نطاقاً وبالتنسيق الوثيق مع جهود المساعدة الإنمائية.
- يُعد التنسيق بين الوكالات، سواء داخلياً أو في مسرح العمليات، أمراً أساسياً لنجاح جهود إصلاح القطاع الأمني.
- يُعد التنسيق بين الوكالات الذي يتسم بالشفافية ويوفر آليات لإجراء المساءلة في الوقت المناسب للبرلمانات ومشاركة المجتمع المدني أمراً أساسياً لشرعية المهام الأمنية والإنمائية والدعم الشعبي المستمر.

المربع 4-2. مبادئ المشاركة الدولية الجيدة في الدول الهشة.

في عام 2007، أقرت لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والتي تضم وزراء التنمية وروساء وكالات من معظم البلدان المانحة، التزام بالسياسات ومجموعة من المبادئ الخاصة بالمشاركة الدولية الجيدة في الدول والحالات الهشة.

وهذه المبادئ تعكس إجماعًا متزايدًا على أن الدول الهشة تتطلب استجابات مختلفة عن الدول التي تتمتع بأداء أفضل وتقر بما يلي:

- تواجه الدول الهشة تحديات إنمائية عسيرة بشكل خاص مثل ضعف الحكم أو القدرة الإدارية الضعيفة أو أزمة إنسانية مزمنة أو استمرار الاضطرابات الاجتماعية أو العنف أو ميراث الحرب الأهلية؛
- ستكون هناك حاجة إلى بذل مساعي للتخلص الدائم من الفقر وانعدام الأمن في الدول الأكثر هشاشة في العالم من قِبَل قيادات وشعوب تلك الدول؛
- على الرغم من أن المشاركة الدولية في حد ذاتها لن تضع حدًا لهشاشة الدول، إلا أن اعتماد المبادئ المشتركة يمكن أن يساعد على تعظيم الآثار الإيجابية المترتبة على المشاركة وتقليل الأضرار غير المتعمدة.

تتمثل الرؤية طويلة الأجل للمشاركة الدولية في الدول الهشة في مساعدة الإصلاحيين الوطنيين على بناء مؤسسات دولة تتمتع بالشرعية والفاعلية والمرونة. ويتطلب السعي لتحقيق هذا الهدف اتخاذ إجراء مشترك ومترابط داخل الحكومات والمنظمات وفيما بينها. ومن ثم، فإن المبادئ تؤكد على ضرورة:

- اعتبار السياق نقطة الانطلاق؛
- التأكد من أن جميع الأنشطة لا تنتطوي على أي أضرار؛
- التركيز على بناء الدولة باعتباره الهدف المركزي؛
- إعطاء الأولوية للوقاية؛
- تحديد الروابط بين الأهداف السياسية والأمنية والإنمائية؛
- تعزيز سياسة عدم التمييز كأساس لبناء مجتمعات شاملة ومستقرة؛
- المواءمة مع الأولويات المحلية بطرق مختلفة وفي سياقات مختلفة؛
- الاتفاق على آليات التنسيق العملية بين الأطراف الدولية الفاعلة؛
- التصرف سريعًا والبقاء قيد المشاركة لفترة كافية لإعطاء فرصة لتحقيق النجاح؛
- تجنب جيوب الإقصاء ("إيتام المعونات").

وبحلول عام 2007، تم اختبار هذه المبادئ ميدانيًا في تسع دول وبدأت هذه المبادئ بالفعل في تحفيز عملية تغيير السلوك فيما بين الجهات المانحة. ويهدف العمل المتواصل للمجموعة المعنية بالدول الهشة التابعة للجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي OECD DAC إلى تقديم مزيدًا من التوجيهات العملية المتوافقة مع المبادئ من أجل شحذ تنفيذ إستراتيجيات وبرامج الجهات المانحة في الدول الهشة.

الجزء الثاني

مخاطر الفساد ومواطن الضعف في قطاع الدفاع

يضم الجزء الثاني من هذه الخلاصة الوافية تسعة فصول تبحث بالتفصيل مصادر وأسباب الفساد في قطاع الدفاع. وتبحث سبعة فصول منها في السلوك الفاسد وكذلك تستعرض الممارسات الجيدة المتبعة في بناء النزاهة وتعزيز الشفافية والمساءلة في مجالات الإدارة الرئيسية لمؤسسة الدفاع: سياسات شؤون الأفراد وإدارة القوى العاملة وميزانية الدفاع والإدارة المالية والمشتريات واتفاقات المقاصة والاستعانة بمصادر خارجية والخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص في مجال الدفاع والاستفادة من فائض المعدات والبنية التحتية وإشراك الأفراد والأصول الخاصة بمؤسسة الدفاع في أنشطة اقتصادية. وينصب تركيز الفصل 12 على مخاطر الفساد وقضايا النزاهة المتعلقة بالعمليات العسكرية المعاصرة، في حين أن الفصل 13 يبحث في الفساد المتعلق بمؤسسة الدفاع في البلدان التي تعاني من نزاعات إقليمية عالقة أو صراعات مجمدة.

5 الفصل الخامس

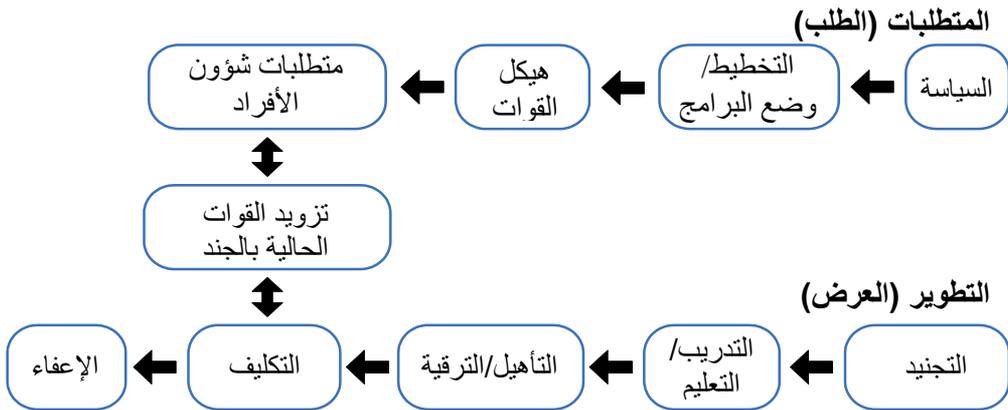
سياسات شؤون الأفراد

بالنسبة لعامة الناس، فإن الفساد في شؤون الأفراد – بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر نظام إدارة شؤون الأفراد – لا يُعد أكثر أشكال الفساد وضوحًا ولا أكثرها إثارة. ومع ذلك، تُعد أشكال الفساد هذه غالبًا الأكثر تغلغلًا ويمكن القول بأنها تُعد الأكثر دمارًا لمنظومة الدفاع ككل نظرًا لأنها تقوض فاعلية استخدام المورد الأكثر أهمية لديها - الناس. ويتناول هذا الفصل مصادر ممارسات الفساد وتأثيرها في مجال شؤون الأفراد، وسوف يقدم مبادئ تدابير مكافحة الفساد الناجحة، فضلاً عن بعض الأمثلة على الكيفية التي تم بها تطبيق تلك المبادئ عمليًا بنجاح.

ويتمثل هدف نظام إدارة شؤون الأفراد في قطاع الدفاع في ضمان أن العدد المناسب للأشخاص ذوي المهارات والخبرة المناسبة يتواجدون في المناصب المناسبة للنهوض بأعباء شؤون قطاع الدفاع – العمليات الحالية والقدرات المستقبلية والقيادة والسيطرة وما إلى ذلك. وإذا أُريد لنظام إدارة شؤون الأفراد أن يعمل بفاعلية، فيجب أن يؤدي وظيفتين مكملتين لبعضهما البعض (انظر الشكل 5-1):

1. تحديد الاحتياجات من الموارد البشرية، استنادًا إلى المتطلبات وخطط القوى العاملة الدفاعية الراهنة والمستقبلية. وهذا يتضمن المتطلبات قصيرة المدى اللازمة لتلبية الاحتياجات من القوى الحالية ومتطلبات متوسطة المدى (5-6 سنوات) خاصة بالقوى المتطورة ومتطلبات طويلة المدى (أكثر من 15 سنة) لتلبية أهداف التنمية طويلة الأجل.
2. إدارة وتنمية الأشخاص – على المستوى الفردي والجماعي – لتعزيز الاستفادة من الموارد البشرية المتاحة لتلبية الاحتياجات. وهذا يتطلب بذل جهود منظمة لاستقطاب الأفراد وتدريبهم وتحفيزهم وتكليفهم وترقيتهم والمحافظة عليهم لضمان توافر مجموعة كبيرة من الأفراد ذوي الكفاءات المهنية اللازمة (المعرفة والمهارات والخبرة).

وبالنسبة للمسؤولين الفاسدين، فإن الوظيفة الثانية هي التي تُعد محل الاهتمام الأكبر من قبلهم؛ فقرارات إدارة شؤون الأفراد التي لها تأثير مباشر على حياة الناس توفر فرصًا كبيرة للفساد. بينما تُعد الوظيفة الأولى ذات أهمية (غير مشروعة) أقل بالنسبة لهم، نظرًا لأن القرارات التي تتخذ في إطارها لا تُترجم بسهولة إلى الاستفادة الفردية. غير أنه من منظور إرساء النزاهة، يُعد وجود نظام فعال لتحديد المتطلبات أمرًا ضروريًا، حيث إنه ينشأ قياس معياري واضح ومرتبب بسياسة وخطط مؤسسة الدفاع، لقياس مدى فاعلية القرارات المتعلقة بشؤون الأفراد.



الشكل 5-1: وظائف إدارة شؤون الأفراد (المبسطة)¹

أشكال الفساد المتعلقة بقضايا الأفراد

يتمتع المسؤولون ممن يضطلعون بمسؤولية تتعلق باتخاذ قرارات خاصة بشؤون الأفراد بفرص هائلة للفساد، سواء كانوا في تسلسل القيادة الخاص بالجنود أو في إدارات شؤون الأفراد المتخصصة. وأي قرار من شأنه التأثير على الجندي قد يكون بمثابة أداة للفساد: التكاليف المفضلة أو المكافآت المالية أو المهنية أو توزيع الفوائد القليلة (على سبيل المثال الإسكان). وكذلك القضايا ذات الطابع الأكثر اتصالاً بالشؤون اليومية مثل تكاليفات العمل اليومي أو التصريح بأخذ راحة. بالإضافة إلى ذلك، فإن السلطة الهائلة التي يمارسها الرؤساء على مرؤوسيهـم – بموجب القانون أو الأعراف – تتيح أيضاً فرصاً للفساد، إما من خلال الحصول على رشوة من قبل المرؤوسين لتجنب الأعمال الصعبة أو الخطرة أو من خلال الابتزاز من قبل الرؤساء أو الجنود الأقدم في الخدمة. وبشكل عام، فإن الفساد في مجال شؤون الأفراد ينقسم إلى ثلاثة أشكال رئيسية: السرقة/الابتزاز، والرشوة، وشبكات النفوذ.

السرقة / الابتزاز

يقوم الموظفون المكلفين بتقديم فوائد مثل أجور الجنود أو البدلات المادية كالطعام أو الأزياء الرسمية أو السكن بتحويل حصة من هذه الموجودات لصالح الاستخدام الشخصي. وهذا يتم أحياناً بشكل سافر عن طريق عدم تسليم السلع لمستحقيها واستخدام أساليب مضللة بشكل متكرر مثل "الجنود الوهميين" أو الرشاوى النقدية. وثم نوع آخر من الفساد عندما يقوم الرؤساء – سواء كانوا موظفين أو غيرهم من الجنود الآخرين – بإساءة استخدام سلطتهم لاختلاس الممتلكات الشخصية أو ابتزاز مدفوعات أو خدمات شخصية، استناداً إلى التهديدات المباشرة للسيرة المهنية أو السلامة. وتوفر نظم "النومينكلاطورا" (المحابة) على غرار

¹ مقتبس من Jack Treddenick, "Manpower Management," in *Defence Management: An Introduction* (Geneva: DCAF, 2009), 127

نظم النوميكلاتورا السوفيتية، وفي ظل الامتيازات القوية التي يتمتع بها قادة هذه النظم وأشكال الازدراء التي تُعد جزء لا يتجزأ من تلك النظم، فرصاً كبيرة لإساءة استخدام السلطة.

الرشوة

يقبل المسؤولون ممن يتمتعون بسلطة اتخاذ قرار حاسم يتعلق بشؤون الأفراد - أو يتوقعون - الحصول على تعويض من الفرد المستفيد من ذلك القرار. ويمكن أن يتراوح هذا التعويض من هدايا بسيطة (على سبيل المثال بعض زجاجات المشروبات) إلى الرشاوى النقدية الكبيرة. وفي نظم أخرى، يتم عادة استخدام هذا التعويض للالتفاف على القواعد أو انتهاكها بحيث يحصل الفرد على فائدة (أي تكليف مفضل أو الاختيار لحضور دورات تعليمية أو تمديد وقت الإجازة) لا يتم الحصول عليها من خلال التطبيق الصارم للوائح أو السياسة. وعندما يكون الفساد مستشرياً، فإن توقعات تقديم الرشاوى تكون نظامية؛ وبدونها، لن يحقق النظام النتائج المرجوة بغض النظر عن جوهر القضية. وعندما تكون الفائدة التي تعود على الفرد المعني بإحدى قرارات شؤون الأفراد نقدية (على سبيل المثال، التكاليف بمهمة مع تقديم أجر إضافي)، فإن الرشوة المتوقعة تكون في كثير من الأحيان متناسبة مع الفائدة المتوقعة. وعلى الرغم من أن مثل هذا الفساد النظامي قد يبدو من أول وهلة مجرد فساد خاص بالمعاملات، وبأسعار معروفة ومطبقة بالتساوي، فإنه في جوهره يُعد فساداً إكراهياً - استناداً إلى حرمان الجنود من حقوق مستحقة شرعاً من قبل من هم في مواقع محل ثقة ومسؤولية.

شبكات النفوذ

يُعد هذا شكل مختلف من أشكال الرشاوى وفي كثير من الأحيان يتواجد معها. بالإضافة إلى المال، فإن عملة الفساد هي المعلومات والمحابة والنفوذ. في النظم البيروقراطية الاستبدادية، تتمتع المعلومات بقدر كبير من الأهمية والتبادل غير الرسمي للمعلومات خارج نطاق القنوات الرسمية يمكن أن يوفر فوائد هامة من حيث التأثير (أو فرص فساد). وعلاوة على ذلك، بينما تكون نظم التنسيق الرسمية مرهقة فإن تبادل المصالح يمكن أن يصبح معياراً لتحقيق المصالح. وهذا من الممكن أن يتطور إلى شبكات معقدة من تبادل النفوذ والمصالح، مثل نظام "بلاط" في العهد السوفيتي، مما يؤدي إلى تطور علاقات "العشائر" وعلاقات المحسوبية. ويمكن ربط المجالات في منظومة الدفاع عبر علاقات عشائرية أو أسرية بعلاقات المحسوبية والعلاقات القائمة خدمة مقابل خدمة الموجودة في المجتمع الأوسع نطاقاً.

المخاطر والحلول في مجالات محددة من مجالات إدارة شؤون الأفراد

تنطوي كل مرحلة من مراحل دورة إدارة شؤون الأفراد (انظر الشكل 5-1) على مخاطر فساد محددة وبرامج ثابتة وحلول ممكنة. وسوف يحدد هذا القسم بعض المخاطر والمخططات وتقديم عدد قليل من الأمثلة على أفضل الممارسات للحد من مخاطر الفساد. ومع ذلك، لا ينبغي النظر إلى هذه المخططات بوصفها مخططات شاملة؛ فمخططات الفساد تكون محدودة من حيث فرص وتصور وقوعها.

التجنيد

التجنيد. كان تجنب التجنيد يُعد أحد المصادر الرئيسية للفساد منذ أن قام نابليون لأول مرة بإدخال نظام التجنيد بمفهومه الحديث في فرنسا. وحاليًا، يُعد التجنيد صناعة رئيسية في بعض البلدان؛ ففي روسيا، حيث يقترن التجنيد بظروف خدمة قاسية، فإن تأجيل الاستدعاء للخدمة العسكرية لمرة واحدة يُكلف أقل قليلاً من 7000 دولار أمريكي وتُقدر الرشاوى المتعلقة بالتجنيد على الصعيد الوطني في روسيا 350 مليون دولار أمريكي سنويًا.² وعادة ما تتمثل طريقة تجنب التجنيد في شراء وثيقة تظهر زورًا أن المجدد المحتمل غير مؤهل طبيًا أو أنه يخضع لتأجيل التجنيد بسبب استكمال التعليم. ومن الممكن أيضًا الحصول على شهادة مزورة تشير إلى أن المجدد المحتمل قد أدى بالفعل خدمته العسكرية. ويمكن أن ينطوي إعداد هذه الوثائق على شبكة من المسؤولين الفاسدين العاملين في مراكز التجنيد جنبًا إلى جنب مع الأطباء والمعلمين. وبالإضافة إلى تجنب الاستدعاء للخدمة العسكرية كليًا، قد يقوم مسؤولو التجنيد بتقديم تعيينات ذات أفضلية وتعيينات في مواقع غير قتالية مقابل رشاوى. كما أنهم ربما يستخدمون التهديد بالتكليف بمهام خطيرة للحصول على رشاوى بالابتزاز. ومخططات تجنب التجنيد عادة ما تكون منهجية وهرمية الشكل، مع تقديم نسبة مئوية من الأموال التي تُدفع كجزية لكبار المسؤولين في وزارة الدفاع و/أو أفراد القوات المسلحة الذي يعمل المخطط في ظل رعايتهم وحمايتهم. ومن الممكن أن يكون التحكم في هذه العملية المربحة مسألة هامة وغير معلنة في جهود إعادة هيكلة وزارة الدفاع (MOD) ويمكن أن يخلق جماعة ضغط سرية ضد الجهود الرامية للانتقال إلى قوة مؤلفة من متطوعين.

التدريب/التعليم

التدريب الأولي للضباط

في البلدان التي تكون فيها هبة الخدمة العسكرية كبيرة، يمكن أن تكون عملية الاختيار للاتحاق ببرامج تدريب الضباط الأولية محل تنافس كبير – فليس من غير المألوف قبول أقل من 10٪ من المتقدمين.³ وقد يكون الضغط الاجتماعي الواقع على المجالس المعنية بالاتحاق لقبول مرشحين من العائلات المنتمية لطبقة الصفوة كبيرًا، بالإضافة إلى الحوافز المالية غير القانونية المقدمة من قِبَل أولئك الذين يرون الخدمة العسكرية بمثابة تذكرة الانضمام إلى النخبة الاجتماعية. وتتضمن الطرق الشائعة لممارسة النفوذ الفاسد التصنيفات المبالغ فيها في المقابلات الشخصية (غالبًا ما تكون جزءًا رئيسيًا من عملية التقدم بالطلبات) وتقديم أسئلة قبل الوقت المحددة للاختبارات التحريرية أو الشفهية. وفي حالات نادرة يتم منح المرشحين الاستثنائيين ممن لا يتمتعون بعلاقات بمسؤولين كبار الفرصة لاكتساب داعم ذو حسب ونسب.

² Estimate by Moscow-based NGO Indem, from: Alastair Gee, "In Russia, the Favorite Pastime of Draft Dodging," *US News & World Report* (29 December 2008)

³ على سبيل المثال، بالنسبة لفئة 2013 في الأكاديمية البحرية الأمريكية (أنابوليس)، تم قبول 8.1 في المائة فقط من المتقدمين بطلبات الالتحاق بالأكاديمية: www.usna.edu/Admissions/documents/Class%20Portrait%202013.pdf

التعليم العالي العسكري (كلية الأركان والكلية الحربية)

يمكن أن تتطوي عملية الفحص للقبول بتلك الفرص التعليمية التي تعزز السيرة المهنية على احتمالات كبيرة للفساد. وفي بعض البلدان، يُتوقع أن يقوم المرشحون بزيارة أعضاء مجالس الاستعراض على أساس فردي لتقديم الهدايا وضممان مشاركتهم في علاقات المحسوبية. وخلال الحلقات الدراسية، قد يعمل المدرسون

المربع 5-1. بناء النزاهة في التدريب الأولي للضباط

في الولايات المتحدة الأمريكية، كانت عمليات الالتحاق بالأكاديميات العسكرية ذات المناهج الممتدة على أربع سنوات تاريخياً موضع ضغط سياسي. وقد جرى تنظيم هذه العملية من خلال وضع عملية "ترشيح" سياسية منفصلة عن عملية "القبول". فجميع أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب في الولايات المتحدة يحق لهم أن يكون لديهم خمسة ناخبين ممن يحق لهم الالتحاق بأي أكاديمية مرة واحدة في أي وقت. ولكل وظيفة شاغرة، يحق لهم ما يصل إلى عشرة ترشيحات. ويقوم الكثير من أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب بإجراء مسابقات محلية لاختيار مرشحهم، على الرغم من أنه يتم في بعض الأحيان توزيع الترشيحات على نحو ينطوي على محاباة سياسية. علاوة على ذلك، يحق للرئيس الأمريكي تعيين ما يصل إلى مائة مرشح سنوياً من أولئك الذين لديهم أحد الوالدين على الأقل ممن يخدمون بشكل فعال في القوات المسلحة ويحق لנائب الرئيس تعيين خمسة مرشحين يُسمح للعامة بالتنافس على هذه التعيينات الخمسة. وثمة ترشيحات إضافية متاحة لأعضاء الخدمة العسكرية العاملين (المجندين) وأبناء الفائزين بنوط الشرف.

وتعمل عملية الترشيح هذه على خلق وسيلة مشروعة للنفوذ السياسي، وإن كانت تقوم بتوجيه هذا النفوذ وتحد منه. ولدى السياسيين شيء مميز قابل للإنجاز يمكنهم تقديمه للناخب. ومع ذلك فإن هذا النفوذ يقتصر على عملية التقليل الأولى، المتمثلة في تقليل المجموع من حوالي 15000 متقدم (بحسب مثال الأكاديمية البحرية الأمريكية) إلى متوسط يبلغ تقريباً 4500. وتستخدم الأكاديمية بعد ذلك عملية قبول صارمة، وهي منفصلة تماماً عن عملية الترشيح وتتطوي على مجالس خارجية لتحديد المرشحين الـ 1250 الذين سيتم عرض التعيينات عليهم. ونظراً لأن المرشحين يقدمون طلبات الترشيحات (للمرموز السياسية) وطلبات التعيينات (للأكاديمية البحري) بالتزامن، يمكن للأكاديمية العمل بشكل غير رسمي مع سلطات تعاونية معنية بعملية الترشيح للتأكد من حصول أعلى المرشحين للقبول بالأكاديمية على الترشيح. والفائدة الثانية من عملية الترشيح تتمثل في أنها تضمن التنوع الجغرافي لطلاب الأكاديمية (وبالتالي تنوع سلك الضباط) عبر المقاطعات الإقليمية والولايات المختلفة الممثلة من قبل أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب.

وفي دولة أكثر حداثة في الديمقراطية، أوكرانيا، فإن المكانة المرموقة والعادات التاريخية للخدمة العسكرية تجعل أيضاً المناصب في مؤسسات التدريب الأولي للضباط موضع تنافس كبير. وحتى وقت قريب، كانت عملية القبول في هذه المؤسسات من صميم عمل مجالس القبول المحلية. وقد اعتبرت وزارة الدفاع الجديدة التي جاءت في أوائل عام 2005 هذا الأمر على أنه يمثل أحد مخاطر الفساد. وقامت هذه الوزارة بتقليص منظومة التعليم المترهلة وتقليص القيد بشكل كبير واعتمدت برنامجاً لتقليل مؤسسات تدريب الأولي للضباط من أكثر من 60 مؤسسة إلى 9 إلى 5 مؤسسات (مع تقليل المؤسسات الأكاديمية العامة من 60 إلى 12 مؤسسة) بحلول 2011. وجرى تنفيذ عملية مراقبة أقوى للاختبارات وعمليات القبول تحت إشراف نائب وزير الدفاع. وأدى هذا إلى تقليل فرص الفساد بشكل كبير.

أيضًا على التأثير على الدرجات والتقييمات استنادًا إلى الرشاوى أو النفوذ، وبالتالي التأثير على التكليف والتطور المهني عقب التخرج.

التعليم في الخارج

إن الجمع بين الفرص التعليمية والمهنية والمالية الكامنة في هذه التعيينات يجعل عملية التكليف بالتعليم في الخارج أحد أكبر مخاطر الفساد وعادة ما تُقدم تلك الفرص من خلال برامج التعاون الدولي، وفي كثير من الأحيان بتمويل خارجي كامل. ونتيجة لذلك، في كثير من الأحيان لا يتم تطبيق إجراءات الاختيار العادية (التي تُستخدم للمناهج الدراسية الوطنية) ولا إجراءات الرقابة المالية الداخلية، مع ترك المسؤولين عن التعاون الدولي والتعليم وإدارة شؤون الأفراد يتمتعون بقدر كبير من حرية التصرف - والقليل من المساءلة النظامية - بشأن اختيار المشاركين. وبالإضافة إلى محاباة ترشيحات أفراد معينين استنادًا إلى العلاقات أو الرشاوى، من الشائع للإدارات المسؤولة محاولة إبقاء عدد معين من المناصب ليتم توزيعها على المرشحين الداخليين. ويمكن للاستعراض رفيع المستوى، المتبع غالبًا كإجراء لمراقبة الفساد، أن يوفر وسيلة للرقابة عندما لا يكون كبار المسؤولين متمتعين بالنزاهة. وفي كثير من الأحيان يكون الشركاء الأجانب مدركين لهذه المشكلة غير أنهم يكونون في مأزق إما الاضطرار لقبول المرشحين المقدمين أو الإلغاء المحرج سياسيًا ومهنيًا للبرامج الدراسية.

التعيينات في الخارج

تتضمن المناصب المرغوبة فيها في الخارج المناصب الخاصة بالملحقيات التابعة للسفارات والتعيينات الخاصة بالمنظمات الدولية (مثل الأمم المتحدة أو الاتحاد الأوروبي ومنظمة حلف شمال الأطلسي) والمناصب الخاصة بالاتصال في مقر القيادة الدولية والمقر الرئيسية متعددة الجنسيات وكذلك المشاركة المباشرة في عمليات حفظ السلام. ومثل التعليم في الخارج، غالبًا ما تنطوي هذه التعيينات على مرتبات كبيرة للغاية وفرص وظيفية هامة. كما أن العديد من هذه الوظائف توفر نوعية حياة أفضل للفرد والأسرة. وعلى الرغم من وجود قدر كبير من مخاطر الفساد، إلا أن هناك أيضًا عاملين للحد من هذا الفساد. العامل الأول يتمثل في أنه يتم تمويل العديد من هذه الوظائف وطنيًا وبالتالي فإن عملية الاختيار ربما تخضع لمزيد من التدقيق. والعامل الثاني يتمثل في أن العديد من المناصب في الخارج تتمتع بدرجة عالية من الانكشاف السياسي. وفي هذه الحالات، تنطوي الرشوة المباشرة للحصول على وظيفة على مخاطر ويصبح النفوذ هو العملة الفاسدة لعملية الاختيار. ومن ناحية أخرى، أولئك الذين يسعون لشغل مناصب أقل في المستوى في الخارج أكثر ميلًا للاضطرار لدفع مبالغ نقدية. وعلى الرغم من الانكشاف السياسي، إلا أن جميع كبار الموظفين تقريبًا قد يضطرون "لتحفيز"، على نحو ينطوي على فساد، عددًا كبيرًا من المسؤولين الذين يشغلون المناصب الصغيرة أو المتوسطة ممن يلزم الحصول على دعمهم لإنهاء بعض الخطوات الإدارية أو المالية المطلوبة.

ومع ذلك، فإن مخاطر الفساد للمشاركة في عمليات حفظ السلام يمكن أن تكون أكبر بكثير. فالقوائد المالية التي يمكن الحصول عليها جراء المشاركة في عمليات في الخارج يمكن أن تكون كبيرة نظرًا لأن العديد من الدول لديها قوانين تنص على دفع أجور لقوات حفظ السلام بمعدلات تقارب تسديد التكاليف الخاصة بالأمم المتحدة (على سبيل المثال 50٪ من تسديد التكاليف الخاص بالأمم المتحدة، التي تصل إلى حوالي 700 دولار أمريكي في الشهر). وعلى عكس أولئك الذين يشغلون الوظائف في الخارج، الذين يتعين عليهم التعايش مع نفقات معيشية أعلى، فإن هذه الأموال تمثل دخل يمكن للفرد التصرف فيه كليًا. وبالتالي

من الممكن أن يكون مبلغ الرشوة ما بين 15% و20% من الدخل المالي المتوقع (على سبيل المثال ما يصل إلى 1000 دولار أمريكي في الشهر لمدة 6 أشهر) أو أكثر. وفي ظل الحاجة إلى عشرات بل المئات من الأشخاص للاشتراك في عملية واحدة، والمتقدمون يكونون أضعاف عدد المطلوبين، فإن خطر الفساد والربح المحتمل قد يكون عاليًا – لا سيما في البلدان التي تكون فيها فرق حفظ السلام مؤلفة من مجموعات متباينة من الجنود الأفراد.

الأجور والفوائد

الجنود الوهميين

يحفظ القادة، غالبًا بالتواطؤ مع موظفين إداريين، بعدد من الجنود الوهميين في السجل الخاص بهم، الأمر الذي يعني تلقي الأجور والمواد الغذائية والمعدات التي يمكن اختلاسها أو بيعها. ويمثل هؤلاء "الجنود الوهميين" في بعض الأحيان ما يصل إلى 20-30% من القوة. هناك أيضًا حالات تزوير الانتخابات التي يقوم فيها هؤلاء "الجنود الوهميين" بالتصويت – ولا عجب في ذلك – بأغلبية ساحقة لمرشح الحكومة.

المكافآت/الجوائز

من الممكن استخدام النظم المعقدة للمكافآت والجوائز من قبل أولئك الذين يشغلون المناصب المسؤولة عن توزيعها كأداة لعلاقات المحسوبية وربما الفساد.

الإسكان

في بلدان ما بعد الشيوعية، غالبًا ما تتجاوز استحقاقات الإسكان لأفراد القوات المسلحة العاملين والمتقاعدين ما هو معروض بكثير. ومن ثم فإن توزيع المساكن يرتبط في كثير من الأحيان بالرشوة أو استغلال النفوذ. وأحد أشكال هذا الفساد يتمثل في توزيع غير متكافئ للأموال لبناء شقق سكنية ذات أحكام مختلفة والضغط على الأفراد المبتدئين لأخذ سكن دون المستوى العادي في حين أن كبار الموظفين يحصلون على شقق سكنية فاخرة.

الرعاية الطبية

تعد الرعاية الطبية المجانية إحدى الفوائد المألوفة للعسكريين والمتقاعدين وعائلاتهم. ومع ذلك، لا يتم أحيانًا توفير الرعاية الجيدة إلا بعد تقديم رشوى للأطباء أو الإداريين.

إدارة الحياة المهنية

في النظم التي تكون الترقية فيها مشروطة بشغل وظيفة مخصصة للرتبة المناسبة، فإن التكليف يُعد العنصر الأكثر أهمية لإدارة الحياة المهنية. في مقابل الحصول على أموال أو امتيازات، ربما يقدم مدير شؤون الأفراد إخطارًا مسبقًا بفتح أبواب الترقية والمرشحين ذوي الأولوية للتعيين ويسعون للتأثير على القادة لقبول هؤلاء المرشحين. وقد يُطلب أيضًا من المتقدمين زيارة القادة لإجراء مقابلة شخصية، يُتوقع فيها تقديم هدية أو التماس رشوة. ونفس الشيء ينطبق بالنسبة لأولئك الذين يسعون للحصول على تعيينات أو وظائف آمنة وهادئة مع احتمال التورط في أعمال فساد. وفي الحالة الأخيرة، قد تكون هناك حاجة إلى دفع "رشوى مسبقة" كبيرة لكبار المسؤولين على افتراض الحصول على دخل غير مشروع مستقبلاً.

المربع 5-2. بناء النزاهة في عملية الاختيار للتعليم أو التعيين في الخارج

في نهاية خمسينيات القرن الماضي، واجه النظام الأوكراني صعوبة في الاستفادة الفعالة من فرص التدريب والتعليم العديدة المتاحة من خلال الشراكة من أجل السلام (PFP) وبرامج التعاون العسكري الثاني. وكانت القرارات تستند إلى عملية العرض-توافر البرامج الدراسية - وليس إلى مجموعة واضحة من المتطلبات. وكان يجري ترتيب اختيار الأفراد بين إدارة شؤون الأفراد التابعة لوزارة الدفاع وإدارة التعاون الدولي في ظل وجود رقابة فعالة محدودة. وكان الفساد واستغلال النفوذ أمرًا سائدًا في عملية الاختيار.

وقد ساعد عدد من العوامل على تحسين الوضع على مدى السنوات القليلة التالية. وكان إنشاء شراكة هيئة الأركان العامة من أجل السلام وإدارة عمليات حفظ السلام (PPOD) في عام 1999 بمثابة المنصر المؤسسي للتعاون الدولي القائم وفقًا للمتطلبات، والذي يركز على بناء التوافق والتضخيم للعمليات. وفي ذلك العام أيضًا، افتتحت منظمة حلف شمال الأطلسي مكتب اتصال، يقع مقره في نفس مقر إدارة عمليات حفظ السلام، وهو ما أضاف معلومات لحظية وموارد ودعم سياسي هام لجهود إدارة عمليات حفظ السلام. وإحدى الخطوات الهامة في إطار هذه الجهود كان قرار هيئة الأركان العامة بربط أنشطة محددة بأهداف شراكة معينة (أهداف ترمي إلى الإصلاح أو زيادة بناء التوافق).

وبحلول عام 2002، حققت هذه الجهود بعض النجاح: أصبحت المشاركة في العديد من أنشطة الشراكة من أجل السلام المتعلقة بالتدريب والعمليات أكثر اتساقًا وتحسنت جودة الأفراد المشاركين في هذه الأنشطة. إلا أنه ظلت هناك مشكلتين. أولاً، كان هناك تحسن طفيف في عملية الاختيار الخاصة بالفرص التعليمية طويلة الأجل في الخارج، والتي كانت إلى حد كبير ثنائية مع دول أخرى وبالتالي كانت لا تقع ضمن التحويلات الخاصة بمنظمة حلف شمال الأطلسي وإدارة عمليات حفظ السلام. ثانيًا، سمح النظام الخاص باستخدام "المفوضيات العسكرية" لتزويد وحدات مخصصة لعمليات حفظ السلام بالجند بحدوث فساد كبير.

واتخذت القيادة التي جاءت إلى وزارة الدفاع في فبراير 2005، بعد الثورة البرتقالية، خطوات هامة لمعالجة مشاكل الفساد هذه. وأمر الوزير بوضع خطة سنوية لجميع الأنشطة في الخارج، جنبًا إلى جنب مع أسماء ومناصب الموظفين المعيّنين وأصر على التوقيع شخصيًا على الأوامر الخاصة بجميع التعيينات في الخارج. وعلى الرغم من صعوبتها، ساعدت هذه الرؤية عالية المستوى على انضباط المنظمة وربط المشاركة في أنشطة محددة بالمتطلبات الفعلية على نحو واضح. وللمساعدة بشأن التقييمات التي يجريها الوزير، قامت اللجنة العليا للتصديق التابعة لوزارة الدفاع، والتي يرأسها النائب الأول للوزير، بمراجعة المرشحين المتنوعين للمشاركة في أنشطة رئيسية مثل حضور دورات دراسية وتدريبية طويلة الأجل في الخارج وبعثات المراقبين التابعة للأمم المتحدة ووظائف منظمة حلف شمال الأطلسي وذلك على أساس تنافسي. كما أصدر الوزير توجيهات بأنه يتعين على الأفراد الذين درسوا في الخارج أو خدموا إطار قوات دولية أو شاركوا في مهام تابعة للأمم المتحدة في السابق الانتظار لخمس سنوات قبل الحصول على فرص مماثلة للمرة الثانية.

وفيما يتعلق بعمليات حفظ السلام، قامت وزارة الدفاع، بدعم من استشارة مقدمة من قبل منظمة حلف شمال الأطلسي، بطريقة إنشاء القوات بعيدًا عن إنشاء الوحدات "المخصصة" والتوجه نحو نشر وحدات دائمة. وأدى هذا إلى القضاء على الحاجة إلى استدعاء الجنود الاحتياطيين من خلال "المفوضيات"، الأمر الذي أفضى إلى الحد من الفساد بشكل كبير.

وأخيرًا، عملت وزارة الدفاع الأوكرانية بشكل وثيق مع البرنامج الإنمائي المهني المعني بالموظفين المدنيين التابع لمنظمة حلف شمال الأطلسي من أجل إقامة نظام تنافسي قائمة على الاحتياجات لإدارة عملية التعيينات (انظر الفصل الثاني والعشرين للحصول على مزيد من المعلومات بشأن البرنامج الإنمائي المهني (PDP)).

وفي بعض النظم، يتعين على المرشحين للتعين أو الترقية الحضور بصفة شخصية أمام مجالس استعراض، الأمر الذي يضيف قدرًا كبيرًا من عدم الموضوعية لقرار المجلس. فعلى الرغم من أن عضوية المجلس ذات عزم، إلا أنه قد يُتوقع قيام المرشحين بزيارة أعضاء المجلس الرئيسيين من أجل كسب دعمهم - وهي العملية التي توفر فرصًا وافرة للفساد. كما أنها تنطوي على فحوى التأكد من أن المرشحين جزءًا لا يتجزأ من علاقات المحسوبية.

المربع 5-3. بناء النزاهة في المجالس المعنية بمنح الترقيات

من أجل ضمان أن عملية اختيار الضباط للترقيات تتسم بالموضوعية قد الإمكان، تستخدم الولايات المتحدة الأمريكية نظام عالي التنظيم لمجالس اختيار. وتستخدم عملية مماثلة للكشف ن المعالم الأساسية المهنية.

الانعقاد والتوجيهات تتعدّد المجالس حسب الحاجة (عادة كل سنة) بدعوة من الوزير (أو موظف سياسي رفيع المستوى) المسؤول عن الخدمة العسكرية ذات الصلة. ويوجد لكل رتبة وفئة تنافسية (على سبيل المثال ضباط الأسلحة القتالية والضباط المهندسين والضباط الأطباء وما إلى ذلك) مجلس منفصل لكنهم غالبًا ما يجتمعون في نفس الوقت والمكان. ويقوم الوزير بتقديم مذكرة تعليمات تنص على طرق الاختيار والعوامل التي يتعين أخذها في الحسبان والحد الأقصى لأعداد الضباط الذين يتعين اختيارهم والتقارير التي ينبغي إعدادها.

العضوية. تتألف المجالس من خمسة ضباط في الخدمة الفعلية على الأقل، يتم اختيارهم عشوائيًا من قوائم المرشحين المقدمة من قِبَل القادة ممن تتوفر فيهم أعلى معايير الكفاءة المهنية والنزاهة. ويجب أن يكونوا في رتبة أعلى من رتبة الضباط قيد النظر. وفي كثير من الأحوال، لا يكون أعضاء المجلس على علم بالمجلس المحدد الذي سيخدمون فيه قِبَل وصولهم إلى موقع انعقاد المجلس. ولا يجوز للضباط العمل في مجلسين متعاقبين لنفس الرتبة والفئة التنافسية. ويتم تعيين موظفين لتسجيل للمجالس لتسجيل المحاضر وتقديم الدعم الإداري. وهؤلاء غالبًا هم مديري شؤون أفراد على ألا يكونوا مديرين مباشرين لأي من المرشحين.

ويُحظر على أعضاء المجلس الكشف عن مشاركتهم في المجلس المعني بالاختيار لأي شخص خارج تسلسل القيادة المباشر لهم. كما يُحظر إجراء المكالمات المكتبية غير الرسمية أو الزيارات الاجتماعية في منطقة وقائع المجلس. لا يجوز لأي عضو بالمجلس الكشف عن تفاصيل عملية المداولات لأطراف خارجية، بما في ذلك كبار الموظفين والمرووسين ولا يجوز الكشف عن أي نتائج قبل الإعلان الرسمي عن قائمة الاختيار. ويعمل أعضاء المجلس بموجب القسم على ألا ينخرطوا في أي معاملة تفضيلية لأي فرد أو مجموعة ضباط قيد النظر. ويتعين على أعضاء المجلس الإبلاغ عن أي مخالفة مشتبه بها.

نزاهة العملية. تخضع المعلومات المقدمة للمجلس للتنظيم الدقيق ويتم الحصول عليها من سجلات ومراسلات الضباط. ويتم الإعلان عن المجالس قبل 30 يومًا من انعقادها جنبًا إلى جنب مع أسماء جميع الضباط الذين يتعين النظر في ترقية من قِبَل المجلس، وذلك لإعطاء المرشحين وقتًا كافيًا لمراجعة سجلاتهم الرسمية وتصحيحها وتحديثها. ويحق للضباط كتابة رسائل للمجلس لتقديم معلومات إضافية أو إيضاح. ولا يجوز إحالة أي مذكرات، جيدة كانت أو سيئة، من أطراف ثالثة باستثناء المذكرات المرفقة بالمراسلات المقدمة من قِبَل الضابط. ويحظر النظر في بعض المعلومات مثل عمل الزوج/الزوجة.

ولا يجوز لأي عضو بالمجلس طرح أي معلومات، جيدة كانت أو سيئة، في المناقشة بخلاف ما هو مسموح به وفقًا للوائح. يمكن فقط النظر في المعرفة الشخصية لأعضاء المجلس أو تقييمهم لمؤهلات المرشح المهنية من قِبَل المجالس التي تختار الترقية لرتبة عميد أو لواء أو فريق. ولا يحق لأي شخص أن يمثل نفسه أو أي شخص آخر بذاته

أمام المجلس أو الوزير؛ وتمثل الجهود الرامية إلى التواصل مع أعضاء المجلس للتأثير على القرارات انتهاكاً للوائح العسكرية. ويحق للسكرتير الممثل أمام المجلس؛ ومع ذلك، سيتم تسجيل جميع الملاحظات وكتابتها وتوزيعها على جميع أعضاء المجلس.

وسوف يقوم الوزير أو الشخص المعين بإجراء مقابلات عشوائية مع رؤساء المجالس وأعضاء المجالس والمعنيين بعملية التسجيل والموظفين الإداريين للتأكد من انعقاد المجالس وفقاً للقوانين واللوائح والتوجيهات المعمول بها.

نزاهة القرارات. يتم تقديم التوصيات بتصويت غالبية أعضاء المجلس؛ ولا يحق لرئيس المجلس استخدام سلطته لمنع التصويت على أي مرشح معين. ولا يجوز لأي مسؤول أو مدني أو عسكري إصدار توجيهه بإزكاء أو عدم إزكاء فرد معين من قبل المجلس. ويُقدم تقرير المجلس إلى الوزير الذي قد يحيله إلى رئيس الولايات المتحدة للموافقة عليه، أو إعادته للمجلس مع طلب مراجعة بعض المسائل. وإذا طلب الوزير إزالة اسم معين وتزويد المجلس بمعلومات إضافية، فيتعين أيضاً تقديم هذه المعلومات للفرد الذي يتم إعطاؤه فرصة للرد. ومع ذلك لا يحق للوزير تغيير تقرير المجلس؛ فقط الرئيس الأمريكي هو الذي يحق له استبعاد اسم الضابط الموصى بترقيته قبل اعتماد التقرير. وعقب اعتماد التقرير، يُقدم التقرير إلى مجلس الشيوخ الأمريكي الذي يوافق على جميع الترقيات إلى رتبة رائد فما فوق.

المصدر: Department of the Army, Officer Promotions, Army Regulation 600-8-29 (25 February 2005), www.army.mil/usapa/epubs/pdf/r600_8_29.pdf.

تطبيق النهج الإستراتيجي: النزاهة والشفافية والمساءلة

البشر مخلوقات معقدة. ويصعب تقييم هذا التعقيد عن طريق المنطق وحده وغالباً ما تكون أحكامنا عن الآخرين بديهية للغاية. وهذا يُعد أمراً ضرورياً وجيداً: تقيّماتنا البديهية حول الأشخاص الآخرين تأخذ بعين الاعتبار قدرًا هائلاً من المعلومات وتتسم بالدقة على نحو معقول. ومع ذلك، فإن عملية الحدس تُعتبر ذاتية للغاية وتختلف من شخص إلى آخر وعرضة للتأثر بعوامل نفسية أخرى. وفي مجال إدارة شؤون الأفراد، كما هو الحال بالنسبة لمسألة القيادة، فإن التحدي الرئيسي لا يتمثل في التخلص من التقييم والحكم البديهي بل في تحقيق توازن بينه وبين التوحيد القياسي والموضوعية. وينبغي على أي جهود مبدولة لمكافحة الفساد أن تأخذ بعين الاعتبار حدود الموضوعية بشأن المسائل المتعلقة بشؤون الأفراد إذا أُريد لها أن تنجح.

النزاهة

إن النزاهة، في جوهرها، معنية بعملية اتخاذ القرار. وما هي المعلومات التي تم إدخالها؟ وما هو القرار الذي تم اتخاذه؟ ومن الذي اتخذه؟ ولماذا؟ يتم تعظيم نزاهة اتخاذ القرار – ويتم دعم التوحيد القياسي والموضوعية – إذا تم تحديد المهام داخل منظومة شؤون الأفراد بوضوح. ويجب أن تتضمن المهام الرئيسية:

- تحديد المتطلبات الحالية/المستقبلية لشؤون الأفراد. وهذا يخلق المعيار المستقل الذي يتم من خلاله تقييم الإجراءات الأخرى. وهذه تُعد وظيفة منطقية لوزارة الدفاع/هيئة الأركان.
- التخطيط الإستراتيجي لاستخدام القوى العاملة وتنميتها. هذا التخطيط يحدد السياسات والنهج الخاصة بتطوير الموارد البشرية اللازمة لتلبية المتطلبات على المدى القصير والمتوسط والطويل. وهو يتضمن وضع توجيهات (للموافقة عليها من قبل السلطة السياسية) بشأن الإجراءات الهامة مثل المجالس المنوطة بعملية الاختيار وكذلك وضع الإطار العام الذي سيتم من خلاله اتخاذ

قرارات شؤون الأفراد اليومية من قبل إداريي وقادة شؤون الأفراد. وهذا أيضاً يُعد من المهام المنطقية لوزارة الدفاع/هيئة الأركان – لكنها وظيفة منفصلة عن وظيفة تحديد المتطلبات.

- *إدارة شؤون الأفراد*. تعمل هذه الوظيفة على دعم إجراءات شؤون الأفراد اللحظية اللازمة لتجنيد مجندين معينين أو تدريبهم أو تعليمهم أو ترقيتهم أو تأهيلهم أو تكليفهم أو إعفائهم. وفي العديد من الأنظمة، توجد إدارة شؤون أفراد مستقلة بذاته وتدار مركزياً تخدم مباشرة القيادة العليا لوزارة الدفاع/القوات المسلحة (في نطاق التوجيهات التي يحددها التخطيط الإستراتيجي). وفي أنظمة أخرى، تتم إنابة هذه الوظيفة لإدارة الخدمات. وفي إطار إدارة شؤون الأفراد، قد يكون هناك أيضاً تقسيم صحي للمهام بين أولئك المسؤولين عن إدارة الحياة الوظيفية (الذين يمثلون الأفراد) وأولئك المسؤولين عن المتطلبات (الذين يمثلون القادة).

- *المجالس المعنية بشؤون الأفراد*. هذه المجالس مخصصة للنظر، بأقصى قدر من الموضوعية والتوحيد القياسي، في أمر مجموعة موحدة من المرشحين بشأن إجراءات مثل الترقية والمعالم الأساسية المهنية. ووجود مجالس مؤقتة التي يتم دمجها لمرة واحدة لتكون بمثابة هيئة محلفين محايدة، استناداً إلى اللوائح والتوجيهات الصارمة، من الممكن أن يساعد أيضاً على ضمان النزاهة والحد من مخاطر الفساد. انظر المربع 3-5 للاطلاع على مثال أكثر تفصيلاً.

- *الإحصاءات/التقييم*. تعمل هذه الوظيفة على ضمان تجميع المعلومات الدقيقة المتعلقة بالإجراءات الخاصة بشؤون الأفراد – وأثرها الكلي – وتحليلها وتوزيعها على جميع المؤسسات ذات الصلة. ومثاليًا، ينبغي أن يتم ذلك بدرجة عالية من الاستقلالية لضمان تقديم المعلومات الدقيقة المتعلقة بمدى فاعلية إدارة شؤون الأفراد إلى كبار القادة.

- *القادة*. يُعد القادة العميل الرئيسية اليومي لنظام شؤون الأفراد، والذين يجب أن يتمتعوا بالمرونة في أوامرهم لتطبيق الموارد البشرية بحرية والتخلي بمهارة القيادة البديهية العالية لتحقيق الأهداف. كما يُعد القادة، أو غيرهم من الرؤساء، المصدر الرئيسي للمعلومات المتعلقة بأداء الأفراد وفي كثيرًا من الأحيان يلعبون دوراً رئيسياً في التأثير على المسيرة الوظيفية لمرووسيهم والموافقة على التكاليف المرتقبة. ومع ذلك يجب ألا تكون السلطة التي يتمتع بها القادة تعسفية أو مطلقة مخافة أن تؤدي إلى انتهاك حقوق المرؤوسين أو تقويض المصلحة طويلة المدى للقوات المسلحة في تطوير مواردها البشرية.

إن كل عنصر من العناصر الواردة أعلاه يعمل لتحقيق منظور معين تجاه عملية إدارة شؤون الأفراد. وعلى هذا النحو، فإن تفاعلها يزيد من نزاهة المنظومة ككل ويزيد من التوحيد القياسي والموضوعية. لكن لكي يتحقق هذا، من الأهمية بمكان وجود شفافية داخلية - حيث يتم في إطارها توزيع المعلومات الدقيقة على نحو فعال على جميع عناصر المنظومة. وبطبيعة الحال، فإن التفاعل السلس بين مختلف العناصر يُعد مهماً أيضاً لضمان أن المنظومة تعمل بفاعلية.

الشفافية

تنطوي عملية ضمان تحقيق الشفافية في مجال شؤون الأفراد على بعض التعقيد بسبب عوامل عدة. فالعديد من إجراءات شؤون الأفراد الهامة تعاني من الروتين، بشكل يومي قريباً، ويتوزع تطبيقها عبر المنظومة بأكملها. ويمثل جمع المعلومات الدقيقة حول هذه الإجراءات تحدياً، حيث غالباً ما يتم خضوع التقارير الإدارية لتسلسل القيادة، الأمر الذي يجعل من غير المرجح إحالة المعلومات السلبية إلى سلطة أعلى. ومن

الممكن أن تساعد نظم التقارير الآلية اللحظية، الموكلة للمسؤولين الإداريين ضمن القيادة المعنية، على ضمان أن نظام إدارة شؤون الأفراد المركزي يحتوي على معلومات كاملة ومحدثة حول إجراءات شؤون الأفراد التي يتخذها القادة.

وتمّ تحدّي آخر يتمثل في الفجوة الثقافية بين الوحدات والأفراد المركزيين. وغالبًا ما يتم اجتماعيًا إقرار الانحرافات المحلية عن القوانين واللوائح المكتوبة (وحماية المخالفين) من خلال الأعراف والتقاليد غير المكتوبة. ويتم في كثير من الأحيان تعزيز هذه الأعراف غير المكتوبة من خلال الاعتقاد بأن هذه الأعراف تُعد جزءًا أساسيًا من الثقافة العسكرية التي تُعتبر هامة للغاية لتحقيق النجاح في المعارك - وهو الأمر الذي يمثل ضرورة ملحة لأولئك الذين يعتقدون أنه من المرجح أن يواجهوا تجربة المعركة. ومن شأن تطبيق هذه الأعراف الثقافية خلق عوامل تثبيط قوية للمبلغين عن المخالفات. ومن الممكن الحد من هذه الأمور فقط من خلال إرساء الثقة بين نظام إدارة شؤون الأفراد المركزي والقادة؛ أي أن الجانب "المعني بالعمليات" الخاص بالقوات المسلحة يجب أن يؤمن بأن نظام إدارة شؤون الأفراد يعمل على دعم تحقيق هدف النصر في المعركة - بدلاً من الاعتقاد بوجود كمال إداري. ويمكن أن يساعد التوزيع المنتظم للمعلومات ذات الصلة عن طريق الرسائل ومؤتمرات القادة ومناوبة الأفراد المعنيين بالعمليات في نظام إدارة شؤون الأفراد على إقناع القادة بأن يكونوا أصحاب مصلحة إيجابيين في منظومة شؤون الأفراد الأوسع نطاقًا، بدلاً من التركيز فقط على حماية امتيازاتهم الخاصة.

وهناك جانبين إضافيين للشفافية تجدر الإشارة إليهما. يتمثل الأول في ضمان الوضوح والفهم الواسع لمتطلبات شؤون الأفراد من أجل ضمان أن جميع عناصر نظام شؤون الأفراد يتشاركون في رؤية مشتركة. بينما يتمثل الجانب الثاني في الحاجة إلى تحقيق شفافية بشأن الجنود الأفراد. فيجب أن يتمتع الجنود بإمكانية الوصول التام لسجلاتهم وأن يحق لهم الطعن على وتغيير الأجزاء الخاطئة أو الأجزاء التي يشعرون أنها لا تمثل أدائهم على نحو دقيق. وبالمثل، يجب أن يكون المرؤوسين على اطلاع تام على تقييمات القادة وأن يُسمح للمرؤوسين بكتابة بيان أو استئناف التقييم. وأخيرًا، يجب نشر نتائج القرارات الإدارية التي تؤثر على مجموعات كبيرة من الجنود، على سبيل المثال/ نتائج المجالس المعنية بالبت في الترقيات أو لائحة الضباط الذين ينتظرون الحصول على شقق سكنية (وترتيبهم في القائمة). كما يجب أن يتم إتاحة تنفيذ هذه القوائم للجمهور.

المساءلة

هناك ثلاثة مستويات من المساءلة محل اهتمام خاص بالنسبة لشؤون الأفراد. يتمثل المستوى الأول في مساءلة القادة والمشرفين أمام إدارة شؤون الأفراد المركزية بشأن تنفيذ دورهم في منظومة شؤون الأفراد. ويتمثل الثاني في مساءلة مدير شؤون الأفراد المركزي أمام المديرين التنفيذيين المدنيين المعنيين سياسيًا والمسؤولين عن مؤسسة الدفاع. بينما يتمثل المستوى الثالث في مساءلة هؤلاء المديرين التنفيذيين أمام البرلمان والرأي العام.

إن الطبيعة الفردية لشؤون الأفراد تتطلب قدرًا كبيرًا من الوضوح والرأي السديد في التعامل مع مواقف محددة. وتشير أفضل الممارسات إلى أن المشرفين الذين يكونون على اتصال دائم بالفرد يتمتعون بالوضعية المثلى لتكوين مثل هذه الآراء الذاتية السديدة. ومن ثم، في حين أنه من الممكن تقديم مثل هذه القرارات للمراجعة من قِبَل سلطة أعلى، فإن هذا لا يزيد بالضرورة من موضوعية القرارات. وإذا لم يتم تنفيذ آليات لجلب معلومات جديدة لعملية المراجعة، فيمكن أن تكون مثل هذه المراجعة بمثابة فرصة أخرى لاتخاذ

قرارات غير موضوعية - وفي ظل الظروف التي يتم فيها استبعاد المراجع بعيداً عن النتائج العملية للمشكلة. ومن المهم، إذن، أن تقوم إدارات شؤون الأفراد المركزية بتقليل عدد قرارات القادة التي تخضع للمراجعة الآلية، بل وينبغي عليها المطالبة بتقارير تلقائية وتعقب الاتجاهات العامة لضمان التطبيق المناسب للوائح والأحكام.

على سبيل المثال، يُعد القادة السلطة المعنية عن استحقاق باتخاذ القرار النهائي المتعلق بطلبات الحصول على إجازات؛ ويجب أن تكون المراجعة على مستوى أعلى تلقائية فقط في الحالات التي قد يؤدي فيها رفض الإجازة إلى نتائج سلبية معينة (على سبيل المثال، العمل لمدة ستة أشهر دون إجازة أو فقدان بدل الإجازة السنوية وما إلى ذلك). ومع ذلك، ومن خلال تتبع البيانات المجمعة، يمكن لإدارة شؤون الأفراد المركزية التأكد من تطبيق حرية التصرف التي يتمتع بها القادة على قدم المساواة بالنسبة للحالات الشاذة مثل فقدان الإجازة المفرط لأفراد أو قادة معينين.

وعلى نحو مماثل، يُنصح أيضاً كبار المديرين التنفيذيين بتطبيق نهج رقابة على المستوى الكلي في الأغلب، بدلاً من إدارة حالات محددة من شؤون الأفراد باهتمام مبالغ به بالتفاصيل الدقيقة. ومن بين الأهداف الرئيسية الواجب تحقيقها توجيه وضمان سلامة التخطيط ونظم إدارة شؤون الأفراد. والعناصر الهامة في هذا الشأن تشمل التحقق من المتطلبات وإصدار توجيهات خاصة بالتخطيط وتقديم تعليمات للمجالس المنوطة بعملية الاختيار. ومن المهم أيضاً إجراء مراجعة بعناية لنتائج برامج محددة لشؤون الأفراد لتحديد ما إذا كانت تتمتع بالتأثير المطلوب. وبطبيعة الحال، ينبغي على كبار المديرين التنفيذيين مراجعة قرارات محددة خاصة بشؤون الأفراد بروية عالية (وربما مع مخاطر فاسد عالية) وكذلك إجراء عمليات تحقق ارتجالية للتأكد من سلامة المنظومة.

ومن اللحظات الحاسمة للتأثير على القرارات الفردية لحظة اختيار كبار الكوادر المدنية والعسكرية. وأفضل الممارسات في هذا الإطار يجب أن تتمتع بسلطة تقديرية سياسة يتم تطبيقها في القيام (أو التحقق من) عملية اختيار محددة من مجموعة من المرشحين قد تم تحديدها بالفعل من قبل مجالس عسكرية أو مدنية محترفة على أنها تتمتع بالأهلية.

وينبغي أن يكون المعينين السياسيين أنفسهم مسؤولين أمام الحكومة والهيئة التشريعية. ويجب أن تتضمن الصلاحيات التشريعية اعتماد التقارير المقدمة من مجالس الترقيات أو الاختيار وكذلك الموافقة الفردية الخاصة بكادر كبار المسؤولين. وينبغي على الهيئة التشريعية أيضاً ضمان وجود إطار قانوني واضح فيما يتعلق بحقوق الإنسان وظروف العمل في القوات المسلحة. وينبغي أن يُنَاط محقق الشكاوى بمهمة التأكد من احترام حقوق مكان العمل.

الخلاصة

من الممكن أن يتسبب الفساد في مجال شؤون الأفراد في تقويض نتائج قطاع الدفاع - والأمن القومي - بشكل كبير لصالح تحقيق مكاسب شخصية. ونظراً للموارد الهائلة والوقت الطويل المستثمر في مجال شؤون الأفراد - يصل إلى عقود في حالة كبار القادة والخبراء التقنيين - يمكن أن يكون الضرر الواقع خطيراً ودائماً. ومثل هذا الفساد قد يصبح مستشرياً ومنهجياً ومستداماً حيث إن هؤلاء الذين يستغلون النفوذ لتحقيق مكاسب شخصية يصرون على أن الأجيال المقبلة تتبع نفس المسار. وقد تصبح النتيجة هي خلق "نظام ظل" على أساس الاتصالات الشخصية والولاء والفساد الذي يرتبط في كثير من الأحيان من خلال ضباط

متقاعدين وأسرههم بنظم عشائرية أوسع نطاقاً داخل الدولة. وهذا يفسد تسلسل القيادة العادي ويقوض الروح العسكرية بشأن مواجهة المخاطر المشتركة ونظام الحكم بالاستحقاق والاستعداد للتضحية بالمنفعة الشخصية لصالح تحقيق أهداف أوسع نطاقاً.

وهناك حاجة إلى تكريس الجهود لمكافحة الفساد في أنظمة شؤون الأفراد ومنع الضرر الذي يصيب قدرات قطاع الدفاع والروح العسكرية. وتتطلب الجهود المكرسة اهتماماً مخصصاً من قبل كبار القادة وكذلك من قبل هيئة أركان مكرسين. ومن الممكن أن تكون هيئة الأركان هذه صغيرة الحجم إذا كانت تتمتع بالاحترافية والصلاحيات وعلى اتصال مباشر بكبار القادة المسؤولين.

وبطبيعة الحال، سيكون من ضمن المهام الرئيسية لهيئة الأركان هذه تحديد ومكافحة مخاطر ومخططات الفساد المحددة داخل نظام إدارة شؤون الأفراد. ولكن يجب ألا يصرف هذا الأمر الانتباه عن الهدف الرئيسي: بناء النزاهة وتحقيق الشفافية والمساءلة بشأن عمليات اتخاذ القرارات. وهذا يتم على أفضل نحو من خلال تطبيق نظام يعمل على الموازنة بين السياسة المركزية وعملية اتخاذ القرار والرقابة من ناحية وحرية تصرف وروح مبادرة القادة من ناحية أخرى. ويجب أن تتسم المعايير الخاصة بالمدخلات وعملية اتخاذ القرار بالوضوح. ومن الضروري أن تتوفر المعلومات لجميع أصحاب المصلحة (ضمن حدود الخصوصية) وينبغي أن تكون هناك تدابير لضمان دقة هذه المعلومات. وينبغي أن يكون هناك وضوحاً بشأن الشخص المسؤول عن القرارات والجهات التي يخضع للمساءلة أمامها. وربما الأهم من ذلك كله، أنه من خلال التركيز على مجموعة مشتركة من المتطلبات التي تعكس رؤية وروح عسكرية مشتركة، يمكن جعل الفساد شيئاً بغيضاً عن طريق الكشف عن طبيعته – وهو الأمر الذي يمثل مكوناً رئيسياً من الفشل العسكري المحتمل.

6 الفصل السادس

وضع الموازنة والإدارة المالية للدفاع

وضع الموازنة الخاصة بالدفاع هي عملية تخصيص الموارد المالية اللازمة لأنشطة قطاع الدفاع. وهي عبارة عن عملية شاملة تتضمن التخطيط والتنفيذ وإعداد التقارير ومراجعة الحسابات الخاصة بالموازنة. وتُعد عملية وضع الموازنة التي تتسم بالشفافية والإدارة المالية التي تتسم بالمساءلة في قطاع الدفاع أمراً أساسياً لضمان نزاهة جميع أنشطة قطاع الدفاع والحد من احتمالات الفساد في قطاع الدفاع. وتُعتبر الإدارة المالية التي لا تتسم بالشفافية في قطاع الدفاع والمصحوبة بعدم وجود مساءلة من العوامل الرئيسية لوجود ممارسات فساد. وحتى لو لم تكن هناك حالات وضاحة من الفساد، فإن سوء التخطيط وعدم الربط بين اتخاذ القرار والتخطيط ووضع الموازنة وضعف الرقابة على الإنفاق يقوض بشدة الأداء في قطاع الدفاع ويثبط همة الأفراد العسكريين والمدنيين على حد سواء.

وينصب تركيز هذا الفصل على مبادئ وضع الموازنة والقضايا المتعلقة بهذه العملية. وتُعد كيفية تعزيز النزاهة في عملية وضع الموازنة من القضايا الرئيسية محل الاهتمام. وتتم مناقشة الأدوار المنوطة بالبرلمانات ومكاتب مراجعة الحسابات وغيرها من الأطراف الفاعلة الأخرى في الفصول ذات الصلة الواردة في الجزء الثالث من هذه الخلاصة الوافية.

المبادئ والمتطلبات

تعكس عملية وضع الموازنة والإدارة المالية في قطاع الدفاع إجراءات وممارسات عملية وضع الموازنة المستخدمة في القطاع العام. ومن ثم، فإن تحليل عوامل الفساد في قطاع الدفاع المتعلقة بالإدارة المالية قد يبدأ بتحليل تنفيذ مبادئ رئيسية لوضع الموازنة السليمة في القطاع العام، الواردة في المربع 6-1. وعلى الرغم من أن ولاية البنك الدولي لا تشمل القطاع الأمني والدفاع، فإن هذه المبادئ تنطبق بالمثل على وضع الموازنة والإدارة المالية في قطاع الدفاع.

وفي ضوء الفهم الحديث لموازنة الدفاع، فإن تخصيص الأموال - والأشخاص والمواد والبنية التحتية - لأنشطة قطاع الدفاع يدعم بوضوح تحقيق أهداف الأمن والدفاع وتنفيذ إستراتيجية عسكرية. وحسبما قال الرئيس الأمريكي الأسبق هاري ترومان "إن الإستراتيجية والبرامج والموازنة تمثل كلها جوانب من نفس القرارات الأساسية".¹

¹ Public Papers of Presidents of the USA, Harry Truman, 1945 (Washington, DC: US Government Printing Office, 1961), 551

المربع 6-1. المبادئ الرئيسية للموازنة السلمية للقطاع العام

يحدد البنك الدولي المبادئ الرئيسية التالية الخاصة بالموازنة والإدارة المالية السلمية التي تنطبق تمامًا على موازنة قطاع الدفاع.

- **الشمولية:** يجب أن تتضمن الموازنة جميع العمليات المالية؛
- **النظام:** يجب أن تخضع عملية اتخاذ القرار لواقع الموارد المتاحة على المدى المتوسط؛ ويجب أن تستوعب الموازنة فقط تلك الموارد الضرورية لتنفيذ السياسات الحكومية؛ وينبغي التقييد بمخصصات الموازنة؛
- **الشرعية:** يتعين على القائمين على إعداد السياسات ممن يستطيعون تغيير السياسات خلال عملية التنفيذ المشاركة في صياغة السياسة الأصلية والموافقة عليها؛
- **المرونة:** ينبغي إحالة القرارات إلى النقطة التي تتوفر عندها جميع المعلومات ذات الصلة؛
- **القدرة على التنبؤ:** يجب أن يكون هناك استقرار في السياسة الكلية والإستراتيجية وفي تمويل السياسة الحالية؛
- **التنافسية:** يجب على جميع القطاعات التنافس على قدم المساواة للحصول على التمويل خلال عملية التخطيط للموازنة.
- **الأمانة:** يجب أن تستند الموازنة إلى توقعات موضوعية بشأن الإيرادات والإنفاق؛
- **المعلومات:** هي خط الأساس للإنفاق الكلي على المدى المتوسط الذي يتم بموجبه قياس الأثر الخاص بالموازنة جراء التغييرات في السياسة ويجب توافر المعلومات الدقيقة بشأن التكاليف والمخرجات والنتائج؛
- **الشفافية:** يجب أن يكون القائمون على اتخاذ القرارات على دراية بجميع القضايا والمعلومات عند اتخاذ القرارات وينبغي إيصال تلك القرارات والأسباب الكامنة وراءها للجمهور؛
- **المساءلة:** يتحمل القائمون على اتخاذ القرارات مسؤولية ممارسة السلطة المخولة لهم.

المصدر: World Bank, *Public Expenditure Management Handbook* (Washington, DC: The World Bank, 1998), 1-2.

وهذا لم يكن دائمًا هو القضية. ففي إطار الموازنة *الكاميرالية* (ما يتعلق بالاقتصاد العام) ونظم المحاسبة، التي أدخلت في أوروبا في أواخر العصور الوسطى، كان الحاكم ينفق مقدارًا معينًا من الأموال للسنة المالية ولم يكن هناك، على الرغم من التحكم في الإنفاق، تقييم دقيق للنتائج. وتُعرف هذه النظم أيضًا باسم نظم الموازنة والإدارة المالية "الموجهة حسب المدخلات" ولا تزال تُستخدم في العديد من الدول لإدارة الشؤون المالية لقطاع الدفاع. وتقوم البرلمانات بالتصويت على مشروع الموازنة المقدم من قبل الحكومة والذي ينص على الأموال التي من المقرر إنفاقها، على سبيل المثال، بشأن، الأفراد العسكريين والمدنيين والعمليات والصيانة والاستثمارات الرأسمالية والبحث والتطوير. وفي إطار الممارسة العملية، وفي ظل مستوى أعلى بكثير من التفاصيل، فإن ذلك العرض الخاص بموازنة قطاع الدفاع وحدها لا يتيح فهم العلاقة القائمة بين أهداف السياسة العامة ومتطلبات الموازنة.

وبدوره، فإن توفير علاقات واضحة وقابلة للتدقيق بين الأهداف والإستراتيجية والتنفيذ يُعد أمرًا لا غنى عنه لتقييم النتائج والأداء على حد سواء. ويقدم المربع 6-2 الأبعاد بالغة الأهمية للأداء في تقييم نظم وممارسات الإدارة المالية العامة.

نزاهة العملية

في مقابل نظم الموازنة "الموجهة حسب المدخلات"، يتم استخدام النظم "الموجهة حسب المخرجات والنتائج" لترجمة أهداف القطاع الأمني والدفاع إلى المتطلبات من القدرات والبرامج ذات الصلة ومن ثم إلى طلبات خاصة بالموازنة. وأفضل النظم المعروفة من هذا النوع هو نظام التخطيط والبرمجة والموازنة (PPBS) الخاص بوزارة الدفاع الأمريكية DoD، الذي تم وضعه في أوائل ستينيات القرن الماضي من قبل المراقب المالي بوزارة الدفاع آنذاك تشارلز جي هيتش تحت إشراف وزير الدفاع حينئذ روبرت إس ماكنامورا. وتسعى العديد من الدول، لا سيما دول وسط وشرق أوروبا وجمهورية الاتحاد السوفيتي السابق التي تمر بمرحلة انتقالية لما بعد الشيوعية، استنساخ أو اعتماد نظام التخطيط والبرمجة والموازنة الأمريكي ليكون الأداة الرئيسية لإدارة مؤسسات الدفاع لديها على نحو يتسم بالفاعلية والكفاءة والأساس للرقابة الديمقراطية الفعالة على قطاع الدفاع.

المربع 6-2. الأبعاد الهامة في قياس أداء الإدارة المالية العامة

- حددت مبادرة الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA) التي أطلقها البنك الدولي ستة أبعاد بالغة الأهمية فيما يتعلق بأداء نظام إطار عمل قياس الأداء المفتوح والمنظم وذلك على النحو التالي:
1. *مصدقية الموازنة*: تتسم الموازنة بالواقعية ويتم تنفيذها على النحو المنشود؛
 2. *الشمولية والشفافية*: تتسم الموازنة والرقابة على المخاطر المالية بالشمولية وأن يتم إتاحة المعلومات المالية والمعلومات المتعلقة بالموازنة للجمهور؛
 3. *وضع الموازنة على أساس السياسة العامة*: يتم إعداد الموازنة مع مراعاة الواجبة للسياسة العامة للحكومة؛
 4. *القدرة على التنبؤ والرقابة في تنفيذ الموازنة*: يتم تنفيذ الموازنة بطريقة منظمة ومتوقعة وهناك ترتيبات لممارسة الدور الرقابي والإشرافي في استخدام الأموال العامة؛
 5. *المحاسبية والتسجيل والإبلاغ*: يتم إعداد السجلات والمعلومات الكافية والاحتفاظ بها ونشرها لتلبية أغراض الرقابة على عملية اتخاذ القرار وإدارتها والإبلاغ عنها؛
 6. *الفحص والتدقيق الخارجي*: القيام بالترتيبات اللازمة لمراجعة الأموال العامة والمتابعة من قبل السلطة التنفيذية.

المصدر: World Bank, *Public Financial Management: Performance Measurement Framework* (Washington, DC: PEFA Secretariat, June 2005), 2.

وتنص النظم مثل نظام التخطيط والبرمجة والموازنة على وجود علاقة تتسم بالشفافية بين أنشطة الدفاع والميزانيات وكذلك بين الخطط والبرامج طويلة ومتوسطة المدى والأنشطة الحالية. وصانع القرار في كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية قادرون على فهم التأثير الذي قد ينجم عن قرار معين بشأن تخصيص العام للدفاع وتوزيع هذا التخصيص فيما بين أنشطة أو برامج الدفاع بغرض تحقيق أهداف الدفاع والحد من المخاطر المتعلقة بأمن البلاد. وتعمل مثل هذه النظم أيضاً على توفير قدر من المرونة في عملية وضع الموازنة في الظروف المتغيرة مع الحفاظ على الشفافية والمساءلة.

ومع ذلك، فإن نظام التخطيط والبرمجة والموازنة – الذي يُعد في حد ذاته آلية فعالة لدعم اتخاذ القرار – لا يضمن نزاهة الدورة الكاملة لإدارة مؤسسة. ولهذا الغرض يتعين استكمالها وفقاً لترتيبات سليمة بشأن الرقابة على تنفيذ الموازنة والمساءلة والتقييم واليات مراجعة الحسابات. ومن ثم، قامت وزارة الدفاع الأمريكية مؤخراً بإضافة مرحلتين التنفيذ والتقييم لنظام "التخطيط والبرمجة والموازنة" "PPB" وباتت الآن تستخدم المصطلح نظام تنفيذ وتقييم التخطيط والبرمجة والموازنة (PPBEA). ويتيح نظام تنفيذ وتقييم التخطيط والبرمجة والموازنة الرقابة الكاملة على المدخلات والشرعية وكفاءة وفاعلة الإدارة.²

وتشير بعض الدول إلى ضرورة تحقيق الموازنة بين أهداف وإستراتيجية الدفاع وخطط ونتائج التنفيذ والمحافظة على تناسقها في بيئة متغيرة مثل إدارة الدفاع الإستراتيجي. ويقدم المربع 3-6 مثالاً وطنياً لكيفية إدراج الموازنة والإدارة المالية للدفاع في إطار إدارة إستراتيجية يضمن التوافق مع توجه السياسة العامة والشفافية والمصادقية والتدقيق الداخلي والخارجي في بيئة تخطيط وتنفيذ ديناميكية.³

ومن المهم أيضاً الحفاظ على نزاهة عملية وضع الموازنة في الظروف المتغيرة، وبخاصة عندما تكون لدى الدول تطلعات أطول مدى بشأن الموازنة، على سبيل المثال التطلعات المستقبلية على مدى أربع سنوات المذكورة في مثال المملكة المتحدة الوارد في المربع 4-6، جنباً إلى جنب مع تفويض الصلاحيات بشأن تنفيذ الموازنة.

وتطبق مؤسسة الدفاع الهولندية، على سبيل المثال، آلية لإجراء تعديلات قصيرة المدى بشأن القدرات المطلوبة بشكل ملح في العمليات التشغيلية اليومية، وهي ما تُسمى بعملية المشتريات المعجلة. وعادة ما تكون هذه التعديلات عبارة عن برامج صغيرة نسبياً وتقع ضمن سلطة المسؤول عن الموازنة. ومن الممكن أن يحدث هذا في ظل وجود نظام تخطيط يتمتع بالقوة الكافية لإنتاج خطط واقعية وذات قدر من المرونة الكافية لاستيعاب الظروف غير المتوقعة. وفي كل الأحوال، يجب أن تبقى نفقات الموازنة هذه خاضعة لإجراءات فحص وتدقيق داخلي وخارجي دائمة، بغض النظر عن مستوى ضرورة و/أو سرية المطالب.

² Francois Melese, "Instruments for Measuring Accountability, Transparency and Control of Expenditures in the Security and Defence Sector," presentation to the NATO-RACVIAC conference on *Better Management of Defence Resources, Including Building Integrity in the Armed Forces*, Zagreb, Croatia (14-16 September 2009).

³ هذا مثال على النهج المتبع لتعزيز الموازنات الدفاعية والإدارة المالية. للاطلاع على أحد الأمثلة على دعم التغييرات التنظيمية انظر المربع 1-17.

المربع 6-3. الإدارة المالية في ظل الإطار الإستراتيجي لإدارة الدفاع

لتوفير المصداقية والشفافية وتوجيه السياسة بشأن الخطط والميزانيات وعمليات مراجعة الحسابات، تقوم وزارة الدفاع البلغارية بتنفيذ إطار عمل إستراتيجي جديد وشامل لإدارة مؤسسة الدفاع. وهذا الإطار يركز على خمس عمليات أساسية:

1. مراجعة سياسة الدفاع؛
2. التوجيه السياسي؛
3. مراجعة المتطلبات من القدرات؛
4. توفير القدرات؛
5. تقييم الأداء والنتائج.

وتجري مراجعة السياسة الدفاعية في بداية ولاية كل حكومة جديدة وتقدم النتائج التي يتم تجميعها في الكتاب الأبيض للدفاع إلى البرلمان. ويمكن إجراء المراجعة في إطار الدورة العادية في ضوء تغييرات كبيرة في بيئة الدفاع، على سبيل المثال في الأزمات الاقتصادية والمالية (أو، بالنسبة لإحدى الدول الشريكة المستعدة للانضمام إلى منظمة حلف شمال الأطلسي بناءً على دعوة للانضمام للحلف).

ويصدر وزير الدفاع توجيهات خاصة بالسياسة والتخطيط في بداية كل دورة تخطيط سنوية وكذلك عندما تشير التقييمات التي تتم في إطار الموازنة إلى إعادة ترتيب الأهداف والخطط والقيود المفروضة على الموارد.

وتتم مراجعة المتطلبات من القدرات مرتين سنويًا بالتنسيق مع عمليات التخطيط الدفاعي الخاصة بمنظمة حلف شمال الأطلسي والاتحاد الأوروبي. وتؤدي هذه العملية إلى اتخاذ قرار بشأن مجموعة من القدرات الدفاعية تتسم بالشمولية والواقعية. وتُناط مجموعات فرعية من هذه المجموعة لتكون بمثابة أهداف خاصة بالقدرات بمديري البرامج حتى يتم تحقيقها من خلال العملية الأساسية المقبلة.

وتتضمن عملية توفير القدرات البرمجة والتخطيط قصير المدى والتنفيذ. وتحدد البرامج الدفاعية كيفية تحقيق أهداف القدرات المعينة في السنوات المقبلة. وما إن يتم اتخاذ قرار البرنامج، يتم إضفاء مزيد من التفاصيل على العام الأول أو العامين الأولين من البرامج الدفاعية جنبًا إلى جنب مع مكونات القدرات (أو أنواع الموارد)، على سبيل المثال في موازنة الدفاع أو خطة المشتريات أو خطط التجنيد أو التدريب أو تطوير البنية التحتية وما إلى ذلك. ويجري بعدئذٍ تنفيذ جميع هذه الخطط في إطار سنة الميزانية.

ويتم استخدام عملية التقييم للتحقق من مشروعية النفقات التي تُدفع، لتقييم الأداء والنتائج ولتقييم نتيجة جميع الأنشطة الدفاعية. ويتم إجراؤها كل أربعة أشهر وتتضمن مراجعة اقتراحات التخطيط. وتقدم تعقيبات للقيادة السياسية وربما تقضي أيضًا إلى توصيات بشأن إعادة ترتيب الأهداف والإستراتيجيات والقيود من خلال مراجعة إما الخطط أو البرامج أو، في حال تغير اقتراحات التخطيط بشكل كبير، مراجعة المتطلبات من القدرات أو حتى السياسة الدفاعية للبلد.

ويستند هذا النهج إلى الخبرة السابقة لوزارة الدفاع والدروس المستفادة في مجال تطبيق نظام التخطيط والبرمجة والموازنة. وما زالت تنص هذه العملية على وضع موازنة على أساس السياسة العامة وتضيف العديد من الخصائص الأساسية: (1) تؤسس فهم القدرات الدفاعية مثل مخرجات جميع أنشطة الإدارة الخاصة بمؤسسة الدفاع بما في ذلك الإدارة المالية وأداة القياس الأساسية في تقييم الأداء والنتائج؛ (2) بالنسبة للرقابة المالية، تضيف التقييم المنتظم للكفاءة والفاعلية؛ (3) تتيح للقائمين على إعداد السياسات تحقيق الموازنة بين أهداف وخطط وموارد الدفاع والأهم من ذلك الحفاظ على تناسق هذه العناصر في ظل الظروف المتغيرة.

ويتيح تقديم مثل هذا النهج الإستراتيجية في مجال الإدارة تحقيق تحسن نوعي لمصادقية موازنة الدفاع وتعزيز القدرة على التنبؤ والرقابة في مجال تنفيذ الموازنة والمساعدة على إجراء الفحص والتدقيق الخارجي وتسهيل التحسين المستمر للعمليات التجارية وأساليب التخطيط.

المصادر: للحصول على تفاصيل بشأن العملية رقم 4، طالع Todor Tagarev, "Introduction to Program-based Force Development" in *Defence Management: An Introduction* (Geneva: DCAF, 2009), 75-92؛ وللاطلاع على السياسات والممارسات الخاصة بدول أخرى في مجال الإدارة الإستراتيجية لقطاع الدفاع، يمكن الرجوع إلى Stephan De Spiegeleire, et al., *Closing the Loop. Towards Strategic Defence Management* (The Hague: The Hague Centre for Strategic Studies, April 2009).

التفويض والمساءلة

يتمثل أحد أسباب عدم كفاءة العديد من نظم الموازنة في وجود المركزية ليس فقط في التخطيط للموازنة بل أيضاً أثناء مرحلة التنفيذ. ولا تزال المركزية الشديدة في عمليات اتخاذ القرار، كما هو الحال تمام بالنسبة لنظام القيادة السوفيتية، تؤثر على أساليب الإدارة في فترة ما بعد الحقبة السوفيتية. وفي كثير من الحالات يكون وزير الدفاع هو المخول بالموافقة حتى على النفقات الصغيرة.

وتعمل مثل هذه المركزية في حد ذاتها على إبطاء عملية صنع القرار وتتيح وقتاً قليلاً للنظر في البدائل. والأمر الأكثر إزعاجاً هو فقدان الشفافية: في حين يتم تمرير مقترحات الإنفاق من خلال المستويات الهرمية، الأمر الذي يتم دائماً بتوقيع الشخص المسؤول عن كل وحدة على المستوى المعني الخاص بمؤسسة الدفاع، فإنه ليس من الصعب فقدان مسار الجهة التي قدمت مقترح الإنفاق بالفعل ومدى الآثار المترتبة على أنشطة الدفاع الأخرى.

وتتعامل المؤسسات التي تتمتع بإدارة ذات كفاءة مع هذه المشكلة من خلال تفويض السلطة والمسؤولية. ويقدم المربع 4-6 مثلاً على التفويض الذي يتعاوض مع إجراءات المساءلة وإعداد التقارير ومراجعة الحسابات.

المصادقية والشمولية

لكي تتمتع بالمصادقية، يجب أن تتسم موازنة الدفاع بالواقعية ويتم تنفيذها على النحو المنشود. ولضمان المصادقية، تحتاج عملية وضع الموازنة الخاصة بقطاع الدفاع إلى أن تكون شاملة والاستناد إلى البيانات والمعلومات الجديرة بالثقة.

ويتم فحص الموثوقية في هذا الصدد من خلال ثلاث زوايا رئيسية:

1. يستند تقدير التكاليف الأولية للبرامج والمشروعات الدفاعية إلى معلومات إحصائية جديرة بالثقة أو، عندما لا تكون هذه الإحصاءات غير متوفرة، إلى دراسات معايرة دقيقة. قد يكون الاستخدام المنتظم للتقييمات المستقلة قبل اتخاذ قرار بشأن تخصيص موارد هامة لبرنامج أو مشروع معين عاملاً محفزاً رئيسياً لموثوقية جميع مقترحات الموازنة.

المربع 6-4. تفويض السلطة ومساءلة المسؤولين عن الموازنة في وزارة الدفاع البريطانية

تتم إدارة معظم الأنشطة في مؤسسة الدفاع في المملكة المتحدة من خلال ثمانية من مسؤولي الموازنة عالية المستوى (TLB). والنتائج التي يتعين على مسؤولي الموازنة عالية المستوى تحقيقها، وكذلك الموارد المتاحة لهم للقيام بذلك، منصوص عليها في الخطة العامة لمؤسسة الدفاع.

ويقوم وكيل وزارة الدفاع بمنح كل مسؤول من مسؤولي الموازنة صلاحيات ممتدة فيما يتعلق بشؤون الأفراد والبنية التحتية والموازنة. ولدى كل مسؤول من مسؤولي الموازنة عالية المستوى اتفاق مع وكيل الوزارة ورئيس هيئة أركان الدفاع ينص على:

- المخرجات المطلوبة من الموازنة عالية المستوى؛
- الموارد المتاحة لتحقيق هذه المخرجات؛
- الصلاحيات المالية والتجارية والصلاحيات الخاصة بشؤون الأفراد وغير ذلك من الصلاحيات الأخرى المخولة لمسؤول الموازنة عالية المستوى.

كما ينص الاتفاق على أهداف الأداء الخاص بالموازنة عالية المستوى، المستمدة من الأهداف والغايات الواردة في الخطة العامة لمؤسسة الدفاع.

ويتحمل مسؤولو الموازنة عالية المستوى إدارة أداء المؤسسات التابعة لهم بما في ذلك أداء وحدات ووكالات الأعمال التابعة. ويحصل الرؤساء التنفيذيين لهذه الوحدات والوكالات على الصلاحيات المخولة المناسبة ويتحملون المسؤولية أمام مسؤول الموازنة عالية المستوى بشأن استخدام الموارد.

ويدورهم يتحمل مسؤولو الموازنة عالية المستوى المسؤولية أمام السكرتير الدائم ورئيس هيئة أركان الدفاع من خلال مجلس شؤون الدفاع بشأن تحقيق النتائج المنوطة بهم واستخدام الموارد، بينما يتحمل السكرتير الدائم - باعتباره مسؤول محاسبات إداري - المسؤولية شخصياً أمام البرلمان فيما يتعلق بالاستخدام الاقتصادي والفعال لموارد الدفاع والإدارة الحكيمة وانتظام وملاءمة الإنفاق الدفاعي.

وللجمع بين تفويض السلطة والمساءلة، تطبق وزارة الدفاع في المملكة المتحدة نهجاً معروفاً باسم "بطاقة الأداء المتوازن". وهذا النهج عبارة عن نظام للتخطيط والإدارة الإستراتيجية الذي يجري استخدامه لملاءمة الأنشطة التجارية على جميع المستويات بما يتماشى مع رؤية وإستراتيجية المؤسسة وترتيب الأهداف والمقاييس وتحسين الاتصالات الداخلية والخارجية ومراقبة الأداء المؤسسي وفقاً للأهداف الإستراتيجية.

المصادر: UK Ministry of Defence, *How Defence works. Defence Framework* (London: Ministry of Defence, 2009); UK Ministry of Defence, *Defence Plan 2007* (London: Ministry of Defence, 2007).

2. تطبيق نظام محاسبي سليم. ويتمتع نظام المحاسبة أيضاً بالشمولية ودقة المواعيد والخضوع لعمليات مراجعة حسابات منتظمة.
3. وجود فهم للمخاطر المرتبطة بتنفيذ جميع البرامج أو المشروعات الرئيسية وتطبيق إجراءات وأدوات مناسبة لإدارة المخاطر.

وتُعد جوانب الثلاثة التالية لشمولية موازنة الدفاع أمراً أساسياً لضمان المصداقية:

1. غطي مخطوط الموازنة جميع العمليات المالية وجميع أنشطة مؤسسة الدفاع. لا يتم تنفيذ أي شيء ولا يتم سداد أي مدفوعات خارج نطاق موازنة الدفاع. وفي حالة مشاركة مؤسسة الدفاع في أنشطة اقتصادية أو في حالة السماح لها بفرض رسوم على العملاء مقابل تقديم خدمات معينة، فتتم تغطية جميع المعاملات ذات الصلة بموجب إجراءات الموازنة. وهذا يتضمن المعاملات الدولية والتحويلات من سنة ميزانية إلى أخرى، وكذلك تسديدات نفقات الدفاع النهائية.
2. يتم فحص عملية الموازنة على نطاق شامل، بحيث تكون كعملية شاملة تبدأ بصياغة أهداف السياسة العامة، مروراً بتحديد متطلبات وبرامج الدفاع ووصولاً إلى تنفيذ الموازنة وإعداد التقارير ومراجعة الحسابات وتقديم التقارير. ويجري المحافظة على نزاهة هذه العملية في كل الأوقات.
3. تتضمن عمليات التخطيط، عبر العديد من مراحلها، دراسة البدائل. يقوم المخططون بالبحث في القضاء عن جميع الحلول الممكنة أو، عندما يكون ذلك غير ممكن نظراً للقدرة التحليلية المحدودة، أنهم يقومون بتقييم اثنين أو أكثر من الحلول البديلة المختلفة نوعياً فيما يتعلق بالمطلب قيد البحث.

إن المراجعة الشاملة للتنفيذ والنتائج تضيف دروساً هامة وتسهل تعزيز الموازنة والإدارة المالية الخاصة بمؤسسة الدفاع. ويُنظر أيضاً إلى عمليات التدقيق الأولية لقضايا محددة، التي يتم إجراؤها من قبل أناس ليسوا مشاركين بشكل مباشر في عملية التخطيط قبل أن يتم تخصيص الموارد الهامة، باعتبارها أداة هامة لبناء النزاهة والحد من احتمالات الفساد في قطاع الدفاع.⁴

الشفافية في إطار عمل متعدد الجنسيات

على مدى العقود العديدة الماضية، كان يُنظر إلى مسألة الشفافية في الموازنات الخاصة بالدفاع باعتبارها أحد إجراءات تحقيق الأمن وإرساء الثقة الهامة. وليس من المستغرب أن إحدى أولى المبادرات التي جاءت في إطار ميثاق تحقيق الاستقرار لجنوب شرق أوروبا، والتي تم إطلاقها بعد انتهاء الحروب في تسعينيات القرن الماضي التي دارت رحاها في يوغسلافيا السابقة، كانت تتمثل في مبادرة تحقيق الشفافية في مجال الموازنات (BTI). ويتناول المربع 6-5 بإيجاز هذه المبادرة.

وكان من بين أهداف المبادرة تبادل المعلومات بشأن عمليات الموازنة ومبرراتها وكذلك بشأن موازنات الدفاع. وظلت الحوليتان التي نشرتهما أمانة سر المبادرة واللذان كانتا بمثابة المصادر الأكثر شمولاً وموثوقية لمعلومات الموازنات العسكرية الخاصة بدول جنوب شرق أوروبا متاحان على نطاق واسع للجمهور.⁵

⁴ Valeri Ratchev, "Effective Defence Policy through Integrated Management, Transparency, and Accountability," in *Integrity in Defence: Effective, Transparent and Accountable Management* (Sofia: Euro-Atlantic Education Initiative, 2009), 1–94

⁵ Budget Transparency Initiative Secretariat, *Yearbook on Defence Spending in South-Eastern Europe – 2001* (Sofia: Budget Transparency Initiative Secretariat, 2002)

المربع 6-5. مثال على أحد النهج الإقليمية التي تشجع على تحقيق الشفافية في موازنات قطاع الدفاع

طوال فترة التسعينيات من القرن الماضي، كانت منطقة جنوب شرق أوروبا في حالة اضطراب. وقد عانت بلدان منطقة جنوب وشرق أوروبا من الحروب والصراعات متحملة في الوقت ذاته صعاب مرحلة الانتقال إلى اقتصادات السوق. ومع نهاية الصراعات الساخنة، أدت التحولات الديمقراطية إلى إعادة هيكلة أساسية للقوات المسلحة وتغيير دور المؤسسة العسكرية في النظم السياسية الوطنية. وشرعت جميع دول منطقة جنوب وشرق أوروبا في عملية تأسيس رقابة ديمقراطية فعالة على القوات المسلحة، وكانت متحمسة لتقديم ممارسات الشفافية والمساءلة في كل يتعلق بالحكومة بما في ذلك قطاع الدفاع.

ومن ثمّ كانت إحدى المبادرات التي طُرحت في وقت مبكر في إطار ميثاق تحقيق الاستقرار لجنوب شرق أوروبا تهدف إلى تعزيز الشفافية في موازنات قطاع الدفاع؛ ومفهوم الشفافية هنا يشمل توافر المعلومات المتعلقة بالموازنات وتنفيذها والعملية المفتوحة لصنع القرار الموجه حسب السياسة العامة، مع المشاركة المجتمعية حسب الاقتضاء. وفي ظل إدراك أن الموازنات العسكرية تأتي في قلب الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة وتحقيق الاستقرار الإقليمي الشامل، فإن مبادرة تحقيق الشفافية في مجال الموازنات الخاصة بميثاق تحقيق الاستقرار لجنوب وشرق أوروبا تهدف إلى تعزيز الشفافية المحلية والدولية في موازنات قطاع الدفاع وعملية وضع موازنات قطاع الدفاع في كل أنحاء جنوب شرق أوروبا وتشجيع الممارسات الجيدة في عملية صنع القرار المتعلق بقطاع الدفاع (رسم السياسة والتخطيط ووضع البرامج ووضع الموازنات) مع اهتمام خاص بالمساءلة.

وكان الهدف الثاني يتمثل في تحديد الممارسات الجيدة المتبعة لدى البلدان التي تواجه تحديات مماثلة وتعزيز الإدارة الجيدة في قطاع الدفاع. وكانت إحدى أدوات تحديد ونشر الممارسات الجيدة في مجال موازنات الدفاع هي اعتماد منهجية موحدة. وتتألف المنهجية، التي تم التصديق عليها رسميًا في عام 2003، من أساس مرجعي واستبيان وعملية لتحديد المجالات التي هي في أشد الحاجة إلى التحسين ومصادر المشورة. ويتناول القسم التالي عنصر الأساس المرجعي.

ويتضمن تنفيذ هذا النهج على الصعيد الإقليمي أو الصعيد متعدد الجنسيات استعراض الأقران وممارسة الضغط في نشر معلومات الموازنة وتبادل الخبرات في مجال الموازنات وتعزيز عملية التحسين. وتمّ دليل عملي على أن هذا النهج متعدد الجنسيات بمثابة عامل تيسير فعال في تقديم الممارسات الجيدة في مجال الموازنات والإدارية المالية في قطاع الدفاع. كما أنه يُعتبر أيضًا مجالاً واعدًا لزيادة النزاهة والحد من احتمالات الفساد في قطاع الدفاع.

الأساس المرجعي لعملية وضع الموازنات لدى دول جنوب شرق أوروبا

إن منهجية تقييم الشفافية في موازنات الدفاع لدى دول جنوب شرق أوروبا تصور مقارنة لمواصفات وممارسات محددة استنادًا إلى نظام مثالي يكون بمثابة أساس مرجعي.⁶ وليس من الضرورة أن يتواجد مثل هذا النظام فعليًا. وربما يُعتبر نظام وضع الموازنات المبين أدناه "الأفضل" من حيث شروط "الإدارة الجيدة"

⁶ ترد المنهجية، بما في ذلك الأساس المرجعي والاستبيان بالتفصيل في Todor Tagarev, "A Means of Comparing Military Budgeting Processes in South East Europe," *Information & Security An International Journal* 11 (2003): 95-135.

المتثلة في الفاعلية والشفافية والمساءلة ولا يأخذ بعين الاعتبار المخاوف المشروعة في بعض الأحيان المتعلقة بحساسية المعلومات والسرية والقيود المفروضة على الوصول إلى المعلومات.

ويتم وصف الأساس المرجعي في ضوء خمس فئات رئيسية من المعايير التي تقيم: (1) توجيه الهدف الخاص بعملية وضع الموازنات؛ (2) نطاق وفاعلية عملية التخطيط للموازنة؛ (3) تنفيذ الموازنة والرقابة الفعالة؛ (4) شفافية عملية وضع الموازنات وتنفيذ الموازنات؛ (5) ضمان نزاهة عملية وضع موازنات قطاع الدفاع.

1. الموازنة العسكرية باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من السياسة الأمنية والدفاعية

أ. الأهداف والرؤية والإستراتيجية

يُعتبر وضع الموازنة العسكرية عملية مرتبطة ارتباطاً جيداً بإطار التخطيط للدفاع، والتي تضمن تنفيذ سياسة دفاعية منصوص عليها بوضوح على المدى المتوسط والبعيد. وقد حددت الدولة بوضوح أهداف سياساتها الأمنية والدفاعية في إطار عدد قليل من القوانين التشريعية مع وجود علاقات متبادلة واضحة فيما بين هذه السياسات. وهناك إستراتيجية شاملة لتحقيق أهداف السياسة الأمنية والدفاعية ألا وهي الانضمام لأحد التحالفات. ويُنظر على نطاق واسع إلى هذه الإستراتيجية – المنصوص عليها في العمل التشريعي – على أنها تتسم بالواقعية. فالدولة لديها رؤية خاصة بهيكل قوتها على مدى عشر سنوات أو أكثر في المستقبل. وهذه الرؤية قابلة للتحقيق ومفصلة بشكل كافٍ لتوجيه عملية البحث والتطوير وتطوير التكنولوجيا وسياسات الاقتناء. وتنفيذ هذه الرؤية يقى دعم من خطة طويلة المدى لتطوير القوات. ويتم اعتماد الرؤية والخطة طويلة المدى إما من قبل الحكومة أو من قبل الهيئة التشريعية.

ب. نهج قائم على برامج

توجد لدى الدولة عملية راسخة لوضع خطة متوسطة المدى أو برنامج دفاعي،⁷ يهدف إلى تحقيق أهداف السياسة الدفاعية المعلنة. ويهدف البرنامج الدفاعي ومكوناته بوضوح إلى تحقيق أهداف السياسة. ويضم البرنامج العديد من المتطلبات مثل الدفاع القومي والتخطيط المتحد. كما يتضمن البرنامج الدفاعي برامج ومشروعات تُعتبر ذات أولوية قصوى من حيث أهداف السياسة. ويغطي على نحو شامل جميع الأنشطة والتكاليف المتعلقة بقطاع الدفاع، بما في ذلك شؤون الأفراد والعمليات والصيانة والمشتريات وطريق الاستخدام والتعليم والتدريب والبحث والتطوير التكنولوجي وما إلى ذلك. ويخضع البرنامج الدفاعي للموارد المتوقعة. كذلك فإنه يقيد أي متطلبات أخرى من موارد الدفاع المطروحة، على سبيل المثال عن طريق برامج الاقتناء أو الخطط التشغيلية. كما أنه يحتوي على خيارات بديلة لتتماشى كلياً مع حالات الطوارئ الميينة. ويتضمن البرنامج الدفاعي على نحو فعال مؤشرات الأداء. ومستوى التفاصيل الخاصة بعام التخطيط الأول⁸ للبرنامج الدفاعي يُعد كافٍ بما يسمح له أن يصبح خطة موازنة.

⁷ على سبيل المثال، تستخدم الولايات المتحدة الأمريكية المصطلح "Future Years Defense Program (FYDP)". كما قبل عدد من دول جنوب شرق أوروبا المصطلح "البرنامج" للدلالة على خطة متوسطة المدى لتحقيق تنمية قطاع الدفاع والقوات المسلحة.

⁸ أو أول سنتين من سنوات التخطيط، إذا كان لدى البلد المعني موازنة من عامين.

ج. قطاع الدفاع ومخاطر تخطيط القوات

هناك إدراك واضح لمستوى المخاطر المرتبطة بهيكل القوات الوارد في الموازنة وحالة مؤسسة الدفاع على المدى القصير والمتوسط.⁹ وتمتلك الدولة منهجية لتقييم المخاطر المرتبطة بقطاع الدفاع والتخطيط الخاص بالقوات وهذه المنهجية كافية لتلبية احتياجات البلاد. وحددت إجراءات لوضع سيناريوهات تتعلق بتنفيذ تخطيط القوات بغرض تقييم احتمال وقوع كل سيناريو في ظل فرضيات محددة بوضوح ولمحاكاة أداء القوات المخطط لها وتحليل نتائج المحاكاة ومخاطر التقليص. وعلاوة على ذلك، يتم دعم عملية تقييم المخاطر بواسطة أدوات ذات صلة بينما يتمتع الخبراء المشاركون بالمعرفة والخبرة اللازمة. وختاماً، يتم إدراج تقييم المخاطر بشكل كلي وفعال في منظومة الدفاع ودورة التخطيط للقوات.

د. الموازنة العسكرية الموجهة حسب الهدف

يتم توجيه عملية وضع الموازنة بوضوح على نحو يعكس الأهداف الصحيحة للسياسة وقرارات البرنامج. فهي تتيح الترجمة الفعالة للسياسة وقرارات البرنامج إلى موازنات.

2. التخطيط للموازنة

أ. التخطيط للموازنة العسكرية

تنتم الأورار والمسؤوليات المنصوص عليها في إطار السلطة التنفيذية وفيما بين الصلاحيات المتعلقة بالموازنة العسكرية بالوضوح الشديد. وهذا ينطبق على توزيع الأدوار والمسؤوليات فيما بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ورئيس الدولة (القائد الأعلى)؛ وفيما بين السلطات العسكرية العليا والمسؤولين المدنيين لوزارة الدفاع ووزارة المالية وأدوار ومسؤوليات القطاع العام والمؤسسات التجارية ومجموعات الضغط ولا سيما العلاقات بين المسؤولين التنفيذيين والمؤسسات التجارية المملوكة لوزارة الدفاع أو غيرها من الأجهزة الحكومية الأخرى.

ب. المرونة

يتم تحديد الأدوار والمسؤوليات الخاصة بالجوانب الرئيسية للموازنة العسكرية من خلال التشريعات واللوائح والتعليمات الشاملة التي يغطيها قانون نظام الموازنة. وهناك درجة من المرونة المتاحة للمسؤولين التنفيذيين في إنفاق الأموال العامة. ومن الممكن تغيير البرامج والموازنة عن مسارها المحدد في دورة التخطيط. ومع ذلك، فإن الصلاحيات التقديرية للمسؤولين التنفيذيين محددة بوضوح في القوانين. وتحدد أحكام حالات الطوارئ المنصوص عليها في قانون الموازنة الظروف الواضحة والملحة لاستخدام الأموال. وتتم مراجعة تقارير المسؤولين التنفيذيين بشأن الأموال الخاصة بحالات الطوارئ وذلك على نحو مستقل.

ج. الموازنات العسكرية

وتغطي الموازنة العسكرية، على نحو شامل، جميع الجوانب المالية (الإعانات و"الإيرادات"/ "الدخل") والإنفاق. وتوضح الموازنة العسكرية، على نحو شامل ومع التحديد الواضح للموارد والغرض

⁹ لمزيد من الإيضاح بشأن مخاطر التخطيط، يمكن الرجوع إلى Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, Todor Tagarev, eds., *An Introduction* (Geneva: DCAF, 2009), 67–71. www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?ord279=title&q279=management&lng=en&id=1050

المنصوص عليه، الدعم المقدم من موازنة الدولة لوزارة الدفاع؛ والدعم المقدم من موازنة الدولة للمؤسسات الأخرى المعنية بقطاع الدفاع والتي تؤدي أنشطة متعلقة بقطاع الدفاع، أي الحفاظ على الاحتياطات أثناء أوقات الحروب؛ والتمويل من برامج وطنية أخرى، كالتحصير لعضوية منظمة حلف شمال الأطلسي؛ والتمويل المقدم من خلال البرامج الدولية والثنائية، (في ظل لوائح تنظيمية واضحة بشأن استخدام الأموال المدفوعة على سبيل التعويض)؛ وإيرادات مبيعات المعدات الفائضة عن الحاجة والبنية التحتية وما إلى ذلك؛ وإيرادات أرباح المؤسسات التجارية والمؤسسات التي تقدم السلع والخدمات لمؤسسات خارجية عندما تمتلك وزارة الدفاع أو لديها حصة في هذه المؤسسات.

ويمتلك البلد القدرات – المنهجية والمعرفة الكافية والأشخاص المدربون – لإجراء تقدير دقيق لكل النفقات الدفاعية المستقبلية، بما في ذلك النفقات المحددة وفقاً لـ "صك الأمم المتحدة بشأن الإبلاغ الموحد عن النفقات العسكرية" والضرائب وتكاليف التأمين الاجتماعي والطبي وتكاليف النقاد وتكاليف التكيف الاجتماعي للأفراد العسكريين المعاقين مسبقاً والنفقات الخاصة باستخدام نظم الأسلحة والمعدات والبنية التحتية والتكاليف اللازمة لتغطية العقود السابقة وتكاليف خدمة القروض فضلاً عن الالتزامات الطارئة.

ويتم تصنيف جميع الإيرادات والنفقات على نحو يتوافق مع المعايير الدولية، مثل دليل إحصاءات مالية الحكومة (GFS)¹⁰ وصك الأمم المتحدة. ويتم تقديم معلومات الموازنة بطريقة من شأنها أن تسهل تحليل السياسة وتعزيز المساءلة. وتُقدم الموازنة العسكرية في شكل مخصصات مع إعطاء قدر كبير من التفاصيل. وتقدم الموازنة توزيعاً مفصلاً فيما بين المؤسسات الدفاعية وكذلك فيما بين البرامج الدفاعية. وبالنسبة للحالة الأخيرة، فإن الموازنة تقدم بوضوح الموارد المخصصة للتدريب والصيانة والمشتريات والبحث والتطوير وما إلى ذلك بالنسبة لكل برنامج وبنوده.

3. تنفيذ الموازنة والرقابة

أ. تنفيذ الموازنة

يمتلك البلد نظاماً محاسبياً شاملاً يوفر أساساً يمكن الاعتماد عليه لتقييم متأخرات السداد. يستطيع النظام المحاسبي توليد بيانات بشأن جميع المراحل الخاصة "بالدخول" والمدفوعات إلى جانب مخصصات الموازنة وكذلك المؤسسات والبرامج الدفاعية.

واللوائح الخاصة بالأفراد والعمليات والصيانة والمشتريات والبحث والتطوير موحدة قياسياً وسهلة الوصول من قِبل جميع الأطراف المعنية. وهناك معايير واضحة لحرية التصرف بشأن التوظيف والدفع على نحو يتيح تحقيق التوظيف التنافسي. واللوائح الخاصة بالمناقصات العامة للمشتريات والبحث والتطوير وغيرها من الخدمات التعاقدية الأخرى واضحة وشاملة والأفراد المشاركين في تنفيذ هذه اللوائح يتمتعون بالأهلية الكافية. وتتم مراعاة جميع هذه اللوائح عند الممارسة العملية.

ب. مراجعة الحسابات

توجد لدى مؤسسة الدفاع و/أو السلطة التنفيذية قدرة كبيرة لإجراء مراجعة الحسابات الداخلية. وإجراءات مراجعة الحسابات الداخلية واضحة وتخضع لمراجعة عملية فعالة من قِبل مدققي الحسابات الخارجيين. وهناك قدرة عالية لمراجعة الحسابات سواء من حيث الالتزام المالي أو فاعلية الأداء

¹⁰ GFS أو الإحصاءات المالية الحكومية. يمكن الاطلاع على تفاصيل بشأن تصنيف الأمم المتحدة عبر الإنترنت على الموقع الإلكتروني: <http://unstats.un.org/unsd/class/family/family2.asp?Cl=218>.

(عمليات مراجعات "القيمة لقاء المال"). علاوة على ذلك، هناك قدرة كبيرة لإجراء عمليات مراجعة مستقلة، أي من خلال مكتب وطني لمراجعة الحسابات الذي يعمل للسلطة التشريعية. ومتطلبات وإجراءات عملية مراجعة الحسابات المستقلة منصوص عليها بوضوح في القانون. وهناك قدرة مستقلة كبيرة لعمليات مراجعة الحسابات من حيث الالتزام المالي وتحديد حالات الاحتيال/ سوء الإدارة وكذلك بالنسبة لمراجعات "القيمة لقاء المال". وتتم مؤسسات الفكر والرأي المستقلة (الجامعات والمعاهد الأكاديمية وغيرها من المنظمات غير الحكومية) مراجعات "القيمة لقاء المال" في مجالات اهتمام معينة، مثل برامج تحديث القوات. وتتمتع المنظمات غير الحكومية بقدرات بارزة وسجل حافل بتقارير الأداء الناجح. وكان لتقارير هذه المنظمات تأثير ملحوظ على القائمين على اتخاذ القرار والمواقف الاجتماعية.

ج. التقارير

تقدم الحكومة تقارير مالية منتظمة للسلطة التشريعية والجمهور. ويُقدم تقرير نصف سنوي بشأن تطورات الموازنة إلى السلطة التشريعية. كما يتم نشر تقارير فصلية وشهرية أيضاً. ويتم تقديم الحسابات النهائية للسلطة التشريعية في غضون ستة أشهر من نهاية السنة المالية. ويتم إرفاق مع هذه الحسابات تحليل شامل ومفصل بشأن الأداء المتعلق بالبرامج الدفاعية الرئيسية.¹¹

4. شفافية الموازنة العسكرية

أ. شفافية اتخاذ القرار

تتسم جميع جوانب الموازنة العسكرية (التخطيط والتنفيذ وتقييم التنفيذ) بالشفافية للقائمين على اتخاذ القرار والجمهور. وجميع المشاركين في عملية وضع الموازنة – المخططين المدنيين والعسكريين ووزراء الدفاع والمالية والمجالس الحكومية والسلطة التشريعية ولجانها ورئيس الدولة ومكتب مراجعة الحسابات ومجموعات ممارسة الضغط والمنظمات غير الحكومية الربحية وغير الربحية ووسائل الإعلام والمجتمع ككل - يمارسون تأثيرهم وفقاً لقواعد واضحة ومع الفهم الكامل لجميع جوانب عملية وضع الموازنة العسكرية والامتثال لمبادئ الحكم الديمقراطي.

ب. توفير المعلومات

تتم إتاحة منشورات الموازنات العسكرية والمعلومات المتعلقة بها – وثائق السياسة الأمنية والدفاعية الهامة والبرامج الدفاعية وتقارير التنفيذ ومراجعة الحسابات. كما تُتاح القواعد الخاصة بالكشف عن الموازنات العسكرية والمعلومات ذات الصلة للجمهور. وهذه القواعد منصوص عليها بوضوح في القانون ولا تدع إلا مجالاً ضئيلاً لحرية التصرف من قبل الأجهزة التنفيذية. والحكومة والجهات المعنية ملزمة قانوناً بنشر المعلومات المتعلقة بالموازنات العسكرية بالتفصيل، بما يتيح إجراء تحليل دقيق من قبل المراقبين ذوي الدراية. ويتم توفير المعلومات في نسخة مطبوعة وعبر الإنترنت، باللغة الأصلية وبلغة أخرى شائعة الاستخدام كاللغة الإنجليزية على سبيل المثال. علاوة على ذلك، يتعين على التنفيذيين، أي وزير الدفاع، بموجب القانون الاستجابة كتابياً للطلبات الخاصة بالمعلومات. وإذا تم

¹¹ في بلغاريا، على سبيل المثال، فإن رئيس الوزراء ملزم قانوناً بتقديم "التقرير السنوي حول الدفاع والقوات المسلحة" للسلطة التشريعية. وعلى الرغم من أن ذلك ليس مطلوب صراحة بموجب القانون، فمن المتوقع أن يقوم التقرير بتحليل الأداء وربط ذلك بالنتائج الدفاعية الفعلية.

تصنيف جزء من إحدى الوثائق ذات الصلة¹²، فيتم حذف ذلك الجزء ويُقدم باقي الوثيقة إلى المؤسسة أو الشخص المحقق.

ومجمل المعلومات المتعلقة بالموازنة والنتائج الفعلية أو المتوقع للسنتين الماليين السابقتين متاح بسهولة. كما يتوفر مجمل المعلومات المتعلقة بتوقعات الموازنة لمدة خمس سنوات أو أكثر بعد سنة الموازنة.

تمثل الدولة للمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تنص على الإفصاح عن معلومات الموازنة العسكرية، أي اتفاقيات الأمم المتحدة واتفاقيات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومبادرات تحقيق الاستقرار، مع توفير معلومات كاملة ودقيقة في الوقت بانتظام.

5. ضمان تحقيق النزاهة

تستند الموازنة العسكرية إلى التوقع الدقيق والموثوق به لضغوط الموازنة/القيود المالية في ظل إطار شامل وثابت للاقتصاد الكلي الكمي. ويتم بوضوح توثيق وتفسير جميع الافتراضات الضمنية الخاصة بالتخطيط للموازنة، أي المخاطر المالية الرئيسية والتكاليف غير المؤكدة والتزامات الإنفاق المحددة وما إلى ذلك. علاوة على ذلك، يتم تقييم الافتراضات الضمنية الرئيسية، مثل توقعات الاقتصاد الكلي والتوقعات المالية، من قِبَل خبراء مستقلين.

ويتم تقدير تكلفة جميع البرامج الدفاعية باستخدام مجموعة شاملة وثابتة من العوامل التي تتعلق بوضوح بنتائج جهاز إحصاءات وطني مستقل. ويتم دعم عمليات التحقق من النزاهة عن طريق أحد نظم المعلومات. ويتم دعم عملية وضع البرامج والموازنة بشكل منهجي عن طريق أحد نظم المعلومات مع أدوات للتحليل الآلي ودعم اتخاذ القرار والسماح بالعمل التعاوني. ويُشار بوضوح إلى الأساس المحاسبي مع بيان تام يبين أي تغييرات تطرأ على الممارسات وكذلك السياسة المحاسبية الحالية. ويجري تحديد وتوثيق البرامج والموازنات البديلة بما يتوافق مع مختلف الافتراضات.

وهناك إجراءات مكتوبة واضحة للانتقال من بديل إلى آخر، كما أن نقاط التحول موثقة بوضوح. وسجل الخطط ونتائج التنفيذ والتقييمات متاح أيضاً.

والتقارير المالية متسقة ومتوافقة داخلياً مع البيانات ذات الصلة التي يتم الحصول عليها من مصادر أخرى. كما أن التقارير المحاسبية متوافقة، على نحو فعال وفي الوقت المناسب، مع مخصصات الموازنة والحسابات المصرفية. وتتم أيضاً مراجعة التقارير المحاسبية في الوقت المناسب وعلى نحو فعال. وهناك توافق شديد بين البيانات المالية والنقدية. ويتم تزويد أحد الأجهزة الإحصائية الوطنية باستقلالية مؤسسية للتحقق من جودة بيانات الموازنة. ويتم الامتثال تماماً للمعايير الدولية الخاصة بنزاهة وجودة بيانات الموازنة.

¹² ليس كقاعدة عامة، ولكن استناداً إلى قرار محدد بشأن تصنيف معلومة معينة.

7 الفصل السابع

المشتريات الدفاعية

تُعد المشتريات الدفاعية جزءًا لا يتجزأ من عمليتين متميزتين تمامًا:

1. عملية الحصول على قدرات دفاعية جديدة، على سبيل المثال من خلال إدخال منظومات أسلحة أكثر تطورًا؛ أو
2. عملية صيانة القدرات الموجودة من خلال توفير قطع الغيار والوقود والخدمات اللوجستية وما إلى ذلك.

وفي حالة عدم وجود نزاهة في المؤسسات والإجراءات والأفراد المعنيين، فإن كلتا هاتين العمليتين عرضة للفساد. وينصب تركيز هذا الفصل بشكل أكبر على العملية الأولى لعدد من الأسباب:

- تتضمن عادة مبالغ أكبر من المال؛
- ربط احتياجات مؤسسة الدفاع بالمشتريات الفعلية ليس بالأمر الهين على الإطلاق؛
- غالبًا ما تنطوي على تكنولوجيات متقدمة ووجود عدد قليل من الموردين المحتملين؛
- تكون خيارات الشراء أكثر محدودية عندما يصبح أمن الإمداد أو غيره من اعتبارات الأمن القومي الأخرى عاملاً هاماً؛
- الإحصاءات المتعلقة بالتكاليف محدودة ومن الصعب الحصول عليها أو أنها غير موجودة.

ونتيجة لهذه الأسباب وغيرها من الأسباب الأخرى، تنطوي عملية الاقتناء في قطاع الدفاع على قدر أكبر من مخاطر الفساد. على سبيل المثال، أكثر من نصف الحالات المشمولة في ملخص مكافحة الفساد في قطاع الدفاع¹ تتعلق باقتناء نظم أسلحة ومعدات جديدة. وعلى الرغم من التركيز على مسألة الاقتناء، فإن معظم النتائج والتوصيات الواردة في هذا الفصل تنطبق أيضًا على المشتريات الخاصة بعملية صيانة القدرات الموجودة.

وغالبًا ما ينصب تركيز الدراسات التي تُجرى على الفساد المتعلق بالمشتريات على المسائل التعاقدية، أي تلك المرحلة الخاصة بعملية الاقتناء التي يقوم فيها مسؤولون عموميون بإعداد عقود مع موردي المعدات والخدمات الدفاعية والتوقيع عليها وإدارتها. ومع ذلك، من أجل الكشف عن آليات الفساد، يحتاج المرء إلى فحص عملية الاقتناء على نحو شامل وتطوير تدابير للحد من الفساد.

¹ يتم نشر هذا الملخص على نحو منظم من قِبَل منظمة الشفافية الدولية. طالع:

تحقيق النزاهة في عملية الاقتناء

الاقتناء في قطاع الدفاع هو عبارة عن عملية تهدف إلى إضافة قدرات جديدة أو تعزيز القدرات الموجودة، لا سيما عندما تنطوي هذه العملية على إدخال تقنيات جديدة. ويقدم المربع 7-1 تعريفاً لنطاق المصطلح ويحدد ثلاثة مجالات رئيسية لأنشطة الاقتناء.

و تُعد نزاهة عملية اتخاذ القرار أمراً أساسياً للحد من احتمالات الفساد المتعلق بالمشتريات. ويجب تنظيم عملية اتخاذ القرار على نحو يضمن أن القرارات المتعلقة بالمشتريات والصفقات الشرائية الفعلية ترتبط بشكل واضح بأهداف السياسة الدفاعية وتراعي القيود المالية وغيرها من قيود الموارد الأخرى. ويجب أن تنص اللوائح على وجود علاقة سببية واضحة بين الأهداف الدفاعية والمشتريات.

المربع 7-1. نطاق الاقتناء الخاص بمؤسسة الدفاع

يشمل المصطلح "الاقتناء الخاص بمؤسسة الدفاع" مجموعة واسعة من التخصصات والمهام والتي يمكن تقسيمها بشكل أساسي إلى ثلاثة مجالات واسعة من الأنشطة:

- تحديد ما سيتم اقتنائه؛
- تحديد كيفية اقتنائه؛
- تنفيذ عملية الاقتناء.

إن عملية تحديد ما يجب اقتنائه، التي تبدو من الوهلة الأولى مهمة بسيطة، ليست بالأمر الهين على الإطلاق وتمثل عاملاً أساسياً لتحقيق النجاح الشامل لأحد مشروعات الاقتناء. ونادراً ما تكون موازنات الدفاع، على الرغم من كونها عادة من بين أكبر مكونات الإنفاق العام، كافية لتغطية جميع المتطلبات الدفاعية ويجب ترتيب مشروعات الاقتناء حسب الأولوية بعناية من أجل استكمال برنامج دفاعي عام والذي يكون شاملاً ومتوازناً قدر الإمكان (وبالطبع يجب أن تُدار المشاريع الفردية بشكل صحيح للتأكد من أنها تمثل قيمة جيدة لقاء المال واستخداماً مناسباً لموارد الدفاع). وبالتالي فإن الفحص الدقيق للمتطلبات المتنافسة والتفكير الإبداعي حول الوسائل اللازمة لتلبيةها تُعد أمراً أساسياً لنجاح عملية الاقتناء؛ وسوف يساعد الاستثمار في هذه الأنشطة على الحد من مخاطر المشروع وزيادة الفرص العامة لنجاح المشروع.

وعادة ما يتحقق البت في كيفية اقتناء معدات و/أو خدمات من خلال إعداد إستراتيجية اقتناء، التي تكون بمثابة وثيقة رسمية تسجل وتبرر مختلف القرارات التي يتم اتخاذها. وللتأكيد فإن الاستثمار هنا سوف يساعد على الحد من المخاطر وزيادة فرص نجاح المشروع. وغالباً ما تنقسم عملية الاقتناء الفعلي للمعدات و/أو الخدمات ودعمها طوال فترة خدمتها والتخلص منها في نهاية المطاف إلى سلسلة مراحل لجعل المهمة العامة أكثر سهولة وإدخال نقاط يمكن عندها مراجعة المشروع والقرارات المتخذة بشأن مستقبل هذا المشروع. وهذا ما يُعرف باسم دورة الاقتناء.

ومجالات النشاط الثلاثة هذه مترابطة ولن تحدث بالضرورة بالتسلسل على النحو الوارد في عرضها. وهناك الكثير من المنافع في إدراج الأنشطة التي تهدف إلى تحديد وتوضيح البنود التي يتعين اقتناؤها في إطار دورة الاقتناء ذاتها.

في البداية، يتعين على القائمين على إعداد السياسات والمخططين تحديد احتياجات المهمة في بيان بوضوح. ويجب أن يقدم هذا البيان² عبارات تحليلية دقيقة مبررات الحاجة إلى حل النقص في القدرات الدفاعية أو لاستكشاف فرصة تكنولوجية لأداء المهام الدفاعية بصورة أكثر كفاءة وفعالية. ويجب أن يكون مستمداً من تحليل المهام الدقيق، أي تحليل قدرات المهام الحالية والمتوقعة فيما يتعلق بالطلب المتوقع على الخدمات³، ويجب أن يحتوي على معلومات كمية كافية لإثبات وتبرير الحاجة. ويجب إجراء تحليل أداء واسع النطاق وتحديد أوجه القصور في القدرات قبل إعداد البيان. وقد يتضمن البيان أيضاً تقييماً للأثر الناتج إذا لم يتم توفير الحاجة اللازمة للمهمة، وكذلك مدى أهميتها وإطارها الزمني وتقديرات تخطيط الموارد طويل المدى.

ثانياً تأتي عملية تحديد المتطلبات التشغيلية. وهذه العملية تبين المعايير النوعية والكمية التي تحدد القدرات المرجوة لأحد الأنظمة وتعمل كأساس لتحديد الفاعلية التشغيلية وملاءمة النظام قبل استخدامه.

ثالثاً، و فقط بعد فهم الخطوتين الأوليين وتوثيقهما جيداً، يمكن للمرء الانتقال لتحديد المتطلبات والمعايير التقنية والشروع في عملية المشتريات و التخطيط للموازنة ذات الصلة. وتعمل تعريفات احتياجات المهام والمتطلبات التشغيلية أيضاً كأداة لتحديد بعض المعايير الرئيسية الخاصة بتقييم العطاءات واختيار الموردين وكذلك تقييم عمليات التسليم الفعلي للمعدات والنظم والخدمات الدفاعية. ويقدم المربع 2-7 تجربة وزارة الدفاع الوطني البولندية في مجال مكافحة الفساد المتعلق بالمشتريات.

ويُعد الحفاظ على العلاقة السببية بين الخطوات المتبعة في عملية المشتريات أمراً حيوياً لنزاهة عملية صنع القرار. كما أنه يدعم التقييم المستقل⁴ - على سبيل المثال قبل حجز قدر كبير من الموارد العامة - وكذلك مراجعة نتائج وتنفيذ قرار الاقتناء سواء من قبل مؤسسات الدولة المسؤولة أو عن طريق مراقبي مستقلين.

المربع 2-7. الحفاظ على نزاهة عملية المشتريات الدفاعية والحد من الفساد في بولندا

تمثل المشتريات الدفاعية مجالاً كبيراً لمخاطر الفساد. وهناك عدة نقاط رئيسية في هذه العملية والتي ينبغي معالجتها باهتمام خاص للوصول بهذه المخاطر إلى الحد الأدنى. وهذه النقاط تتواجد خلال المرحلة التحضيرية وخلال إجراء المناقصة أو التفاوض وكذلك أثناء تنفيذ العقد. ومن الضروري التعامل مع قضايا محددة، على سبيل المثال عن طريق طرح أسئلة معينة، في كل عنصر من العناصر الرئيسية. وترد أهم هذه الأسئلة أدناه. وبالنسبة لوزارة الدفاع الوطني البولندية فإن مكتب إجراءات مكافحة الفساد هو المنوط بطرح هذه الأسئلة وإعداد الآراء واقتراح الحلول.

² يتعين على وزارة الدفاع الأمريكية وغيرها من الوكالات الفيدرالية الأمريكية إعداد وثيقة رسمية تحت عنوان "بيان احتياجات المهام".

طالع على سبيل المثال: Federal Aviation Administration, "Mission Analysis. Appendix B: Mission Need Statement Template," <http://fast.faa.gov>

³ في قطاع الدفاع، عادة ما يكون هذا جزءاً من عملية مراجعة شاملة للسياسة الدفاعية، على سبيل المثال "مراجعة الدفاع الإستراتيجي" أو "المراجعة الدفاعية التي تتم كل أربع سنوات".

⁴ تقييم مستقل عن التقييم الذي يعده أنصار قرار معين خاص بإحدى عمليات الاقتناء. ويمكن إعداده من قِبل فريق مخصص لهذا الغرض، لصالح مؤسسة الدفاع بواسطة مؤسسة أخرى أو بواسطة مراقب مستقل. بالنسبة للعنصر الأخير، طالع المربع الخاص بـ "موثيق تحقيق النزاهة في قطاع الدفاع" الوارد أدناه.



المرحلة التحضيرية

المتطلبات التشغيلية الخاصة بالأسلحة الجديدة: هل تتيح المجال لتحقيق المنافسة النزيهة في المستقبل؟ وهل تقوم على احتياجات تشغيلية حقيقية أو تقوم فقط على شيء ما شوهد في كتيب دعائي؟

المتطلبات التقنية الخاصة بالأسلحة الجديدة: هل تقوم على المتطلبات التشغيلية أو أنها منسوخة من مواصفات تقنية خاصة بمنتج معين؟ هل تتسم بالدقة والموضوعية؟ هل تتيح المجال لتحقيق منافسة نزيهة؟ إذا لم يكن الأمر كذلك، فهل يتم توضيح ذلك وتبريره؟

التخطيط ووضع الموازنة: هل تم إعداد خطة الاقتناء لشراء قدرات وأنظمة أو لشراء بنود منفصلة فقط؟ هل حجم عملية الشراء مبرر بالاحتياجات الحقيقية؟ هل يتم توفير الأموال للمشروع بأكمله وللسنوات القادمة أيضاً؟ هل المشتريات غير المقررة مبررة على نحو موثوق بالاحتياجات التشغيلية العاجلة؟

إجراءات المشتريات

التنافسية: هل يتسم الإجراء بالتنافسية، لا سيما عملية المناقصة؟ وإذا لم يكن الأمر كذلك، هل هناك مبرر للإجراء محدود المصدر أو المناقصة المحدودة؟ هل يتسم الإجراء بالتنافسية قدر الإمكان؟

معايير التقييم والتوثيق: هل تتسم بالوضوح والدقة؟ هل تتسم بالنزاهة لكل المتنافسين؟ هل أهمية المعايير الموضوعية (مثل السعر أو تكلفة دورة الحياة) أكبر من أهمية المعايير الذاتية (مثل القدرات الإضافية)؟ هل تتسم وثائق المناقصة بالوضوح والموضوعية؟

تضارب المصالح: هل تعرف أعضاء لجنة المناقصة أو المسؤولين الآخرين المشاركين في المراحل التحضيرية أو التنفيذية على أي علاقات مع مقدمي العطاءات المحتملين والتي يمكن اعتبارها تضارب في المصالح؟ هل وقعوا على بيان يؤكدون فيه عدم وجود تضارب في المصالح؟ وإذا كان الأمر كذلك، فكيف يتسنى التحقق من ذلك؟

أعمال اللجنة المعنية بالمناقصات: هل عملت اللجنة على النحو المنصوص والمتفق عليه في الوثائق؟

العقد وتنفيذه

ضمان الجودة والفحص: هل الفحوصات المناسبة (التي تتسم بالموضوعية والتي تقوم على منهجية يمكن الاعتماد عليها) متوقعة؟ هل عملية ضمان الجودة متوقعة في تنفيذ العقد؟

مسودة العقد والعقد النهائي: هل يتسم بالدقة ويضمن حقوق وزارة الدفاع؟

تنفيذ العقد: هل يتم تنفيذ العقد على النحو الذي تم توقيعه؟ هل التغييرات أو التعديلات التي تطرأ على العقد مبررة؟

إن نزاهة عملية صنع القرار تُعد أمرًا أساسيًا لضمان شفافية العملية. وكانت هناك العديد من الحالات التي شهدت مناقصات مفتوحة أمام كاميرات التلفزيون، "كدلالة على تحقق الشفافية"، في حين أن مواصفات المناقصة كانت في الوقت نفسه مصاغة بطريقة تتماشى بشدة مع مورد معين أو أنها كانت حتى تقصي جميع منافسي هذا المورد.

ومن بين الإجراءات الإضافية اللازمة لضمان شفافية عملية المشتريات الدفاعية ما يلي:

- إتاحة وثائق السياسة الدفاعية التي تقدم مبادئ توجيهية واضحة وثابتة وموثوق بها بشأن تحديق مؤسسة الدفاع للجمهور واتسامها بالوضوح الشديد.
- الإخطار المسبق للموردين المحتملين، بما في ذلك الشركات الموجودة في القاعدة الصناعية للدفاع الوطني بشأن عمليات الاقتناء المقبلة والمتطلبات المتوقعة؛
- العطاءات التنافسية المفتوحة، التي تتم على سبيل المثال من خلال استخدام لوحة النشرات الأوروبية (EBB) بشأن فرص عقود الدفاع، 5 التابعة لوكالة الدفاع الأوروبية؛
- استخدام تكاليف دورة الحياة، بدلاً من التكاليف المدفوعة مقدماً، في التخطيط للاقتناء وفي مقارنة عطاءات الموردين المتنافسين؛⁵
- تقييم دقيق وإدارة شفافة للمخاطر.

ويسرد المربع 3-7 عددًا من النتائج السلبية، بما في ذلك مخاطر الفساد الكبيرة كنتيجة لانعدام الشفافية في المشتريات الدفاعية.

وينبغي على مؤسسات الدفاع واللجان البرلمانية التي ترى فجوات في عملية مشتريات الدفاع وتود الشروع في تعزيز نزاهة هذه العملية الأخذ بعين الاعتبار تنفيذ المعايير الدولي ISO 15288⁶ ومنشور

⁵ طالع الموقع الإلكتروني: www.eda.europa.eu/ebbweb.

⁶ لضمان المقارنة بين تقديرات تكلفة دورة الحياة والتقييم الفعال، يُوصى بالالتزام بنماذج التكلفة الشائعة. طالع: *Code of Practice for Life Cycle Costing*, RTO-TR-SAS-069 (Paris: NATO Research and Technology Agency, September 2009); *Methods and Models for Life Cycle Costing*, RTO-TR-SAS-054 (Paris: NATO Research and Technology Agency, June 2007); and *Cost Structure*

منظمة حلف شمال الأطلسي AAP-48. وقد قررت منظمة حلف شمال الأطلسي اتباع معيار ISO/IEC 15288⁷ في عملية تقسيم دورة حياة النظام برمتها إلى ست مراحل:

1. الفكرة النظرية
2. التطوير
3. الإنتاج
4. الاستخدام
5. الدعم
6. التقاعد.

المربع 3-7. الآثار المترتبة على انعدام الشفافية في المشتريات الدفاعية

إن سياسات مشتريات الأسلحة التي تكون فضفاضة في تعريفاتها ومفرطة في غموضها وكذلك عمليات المشتريات السرية للغاية تؤدي بانتظام إلى:

- تحقق غير كافٍ لمبررات مشتريات أنظمة التسليح؛
- عدم كفاءة القرارات الحكومية وما يترتب على ذلك من آثار غير صحية على الأمن القومي والإقليمي؛
- وجود مشاعر تخوف لدى دول الجوار؛
- الفساد في مشتريات الأسلحة وجميع أنواع قرارات المشتريات المتعلقة بالمؤسسة العسكرية؛
- وقوع ضرر جسيم على ثقة الجمهور في القوات المسلحة، التي ربما تكون قد فقدت مصداقيتها وتعرضت لجدال لا داعي له.

المصدر: Hans Born, et al., *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*, 6th edition (Lausanne: Inter-Parliamentary Union and the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2007), 173

تمثل كل مرحلة فترة أساسية واحدة من دورة حياة منظومة الدفاع. ويستند تقسيم دورة حياة النظام إلى مراحل إلى التطبيق العملي لإنجاز العمل في خطوات صغيرة ومفهومة ومنضبطة التوقيت. وعلاوة على ذلك فإن المراحل تساعد على معالجة أوجه عدم التيقن والمخاطر المرتبطة بالتكلفة والجدول الزمني والأهداف العامة وصناعة القرار. ولكل مرحلة غرض ومساهمة مميزة في دورة الحياة برمتها. وتستخدم عملية الانتقال بين المراحل بوابات قرار ومعايير دخول/خروج.

وبالتالي فإن تطبيق معيار ISO 15288 ومعيار AAP-48 يقدم إطاراً عملياً متكاملاً لهندسة النظم وإدارة المشروعات ويتيح تكامل نظم إدارة المشروعات والعمليات التقنية عبر دورة الحياة برمتها والتفاعل الشفاف بين المؤسسات المشاركة.

and Life Cycle Costs for Military Systems, RTO-TR-058 (Paris: NATO Research and Technology Agency, September 2003)

⁷ طالع: ISO/IEC 12207:2008, "Systems and Software Engineering – System Life Cycle Processes," edition 2 (International Organization for Standardization, 2008)

وتنظيم دورة حياة منظومة الدفاع على هذا النحو يدعم أيضاً الإشراف البرلماني القوي للمشتريات الدفاعية. ويقدم المربع 4-7 على سبيل المثال الرقابة على المشتريات كما تُمارس من قِبل البرلمان الهولندي.⁸ ويمكن الإقرار بأن إشراف البرلمان يبيئ عملية المشتريات بيد أنه، في الوقت ذاته، يساهم في تحقيق النزاهة ويعزز الشفافية بشكل كبير في عملية صنع القرار، وبالتالي الحد من احتمالات الفساد في المشتريات الدفاعية بصورة كبيرة.

وتُعد احتمالات الفساد في اتفاقات المقاصة المتعلقة بالمشتريات الدفاعية والتي يتم تناولها في الفصل التالي من هذه الخلاصة محل اهتمام خاص.

المربع 4-7. الرقابة البرلمانية على مشتريات قطاع الدفاع: هولندا

يوجد لدى هولندا تقليد وممارسة منذ وقت طويل تتمثل في الرقابة البرلمانية الصارمة على المشتريات الدفاعية. ومن حيث المبدأ، يجب أن تمر كل قرارات المشتريات التي تتجاوز 25 مليون يورو عبر البرلمان. والآلية الخاصة بهذه العملية تُسمى إجراء الاقتناء. وترسل الحكومة (الممثلة عملية في وزير الدولة لشؤون الدفاع الذي تختص حقيقته الوزارية بالذخيرة الحربية) خطاباً محدداً من بين أربعة أنواع من الخطابات - أ أو ب أو ج أو د - وذلك استناداً إلى مرحلة الاقتناء. ودون الخوض في التفاصيل، فإن المراحل المختلفة تبدأ بشكل أساسي من طلب الحصول على نظام أسلحة جديد (أو نظام أسلحة بديلاً لأحد الأنظمة القائمة) وصولاً إلى العرض الواقعي لشراء النظام من الشركة المنتجة. ويتمتع البرلمان بإمكانية التأثير على القرارات التي يتم اتخاذها في كل مرحلة من مراحل عملية الاقتناء. لذا، عندما تتقدم الحكومة بحاجتها إلى الاستبدال أو الاقتناء (أو تقترح اقتناء عدد من الأنظمة) فيمكن للبرلمان إبداء اعتراضه أو قيامه بتعديل ما تطلبه الحكومة. ومن الممكن أيضاً الاعتراض على قرار المشتريات النهائي ("الضوء الأخضر") أو تعديله، على الرغم من أن هذا لا يحدث غالباً في الواقع. وفي معظم الأوقات تتأثر مقاصد الحكومة خلال العملية بالخطابات الأربعة - أ أو ب أو ج أو د - التي تتم مناقشتها في البرلمان.

وبالنسبة للمشاريع الكبرى التي تتجاوز قيمتها 100 مليون يورو، تم إعداد إجراء خاص ("المشروعات الكبرى") والذي ينطوي على إرسال تقارير أكثر تفصيلاً وتكراراً للبرلمان. وتمّ مثال نموذج على ذلك يتمثل في مشاركة الحكومة الهولندية في مرحلة تطوير المقاتلة الأمريكية "جوينت سترايك فايتر"، التي تُعد خليفة المقاتلة "إف 16". ولكن هناك مشاريع كبرى أخرى مثل الفرقة الجوية "Air Mobile Brigade". وإجمالاً، يبدو أن الوضع الراهن في هولندا مرضياً إلى حد كبير. وهناك مناقشات حول العتبة المالية وحكمة التدقيق البرلماني المفصل للعملية التي تكون، في بعض الأحيان، تقنية للغاية. وفي هذا الإطار، تُثار تساؤلات بشأن جودة واستقلالية المعلومات الحكومية والرغبة في الحصول على "شهادة نفي"، على سبيل المثال من قِبل أحد معاهد الدفاع المستقلة. وختاماً، تتم في الغالب مناقشة دور الصناعة وجماعات الضغط ووصولهم إلى أعضاء لجنة الدفاع. ومع ذلك، لم تحدث حالات كبرى في هذا الصدد.

المصدر: Jan Hoekema, former Member of Parliament, the Netherlands, 2002, as quoted in: Hans Born, et al., *Parliamentary Oversight of the Security Sector* (2007), 174.

⁸ للحصول على تفاصيل محددة في سياق دولي مقارن، طالع: Willem F. van Eekelen, *The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Requirements, Production, Cooperation and Acquisition*, Occasional Paper No. 5 (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2005).

نزاهة المؤسسات المشاركة

بالإضافة إلى نزاهة العملية، يجب أن تتمتع المؤسسات، سواء المؤسسات المعنية بعملية العرض أو تلك المعنية بعملية الطلب المتعلقة بالمشتريات الدفاعية، بالنزاهة من أجل الحد من مخاطر الفساد.

ويتناول هذا الفصل الجانب الخاص بعملية الطلب، أي مؤسسة الدفاع المتمثلة في وزارات الدفاع والجهات المسؤولة عن المشتريات الدفاعية ومتطلبات الحكومات من شركات الأسلحة. ويتناول الفصل العشرين الجانب الخاص بعملية العرض، أي جهود الصناعات الدفاعية وشركاتها الرامية إلى إرساء وإنفاذ معايير النزاهة على نطاق دولي.

ولا توجد بصفة عامة نماذج لتنظيم عملية الاقتناء الخاصة بمؤسسة الدفاع. وثمة قاعدة عامة واحدة تتمثل في أن عملية الاقتناء بحاجة إلى أن يتم تنسيقها جيداً مع غيرها من العمليات الرئيسية الأخرى لتخطيط وإدارة الدفاع. وثمّ ملمح آخر من ملامح التصميم التنظيمي الجيد يتمثل في التحديد الواضح للكفاءات المطلوبة وسلطة اتخاذ القرار ومسؤوليات الرقابة. ويعرض المربع 7-5 مثلاً على فهم الاختصاصات وأصحاب المصلحة المعنيين بالاقتناء وهو ما يُعد شائعاً بالنسبة للدول التي تتمتع بإدارة دفاع راسخة ورقابة ديمقراطية على مؤسسة الدفاع. وبالرغم من ذلك، فبالنسبة لمؤسسات الدفاع لما بعد مرحلة الحكم الشمولي غالباً ما تكون هناك مشكلة لتحديد الاختصاصات المعنية وتوفير وتنسيق الخبرة الضرورية بحيث يكون صناع القرار على دراية جيدة وتكون عملية اتخاذ القرار شفافة.

وتُعد التجربة الخاصة ببلغاريا محل اهتمام في هذا الصدد. ففي خريف 2009، اقترح وزير الدفاع البلغاري، السيد نيكولاي ماديونوف، إجراء تعديلات على قانون البلاد بشأن مؤسسة الدفاع والقوات المسلحة، والتي أدت إلى الحد من صلاحياته في مجال المشتريات الدفاعية. ووفقاً لهذه التعديلات، يمكن للوزير اتخاذ قرار بشأن عمليات الاقتناء التي تصل قيمتها إلى 25 مليون يورو. وبالنسبة للعمليات الشرائية التي تتراوح قيمتها ما بين 25 و50 مليون يورو، يحتاج وزير الدفاع إلى الحصول على إذن مسبق من مجلس الوزراء. وبالنسبة للحالات التي تتخطى قيمتها عتبة 50 مليون يورو، يتعين على مجلس الوزراء الحصول على موافقة مسبقة من البرلمان.

المربع 5-7. الاختصاصات وأصحاب المصلحة المعنيين بالاقتناء

هناك بشكل عام أربع فئات من الأشخاص – أو أصحاب المصلحة – المشاركين في عملية الاقتناء الخاصة بمؤسسة الدفاع. أولاً، هناك أولئك الذين يهرون المتطلبات من المعدات و/أو الخدمات التي يتعين الحصول عليها. ولا يتحقق الإعداد الفعال للمطلب في لحظة واحدة ولكن عبر فترة زمنية ودراسة يتم خلالها توضيح المطلب تدريجياً ودراسته بمزيد من التفاصيل. على سبيل المثال ربما يتم، من خلال الدراسة الدقيقة للخيارات المتاحة، حصر المطلب المطلق مبدئياً للحصول على إحدى القدرات اللازمة لتدمير دبابات العدو المحتمل في مطلب للحصول على منظومة قذائف محمولة مضادة للدبابات وترجمة هذا المطلب في نهاية المطاف إلى مواصفات مفصلة تصف الأداء المطلوب تحديداً. ومهمة تنفيذ وإدارة هذه الفترة الزمنية والدراسة – والتي يتم بناءً عليها تحديد المطلب – لا تخص بالضرورة جهة واحدة بل يمكن تحويلها من مجموعة إلى أخرى مع تعمق الدراسة. ومع ذلك، يتم تخصيص المهمة. وأحد أصحاب المصلحة الذين يتمتعون بأهمية خاصة في هذه الفئة هو المستخدم – وهو ممثل القوات المسلحة المسؤول عن توضيح المطلب وفقاً لرؤية أولئك الذين سوف يقومون في نهاية المطاف بتشغيل المعدة أو استخدام الخدمات المطلوبة. ومن الواضح أن المستخدم لديه الخبرة والدراية حول كيفية توظيف النظم العسكرية عملياً وبالتالي تحديد نوع القدرات المطلوب لإنجاز مهمة عسكرية معينة. ومع ذلك، وكما سيبين، فإن هذا لا يجعل المستخدم بالضرورة الشخص الأفضل لاتخاذ قرار بشأن حلول المعدات اللازمة لتلبية متطلبات القدرات أو لإدارة عملية الاقتناء برمتها. وسوف تأخذ جماعة المستخدم – القوات المسلحة – بشكل عام زمام المبادرة في المراحل الأولى من إعداد المطلب غير أنه يتم غالباً التعامل مع المراحل اللاحقة بشكل أفضل من قبل متخصصين في عمليات الاقتناء. وهؤلاء المتخصصين يشكلون الفئة الثانية من أصحاب المصلحة.

وسوف يكون المتخصصون في عملية الاقتناء مسؤولين عن إدارة الجزء الأكبر من مشروع الاقتناء: تحديد المتطلبات التفصيلية والتعاقد مع الموردين والتأكد من تسليم المعدات و/أو الخدمات المطلوبة وإدارة الدعم عبر دورة الحياة والترتيب لعملية التخلص النهائي. ونظراً لأن الاقتناء قد يكون معقداً، فإن العديد من البلدان وجدت من أنه من المفيد إنشاء إدارات أو أجهزة يُوكَل إليها خصيصاً هذا الدور وصقل إدارة الاقتناء بالمهارات اللازمة باعتبارها إحدى التخصصات الوظيفية. وهناك مزايا كثيرة لهذا النهج، الذي يعزز التنمية وتبادل الخبرات في مجال الاقتناء على المستوى الفردي والمؤسسي على حد سواء، بينما يتم إعفاء المستخدم من هذه المهمة بحيث ينصب تركيزه على الأعمال العسكرية الرئيسية. علاوة على ذلك، تتطلب إدارة أحد مشروعات الاقتناء أن يتم تفويض المسؤولية المالية – الالتزام بإنفاق الأموال العامة بحكمة – إلى مدير عمليات الاقتناء وأن يتم تنفيذها من خلال التوظيف السليم للميزانية المخصصة للمشروع. وهذا يؤثر نقطة هامة من حيث المبدأ: أنه من الأفضل فصل وظيفة المستخدم عن الوظيفة المالية. وهذا لأن المستخدم، لأسباب مفهومة ومبررة تماماً، يميل إلى البحث عن أفضل الحلول الفنية بشأن مطلب معين، في حين أن هناك اهتماماً أوسع نطاقاً لمؤسسة الدفاع، ناهيك عم الحكومات والبرلمانات ودفاعي الضرائب، يتمثل في أن يتم عمل توازن بين تجهيز القوات المسلحة وكذلك الإنفاق الصحيح والممكن للأموال العامة. وهذا بدوره يتطلب أن يتم تكليف طرف أكثر حيادية – مدير عمليات الاقتناء – بمهمة تحديد الحل الأفضل لتسوية التوترات التي تنشأ أحياناً بين هذين الطرفين.

وتتألف الفئة الثالثة من أصحاب المصلحة من أولئك الذين سيتولون الإشراف والتدقيق في مشاريع الاقتناء، وهم غالباً أعضاء في الإدارة العليا لمؤسسة الدفاع. أما الفئة الأخيرة من فئات أصحاب المصلحة فهي الأجهزة الخارجية التي لديها الوسائل اللازمة لتوريد المعدات و/أو الخدمات المطلوب الحصول عليها. وهذه الفئة عادة ما تكون الشركات الخاصة ولكنها قد تشمل أيضاً جهات حكومية أخرى أو حكومات أخرى.

حتى عندما لم تكن كل هذه الاختصاصات متوفرة، تتوفر تحت تصرف الحكومات أدوات تعمل على زيادة النزاهة التنظيمية والحد من مخاطر الفساد المتعلق بالمشتريات. ويقدم المربع 6-7 مثالاً مأخوذاً من تجربة سيراليون، والذي يُعتبر من الممارسات الجيدة أيضاً.

المربع 6-7. مكافحة الفساد في قطاع المشتريات

أطلق عبدول تيجان كول، مفوض لجنة مكافحة الفساد (ACC) في سيراليون، جدول أعمال قوي يهدف إلى تعزيز الشفافية والمساءلة داخل جميع الوزارات والإدارات والأجهزة في سيراليون. وقد تم إنشاء لجنة مكافحة الفساد لتقود الحرب على الفساد، مع الإدراك بأن الجهات العامة والوزارات هي خط الدفاع الأول. وفي البداية، تم تحديد تسع جرائم فساد ولكن في سبتمبر 2008 زاد عدد جرائم الفساد إلى اثنتين وعشرين جريمة بموجب قانون مكافحة الفساد الجديد. ويتم التعامل مع جرائم المشتريات، بما في ذلك الإجراءات التي تتم داخل عملية تقديم العطاءات، بموجب قانون مكافحة الفساد. وفي السابق، كثيراً ما أدت قرارات ترسية عقود المشتريات إلى وجود عمليات مشتريات معيبة ولم تكن هناك إمكانية لملاحقة وكلاء الوزراء المسؤولين عن اتخاذ القرارات المتعلقة بالمشتريات. ويُعتبر الفساد في قطاع المشتريات مشكلة كبيرة في جميع أنحاء العالم. إن تضارب المصالح يُعد الآن جريمة ضد القانون. وأي انتهاك لمدونة قواعد السلوك يفرضي إلى اتخاذ إجراء تأديبي. كما يتعين على الموظفين العموميين الكشف رسمياً عن جميع الأصول.

وهناك أفضلية الآن لإجراء المحاكمات بواسطة قاض بدلاً من هيئة محلفين نظراً لأن المفوض لاحظ أن النجاح في إعطاء رشوة ضمن مجموعة محلفين تتكون من اثني عشر فرداً سيكون أسهل من رشوة القاضي. ولدى سيراليون الآن اثنين من القضاة اللذين يتخصصان في قضايا الفساد. كذلك، هناك حد أدنى للأحكام الصادرة في مثل هذه القضايا. وهذا يتجنب المشكلات السابقة المتعلقة بالأحكام التي كانت تقضي في بعض الأحيان إلى توجيه إنذار فقط.

وقد جرى تدجين أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في القانون الوطني السيراليوني. وهذا من شأنه أن يعزز مكافحة الفساد. وقد تحسنت بشكل كبير حماية المبلغين عن المخالفات بموجب القانون الحالي. ويتمتع المبلغون عن المخالفات الآن بالحماية بموجب القانون ويحق لهم

الحصول على 10٪ من الأموال المستردة بناءً على نجاح المعلومات والملاحقة القضائية والإدانة. وجرت إتاحة الوصول إلى خط ساخن مجاني. ويتم تذكير المبلغين المحتملين عن المخالفات بأن الاتهامات التي لا أساس لها سوف تقضي إلى مقاضاة المبلغ الكاذب.

وللحصول على مزيد من المعلومات حول جهود لجنة مكافحة الفساد، يُرجى زيارة الموقع الإلكتروني الخاص باللجنة على العنوان www.anticorruption.sl.

وثمة أداة أخرى يمكن للحكومات استخدامها لزيادة النزاهة في قطاع المشتريات ألا وهي وضع شروط من أجل تنفيذ المعايير الأخلاقية من قبل موردي منتجات وخدمات قطاع الدفاع. ويقدم المربع 7-7 اللوائح التنظيمية لمؤسسة الدفاع الأمريكية التي جرى تعزيزها بشكل كبير في عام 2009.

نزاهة السلوك الفردي

لن تكون أي إجراءات يتم اتخاذها لمكافحة الفساد المتعلقة بالمشتريات فعالة تمامًا إذا كان الأفراد المعنيين يفتقدون للنزاهة. وكثيرًا ما تحاول الدول فرض تدابير "صارمة" و"خفيفة" في محاولة للحد من مخاطر الفساد المتعلقة بالمشتريات الدفاعية.

وتستخدم التدابير الصارمة لتجريم حالات تضارب المصالح وأعمال الرشوة – سواء الرشوة المباشرة أو التي تتم عبر وسطاء. وتغطي اللوائح الخاصة بحالات تضارب المصالح لمسؤولي الدفاع فترة الشراء الفعلي فضلاً عن المشاركة المسبقة للأفراد مع شركات التوريد العاملة في قطاع الدفاع والمشاركة المحتملة مع المقاولين ولمدة معينة عقب توقعهم عن العمل لصالح وزارة الدفاع أو إدارة المشتريات.

على سبيل المثال، تحدد العديد من البلدان وجود تضارب في المصالح بالنسبة للحالات التي يبدأ فيها مسؤول بقطاع الدفاع – مدني أو عسكري – العمل لصالح، أو تلقي فوائد بطرق أخرى من، أحد موردي قطاع الدفاع لمدة عام أو عامين أو أكثر عقب توقفه عن العمل لصالح الحكومة.⁹ وعادة ما يتم تطبيق هذه القاعدة ليس على المسؤولين الذين تعاملوا مع عملية التعاقد في حد ذاته فحسب بل أيضاً على الموظفين المدنيين والعسكريين الذين كان لهم دور في عملية الاقتناء بأكملها - بدءاً من تحديد المتطلبات وصولاً إلى تقييم جودة المنتج أو الخدمة المقدمة.

كما أن اللوائح الخفيفة تساهم أيضاً في الحد من مخاطر الفساد. ويتم تطبيق مدونة الأخلاقيات، التي تؤخذ بعين الاعتبار في هذه المجموعة من التدابير، من قبل كل من المؤسسات الحكومية وشركات التوريد العاملة في قطاع الدفاع.

وتم تدبير آخر يأتي ما بين التدابير الصارمة والخفيفة ألا وهو تشجيع أو مطالبة الأشخاص الذين لديهم معلومات بشأن سلوك فاسد في أداء ترسية أحد العقود الحكومية بالإبلاغ عنه للسلطات. وهذا التشجيع يسير جنباً إلى جنب مع اللوائح التي تنص على حماية أولئك "المبلغين عن المخالفات". ويقدم المربع 7-7 معلومات بشأن اللوائح الأمريكية التي تجعل وبرامج الأخلاقيات والتدريب والإبلاغ وحماية المبلغين عن المخالفات أمراً إلزامياً على جميع المقاولين المتعاقدين مع مؤسسة الدفاع. كذلك تنطبق متطلبات إبلاغ مماثلة على موظفي الدولة مع تقديم شرط بأن أي حالة إبلاغ – عن طريق البريد أو عبر الإنترنت أو الهاتف – سوف تبقى مجهولة المصدر وغير قابلة للتعبق إذا كان الشخص المبلغ يرغب في ذلك. ومن الأمثلة على الملصقات الإعلانية لوزارة الدفاع الأمريكية التي تعلن عن خطوط الإبلاغ ذلك الملصق الوارد أدناه في الشكل 7-1.¹⁰

⁹ للاطلاع على مثل هذه الحالات التي تحظى بتغطية إعلامية مكثفة وكذلك لمعرفة رد فعل المقاول والحكومة، انظر www.iasa.com.au/folders/Publications/Legal_Issues/unethicalboeing.html or www.huizenga.nova.edu/6240/cases/Boeing_AirForceEthicsScandal.htm وللاطلاع على رد الفعل في الكونغرس، انظر www.defense-aerospace.com/article-view/verbatim/49262/mccain-exposes-usaf-role-in-tanker-lease.html ¹⁰ طالع www.dodig.mil

المربع 7-7. لائحة الاقتناء الفدرالية الأمريكية بشأن برامج أخلاقيات المتعاقدين

لقد نصت لوائح وزارة الدفاع الأمريكية، حتى قبل عام 2007، على التزام المتعاقدين بأعلى درجة من النزاهة والأمانة. وعلى وجه التحديد نصت لوائح وزارة الدفاع على أن يكون لدى المتعاقدين: (1) مدونة قواعد سلوك مكتوبة؛ (2) تدريب على الأخلاقيات لكل الموظفين؛ (3) مراجعات دورية للائتمان لمدونة قواعد السلوك؛ (4) عمليات تدقيق داخلية أو خارجية أو كليهما؛ إجراء تأديبي للسلوك غير اللائق؛ (6) الإبلاغ في الوقت المناسب للمسؤولين الحكوميين المعنيين عن أي انتهاك مشتبه به للقانون فيما يتعلق بالعقود الحكومية؛ (7) والتعاون الكامل مع أي جهات حكومية مسؤولة عن التحقيق أو اتخاذ الإجراء التصحيحي. وفي حين أن لوائح وزارة الدفاع نصت على ضرورة أن تتوفر هذه العناصر لدى المتعاقدين، إلا أنها لم تكن إلزامية.

ومع إجراء تعديلين في عامي 2007 و2008، باتت لائحة الاقتناء الفدرالية (FAR) تلزم المتعاقدين ببرنامج أخلاقيات. وأضحت اللوائح الخاصة بوزارة الدفاع تنص على أن تكون لدى المتعاقدين مع الحكومة قواعد أخلاقيات الأعمال وبرامج للتدريب على الامتثال للأخلاقيات بالنسبة لموظفي المتعاقدين ونشر ملصقات إعلانية عن "الخط الساخن الخاص بحالات الغش" في مواقع العمل الخاص بالمتعاقدين لتشجيع موظفي المتعاقدين على الإبلاغ عن أي نشاط احتيالي فيما يتعلق بأداء وترسية العقود الحكومية.

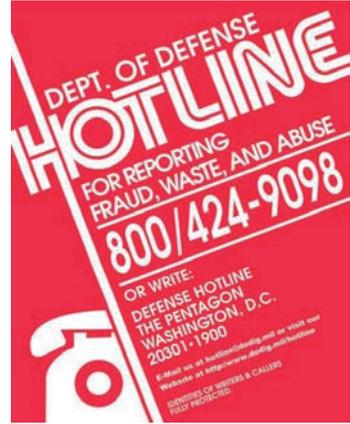
علاوة على ذلك، تغطي قواعد أخلاقيات المتعاقدين المنصوص عليها في لائحة الاقتناء الفدرالية المعدلة الآن التعاقدات التي تتم خلال أوقات الحرب، على سبيل المثال في العراق وأفغانستان، وتطالب المتعاقدين بالكشف عن انتهاكات القانون الجنائي التي تنطوي على احتيال أو تضارب في المصالح أو رشوة أو انتهاكات الإكراميات أو انتهاكات قانون الإذاعات الكاذبة المدني فيما يتعلق بترسية أو أداء العقود الحكومية والعقود من الباطن. وتجدر الإشارة إلى أنه يتم تنفيذ تلك المتطلبات بموجب شرط منصوص عليه في العقد وتكون إلزامية. كما أن القوانين المعدلة تنص على إيقاف أو حرمان المتعاقدين من التعاقدات الحكومية حال عدم الكشف عن تلك الانتهاكات وعدم الكشف عن استلام المبالغ الزائدة على العقود الحكومية وذلك في الأوقات المناسبة.

وتنص لائحة الاقتناء الفدرالية على أن يقوم كل متعاقد بإنشاء أنظمة تحكم داخلية من أجل:

- تسهيل اكتشاف السلوك غير اللائق؛
- ضمان القيام على الفور بالتدابير التصحيحية؛
- تعزيز ثقافة تنظيمية تشجع على السلوك الأخلاقي والالتزام بالقانون.

ومنذ يناير 2009، تتناول لوائح وزارة الدفاع (DOD) حماية موظفي المتعاقدين الذين يقومون بالكشف عن معلومات لمسؤولين حكوميين فيما يتعلق بالهدر أو سوء الإدارة أو تعرض الصحة أو السلامة العامة للخطر أو انتهاك القانون المتعلق بعقود أو منح خاصة بوزارة الدفاع. وعلى وجه التحديد، لا يجوز فصل الموظف أو خفض درجته الوظيفية أو تعرضه لأي شكل آخر من أشكال التمييز على سبيل الانتقام جراء قيامه بالكشف للحكومة عن معلومات تتعلق بانتهاكات ذات صلة بالعقد. كذلك، يتعين على المتعاقدين إبلاغ موظفيهم كتابياً بهذه الحقوق والحماية الفيدرالية الخاصة بالمبلغين عن المخالفات.

المصدر: United States Government Accountability Office, *Defense Contracting Integrity: Opportunities Exist to Improve DOD's Oversight of Contractor Ethics Programs*, GAO-09-591 (Washington, DC: United States Government Accountability Office, September 2009), 6-7 and 16.



الشكل 7-1: ملصقات إعلانية خاصة بالمبلغين عن المخالفات مجهولي المصدر.

وفي بولندا - إحدى الدول التي انضمت إلى منظمة حلف شمال الأطلسي مؤخراً نسبياً - يتعين على كل موظف من كبار الموظفين باستثناء القضاة والمدعين العامين العسكريين، التي تكون اللوائح العامة الخاصة بالقضاة والمدعين العامين صحيحة بالنسبة لهم، وصغار الموظفين الذين يعملون في إحدى الوحدات المالية أو الوحدات الخاصة بالخدمات اللوجستية ملء استمارة الكشف عن الأصول. وتبقى الاستثمارات المكتملة طبي السرية وتخضع للرقابة من قبل الشرطة العسكرية. ويُحظر على أولئك الذين شاركوا خلال السنوات الثلاث الأخيرة من خدمتهم العسكرية في عمليات مشتريات - التي تتضمن كما يُفهم على نطاق واسع التخطيط والإعداد لإجراءات المناقصات وتنفيذها أو تنفيذ العقود - تولي وظائف في إحدى الشركات العاملة في مجال الخدمات الدفاعية. والشركات العاملة في مجال الخدمات الدفاعية هي تلك الشركات التي تنتج أو تقدم سلع أو خدمات أو إنشاءات دفاعية ولا هم ما إذا كانت قد شاركت في مناقصات وزارة الدفاع أم لا.¹¹

موثيق النزاهة

يتمثل محور التركيز الأخير في دراسة كيفية معالجة مخاطر الفساد المتعلقة بقطاع المشتريات في الأطر متعددة الوكالات ومتعددة الجنسيات واستخدام مراقبين خارجيين على عمليات المشتريات.

والعلاقات القائمة بين الحكومة والقطاعات المعنية وكذلك التعاون الدولي فيما بين القطاعات المعنية بصناعة الدفاع ملتزمة بإنشاء شراكات لمكافحة الفساد ومدونات قواعد السلوك ذات الصلة. وتمارس مثل هذه الشراكات ضغطاً لوضع شروط أكثر صرامة لمكافحة الفساد في الإطار التنظيمي العالمي بهدف التوصل إلى ساحة منافسة "بلا رشواي" في صناعة التسليح.

ولكن نظراً لأن رحلة الألف ميل تبدأ بخطوة، فيمكن للبلدان التي تشرع في مسار بناء النزاهة البدء بتركيز جهودها مثل فتح قضية مشتريات دفاعية معينة أمام التدقيق الخارجي. ويقدم المربع 7-8 الخبرة المتعلقة ب"موثيق تحقيق النزاهة في قطاع الدفاع" - وهي أداة تم تطويرها من قبل منظمة الشفافية الدولية تحديداً من أجل مكافحة مخاطر الفساد المتعلقة بالمشتريات وتطبيقها بنجاح متزايد في جميع أنحاء العالم.

المربع 7-8. تعزيز عمليات الاقتناء الكبرى بتطبيق "مواثيق تحقيق النزاهة في قطاع الدفاع"

في تسعينيات القرن الماضي، طورت منظمة الشفافية الدولية ميثاق النزاهة كأداة يمكن للحكومات استخدامها لمكافحة الفساد في مرحلة العطاءات والعقود الخاصة بالمشتريات. وقام الفريق المعني بشؤون الدفاع لدى منظمة الشفافية الدولية منذ ذلك الحين بتطوير هذه الأداة لتطبيقها على المشتريات الدفاعية. وميثاق تحقيق النزاهة في قطاع الدفاع هو عبارة عن عقد يلزم مقدمي العطاءات والمشتريين بعدم استخدام الرشاوى بشأن عملية مشتريات محددة. وكانت لمنظمة الشفافية الدولية الريادة في استخدام تلك الأدوات في القطاعات المدنية منذ خمسة عشر عامًا تقريباً وباتت راسخة في لدان مثل المكسيك.

إن مواثيق تحقيق النزاهة في قطاع الدفاع تلزم جميع مقدمي العطاءات والحكومة معاً في عقد للحد من إمكانية حدوث فساد قبل المناقصة وأثنائها وبعدها. وعادة ما تتضمن هذه المواثيق تعهدات والتزامات من قبل مقدمي العطاءات بعدم تقديم وقبول رشاوى وكذلك تعهدات والتزامات من قبل الحكومات بما في ذلك جميع استشارييها ومستشاريها. ويوافق مقدمو العطاءات على الانسحاب من المناقصة إذا ثبت وجود انتهاك للتعهد، وهو ما قد ينطوي أيضاً على فرض عقوبات أخرى مثل الاستبعاد من التقدم بعطاءات لعقود لاحقة. كما تحظر مواثيق تحقيق النزاهة في قطاع الدفاع على المسؤولين الحكوميين أو أزواجهم الحصول على عل في الشركات المقدمة للعطاءات لمدة محددة من تاريخ تقديم العطاء وتنص على الكشف عن تفاصيل الوكلاء أو الوسطاء. والأمر الذي يجعل عملية المناقصة وترسية العقود التي تتم في إطار مواثيق تحقيق النزاهة في قطاع الدفاع تتسم بالشفافية هو تعيين مراقب أو فريق مراقبة مستقل. وينبغي منح المراقب المستقل إمكانية حضور جميع الاجتماعات والوصول غير المقيد إلى جميع المستندات. وحتى يكونوا ناجحين وأهلاً للنقطة، يجب اختيار فقط الأشخاص الذين يحظون بتقدير كبير ويتمتعون بخبرة داخلية وخارجية على حد سواء ليعملوا كمراقبين مستقلين وأن يتم توفير احتياجاتهم من التمويل بقدر كافٍ للالتزام طويل الأجل.

وقد عمل برنامج الدفاع الخاص بمنظمة الشفافية الدولية مع حكومات كولومبيا وبولندا لتطبيق هذه المواثيق على صفقات المشتريات الدفاعية الكبرى. ويتعين إشراك مواثيق تحقيق النزاهة في قطاع الدفاع في مرحلة مبكرة قدر الإمكان. إن هذه المواثيق تتيح إمكانية تحقيق قدرًا أكبر من الشفافية ونظرًا لأنها تعمل على تحسين وثائق العقود والرقابة وكذلك التقييم، فمن الممكن أن تؤدي إلى تحديد مواصفات أفضل للمعدات وتحقيق أفضل قيمة لقاء المال. ومن الممكن أيضًا استخدام أدوات مثل مواثيق تحقيق النزاهة في قطاع الدفاع لتكون بمثابة عامل محفز للتغيير بالنسبة لمؤسسات ووزارات أخرى.

وللحصول على مزيد من المعلومات بشأن مواثيق تحقيق النزاهة في قطاع الدفاع في كولومبيا، طالع: M. Pyman, A. Waldron and L. Avelia, "Practical Implication of Defence Integrity Pacts. Experience in Columbia" (2006); Transparencia por Colombia and Transparency International UK, "An independent review of the procurement of military items" (2006). Both publications can be downloaded from www.defenceagainstcorruption.org

8 الفصل الثامن

اتفاقيات المقاصة

إن بناء النزاهة والحد من الفساد في مجال المشتريات الدفاعية يشمل العديد من المجالات التخصصية: بدءاً من طريقة وضع المواصفات الفنية وعملية التقييم ووصولاً إلى طريقة تنظيم وظائف المشتريات الخاصة بوزارة الدفاع. وفي معظم هذه المجالات، هناك هيكل معرفي معقول على نحو متزايد حول الأمور التي تشكل الممارسة الجيدة للنزاهة. ومع ذلك، يوجد بشكل ملحوظ في أحد المجالات - عمليات المقاصة - قدر قليل من التدقيق وقدر قليل جداً من مناقشة أو تطوير الممارسة الجيدة، على الرغم من الدور الكبير والمتنامي سريعاً الذي تلعبه اتفاقيات المقاصة في عمليات الاقتناء الحديثة في قطاع الدفاع.

ووفقاً لتقييم منظمة الشفافية الدولية (TI) فإن اتفاقيات المقاصة تمثل أحد المجالات التي تنطوي على مخاطر كبيرة للفساد حتى في معظم الدول المتقدمة. ووفقاً لتجربة منظمة الشفافية الدولية، فإن مسؤولي الدفاع من دول عدة يشاطرون منظمة الشفافية الدولية هذا الرأي أيضاً، في حين أن الحكومات لا تدير هذه المخاطر على نحو ملائم حالياً. وهناك حاجة ملحة لبذل جهود متضافرة من قبل الجهات المعنية بهذا القطاع والحكومات على المستوى الدولي لوضع وتطبيق نظام أكثر صرامة بشأن معايير الشفافية والنزاهة المتعلقة بحالات المقاصة.

ويبدأ هذا الفصل بمناقشة موجزة حول استخدام حالات المقاصة الحالية. ويتناول بعد ذلك مخاطر فساد محددة والخبرات المكتسبة حتى الآن في دراسة عقود المقاصة. ويستعرض القسم الأخير من الفصل ما يُعتبر حالياً الحد الأدنى من معايير الممارسة الجيدة.

استخدام حالات المقاصة الحالية

تُعرف المقاصة على نطاق واسع بأنها عبارة عن ممارسات التعويض التي تكون مطلوبة كشرط لشراء معدات أو خدمات من إحدى الشركات الأجنبية. وتنقسم المقاصة إلى مقاصة مباشرة، وهي اتفاقيات تعاقدية تشمل مواد وخدمات دفاعية مشار إليها في اتفاقيات مبيعات الصادرات العسكرية، والمقاصة غير المباشرة وهي مواد وخدمات لا علاقة لها بالعناصر أو الخدمات الدفاعية المشار إليها في اتفاقية المبيعات.

وقد بدأت عمليات المقاصة في أوروبا بعد عام 1945 كوسيلة للمساعدة في استعادة عافية الاقتصادات الأوروبية بعد الحرب العالمية الثانية. ويتم استخدامها بشكل حصري في الصفقات الدفاعية. وفي الوقت الحاضر، فإن معظم البلدان تتطلب عمليات مقاصة بقيمة تصل إلى ما يعادل 100٪ من قيمة العقد الأصلي. وفي المستوى الأعلى، تأتي على سبيل المثال دول مثل النمسا بنسبة 174٪ وهولندا بنسبة تبلغ 118٪. وفي المستوى الأقل تأتي الدول التي تسعى للحد من عمليات المقاصة، ومنها على سبيل المثال تايلاند بنسبة 20٪ وتايلاند بنسبة 27٪. وفي مجال الطيران، تتطلب البلدان بشكل عام أن يكون ما تصل نسبته إلى 20٪ من اتفاقية المقاصة معاملات مقاصة مباشرة فقط. ومعظم اتفاقيات المقاصة تكون في هذا المجال غير مباشرة؛ والمتوسط خلال الفترة ما بين عامي 1995 و2005 تبلغ 60٪ للمقاصة غير المباشرة و40٪ للمقاصة المباشرة.

وقد تزايد استخدام اتفاقيات المقاصة بشكل كبير خلال السنوات العشر الماضية. وقد ارتفعت قيمة المقاصة من متوسط 49% من قيمة العقد في عام 1995 إلى متوسط 103% في عام 2005. وتوجد لدى الشركات العاملة في مجال الخدمات الدفاعية إدارات ضخمة معنية بشؤون المقاصة والتزامات واسعة النطاق. وتوجد لدى شركة لوكهيد مارتن، على سبيل المثال، التي تُعد إحدى أكبر شركات الأسلحة، حوالي ما قيمته 19 مليار دولار أمريكي من التزامات المقاصة في 12 بلدًا.¹

علاوة على ذلك، هناك توجهات في عدد من البلدان، كالهند والبرازيل على سبيل المثال، لتوسيع نطاق استخدام اتفاقيات المقاصة خارج مجال المشتريات الدفاعية لتشمل مجالات أخرى من مجالات الإنفاق الحكومي.

أهمية اتفاقيات المقاصة في تقييم العطاءات

هناك تفاوت كبير في أهمية اتفاقيات المقاصة حيث إنها تتراوح من 60% في بلد مثل تركيا إلى 40% في كندا وتصل إلى ما بين 10% و15% في البلدان التي تسعى فيها وزارة الدفاع إلى الحد من تأثير اتفاقية المقاصة على اختيار المعدات الدفاعية.²

التكاليف العامة لعمليات المقاصة

هناك ندرة في المعلومات المتاحة حول التكاليف الحقيقية لعمليات المقاصة. ومناقصات المقاصة لا تتطلب تحديد تكلفة عملية المقاصة بشكل منفصل. وقد لاحظت منظمة الشفافية الدولية بيانات تتراوح من متوسط يبلغ ما بين 5% و8% زيادة على تكاليف العقد الرئيسي في إحدى وزارات الدفاع، وصولاً إلى أرقام تبلغ ما بين 15% و30% زيادة على تكلفة العقد الرئيسي بالنسبة لعقود كبيرة محددة في بلدان أخرى.

وبالإضافة إلى ذلك هناك تكاليف إدارة اتفاقيات المقاصة في البلد المشتري، على سبيل المثال التكاليف اللازمة لتشغيل مكتب شؤون المقاصة وموظفيه.

فوائد عمليات المقاصة

هناك جدلاً كبيراً بين الخبراء الاقتصاديين المعنيين بشؤون الدفاع بشأن الفوائد الفعلية لعمليات المقاصة. ويُعتبر هذا الجدل غير قابل للدحض بسبب الانعدام التام تقريباً للتحليل الاقتصادي لأثر اتفاقيات المقاصة، إلى جانب عدم وجود بيانات متاحة للجمهور بشأن أداء عقود المقاصة. وكما قال ستيف شونر، أستاذ قانون المشتريات بجامعة جورج واشنطن، مؤخراً:

هناك توافق واسع حالياً بشأن قضايا مثل الحاجة إلى تحقيق الشفافية وبناء النزاهة والمساءلة في مجال المشتريات الدفاعية. إلا أنه بالنسبة لقضية عمليات المقاصة، فإن توافق الآراء لا يزال بعيد المنال. ولا يوجد اتفاق على الصعيد الدولي والبلدان بعيدة كل البعد عن التوصل إلى اتفاق. وكمثال على بُعد التوصل إلى اتفاق في هذا الشأن فإن مدونة قواعد السلوك الخاصة بوكالة الدفاع الأوروبية (EDA) تسعى على نحو مثير للسخرية إلى زيادة وتقليل عمليات القاصة في آن واحد. وعلى نحو مماثل، فإن منظمة التجارة العالمية تقول إن عمليات المقاصة تُعد أمراً سيئاً وتحظرها في قطاعات أخرى، ومع ذلك فإنها تقول إن عمليات المقاصة تُعد أمراً مقبولاً في قطاع الدفاع. ولا يوجد حتى اتفاق على الصعيد الوطني. والولايات

¹ Building Integrity and Defence Institution Building, Conference Report (Monterey, CA, 25-27 February 2009), 91

² Ibid., 91-92

المتحدة الأمريكية تسخر من عمليات المقاصة، ومع ذلك فإنها تحافظ على سياسة "اشترى المنتج الأمريكي" في مجال الدفاع... وبالتالي، فإن جزءاً كبيراً مما يمكن فعله عملياً هو مجرد محاولة تحسين عملية إدارة عمليات المقاصة، مع التحرك ببطء نحو تحقيق التوافق في الآراء بشأن ما إذا كان ينبغي استمرار وجود عمليات المقاصة من عدمه.³

وهناك فهم متزايد بأنه مهما كانت مزايا عمليات المقاصة، فإنه لا بد على الأقل أن تتسم بالشفافية وأن يتم التعاقد عليها بطريقة تلبى جميع معايير النزاهة المعقولة.

البعد السياسي لعمليات المقاصة

بالنسبة للحكومات، يمكن لعمليات المقاصة أن تتيح فرصة للتخفيف من سياسة الإنفاق الدفاعي الكبير. وتعد عمليات المقاصة على ما يبدو بنقل التكنولوجيا وإجراء البحوث والتطوير وإنشاء قاعدة صناعية كبيرة إلى جانب توفير الاستثمار والعمالة عالية المهارة. ومن الممكن أن تطغى سياسة الشراء القائم على عملية مقاصة تماماً على الحاجة أو الرغبة في عملية الاقتناء العسكري. وهذا من شأنها أن يحدث توتراً ملحوظاً أيضاً بين إدارتين مختلفتين من إدارات الحكومة المعنية – عادة وزارة المالية أو الاقتصاد التي تتولى الإشراف على عملية الشراء القائمة على المقاصة من ناحية ووزارة الدفاع التي تتولى شراء الأصول العسكرية من ناحية أخرى.

مخاطر الفساد التي تنطوي عليها عمليات المقاصة

يتم الكشف عن مخاطر الفساد التي تنطوي عليها عمليات المقاصة في تعليقات وادعاءات ترد في تقارير رسمية متاحة للجمهور والأبحاث الأكاديمية والمقابلات التي تجريها منظمة الشفافية الدولية وكذلك في المقالات الصحفية.

تقرير وكالة الدفاع الأوروبية (EDA) بشأن عمليات المقاصة

كلف وكالة الدفاع الأوروبية فريقاً للبحث في ظاهرة عمليات المقاصة في قطاع الدفاع، مع تأكيد خاص على أثر عمليات المقاصة على تطوير القاعدة الصناعية الدفاعية الأوروبية. وكانت نتيجة عمل هذا الفريق صدور تقرير كبير عن عمليات المقاصة، نُشر في يوليو 2007. وفي حين أن مخاطر الفساد لم تكن محور التركي الرئيسي للتقرير، إلا أن مؤلفي التقرير اكتشفوا حالة من القلق إزاء فرص الفساد المتاحة بسبب عدم شفافية اتفاقيات المقاصة. ويقول التقرير:

أخيراً هناك أحد الجوانب التي كانت بارزة في بعض المقابلات. وهذا الجانب هو مسألة الفساد المتعلق بعقود الدفاع وعلاقته الحقيقية أو المزعومة بعمليات المقاصة. وهذه المشكلة لا تتمثل في مسألة المقاصة في حد ذاتها، ولكن مما لا جدال فيه على ما يبدو أن التنفيذ المبهم وغير المهني لعمليات المقاصة يتيح مجالاً للفساد مما قد يؤدي إلى اختيار نظام آخر غير النظام الذي كان من الممكن اختياره في ظل سوق يتسم بالانفتاح والشفافية. ومن الأمور التي كانت متكررة في المقابلات كيف وُجدت ممارسات المقاصة القديمة غير كافية واستبدالها لاحقاً. وعلى الرغم من أن ممثلي الدول الأعضاء المشاركة يدعون تلقائياً أن ممارسات المقاصة الحالية الخاصة بهم تعمل بشكل جيد، إلا أن لدينا بأن شفافية ومهنية ممارسات المقاصة تختلف بشكل كبير فيما بين الدول الأعضاء المشاركة وأن هناك مجالاً كبيراً للتحسن.⁴

³ Ibid., 97

⁴ E. Anders Eriksson with M. Axelson, K. Hartley, M. Mason, A.S. Stenérus and M. Trybus, *Study on the effects of offsets on the Development of a European Defence Industry*

البحث الأكاديمي

ذكر مركز التعاون والأمن الدوليين، في تقريره "أثر عمليات نقل الأسلحة على الفقر والتنمية" أن:

هناك مجال محتمل آخر لممارسات الفساد من خلال "عمليات المقاصة". ففي السابق كان يُنظر إلى دور عمليات المقاصة من حيث أثر عمليات نقل الأسلحة على الإنفاق العسكري. بيد أن من المهم أيضاً النظر في ما إذا كان يمكن أن تساعد اتفاقيات المقاصة في إخفاء الرشاوى أو العمولات الكبيرة أو ما إذا كانت تؤثر على نحو غير ملائم على قرار إحدى الدول عند شراء الأسلحة. واتفاقيات المقاصة "تتمتع بسمعة أنها ترفع تكلفة الصفقة بنحو الخمس؛ ويصعب رصدها؛ ولا تحقق الفوائد التي وُعد بتحقيقها في وقت البيع؛ والمساهمة في وجود فساد." كذلك يمكن لعمليات المقاصة أن تسهم في دعم علاقات الفساد المحلية حيث يمكن توجيه العقود من خلال شركات محلية تم اختيارها على أساس علاقاتها السياسية. وفي إحدى الصفقات الخاصة بدولة جنوب إفريقيا، أتاحت العقود من الباطن مع الشركات المحلية مزيد من الفرص لكي يقوم المسؤولون بالحصول على أموال طائلة بطريقة غير نزيهة.⁵

هناك تحليلات أكاديمية مختلفة حول التأثير الاقتصادي لعمليات المقاصة، وأحد هذه التحليلات على الأقل ينظر في مخاطر الفساد ذات الصلة.⁶ وكان هدف تريفور تايلور هو النظر في ما إذا كان مسؤولو المشتريات قد اتخذوا قرارات متعلقة بالحاجة إلى اتفاقيات المقاصة وشكلها وفقاً لمبررات اقتصادية أو مبررات سياسية. وبحث تايلور عبارة عن ورقة بحثية تجريبية تقوم على بيانات معاملات لتقدير النماذج وتشكل دراسة مقطعية عبر مجموعة من البلدان في جميع أنحاء العالم. وتشير النتائج التي توصل إليها تايلور إلى أنه على الرغم من أن مسؤولي المشتريات الحكومية يختارون عمليات المقاصة وفقاً للمبررات الاقتصادية، إلا أن متغيرات الاقتصاد السياسي مهمة جداً أيضاً. وبعض اتفاقيات المقاصة ترى أن المتغيرات الاقتصادية (مثل السعر والجودة وتكاليف المعاملة وسياسة التنمية الصناعية) تطغى على المتغيرات السياسية (مثل المغالاة البيروقراطية واعتبارات الأمن القومي ونظرية مجموعة المصالح). إلا أنه في ظروف أخرى فإن سمات اتفاقية المقاصة قد تعكس الأولويات السياسية. ويخلص تايلور إلى القول:

وإحدى التوصيات المقترحة للتصدي لمثل هذا الفساد يمكن أن تبدأ بالجهود الرامية إلى زيادة شفافية عمليات المقاصة. على سبيل المثال، يتعين على كل بلد تعيين مجموعة من مراجعي الحسابات المستقلين والخارجيين والتي من شأنها تقييم مزايا كل عرض من عروض المقاصة ثم إجراء العمليات المحاسبية التفصيلية للفوائد والتكاليف الفعلية. وينبغي نشر العمليات المحاسبية للفوائد والتكاليف وإخضاعها للتدقيق الخارجي.

and Market (Brussels: European Defence Agency, 2007), 46, www.eda.europa.eu/Default.aspx

⁵ Mike Bourne, Malcolm Chalmers, Tim Heath, Nick Hooper and Mandy Turner, *The Impact of Arms Transfers on Poverty and Development*, Centre for International Cooperation and Security (University of Bradford, September 2004), 44, http://www.bradford.ac.uk/acad/cics/publications/AVPI/transfers/AVPI_Arms_Transfers_and_Poverty.pdf

⁶ Trevor K. Taylor, "Modelling Offset Policy in Government Procurement," *Journal of Policy Modelling* 25:9 (2003): 985–98

المقابلات العامة التي أجرتها منظمة الشفافية الدولية مع خبراء قطاع الدفاع

فرانك بولاند، مدير التخطيط للقوات بقسم السياسة الدفاعية والتخطيط، منظمة حلف شمال الأطلسي:

لقد أصبحت عمليات المقاصة شائعة وذلك لأنها تبدو للوهلة الأولى صفقة جيدة للحكومات. فإذا كانت الحكومات تتفق أموالاً على الواردات، فإن عمليات المقاصة تتيح للحكومات محاولة تعويض النقد الأجنبي – لذا فإن المرء يمكن أن يرى جاذبيتها... [ومع ذلك] فإن المشكلة تمثلت في أن العديد من عمليات المقاصة لم تتحقق. وتتمثل المشكلة الحقيقية في أن عمليات المقاصة تصيب صناعة القرار بالتشويه. وقد ترغب الجيوش في الحصول على معدات لتلبية احتياجات معينة؛ وعمليات المقاصة تتيح تجاهل المشتريات لصالح اعتبارات غير جوهرية.⁷

غانم النجار، أستاذ أقدم العلوم السياسية، جامعة الكويت:

من المفترض أن تعمل برامج المقاصة على تحويل مشاريع جديدة في الكويت كجزء من الاسترداد. إلا أن عمليات المقاصة لا تؤدي وظائفها تقريباً. ولا أحد يعلم في الواقع ماذا يحدث لعمليات المقاصة. وجُل الأموال التي تم تخصيصها لم تُنفق. وهل توجد أي رقابة على تنفيذ عمليات المقاصة؟ ليس بالضبط: فليس هناك الكثير من الأموال التي قد تم إنفاقها حتى الآن. ولا أعتقد أن هناك إشراف جيد على هذه العملية. والناس في انتظار رؤية مدى فاعلية برنامج عمليات المقاصة من حيث المشاريع المحلية، غير أن المشكلة تكمن غالباً في تعقيد الإجراءات أو أن البرنامج ليس له مردود جيد. وفي بعض الأحيان، تتوفر الأموال التي من المفترض أن تكون مخصصة إلا أنها لا تخضع للإشراف.

حتى عندما لا تكون هناك أي شبهة فساد، فإن ممارسات المقاصة كثيراً ما تثير عدداً من المخاوف مثل:

- اندعام الوضوح بشأن كيفية تقييم عروض المقاصة؛
- عدم وجود إستراتيجية وطنية واضحة فيما يتعلق بما ينبغي أن تحققه عمليات المقاصة؛
- مع وجود أكثر من وزارة معينة، بسبب عمليات المقاصة، هناك مجال كبير لفقدان السيطرة على عملية المشتريات وتقييمها المناسب؛
- يتم الشروع في مفاوضات المقاصة مع مقدمي العطاءات فقط بعد ترسية العقد؛
- عدم كفاية آليات الرقابة على المقاصة ما قبل وما بعد ترسية العقد (بما في ذلك عمر برنامج المقاصة والانطباق على المقاولين الرئيسيين والمقاولين من الباطن)؛
- عدم كفاية أو حتى عدم وجود آليات لفرض العقوبات حال عدم الوفاء بالتزامات المقاصة المتفق عليها؛
- عدم كفاية العمليات الخاصة بالرقابة القانونية والوساطة والتقاضي؛
- عدم كفاية الإطار الزمني اللازم لمقدمي العطاءات حتى يعدوا اتفاقيات المقاصة؛
- وجود خيارات مقاصة عديدة للغاية، مع عدم وجود شروط محددة ومعايير اختيار واضحة؛
- العديد من عناصر خيارات المقاصة تقع خارج نطاق خبرة مقدمي العروض المحتملين؛
- عدم وجود الموظفين من ذوي الخبرة لتقييم خيارات المقاصة؛
- افتقاد أعضاء اللجان الرقابية للخبرة اللازمة لتقييم عروض المقاصة والتنفيذ.

⁷ تم نشر هذه المقابلة في June 17 (2007), www.defenceagainstcorruption.org

المربع 8-1. المزاعم الصحفية بشأن الفساد في استخدام عمليات المقاصة

البرتغال: تحقّق الإدارة المركزية للتحقيقات والإجراءات الجنائية (DCIAP) في عقد المقاصة الخاص بشراء غواصتين عن طريق شركة German Submarine Consortium. وقد جرى التفاوض بشأن عقد المقاصة، الذي تبلغ قيمته 1210 مليون والذي يتمثل هدفه في ضمان تنفيذ تلك القيمة على استثمارات في البرتغال، مع وزارة الدفاع من قبل شركة Escom التابعة لمجموعة Group Espírito Santo والتي كانت مستهدفة في عملية البرتغال.

جنوب إفريقيا: كانت عملية شراء الأسلحة الخاصة بجنوب إفريقيا في عام 1999 محل جدل بسبب مزاعم فساد عديدة تورط فيها شركات أوروبية وبعض كبار السياسيين في جنوب إفريقيا. وفي حين أن حكومة جنوب إفريقيا قد ألقت الضوء مراراً وتكراراً على اتفاقيات المقاصة الملحقة بعمليات شراء الأسلحة الخاصة بها، إلا أن وسائل الإعلام كانت أكثر تشككاً – فقد احتجت صحيفة "بيزنس داي" في فبراير 2008 وصرحت بأن نجاح اتفاقيات المقاصة كان من الصعب تحقيقه باستقلاليه نظراً لأن طلباتهم التي قدموها للحصول على معلومات بشأن هذه الاتفاقيات قد رُفض على أساس الحساسية التجارية. وقد وردت تقارير تفيد بأن مجموعة "تيسين كروب"، التي خضعت للتحقيق من قبل الفرقة المعنية بالجرائم رفيعة المستوى بشأن ادعاءات فساد في بيع فرقاطات، قد تخلّفت عن تنفيذ برنامج المقاصة. ومع ذلك، فإن أوضح الصلات بين الفساد وعمليات المقاصة وردت في تقارير تتعلق بشراء مقاتلات "Gripen" من شركة BAE وشركة SAAB. فقد ذكرت صحيفة ميل أند جارديان الجنوب إفريقية في 20 مارس 2008 أن وزير الدفاع وقت عملية الشراء، جو موديز، قد تلقى سرّاً أسهماً في مجموعة Conlog/Log-Tek للإلكترونيات، والتي استقادت بشكل كبير من اتفاقيات المقاصة الملحقة بصفقة أسلحة.

جمهورية التشيك: في جمهورية التشيك، كانت هناك قضية أحر لشراء مقاتلات "Gripen" والتي كانت قيد التحقيق بشأن الرشوة مع إثارة أسئلة تتعلق باتفاقية المقاصة المدرجة في الصفقة. وتركزت التحقيقات على المدفوعات التي تُدتم لبعض كبار المسؤولين التشيكيين وفقاً للادعاءات في 2001 وعلى هيكل المناقصة، والتي انسحب المتنافسون فيها بعد ورود شكاوى بأن الحكومة قد أعدت عمداً عقداً من شأنه أن يحقق الفوز في المناقصة لصالح مقاتلات "Gripen". كما تم توجيه النقد لصفقة المقاصة التي رافقت الاتفاقية في وقت الشراء لكونها وهمية والتي استقل على إثرها وزيرين للمالية في ذلك الوقت.

المملكة المتحدة والمملكة العربية السعودية: يُعد عقد اليمامة الذي تم التفاوض بشأنه في ثمانينيات القرن الماضي بين حكومة المملكة المتحدة بالنيابة عن شركة BAE والمملكة العربية السعودية أكبر عملية تصدير في تاريخ المملكة المتحدة ومصدراً مستمراً للجدل. وتضمن العقد شرط مقاصة معروف جيداً حيث يتم بموجبه إعادة استثمار بعض العائدات التي تحصل عليها شركة BAE من العقد في قطاع الدفاع البريطاني؛ وقد وردت تقارير بأن عملية المقاصة هذه لم تحقق إلا فوائد ملموسة قليلة. ومن بين مخاوف وزارة العدل الأمريكية أنه وردت تقارير بأن شرط المقاصة الوارد بالعقد جزءاً من التحقيق.

إسرائيل: في سبتمبر 2005، ذكرت صحيفة "نيفيس نيوز" أنه كجزء من تحقيق كبير في مزاعم بشأن دفع مبالغ احتيالية قد تمت خارج البلاد، فقد تم دهم مقر أكبر شركة إسرائيلية في مجال الصناعات الجوية والدفاعية، شركة إسرائيل لصناعات الطيران والفضاء، من قبل الشرطة. وانصب تركيز التحقيق على عمليات ابتزاز ورشاوى وتعويض مبيعات تصديرية وصفقات مقاصة.

رومانيا: خلال الصفقة الرومانية لشراء فرقاطتين في عام 2003، ظهرت ادعاءات تتعلق بدفع عمولات. ويركز الجزء الهام من التحقيق على المخالفات الواردة في العقد والأموال المفقودة تركزت على اتفاقية المقاصة. وفي يونيو 2006، ذكرت صحيفة "بوخارست ديلي نيوز" أن "المخاطرة الحقيقية تتمثل على ما يبدو في تنفيذ عقد المقاصة".

وبموجب هذا العقد، كان على شركة "بي إيه إي سيستمز" استخدام 80٪ من مبلغ الصفقة لشراء منتجات وخدمات من رومانيا ضمن مجموعة من عمليات المقاصة المباشرة وغير المباشرة. واستمرت اتفاقية المقاصة محلاً للجدل، حيث إن صحيفة *Jurnalul National* ذكرت في سبتمبر 2003 أن وزارة الدفاع الرومانية عازمة على مقاضاة شركة "بي إيه إي سيستمز" إذا لم تف الشركة بالتزاماتها المنصوص عليها في اتفاقية المقاصة. كما ذكر التقرير الذي نشرته الصحيفة أن الصفقة تظل قيد التحقيق في المملكة المتحدة من قبل مكتب مكافحة جرائم التزوير الخطيرة.

تايوان: في مقال نُشر في صحيفة "ديفنس نيوز" حول مخاوف الولايات المتحدة بشأن عمليات المشتريات الدفاعية في تايوان، تم تسليط الضوء على الفساد والمدفوعات المقدمة للمسؤولين باعتبارها إحدى المشاكل الرئيسية في مجال الصفقات الدفاعية. ومن بين التوصيات التي طُرحت لتحسين هذه العمليات، ذُكر أن هناك اتفاقاً واسعاً على أن التصدي للفساد يتطلب إما الرقابة الصارمة على العمولات وعمليات المقاصة أو وقفها نهائياً.

المصادر: "Arms deal crusader is back in court," *Business Day* (25 February 2008), <http://www.armsdeal-vpo.co.za/articles12/crusader.html>; "Arms probe reopened," *Mail & Guardian* (20 March 2008), www.mg.co.za/article/2008-03-20-arms-probe-reopened; Jeremy Druker, "Czech-BAE corruption probe worries Prague," *ISN Security Watch* (27 February 2007); "Israel Police Raid IAI," *Defense News* (30 September 2005); "Romania Will Sue BAE Systems for Breach of Contract," *Jurnalul National* (03 September 2007); "U.S. Warns Taiwan: Clean Up Defense Procurement," *Defense News* (11 September 2006).

مخاطر فساد محددة لاتفاقيات المقاصة

هناك ثلاثة مخاطر فساد محددة تتعلق باتفاقيات المقاصة:

التأثير على نحو غير لائق على الحاجة إلى إحدى القدرات

إن اختيار الحكومة لما هو مطلوب – أو حتى تحديد ما إذا كانت هناك حاجة إلى قدرة ما – قد يتأثر بـ "الأشياء اللذيذة" الأخرى التي يمكن أن تكون متاحة ضمن إحدى عمليات المشتريات الدفاعية. ونادراً ما تكون المشتريات الدفاعية مجرد عملية شراء اقتصادية بسيطة. فغالباً ما تتطوي على بعد سياسي دولي والتي تأمل الدولة المشترية من خلالها تعميق العلاقات السياسية مع الدولة الموردة. كما أنها تكون كبيرة على نحو كافٍ للتأثير على جدول الأعمال السياسي المحلي. وفي مثل هذه الحالات، فإن عرض مجموعة كبيرة من السلع المجانية الظاهرة يمكن أن يؤثر على السياسة المحلية لصالح عملية الشراء. كذلك، يمكن لمجموعة جذابة من الفوائد الإضافية أن تجعل أحد المنتجات غير الجذابة يبدو جذاباً. وقد ورد أن هذه هي الحالة في جمهورية التشيك، حيث يوجد استجواب جارٍ بشأن الحاجة إلى طائرات نفاثة كأولوية، وكذلك بالنسبة لصفقات الأسلحة لدولة جنوب إفريقيا والتي تعرّثت في ظل اقتراحات خاصة بشراء منصات خاطئة وغير مشروعة.

التأثير على القرار التنافسي بطرق لا تتسم بالشفافية

قد يكون من غير الواضح، وفي بعض الأحيان يكون عدم الوضوح هذا عمداً، كيفية موازنة المزايا النسبية لاتفاقيات المقاصة الخاصة بمقدمي العطاءات وفقاً لمعايير اتخاذ القرار الأخرى. فكيف تتم موازنة مزايا المقاصة وفقاً للمعايير الاقتصادية والتقنية الأخرى؟ وهذا أمر يصعب القيام به نظراً للطبيعة المختلفة للمعايير. وكانت هناك في كثير من الأحيان مزاعم حول القيام بذلك الأمر على نحو غير ملائم كما هو الحال قس صفقة شراء الأسلحة الجنوب إفريقية على سبيل المثال.

إتاحة المجال لتعويض المجاملات

غالباً ما تكون اتفاقيات المقاصة عبارة عن التزامات التي لا يتم التركيز عليها إلا بعد مرور بعض الوقت على ترسية العقد. ومن الممكن أن تستغرق سنوات لتأسيسها كلياً. ومن خلال هذا التأخير، والتضاؤل المعتاد للتدقيق السياسي والإعلامي، يصبح هناك مجالاً لإبرام صفقات غامضة والحصول على عائد المجاملات التي ساعدت في ضمان ترسية العقد. كما أن عقود المقاصة غالباً ما تخضع للرقابة الضعيفة، الأمر الذي يجعل فرص الكشف عن هذا الفساد ضعيفة.

الحد من مخاطر الفساد المتعلقة بعمليات المقاصة

هناك خياران رئيسيان في التصدي لهذه المخاطر: (1) التخلي عن استخدام المقاصة في عقود المنتجات والخدمات الدفاعية؛ أو (2) تعزيز الضوابط والرقابة عليها بشكل كبير. ويجب تنفيذ تلك الضوابط طوال فترة برنامج المقاصة حتى ولو كانت لمدة 20 سنة أو أكثر.

وهناك بعض الدلائل على أنه يجري تناول مسألة مخاطر الفساد المتعلقة باتفاقيات المقاصة كما تبين الأمثلة التالية:

- لقد تغيرت الممارسة التي بموجبها لا تحدث مفاوضات المقاصة إلا بعد ترسية العقد تغييراً دراماتيكيًا خلال العامين الماضيين. وهناك المزيد والمزيد من البلدان التي باتت الآن تتطلب أن يتم التفاوض بشأن اتفاقية المقاصة ووضع اللامسات النهائية عليها قبل التوقيع على عقد الشراء. ويتوقع خبراء الصناعة أن يستمر هذا التوجه، حيث سيصبح الشرط المعياري لسياسة التقاص لبلد ما بدلاً من كونها استثناءً.
- النظام الرسمي للعقوبات الخاصة بعدم الأداء يشهد تحولاً ليكون أكثر صرامة. وفي الغالبية العظمى من البلدان، تتراوح العقوبات من 3% إلى 10% من التزام المقاصة غير الموفى به في الفترات الهامة المختلفة وفي نهاية فترة الأداء أو كليهما، في حين أن عدد قليل من البلدان يطبق العقوبة على قيمة عقد المبيعات. والشيء الذي يتغير هو شكل هذه العقوبات. وعادة ما تكون العقوبات في شكل تعويضات مضافة (تعويضات عن أضرار بقيمة نقدية) - بما يعني أنه عند دفع الغرامة فإنك بذلك "تسد الدين" أو تفي بالتزامك المتبقي. وفي الآونة الأخيرة، ووفقاً لخبراء عمليات المقاصة المعنيين بهذا المجال، فإن العديد من الدول تتجه نحو تطبيق التعويضات غير المضافة، ما يعني أن يجب عليك سداد الغرامة مع الوفاء بالتزام المقاصة أو مواجهة وضعك على القائمة السوداء المحتملة بما يعني حرمانك من المشتريات الحكومية المستقبلية إلى أن يتم الوفاء بالالتزام. بالإضافة إلى ذلك، عادة ما يتعين على المتعاقدين من شركات الأسلحة إصدار سند ضمان حسن الأداء مسبقاً لتغطية العقوبات المحتملة. ويتم تقليل قيمة سند ضمان حسن الأداء على قدر استلام اعتمادات المقاصة من قبل المتعاقد وفاءً بالتزام المقاصة.

- في مايو 2008، وفي اجتماعه السنوي الرئيسي، بدأ المؤتمر العالمي للتعاون الصناعي – الذي تشرف على تنظيمه مؤسسات المقاصة الكبرى - نقاشًا حول مخاطر الفساد المتعلقة بعمليات المقاصة وسبل منع ممارسات الفساد.
- في إحدى حلقات العمل الخاصة بعمليات المقاصة والتي جرت أثناء انعقاد أحد المؤتمرات الرئيسية لمنظمة حلف شمال الأطلسي حول "بناء النزاهة وبناء مؤسسات الدفاع" في مدينة مونتييري بولاية كاليفورنيا في فبراير 2009، اجتمع كبار مسؤولي الدفاع وكبار الممثلين عن شركات الأسلحة الأوروبية والأمريكية الكبرى. وقدم هؤلاء عددًا من المقترحات لمنظمة حلف شمال الأطلسي التي هي قيد النظر.

هذه هي خطوات هامة نحو الوصول إلى نهج أكثر شمولية للحد من مخاطر الفساد المتعلقة بعمليات المقاصة، والذي سيقوم على:

- الارتقاء بمستوى الشفافية وتحسين عملية الإبلاغ؛
- تعزيز المساءلة والنزاهة؛
- وجود عمليات وظيفية جيدة؛
- الكشف عن حالات التضارب في المصالح؛
- المشاركة الفعالة من جانب الأطراف الفاعلة الرئيسية.

إن التحسينات المقترحة والمقترحات المقدمة في كل مجال من هذه المجالات من شأنها أن تشكل، مجتمعة، ممارسة جيدة. ومع ذلك ينبغي أن يكون القارئ على دراية بأن النزاهة في مجال مناقصات المقاصة تُعد موضوعًا جديدًا حيث إن العديد من المقترحات، التي تبدو مفيدة وبناءة، يجب أن تُنفذ وتُختبر على أساس مستدام.

الشفافية والإبلاغ

يجب أن تنص مواصفات العطاءات على تقديم العطاء بسعرين: سعر مع اتفاقية المقاصة وآخر بدون اتفاقية المقاصة. وهذا الاقتراح يتماشى مع مشروع التوصية المقدم من قبل مؤتمر "بناء النزاهة وبناء مؤسسات الدفاع" المشار إليه آنفًا:

تعزيز وزيادة الشفافية في عملية وضع برامج التفاضل وتنفيذها وإدارتها مع الشفافية التي تتضمن كما هو مفهوم دراسة التكلفة الحقيقية لعمليات المقاصة من جانب الحكومات التي تسعى لمناقصات تتضمن وتستبعد برامج عمليات المقاصة المقترحة وذلك لإتاحة إجراء دراسة مناسبة للتكاليف والفوائد المتعلقة باتفاقيات المقاصة والتي تأخذ بعين الاعتبار أهداف وغايات نوايا الدولة بشأن برامج عمليات المقاصة الخاصة بها.⁸

ويجب أن يكون هناك شرط من قبل الحكومة بأن يتم تقديم تقرير مفصل كل عام عن الأداء وفقًا للعقود الخاصة بجميع عمليات المقاصة التي تم إبرامها فيما يتعلق بكل عملية من عمليات الاقتناء الكبرى. وينبغي نشر هذا التقرير، وهو ما لا يحدث بشكل عام حاليًا.

ويتعين على الحكومة نشر المعايير الخاصة بتقييم العقد الرئيسي واتفاقية المقاصة، بما في ذلك درجات الأهمية المعطاة لكل عنصر ودرجات الأهمية المحققة من قبل كل مقدم عطاء من قائمة أفضل مقدمي

⁸ Building Integrity and Defence Institution Building, Conference Report (2009), 101

العطاءات. ولم يصبح هذا ممارسة شائعة بعد.

ويجب أن يكون هناك شرط محدد للتقييم المستقل للتكاليف والفوائد المتوقعة من اتفاقية المقاصة، بحيث يتم استكماله خلال فترة تتراوح ما بين عامين وثلاثة أعوام من تاريخ ترسية العقد. وينبغي نشر التقييم، وهو ما لا يحدث إطلاقاً الآن.

ويمكن لعملية التدقيق التي يقوم بها المجتمع المدني أن تكون وسيلة جيدة لتسليط الضوء على الجوانب غير الشفافة لعروض المقاصة المقدمة. ويتعين على الحكومة أن تسعى بنشاط لإشراك المجتمع المدني في مناقشة اتفاقيات المقاصة المقترحة.

تعزيز المساءلة والنزاهة

يتم تحليل موازنات الدفاع والإنفاق الدفاعي الفعلي من قبل أحد مكاتب مراجعة الحسابات الوطنية وتقديمها إلى البرلمان أو هيئة صنع القرار العليا في معظم البلدان. وينبغي تطبيق نفس المستوى من التدقيق المستقل على جميع صفقات المقاصة.

نظرًا لمخاطر العقود الممنوحة لشركات لمكافأة بعض المجاملات أو لإفادة الأفراد ذوي الصلة، فيجب أن تكون هناك عملية كشف أكثر صرامة عن التضارب في المصالح من قبل جميع هؤلاء المعنيين بعمليات الاقتناء وشرطًا لتحقيق العناية الواجبة على نطاق أوسع بشأن العملاء وسامسة المقاصة المعنيين. ومن الممكن أن تساعد مؤسسات صناعة الدفاع في هذا الأمر من خلال إعداد التوجيهات حول هذا الشأن (طالع أيضًا التوصيات الواردة أدناه حول الإجراءات المتخذة من قبل الجهات والمؤسسات المعنية بهذا القطاع).

ويتعين على كل هؤلاء المشاركين في المناقصات، بما في ذلك لجان تقييم المناقصات والوزراء المعنيين، تقديم بيانات سنوية حول مسألة تضارب المصالح.

العمليات الوظيفية الجيدة

كلما كانت النسبة المئوية للقيمة الممنوحة لعقد المقاصة في عملية التقييم أقل، قل مستوى المخاطر. فالقيمة المنخفضة، على سبيل المثال التي تتراوح من 10% إلى 15%، تُعد معقولة. وكلما كانت القيمة أعلى، تكون مخاطر الفساد بالمقابل أعلى وتكون هناك حاجة إلى تطبيق المزيد من تلك الإجراءات الأخرى.

يتعين على إدارة المشتريات الحكومية أن تدرك أن عقود المقاصة تُعد من التعهدات الرئيسية المنوطة بهم. فهي ليست مجرد "إضافات" على العقد الرئيسي. ويجب تعيين فريق متخصص للتعامل مع عمليات المقاصة والتأكد من أن إعداد عقود المقاصة يحظى بنفس الاهتمام الذي يحظى به العقد الرئيسي. بالإضافة إلى ذلك، يتعين على الوزارة الرئيسية تقديم إيضاحًا كتابيًا وقبل بدء عملية الاقتناء للتوزيع الدقيق للمسؤوليات فيما بين الوزارات المعنية (إذا كانت هناك أكثر من وزارة). ويجب على الوزارة الرئيسية أيضًا الإصرار على الوفاء بالتزامات ما قبل ترسية العقد.

الإجراءات الاستباقية التي تقوم بها شركات الخدمات الدفاعية

يتعين على الشركات الفردية تطبيق القيمة الكاملة لبرامج الامتثال الخاصة بهم على برامج المقاصة والموظفين والاستشاريين المشاركين فيها. ولا يبدو أن هذه هي الحالة في الوقت الحاضر.

ثانيًا، يجب أن تمتد معايير سلوك وأخلاقيات الأعمال الخاصة بشركات الخدمات الدفاعية لتشير صراحة إلى عمليات المقاصة والحاجة إلى الضوابط.

المربع 8-2. تحقيق الشفافية في إدارة عمليات المقاصة غير المباشرة

عقب الإعلان عن الحاجة إلى تنفيذ اتفاقيات مقاصة برفقة المشتريات الدفاعية الكبيرة، قامت الحكومة البلغارية في عام 2006 بإنشاء إدارة معنية "ببرامج المقاصة" بالتعاون مع وزارة الاقتصاد والطاقة. وتتولى تلك الإدارة مسؤولية إدارة عمليات المقاصة غير المباشرة.

وقامت هذه الإدارة بإنشاء صفحة ويب وتحديثها على الموقع الإلكتروني الخاص بوزارة الاقتصاد والطاقة (طالع: www.mee.government.bg/offsetp/offsetp.html). وتقدم صفحة الويب هذه معلومات مفصلة حول:

- اللوائح المتعلقة بعمليات المقاصة؛
- القطاعات الاقتصادية ذات الأولوية التي تدعو الحكومة إلى إقامة الاستثمارات المتعلقة بعمليات المقاصة فيها؛
- طريقة تحليل عوامل مشروع المقاصة (حساب مساهمة المشروع - أو فائدة المقاصة - لتلبية التزامات المقاصة)، وذلك استنادًا إلى القطاع الاقتصادي والمستوى التكنولوجي؛
- سجل للشركات التي أبدت اهتمامها وتتوفر فيها معايير "المستفيدين من المقاصة". واعتبارًا من يوليو 2009، كان السجل يتضمن 64 شركة بلغارية؛
- قائمة بعروض المقاصة، والتي تم اعتمادها من قبل وزارة الاقتصاد والطاقة. وكان يوجد أربع وعشرين عرضًا استثماريًا في القائمة في يوليو 2009. كما أن قيمة الاستثمار المحتمل متاحة للجمهور أيضًا. ويمكن للمتعاقدين من شركات الخدمات الدفاعية انتقاء عرضًا واحدًا أو أكثر من تلك العروض للوفاء بالتزامات المقاصة المنوطة بهم.
- مشاريع المقاصة الجارية، مع صافي قيمتها وفوائد المقاصة (متوسط معامل الضرب للمشاريع، المدرجة اعتبارًا من يوليو 2009، يبلغ حوالي 3)؛
- قائمة باتفاقيات المقاصة المبرمة مع المتعاقدين من شركات الخدمات الدفاعية، التي تورد نظم الأسلحة والمعدات للقوات المسلحة البلغارية، ومشروعات المقاصة ذات الصلة. وبالنسبة لكل مشروع فإن صفحة الويب تقدم صافي القيمة ومعامل الضرب وفائدة المقاصة والموعود النهائي والمراحل الرئيسية الانتقالية ووصفًا مختصرًا.

علاوة على ذلك، تتيح صفحة الويب روابط إلى التقارير ووقائع المؤتمرات ذات الصلة. وتتاح جميع المعلومات الواردة على صفحة الويب باللغة البلغارية. كما أن الجزء المهم من المعلومات متاح أيضًا باللغة الإنجليزية على الموقع الإلكتروني www.mee.government.bg/eng/offsetp/offsetp.html.

ويمكن للشركات أن تحظى باستقبال داعم إذا عبرت عن مخاوفها بشأن المخاطر للجهات المشتريّة المحتملة. وبناءً على خبرتنا، فإن الحكومات المشتريّة قد تقدر بشدة الفرصة السانحة لتقديم طلبات محددة وتحديد المتطلبات فيما يتعلق بشفافية عمليات المقاصة، إذا كانت تعرف أنها ستحصل على الدعم من قبل بعض مقدمي العطاءات على الأقل.

الإجراءات الاستباقية التي تقوم بها الجهات المعنية بالقطاع والمؤسسات الحكومية

قدمت منظمة الشفافية الدولية ملحوظة مثيرة للدهشة: الشركات التي لديها برامج امثال ممتازة لمكافحة الرشوة أصبحت متحفظة بشأن موضوع برامج المقاصة. والأمر نفسه ينطبق على الشركات المعنية بقطاع الدفاع. وفيما يلي بعض الخطوات البناءة التي يمكن للجهات المعنية بهذا المجال اتخاذها لإظهار قلقها في هذا الشأن:

- يجب أن تكون روابط الصناعات الدفاعية على استعداد بتحديد معايير خاصة ببرامج مقاصة تخضع للرقابة الجيدة والتي تتوقع امتثال أعضائها بتلك المعايير؛
- ويمكنها أيضاً وضع توجيهات بشأن المتطلبات التفصيلية للعناية الواجبة التي يتعين تلبيتها من قبل سماسرة المقاصة؛ وينبغي أن تتضمن هذه المعايير شرطاً على الشركات والسماسرة بأن تتحقق من أن الشركات الحاصلة على عقود المقاصة ليس لديها أي علاقة غير ملائمة بأشخاص في الحكومة أو الأحزاب السياسية؛
- وهذا ينطبق بشكل خاص على رابطة الدفاع الأوروبية (ASD) والرابطة الأمريكية للصناعات الجوية (AIA)، وذلك نظراً للعمل الذي يقومون به بالفعل للارتقاء بمعايير مكافحة الفساد على صعيد مبيعات الأسلحة الدولية؛
- وفي هذا الإطار تقوم وكالة الدفاع الأوروبية بعمل ممتاز في انفتاح قطاع المشتريات الدفاعية في أوروبا. إلا أن النهج الذي تتبعه الوكالة متناقض ومثير للارتباك وضعيف. وتُعتبر مدونة قواعد الممارسة الحالية الخاصة بهم في هذا المجال ضعيفة، ومما يدعو للدهشة، أنها لا تشير على الإطلاق إلى مخاطر الفساد. ويتعين على وكالة الدفاع الأوروبية النظر في اجتماع الفرقة المعنية بعمليات المقاصة مرة ثانية للبحث تحديداً في سبل زيادة النزاهة في المناقصات وتنفيذ اتفاقيات المقاصة.

الإجراءات الاستباقية من قبل المجتمع المدني والمؤسسات الإعلامية

لقد ظلت عمليات المقاصة موضوعاً "سرياً" على الرغم من المخاطر المذكورة آنفاً. ومن الواضح أن هناك حاجة إلى وجود منظمات مجتمع مدني تعمل على تعزيز الحكم الرشيد والشفافية بحيث يكوناً أكثر نشاطاً في هذا المجال. ويتعين تشجيع الحكومات التي بادرت باتخاذ تدابير لفتح باب النقاش بشأن عمليات المقاصة. ونظراً لتزايد حجم عمليات المقاصة وتوسعها خارج نطاق قطاع الدفاع لتصل إلى مجالات تجارية أخرى، فإنه من مصلحة الحكم الرشيد بشدة أن يتم مناقشة هذا الموضوع على نطاق أوسع في الدول.

الاستنتاجات

تمثل عمليات المقاصة خطراً كبيراً للفساد. إذ إن لديها القدرة على تحويل مسار صنع القرار المناسب بشأن احتياجات قطاع الدفاع علاوة على أنها تشكل ممراً سهلاً لترسية العقود الشركات والأفراد. كما أنها غير خاضعة للتنظيم بشكل ملحوظ ولا تتسم بالشفافية بالكامل تقريباً.

إن استعداد قطاع الدفاع والحكومة للتصدي لمخاطر الفساد قيد التغيير نحو الأفضل. ومع ذلك، فإن موضوع الفساد في معاملات المقاصة يظل غير مطروحاً إلى حد كبير. وسوف تقضي الحكومات على هذا والخطر بشكل أفضل وربما ستحصل على قيمة أفضل، إذا قررت التخلي عن ممارسة السعي لتنفيذ عمليات مقاصة. وإن تعذر ذلك، فيمكن للحكومات والشركات على حد سواء اتخاذ خطوات سهلة نسبياً لجعل هذه المعاملات أكثر شفافية وأقل عرضة للفساد.

9 الفصل التاسع

الفرص والمخاطر القائمة عند الاستعانة بمصادر خارجية والخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص في قطاع الدفاع

مقدمة

إن العديد من نفس الدروس التي تنطبق في مجال المشتريات الدفاعية القياسية للحد من الفساد تنطبق أيضاً في اتفاقيات تعاقدية تقليدية مثل الاستعانة بمصادر خارجية ("اختبار السوق" و"المصادر التنافسية") والخصخصة والشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص. وثمّ اثنين من الثوابت هما أهمية المنافسة المستمرة والرقابة المستقلة. ويمكن أن يعمل تطبيق هذين الدرسين معاً إلى جانب مجموعة أدوات النزاهة والشفافية والمساءلة الخاصة بالدولة على الحد من الفساد عن طريق زيادة التكاليف المتوقعة التي يمكن أن يتحملها المسؤولين الانتهازيين حال مشاركتهم في سلوك فاسد.¹

وزارات الدفاع الحديثة تبدي اهتماماً بأمريين:

- الفاعلية – إعداد قوات الدفاع على أفضل نحو ممكن لتلبية المطالب الأمنية على الصعيدين الوطني والجماعي؛
- الكفاءة – تحقيق أفضل استخدام للموازنات المحدودة.

ونظراً للحالة الراهنة للموازنات، فإن هذا ينطوي على إعادة التفكير في طريق ممارسة قطاع الدفاع للأعمال. وقد جرى التعامل مع التحدي المتمثل في ترشيد الحكومة لتصبح أكثر كفاءة وفاعلية وذلك من خلال التطلع إلى القطاع الخاص.

وبات أعضاء وشركاء منظمة حلف شمال الأطلسي يجدون أنفسهم يعتمدون بصورة متزايدة على القطاع الخاص في ثلاثة أمور:

1. لتوفير الأسلحة وخدمات والدعم (الاستعانة بمصادر خارجية)؛
2. لزيادة الإيرادات عن طريق بيع الفائض من الممتلكات والمرافق التي لم تعد هناك حاجة إليها
3. (الخصخصة)؛ ولا سيما في حالات ضغط الموازنات؛
4. للحصول على استثمار القطاع الخاص في المشروعات والعمليات الدفاعية (الشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص).

¹ Simeon Djankov and Peter Murrell, "Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey," *Journal of Economic Literature* 40:3 (September 2002): 739–92

المربع 9-1. خيارات الاستعانة بمصادر مختلفة

الاستعانة بمصادر خارجية: يتم تعهيد الأنشطة التنظيمية للبائعين أو الموردين الذين يتخصصون في تلك الأنشطة (عادة بطريقة تنافسية).

الاستعانة بمصادر مختلفة متنافسة: يتنافس الموردون من القطاعين العام والخاص (وهو ما يُعرف أيضًا باسم التنافس بين القطاعين العام والخاص أو "اختبارات السوق").

الخصخصة: انتقال المعدات والمنشآت الرأسمالية والعاملين الحاليين التابعين للحكومة إلى القطاع الخاص – سواء على نحو تنافسي أو على أساس مصدر وحيد.

الشراكات بين القطاعين العام والخاص: مشروع تعاوني بين القطاعين العام والخاص، استنادًا إلى خبرة كل طرف، والذي يعمل على تلبية احتياجات عامة محددة بوضوح وذلك على أفضل نحو من خلال التخصيص المناسب للموارد والمخاطر والمكافآت. وهناك محاولات تُبذل للجمع بين أفضل ما في القطاعين العام والخاص – سواء في بيئة تنافسية أو بيئة تقوم على أحادية المصدر. وأحد أنواع الشراكات بين القطاعين العام والخاص مبادرة التمويل الخاص. وفي ظل التمويل الخاص، بدلاً من استخدام استثمارات الحكومية للتمويل، يتم تمويل الأعمال فعليًا من قبل القطاع الخاص في مقابل الحصول على حصة من المدخرات أو المشتريات الحكومية المضمونة.

الريادة في المشروعات الحكومية ("الامتيازات"): تتخصص وكالة حكومية واحدة في وظيفة معينة وتوفرها لوكالات حكومية أخرى أو حتى للقطاع الخاص - وأيضًا يتم هذا إما على أساس تنافسي أو على أساس مصدر وحيد.

المصادر: Jacques S. Gansler and Roger C. Lipitz, *Moving Toward Market-Based Government: The Changing Role of Government as the Provider*, New Ways to Manage Series (Arlington, VA: IBM Endowment for the Business of Government, 2003), 10, http://www.businessofgovernment.org/pdfs/Gansler_Report.pdf; The Canadian Council for Public-Private Partnerships, www.pppcouncil.ca.

في حين أن الاستعانة بمصادر خارجية والخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص تتيح فرصًا عظيمة لتحسين كفاءة قوات الدفاع وفعاليتها، إلا أن هذه العملية تنطوي على جانب مظلم، ألا وهو الفساد. ولتحقيق النتائج المرجوة من الاستعانة بمصادر خارجية والخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص، فإن ذلك يتطلب توزيعًا دقيقًا للقيادة المستتيرة والأخلاقية والمؤسسات القوية (أسواق تنافسية وقواعد ولوائح واضحة ونظام قانوني/قضائي مختص) والرقاب الفعالة (قدرات تقييم ورصد/تدقيق) لردع الفساد دون التضيق على الكفاءة أو الفاعلية. والجمع بين النزاهة الأساسية والمؤسسات الجيدة يضمن الحصول على أفضل النتائج الممكنة من عمليات الاستعانة بمصادر خارجية والخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص.

ومثالًا، فإن هدف كل دولة عضو وشريكة في منظمة حلف شمال الأطلسي يتمثل في العثور على مجموعة مثلى من المبادرات لبناء النزاهة وزيادة الشفافية وتحسين المساءلة، بالتعاون مع الأعضاء والشركاء الآخرين ولتقليل مخاطر الفساد في عمليات الاستعانة بمصادر خارجية والخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص. ومبادرات مكافحة الفساد التي تتم بالتنسيق – مثل "مواثيق تحقيق النزاهة في قطاع الدفاع" التي أطلقتها منظمة الشفافية الدولية (انظر الفصلين 7 و 17 للحصول على أمثلة) - تعمل على

تشجع تحقيق الالتزامات الجديرة بالثقة من جانب الأطراف الفاعلة الرئيسية والتي من شأنها زيادة كفاءة وفاعلية الالتزامات الأمنية على الصعيدين الوطني والجماعي.

مخاطر الفساد في قرارات "التصنيع أو الشراء"

ثم تحدّ تواجهه كل وزارة دفاع وهو اتخاذ قرار "بتصنيع أو شراء" المعدات الدفاعية والبنية التحتية والمستلزمات والخدمات المساندة. فهل ينبغي على وزارة الدفاع أن تصبح أكثر انخراطاً في أعمال الدفاع (التصنيع) أو هل ينبغي عليها تحويل المزيد من أعمال الدفاع إلى القطاع الخاص (الشراء)؟

وهناك حاجة إلى اتخاذ خطوتين رئيسيتين للوصول إلى حل بشأن قرار "التصنيع أو الشراء": تنطوي الخطوة الأولى على استعراض "الفاعلية" بينما تنطوي الخطوة الثانية على استعراض "الكفاءة". ومن الأمثلة على مراجعات الفاعلية تقرير "المراجعة الدفاعية كل أربع سنوات (QDR)" الأمريكي أو عملية "إعادة ترتيب وغلق المنشآت العسكرية الفائضة عن الحاجة (BRAC)" التي تجريها الولايات المتحدة أيضاً. وتعمل مراجعات الفاعلية على تقييم الحجم والتكوين المناسب للبنية التحتية الدفاعية والأنشطة المساندة في مواجهة التهديدات القائمة والمستجدة وبالتعاون مع أعضاء الحلف وشركائهم. وفي ظل تحديد القدرات وهيكل القوات المناسبة، تبحث مراجعات الكفاءة في الفرص المتاحة لتقليل التكاليف و/أو تحسين الأداء.

وتفرض مراجعات الفاعلية إلى وجود فئتين من الأصول والأنشطة: فئة "ضرورية" وأخرى "غير ضرورية". والبنية التحتية والأنشطة المساندة غير الضرورية مرشحة للتصفية أو الخصخصة. ويمكن إجراء تقسيم فرعي للأصول والأنشطة الضرورية إلى أصول وأنشطة "حكومية بطبيعتها" وأصول وأنشطة تكون "تجارية" أكثر في طبيعتها.

المربع 9-2. "البنية التحتية" العسكرية وخيارات الاستعانة بمصادر مختلفة

تشمل "البنية التحتية" العسكرية عادة:

- الاقتناء
- الخدمات اللوجستية المركزية
- الأفراد المركزيين
- الاتصالات
- إدارة القوات
- المنشآت
- الوظائف الطبية
- العلوم والتكنولوجيا
- التعليم والتدريب.

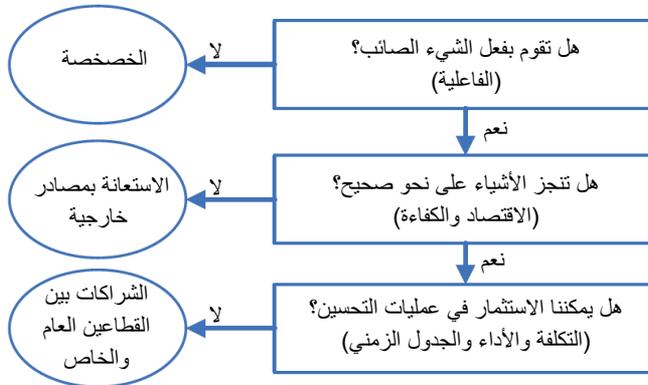
ويجري استخدام كل خيارات الاستعانة بمصادر مختلفة الثلاثة التي نوقشت في هذا الفصل من قبل المؤسسات العسكرية في جميع أنحاء العالم. على سبيل المثال:

- تُستخدم عملية الاستعانة بمصادر خارجية لتقديم الخدمات اللوجستية؛
- تُستخدم الشراكات بين القطاعين العام والخاص لتوفير الخدمات (المنشآت) السكنية العسكرية؛
- تُستخدم الخصخصة في توفير الكثير من الوظائف الطبية.

وتحدد الدورية رقم 76- الصادرة عن مكتب الإدارة و الموازنة الأمريكي (OMB) تعريف "النشاط الحكومي بطبيعته" على النحو التالي:

هو نشاط مرتبط ارتباطًا وثيقًا بالمصلحة العامة فيما يتعلق بتفويض الأداء من قبل الأفراد الحكوميين. وهذه الأنشطة تتطلب ممارسة قدرًا كبيرًا من السلطة التقديرية في تطبيق سلطة الحكومة و/أو في اتخاذ قرارات تتعلق بالحكومة.²

ويمكن اكتشاف أن بنية تحتية تجارية وأنشطة مساندة مرشحة للتعميد من خلال "اختبارات السوق" أو "الاستعانة بمصادر مختلفة متنافسة". وفي الوقت ذاته، عندما تعمل الموازنات المحدودة على تقييد الاستثمارات الدفاعية، فإن الشراكات بين القطاعين العام والخاص تمكن الحكومة من الاستفادة من البنية التحتية والتكنولوجيا والقدرات المملوكة للقطاع الخاص أو التمويل الاستثماري المقدم من القطاع الخاص لتحسين الأنشطة التجارية الحكومية بطبيعتها أو الاحتفاظ بها (انظر الشكل 9-1). ويتم استخدام مصطلح مبادرة التمويل الخاص (PFI) في المملكة المتحدة.



الشكل 9-1: خارطة القرار الخاص بالشؤون الدفاعية

تتطلب تقييمات الكفاءة أن تقوم الحكومات بتطبيق مقاييس تتيح لهم مقارنة التكاليف التي يتم تكبدها داخل المؤسسة بالتكاليف التي يتم تكبدها حال تعهيد الخدمات لمزودي القدرات والخدمات الدفاعية من الشركات التجارية. وهذا يشير إلى التحول إلى شكل من أشكال التكاليف القائمة على أساس النشاط لتحديد التكاليف الكاملة المرتبطة بالوظيفة العمومية. ويجب أن تتضمن هذه "التكلفة الإجمالية" جميع التكاليف "غير المباشرة" التي تدعم الوظيفة المعينة التي يجري تنفيذها، بما في ذلك تكاليف كثيرة لا تُعزى حاليًا إلى تلك الوظيفة - مثل التمويل والدعم القانوني وإدارة شؤون الأفراد وما إلى ذلك.³ وفي الوقت ذاته، عند توقع تكاليف الاستعانة بمصادر خارجية والشراكات بين القطاعين العام والخاص، يحتاج المرء إلى الأخذ بعين الاعتبار ليس فقط التكاليف التي تتكدها الحكومة لقاء الحصول على المنتجات والخدمات الواردة في العقد ولكن أيضًا التكاليف التي تتكدها الحكومة فيما يتعلق بصياغة العقد ورصده وإدارته،

² Mitchell E. Daniels, Jr., *Circular A-76 Revised* (Washington, DC: US Office of Management and Budget, May 29, 2003), www.whitehouse.gov/omb/circulars/a076/a76_rev2003.pdf

³ Gansler and Lipitz, *Moving Toward Market-Based Government* (2003), 11

المربع 9-3. فوائد الاستعانة بمصادر خارجية من منافسات القطاعين العام والخاص

"اختبارات السوق" الخاصة بوزارة الدفاع البريطانية

- من السنة المالية 87 إلى السنة المالية 92، تنافست وزارة الدفاع للحصول على 246 عملية مع تحقيق مدخرات في السنة الأولى بمتوسط 24 في المائة.

وفي عام 1966، أصدر مكتب الإدارة والموازنة الأمريكي (OMB) الدورية أ-76: "تنفيذ الأنشطة التجاري"، والتي حددت السياسة الخاصة بالحصول على أنشطة تجارية. وفي عام 1979، أصدر مكتب الإدارة والمكتب الأمريكي للإدارة والموازنة الإجراءات الخاصة بدراسات مقارنة التكاليف للدورية أ-76 لتحديد ما إذا كان يجب تنفيذ الأنشطة التجارية من قبل الحكومة أو من قبل وكالة فدرالية أخرى أو من قبل القطاع الخاص. ويتمثل الهدف من دورية أ-76 في توفير عملية "نزاهة" للاستعانة بمصادر مختلفة متنافسة من القطاعين العام والخاص، والسعي لتحديد الأسلوب الأكثر فاعلية من حيث التكلفة للحصول على الخدمات التي تتوفر في السوق التجارية. ومن السنة المالية 1979 إلى السنة المالية 1996، أنجز الجيش الأمريكي 486 مقارنة تكاليف. وحصلت المؤسسة العسكرية الأمريكية على

- 240 عملية بينما حصل المقاولون على 228 عملية. بلغ متوسط الادخار 28 في المائة من تكاليف ما قبل المنافسة الأمر الذي وفر 4 مليارات دولار أمريكي على مدى هذه الفترة.
- ومن السنة المالية 1978 إلى السنة المالية 1992، أقامت وزارة الدفاع 2000 منافسة مع متوسط ادخار بلغ 30 في المائة.

وفي الوقت الحاضر، تتطلب إحدى الدراسات المنشورة في الدورية أ-76 أن تقوم إحدى الوكالات بإعداد بيان بالأعمال المطلوب تأديتها (Performance Work Statement) وذلك لتحديد الأعمال المراد إنجازها؛ ولإعداد دراسة تقديرية بالتكاليف التي تتكبدها الحكومة حال قيام المؤسسة الحكومية بتنفيذ الأعمال بنفسها وذلك استناداً إلى "المؤسسة الأكثر كفاءة" التي يمكنها إنجاز العمل؛ وللسعي للحصول على عطاءات لإنجاز العمل من القطاع الخاص؛ ولمقارنة هذه الدراسة التقديرية بأفضل عرض من حيث القيمة مقدم من القطاع الخاص. وتتحول الحكومة إلى تعهيد تنفيذ الأعمال إلى القطاع الخاص إذا كان العرض المقدم من القطاع الخاص أقل من نظيره المقدم من المؤسسة الحكومية إما بعشرة في المائة من تكاليف الأفراد المباشرة أو بعشرة ملايين دولار أمريكي على مدار فترة الأداء المحددة. والفترة الزمنية المحددة لمقارنات التكلفة هي 24 شهراً للمنافسات ذات الوظيفة الواحدة و48 شهراً للمنافسات متعددة الوظائف.

وبنهاية تسعينيات القرن الماضي، قدر المكتب الأمريكي للإدارة والموازنة تحقيق مدخرات بلغت تقريباً 9.2 مليارات دولار أمريكي في تكاليف التشغيل الخاصة بوزارة الدفاع خلال الفترة من 1997 إلى 2005 و2.8 مليار دولار أمريكي في مدخرات سنوية متكررة بعد 2005 وفقاً لدراسات الدورية أ-76.

المصدر: (Gansler and Lipitz, *Moving Toward Market-based Government* (2003).

بما في ذلك مخاطر ارتفاع التكاليف في وقت لاحق مع بدء الحكومة الاعتماد بشكل أكبر على المقاول الفائز بالعقد. وفي النهاية، يتعين التصدي لمخاطر الفساد في وقت مبكر في عملية التقييم نظراً لأن هذا يمكن أن يزيد بشكل كبير من تكاليف المعاملات ويدمر ثقة الجمهور في عملية الاستعانة بمصادر خارجية والخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص.⁴

⁴ Francois Melese, Raymond Franck, Diana Angelis and John Dillard, "Applying Insights from Transaction Cost Economics to Improve Cost Estimates for Public Sector Purchases: The Case of U.S. Military Acquisition," *International Public Management Journal* 10:4 (October 2007): 357-85.

المربع 9-4. أمثلة محددة من عمليات الاستعانة بمصادر خارجية والخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص

"إن المناطق التي تستخدمها قوات الدفاع الأسترالية تُدار مركزياً من قِبَل مؤسسات الممتلكات الدفاعية (DEO). وتتمثل مهمة مؤسسة الممتلكات الدفاعية في إدارة هذه الأصول وفقاً لمبادئ العمل التي من شأنها تحسين إيرادات الحكومة. والقوات المسلحة هي المستأجرين وقد تم بيع الكثير من المباني والأراضي وتأجيرها مرة أخرى من المالك الجديد. وخصخصة الأصول غير المستخدمة أو غير المستفاد منها بشكل كامل والتصرف فيها يزيد الإيرادات.

والمناطق المستخدمة من قِبَل قوات الدفاع البولندية تُدار مركزياً من قِبَل وكالة الممتلكات العسكري. وتتمثل مهمة الوكالة في البيع عن طريق التصفية للممتلكات العسكرية الزائدة عن الحاجة بدءاً من الأجهزة وصولاً إلى المنشآت العسكرية السابقة. وتذهب أي أرباح يتم الحصول عليها من المبيعات إلى وزارة الدفاع مباشرة، التي تستخدم هذه الأرباح لتحديث القوات المسلحة البولندية.

المصدر: Bonn International Centre for Conversion (BICC), *Conversion Survey 2001—Global Disarmament, Demilitarization and Demobilization* (Germany: NOMOS, 2001).

وينبغي دائماً تنظيم منافسات القطاعين العام والخاص بحيث تأخذ بعين الاعتبار حاجة الحكومة للحصول على أداء عالي الجودة وجدير بالثقة ومستدام وكذلك الفرصة لتحقيق مدخرات في التكاليف ومخاطر الفساد. ويمكن أن تعمل مراجعات الكفاءة على تشجيع الابتكار والاستثمار. وبغض النظر عن ما إذا كان القطاع العام أو الخاص هو الفائز بمقارنة التكلفة، فقد لاحظ مسؤولو وزارة الدفاع أن المدخرات التي تبلغ 20 في المائة أو أكثر تُعد أمراً رائعاً. وهذا لأن المنافسات التي تُجرى على نحو سليم يمكن أن تعزز الكفاءة وتحد من الفساد وتحسن أداء الأنشطة الدفاعية.⁵

مخاطر الفساد في الاستعانة بمصادر خارجية والخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص

إن بيع (خصخصة/تصفية/بيع) الأصول غير الضرورية يتيح للحكومة التركيز على الأنشطة الرئيسية وخفض تكاليف الدعم الباهظة والتخفيف من الأعباء الملقاة على دافعي الضرائب. وبيع الأصول والأنشطة الدفاعية غير الضرورية بالمزاد يمكن أن يخلق فرص أعمال جديدة للقطاع الخاص. ويمكن أيضاً أن يزيد من إيرادات الحكومة لإعادة الهيكلة المالية للعمليات الدفاعية أو لتقليل العجز في الميزانية. وبدلاً من البيع بالمزاد، تعمل عمليات الخصخصة عن طريق توزيع أسهم لعامة الجمهور بأسعار زهيدة للغاية أو مجاناً على تشجيع ملكية الأسهم على نطاق واسع وتحقيق مبادرة تجارية لتشغيل الأصول والأنشطة التي تفيد حملة الأسهم.

وتنطبق الأهداف التالية على العديد من مبادرات الاستعانة بمصادر خارجية والخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص.

- تحسين الكفاءة وخفض الاقتراض الحكومي (ادخارات في التكاليف)؛
- تحسين الفاعلية (تعزيز الأداء)؛

- التشجيع على تملك الأسهم؛
- تحقيق إيرادات من المزادات لاستخدامها في إعادة الهيكلة المالية لقطاع الدفاع أو لتقليل الدين العام؛
- التركيز على الأنشطة الرئيسية.

وفي حين أن هناك فوائد عامة كبيرة يمكن أن تنجم العملية التنافسية والشفافة للاستعانة بمصادر خارجية والخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص، إلا أن هناك أيضًا مخاطر جسيمة.

يتمثل الخطر الأول في أنه إذا كانت هناك أصولاً أو أنشطة أو موارد محددة (أراض أو عمالة أو رأس مال أو ما إلى ذلك) متاحة على نحو كافٍ للقطاع الخاص، فقد تسعى مصالح خاصة معينة لتوجيه النتائج العامة لصالح الاستعانة بمصادر خارجية أو الخصخصة أو الشراكات بين القطاعين العام والخاص. ويتمثل الخطر في أنه من خلال ممارسة الضغوط القانونية والرشاوى غير المشروعة أو المجاملات، سوف يحاول هؤلاء الذين يتأهبون لتحقيق المكاسب التأثير على العملية السياسية والبيروقراطية بحيث يتم تحديد أن أصولاً قيمة على أنها "غير ضرورية" لقوات الدفاع المستقبلية، الأمر الذي يؤدي إلى نقلها إلى أيادي القطاع الخاص عبر الخصخصة. وبدلاً لذلك، يمكن استخدام النفوذ السياسي والبيروقراطي القانوني وغير القانوني من أجل "شراء" فرصاً قيمة للاستعانة بمصادر خارجية أو شراكات بين القطاعين العام والخاص.

وثم عامل آخر يشكل خطراً لا يقل جسامته. وكثيراً ما تتعرض وزارات الدفاع للضغط العام الشديد والضغط (القانوني وغير القانوني) من قبل الولايات والمحليات والمصالح التجارية الخاصة لمنع غلق القواعد أو عمليات نقل الملكية من خلال الخصخصة أو الاستعانة بمصادر خارجية أو الشراكات بين القطاعين العام والخاص والذي قد يستلزم فقدان الإيرادات والوظائف الحالية - حتى عندما لم تعد تلك الأصول أو الأنشطة ضرورية للأمن القومي.

وفي العقود الأخيرة، نجحت الولايات المتحدة نسبياً في التصدي لتلك المخاطر المتضاربة. وفي العديد من مراجعات "الفاعلية" للبنية التحتية والأنشطة المساندة التي أجرتها مؤخراً، أنشأت الولايات المتحدة لجنة مستقلة معنية بـ "إعادة ترتيب وغلغ المنشآت العسكرية الفائضة عن الحاجة (BRAC) (انظر المربع 9-6 للحصول على مزيد من التفاصيل). وهذه اللجنة تُعد أحد الابتكارات الرئيسية التي قللت ممارسة الضغوط القانوني واستغلال النفوذ غير المشروع. ولا يمكن تعديل توصيات اللجنة كما أنها غير قابلة للتفاوض. وحال تقديمها للرئيس والكونغرس، يمكن فقط اعتمادها أو رفضها في مجملها.

ومن الممكن أن تحدث عملية الاستعانة بمصادر خارجية والخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص من خلال طرق عدة:

1. الاستعانة بمصدر واحد أو البيع المباشر إلى، أو إقامة مشاريع مشتركة مع، أحد المستثمرين الإستراتيجيين؛
2. المزادات التنافسية المغلقة أو المزادات الإلكترونية التي تقضي إلى بيع الأصول (أو منح عقود لأعلى (أقل) مزاييد؛
3. في حالة الخصخصة - طروحات الأسهم العامة الأولية (IPOs) أو التوزيع القائم على القسائم أو المبيعات المباشرة للجمهور أو خطط تملك الأسهم من قبل الموظفين و/أو شراء الإدارة لحصة مساهمها أو بعض عمليات الدمج.

وكل وسيلة من هذه الوسائل عرضة للفساد.

المربع 5-9. معايير محددة للقيم العسكرية الخاصة بلجنة "إعادة ترتيب وغلق المنشآت العسكرية الفائضة عن الحاجة" الأمريكية (BRAC)

استخدمت لجنة "إعادة ترتيب وغلق المنشآت العسكرية الفائضة عن الحاجة" (BRAC) معايير تميزت بالشفافية التامة لجميع أصحاب المصلحة وكذلك لعامة الناس. على سبيل المثال، نظرت اللجنة فيما يلي:

- متطلبات المهام الحالية والمستقبلية والتأثير الواقع على الاستعداد التشغيلي لإجمالي قوات وزارة الدفاع؛
- توفر الأرض والمنشآت والمجال الجوي المرتبط بها وحالتها في المواقع الحالية والمحتملة؛
- القدرة على استيعاب متطلبات حالات الطوارئ والتعبئة ومتطلبات إجمالي القوات المستقبلية في المواقع الحالية والمحتملة؛
- الآثار المترتبة في التكلفة والقوى العاملة وما إلى ذلك.

المربع 6-9. الفساد في عمليات خصخصة الأسهم

في ظل برامج عمليات الخصخصة عن طريق توزيع الأسهم لعامة الناس، حاول المديرون أو أصحاب الأسهم ممن يمتلكون حصصاً كبيرة في شركات في العديد من الدول السيطرة على تلك الشركات من خلال وسائل مختلفة. وأحد الوسائل المستخدمة للسيطرة على الشركات على حساب حملة الأسهم الأصليين تُسمى "التخفيف". وهذه الوسيلة تنطوي على إصدار أسهم جديدة على مستويات مختلفة والتي من شأنها أن تخفف من مجموع حقوق المساهمين للسهم الواحد. وبعض عمليات التخفيف شائعة في معظم البلدان. على سبيل المثال، تحدث عملية التخفيف في أي وقت تصدر فيه الشركات خيارات للإدارة لشراء أسهم مستقبلية بأسعار أقل من أسعار السوق بشكل كبير.

توصيات بشأن العاملين في وكالة الخصخصة وصندوق الأسهم/الصندوق الاستئماني للحد من مخاطر الفساد:

- التأكد من أن العاملين في وكالة الخصخصة وفي صندوق الأسهم/الصندوق الاستئماني يتمتعون بالتدريب الكامل والكافي، سواء في بداية عملهم أو عد ذلك على فترات منتظمة، وكذلك خضوعهم للإشراف على نحو فعال والحماية على نحو كافٍ من التأثيرات المسببة للفساد؛
- التأكد من أن جميع الموظفين والعاملين في وكالة الخصخصة وفي صندوق الأسهم/الصندوق الاستئماني يقومون بالكشف علناً، وعلى فترات منتظمة، عن دخولهم وأصولهم وأي تضارب محتمل في المصالح؛
- التأكد من وجود هياكل دفع كافية لموظفي والعاملين في وكالة الخصخصة وفي صندوق الأسهم/الصندوق الاستئماني؛
- التأكد من وجود قواعد واضحة بشأن التضارب في المصالح بالنسبة لجميع موظفي المؤسسات. ومن الأشياء التي يتعين تجنبها على وجه الخصوص تعيينات الموظفين التي تتم ليس على أساس الجدارة (الكفاءة والخبرة) ولكن على أساس العلاقات السياسية؛
- المطالبة بالتزامات أخلاقية ("لن أقبل أو أطلب أي رشوى بنفسى أو أتسامح مع الرشوى من قبل الآخرين وسوف كشف طوعاً عن أي تضارب محتمل في المصالح") من جانب جميع الموظفين والعاملين المشاركين في عملية صنع القرار في عملية الخصخصة؛
- التأكد من أن المؤسسة المعنية بالخصخصة توظف خبراء مستقلين لاتخاذ قرارات بشأن الجوانب التقنية التي تقتقر المؤسسة الخبرة اللازمة الخاصة بتلك الجوانب؛
- تقديم وتعزيز قواعد تناوب كافية (لا يجوز بقاء أي مسؤول أو موظف في أحد المناصب الحساسة لمدة طويلة بشكل كافٍ لإقامة علاقات أو تبعيات غير لائقة مع الراشدين المحتملين)؛

• طرح وضمان التزام جميع الموظفين والعاملين في المؤسسات وجميع المسؤولين الآخرين المشاركين في مسائل الخصخصة، بالإبلاغ عن أي اشتباه أو معرفة بشأن وجود سلوك فاسد للسلطات المختصة، بغض النظر عما إذا كان الراشي مسؤول تابع للمؤسسة أو شخص تابع للقطاع الخاص وتوفير الحماية اللازمة للمبلغ عن المخالفات.

وفي الحالات التي تتم فيها إدارة الخصخصة من قبل وزارات فنية بدلاً من وكالة متخصصة في مجال الخصخصة، يجب التأكد من تطبيق جميع الضمانات الموصى بها أعلاه فيما يتعلق بوكالة الخصخصة مع ما يلزم من التبديل والتعديل على المسؤولين والعاملين ذوي الصلة التابعين للوزارة الفنية.

المصادر: Michael H. Wiehen, *Avoiding Corruption in Privatization: A Practical Guide* (2004); Excerpts from Division 42 Sector Project: Development and Testing (Germany: GTZ, of Strategies and Instruments for the Prevention of Corruption, 20–25: www.u4.no/document/literature/gtzcorruptionandprivatization.pdf; Jeffrey Miller, "Evaluation #814 (March of Mass Privatization in Bulgaria," William Davidson Institute Working Paper (2006).

ينشأ الفساد عادة إما مع أحد مقدمي العطاءات (الذي يعرض دفع مبلغ غير شرعي للتأثير على نتيجة المناقصة، أي رشوة) أو مع مسؤول عمومي (الذي يطلب مبلغًا للتأثير على النتيجة، أي ابتزاز). وكما تبين روز-أكرمان "...قد تقوم إحدى الشركات بدفع أموال لإدراجها في قائمة مقدمي العروض المؤهلين أو لحد من عددهم. وقد تدفع للحصول على تقدير منخفض للممتلكات العامة المراد استئجارها أو بيعها بثمن رخيص أو لكي تحظى بأفضلية في عملية الاختيار... والشركات التي تقدم رشواي لا تتوقع فقط كسب العقد أو المزداد بل أيضاً تتوقع الحصول على إعانة غير مستحقة ومنافع احتكارية وعدم الامتثال للوائح في المستقبل."⁶ علاوة على ذلك، كلما كانت مخاطر الفساد أكبر جسامة، زادت صعوبة جذب الاستثمار الأجنبي المباشر والتكنولوجي المباشرة، وكلما كان عدد المتنافسين أقل، كانت النتائج أكثر سوءاً.

وقد يكون من المفيد وجود مؤسسة مركزية مستقلة لمكافحة الفساد للإشراف على عمليات المشتريات غير التقليدية، بما في ذلك الاستعانة بمصادر خارجية والخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص. وفي ظل وجود دعم قوي من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، ينبغي أن تكون تلك المؤسسة قادرة على التحقيق ومحاكمة الفساد حيثما ظهر.

الاستنتاجات

لا تتوقف مخاطر الفساد على البيئة التنافسية والطرق المحددة لعمليات الاستعانة بمصادر خارجية أو الخصخصة أو الشراكات بين القطاعين العام والخاص فحسب بل أيضاً على نزاهة المسؤولين العموميين ومقاولي القطاع الخاص وشفافية ومساءلة الآليات والمؤسسات الحكومية.

⁶ Susan Rose-Ackerman, *When is Corruption Harmful* (Washington, DC: World Bank, 1996)

المربع 9-7. مبادئ النهج القائم على السوق بشأن عمليات الاستعانة بمصادر خارجية والخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص

وضع غانسلر وليبيتز (2003) أربعة مبادئ للنهج القائم على السوق بشأن عمليات الاستعانة بمصادر خارجية والخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص:

1. مفتاح النجاح هو التحول من الاحتكار إلى بيئة تنافسية؛
2. يجب إجراء المنافسة على أساس "أفضل قيمة" وليس مجرد انخفاض التكلفة؛
3. حتى عندما يتم تنفيذ العقود الحكومية خارجة المؤسسة الحكومية، فهذا لا يعني التخلي عن مسؤولية إدارتها؛
4. هناك حاجة ماسة لاتخاذ تدابير أساسية بشأن الأداء والتكلفة والتي تتم مراقبتها وإصدار تقارير عنها بشكل مستمر.

المصدر: 9-11، (2003) Gansler and Lipitz, Moving Toward Market-based Government.

ويمكن الحد من مخاطر الفساد بشكل كبير من خلال موائيق تحقيق النزاهة التي أعدتها منظمة الشفافية الدولية. وتنص موائيق تحقيق النزاهة على أن يشارك جميع المشاركين في الاتفاقيات التعاقدية التي تنسم بالشفافية، والتي تتضمن الرصد والرقابة من قبل المجتمع المدني.

وتوفر الاتفاقيات بشأن قواعد السلوك تأثيراً آخر حيث تنص على أن يقوم المسؤولون العموميون ومقاولو القطاع الخاص بالتعهد بالامتناع عن جميع أنشطة الفساد والأهم من ذلك أنه ستنم محاسبتهم في حالة وقوع انتهاكات. وتوافق الأطراف مسبقاً على عقوبات محددة، والتي تتضمن فقدان العقد ومصادرة التأمينات الأولية للدخول في العطاء وتحمل المسؤولية عن الأضرار والإدراج على القائمة السوداء التي يحظر عليها خوض المناقصات العامة المستقبلية. وتقدم منظمات مثل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) والاتحاد الأوروبي (EU) والبنك الدولي لوائح خاصة بمكافحة الفساد والتي من شأنها تعزيز موائيق تحقيق النزاهة والتي تتضمن قواعد واضحة بشأن الكشف العلني للأصول والدخل وتضارب المصالح المحتمل من قبل السياسيين والمسؤولين العموميين.

وختاماً، غالباً ما تتطلب عملية الاستخدام الأمثل لموارد الدفاع الاستعانة بمصادر خارجية والخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص. والعديد من الدروس نفسها التي تنطبق في مشتريات الدفاع العادية للحد من الفساد تنطبق أيضاً على تلك الاتفاقيات التعاقدية "غير التقليدية". وتتمثل الثوابت في المنافسة المستدامة والاتفاقيات التعاقدية التي تنسم بالشفافية والرقابة المستقلة. وتطبيق هذه الدروس جنباً إلى جنب مع مجموعة من أدوات النزاهة والشفافية والمساءلة الخاصة بالدولة يمكن أن يحد من الفساد من خلال تقليل الفوائد وزيادة التكاليف جراء التورط في سلوك فاسد.

المربع 9-8. تجنب الفساد في عملية الخصخصة

مؤشرات مخاطر الفساد:

- خضوع البرلمان/السلطة التشريعية للتأثير غير المشروع من قِبل القطاع الخاص، وأيضاً بسبب عدم وجود ما يكفي من قوانين وإجراءات تمويل الحملات الانتخابية؛
- غياب الشفافية في الإدارة العام بشكل عام وكذلك عدم شفافية عملية صنع القرار من قِبل الحكومة وعدم إعلانها للجمهور؛
- عدم تمكن الجمهور بشكل عام (بما في ذلك المجتمع المدني) من الحصول على قدر كافٍ من المعلومات حول برامج الحكومة وعملياتها وقراراتها وعدم إتاحة فرصة النقاش العلني لبرامج الحكومة وقراراتها وغياب فرصة مشاركة الجمهور والمجتمع المدني فيوضع إستراتيجية وسياسة الخصخصة وقوانينها ومؤسساتها وبرامجها؛
- غياب:
 - نظام رقابي فعال (من قِبل البرلمان والإدارة و/أو المؤسسات الخارجية والمستقلة) بشأن برنامج الخصخصة؛
 - نظم وضوابط المساءلة الخاصة بالسياسيين والمسؤولين المشاركين في برنامج الخصخصة؛
 - فرصة للجمهور أو المسؤولين للإبلاغ عن اشتباههم في حدوث فساد بشكل سري أو مجهول المصدر؛
 - الإجراءات الجنائية والمدنية والتأديبية ضد السياسيين والمسؤولين الذي تورطوا في قضايا سابقة أو كان يُشتبه في ارتكابهم سلوكاً فاسداً؛
 - أدوات ومؤسسات فعالة لتطبيق العقوبات الجنائية وكذلك الإنفاذ غير الفعال لأدوات العقوبات الحالية؛
 - قواعد وطنية للكشف العلني عن الأصول والدخل وتضارب المصالح المحتمل من قِبل السياسيين والمسؤولين العموميين المشاركين في اتخاذ قرارات بشأن الخصخصة؛
 - وسائل إعلام تنسم بالاستقلالية والشجاعة؛
 - أدوات ومؤسسات للحوكمة المؤسسية؛
- استمرار خدمة السياسيين والمسؤولين في المناصب الحساسة، على الرغم من التضارب الواضح في المصالح (على الرغم حتى اتهامات و/أو إدانات بارتكاب جرائم فساد سابقة).

نظم للتدقيق والرقابة لمكافحة الفساد:

- وضع نظم فعالة للتدقيق والرقابة (التدقيق الداخلي والخارجي والرقابة البرلمانية وما إلى ذلك) والحفاظ عليها وتحديد المهام الخاصة بجميع القرارات المتعلقة بوكالة الخصخصة وصندوق الأسهم/الصندوق الاستئماني، بما في ذلك قرارات السياسة العامة وقرارات المؤسسات الفردية:
 - ينبغي أن تتمتع مؤسسات الرقابة والتدقيق المعنية بالصلاحيات على جميع القرارات المتعلقة بالخصخصة، سواء القرارات المتخذة في وكالة الخصخصة أو في أي مكان آخر؛
 - يجب أن تنسم تقييمات مؤسسات التدقيق والرقابة بالشفافية الكاملة؛

- ضمان متابعة أي تقارير عن الانتهاكات أو الامتثال غير الكافي وأن هذه التقارير تؤدي إلى تصحيحات وتحسينات؛
- تمكين المجتمع المدني المشارك في رصد ومراقبة عملية الخصخصة من الوصول إلى جميع المستندات ذات الصلة، بما في ذلك الوثائق السرية عادةً، مع التعهد بالتعامل مع تلك المستندات على أنها سرية باستثناء الحالات التي يتم فيها الكشف عن انتهاكات ولم يتم تصحيحها؛
- ضمان ومراقبة سير العمل الخاص بمؤسسات وأدوات التدقيق والرقابة المناسبة. علاوة على ذلك، ضمان تنفيذ العقوبات الجنائية والمدنية والتأديبية ضد السياسيين والمسؤولين المتورطين في انتهاك القوانين والقواعد، بما في ذلك:
 - الإجراءات التأديبية، بما في ذلك العزل من الوظائف الحالية والتجريد من الأهلية لوظائف عمومية مستقبلية؛
 - مصادرة الممتلكات التي تم الحصول عليها بطريقة غير مشروعة؛
 - تحمل مسؤولية الأضرار؛
 - الحبس والغرامات المالية؛

المصدر: Michael H. Wiehen, Avoiding Corruption in Privatization: A Practical Guide (Germany: GTZ, 2004), www.u4.no/document/literature/gtzcorruptionandprivatization.pdf.

التوصيات

- صياغة توجيهات وعمليات وموازنات وعمليات اتخاذ قرار وقياسات أداء خاصة بالدفاع تتسم بالوضوح والشفافية.
- إجراء تقييمات منتظمة لفاعلية تسليم إحدى القدرات الدفاعية من قبل مؤسسة الدفاع، بدءاً من قدرات الدعم مثل تطوير البنية التحتية وصيانتها والدعم الطبي وما إلى ذلك، والتوجه نحو خدمات الدعم القتالي مثل دعم إعادة التزود بالوقود جواً المقدم للقوات المنتشرة وما إلى ذلك. وتضمن تلك التقييمات في مراجعات الدفاع الإستراتيجية أو غيرها من العمليات المماثلة.
- إجراء تقييمات منتظمة لكفاءة تسليم إحدى القدرات الدفاعية من قبل مؤسسة الدفاع ومن خلال الاستعانة بمصادر مختلفة بديلة مثل الاستعانة بالمصادر الخارجية أو الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مع الأخذ بعين الاعتبار كفاءة التكاليف وكذلك حاجة الحكومة إلى أداء يتمتع بالجودة العالية والموثوقية والاستدامة.
- توفير قواعد ولوائح قانونية واقتصادية واضحة ومنفذة بكفاءة بشأن عمليات الاستعانة بمصادر خارجية والخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص.

المربع 9-9. شفافية الشراكات بين القطاعين العام والخاص (PPPs)

لقد تأسس المجلس الكندي للشراكات بين القطاعين العام والخاص (<http://www.pppcouncil.ca>) في عام 1993 كمؤسسة تضم ممثلين من القطاعين العام والخاص. وباعتباره من مؤيدي فكرة الشراكات بين القطاعين العام والخاص، يقوم المجلس بإجراء أبحاثاً ونشر النتائج وتسهيل إقامة منتديات للنقاش ورعاية مؤتمراً سنوياً حول مواضيع تتعلق بالشراكات بين القطاعين العام والخاص (محلياً ودولياً) والاحتقال بالشراكات الناجحة بين القطاعين العام والخاص من خلال برنامج جوائز وطني.

ويصفته صوئاً وطنياً رسمياً لموضوع الشراكات بين القطاعين العام والخاص، يقوم المجلس بدعم مسؤولين سياسيين وصناع القرار في مجال استكشاف وتطوير شراكات مع القطاع الخاص. كما يسعى المجلس لإيجاد فرص للقطاع الخاص للعمل مع الحكومات في مشاريع مشتركة بين القطاعين العام والخاص التي تغطي نطاقاً واسعاً بدءاً من العقود البسيطة إلى عمليات الخصخصة الكاملة.

وإلى جانب تشجيع وتوفير معلومات حول الشراكات بين القطاعين العام والخاص، يبحث المجلس على إجراء حوار بين صانعي القرار من القطاعين العام والخاص بشأن تمويل وتقديم الخدمات العامة ويقوم بتنقيف الجمهور وإجراء أبحاثاً موضوعية حول القضايا الرئيسية التي تؤثر على الاستخدام الفعال للشراكات بالإضافة إلى نشر أوراق بحثية ودراسات حالة وتوجيهات واستطلاعات للرأي وقوائم جرد وطنية حول الموضوعات الرئيسية للشراكة بين القطاعين العام والخاص.

وكإجراء لتحقيق الشفافية، يحتفظ المجلس بقاعدة بيانات حول مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص متاحة للجميع وتسمى "PPP Project Tracker" (متعقب مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص) (وهي متاحة على العنوان الإلكتروني www.pppcouncil.ca/resources_project_tracker.asp) وتغطي قاعدة البيانات هذه مشروعات في مرحلة العروض والمشروعات التي تم إجراؤها مؤخراً والمشروعات الملغاة. وبالنسبة لكل مشروع من المشروعات الجاري تنفيذها يمكن للجمهور الحصول على المعلومات التالية: عنوان المشروعات ووصف موجز للمشروع والتكلفة الإجمالية للمشروع ونموذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص ومدة المشروع ولمرحلة الحالية والتالية من المشروع وموقع إلكتروني للحصول على معومات إضافية ونقطة الاتصال.

وفي مايو 2009، أعلن وزير الدفاع الكندي أنه سيتم تنفيذ مشروعاً ضخماً للبنية التحتية الأمنية من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وعلى الرغم من أن التصاريح الأمنية ستطلب من الوريدين، يُنشر إخطار الشراء على الموقع الإلكتروني للمجلس.

للاطلاع على نماذج الشراكات بين القطاعين العام والخاص، طالع: **Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.** [.aboutPPP_definition.asp](http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp)

- توفير الأداء الفعال والشفاف للهيكل التشريعية والقضائية والبيروقراطية، بما في ذلك عمليات التدقيق الداخلية والخارجية والرقابة البرلمانية وإتاحة المعلومات للجمهور (مع المراعاة الواجبة لحساسية بعض المعلومات).

10 الفصل العاشر

الانتفاع بفائض المعدات والبنية التحتية

في إطار عملية التكيف مع البيئة الأمنية لما بعد الحرب الباردة، قامت الدول على جانبي الخط الفاصل بخفض قواتها المسلحة بشكل كبير. وبات هناك قدر كبير من منظومات الأسلحة والمعدات والذخائر والمواقع العسكرية غير الضرورية. وكان يتعين على مؤسسات الدفاع إلى الغرب من الخط الفاصل مواجهة بعض التحديات غير أن الجمع بين آليات الإدارة الدفاعية السليمة والرقابة البرلمانية والمصلحة المجتمعية جعل المشكلة سهلة القيادة. إلا أنه إلى الشرق من هذا الخط، كان يتعين على الدول التعامل مع مشكلة الفوائض الدفاعية بالتوازي مع العودة إلى سياسة السوق الحر ومبادئ الحكم الديمقراطي في ظل الصراعات المشتعلة على أراضيها أو على أراض قريبة منها ووجود قدر محدود من الشفافية ومؤسسات ديمقراطية ضعيفة بشكل عام.

وليس من المستغرب أن مؤسسات الدفاع في أوروبا الشرقية وجنوب شرق أوروبا وفي أماكن أخرى كانت غير قادرة على التعامل بكفاءة مع هذا الإرث ولا تزال تواجه مشاكل عدة. أولاً، عملية الحفاظ على الفوائض عالية التكلفة. ثانياً، الحماية والتخزين والمناولة الضعيفة للفوائض تشكل تهديداً مباشراً على حياة الجنود والموظفين والأشخاص الذين يعملون أو يعيشون في المجتمعات والبيئة المجاورة كما أنها تزيد من مخاطر الاتجار غير المشروع للأسلحة وانتشارها غير المنضبط ووصولها إلى يد المجرمين وحتى الإرهابيين. وثالثاً، تنطوي عملية إدارة الفوائض التي لا تتسم بالشفافية ولا تخضع للمساءلة على مخاطر عالية جداً لمخاطر الفساد.

ويتناول هذا الفصل هذه المجموعات الثلاث من المشكلات ويقدم أمثلة على الممارسات الجيدة المتبعة لحلها. ويقدم القسم الأخير قائمة بالتوصيات، التي يعمل تنفيذها على تقليل احتمالات الفساد في عملية استغلال الفوائض.¹

هدر الموارد

قد تكون تكاليف إزالة المواد الدفاعية التي أضحت زائدة عن الحاجة كبيرة. من ناحية أخرى، تؤدي عملية الاحتفاظ بمنظومات التسلح والمعدات والذخائر والبنية التحتية الفائضة عن الحاجة إلى صرف الموارد البشرية والمالية القيمة بعيداً عن تطوير القدرات الدفاعية الضرورية ونشر القوات المسلحة في عمليات من شأنها زيادة الحال الأمنية للبلاد ولحلفائها وشركائها. وكما يبين المثال الوارد في المربع 10-1 فإن الانتفاع غير الفعال يضعف أيضاً من التنمية طويلة الأجل للقدرات الدفاعية الوطنية.

¹ في هذا السياق، يشير مصطلح "الانتفاع" إلى إزالة من فائض المواد الدفاعية والبنية التحتية من مؤسسة الدفاع عن طريق البيع أو التبادل أو التبرع أو التحويل أو التدمير أو غير ذلك من الطرق المشروعة الأخرى.

المربع 10-1. التكاليف غير المباشرة للانتفاع المتأخر

بوصفها عضوًا في منظمة حلف شمال الأطلسي منذ عام 2004 وفي الاتحاد الأوروبي منذ عام 2007، لا تزال بلغاريا تتعامل مع تركة مؤسساتها العسكرية الكبيرة خلال حقبة الحرب الباردة. وبعد عشرين عامًا من سقوط جدار برلين، لا تزال مؤسسة الدفاع غير قادرة على التخلص من العديد من منظومات الأسلحة وعشرات الآلاف من أطنان الذخائر ومئات المواقع العسكرية التي لم تعد بحاجة إليها. وبشكل عام، فإن سرعة الانتفاع بالمواد الدفاعية الفائضة عن الحاجة تتجاوز بالكاد وتيرة عملية ملء مخزون الأسلحة والذخائر الفائضة عن الحاجة وإطلاق بنية تحتية إضافية.

على الجانب الآخر، فإن البلاد تسعى جاهدة لتلبية التزاماتها في الحلف بشأن المساهمة في العمليات الدولية وتطوير القدرات الدفاعية المتوافقة. ومن ثم، تتم في الغالب تغطية تكلفة الاحتفاظ بالفوائض عن طريق الحد من الاستثمارات طويلة الأجل. على سبيل المثال، تتجاوز تكلفة الاستعانة بمصادر خارجية لحراسة بنية تحتية فائضة عن الحاجة وحدها قيمة الأموال التي تستثمرها بلغاريا في مجال البحوث والتنمية التكنولوجية الدفاعية.

المخاطر التي تهدد الأمن والسلامة

يشكل أي مخزون للذخائر والمواد المتفجرة وأجهزة التفجير مخاطر على أمن الأشخاص المسؤولة عن حماية ومناولة هذه المواد وعلى المجتمعات القريبة منها وعلى البيئة. لكن عندما يتم التعامل مع هذه المخزونات من قبل الوحدات العسكرية الفاعلة وفقًا للقواعد والإجراءات الصارمة، فإن هذه المخاطر تقتصر على مخاطر روتينية فحسب.

وقد يتغير الوضع تغييرًا جوهريًا عندما يتخلص الجيش من الذخائر ويدع عدد محدود من الأفراد للتعامل مع الفوائض. وفي كثير من الأحيان يُستعان بمصادر خارجية للقيام بهذه المهمة وتتم حراسة المخزونات من قبل شركات خاصة ويمكن التعامل معها بواسطة أفراد فنيين، ربما يتمتعون بمؤهلات أقل ومستوى أقل من الانضباط. وتزداد المخاطر في وجود الذخيرة والمتفجرات المهجورة أو التالفة في مناطق ما بعد الصراع. ويبين المربع 10-2 التهديد ويقدم أمثلة على الأضرار المحتملة، بما في ذلك الضحايا الناجمة عن الحالات التي تحدث فيها انفجار في مناطق تخزين الذخيرة.

ولا تقل أهمية عن المخاطر التي تهدد السلامة الآثار الأمنية المترتبة على مخزونات منظومات الأسلحة والذخائر التي لا تتم حمايتها بشكل جيد. وقد عبر الاتحاد الأوروبي، على سبيل المثال، باستمرار عن رأي مفاده أن إدارة المخزونات تُعد وسيلة هامة لسد واحدة من القنوت الأكثر إضرارًا المتمثلة في الحصول على الأسلحة والذخائر غير المشروعة. ويدرج الاتحاد الأوروبي ضمن عملية "إدارة الأسلحة" مجموعة كبيرة من القضايا مثل إدارة المخزونات ووضع العلامات والاحتفاظ بسجلات الأسلحة والذخائر وتحديد الفائض من الأسلحة والتخلص من الأسلحة ومكافحة الفساد. ومن الممكن التخفيف من حدة الصراعات بشكل كبير وذلك عن طريق قطع تدفق الذخيرة وتجنيف مجرى تسليمها غير المشروع. وقد جرى تحويل فائض

المربع 10-2. التهديد الصادر عن حالات الانفجار في مناطق تخزين الذخيرة

تتصدر أخبار انفجارات مستودع رئيسي للذخيرة العناوين عدة مرات في السنة الواحدة إلا أن العديد من الأحداث الصغيرة لا يتم التبليغ عنها. ويترتب على كل هذه الأحداث تأثير مدمر على المجتمعات المحلية. فقد ينجم غالبًا عن هذه الأحداث أعداد كبيرة من الضحايا والتدمير الواسع للبنية التحتية وانقطاع سبل المعيشة لمجتمعات بأكملها. وبالإضافة إلى المعاناة البشرية الفورية، يمكن أن تكون لهذه الانفجارات آثار سلبية كبيرة على البيئة، وفي الدول التي لديها وسائل محدودة لتمويل تكاليف عملية التطهير التي تنطوي على تحديات تقنية يكون جميع السكان المحليين في أغلب الأحيان لا سيما الأطفال عرضة لخطر الإصابة أو الوفاة بسبب الذخائر غير المنفجرة التي غالبًا ما تصيب مناطق كبيرة لفترات طويلة من الزمن بالشظايا بعد وقوع انفجار الذخيرة الأولي غير المرغوب فيه.

ويحتوي الجدول الوارد أدناه على تفاصيل أحداث انفجارات محددة داخل مناطق تخزين الذخيرة بدءًا من منتصف خمسينيات القرن الماضي فصاعدًا.

التاريخ	البلد	الموقع	الضحايا	المصابون	السبب المحتمل
مارس 1997	ألبانيا	15 موقعًا	56	59	خطأ بشري وأمن
6 مايو 2004	أوكرانيا	نوفوبودانوفكا	5	10	حريق (خطأ بشري - تدخين)
31 مارس 2005	كمبوديا	أندونغ تشين	6	20	ارتفاع درجة الحرارة
8 ديسمبر 2005	باكستان	جاندولا	12	50	المناولة
8 يوليو 2006	الجبل الأسود	فير	0	32	الإضاءة
19 أكتوبر 2006	صربيا	باراسين	0	10	غير معروف
2 مارس 2007	سلوفاكيا	نوففاكي	8	45	غير معروف
26 يوليو 2007	سوريا	حلب	15	50	نيران الداسر
9 يوليو 2008	أوزبكستان	كيجان	3	21	حريق
4 ديسمبر 2008	الهند	غانديدام	2	6	حريق
19 مارس 2009	كازاخستان	دارباطا (أريس)	4	16	حريق

المصدر: ECAO (The Threat from Explosive Events in Ammunition Storage Areas (Kent, UK: Explosive Capabilities Limited, 15 July 2009), www.iansa.org/un/documents/ExplosiveEvents1995-2009.pdf

الذخيرة من المخزونات العسكرية إلى مناطق عدم الاستقرار التي تُستخدم فيها هذه الذخيرة لتأجيج الصراعات. كما أنها تقع أيضًا في أيدي العصابات الإجرامية والإرهابيين.²

وتدرك العديد من المنظمات الدولية هذه المخاطر وتعمل على تهيئة الظروف للمساعدة والتعاون في التخلص من مخزونات الأسلحة والذخيرة الفائضة عن الحاجة. ويصف المربع 10-3 وصفًا موجزًا للترتيبات الخاصة بالمساعدة الدولية في إطار منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE).

² Debate Continues on Small Arms Conference Recommendations, UN General Assembly DC/3008, Preparatory Committee for Review Conference on Illicit Small Arms Trade (16 January 2006), www.un.org/News/Press/docs/2006/dc3008.doc.htm

ومنذ بداية هذا القرن، اضطلعت منظمة حلف شمال الأطلسي بدور في تسوية المشاكل المتعلقة بمخزونات الأسلحة والذخيرة الكبيرة. وتعمل منظمة حلف شمال الأطلسي بمثابة غرفة مقاصة لمساعدة المانحين من خلال الصناديق الاستثنائية الخاصة بالشراكة من أجل السلام، بينما تُعد وكالة الصيانة والإمداد التابعة لمنظمة حلف شمال الأطلسي (NAMSA) الخيار الأول كوكيل تنفيذي. ويقدم المربع 10-4 معلومات إضافية بشأن هذا الدور الذي تضطلع به منظمة حلف شمال الأطلسي.

والإنجازات التي حققتها الصندوق الاستثنائي الخاص بتدمير الأسلحة مثيرة للإعجاب. فخلال السنوات الخمس الأولى فقط من تأسيسه، استطاع الصندوق جمع أكثر من 16 مليون يورو من خلال المساهمات الطوعية لصالح عدد من المشروعات عبر المنطقة الأوروبية الأطلسية وساعد في التخلص من 2.5 مليون لغم أرضي تقريباً و325 صاروخ مضاد للطائرات و320 طن من وقود الصواريخ، و28000 قطعة من الأسلحة الصغيرة والخفيفة و1800 طن من الذخيرة³.

المربع 10-3. المساعدة الدولية في مجال إدارة مخزونات الأسلحة

وتدرك الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا أن المخاطر التي تشكلها المخزونات الفائضة من الذخيرة التقليدية والمواد المتفجرة وأجهزة التفجير ناشئة في الغالب عن ظروف التخزين المحفوفة بالمخاطر وغير المرضية. ومن ثم فإن هذه الدول توافق على أنه يجب أخذ مسألة أمن المخزون بعين الاعتبار وأن الأمن القومي ومراقبة السلامة المناسبة الخاصة بمخزونات الذخيرة التقليدية والمواد المتفجرة وأجهزة التفجير يُعد أمرًا ضروريًا من أجل منع مخاطر الانفجارات والتلوث وكذلك للحيلولة دون حدوث خسائر من خلال السرقات والفساد والإهمال.

ومن بين المؤشرات التي تؤخذ بعين الاعتبار عند النظر في ما إذا كان أحد الفوائض يجب اعتباره خطرًا، تدرج منظمة الأمن والتعاون في أوروبا:

- الإجراءات اللازمة لتحقيق أقصى قدر من أمن الذخيرة التقليدية والمواد المتفجرة وأجهزة التفجير عند نقلها؛
- تدريب الموظفين على الإدارة الفاعلة للمخزون والإجراءات الأمنية؛
- النظام الخاص بتطبيق المسؤوليات الإشرافية والتدقيقية.

وتوفر منظمة الأمن والتعاون في أوروبا إطارًا لتقديم المساعدة التقنية والمالية والاستشارية وغيرها من أنواع المساعدة الأخرى للدول التي تواجه مستويات عالية من المخاطر في مجال تخزين الذخيرة والمتفجرات الفائضة عن الحاجة. ويتم تقديم هذه المساعدة على أساس طوعي، عندما تتصرف الدولة الطالبة للمساعدة بطريقة تتسم بالشفافية تمامًا وتقبل إدارة جهود المساعدة عن طريق فريق مشروع مشترك.

المصدر: OSCE, OSCE Document on Stockpiles of Conventional Ammunition (Vienna: Organization for Security and Co-operation in Europe, November 2003), www.osce.org/item/1538.html

³ Fifth Anniversary of Arms Destruction Trust Fund,” NATO News (16 November 2005), www.nato.int/cps/en/natolive/news_21574.htm?selectedLocale=en

المربع 10-4. منظمة حلف شمال الأطلسي وتجريد الأسلحة والذخائر الفائضة عن الحاجة

لقد نشأت الصناديق الاستثنائية الخاصة ببرنامج الشراكة من أجل السلام التابع لمنظمة حلف شمال الأطلسي في سبتمبر 2000 وبانتت تغطي الآن عملية تدمير جميع أنواع الأسلحة والذخائر التقليدية. وقد جرى تطوير مشاريع الصناديق الاستثنائية في الأصل في دول منطقة البلقان والاتحاد السوفيتي السابق، التي كانت تمتلك فائض كبير من مخزونات الأسلحة والذخائر التي كان يصعب الاحتفاظ بها بشكل آمن. وهناك أربعة عناصر جوهرية لبرنامج الصناديق الاستثنائية: طلب الحصول على مساعدة مقدم من قِبل البلد المضيف؛ وجمع التبرعات من قِبل الدول المضطلة بالمسؤولية، ووضع وتوقيع الاتفاقيات القانونية والمالية؛ وتنفيذ المشروع. وعادة ما يُعهد بالعنصر الأخير إلى وكالة الصيانة والإمداد التابعة لمنظمة حلف شمال الأطلسي (NAMSA). ويُعد تجريد الذخائر الفائضة عن الحاجة جزءاً من الأعمال الأساسية للوكالة وتتمتع بالقدرات الضرورية للتعاقد وإدارة المشروعات والإدارة المالية. وهناك الآن 34 بلداً مؤهلاً من الدول الأعضاء في مبادرات الشراكة من أجل السلام والحوار المتوسطي وإسطنبول للتعاون. وقد تم استكمال مشروعات أو من المقرر استكمال بعض المشروعات في أفغانستان وألبانيا وأذربيجان وروسيا البيضاء والبوسنة والهرسك وجورجيا والأردن وكازاخستان ومولدوفا والجزبل الأسود وطاجيكستان وصربيا وأوكرانيا. وكان الصندوق الاستثنائي الخاص بمنظمة حلف شمال الأطلسي وسيلة ناجحة للتعاون الدولي ومن المرجح أن يستمر لعدة سنوات. وهناك مجال لمنظمات دولية أخرى للتعاون مع منظمة حلف شمال الأطلسي لتطوير وتنفيذ مشاريع من هذا النوع.

المصدر: Peter Courtney-Green, "NATO and Demilitarization of Surplus Weapons and Ammunition," *Contemporary Security Policy* 29:1 (April 2008): 15–31.

ومن خلال هذه الصناديق الاستثنائية، لا تقوم منظمة حلف شمال الأطلسي بحل المشكلة الحالية فحسب بل إنها تستثمر أيضاً في تطوير قدرات البلد الذي يتم دعمه لكي يستطيع إجراء أنشطة نزع السلاح من تلقاء نفسه في المستقبل⁴ أو لإدارة مخزونات الذخائر الخاصة بهذا البلد بطريقة آمنة ومسؤولة.⁵

وكجزء من إدارة المخزونات، تحدد شبكة العمل الدولي المعنية بالأسلحة الصغيرة (IANSA) بعض التوصيات الأساسية في تحديد والتخلص من فائض منظومات الأسلحة والذخيرة (الواردة في المربع 10-5). وبعض هذه التوصيات تتناول مباشرة مخاطر الفساد المتعلقة بفائض الأسلحة والذخيرة، التي يتم تناولها في القسم التالي.

⁴ "NATO to Help Georgia Destroy More Missiles," *NATO News* (24 October 2007), www.nato.int/cps/en/natolive/news_7925.htm?selectedLocale=en

⁵ "NATO Assists Afghanistan to Improve Munitions Stockpile Safety," *NATO News* (7 May 2008), www.nato.int/cps/en/natolive/news_7258.htm?selectedLocale=en

المربع 10-5. مقتطفات من توصيات شبكة العمل الدولي المعنية بالأسلحة الصغيرة

أمان المخزون:

- الحفاظ على المخزونات في منشآت مناسبة، مع وجود أنظمة أمنية في المواقع المناسبة يتم تحديدها عقب إجراء تقييم مخاطر بالنسبة للسكان المحليين؛
- تخزين الأسلحة والذخيرة في درجة حرارة وظروف مناخية مناسبة؛
- السماح فقط للأفراد المعتمدين والمدربين تدريباً جيداً والذين خضعوا للفحص الجيد بالوصول إلى المخزون؛
- تسجيل الأثر الإنساني والإبلاغ عنه إذا حدث سوء استخدام ولو عن غير قصد.

تحديد الفائض استناداً إلى المتغيرات التالية:

- استشعار التهديد الخارجي والداخلي، وكذلك إستراتيجية وعقيدة الأمن القومي/الدفاع؛
- السياسات والتشريعات ذات الصلة وكذلك أولويات الموازنة والنفقات؛
- حجم القوات الأمنية الرسمية المراد تسليحها؛
- الحجم الدقيق والمخطط له والمحدث بشكل منتظم لقوات الاحتياط؛

توفر مرافق التخزين الآمنة والمناسبة والقدرة على المحافظة عليها وتأمينها. التخلص والتدمير:

- ضمان الاحتفاظ بالمخزونات بطريقة مناسبة وتأمينها ونقلها إلى مكان تدميرها؛
- الإسراع في تدمير مخزونات المتفجرات الفائضة عن الحاجة والتالفة دون أي تأخير؛
- تخصيص موقع مناسب لعملية التدمير وتجميع معدات أو مرافق التدمير الضرورية؛
- التقيد بإجراءات التدمير المحددة في تقرير عام 2000 للأمين العام للأمم المتحدة الصادر في 15 نوفمبر 2000 (الفقرة 19)؛
- الإجراءات اللازمة لتخفيف الضرر الواقع على الأشخاص والثروة الحيوانية والبيئة بسبب عملية التدمير؛
- تخطيط وتصميم وتنفيذ عملية التدمير من قِبل متخصصين مدربين تدريباً مناسباً في مجال عمليات التدمير.

المصدر: IANSA, *Stockpile management & surplus disposal* (2007), <http://www.iansa.org/un/documents/StockpileManagement.pdf>

إمكانية حدوث الفساد في عملية الانتفاع

غالبًا ما ينصب اهتمام البرلمان والرأي العام المتعلق بقطاع الدفاع على شراء منظومة أسلحة جديدة أو المشاريع الإنسانية لا سيما في حالات العقود ذات القيمة العالية. وهناك حالات أقل جذبًا للاهتمام ولكنها ثرية باحتمالات حدوث الفساد فيها وهي الحالات التي تقوم فيها وزارة الدفاع ببيع منظومات الأسلحة أو المعدات أو الأسلحة الفائضة عن الحاجة.

ويقدم المربع 10-6 إحدى حالات الفساد المتعلقة ببيع فائض الذبابات. والمثال الوارد في المربع 10-6 يخص على نحو غير متوقع إحدى البلدان التي تُصنف دائمًا من قبل منظمة الشفافية الدولية من بين البلدان التي لديها أدنى مستوى من الفساد وهي فنلندا.⁶ وفي هذه الحالة تحديداً، تم الكشف عن الفساد على الفور وتم فصل الأشخاص المتورطين من مناصبهم وتوجيه الاتهام إليهم من قبل النيابة العامة.

وهذا نادراً ما يحدث في البلدان التي لديها إدارة دفاعية أقل شفافية ومساءلة، التي ترتبط فيها مخاطر الفساد بأربعة أنواع رئيسية من أعمال الانتفاع.

يتمثل العمل الأول في التعاقد بشأن تدمير منظومات التسلح والمعدات والذخيرة الفائضة عن الحاجة. ومثلما هو الحال تماماً في العقود الدفاعية الأخرى، تقل مخاطر الفساد مع تنفيذ المناقصات المفتوحة والإجراءات التنافسية التي تتسم بالشفافية والمتطلبات واضحة الصياغة، بما في ذلك المتطلبات الخاصة بالسلامة البيئية. وعلى العكس، تزداد احتمالات حدوث الفساد عندما تكون المنافسة محدودة ومتطلبات المناقصة تأتي لصالح شركة معينة. وعلى النقيض، قد تستخدم وزارة الدفاع إجراء وحيد المصدر، الذي يؤدي على سبيل المثال إلى التعاقد مع إحدى الشركات المملوكة لوزارة الدفاع. وفي حالة واحدة من هذا القبيل تم إلقاء القبض لاحقاً على المدير التنفيذي لإحدى شركات الخدمات الدفاعية واتهامه بإعطاء العمل لإحدى شركات المقاولات من الباطن التابعة للقطاع الخاص.⁷

ويتمثل العمل الثاني في الاستعانة بمصادر خارجية فيما يتعلق بخدمات معينة، على سبيل المثال توفير الأمن لمناطق تخزين الأسلحة والذخيرة. مرة أخرى، تُعد الشفافية والمنافسة المفتوحة هي العلاج الرئيسي لمكافحة الفساد إلا أنه في كثير من الأحيان يتعرض مسؤولي الدفاع للإغراء للحد من المنافسة أو حتى الذهاب إلى المفاوضات المباشرة مع شركة واحدة. يُعزى الفساد في مثل هذه الحالات إلى مشكلات السلامة والأمن المبينة في القسم السابق – فكلتا الطرفين لديه المصلحة لإطالة العقد إلى أقصى حد ممكن، الأمر الذي يؤدي إلى تأخير عملية تدمير الفوائض.

ويتمثل النوع الثالث من الأعمال في بيع فائض منظومات الأسلحة والمعدات والبنية التحتية. على الرغم من أن العلاقة بين المشتري والبائع هنا معكوسة، إلا أن نفس متطلبات مكافحة الفساد تنطبق. وتتنطبق الحاجة إلى الشفافية على الإجراءات واللوائح ذات الصلة والبنود التي يجري بيعها وحالتها. والقواعد والإجراءات غير الواضحة، جنباً إلى جنب مع عدم وجود الشفافية، تزيد من السلطة التقديرية

⁶ في مؤشر تصورات الفساد لعام 2008، تحتل فنلندا المرتبة الخامسة من بين الدول الأقل فساداً.

⁷ "إلقاء القبض على المدير التنفيذي لشركة "Defence Company Terem"، صحيفة DarikNews (9 September 2009), http://dariknews.bg/view_article.php?article_id=397074.

المربع 10-6. اتهامات الفساد المتعلقة بعملية الانتفاع بفائض منظومات الأسلحة

يوجه المدعي العام الفنلندي جورما أيجالا اتهامات جنائية ضد خمسة أفراد. اثنان منهم يعملان في وظائف متعلقة بالإدارة لدى قوات الدفاع. والثلاثة الباقين يعملون لدى إحدى شركات إعادة التصنيع. وتتعلق القضية بإحدى المناقصات التي كانت قوات الدفاع تبحث فيها عن مشترٍ للتحويل إلى خرده وإعادة تصنيع 360 عربة مدرعة قديمة خلال الفترة من 2007 إلى 2009. ووفقاً للإدعاء، فاز الفائز بالمناقصة من خلال وسائل غير مشروعة وتكبد المتنافس في المناقصة 350000 يورو في التعويضات.

وفيما يتعلق بقوات الدفاع، سيتم رفع أخطر الاتهامات الجنائية ضد مدير المبيعات آنذاك الذي لم يعد يعمل لدى المؤسسة العسكرية. ووفقاً لقرار الاتهام، قد حصل على رشوى من مندوبي الشركة الفائزة وضل بالتالي أولئك الذين يبتون في قرار المناقصة وجعلهم يعتقدون أن عرض الشركة الفائزة كان أعلى من العرض المقدم من خلال المنافسة. ويطلب المدعي العام بمعاينة مدير المبيعات لقبوله الرشوة والاحتيال المستفحل وسوء الاستخدام لمنصبه الرسمي والتعدي على الأسرار الرسمية. ووفقاً لأيجالا، تتعلق تهمة الرشوة باستضافة المتهم.

كما اشتمت الشرطة في أن المدير قيد التحقيق قد تلقى أيضاً 6000 يورو نقداً. واعترف موظف إداري لدى الشركة الفائزة بأنه قد سلم هذا المبلغ من المال في ظرف بني لمدير المبيعات بناءً على طلب من أحد رؤساء الموظفين. ومع ذلك، اعتبر المدعي العام هذا الدليل غير كافٍ فيما يتعلق برشوة الـ 6000 يورو.

وسوف يتم اتهام مدير آخر بقوات الدفاع عن الإهمال في أداء عمله أو لكونه مهملًا. فقد صدق المدير مقارنة الأسعار المزورة التي أعدها مدير المبيعات، والتي على أساسها قام بإعداد إحاطة عن العرض. وانتقلت الإحاطة الخاصة بالعرض صعوداً في التسلسل الهرمي لقوات الدفاع دون أن يقوم أي شخص بمراجعة الأرقام التي أعدها مدير المبيعات. وقد تم اتخاذ القرار النهائي بشأن صفقة الخرده وفقاً للإحاطة الخاصة بالعروض من قِبل وزير الدفاع.

سوف يتم توجيه الاتهام لممثلي الشركة المتعاقد معها بتهمة الاحتيال المشدد وسوء استخدام الأسرار التجارية وتقديم رشوة. كما اشتمت الشرطة في ارتكاب مدير عام الشركة ونائبه لمخالفات غير أن المدعي لم يستطع توجيه أي اتهامات لهما.

المصدر: "Deal to Scrap Army Tanks Leads to Bribery Trial," *Helsingin Sanomat, International Edition* (26 November 2009), <http://www.hs.fi/english/article/Deal+to+scrap+army+tanks+leads+to+bribery+trial/1135251039606>

للمسؤول بشكل كبير وبالتالي زيادة احتمالات الفساد في عملية الانتفاع. وشرط القدرة التنافسية ينطبق كما هو الحال في هذين النوعين السابقين من الأعمال.

ويمكن أن تُعتبر طريقة تعامل وزارة الدفاع الأسترالية مع الممتلكات الفائضة عن الحاجة من أفضل الممارسات. فالوزارة تدرس عملية التخلص من فائض ممتلكات الدفاع باعتبارها مرحلة متميزة ومشمولة في عملية مبسطة لإدارة دورة

حياة أصول البنية التحتية.⁸ ويتسم إجراء التخلص من الممتلكات بالبساطة والوضوح (انظر الشكل 10-1) وتُتاح من خلال شبكة الإنترنت لجميع المهتمين بهذه القضية.⁹ إذ يمكن لكل شخص مهتم باستيعاب سريعاً الخطوات الرئيسية للعملية والاعتبارات المتبعة والنتيجة المتوقعة للنشاط المحدد والأنظمة المعمول بها وحتى الوصول إلى نص هذه الأنظمة. ومن ثم، فإن السلطة التقديرية المحدودة التي يتمتع بها المسؤول الحكومي، جنباً إلى جنب مع تطبيق إجراء تنافسي، تقلل بشدة احتمالات الفساد في عملية الانتفاع.

النوع الرابع والأخير من الأعمال قيد البحث في هذا الفصل هو المقايضة. ربما هاذ هو نوع الانتفاع الذي ينطوي على أعلى مخاطر الفساد. على سبيل المثال، في العديد من البلدان تُعد المؤسسة العسكرية من بين أكبر "أصحاب" الممتلكات وبعض هذه الممتلكات، التي تكون فائضة عن الحاجة بالفعل، تقع في مواقع جذابة للغاية، كوسط المدينة على سبيل المثال. وكانت هناك حالات قام فيها، تحت شعار "الاهتمام بالجنود"، مسؤولو الدفاع بتبادل الممتلكات السكنية الجذابة وانتقاء الجهة الموفرة للسكن. وربما العلاج الفعال الوحيد لمكافحة الفساد في مثل هذه الحالات هو حظر تلك المبادلات قانوناً.

التوصيات

يلخص القسم الأخير من هذا الفصل التوصيات المقترحة لتعزيز آليات الحكم والحد من الفساد المتعلقة بعملية الانتفاع بالإضافة إلى التوصيات المتعلقة بالتعاقدات التي وردت في القسم السابق.

الوعي

يتعين على وزارات الدفاع والبرلمانات والمنظمات المجتمعية زيادة مستوى الوعي بشأن مشكلة فائض منظومات الأسلحة والمعدات والذخيرة والبنية التحتية من حيث جميع الجوانب بما في ذلك احتمالات الفساد في عملية الانتفاع.

التخطيط والخطط الدفاعية

يُعد التخطيط الدفاعي السليم شرطاً أساسياً للإدارة الفعالة للفوائض. فهو يري المشكلة من منظور طويل المدى. أولاً، يعمل التخطيط الدفاعي السليم على التخلص من الحالات التي تقوم فيها مؤسسة الدفاع بالاستثمار في تطوير منظومات الأسلحة وأو البنية التحتية التي يُعلن، خلال عملية متابعة تحديث خطط تطوير القوات، أنها باتت فائضة عن الحاجة. ثانيًا، تقدم الخطط الدفاعية المدروسة جيداً معلومات متطورة وموثوق بها بشأن أنواع وكميات المعدات والبنية التحتية التي يتعين اعتبارها فائضة عن الحاجة وكذلك مخزونات الذخيرة التي يتعين تدميرها. ثالثًا، يمكن لقطاع الأعمال، وقطاع الدفاع على وجه الخصوص، استخدام تلك المعلومات للاستثمار في تطوير القدرات ذات الصلة وتصبح قادرة على المنافسة وطنياً وربما دولياً

المسؤولية المحلية

يُعد دور الأطراف الخارجية في نزع الأسلحة الصغيرة وتدمير فائض المخزونات أساسياً غالباً في بدء تنفيذ هذه العملية. وهناك العديد من البلدان التي تريد تدمير على الأقل جزء من المخزونات الفائضة عن الحاجة

Australian Government, Department of Defence, *Infrastructure Management*,⁸
www.defence.gov.au/IM

Australian Government, Department of Defence, *Guidelines for the Disposal of Surplus Defence Property*, Version 4.9 (September 2009), <http://www.defence.gov.au/im/disposal/main.htm>⁹



الشكل 10-1: إدارة عملية التخلص من فائض الممتلكات الدفاعية

بيد أنها لا تستطيع ذلك – لأسباب مالية أو تكنولوجية – أو أنها غير راغبة في عمل استثمارات كبيرة في هذا الشأن من تلقاء نفسها. ومع ذلك، سستفيد تلك البلدان من تولي مسؤولية حل المشكلة وتولي زمام المبادرة في العلاقات مع الجهات المانحة. ومن جانبها، يتعين على الدول المانحة تشجيع الحكومات المحلية على تولي المسؤولية، 10 مع السعي في الوقت ذاته لزيادة الشفافية والمساءلة في عملية الانتفاع.

اعتماد نهج برنامجي في إدارة الفوائض

في إطار المنظور قصير الأجل دائماً ما تكون عملية التخزين والحراسة أقل تكلفة من تدمير فائض الأسلحة والذخيرة. بيد أن هذه النظرة القصيرة تلحق الضرر على المدى البعيد. ولذلك، فمن المستحسن اعتماد نهج برنامجي بشأن عملية الانتفاع من ذلك الفائض مثلما هو الحال في التعامل مع قضايا خاصة بالأنظمة القديمة. وهذا يستلزم، من بينها:

- تحديد أهداف واضحة ومعايير للأداء؛
- تقدير التكاليف على المدى المتوسط؛
- تصميم ومقارنة البدائل؛
- إبراز عملية الانتفاع من الفوائض في هيكل برنامج مؤسسة الدفاع؛
- مركزية إدارة البرنامج المعني.

التماس المساعدة الدولية

يتم تقديم المساعدة الدولية عندما تكون المشاكل ذات خطورة. والحوادث الكبيرة التي تقع في المخازن تجذب انتباه المجتمع الدولي. إلا أنه من المستحسن أن تكون البلدان التي لديها مخزونات كبيرة من فائض منظومات الأسلحة والذخيرة ولديها القليل من الأموال و/أو الدراية الفنية سباقاً في التماس المساعدة الدولية. وسوف تعمل زيادة الشفافية وتطبيق نهج برنامجي على جذب الجهات المانحة الذي سيرون أنه سيتم استخدام دعمهم المالي على نحو فعال وأن هذا الدعم سوف يساهم في تطوير القدرات المحلية.

الشراكات بين القطاعين العام والخاص

استكشاف قوة ونشاط الشراكات بين القطاعين العام والخاص، على سبيل المثال في مجال تطوير البنية التحتية ثنائية الاستخدام. وفي إطار القيام بذلك، يتعين ضمان تحقيق الفهم الواضح لتكاليف وفوائد تنفيذ الاتفاقيات التي يتم التفاوض عليها.

اعتماد إدارة دورة حياة أنظمة قطاع الدفاع

للحيلولة دون تكرار مشاكل مماثلة في المستقبل، يجب تطبيق نهج لدورة الحياة في إدارة اقتناء أنظمة الأسلحة وتطوير البنية التحتية.

وختاماً، يُعد تنفيذ مبادئ الحكم الرشيد الأساس التي يمكن بناءً عليه حل مشاكل النظم القديمة بفاعلي وكفاءة. إن الإدارة المعقولة لمخزونات الأسلحة والذخيرة وتحقيق الشفافية والمساءلة في عملية الانتفاع من فائض الأسلحة والبنية التحتية تُعد من العامل المساعدة الرئيسية في حل المشكلة العامة للفوائض ونقل مخاطر الفساد المرتبطة بعملية الانتفاع بشكل كبير.

11 الفصل الحادي عشر

مشاركة الأفراد والأصول الخاصة بالدفاع في الأنشطة الاقتصادية

مقدمة

في النظم الديمقراطية التي تمر بمرحلة انتقالية، تظل المؤسسة العسكرية تتمتع بنفوذ في النظام السياسي والاقتصادي. ولقد عمل الماضي المظلم للأوضاع السياسية والأمنية في بعض النظم الديمقراطية التي تمر بمرحلة انتقالية على جعل المؤسسة العسكرية الجهة الفاعلة الرئيسية في تلك البلدان. وأنشأت المؤسسة العسكرية الأساس الاجتماعي والسياسي الذي يتيح لها السيادة فوق الرقابة المدنية وذلك من خلال سيطرتها على التحكم القانوني الفعال في العنف. وبالتالي فإنه ليس من المستغرب إذا كانت المؤسسة العسكرية لا تزال تتمتع بسلطة قوية داخل المجتمع. ومن المفارقات أن الساسة المدنيين في بعض الأحيان يستفيدون أيضاً من هذا الموقف وذلك من خلال إقامة علاقات ثنائية مع المؤسسة العسكرية من خلال اتباع المؤسسة العسكرية لسياسة العنف للحفاظ على سلطتها وخلق حالة من عدم التيقن في عملية التحول الديمقراطي.

من بين أهم الآثار المترتبة على التدخل العسكري في النظام السياسي والاجتماعي هو تحويل المؤسسة العسكرية لتصبح بمثابة طرفاً اقتصادياً فاعلاً. وفي إطار هذا المعنى، فإن المؤسسة العسكرية تستخدم مواردها (الأفراد والأصول) للمشاركة في الأنشطة الاقتصادية. ومن خلال هذا التفسير المختصر، يمكن الفهم بأن تلك الأنشطة الاقتصادية تغطي الجوانب الشخصية والمؤسسية للجيش. ولاحقاً، هذه الأنشطة الاقتصادية تنتهك الدور الأساسي للمؤسسة العسكرية في إطار نظام الدولة كما أنها تهدد حقوق الإنسان.

والهدف من هذا الفصل تحديداً هو تحليل مشاركة أفراد وأصول مؤسسة الدفاع – المؤسسة العسكرية) في الأنشطة الاقتصادية من خلال النقاش التصوري للمؤسسة العسكرية باعتبارها طرفاً اقتصادياً فاعلاً والتأثير المعاكس للنشاط الاقتصادي للمؤسسة العسكرية باستخدام دراسة الحالة الخاصة بالأنشطة التجارية للمؤسسة العسكرية الإندونيسية (TNI: Tentara Nasional Indonesia).

تحول المؤسسة العسكرية كطرف اقتصادي فاعل

يُعد قطاع الدفاع الجانب الأكثر كلفة وتعقيداً للدولة. ومن المسلم به على نطاق واسع أنه لكي يتم تطوير القدرات الدفاعية المثالية ينبغي على الدولة أن تنفق قدرًا كبيراً من الأموال من ميزانيتها الوطنية. ومن ناحية أخرى، يتعين على الدولة أيضاً إعطاء أولوية الإنفاق على مجالات مثل التعليم والرعاية والصحة العامة والتي تشهد زيادة في تكلفتها على نحو متزايد. وهذه المعضلة لا تتطلب تلقائياً ضرورة تحول المؤسسة العسكرية إلى أطراف اقتصادية فاعلة من أجل خلق التمويل المستدام لموازنة الدفاع. وباختصار، لا يتم

تدريب المؤسسة العسكرية لتكون ربحية في توجيهها ولكن لتكون طرفاً أمنياً فاعلاً يتمتع بالاحترافية حتى في ظل الحد الأدنى للموازنة. ومع ذلك، لم ينخفض اتجاه النشاط الاقتصادي للمؤسسة العسكرية حتى الآن. وفي الواقع، لا تزال المؤسسة العسكرية في دول مثل بنغلاديش والفلبين وباكستان والصين وروسيا مشاركة بنشاط في الأنشطة الموجهة نحو الربح سواء كانت قانونية أو غير قانونية. ومثل هذا الاتجاه يبين أنه لا يزال هناك حديث متزايد يدور حول الأسباب المنطقية وراء تحول المؤسسة العسكرية كطرف فاعل اقتصادي.

ووفقاً لبروميلهورستر وبايس، هناك العديد من الأسباب الشائعة لمشاركة المؤسسة العسكرية في النشاط الاقتصادي. أولاً، تتمتع المؤسسة العسكرية بالوصول إلى موارد مادية وبشرية لا يتمتع المدنيون بنفس إمكانية الوصول إليها والتي تمكنهم من القيام بمهام أخرى. ثانياً، غالباً ما تنشأ المؤسسة العسكرية المشاريع الخاصة لتعويض العجز في الموازنات الدفاعية. ثالثاً، إن الدول الضعيفة وضعف الرقابة المدنية على المؤسسة العسكرية تخلق حافزاً إضافياً للنخب العسكرية للاضطلاع بمشروعات تجارية. رابعاً، يمكن تقفي أثر جذور بعض الشركات العسكرية التي تمتد إلى تدابير تم اتخاذها من أجل تحقيق الاكتفاء الذاتي. وأخيراً، حتى عندما خمدت التهديدات الأمنية، فإنه يصعب تقليص حجم القوات المسلحة ويتم بناءً عليه استخدام القوات المسلحة في أدوار ثانوية¹. وبناءً على هذه التفسيرات، يمكننا تعميم حالات أكثر تحديداً للمشاركة العسكرية في الأنشطة الاقتصادية.

وهناك نوعان من الحالات التي تحفز المؤسسات العسكرية لتتحول إلى أطراف اقتصادية فاعلة؛ وهما العلاقة بين السياسة والاقتصاد وعدم الوفاء بموازنة الدولة. إن السياسة والاقتصاد وجهان لعملة واحدة. وبالتالي، من المقبول على نطاق واسع أنه إذا كانت الجهات العسكرية تتمتع بالسلطة السياسية فإنها سوف تلعب عندئذٍ دوراً هاماً في المجال الاقتصادي في الدولة والعكس بالعكس. وفي هذه الحالة، فإن النشاط الاقتصادي للمؤسسة العسكرية يساهم بشكل كبير في السلطة السياسية لحلفائها المدنيين أو قادتها العسكريين. وكثيراً ما تحدث مثل هذه العلاقة بين المؤسسة العسكرية والسلطة السياسية الاقتصادية في ظل وجود حكومات قمعية كما حدث في إندونيسيا على سبيل المثال خلال نظام حكم الجنرال سوهارتو.

ومع ذلك، فإن الأنشطة الاقتصادية للمؤسسة العسكرية لا تمثل دائماً سلطتها السياسية حصراً. ففي الدول الاستبدادية أو في الأنظمة الديمقراطية التي تمر بمرحلة انتقالية، فإن المؤسسة العسكرية تتحول بعد زوال سلطتها السياسية إلى مؤسسة تتمتع بالاحترافية. ولسوء الحظ، فإن الضغوط التي تُمارس لإضفاء الطابع الاحترافي والمهني على المؤسسة العسكرية لا تحظى بالدعم المالي من الحكومة. ونتيجة لذلك، فإن المؤسسة العسكرية تحصل على مبرر للقيام بأنشطة اقتصادية نظراً لأن موازنتها لا تحظى بالدعم الكامل من قبل الحكومة. وتُطلب هذه الأموال غير المدرجة في الموازنة لتمويل العجز في الموازنات العسكرية، حتى وإن كانت هذه الأنشطة الاقتصادية تميل في الواقع إلى تحقيق الأرباح تلو الأرباح لكبار الضباط العسكريين. ويرى بول وهندريكسون أن هناك العديد من العوامل التي قد تشجع على الإنفاق العسكري خارج الموازنة العامة: ثقافة صنع القرار الخاصة بالمسؤولين التنفيذيين ذوي النفوذ؛ والدور الذي تقوم به

¹ Jörn Brömmelhörster and Wolf-Christian Paes, eds., *The Military as an Economic Actor: Soldiers in Business* (New York: Palgrave Macmillan, 2003)

المؤسسة العسكرية في القطاعات الاجتماعية والاقتصادية؛ والمشكلات الأمنية؛ والهشاشة المؤسسية؛ ومشاركة المؤسسة العسكرية في حماية أو بيع الموارد الطبيعية.²

وكل أنواع مشاركة المؤسسة العسكرية في الأنشطة الاقتصادية غير مستقلة. وفي الواقع، فإن مثل هذه الحالات داعمة في حد ذاتها، كما يُشاهد في حالة الأنشطة التجارية للمؤسسة العسكرية الإندونيسية.

هيكل الأنشطة التجارية للمؤسسة العسكرية الإندونيسية

تاريخيًا، نشأ النشاط التجاري للقوات المسلحة الإندونيسية (TNI) في ظل نظام الحكم القمعي للجنرال سوهارتو خلال الفترة من 1967 إلى 1998. وخلال فترة قيادة سوهارتو، مُنحت القوات المسلحة الإندونيسية امتيازًا لإدارة الموازنة والعمليات الخاصة بها دون أي رقابة حاسمة من قِبَل البرلمان أو منظمات المجتمع المدني. ومن خلال عقيدة "دوفونغسي" الخاصة بالقوات المسلحة الإندونيسية، مُنحت القوات المسلحة أدوارًا اجتماعية وسياسية واسعة النطاق. ووفقًا لهذه العقيدة، اضطلعت المؤسسة العسكرية الإندونيسية بدور الدفاع عن الوطن ودور آخر يتمثل في المشاركة الاجتماعية السياسية في التنمية الوطنية.³ وكنتيجة لذلك، بررت هذه العقيدة مشاركة القوات المسلحة الأندونيسية في أجندة التنمية، لا سيما فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية في البلاد.⁴

وفي أعقاب الدور الممتد للمؤسسة العسكرية الإندونيسية، استطاعت هذه المؤسسة العسكرية بناء إمبراطورية الأعمال الخاصة بها والتي تأسست عبر إنشاء المؤسسات والجمعيات التعاونية. واستنادًا إلى تقرير صادر عن منظمة رصد حقوق الإنسان (هيومن رايتس ووتش) في عام 2006 حول النشاط التجاري للمؤسسة العسكرية الإندونيسية، هناك أنواع معينة من الأفراد والأصول العسكرية التي شاركت في النشاط الاقتصادي منذ حقبة سوهارتو:⁵

² Dylan Hendrickson and Nicole Ball, "Off-budget Military Expenditure and Revenue: Issues and Policy Perspectives for Donors," Conflict Security and Development Group Occasional Papers (2002).

³ Leonard C Sebastian, *Realpolitik Ideology: Indonesia's use of Military Force* (Singapore: GlobalSecurity.org, "ABRI-Armed Forces of the Republic of Indonesia," ISEAS, 2006), 323-325. طالع أيضًا: www.globalsecurity.org/military/world/indonesia/abri.htm. علاوة على ذلك، حصلت المؤسسة العسكرية الإندونيسية أيضًا على مقاعد غير انتخابية في البرلمان وتلعب دورًا هامًا كحارس لحكومة سوهارتو.

⁴ للحصول على تفاصيل حول تدخل المؤسسة العسكرية الإندونيسية في النظام السياسي والاقتصادي في ظل حكم سوهارتو، طالع: Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia* (Jakarta & Kuala Lumpur: Equinox Publishing, 2007); Sukardi Rinakit, *The Indonesian Military After the New Order* (Copenhagen: NIAS Press, 2005); Leonard C. Sebastian, *Realpolitik Ideology: Indonesia's Use of Military Force* (Singapore: ISEAS, 2006).

⁵ للحصول على تفاصيل طالع: Human Rights Watch, *Too High a Price, The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities* 18:5(C) (June 2006), www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1

أ. الأعمال المملوكة للمؤسسة العسكرية

• المؤسسات (yayasan)

تم إنشاء المؤسسات التجارية العسكرية في ستينيات القرن الفائت لتقديم الخدمات الاجتماعية مثل الخدمات السكنية والتعليمية للجنود وأسراهم. وفي إطار هذه العملية، امتدت نشاطات هذه المؤسسات إلى وحدات الأعمال التي من المفترض أن تعمل على تمويل رعاية ورفاهية الجنود. علاوة على ذلك، كانت هذه المؤسسات المعفاة من الضرائب تشرف على العديد من وحدات الأعمال العسكرية الهامة. ويمتلك الجيش، من خلال مؤسسة كارتريكا إيكبا باكسي (YKEP) ما مجموعه 26 شركة وسبعة مشاريع مشتركة.6 وتتم إدارة الأنشطة التجارية لمؤسسة كارتريكا إيكبا باكسي من خلال شركة قابضة وهي PT Tri Usaha Bhakti. ومن بين الحصص العديدة الخاصة بالمؤسسة العسكرية، Sudirman Central Business District، التي تمتلك 44 هكتاراً في ما يُعرف باسم "المثلث الذهبي" وبنك Artha Graha Bank وشركة Cigna Indonesia و Assurance Danayasa Artatama (the Hotel Borobudur) وغيرها من العقارات وملاعب جولف وتصنيع.⁷

وفي الوقت ذاته، تدير القوات البحرية، من خلال شركة Bhumyamca Foundation خمس شركات يبلغ إجمالي أصولها 200 مليار روبية أو 25 مليون دولار أمريكي. وتتضمن المصالح التجارية للمؤسسة شركة Admiral Lines (في مجال الشحن) ومنتجات ومصفاة لتكرير النفط وتأجير العقارات والاستيراد والتصدير ومزارع الكاكاو والخدمات البحرية والاتصالات السلكية واللاسلكية وشركة لتأجير السيارات وخدمات الغوص.

وأخيراً، يدير سلاح الطيران ومؤسسة Adi Upaya Foundation 17 شركة بما في ذلك أحد البنوك.⁸ وتمتلك المؤسسة بنك Bank Angkasa إلى جانب صندوق المعاشات التقاعدية لشركة الكهرباء الوطنية بالإضافة إلى مستثمرين من القطاع الخاص. وتتضمن المصالح الأخرى للمؤسسة ملاعب الجولف وخدمات الحاويات والفنادق وقطع الأشجار والطيران وشركات التصوير الجوي.⁹ وعلى الرغم من هذا العمل المؤسسي، شارك أفراد من القوات المسلحة الإندونيسية بدءاً من كبار الضباط إلى الجنود ذوي الرتب المتدنية بنشاط في أعمال مثل زراعة الغابات والتعدين والحراسات الأمنية.¹⁰

• الجمعيات التعاونية (Koperasi)

تم تأسيس الجمعيات التعاونية العسكرية بهدف تحسين رعاية ورفاهية الجنود من خلال توفير السلع المدعمة مثل الأرز للجنود وأسراهم. ومع ذلك، وكما هو الحال بالنسبة للمؤسسات، فإن الجمعيات

⁶ Rachel Langit, "Indonesia's Military: Business as Usual," *Asia Times Online* (16 August 2002), www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/DH16Ae06.html

⁷ Angel Rabasa and John Haseman, *The Military and Democracy in Indonesia: Challenges, Politics, and Power*, Monograph Report (Pittsburg: RAND, 2002), 74

⁸ Langit, "Indonesia's Military" (2002)

⁹ Rabasa and Haseman, *The Military and Democracy* (2002), 76

¹⁰ Ibid., 75

المربع 11-1. الابتزاز

لقد أخذت ممارسة الابتزاز في القوات المسلحة الإندونيسية شكلاً مثل قيام أفراد تابعين للقوات بتقديم الحماية من الأنشطة الإجرامية. على سبيل المثال، في منطقة ميدان في شمال سومطرة، يُعد تورط المؤسسة العسكرية في الجريمة منظمًا تنظيمًا جيدًا. ووفقًا لإحدى المقابلات التي أجرتها منظمة رصد حقوق الإنسان (هيومن رايتس ووتش)، قال سكان مدينة ميدان إن إتاوات الحماية منظمة، حيث يدفع أصحاب المحلات والشاحنات رسومًا شهرية ويعلقوا ملصقات تبين المجموعة العسكرية أو العصابة المرتبطة بها التي تساندهم. وثمّ مثال آخر يتضح في نشاط قطع الأشجار غير القانوني التي كان يقوم فيه أفراد تابعين للقوات المسلحة الإندونيسية، لا سيما عبر الحدود الإندونيسية الماليزية، بتقديم "الحماية" لقطاعي الأشجار غير القانونيين مقابل أموال تُدفع لهؤلاء الأفراد أو كانوا يقومون بجني ثمار فوائد شحنات الأشجار المقبوض عليها، والتي تُباع لاحقًا من أجل فائدتهم المالية الخاصة. ومن الأنشطة المربحة الأخرى السماح لناقلات الأخشاب غير القانونية التي تم القبض عليها بالذهاب لقاء سعر معين (رشوة).

المصادر: Human Rights Watch, *Too High a Price, The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities* 18:5(C) (June 2006), 66, <http://www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1>; A.C. Casson, et al., *A Multistakeholder Action Plan to Curb Illegal Logging and Improve Law Enforcement in Indonesia*, WWF Indonesia, World Bank, DFID-Multistakeholder Forestry Program (October 2006), www.sekala.net/files/FLEGedit4Sept06.pdf.

التعاونية العسكرية امتددت أيضًا إلى أنشطة تجارية واسعة النطاق مثل الفنادق وشركات الشحن.

• عمليات الغابات

في عام 1967، منحت حكومة سوهارتو حقوق امتياز خاصة بأكثر من مليون هكتار من الغابات على طول الحدود بين إندونيسيا وماليزيا لشركة PT Yamaker المملوكة للمؤسسة العسكرية. وكان القرار يستند إلى "اعتبارات الأمن القومي" خلال النزاع الحدودي الأولي بين إندونيسيا وماليزيا. ومنذ ذلك الحين، ازداد عدد الشركات المملوكة للمؤسسة العسكرية والأفراد العسكريين الذين يحصلون على هذا الامتياز.¹¹

ب. التعاون العسكري مع قطاع الأعمال الخاصة

يغطي هذا النوع من النشاط الاقتصادي العسكري تحالف أعمال المؤسسة العسكرية مع الشركات الخاصة سواء كانت شركات وطنية أو أجنبية. وفي إطار هذا النوع من العلاقة، تعمل المؤسسة العسكرية كوسيط تجاري؛ على سبيل المثال، تنظيم التراخيص الحكومية ومنع المنافسين الآخرين والحصول على سلع وخدمات والتنقل من خلال المركبات العسكرية مقابل رسوم وتأجير أراض. كما أن شركات القطاع الخاص

¹¹ لقد قال سوربيتو، سياسي بارز من حزب العدالة والرخاء ووزير سابق بوزارة الغابات، ذات مرة إن أعضاء من المؤسسة العسكرية تمكنوا من الحصول على أسهم في ما يقرب من 550 عملية من امتيازات قطع الأشجار. منقول عن: Andreas Harsono, *Indonesian Military and Prostitution Racket*, www.globalintegrity.org/reports/2006/INDONESIA/notebook.cfm

تساهم في "صناديق التعارف" الخاصة بالمؤسسة العسكرية. على سبيل المثال، قامت إحدى شركات التطوير بتوفير أراض ومبان بقيمة 18.5 مليار روبية (1.95 كليون دولار أمريكي) لتكون موقعاً لإحدى القواعد العسكرية داخل المنطقة الصناعية المعروفة باسم جابابريكا التابعة لمقاطعة جاغا الغربية. وكان لهذه الهبة مردود تجاري جيد، حسبما أفاد أحد مسؤولي المنطقة الصناعية، نظراً لأن تواجد أفراد من الجيش "من الممكن أن يعمل على ردع الأشخاص عن القيام بجرائم في هذه المنطقة".

ج. المشاركة العسكرية في الأنشطة الإجرامية

من بين هذه الأنشطة الاقتصادية قطع الأشجار غير القانوني والابتزاز (عندما تتصرف المؤسسة العسكرية كحامٍ للأنشطة الإجرامية مثل عمليات المقامرة والاتجار بالمخدرات والدعارة). ويُعد الابتزاز الشكل الأكثر انتشاراً للنشاط الاقتصادي بين ضباط ذوي الرتب المنخفضة وحتى الرتب المتوسطة في القوات المسلحة الإندونيسية (طالع المربع 1-11 أعلاه).

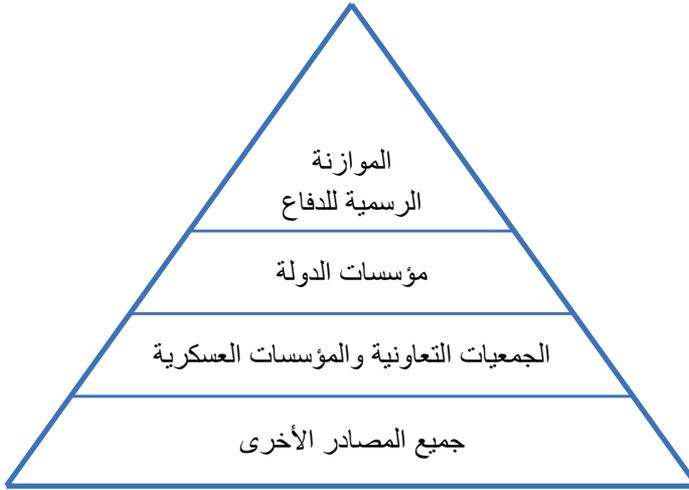
د. الفساد العسكري

في المؤسسة العسكرية، تُعد المشتريات الدفاعية المجال الأكبر احتمالاً لحدوث الفساد. على سبيل المثال، في عام 2004 اعترم الجيش الإندونيسي شراء طائرات MI-17 من روسيا. وبناءً عليه، تلقى أعضاء لجنة الدفاع بالبرلمان (DPR) تقارير تفيد بأن سعر طائرات هليكوبتر كان ينبغي أن يكون 17.6 مليون دولار أمريكي فقط، أي أقل بنسبة 25 في المائة من مبلغ الـ 21.6 مليون دولار أمريكي الذي وافق الجيش على دفعه. وفي وقت لاحق، كان من المقرر تسليم الطائرات في نهاية فبراير إلا أنه، وفقاً لما أورده صحيفة *Tempo*، أوقفت الشركة الروسية جميع الطائرات لأنها لم تحصل على دفعة مقدمة قدرها 3.2 ملايين دولار أمريكي.¹²

ومع ذلك، فإن النشاط الاقتصادي للقوات المسلحة الإندونيسية ليس مدفوعاً فقط بفعل دور المؤسسة العسكرية النشط في المجال السياسي بوصفها راعي نظام سوهارتو ولكن أيضاً بفعل الحقيقة المتمثلة في أن الحكومة قادرة فقط على تمويل ما بين 25 و30 في المائة من إجمالي موازنة الدفاع. وبالتالي، فإن نسبة الـ 70 في المائة المتبقية مستمدة من ممارسة الأعمال العسكرية. ويمكن النظر إلى النشاط الاقتصادي للقوات المسلحة الإندونيسية من خلال شكل هرمي يبين بنية الدعم الاقتصادي الخاصة بالقوات المسلحة (انظر الشكل 1-11).¹³ ففي أعلى الهرم توجد الموازنة الرسمية الحكومية الخاصة بقطاع الدفاع التي تغطي فقط حوالي ثلث إجمالي الموازنة. وفي المستوى الثاني توجد الشركات المملوكة للدولة التي يشغل المناصب الإدارية فيها كبار الضباط العسكريين المتقاعدين وهذا بالتالي من شأنه أن يشجع هيمنة الشركات المملوكة للمؤسسة العسكرية في الحفاظ على عقود مع شركات مملوكة للدولة مثل شركة *بيرتامينا* (شركة النفط والغاز المملوكة للدولة). وفي المستوى الثالث، توجد الجمعيات التعاونية والمؤسسات العسكرية التي ورد

¹² منقول عن: Munir, "Corruption threatens Indonesia's defense system," The Jakarta Post, 3 January 2004, <http://www.thejakartapost.com/news/2004/03/01/corruption-threatens-indonesia039s-defense-system.html>. وأثبتت التحقيقات التي أجراها الفريق الوطني لمكافحة الفساد (*Timnas Tipikor*) تورط مسؤولي الجيش في فضيحة فساد في عمليات المشتريات. طالع: "The Corruption in DoD involves TNI," *Republika Daily* (25 March 2006).

¹³ Rabasa and Haseman, *The Military and Democracy* (2002), 73



الشكل 1-11: بنية الدعم الاقتصادي للقوات المسلحة الإندونيسية

الحديث عنها بالفعل أنفاً. وأخيراً، في المستوى الأخير توجد الموارد الأخرى. ومن الأمثلة على هذا النوع من نشاط جمع التبرعات التعاون العسكر مع قطاع الأعمال الخاص والتدخل العسكري في الأنشطة الإجرامية (الابتزاز).

وفي عام 1998، ضربت الأزمة الاقتصادية الآسيوية البلاد وأدت إلى حدوث حراك اجتماعي ضخم استهدف حكومة سوهارتو. وانتهت الحركة الإصلاحية (gerakan reformasi) التي قادها الطلاب والناشطون باستقالة سوهارتو في مايو 1998. وفي وقت لاحق، تحولت الحركة إلى عملية لإرساء الديمقراطية وهو ما حدث القوات المسلحة الإندونيسية (وكذلك الشرطة الإندونيسية) إلى إصلاح مؤسساتها وأفرادها وفي عام 2004، وافق البرلمان على قانون القوات المسلحة الإندونيسية الجديد (القانون رقم 2004/34) (انظر المربع 11-2).

وينص القانون الجديد على أن تتولى الحكومة جميع الأنشطة التجارية التي تُدار بشكل مباشر أو غير مباشر من قبل القوات المسلحة الإندونيسية وذلك قبل أكتوبر 2009. وبعد ذلك، في عام 2005، أنشأت الحكومة فريق الإشراف والتحول المعني بأعمال القوات المسلحة الإندونيسية (TSTB) وذلك للتحقق من أعمال مؤسسة الدفاع الإندونيسية وتقديم توصيات للحكومة حول قضية الاضطلاع بمسؤولية الأعمال التجارية الخاصة بمؤسسة الدفاع الإندونيسية تقوم بها. واستناداً إلى تقرير الفريق الصادر في عام 2006، فإن القوات المسلحة الإندونيسية تمتلك 23 مؤسسة تقوم بالإشراف على 53 شركة و1321 جمعية تعاونية. كما تمتلك المؤسسة العسكرية الإندونيسية 1618 من الممتلكات التي تتضمن أكثر من 16500 هكتار و6699 بناية. وبشكل عام، يبين التقرير أن الأصول الخاصة بالمؤسسة العسكرية الإندونيسية تبلغ قيمتها أكثر من 2.2 تريليون روبية (235.4 مليون دولار أمريكي).¹⁴

¹⁴ "TNI Business Takeover 'Merely a Formality,'" The Jakarta Post (15 November 2009), www.thejakartapost.com/news/2009/10/15/tni-business-takeover-merely-a-formality039.html

المربع 11-2. قانون القوات المسلحة الإندونيسية رقم 34/2004

تنص المادة 2(د) من الفصل الثاني على ما يلي:

لا يشارك الجنود المحترفين المدربين تدريباً جيداً والمتعلمين تعليماً جيداً والمجهزين تجهيزاً جيداً في السياسة ولا الأعمال التجارية على أن تكفل لهم الدولة رعايتهم ويقوموا هم بدعم القرارات السياسية للدولة التي تستند إلى المبادئ الديمقراطية والسيادة المدنية وحقوق الإنسان والقانون الوطني والقانون الدولي وتلك القوانين المصدق عليها من قبل الدولة.

علاوة على ذلك، تنص المادة 39 من القانون أيضاً على أن يُحظر على أي عضو بالقوات المسلحة الإندونيسية أن يشارك:

1. كعضو في أي حزب سياسي؛
2. في الأنشطة السياسية؛
3. في الأنشطة التجارية؛
4. في أي أنشطة الهدف منها الحصول على مقاعد برلمانية في الانتخابات و/أو المناصب السياسية.

المصدر: TNI Law No. 34/2004.

حتى ولو تم التحقق من الأصول التجارية للقوات المسلحة الإندونيسية، فإن الطريق الاضطلاع بمسؤولية تلك الأصول لا يزال طويلاً. وحتى الآن، تظل قضية الأعمال التجارية الخاصة بالقوات المسلحة الإندونيسية العائق الرئيسي أمام إصلاح المؤسسة العسكرية بإندونيسيا حيث إن الحكومة كانت تتصرف ببطء حول هذه القضية. ويأتي التحدي الأصعب من قضية الموازنة الخاصة بأفراد مؤسسة الدفاع. فموازنة القوات المسلحة الإندونيسية ليست كافية بالمرّة لتمويل تنمية الكادر المهني لأفرادها. فمن الموازنة العامة، يُستخدم ما لا يقل عن 45 في المائة لقضية الرعاية الخاصة بالجنود وحوالي 30 في المائة تُستخدم للتكنولوجيا والصيانة والتطوير الدفاعي.¹⁵ بالإضافة إلى ذلك، فإن الحكومة الحالية قادرة على توفير نصف موازنة الدفاع المطلوبة فقط. وبالتالي، فإن محدودية الأموال العامة تستوجب مزيداً من النظر في عملية تولي مسؤولية الأعمال التجارية الخاصة بالقوات المسلحة الإندونيسية.¹⁶

¹⁵ See: Eric Hendra, "The TNI's Business," in Almanac on Security Sector Reform in Indonesia 2007, ed. Beni Sukadis (Jakarta: LESPERSSI & DCAF, 2007), 121

¹⁶ كما قال دانيال ليف، خبير إندونيسي تابع لجامعة واشنطن، ذات مرة حول قضية موازنة المؤسسة العسكرية الإندونيسية، "إذا كانت الموازنة توفر حوالي ثلث أو نصف ما تحتاجه، فإنك متوجهاً لسرقة الجزء المتبقي." منقول من: Taufik Darusman, "Putting The Military out of Business," The Jakarta Globe (27 September 2009), <http://thejakartaglobe.com/columns/taufik-darusman-putting-the-military-out-of-business/332030>

التأثير الضار للمؤسسة العسكرية حال كونها طرفاً اقتصادياً فاعلاً الاحترافية

إن الأثر المباشر المترتب على تحول المؤسسة العسكرية إلى طرفاً اقتصادياً فاعلاً هو فقدان الاحترافية التي يجب أن تتمتع بها أي مؤسسة عسكرية. فمن خلال إشراك أنفسهم في الأنشطة الموجهة نحو تحقيق الربح، يمكن أن تفقد المؤسسة العسكرية جوهرها باعتبارها طرفاً أميناً فاعلاً للدولة. وفي هذا السياق، فإن المؤسسة العسكرية تصبح مهتمة بالأنشطة الموجهة نحو الربح على نحو أكثر من اهتمامها بتوفير الأمن للدولة والمواطنين. والسيناريو الأسوأ الذي قد ينجم عن فقدان هذه الاحترافية يتمثل في ابتعاد المؤسسة العسكرية عن سيطرة الدولة. وسوف تزيد قدرة المؤسسة العسكرية على تمويل موازنة الدفاع (حتى ولو كان هذا التمويل جزئياً فقط) من شعورها بالاستقلال عن الدولة وبالتالي خلق مخاطر للتدخل العسكري الأوسع نطاقاً في المجالات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية للمجتمع.

المساءلة

والأثر السلبي الآخر الناجم عن تحول المؤسسة العسكرية إلى طرف اقتصادي فاعل يتمثل في غياب المساءلة. وإذا كانت المؤسسة العسكرية قادرة على الوفاء بموازنتها الخاصة من خلال أنشطة اقتصادية مستقلة، فقد تتضاءل عندئذ قضية المساءلة بشأن موازنة وعمليات المؤسسة العسكرية أمام الدولة. ومخاطر هذه الحالة كبيرة. وإذا كانت الدولة غير قادرة على فرض سيطرتها على موازنة وعمليات المؤسسة العسكرية، فإن المؤسسة العسكرية تستطيع حينئذ القيام بمهام ومسؤوليات من شأنها أن تنتهك قوانين الدولة أو حتى تهدد أمن الدولة ومواطنيها. وخلاصة القول، فإن المؤسسة العسكرية على هذا النحو يمكن أن تصبح مصدر تهديد داخلي خطير محتمل للدولة ومواطنيها.

وفي الأنظمة الديمقراطية المتقدمة، تخضع موازنة الدفاع للرقابة الفعالة من قبل آليات رقابية مدنية ديمقراطية مثل البرلمان والمنظمات غير الحكومية. ويستند هذا الموقف إلى مفهوم راسخ بأن المؤسسة العسكرية تُعد جزءاً من جهاز الدولة والتي تتولى مسؤولية توفير الأمن والتي تحظى بدعم كامل من قبل الحكومة. ومع ذلك، في الأنظمة الديمقراطية التي تمر بمرحلة انتقالية، توجد بعض الصعوبات في عملية الرقابة على الإنفاق الدفاعي. وهناك أسباب عديدة لهذه المشكلة إلا أن السبب الأكثر شيوعاً هو مسألة سرية وضع مؤسسة الدفاع الذي ينعكس في الموازنة. وفي بعض الأحيان، فإن المؤسسة العسكرية تكون خائفة من أن موازنتها ستنتسرب إلى عامة الناس الأمر الذي يؤدي بالتالي إلى الكشف عن قدراتها للمدنيين أو حتى إلى أعداء محتملين.

وثم سبب آخر وهو عدم وجود الثقة من قبل المدنيين، لا سيما أعضاء البرلمان، لتنفيذ رقابة على المؤسسة العسكرية. والمشكلة الرئيسية هنا تتمثل في صورة المؤسسة العسكرية، والتي تؤثر على طريقة تفكير وقواعد اللعبة في منظومة الدولة. وصورة المؤسسة العسكرية باعتبارها أعلى مقاماً من المدنيين وتتمتع بحالة استثنائية ووطنية وتسيطر على العنف القانوني تخلق أحياناً حواجز أمام المدنيين للرد على المسائل المتعلقة بالموازنة. وفي الواقع، فإن عدم المعرفة بموازنة المؤسسة العسكرية وعملياتها من جانب أعضاء البرلمان يساهم أيضاً في هذا الموقف.

انتهاكات حقوق الإنسان

إن التأثير الأوسع نطاقاً للنشاط الاقتصادي للمؤسسة العسكرية يتمثل في انتهاكات حقوق الإنسان. وكما ورد أعلاه، فإن المؤسسة العسكرية تمثل جهاز الدولة، الذي يمثل آلية السيطرة القانونية الفعلية على العنف. ومع

ذلك، عندما يجمع النشاط الاقتصادي للمؤسسة العسكرية بين الجهود الموجهة نحو الربح والسيطرة على العنف في موقف ما تكون فيه صعوبات بشأن الرقابة المدنية فإن هذا الموقف قد يؤدي إلى كارثة. ومن الأمثلة على تدخل المؤسسة العسكرية في النشاط الاقتصادي والذي ينطوي على انتهاك لحقوق الإنسان هو قضية الاتفاقية الأمنية لفريبورت مع القوات المسلحة الإندونيسية في بابوا الغربية بإندونيسيا (انظر المربع 3-11).

والاتفاقية الأمنية لفريبورت مع القوات المسلحة الإندونيسية تعكس البديل الخفي للقوات المسلحة الإندونيسية للحفاظ على مشاركتها في النشاط الاقتصادي. وبموجب المادة (2)7 من قانون القوات المسلحة الإندونيسية الجديد، فإن الوظيفة الرئيسية للقوات المسلحة الإندونيسية تتضمن توفير الأمن للمواقع الوطنية الحيوية. وفي الواقع، أثبتت تلك الوظيفة أنها تُعد إحدى المصادر الرئيسية للتمويل غير المدرج في الموازنة للقوات المسلحة الإندونيسية.

وفي يناير 2006، قررت وزارة التنسيق للشؤون السياسية والقانونية والأمنية أن شركة فريبورت إندونيسيا وإكسون موبيل وبي تي أرون إل إن جي كانت من المواقع الحيوية للبلاد. وأقرت شركة فريبورت إندونيسيا، التي تعمل في مقاطعة بابوا الغربية، علناً بأن تدمير البيئة يقلل من تحقيق رفاهية سكان بابوا. وفي وقت لاحق، أشعل وجود شركة فريبورت إندونيسيا كراهية سكان بابوا الغربية وقدم الدافع لتأسيس منظمة استقلال بابوا (OPM: Organisasi Papua Merdeka). ولسوء الحظ، وبسبب وضعها كموقع وطني حيوي، تحصل شركة فريبورت على الحماية الأمنية الكاملة من قبل القوات المسلحة الإندونيسية (وكذلك الشرطة الوطنية لإندونيسية). وفي هذه الحالة فإنه يُنظر إلى الأشخاص المحليين، لا سيما منظمة استقلال بابوا، من قبل القوات المسلحة الإندونيسية على أنهم الأكثر تهديداً على شركة فريبورت.

الخلاصة: إبعاد المؤسسة العسكرية عن المشاركة في الأنشطة الاقتصادية

لقد أظهرت التجربة الإندونيسية أن المؤسسة العسكرية تشارك في الأنشطة الاقتصادية على نطاق واسع. وتتسبب الأنشطة الاقتصادية للمؤسسة العسكرية في إلحاق أضرار جسيمة بمهنية المؤسسة العسكرية وتؤثر على شفافية موازنتها بل وتنتهك حتى حقوق الإنسان.

وبشكل عام، تتمثل المشكلة الرئيسية في الأنشطة الاقتصادية للمؤسسة العسكرية في موازنة الدفاع. وبطبيعة الحال، فإن مشروع الموازنة الذي يقدم الدعم للجنود وأسره من شأنها أن يعزل المؤسسة العسكرية عن الأنشطة الاقتصادية. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن الموازنة التي تتسم بالشفافية تُعد أثر أهمية من زيادة الرعاية والرفاهية للجنود. ومن دون وجود أي مسؤولية عن فاعلية وكفاءة موازنة الدفاع، فإنه من المستحيل إبعاد المؤسسة العسكرية عن الأنشطة الاقتصادية.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن الأنشطة الاقتصادية للمؤسسة العسكرية، لا سيما في حالة الأنشطة التجارية الخاصة بالمؤسسة العسكرية الإندونيسية، لا تتعلق فقط بمشكلة رعاية الجنود وموازنات الدفاع غير الكافية. فالنشاط التجاري للمؤسسة العسكرية الإندونيسية معقد للغاية ومتأصل في الحياة اليومية للمجتمع. ونظراً لتطوره الممتد وانتشاره في المجتمع، فإن الأعمال التجارية للمؤسسة العسكرية تُعد شكلاً مقبولاً للنشاط العسكري من قبل معظم الإندونيسيين. من قبل معظم الإندونيسيين. ونظراً لهذا الوضع والاتجاهات العامة،

المربع 11-3. الاتفاقية الأمنية لشركة فريبورت مع القوات المسلحة الإندونيسية وانتهاكات حقوق الإنسان

إن تواجد المؤسسة العسكرية الإندونيسية في منطقة عمل شركة فريبورت مثير للسخرية. ففي حين أنها حافظت على تأمين المصالح الاقتصادية الحيوية بطريقة انطوت على انتهاك كبير لحقوق الإنسان من خلال استهداف السكان المحليين أو أعضاء منظمة تحرير بابوا، قامت أيضاً المؤسسة العسكرية الإندونيسية بتلقي مدفوعات من الشركة وهو ما يُعد انتهاكاً للشفافية. على سبيل المثال، في منتصف تسعينيات القرن الفائت، كانت هناك ادعاءات بأن القوات التي كانت متواجدة في موقع المنجم استخدمت مركبات ومكاتب وحاويات الشحن الخاصة بالشركة لأغراض تتعلق باعتقال بعض الأشخاص الذين تعرضوا بعد ذلك للتعذيب أو القتل على يد هؤلاء القوات التي اشتهرت في أنهم يمثلون تهديداً أمنياً أو ينتمون لمنظمة تحرير بابوا. ولسوء الحظ، ذكرت الشركة أنها لم تتحمل أي مسؤولية بشأن كيفية استخدام معداتها من قبل المؤسسة العسكرية. وفي الواقع، قالت لجنة حقوق الإنسان الإندونيسية (Komnas HAM) إن مشاركة المؤسسة العسكرية الإندونيسية في الإجراءات الأمنية الخاصة بشركة فريبورت تنطوي على انتهاك لحقوق الإنسان في بابوا الغربية.

وقد ارتفع عدد أفراد أمن الدولة في منطق عمل شركة فريبورت في السنة الأخيرة. واعتباراً من عام 2005، أكثر من 2400 من أفراد الأمن الحكومي (من الجيش والشرطة) كانوا يتواجدون في المنطقة العامة لعمليات شركة فريبورت. وفي عام 2005، بلغ إنفاق الشركة على الحماية الأمنية العسكرية والشرطة 66 مليون دولار أمريكي. وذكرت شركة فريبورت أنه تم استخدام هذه الأموال لتوفير احتياجات أفراد الأمن من الانتقال والطعام والثكنات. ومع ذلك، تشير التقارير التي نُشرت في عام 2005 من قبل المنظمة غير الحكومية "جلوبال ويتنس" وصحيفة نيويورك تايمز إلى أن شركة فريبورت قد وجهت جزءاً كبيراً من مدفوعاتها المخصصة للحماية الأمنية لأفراد. وقد زعمت هذه التقارير أن الشركة قد قدمت مدفوعات كبيرة ومباشرة لضباط أفراد في الجيش ولشركة الإندونيسيين وكذلك ل وحدات في ميدان العمليات الخاصة بالشركة. وقالت صحيفة نيويورك تايمز، مستشهدة بوثائق حصلت عليها وتم التحقق من صحتها، إن إجمالي هذه المدفوعات قد بلغ حوالي 20 مليون دولار من عام 1988 إلى عام 2004.

المصادر: Kurniawan Tri Yunanto, "Komnas HAM: Freeport Represents Colonialism in Papua," *VHRmedia* (2 December 2009), <http://www.vhrmedia.com/Komnas-HAM--Freeport-Represents-Colonialism-in-Papua-news2775.html>; Human Rights Watch, *Too High a Price, The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities* 18:5(C) (June 2006), 48–56, <http://www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1>.

فإن إبعاد المؤسسة العسكرية عن الأنشطة الاقتصادية في إندونيسيا قد يستغرق وقتاً طويلاً. وفي هذه الحالة، يجب على الحكومة ألا تحظر على المؤسسة العسكرية ممارسة الأنشطة الاقتصادية فحسب بل أيضاً العمل على حظر أو معاقبة الإندونيسيين الذين ينعمون بالتعاون الاقتصادي مع أفراد المؤسسة العسكرية أو مؤسساتها. ولم تنتهج الحكومة الإندونيسية مطلقاً مثل هذه الإستراتيجية.

خلاصة القول، ينطوي النشاط الاقتصادي بشكل أساسي على خاصيتين هامتين: العرض والطلب. ففي إطار النشاط الاقتصادي الخاص بالمؤسسة العسكرية، تتصرف المؤسسة العسكرية كمورد ويأتي الطلب من قبل المجتمع. وبناءً عليه، من أجل القضاء تماماً على دور المؤسسة العسكرية في النشاط الاقتصادي، يتعين علينا حينئذٍ وقف الطلب وليس فقط تقييد العرض.

12 الفصل الثاني عشر

قضايا النزاهة المتعلقة بعمليات المؤسسة العسكرية

إن الفساد لا يرافق عملية إدارة المؤسسة العسكرية في وقت السلم فقط ولكنه يرافق أيضًا الإعداد العاجل للقوات للانتشار العملي وتنفيد مهام حفظ السلام وكذلك عمليات تحقيق الاستقرار وإعادة الإعمار. ومن القضايا الرئيسية محل الاهتمام التي ظهرت في بداية القرن الحادي والعشرين هي الاستخدام المفرط للمتعاقدين، لا سيما مشاركة الشركات العسكرية والأمنية التابعة للقطاع الخاص. ومن ثم فإن هذا الفصل مكرس للنظر في مشكلة الفساد المتعلق في المقام الأول باستخدام المتعاقدين في العمليات. كما أنه يلخص الممارسات الجيدة المتبعة في زيادة النزاهة في استخدام الشركات الأمنية والعسكرية الخاصة في مساح العمليات.

إن الفساد لا يتسبب فقط في إضعاف معنويات قوات حفظ السلام ولكنه يقلل أيضًا من مصداقية الجهود الوطنية والدولية لتحقيق السلام. ويزداد القلق بشأن الفساد الموجود في أفغانستان على سبيل المثال ويقترب من مستوى يمثل تهديدًا مباشرًا لنجاح الحكومة الأفغانية وكذلك نجاح البعثة الدولية بقيادة منظمة حلف شمال الأطلسي.

وفي الوقت الحالي، لا تستطيع القوات العسكرية للدول لأعضاء في منظمة حلف شمال الأطلسي القيام بعمليات من أي نوع ولأي غرض كان، سواء بشكل فردي أو جماعي، دون الدعم والمشاركة الفعالة من قبل "شركات الخدمات العسكرية الخاصة". وقد شهد الاعتماد المتزايد بشكل سريع لجيوش منظمة حلف شمال الأطلسي على القطاع الخاص تطورًا على مدى العقدين الماضيين منذ انتهاء الحرب الباردة. وهذا التطور غير متوقع ومثير للدهشة إلى حد ما، نظرًا لأنه من المفهوم عمومًا أن ميثاق الأمم المتحدة لمكافحة المرتزقة لعام 1989¹ يهدف إلى منع (وليس تعزيز) نمو القوات العسكرية الخاصة وحظر استخدامها من قبل الدول الأعضاء بالأمم المتحدة.

والرد الأول على هذا التناقض الجلي يتمثل في أن الشركات العسكرية الخاصة (PMCs) التي يتم الآن الاعتماد عليها اعتمادًا واضحًا لتقديم الدعم لعمليات تحالف حلف شمال الأطلسي في مناطق الحروب ليست، على وجه التدقيق، "مرتزقة" بالمعنى التقني. فميثاق الأمم المتحدة بشأن المرتزقة يعرف "المرتزق" كفرد يتم استنجاره وتوظيفه لحمل السلاح وللعمل كجندي لصالح حكومة وليس لصالح نفسه. وعلى النقيض من ذلك، فإن الغالبية العظمى من موظفي الشركات العسكرية الخاصة لا تحمل أسلحة من أي نوع كما أنهم

¹ United Nations General Assembly, *International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries*, 72nd plenary meeting (4 December 1989), A/RES/44/34.

المربع 12-1. تحديات الفساد والممارسة الجيدة في أنشطة ما قبل الانتشار

غالبًا ما تطلب المنظمات الدولية من البلدان نشر قوات في عمليات حفظ السلام. وفي بعض الأحيان، يتم اتخاذ مثل هذه القرارات في وقت قصير، بينما تكون القوات الوطنية غير مستعدة لمثل هذا الانتشار وتكون بحاجة إلى نظم تسليح واتصالات وغير ذلك من أنواع المعدات الأخرى من أجل تلبية متطلبات مسرح العمليات.

ويجري بعد ذلك تنفيذ إجراءات المشتريات في إطار مواعيد نهائية أقصر من ذلك بكثير، دون إجراء عملية تنافسية سليمة. وعلاوة على ذلك، فإن تقديرات التكلفة تتضاءل عادة أمام توفير الحد الأدنى من متطلبات التشغيل المتبادل وأمام "المخاوف النبيلة" بشأن سلامة الجندي أو البحار أو الطيار. وأصبحت عمليات المشتريات، والتي قد تقف بالفعل إلى النزاهة في ظل ظروف الشراء العادية، عرضة للغاية للفساد.

وثمّ موطن ضعف آخر ناجم عن عدم وجود معايير واضحة وإجراءات تتسم بالشفافية فيما يتعلق بعملية اختيار الأفراد المراد نشرهم في العمليات، ولا سيما عندما تكون التعميمات خلال عملية الانتشار أكبر برمات عديدة من الراتب العادي.

وربما يكون للحالات التي يكون فيها بعض الرواتب العسكرية للجنود المراد نشرهم أقل من المستوى أو تكون المعدات المشتراة على عجل دون الجودة تأثير مدمر على معنويات الوحدة التي يتم نشرها في مسرح العمليات.

ومعظم الممارسات الجيدة - المتمثلة في تعزيز النزاهة في المشتريات وإدارة شؤون الأفراد كما نوقش في الفصول السابقة - تنطبق هنا أيضًا. وهذه الممارسات تنطبق بشكل خاص على القواعد التي تتسم بالشفافية والاختيار على أساس الجدارة للأفراد المراد نشرهم، وكذلك عمليات المشتريات التنافسية والتحكم السليم في جودة المعدات المشتراة.

ومع ذلك فإن الإجراء البالغ الأهمية يتمثل في عدم نشر الفرق العسكرية، أي الفرق المجهزة والمزودة بالجنود خصيصًا لمهمة معينة والتي يتم تسريحها فور العودة إلى الوطن، بل نشر وحدات تنظيمية دائمة. وهذا الإجراء يكون أكثر فاعلية عندما تكون لدى الدولة سياسة دفاع تتسم بالشفافية وآليات تخطيط دفاعي سليمة. وفي مثل هذه الحالات، يتم تحديد الوحدات المراد نشرها في مسرح العمليات مسبقًا وتكون هذه الوحدات متمنعة بالقدرات اللازمة لمهام وعمليات محددة وربما تحتاج فقط لقدر بسيط من الأصول والتدريب حتى تصل إلى بعض المتطلبات التي لا تكون متوقعة سلفًا.

يُوظفون مباشرة من قبل الإدارات العسكرية أو الأجهزة الدبلوماسية لبلدهم، ويتم نشرهم تحت إشراف حكوماتهم الخاصة للخدمة في أراضٍ أجنبية.

والاعتماد الكبير للجيش والأفراد الدبلوماسيين للدول الأعضاء في منظمة حلف شمال الأطلسي على القطاع الخاص ليس نابعًا من سياسة متعمدة من قبل هذه الدول لخصخصة جيوشها. ولكن بالأحرى، في ظل عصر يتميز بالخدمات العسكرية الطوعية التي لا تقوم على التجنيد الإلزامي علاوة على القيود الاقتصادية الصارمة على نحو متزايد، ثبتت بشكل متزايد ضرورة تعهد عدد من العمليات والخدمات غير القتالية ذات المهام الحرجة للقطاع الخاص وتحقيق قدر أكبر من كفاءة التكلفة. وعادة ما تتراوح هذه المهام المعهود بها لمصادر خارجية أو "المخصصة" من توريد وتجهيز المواد الغذائية إلى توفير الصيانة وخدمات الصحة

المربع 12-2. الاحتتيال وسوء الإدارة وسوء السلوك في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام

لقد كشفت فرقة عمل تابعة للأمم المتحدة عن وجود نمط متغلغل من الفساد وسوء الإدارة ينطوي على مئات الملايين من الدولارات في عقود شراء وقود ومواد غذائية ومواد بناء وغيرها من المواد والخدمات الأخرى المستخدمة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام التي هي في خضم أكبر انتشار لها في 15 عامًا. وقد حددت حالات عديدة من الاحتتيال والفساد وهدر الموارد وسوء الإدارة في مزارع الأمم المتحدة وبعثات حفظ السلام، من بينها عشر حالات خطيرة من الاحتتيال والفساد تزيد قيمتها الإجمالية عن 610 مليون دولار أمريكي.

وبالإضافة إلى الفساد، هناك أيضًا مشاكل تتعلق بأشكال أخرى من سوء السلوك وبحلول عام 2006، خضع حوالي 300 من أفراد حفظ السلام التابعين للأمم المتحدة للتحقيق بسبب جرائم جنسية. وقد تم إرسال 170 من أفراد حفظ السلام، بينهم 17 من المدنيين و16 من رجال الشرطة، إلى وطنهم. ونتيجة لذلك، وفي نفس العام هددت كل من الولايات المتحدة واليابان وهما من أكبر الدول المساهمة في عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة بوقف التمويل ما لم تقوم الأمم المتحدة بتشديد الخناق على الفساد.

المصادر: "Peacekeeping: Cleaning up Corruption," *Strategy Page* (2 March 2006), www.strategypage.com/htm/htun/articles/20060302.aspx; Colum Lynch, "U.N. Finds Fraud, Mismanagement in Peacekeeping," *Washington Post* (December 18, 2007), A06

العامة في المواقع العسكرية وتمتد أحيانًا إلى الإشراف على تدريب الشرطة والقوات العسكرية للبلد المضيف خلال عمليات حفظ السلام والاستقرار (كما هو الحال، على سبيل المثال، في البوسنة وكوسوفو وأفغانستان حاليًا).

وعلى النقيض من هذه المجموعة من الخدمات الخاصة هناك، مع ذلك، استخدام متزايد للشركات الأمنية المسلحة الخاصة (APSCs) لتوفير الأمن للبعثات الدبلوماسية والأفراد ولحماية قوافل الإمدادات الحيوية ولحراسة المنشآت العسكرية نفسها (والتي تعمل الشركات الأمنية المسلحة الخاصة كحراس أو رجال شرطة لحماية هذه المنشآت). وكما هو الحال مع ظاهرة زيادة مشاركة القطاع الخاص في العمليات العسكرية بشكل عام، فإن هذا الاعتماد على الشركات الأمنية المسلحة الخاصة ليس ناجمًا عن سياسة إستراتيجية متعمدة أو شاملة أو حتى مدروسة من قبل الدول الأعضاء في منظمة حلف شمال الأطلسي. بل إن الاعتماد المتزايد على القوات الأمنية الخاصة في مناطق الحروب يأتي إلى حد كبير كنتيجة لتوسع الممارسة المحلية التقليدية داخل تلك الدول الأعضاء أنفسهم. وفي معظم دول منظمة حلف شمال الأطلسي، على سبيل المثال، قد تم الاحتفاظ بالشركات الخاصة لفترة طويلة لتوفير حراس وشرطة مرور للمنشآت العسكرية المحلية

وبالتالي، فإن الزيادة السريعة للاعتماد على القطاع الخاص لدعم العمليات العسكرية لمنظمة حلف شمال الأطلسي في الخارج يُنظر إليها إلى حد كبير باعتبارها شكلاً من أشكال "توسع مهام البعثات". أي أن الاعتماد الراهن على القطاع الخاص نابع من توسع غير مدروس للممارسات المحلية المعتادة إلى الساحة الدولية، بدافع الضرورة أو الملاءمة في المقام الأول، ودون التفكير كثيرًا في الآثار أو العواقب طويلة المدى المترتبة على توسيع هذه الممارسات. وباستعارة إحدى العبارات من الفيلسوفة الراحلة حنة أرندت،

يمكننا أن نطلق على هذا "شروع استخدام" القطاع الخاص، وذلك في تناقض ملحوظ للسمعة البغيضة أو الشريفة تاريخياً المرفقة (على سبيل المثال، من قبل مكيافيلي) بأي اعتماد على القوات العسكرية المرتزقة. وسواء كان الموقف يتسم بالشروع أو البغض، فمن غير المحتمل أن يتغير هذا الموقف. وكيف يمكن للقوات العسكرية والبعثات الدبلوماسية الخاصة بمنظمة حلف شمال الأطلسي التعامل كما ينبغي مع هذا الملمح الجديد للحروب الحديثة؟

الفوائد المفترضة للقطاع الخاص

قد يؤكد أنصار هذا الاعتماد المتزايد بشكل كبير على القطاع الخاص على أن هذه الشراكة بين القطاعين العام الخاص في المجال العسكري مفيدة وليست شريفة. وفي الواقع، فإن شعار القطاع التجاري أو المؤسسي المتمثل في "الأسرع والأرخص والأفضل" يبدو مناسباً لتقديم خدمات المواد الغذائية والصحة العامة التي تتسم بالموثوقية والجودة العالية للأفراد العسكريين التابعين لمنظمة حلف شمال الأطلسي المنشرين (غالباً بموجب القليل من التحذير أو الإعداد المسبق) في عمليات حفظ السلام والاستقرار، كما هو الحال بالنسبة لوقوع كارثة إنسانية على سبيل المثال. وتعمل هذه السياسة غير المفصح عنها على زيادة عدد الأفراد النظاميين المدربين تدريباً رفيع المستوى المتاحين للاشتراك في المهام العسكرية الرئيسية لإنقاذ الأرواح أو حفظ السلام أو بناء الدولة، مع ترك الشؤون اللوجستية في أيدي أفراد الدعم غير العسكريين. علاوة على ذلك، يزعم أنصار هذا التوجه أن القطاع الخاص يتمتع بالقدرة على التعبئة السريعة لتوفير الدعم اللوجستي المعقد من الناحية التكنولوجية مثل صيانة منظومات الأسلحة وتقديم المشورة الخاصة بالعمليات والاستشارات الفنية. إن الوحدات العسكرية تستغرق شهوراً أو حتى أعواماً لتجنيد الأفراد النظاميين ممن يتمتعون بتلك المهارات التقنية وتدريبهم ونشرهم. وعلى النقيض من ذلك، ربما يتم "إعطاء" أحد العقود لإحدى شركات الخدمات الدفاعية الخاصة لتوفير أفراد الدعم الفني من ذوي المهارات أثناء حدوث أزمة عسكرية تنطوي على ضيق الوقت اللازم لإنجاز المهام.

وهناك منظور اقتصادي إضافي يتمثل في أن الأفراد العسكريين ممن يؤدون الواجب الوطني يتطوعون، أو يُكلفون، بتأدية الخدمة لفترة محددة من الوقت. وخلال تلك الفترة المخصصة للخدمة الوطنية، فإنهم يحصلون على رواتب مع الفوائد الكاملة سواء كانوا مشتركين بالفعل أو غير مشتركين في عمليات عسكرية. ولدى خروجهم من الخدمة العسكرية الوطنية، قد يحق لهؤلاء الأفراد الحصول على مجموعة من "فوائد قدامى الجنود" تتراوح ما بين التعليم والرعاية الصحية طوال ما تبقى من حياتهم. وعلى النقيض من ذلك، يخضع موظفي الشركات العسكرية الخاصة للتقيد الصارم بشروط العقد المبرم مع صاحب العمل. وعادة ما يحصل هؤلاء الموظفين على رواتب مجزية إلى حد ما وذلك فقط حال مشاركتهم في المهام، إلا أنهم في الغالب يتحملون مسؤولية توفير الفوائد الخاصة بهم (مثل الرعاية الصحية والتأمين على الحياة) من رواتبهم. ويمكن السماح لموظفي الشركات الخاصة بترك العمل أو إعادة التعيين عند انتهاء العقد الرئيسي مع الشركة العسكرية الخاصة (أو انتهاء الحاجة إلى خدماتهم). وليس هناك ما يضمن حصولهم طوال فترة حياتهم على فوائد متبقية على نفقة الدولة.

وأخيراً، يشير المدافعون عن الاعتماد المتزايد على الشراكة العسكرية بين القطاعين العام والخاص إلى أن العمليات العسكرية "غير النظامية" أو غير التقليدية (أو الحرب غير النظامية (IW)) التي من المرجح أن تشارك فيها قوات منظمة حلف شمال الأطلسي فيها في المستقبل المنظور – مثل مكافحة التمرد (COIN) أو المساعدة الإنسانية أو حفظ السلام في الدول المنهارة – تنطوي غالباً على سبب اقتصادي

أساسي. وغالبًا ما تقوم الشركات الخاصة التي تتخذ من دول منظمة حلف شمال لأطلسي مقرًا لها لدى وصولها إلى "الدولة المنهارة" أو منطقة الصراع غير المستقرة بعرض فرص عمل للسكان المحليين (لطهي الطعام والنظافة وتقديم أعمال أخرى أو حتى العمل كمترجمين). وبالتالي فإن استخدام الشركات العسكرية الخاصة خلال مثل هذه العمليات الخاصة بالحروب غير النظامية يوفر مصدرًا جديرًا بالثقة من الوظائف والدخل للسكان الأكثر فقرًا في البلد الذي يتواجد فيه مسرح العمليات ويعمل على تعزيز الاستقرار الاقتصادي وزيادة الأمن في المناطق المتنازع عليها في العالم. ولهذه الأسباب يستنتج القادة العسكريين والخبراء السياسيين بشكل عام أن العمليات العسكرية المعاصرة أو المستقبلية "لا يمكن أن تستمر" بدون الاعتماد على القطاع الخاص.

التحديات الأخلاقية والقيادية

ومع ذلك، يجب ألا يُسمح لهذه الحجج الداعمة للشراكة العسكرية الحالية بين القطاعين العام والخاص بتقليل عدد التحديات الأخلاقية المعقدة التي فرضها بالفعل هذا الوضع ومن المرجح أن يستمر في فرضها. فمن الناحية المثالية، على سبيل المثال، يجب التفاوض على العقود اللازمة لتوفير خدمات محددة للجيش والبعثات الدبلوماسية على نحو يتسم بالشفافية ومن خلال مناقصة وعملية شرائية مفتوحة وتتسم بالتنافسية التامة بهدف ضمان الحصول على أعلى جودة من الخدمة بأفضل الأسعار. وعلاوة على ذلك، فإن أنصار

المربع 12-3. التنظيم الذاتي للشركات العسكرية والأمنية الخاصة من خلال مدونة قواعد السلوك

مدونة قواعد السلوك (CoC) هي عبارة عن التزامات مؤسسية تفرضها كل شركة على نفسها والتي تنص على معايير قياسية لا تُعد جزءًا من العمل الجوهري الأصلي للشركة. ومن المنظور المؤسسي، تُعد مدونات قواعد السلوك جزءًا من عمل إدارة العلاقات العامة وإدارة المخاطر ومساهمات الشركة الاجتماعية والسياسية.

وفي حين أن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة (PMSCs) غالبًا ما تكون على دراية بأنها لا تعمل في فراغ قانوني، إلا أن هناك في كثير من الأحيان ارتياب بشأن القواعد المعمول بها - لا سيما في مناطق النزاع - ودرجة من الجهل فيما يتعلق بالمعايير الدولية. ومن ثم، فإن مدونة قواعد السلوك الخاصة بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة تُعد أداة مفيدة للتغلب على أوجه القصور على مستوى التنظيم والتنفيذ ومعالجة مخاوف الطرف الثالث (مثل مخاوف المنظمات غير الحكومية الناشطة) وحماية مصالح الشركات.

إن الهدف من مدونة قواعد السلوك الخاصة بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة يتمثل في المقاوم الأول في صياغة المهام استنادًا إلى المعايير الدولية الخاصة بحماية حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي التي يتعين على الشركات مراعاتها. وعلى نحو مماثل، يتعين على مدونة قواعد السلوك أن تتناول حماية الحق في الحياة والسلامة الجسدية وحقوق العمل والواجبات المحددة والخاصة بالنوع الاجتماعي وحظر العنف والاستغلال الجنسي وفرض الحظر على الفساد.

والمكون الرئيسي الثاني لمدونة قواعد السلوك يتمثل في دعم تنفيذ الالتزامات، بما في ذلك الإجراءات المتعلقة بمساءلة ومسؤولية شركة العسكرية الأمنية الخاصة وآليات الرصد والإبلاغ.

النظام الحالي غالبًا ما يدعون أن شروط الالتزام المحددة في العقد ذاته سوف تنص على نحو كافٍ على المساءلة والرقابة، الخاصة بالشركة العسكرية الخاصة وسلوك موظفيها على حد سواء. وبالتالي، فإن سوء أداء أو عدم كفاية الامتثال من جانب المقاول لشروط العقد أو ارتكاب سلوك غير لائق من قِبل موظفي المقاول في البلد المضيف يجب أن يكون ذريعة لطرد هؤلاء الموظفين أو لإنهاء العقد مع الشركة. وفي كثير من الأحيان يُصَف وجود تلك العقوبات التجارية في "السوق الحرة" على أنه بمثابة آليات كافية لفرض الامتثال وضمن الحصول على أداء مرضٍ وأفضل الممارسات من قِبل جميع الأطراف.

ولسوء الحظ، نادرًا ما تتحقق هذه المثل الخاصة "بالسوق الحرة" عمليًا. فالشفافية غير موجودة في كثير من الأحيان في المناقصات والمشتريات التعاقدية وتسود احتمالات المحسوبية والابتزاز والرشوة والفساد. وفي كثير من الأحيان، وحتى في ظل غياب دوافع الفساد وعديمي الضمير، فإن الدول الأعضاء في منظمة حلف شمال الأطلسي تفتقر ببساطة إلى وجود عدد كافٍ من مسؤولي المشتريات المدربين وذوي الخبرة للإشراف على هذه المفاوضات بشكل صحيح. وعلاوة على ذلك، فإن هؤلاء المكلفين بتلك المهام، على الرغم من تمتعهم بأعلى مستوى من الاختصاصات وأفضل التصورات المدنية حيالهم، ربما يتأثرون سريعًا بحجم ونطاق المهمة، لا سيما في الظروف الملحة والمضطربة التي ترافق التدخل العسكري في إحدى الدول المنهارة أو في خضم أزمة إنسانية تتفاقم. إن الحاجة الملحة لمجموعة واسعة من الخدمات المتنوعة في خضم الحروب لا تشكل وضعًا مثاليًا يتم من خلاله الإعلان عن عقود كبيرة ومعقدة وتلقي العروض بشأنها ومراجعتها وترسيختها بطريقة عادلة ومنظمة ولا يشكل كذلك وضعًا مثاليًا لوضع ضوابط خارجية ونظام رقابي فعال لضمان الامتثال التام.

وحتى إن كان مسؤولو التعاقد الحكوميين المجهدين والمثقلين بالمهام ليسوا عرضة للرشوة والفساد، فهناك المزيد من الفرص للشركات العسكرية الخاصة عديمة الضمير أو حتى عديمة الكفاءة، أو في بعض الأحيان الموظف عديم الضمير، للاستفادة من تلك الظروف غير المستقرة. وفي الوقت الحاضر، على سبيل المثال، ليس هناك نظام مقبول ومعترف به بشكل عام – ولا على المستوى الدولي بالتأكيد – لتقييم الشركات الخاصة أو تسجيلها أو ترخيصها أو لتحديد أو المحافظة على معايير مهنية معقولة للأداء الخاص بالشركات وموظفيها. وعندما يتم ارتكاب أخطاء في المشتريات أو عندما يتم اكتشاف عدم الأهلية فعليًا ما يكون هناك القليل من السبل المتاحة أمام الأطراف المتضررة بعيدًا عن إنهاء العقد.

وعلاوة على ذلك، ربما تقوم حتى الشركات الأفضل والأكثر موثوقية (كما تفعل نظيراتها من الشركات المحلية أحيانًا) بالتعاقد مع موظفين عديمي الكفاءة أو عديمي الضمير. والعقوبات المتاحة للقصاص من السلوك غير الملائم أو غير المهني أو حتى السلوك الإجرامي غالبًا ما تكون غير كافية على الإطلاق وبالكاد تكفي لتكون بمثابة رادع لسلوك بغض. فعلى ما يبدو أن هذه العقوبات المتاحة تكون بالكاد كافية، على سبيل المثال، لمعاقبة الموظفين ممن يثبت تورطهم في مؤامرة إجرامية أو اختطاف أو الاتجار بالبشر (كما حدث، على سبيل المثال، في كوسوفو) فقط من خلال الفصل عن العمل وقطع الرواتب والامتيازات. وحتى الآن لا يوجد، في ظل الظروف الراهنة، إلا القليل من السبل الأخرى المتاحة. وبالتالي، فإن تحديد ما يسمى أحيانًا بالوظائف "الحكومية بطبيعتها" للإشراف على العقود والرقابة والمساءلة (وخاصة فيما يتعلق بالأفراد) في مناطق القتال يشكل، عند ممارسة العملية، تحديًا هائلًا.

ولقد شكل القتل غير المبرر والعشوائي لسبعة عشر مدنيًا عراقيًا من المارة في ساحة النور ببغداد، في 17 سبتمبر 2007 على يد الحراس الأمنيين التابعين لشركة بلاك ووتر الأمريكية، توضيحًا مثيرًا لمجموعة من المشكلات المتعلقة ببناء النزاهة وضمن تحقيق أفضل الممارسات من قِبل الشركات الخاصة

في مناطق الصراع. وقد جرى استنكار هذا الحادث تحديداً كمثال على عدم الاكتراث المؤسف والانعدام غير المهني للاهتمام من قِبَل موظفي شركات الأمن الخاصة بشأن رفاهية السكان المحليين. إلا أن تلك الانتقادات تفتقد تماماً للملمح الأبرز لهذا الحادث المؤسف. إذ إن "رفاهية السكان المحليين" نادراً ما تكون المبدأ أو حتى الدافع المناسب للشركة التجارية الخاصة. فمثل هذه الشركات تهتم برفاهية وسلامة العميل الذي يدفع لها المال والذي يشكل مبعث الاهتمام التعاقدى الأكبر للشركات الأمنية المسلحة الخاصة وموظفيها.

وهذا العامل يؤكد بشدة على الاختلافات الكامنة للقيم التنظيمية والنوايا الموجودة بين المؤسسات العامة والمهنية (مثل القوات العسكرية لإحدى الدول الديمقراطية) والمؤسسات الخاصة والتجارية. فالنوع الأول من المؤسسات يتواجد لخدمة الوطن ومصالحه المشروعة. وتبعاً لذلك، فإنه يتم تطبيع أعضاء هذه المؤسسات، خلال تدريبهم وتوجيههم مهنيًا، بشكل روتيني وعلى نطاق واسع على أخلاقيات الخدمة العامة والتضحية. وعلى النقيض من ذلك، تتواجد المؤسسات التجارية الخاصة لخدمة عملائها وزبائنهم. ويتم ضمان رفاهية عامة الجمهور من خلال أنشطتها فقط بقدر عمل هذه الشركات التجارية في إطار نظام دقيق خاص بالولاية القضائية القانونية والمساءلة - نظام يكون، على سبيل المثال، قادر على كشف ومعاقبة الشركات الخاصة وموظفيها الأفراد حال فشلهم في ممارسة العناية الواجبة أو إهمالهم الجنائي. وفي مناطق النزاع المسلح، ناهيك عن الدول المنهارة، تدهورت نظم المساءلة والولاية القضائية هذه على وجه التحديد. وفي ظل غياب سيادة القانون الحازم، يُترك السكان المحليين للاعتماد على حسن نية الشركات الخاصة، وكذلك على الطابع الفردي لموظفيها. وعندما تخفق هذه الشركات وموظفيها في القيام بالمهام، لا يتبقى إلا الفرص القليلة أمام الضحايا للخلاص.

وإدراكاً لهذه المعضلة، فإن القوات العسكرية التي تتمتع بالاحترافية الخاصة بالدول الأعضاء في منظمة حلف شمال الأطلسي مشبعة بروح الخدمة العامة والمساءلة العامة. فتنقيب الشخصية يُعد السمة المميزة للتعليم العسكري المهني في هذه البلدان. ويتمثل الهدف من

تتقيد الشخصية "وإضفاء الطابع الاجتماعي على الأفراد العسكريين المهنيين" في ضمان تمكين الأعضاء الأفراد في جيش كل بلد باستخدام القوة المميتة عند الضرورة ومطالبته باستخدام مثل هذه القوة على نحو يتسم بالمسؤولية وبطريقة اقتصادية، و فقط بقدر ما هو ضروري لتحقيق الأهداف الوطنية المشروعة. يتحمل الأفراد الذين يفشلون في ممارسة هذه المسؤولية الثقيلة - على سبيل المثال، التورط في أنشطة إجرامية (السطو أو الاعتصاب أو الابتزاز أو القتل) أو التصرف بطريقة فيها إهمال أو لا مبالاة أو عدم تمييز عند استخدام القوة المميتة - المسؤولية بموجب القانون والنظام العسكري الصارم.

وليس هناك ما يختلف كثيراً عما يمكن أن نطلق عليه أخلاقيات القطاع الخاص أو أخلاقيات "الشركات"، التي ينصب تركيزها على طموح وإنجاز الشركات في ظل بيئة تنافسية مع تحقيق "الأداء الناجح" الذي يتم الحكم عليه كلياً تقريباً من حيث رضا العملاء. ويؤكد الرئيس التنفيذي سابقاً لشركة بلاك ووتر إريك برنس بطريقة فيها فخر على سجل الأداء النظيف لشركته في عدم القيام مطلقاً بتعريض عميل واحد للضرر الجسدي خلال ما يقرب من سبع سنوات من تقديم الخدمات الأمنية في مناطق حروب متقلبة وخطرة للغاية. وهذا في الواقع سجل أداء رائع تحسد عليه الشركة، ودليلاً على وجود أعلى مستويات الكفاءة في توفير الأمن للعملاء. وهذا هو بالضبط الخدمة التي تعهدت شركة بلاك ووتر العالمية بتقديمها.

إلا أن الصعوبة تتمثل في أن هذا السجل الذي يتحقق بالنيابة عن عملاء الشركة ليس هو المعيار الوحيد الذي يمكن من خلاله الحكم على أداء الشركات الأمنية المسلحة الخاصة. فمن منظور عسكري يشككي النقاد من أن سجل الإنجازات هذا يشكل في حد ذاته مشكلة صارخة. فالسلوك العدواني والقتالي والعدائي لأفراد الشركات الأمنية المسلحة الخاصة، التي يتم من خلاله منح مثل هذه الحماية للعملاء، يسيء للسكان المحليين ويصيبهم بالنفور وغالباً، كما هو الحال بالنسبة لحادث ساحة النور، ما يهددهم بمخاطر تعريضهم للأذى أو الموت. وذلك لأن رفاهية الأطراف الثالثة غير التعاقدية، مثل السكان المحليين، لا تقع ببساطة في مجال الاهتمام من حيث الامتثال بالعقد. وبالتالي، فإن نجاح وكفاءة الشركة الأمنية المسلحة الخاصة (وفقاً للمعيار المؤسسي والتعاقدية) يعوق في نفس الوقت تحقيق أهداف المهام الأكبر الخاص بالجيش والمتمثلة في كسب ولاء وثقة السكان المحليين في الدول المنهارة وذلك من خلال ضمان سلامتهم وأمنهم وضمن سيادة القانون.

تعزيز أفضل الممارسات للشركات العسكرية الخاصة وبناء النزاهة في عمليات الناتو

لقد نتجت الغالبية العظمى من هذه التحديات الأخلاقية على إثر وجود الشركات الأمنية المسلحة الخاصة في مناطق القتال التي شهدت بالتأكيد غموضاً من حيث السلطة القضائية والمساءلة إلا أن الشركات الأمنية المسلحة الخاصة (APSCs) لا تشكل سوى نسبة ضئيلة من الشركات العسكرية الخاصة (PMCs) العاملة في مناطق الصراع. وقد تم تناول المعضلة الخاصة التي تشكلها هذه الشركات على نحو محدد وبدقة في مداوات الخبراء القانونيين الدوليين تحت رعاية اللجنة الدولية للصليب الأحمر (ICRC) وذلك كما هو وارد على نحو موجز في وثيقة مونترو.² فهذه الوثيقة تحدد بدقة المقترحات المقدمة لتعديل النظام القانوني

² الجمعية العامة للأمم المتحدة واللجنة الدولية للصليب الأحمر، وثيقة مونترو بشأن الالتزامات القانونية الدولية والممارسات الجيدة للدول ذات الصلة بعمليات الشركات العسكرية والأمنية الخاصة أثناء النزاع المسلح (2008)، .A/63/467-S/2008/636, www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/montreux-document-170908

وتوضيح وتوسيع نطاق السلطة القانونية الملائمة بشأن الشركات الأمنية المسلحة الخاصة العاملة في مناطق الحروب وإزالة أوجه الغموض في نطاق مصالح جميع الأطراف المعنية وتعزيز أفضل الممارسات من قبل الدول المضيفة. وعلى هذا النحو، ينبغي قراءة هذه الوثيقة ودراستها بدقة من قبل الدول الأعضاء في منظمة حلف شمال الأطلسي ويتعين اتباع أحكامها الخاصة بالقانون وأفضل الممارسات فيما يتعلق باستخدام الشركات الأمنية المسلحة الخاصة بقدر ما هو ممكن عملياً.

التوصيات

القيادة والسيطرة و الاتصالات (C3) والنهج الشامل المتبع تجاه³ العمليات

يتفق بشكل روتيني ضباط في منتصف حياتهم المهنية تابعين لجيوش الدول الأعضاء في منظمة حلف شمال الأطلسي وجيوش الدول الحليفة على أن التحدي الرئيسي أمامهم لتحقيق الاتصال الفعال مع الشركات الخاصة أثناء العمليات يتمثل في " القيادة والسيطرة و الاتصال ". ففي ظل غياب الخطوط الواضحة للصلاحيات أو إجراءات التشغيل واضحة المعالم، يضطر ضباط القيادة إلى الاعتماد على المبادرة الفردية الاستباقية والمشاركة مع وحدات القطاع الخاص العاملة في نطاق قيادتهم. وتم اكتشاف أن التنسيق الآمن والفعال يعتمد بشكل كبير على حسن النية وقدرة كلا الطرفين على الاعتراف بالمصالح المشتركة واحترامها.

ويجب ألا يعمل النهج الموحد الحالي تجاه المؤسسة العسكرية والبعثات الدبلوماسية والمنظمات غير الحكومية والشركات الخاصة العاملة في معاً في مناطق الصراع على حجب رؤية القادة عن التعقيدات التي تنطوي عليها عملية قيادة أنواع متباينة من المنظمات تحت "مظلة" قيادة واحدة. وتحت هذه المظلة سوف تكون هناك منظمات ذات مهام أساسية وقيم مؤسسية شديدة التوتر. ولن يتم حل هذا التوتر إلا من خلال هيكل قيادة موحد، يأتي القادة العسكريين التابعين لمنظمة حلف شمال الأطلسي على رأس التسلسل الهرمي للقيادة وبحوزتهم هم فقط السلطة النهائية والمسؤولية عن ساحة المعركة وإخضاع جميع الإجراءات اللازمة لقيادتهم.

سيادة القانون مقابل الطابع الشخصية

تمثل الحرب التقليدية والحرب غير النظامية ومكافحة التمرد بطبيعتها ظروف شهدت فيها سيادة القانون العادي - وآليات المساءلة والرقابة والامتنال - تدهوراً. وفي ظل هذه الظروف غير المشجعة، يجب تفويض حق استخدام القوة المميتة فقط لأولئك الأفراد ممن نثق في شخصياتهم و"أخلاقياتهم المهنية" المؤسسية ويمكننا أن نحملهم المسؤولية في حالات الإخفاق. وهذه هي الفضيلة الأساسية للمهنة العسكرية. إن تفكك القانون والنظام وما يترتب على ذلك من زوال الرقابة والمساءلة العادية يفرض تحديات على الطابع الأخلاقي لأي فرد. وتعمل المؤسسة العسكرية بعناية لصقل الشخصية التي يمكنها مقاومة تلك الإجراءات والبقاء في حالة تماسك في مواقف اختلال التوازن وبالتالي المساعدة على استعادة القانون والنظام.

³ الموقع الإلكتروني لمنظمة حلف شمال الأطلسي، "نهج شامل" (مارس 2009)، <http://www.nato.int/issues/comprehensiveapproach/index.html>.

المربع 12-4. وثيقة موننترو بشأن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة

شهدت السنوات الأخيرة زيادة في استخدام الشركات الأمنية والعسكرية الخاصة وواكبت هذه الزيادة زيادة أخرى في الحاجة إلى إيضاح الالتزامات القانونية ذات الصلة بموجب القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان. وتحدد وثيقة موننترو، الصادرة 17 سبتمبر 2008، وتعزز مجموعة من الممارسات الجيدة المتعلقة بالشركات الأمنية والعسكرية الخاصة في إطار الموضوعات التالية:

- **تحديد الخدمات:** أي الخدمات التي يمكن أو لا يمكن إيكالها بالتعاقد للشركات الأمنية والعسكرية الخاصة، مع الأخذ بعين الاعتبار عوامل مثل ما إذا كانت إحدى الخدمات بعينها يمكن أن تتسبب في تورط أفراد الشركة الأمنية والعسكرية الخاصة في المشاركة المباشرة في الأعمال العدائية.
 - **الإجراءات الخاصة بالاختيار والتعاقد مع الشركات العسكرية والأمنية الخاصة:** تقييم قدرة الشركة الأمنية والعسكرية الخاصة على تنفيذ أنشطتها وفقاً للقانون الوطني والدولي ذي الصلة؛ وتوفير الموارد الكافية والاعتماد على الخبرة ذات الصلة للاختيار والتعاقد مع الشركات الأمنية والعسكرية الخاصة؛ ضمان وجود الشفافية والإشراف في الاختيار والتعاقد مع الشركات الأمنية والعسكرية الخاصة من خلال الكشف علناً عن اللوائح التعاقدية وعن المعلومات العامة حول عقود محددة؛ ونشر لمحة عامة عن تقارير الحوادث والشكاوى والعقوبات؛ والرقابة من قِبل الهيئات البرلمانية، بما في ذلك الرقابة من خلال إصدار تقارير سنوية أو إشعار مثل هذه الهيئات بعقود معينة.
 - **المعايير الخاصة باختيار الشركات الأمنية والعسكرية الخاصة:** التأكد من أن أقل سعر ليس هو المعيار الوحيد لعملية الاختيار، مع الأخذ بعين الاعتبار السلوك الماضي للشركة الأمنية والعسكرية الخاصة وأفرادها وقدرتها المالية والاقتصادية والإدارية وتدريب الأفراد قبل أي عملية انتشار وعلى أساس دائم على مجموعة من القضايا، بما في ذلك الإجراءات المتبعة لمكافحة الرشوة والفساد وغيرها من الجرائم الأخرى؛ وجود آليات للمراقبة والإشراف والمساءلة الداخلية، وما إلى ذلك.
 - **شروط التعاقد مع الشركات الأمنية والعسكرية الخاصة:** إدراج البنود التعاقدية وشروط الأداء التي تكفل احترام القانون الوطني ذي الصلة والقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان من قِبل الشركة الأمنية والعسكرية المتعاقد معها.
 - **رصد الامتثال وضمان المساءلة:** تحديد الولاية القضائية الجنائية في التشريعات الوطنية بشأن الجرائم المنصوص عليها في القانون الدولي والتي يتم ارتكابها من قِبل الشركات الأمنية والعسكرية الخاصة وأفرادها؛ والنظر في تحديد المسؤولية الجنائية للشركات والولاية القضائية الجنائية بشأن الجرائم الخطيرة التي يرتكبها أفراد تلك الشركات في الخارج.
- وتنطبق نفس الممارسات والشروط، حسب الاقتضاء، حال قيام الشركة الأمنية والعسكرية الخاصة بالتعاقد من الباطن مع شركة أخرى.

وفي حين أن وثيقة موننترو تستهدف الدول، إلا أن الممارسات الجيدة قد تكون ذات قيمة لكيانات أخرى مثل المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية والشركات التي تتعاقد مع الشركات الأمنية والعسكرية الخاصة فضلاً عن الشركات الأمنية والعسكرية الخاصة ذاتها.

وعلى النقيض من ذلك، فإن "أخلاقيات الشركات" الخاصة لا تكون موجهة كلياً لهذه المشكلة الاستثنائية. وبطبيعتها، تعتمد الشركات على الرقابة الخارجية من قِبل المجتمع والقانون للحفاظ على المطامح غير الصحية قيد السيطرة. ومن ثم، فإن لا نستطيع ويجب ألا نقوم بنشر الشركات الخاصة المسلحة للعمل كحراس أو خفر أو حتى كحراس سجون داخل المناطق التي تعاني من التمرد. ويجب نشر الشركات الأمنية

الخاصة فقط في الخلف (كما هو حالهم الآن على الصعيد المحلي داخل الدول الأعضاء في منظمة حلف شمال الأطلسي) – أي فقط في المناطق التي لا يكون فيها القانون والأمن والمساءلة عن التجاوزات دون حسم بشكل جوهري.

زوال الأخلاق العسكرية المهنية

في عمليات مكافحة التمرد والحرب غير النظامية بشكل عام، يشكل بناء الثقة مع السكان المحليين أفضل سلاح لمنظمة حلف شمال الأطلسي. فإذا كانت الشركات الأمنية الخاصة تستطيع أن تؤدي بشكل جيد وعلى قدم المساواة جميع الأنشطة التي يعتبرها الجيش مهمته الرئيسية، فلماذا إذن هذا الاهتمام بالحفاظ على وجود قوة عسكرية بأي حال من الأحوال؟ ونحن نشدد، في المقابل، على أن هناك شيئاً مميزاً حول الأخلاق العسكرية المهنية التي تؤكد على "الخدمة المتفانية للوطن وحلفائه".

ووفقاً لذلك، لا ينبغي على حكومات الدول الأعضاء في منظمة حلف شمال الأطلسي اعتماد سياسات أو ممارسات تتعلق باستخدام الشركات العسكرية أو الشركات الأمنية الخاصة التي من شأنها تقليل هذه الأخلاق أو تشويه سمعتها أو التسبب في زوالها أو تقويض العلاقات المدنية العسكرية في بلدانهم. وبالنسبة للمهام العسكرية الجوهرية التي تنطوي على الحرب غير النظامية وتحقيق الاستقرار وإعادة الإعمار أو بناء الدولة على وجه الخصوص، فيجب الاعتماد على الفضائل العسكرية المهنية المتمثلة في التضحية والخدمة العامة المتفانية باعتبارها الوسيلة الوحيدة المؤكدة لبناء ثقة الجمهور والحفاظ عليها سواء داخل البلدان المعنية أو خارجها.

المتعاقبون والتدخل الإنساني

إن الاستثناء الممكن الوحيد للحكم سالف الذكر ربما يكون خلال الدعوات للتدخل العسكري لأغراض إنسانية (HI). وهذه هي حالة خاصة تنطوي على التباس حول معنى "العمليات الدفاعية". وعمليات التدخل لأسباب إنسانية تُعد "عمليات دفاعية" بمعنى يختلف تماماً عن معنى، على سبيل المثال، اعتبار مهام الخفر أو حراس السجن (أو حتى حراس القوافل) "دفاعية". ففي عمليات التدخل الإنساني، ينطوي الدفاع عن الضحايا الأبرياء من الإبادة الجماعية على عمل عسكري هجومي: الاشتباك مع العدو وتبادل لإطلاق النار والملاحقة الحثيثة للمعتدين. وفي ظل غياب الرغبة الوطنية الملحة أو حتى استعداد الدول الأعضاء في الأمم المتحدة للمجيء لمساعدة ضحايا الإبادة الجماعية، فإن احتمالات استخدام الشركات الأمنية الخاصة تستحق النظر فيها.

وبشكل عام، فإن "القوى الموجهة" التنظيمية للشركات العامة والتجارية (الخاصة) لا تتوافق بشكل جيد في مناطق الحروب. ومع ذلك فإن التدخل الإنساني هو مجال يمكن فيه للقوة الموجهة للشركات، التي تهدف إلى حماية العميل التعاقدية أو الموكل (وفي هذه الحالة، الضحايا المحتملين للإبادة الجماعية)، أن تثبت على غير العادة أنها أكثر فاعلية من القوة الموجهة العامة للقوات المسلحة الوطنية (التي تهدف إلى الدفاع عن وطنها الخاص وأبناء هذا الوطن وحلفائه).

الوظائف الحكومية بطبيعتها

ثمّ جدال واسع النطاق يدور في أروقة الدوائر الدبلوماسية لمنظمة حلف شمال الأطلسي بشأن ماهية المهام "الحكومية بطبيعتها" أو المهام التي ليست "حكومية بطبيعتها" التي تبدو في غير محلها. إن دور الحكومة هو المساءلة والرقابة؛ وشعارها التوجيهي هو "الشفافية" في تحقيق المصلحة العامة. وإلا، فلا يوجد أي حد محدد تحديداً واضحاً بين القطاعين العام والخاص. وفي حين أن شعار القطاع الخاص "الأفضل والأرخص

والأسرع" يتمتع بتأثير كبير (كما هو الحال في مجال تقديم الخدمات الغذائية والخبرة الميكانيكية والهندسية وحتى المهارات اللغوية المحلية)، إلا أن إقامة شراكة مجدية ومستمرة بين القطاعين العام والخاص تُعد أمراً مرغوباً به. ويتمثل دور الحكومة هنا في تحسين قدرات الرقابة على المشتريات والتعاقدات في إطار عمل قانوني.

المتعاقدون والدعم القتالي

إن استخدام متعاقدين من القطاع الخاص لتقديم خدمات الدعم اللوجستي والقتالي يبدو مناسباً ومرئياً وفعالاً من حيث التكلفة. ويتمثل دور الحكومة والمؤسسة العسكرية في هذه الحالات في تحسين القدرة على إبرام العقود وإدارتها والإشراف عليها وتوفير إطار قانوني لاختصاص موظفي المتعاقدين من القطاع الخاص وضمان الامتثال التام لشروط كل عقد ولسيادة القانون وفقاً أحكام أفضل الممارسات المنصوص عليها في وثيقة موننترو لعام 2008 الصادرة عن الأمم المتحدة/اللجنة الدولية للصليب الأحمر. ومع ذلك، ينبغي توخي الحذر لضمان أن الاعتماد على القطاع الخاص للقيام بهذه المهام لا يؤدي سهواً إلى فشل (على سبيل المثال، أثناء أزمة متفاقمة أو في خضم القتال) المتعاقدين من القطاع الخاص في مواصلة تقديم خدمات الدعم القتالي الأساسية (المواد الغذائية والوقود والمستلزمات) للأفراد العسكريين الذين يعتمدون على هؤلاء المتعاقدين في البقاء وإنجاز المهمة.

الترخيص للمتعاقدين

تشككي الشركات العسكرية الخاصة والشركات الأمنية والعسكرية المسلحة الخاصة من أن صناعتهم تعج بالشركات والإفراد غير المؤهلين ودون المستوى. وينبغي على روابطهم التجارية العمل مع مؤسسات منظمة حلف شمال الأطلسي لوضع قواعد ولوائح ترخيص فعالة للمتعاقدين ووضع الحد الأدنى من المؤهلات والخبرة والموارد التي تحدد أهلية الشركات الخاصة للدخول في مناقصة تنافسية خاصة بالعقود العسكرية أو الدفاعية أو الدبلوماسية والاستبعاد أو الإعلان عن عدم أهلية هؤلاء الأفراد أو الشركات التي تنتهك هذه القواعد.

مدونة الأخلاقيات المهنية

كذلك يتعين على الروابط التجارية دعوة أعضائها للاجتماع لصياغة قواعد أخلاقية مشتركة تحكم السلوك المهني في أنشطتها التعاقدية المختلفة. والتقييد بهذه القواعد يجب أن يكون شرطاً أساسياً لمنح التراخيص وأهلية الدخول في مناقصات ترسية العقود.

أفاق "الحروب بالوكالة"

وفي النهاية، بغض النظر على السياسة التي تعتمدها منظمة حلف شمال الأطلسي ودولها الأعضاء بشأن استخدام الشركات الأمنية الخاصة، فمن المرجح أن تستمر دول أخرى خارج الحلف في استخدام ونشر الشركات الأمنية والعسكرية المسلحة الخاصة. ثم قلق من احتمالات أن يعمل متعاقدون من إحدى الدول الأعضاء بمنظمة حلف شمال الأطلسي في إطار مقاصد متعارضة مع مقاولين من بلدان حليفة، على سبيل المثال في مجال توفير الأمن البحري. كذلك، فإنه من الواقعي القلق من أن القوات المسلحة التابعة لمنظمة حلف شمال الأطلسي أو الشركات الأمنية الخاصة التي تتخذ من البلدان الأعضاء في منظمة حلف شمال الأطلسي مقراً لها قد تواجه في يوم من الأيام "حرباً بالوكالة" في إفريقيا أو جنوب شرق آسيا ضد الشركات العسكرية الخاصة المسلحة التابعة للعدو.

إعداد القادة العسكريين للمستقبل

يتعين على الكليات والمعاهد الدفاعية تطوير مناهج وموارد لتناول قضايا سياسة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة والشركات الأمنية المسلحة الخاصة، لا سيما التحديات المتعلقة بالقيادة والأخلاقيات المشار إليها أعلاه. وعند القيام بذلك، قد يكون من الحكمة الاستفادة من تجارب صغار وكبار الضباط العائدين مؤخراً من العمليات. وفي كثير من الحالات، فإن خبرات هؤلاء الضباط تفوق خبرة المدرب المقيم في المعاهد العسكرية والدفاعية. وسيكون من الحكمة أيضاً إشراك القطاع الخاص ذاته من خلال دعوة ممثلين عن الشركات العسكرية والأمنية الرائدة لإلقاء محاضرات ولمناقشة تجاربهم وتوصياتهم الخاصة في الفصول الدراسية للمعاهد والكليات الدفاعية.

13 الفصل الثالث عشر

مكافحة الفساد المتعلق بقطاع الدفاع في البلدان التي لديها منازعات إقليمية لم تُحل أو صراعات مجمدة

من الممكن أن تزيد المنازعات الإقليمية التي لم تُحل والصراعات المجمدة من مخاطر الفساد في مناطق هذه المنازعات والصراعات بشكل كبير. ومن أبرز الأمثلة على ذلك المنازعات الإقليمية التي لم تُحل حول الانفصال في أراضي الاتحاد السوفيتي السابق. ناغورني-كاراباخ في أذربيجان وترانسديستريا في مولدوفا وحتى أغسطس 2008، أبخازيا وجنوب أوسيتيا في جورجيا. كما تشمل الأمثلة حالات مثل النزاع بين الطائفتين اليونانية والتركية في قبرص والنزاع بين الهند وباكستان حول كشمير.

وبصفة عامة فإن البلدان التي لديها صراعات مجمدة تشهد معدلات عالية من الفساد. وبيين الربع 1-13 معدلات بعض البلدان وفقاً لتصنيف مؤشر تصورات الفساد 2008 الخاص بمنظمة الشفافية الدولية. والمنازعات الإقليمية التي لم تُحل والصراعات المجمدة تضيف بوضوح عدداً من العناصر المحددة إلى معادلة الفساد ومع ذلك لا ينبغي المبالغة في تأثير هذه العناصر. وغالباً ما يرتبط مستوى الفساد في بلد ما بالعوامل الاجتماعية والاقتصادية على نحو أكثر من ارتباطه بوجود نزاع مجمد. على سبيل المثال، كانت المستويات المرتفعة للفساد المتعلق بمؤسسة الدفاع الذي كان موجوداً في جورجيا قبل الثورة الوردية التي اندلعت عام 2003 مرتبطة بشكل وثيق بحالة الخراب المالي لوزارة الدفاع الجورجية على نحو أكبر من ارتباطها بالتهديد الذي تشكله مناطق أبخازيا وأوسيتيا الجنوبية الانفصالية. ومن الصعب، لا سيما في الاتحاد السوفيتي السابق الذي يُعد من أكثر المناطق فساداً في العالم، فصل الفساد "المعتاد" عن الفساد المرتبط سببياً بوجود المنازعات الإقليمية التي لم تُحل.

النزاعات المجمدة كعوامل نشوء مخاطر الفساد

تتمثل العوامل الرئيسية التي تزيد من مخاطر الفساد بالنسبة للمؤسسات الدفاعية والأمنية في المناطق التي تشهد منازعات إقليمية لم تُحل وصراعات مجمدة في ما يلي: زيادة النفقات العسكرية وضعف مستوى الشفافية وإنشاء "مناطق رمادية" قانونية ووجود تشكيلات شبه عسكرية غير منظمة. وهذا يكون مصحوباً في كثيرًا من الأحيان بإيديولوجية "البقاء الوطني" ومستويات مرتفعة من الدعم الشعبي للمؤسسة العسكرية والذي يمكن أن يؤدي إلى التسامح الضمني على أنشطة الفساد باعتبارها ثمن يُدفع لتحقيق الأمن القومي.

المربع 13-1. مؤشر الفساد (CPI) والنسبة المئوية من إجمالي الناتج المحلي لقطاع الدفاع في دول محددة تشهد منازعات إقليمية لم تُحل أو صراعات مجمدة

النزاع	البلد	مؤشر الفساد (الأفضل = 10)	النسبة المئوية للمنتج المحلي لقطاع الدفاع (المتوسط العالمي = 2.2٪)
كشمير	الهند	3.4	2.5
	باكستان	2.4	3.1
ناغورني-كاراباخ	أذربيجان	2.3	3.4
	أرمينيا	2.7	3.0
أوسيتيا الجنوبية/أبخازيا	جورجيا	4.1	9.2
	روسيا	2.2	3.5
			(المقدرة)
ترانسديستريا	مولدوفا	3.3	0.5
قبرص	اليونان	3.8	3.3
	تركيا	4.4	2.5
			(المقدرة)
دارفور	السودان	1.5	4.4

المصادر: TI Corruption Perceptions Index:

www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi;

. SIPRI Military Expenditure Database: <http://milexdata.sipri.org/>

زيادة الإنفاق

تنتم الصراعات المجمدة بعدة عناصر منها القدرة التنافسية وعدم الثقة والعسكرة، وهو الأمر الذي يجعل سباقات التسلح الممارسة المعتادة لكل طرف من الأطراف المتنازعة على سبيل المثال، لقد ساعد النزاع القائم حول إقليم كشمير على جعل الهند ثاني أكبر مستورد للأسلحة في العالم وحمل باكستان على تخصيص الجزء الأكبر من موازنتها العامة للدفاع وحمل كلا البلدين على تطوير ترسانات نووية. ولقد دفعت المنازعات الإقليمية بشأن أبخازيا وأوسيتيا الجنوبية (المدعومان من روسيا) جورجيا إلى زيادة موازنتها الدفاعية من 42 مليون لاري (20 مليون دولار أمريكي) في عام 2003 إلى 1.4 مليار لاري (830 مليون دولار أمريكي) في عام 2007، الأمر الذي جعلها إحدى الدول صاحبة أكبر نسب من موازنة الدولة المخصصة لمؤسسة الدفاع في العالم (9.2٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام 2007، وفقاً لمعهد ستوكهولم الدولي لبحوث السلام).¹ وفي حين أنه قد تم طرح هذا الموقف على المجتمع الدولي باعتباره أمراً ضرورياً لتنفيذ الإصلاحات المتعلقة بالتكامل مع منظمة حلف شمال الأطلسي، فإن المسؤولين الجورجيين عادة ما استشهدوا للجماهير المحلية بوجود منازعات مجمدة كحجة للحصول على موازنة عسكرية كبيرة. كما أن الدولتين الأخرتين بمنطقة جنوب القوقاز - أرمينيا وأذربيجان - اللتان توجهان نزاعاً إقليمياً لم يُحل في ناغورني-كاراباخ، قد أولتا أيضاً اهتماماً خاصاً بالاستعدادات العسكرية وزيادة الإنفاق الدفاعي بشكل

¹ SIPRI Military Expenditure Database: <http://milexdata.sipri.org/>

كبير. ويبين المربع 13-1 أن كل البلدان المذكورة سابقاً تقريباً التي تشهد منازعات مجمدة تتفق نسبة من إجمالي الناتج المحلي على قطاع الدفاع أكبر بكثير من المتوسط العالمي المقدر البالغ 2.2٪ من إجمالي الناتج المحلي.

وهذه الزيادة في الإنفاق تزيد بشكل كبير من فرص حدوث الفساد، لا سيما حيثما تلقي المخاوف من تجدد الصراع بظلالها على قضية الشفافية. ومن المرجح أيضاً أنها تحول أنماط الفساد من كونه فساداً منخفض المستوى تحركه الحاجة إلى فساد عالي المستوى يحركه الجشع.

انخفاض مستوى الشفافية

علاوة على التسبب في زيادة الموازنات، فإن الوضع المُعسكر المحيط بالمنازعات المجمدة من المرجح أن يقلل الشفافية في مؤسسات الدفاع، بحجة التهديد الأمني الذي يواجهه البلاد من المناطق الانفصالية. ومن الممكن حجب النفقات التي لا تُعد ولا تُحصى، التي تتراوح من العمليات القتالية إلى الإنشاءات والمشتريات، أمام عمليات التدقيق وذلك لأسباب أمنية وطنية. على سبيل المثال، صرح وزير الدفاع الجورجي السابق إيراكلي أوكرواشفيلي بأنه "قام بعزل وزارة الدفاع" نظراً لأن العديد من المسؤولين "لا يعملون لصالح بلدهم بل لصالح دولة أخرى" في وقت يتمركز فيه "جيشان طليقان" في الأراضي الجورجية.² كما أن الإطراف في التصنيف، بذريعة "وجود أعداء خلف خط وقف النيران"، يقلل من فاعلية الرقابة الخارجية، مثل اللجان البرلمانية ومكاتب مراجعة الحسابات فضلاً عن عرقلة الرقابة الشعبية التي تتم من خلال مؤسسات المجتمع المدني. ومن الممكن أن يساعد المناخ السياسي واللوائح المعمول بها في البلدان التي تشهد منازعات إقليمية أو صراعات مجمدة في سيطرة النخب على وسائل الإعلام وغيرها من مصادر المعلومات الأخرى تحت ذريعة منع التخريب الإيديولوجي وحروب المعلومات التي يمارسها العدو.

الفراغ القانوني

لقد تأثرت الشفافية والمساءلة سلبيًا بشكل زائد بسبب وجود مناطق انفصالية، والتي تمثل ثقباً سوداء في النظام الدولي والتي لا تحظى باعتراف دولي كما أنها لا تخضع للإلزام من قبل القانون الدولي. وفي كثير من الأحيان، تكون الأطراف الانفصالية في الصراع المجدد قادرة على تأسيس (عادة في مرحلة "ساخنة" من الصراع) والحفاظ على (في مرحلة "التجمد") الأراضي المستقلة فعلياً، والتي تكون في كثير من الأحيان مدعومة عسكرياً ومالياً ومعلوماتياً من قبل راعي إقليمي كبير. ومن دون العلاقات الرسمية، ولكن مع الحاجة لعقد اجتماعات ومناقشات ومفاوضات وحتى إبرام اتفاقيات، فإن المنفذ الوحيد للعلاقات العابرة للحدود هو من خلال الاتصالات غير الرسمية. وهذه الأمور تتسم بشفافية أقل وبالتالي أكثر احتمالية أن تكون ذات طابع فاسد أو جنائي. وبالمثل، فإن الكيانات الانفصالية تتواجد في ظل فراغ قانوني، حيث إنها غير ملتزمة لا بالقانون المحلي للدولة التي تُعد اسمياً جزءاً منه ولا بالقانون الخاص بالدولة الراعية لأي من هذه الكيانات. وبالتالي، ينبغي ألا يكون من المستغرب أن تكون أنشطة الفساد أو الأنشطة الإجرامية في كثير من الأحيان هي المصادر الرئيسية للدخل لمثل هذه الكيانات.

القوات غير الخاضعة للتنظيم

يتفاهم هذا الفراغ القانوني من خلال انتشار القوات غير الخاضعة للتنظيم، بما في ذلك الانفصاليين والقوات شبه العسكرية. والقوات الانفصالية غير معترف بها دوليًا وبالتالي لا يمكنها تسليح نفسها إلا بالمشتريات العسكرية غير القانونية. وغالبًا ما يتم تهريب الأسلحة، والخفيفة والثقيلة على حدٍ سواء، من خلال إجراء اتفاقيات تنطوي على فساد مع مسؤولين مدنيين وعسكريين من كلا طرفي الصراع وكذلك مع أطراف ثالثة. على سبيل المثال، خلال الحرب التي دارت في الشيشان، تورط الجنود الروس في صفقات أسلحة غير قانونية مع الانفصاليين الشيشان كما قاموا باختلاس نصيب الأسد من الاستثمارات العسكرية المربحة خلال عمليات إعادة الإعمار في فترة ما بعد الحرب. وفي الوقت نفسه، كانت روسيا تقوم بتوريد الدبابات وناقلات الأفراد المدرعين والمدافع الثقيلة وطائرات الهليكوبتر العسكرية والأسلحة الخفيفة بطريقة غير مشروعة إلى الانفصاليين في أبخازيا وأوسيتيا، فضلًا عن توفير التدريب العسكري أيضًا لقواتها المسلحة.

وعادة ما تكون الكتائب شبه العسكرية، التي عادة ما تتكون من "متطوعين" غير نظاميين، هي الأكثر ميلًا للتهب والفساد، حيث إنها تكون أقل نظامًا من القوات العسكرية النظامية ولا تتمتع بالطابع المؤسسي كما تتمتع به القوات العسكرية النظامية. وفي النهاية، فإن ضعف هياكل تطبيق القانون جنبًا إلى جنب مع ثقافة العنف والطمع والكراهية خلق تربة خصبة للإجرام والفساد واسع النطاق. وبالتالي، يمكن أن تشمل الأطراف الفاعلة في عمليات الفساد مسؤولي الحكومة والمسؤولين العسكريين وشركات الدفاع وضباط وجنود الجيش والعصابات والمهربين المحترفين وحتى المدنيين. فإنهم يمارسون مجموعة واسعة من الأنشطة غير القانونية: تجارة الأسلحة والاتجار بالبشر وتهريب المخدرات وابتزاز الأموال وأشياء أخرى ثمينة من السكان المسالمين. ومن الممكن أن يكون العنصر الأخير مدمرًا على وجه التحديد، حيث إنه يؤدي إلى تجريم الأمن.

تأثير الصراعات المجمدة على أشكال الفساد

بشكل عام، يمكن تقسيم الفساد إلى ثلاثة أنواع: الفساد الناتج عن الحاجة أو الفساد "الصغير"؛ والفساد الناتج عن الجشع أو فساد "النخبة"؛ والفساد "الهرمي" الذي يربط بين مسؤولي الحكومة والعسكريين رفيعي المستوى بالجنود ذوي المستويات المنخفضة والمتوسطة.³ والصراعات المجمدة لها تأثير على جميع الأنواع الثلاثة، وبالتالي فإنها تخلق علاقة بين الفساد العالي والمنخفض المستوى، جنبًا إلى جنب مع الجريمة المنظمة والتهريب. وتعمل هذه الشبكات في كثير من الأحيان على نحو سلس عبر الأطراف العديدة في منطقة الصراع، مع القليل من الاعتبار الموجه للولاء.

ويشمل الفساد الصغير الجنود ذوي المستويات المنخفضة والمتوسطة غير القادرين على تلبية احتياجاتهم الاجتماعية الأساسية بمرتباتهم وفوائدهم الاجتماعية المنخفضة. وفي الظروف العادية، قد يبدو هذا المستوى من الفساد متواضع نسبيًا، على الرغم من أنه قد ينطوي على أعداد كبيرة من الجنود المتورطين في السرقات وعمليات تحويل الأموال الصغيرة. ومع ذلك، فمن الممكن أن يصبح الفساد الصغير كالوحش في مناطق الصراع. والجنود يعرفون طعم الدم، سواء من خلال تجربة شخصية مع القتال وحتى الجرائم العسكرية. وفي مواقف ما بعد الحرب أو المواقف المجمدة، غالبًا ما يشعر الجنود بأنهم من حَقهم الحصول –

³ Civil Mats R. Berdal and David M. Malone, eds., Greed and Grievance: Economic Agendas in Wars (London: Lynne Rienner, 2000)

بحكم مشاركتهم في القتال – على حياة أفضل؛ مع ذلك، فإنهم لا يرون وسيلة لتحقيق أهدافهم غير الإجرام. وفي هذه البيئة القاسية، يصبح من السهل نفسياً بالنسبة للعسكريين أن يهربوا السكان المحليين من خلال عمليات الابتزاز والاعتقالات وعمليات الخطف واحتجاز الرهائن وحتى التعذيب.

وعادة ما يتضمن فساد "النخبة" قيادات الجيش والمسؤولين الحكوميين رفيعي المستوى فضلاً عن الشركات الخاصة والوسطاء/الوكلاء. والآلية المعتادة لممارسة هذا الفساد هي المشتريات وصفقات الأسلحة على الصعيدين الوطني والدولي. وتُعد الرشاوى المباشرة ورسوم الاستشاريين والإفراط في الدفع للمقاولين من الباطن مقابل سلع منخفضة الجودة من مشروعات المشتريات الشائعة. ويُعد قطاع الإنشاءات من المجالات الأخرى عالية المخاطر في الفساد، خاصة فيما يتعلق ببناء وترميم المباني العسكرية والبنى التحتية التي تم تدميرها في فترات ما بعد الحرب. ونظرًا لسيطرتهم على الموارد المالية والعسكرية وإنفاذ القانون، عادة لا يحتاج المسؤولون رفيعو المستوى إلى الاعتماد على جماعات الجريمة المنظمة. ومع ذلك، قد يكون هناك دمج تكافلي لهياكل الدولة والهياكل الجنائية، ولا سيما في بالقرب من المناطق الانفصالية. وبما أن فساد النخبة أقل وضوحًا للجمهور الواسع من الفساد الصغير، فإنه لا يمس مصالح المواطنين العاديين بشكل مباشر وقد يفلت من الملاحظة السياسية (ما لم يستخدم لأغراض سياسية). وفي النهاية، فقد يكون لهذا النوع من الفساد آثار سلبية خطيرة على الأمن القومي للبلد.

ويربط الفساد الهرمي بين كلٍ من مسؤولي الحكومة والعسكريين رفيعي المستوى والجنود ذوي المستويات المنخفضة والمتوسطة، مما يؤدي إلى إعادة توزيع الدخل غير المشروع وتدفق المال الفاسد من القاعدة إلى القمة. وهو يشمل في كثير من الأحيان وجود علاقة مباشرة بين المسؤولين والعسكريين الفاسدين وجماعات الجريمة المنظمة ومهربي الأسلحة المحترفين، وهذا هو الحال في الدول الاستبدادية ودول ما بعد الاتحاد السوفيتي والمناطق الانفصالية. وفي بعض الحالات، تقوم الجماعات الإجرامية المحترفة بالهيمنة على موارد الدولة أو حتى تقوم بتنفيذ شكل من أشكال "الديكتاتورية الإجرامية". ويمكن أن تمتد العلاقة بين المسؤولين الفاسدين والمجرمين لتصل إلى الإجرام المتطرف في هياكل مؤسسات الدفاع، إلى الحد الذي يصبح فيه من الصعب التمييز بين "مجرد" العسكريين الفاسدين والمجرمين المحترفين. ويمكن أن تشارك الهياكل العسكرية وشبه العسكرية (بما في ذلك قوات حفظ السلام أحيانًا) في الشبكات الإجرامية التي تهرب الأسلحة والمخدرات والسجائر والسيارات المسروقة والأشخاص الذين يندرجون تحت قائمة مسؤولي الحكومة الفاسدين بحيث يصبح الصراع المجدد مصدر مريح للدخل لجميع الأطراف المتصارعة. فمن خلال التحرك من أعلى إلى أسفل، يصبح الفساد نظاميًا ويتغلغل داخل كافة مستويات الهياكل العسكرية وشبه العسكرية والمدنية. كما أنه يتغلغل في أغلب الأحيان في المجتمع المدني، وخاصة في المجتمعات التي تحتوي على أشخاص نازحين داخليًا (IDPs) والضعفاء اجتماعيًا واللجئين. ويصبح الصراع الذي يحركه الفساد جزء لا يتجزأ من الحياة العامة، وبالتالي يسهم في تطوير الدوائر الانتخابية التي قد تعارض حل الصراع.

وللأسف، فإن الفساد في قوات حفظ السلام أيضًا ليس نادرًا في مناطق الصراع. وقد تمثل قوات حفظ السلام إحدى المنظمات الدولية (مثل الأمم المتحدة أو منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو)) أو دولة منفصلة أو حتى قوة انفصالية بها مستويات مختلفة من النظم والمسؤوليات والمكافأة والسيطرة الخارجية على أنشطتها. فإن اتصالاتهم المنتظمة بالعصابات المحلية وأمرأ الحرب والعسكريين وتطبيق القانون وممثلي الحكومة والشعب من كلا الأطراف المتصارعة تعرضهم لشبكات الإجرام والفساد. إذ يمكن أن يتسبب وضع السلطة وحرية الحركة التي يتمتعون بها في جعلهم أصلًا من الأصول القيمة التي تستحق الرشوة.

إجراءات مكافحة الفساد

تتطلب عملية مكافحة الفساد المرتبطة بمؤسسات الدفاع في البلدان التي توجد بها نزاعات إقليمية لم تحل أو صراعات مجمدة نهجاً متعدد الأبعاد والذي يمتد خارج إصلاح الهياكل العسكرية وتطبيق القانون. وبشكل عام، فإن جهود مكافحة الفساد ليست فعالة إذا كانت الوسائل الرئيسية هي الحجز والاعتقال؛ وإذا ظلت النظم بدون تغيير، فكل ما سيحدث هو أن جيل من المسؤولين العموميين والموظفين الفاسدين سيحل محل جيل آخر. فإن الجهود الفعالة والمستدامة محتملة فقط من خلال تنفيذ الفكر الجيد وإصلاحات مكافحة الفساد الشاملة.

وإنه من المهم بالنسبة للحكومة التي تطبق إصلاحات مكافحة الفساد أن تكون لديها مستويات كافية من الشرعية، كما يحتاج مسؤولو مؤسسة الدفاع والعسكريون إلى السلطة الكافية والحرية لاتخاذ قرارات مسؤولة، على سبيل المثال، بشأن المشتريات العسكرية. ومع ذلك، ينبغي أن يقترن هذا بإجراءات المساءلة الموضوعية بشكل جيد، بما في ذلك معايير الإبلاغ عن جرائم التدقيق والمحاسبة والجرائم المالية. وينبغي أن تشمل هذه الجزء المفتوح من موازنة مؤسسة الدفاع والجزء الخفي منها – والذي ينبغي الحفاظ عليه صغيراً بقدر الإمكان.

المربع 13-2. العناصر الرئيسية في إصلاحات مكافحة الفساد

تشمل إصلاحات مكافحة الفساد العناصر الرئيسية التالية:

- إنشاء نظم فعالة لصنع القرار التي تسمح لقادة الإصلاح السياسي والقادة العسكريين باعتماد ومراقبة تنفيذ إستراتيجية مكافحة الفساد؛
- التحسين الوظيفي، بما في ذلك الاختبارات المهنية للتخلص من العسكريين غير الأكفاء (أو الفاسدين) وتعيين أفراد عسكريين جدد برواتب كافية ومستوى عالٍ من الانضباط؛
- التمويل والرقابة الكافية للحصول على الدعم اللوجستي بما في ذلك بناء وإصلاح المنشآت العسكرية والمعدات الحديثة والذخائر وتطوير البنى التحتية؛
- الإصلاح المؤسسي لتحسين كفاءات مؤسسات الدفاع وعلاقاتهم الداخلية وعلاقاتهم بالمؤسسات المدنية والمنظمات الدولية؛
- الإصلاح التشريعي؛
- إدراج المنظمات الدولية الرائدة (منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة ومنظمة الشفافية الدولية، وما إلى ذلك) والدول الديمقراطية للمساعدة في تسهيل الإصلاح في قطاع الدفاع فضلاً عن تسوية النزاعات من خلال التدريب والدعم اللوجستي والمالي.

كما تُعد الشفافية في عملية صنع القرار والموارد أمراً هاماً – لا سيما داخل الحكومة، حيث ينبغي وضع آليات مناسبة لمراجعة القرارات المتعلقة بأسرار الأمن القومي. كما تُعد الشفافية الموجهة للجمهور الأوسع نطاقاً من خلال منظمات المجتمع المدني أمراً هاماً، حيث تلعب المنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام الحرة دوراً حيويًا في رفع مستوى الوعي الجماهيري وتغيير مواقف الجمهور تجاه قضايا الفساد المتعلقة بمؤسسات الدفاع. ويُعد إنشاء مجالس الرقابة العامة وإنشاء قاعدة بيانات واحدة تحتوي على جميع أنواع

المعلومات العامة بشأن أنشطة وزارة الدفاع من التدابير العملية التي أثبتت أنها مفيدة. وبالطبع، فإن هذه التدابير تعتمد على قوة المؤسسات الديمقراطية في المجتمع فضلاً عن تفعيل العلاقات المدنية-العسكرية. وهذا الأمر صعب في مناطق الصراع على وجه التحديد حيث تعمل المنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام الحرة ومؤسسات حقوق الإنسان بصعوبة.

وثمة أداة أخرى للمساءلة وهي جماعات التحقيق البرلماني التي يمكن أن تتصدى لخطر الفساد في نظام مؤسسات الدفاع. ويمكن أن تشمل مثل هذه المجموعات ممثلي المجتمع المدني وبنبغي أن يكون لها الحق في مراقبة وضبط تنفيذ تدابير مكافحة الفساد في قطاع الدفاع. كما يمكن للمجموعات البرلمانية أن تقوم بتطوير تشريع مكافحة الفساد، على سبيل المثال، تنظيم المناقشات ودمج ضمانات ضد الرشاوى وتحسين الرقابة على الجودة.⁴

كما يمكن اتخاذ عدد من الإجراءات للتصدي بشكل خاص لمخاطر الفساد المرتبطة بالصراعات المجمدة. يتمثل الإجراء الأول في إقامة نظام من خلال القضاء على القوات شبه العسكرية غير الحكومية أو تشكيلات "المتطوعين" المسلحين. وتساعد عملية نزع السلاح والتسريح من هذه الجماعات الدولة على تأسيس نظام احتكاري لاستخدام القوة، وبنبغي اتخاذ هذه الخطوة في وقت مبكر لأية حكومة تتمتع بإرادة سياسية لتحقيق الاستقرار في حالة ما بعد الصراع ومكافحة الفساد.⁵ ويمكن بعد ذلك بذل المزيد من الجهود لزيادة تحسين النظام والانضباط والكفاءة المهنية للقوات الحكومية، بحيث تشمل تدابير لضمان ما يكفي من الظروف الاجتماعية والرواتب.

ثانياً، نظراً لأن حالة من حالات الصراع غير المستقر (أو التهديد بالصراع) الذي يدفع إلى مخاطر الفساد المتعلق بالصراعات المجمدة، فإنه من المهم إنهاء القتال وتحقيق قدر من الأمن. وهذا سوف يسمح بنقل الطاقة السياسية من القضايا التنفيذية مثل برامج التدريب والتجهيز نحو تحسين الحكم. فكلما أمكن الحفاظ على الأمن لفترة أطول، زادت احتمالات الاتصال والتعاون عبر الحدود وقلت صلة الجماعات البرلمانية بالوضع الأمني وقل ميل السلطات السياسية إلى استخدامهم لأسباب سياسية.

ثالثاً، إنه من الضروري أن تحظى تدابير مكافحة الفساد بالدعم الجماهيري. وهذا يتطلب أولاً وقبل كل شيء جهوداً لإحداث انقلاب في الرأي العام ضد الفساد. ويمكن أن يساعد دعم المعلومات المنهجية والمستدام وبرامج الراديو والتلفزيون لمكافحة الفساد والمنشورات التي يتم عرضها في وسائل الإعلام المطبوعة الجمهور على فهم النتائج السلبية للفساد على القدرة القتالية والأمن القومي على نطاق واسع بشكل أفضل. ويمكن أن يكون هذا عاملاً قوياً في تحويل تصورات الجمهور، حتى عندما كانت ثقافة الهدايا والتسامح تجاه الفساد مهيمنة على المجتمع في السابق.

⁴ Transparency International Georgia, *Anti-Corruption Policy: Recommendations by Civil Society Representatives and Experts* (30 March 2009), www.transparency.ge/files/215_490_158736_Anti-Corruption Policy Recommendations by Civil Society ENG.pdf

⁵ The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *Security Sector Reform in Post-Conflict Peacebuilding* (May 2009), <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=100048&nav1=5>

المثال الجورجي

واجهت جورجيا، مباشرة بعد الاستقلال في عامي 1992 و1993، صراعات مسلحة في أوسيتيا الجنوبية وأبخازيا، والتي نتج عنها إنشاء مناطق انفصالية تحت الحماية الروسية. فخلال ومباشرة بعد هذه الصراعات المسلحة، كانت الهياكل العسكرية الجورجية شبيهة بالكتائب الوطنية الجنائية المنفصلة والمنظمة بشكل سيء والمجهزة والمدربة و"الممولة ذاتيًا" عن طريق الرشوة والابتزاز والاختلاس والنهب. وفي عامي 1994 و1995، قامت الحكومة بنزع سلاح وفصل والقضاء على أغلب هذه الكتائب واستخدمت بدلاً منها القوات المسلحة المنشئة حديثًا وأنظمة إنفاذ القانون. ولكن لم تكن هناك إرادة سياسية لمكافحة الفساد ولم تقم الحكومة بهذا الإجراء إلا كلاميًا. وفي عام 2002، أشار استطلاع للرأي أجرته "المنظمة الجورجية الدولية لإجراء أبحاث استطلاع الرأي" (GORBI) أن 92 في المائة من المشمولين بالاستطلاع يعتقدون أن الفساد كان منتشر بشكل واسع بين المسؤولين العموميين.⁶

وكانت النتيجة المنطقية لهذا الوضع اندلاع "الثورة الوردية" ضد الفساد في نوفمبر 2003. وفي أعقاب الثورة، شرعت الحكومة الجديدة على الفور في إجراء إصلاحات لمكافحة مستويات الفساد المتوطنة سابقًا في مؤسسات الدولة. ومن بين مبررات اندلاع الثورة تعزيز دولة جورجيا إلى الحد الذي يمكنها من الدفاع عن نفسها ضد التهديد الذي شكلته الصراعات المجمدة، فضلًا عن بناء دولة جورجية يود أن يعيش فيها الأبخاز والأوسيتيين. ومن ثم، وابتداءً من عام 2004، تم تنفيذ إصلاحات جديدة لمكافحة الفساد في قطاع الدفاع.

وقد كانت سياسة شؤون الأفراد واحدة من المجالات الرئيسية في الجهود. وقد تم فصل اللووات وكبار المسؤولين الذين انعدمت لديهم المهارات المهنية أو الذين قاوموا الإصلاح وتم تعيين جيل أصغر من العسكريين (جزء منهم حاصل على تعليم غربي). وقد تغيرت دوافع الفساد الصغير إلى الأحسن من خلال المزيج المكون من زيادة الأجور واللوائح المطبقة بصرامة. على سبيل المثال، في عام 2004، عندما بلغ أجر العريف 107 لاري جورجية في الشهر (حوالي 50 دولار في أسعار صرف العملات المعاصرة)، فإن الضباط غالبًا ما كانوا يستكملون أجورهم من خلال الحصول على رشوة (غالبًا مقابل إعفاء مجندين من تأدية الخدمة) أو من خلال الاختلاس منخفض المستوى لأموال الدولة المخصصة للغذاء أو الملابس. واعتبارًا من عام 2008، كان يحصل العريف على 925 لاري جورجية (560 دولار تقريبًا) شهريًا، وهي زيادة بمعدل 864%. وبالتالي، لم يعد ارتكاب أعمال فساد صغيرة بالنسبة لهؤلاء أمرًا ضروريًا ولا جذابًا.

البرامج. لعل أحد الإجراءات المدعومة خارجًا لزيادة الشفافية مع الحكومة الجورجية كان اعتماد (نظام التخطيط والبرمجة والموازنة/نظام الإدارية المالية) وهو النظام الذي ترعاه الولايات المتحدة. يوفر هذا النظام المبتكر، الذي تم استحداثه عام 2008، تخطيط متعدد السنوات وشفافية داخل مؤسسات الحكومة والدفاع بشأن تخصيص الموارد لتحقيق الأهداف المرجوة. كما يوضح ويقسم النظام مناطق المسؤولية بين الأفراد المدنيين والعسكريين وبحرر من الناحية النظرية الجانب التشغيلي العسكري الخاص بعمل القوات المسلحة من الأهداف السياسية. ومع ذلك، هناك دلالات قليلة على مثل هذا الوضوح سواء بين المؤسسات أو

داخل وزارة الدفاع. وتشير الأدلة السردية المقدمة من قبل الصحفيين والخبراء والمنظمات غير الحكومية إلى أن مستوى الانفتاح في وزارة الدفاع لا يزال يعتمد إلى حد كبير على موقف الوزير.

المشتريات. على الرغم من الحقيقة التي تشير إلى أن العقود التي تزيد قيمتها عن قيمة معينة يجب منحها من خلال المناقصات، فإن مشتريات مؤسسات الدفاع غالبًا لا تتم وفقًا للقانون. فقد تم تنفيذ مشاريع كبيرة، خاصة في السنوات الأولى من رئاسة ساكشيفلي، على أساس "المفاوضات مع الأفراد" (المشتريات وحيدة المصدر). ولعل من أبرز القضايا في هذا الصدد هي بناء القاعدتين العسكريتين "جوري" و"سيناكي" ومستشفى، التي تم التعاقد عليها من خلال مصدر وحيد للمشتريات لشركة يملكها كيباش خالفاشي، وهو حليف لوزير الدفاع أوكرواشيفلي. وقد انتهت هذه القضية لاحقًا باتهام الحكومة بالاختلاس. وعلاوة على ذلك، فقد تم تيرير الإنفاق المفرط وغير المسؤول لمؤسسات الدفاع بأنه تم في إطار الصراعات الداخلية، مع نقل مستشفى جورجيا العسكري الرئيسية من تبليسي إلى جوري ووضع القاعدة على الطريق الرئيسي المواجه لأوسيتيا الجنوبية على سبيل المثال. ومع ذلك، يبدو أن هذه الحالات البارزة قد حدثت في أعقاب التحول العام منذ عام 2004 من المشتريات وحيدة المصدر إلى المناقصات.

إعادة هيكلة مؤسسات الدفاع وقدرة الدولة. كانت هذه التغييرات جزءًا من عملية إعادة الهيكلة الشاملة لقطاع الدفاع بأكمله، مدعومة بالتمويل المتزايد بشكل كبير من موازنة الدولة كما أنها مدعومة بمساعدة من منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) والولايات المتحدة والمملكة المتحدة وفرنسا وتركيا وغيرهم من الدول. ومن عام 2003 وحتى عام 2008، زادت موازنة مؤسسات الدفاع من 30 مليون لاري جورجية إلى حوالي 2 مليار لاري جورجية. وعلاوة على زيادة الرواتب التي يتقاضاها العسكريون، ذهب هذا التمويل إلى إصلاح المعدات والتكنات العسكرية والمشتريات الجديدة والتدريب. وقد تم إعادة تنظيم وزارة الدفاع كما تم تعيين وزيرًا مدنيًا للدفاع.

وقد كانت عملية إعادة هيكلة مؤسسات الدفاع جزءًا من جهود أوسع نطاقًا لزيادة قدرة الدولة. وثم عنصر هام في هذه العملية تمثل في نزع السلاح من حركات العصابات الإجرامية المسلحة غرب جورجيا وشن حملة على القادة الإقليميين الجورجيين (kanonieri kurdi).⁷ ونتيجة لذلك، باتت مؤسسات الأمن الجورجية وحدها تمتلك الآن حق استخدام القوة ولم تعد المنظمات شبه العسكرية والمنظمات السرية تمارس النفوذ الفاسد كما كانوا من قبل.

التأثير الإيجابي. لقد حققت هذه الإصلاحات نجاحًا ملموسًا في الحد من الفساد على نطاق واسع، ولا سيما الفساد الصغير منخفض المستوى الذي يؤثر على الجمهور الواسع. وقد تم تدمير الكثير من شبكات الفساد في قطاع الدفاع وغيره من الهياكل الأمنية وهياكل تطبيق القانون وقد تحسن التصور الجماهيري بشأن مؤسسة الدفاع بشكل كبير. وتشير مؤشرات تصور الفساد الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية إلى التقدم الملحوظ الذي أحرزته جورجيا في تنفيذ إستراتيجيتها المعنية بمكافحة الفساد (انظر المربع 13-3).

كما كان هناك تحسنًا هامًا في المهنية العسكرية: فقبل اعتماد خطة عمل الشراكة الفردية (IPAP) التي وضعتها منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) والخاصة بجورجيا في عام 2004، كانت القوات المسلحة الجورجية تعمل بالكاد كمنظمة؛ أما اليوم، فإنه جيش أكثر حداثة ومنظم ويحصل أفرادها على رواتب جيدة ومدرب ومجهز على نحو أفضل وقريب من معايير منظمة حلف شمال الأطلسي وخالي من أنشطة الفساد الصغير. وقد تجلى هذا خلال الحرب الروسية-الجورجية في أغسطس عام 2008، حيث

⁷ Literally, "thieves-in-law."

أظهر الجيش الجورجي المدرب من قبل منظمة حلف شمال الأطلسي، والذي تم القضاء فيه على الجماعات شبه العسكرية وجماعات "المتطوعين" المسلحين منذ وقت طويل، انضباطاً أكثر من الجيش الروسي وحلفائه الانفصاليين، الذين قام الصحفيين التابعين لهم بتسجيل مقاطع فيديو تظهر حالات متكررة للرشوة والاختلاس والنهب.

معضلة زيادة القدرات. خلاصة القول أن مؤسسات الدولة في جورجيا، بما في ذلك القوات المسلحة، تمتلك الآن السلطة والقوة لتنفيذ وتطبيق تدابير مكافحة الفساد. ومع ذلك، فإن قدرة الدولة المتزايدة تحديداً هي التي ساعدت على خلق حالة يصبح فيها الوصول إلى المعلومات أكثر صعوبة وتصبح المؤسسات المعنية بفحص وزارة الدفاع أكثر ضعفاً. وبالتالي، فعلى الرغم من أنه كانت هناك القليل من حالات الفساد المؤكدة في المؤسسة العسكرية الجورجية منذ عام 2004، إلا أن هناك تصوراً بأن الحد من الفساد الصغير كان مصحوباً بزيادة في فرص الفساد عالي المستوى. وكما قال أحد الخبراء العسكريين الجورجيين: "إذا اعتاد أحد الطهاة بوحدة عسكرية على سرقة كيلوجرامين من البطاطس، فإنه قد يتوقف عن هذا الفعل نظراً لوجود رقابة وانضباط ولأنه بات يتقاضى الآن راتباً يصل إلى 1000 لاري. ومع ذلك، فعندما يتعلق الأمر بالمناقصات والبناء وشراء السيارات وشراء المعدات العسكرية والذخيرة، فينبغي في هذه الحالة أن يتعامل المرء مع مثل هذه المبالغ الكبيرة من الأموال التي قد يسرقها شخص ما والتي تبلغ 42 مليون [أي ما يعادل الميزانية العسكرية السنوية لعام 2003] سريعاً".⁸

لقد كانت الشفافية ضحية كبيرة في مثل هذا الموقف. فقد أظهر استطلاع للرأي عام 2008 للصحفيين والخبراء والمنظمات المحلية غير الحكومية والتي قام بإجرائه جمعية العدالة والحرية، أن 23٪ فقط من الصحفيين استخدموا دائرة العلاقات العامة في وزارة الدفاع كمصدر للمعلومات؛ بدلاً من ذلك، فإنهم فضلوا التحدث إلى الخبراء العسكريين والمطلعين على علم السياسة الشخصية ومناورات ما خلف الكواليس. ولعل الأمر الأكثر إزعاجاً هو أن التقرير يستشهد بالصحفيين على اعتبار أنهم يقولون إن الحصول على المعلومات من الحكومة هو أمر "مستحيل عملياً".⁹ والمشكلة لا تنتهي عند هذا الحد: إذ يُعتبر نصف ميزانية مؤسسة الدفاع "سري" وأن تقسيم الميزانية يحدث على نحو عام إلى حد بعيد. وحتى عام 2006، كانت

المربع 13-3. المعدلات الجورجية بحسب مؤشر الفساد (CPI)، 2004—2008

العام	2004	2005	2006	2007	2008
التصنيف وفقاً لمؤشر الفساد	133	130	99	79	67
	(من 145)	(من 158)	(من 163)	(من 179)	(من 180)

المصادر: TI Corruption Perceptions Index: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

⁸ مقابلة شخصية مع إيراكلي سيسياشفيلي، مدير جمعية "العدل والحرية" 13 يناير، 2009.

⁹ Irakli Sesiashvili, *The Transparency of the Ministry of Defense: The Problems and Prospects* (26 April 07), www.ajl.ge/pages.php?lang_id=eng&cat_id=1&news_id=3

وزارة الدفاع ثُمول جزئيًا من خلال صندوق التنمية السرية في الجيش والذي لم يتيح أي معلومات. وعلى الرغم من أن إلغاء هذا التمويل يُعد خطوة إيجابية، فإن شفافية الميزانية لم تتحسن كثيرًا منذ ذلك الحين. ويعود آخر توزيع للموازنة الكلية تمت إتاحته علنًا إلى عام 2007، مع تصنيف مبالغ كبيرة بشكل غامض تحت بند "نفقات أخرى". ويدعم هذا التصور التقرير المُعلن للمخابرات الأمريكية حول حالة الجيش الجورجي والذي يشير إلى أن اختيار الكوادر يعتمد على "العلاقات الشخصية" وأن المعلومات "تخضع للتسلسل الوظيفي والرقابة الصارمة"¹⁰.

المساءلة البرلمانية والعامّة. لقد تم إنشاء عدد من المؤسسات للمساعدة في تحسين المساءلة البرلمانية والمساءلة العامّة. ويشتمل هذا على مؤسسة المجلس المدني للدفاع والأمن، وهي عبارة عن مؤسسة أنشئت كمنتدى للحوار بين وزارة الدفاع وقطاع المنظمات غير الحكومية والتي تم إعادة تنشيطها الآن بعد أن كان قد تم تهميشها من قبل أركواشيفلي خلال فترة وجوده في الوزارة. وبعيدًا عن غرفة الرقابة والبرلمان (التي تتولى مسؤولية الموافقة على الميزانية)، توجد أيضًا مجموعة الأمانة البرلمانية المكونة من أعضاء البرلمان الذين يتمتعون بالوصول إلى التفاصيل السرية التي تُعتبر حساسة.

ومع ذلك، يعتقد أبرز الخبراء الجورجيين أن جميع هذه الآليات قد أخفقت عمليًا. وفي استطلاع للرأي في عام 2007، قال 80٪ من الخبراء والصحفيين أن الرقابة البرلمانية كانت "غير كافية"¹¹. على سبيل المثال، من المفترض قانونًا أن تشتمل مجموعة الأمانة البرلمانية على نائب واحد على الأقل من الأقلية البرلمانية. وفي الواقع، فإنه تم رفض مرشح المعارضة لعضوية مجموعة الأمانة ولم يكن هناك ممثل للمعارضة في هذه المجموعة حتى تم عقد البرلمان الجديد في عام 2008. ويوجد الآن اثنان من ممثلي المعارضة في هذه المجموعة، إلا أحدهم قدم شكوى أنه لم يتم عقد أي اجتماع لمجموعة الأمانة منذ انعقاد برلمان عام 2008،¹² وهو العام الذي أجريت فيه عمليات قتالية رئيسية ضد روسيا. وفي حالة غرفة الرقابة، فإنه لا يتم نشر التقارير الآن على الإنترنت وحتى بالمقارنة مع المستوى الأساسي من الرقابة التي مارستها قبل الثورة الوردية، فإن هذه المؤسسة لم تكن نشطة في نشر المشكلات. وبالطبع، فقد أطلق باتا زاكاريشفلي، أحد خبراء قضايا الدفاع والصراعات، على غرفة الرقابة اسم "الهيئة التي ليست لديها وظيفة في هذه البلاد... إنها عاجزة بشكلٍ كلي"¹³. وفي بعض الأحيان يتم منع، حتى المسؤولين المسموح لهم بإجراء الرقابة، من الوصول إلى المعلومات فضلًا عن منع أمين المظالم العامّة، وهو الشخص المسؤول عن مراقبة موقف حقوق الإنسان داخل القوات المسلحة الجورجية، من زيارة منشآت الاعتقال العسكرية لمراقبة أوضاعها.¹⁴

خلاصة القول، هناك استياء واسع النطاق، بما في ذلك من منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) وغيرها من المنظمات الدولية، من الطريقة التي تعمل بها المؤسسات التي من المفترض "نظرًا" أنها تقوم بعملية الرقابة على وزارة الدفاع. ويشير البعض، مثل الخبير العسكري الجورجي إيركلي سيسياشيفلي، إلى أن هذا يرجع إلى الحقيقة المتمثلة في أن الحكومة تسيطر على كل هذه الهيئات، حيث إنها تحظى الآن بأغلبية

¹⁰ *New York Times*, 18 December 2008

¹¹ تم إجراؤه من قبل جورجيا لصالح منظمة حلف شمال الأطلسي في عام 2007.

¹² بالإشارة إلى جايا تورلانز - مقابلة مع تي أوبارديا، 15 يناير 2009.

¹³ مقابلة مع المؤلف، 13 يناير 2009.

¹⁴ التقرير السنوي 2007 لأمين المظالم.

دستورية في البرلمان¹⁵ ويمكنها تعيين أي شخص ترغب فيه ليتولى رئاسة مثل هذا النوع من مؤسسات الرقابة. ومن المفارقات، قبل عام 2004، أنه كان يتعين على الحكومات أن تتعايش مع برلمان أقل مرونة فضلاً عن وسائل الإعلام المعارضة إلى حد كبير. كما عززت الطبيعة الانشاققية للنخبة الجورجية وضعف الدولة في فترة ما قبل عام 2004 نوعاً من أنواع التعددية، حيث كان المسؤولون الأفراد مستقلين نسبياً وكانت لديهم القدرة على أداء وظائفهم التنظيمية.

كل ما سبق ذكره أدى إلى خلق بيئة خصبة لتقشي الفساد. ويدعم هذا التصور حالات الفساد عالية المستوى المؤكدة القليلة التي تم اكتشافها في السنوات الأخيرة. ومما لا شك فيه أن الجانب الأهم هو الإدعاءات التي تم التعبير عنها ضد وزير الدفاع السابق إيراكلي اوكروشيفلي، والذي ألقى القبض عليه بعد أن اتهم الرئيس بالقتل والفساد علناً عبر بث تلفزيوني مباشر. وقد زعمت غرفة الرقابة أن لديها أدلة تثبت أن اوكروشيفلي كان قد اختلس 103 مليون لاري (60 مليون دولار أمريكي)، ممن الأموال المخصصة لعقود الوقود والبناء، بالإضافة إلى جرائم أخرى. ولكن لم يتم صدور التقرير حتى الآن. وفي قضية فساد كبيرة أخرى، تم اتهام مسؤولين رئيسيين في وزارة الدفاع، كانوا قد تحالفوا على نحو وثيق مع أعضاء الحكومة المعارضين لاوروشيفلي، بالفساد من قبل اوكروشيفلي في الوقت الذي كان يتولى فيه منصب الوزير.¹⁶ ومن غير المعقول أن تضع هاتان القضيتان، اللتان تم اكتشافهما نتيجة الصراع الداخلي في الحكومة، حدًا للمشكلة. إذ إنه من المرجح أنهما ليستا سوى غيض من فيض.

الدروس المستفادة

تقدم القضية الجورجية عددًا من الدروس المفيدة. أولاً مدى قيمة الإجراءات المحددة لمكافحة مخاطر الفساد المرتبطة بالصراعات المجمدة. وهذا يشمل حل التشكيكات شبه العسكرية غير الحكومية وزيادة الرواتب والانضباط داخل القوات المسلحة والتركيز على بناء الثقة المجتمعية في القوات المسلحة.

ثانيًا أهمية قدرة الدولة على التعامل مع الفساد. حيث إن إضعاف الدولة، الذي يرجع جزء منه إلى وجود صراعات مجمدة، يعني أن الفساد ازدهر في جورجيا خلال فترة التسعينيات. ومع ذلك، فمنذ عام 2004 تم تعزيز الدولة الجورجية، مما أدى إلى انخفاض في الفساد الصغير. ومع ذلك، فقد سمحت أيضاً بزيادة قدرة الدولة بمزيد من الحماية للمعلومات، والتي، بدون موازنات، أدت إلى انخفاض في مستوى الشفافية. وقد كان الفشل في وضع آليات رقابة ديمقراطية فعالة في مكانها الصحيح للإشراف على هذه القدرة المتزايدة للدولة ما هو إلا سهو كبير.

ثالثًا عدم قابلية قطاع الدفاع للانقسام عن بقية النظام السياسي من حيث مكافحة الفساد وإنشاء قوات مسلحة مسؤولة عن تحقيق الديمقراطية. فالشفافية والحوار المفتوح يشكلان أفضل آليات مكافحة الفساد المخفي جيداً وعالي المستوى. وبالتالي، فإنه لا يمكن السماح للدول التي تعاني من صراعات داخلية بأن تتبع غرائزها الطبيعية (وربما التقاليد الثقافية) من أجل حجز مؤسسات الدفاع الخاصة بهم خلف جدار من السرية، وحفظ قضايا الدفاع والأمن الوطني خارج حدود المناقشة العامة. ومن أجل تغيير ذلك، نحتاج إلى

¹⁵ معظم المعارضة استقالوا من مقاعدهم اعتراضاً على ما اعتقدوا أنه انتخابات مزورة.

¹⁶ لقد أتهموا باختلاس أموال مخصصة لإعادة بناء تكتة عسكرية بالقرب من تبليسي ولكن تمت تبرئتهم لاحقاً وانتقلوا إلى مجلس الأمن القومي وسط عدم رضا السيد اوكروشيفلي الذي ظل على اعتقاده بأن هؤلاء المسؤولين كانوا مدانين وجرى حمايتهم من قبل أولئك الذين أرادوا تقويضه.

توجيه الجهود إلى كلٍ من تنشيط المجتمع المدني واهتمام وسائل الإعلام فضلاً عن الانفتاح على مؤسسات الدولة أمام الرقابة العامة. ويمكن أن يكون التأثير السلبي الحتمي للفساد على فعالية القتال أداة هامة من أجل تعبئة المصلحة العامة.

رابعاً أهمية تجاوز الإصلاح السطحي. فقد أحرزت جورجيا تقدماً كبيراً في تحقيق الانسجام بين أعمال هيكلها الدفاعية مع تلك الخاصة بمنظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) وزيادة المساءلة النظرية (على سبيل المثال، من خلال تطبيق نظام التخطيط والبرمجة والموازنة) والقضاء على الفساد منخفض المستوى وإنشاء مجموعة برلمانية للرقابة على القوات المسلحة. ومع ذلك، فإن هذه القاعدة المؤسسية والتشريعية المعززة لم تتوافق مع مستوى مماثل من الإرادة السياسية. وبالطبع، فإن الأوقات الوحيدة التي تمت ملاحقة الفساد عالي المستوى فيها خلال السنوات العديدة الماضية كان في سياق الصراع السياسي داخل الحكومة.

وأخيراً، فقد كان الكثير من التقدم الذي تم إحرازه في جورجيا بشأن مكافحة الفساد والرقابة الديمقراطية على مؤسسات الدفاع يعود إلى التقييم الدولي الصارم والضغط لتلبية معايير منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) أو المعايير الأوروبية ذات الصلة. وينبغي أن يستمر هذا النوع من العلاقات الصادقة والنافذة فيما يتعلق بكلٍ من جورجيا وغيرها من الدول في المنطقة.

الجزء الثالث

بناء النزاهة والحد من الفساد المحتمل في مؤسسات الدفاع

يبحث الجزء الثالث من هذه الخلاصة الوافية في الأطراف الفاعلة في بناء النزاهة والأدوار التي تقوم بها هذه الأطراف. ويبدأ هذا الجزء بفصل حول أهمية بناء النزاهة. وتبحث الفصول التالية في دور الأطر التنظيمية والأفراد والسلطة التنفيذية للحكومة (مع التركيز على وزارة الدفاع) والبرلمانات ومكاتب مراجعة الحسابات وهيئة أمناء المظالم وقطاع الدفاع والمجتمع المدني ووسائل الإعلام والمنظمات الدولية. ويقدم كل فصل المبادئ والممارسات الجيدة في بناء النزاهة والحد من مخاطر الفساد في مؤسسات الدفاع.

14 الفصل الرابع عشر

أهمية بناء النزاهة

لا يمكن للمرء مكافحة الفساد من خلال مكافحة الفساد فحسب – أي مجرد محاكمة فرد أو الإعلان عن حملة أخرى لمكافحة الفساد أو إعادة صياغة مرسوم آخر لمكافحة الفساد أو إنشاء لجنة أخرى لمكافحة الفساد.¹

دانيال كوفمان، زميل أقدم في معهد بروكينغز والمدير السابق لإدارة الحوكمة العالمية التابعة لمعهد البنك الدولي

إن بناء النزاهة ومكافحة الفساد وجهان لعملة واحدة وكلاهما بحاجة إلى المعالجة في إطار أي خطة قومية أو قطاعية. ويجب النظر إلى الفساد، أو إساءة استخدام السلطة الموكلة لتحقيق مكاسب خاصة، على أنه عالي المخاطر ومنخفض المردود. ويتمثل الهدف من بناء النزاهة في تحقيق هذا الأمر بطريقة لا تعرقل كفاءة الحكومات أو القطاع الخاص.²

ويمكن إقامة الحواجز أمام الفساد من خلال زيادة المساءلة والشفافية. وتعني المساءلة أن شاغلي المناصب العامة مسؤولون أمام الجمهور عن قراراتهم وأفعالهم. حيث يجب على شاغلي المناصب العامة إخضاع أنفسهم لمستوى من التدقيق يتناسب مع مناصبهم التي يشغلونها. وأحد الطرق التي يمكن من خلالها مساءلة المسؤولين العموميين هي الشفافية وتوافر المعلومات. فالشفافية والمساءلة تتيحان فرصاً أقل لإساءة استخدام النظم العامة. فإحدى المشكلات المتكررة في مجال الدفاع والأمن هي انعدام وجود مثل هذه الشفافية في كثير من الأحيان.

ويبحث هذا الفصل أهمية بناء النزاهة في مؤسسات الدفاع من خلال إظهار معنى النزاهة في ساحاتي الدفاع والأمن كما أنه يبين لماذا يجب أن يكون بناء النزاهة أولوية بالنسبة للقوات المسلحة. كما أنه يعطي أمثلة على الأدوات التي يمكن استخدامها لتحقيق هذا الهدف ويشرح كيفية استخدام بعض البلدان لهذه الأدوات بنجاح لتعزيز النزاهة في وزارات الدفاع والأمن التابعة لهم وقواتهم المسلحة.

1 Anti Corruption is Signed into Treaty," *WBI Themes* (7 January 2004), **Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.**

2 Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, TI Source Book 2000 (Berlin: Transparency International, 2000), www.transparency.org/publications/sourcebook

ما المقصود بـ"النزاهة"؟

النزاهة هي مصطلح غالبًا ما يُستخدم في السياق المتعلق بالأمن القومي: تأمين سلامة التراب الوطني هو الهدف المُعلن بوضوح في العديد من الدساتير الوطنية بشأن قواتها المسلحة الوطنية. وفي أمريكا اللاتينية، على سبيل المثال، تشير 11 دولة من أصل 16 دولة إلى الغرض من ضمان النزاهة بشكل أو آخر في الدساتير الخاصة بها.³

فالنزاهة عبارة عن قيمة غالبًا ما تُنسب للجنود. والجيش الأمريكي، على سبيل المثال، يُعلم النزاهة باعتبارها واحدة من القيم الأساسية السبع للجيش والتي يتم تدريبها للجنود خلال التدريبات القتالية الأساسية التابعة للجيش: "كلما زادت نزاهتك، زادت ثقة الآخرين فيك".⁴

وفي الواقع فإن النزاهة تُعد قيمة هامة بالنسبة للقوات المسلحة في جميع أنحاء العالم، سواء بمعناها التقني أو المعنوي.

وتتطوي عملية بناء النزاهة والحفاظ عليها في المؤسسات العامة على مجموعة متنوعة من العناصر، والتي تعزز معًا بيئة أخلاقية. وتتمثل هذه العناصر في:

- معايير السلوك الفردي والجماعي؛
- قواعد السلوك التي يتم تأسيسها واحترامها على نحو واضح؛
- القيادة بالقوة؛
- التشريعات واللوائح؛
- التدريب الفعال والتطبيق المستمر لهذا التدريب؛
- التأمين والتطبيق.

المربع 14-1. تعريف النزاهة

تقنيًا، تطبيق النزاهة على الأشياء للحكم على جودة النظام. وفي هذا السياق تعني النزاهة أن النظام يعمل بشكل كامل وسليم. ويمكن القول أن النظام يتمتع بالنزاهة إذا كان يعمل على النحو المنشود ويتفق بسلاسة مع النظام الأكبر الذي يُعد جزءًا منه. على سبيل المثال، يحتفظ نظام الدفاع بنزاهته طالما أنه لم يتعرض للانتهاك.

وإخلاقيًا، تُشير النزاهة إلى الاتساق في الأفعال والقيم والمبادئ والنتائج. وبالتالي، فإن نزاهة الأفراد تعني أن هؤلاء الأشخاص لديهم قيم يؤمنون بها ويدافعون عنها. وإذا قمنا بتطبيق ذلك على سياق العمل، فإن الفرد يتمتع بالنزاهة إذا كان يؤدي عمله بصدق وكفاءة وعلى نحو كامل. وعادةً ما يتم قياس النزاهة من خلال الدراسات الاستقصائية وعمليات التدقيق.

³ البلدان هي: كولومبيا وجمهورية الدومينيكان والاكوادور والسلفادور وجواتيمالا وهندوراس والمكسيك ونيكاراغوا وباراغواي وبيرو وأوروغواي. طالع: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Latin America Security and Defence Network, or RESDAL): *Comparative Atlas of Defence in Latin America*, 2008 Edition (Buenos Aires, Argentina, 2008).

⁴ US Army, "Soldier Life," www.goarmy.com/life/living_the_army_values.jsp

النزاهة في المؤسسة العسكرية

عند النظر إلى التصنيف في القطاعات التي تحظى بالثقة الأكبر من قبل المجتمع، فإنه قد لا يبدو من المستغرب حصول المؤسسة العسكرية على درجات عالية. وفي دراسة استقصائية حول الفساد العالمي تم إجراؤها بواسطة منظمة الشفافية الدولية في عام 2007/2006،⁵ احتلت المؤسسات العسكرية المركز الثالث باعتبارها أكثر المؤسسات الموثوق فيها في المجتمع ولم يسبقها في الترتيب سوى الهيئات الدينية والمنظمات غير الحكومية. ووفقاً للدراسة كانت المؤسسة العسكرية تحظى بثقة أكثر من الثقة التي تحظى بها وسائل الإعلام والقطاع الخاص والبرلمان والأحزاب السياسية (انظر الشكل 1-14 والشكل 2-14).

وتشير هذه الدراسة الاستقصائية إلى أن الناس في معظم البلدان يتقون في قواتهم المسلحة. ويُعد فهم هذا الأمر وسيلة هامة يمكن لأي بلد من خلالها الشروع في معالجة قضية بناء النزاهة. ويمكن استخدام مثل هذه الدراسات الاستقصائية لمساعدة وزارة الدفاع على تشخيص مستوى الثقة في مؤسسات الدفاع الوطني ولبناء قوة دافعة للإصلاح.⁶

ولكي ترتقي المؤسسات العسكرية لمستوى الثقة الممنوحة لهم، فيتعين عليها السعي باستمرار لبناء النزاهة والمحافظة عليها. والفشل في القيام بذلك أمر مكلف وإهدار للموارد النادرة، ويتجلى ذلك في عدة طرق. ومن المعترف به على نطاق واسع أن الفساد يُزيد تكاليف المعاملات وحالة من الريبة بشأن الاقتصاد.⁷ وعند تطبيق هذا الأمر على القوات المسلحة، فهذا يعني أنه يمكن استثمار الأموال المهدورة من خلال الفساد إما في جلب معدات أفضل للمؤسسة العسكرية أو يمكن استغلالها بطرق أكثر إنتاجية في نفقات أخرى لا تتعلق بمؤسسات الدفاع. والأموال التي تحيد عن مسار إنفاق مؤسسات الدفاع لها تأثير عكسي على الفاعلية التشغيلية للقوات العسكرية وتقلل من ثقة الجمهور في القوات المسلحة، على الصعيدين الوطني والدولي. ويتأثر بشدة فخر المدنيين والعسكريين بخدمتهم للبلد عندما يُصبح الفساد أمراً واضحاً، وبالتالي فإنه يجرّد المؤسسة العسكرية من أحد أصولها ذات القيمة العالية – ثقة الجمهور.⁸

ومع ذلك، على الرغم من متوسط التصور المفضل للمؤسسة العسكرية، هناك تفاوت كبير بين البلدان. ويعرض الشكل 2-14 رسماً بيانياً لنتائج تقرير مؤشر الفساد العالمي لعامي 2006 و2007 فيما يتعلق بالمؤسسة العسكرية.⁹

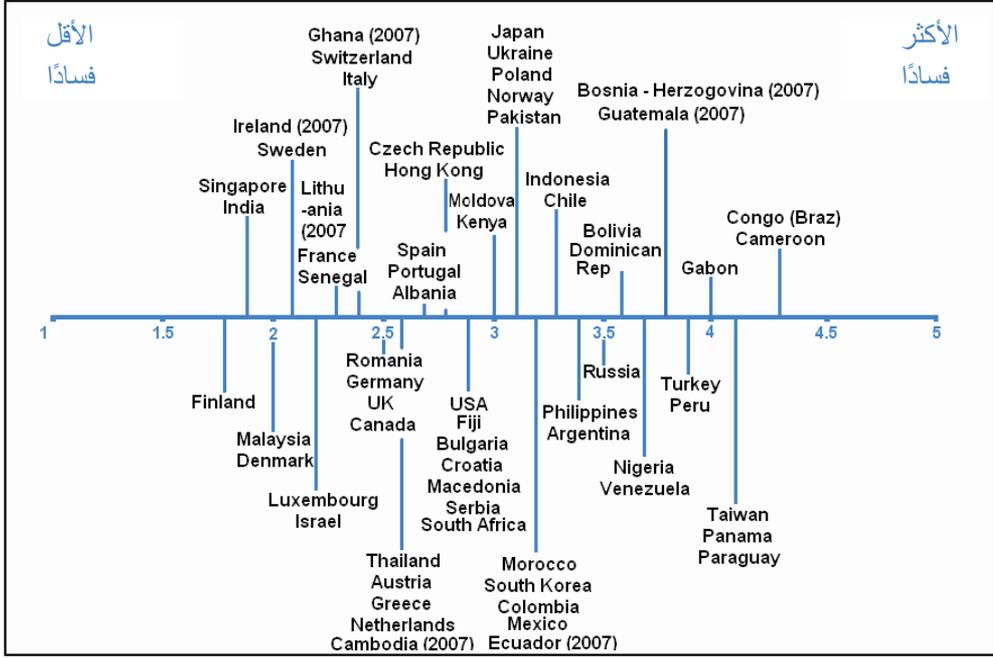
⁵ Transparency International, *Global Corruption Barometer* (2007), www.transparency.org/policyresearch/surveys_indices/gcb/2007

⁶ Dominic Scott and Mark Pyman, "Public Perceptions of Corruption in the Military in Europe and the Rest of the World," *European Security* 17:4 (December 2008), 495–515

⁷ See, for example, Paolo Mauro, "Corruption and Growth," *The Quarterly Journal of Economics* 110:3 (1995), 681–712; and Paolo Mauro, "Corruption and Composition of Government Expenditure," *Journal of Public Economics* 69:2 (1998), 263–79

⁸ Mark Pyman, Dominic Scott, Alan Waldron and Inese Voika, "Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defense Establishments," *Connections: The Quarterly Journal* 7:2 (Summer 2008), 21–44

⁹ Transparency International, *Global Corruption Barometer* (2007)



الشكل 2-14: مقارنات بين مستويات الثقة في المؤسسة العسكرية.

الدولية (المملكة المتحدة) اثنتى عشرة آلية من الآليات العملية لتعزيز النزاهة في المؤسسات العسكرية. وترد هذه الآليات الاثنتى عشرة في المربع 2-14.

وتدعم الأدوات العملية الدول في تحديد مخاطر الفساد وفي تدريب الأفراد التابعين لهم لتمكينهم من التعامل مع المشاكل القائمة. وقد تم تطوير هذه الأدوات على اعتبار أنها الخطوات الأولى الحاسمة في التصدي لتحديات الفساد في الدول وبناء النزاهة في مؤسسات الدفاع. فهي تزود الدول بالأدوات اللازمة لتقييم المخاطر المحيطة بهم فضلاً عن المعرفة الفنية اللازمة لمعالجة المشكلة والتوجيهات حول كيفية التعامل مع المشكلة.

ويتم تناول الكثير من هذه الأدوات المتاحة لوزارات الدفاع، فضلاً عن الممارسات الجيدة في تنفيذها، في هذه الخلاصة الوافية بالتفصيل.

الخلاصة

يُعد تعزيز الحكم الرشيد في مؤسسات الدفاع من خلال بناء النزاهة فضلاً عن التصدي لمخاطر الفساد بشكل مباشر وسيلة فعالة ومحفزة. وفي الماضي، كان هناك ميل لرؤية مكافحة الفساد باعتبارها مسألة من مسائل القانون واللوائح والملاحقة القضائية الفعالة. وعلى الرغم من أن هذه تُعد تدابير لازمة للحد من الفساد، إلا أنها ليست كافية ولا مشجعة للمسؤولين الحكوميين أو القوات المسلحة أو الجمهور. فاعمل على بناء النزاهة يُعد أكثر مكافأة وتحفيزاً. كما أنها أكثر استدامة. كما تُعد عملية بناء النزاهة مفيدة للهيئات التنفيذية في وزارة الدفاع: إذ إنها تؤدي إلى زيادة مستوى الثقة في القوات المسلحة وتقلل من احتمالية حدوث انتهاكات في

المربع 14-2. نهج الإصلاح العملي

1. زيادة شفافية سياسة قطاع الدفاع وموازنته.
2. إجراء تشخيص سليم لقضايا الفساد والنزاهة.
3. تطوير خطة عمل لتحقيق النزاهة في قطاع الدفاع وتجنب مخاطر الفساد.
4. طرح الموضوع للنقاش
5. إشراك المجتمع المدني
6. إشراك مغاولي مؤسسات الدفاع
7. وضع معايير واضحة للمسؤولين والضباط بشأن سلوك العمل.
8. استخدام الدراسات الاستقصائية والمقاييس اللازمة لمراقبة الأداء.
9. تأسيس وحدات تدريب متخصصة لبناء النزاهة
10. استخدام مراقبين مستقلين على المشتريات العامة.
11. زيادة شفافية عمليات المقاصة.
12. إصلاحات إدارة المشتريات.

المصدر: يمكن الحصول على تفاصيل في *Mark Pyman, Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments. Ten Practical Reforms* (London: Transparency International – UK, 2009), www.defenceagainstcorruption.org/index.php/publications

المشتريات وغيرها من مجالات إدارة مؤسسة الدفاع فضلاً عن أنها توفر المال من خلال مكافحة أوجه عدم الكفاءة. وأخيراً، فإن الفوائد الأكبر التي تعود على كبار الضباط هي الآثار الإيجابية التي تحققها النزاهة فيما يتعلق بجودة فاعلية المؤسسة العسكرية وزيادة ثقة الجمهور في القوات المسلحة.

التوصيات

يُوصى بالنهج التالي لجميع الدول التي تفكر في إطلاق مبادرات لبناء النزاهة في مؤسسات الدفاع:

- القيام بعمل التشخيص الخاص بكم حول مخاطر الفساد في مؤسسات الدفاع والأمن؛
- تطوير نهج الدعم من أجل معالجة هذه القضية عبر مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة؛
- تحديد مجموعة التدابير التي يتعين استخدامها – كل من ضوابط بناء النزاهة ومكافحة الفساد؛
- جمع هذه الأشياء في خطة مترابطة منطقيًا ومعروضة للمناقشة على نطاق واسع؛
- تنفيذ الخطة بطريقة غير ملفتة للأنظار والمحافظة عليها على مدى سنوات عديدة.

وتبحث الفصول التالية مكان ودور العديد من الأطراف الفاعلة في بناء النزاهة والحد من مخاطر الفساد في مؤسسات الدفاع. وكما هو متوقع، يتناول أحد الفصول وزارة الدفاع باعتبارها الطرف الفاعل الرئيسي داخل السلطة التنفيذية للحكومة. بينما تبحث الفصول الأخرى دور الأفراد والأطر التنظيمية والبرلمانات ومكاتب تدقيق الحسابات ومؤسسة أمناء المظالم وصناعة الدفاع والمجتمع المدني ووسائل الإعلام والمنظمات الدولية. وي طرح كل فصل مبادئ مكافحة الفساد من خلال بناء النزاهة وزيادة الشفافية وتحسين المساءلة ويقدم أمثلة على الممارسات الجيدة في مختلف البيئات.

15 الفصل الخامس عشر الأطر التنظيمية

يوجد عدد من الآليات التنظيمية والقانونية للتصدي للفساد على المستويين الوطني والدولي. وعلى الرغم من أن مثل هذه الأطر ليست في حد ذاتها حلولاً للفساد، إلا أنها شرطاً مسبقاً لمكافحته. ويقدم هذا الفصل ملخصاً لكل من الآليات الإلزامية، بما في ذلك أمثلة على تطبيق مثل هذه الآليات، والمبادئ التوجيهية الطوعية، مثل موثيق تحقيق النزاهة في قطاع الدفاع، ومدونات قواعد السلوك الخاص بالتحكم في التسلح وما إلى ذلك. وفي هذا الصدد، نستنتج "أفضل الممارسات" من كل من اللوائح التنظيمية الوطنية والدولية. ويقدم القسم الأخير من الفصل أمثلة على اللوائح التنظيمية التي تسهل الشفافية والمساءلة وبالتالي تعزيز النزاهة في مؤسسة الدفاع.

والنوع الأول من هذه اللوائح التنظيمية المتمثل في التدابير الإلزامية التي تعتمد على القانون ليس مقتصرًا على مؤسسات الدفاع وينبغي ألا تكون هكذا: فالفساد أمر غير قانوني أو ينبغي أن يكون هكذا بغض النظر عن القطاع الذي يحدث فيه، بينما يجب أن تكون العقوبة متناسبة مع الخسائر الناجمة عن نشاط الفساد. ومن ناحية أخرى، قد تمثل المبادئ التوجيهية الطوعية خصوصيات الثقافة المؤسسية الخاصة بمؤسسة الدفاع وتستند إلى الروح المعنوية وأمانة المؤسسة العسكرية والمدنيين التابعين لمؤسسة الدفاع على حدٍ سواء. وتأخذ اللوائح التنظيمية التي توفر الشفافية والمساءلة بعين الاعتبار حساسية بعض المعلومات الخاصة بالأمن والدفاع فضلاً عن الأنشطة الخاصة بقطاعات الأمن والدفاع.

التدابير الإلزامية

يلحق الفساد الضرر بالتنمية المجتمعية وينتهك معايير الأخلاق ويضعف التماسك الاجتماعي. ويبدو أن هناك اتفاقاً على أن بعض الممارسات السياسية أو الاجتماعية أو التجارية فاسدة وفي معظم بلدان العالم تُعتبر هذه الأمور غير قانونية. ولكن على الرغم من أن ظاهرة الفساد واسعة الانتشار في المجتمع الحديث ولها تاريخ طويل، فإن التحدي المتمثل في تقديم تعريف موحد ومتفق عليه بشكل متساوٍ في كل الدول يبدو أمراً لا يمكن التغلب عليه. وفي الأطر المختلفة، فضل المجتمع الدولي التركيز على تعريف أشكال معينة للفساد، على سبيل المثال، "المدفوعات غير المشروعة" (الأمم المتحدة) أو "رشوة المسؤولين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي) أو "الفساد الذي يتورط فيه مسؤولو المجتمعات الأوروبية أو مسؤولو الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي" (الاتحاد الأوروبي).¹

¹ Council of Europe, Explanatory Report, Criminal Law Convention on Corruption, ETS No.173, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/173.htm>

وتعرف منظمة الشفافية الدولية الفساد على نحو واضح بأنه "إساءة استخدام السلطة الموكلة لمصلحة خاصة". وعلى الرغم من قصر هذا التعريف، إلا أنه يحتوي على ثلاثة عناصر أساسية: أولاً، إساءة استخدام السلطة؛ وثانياً، السلطة الموكلة، في كل من القطاعين الخاص والعام؛ وثالثاً، إساءة الاستخدام تكون من أجل المصلحة الخاصة، أي ليست فقط لمصلحة الشخص الذي يسيء استخدام السلطة، لكن أيضاً لمصلحة أفراد أسرته أو أصدقائه.²

كما أن التعريفات المستخدمة في مناقشات المحافل الدولية واسعة النطاق إلى حد ما. ويقدم المربع 15-1 تعريفًا محددًا يستخدمه الفريق متعدد التخصصات المعني بالفساد (GMC)، الذي تم إنشاؤه في إطار المجلس الأوروبي في سبتمبر 1994، فضلاً عن الأساس المنطقي لاختيار مثل هذا التعريف الواسع.

وليس من المستغرب أن تختلف التعريفات الوطنية للفساد أيضاً. ويعرض المربع 15-2 تعريفات وتُهج تعريف جرائم الفساد في القوانين الجنائية الخاصة بثلاث دول.

المربع 15-1. نقطة بداية لتعريف الفساد

بدأ الفريق المتعدد التخصصات المعني بالفساد عمله اعتماداً على التعريف المؤقت التالي: "الفساد كما تناوله الفريق المتعدد التخصصات المعني بالفساد التابع للمجلس الأوروبي هو الرشوة أو أي سلوك آخر يتصل بالأشخاص المناط إليهم مسؤوليات في القطاع العام أو الخاص، والذي ينتهك واجبات هؤلاء الأشخاص النابعة من مكانتهم كمسؤولين عموميين أو موظفين في القطاع الخاص أو وكلاء مستقلين أو أي علاقة أخرى من هذا القبيل والتي تهدف إلى الحصول على مزايا غير مستحقة من أي نوع لأنفسهم أو للآخرين".

وكان الغرض من هذا التعريف هو ضمان ألا يتم استثناء أي جانب من جوانب الفساد. وفي حين أن هذا التعريف لا يتطابق بالضرورة مع التعريف القانوني للفساد في معظم الدول الأعضاء، ولا سيما ليس التعريف المنصوص عليه في القانون الجنائي، إلا أن ميزته تمثلت في أنه لن يقصر النقاش على حدود ضيقة للغاية. ومع ارتقاء صياغة نص الميثاق، فقد تم ترجمة هذا التعريف العام إلى العديد من التعريفات التنفيذية الشائعة للفساد والتي يمكن نقلها إلى القوانين الوطنية، وإن كان سيتم، في بعض الحالات، إجراء بعض التعديل على هذه القوانين. وفي هذا الصدد، فإنه من الجدير بالتأكيد أن الاتفاقية الحالية لا تحتوي على تعريف متفق عليه بشكل عام بشأن الرشوة فحسب، سواء من الجانب السلبي (المرتشي) أو الجانب الإيجابي (الراشي)، والذي يعتبر أساساً للعديد من أشكال التجريم، لكنها أيضاً تضع تعريفاً لأشكال فساد السلوك الأخرى مثل فساد القطاع الخاص والمتاجرة بالنفوذ وهي أمور ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالرشوة ويشيع فهمها باعتبارها أشكال محددة من الفساد. وبالتالي، فإن أحد الخصائص الأساسية لهذه الاتفاقية الحالية أنها تتمتع ببطار واسع والذي يعكس النهج الشامل للمجلس الأوروبي لمكافحة الفساد باعتباره مصدر تهديد للقيم الديمقراطية وسيادة القانون وحقوق الإنسان والتقدم الاقتصادي والاجتماعي.

المصدر: Council of Europe, *Explanatory Report, Criminal Law Convention on Corruption*, ETS .No. 173, Items #24 and #25.

² Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System* (Berlin: Transparency International, 2000), 1, footnote 2.

المربع 15-2. التعريفات القانونية الوطنية لجرائم الفساد

فرنسا

يتم التعامل مع جرائم الفساد بموجب القانون الجنائي الفرنسي. حيث إنه يميز بين الفساد السلبي (المرتشي) والفساد الإيجابي (الراشي). ويُعرف الفساد السلبي بأنه "طلب أو قبول مباشر أو غير مباشر، دون وجه حق، للعروض أو الوعود أو التبرعات أو الهدايا أو المزايا، عندما يقوم بذلك شخص يتولى سلطة عامة أو مسؤول عن إنجاز مهمة عامة أو شخص متمتع بولاية انتخابية عامة". وفقاً للمادة 432-11، تتم معاقبة مثل هذه الجريمة بالحبس لمدة عشر سنوات ودفع غرامة قدرها 150000 يورو في حال ما تم ارتكابها:

1. للقيام أو الامتناع عن القيام بفعل يتصل بمنصبه أو واجبه أو تفويضه أو تسهيل ذلك من خلال منصبه أو واجبه أو تفويضه؛ أو
2. لإساءة استخدام نفوذه الحقيقي أو المزعم بهدف الحصول على أي تمييز أو وظيفة أو عقد أو أي قرار آخر مرغوب فيه من أي هيئة أو إدارة عامة.

ويُعرف الفساد الإيجابي في المادة 433-1 بأنه "عرض مباشر أو غير مباشر، دون وجه حق وفي أي وقت، لعروض أو وعود أو تبرعات أو هدايا أو مزايا للحصول على أشياء من شخص يتولى سلطة عامة أو مسؤول عن إنجاز مهمة عامة أو متمتع بولاية انتخابية عامة بأن: يقوم أو يمتنع عن القيام بفعل يتصل بمنصبه أو واجبه أو تفويضه أو تسهيل ذلك من خلال منصبه أو واجبه أو تفويضه؛ وإساءة استخدام نفوذه الحقيقي أو المزعم بهدف الحصول من هيئة عامة على أي تمييز أو عقد...."

جمهورية ألمانيا الاتحادية

يجرم القانون الجنائي الألماني قبول منفعة أو رشوة فضلاً عن الفعل الذي يتضمن منح منفعة أو رشوة. وهو يشير صراحة إلى أفراد المؤسسة العسكرية، على سبيل المثال، تنص المادة 333 من القانون الجنائي على أن "(1) كل من يقدم أو يعد أو يمنح منفعة إلى مسؤول عمومي أو شخص لديه التزامات خدمة عامة أو جندي في القوات المسلحة الاتحادية، لإعفاء هذا الشخص أو شخص ثالث من أداء مهمة..."

الولايات المتحدة

بموجب قانون الولايات المتحدة، فإن رشوة كل من المسؤولين المحليين والمسؤولين الحكوميين غير الأمريكيين فضلاً عن التورط في رشوة تجارية خاصة تُعد جريمة. ومع ذلك، فإن الرشوة تدرج تحت إطار العديد من القوانين الجنائية الفيدرالية والقوانين الجنائية المتميزة الخاصة بالولايات. وبشكل عام، فإن السلوك المحظور ينطوي على الدفع أو العرض أو المحاولة أو الوعد بإرشاء المسؤولين العموميين للتأثير على أعمالهم الرسمية أو في سياق القطاع الخاص، بما يجعل أحد الموظفين أو الوكلاء يتصرف بطريقة تتناقض مع مصالح صاحب عمله. كما يقر قانون الولايات المتحدة بمفهوم المساعدة والتحريض على الانتهاك والتآمر على الانخراط في سلوك مخالف باعتبارها جرائم جنائية منفصلة.

الأطراف الفاعلة في الفساد

يحاكم القانون الجنائي المجرمين بغض النظر عما إذا كانوا هم الأطراف المنشأة أو المستقبلة للفساد أو تلك التي تسهل عملية الفساد وتوزيع أرباحه. على سبيل المثال، تغطي اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد الخاصة بالمجلس الأوروبي كلا من الرشوة الإيجابية والرشوة السلبية للمسؤولين العموميين المحليين والأجانب وللبرلمانيين الوطنيين والأجانب وأعضاء المجالس البرلمانية الدولية وموظفي الخدمة المدنية الدولية فضلاً عن القضاة والمسؤولين المحليين والأجانب والدوليين بالمحاكم الدولية. وفي عام 2003، تمت إضافة المحلفين وهيئة المحلفين لقائمة الأطراف الفاعلة المحتملة في جرائم لفساد.³

المتاجرة بالنفوذ

تغطي اتفاقية القانون الجنائي كلا من القطاع العام والخاص. وعلاوة على المكافآت الفورية، فإنها تنص على أن يحاكم القانون الجنائي على المتاجرة بالنفوذ. ووفقاً للمادة 12 من الاتفاقية، فيتعين على أطرافها أن "تتخذ التدابير التشريعية وغيرها من التدابير الأخرى حسبما يكون ضرورياً لاعتبار أن كل فعل، يتم ارتكابه عن عمد، للوعد بإعطاء أو إعطاء أو عرض ميزة غير مستحقة لأي شخص، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، يؤكد أو يضمن أنه قادر على ممارسة نفوذه بطريقة غير سليمة في عملية صنع القرار" التي يقوم بها المسؤولون المحددين أعلاه، "مقابل، سواء كانت هذه الميزة غير المستحقة لنفسه أو لأي شخص آخر، وكذلك الطلب أو تلقي أو قبول العرض أو الوعد بمثل هذه الميزة، مقابل هذا النفوذ، سواء كان قد تم استغلال هذا النفوذ أم لا أو سواء أكان هذا النفوذ المفترض أدى إلى النتيجة المرجوة أم لا"، يصبح جريمة جنائية.⁴

المسؤولية القانونية الواقعة على الشركات

إن الشركات تتحمل أيضاً المسؤولية القانونية وفقاً للقانون الجنائي في الحالات التي يعمل فيها الراشي لحسابها أو نيابة عنها وحينما يكون الشخص المرتشي مسؤول عمومي، بصرف النظر عما إذا كانت الميزة غير المستحقة له بالفعل أو لشخص آخر. ولا تستبعد المسؤولية القانونية للشركات بأي شكل من الأشكال الإجراءات الجنائية ضد الشخص المتورط في الفساد.

العقوبات

تنص الاتفاقيات الدولية أن تكون عقوبات جرائم الفساد فعالة ومتناسبة وراذعة. وهذه قد تشمل عقوبات تنطوي على الحرمان من الحرية التي يتمتع بها الأشخاص الطبيعيين، والتي قد تصل إلى حد تسليم المجرمين.

وينبغي النظر إلى العقوبات على أنها عادلة ولها تأثير وقائي. ويحدد المربع 15-3 مجموعة من المبادئ العامة في تجريم الفساد.

³ Council of Europe, *The Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption* (Strasbourg, 15 May 2003).

⁴ Council of Europe, *Criminal Law Convention on Corruption*, ETS No. 173, Article 12

المربع 15-3. مبادئ عامة في تجريم الفساد

يحدد الكتاب المرجعي 2000 الصادر عن منظمة الشفافية الدولية المبادئ الثمانية التالية التي يجب اتباعها في تجريم الفساد:

1. ينبغي أن تتوافق قوانين مكافحة الفساد مع معايير حقوق الإنسان وأن تتم بعمل محاكمة عادلة لهؤلاء المتهمين. ومن الضروري أن تحترم القوانين الجنائية المختصة بمكافحة الفساد ضمانات حقوق الإنسان، بموجب وثيقة حقوق دستورية أو قانون دولي، لضمان عدم قيام المحاكم برفض بعض الإجراءات المحددة على اعتبار أنها غير دستورية.
2. ينبغي ألا يُنظر إلى القوانين على أنها قمعية على نحو غير ملائم. حيث ينبغي أن تتمتع هذه القوانين بتأييد شعبي كبير. وإذا لم يكن الأمر كذلك، فإنها معرضة لخطر عدم التطبيق.
3. ينبغي أن تكون هناك مبادئ توجيهية واضحة بشأن الأحكام بحيث تكون الأحكام متسقة بين كل مجرم والآخر ونزيهة ولكن ليست عقابية بشكل شنيع.
4. يعتبر الجمع بين مختلف القوانين الجنائية التي تتعامل مع الفساد والعمولات السرية معاً في قانون واحد ميزة كبيرة. كما أنها تقلل من احتمال وجود ثغرات ويمكن أن تثبت مدى الجدية التي يعامل بها القانون هذا النوع من السلوك من خلال التوضيح أن جرائم مكافحة الفساد تنطبق على كل من القطاع العام والخاص على حد سواء. فأيما كان المسار الذي يتم اختياره، فإن جريمة تقديم وتلقي "عمولات سرية" ينبغي أن يكون منصوص عليها.
5. إجراء المراجعات المنتظمة لإطار القانون الجنائي (بما في ذلك قوانين الأدلة وقوانين كفاية العقوبات القائمة) يُعد أمراً ضرورياً. على سبيل المثال، ينبغي أن يكون القانون الجنائي قادراً على تصحيح ممارسات فساد الشركات مثل "حلقات المناقصة" للحصول على عقود عامة، والتي يتواطأ عليها المنافسين الواضحين فيما بينهم لاتخاذ قرار بشأن من الذي سيحصل على عقد معين وبأي ثمن.
6. قد تكون الأحكام الخاصة بضرورة في حالات الفساد التي يتطلب من الأفراد، الذين تظهر عليهم مظاهر الثروة التي تتجاوز قدرة مصادرهم المعروفة للدخل، البرهنة على أصول هذه الثروة لإرضاء المحكمة.
7. هناك حاجة إلى وجود أحكام خاصة للتأكد من أن العائدات الواردة من الفساد يمكن أن تكون قد تم استردادها من قبل الدولة حيث إنها في كثير من الأحيان سوف تكون بين أيدي أطراف ثالثة أو حتى تقع خارج البلاد. وينبغي أن ينص القانون الجنائي على تعقب الأرباح غير المشروعة التي تم الحصول عليها من أعمال الفساد والإمساك بك وتجميدها ومصادرتها.
8. كما ستكون هناك حاجة إلى أحكام للتأكد من أنه يُنظر إلى جريمة الفساد على أنها تشتمل على كل من دفع وتلقي تلقي الرشاوى على حد سواء.

المصدر: Pope, *Confronting Corruption* (2000), 270–72.

التجميد والحجز والمصادرة

قد تكون العقوبات مالية أو تتضمن الحرمان من الحرية أو كليهما. لكن قد لا يكفي الإجراء العقابي وحده ما لم تتم الدولة باسترداد المكاسب التي تم الحصول عليها من خلال أنشطة الفساد. لذا، ينبغي أن ينص التشريع على حرمان الشخص من المكاسب التي تم الحصول عليها من خلال ارتكاب جريمة فساد.

وينبغي أن يمكن القانون من أمر مصادرة عائدات جريمة الفساد أو الممتلكات التي تعادل قيمتها قيمة هذه العائدات فضلاً عن الممتلكات أو المعدات أو غيرها من الأدوات الأخرى التي تم استخدامها أو يراد استخدامها في جرائم فساد.⁵ كما تنص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أنه إذا كانت العائدات "مختلطة بممتلكات تم اكتسابها من خلال مصادر شرعية، يجب إخضاع تلك الممتلكات إلى المصادرة لتقييم قيمتها من بين العائدات المختلطة، دون المساس بأي صلاحيات تتعلق بالتجميد أو الحجز".⁶ وينطبق الشيء نفسه على الدخل أو غيره من الفوائد الأخرى التي يتم الحصول عليها من مثل هذه العائدات أو الممتلكات.

غسيل أموال عائدات جرائم الفساد

يعتمد نجاح أي مشروع جنائي، مثل الفساد، على قدرته على تطهير مكاسبه غير المشروعة عن طريق نقلها من خلال النظم المترامية أو من خلال النظم المالية الوطنية الفاسدة أو التهرب من القيود الوطنية من خلال الأعمال المصرفية الخارجية والملاذات المالية السرية وما شابه ذلك. ويبين المربع 4-15 الخطر الناجم عن السماح للجنة للجنة بالتهرب من الأنظمة القانونية الوطنية. ويتضاعف خطر عملية غسيل الأموال عندما" تسمح للمجرمين والإرهابيين بالعمل بحرية، وذلك باستخدام مكاسبهم المالية لتوسيع مساعيهم الجنائية وتعزيز الأنشطة غير القانونية مثل الفساد والاتجار بالمخدرات وتهريب الأسلحة والتهريب وتمويل الإرهاب".⁷

وبالتالي، فإنه ينبغي تجريم عملية غسيل العائدات الواردة من جرائم الفساد، بما في ذلك الرشوة والمتاجرة بالنفوذ. وتشير اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد الخاصة بالمجلس الأوروبي بشأن الفساد في هذا الصدد إلى اتفاقية غسيل الأموال والبحث والحجز ومصادرة المنتجات التي تم الحصول عليها جراء الجريمة،⁸ والتي تم اعتمادها أيضاً في إطار المجلس الأوروبي.

وينطبق الأمر نفسه على الجرائم المحاسبية، بما في ذلك الأفعال أو أوجه التقصير، عندما يتم ارتكابها عمداً من أجل ارتكاب أو إخفاء أو التستر على جرائم الفساد. وقد تنطوي مثل هذه الجرائم المحاسبية على إنشاء أو استخدام فاتورة أو أي وثيقة محاسبية أخرى أو سجل يحتوي على معلومات خاطئة أو غير كاملة فضلاً عن الحذف غير القانوني لعمل سجل للمدفوعات.

⁵ United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations Convention Against Corruption (New York: United Nations, 2004), Article 31 (1), http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

⁶ Ibid., Article 31 (5)

⁷ The World Bank Institute "Governance & Anti-Corruption" Learning Program: Money Laundering

⁸ Council of Europe, Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Products from Crime, ETS No. 141 (1990). See also: Council of Europe, Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (Warsaw: 16 May 2005), <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/198.htm>

المربع 15-4. التهرب من الأنظمة القانونية الوطنية

تؤدي العمليات المصرفية الخارجية والملاذات المالية السرية وغسيل الأموال والفساد إلى تآكل أسس الدول والأمم بانتظام. وتوفر الملاذات الضريبية الخارجية، التي انتشرت عن طريق الحوسبة والاتصالات السلكية واللاسلكية، ملاذًا ضريبياً غير مسبوق مما أتاح للأغنياء من المواطنين والشركات بالهروب من نظام الضرائب الوطني – الأمر الذي أدى إلى تآكل القاعدة الضريبية وإضعاف مالية الدولة وتقويض شرعية النظام الضريبي في نظر المواطنين العاديين. كما عززت الملاذات الخارجية عملية غسيل الأموال ومساعدة كافة أنواع الأنشطة الإجرامية المعادية للمجتمع لتكون خارج نطاق كشف السلطات الوطنية. ويزدهر فساد المسؤولين العموميين في ظل هذه الظروف، مما يؤدي إلى مزيد من التآكل في قدرة الدولة على العمل "بطريقة قانونية" والسيطرة على ولاء مواطنيها العاديين.

المصدر: Global Policy Forum website, "State Sovereignty and Corruption,"
www.globalpolicy.org/nations-a-states/state-sovereignty-and-corruption.html

الصلاحيات الخاصة

هناك اتفاق دولي واسع النطاق على أن الوقاية والملاحقة الفعالة لجرائم الفساد قد تتطلب بعض الصلاحيات الخاصة، مثل الاستفادة من الجهات المختصة واستخدام أساليب التحري الخاصة والاعتراف بالأدلة الناجمة عن تطبيق مثل هذه الأساليب في إجراءات المحكمة.

وتدعو اتفاقية القانون الجنائي الخاصة بالمجلس الأوروبي إلى اتخاذ التدابير اللازمة للتأكد من أن الأشخاص أو الكيانات متخصصون/متخصصة في مكافحة الفساد من خلال تطبيق القانون (المادة 20). وينبغي أن يتمتع هؤلاء الأشخاص أو الكيانات بالاستقلالية اللازمة وفقاً للمبادئ الأساسية للنظام القانوني في البلاد لكي تكون قادرة على الاضطلاع بمهامها بصورة فعالة وبمناى عن أي ضغط غير مشروع. كما ينبغي التأكد من حصول موظفي تلك الكيانات على التدريب والموارد المالية الكافية بما يتوافق مع المهام الموكلة إليهم.

كما تجدر الإشارة إلى أنه ينبغي ألا تكون استقلالية الجهات المختصة لمكافحة الفساد استقلالية مطلقة. حيث يجب أن تكون أنشطتهم مدمجة ومنسقة إلى أقصى حد ممكن مع أعمال تطبيق القانون الأكثر تقليدية. فهذه الجهات لا تتمتع إلا بالقدر الضروري من الاستقلالية الذي يمكنها من أداء أعمالها بالشكل الصحيح.⁹

ويقدم المربع 15-5 الاختصاص القضائي الخاص بدولة جنوب إفريقيا بشأن هذه الجهات المختصة.

المربع 15-5. النظام الأساسي لوحدة تحقيق متخصصة

وفقًا للشروط التي يحددها القانون، يجوز لرئيس دولة جنوب إفريقيا إنشاء وحدة تحقيق متخصصة للتحقيق في مسائل الفساد وإحالة مثل هذه المسائل إلى وحدة تحقيق خاصة موجودة للتحقيق ولتأسيس محكمة خاصة أو أكثر للبت في المنازعات المدنية والناشئة عن أي تحقيق تقوم به أي وحدة تحقيق متخصصة (SIU).

يتعين على وحدة التحقيق المختصة التحقيق في الحالات المزعومة من:

- (أ) سوء الإدارة الخطير فيما يتعلق بشؤون أي مؤسسة من مؤسسات الدولة؛
- (ب) السلوك غير السليم أو غير القانوني الذي يقوم به الموظفون في أي مؤسسة من مؤسسات الدولة؛
- (ج) المخصصات أو النفقات غير القانونية للأموال والممتلكات العامة؛
- (د) أفعال أو معاملات أو تدابير أو ممارسات الامتلاك غير القانونية أو غير النظامية أو التي لم تتم الموافقة عليها والتي تشكل تأثيرًا على ممتلكات الدولة؛
- (هـ) إهدار المال العام أو الإضرار بالممتلكات العامة بطريقة متعمدة أو نتيجة الإهمال؛
- (و) جرائم الفساد التي يتم ارتكابها فيما يتعلق بشؤون أي مؤسسة من مؤسسات الدولة؛
أو
- (ز) سلوك غير قانوني أو غير سليم يقوم به أي شخص والذي يسبب أو قد يتسبب في ضرر بالغ لمصالح العامة أو أي فئة من فئات المجتمع.

مهام وحدة التحقيق المتخصصة هي:

- (أ) التحقيق في جميع الادعاءات المتعلقة بالمسألة المعنية؛
- (ب) تجميع الأدلة المتعلقة بالأفعال أو أوجه التقصير ذات الصلة بتحقيقها وإقامة، إن أمكن، دعوى في المحكمة المختصة ضد الأطراف المعنية؛
- (ج) تقديم الدليل في الوقائع التي يتم جلبها أمام المحكمة المختصة؛
- (د) إحالة الدليل المتعلق بالأمر أو الذي يشير إلى ارتكاب جريمة إلى السلطة القضائية ذات الصلة؛
- (هـ) أداء مثل هذه المهام التي لا تتعارض مع أحكام هذا القانون، والتي يجوز أن يطلبها الرئيس من وقت لآخر؛
- (و) يتم من وقت لآخر، وفقًا لتوجيهات الرئيس، تقديم تقرير بشأن التقدم الذي تم إحرازه في التحقيق والمسائل التي تعرض أمام المحكمة المختصة؛
- (ز) عند الانتهاء من التحقيق، ينبغي تقديم تقرير نهائي إلى الرئيس؛
- (ح) تقديم تقرير إلى البرلمان، على الأقل مرتين سنويًا، بشأن التحقيقات التي أجرتها هذه الوحدة وأنشطتها وتكوينها ونفقاتها.

وتدعو المادة 50 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى اعتماد استخدام أساليب التحري الخاصة فضلاً عن الاعتراف بالأدلة الناتجة عن تطبيق هذه الأساليب في إجراءات المحكمة (انظر المربع 15-6 للحصول على مزيد من التفاصيل). ولم يتم استثناء مجال مؤسسة الدفاع من استخدام الصلاحيات والأساليب الخاصة.

المربع 15-6. أساليب التحقيقات الخاصة

من أجل مكافحة الفساد بفاعلية، ينبغي على البلد -إلى الحد الذي تسمح به المبادئ الرئيسية لنظامها القانوني ووفقاً للشروط المنصوص عليها في القانون- أن تتخذ مثل هذه الإجراءات حسبما يقتضي الأمر للسماح لسلطاتها المختصة باستخدام التسليم الخاضع للرقابة بالشكل السليم وغيرها، عند الاقتضاء، من أساليب التحري الخاصة مثل الأساليب الإلكترونية أو غيرها من أشكال الرصد والعمليات السرية داخل أراضيها فضلاً عن السماح بقبول الأدلة المستمدة من ذلك في المحكمة.

وقد تم تشجيع الدول الأطراف في الاتفاقية على إبرام، عند الاقتضاء، اتفاقيات ثنائية واتفاقيات متعددة الأطراف مناسبة أو إجراء ترتيبات لاستخدام مثل أساليب التحري الخاصة هذه في سياق التعاون على الصعيد الدولي.

وفي ظل غياب مثل هذا الاتفاق أو الترتيب، ينبغي اتخاذ القرارات المعنية باستخدام مثل أساليب التحري الخاصة هذه على الصعيد الدولي على أساس كل حالة على حدة ويمكن، عند الاقتضاء، الأخذ بعين الاعتبار الترتيبات والتفاهات المتعلقة بممارسة الاختصاص القضائي من جانب الدول الأطراف المعنية.

وقد تتضمن القرارات المتخذة بشأن استخدام التسليم الخاضع للرقابة على الصعيد الدولي، بموافقة الدول الأطراف المعنية، على أساليب مثل اعتراض طريق البضائع والسماح للبضائع أو الطرود بمواصلة السير سالمة أو أن يتم إزالتها أو تبديلها كلياً أو جزئياً.

المصدر: United Nations Office on Drugs and Crime, *United Nations Convention Against Corruption* (New York: United Nations, 2004), Article 50, 41.

حماية الشهود والخبراء والضحايا والأشخاص المبلغين عن الانتهاكات

من أجل مكافحة الفساد على نحو فعال، تحتاج البلدان إلى استحداث نظام مناسب لحماية الشهود وغيرهم من الأشخاص الآخرين المتعاونين مع السلطات القضائية. ويشمل هذا الأطر القانونية المناسبة فضلاً عن الموارد المالية. علاوة على ذلك، "ينبغي اتخاذ الترتيبات لمنح الحصانة أو التخفيض الكافي للعقوبات بالنسبة للأشخاص المتهمين بارتكاب جرائم فساد والذين يساهمون في التحقيق أو الكشف أو الوقاية من الجريمة."¹⁰

وينبغي أن يكون مستوى الحماية "فعالاً" و"مناسباً" مقارنة بالمخاطر المعرض لها المتعاونين مع العدالة أو الشهود أو المبلغين عن الانتهاكات. في بعض الحالات، على سبيل المثال، من الممكن أن يكون كافياً الحفاظ

¹⁰ الاستنتاجات والتوصيات الصادرة عن المؤتمر الأوروبي الثاني بشأن الخدمات المتخصصة في مجال مكافحة الفساد (تالين، أكتوبر 1977)، على النحو الوارد في Council of Europe, *Explanatory Report, Criminal Law Convention on Corruption*, ETS No. 173, item 108.

على سرية أسماهم أثناء المحاكمة. وفي حالات أخرى، قد يحتاجون إلى حراس شخصيين؛ أما في الحالات القصوى، قد يكون من الضروري اتخاذ إجراءات شاملة لحماية الشهود مثل تغيير الهوية أو العمل أو المسكن، الخ.¹¹

ومن المتوقع أن تشارك البلدان في التدابير المناسبة للنظم القانونية المحلية الخاصة بها لتوفير الحماية لأي شخص يقوم بإبلاغ السلطات المختصة بحسن نية أو لأسباب وجيهة عن أي وقائع متعلقة بجرائم الفساد من أي معاملة غير مبررة.¹²

وتمد الولايات المتحدة هذا المفهوم للأشخاص المتورطين في جرائم فساد لتشجيعهم على المضي قدماً وتقديم الأدلة. ويتم منح الحصانة للشخص الأول "المتورط في جريمة تتعلق بلجنة الأوراق المالية والبورصة والذي يقوم بالإبلاغ عن الانتهاكات".¹³ فمثل هذا الإجراء البسيط من الممكن أن يكسر حاجز الصمت ويُنظر إليه بخلاف ذلك باعتباره فعلاً سرياً للغاية ومفيداً لجميع الأطراف.

التعاون الدولي في تطبيق تشريعات مكافحة الفساد

لقد بذل المجتمع الدولي جهوداً ملحوظة في وضع وتنفيذ مجموعة من اللوائح والمتطلبات القانونية التي تهدف إلى الحد من الفساد. ويتطلب تطبيق هذه المجموعة من التشريعات، التي تُعد وطنية بالدرجة الأولى، تعاوناً دولياً واسعاً. ومن أجل تحقيق هذا الغرض، تتولى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، على سبيل المثال، بشكل كلي مسائل نقل وتسليم الأشخاص المحكوم عليهم والمساعدة القانونية المتبادلة ونقل الإجراءات الجنائية والتعاون في مجال تطبيق القانون فضلاً عن إجراء التحقيقات المشتركة.

فيما تسهّب الاتفاقيات الأخرى، مثل اتفاقية القانون الجنائي الخاصة بالمجلس الأوروبي، في تناول الجوانب التنظيمية وتبادل المعلومات الخاصة بالتعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد. والقصد من ذلك هو توفير وسائل وقنوات للتعاون الدولي، حيث إن العقوبات الإجرائية، وفي بعض الأحيان، السياسية تؤدي إلى تأخير أو منع محاكمة المجرمين في قضايا الفساد عبر الحدود.

كما تستحدث الاتفاقيات الدولية آليات للرصد وعادةً ما تقوم بتصوير برامج لمساعدة البلدان الفردية في مجال مكافحة الفساد.

غالباً ما تتضمن اللوائح الدولية الجنائية لمكافحة الفساد على أحكام تهدف إلى تسهيل كل من الآثار الوقائية والعقابية على حدٍ سواء، مثل أحكام الحصول على المعلومات. سيتم تناول هذه الجوانب في وقت لاحق في هذا الفصل، بعد استعراض القانون المدني والإجراءات الإدارية لمكافحة الفساد.

وأخيراً، تقدم المادة 61 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تصوراً للتبادل الدولي للمعلومات وأفضل الممارسات. فهي تنص على المشاركة من أجل "النظر في التطوير والمشاركة التعاونية من خلال

¹¹ Council of Europe, *Explanatory Report*, Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173, item 113.

¹² United Nations Office on Drugs and Crime, *United Nations Convention Against Corruption* (New York: United Nations, 2004), Article 33.

¹³ Pope, *Confronting Corruption* (2000), 273.

إحصائيات المنظمات الدولية والإقليمية والخبرة التحليلية بشأن الفساد والمعلومات بغية، بقدر المستطاع، تطوير التعريفات والمعايير والمنهجيات العامة فضلاً عن المعلومات بشأن أفضل الممارسات للوقاية من الفساد ومكافحته".

القانون المدني

يخول القانون المدني الأشخاص الذين قد عانوا من ضرر جراء قضايا الفساد حق الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم أو قد يخول المواطنين من تطبيق قوانين مكافحة الفساد إذا ما فشلت السلطات العامة في القيام بذلك. وتتخصص أسباب تجاوز القانون الجنائي في محاكمة جرائم الفساد في المربع 7-15.

وتُعرف المادة 2 من اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد الخاصة بالمجلس الأوروبي الفساد بأنه "طلب أو عرض أو إعطاء أو قبول، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، رشوة أو أي ميزة أو فرصة أخرى غير مستحقة، وهو الأمر الذي يشوه الأداء السليم لأي واجب أو سلوك مطلوب من متلقي الرشوة أو الميزة أو الفرصة غير المستحقة".

المربع 7-15. عدم كفاية القانون الجنائي لمكافحة جرائم الفساد

الخط الأول للهجوم في مكافحة الفساد هو نظام القضاء الجنائي ويُعد إجراء محاكمة ناجحة الجائزة الأولى بكل تأكيد. فإن هذا النظام لا يترك المجتمع ولديه شعور بالثبيرة فحسب، لكنه أيضاً يُعد رادعاً قوياً ضد الجناة المحتملين. ومع ذلك، فقد أوضحت الممارسة أن النظام القضائي الجنائي وحده لا يحتوي على أسلحة كافية لضمان الانتصار على مرتكبي جرائم الفساد. فعادة ما يتم ارتكاب جرائم الفساد بطريقة سرية لضمان صعوبة اكتشافها. وحتى إن تم اكتشافها، يتم استخدام خطط معقدة لضمان صعوبة إثباتها.

والنتيجة هي أنه غالباً ما يكون أمر الحصول على أدلة كافية للإدانة أمر غاية في الصعوبة. وتتفاقم هذه المشكلة بسبب ندرة شهود العيان والحاجة إلى الاعتماد على أدلة وثائقية مقبولة ونقص عدد المدعين العموميين المهرة في هذا المجال وعبء الاضطرار إلى إثبات القضية قيد النظر بحيث لا تدع مجالاً للشك. وغالباً ما تنخفض ثقة المجتمع على نحو متزايد لأن المحاكم في أغلب الأحيان لا تصدر عقوبات جادة بالفعل على الجرائم الاقتصادية، على الرغم من التشريعات التي تنص على إصدار حكم بالسجن لمدة 15 عاماً على الجرائم الاقتصادية التي تنطوي على أكثر من 500000 راند جنوب إفريقي. وأخيراً، غالباً ما يتم إطلاق صراح الجناة من السجن قبل قضاء مدة الأحكام التي تصدرها المحاكم بفترة طويلة. والنتيجة هي أن ذلك الأمر يترك لدى الجمهور اعتقاداً بأن الأشخاص السيئين يتفوقون على السلطات ويدفعون للتخلص من تلك الجرائم. وبالتالي، فقد أصبح من الواضح أن المجتمع يحتاج إلى المزيد من الأسلحة في ترسانته لمكافحة الفساد.

المصدر: Willie Hofmeyr, *The Use of Civil Law in Combating Corruption*, Head of Special Investigating Unit, South Africa, . <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/Hofmeyr.pdf>

وتعالج الاتفاقيات الدولية بشكل شامل استخدام وسائل إنصاف القانون المدني ضد أي شكل من أشكال الفساد، فهي تعالج قضايا مثل:

- تحديد الضحايا الرئيسيين المحتملين لسلوكيات الفساد؛
- مشاكل الأدلة وإثبات العلاقات السببية بين الأفعال والأضرار؛
- الجوانب المالية للمدفوعات غير المشروعة وعلاقتها تشويه المنافسة؛
- صحة العقود؛
- دور مدققي الحسابات؛
- حماية الموظفين؛
- الإجراءات، بما في ذلك تكاليف التقاضي، والتعاون الدولي.¹⁴

وتمّ اختلاف رئيسي مع تطبيق القانون المدني يتمثل في نقض عبء الإثبات وطلب تقديم "أدلة ذات مصداقية". على سبيل المثال، عندما يكون شخص ما يشغل منصباً محل ثقة قد قام بتجميع ثروة كبيرة لا يمكن له الحصول عليها من مرتبه الرسمي، يقوم جهاز التحقيق بتقديم طلب رسمي ومن ثم فإن الأمر متروك للشخص في أن يقدم تفسيراً لذلك. وعندما يفشل الشخص في تقديم تفسير مرجح، فقد تتم إحالة الموضوع إلى جلسة استماع بالمحكمة.¹⁵

وتعتبر اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، على سبيل المثال، عن هذا المفهوم على النحو التالي:

مع مراعاة الدستور الخاص بها والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، يتعين على كل دولة، إن كانت لم تقم بذلك، أن تتخذ التدابير اللازمة لتشريع قوانين تنص على أنه تُعتبر جريمة كل زيادة كبيرة في أصول أي مسؤول حكومي لا يمكن له تفسيرها بشكل منطقي في إطار مكاسبه المشروعة أثناء أداء مهامه.¹⁶

وأحد النهج التي يُحتمل أن تكون فعالة والمعروفة باسم "Qui tam" هو ذلك النهج المتأصل في تشريع الولايات المتحدة وربما يستحق أخذه بعين الاعتبار من قبل الآخرين. ويستعرض المربع 8-15 بإيجاز هذا النهج.

¹⁴ للحصول على تفاصيل، يمكن الرجوع إلى Council of Europe, *Explanatory Report*, Civil Law Convention on Corruption, ETS No. 174, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/174.htm>

¹⁵ Pope, *Confronting Corruption* (2000), 275.

¹⁶ *Inter-American Convention Against Corruption*, adopted by the Organization of American States (March 1996), Article IX, www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html.

المربع 15-8. نهج "Qui tam" أو "من يقيم دعوى للملك يفعل ذلك لنفسه أيضاً"

تعود جذور هذا النهج إلى العصور الوسطى في إنجلترا في بدايات عام 1424، حيث تمت مكافأة شخص كشف عن دليل لارتكاب سلوك غير قانوني حيث حصل الشخص المبلغ عن الانتهاكات على حصة من الغرامات التي دفعها الشخص المخالف. وقد استمد الكونغرس الأمريكي في وقت مبكر من عمره هذه الفكرة وأدرجها تقريباً في كافة الأنظمة التشريعية الأمريكية الـ 14 الأولى والتي فرضت غرامات. وفي الوقت الحاضر، تعود أصول قانون الدعاوى الخاصة بالاحتيال الأمريكي (False Claims Act) إلى الحرب الأهلية الأمريكية، حيث أدت عملية الاحتيال واسعة النطاق التي قام بها متعاقدون مع الحكومة إلى الحصول بطريقة غير مشروعة على موارد الاتحاد التي لا يمكن للاتحاد تحمل خسارتها. وقد سعى كل من الكونغرس والرئيس إلى الحصول على دعم الأفراد العاديين في كفاحهم من أجل استئصال شائفة الاحتيال وتضخيم خزائن الدولة.

وبشكل أساسي، فإن الحكومة لم يكن لديها لا الوقت ولا الموارد لمعالجة المسألة على نحو فعال ومن خلال تمكين أفراد الجمهور للعمل بالنيابة عنها (والمشاركة في العائدات المستردة)، فإنها قد زادت من عوامل الخطر وأطلقت حماس الأفراد غير المنتمين إليها وفي نهاية المطاف استعادت مليارات الدولارات والتي كان من الممكن أن تضيع على الدولة. وعلى ما يبدو، فإن هذا يُعد موقفاً جذاباً للحكومات التي تجد نفسها في نفس الموقف اليوم.

وقد تم تعزيز هذا النهج على مر السنين، وفي عام 1986 وصفه الكونغرس بأنه "أداة التقاضي الأساسية لمكافحة الاحتيال" الخاصة بالحكومة. كما تنطبق أحكام مماثلة على القوانين الاتحادية الأخرى، مثل مجال انتهاك براءة الاختراع.

وينص قانون الدعاوى الخاصة بالاحتيال الأمريكي على المسؤولية المدنية التي تقع بها عمليات الاحتيال (والتي تنطوي على التجاهل المتعمد والاستخفاف بالحقيقة أو الاحتيال فضلاً عن المعرفة الفعلية)، والتي لا تنطوي على وجود نية محددة للاحتيال. وبما أن إجراءات المحكمة مدنية بطبيعتها - وليست جنائية - فلا ينبغي تأسيس الوقائع "بعيداً عن الشك المعقول" ولكن وفقاً لمستوى أقل قليلاً من ذلك الذي يتم تطبيقه في الحالات المدنية.

ويواجه المتهمون عقوبة دفع غرامة لا تقل عن 5000 دولار أمريكي عن كل دعوى احتيال، بالإضافة إلى ثلاثة أضعاف مقدار الضرر الذي لحق بالحكومة جراء أفعال المتهم.

ويمكن للأفراد الشروع في إجراءات "Qui tam" (فلا يتعين عليهم انتظار الحكومة لاتخاذ الإجراءات) وهناك إجراءات لحماية المبلغين عن الانتهاكات من التعرض لأعمال انتقام. ويتم تزويد الحكومة بنسخ من الإجراءات ويكون لديها 60 يوماً لتقرر ما إذا كانت وزارة العدل سوف تتدخل وتتولى المسؤولية الرئيسية عن تنفيذ الإجراءات أم لا. وحتى عندما تفعل ذلك، فإن المدعي الأصلي له الحق في أن يظل طرفاً في الإجراءات، وبالتالي فإنه لا يمكن تسويتها بدون الاستماع إلى المدعي الأصلي في هذه القضية. وبعد أخذ كل شيء بعين الاعتبار، يتلقى المدعي الخاص الذي يتم إثبات إدعائه إما 10 في المائة من المبلغ المسترد (في حالات تولي الحكومة القيام بالإجراءات) أو 25 في المائة من المبلغ المسترد (في حالات عدم تولي الحكومة القيام بالإجراءات).

وهناك إجراءات وقائية ضد المزاعم العبيثة. ويمكن للحكومة أن تتدخل وتسوي المطالبة، أو يمكنها أن تطلب من المحكمة شطبها. كما يمكن للمحكمة أن تقيد الجزء الخاص بالمدعي الأصلي في الدعوى، حيث إن المشاركة غير المقيدة تكون لأغراض التحرش. وحيثما تفشل الدعوى لأنها كانت عبثية أو مفتعلة، يحق للمحكمة أن تقدر الرسوم والنقبات القانونية المعقولة ضد المدعي. وقد تلقى بعض المدعين مكافآت قدرها مليون دولار وقد يشجع الدعاية والإعلان عن ذلك مدعين آخرين على المضي قدماً.

المبادئ التوجيهية الطوعية

مدونات قواعد السلوك الخاصة بالمسؤولين العموميين

لمبادئ التوجيهية الطوعية تأثير على سلوك الأفراد والشركات والتي تكمل القوة الوقائية للتدابير الإلزامية المحتملة لمكافحة جرائم الفساد المنصوص عليها في القانون. وفي مجال قطاع الدفاع، تستند مثل هذه المبادئ التوجيهية، التي تكون في أغلب الأحيان في شكل "مدونات الأخلاقيات" أو "مدونات قواعد السلوك"، على الثقافة المؤسسية المحددة الخاصة بالمؤسسة العسكرية وغيرها من أفراد مؤسسة الدفاع. وتفخر الغالبية الساحقة من الأشخاص العاملين في مؤسسة الدفاع بخدمة الوطن والشعب ويستاءون بشدة من أي فعل يُشكل وصمة عار على المؤسسة. وفي مثل هذه الأجواء، يمكن للوائح الطوعية لكل من السلوك الفردي والمؤسسي على حدٍ سواء أن تحدث تغييراً حقيقياً.

وترد المتطلبات الرئيسية لسلوك الأفراد في مجال الخدمة العامة في المادة 8 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وعلاوة على ذلك، فقد تبنت كل من الأمم المتحدة والمجلس الأوروبي مدونات قواعد سلوك نموذجية للمسؤولين العموميين. وتحدد مدونات قواعد السلوك هذه المبادئ العامة لنزاهة المسؤولين العموميين وتعالج قضايا محددة مثل تضارب المصالح وإساءة استخدام المعلومات السرية وقبول الهدايا والضيافة.

وتسلم المدونة الدولية لقواعد سلوك المسؤولين العموميين بأن المناصب العمومية هي عبارة عن مناصب تقوم على ثقة الجمهور وبالتالي ينبغي أن يكون ولاء المسؤولين العموميين أولاً وأخيراً للمصالح العامة لبلدانهم وعلى النحو الذي تحدده مؤسساتها الديمقراطية.¹⁷ كما أنها تنص على أنه يتعين على المسؤولين العموميين أداء واجباتهم ومهامهم بكفاءة وفعالية ونزاهة ويتعين عليهم السعي الدائم للتأكد من إدارة الموارد العامة التي تقع ضمن نطاق مسؤولياتهم بأكبر قدر من الفعالية والكفاءة.

تضارب المصالح. ينبغي على المسؤول العمومي ألا يسمح لمصلحته الخاصة أن تتعارض مع منصبه العام. وتشمل المصالح الخاصة للمسؤول العمومي الحصول على أي ميزة له أو لعائلته أو الأقارب أو الأصدقاء والأشخاص أو المؤسسات التي كان أو لا يزال لديه علاقات عمل أو علاقات سياسية معها. وتقع المسؤولية على عتقه أن يتجنب مثل هذا التضارب في المصالح، سواء كان تضارباً حقيقياً أو محتملاً أو ظاهرياً. وينبغي على المسؤولين العموميين ألا يحصلوا مطلقاً على أي ميزة غير مستحقة من مناصبهم من أجل مصلحتهم الخاصة سواء خلال فترة توليهم للمناصب الرسمية أو بعد تركها.¹⁸

الكشف عن الأصول. ينبغي على المسؤولين العموميين الالتزام بمقتضيات الإعلان أو الكشف عن الأصول والديون الشخصية فضلاً عن تلك التي تخص أزواجهم و/أو الأشخاص المعيلين من قبلهم، إذا كان ذلك ممكناً، وفقاً لمناصبهم وعلى النحو الذي يسمح به ويقتضيه القانون والسياسات الإدارية.

¹⁷ المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب قرار رقم 59/51 (12 ديسمبر 1996)، www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm.

¹⁸ Ibid. طالع أيضاً: Council of Europe, *Codes of Conduct for Public Officials*, Recommendation Rec(2000)10 and explanatory memorandum (Strasbourg: Council of Europe Publishing, January 2001).

قبول الهدايا وغيرها من المجاملات. ينبغي على المسؤولين العموميين ألا يطلبوا أو يتلقوا، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، أي هدية أو مجاملة أخرى والتي قد تؤثر على ممارستهم لمهامهم أو أدائهم لواجباتهم أو حكمهم. وفي الغالب، يُسمح للمسؤولين بالحصول على بعض الهدايا الرمزية، عندما تكون القيمة النقدية، في العام الواحد، لمثل هذه الهدايا الرمزية مجتمعة أقل من قيمة محددة.

المعلومات السرية. يقع على عاتق المسؤولين العموميين واجب التعامل بالشكل المناسب، وكافة السرية اللازمة، مع كافة المعلومات والمستندات التي حصل عليها في سياق، أو نتيجة، عمله. كما تنطبق هذه القيود بعد ترك المنصب العام. ولا يمكن انتهاك السرية إلا إذا اقتضى التشريع الوطني أو أداء الواجبات أو متطلبات العدالة خلاف ذلك بشدة.

علاوة على ذلك، غالبًا ما تشتمل مدونات قواعد سلوك المناصب العامة، في جملتها، على الشروط التي تحدد:

- الشروط التي يحتاجون بموجبها إلى إبلاغ السلطات المختصة بشأن الانتهاكات الفعلية أو المقصودة أو المطلوبة لقواعد السلوك والقانون والإجراءات الإدارية؛
- الاحتياجات اللازمة للإعلان المستمر عن المصالح؛
- متطلبات عدم المشاركة في أي نشاط أو معاملة أو تولي أي منصب أو وظيفة، سواء بأجر أو بدون، والتي تتنافى أو تتناقض مع الأداء السليم لمهامهم؛
- قواعد حول كيفية التعامل مع العروض غير اللائقة؛ و/أو
- طلب عدم منح معاملة تفضيلية أو امتياز الوصول إلى الخدمة العامة إلى المسؤولين العموميين السابقين.¹⁹

مراعاة مدونات قواعد السلوك. يتم إصدار مدونات قواعد السلوك هذه بموجب سلطة الوزير المعني أو رئيس الخدمة العامة. ويتعين على المسؤول العمومي أن يتصرف وفقاً لهذه المدونات وأن يظل على علم بأحكامها وأية تعديلات تطرأ عليها. وينبغي عليه أن يسعى للحصول على المشورة من مصدر مناسب عندما يكون غير متأكد من كيفية التصرف. وتُشكل أحكام المدونات جزءاً من شروط عمل المسؤول العمومي. وانتهاكها قد يؤدي إلى التعرض لإجراء تأديبي. ويتعين على المسؤول العمومي الذي يتفاوض بشأن شروط العمل تضمينها بحكم يفيد بأنه ينبغي مراعاة هذه القواعد وأنها تُشكل جزءاً من عقد العمل. ومن ثم، فإن المسؤول الذي يشرف أو يدير غيره من المسؤولين الحكوميين يتحمل مسؤولية التأكد من مراعاتهم للقواعد واتخاذ أو تنفيذ الإجراءات التأديبي المناسبة نتيجة انتهاكها.

وأخيراً، تقوم الإدارة العامة بشكل منتظم بمراجعة أحكام مدونات قواعد السلوك وتعديلها حسب الاقتضاء.²⁰

¹⁹ للحصول على تفاصيل بشأن تلك البنود وغيرها من البنود الأخرى طالع مدونات قواعد السلوك الخاصة بالموظفين العموميين.

²⁰ Ibid., 14, Article 28

مدونات قواعد السلوك في القطاع الخاص

كما هو الحال في القطاع العام، توجد لدى الشركات مدونات قواعد للسلوك أيضاً والتي تعالج السلوك الفاسد لموظفيها وغيره من السلوكيات غير المقبولة. ويقدم الفصل 20 أمثلة على مدونات قواعد السلوك الخاصة بالموردين الأساسيين لمؤسسات الدفاع.

وعلى الساحة الدولية، وفرت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي زخماً في مجال مكافحة الفساد وذلك بإدراج الفساد ومظاهره عبر الحدود من خلال اتفاقية 1999 بشأن مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية.²¹ ويمكن تطبيق النصوص الواردة في الاتفاقية بالكامل على تجارة الأسلحة.

وتُعد الرشوة وتضارب المصالح من أكثر السلوكيات التي يشيع تناولها في مدونات قواعد السلوك. وحتى التحليل الأكاديمي يقر بأن وجود أو عدم وجود سياسة للرشوة يُعد مؤشراً أساسياً على أخلاقية الشركة بشكل عام.²²

ومن ناحية أخرى، تؤدي البحوث التجريبية إلى استنتاج مفاده أن الأنواع المختلفة من سلوكيات الشركات لا تتأثر بشكل عام بالقواعد الدولية ولكنها تتأثر بشكل أكبر بعوامل أخرى. ومع ذلك، تشير البحوث على أنه قد يكون لمدونات قواعد السلوك أثر إيجابي. على سبيل المثال، لا ينخفض الفساد مباشرة من خلال مدونات قواعد السلوك، لكن تفتح المدونات حواراً بناءً ويتمتع بطابع رسمي بشكل أكبر وبالتالي تكشف عن وجوه الاختلاف بشكل إيجابي.²³

فبالتعاون مع اللوائح الحكومية ومدونات قواعد سلوك الجمعيات المهنية، يتم اقتراح مدونات قواعد سلوك الشركات باعتبارها طرفاً فعالة لإحداث تغيير واسع في تضارب المصالح وسياسة الرشوة.²⁴

وهناك عددًا من الجمعيات المهنية المرتبطة بمؤسسات الدفاع والتي لها مدونات أخلاقيات. وفي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، أغلب المتعاقدين الأساسيين في مؤسسات الدفاع ينتمون إلى مبادرة شركات الأسلحة (انظر المربع 20-1). وفي أوروبا، تُجرى أنشطة مماثلة في إطار الرابطة الأوروبية للصناعات الفضائية والدفاعية (ASD).

وقد أدت هذه الأنشطة إلى تطوير "معايير مشتركة لصناعات الفضاء والدفاع الأوروبية". ويقدم المربع 20-2 وصفاً موجزاً لمدونات قواعد أخلاقيات وأنشطة مكافحة الفساد الخاصة بالرابطة الأوروبية للصناعات الفضائية والدفاعية.

²¹ Organization for Economic Co-operation and Development, *Convention on Combating Bribery of Foreign Officials in International Business Transactions* (February 1999), www.oecd.org/document/21/0,3343,en_2649_34859_2017813_1_1_1_1,00.html

²² Bert Scholtens and Lammertjan Dam, "Cultural Values and International Differences in Business Ethics," *Journal of Business Ethics* 75:3 (2007): 273–84, as quoted in A. Scott Carson, Mark Baetz, Shelley McGill, *Codes of Conduct in the Private Sector* (Toronto: EthicsCentre CA, April 2008), 16, www.ethicscentre.ca/EN/resources/ethicscentre_codes_april08.pdf

²³ Carson, Baetz and McGill, *Codes of Conduct* (2008), 13

²⁴ Ibid., 19

مواثيق تحقيق النزاهة

جاءت منظمة الشفافية الدولية بشكل مبتكر لبناء النزاهة وتعزيز السلوك السليم فيما يتعلق بكل من المسؤولين العموميين وموردي مؤسسات الدفاع. وقد تم تصميم ما تسمى بـ "مواثيق تحقيق النزاهة في قطاع الدفاع" للحد من الفساد في تعاقدات قطاع الدفاع. وقد جرى تنفيذ الفكرة، الواردة على نحو موجز في المربع 9-15، في بولندا. وتقوم دول أخرى أعضاء وشريكة في منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) باتخاذ أولى الخطوات في إدراج مواثيق تحقيق النزاهة في قطاع الدفاع. على سبيل المثال، تعتبر وزارة الدفاع البلغارية تطبيق مثل هذه المواثيق عملاً إلزامياً بالنسبة لمشتريات مؤسسة الدفاع عالية القيمة.

وكما هو الحال بالنسبة للتحقيق في مخاطر الفساد ومدونات قواعد السلوك الخاصة بالمسؤولين العموميين وموردي قطاع الدفاع، فإن اللوائح الحكومية تعزز مثل هذه الأطر الطوعية. ويقدم المربع 7-7 مثالاً على اللوائح الفيدرالية الأمريكية، والتي تتطلب أن تكون لدى الشركات المتعاقدة مع وزارة الدفاع برامج أخلاقية وإخضاع المتعاقدين للإيقاف والحرمان من التعاقد مع الحكومة حال الفشل في الامتثال لتلك البرامج.²⁵

المربع 9-15. مواثيق تحقيق النزاهة في قطاع الدفاع

مواثيق تحقيق النزاهة هي عبارة عن أدوات قامت بتطويرها منظمة الشفافية الدولية لمكافحة الفساد في التعاقدات الحكومية. وقد تم تطوير هذه الأدوات لتطبيقها على مشتريات مؤسسة الدفاع.

وعادة ما تحتوي مواثيق تحقيق النزاهة في قطاع الدفاع على ثلاث سمات رئيسية:

- عقد قصير يتفق فيه جميع مقدمي العطاءات وإدارة المشتريات على بعض التعهدات المحددة التي تمنع الرشوة ويوافق مقدمي العطاءات على قواعد الكشف المحسنة. كما يوافق مقدمو العطاءات على العقوبات، بما في ذلك الانسحاب من المناقصة، في حال اكتشاف انتهاكهم للتعهدات المتفق عليها.
- وجود مراقب مستقل والذي يضمن امتثال جميع الأطراف بالتزاماتهم بموجب الميثاق. وهذا يشمل عادة استخدام خبير تقني مستقل يراجع وثائق المناقصة للكشف عن أي نفوذ غير مستحق أو فساد والذي يكون متاحاً لمقدمي العطاءات في الحالات المخاوف أو الشكوى.
- مزيد من الشفافية العامة للوثائق والعمليات. وهذا أيضاً يسمح بمجال أكبر للمدخلات القادمة من الجمهور والمجتمع المدني ويعزز الثقة بالعملية من خلال زيادة الشفافية.

وتوجد عينة لميثاق من مواثيق تحقيق النزاهة في قطاع الدفاع على الموقع الإلكتروني الخاص بإدارة مكافحة

الفساد في قطاع الدفاع التابعة لمنظمة الشفافية الدولية على

العنوان: www.defenceagainstcorruption.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=37

المصدر: Mark Pyman, *Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms* (London: Transparency International – UK, April 2009), 36

²⁵ وفي هذه الحالة تحديداً، تعتمد عدم الكشف عن انتهاكات قانون الدعاوى الخاصة بالاحتيال فيما يتعلق بترسية أو تنفيذ العقود الحكومية والعقود من الباطن وعدم الكشف عن تلقي مبالغ مدفوعة بالزيادة على العقود الحكومية في الوقت المناسب.

وقد يتحول التطبيق الواسع الممتد عبر الحدود لهذا المبدأ، أي تطبيق الحرمان الشرعي دوليًا على جرائم الفساد²⁶، إلى أداة أكثر قوة في الحد من الفساد المتعلق بمشتريات المنتجات والخدمات الدفاعية.

الوصول إلى المعلومات والشفافية والحوكمة

إن أغلب اللوائح التي تمت مناقشتها إلى الآن لا يمكن تطبيقها بفعالية ما لم تتسم أنشطة المسؤولين العموميين بالشفافية وتكون الحكومة مسؤولة أمام الشعب. وقد تحدد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد متطلبات واضحة للشفافية والمساءلة (المادة 10). فهي تنص على أنه يمكن للدول اتخاذ مثل هذه الإجراءات إلى الحد الذي تراه ضروريًا من أجل تعزيز الشفافية في إدارتها العمومية. ومن بين التدابير المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة من أجل تحسين الشفافية والمساءلة ما يلي:

- اعتماد إجراءات أو لوائح تمكن الأعضاء من عامة الناس من الحصول، حيثما كان ذلك ممكنًا، على معلومات بشأن المؤسسة والتشغيل وعمليات صنع القرار الخاصة بإدارتها العمومية بالإضافة إلى، مع المراعاة الواجبة لحماية الخصوصية والبيانات الشخصية، القرارات والأفعال القانونية التي تهم أعضاء الجمهور؛
- تبسيط الإجراءات الإدارية، حيثما كان ذلك مناسبًا، من أجل تسهيل وصول الجمهور إلى السلطات المختصة بصناعة القرار؛
- نشر المعلومات التي قد تشمل على تقارير دورية بشأن مخاطر الفساد في إدارتها العمومية.

وهناك إجراء بسيط نسبيًا وله تأثير وقائي فعال يتمثل في إتاحة المعلومات الخاصة بأصول المسؤولين العموميين علنًا بمجرد توليهم للمنصب وتحديث هذه المعلومات بشكل منتظم.

ويمكن تعزيز الشفافية إلى حد كبير من خلال استحداث قانون بشأن حرية المعلومات. وبالتالي فإنه من خلال القانون سيضمن أفراد المجتمع الوصول إلى المعلومات. وتختلف الخبرة الوطنية في هذا الصدد. فبعض القوانين تحد من إمكانية الوصول إلى المعلومات من خلال تطبيقها فقط على المعلومات الخاصة بالوظائف العامة أو المعلومات ذات الأهمية العامة أو من خلال الاشتراط على طالبي المعلومات بتقديم أسباب حاجتهم إلى المعلومات. ومع ذلك، كقاعدة ينبغي أن ينطبق مفهوم الوصول إلى المعلومات على "كافة المعلومات المتاحة، بغض النظر عن الشكل والمصدر وتاريخ الإنشاء والحالة الرسمية وما إذا كان قد تم إنشاؤها بواسطة الهيئة التي تتولى ذلك وما إذا كانت مصنفة أم لا".²⁷

وفيما يتعلق بطرق تسهيل الوصول، ينبغي أن يلبى قانون حرية المعلومات العديد من المعايير الدولية التي تنص على:

- الحق في تقديم الطلبات الشفهية؛
- التزام الهيئات العامة بتعيين مسؤولين للمعلومات لمساعدة طالبي المعلومات؛
- الالتزام بتوفير المعلومات في أقرب وقت ممكن، في أي حالة، وخلال مدة محددة من الوقت؛

²⁶ تمامًا مثل حرمان إحدى الشركات عن طريق إحدى الوزارات الأمريكية يؤدي إلى حرمان تلك الشركة من الحصول على عقود من أي وزارة فيدرالية أخرى.

²⁷ Toby Mendel, "Legislation on Freedom of Information: Trends and Standards," *PREMNotes*, No. 93 (World Bank, October 2004), <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/premnote93.pdf>

- الحق في تحديد الشكل المفضل للوصول إلى المعلومات، مثل فحص الوثائق المطلوبة أو الحصول على نسخة إلكترونية أو نسخة مصورة من المعلومات؛
- الحق في الحصول على إشعار كتابي، ينطوي على الأسباب، عند إبداء أي نوع من أنواع الرفض في الوصول إلى المعلومات.²⁸

يدعو العمل الذي قام به البنك الدولي مؤخرًا إلى تعزيز الوصول إلى المعلومات والشفافية في السلطة القضائي لتكون أكثر ديمقراطية ومتاحة للمواطنين. وهذه القضية لها بُعدان – توفير الوصول إلى المعلومات وتحقيق الشفافية بشأن الأداء الإداري للسلطة القضائية، فضلاً عن وظائفها القضائية. ويغطي البُعد الأول قضايا الموازنة والأصول وإقرارات الدخل وإحصائيات المحاكم والشفافية ومشاركة المواطنين في عملية تعيين القضاة، فيما يعالج البُعد الثاني نشر الأحكام الصادرة عن المحاكم والوصول إلى ملفات قضايا الفساد والإجراءات التأديبية الخاصة بالمسؤولين القضائيين.²⁹

إن الحكم الرشيد هو أساس النهج الإستراتيجي للحد من مخاطر الفساد، الذي تم اعتمادها في هذه الخلاصة الوافية. ويمكن إداريًا تحقيق الكثير في هذا الصدد وبدون الحاجة لإصلاح القانون على الإطلاق. ويتضمن ذلك التدابير الخاصة بإلغاء التراخيص غير اللازمة وإجراءات التبسيط والحد من مجالات السلطة التقديرية (وتحديد المعايير حيثما تكون ضرورية) وخلق سبل لتمكين المواطنين من تقديم شكاوهم على نحو فعال وغيرها الكثير.³⁰

ويقدم كل من الجزء الثاني والجزء الثالث من الخلاصة الوافية أمثلة على تعزيز الحكم الرشيد في مؤسسة الدفاع وتأثير الممارسات الخاصة به بشأن الحد من فساد مؤسسات الدفاع.

وفي هذا الصدد، يقدم قانون الأداء والنتائج الحكومية الأمريكي مثالاً على إطار شامل للحد من الهدر وعدم كفاءة الحكومة وتلبية الاحتياجات العامة الهامة على نحو كاف والحفاظ على ثقة الجمهور. ويهدف القانون إلى:

- (1) تعزيز ثقة الشعب الأمريكي في قدرة الحكومة الاتحادية من خلال تحميل الوكالات الاتحادية مسؤولية تحقيق نتائج البرنامج؛
- (2) بدء برنامج إصلاح الأداء الحكومي بسلسلة من المشاريع الرائدة في تحديد أهداف البرنامج وقياس أداء البرنامج مقارنة بتلك الأهداف وإصدار تقارير علنية بشأن التقدم الذي أحرزوه؛
- (3) تحسين فعالية البرنامج الاتحادي والمساءلة العامة من خلال إلقاء مزيد من التركيز على النتائج وجودة الخدمات ورضا العملاء؛
- (4) مساعدة المديرين الاتحاديين في تحسين عملية تقديم الخدمات، عن طريق مطالبتهم بالتخطيط من أجل تحقيق أهداف البرنامج ومن خلال تزويدهم بمعلومات عن نتائج البرنامج وجودة الخدمة؛
- (5) تحسين عملية صنع القرارات في الكونغرس من خلال تقديم معلومات أكثر موضوعية بشأن تحقيق الأهداف المتبادلة وبشأن الفعالية النسبية وكفاءة البرامج الاتحادية والإنفاق؛

²⁸ Ibid., 2

²⁹ Alvaro Herrero and Gaspar Lopez, *Access to Information and Transparency in the Judiciary*, WBI Working Paper (Buenos Aires, Asociación por los Derechos Civiles, April 2009), <http://go.worldbank.org/IIB514XG10>

³⁰ Pope, *Confronting Corruption* (2000), 270

(6) تحسين الإدارة الداخلية للحكومة الاتحادية.³¹

خلاصة القول، فإن القانون يتطلب إدخال التخطيط الاستراتيجي وخطط وتقارير الأداء السنوي وميزانية الأداء في كافة الأجهزة الحكومية، كما ينص على تطبيق المساءلة والمرونة الإدارية. ويعرض المربع 15.10 مثلاً على الدعم الثقافي خلال تطبيق قانون الأداء والنتائج الحكومية الأمريكي في جميع أنحاء مؤسسة الدفاع.

المربع 15-10. الدعم الثقافي لإدارة الأداء

تقدم كلية إدارة موارد المعلومات –التابعة لجامعة الدفاع الوطني الأمريكية في واشنطن- تعليماً لمتوسطي وكبار مسؤولي مؤسسات الدفاع، سواء العسكريين أو المدنيين على حد سواء، فيما يتعلق بإدارة الأداء والنظم ذات الصلة.

وبرنامج الإدارة المتقدمة هو عبارة عن برنامج أكاديمي مدته 14 أسبوعاً للخريجين. وتدعم ثلاثة من مقرراته الأساسية بشكل مباشر عملية تعاضم الأداء في مؤسسات الدفاع:

- تعرض دورة "أسس سياسة إدارة موارد المعلومات" مفاهيم إدارة موارد القطاع العام وسياساته ودوائره السياسية، مع التركيز على تطبيق هذه المفاهيم والسياسات باعتبارها آليات لنظام الإدارة الحديثة. وتركز على تطبيق وتفاعل الموارد المالية والمعلوماتية والبشرية لتحقيق الأهداف التشريعية وأهداف السياسات وإنجاز مهام الأجهزة الحكومية.
- تقدم دورة "قياس نتائج الأداء المؤسسي" إستراتيجيات وتقنيات لتقييم نتائج أداء المؤسسة باعتبارها جزءاً من عمليات التخطيط الإستراتيجي والموازنة. وتزيد من فعالية الدروس المستفادة من التجربة المشتركة بين الأجهزة بشأن التهج والموارد اللازمة لإنشاء والتحقق من صحة أداء أجهزة القياس وجمع وتنظيم بيانات الأداء وتحليل النتائج وتقديم تقارير بها.
- تركز دورة "إستراتيجيات لتحسين العمليات" على الإستراتيجيات والأساليب والموارد المستخدمة لتحسين وإدارة ومراقبة العمليات داخل وعبر الأجهزة الاتحادية.

المصدر: جامعة الدفاع الوطني، الموقع الإلكتروني لكلية إدارة موارد المعلومات، "برنامج الإدارة المتقدم"، www.ndu.edu/irmc/pcs/pcs_amp.html

الخلاصة: أهمية اللوائح القانونية

مما لا شك فيه أنه ينبغي أن تستند الجهود المبذولة للحد من الفساد، كما هو الحال في أغلب قطاعات النشاط العام، إلى إطار قانوني ملائم. وينبغي أن ينص هذا الإطار على الحماية من الفساد وملاحقة الجناة ومصادرة الأموال التي تم الحصول عليها جراء ارتكاب جرائم فساد وفي الوقت نفسه حماية الضحايا والشهود ومقدمي البلاغات. فتطبيق مثل هذه الآليات الإلزامية يتطلب مستوى كافٍ من إمكانية الوصول إلى المعلومات والتعاون الدولي على نحو يتوافق مع حقائق العالم المعولم.

وفي إطار مراجعة التشريعات الجنائية والمدنية لمكافحة الفساد، فإننا نحتاج إلى التعرف على الترابط القائم بين الإستراتيجيات المختلفة. على سبيل المثال، إزالة القيود المفروضة على الحرية الصحفية لن يكون لها أثر يُذكر إذا لم

³¹ البيت الأبيض، مكتب الإدارة والموازنة، قانون نتائج الأداء الحكومي لعام 1993، www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra_gplaw2m

يحصل الصحفيون على إمكانية الوصول الملائم لبيانات الحكومة. وعلى نحو مماثل، فإن الجهود المبذولة لتعزيز قوانين مكافحة الفساد لن تحقق النتائج المتوقعة إذا كان تطبيق القانون ضعيفاً أو فاسداً.

وعندما يتم تطبيق التشريع بفعالية، سوف تسمح المراجعات والتحديثات المنتظمة بتغيير ممارسات الفساد وتطوير الوسائل التكنولوجية لتبادل المنافع وغسل الأموال. ومن ناحية أخرى، عندما يكون التشريع جيداً إلى حدٍ بعيد ولكن التطبيق ضعيفاً، ينبغي عدم التركيز بشكل مفرط على الإطار القانوني ولكن يجب التركيز بدلاً من ذلك على تحسين الآليات المؤسسية ووضع المجتمع المدني والقطاع الخاص داخل إطار إصلاح عملية بناء النزاهة.

وتساهم المبادئ التوجيهية الطوعية والإجراءات الإدارية التبسيطية وزيادة الشفافية وتعزيز آليات الإدارة والرقابة البرلمانية والمشاركة المجتمعية- التي يتم تناولها في الفصول المتبقية من هذه الخلاصة الوافية- في زيادة القدرة المؤسسية على مكافحة فساد مؤسسات الدفاع.

16 الفصل السادس عشر

البُعد البشري في عملية الحد من الفساد

إن لأشخاص هم من يشكلون مؤسسة الدفاع، أيًا كان الإطار التشريعي والتنظيمي. وبالتالي، فإن الهدف الرئيسي من الجهود الرامية لمكافحة الفساد هو التأثير على السلوك الإنساني: لتعزيز السلوك المهني والأخلاقي والحد من استخدام المناصب العامة من أجل تحقيق مكاسب خاصة. وقدم الفصل الثاني منهجين للقيام بذلك. يهدف الأول إلى الإلتناء عن القيام بأعمال الفساد من خلال زيادة التكلفة المعنوية أو "العبء المعنوي" الناجم عن القيام بأعمال فساد. فيما يهدف المنهج الثاني إلى ردع الفساد من خلال زيادة المخاطر المتوقعة بواسطة مزيج من زيادة احتمالية الاكتشاف والعقاب. وقد تم تقديم ثلاث أدوات محددة للمساعدة في تحقيق هذه الأهداف: بناء النزاهة وزيادة الشفافية وتحسين المساءلة.

وسوف يتناول هذا الفصل بالتفصيل شرح هذه الأساليب والأدوات. عند النظر في أفضل السبل لفهم والتأثير على تصرفات أفراد بعينهم، سينظر الفصل في دوافع السلوك فضلاً عن السياقات التنظيمية الأوسع نطاقاً التي تمارس فيها تلك الدوافع نفوذها. كما أنه سوف ينظر في كيفية تعزيز المؤسسات للسلوكيات الأخلاقية والمهنية الإيجابية بشكل أفضل، فضلاً عن الإلتناء عن السلوك غير الأخلاقي. وأخيراً، يستعرض الفصل كيفية المساعدة على تشكيل البيئة التنظيمية والتي يقوم فيها الأفراد باتخاذ القرارات الأخلاقية.

دوافع السلوك الإنساني

يشمل السلوك كافة الأفعال الإنسانية أو بالمعنى العلمي هو "مزيج من ردود الأفعال القابلة للملاحظة والوصف لعامل تجاه المحفزات الداخلية والخارجية". فالأفعال الأخلاقية هي مجموعة فرعية من السلوك العام. والسلوك يمكن أن يكون شعورياً أو لا شعورياً، علنياً أو سرياً، طوعاً أو كرهاً وقد يشمل أي فعل خارجي مرئي يقوم به شخص ما مثل التحدث والتحرك والتعبير عن المشاعر. ويتحدد السلوك بواسطة كل من الدوافع الداخلية (داخل الفرد) والبيئة على حدٍ سواء. وتشمل البواعث الداخلية الوراثة والمعرفة والشخصية والسلوك والقيم والقدرات والاحتياجات. وتشمل الدوافع البيئية الدوافع الاجتماعية (المشتقة من الأشخاص الآخرين) والدوافع المادية (المناخ والتضاريس والبنية التحتية والأشياء) والأحداث.

أما السلوكيات الخاصة فهي الجهود التي يبذلها الأشخاص للتأثير في بيئتنا من أجل تلبية احتياجاتنا. وتتمثل هذه الاحتياجات في وعينا على شكل رغبات، لكن يتم وصفها عملياً في كافة أشكالها الواعية وغير الواعية باعتبارها "دوافع". وتخلق عواقب السلوك، المتعمدة وغير المتعمدة على حدٍ سواء، ردود أفعال، سواء بشكل مباشر، من خلال تصورنا أن هناك احتياج تم (أو لم تتم) تلبيةه أو من خلال الإشارات الاجتماعية - وهي الرسائل التي نتلقاها من أشخاص آخرين. ومن ثم يصبح رد الفعل هذا دافع خارجي يؤثر على السلوك اللاحق. وتتعرز ردود الأفعال من خلال الاتساق ويمكن استيعابها، على سبيل المثال، من خلال تبني المعايير الاجتماعية.

و غالبًا ما تكون للسلوكيات عواقب إيجابية أو سلبية غير متعمدة، والتي يمكن أن تكون متعلقة بالحاجة المستهدفة، فضلاً عن مناطق التقاء أو مناطق منفصلة تماماً. وقد يكون تصور ردود الأفعال في هذه الظروف الأخيرة أمرًا صعبًا، حيث إن العلاقة المنطقية بين السلوك ورد الفعل قد لا تكون واضحة بالقدر الكافي. على سبيل المثال، قد يتصور شخص ما على نحو صحيح أنه حصل على جائزة مرموقة نتيجة لساعات طويلة من العمل التطوعي الإضافي بعد ساعات العمل. ومع ذلك، فقد لا يتصور الشخص نفسه أن زملاءه في العمل مستأوون من الجائزة ويخشون التوقع بأنهم، أيضًا، يجب أن يعملوا لوقت إضافي غير مدفوع الأجر.

فلم تنشأ كافة الاحتياجات على قدم المساواة. في منتصف القرن العشرين، لاحظ عالم النفس أبراهام ماسلو أن هناك بعض الاحتياجات التي تكون، إذا لم تتم تلبيتها، دوافع للسلوك أكثر قوة من غيرها. فعند شعور البشر بالعطش، فإننا نبحث عن الماء قبل البحث عن الطعام؛ وعند الشعور بالجوع، فإن البحث عن الطعام يُزيل المخاوف بشأن الرضا الوظيفي؛ وعند الشعور بعدم الأمان (بدنيًا أو عاطفيًا أو ماديًا)، فإننا نجد صعوبة في التركيز على الوصول إلى كامل إمكاناتنا البشرية من خلال "تحقيق الذات". وقد اقترح ماسلو إجراء "تسلسل هرمي للاحتياجات" مكون من خمس طبقات والتي يتعين فيها تلبية احتياجات الطبقات السفلى قبل الانتقال إلى الطبقات الأعلى منها.¹ ومع ذلك، فإنه بمجرد تلبية احتياجات الطبقات السفلى، فإنها تفقد أهميتها كدوافع للسلوك ويتطلع الشخص على نحو متزايد لتلبية احتياجات الطبقات الأعلى. ولا يزال التسلسل الهرمي الذي وضعه ماسلو مستخدمًا على نطاق واسع حتى يومنا هذا، ويستحق بإبقاء نظرة أكثر قربًا إليه (انظر الشكل 1-16 للاطلاع على الرسم البياني). ويشتمل التسلسل الهرمي على العناصر التالية:

العنصر الفسيولوجي

الحاجة إلى الأكسجين والغذاء والماء ودرجة حرارة ثابتة نسبيًا للجسم هي الأمور الأكثر إلحاحًا. كما تشمل هذه الطبقة الحاجة إلى النشاط والراحة والنوم وإخراج الفضلات وتجنب الألم وممارسة الجنس. وفي حال الحرمان من هذه الاحتياجات، فإنها تحتل المرتبة الأولى في عملية بحث الشخص عن الشعور بالرضا.

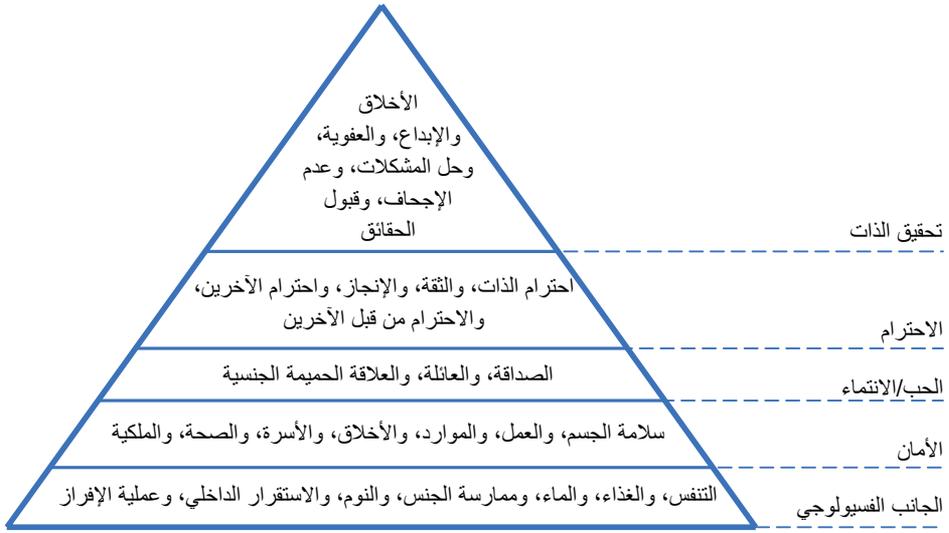
الأمن/الأمان

عند تلبية الاحتياجات الفسيولوجية الفورية وبعد القضاء عليها كدافع من دوافع السلوك، تظهر الحاجة إلى الشعور بالأمن والأمان. وتشمل هذه حماية أجسادنا وصحتنا فضلاً عن الموارد التي نعتمد عليها لتلبية احتياجاتنا البدنية في المستقبل. ومن الممكن أن تشمل الموارد المادية مثل المال والممتلكات والموارد الاجتماعية مثل الأسرة والعمل أو حتى المزيد من الرغبة العامة لوجود هيكل ونظام وحدود.

الحب/الانتماء

بعد تلبية الحاجة إلى الرفاهية الفسيولوجية والأمن/الأمان، يُصبح الأشخاص أكثر وعيًا بمشاعر العزلة والاعتراب. وتُعد هذه مظاهر للحاجة إلى الحب والعاطفة والانتماء (بنفس الطريقة التي يُعد بها الجوع مظهر من مظاهر الحاجة إلى الغذاء) ويتم تلبيتها من خلال الصداقة والأحباء والعلاقات العاطفية والإحساس بالانتماء للمجتمع. كما أنه يتضمن التعبير عن المشاعر للآخرين وتلقي مشاعرهم تجاهنا فضلاً عن شعورنا بالانتماء.

¹ First set out in Maslow's paper "A Theory of Human Motivation," *Psychological Review* 50:4 (July 1943): 370-396.



الشكل 1-16: التسلسل الهرمي للاحتياجات كما وضعه ماسلو.²

الاحترام

عندما تتم تلبية الاحتياجات المحددة في أول ثلاث طبقات، يركز الأشخاص على رغبتهم في الشعور باحترامهم وقيمتهم. وقد حدد ماسلو شكلين لهذا الاحتياج. الشكل الأول تتم تلبية من خلال تعبير الآخرين عن الاحترام تجاهنا، الأمر الذي يؤدي إلى الشعور بالمكانة والاعتراف والتقدير والاهتمام والسمعة والكرامة وحتى الهيمنة (التي يتم التصديق عليها من خلال خضوع الآخرين). وقد اعتبر ماسلو هذا النوع هو الشكل الأدنى لتلبية الحاجة إلى الاحترام لأنه يعتمد على تصرفات الآخرين. أما الشكل الآخر فهو احترام الذات، بما في ذلك المشاعر مثل الثقة والكفاءة والإنجاز والاعتماد على الذات. وقد اعتبر ماسلو هذا النوع هو الشكل الأعلى لأنه أقل اعتماداً على تصرفات الأشخاص الآخرين.

تحقيق الذات

عند تلبية كافة الاحتياجات السفلى، يُركز الأشخاص على الحاجة إلى "تحقيق الذات" - وهي الرغبة في التعبير عن قدراتهم الفريدة ودورهم كأفراد: "فالموسيقي يجب أن يعزف الموسيقى والفنان يجب أن يرسم والشاعر يجب أن يكتب". وتشمل ردود الأفعال اللازمة لتلبية هذه الاحتياجات الإبداع والوعي الذاتي والأخلاق والسعي للحصول على المعرفة. وعملياً، يُعد تطبيق ردود الأفعال هذه أمراً فريداً للغاية، ذلك على النقيض من الردود الواضحة والشاملة اللازمة لتلبية احتياجات المستويات الأربعة السفلى.

ويُعد فهم الديناميات الأساسية للسلوك الإنساني - البواعث والسلوك والعواقب وردود الأفعال - أمراً هاماً للحصول على إدارة وقيادة فعالة. ويقدم التسلسل الهرمي للاحتياجات الذي وضعه ماسلو أداة إضافية

² Janet A. Simons, Donald B. Irwin and Beverly A. Drinnien, *Psychology – The Search for Understanding* (New York: West Publishing Company, 1987)

قيمة للفهم والتمييز بين الاحتياجات المختلفة التي تحرك السلوك في مكان العمل. كما أنه يمكن أن يساعد على تصميم واستهداف الجهود الرامية إلى مكافحة الفساد. على سبيل المثال، تعمل جهود الردع التقليدية على مستوى الأمن من خلال التهديد بفقدان الأجر أو المنصب أو الحرية لهؤلاء الذين تم القبض عليهم متورطين في نشاط فساد. لكن قد تكون لهذه المخاطر قيمة رادعة منخفضة بالنسبة لأولئك الأفراد الذين يشعرون بالأمان اليوم؛ فمع تركيز اهتمامهم على مستويات أعلى من الاحتياجات – مثل العلاقات أو الاحترام – فإنهم قد يسيئوا فهم المخاطر على مستوى الأمن (إلى أن تصبح أمور جوهرية). وبالنسبة لهؤلاء الأفراد، فقد ثبتت أدوات الردع التي تُهدد بخطر الإضرار بالعلاقات والسمعة أنها أكثر فعالية. ويمكن قول الشيء نفسه عن الجهود الرامية إلى بناء النزاهة، التي في شكلها "الكانتي" الخالص تتصل فقط بتلك النسبة الصغيرة من السكان التي تركز على تحقيق الذات الأخلاقية. خلاصة القول، ينبغي تصميم كل من أدوات الردع والمكافآت على نحو يجعلها تلبّي شريحة واسعة من الاحتياجات.

السياق المؤسسي

قبل النظر في المزيد من التفاصيل بشأن تعزيز السلوك الأخلاقي، سوف ننظر في السياق المؤسسي الذي تتم ممارسة هذا السلوك فيه. تقليدياً، تبدأ المناقشات بشأن المؤسسات بمخطط هيكل والانتقال بعد ذلك إلى المسؤوليات والعلاقات المتبادلة ومن ثم معالجة العمليات الرئيسية. فغالبًا ما يمثل العنصر البشري تمثيلاً ناقصاً. ومن الأمور الأكثر فائدة لأغراض التصدي للفساد هو نهج السلوك المؤسسي، الذي يركز على التحليل المنهجي للعلاقة المتبادلة بين الأفراد والجماعات والمؤسسة نفسها والنظام الاجتماعي داخلها وحولها. وقد تمت معالجة بعض الجوانب المختارة من هذا التحليل أدناه.

ينقسم السلوك الفردي، من منظور العلاقة بالمؤسسة، إلى ثلاثة أبعاد. البُعد الأول هو أداء المهام: وهو مجموعات الأنشطة والنتائج التي يجب أدائها للحصول على النتائج المرجوة. وفي معظم المؤسسات، يتلقى هذا البُعد الاهتمام الإداري الأكبر مع الأخذ في الاعتبار أن القضية الأساسية هي تشجيع الأفراد وفرق العمل على زيادة الكفاءة والفعالية. والبُعد الثاني هو الأداء الأخلاقي: وهو ضمان أداء الأنشطة بطريقة تلبّي معايير الأخلاق. وكحد أدنى، ينبغي أن يكون هذا هو معيار الشرعية؛ ومثاليًا، فإنه يشمل أيضًا الجهود الرامية إلى العيش وفقًا لقيم المجتمع التي تحدد الصواب والخطأ. وهذا البُعد هو المحور الأساسي للجهود الرامية إلى مكافحة الفساد، فضلاً عن جهود الامتثال على نطاق واسع. أما البُعد الثالث فهو الأداء السياقي: وهو الأنشطة التي تقع خارج حيز أداء المهام الصارمة ولكنها تساهم في فعالية زملاء العمل أو المجموعات أو المؤسسة – وهو السياق الأوسع الذي يعمل فيه الأفراد.

وغالبًا ما يتم تجاهل هذا البُعد بشكل كبير، إلا أنه يُمثل استثمارًا هامًا طويل المدى في تشكيل البيئة المؤسسية والثقافية التي يتم فيها أداء المهام والقيام بالخيارات الأخلاقية. ومن المفيد الإشارة إلى أن الجهود الرامية إلى مكافحة الفساد ما هي إلا جزء من بيئة أخلاقية أوسع نطاقًا. فالقضايا الأخلاقية تُعد جزءًا من العمل اليومي، حتى عند وجود القليل من الفساد. ويشمل السلوك غير الأخلاقي الشائع الاقتطاع من وقت مراقبة الجودة أو التستر على الحوادث أو الكذب بشأن أيام الإجازات المرضية وخداع العملاء وتشكيل ضغط غير ملائم على زملاء العمل. وتشير الدراسات الاستقصائية إلى أن هؤلاء المتورطين في سلوك غير أخلاقي غالبًا ما يروون أسبابًا مرتبطة بالإدارة: مثل الضغط لتلبية الموازنات والحصول والقيادة الضعيفة وعدم كفاية الموارد وعبء العمل وانعدام التقدير. فيما تقترب المشاكل المادية الشخصية من أسفل القائمة.

إن الشخصية تتكون من أنماط ثابتة من السلوك والتي يتم التعبير عنها مع مرور الوقت. والشخصية متعددة الأوجه ومتنوعة، لكن فيما يتعلق بطريقة استيعاب الأشخاص للعمل، لا يوجد سوى ثلاثة توجهات أساسية للشخصية المؤسسية. ألا وهي:

- التوجه المؤسسي. وهو عبارة عن تطابق قوي مع توجهات المؤسسة التي يعملون بها؛ والسعي للحصول على مكافآت مؤسسية وترقية على اعتبار أن هذه مقاييس هامة للنجاح.
- التوجه المهني. وهو عبارة عن تطابق قوي مع مضمون العمل بدلاً من المؤسسة التي يفعلون العمل من أجلها.
- اللامبالاة. وفيه يكون التطابق أكثر تركيزاً على أمور خارج العمل.

وبالنسبة لأي شخص، فإن هذه العوامل تتعايش في حالة من التوازن، مع هيمنة أحد هذه العوامل في العادة. وتعد هذه العوامل محركاً رئيسياً للالتزام. وتشمل عوامل الالتزام المؤسسي الأخرى الاستمرار في العمل (الوظيفة أفضل من الأشياء الأخرى المتاحة) والهوية (إيمان قوي بالأهداف والقيم المشتركة) والعامل المعياري (الضغوط الاجتماعية).

وتتصل هذه العوامل التي تتعلق بالشخصية اتصالاً مباشراً ببرامج مكافحة الفساد. أولاً، يمكن أن تكتسب الجهود الرامية إلى بناء النزاهة "حلفاء نفسيين" هامين إذا ما كانت تركز على التغييرات الإيجابية التي تتماشى مع توجهات الشخصية المؤسسية. فمن خلال التركيز على الأجندة الإيجابية لتحسين أداء المؤسسة أو أداء المهام، بدلاً من مجرد زيادة "العبء الأخلاقي" على أفعال الفساد، فإنه يمكن تعبئة عدد أكبر من الأفراد لتحقيق نتائج نظامية إيجابية – مع تحقيق الأثر الجانبي الإيجابي "الثانوي" الذي يعمل على الحد من الفساد. ومثل هذه الجهود ستكون أكثر فاعلية إذا ما تناولت مجموعة متنوعة من دوافع الالتزام – الولاء المؤسسي والتفاني في أداء المهام والأمن الوظيفي والضغوط الأيديولوجية أو الاجتماعية – وبالتالي فإنها تروق لأكثر مجموعة ممكنة من المسؤولين.

ويمكن أن تكون للقضايا المؤسسية تأثيراً ملحوظاً على قابلية الأفراد للفساد أو مقاومتهم له فضلاً عن نجاح الجهود الرامية إلى بناء النزاهة. وهذه تشمل قضايا مثل الهيكل والمسؤوليات والتنسيق وعمليات صنع القرار. كما أنها تشمل الجهود التحفيزية والثقافة المؤسسية التي سيتم تناولها في الأقسام اللاحقة.

الهيكل هو أحد الخصائص المميزة للمؤسسة وهو من العناصر التي تبدو أكثر وضوحاً من الخارج وأحد الأهداف المفضلة للتغيير باسم الإصلاح – وذلك قد لا يكون من قبيل الصدفة. وتجدر الإشارة إلى العديد من العوامل البشرية، دون التطرق لمزايا هيكل بعينه. أولاً، أيًا كان الهيكل، فمن الضروري تحديد المسؤوليات بوضوح دون تداخل أو ترك ثغرات. فهذا يساعد على تجنب أمور الخط والصراع التي لا لزوم لها، ولا سيما على مستوى المديرين – وهم مجموعة من الأفراد الذين غالباً ما يكونوا متنافسين وحماة تلقائيين للصلاحيات المتصورة. كما يمكن أن يساعد التقسيم الفعال للمسؤوليات على بناء النزاهة من خلال ضمان مشاركة العديد من أصحاب المصلحة في عملية صنع القرار، بحيث يكون لكل منهم وجهة نظر وتفويض مؤسسي مميز. على سبيل المثال، في مجال إدارة شؤون الأفراد، ينبغي أن تكون عناصر الموظفين المستقلة مسؤولة عن تحديد متطلبات الأفراد لإجراء التخطيط الاستراتيجي من أجل تنمية الموارد البشرية لإدارة الحياة الوظيفية اللحظية للأفراد العاملين وتقييم البرنامج. وبالمثل في مجال المشتريات، ينبغي أن تكون عناصر الموظفين المستقلة مسؤولة عن المتطلبات والتخطيط والتعاقدات والتدقيق. فهذا يؤدي إلى خلق نظام من الضوابط والتوازنات الطبيعية.

وتُعد الآليات الفعالة للتنسيق الأفقي أمراً فعالاً لضمان النزاهة والشفافية. وينبغي أن يسمح نظام التنسيق لكافة أصحاب المصلحة بمشاركة المعلومات العامة وإجراء التقييمات على أساس تصوراتهم المؤسسية المختلفة ومناقشة هذه الأشياء صراحة مع أقرانهم لبناء حلول تتحرك من القاعدة إلى القمة. وينبغي أن تتدفق المعلومات بحرية، ويمكن تحقيق ذلك بشكل مثالي من خلال استخدام نظام "يحفز" وصول تلك المعلومات إلى كافة أصحاب المصلحة ذوي الصلة. وتساعد الاجتماعات المنتظمة فيما بين الإدارات على ضمان الشفافية؛ وفي حالة غيابها، يتم التنسيق من خلال آليات غير رسمية أكثر غموضاً. إذ يمكنها المساعدة على التنسيق وزيادة الشفافية إذا كان لدى عناصر الموظفين ذات الوظائف وثيقة الصلة ببعضها البعض راع كبير مشترك (على سبيل المثال، نائب الوزير). ومن ناحية أخرى، ينبغي على العناصر التي تتولى عملية الرقابة (على سبيل المثال، إدارات التدقيق والمفتشين العموميين) ألا يكونوا تابعين لراع كبير مشترك مع العناصر التي تقع ضمن حدود مسؤوليتهم.

كما تلعب العوامل البشرية دور كبير في ضمان نزاهة عملية صناعة القرار. وينبغي على المشاركين في عملية صنع القرار أن يكونوا محددين الهوية بشكل واضح كما ينبغي أن يكون لديهم توجيه واضح فيما يتعلق بالمدخلات المشروعة والنتائج المرجوة ومعايير القرار. وينبغي على صانعي القرار الكشف عن تضارب المصالح وذلك لإنقاذ أنفسهم عند الاقتضاء ولتوفير الشفافية في عملية تدبير الموارد المالية. ويوضح المربع 1-16 المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن تضارب مصالح المسؤولين العموميين.

تحفيز السلوك الأخلاقي

يُعد التحفيز المستمر للأداء مهمة إدارية رئيسية في أي مؤسسة. والتحدي الرئيسي في القيام بذلك هو التوفيق بين المصالح المؤسسية – أداء المهام والأداء الأخلاقي والسياقي – واحتياجات الأفراد للوصول إلى الرضا الفسيولوجي والأمن والانتماء والاحترام وتحقيق الذات. ويُعد التحفيز هو أفضل شيء يمكن القيام به من خلال المزج بين آليات ردود الأفعال الإيجابية مثل:

- المدح والاعتراف بالجميل والاحترام (الذي يلبي الحاجة إلى الاحترام)؛
- بناء الفريق والولاء والاتصالات الجيدة (التي تساعد على بناء الشعور بالانتماء)؛
- والحوافز المالية (التي تلبي الحاجة إلى الأمن وتوفير الموارد ذات الصلة بالأنشطة التي تلبى الاحتياجات عالية المستوى)؛
- الترقية (التي تساهم في الإحساس بالاحترام وتحقيق الذات).

ويزداد التحفيز عندما تتكرر ردود الأفعال بشكل منتظم رداً على الأداء الجيد. وبشكل ملحوظ، فإن كافة المحفزات المذكورة أعلاه إيجابية. ويمكن للتعزيز السلبي الذي نادراً ما يُستخدم، أن يثبط السلوكيات السلبية، لكنه يفقد فاعليته إذا ما تم استخدامه بشكل متكرر. كما أن للتعزيز السلبي آثار جانبية خطيرة فيما يتعلق بالروح المعنوية والتحفيز فضلاً عن فائدة محدودة جداً في تحفيز الأداء الإيجابي. وهذا يؤكد مرة أخرى على أهمية وجود نهج إيجابي لمكافحة الفساد، وذلك عن طريق استخدام ردود الأفعال البناءة للربط بين النزاهة والشفافية والمساءلة والأجندات المؤسسية والشخصية الإيجابية.

ويُعد الفساد النظامي مؤشراً على أن آليات التحفيز التابعة المؤسسة فشلت ولم تعد توفر فرص كافية للأفراد العاملين في المؤسسة لتلبية احتياجاتهم. وإذا كانت المؤسسة غير قادرة على توفير بيئة عمل مناسبة أو أجور كافية لتوفير متطلبات الحياة، فسيدعو العمال إلى التغيب بدلاً من التوقف عن العمل والسرقة بدلاً

المربع 16-1. المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن تضارب المصالح بالنسبة للمسؤولين العموميين

2. تضارب المصالح والتجريد من الأهلية

ينبغي على المسؤولين العموميين عدم استخدام سلطتهم الرسمية للحصول على ترقية غير مناسبة لتحقيق مصالح شخصية أو مادية لأنفسهم أو لأسرهم. ولا يجوز لهم المشاركة في أي صفقة أو الحصول على أي منصب أو وظيفة أو أي مصلحة مالية أو تجارية أو غيرها من المصالح المشابهة التي لا تتناسب مع مناصبهم ووظائفهم ومهامهم أو تأدية الواجبات المنوطة بهم.

ويجب على المسؤولين العموميين التصريح بالأعمال والمصالح أو الأنشطة التجارية والمالية التي يتم اتخاذها، إلى الحد الذي يتناسب مع مناصبهم ووفقاً للقوانين أو السياسات الإدارية، من أجل تحقيق مكسب مادي قد ينشأ عنه تضارب محتمل في المصالح. وفي المواقف التي يُحتمل أو يُفترض فيها حدوث تضارب في المصالح بين الواجبات والمصالح الشخصية للمسؤولين العموميين، يتعين عليهم الالتزام بالتدابير المتخذة للحد أو القضاء على مثل هذا التضارب في المصلحة.

ولا يجوز للمسؤولين العموميين في أي وقت من الأوقات استخدام المال العام، بشكل غير لائق، أو الممتلكات أو الخدمات أو المعلومات العامة التي يتم الحصول عليها أثناء أو نتيجة أدائهم لمهامهم الرسمية في أنشطة ليس لها علاقة بعملهم الرسمي.

وينبغي على المسؤولين العموميين الالتزام بالتدابير التي ينص عليها القانون أو السياسات الإدارية لضمان عدم استفادتهم بشكل غير لائق من مناصبهم السابقة بعد تركهم مناصبهم الرسمية.

المصدر: United Nations, *UN International Code of Conduct for Public Officials, Annex*, A/RES/51/59, 82nd plenary meeting (12 December 1996).

من الموت جوعاً. وإذا كان تسلسل القيادة غير قادر على منع التهديدات والترهيب من كبار الجنود، فسيسعى العسكريين للحصول على الأمن من خلال التكيف مع هذه المجموعات، حتى لو شمل ثمن هذا التكيف المشاركة في الفساد أو غيره من السلوكيات الإجرامية. وإذا كان النظام لا يمكن التنبؤ به أو غير منتظم، فإن الأفراد سيقومون بإسناد تطور وظائفهم إلى رعاتهم وأصدقائهم بدلاً من إدارة شؤون الأفراد. وإذا كانت هوية الشركة واهنة، فإن الأفراد سينمون من شعورهم بالانتماء في جماعات غير رسمية داخل المؤسسة. وإذا كان تقدير الجمهور للقوات المسلحة منخفض، فإن قيمة "الخدمة الشريفة"، باعتبارها وسيلة للاحترام، سوف تنقل وسوف تأتي قيمة النجاح الاقتصادي في المقدمة "مهما كلف الأمر". وأخيراً، إذا كان النظام يعاني من الخلل، فقد لا يجد حتى المهنيين المخلصين في العمل بديلاً عن الأفعال غير القانونية (والتي تكون أخلاقية من وجهة نظرهم) من أجل إنجاز العمل.

وبالتالي، فإن التحدي لبناء النزاهة في النظم التي تعاني من الفساد المستشري ليس معني بتحفيز السلوك الأخلاقي فحسب، بل إنه يساعد على إعادة تأسيس آليات تحفيز فعالة على نحو من شأنه إعادة تنظيم الحوافز الفردية والمؤسسية (انظر المربع 16-2 للتعرف على المبادئ التوجيهية المقترحة). وهذا الأمر يتطلب إيلاء اهتماماً خاصاً لمسألة الثقافة المؤسسية.

المربع 16-2. المبادئ التوجيهية لتأسيس آليات تحفيزية

1. وضع توقعات واضحة للأداء في جميع المجالات: المهام والأخلاق والسياق. نشر سياسات ومعايير واضحة وتحديد مدونة قواعد سلوك للمسؤولين المدنيين والعسكريين.
2. وضع إجراءات واضحة ودقيقة والعمل بسلاسة. يُنظر إلى إجراءات التقييم والترقية والتعيين باعتبارها قضايا عدالة وينبغي أن تكون على رأس الأولويات. عرض حوافز تستهدف الأفراد في مختلف المستويات داخل التسلسل الهرمي الذي وضعه ماسلو.
3. القيام بتدريب المديرين على السياسات والإجراءات الجديدة. إيضاح أن الهدف هو تحسين الجودة والأداء من خلال إنجاز العمل بطرق جديدة وأكثر فاعلية.
4. بناء ملكية في الجهود لتأسيس نظام جديد وفعال من خلال الالتزام الشخصي بالقيادة، بما في ذلك المناقشات الصريحة (المغلقة) مع المديرين المدنيين والعسكريين وإجراء زيارات للوحدات.
5. استخدام جهود الإطلاع للوصول إلى العسكريين ومسؤولي الدفاع والجمهور. ويمكن أن تكون التوعية الموجهة للعائلات أداة هامة في قبول المعايير الجديدة (وأي خسارة في الدخل تنتج عن ذلك).
6. تحديد عقوبات واضحة ومتناسبة للانتهاكات. والمحافظة على الموارد من خلال التركيز على العقوبات الإدارية للانتهاكات الإجرائية بدلاً من الإجراءات الجنائية. ومع ذلك، فالقليل من حالات العقوبات التي حدثت من قبل والتي حظيت بتغطية إعلامية (عن جدارة) سوف ترفع من مستوى الوعي بشأن التوقعات الجديدة.
7. مراجعة التقدم الذي تم إحرازه مع كل أصحاب المصلحة الرئيسيين على نحو منتظم.

الثقافة المؤسسية

بالإضافة إلى الهياكل واللوائح التنظيمية والعمليات، تملك كل مؤسسة ثقافتها التنظيمية الخاصة بها. وهذه "هي الطريقة التي يتم بها إنجاز العمل هنا" – نمط من الافتراضات والنهج الأساسية المشتركة التي تعتبرها المجموعة صالحة لأداء المهام الداخلية واتصالها بأطراف خارجية. ويتم تدريس هذا النمط بشكل فعال للأعضاء الجدد في المجموعة باعتبارها الطريقة الصحيحة للإدراك والتصرف بناءً على هذه القضايا. ويتكون هذا النمط من ثلاثة مستويات:

- تلك الأشياء المرئية للعالم الخارجي، بما في ذلك الطريقة التي تقدم بها المؤسسة نفسها من حيث المرافق والتجهيزات والزي فضلاً عن طريقتها في إجراء تفاعلاتها الخارجية؛
- الثقافة الداخلية المعترف بها، بما في ذلك بيانات المهام والشعارات ومدونات قواعد السلوك والقيم الشخصية، المعلنَة على نطاق واسع في جميع أنحاء المؤسسة؛
- الافتراضات الضمنية، غير المرئية والمفترضة، التي لا تُحدد بشكلٍ عام ضمن التفاعلات اليومية داخل المؤسسة؛ فقد تكون بعض "القواعد غير المعلنَة" موجودة بدون وعي وقد تكون القواعد الأخرى محظورة (أو لا يمكن مناقشتها سوى أثناء استراحات التدخين).

ففي حين أنه يمكن ملاحظة المستوى الأول، كما يمكن تحديد المستوى الثاني من خلال الدراسات والمقابلات، فإنه يصعب على الغرباء (بما في ذلك القيادات الجديدة) فهم ثقافة المستوى الثالث. وهذا أحد الأسباب التي جعلت الثقافة المؤسسية من أكثر السمات التي يصعب تغييرها في المؤسسات، حيث إنها أكثر قدرة على الاستمرار من المؤسسة والعمليات والقيادة وكافة السمات المادية الأخرى في المؤسسة. وثم سبب آخر لمرونتها هو أنه يتم إسناد مهمة الثقافة المؤسسية للمديرين شخصياً فيما يُعرف بالتحالف المهيمن – مجموعة من المديرين والقيادة الفعالة والأساسية التي تتحكم مجتمعة في موارد المؤسسة وتحدد أهدافها.

ولا تتواجد الثقافة المؤسسية في المؤسسات الرسمية فحسب، بل في المؤسسات غير الرسمية أيضاً - في علاقات العمل والعلاقات الاجتماعية غير الرسمية التي تتواجد بشكل متوازي مع كل مؤسسة رسمية. تؤدي المؤسسات غير الرسمية عدة وظائف هامة:

- تخليد القيم الثقافية والاجتماعية للمجموعة؛
- توفير الوضع الاجتماعي والرضا من خلال التفاعل الشخصي الوثيق؛
- تعزيز التواصل بين الأعضاء حول الإجراءات الإدارية؛
- توفير الرقابة الاجتماعية من خلال تنظيم السلوك والتأثير عليه داخل وخارج المجموعة.

وتُظهر المؤسسات غير الرسمية مقاومة عالية للتغيير؛ حيث إنها تسعى إلى تخليد القيم ونمط الحياة المشترك كما أن لديها أدوات فعالة للرقابة الاجتماعية للحفاظ على المطابقة داخل المجموعة وتنسيق التأثير الخارجي للمجموعة. وتُصبح مقاومة التغيير راسخة بقوة عندما تتعارض المؤسسات غير الرسمية مع التحالف المهيمن.

الثقافة المؤسسية والتحفيز: أصدقاء أم أعداء؟

إن الثقافة المؤسسية متداخلة مع مثلث حديدي مكون من المؤسسات الرسمية والمؤسسات غير الرسمية والتحالف المهيمن، مما يعطيها تأثيراً قوياً في السيطرة على السلوك. وعندما يواجه الموظف الافتراضات والنهج نفسها في الأعمال اليومية وفي التفاعلات الاجتماعية وأثناء التواصل مع كبار المديرين، فإنه يتم استيعاب هذه الأشياء سريعاً باعتبارها المعايير الاجتماعية وتصبح دافعاً داخلياً للسلوك.

وحيث إن هذه الثقافة في الغالب لا تزال ثقافة أخلاقية ومهنية، فإنه يمكن تسخيرها من قبل القيادة باعتبارها دافع قوي للسلوك الإيجابي. ويمكن أن تشمل الأدوات الاجتماعية الإيجابية المستخدمة لتعزيز السلوك الذي يساعد في بناء النزاهة على مكافآت الأقران أو نشر المقالات أو التنويه في الاجتماعات رفيعة المستوى. فيما يمكن أن تشمل الأدوات السلبية مجالس استعراض الأقران والسب والظن والهجر والطرْد/الإرجاء الاجتماعي. ومع ذلك، لكي تكون المجموعة فعالة، فينبغي عليها أن تعي مفهوم ملكية هذه الأدوات وأنه يتم استخدامها ببراعة لمصلحة المجموعة ومعاييرها الاجتماعية.

وفي المواقف التي يُصبح فيها الفساد هو المعيار، فقد لا يكون الدور الذي تؤديه الثقافة المؤسسية دوراً إيجابياً. فشبكات الفساد تُشكل المؤسسة (المؤسسات) غير الرسمية الخاصة بها. وفي حالات الخلل المنهجي الحاد، فقد يلجأ مهنيو الدفاع إلى هذه الشبكات غير الرسمية لتحقيق نتائج لا يمكن للمؤسسات الرسمية تحقيقها - حتى فيما يتعلق بالأمر المهني. وفي الواقع، فمن خلال الفساد واستغلال النفوذ، قد تكون المؤسسات غير الرسمية قادرة باستمرار على تقديم حوافز سلوكية أقوى وأكثر اتساقاً من النظام الرسمي. ومن الممكن أن تكون النتيجة عبارة عن تحول في "التحالف المهيمن" إلى مؤسسة غير رسمية؛ وفي الحقيقة، يُعد هذا استيلاء مؤسسي من قبل نخبة ظل.

وفي هذه الحالة، سوف تواجه القيادة ذات التوجه الإصلاحية ثقافة مؤسسية والتي يتم نشرها من خلال شبكات غير رسمية قوية، والتي تشجع على سلوك الفساد على نحو نشط. وإذا لم يتم التصدي لهذا الأمر، فإنه يهدد بخطر تقيؤ كافة التغييرات الأخرى؛ فالهياكل والعمليات سوف تتغير، ولكن ليس "على النحو الذي يتم به إنجاز الأعمال هنا". وقد تم تطوير عدداً من الإستراتيجيات للتغلب على هذه المقاومة (المربع 3-16 يقدم مثلاً على ذلك).

فالجهد الرامية إلى تغيير الثقافة المؤسسية من الممكن أن تستهلك موارد هائلة من حيث وقت القيادة،

كما أنه من الممكن أن تُعطل العمليات اليومية للمؤسسة بشكل ملحوظ. ففي البلدان التي يستشري فيها الفساد في المجتمع، ستواجه قيادة الدفاع تحديات إضافية عند محاولة خلق ثقافة تحتوي على معايير تختلف عن معايير المجتمع ككل. وعند تحديد مستوى التغيير من أجل تحقيق تغيير ثقافي، فإن السؤال الأساسي الموجه للقيادة هو ما إذا كانت ستقوم بمجموعة بارعة من كبار المديرين (والذين يُشكلون جزءاً كبيراً من التحالف المهيمن) بدعم الجهود من عدمه. فبدون دعمهم الواضح أو القدرة على إيجاد بدائل داعمة ومؤهلة، فسوف تثبت الموارد النادرة الأخرى مثل وقت القيادة ورأس المال السياسي أنها غير كافية على الأرجح لدفع التحول الثقافي الواسع في جميع أنحاء المؤسسة العسكرية بأكملها.

المربع 16-3. إستراتيجية تغيير الثقافة المؤسسية

إن تغيير الثقافة المؤسسية هو عبارة عن مشروع طويل المدى. وكحد أدنى، يحتاج الموظفون إلى وقت للتعود على الطرق الجديدة لإنجاز الأعمال. وفي الشركات التي تملك ثقافة محددة وقوية للغاية، فستكون هناك على الأرجح مقاومة قوية. ويمكن للمبادئ التوجيهية التالية للثقافة المؤسسية أن تكون بمثابة الأساس الذي يتم بناءً عليه تطوير إستراتيجية تنفيذ:

صياغة رؤية إستراتيجية واضحة

هناك حاجة إلى وجود رؤية واضحة حول الإستراتيجية الجديدة للشركة والقيم والسلوكيات المشتركة لتوفير الدافع والاتجاه لتنفيذ التغيير الثقافي.

إظهار التزام الإدارة العليا

ويجب أن تتم قيادة التغيير الثقافي من أعلى، حيث إن رغبة الإدارة العليا للتغيير تُعد شرطاً أساسياً للنجاح ومؤشراً هاماً لبقاى المؤسسة.

نمذجة التغيير الثقافي على أعلى مستوى

يجب أن يكون التزام الإدارة العليا بالتغيير أمراً ملحوظاً في القيم والسلوكيات الجديدة التي تُصاغ تلك القيم والسلوكيات التي سيتم تطبيقها في باقي الشركة. كما أنها تُعد مفيدة للإدارة من أجل إظهار استمرارية الثقافة الحالية بطريقة تهدئ المخاوف بشأن التغيير الجذري.

تعديل المؤسسة لدعم التغيير المؤسسي

قد يكون هذا تعديلاً بسيطاً لاستيعاب عنصر جديد من الثقافة أو التحول إلى نموذج آخر (على سبيل المثال، من حكم الفرد المطلق إلى الحكم الجماعي) للمساعدة في الدفع إلى التغيير.

تحديد القادمين الجدد وتهيئتهم اجتماعياً وإنهاء عمل المنحرفين

يمكن أن تساعد عملية تعديل العضوية المؤسسية على تنفيذ التغيير الثقافي؛ فيمكن اختيار الأشخاص وإنهاء عملهم بناءً على تكيفهم مع الثقافة الجديدة.

تطوير حساسية أخلاقية وقانونية

قد يكون لتغيير حقوق وأدوار ومسؤوليات الأشخاص تأثيرات أخلاقية وقانونية.

فتبني نهج مكون من مستويين بإمكانه أن يساعد على تعديل مستوى الطموح دون التخلي عن هدف التغيير الثقافي. ويضمن المستوى الأول أنه تم فهم معايير السلوك والعقوبات الجديدة في جميع أنحاء هيكل مؤسسة الدفاع بأكملها من خلال القيام بحملة معلومات واسعة النطاق. والهدف من هذه الجهود هو الوصول إلى خفض كمي فعلي (لكن من المرجح أن يكون ضئيلاً) في الفساد، مقترناً بجهود التطبيق المتواضعة. وفي الوقت نفسه، فإن العمل مع مجموعة صغيرة من المهنيين هو عبارة عن بذل المزيد من الجهد بهدف تحويل "الطريقة التي يتم إنجاز الأعمال بها" تحولاً نوعياً في مجال محدد داخل مؤسسة الدفاع. ويمكن للنجاح في هذا المجال أن يصبح نموذجاً للآخرين، كما يمكن أن يوفر مورداً للأفراد الملتزمين من ذوي الخبرة والذين يمكن أن يكونوا بمثابة وكلاء للتغيير الداخلي في أجزاء أخرى من مؤسسة الدفاع.

وداخل وزارة الدفاع المدنية، تشتمل المجالات المنطقية لمثل هذه الجهود المستهدفة على إدارات السياسات أو إدارات التدقيق أو كادر مختار من المديرين ذوي التوجهات الإصلاحية من متوسطي وكبار المديرين. داخل القوات المسلحة، يجوز لضباط العمليات ذوي الخبرة الدولية اتخاذ الموقف المناسب للربط بين السلوك الأخلاقي وروح العسكريين التي تعتبر النزاهة عنصراً هاماً لتحقيق النجاح في العمليات.

وثمّ مفهوم مفيد لدعم مثل هذه الجهود المكثفة وهو فكرة مجتمع الممارسة. وهذه عبارة عن مجموعة من الأشخاص الذين يشتركون في مهنة واحدة ويتفاعلون بنشاط لتبادل المعارف ذات الصلة. ومن خلال مشاركة المعارف والتفاعل الاجتماعي، فإنهم بطبيعة الحال يطورون شعور بالشراكة المشتركة – الأمر الذي يربطهم ببعضهم البعض – وينشؤون مؤسستهم غير الرسمية. وهذا من الممكن أن يساعد في موازنة تأثير فساد المؤسسات غير الرسمية وتوفير آلية لتنفيذ التغيير الثقافي حتى إن لم يتوفر الدعم الكافي من المديرين الذين يشغلون المناصب المتوسطة. كما تساعد تفاعلات المجموعة غير الرسمية الأعضاء على بناء رأس مال اجتماعي يفيد في إتمام المهمة وإحراز التقدم الوظيفي. ويقدم المربع 16-4 بعض المبادئ التوجيهية حول تطوير مجتمع ممارسة ناجح.

المربع 16-4. صقل مجتمع ممارسة ناجح

يتحقق نجاح مجتمع الممارسة اعتماداً على هدفه والغرض منه فضلاً عن مصالح وموارد أعضائه. ويمكن أن تساعد هذه الإجراءات السبعة التالية مجتمع الممارسة على أن يكون ناجحاً:

- الترحيب بالأعضاء من مختلف مستويات المشاركة وتشجيعهم لتشكيل مجموعة أساسية (قيادية)،
- مجموعة نشطة ومجموعة هامشية؛
- إيجاد وتعزيز إيقاع منتظم للمجتمع؛ ينبغي أن يتقابل الأعضاء بشكل منتظم للتفكير والتطوير؛
- الجمع بين الألفة والإثارة؛ توفير فرص التعلم المتوقعة والمبتكرة على حدٍ سواء؛
- تطوير مجالات المجتمع العام والخاص على حدٍ سواء؛
- خلق فرص للحوار المفتوح فيما يتعلق بوجهات النظر الداخلية والخارجية؛
- التركيز على قيمة المجتمع وتقديم فرصاً واضحة لمناقشتها؛
- تصميم المجتمع بحيث يتطور بشكل طبيعي.

الخلاصة

حتى في النظم التي تشتمل على مستويات عالية من الفساد، تواجه معظم الناس قضية "تكون أو لا تكون فاسداً" بشكل نادر نسبياً. ومن ناحية أخرى، فإنهم يتخذون عددًا لا يُحصى من القرارات اليومية التي تؤثر على مناخ الفساد من خلال التأثير على النزاهة أو الشفافية أو المساءلة. فتحفيز تلك القرارات البناءة ينبغي أن يكون الهدف الرئيسي لجهود مكافحة الفساد. وسيكون هذا الأمر أكثر نجاحًا عندما تتحد المصالح الفردية والتنظيمية والاجتماعية وتتلقى تعزيزًا إيجابيًا. وينبغي استهداف الاحتياجات الفردية مع الوعي الكامل بتنوعها وتسلسلها الهرمي الذي تعمل وفقًا له. ويمكن دعم الاحتياجات المؤسسية من خلال ضمان وضوح المسؤوليات المؤسسية وفعالية التنسيق الأفقي ونزاهة عملية صناعة القرار. وإذا كانت الثقافة التي تنتهجها مؤسسة ما ثقافة أخلاقية، فإنها من الممكن أن تكون بمثابة حافزًا قويًا لحشد ردود الأفعال الاجتماعية عبر العمليات الرسمية والمؤسسية غير الرسمية والمجموعة الإدارية. أما إذا كانت الثقافة المؤسسية غير أخلاقية، فإن تحويلها يصبح أولوية قصوى بالنسبة لقيادة مؤسسة الدفاع؛ وبدون تغييرها، فإنها سوف تقوض كافة الإصلاحات الأخرى. ويُعد هذا جهدًا طويل المدى ولكنه قابل للتحقيق من خلال البراعة السياسية والنزاهة في تطوير حلفاء داخل النظام بالإضافة إلى توفر عنصر الصبر.

17 الفصل السابع عشر

دور الحكومة

تعتمد شرعية الحكومات كافة بشكل أساسي على ثقة الجمهور في قدرتها على تسليم السلع العامة بكفاءة وبفاعلية – والتي تتمثل بالنسبة لقضيتنا في القدرات الدفاعية – علاوة على دعم ثقة الجمهور. وبتحويل السلع العامة إلى مصالح خاصة، فإن الفساد يقوض تلك القدرة التي تتمتع بها الحكومة. وبالتالي، فإنه من مصلحة الحكومات أن تتولى قيادة عملية مكافحة الفساد. ولكي تتسم بالفعالية، يجب أن تُكمل جهود مكافحة الفساد إستراتيجيات الإصلاح الأوسع نطاقًا، كتطوير نظام متماسك للسياسة ونظام التخطيط والبرمجة والموازنة فضلاً عن التطلع إلى تحقيق النزاهة في عملية صناعة القرار. ويجب أن يكون هناك استعدادًا للتكيف مع أفضل الممارسات فيما يتعلق بالشفافية والمساءلة، مثل توفير المعلومات في التوقيت المناسب لقيادة الدفاع والبرلمان والجمهور. وينبغي تطبيق آليات الرقابة الداخلية الفعالة وأن تكون مدعومة بعقوبات إدارية سهلة التطبيق لتصحيح الممارسات الخاطئة في الحالات التي قد تكون فيها الملاحقة القضائية الجنائية مثيرة للريبة أو غير متناسبة. وبما أن أساليب إدارة الدفاع الحديثة تتطلب تفويضًا كبيرًا للمسؤولية والسلطة، فمن الضروري الاستثمار في بناء القدرات المهنية وروح الخدمات العامة التي تتعلق بالكوادر المدنية والعسكرية. وتبين التجربة أنه من خلال القيادة والاهتمام الكافيين، تستطيع كل من وزارة الدفاع والقوات المسلحة أن تضرب مثالاً إيجابياً لبقية الحكومة والمجتمع.

مخاطر الفساد

المجالات الرئيسية المعرضة للخطر بسبب الفساد معروفة جيدًا. وهذه تشمل المجالات التي تحظى بحصة كبيرة ومباشرة من الموازنة وهي: مشتريات الأسلحة والمعدات والوقود والمواد الغذائية وغيرها من الإمدادات وبناء البنى التحتية وصيانتها بالإضافة إلى المشاريع البحثية/التكنولوجية. وثم مجال آخر عرضة للفساد بشكل كبير وهو التصرف في الممتلكات والمعدات الفائضة والتي يمكن نقلها عمدًا إلى القطاع المدني مقابل تكلفة أقل بكثير من قيمتها. وتوفر مجالات التوزيع والالتحاق فرصًا كبيرة للفساد: تخصيص السكن والاختيار للتعليم (لا سيما في الخارج) والتعيين (خصوصًا في البعثات إلى الخارج ذات الأجور العالية). وفيما يتعلق بنظم التجنيد، تُشكل مجالات الإعفاء من الخدمة أو التكليف في مهن أقل صعوبة أو أقل خطورة مصدرًا كبيرًا لمخاطر الفساد. وأخيرًا، فإن إساءة استخدام السلطة والامتيازات توفر فرصًا للابتزاز من المرؤوسين. والمناطق التي تستحق اهتمامًا خاصًا هي تلك التي تعاني من محدودية الرقابة: الصناديق التشغيلية المرنة والمشاريع العسكرية الدفاعية المقيدة أو "السرية" والمشاريع مشتركة الموارد مع المهام العسكرية الأجنبية (حيث إن التفاعل بين أنظمة الرقابة في بلدين قد يترك العديد من الفجوات).

إن الفساد يحدث حتى في الدول المتقدمة ديمقراطيًا، على الرغم من أنه يُعد بشكل كبير سلوكًا فرديًا أكثر من كونه ظاهرة ممنهجة. ومع ذلك، فإن الفساد يتواجد بشكل أكبر على مستوى ممنهج في وزارات الدفاع الخاصة بالبلدان الأكثر حداثة في الديمقراطية. وهذا من الممكن أن ينطوي على دائرة واسعة من

الجنّة، سواء كانوا مدنيين أو وعسكريين، وربما يكونوا متورطين على نطاق أوسع في الفساد داخل المجتمع والصفوة الحاكمة. ومن بين المناطق التي تكون عرضة للفساد بشكل خاص تلك المناطق التي لازالت تعاني من عدم تطبيق الإدارة المدنية الفعالة نظرًا لغياب الخبراء المدنيين (وبالتالي لا تزال تحت سيطرة المؤسسة العسكرية) أو نقص في الخبراء المدنيين المهرة والموثوق بهم أو عدم وجود تقاليد وممارسات جيدة. ويمكن أن تواجه أنظمة ما بعد الحكم الشمولي مخاطر عالية على نحو خاص وذلك نظرًا لوجود عدد كبير من الشركات المملوكة لمؤسسات الدفاع والكميات الضخمة من المعدات الزائدة عن الحاجة والجهود السقيمة الرامية إلى سد فجوات الموازنة. ومن الأشياء التي تُلحق ضررًا بالغًا على وجه التحديد هي إنشاء صناديق "خاصة" بعيدة عن الموازنة والتي تتطلب من المؤسسة العسكرية الحصول على الإيرادات الخاصة بها لتلبية احتياجات مؤسسة الدفاع. وتوفر هذه الأشياء أفاقًا واسعة وتبريرًا منطقيًا للفساد من خلال التشجيع العلني على المتاجرة بمؤسسة الدفاع.

ويمكن أن يلعب كل من الحرمان الاقتصادي والاجتماعي دورًا رئيسيًا في تعزيز الفساد. وخلال الأزمات الاقتصادية الحادة التي شهدتها الكثير من دول ما بعد حقبة حلف وارسو في التسعينيات، انخفضت رواتب الضباط دون مستوى الكفاف لتصل إلى ما بين 30 و50 دولارًا أمريكيًا في الشهر. وفي الوقت نفسه، كان هناك نقصًا حادًا في الإسكان فضلًا عن انهيار نظام الدعم الاجتماعي السخي السابق. وقد واجه الجنود خيارات قاسية: إما التقاعد وتجربة حظهم في الشركات الخاصة أو العمل في وظيفة واحدة إضافية أو أكثر أو التورط في الفساد. وقد صاحب الحرمان الاقتصادي انخفاض حاد في الوضع الاجتماعي والذي دعمه رد فعل عنيف ضد علل المؤسسات العسكرية الشيوعية. وفي ظل تدهور الوضع الاجتماعي واحترام الذات للضباط وضباط الصف المهنيين، فقد كان هذا هو الحال بالنسبة للحواضر الخاصة بضبط النفس. وقد استمرت "فترة البقاء" هذه في بعض البلدان لمدة عقد من الزمن، وهي الفترة التي أصبح الفساد خلالها راسخًا في مؤسسات الدفاع والثقافة العسكرية.

بناء النزاهة في إدارة قطاع الدفاع

يتمثل الهدف من إدارة قطاع الدفاع في توفير القدرة الدفاعية المطلوبة بكفاءة وفعالية لتوفير الحماية الكافية للمجتمع – "السلعة العامة" لنظام الدفاع. وفي الدول الديمقراطية، يرتبط هذا الأمر ارتباطًا وثيقًا بالإدارة الديمقراطية المدنية والمساءلة العامة. وبعبارة أخرى، تستخدم الهياكل الحكومية والموظفون الفرديون الموارد العامة (أموال دافعي الضرائب) في إطار قانوني وفي ظل وجود رقابة برلمانية وإعلامية واجتماعية.¹ وبطبيعة الحال، فإن تعزيز الآليات للحصول على إدارة فعالة فضلًا عن تحقيق المساءلة والشفافية يقلل من فرص الفساد.

ويمكن تطبيق العديد من المبادئ الأساسية لضمان نزاهة عمليات صنع القرار، سواء كانت هذه العمليات خاصة بالمجالس المعنية بالاختيار أو لجان المناقصات أو القرارات القيادية. وينبغي أن تخضع هذه العمليات للوائح التنظيمية المكتوبة إلى أقصى حد ممكن. وينبغي أن تحدد تلك اللوائح المشاركين ومسؤولياتهم (ينبغي إدراج كافة أصحاب المصالح الرئيسيين). كذلك يجب أن تحدد المدخلات المشروعة (من حيث الملاءمة للنظر فيها ولضمان الدقة على حد سواء) ومعايير صنع القرار. كما ينبغي أن تحدد المخرجات المشروعة

¹ بالمقارنة مع الأنظمة الاستبدادية أو الشمولية التي غالبًا ما يكون فيها وزير الدفاع لواء نظامي يتجاوب مباشرة و فقط مع رئيس الدولة، الذي قد يتمتع أيضًا بخلفية عسكرية.

في العملية فيما يتعلق بالسلعة العامة. ويجب توثيق الأهداف والغايات والموافقة عليها من قبل الشخص المسؤول عن التوجيه والإشراف على العملية وأن تكون واضحة لكل أصحاب المصالح. ينبغي تحديد القرارات وأسبابها كتابةً. وينبغي أن تتوفر المعلومات لجميع المشاركين على نحو متساوٍ، في جميع الحالات سوى الحالات القصوى. ويجب، إلى أقصى حد ممكن، أن تكون المدخلات قابلة للقياس ويجب اتخاذ الإجراءات اللازمة لتقييم الأداء وتوفير المساءلة. وتعد الإجراءات الغامضة وغير الواضحة بالإضافة إلى ضبابية التقييم والمساءلة علامات منذرة بالفساد المستشري. وتطبق الفقرات التالية هذه المبادئ على مختلف مجالات إدارة الدفاع.

نظام السياسة والتخطيط والبرمجة ووضع الموازنة

ترتبط إدارة الدفاع الفعالة قدر الإمكان بين تخصيص الموارد والنتيجة المنشودة على نحو واضح، سواء كانت هذه النتيجة هي عمليات حالية أو إمكانيات محسنة من أجل المستقبل أو توفير حماية اجتماعية متزايدة للمجندين. ويتطلب هذا في المقام الأول وضوح وشفافية أهداف مؤسسة الدفاع – على سبيل المثال، أدوار ومهام وواجبات القوات المسلحة – والإجراءات التي يتعين اتخاذها لتلبية ذلك. وينبغي تحديد هذا بوضوح في وثائق التوجيهات الإستراتيجية والتي تتمتع بأكبر وضوح ممكن داخل نظام الدفاع (على سبيل المثال، يتم ذلك في المملكة المتحدة من خلال التوجيهات الإستراتيجية السنوية لمؤسسة الدفاع والتي يوافق عليه الوزير) فضلاً عن الشفافية المتاحة للبرلمان والجمهور (في أوكرانيا، على سبيل المثال، يتم ذلك من خلال تقرير سنوي عام يُعرف بـ"الكتاب الأبيض" حول وضع القوات المسلحة).

وينبغي الربط على نحو وثيق بين وضع الخطط واتخاذ القرارات الخاصة بتخصيص الموارد (غالبًا ما يُشار إليها بـ"وضع البرامج") ونتائج مؤسسة الدفاع المشار إليها في السياسة. وينبغي اشتقاق التوجيهات الكتابية للتخطيط ووضع البرامج بشكل مباشر من وثائق التوجيهات الإستراتيجية التي قام بمراجعتها موظفي السياسة في وزارة الدفاع والتي وافق عليها الوزير. كما ينبغي أن تكون عملية تخصيص الموارد مرتبطة ارتباطًا وثيقًا بالخطط التشغيلية (الحالية والطارئة) وخطط تطوير القوات (التنظيم والمعدات والقوى العاملة والتدريب/التعليم والبنية التحتية). ومن أجل إجراء هذه الروابط بشكل أفضل، فقد قامت العديد من الدول المتحولة إلى الديمقراطية حديثًا بإجراء تغييرات على نظام التخطيط والبرمجة والموازنة (PPBS) الذي طورته الولايات المتحدة.

ويُعد وضع البرامج هو العنصر الأساسي في نظام التخطيط والبرمجة والموازنة (PPBS)، حيث إنه يربط بين تخصيص الموارد والتخطيط على المدى المتوسط (عادة خمس سنوات) ويوفر رؤية لكافة المدخلات المطلوبة لتحقيق نتائج محددة. ومن ثم، فإن قرارات البرمجة تحرك عمليتي وضع الموازنة وتنفيذها. فتحويل مركز الجاذبية الخاص بتخصيص الموارد إلى عملي وضع البرامج بدلاً من وضع الموازنة يؤدي إلى تحسن نزاهة النظام بشكل ملحوظ. فعملية وضع البرامج تجلب عددًا أكبر بكثير من الأطراف الفاعلة إلى المناقشات بشأن تخصيص الموارد كما أنها تحسن من الشفافية الداخلية. وتسمح نافذة وضع البرامج الخمسية بإجراء تقييم لتأثير تخصيصات الموارد أفضل من تقييم الموازنة التي تستمر لمدة عام واحد أو عامين. وتتوحد كل من المسؤولية عن تخصيص الموارد والمساءلة من أجل تحقيق النتائج تحت إشراف مديري البرامج، الذين يقدمون مقترحات لمجلس مراجعة البرامج رفيع المستوى الذي يتضمن مجموعة كبيرة من المسؤولين عن السياسات وتنفيذها (وكذلك التمويل). وهذا من شأنه التخفيف من

الاحتكار الذي تمارسه الإدارات المالية في أغلب الأحيان في النظم التي تحركها الموازنات، حيث إنها تؤدي عادة إلى تشكيل الموازنات وتوزيع الأموال المخصصة على نحو أقل شفافية.

وينبغي أن تدعم الترتيبات المعيارية والتنظيمية الانتقال السلس من أهداف السياسة والخطط طويلة المدى للدفاع إلى برامج الدفاع ثم من البرامج إلى الموازنات وتنفيذها. ويقدم المربع 1-17 مثالاً على حل تنظيمي يهدف إلى ضمان وجود خطط قصيرة المدى، بما في ذلك موازنة الدفاع وأنشطة التنفيذ التي تتوافق بشكل واضح مع برامج الدفاع وبالتالي فإنها تحافظ على عملية إدارة الموارد.

المربع 1-17. الحل التنظيمي لاتساق أنظمة وعمليات التخطيط

تحاول وزارات الدفاع في الكثير من دول ما بعد حقبة الحكم الشمولي، مستوحية ذلك من التجربة الأمريكية، أن تعزز أنظمة إدارة الموارد الخاصة بها من خلال تطبيق أنظمة التخطيط والبرمجة والموازنة (PPBS). وتُعد أنظمة التخطيط والبرمجة والموازنة أداة إدارية قوية في حال تطبيقها بالشكل الصحيح مع إمكانية تحقيق زيادة كبيرة في شفافية عملية صنع القرار ومساءلة "المدراء المباشرين". على سبيل المثال، قامت وزارة الدفاع في بلغاريا بتطبيق نظام لإدارة الموارد يعتمد على البرامج منذ عام 2000.

وعلى الجانب الآخر، فإن المقاومة التنظيمية لتطبيق مثل هذه الأدوات الإدارية الجديدة ليست بالأمر النادر. وعند اقترانها بالمعرفة المحدودة والقيادة الضعيفة، فإنها غالباً ما تؤدي إلى تحديات قاهرة: كيف يمكن توفير التفاعل الفعال بين أنظمة التخطيط، وكيف يمكن الضمان بأن البرامج تؤدي إلى تحقيق أهداف وغايات مؤسسة الدفاع وأن الإدارة المالية وإدارة الصفقات متماشية بشكل واضح مع برامج الدفاع المعتمدة، الخ. وعلى وجه الخصوص، عندما يتعين على وزارات الدفاع التعامل مع المتطلبات التشغيلية المتنامية أو عندما تكون تحت الضغوط المالية، فإن قرارات الموازنة والمشتريات تتبع المنطق الذي يختلف في كثير من الأحيان عن الأساس المنطقي لبرامج الدفاع. وهذا حتماً يؤدي إلى فقدان الشفافية ويطمس المساءلة.

وفي أغسطس 2009 – أجرت قيادة وزارة الدفاع البلغارية تغييراً تنظيمياً واحداً خلال أول شهر لها في هذا المنصب بعد إجراء الانتخابات البرلمانية: حيث أنشأت إدارة لـ"التخطيط والبرمجة والموازنة". وبالتالي، فإنها خصصت لإدارة واحدة وظائف التخطيط والبرمجة طويلة المدى فضلاً عن التخطيط قصير المدى للموارد المالية والمادية. وهذا يُعتبر مبدئياً حلاً تنظيمياً لمشكلة توفير التوافق بين الموازنات وخطط المشتريات والبناء من ناحية وبرامج الدفاع من الناحية الأخرى. علاوة على ذلك، فإنه يتم الحفاظ على هذا التوافق حتى عندما تتغير الظروف وبالتالي الحفاظ على الشفافية والمساءلة في إدارة موارد الدفاع وخفض مخاطر الفساد.

إدارة شؤون الأفراد

يُعد الأفراد هم المورد الأكثر قيمة في منظومة الدفاع، غير أن إدارة شؤون الأفراد غالبًا ما تكون بعيدة تمامًا عن الموضوعية. وتتضاعف هذه الذاتية في النظم التي يكون فيها القادة هم الأطراف الفاعلة الأساسية في كل قرار رئيسي يتصل بشؤون الأفراد. فالانتقال إلى نظام أكثر مركزية لإدارة شؤون الأفراد يمكن أن يحسن نزاهة ومساءلة هذه العملية بشكل ملحوظ. وهذا يتطلب جهدًا من أجل توحيد تقييم الأداء عن طريق الخصائص الموضوعية فضلًا عن استخدام مجالس شؤون الأفراد المنظمة تنظيمًا جيدًا لتقييم الأفراد المرشحين للترقية أو الاختيار للقيام بالمهام الرئيسية (على سبيل المثال، التعليم القيادي أو المهني). وينبغي أن تخضع التعيينات في الإدارة العليا أو المناصب التي يتم السعي بشكل كبير للحصول عليها، مثل القيادة الرئيسية والتعليم في الخارج على المدى الطويل والمناصب ذات الثقة والمسؤوليات الخاصة، للرقابة الوزارية. ويمكن لمجلس المراجعة عالي المستوى، الذي يضم كبار موظفي الخدمة العسكرية والمدنية، تقديم المساعدة لضمان الشفافية والموضوعية في عملية صنع القرار. كما يمكن للنظام الأكثر مركزية تحسين الرقابة والحد من مخاطر الفساد في عمليات مثل عملية اختبار التعليم المبدئي للضباط فضلًا عن عمليات التجنيد والإعفاءات من خدمة التجنيد.

المعدات والخدمات اللوجيستية والبنية التحتية

لعل هذا هو المجال الذي يشكل أعلى مخاطر الفساد نظرًا للكميات الكبيرة من الأموال المشمولة في عقود الاقتناء والصيانة والخدمة. وللتأكد من أن المشتريات تدعم احتياجات التشغيل الحقيقية، فمن المهم أن يكون هناك إشراف ومراجعة وثيقة لعملية المتطلبات برمتها بداية من تحديد وجود حاجة تشغيلية من خلال المواصفات الفنية والمناقصات العامة واختبار جودة المنتج الذي تم تسليمه. ولضمان كفاءة ونزاهة النظام، فإنه من الضروري الحفاظ على سلامة النظام التنافسي، بما في ذلك الشروط القياسية للمناقصات العامة وإجراءات تقييم العطاءات ومسودات العقود. ويُعد وضع معلومات على الإنترنت حول المشتريات المقبلة والجارية وسيلة جيدة لتعزيز الشفافية وتعزيز المنافسة المتزايدة. كما أنه يسمح للموردين بتقديم الشكاوى في حال شعورهم بالاستبعاد غير العادل من المنافسة. وينبغي تحديد "المصادر الفردية" أو المشتريات غير التنافسية بشكل حازم.

ويمكن أن تلعب المتطلبات ولجان المناقصات دورًا هامًا في إرساء دعائم النزاهة عن طريق ضمان الشفافية الداخلية لأصحاب المصلحة الرئيسيين. وينبغي أن تنص اللوائح الخاصة على أن يقوم أعضاء لجنة المناقصات بالكشف عن تضارب المصالح وأن يناوؤا بأنفسهم عن المشاركة في المداولات والقرارات ذات الصلة. ولضمان أفضل تطبيق للإجراءات الوقائية، فقد يكون مفيدًا أيضًا تحديد عدد مسؤولي المشتريات ولجان العطاءات. ويمكن أن تضمن المعلومات الخاصة بسوء السلوك السابق الذي ارتكبه المشاركون السابقون فضلًا عن وضعهم في القائمة السوداء نزاهة العملية (انظر المربع 17-2).

المربع 17-2. تطهير المشتريات العامة: نشر سوء السلوك والحرمان الإداري

يمكن أن يلعب نشر سوء سلوك المقاول دوراً هاماً في المساعدة على الحفاظ على نزاهة المشتريات العامة. ففي الولايات المتحدة، ومنذ عام 2002 احتفظ المشروع غير الحكومي الخاص بالرقابة الحكومية (POGO) بقاعدة بيانات فدرالية حول سوء سلوك المقاولين والتي تضم أكثر من 750 حالة لسوء السلوك بما في ذلك الاحتيال ومكافحة الاحتكار والبيئية والأوراق المالية وانتهاكات قانون العمل منذ عام 1995. كما أنها تطابق تلك القائمة مع أكبر 100 مقاول من المقاولين الاتحاديين. وقد انطوى قانون تفويض الدفاع الوطني الأمريكي للسنة المالية 2009 على شرط لتأسيس قاعدة للبيانات فيما يتعلق بالنزاهة وأداء المقاولين الفدراليين والمستفيدين، وقد تم تصميمها على غرار قاعدة البيانات الخاصة بمشروع الرقابة الحكومية، وإن لم تكن في متناول الجمهور.

وتجدر الإشارة إلى أن أفضل 100 مقاول في قاعدة البيانات الاتحادية حول سوء سلوك المقاولين ليس لديهم حالات معروفة من سوء السلوك فيما احتفظ 14 مقاولاً فقط بحالة سوء سلوك واحدة لكل منهم. ومن ثم، فلم يُظهر 39 من كبار مقاولي الحكومة نمطاً لسوء السلوك، الأمر الذي يدحض الأسطورة القائلة أن أي شركة كبيرة بالقدر الكافي على نحو يؤهلها لإبرام أعمال مع الحكومة ستكون لديها حتماً حالات متعددة من المخالفات.

ولقد اتخذت حكومة الجمهورية التشيكية مؤخرًا خطوة أخرى إلى الأمام، حيث قدمت في أحدث برامجها المعنية بمكافحة الفساد أداة تمنع بعض الشركات المدانة في أنشطة فساد من المشاركة في العقود العامة (أي إدراجهم في القائمة السوداء). وقد دافع طويلاً فرع منظمة الشفافية الدولية في التشيك عن هذا الإجراء والذي يرى أن هذا الإجراء من شأنه أن يوفر تدبيراً إدارياً هاماً من أجل تنقية السوق من تلك الشركات التي تفسده، ريثما الانتهاء من التحقيقات والملاحقات القضائية. كذلك فإنه من شأنه أن يخلق رادع موثوق به للمخالفين الآخرين المحتملين من الشركات الأخرى. وقد ورد في تقرير صدر في عام 2007 توصيات لنجاح برنامج الحرمان الإداري، بما في ذلك: إتاحة القواعد للمهور والطبيعة الملزمة للقائمة السوداء الخاصة بجميع المشتريات وتطبيق عملية نزيهة مع شروط متساوية على الجميع وعقوبات إدارية رادعة وذلك بهدف تشجيع الإصلاح بدلاً من إحداث الإفلاس. كما يوصي التقرير بأن الإدراج في القائمة السوداء ينبغي أن يكون جزءاً من إستراتيجية أكثر تعقيداً لتدابير مكافحة الفساد في مجال المشتريات العامة: مراعاة مدونات قواعد السلوك الخاصة بالعقود العامة والاتفاقيات الاستقلالية وحماية المبلغين عن المخالفات وبرامج التساهل وغيرها من التدابير.

المصادر: "Project on Government Oversight Releases New Federal Contractor Misconduct Database," *Ethics World* (15 October 2008), www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/publicprocurement.php#pogo; "TI Czech Supports Blacklisting to Clean Up Public Procurement. Report provides key conditions for blacklisting to be successful," *Ethics World* (11 December 2007), www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/publicprocurement.php#blacklisting.

يُشكل التصرف في المعدات والبنى التحتية الفائضة عن الحاجة تحديات إضافية للنزاهة. وفي هذا السياق يتمثل التحدي في القدرة على التقييم بفعالية ما إذا كان البند يُعد بالفعل فائضاً عن الحاجة، وإن كان كذلك، تقييم قيمته. ويمكن للمزادات المفتوحة التي تتمتع بالشفافية العالية بشأن البنود التي يتم بيعها أن تساعد في ضمان استخلاص وزارة الدفاع للحد الأقصى للقيمة من البنود الإضافية. وقد ترغب البلدان التي لديها فائض ملحوظ في أن تؤسس إدارات متخصصة من أجل إدارة عملية النقل والتصرف، وبالتالي استبعاد وزارة الدفاع من القيام بدور المزيد.

التفتيش والتدقيق

تلعب أنظمة التفتيش والتدقيق الفعالة دوراً أساسياً في تحديد الفساد المحتمل عن طريق توفير فرصة حقيقية للكشف والعقاب. حتى في حالة عدم وجود فساد، فإنها أدوات هامة لضمان الاستخدام الفعال والكفاءة للمصادر النادرة فضلاً عن نزاهة إدارة الدفاع وأنظمة صنع القرار. ويمكن أن تشمل هذه كل من عمليات التفتيش الخاصة بالشرعية، مثل تلك التي عادة ما يقوم بها كبار المفتشين، أو الفحوصات التي تجريها هيئات التدقيق لضمان كفاءة وفعالية ونزاهة العمليات. ويمكن أن تشمل الإجراءات التي تعزز عملية التفتيش والتدقيق زيادة عدد المفتشين وإعدادهم المهني وتنقيح الإجراءات وزيادة القوى فضلاً عن الاستخدام الأمثل لتكنولوجيا المعلومات.

الشفافية والمساءلة

تعد شفافية المعلومات والمساءلة أمام السلطة العليا أدوات هامة لبناء النزاهة ودحض الفساد. وتشمل الأساليب التقليدية للشفافية الداخلية الكتب البيضاء والتقارير العامة التي يتم تقديمها للبرلمان (انظر الفصول 18 و21). وتُعد هذه أدوات هامة للحد من استخدام المسؤولين المتكرر والملائم للغاية للسرية لتجنب المساءلة. لا ينبغي استخدام الفئات أو المشاريع السرية إلا في الظروف الملحة وفي ظل وجود رقابة ملائمة (مصنفة). ويمكن أيضاً تعزيز الشفافية والمساءلة العامة من خلال العلاقة المبتكرة مع المجتمع المدني، مثل إنشاء مجالس استشارية مدنية تضم أعضاء المجلس العاملين في الأعمال التجارية التابعة للوزارات. فمثل هذه الاتصالات المباشرة بين مؤسسة الدفاع والمجتمع المدني يمكن أيضاً أن تساعد على ضمان أن النخبة السياسية تظل مسؤولة أمام العامة عن سياساتها الدفاعية.

كما تُعد الشفافية داخل الوزارة على نفس القدر من الأهمية. وداخلياً، فإن الشفافية الأفقية تعزز عملية صنع القرار الشاملة والفعالة. كما أنها لها تأثير رادع على الفساد من خلال توزيع المعلومات داخل مجتمع من الأقران وهو الأكثر احتمالاً لكشف المخالفات والتعامل معها. كما سيعزز التطبيق السليم لمبادئ الإدارة الشفافية الرأسيّة من خلال المعلومات الدقيقة التي تمر عبر تسلسل قيادي بتفاصيل كافية لتوفير صورة واضحة دون التأثير على قدرة القادة لاستيعابها. فمثل هذه الشفافية العملية تتمتع بفائدة إضافية ألا وهي جعل المساءلة أكثر صلة بالموضوع.

الكادر المهني

ومن الأمور التي لها نفس قدر أهمية بناء النزاهة في عمليات صنع القرار هي تحقيق النزاهة في إطار الكوادر المهنية – موظفي الخدمة المدنية والمهنيين العسكريين. وفي سياق الإدارة الديمقراطية المدنية، فإن السلطات المدنية (وليست العسكرية) داخل وزارة الدفاع هي التي تتولى مسؤولية حالة الدفاع الوطني فضلاً عن قيادة التطور الرئيسي للسياسة والرقابة الإدارية والدعم القانوني بالإضافة إلى مهام المشتريات والموازنة. وهذا يسمح للعسكريين النظاميين بالتركيز على أعمالهم الأصلية المختصة بتدريب القوات والتخطيط التشغيلي وسير العمليات. وعلى الرغم من الثقة العامة التي يتمتعون بها، فإن كبار المسؤولين المدنيين يُشكلون مصدراً كبيراً للفساد، ولا سيما في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية حيث إنهم ربما يكونوا متورطين مع النخبة السياسية والاجتماعية الفاسدة.

ويُعد تطوير كوادر الخبراء المدنيين في وزارة الدفاع من العناصر الرئيسية في تحقيق الرقابة المدنية الفعالة، حيث إنهم يعتبرون بمثابة وسطاء مهنيين بين العسكريين والحكومة والمجتمع. ويُعد تعزيز روح الخدمة العامة ضمن هذا الكادر أداة قوية في بناء النزاهة، وإن كان ذلك يستغرق وقتاً، ولاسيما بالنسبة

للدول التي تمر بمرحلة ما بعد الحكم الشمولي، التي أصبح الفساد فيها مستشرياً في المجتمع. ولا تزال الملاحظات التي أبدتها الباحثة السياسي وعالم الاجتماع الألماني ماكس فيبر منذ أكثر من 90 عاماً ذات جدوى حتى يومنا هذا: "لقد طورت البيروقراطية الحديثة فيما يتعلق بالاهتمام بالنزاهة شعوراً عالياً بمكانة الشرف؛ وبدون هذا الشعور يصبح خطر حدوث الفساد المرعب والتحفيز والتشبث بالتقاليد المبتدلة مصدر تهديد لا يقاوم. وبدون هذه النزاهة، تصبح الوظائف التقنية البحتة بأجهزة الدولة معرضة للخطر".² ومن ناحية أخرى، فإن تعزيز "الشعور بالشرف" داخل الخدمة المدنية المهنية سوف يوفر درجة من الحماية ضد مخالفات الموظفين رفيعي المستوى.

ويمكن اعتبار التدريب المهني في إدارة الدفاع أداة هامة في تأسيس روح هذه الخدمة العامة. ويُعد هذا الأمر فعالاً بشكل خاص في سياق التعاون الدولي، الذي يساعد على بناء الشعور بالانتماء إلى مجتمع دولي بقواعده وممارساته. وتقدم البرامج مثل برنامج بناء مؤسسات الدفاع الخاص بمنظمة حلف شمال الأطلسي والبرنامج الإنمائي المهني المشترك بين منظمة حلف شمال الأطلسي وأوكرانيا يقدم أمثلة جيدة للجهود الناجحة المبدولة في هذا الإطار. كما يمكن أن يساعد تعيين أفراد من خارج مؤسسة الدفاع الحالية على بناء ثقافة الخدمة العامة. وتشير التجربة إلى أهمية الخطوات التي تتخذها القيادة العليا لوضع قواعد ومعايير جديدة -- وتنفيذ هذه المعايير من خلال القدوة الشخصية.

ومن الممكن أن يكون التوتر البناء بين الخدمة العسكرية والمدنية، مع اختلاف الأدوار ولكن في ظل التشارك في روح الخدمة العامة، أمراً ذو أهمية خاصة لضمان تحقيق النزاهة في مؤسسة الدفاع. وفي كثير من البلدان، تعتبر المؤسسة العسكرية واحدة من أقل المؤسسات فساداً. ووفقاً لمنظمة الشفافية الدولية، "يشير تقرير مؤشر الفساد العالمي (CGB) لعام 2007 أن المؤسسة العسكرية تحظى بقدر أعلى من الاحترام إذا ما قورنت بكافة قطاعات المجتمع الأخرى -- فيما عدا الجماعات الدينية ومنظمات المجتمع المدني (CSOs)".³ وإذا تم تزويد القوات المسلحة بالتعويض الكافي للقضاء على "الفساد الذي يحدث بسبب الحاجة" فضلاً عن إزالته من المناطق الاقتصادية التي يكون فيها "الفساد الذي يحدث بسبب الطمع" أكثر إغراءً، فسيكون لديها حينئذ القدرة على الحفاظ على ثقافة نزاهة مستقلة. وإذا ما تم السماح للمؤسسات العسكرية بالتعبير عن آرائهم المهنية داخل منظومة صنع القرار، فإنها من الممكن أن تلعب دوراً هاماً في تعزيز النزاهة في جميع أنحاء منظومة الدفاع بشكل خاص والحكومة بشكل عام.

وغني عن القول، بالرغم من ذلك، أنه لا توجد منظومة دفاع آمنة من شروخ المجتمع، بما في ذلك الفساد. وتُعد العقوبات الفعالة المفروضة على ارتكاب المخالفات، ولا سيما التدابير الإدارية التي يمكن تطبيقها بسرعة لاستعادة نزاهة النظام (بدلاً من العقاب بحزم)، أدوات هامة لوزارة الدفاع لتطبيق معايير أكثر حزماً من تلك التي لوحظت في المجتمع ككل.

ويقدم المربع 17-3 مثلاً على كيفية تطبيق المبادئ المذكورة أعلاه وخاصة في حالة الحكومة الإصلاحية لما بعد الثورة البرتغالية في أوكرانيا.

² Max Weber, H.H. Gerth and C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1958), 88

³ Transparency International, "Addressing Corruption and Building Integrity in Defense Establishments," TI Working Paper #2 (2007), 2

المربع 17-3. جهود أوكرانيا لبناء النزاهة في أعقاب الثورة البرتقالية (2005-2007)

قبل نهاية عام 2004، كانت أوكرانيا دولة شبه ديمقراطية تمر بمرحلة انتقالية وتعاني من الانتشار الواسع للفساد الذي تغلغل في الحكومة، بما في ذلك وزارة الدفاع. فقد كان الفساد أمرًا سيئًا على وجه الخصوص في الإدارات ذات الصلة بمخصصات التمويل الشحيح للموازنة: الخدمات اللوجيستية والاقتناء والدعم الطبي والتخلص من الذخائر والمعدات الزائدة عن الحاجة وتجريد الصفة العسكرية عن فائض الأراضي والبنى التحتية ومتطلبات البحث والتطوير والاتصالات والصيانة والإنشاء، وما إلى ذلك. وكان هناك شعورًا أيضًا بوجود فساد في عمليات التوزيع والاختيار: التعليم والترقية الوظيفية (للمناصب "المرموقة" أو أماكن الخدمة "الجيدة") وتوزيع المساكن - حتى في تدريب واختيار بعثات حفظ السلام والتعليم في الخارج.

ولم تُصلح الثورة البرتقالية التي اندلعت في نوفمبر-ديسمبر 2004 علل البلد على الفور، غير أنها أتاحت المجال لممارسة المزيد من الديمقراطية. وقد كان لاثنتين من الجوانب تأثيرًا صحيًا بشكل خاص في مواجهة الفساد النظامي في وزارة الدفاع. تمثل الجانب الأول في الحرية الحقيقية للتعبير عن الرأي وزيادة الشفافية والتوقعات، مما أدى إلى تحسن الرقابة العامة. وتمثل الثاني في وصول العديد من المهنيين الشرفاء ومتحملي المسؤولية، الذين كانوا بمنأى عن الفساد، إلى مناصب تحمل المسؤولية في وزارة الدفاع (والحكومة بشكل عام).

فقد وصل فريق جديد للقيادة المدنية في وزارة الدفاع في فبراير عام 2005. وقد كان الكثير من أعضاء هذا الفريق من العسكريين المتقاعدين ذوي الخبرة في مؤسسات الفكر والرأي أو القطاع التجاري. وقد وجدوا عددًا من المسؤولين ذوي الإمكانيات العالية، ولكنهم كانوا قد فقدوا الدافع في ظل بيئة مهنية سيئة على نحو غير متوقع. واتخذ الفريق الجديد، تحت قيادة الوزير أناتولي جريسينكو، عددًا من الخطوات السريعة لإطلاق هذه الإمكانيات من خلال وضع قواعد ومعايير جديدة. وقد تضمنت الإستراتيجية التي قام الوزير بتنفيذها العناصر التالية:

ردع السلوك الفاسد بشدة. فقد تم على الفور وقف المسؤولين الذين ثبت تورطهم في الفساد عن أداء مهامهم، على ذمة التحقيق. وقد تم جلب هيئات خارجية للمساعدة في إجراء التحقيقات، ولا سيما الهيئات المعنية بمكافحة التجسس العسكري (في دائرة الأمن) وهيئات مكافحة الفساد في وزارة الداخلية. وعندما تثبت التحقيقات وجود مخالفة، تقوم وزارة الدفاع باتخاذ إجراءات سريعة وذلك باستخدام سلطتها حيثما أمكن للإجبار على الاستقالة والفصل بشكل مخز وخفض الرتبة العسكرية، وما إلى ذلك. وقد تم بالتالي فصل أكثر من عشرة من كبار الضباط فوق رتبة عقيد والعديد من كبار الضباط الآخرين خلال الأشهر القليلة الأولى من عام 2005. ومن ثم، فقد تم نقل الملفات الخاصة بالكثير من الحالات إلى مكتب المدعي العام لاتخاذ الإجراءات الجنائية. وقد تمت مواصلة تطبيق مبدأ المسؤولية المباشرة، بصرف النظر عن المكانة أو الرتبة، خلال فترة عمل الوزير جريسينكو بالوزارة (حتى ديسمبر 2007) مع إقالة كبار المسؤولين أمثال نائب وزير الدفاع وقائد الخدمة.

تبسيط عمليات إدارة الدفاع. عملت الإجراءات الانسيابية على تحسين الإدارة والحد من مخاطر الفساد والاختلاس. وفي بعض الحالات، قضت الممارسات المثلى على فرص الفساد، على سبيل المثال، قرار تكليف وحدات كاملة وموجودة مسبقًا للقيام بعمليات حفظ السلام قضى على الدور المربح لإدارات التعبئة المحلية في اختيار المجندين للقيام بمهام حفظ السلام في الخارج مقابل رواتب جيدة. وقد شملت تحسينات عمليتي التخطيط والموازنة اتخاذ خطوات نحو تطبيق نظام التخطيط والبرمجة والموازنة (PPBS) وتحسين إجراءات لتطوير وثائق التوجيه الإستراتيجي بالإضافة إلى إنشاء لجنة خاصة "للقيام بأغراض معينة" متعلقة بالموازنة. وقد جلبت تلك اللجنة كبار مسؤولي وزارة الدفاع وهيئة الأركان المسؤولين عن السياسة والتخطيط والعمليات والمالية ليكونوا تحت رئاسة النائب الأول للوزير لتقديم مدخلات إستراتيجية دقيقة المواعيد لصياغة وتنفيذ الموازنة. كما قام بتقديم المساعدة لمجلس مماثل رفيع المستوى لزيادة الشفافية والمساءلة بشأن اختيار الأفراد ذوي المهام الحساسة، وذلك لدعم الانتقال من "النومينكلاطورا" (المحاباة) إلى نظام أكثر مركزية لإدارة شؤون الأفراد. كما كانت عمليات الاختيار للالتحاق بمؤسسات التعليم

العسكرية تتسم بالمركزية، الأمر الذي سمح بممارسة إشراف أفضل على عملية اختبار المرشحين وغيرها من عمليات الاختيار التي تؤهل للالتحاق. وبالمثل، قد تم توحيد إجراءات الإقتناء من خلال ثلاث لجان للمناقصات لتولي المسؤوليات التي سبق تنفيذها من قبل بواسطة العديد من عشرات اللجان. وختامًا، قد تم إنشاء إدارة خاصة، التي يُعين رئيسها من قبل الحكومة، لإدارة عملية نقل فائض المعدات أو التخلص منها. وأيدت وزارة الدفاع التشريع الذي من شأنه التخلي عن حقوقها في بيع الفائض إلى المشتريين مباشرة وتميرير مسؤولية المزايدات وغيرها من أشكال الانتقال إلى وكلاء حكوميين معتمدين. وكان من بين أبرز العناصر لهذه الإصلاحات هو الحد من تورط الأفراد العسكريين في النشاط الاقتصادي.

تعزير نظام التفتيش والتدقيق. تمت زيادة الصلاحيات والقوى العاملة في نظام التفتيش والتدقيق، حيث كانت العناصر الأساسية تتمثل في إدارة التفتيش العسكري الرئيسية التابعة لوزارة الدفاع وإدارة التدقيق والرقابة الرئيسية التابعة لوزارة الدفاع وإدارة التدقيق والرقابة التابعة لهيئة الأركان. وقد ساعدت الإصلاحات الهيكلية والإجرائية التي تم تطبيقها على هذا النظام في تحسين فاعليته، بالمثل كما فعلت الجهود الرامية إلى جذب أفضل الأفراد وزيادة كفاءتهم المهنية والحفاظ على نزاهتهم. وختامًا، بدأت الوزارة بإدخال نظم إدارية حديثة قائمة على الكمبيوتر والتي من شأنها أن تسمح بالمحاسبة والإشراف الدقيق على كافة التدفقات المالية والمادية والبشرية.

تعزير إرساء الديمقراطية والشفافية العامة. لقد كان الأمر جليًا بشكل فوري بالنسبة لقيادة وزارة الدفاع الجديدة أن مكافحة الفساد تتطلب تعزير المؤسسات الديمقراطية وزيادة الشفافية في مؤسسة الدفاع. وقد تم إنشاء مجلس مدني (جرومادسكا رادا) يتكون من أكثر من 70 ممثلًا من مختلف المنظمات غير الحكومية ومؤسسات الفكر والرأي من أجل توفير الاتصال المباشر مع المجتمع المدني. كما أدت هذه الهيئة الاستشارية ووظائف إشرافية هامة، على سبيل المثال، كان هناك عضو في المجلس دائم الحضور خلال ساعات الاعتيادية التي يتلقى فيها الوزير الطلبات، حيث يستطيع المواطنون تقديم الطلبات والشكاوى للوزير بشكل شخصي. وثمّ مثال آخر على الشفافية والمساءلة وهو "الكتاب الأبيض" السنوي، الذي قدم تقريرًا تفصيليًا للجمهور الأوكراني حول أنشطة الدفاع الرئيسية خلال العام. وختامًا، فقد أنشأت الوزارة مجالس للضباط في الفرق العسكرية وفي المقرات الأعلى. وقد نفذت هذه المجالس بعض المهام الاستشارية والإشرافية المحددة فضلاً عن المساعدة على بناء الشعور بالشرف والكرامة وعدم التهاون تجاه الفساد لدى الضباط.

ويوضح المثال الذي قامت به وزارة الدفاع الأوكرانية في 2005-2007 أن الجهود الحثيثة والمحددة والمتسقة لمكافحة الفساد يمكن أن تسفر عن نتائج هامة، حتى في ظل بيئة ينتشر فيها الفساد بشكل كبير في إدارات الحكومة الأخرى والمجتمع. ويمكن صياغة العوامل الرئيسية وراء هذه النتائج في كلمات مثل إرساء الديمقراطية والشفافية والانسحابية والتركيز والقيادة والعمل الجماعي والتفتيش والتدقيق الفعال والعقاب السريع والنسبي. وتجدر الإشارة إلى أن المسؤولين في منظمة حلف شمال الأطلسي اعترفوا تكرارًا بنجاح وزارة دفاع في أوكرانيا في تلبية معايير منظمة حلف شمال الأطلسي، على الرغم من وجود بعض التحفظات لديهم حول مدى استعداد أوكرانيا ككل للانضمام إلى الحلف.

وقد جاء نجاح وزارة الدفاع في مكافحة الفساد والتصدي لاستمرار استشراف الفساد في البلد بشكل عام مقابل ثمن باهظ. وقد كان هذا الثمن هو المستوى العالي من الإشراف المطلوب لضمان النزاهة. وقد تم وضع الكثير من مسؤوليات صنع القرار على مستوى نواب الوزراء والوزير نفسه، مما يؤدي إلى تباطؤ العمليات وإلى إنهاك قيادة وزارة الدفاع والموظفين الداعمين لهم. وقد نتج عن ذلك اختلافاً كبيراً ولكن لكي يكون مستداماً على المدى الطويل، فهناك حاجة إلى تغييرات نظامية في المجتمع وخلق ديناميكيات مكثفة من الاكتفاء الذاتي ضمن الكادر المهني.

منع تضارب المصالح

من أجل ضمان نزاهة عملية صنع قرار الحكومة، من الضروري تحديد والقضاء على تضارب المصالح. وهذا الأمر ضروري في المقام الأول بالنسبة لكبار القادة وأعضاء اللجان والمجالس (على سبيل المثال، بالنسبة للمناقصات العامة أو تقييم العروض) الذين تنطبق عليهم شروط الانكشاف وعدم الأهلية بسبب تضارب المصالح. كما أن هذا ضروري بالنسبة لكافة الضباط العسكريين والمدنيين - الذين قد يحصل أي منهم على فرصة للتأثير على عملية صنع القرار بشكل غير لائق. وتُعد قواعد مدونات السلوك أداة مفيدة للوقاية من تضارب المصالح بالمعنى الواسع لها. ويمكن أن تعمل هذه الأمور على تنظيم قضايا مثل (الأمثلة مستمدة من مدونة قواعد السلوك البولندية فيما يتعلق بالعلاقات الجهادية بهذا المجال):

- قبول الهدايا وغيرها من الفوائد (هناك قاعدة عامة: لا للهدايا)؛
 - المشاركة في الأحداث التي تتم تحت رعاية قطاع الدفاع (تقتصر على الأحداث المشتركة التي ترتبط بشكل مباشر بتوقيع أو تنفيذ عقد)؛
 - عرض سلع وخدمات مؤسسة الدفاع من جانب الجهات المعنية بالقطاع (العروض المباشرة ولا للوكلاء)؛
 - تأجير الممتلكات العسكرية للأحداث الخارجية (يحظر الضغط على مؤسسات الدفاع).
- وقد تحدد اللوائح الأخرى الالتزامات ذات الصلة بالخدمة العسكرية المهنية، على سبيل المثال:
- حظر قبول عمل إضافي بالنسبة لقطاع الدفاع خلال فترة الخدمة العسكرية؛
 - التزام جميع الضباط بتقديم كشوفات بالأصول؛
 - وقف العمل في مؤسسات الدفاع (ثلاث سنوات بعد انتهاء الخدمة بالنسبة للأفراد العسكريين الذين شاركوا في صفقات أو إبرام عقود).

كان أحد أهداف القانون البولندي هو القضاء على "الوسطاء" من العلاقة بين الوزارة والجهات المعنية بقطاع الدفاع، الذين كانوا غالباً ما يقدمون أنفسهم باعتبارهم خبراء "مستقلين" وصحفيين وناشرين إلا أن أنشطتهم كانت لا تتمتع بالشفافية فضلاً عن مجموعات ممارسة الضغط على غير المسجلة). وبنبغي على الحكومات أن تطلب من الموردين الكشف الكامل عن استخدام الوكلاء والوسطاء فضلاً عن هوياتهم ومدفوعاتهم وشروط عقودهم. وهذا الأمر هام على وجه الخصوص لتحديد الدور غير اللائق الذي قد يقوم به كبار المسؤولين الحاليين والسابقين أو أفراد العائلة للتأثير على قرارات الحكومة.

هيئات مكافحة الفساد

بالإضافة إلى الجهود الرامية إلى تعزيز الحكم الرشيد، فقد وجدت وزارات الدفاع أيضاً أنه من المفيد إنشاء هيئات وإستراتيجيات مكرسة لمكافحة الفساد. ويمكن تبني مبدئين رئيسيين لتأسيس هيئات لمكافحة الفساد في الوزارة: الإنفاذ والوقاية.

يدعو منهج الإنفاذ إلى تأسيس هيئات مكرسة للتحقيق. وهذه المؤسسات لديها في الأساس مهام لإنفاذ القانون وإجراء تحقيقات مستقلة بشأن مؤامرات الاحتيال الكبرى والجرائم المنظمة. كما يمكن أن تحصل وزارة الدفاع على الدعم من الهيئات الخارجية للتحقيق في الفساد بشكل أكثر فعالية.

ويدعو نهج الوقاية إلى تأسيس مكتب لتطبيق إجراءات وسياسة مكافحة الفساد. وقد يكون هذا المكتب بمثابة رقيب على عمليات التشريع العامة في الوزارة بالإضافة إلى تحليل اللوائح والإجراءات المقترحة

حديثاً من حيث شرعيتها وشفافيتها والوقاية من تضارب المصالح فضلاً عن الحكم الرشيد. كما أنه قد يوفر المشورة المتخصصة المستقلة إلى الوزير وغيره من المسؤولين، لا سيما في الحالات التي يُطلب فيها من الوزير الموافقة على إجراءات بعيداً عن الإجراءات القائمة، مثل الحصول على معدات تسليح على أساس الحاجة التشغيلية الملحة. وقد يقوم المكتب بتحليل مثل هذه العروض للتعرف ما إذا كانت قانونية واقتصادية ومبررة جيداً فضلاً عن تقديم توصية بالطريقة الصحيحة والقانونية للتعامل معها. كذلك يمكن أن يقدم المكتب المشورة للضباط والمسؤولين لمساعدتهم على البقاء قيد الامتثال للوائح وقواعد السلوك. كما تلعب مكاتب مكافحة الفساد المكرسة دوراً رئيسياً في تطوير وتنفيذ إستراتيجيات مكافحة الفساد. كما يمكن أن تساعد هذه المكاتب في الإشراف على العناصر الرئيسية في عملية المشتريات. توجد معلومات عن المثال البولندي في المربع 4-17.

المربع 4-17. بناء النزاهة - القصة البولندية

وفقاً لمؤشر تصورات الفساد الخاص بمنظمة الشفافية الدولية، كانت بولندا في عام 2005 الدولة الأكثر فساداً داخل الاتحاد الأوروبي. في ذلك الوقت، كانت جهود مكافحة الفساد في وزارة الدفاع الوطني غير فعالة على الإطلاق، كما كانت في جميع أنحاء الإدارة البولندية. وعلى الجانب الإيجابي، كانت الكثير من المؤسسات تشارك في مكافحة الفساد في مؤسسة الدفاع؛ بينما على الجانب السلبي، فإن أنشطة مكافحة الفساد التي تقوم بها هذه المؤسسات كانت غير منسقة على الإطلاق. فالكثير من مخططات الفساد لم تُكتشف وقد تم توجيه التهم إلى القليل من الضباط والمدنيين وقد تم إعداد تقرير خاص عن الفساد في مؤسسة الدفاع ليتم تقديمه للوزير. ولكن على الرغم من التقرير، فلم يتم استخدام المعلومات الخاصة بمخططات الفساد لإجراء تغييرات نظامية. ولم يكن هناك تركيز داخل الوزارة بشأن الوقاية من الفساد ولم يتم إدخال سياسة مكافحة الفساد ولم يكن هناك برنامج لبناء النزاهة. وفي هذه الأجزاء، كانت تدابير مكافحة الفساد غير فعالة.

وليس من المستغرب أن يكون الفساد قضية رئيسية في الحملات الانتخابية الرئاسية والبرلمانية في 2005. وبعد تلك الانتخابات، قدمت وزارة الدفاع الوطني البولندية خطة لمكافحة الفساد. وقد كان ذلك مدفوعاً من خلال الدعم رفيع المستوى الذي قدمه الوزير، والذي قام بتعيين خبير ذو خبرة في مكافحة الفساد داخل المنظمة لتطوير وتنفيذ الخطة. و تم تأسيس مكتب إجراءات مكافحة الفساد، الذي يقدم تقاريره مباشرة إلى الوزير، في أوائل عام 2006 ليكون بمثابة هيئة جديدة مهمتها تحسين الإجراءات لتحقيق النزاهة وخلق سياسة لمكافحة الفساد. وقد تم تعيين أربعة أشخاص من المدنيين، جميعهم من خارج قطاع ومؤسسة الدفاع، وذلك لمنع أي تضارب محتمل في المصالح. وكانت لدى معظمهم خبرة عن مكافحة الفساد اكتسبوها من العمل لدى المنظمات غير الحكومية أو الإدارة المحلية أو القضاء. وكانت الفكرة الأساسية من تأسيسه هي ترسيخ واجبات مكافحة الفساد بحزم أكبر في هيكل الوزارة.

وبدءاً بالإصلاحات العملية، قرر المكتب معالجة الفساد من قمته، من النقطة التي وصلت فيها الخسائر المحتملة للمجتمع إلى ذروتها. وكان الهدف هو إظهار الإصلاحات باعتبارها جادة وموثوق بها. ولتحديد أولوياتنا، قدمنا تقييماً قصيراً للمخاطر لتحديد أعلى منطقة بها خطر الفساد مع التركيز على الخسائر المالية الثقيلة المحتملة فضلاً عن تورط كبار المسؤولين. ونتيجة لذلك، قمنا بتقييم المشتريات العامة للمعدات العسكرية باعتبارها أهم قضية يتعين تناولها. وكانت هذه المشتريات أقل شفافية من المشتريات العامة العادية والتي استهلكت جزءاً كبيراً من الموازنة (20٪)، أكثر من مليون يورو في العام) وانطوت على الإدارة العليا بالوزارة والقوات المسلحة.

وتألف إصلاح نظام المشتريات من العديد من العناصر، منها:

- زيادة الشفافية من خلال وضع معلومات عن المشتريات المقررة والحالية والتي تم الانتهاء منها على شبكة الإنترنت؛

- توسيع نطاق استخدام المزادات الإلكترونية؛
- تعزيز ضمان الجودة، بما في ذلك الاختبارات الإضافية لمدرعة روزوماك، والتي لم يتم اختبار مقاومتها بالبيستية بالشكل الصحيح من قبل أثناء تنفيذ عملية المشتريات؛
- منع تضارب المصالح بين أعضاء لجنة المناقصات من خلال وضع لوائح إضافية؛
- تعزيز المزيد من المنافسة من خلال الحد من إجراءات المصدر الواحد بالنسبة للحالات المبررة جيداً؛
- المراجعة الأولية من قبل مكتب وثائق المشتريات الرئيسية، مثل المتطلبات التقنية وشروط المناقصات وإجراءات تقييم العطاءات ومشاريع العقود.

بالإضافة إلى ذلك، تم تطوير مدونة سلوك جديدة للأفراد العسكريين والمدنيين ذوي الصلة بمؤسسات الدفاع، وهذه المدونة تتضمن مبادئ منطقية عامة ولوائح مفصلة مثل سياسة "لا هدايا" وسياسة عدم التعاون أو المشاركة في الأحداث التي ترعاها المؤسسة.

كما بدأ المكتب بالتعاون مع منظمة الشفافية الدولية (المملكة المتحدة) بإدخال بعض عناصر نظام "مواثيق تحقيق النزاهة في قطاع الدفاع" - الذي يقدم الرقابة جنباً إلى جنب مع استعراض مستقل لمواصفات المعدات والعقود - في مناقصة لاقتناء طائرة نفائة لكبار الشخصيات.

ونتيجة لهذه الإصلاحات، تشتري اليوم وزارة الدفاع البولندية معدات ذات جودة أعلى وأقل تكلفة. وتُعد المشتريات مُعدة إعداداً شاملاً وجيداً وأكثر تركيزاً على إمكانيات الشراء وليس فقط على السلع. والدروس المستفادة من بولندا قابلة للتطبيق على البلدان الأخرى وقد وجدنا أنه حتى التغييرات الصغيرة في النقاط الرئيسية لها تأثير كبير. فبناء النزاهة والحد من مخاطر الفساد ليس مهمة لا يمكن التغلب عليها إذا ما تم تناولها على نحو محكم.

أفكار ختامية: الإستراتيجية والتنسيق

في كثير من الأحيان، تكون الجهود المبذولة من أجل بناء النزاهة تفاعلية ويتم تنفيذها رداً على الفضائح التي تتجاوز صبر المجتمع. وفي حين تتم الدعوة إلى اتخاذ الإجراءات الفورية لاستعادة الثقة العامة، فإن الجداول الزمنية القصيرة المستخدمة غالباً ما تؤدي إلى مجموعة من الإجراءات والنتائج المختلطة التي قد صادرة مؤسسات الدفاع. ويقدم المربع 17.5 مثالاً على ذلك.

من ناحية أخرى، يمكن أن تساعد إستراتيجية استباقية ومحددة الهدف على منع الفضائح - والتخفيف من الحاجة إلى ردود أفعال معينة. ويوضح المربع 6-17 مثالاً على خارطة طريق لتطوير مثل هذه الإستراتيجية.

وقد تم تكليف المسؤولين بتطوير وتنفيذ مثل هذه الإستراتيجية مع الأخذ بعين الاعتبار الشروط الحقيقية للمجتمع والمؤسسات وألا يتم إضعاف الجهود ولكن استهدافها بشكل واقعي. حتى مصطلح "مكافحة الفساد" ينبغي أن يتم تطبيقه بحذر، ولا سيما في المواقف التي قد ينظر فيها المسؤولين إلى الفساد باعتباره أمراً أساسياً لمعيشتهم أو حتى لأنشطتهم المهنية المشروعة، على سبيل المثال، ضبط الإمداد لديهم قدرة أسطورية على استخدام المقايضة والاتفاقيات غير الرسمية (غالباً ما يتم تشجيعهم من قبل القادة) عندما يكون نظام الإمداد الرسمي غير قادر على توفير قطع هامة للغاية في الوقت المناسب. وسيعتبر الكثير من

المسؤولين مهاجمة مثل ترتيبات المقايضة هذه دون تحسين النظام الذي يجعل هذا الهجوم أمرًا ضروريًا ذات نتائج عكسية في أفضل الأحوال وعدائية في أسوأ الأحوال.

وهذا يوحي بوجود نهج مكون من ثلاثة مستويات. يتناول المستوى الأول ما أطلق عليه الباحث البريطاني جيمس شير (في الحالة الخاصة بأوكرانيا) "الهدف الواقعي والمُلح: خلق أوضاع يكون فيها الفساد أمرًا اختياريًا وليس ضرورة من ضروريات الحياة".⁴ وينبغي أن يقتصر ذلك بالتدابير التي تحمي صغار الأفراد من الضغط عليهم للانضمام إلى "أهرامات الفساد"، حيث يتم إجبارهم على المشاركة في مخططات الفساد ويتم تمرير جزء من مكاسبهم لكبار المسؤولين. فيما يتطلع المستوى الثاني إلى تبسيط الإجراءات وتحسين الإدارة والحكم. والتركيز على التحسين ويمكن للقدرة وليس مكافحة الفساد أن تساعد على بناء

المربع 17-5. رد الفعل تجاه الفضيحة – المثال البيروفي

ردًا على التمرد الداخلي، تم زيادة إدارة الاستخبارات في بيرو زيادة كبيرة خلال التسعينيات. ومع ذلك كانت الإدارة تُستخدم أيضًا للحفاظ على السيطرة المحكمة على المعارضة السياسية لحكومة الرئيس ألبرتو فوجيموري. وكان فالديميرو مونتسينوس، المستشار الرئاسي، هو الرئيس الرسمي لإدارة الاستخبارات وكان يسيطر فعليًا على مؤسسات الدفاع الوطنية ولا يقدم تقاريره إلا للرئيس. وبتوجيهات منه شخصيًا، قامت إدارة الاستخبارات بارشء وابتزاز الشخصيات العامة الهامة كما أنه قام بتوفير أسلحة إلى العصابات الكولومبية ووصل الحد إلى قبوله مبالغ كبيرة من المال من مهربي المخدرات. وفي عام 2000، تم ضبط مونتسينوس أثناء قيامه بارشء أحد المسؤولين، مما أدى إلى إقالته وإلى استقالة الرئيس فوجيموري في نوفمبر 2000.

وقد تم تشكيل حكومة مؤقتة وخلال الأشهر القليلة التي سبقت تولي الحكومة المنتخبة مقاليد السلطة، بدأت الحكومة المؤقتة باتخاذ عددًا من الخطوات التي تهدف إلى استعادة السيطرة المدنية على المؤسسة الأمنية. وتمت إعادة تنظيم كل من إدارة الاستخبارات ووزارة الدفاع كما تم خفض ميزانيتهما وإعطاء الكونغرس سلطة رقابية أكبر على كل منهما. وجرت محاكمة كبار مسؤولي الأمن بتهمة الفساد وانتهاكات حقوق الإنسان خلال الحرب الداخلية فضلًا عن ممارسة الفساد في عمليات اقتناء الأسلحة خلال حرب الحدود عام 1995 مع الإكوادور. وقد ساعد بعض الضباط العسكريين المتقاعدين والخبراء الأمنيين في عملية الإصلاح هذه، والتي تم تعزيزها من قبل الإدارة المنتخبة في يوليو 2001. وجرت إعادة تشكيل إدارة الاستخبارات الوطنية عدة مرات في السنوات التالية بالإضافة إلى الحد من أنشطتها بشكل ملحوظ، كما تم تعزيز مراقبة الكونغرس من خلال لجنة الدفاع ولجنة الاستخبارات. ولتحسين الموثوقية، أصبحت العضوية في لجنة الاستخبارات بدءًا من عام 2006 محددة لمدة خمس سنوات كاملة في الكونغرس بدلاً من تجديدها سنويًا كما هو الحال مع لجان الكونغرس الأخرى.

وبشكل عام، فقد استقبل الجمهور هذه الإجراءات استقبلاً جيداً كما أنها ساعدت على استعادة ثقة هذا الجمهور. ومع ذلك، كان يُنظر لذلك داخل المؤسسات الأمنية باعتباره "عقاب جماعي" على السلوك غير اللائق الذي تصرف به القادة السابقين. وبالتالي، أصبحت المؤسسات الأمنية الوطنية أكثر شفافية ولكنها فقدت قدرًا ملحوظًا في الفعالية. وكان هذا أحد عوامل انتعاش النشاط الإرهابي بالإضافة إلى وجود تصور عام بأن بيرو باتت عرضة للهجوم من قبل تشيلي الأفضل تسليحًا.

المصدر: Dr. Jorge Ortiz, Instituto Peruano de Economica y Politica

James Sherr, "Ukraine and NATO: Today Realism, Tomorrow Membership?" *Dzerkalo* ⁴ *Tyzhnia* # 42 (570), (29 October–4 November 2005)

جسور مع الدوائر المهنية داخل مؤسسة الدفاع. عندما يكون مسؤولو الدفاع قادرين على العيش والعمل بكفاءة وبدون فساد، فإنهم سوف يدعمون طوعاً المستوي الثالث: إطلاق حملة مكرسة لمكافحة الفساد.

إن الحقيقة المتمثلة في أن الفساد موجود في كل مكان تقريباً تدل على أن وزارات الدفاع تعاني من نفس المستوى من الفساد كباقي المجتمع. حتى في البلدان التي يستشري فيها الفساد، يمكن أن تتصافر العوامل مثل ارتفاع توقعات الجمهور وزيادة الرقابة العامة مع الروح الموجهة حسب المهام لمؤسسة الدفاع لإنشاء بيئة تسودها النزاهة. ومن المفارقات، أن معظم المجتمعات، حتى وإن كانت فاسدة، تنظر إلى مسألة النزاهة في القوات المسلحة ومؤسسات الدفاع المدني باعتبارها مسألة كرامة وطنية واحترام. ومن المفارقات أيضاً أن الأنظمة الاستبدادية قد تجد هذا الوضع غير مريح، لأن الفساد يكون في كثير من الأحيان وسيلة لربط قيادة قطاع الدفاع والأمن بالنظام وبالتالي ضمان دعمهم له ضد الجمهور، في حال ما إذا كان هذا الأمر ضرورياً. وبالتالي، فإن الحكم الديمقراطي يساعد على بناء النزاهة في قطاع الدفاع ونزاهة قطاع الدفاع تساعد على تعزيز الديمقراطية. والحكومة الرشيدة سوف تعمل مع، وتستفيد من، هذه الديناميكية الإيجابية والتي تعزز بعضها البعض.

المربع 17-6. خارطة طريق للإصلاحات التي تحقق النزاهة

تستند خارطة الطريق التالية على إصلاحات النزاهة في مؤسسة الدفاع استناداً إلى التجربة البولندية.

أولاً، يجب إجراء تقييم ذاتي لمخاطر الفساد وذلك لتحديد القضايا التي تحتاج إلى الإصلاح. تقدم منظمة حلف شمال الأطلسي أداة تتمثل في "استبيان التقييم الذاتي للنزاهة"، ويمكنها أيضاً أن توفر الخبرة في هذه المسألة. وبعد تقييم مجالات الفساد، يجب تحديد الأولويات لمعالجتها. وينبغي بدء الإصلاحات الموثوق بها من أعلى، حيث تتقاطع مخاطر الفساد العالية مع الخسائر الثقيلة المحتملة وكبار المسؤولين. ومن ثم قم بإعداد إستراتيجية، والتي ينبغي أن تحدد الأولويات ونقاط التغيير الرئيسية بالإضافة إلى تحديد خطة عمل والموازنة اللازمة والموظفين المطلوبين.

وينبغي تنفيذ خطة العمل من خلال موظفين متفرغين لهذه المهمة المحددة. وهذا يعني المسؤولين الذين تمثل لهم مكافحة الفساد وبناء النزاهة المهام الرئيسية للوصف الوظيفي الخاص بهم. ويمكن أن يوفر إشراك أشخاص جدد من خارج مؤسسة الدفاع وقطاع الدفاع الحماية من تضارب المصالح.

وعند إعداد عمليات الإصلاحات، قم بالتركيز على التغييرات الجوهرية. وهذا يعني تغيير القانون والإجراءات أولاً ومن ثم إجراء التغييرات المتعلقة بالأفراد. فالتغييرات الجوهرية أكثر دوماً.

قم بالتعاون مع مؤسسات مكافحة الفساد داخل وخارج مؤسسة الدفاع. ويمكن لهيئات إنفاذ القانون أن تشارك بمعرفتها حول خطط الفساد الجديدة كما يمكن أن تكون منظمات المجتمع المدني مصدراً ممتازاً للحصول على المشورة. قم بتدريب الموظفين وتنقيف أفراد مؤسسة الدفاع. وتوفر منظمة حلف شمال الأطلسي أداة ألا وهي نموذج التعليم الخاص ببناء النزاهة في مؤسسة الدفاع. وعند البحث عن حلول، تعلم من أفضل الممارسات التي تقوم بها البلدان والمؤسسات الأخرى.

وعند البدء في بذل الجهود، ستكون هناك الكثير من الطلبات التي تتطلب التعامل مع قضايا محددة. فالمصادر المحدودة لن تسمح لك بالتعامل معهم جميعاً بكفاءة. قم بالتركيز على الأولويات. وكن متسقاً في الأنشطة التي تقوم بها: قم بالإشراف على تنفيذ قواعد مدخلة حديثاً على نحو شامل وعلى مدى فترة طويلة من الزمن.

وختاماً، استخدم لحظات الإرادة السياسية العالية لإدخال إصلاحات جوهرية. ويمكن تنفيذ هذه الإصلاحات خلال فترات الإرادة السياسية المنخفضة. وحتى عندما لا تكون هناك إرادة سياسية، ستستمر بعض الإصلاحات.

إصلاحات النزاهة – كيفية البدء والاستمرار؟

خارطة الطريق	إجراء تقييم ذاتي لمخاطر الفساد	توفر منظمة حلف شمال الأطلسي أداة
	البحث عن المجالات ذات الأولوية: مخاطر الفساد العالية + الخسائر الفادحة + الرتب العالية	
	قم بإعداد الإستراتيجية: قم بتحديد الأولويات + ابحث عن النقاط الرئيسية للتغيير	
	الأنشطة الأساسية للموظفين المتفرغين لهذه المهمة المحددة	
	قم بإشراك أشخاص جدد من خارج مؤسسة الدفاع	
	قم بتغيير الإجراءات أولاً واجعل التغييرات الخاصة بالأفراد في المقام الثاني	
	قم بالتعاون مع مؤسسات مكافحة الفساد داخل وخارج مؤسسة الدفاع، على سبيل المثال، خطة استخبارات الدفاع	
	قم بتدريب الموظفين وتنقيف أفراد الدفاع	توفر منظمة حلف شمال الأطلسي أداة
	تعلم من أفضل الممارسات	أنت تقرأ الآن أداة منظمة حلف شمال الأطلسي
	قم بالتركيز على الأولويات.	كن متسقاً مع الأنشطة
استخدم لحظات الإرادة السياسية العالية لإدخال إصلاحات جوهرية		

18 الفصل الثامن عشر

دور البرلمانات ومكاتب مراجعة الحسابات

حيث إن البرلمانات هي الممثل المباشر عن عموم الشعب، لذا فإنها تعد المصدر الرئيسي للشرعية الديمقراطية. فهذه البرلمانات هي المسؤولة عن تأسيس الإطار التشريعي الذي يعمل في محيطه كل من الحكومة والمجتمع، كما أنها تلعب الدور المركزي في مراقبة أنشطة المؤسسات التنفيذية (وبالأخص وزارات الدفاع والمؤسسة العسكرية)، وكذلك مراقبة قطاع الدفاع وشركات الأمن الخاصة. لذا يجب منح اللجان البرلمانية بالصلاحيات الكافية لمراقبة الميزانية، والمشتريات والقرارات الخاصة بشؤون الأفراد في إطار سياسات الأمن القومي وأوليائه. ولكي تمارس هذه اللجان سلطاتها بفاعلية، فإنها بحاجة إلى الوصول الكافي للمعلومات والتعرف التام على قدرات الموظفين حتى يتم تحليلها على نحو فعال. وفي دول عديدة، يتم إلحاق مكاتب مراجعة حسابات بالبرلمانات. وهذه المكاتب تلعب دورًا هامًا في إجراء تحقيقات مفصلة حول إنفاق الحكومة وإبراز جوانب التقصير.

وسوف يتناول هذا الفصل مختلف آليات وقضايا الدور الذي تقوم به تلك البرلمانات في ضوء أجندة مكافحة الفساد المتعلقة ببناء النزاهة وزيادة الشفافية وتحسين المساءلة.

اللجان البرلمانية

تعد اللجان البرلمانية القوى الفعالة داخل البرلمانات. ففي الوقت الذي قد يتم فيه الكشف عن قضايا وفصائح سياسية خطيرة أمام عدسات الكاميرا أثناء انعقاد المجلس، يقوم أعضاء البرلمان، في إطار عمل لجان المجلس، بالاستماع في معظم الأحيان إلى شهادة مسؤولي الدفاع أو مناقشة القضايا أو إجراء التحقيقات اللازمة أو تقديم التقارير. ومعظم البرلمانات بها لجنة مسؤولة بشكل رئيسي عن القضايا الدفاعية التي عادةً ما تكون متعلقة بشكل كبير بقضايا الأمن القومي. ومع ذلك، هناك دائماً العديد من جوانب القضايا المعقدة، مثل قضايا الدفاع، التي يشترك عدد من اللجان في مسؤولية النظر فيها—على سبيل المثال، القضايا المالية وقضايا السياسة الخارجية وأيضاً القضايا المتعلقة بحقوق الإنسان ورقابة الاستخبارات.

ومن بين الأنشطة التي تقوم بها لجنة الدفاع والأمن:

- سن التشريعات الخاصة بقطاع الدفاع والأمن؛
- تقديم المشورة بشأن الميزانيات ومراقبة الإنفاق؛
- مراجعة السياسة الدفاعية والاستراتيجية الأمنية للحكومة؛
- التشاور بشأن الالتزامات والمعاهدات الدولية التي من المقرر التصديق عليها من قبل البرلمان؛
- تقديم المشورة للبرلمان بشأن استخدام القوة ونشر القوات خارج البلاد؛
- مراقبة المشتريات الدفاعية؛

- مراجعة التعيينات الخاصة بالمناصب العليا؛
 - مراقبة سياسة شؤون الأفراد وحقوق الإنسان.
- ولكي تقوم هذه اللجان بدورها الرقابي بفاعلية، يجب الوفاء بثلاثة متطلبات وهي: أولاً، يجب أن تتمتع بالسلطة الضرورية المنصوص عليها بشكل واضح في التشريعات. وهذا يشمل غالباً سلطة:
- عقد جلسات استماع أو إجراء تحقيقات قد يُستدعى إليها وزراء وغيرهم من كبار المسؤولين التنفيذيين ومسؤولين عسكريين أو مدنيين وخبراء لاستجوابهم أو من أجل الإدلاء بشهاداتهم؛
 - طلب وثائق من السلطة التنفيذية؛
 - التحقيق في مدى شفافية وكفاءة الإنفاق العام ومطالبة السلطات المختصة بإجراء عمليات التدقيق حسب الاقتضاء؛
 - النظر في الالتماسات والشكاوى المقدمة من العسكريين و المدنيين فيما يتعلق بقطاع الدفاع والأمن؛
 - زيارة وتفتيش القواعد والمقار الأخرى، بما في ذلك القوات المنتشرة خارج البلاد.

ثانياً، يجب أن تتمتع اللجنة بالقدرة اللازمة للاضطلاع بمسؤولياتها على نحو كافٍ من حيث تمتعها بالموظفين المؤهلين والميزانية الكافية وإمكانية الوصول إلى ما تحتاجه من معلومات والقدرة على الاتفاق مع (ودفع المقابل المادي لصالح) الخبرة الخارجية. كما أنه من المهم توفر القدرات المهنية لأعضاء اللجنة، إذ يجب أن يتمتعوا بالمؤهلات التعليمية والخبرة والمعرفة، التي يتم إثرائها على نحو دوري بمزيد من التدريب والتعليم.

وأخيراً وليس آخراً، يأتي موقف اللجنة تجاه محاسبة ومساءلة الحكومة والسعي من أجل تحقيق الصالح العام بطريقة ليست فيها مواءمة لطرف على حساب آخر. لذا فإن عقد الاجتماعات المغلقة دون تواجد الإعلام أو الجماهير يُعد من إحدى الطرق التي قد تساهم في تجنب الضغوط المؤدية إلى التحيز. كذلك تعتبر الاجتماعات والندوات غير الرسمية أداة ممتازة لتكوين رؤية مشتركة وتجاوز سياسات التحيز. ومع ذلك فإن موقف وقيادة رئيس اللجنة يُعد العنصر الأكثر تأثيراً.

كما أن الموقف القوي النشط يمكن أيضاً أن يساعد على ضمان أن اللجنة تمارس دورها الرقابي الوقائي. والاستفادة من الوقت في القيام بزيارات محددة مسبقاً وأخرى مفاجئة بطريقة دائمة وكذلك عقد جلسات استماع وإجراء عمليات تدقيق للحسابات على سبيل المثال من شأنه توفير الكثير من الوقت والجهد اللذان يمكن بذلهما بدلاً من ذلك في التعامل مع المشاكل التي تحدث.

مكاتب مراجعة الحسابات

بالإضافة إلى وجود فريق من المحترفين داخل اللجنة، تتمتع البرلمانات بإمكانية الوصول إلى كافة المعلومات وتحليلها على نحو فعال من خلال مكاتب مستقلة لمراجعة الحسابات. وعادة ما تكون هذه اللجان ملحقة بالهيئة التشريعية، سواء كان ذلك مباشرةً مثل مكتب الموازنة التابع للكونجرس الأمريكي أو من خلال مسؤوليات قانونية وعلاقات متبادلة، مثل مكتب المراجعة الوطني ببريطانيا. وعندما تعمل هذه المكاتب بشكل فعال، فإنها تقوم بتزويد المجلس بوسائل لتقييم الأداء السابق والحالي للمسؤولين التنفيذيين. ومن بين المهام المحددة التي تقوم بها مكاتب مراجعة الحسابات ما يلي:

- مراجعة كشوف الحسابات المالية الخاصة بالإدارات المركزية والوكالات التنفيذية التابعة للحكومة؛
- دعم مداوات الموازنة عن طريق تقديم توقعات وتحليل مقترحات الموازنة المقدمة من قبل السلطة التنفيذية والتصديق على تقديرات التكلفة بشكل مستقل دون الخضوع تحت أي تأثير بالإضافة إلى تقديم خيارات وسيناريوهات بديلة خاصة بالموازنة؛
- تحليل قضايا محددة خاصة بالسياسة والبرنامج المتعلقان بالميزانية والتمويل؛
- إتاحة السبل للمبلغين عن مخالفات و غيرهم من العامة لتقديم شكاوهم و التحقيق في مثل هذه الاتهامات؛
- مساعدة الإدارات على تحسين القيمة التي يحققونها مقابل الأموال عن طريق إجراء عمليات تدقيق مالي ونشر أفضل الممارسات المتبعة.

وتعتمد كل هذه الجهود المبذولة على التقدير الصحيح للتكلفة المقدمة للوحدات والمهام. وبالإضافة إلى اتباع أسلوب محاسبي أو قانوني، فإنه من المفيد أيضاً التركيز على "سياسة المسائلة"، حيث إنها تساعد على الربط بين الموارد والأداء والنتائج المرجوة. ويتم هذا على نحو أسهل – وتزداد قيمة نتائج مكاتب مراجعة الحسابات - عند اتصال عمل هذه المكاتب بنظام التخطيط والبرمجة والموازنة والتقييم (PPBES). وفي هذه الحالة، على مكتب المراجعة أن يُولي اهتماماً خاصاً بنظام البرمجة الذي يحكم القرارات المتخذة بشأن تخصيص الموارد متوسط المدى وتقييم البرنامج. وفي العديد من البلدان تظل عملية التقييم وظيفية بحاجة إلى التطوير نظراً لكثافة العاملين والحساسية السياسية التي تتمتع بها هذه العملية.

المربع 18-1. دور مكتب المراجعة الوطني بالمملكة المتحدة

يقوم مكتب المراجعة الوطني (NAO)، بقيادة المراقب المالي ومراجع الحسابات العام، بتركيز جهوده في ثلاثة محاور: التأكد من تحقيق مبدأ القيمة مقابل المال؛ وتقديم الدعم للبرلمان؛ وتقديم الإرشادات بشأن أفضل الممارسات.

القيمة مقابل المال

بموجب القانون الوطني لمراجعة الحسابات الصادر لعام 1983، يمكن لمكتب المراجعة الوطني بفحص وتقديم التقارير بشأن النظام الاقتصادي للإنفاق العام. وينظر المكتب من خلال جهوده المبذولة للتأكد من تحقيق القيمة مقابل المال في كيفية قيام الإدارات الحكومية وغيرها من الهيئات العامة بإنفاق الموارد المخصصة لها بفاعلية وبكفاءة تمكنهم من تحقيق النتائج المستهدفة. ويغطي نطاق هذا العمل مجالاً واسعاً من القضايا بدءاً من كيفية عمل نظام العدالة الجنائية وصولاً إلى كبرى مشاريع المشتريات الخاصة بوزارة الدفاع، وبدءاً من تحسين المهارات التجارية للمشاريع الحكومية وصولاً إلى تحسين التعاقد لصيانة الطرق العامة. ويقوم كتب المراجعة الوطني بتقديم 60 تقريراً كل عام. وكل هذه التقارير مثبتة بالأدلة وتعتمد على التحليل الدقيق وكذلك ممارسة الصلاحيات القانونية القوية التي تمكنهم من الوصول إلى الوثائق التي لها علاقة بعمل المكتب.

تقديم الدعم للبرلمان

يُعتبر مدير مكتب المراجعة الوطني هو أحد الموظفين القانونيين لمجلس العموم ويتم تقديم نتائج العمل الذي يقوم به إلى البرلمان مباشرة بأمر من مجلس العموم. وهذا المكتب يعمل بالنيابة عن البرلمان ودافعي الضرائب لإخضاع الحكومة للمحاسبة على تصرفها في المال العام ولمساعدة الخدمات العامة على تحسين الأداء. ومنذ عام 2000، قام المكتب بانتظام بدراسة أبرز الاقتراضات التي تقوم عليها توقعات الحكومة بشأن الأموال العامة وذلك للتحقق من مدى معقوليتها؛

وتقديم تقارير بالنتائج جنباً إلى جنب مع تقارير الحكومة. وفي عام 2008/2007، قام المكتب بتقديم 60 تقريراً للبرلمان كما أنه قام بمراجعة ما يزيد على 460 حساباً. وابتداءً من دورة موازنة 2009/2008، سيتم إجراء عمليات التدقيق المالي باستخدام المعايير الدولية للإبلاغ المالي.

إن مكتب المراجعة الوطني يقدم الدعم للجنة الحسابات العامة (PAC) وغيرها من لجان التحقيق الأخرى التابعة لكلا المجلسين ومن الأعضاء الأفراد فيما يقومون به من أعمال فحص بشأن الإنفاق العام وتقديم الخدمات. وقد قام المكتب بتزويد 17 لجنة لجان التحقيق بدعم كبير، وبدأ مؤخراً في إعداد إحاطات عن الأداء لمساعدة عملية الرقابة السنوية التي تقوم بها لجان التحقيق بشأن أداء الإدارات الحكومية. كما أنه يتعامل مع مجموعة كبيرة ومعقدة من الاستجابات المقدمة من قبل أعضاء البرلمان والتي قد تؤدي في وقت ما إلى إصدار تقرير كامل عن القيمة مقابل المال.

الممارسة الجيدة

من بين المهام التي يختص بها مكتب المراجعة الوطني أنه يقوم بتقديم معلومات فنية وتوجيهات ووضع أساسيات الوصول إلى الممارسة الجيدة التي قد يستفيد منها الآخرون، وبالأخص هؤلاء العاملون بمؤسسات القطاع العام.

القضايا الدفاعية

في هذا المحور فإن العمل الذي يقوم به مكتب المراجعة الوطني يشمل أيضاً التدقيق المالي لحسابات هذه الإدارة المعقدة التي بحوزتها ما يقرب من 90 مليار دولار في شكل أصول ثابتة وتدير موازنة سنوية تبلغ حوالي 34 مليار دولار. كما تقع على المكتب أيضاً مهمة إصدار تقارير لتقييم القيمة مقابل المال الخاصة بإنفاق وزارة الدفاع. وهذا يشمل تقييم قدرة الإدارة الحكومية على دعم العمليات الجارية وكذلك قدرتها على المحافظة على القدرات العسكرية وتطويرها بما يمكنها من الإيفاء بمتطلبات المستقبل. ويتركز جهد مكتب المراجعة الوطني على أوجه فاعلية الأداء التشغيلي والدعم المقدم لأفراد القوات المسلحة وكبرى عمليات اقتناء المعدات، بالإضافة إلى دعم البنية التحتية مثل Defence Estate وبرامج تغيير الأعمال. وقد تناولت التقارير التي صدرت مؤخراً عن مكتب المراجعة الوطني أسطول طائرات الهليكوبتر من طراز شينوك وطائرات سي-130 هيركوليز وترتيبات الخدمات اللوجستية اللازمة للطائرات النفاثة السريعة وعمليات التعيين والاحتفاظ بالأفراد وأيضاً استخدام قوات الاحتياط والبنية التحتية للمعلومات الدفاعية.

.Source (adapted from): National Audit Office, www.nao.org.uk

البدء من رأس المشكلة: مخاطر الفساد والسبل التي تمكن البرلمانين من تفادي تلك المخاطر

في قضية الحد من الفساد، يعتبر البرلمانين هم الحراس الذين يقومون بوضع نماذج ومعايير الشفافية. وإخضاع الحكومة للمحاسبة بشأن عمليات اتخاذ القرار السليمة والتدقيق في عمليات مراجعة الحسابات الخاصة بها. إلا أنهم، كما هو الحال بالنسبة لأي مكان توجد به نفقات طائلة، واقعون تحت إغراءات للتأثير على هذه القرارات وفي بعض الأحيان يقومون بذلك من أجل تحقيق مكاسب شخصية أو لتحقيق مكاسب تصب في خزائن الأحزاب التي ينتمون إليها. وعلى هذا الأساس، يتزايد إلقاء الضوء على الفساد الحادث في تعاقبات وزارة الدفاع. وبالرغم من ذلك، فإنه لا يوجد ما يشير إلى أن مجال الدفاع هو أكثر عرضة للفساد من عقود الإنشاءات والبنية التحتية على وجه الافتراض. وفي الواقع، فإن الفساد في القطاع الأمني الأوسع

نطاقاً يسبب إزعاجاً لمصلحة الشرطة والخدمات الجمركية على نحو أكثر بكثير من الفساد المتأصل في قطاع الدفاع على الرغم من كونه في كثير من الأحيان فساداً قليل الأهمية ومنتشر على مستوى القاعدة والذي يحدث بعيداً عن مستوى البرلمان.

ومع ذلك، فإن الفساد الذي يحدث داخل قطاع الدفاع له مخاطره التي تميزه عن غيره. حيث إن حلقة صانعي القرار والأحزاب المعنية هي في العادة أصغر كما أنها تعمل في سرية.

كما أن الخبرة الخاصة بقطاع الدفاع لا يمتلكها الكثيرون، والأهم من ذلك كله، فإن السوق ذات طبيعة احتكارية، أي أن إدارة الدفاع هي المشتري الوحيد وعدد الموردين المؤهلين لذلك محدود. إن العقود الدفاعية المعقدة التي تبرمها مؤسسة الدفاع مع العديد من المتعاقدين من الباطن تصعب عملة المحاسبة السليمة ولذلك تفضل إدارات المشتريات التعامل مع مجموعة صغيرة من الموردين الموثوق بهم. واستناداً إلى هذه الخلفية، تمارس مجموعة البرلمانيين الضغوط بكل قوة لتحقيق مصالح اقتصادية لادارتهم الانتخابية وقد يمدون يد العون ليحصل ناخبوهم على إعفاءات من الخدمة العسكرية أو لتعيين ناخبهم في وظائف ممتازة. وفي هذا الإطار، هناك خطر رفيع بين المساعدة المشروعة التي يقدمها البرلمانيون لناخبهم وبين ممارسة النفوذ غير المستحق. وليس هناك حد لقدرة البشر على الإبداع والمجازفة من أجل إيجاد طرق للتأثير على عمليات الاقتناء دون التصادم المباشر مع القانون. وقد يأخذ الفساد صورة رشوى على مدفوعات تعاقدية (ذات قيمة عالية بشكل غير قابل للتبرير) أو ما يطلق عليها عمولات مقابل إسداء خدمات أو مجاملات خارج نطاق العقد مثل تقديم رحلات بالقطارات لبعض أفراد العائلة أو غيرها من الخدمات الأخرى أو أنه قد يأخذ صورة المدفوعات الفورية التي يتم تسليمها من تحت الطاولة. بيد أن الفساد الواقع على نطاق كبير للتأثير على قرارات الأفراد ذوي النفوذ فهو في العادة يحدث من خلال وكلاء أو وسطاء، وبالتالي يتم فيه تجنب أي اتصال مباشر بين المورد والمشتري الأمر الذي يصعب من عملية تعقب المدفوعات من خلال النظام المصرفي¹. وهذا يبرز أهمية التشريع الواضح بشأن ما هو مسموح به وما هو غير مسموح به والذي يقرر الحدود التي يضعها المسؤولون أثناء إبرام العقود مع الموردين. كما يجب وضع حدود على قيمة الهدايا المسموح بها للمسؤولين والبرلمانيين. ويجب أن يتحقق البرلمانيون من الوجود والمراعاة الصارمة لهذه القواعد ومدونات قواعد السلوك وكذلك العمل على تطبيقها على البرلمانيين أنفسهم. ويتعين عليهم تجنب أي تصرف يبدو غير ملائم، على سبيل المثال، يجب ألا يقوموا بإبرام أي عقد مع وكلاء تجاريين أو زيارة أي مصانع من تلقاء أنفسهم يمكنهم، إلا إذا كان ذلك بصحبة رفقاتهم من اللجنة الدفاع.

وفي عام 2007، قام السيناتور الديمقراطي عن ولاية مونتانا، جون تيستر، باتخاذ خطوة مبتكرة لوضع جدول أعماله اليومية على الموقع الخاص به على شبكة الإنترنت. وهذا التصرف يبرز الحل الذي يمكن من خلاله مقاومة مخاطر الفساد: المتمثل في أن يسلك البرلمانيون طريق الشفافية القصوى في أداء عملهم والإعلان عن فوائدهم. إذ يتعين على نواب البرلمان الأفراد إبراء ذمهم المالية (الأصول والفوائد) قبل تولي أي منصب عام وتكرار هذا العمل بعد تركهم مناصبهم بعدة سنوات. ويجب منع أي مساهمات مجهولة المصدر مقدمة لهم ولأحزابهم. وتُطبق هذه الإجراءات أيضاً على فوائدهم الخاصة، بحيث تتم حمايتهم من مواجهة اتهامات غير صحيحة بالتزوير وتعزيز ثقة الجمهور في أداؤهم لعملهم. وفي هذا الصدد، تنص المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين الصادرة عن الأمم المتحدة على أسس مفيدة للقواعد المهنية – وبالأخص الفصل الثاني من المدونة الذي يتحدث عن التضارب في المصالح وفقدان الأهلية

¹ "The Etiquette of Bribery: How to Grease a Palm," *The Economist*, 23 December 2006

والفصل الثالث الذي يدور حول الكشف عن الأصول. ومثل هذا الكشف له أهمية خاصة في الهيئات التشريعية التي لا تُعتبر عملاً بدوام كامل والتي يُسمح فيها لأعضائها بشغل وظائف أخرى مدفوعة الأجر. على سبيل المثال، هناك 139 عضوًا من أصل 743 من أعضاء مجلس اللوردات البريطاني ممن يشغلون وظائف استشارية مدفوعة الأجر ويعتمدون على الرواتب التي يحصلون عليها من المؤسسات.

دور البرلمان في ضمان شفافية مؤسسات الدفاع

تلعب البرلمانات دورًا قويًا في ضمان تحقيق الشفافية داخل وزارة الدفاع ويتوفر لديها عدد من الأدوات تمكنها من تحقيق ذلك. حيث يمكن لأعضاء المجالس البرلمانية توجيه أسئلة كتابية أو شفوية ومتابعتها إذا كانت إجابات هذه الأسئلة غير مرضية بالنسبة لهم. ومن الأدوات الهامة لتحقيق الشفافية تنظيم جلسات استماع مع الموردين المتنافسين، على أن تكون هذه الجلسات مغلقة إذا اقتضت الضرورة لحماية الأسرار التجارية. وهناك وسيلة أكثر تأثيرًا إلا أنها تستغرق وقتًا طويلاً وهي إجراء استجوابًا برلمانيًا بهدف لتقصي الحقائق ونسب المسؤوليات إلى أصحابها. ففي ظل التجربة القاسية لمثل هذه الاستجوابات بنحو عدد قليل من الوزراء أو وزراء الخارجية وذلك لأن المعركة السياسية لا تتوقف أثناء الاستجواب ولدى أعضاء المعارضة سكاكينهم التي يستخدمونها لإثبات عدم كفاءة الحكومة. ولكن في الوقت ذاته، فإن عدم خبرة نواب البرلمان في إجراء هذه الاستجوابات القانونية تُضعف من تأثير هذه الاستجوابات. فهؤلاء النواب تم انتخابهم لما يتحلون به من ذكاء سياسي وليس لما لديهم من قدرات على إجراء التحقيقات.

ويعد استخدام أدوات التحقيق من الوسائل الهامة للحد من الفساد بيد أن أفضل وسائل مكافحة الفساد هي اتخاذ إجراءات منتظمة والالتزام بها، وتتمثل هذه الإجراءات في: فحص موازنة الدفاع بعناية شديدة ودون إهمال أية تفاصيل، والنظر في تكلفة دورة الحياة بالنسبة لعمليات الاقتناء الجديدة وإرفاق تقرير هذه المراجعة بتقارير مكتب مراجعة الحسابات لتحديد ما إذا كان يتم صرف المبالغ المالية في الأغراض الموضوعة لها سلفًا أم لا. إلا أنه من الواضح أن مثل هذه الإجراءات لا تعمل بكفاءة إلا إذا كان البرلمان متمتعًا بهيئة كافية من الأعضاء المؤهلين لإجراء دراسة تحليلية مفصلة لتلك التقارير. فهؤلاء الأعضاء يكونون، مع وجود مكتب مراجعة حسابات مستقل، بمثابة رادع أمام حدوث أي تقصير، حيث إنه من المرجح أن نحدث حالات من سوء الاستخدام. في التقارير.

وبالنسبة لمجال المشتريات، يجب مطالبة وزارة الدفاع بتزويد البرلمان بالمعلومات الخاصة بالمتطلبات العسكرية والبدائل الممكنة للإيفاء بهذه المتطلبات وقائمة بالموردين المحتملين والمناقشات التي جرت للوصول إلى قرارات نهائية بشأن المشتريات. ففي بلجيكا وهولندا، على سبيل المثال، يتحتم على وزير الدفاع أن يتبع إجراءات محددة تشمل أولاً الطلب الخاص بنظام الأسلحة المطلوب في إطار برنامج مدته 10 سنوات وتوضيح هذا الطلب لاحقًا ثم تحليل البدائل وإصدار تقرير بما وصلت إليه المفاوضات وأوجه شراكة الإنتاج والتعويض (يسلمه وزير الشؤون الاقتصادية) وفي النهاية اتخاذ القرار المناسب. ولدعم مثل هذه المداورات، قامت بلجيكا في عام 1996 بإنشاء لجنة مخصصة للمشتريات العسكرية تابعة لمجلس النواب. وفي هولندا، يتعين على وزير الدفاع أن يعمل وفقًا لميثاق ينص على أنه من حق المجلس أن يستغرق وقتًا كافيًا للنظر في العقود التي تزيد قيمتها على 50 مليون يورو قبل توقيع العقد (أنظر مربع 18-2). وعادة ما نسفر هذه الإجراءات عن إعطاء الضوء الأخضر من قِبل لجنة الدفاع، ولكن للأعضاء الحق في إدراج البند على جدول أعمال مجلس العموم لعرضه للمناقشة في ظل انعقاد المجلس بجميع أعضائه والتصويت عليه. وفي ألمانيا، يتم اتخاذ إجراء مماثل لتعزيز التدقيق بدءًا من مستوى الـ 25 مليون يورو.

المربع 18-2. نموذج تسلسلي لإجراءات الرقابة على مشتريات وزارة الدفاع

يستند النموذج التسلسلي التالي لإجراءات الرقابة على المشتريات إلى أداء البرلمان في هولندا.

المتطلبات

تقوم وزارة الدفاع بإخطار البرلمان بالمتطلبات التشغيلية العامة. وهذا يتضمن نوع المعدات وتقدير بالعدد المطلوب شراؤه وتقدير مقدار الأموال المحجوزة لتمويل المشتريات. وينصب تركيز نواب البرلمان عادةً على مقدار الحصة من الميزانية الكلية التي ستستهلكها الخطط الجديدة، وطرح أسئلة تتعلق بتوافق هذه المشتريات مع الاحتياجات الأخرى ذات الأولوية. ويمكن فقط لهذه المشتريات أن تسلك طريقها للتنفيذ إذا ما قامت لجنة الدفاع بالبرلمان بالتصديق على الطلب، أو قامت على الأقل بإبداء قبولها "بأن تنظر بعين الاعتبار للوثيقة المقدمة".

الدراسات التمهيديّة

تتم ترجمة المتطلبات التشغيلية إلى مواصفات فنية. كما يتم استجلاء السوق وإعداد قائمة شاملة بجميع الموردين المتمثلين. وإذا كان المنتج غير متاح حاليًا أو في المستقبل القريب، فيتم وضع خطط لمرحلة التطوير بالتعاون مع الجهات المعنية بقطاع الدفاع والدول الأخرى المعنية بهذا الأمر. كذلك يتم وضع إستراتيجية مشتريات و جدولاً زمنياً للإنتاج والتسليم.

التقييم

التقييم عبارة عن دراسة شاملة للمعلومات المقدمة من قبل الموردين المعنيين بالأمر. فهل هؤلاء الموردون قادرين على الوفاء بكل المواصفات المطلوبة أم أنهم يقترحون طرقاً بديلة للوفاء بالمتطلبات؟ وهل المعدات المطلوبة قيد الاستخدام بالفعل من قبل قوات أخرى وما هي خبراتهم بشأن الأداء؟ وما هي احتمالات الشراكة في الإنتاج والتعويض [عمليات المقاصة]؟ ويجب أن تسفر هذه الدراسة في النهاية عن قائمة نهائية بالمنتجات البديلة. وينبغي وضع المعلومات محل نقاش في اللجنة البرلمانية المختصة ويفضل أن تكون المناقشة عامة.

الاقْتناء

هذا يشمل توصية نهائية وعمليات التحضير لإجراء عملية الاقْتناء، وذلك استناداً إلى العروض التي تم التفاوض بشأنها والتي ربما قد جرى استكمالها من خلال تجارب ميدانية. وفي هذه المرحلة تقوم إدارة التسليح بتطبيق سلسلة من المعايير في الوصول إلى التوصية النهائية لها. ومع افتراض وجود العديد من البدائل التي تفي بالمتطلبات العسكرية، فثمة عوامل أخرى تحسم الأمر: مثل تكاليف دورة الحياة وترتيب هذه البدائل بالنسبة لفاعليتها العسكرية والأمان. كما تمثل الاتفاقيات الخاصة بعمليات المقاصة والشراكة في الإنتاج أهمية في العادة- فكثيراً ما يسعى البرلمانون للتأكد من أن الصناعة المحلية ستشارك على نحو كافٍ في هذه العملية وعادة ما يطلب هؤلاء البرلمانين تعويضاً بقيمة مائة في المائة مقابل كل دولار أو يورو يتم إنفاقه في الخارج.

ويختلف الدور الذي يقوم به البرلمان في كل مرحلة من هذه المراحل وذلك تبعاً للقيمة النقدية. ففي هولندا، تتم إحالة العقود التي تبلغ قيمتها أقل من 5 ملايين يورو إلى الإدارة المختصة. أما بالنسبة للمشاريع التي تزيد قيمتها عن 25 مليون يورو فيتعين إدراجها من قبل رئيس هيئة الأركان في الموازنة العامة للدفاع وإحالتها إلى البرلمان. أما بالنسبة للطلبات التي تتراوح قيمتها بين 25 مليون و100 مليون يورو، فيتعين التصديق عليها من قبل اللجنة البرلمانية في بداية الدورة، على أن يُفوض أمر التنفيذ إلى الجهة المعنية بالأمر طالما أن هذا المشروع ليست له أي حساسية سياسية. أما المشاريع ذات قيمة تزيد عن ذلك، فإنها تحتاج إلى إقرار البرلمان عليها قبل توقيعها. ويمكن اتخاذ

القرارات المتعلقة بتنفيذ هذه المشاريع فقط من قبل وزير الدولة (نائب الوزير) المسؤول عن المعدات. وفيما يخص العقود التي تزيد قيمتها عن 250 مليون يورو فإنها تتطلب موافقة كل من مجلس الوزراء والبرلمان.

Source: Willem F. van Eekelen, *The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Requirements, Production, Cooperation and Acquisition*, Occasional Paper No. 5 (Geneva: DCAF, 2005).

الحلفاء: وسائل الإعلام والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية وخبراء قطاع الدفاع

من بين التحديات التي تواجه البرلمانات هو الاستهداف على نحو فعال للموارد الهائلة عادة التي تكون تحت تصرفهم في ضوء قيود فعلية على الوقت الممنوح لنواب البرلمان. وتُعد وسائل الإعلام أحد مصادر الإلهام؛ فالعديد من ساعات الاستجابات في البرلمانات الغربية تعتمد على قصص حول فضائح أو تصرف غير فعال قامت به الحكومة تناولته الصحف الصباحية. وعلى الرغم من أن الصحافة النشطة والمحبة للفضول تُعد من متطلبات تحقيق نظام ديمقراطي فعال إلا أن الاعتماد الشديد على الأخبار المتسربة من خلال وسائل الإعلام ينطوي على عوائق تحول دون تعزيز ردود أفعال تفاعلية تجاه الفضائح والتسييس. وفي بعض الأحيان قد يفضل البرلمانيون استخدام مصادرهم إذا كانوا يريدون الابتعاد إلى حد ما عن الإثارة اللحظية التي تُحدثها وسائل الإعلام والتركيز على أهداف سياسية طويلة الأمد. وعلى نحو مماثل، يجب على المؤسسات الدولية، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أن تفكر ملياً في ضرورة أن يكون تمويلها للصحافة الاستقصائية متوازناً. وفي حين أنها تُعد أمراً جيداً بشكل عام، فإن الصحافة الاستقصائية تساهم في خلق مناخ غير مساعد مليء بالاتهامات. ويتعين على وسائل الإعلام التقيد بمدونة قواعد السلوك الخاصة بها.

وللمجالس البرلمانية أيضاً حلفاء في المجتمع غير الحكومي. ويوجد لدى معظم الدول فيض من المنظمات المدنية التي تركز جهودها نحو مكافحة الفساد على المستويات المحلية أو القومية. بيد أن التحدي يكمن في جذب هذه المنظمات لعلاقات بناءة مع البرلمان بدلاً من أن تكون مهمة هذه المنظمات هو توجيه الاتهامات فقط. وعلى المستوى الدولي، تعتبر منظمة الشفافية الدولية، التي تم تأسيسها منذ خمسة عشر عاماً مضت، حليفاً بارزاً في مجال مكافحة الفساد. وتقوم هذه المنظمة الدولية سنوياً بإصدار "مؤشر دافعي الرشوة" و"مقياس الفساد العالمي" و"مؤشر تصورات الفساد". ومثل هذا "التعبير والتشهير" بالمجرمين - سواء كانوا أفراداً أو شركات أو دول - يُحدث بعض التأثير خصوصاً في البرلمانات الغربية. ويمكن لمنظمة الشفافية الدولية أن تسهم، من خلال شبكة فروعها، في تعبئة المنظمات غير الحكومية الوطنية للمشاركة البناءة في الجهود البرلمانية المبذولة لمكافحة الفساد.

ولكن هناك أيضاً طرفاً رئيسياً في مساعدة البرلمانيات لبناء قدرات رقابية وهو مركز جنيف للمراقبة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)، وهي مؤسسة شيدتها الحكومة السويسرية في عام 2000. ويعمل مركز جنيف للمراقبة الديمقراطية على القوات المسلحة على التعرف على أفضل الممارسات المتبعة في القطاع الأمني على المستويين القومي والدولي وتعزيز هذه الممارسات. وتعمل المؤسسة على نحو وثيق مع المؤسسات الدولية الأخرى لتقديم دعماً استشارياً داخلياً وتقديم برامج عملية للمساعدة في بناء النزاهة والشفافية والمساءلة. وعادة ما يتم ذلك بالتعاون مع جمعيات برلمانية مختلفة مثل: الجمعية البرلمانية للمجلس الأوروبي والجمعية البرلمانية لمنظمة حلف شمال الأطلسي؛ وكذلك المؤسسات الدولية الأخرى التي

تسعى إلى تعزيز أفضل ممارسة في إدارة القطاع الأمني.

وكانت الجمعية البرلمانية للمجلس الأوروبي فاعلة على نحو خاص في تقديم الدعم في مجال الرقابة في قطاع الدفاع والأمن. وفي عام 2005، قامت الجمعية، استجابة لإجراءات تم اتخاذها لمكافحة الإرهاب، بإعداد مجموعة من التوصيات المفصلة الخاصة بالرقابة في قطاعات الاستخبارات والشرطة والسيطرة على الحدود والدفاع و"الأمن القومي والديمقراطية". وشددت هذه التوصيات على ضرورة:

- وضع تشريعات واضحة ومناسبة للسيطرة على أنشطة القطاع الأمني والدفاع، مع وضع فروق واضحة بين الخدمات الاستخبارات والخدمات الأمنية من ناحية وأجهزة تفعيل القانون من ناحية أخرى.
- أن تظل جهود القوات المسلحة متركزة على الأمن القومي دون تشتيت هذه الجهود وإضعافها في أداء مهام إضافية إلا في الظروف الاستثنائية.
- وجود لجان برلمانية متخصصة عاملة مع الإشراف على الخدمات الاستخبارات والموازنات كشرط أساسي على أقل تقدير.
- الإشراف البرلماني على ما يتم اتخاذه من إجراءات استثنائية بحيث لا تمثل عائقًا أمام ممارسة الحقوق الدستورية الرئيسية.

وشددت التوصيات أيضًا على الأهمية المتزايدة للتعاون الدولي ومهام حفظ السلام وأكدت على أن هذا "يجب ألا يتيقن وجود تأثير عكسي على دور البرلمان في عملية صنع القرار." وأشارت أيضًا إلى أن الشفافية المؤجلة (التي تقوم بالكشف عن المواد السرية بعد مدة من الوقت حددها القانون) يمكن أن تساعد على إدارة التوازن بين السرية والمساءلة.²

وتُعد منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) من المنظمات الحكومية الدولية التي تُعتبر حليفًا رئيسيًا في مليّة مكافحة الفساد. وقامت هذه المنظمة المكونة من ثلاثين دولة صناعية بوضع مسودة اتفاقية مكافحة الفساد في عام 1977 والتي باتت اليوم معتمدة من قبل 38 دولة. ولدى هذه المنظمة أيضًا مجموعة عمل معنية بالرشوة برئاسة البروفيسور السويسري مارك بيبث. وقد قام عدد من الدول الأعضاء بالمنظمة بتنفيذ قوانين لمكافحة الفساد المبنية على هذه المعاهدة وقد حقق ذلك نتائج هائلة. على سبيل المثال، قامت ألمانيا بإقرار قانون مكافحة الفساد في عام 1999 واستمرت على تفعيله بكل قوة. وجرّت محاكمة شركة الإلكترونيّة سيمنز بتهمة قيامها بدفع رشوى بقيمة 1,3 مليار يورو في أكثر من خمسين دولة، من بينها رشوة مدفوعة لشخص الرئيس النيجيري ساني أباشا. وفي ديسمبر 2008، انتهى التحقيق في قضية Schwarze Kassen [الحسابات السوداء] لشركة سيمنز بفرض غرامة على الشركة بمبلغ 395 مليون يورو. وقد سهلت اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الإجراءات التكميلية التي تتخذها الدول الأخرى لمكافحة الفساد بها. ففي الولايات المتحدة تم إجراء تحقيق مماثل أسفر عن فرض غرامة بمبلغ 800 مليون دولار. وفي عام 2004، قامت إيطاليا بمنع شركة سيمنز من مزاوله أي عمل مع كيانات حكومية لمدة عام.

وأخيرًا، يشكل مهنيو الدفاع حليفًا محليًا قويًا لدعم الرقابة البرلمانية الفعالة. إذ يصعب على العاملين بقطاع الدفاع تزييف الحقائق فيما يتعلق بجودة ومثانة المعدات التي يحصلون عليها بسهولة لأن ذلك قد

² الرقابة الديمقراطية على القطاع الأمني في الدول الأعضاء، التوصية 1713 (الجمعية البرلمانية للمجلس الأوروبي، 2005)،

يصبح مسألة حياة أو موت بالنسبة لزملائهم بالعمليات. علاوة على ذلك، تم تنظيم إجراءات التفويض والمحاسبة بعناية، خصوصاً تلك المتعلقة بالتفاصيل شديدة الحساسية وطلب الإمضاءات في كل مرحلة من مراحل عملية الشراء. ويوجد في معظم وزارات الدفاع مكتباً خاصاً للتدقيق بشأن أي أعمال احتيال يمكن حدوثها خلال هذه العملية. ومثل هذه المكاتب تحتاج إلى أن تحصل على استقلاليتها بحيث تكون خارج تسلسل القيادة وتكون على اتصال فريق العمل التابع للمفتش العام. ويجب على المفتش العام أن يكون على اتصال قوي بالبرلمان الذي يجب التشاور معه عند تعيين المفتش العام.

الرقابة على قطاع الدفاع وصادرات الأسلحة

تمارس البرلمانات رقابة على المشتريات القومية أكثر صرامة بكثير من تلك التي تمارسها على المبيعات الأجنبية. فمن ناحية، فإن هذه الرقابة منطقية لأن المشتريات القومية تنطوي على البرلمان المعني بتخصيص أموال دافعي الضرائب باعتباره صاحب مصلحة مباشر. ومن الناحية الأخرى، فإن الحوافز الاقتصادية تركز على التنمية الصناعية أكثر من أكثر من تركيزها على الرقابة التي يهتم بها الخبراء. لذا فإن البرلمانيين قلقون بشكل شرعي بشأن الحفاظ على الوظائف في هذا الفرع من الصناعة المعني بالابتكار، والذي يركز على أحدث التكنولوجيا والعمالة الماهرة. وباستثناء الولايات المتحدة، فإنه لا يوجد بلد يمتلك سوقاً داخلية كبيرة على نحو كافٍ للحفاظ على صناعة دفاع قابلة للنمو، مما يجعل أسواق التصدير أو ترتيبات الإنتاج متعدد الجنسيات أمراً ضرورياً لبقاء الشركات في ممارسة أعمالها. إلا أنه منذ أكثر من عقد، أدى انخفاض الموازنات المخصصة للدفاع في معظم الدول الغربية إلى زيادة التنافس في أسواق دول العالم الثالث. وقد جعلت الأزمة الاقتصادية الحالية هذا التوجه أكثر إلحاحاً. وحيث إن العقود الدفاعية الكبيرة قليلة ولا يتم إبرامهم إلا على فترات متقطعة - ولكن بمجرد الحصول عليها فإنها توفر أعواماً من العمل للصناعة وتضمن وظائف للناخبين- يسارع بعض القائمين على السلطة بإغماض أعينهم إذا ما رؤوا أن عقود جاذبة يمكن إعاقتها بفعل متطلبات تحقيق الشفافية الكاملة والممارسات النزيهة. إلا أن عدداً من الحالات الحديثة قد بدأ يتحرك عكس هذا الاتجاه (انظر المربع 18-3).

ومن الملاحظات الإيجابية أن الصناعة بدأت تتعامل بنفسها مع قضية الفساد. وفي يوليو 2006، أعلن قطاع الفضاء الجوي والدفاع في أوروبا إنشاء مجموعة عمل معنية بهذه الصناعة الدولية وتكون مكرسة لمحاربة الفساد. ومن المقرر مبدئياً أن يغطي نطاق عمل هذه المجموعة كل شركات الدفاع الأوروبية وروابط الدفاع القومي التي تنتمي لها تلك الشركات على أن يتم بعد ذلك توسيع نطاق عملها ليشمل شركات دفاع من دول أخرى. وخلال نفس الفترة، تم الإعلان أيضاً عن إطلاق منتدى الصناعات الدفاعية البريطانية لمكافحة الفساد. ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هو هل ستجدي هذه المساعي نفعاً؟ هذا لا يزال غير واضح. وقد أشار تقرير عن التنمية في العالم لعام 1997 إلى أن 15 في المائة من كل الشركات الموجودة في البلدان الصناعية تضطر لدفع الرشاوى للمحافظة على أعمالها. وهذا الرقم كان 40% في آسيا و60% في الاتحاد الروسي. بيد أن الحد من الفساد سوف يتوقف على دأب الحكومات والبرلمانات، لا سيما في ضوء الحقيقة المتمثلة في أن هناك عدد كبير من ذوي المناصب العليا خارج أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية يتوقعون الحصول على رشاوى لقاء مشاركتهم في الصفقات التجارية. وبالتالي، لن يتلاشى الفساد حتى تكون نسبة المخاطر التي يواجهها المتورطون في أنشطة فساد عالية. وقد يساهم في تحقيق ذلك توحيد الشركات المتنافسة في التقيد بمدونة قواعد السلوك. ويمكن أن تلعب البرلمانات بالتأكيد دوراً بناءً في دعم هذا التوجه.

المربع 18-3. أمثلة على قضايا الفساد الكبرى في المبيعات الأجنبية

تعد قضية صفقات الشركة البريطانية للطيران والفضاء (BAE)، التي تُعتبر رابع أكبر شركة متخصصة في مجال الدفاع في العالم، مع المملكة العربية السعودية أبرز قضايا الرشوة التي وقعت في الأعوام الأخيرة. ففي عام 2003، كشفت صحيفة الجارديان النفاذ عن أن الشركة البريطانية للطيران والفضاء (BAE) قامت، بالتواطؤ مع مجالس الوزراء المتعاقبة، بدفع رشاًوى بملايين الجنيهات على مدى العقدين الماضيين لكبار المسؤولين السعوديين وأفراد أسرهم في مقابل الحصول على عقود دفاعية مجزية للغاية. وقام مكتب مكافحة جرائم التزوير الخطيرة في بريطانيا بإجراء تحقيق أسفر عن وجود 60 مليون جنيه إسترليني من الأموال المخصصة لأغراض غير مشروعة في الشركة البريطانية للطيران والفضاء (BAE) لصالح "خدمات الدعم" كما أسفر التحقيق أيضاً عن وجود دليل على أنه تم تحويل مليار جنيه إلى حسابات وسيطين في البنك السويسري على اتصال بالعائلة المالكة بالسعودية. ومع ذلك، أوقف النائب العام التحقيق موضعاً للبرلمان في ديسمبر 2006 أن المملكة السعودية نوهت عن القيام بإجراءات رداً على استمرار التحقيق في هذه القضية تتمثل في إيقاف تقديم معلومات خاصة بالهجمات الإرهابية المحتملة داخل المملكة المتحدة. وقام رئيس الوزراء توني بلير بتأييد قرار النائب العام.

وقد حدثت مثل هذه القضايا أيضاً في مبيعات لدول منظمة حلف شمال الأطلسي. وفي منتصف سبعينيات القرن الفائت، شهدت هولندا مساع من قبل شركة لوكهيد لشراء النفوذ من أجل الحصول على طائرات عسكرية جديدة. وبناءً على طلبه، دفعت شركة لوكهيد 1.1 مليون دولار إلى الأمير بيرنهارد، زوج الملكة جوليانا. وأسفرت التحقيقات التي قامت بها لجنة مستقلة عن سلوك الأمير كان "تحت طائلة المسؤولية"، إلا أنه في ظل التهديد بإمكانية حدوث أزمة دستورية (متمثلة في إمكانية تنازل الملكة عن العرش) اكتفت الحكومة، بالتشاور مع القادة البرلمانيين، بإيقاف مهام الأمير كمفتش عام للقوات المسلحة. وفي نفس الفترة تقريباً، عندما كانت هولندا في طريقها لإتمام عملية شراء طائرات إف-16 من الولايات المتحدة، كان يُشتبه في وكيل على ارتباط بشركة داسو بمحاولة دفع رشوة لنائب برلماني ولكن لم تتم إحالة القضية للمحكمة.

وتُعتبر الهند مثلاً جيداً للدولة التي عانت بشدة من الفساد وإن كانت قد اتخذت أيضاً إجراءً تشريعياً هاماً. فقد كانت عملية شراء طائرات جاغوار من المملكة المتحدة في عام 1978 وعقود كبيرة أبرمت في ثمانينيات القرن الماضي لشراء أسلحة المدفعية طرز بوفورز وطائرات ميراج 2000 وغواصات HDW محاطة برائحة فساد، على الرغم من أن هذه العمليات كانت مدعومة اسمياً من قبل المتطلبات الدفاعية.

ورداً على ذلك، تم في عام 2001 تعيين شخص لا يشوبه شائبة في نزاهته لتطبيق إجراء شفافية ومساءلة عامة على أعمال وزارة الدفاع. وقامت الحكومة بإصدار تعليمات بشأن الإعلان المفتوح للموردين الأجانب للخدمات التي يتعين تقديمها من قبل ممثليهم والمكافآت المستحقة لهم كرسوم أو عمولات أو أي وسيلة أخرى. وقد نصت إجراءات المشتريات الدفاعية (DPP) التي تم الإعلان عنها في عام 2006 على متطلبات تسجيل وعقوبات عملت على القضاء على جاذبية استخدام وسطاء- هوند أو أجانب - لتشجيع العقود الدفاعية. (إلا أنه بحلول أبريل 2008 لم يتم تسجيل أي مندوب هندي بموجب هذه التعليمات). وتنطوي إجراءات المشتريات الدفاعية أيضاً على ثلاثة عناصر في غاية الأهمية: شرط خاص بالمقاصة وعدم السماح بالعمليات الشرائية التي تقوم على المورد الواحد والنقل الإلزامي للتكنولوجيا في جميع العقود الرئيسية. وفي عام 2008، قام وزير الدفاع إي كي أنتوني بإخطار البرلمان بخطوات أخرى للحد من الفساد وضمن الشفافية، من بينها: وضع "ميثاق تحقيق النزاهة" بين الأجهزة الحكومية في جميع التعاقدات التي تزيد قيمتها عن 3 مليارات روبية؛ واتخاذ القرارات الرئيسية في عملية الاقتناء بطريقة جماعية؛ وتعزيز الشفافية في إجراء التجارب الميدانية؛ ووضع لوائح بشأن اجتماعات ما قبل المناقصات مع الموردين.

الاستنتاجات

يبرز استعراض قضايا الفساد المعاصرة الحديثة الحاجة المستمرة إلى الشفافية وإلى الدور الهام الذي تلعبه الرقابة البرلمانية والقيود التي تفرضها. وفي العديد من الحالات، استدلت السلطة التنفيذية بنجاح (وإن كان ذلك بشكل مؤقت) على أن مصالح الدولة العليا تنقض رغبة البرلمانات في اتخاذ إجراءات أقوى. إلا أن الإجراءات البرلمانية كانت ذات تأثير. وأصبحت المؤسسات الصناعية تحجم بشكل متزايد حتى عن مجرد التفكير في الرشوة. وبشكل عام، أصبحت الحكومات والبرلمانات تعمل معاً للتصدي لقضية الفساد. وأدت فضيحة لوكهيد (أنظر المربع 18-3) وقضية جنرال إلكتريك إلى قيام الولايات المتحدة باعتماد قانون مكافحة الممارسات الأجنبية للفساد في عام 1977 - وقيام الولايات المتحدة لاحقاً بالضغط على الحكومات الأخرى لفعل الشيء ذاته للتنافس على قدم المساواة. وكثيراً ما قاد البرلمانيون جهوداً قومية لإدراج ميثاق منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في القانون الوطني. ولا تزال الجمعيات البرلمانية مثل الجمعية البرلمانية للمجلس الأوروبي والجمعية البرلمانية لمنظمة حلف شمال الأطلسي تلعب دوراً ريادياً في دفع التعاون الدولي والمعايير الدولية لمكافحة الفساد.

لذا فإن البرلمان والنواب البرلمانيين يحظون بالثقة العالية من المواطنين لقيادة الجهود في مجال مكافحة الفساد. وعلى الرغم من أنه قد تم بذل الكثير من المساعي في السنوات الأخيرة فلا تزال هناك تحديات أكثر. ويمكن للبرلمانيين المساعدة في مواجهة هذه التحديات عن طريق التأكد من أن اللجان البرلمانية ومكاتب مراجعة الحسابات تحظى بالصلاحيات الكافية للقيام بدور رقابي فعال. وبإمكانهم أيضاً العمل على بناء القدرات اللازمة لتنفيذ هذه التكاليفات من حيث الموظفين والموازنة وإمكانية الوصول إلى ما تحتاجه من معلومات والتعاقد للحصول على الخبرة الخارجية. وبإمكان أعضاء لجنة الدفاع أن يثبتوا دورهم القيادي في تطوير معرفتهم المهنية وفي إظهار موقف مفعم بحب العمل للمصلحة العامة والحيادية تجاه قضايا الأمن القومي - والتي تمس بشكل جوهري بقاء الدولة. وبذلك يمكنهم التصرف بشجاعة لضمان تحقيق الشفافية في مؤسسة الدفاع وحماية الأسرار الشرعية للدولة في نفس الوقت. وإجمالاً، يمكنهم تعزيز دورهم الفعال من خلال صقل مهارات شبكة من الحلفاء داخلياً وخارجياً ممن لديهم مصلحة مشتركة في مكافحة الفساد ومساعدة بلدانهم على التطور لتصبح بلدان ديمقراطية مزدهرة وآمنة.

19 الفصل التاسع عشر

دور مؤسسات أمين المظالم

لقد أظهرت مؤسسة أمين المظالم خلال تاريخها الذي يقدر بمائتي عام¹ أهميتها للأنظمة الديمقراطية النامية والناضجة على حد سواء. ولا تعد مؤسسة أمين المظالم الأداة الرئيسية لمكافحة الفساد باعتباره عملاً جنائياً. وعلى الرغم من ذلك، فإن بإمكان ديوان المظالم أن يصبح أداة فعالة في إطار إستراتيجية منع الفساد في قطاع الدفاع وتعطيله والقضاء عليه، وذلك في حالة إذا ما تم تهيئته وتدعيمه بإرادة سياسية قوية وتزويده بموظفين من أهل الخبرة والعزيمة.

وظيفة أمين المظالم في قطاع الدفاع

والوظيفة الرئيسية لأمين المظالم- في مدلوله العصري- هي "حماية الأشخاص ضد انتهاك الحقوق وإساءة استخدام السلطات والخطأ والإهمال والقرارات غير العادلة وسوء الإدارة وذلك من أجل تحسين الإدارة العامة وجعل أفعال الحكومة أكثر وضوحاً بالإضافة إلى وضع الحكومة وموظفيها في موضع المساءلة أمام الجمهور".² وجوهر هذا التفسير، كما تضمنته الأنظمة الديمقراطية الناضجة، هو أن أمين المظالم يعد كياناً مستقلاً عن المؤسسة ومعنياً بتلقي شكاوى الأشخاص. ومن ثم، فإن ديوان المظالم يُنشأ بموجب القانون؛ ويتم تعيين أمين المظالم من قبل السلطة التشريعية ويعمل وكيلاً لها. ومما يدعم ذلك هو أن مثل هذا الترتيب يساعد على ضمان استقلالية أمين المظالم، الذي من ناحية أخرى ربما يكون ممانعاً لانتقاد أفعال الجهات المسؤولة أمام السلطة التنفيذية. وفضلاً عن ذلك، فإن أمين المظالم باعتبار كونه جزءاً من السلطة التشريعية للحكومة، لا يقتصر عمله فقط على تقديم خدمات مباشرة للمواطنين، بل إنه بالإضافة إلى ذلك يلعب دوراً في الرقابة التشريعية على الجهات التي تخضع لاختصاصه. ولأن أمين المظالم قد يكتفي بتقديم توصيات فقط، ولا يجبر الجهات التنفيذية والقضائية على اتخاذ إجراءات واقعية، فإن دور أمين المظالم أو أمانة المظالم يتماشى مع مفهوم الفصل بين السلطات.³

¹ يقول فرانك أورتون، أمين المظالم السابق لحقوق الإنسان في البوسنة والهرسك وأمين المظالم السويدي السابق، إنه في أكتوبر 1713 وقع ملك السويد على مرسوم تم بموجبه تأسيس مؤسسة أمين المظالم الأعلى التابع للملك للتأكد من أن القضاة والضباط العسكريين والموظفين المدنيين في السويد يقومون بمراعاة قوانين الدولة والقواعد المنصوص عليها بالنسبة لهم.

² المعهد الدولي لأمناء المظالم، على النحو الوارد في: www.law.ualberta.ca/centres/ioi/.

³ تعليق صادر عن قانون نموذج أمين المظالم لحكومات الدول، الذي تم إعداده من قِبل رابطة أمين المظالم الأمريكية،

www.abanet.org/adminlaw/ombuds/usoamodel1.html

المربع 19-1. تعريف "أمين المظالم"

"أمين المظالم" يعني، بصفة عامة، "محامي المواطن" أو "ممثل الشعب". ويعد أمين المظالم مصطلحاً محايداً من حيث النوع الاجتماعي، حيث يُستعمل في جميع أنحاء العالم من قبل النساء والرجال الذين يشغلون هذا المنصب. ومع ذلك، يفضل البعض استخدام مصطلحات ombuds أو ombudsperson بدلاً من ombudsman (انظر www.usombudsman.org) للإشارة إلى أن هذا المصطلح يُقصد به التعبير عن الرجل والمرأة على حد سواء. كما تُستخدم العديد من الأسماء الأخرى للإشارة إلى ديوان المظالم. فعلى سبيل المثال، تتفاوت الأسماء في الدول التي تتحدث الإنجليزية من "المفوض البرلماني للإدارة" (parliamentary commissioner for administration) في (سريلانكا والمملكة المتحدة)، إلى "المحامي العام" (public protector) في (جنوب أفريقيا)، و"المفتش العام" (investigator- genera) في (زامبيا). وفي عدد من الدول، تعد حماية حقوق الإنسان أحد المقاصد الكبرى لديوان المظالم وهذا غالباً ما يعكس على اسم المكتب، مثل: اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان بالمكسيك، ومحامي الحقوق المدنية ببولندا، وأمين المظالم لحقوق الإنسان بسلوفاكيا، والمفوض البرلماني لحقوق الإنسان بالمجر.

المصدر: Petter Bolme, *International Overview of the Ombudsman Concept* (Stockholm: Global Reporting Sweden AB, 2008), 4.

وهذا هو جوهر المفهوم الأصلي، الذي يشتمل، بالنسبة لقطاع الدفاع، على المحامي العام أو أمين مظالم القوات المسلحة الذي يحمي حقوق أفراد القوات المسلحة ويؤكد على وجود قواعد دستورية ديمقراطية داخل قوات الدفاع. ومن المهم أن نؤكد على أن تفسيرات مثل "أمين مظالم داخلي" أو "مفتش عام" ممن لهم وظائف تتعلق بالمظالم والمعنيين من قبل رئيس المؤسسة، تحيد عن المفهوم الأصلي. وبالرغم من أنهم قد يكون لهم تأثير إيجابي في الحفاظ على سلامة المؤسسة، إلا إنه لا يمكن النظر إليهم كبدايل. وبدرجات نجاح متفاوتة، أدخلت البيروقراطيات التي تتميز بثقافات مؤسسية متعددة نصوصاً معدلة لمفهوم أمين المظالم الأصلي. وتسهل معرفة المفاهيم الأساسية والآليات المحددة لتنفيذها عملية إنشاء مؤسسة مظالم ملائمة لإستراتيجية بناء النزاهة على الصعيدين الوطني والمؤسسي.

وتهدف عملية إنشاء مؤسسة مظالم خاصة بقطاع الدفاع إلى التعامل مع مشكلتين رئيسيتين للدفاع في ظل نظام ديمقراطي ليبرالي أو (تحرري): ألا وهما الحفاظ على العلاقات بين المجتمع المدني ومؤسساته العسكرية في ظل رقابة مدنية ملائمة، وفي نفس الوقت، حماية الحقوق الإنسانية والاجتماعية للشعب في مؤسسة الدفاع. وبالتالي، فإن السؤال التقليدي الذي يتبادر إلى الأذهان فيما يخص العلاقات المدنية العسكرية وهو "من سيحمي الأوصياء؟" سيقترن به سؤال آخر – وهو "كيف ستحفظ حقوق الأوصياء كمواطنين أثناء خدمتهم في المؤسسة العسكرية؟" وتعد القضايا، التي تضمنها هذان السؤالان، مترابطة ليس من الناحية النظرية فحسب بل باعتبارها إستراتيجية وسياسة خاصة بالتنوير المؤسسي في المجالين المجتمعي والدفاعي.

والدور المقبول على المستوى العالمي لديوان المظالم هو إجراء عملية التحقيق وتقديم توصيات بشأن الحلول فقط لا غير. ولذلك فإن إنشاء مثل هذا الديوان لا ينبغي النظر إليه كتهديد لأي سلطة قائمة.⁴ ويعتمد

⁴ في كثير من الحالات يُنظر إلى مثل هذه الأنشطة باعتبارها مخالفة للتبعية العسكرية وتُفسر – صواباً أو خطأ – على أنها تعمل على تفويض السلطة والقيادة العسكرية أو السياسية.

نطاق عمل أمين مظالم القوات المسلحة، بشكل كبير، على هدف و تأثير وطبيعة بيئة الدفاع المتجددة. ومن غير المرجح أن "يخرج عن السيطرة"⁵ ويعد الفساد، بأشكاله ومظاهره المتنوعة، أمراً وارداً في النطاق الكلي للعلاقات المدنية - العسكرية. ولذا، يجب أن يتحلى "أمين المظالم الكامل الصلاحيات" بالمسؤولية والقدرة على التعامل مع كافة المشاكل المدنية - العسكرية الخطيرة. وجدير بالذكر أن إنشاء مثل هذا الديوان في عدد من البلدان قد أسفر عن بعض التطورات الملحوظة في سلوك وتصرفات أفراد القوات المسلحة أثناء القيام بواجباتهم ومسؤولياتهم.

نماذج من مؤسسات المظالم

بشكل عام، تنقسم مؤسسات المظالم إلى مجموعتين - واحدة تقليدية وأخرى مؤسسية. وهناك تطور مستمر داخل كل مجموعة كما أن خط التماس فيما بينهما يتغير بطريقة سريعة.⁶ بيد أن قطاع الدفاع يختلف عن ذلك باعتباره سياسة حكومية وفصيل مجتمعي. ولهذا السبب يوجد في قطاع الدفاع أنواع عديدة من مؤسسات المظالم ذات مهام وسلطات متنوعة بشكل كبير. أما من وجهة النظر العملية فيمكن تصنيف ثلاث نماذج رئيسية لأنماء المظالم - أمين المظالم التقليدي، وأمين المظالم المؤسسي الفعال الخاص بقطاع الدفاع، وأمين المظالم التنظيمي الهش الخاص بالقوات المسلحة.

واستناداً إلى الفكرة الأساسية في مجال الإدارة المتمثلة في أن "القياس على قدر الإنجاز"، فإن سلطة أمين المظالم تعتبر في ضوء ذلك من أحد عناصر عملية المراقبة والتقييم لإدارة مؤسسة الدفاع، وخاصة في عملية صياغة وتنفيذ السياسة الدفاعية.

النموذج التقليدي لأمين المظالم في قطاع الدفاع

يرتكز هذا النموذج على التسليم بأن البرلمان هو السلطة الوطنية العليا في أي نظام ديمقراطي برلماني. ومن ثم، يقوم البرلمان وحده باتخاذ كافة القرارات النهائية بشأن أمور الدفاع، بما في ذلك القرارات المتعلقة بتخصيص الموارد وإضفاء الطابع المؤسسي على آليات الرقابة مثل الرقابة على الموازنة وسماع الالتماسات وإحالة المشكلات أثناء المرافعات البرلمانية وما إلى ذلك. ويمكن أن تشمل تلك الآليات المحامي العام أو أمين مظالم المؤسسة العسكرية الذي يقوم بحماية الملكية البرلمانية والمجتمعية لسياسة الدفاع الوطني ويؤكد على وجود قواعد دستورية ديمقراطية داخل قوات الدفاع، هذا من جهة، ويؤكد من جهة أخرى على حقوق أفراد القوات المسلحة كبشر ومواطنين وأعضاء بالمؤسسة العسكرية. ويقدم المربع 19 - 2 نموذجاً لأمين المظالم التقليدي في قطاع الدفاع بالنرويج.

⁵ Phasoane Mokgobu, "Determining a Role for a Military Ombudsman in the South African National Defence Force," *African Security Review* 8:1 (1999), www.iss.co.za/ASR/8NO1/Determining.html

⁶ وفقاً للمواد المنشورة من قبل رابطة أمين المظالم (TOA)، وهي الهيئة الأم التي تتخذ من الولايات المتحدة مقراً لها. طالع أيضاً الموقع الإلكتروني لأمين مظالم القوات المسلحة الكندية، www.ombudsman.forces.gc.ca

المربع 19-2. النموذج التقليدي لأمين المظالم بقطاع الدفاع في النرويج

يقدم أمين المظالم المعني بالشئون البرلمانية بالقوات المسلحة النرويجية نموذجاً لأمين المظالم التقليدي بقطاع الدفاع. وهو يعد أول أمين مظالم جمع بين الصفتين البرلمانية والعسكرية منذ أن تم تعيينه عام 1952. ويعتبر أمين المظالم واللجنة التابعة له من ضمن الهيئات التابعة للبرلمان النرويجي وجزءاً من البرنامج الإشرافي والرقابي. ويحافظ أمين المظالم على حقوق جميع أفراد القوات المسلحة (الحاليين والسابقين على حد سواء). فمن حق أي شخص ذكر كان أم أنثى إذا تم التعامل معه بطريقة غير لائقة أو غير عادلة أو غير منطقية أن يطرح قضية أمام أمين المظالم. ويجب على لجنة أمين المظالم أن تقدم تقارير سنوية إلى البرلمان وهذا لا يتعارض مع إمكانية عرض القضايا على البرلمان في أي وقت. ويعمل أمين المظالم مستشاراً للبرلمان ووزارة الدفاع بشأن الأمور المشمولة داخل نطاق صلاحياته. وتتفقد اللجنة التابعة لأمين المظالم الوحدات العسكرية بالداخل والخارج وذلك من خلال دورها كآلية مراقبة عسكرية مستقلة. ويقدم أمين المظالم تقارير عن ذلك مصحوبة بالتوصيات الملائمة إلى وزير الدفاع ورئيس هيئة الدفاع.

ويمكن لأمين المظالم أن يعالج أي من القضايا التي تقابله أو يتخذ إجراءات بشأنها من تلقاء نفسه. كما أنه مخول بالتعامل مع القضايا التي تنطوي على جميع السلطات، ومن حقه الاطلاع على جميع الوثائق والمعلومات وسماع أقوال الشهود والخبراء. ويعتبر أمين المظالم شخصاً محايداً ومستقلاً عن وزير الدفاع ووزارة الدفاع والسلطات العسكرية.

المصدر: Website of the Norwegian ombudsman for AF, www.ombudsmann.no/mil/english.asp.

وعلى الرغم من اختلاف أسمائها، تشترك مؤسسات المظالم التقليدية المعنية بشؤون الدفاع في بعض الخصائص الرئيسية وهي:

- حماية حقوق الناس، إذ يتم إنشاء وظيفة أمين المظالم بموجب القانون ويتم تعيينه من قبل السلطة التشريعية التي تكفل له ضمانات قانونية قوية من أجل استقلاليته وخصوصية سجلاته.
 - سلطة أمين المظالم تمكنه من التحري عن ما إذا كانت الحكومة، بما فيها وزارة الدفاع، تؤدي مهامها وفقاً للقانون والمعايير الأخلاقية العامة أم لا.
 - يقدم أمين المظالم مقترحات وتوصيات إلى الحكومة لتعديل بعض الإجراءات أو اتخاذ إجراءات جديدة (بما في ذلك الإجراءات القانونية) للقضاء على الأداء المؤسسي المجحف وغير السليم.
 - يصبح نتاج ما يقوم به أمين المظالم من أنشطة ملكية عامة، وفضلاً عن ذلك يمارس أمين المظالم ضغطاً إعلامياً غير حكومي لتنفيذ بعض الإجراءات التصحيحية في المجالين الإداري والتشريعي.
- وفي جميع الأحوال، يجب أن تتمتع مؤسسة أمين المظالم بالحيادية وعدم التحزب وعدم اتباع توجه سياسي. لكن لا بد أن يكون أمين المظالم طرفاً فاعلاً في الساحة السياسية.⁷ فأمين المظالم يتمتع بوضعية تمكنه من المبادرة باتخاذ ردود فعل سياسية، مثل طرح قوانين أو تعديلات جديدة، والتوصية بفصل بعض الأشخاص من مناصبهم السياسية، وتسليط الضوء على الممارسات الإدارية والسياسية المخالفة للقانون والشروع في الإصلاحات المؤسسية الهيكلية والقطاعية علي حد سواء. ويمثل انتقاد وزارة معينة أو أي

⁷ في هذه الحالة، تتألف الساحة السياسية من أحزاب سياسية ومؤسسات سياسية مثل البرلمان والحكومة والمكتب الرئاسي والمنظمات غير الحكومية والإجراءات الرسمية وغير الرسمية والقانونية وغير القانونية التي يستخدمها هؤلاء لتفاعل في إطار الساحة السياسية.

سلطة عامة أخرى انتقاداً للسلطة الحاكمة (حزب أو ائتلاف) ويمكن أن يُستخدم (بُساء استخدامه) من قبل المعارضة.⁸

ولا تنحصر سلطة أمين المظالم لبناء الهوية والنزاهة الوطنية والعسكرية في التحقيق في قضايا شخصية بشأن انتهاك الحقوق المختلفة. لكن لكي يكون لأمين المظالم دور مؤثر في تعزيز النزاهة يجب أن ينجح في التأثير على العملية السياسية في مرحلة صياغة السياسات، وكذلك في تعزيز تطبيق الشرعية وتزويد المجتمع بمعلومات عن النتائج التي تحققت. ولكي يكون له دور رئيسي بالنسبة للمجتمع والقوات المسلحة يجب أن يساهم في خلق مناخ من الثقة والتعاون المتبادل.

النموذج المؤسسي

يعد استقلال أمين المظالم عن السلطات التنفيذية أحد ركائز المفهوم الأصلي لأمين المظالم. ومن الناحية التاريخية، قامت معظم الهيئات الحكومية بالأنظمة الديمقراطية على مدار القرنين الماضيين بمحاكاة النموذج والدور الحقيقي لأمين المظالم عن طريق وضع إجراءات داخلية للنظر في شكاوي الموظفين. وقد تم توسيع نطاق المفهوم الأصلي ليشمل ما يطلق عليهم أمناء مظالم معينين من قبل رؤساء الإدارات أو الهيئات التي يتم تقديم شكاوى ضدها. وفي بعض الأحيان، يعتبر هذا بديلاً عن مؤسسة المظالم التقليدية، التي أنشئت لضمان قيام المؤسسات الضخمة مثل وزارة الدفاع بمسئوليتها. وقد أنشئت هذه البدائل لتلبية الاحتياجات المحددة للمؤسسة وجعل لها من الاختصاصات والسلطات ما يناسب هذا الغرض. ويجمع بين تلك البدائل خصائص مشتركة، والتي تبين بوضوح مواصفات هذه البدائل وحدودها، وهي:

- أن هذه البدائل جاءت عن طريق اللوائح التي أصدرتها وزارة الدفاع، ونتيجة لذلك فهي لا تملك الضمانات القانونية القوية والاستقلالية التي تكفلها التشريعات الخاصة. وفي بعض الأحوال يشار إلى أمناء المظالم هؤلاء بصفتهم أحد عناصر البنية الوزارية فقط.
- إذ يتم تعيينهم من قبل وزير الدفاع ومن ثم فهم مكلفون برفع التقارير إليه مباشرة، بدون اتصال مباشر بالسلطة التشريعية.
- يعتبر أمناء المظالم، بصفتهم موظفين بوزارة الدفاع، جزءاً من تسلسل القيادة الوزاري بكل ما له من مميزات وقيود.
- وعادة ما تكون التقارير والنتائج والتوصيات الخاصة بأمناء المظالم "للاستعمال الرسمي فقط" أو ما هو أعلى من ذلك.
- يحاول أمناء المظالم معالجة القضايا بشكل غير رسمي، إذا أمكن ذلك، كما أن لديهم القدرة على التحقيق وتقديم توصيات إذا لزم الأمر، ولكن وفقاً للنظام العسكري القائم.

وتتعارض آراء المحللين والممارسين حول جدوى هذا المفهوم المعدل. وتشير إحدى وجهات النظر إلى أنه بإدخال أمين المظالم /المؤسسي قد تعرضت الفكرة للتشويه وأبعدت عن نطاقها الأصلي والأهداف المرجوة. ومن الواضح، بالمقارنة بالنموذج التقليدي، أن أي أمين مظالم مؤسسي لديه وضع وسلطة وقدرات محدودة لقيامه بواجباته. وتشير وجهة النظر المعارضة إلى أن وجود العديد من الأشخاص والدواوين

⁸ Ivan Bizjak, "The Ombudsman between Legislator, Administration and Citizen – Political Angle" (Copenhagen, April 2005).

المعنية بالمظالم سواء من النموذج التقليدي أو المؤسسي أضاف طبقة أخرى من التدقيق والشفافية إلى ما يحدث عادة في المؤسسات التنفيذية.

بالإضافة إلى ذلك، قدمت خبرات الدول المختلفة، التي تمر بمراحل مختلفة من النضج الديمقراطي و/أو بناء مؤسسة الدفاع، البراهين التي من شأنها أن تحدد "قوة" أو "ضعف" النماذج المطروحة لأمين المظالم المؤسسي.

أمين المظالم المؤسسي الفعال

يتمثل الهدف الأسمى في إطار الصيغة "المحكمة" في إنشاء ديوان مظالم فعال وذو مصداقية، مع التركيز على الدور الذي يقوم به *الديوان*. أما بالنسبة للخصائص الرئيسية لديوان المظالم "الفعال" فهي الاستقلالية والنزاهة والسرية والإمكانيات (المتعلقة بالمعايير والمصادر والأفراد) التي تسمح بالقيام بمراجعات وتحقيقات جديرة بالثقة. وفي إطار هذا النموذج تقع المبادرة والمسؤولية على عاتق أمين المظالم، الذي لا ينبغي له انتظار تقدم "العميل" (جندي أو مسؤول أو موظف مدني أو أحد أفراد العائلة) بشكواه إلى الديوان بل يجب عليه أن يبادر بالمراقبة والدراسة والتحليل، كما يفعل حيال أي أمر أو طلب خاص.

ويرجع ظهور أمين المظالم المؤسسي الفعال الخاص بقطاع الدفاع إلى تعيينه بموجب القانون بغرض ممارسة الرقابة وتقديم ملاحظات حول: (1) سياسة الدفاع، بشكل كلي؛ (2) إدارة مصادر الدفاع، (3) أداء القوات المسلحة؛ و(4) الحالة المعنوية للأفراد وحقوقهم وحررياتهم. ويقدم مربع 3-19 مثالاً قائماً على التجربة الهولندية. ويجب أن يكون لهذا الديوان نفوذ كبير من الناحية الوظيفية، وأن يخضع عادة لإدارة مفتش عام، يتم تعيينه خارج نظام القيادة العسكرية ويرفع التقارير مباشرة إلى وزير الدفاع. ويمارس المفتش العام دوره الرقابي على كافة الأفراد العسكريين والمدنيين على حد سواء، وأيضاً على جميع الوظائف التي تقوم بها وزارة الدفاع والقوات المسلحة. ويمكن للمفتش العام إجراء تحقيقات وتقديم توصيات بناءً على أوامر محددة أو بمبادرة منه. علاوة على ذلك، يتمتع المفتش العام بقدر كبير من السلطة والنفوذ كما أن هناك ارتباط واضح بين قدرته على التحري عن الحقائق ومصداقيته داخل مجال عمله.

ويعد الدور الذي يقوم به مكتب المفتش العام والمسؤوليات التي تقع على عاتقه أكبر بكثير من التي تخص أمين المظالم الذي يركز بشكل أساسي على شكاوي المواطنين. ويدخل ذلك في إطار ما يطلق عليه وزارة الدفاع المتكاملة، حيث يتوحد من الناحية التنظيمية والوظيفية أفراد الجهاز الدفاعي والإداري تحت سلطة وقيادة مشتركة بين مسؤول مدني رفيع المستوى ورئيس هيئة الدفاع. ومثل هذا النمط الخاص بأجهزة الدفاع يقوم على تمييز منطقي واضح بين المهام السياسية والإدارية والقيادية وعلي الحد الأقصى من التكامل بين الخبرات المدنية والعسكرية. ولكي يعمل بشكل ملائم، يحتاج هذا النظام بشدة إلى عمليات مراجعة داخلية وموازنات معدة خصيصاً لضمان جودة المشورة المقدمة وجودة العلاقة بين المدنيين والمؤسسة العسكرية. ولمواجهة مثل هذا التحدي، يلعب المفتش العام دوراً إضافياً كمكتب "تدقيق داخلي مستقل"، هذا بالإضافة إلى مهامه الرئيسية التي يقوم بها لضمان عدم تعرض أحد للظلم أثناء تأديته الخدمة بالقوات المسلحة أو العمل لصالح وزارة الدفاع. وهذا التوسع لنموذج أمين المظالم له قيمة عظيمة للغاية في منع ومكافحة الفساد خاصة في المجالات الحساسة مثل مقتنيات قطاع الدفاع ومشترياته وتخصيص الموارد والإدارة. ويجب أن يكون مكتب المفتش العام، تنظيمياً ومن حيث الموارد، ذو نطاق واسع ومقدرة كبيرة وغير مقيد بتسلسل القيادة العسكرية وأن يخضع بشكل مباشر لوزير الدفاع.

المربع 19-3. المفتش العام كأمين مظالم مؤسسي فعال

يعتبر المفتش العام للقوات المسلحة الهولندية مثالاً لأمين المظالم المؤسسي الفعال. فهو يرفع تقاريره مباشرة إلى وزير الدفاع ولا يخضع لتسلسل القيادة. كما أنه مفوض بما يلي: إبلاغ الوزير وتقديم توصيات له بناءً على طلب أو بمبادرة شخصية منه في المسائل المتعلقة بالقوات المسلحة، بالإضافة إلى إجراء تحقيقات أو القيام بدور الوسيط والقاضي، في الأمور الخاصة بأفراد القوات المسلحة الحاليين أو السابقين، وتقديم الطلبات مكتوبة عن طريق الشخص المعني أو نائبه أو وليه. ويعد إسداء النصح والتوسط في مراحل لاحقة للإجراءات من ضمن مهام المفتش العام هذا، بالإضافة إلى التواصل ووضع المشاكل تحت نظر المختصين بحلها. كما تعد الاستقلالية والخصوصية القاعدتين الأساسيتين لمكتبه. علاوة على ذلك، يملك المفتش العام صلاحيات تحقيق واسعة المجال، تتضمن حق الدخول إلى أي مكان أو الاطلاع على أي من الوثائق الخاصة بالقوات المسلحة، ويضاف إلى ذلك الحق في استدعاء أي من أفراد القوات المسلحة لاستجوابه.

المصدر: National Defence and Canadian Forces Ombudsman, *The Way Forward: Ombudsmen Models*.

أمين المظالم المؤسسي الهش

في صورته "الهشة"، يقوم أمين المظالم بمساعدة العميل على تطوير، ثم السعي لإيجاد، خياراته لحل المشاكل. وبذلك تقع المسؤولية على "العميل" (جندي أو ضابط أو موظف مدني أو هيئة تجارية أو مواطن الخ). ويعد هذا مفهوماً مشوهاً للغاية لأمين المظالم- حيث يبدو كـ"مكتب تظلمات" إداري أكثر من كونه مؤسسة للدفاع عن الديمقراطية وحقوق الإنسان. ويمكن أن يكون لهذا المكتب قيمة للأشخاص العاملين في قطاع الدفاع كما يمكن استخدامه لمواجهة الفساد لكنه ذو قيمة محدودة نوعاً ما بالنسبة لتطوير قطاع الدفاع كمؤسسة تتسم بالفاعلية والديمقراطية والشفافية والمساءلة وذلك فإنه ذو قيمة بالنسبة لمجتمع يتمتع أفراده بالحرية والنشاط والبرلمان باعتباره مركزاً للتنمية الديمقراطية ومراقبة السلطة التنفيذية "نيابة عن الشعب". وتقتصر الوظائف النمطية لهذا النموذج على: التدقيق والإنصاف وتقديم المعلومات وإعادة صياغة القضايا والإحالة وإسداء النصح والنظر في المشاكل والوساطة الرسمية واقتراح إجراء تغييرات على بعض الممارسات والرصد والإحالة إلى الجهات العليا.⁹

وهناك عدة اختلافات في التطبيق المحدد لهذا النموذج ولكن هناك ميزة وحيدة مشتركة وهي: أن واجب أمين المظالم هو ضمان أن السلطات العامة تلبى متطلبات الإدارة القانونية وتحترم الحقوق الفردية للمواطنين.¹⁰

⁹ هذه هي "النقاط العشر" على النحو الوارد في *The Ombudsmen Association literature*.

¹⁰ Michael Lunn, *The Ombudsman between Legislator, Administration and Citizen – Developing*

the Ombudsman Concept، خطاب بمناسبة الذكرى الخمسين لمؤسسة أمين المظالم الدنماركية.

المربع 19-4. نموذج لأمين المظالم المؤسسي "الهش": مثال

تعد هيئة التفتيش التابعة لوزير الدفاع بالجمهورية التشيكية (كما هو الحال أيضاً بالنسبة لدول أخرى-أعضاء سابقين في معاهدة وارسو) مثالاً لمؤسسة "شبيهة-أمين المظالم". وهذه هي أعلى هيئة تفتيش داخلي بوزارة الدفاع مسؤولة عن أداء العمليات الرقابية داخل المؤسسة العسكرية التشيكية، باستثناء الرقابة على العمليات المالية. وتتعاون هيئة التفتيش مع سلطات الرقابة على المستوى الوطني، مثل المكتب الأعلى لمراجعة الحسابات بالجمهورية التشيكية والمحامي العام عن الحقوق-أمين المظالم، كما تتعاون أيضاً مع السلطات التشيكية المختصة بالدعوى الجنائية وسلطة الأمن الوطني. بالإضافة إلى ذلك، تنسق هيئة التفتيش إستراتيجية مكافحة الفساد داخل المؤسسة العسكرية وتنظم عملية تنفيذ إجراءات مكافحة الفساد. كما أنها مسؤولة أيضاً عن التحقيقات في أسباب حوادث الطيران. ويرأس هيئة التفتيش مدير، يقوم برفع تقاريره إلى وزير الدفاع.

المصدر: الموقع الإلكتروني لوزارة الدفاع في جمهورية التشيك، www.army.cz/scripts/detail.php?id=7152.

دور أمين المظالم في بناء النزاهة والحد من مخاطر الفساد في قطاع الدفاع

الفساد هو نقيض الحكم الرشيد، الذي يسلم الجميع بأهميته لتحقيق التنمية الاقتصادية.¹¹ وهناك رأي قديم و دائم، وله جذور عميقة في بعض مؤسسات الدفاع، وهو أن الفساد " ليس إلا تكلفة إضافية للعمل التجاري، وهو أمر طبيعي بالنسبة لاقتصاد السوق وأن من يرغب في إجراء معاملات تجارية مع قطاع الدفاع فعليه أن يدفع هذه التكلفة. ويقوم الجميع بذلك." وفي الواقع، يؤدي الفساد إلي ضعف في الأداء وله آثار طويلة المدى والتي لا تقتصر فقط على الطابع العام للقوات المسلحة بل على الأمة ككل. ويعد الفساد في قطاع الدفاع من أخطر التحديات الأخلاقية التي تواجهنا اليوم. وبالرغم من خصوصيات كل دولة على حدة، إلا أنه يمكن اعتبار الفساد سبباً مشتركاً لبعض الإخفاقات الهائلة في عمليات الاقتناء وفي مبيعات العقارات وإدارة الممتلكات الخاصة بقطاع الدفاع، وكذلك الحال بالنسبة للتجنيد والفصل من الخدمة العسكرية وحتى في بعض جوانب الإصلاحات الهيكلية.

ومن ناحية أخرى، تقوم عملية صنع القرار في قطاع الدفاع على، وتنفذ من خلال، القطاعات السياسية والإدارية والعسكرية حيث: (1) يحدد الخبراء العسكريون المبادئ التشغيلية والقدرات المطلوبة؛ (2) يتخذ المديرون المدنيون والسياسيون القرارات المتعلقة بتخصيص الموارد وشراء المواد وتجارة السلاح، والتطوير التنظيمي؛ كما (3) تنظم وكالات الدفاع المدني عملية الحصول على المناقصات العامة وتوفير الخدمات. وجميع القطاعات عرضة للفساد على طول هذه العملية.

علاوة على ذلك، من وجهة النظر السياسية-الاجتماعية فإن أي قرار يُحتمل فساده يتخذه وزير مدني من شأنه أن يعمل ضد "التكلفة السياسية" الاجتماعية، ويسبب خطأ في الأدهان بشأن صورة السياسيين محولاً إياهم من رمز للديمقراطية إلى "سياسيين تجاريين" كما أنه يحدث فجوة في الثقة العسكرية والقيادة السياسية

¹¹ كما قال المحلل البارز للتحوّل البلغاري نحو الديمقراطية الدكتور إيفان كراستيف في إحدى المقابلات التلفزيونية، "إن الموظفين العموميين يأخذون الرشوى لأنه ليس لديهم سبب لعدم أخذ الرشوة. والشركات الخاصة تعطي الرشوى لأنه ليس لديهم خيار لعدم إعطاء الرشوة".

(هذا بصرف النظر عن الشكوك التي ستعترى زملائهم العسكريين أيضاً) وبجانب ذلك فإنه يعطي انطباعاً بأن كل حزب سياسي محاطاً "بدائرة الشركات" الخاصة به. وفي الوقت ذاته، فإن لتورط القوات المسلحة في أنشطة فاسدة أثر سلبي على الروح والحالة المعنوية لمن يرتدون الزي العسكري، وكذلك على المكانة العامة والقيمة الوطنية التي تحظى بها مؤسسة الدفاع. خلاصة القول، يدمر الفساد تماسك نظام الوحدة الوطنية، بما في ذلك الركيزة العسكرية لهذه الوحدة.

يقول جون ماكميلان، أمين مظالم قطاع الدفاع والكونولث باستراليا، استناداً إلى خبرته الشاملة، إن "مكافحة الفساد ليست من الوظائف الرئيسية أو ذات الأهمية بالنسبة لدواوين المظالم. فهي لا تملك الصلاحيات التدخلية المطلوبة لهذا الغرض، مثل القدرة على إجراء مراقبة سرية واعتراض المكالمات الهاتفية واعتقال المشتبه بهم لاستجوابهم. بالإضافة إلى أن تلك الوظائف تحتاج موارد كثيفة وتتخطى إمكانيات أغلب دواوين المظالم. وفي الواقع، تنطوي الوظيفة الأساسية لدواوين المظالم على شقين: التعامل مع شكاوى المواطنين حول أوجه القصور في عملية صنع القرار الحكومي وتقديم الخدمات؛ وإجراء تحقيقات بدافع ذاتي من أن لآخر حول المشكلات المتكررة التي تحدث داخل الحكومة أو بعض الهيئات.¹² ومع ذلك، تلعب مؤسسة أمين المظالم دوراً في إطار نهج شامل

لمكافحة الممارسات الفاسدة ويتميز هذا الدور بالقيم والقدرات التالية:

- أن مجرد وجود ديوان مظالم والحقيقة المتمثلة في أن كل رجل وامرأة في مؤسسة الدفاع لديه الحق في رفع المشاكل الناجمة عن بعض القرارات أو التصرفات إلى أمين أو أمينة المظالم يُعد دافعاً قوياً لأصحاب السلطات السياسية والإدارية والقيادية للعمل بشكل قانوني وبنزاهة.
- أن إنشاء ديوان داخل مؤسسة الدفاع، مستقل عن التسلسل الهرمي للقيادة، يعطي شعوراً بوجود بديل إذا ظن شخص أن الفساد شيئاً ممكناً أو أمراً واقعاً. ويملك الأفراد داخل مؤسسة الدفاع الخيار ويعلمون جيداً أن متطلبات اتباع الإجراءات التنظيمية الصارمة لا تجبرهم على الصمت عند رؤية سلوك فاسد.
- أن سهولة التواصل مع أمين المظالم تتيح الفرص للتعامل مع قضايا فساد "ثانوية" والتي عادة ما تترك خارج قائمة العقوبات القضائية والإدارية والعسكرية. ومع ذلك، فإن الحالات الثانوية هذه هي بمثابة الفيروسات التي تصيب بعد فترة ليست بالطويلة الأنظمة القوية مثل مؤسسة الفساد بالفساد.
- أن قدرة ديوان المظالم على النظر في جميع عمليات صنع القرار داخل قطاع الدفاع، الذي يعني عملياً معظم أنظمة الحكومة، والحصول بالتالي على عدد كبير من مصادر المعلومات بشكل دوري غير متوقع، تعد تذكيراً دائماً لمن يعملون بأن عملهم مرصود من الداخل والخارج وأن أي دلالة على وجود فساد أو احتمالية وجوده يمكن أن تتسبب في قرع جرس الإنذار في أي مرحلة من مراحل صنع القرار أو عمليات تنفيذه.

¹² ملاحظات جون ماكميلان لمؤتمر الأمم المتحدة حول إجراءات الفساد والحكم الرشيد وحقوق الإنسان، بولندا خلال الفترة من 8 إلى 9 نوفمبر 2006.

- أن إمكانية وصول أمين المظالم إلى الأماكن والمستندات السرية يعد عامل ردع قوي ضد تزوير المستندات والأدلة والإجراءات لتسهيل الفساد.
- أن قدرة أمين المظالم على نشر عمله وإعلان أسماء جميع الشخصيات السياسية والعسكرية والمدنية المتورطة في الفساد أو أي ممارسات غير قانونية، بدون استثناء لأحد، يعد إنذاراً لكل موظف للبقاء بعيداً عن الفساد إلا إذا كان على استعداد للمخاطرة بشرفه وحياته المهنية.
- حقيقة أن أي مواطن، وليس أفراد قطاع الدفاع فقط، لديه الحق في جذب انتباه ديوان المظالم لقطاع الدفاع يخلق شعوراً هاماً بالوحدة بين أفراد المجتمع (المنتفعين بالأمن والمعنيين بالدفاع الوطني) والقوات المسلحة، التي تعد أحد ركائز الوحدة الوطنية المتأصلة.

ومن ثم، يلعب أمين المظالم الخاص بقطاع الدفاع دوراً هاماً في الحفاظ على سلامة المؤسسة وتحسين إدارتها وأدائها والعمل بمنهجية لرفع الروح والحالة المعنوية للأفراد داخل مؤسسة الدفاع وفقاً لأعلى المعايير المهنية وأعلى درجات النزاهة الوطنية والاجتماعية. وكما أكد جون ماكميلان، "تعتبر العديد من دواوين المظالم نفسها نصيراً لمبادئ معالجات الشكاوى وحرية المعلومات وحماية المبلغين عن المخالفات. وتُعد هذه الدواوين جزءاً من نسيج القيم الديمقراطية التي بإمكانها تقوية نظام الحكومة والوقوف كحاجز وعقبة أمام الممارسات الفاسدة والمخربة"¹³.

وأحد الدروس الجديرة بالذكر المستخلصة من الخبرات العالمية في مكافحة الفساد هو أن الإستراتيجية المتعددة الجوانب التي تجمع بين الإصلاحات السياسية والاجتماعية والاقتصادية مع تعزيز نظام النزاهة الوطنية من المحتمل أن تكون أكثر نجاحاً من الوسائل التدريجية لمكافحة الفساد، بغض النظر عن مدى أهمية وحسم تلك الوسائل.¹⁴ وبناءً عليه، فإن إنشاء مؤسسة مظالم خاصة بقطاع الدفاع يعد مكوناً هاماً لأي إستراتيجية لمكافحة الفساد. ولا يوجد نموذجين متطابقين على مستوى العالم (انظر مربع 19-5 كمثال على تطبيق واضح للغاية لمفهوم أمين المظالم). ولكي ينجح تطبيق نموذج أمين المظالم، ينبغي تصميمه على نحو يلائم الغرض من إنشائه. ومع ذلك، هناك بعض الاعتبارات الرئيسية المستخلصة من التجارب الإيجابية لأمناء مظالم قطاع الدفاع من مختلف البلدان ومختلف النماذج والتي يمكن وضعها في الاعتبار عند قيام أي دولة أو مؤسسة دفاع بتصميم مؤسسة مظالم خاصة بها:

- **الرؤية:** ينبغي أن يصاحب عملية إدخال أمين مظالم خاص بقطاع الدفاع (أو القوات المسلحة) قناعة لدى المجتمع ومؤسسة الدفاع بأن السلطات الوطنية (البرلمان والحكومة ورئيس الدولة والنظام القضائي) تعمل بطريقة تتسم بالنزاهة والفاعلية والمساءلة والشفافية داخل الإطار الدستوري ووفقاً للقيم الديمقراطية والوطنية والأخلاقية. علاوة على ذلك، فإن تحقيق الثقة المتبادلة والحفاظ عليها يعد أمراً حيوياً بالنسبة للعلاقة بين المدنيين والعسكريين داخل البلاد وكذلك بالنسبة لقطاع الأمن الوطني. والثقة كمفهوم هي الإيمان بالنظام وقدرته على إدارة الأمن الوطني ومؤسسة الدفاع وأي نوع من الأزمات بنجاح.
- **النور:** ينبغي أن يكون دور أمين المظالم بقطاع الدفاع هو المساهمة في تعزيز هوية وشخصية القوات المسلحة والمدنيين بقطاع الدفاع والقيادة السياسية للدفاع الوطني. وفي هذا الصدد، يلعب

.Ibid. ¹³Rick Stapenhurst and Sahr John Kpundeh, *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity* (Washington, DC: World Bank, 1999) ¹⁴

أمين المظالم دوراً في بناء توافق في الآراء من خلال الحوار والاحترام المتبادل وعن طريق المشاركة المكثفة والشاملة في الأغراض والأهداف المشتركة إلى حد كبير.

- المهمة: المهمة الرئيسية لأمين المظالم هي المساهمة في تعزيز مصداقية وأداء القيادة والإدارة السياسية لمؤسسة الدفاع، لأن تعزيز الهوية والنزاهة يتطلب وجود سجل حافل بالإنجازات. ويحافظ ديوان المظالم على علاقة المجتمع بوزارة الدفاع والقوات المسلحة. فهو يساهم في تصحيح القصور في الجوانب الإدارية عن طريق المراجعة المستقلة للشكاوى المقدمة بشأن التصرفات الإدارية للوزارة، وأيضاً عن طريق تعزيز وجود إدارة عامة جيدة تتحلّى بالمسؤولية والشرعية والنزاهة والشفافية وسرعة الاستجابة. ومن ناحية أخرى يساعد الناس في إيجاد حل للشكاوى المقدمة ضد أداء الحكومة الإداري، بالإضافة إلى ذلك يعمل ديوان المظالم على تطوير سياسات المساءلة وقواعدها، ومراجعة الامتثال القانوني للهيئات، وما إلى ذلك. لكن ليس من مهام أمين المظالم استبدال أو معارضة القرارات التي تتخذها الحكومة أو وزارة الدفاع أو القوات المسلحة. بل إن الغرض من وجود مؤسسة المظالم هو تشجيع تلك الهيئات، وكذلك القادة المدنيين والعسكريين داخل إطار اختصاصها، ليكونوا على وعي بمسؤولياتهم تجاه المجتمع والأفراد المدنيين والعسكريين والتصرف بعقلانية وضمان امتثال الهيئات والأفراد للقانون والقيام بالأعمال الإدارية على أكمل وجه، واحترام الروح العسكرية التقليدية. ويعمل أمين المظالم على تطوير المنظمة العسكرية بالدولة لتصبح منظمة يشارك فيها وينتفع منها جميع أفراد المجتمع.

المربع 19-5. تطبيق مفهوم أمين المظالم في تعزيز النزاهة في مجال الاقتناء الخاص بمؤسسة الدفاع

في عام 2006، أنشأت كوريا "إدارة برنامج الاقتناء الخاص بمؤسسة الدفاع (DAPA)". كان ذلك نتيجة لما حدث في الماضي من مشاكل واسعة النطاق والتي سببها نقص النزاهة وانتشار الفساد في مجال الاقتناء بمؤسسة الدفاع، ونتيجة لذلك مارس المجتمع المدني ضغوطاً بشأن الحاجة إلى إصلاح جذري لتحقيق النزاهة.

وفي عام 2003، شكلت لجنة خاصة لإعداد برنامج إصلاح جذري لقطاع المشتريات بمؤسسة الدفاع. وقد بدأت إدارة برنامج الاقتناء الخاص بمؤسسة الدفاع عملها في يناير 2006 بموجب قانون جديد. وكانت الإدارة مكلفة بالتعامل مع عمليات الاقتناء والمشتريات الخاصة بمؤسسة الدفاع من خلال رؤية داعمة للشفافية والكفاءة والخبرة والمسؤولية. وقد شكل المدنيون حوالي 50 بالمائة من هذه الإدارة وقت إنشائها، وكان ذلك حدثاً هاماً باعتباره أول تحرك نحو منطقة الحكومة التي كانت محظورة أو حتى "مقدسة". وقد مثلت دعوة المجتمع المدني للمشاركة في أمر كهذا تقدماً آخر في كوريا.

واشتملت الأدوات المتاحة لإدارة برنامج الاقتناء الخاص بمؤسسة الدفاع على لجنة تنفيذ البرنامج وموثيق تحقيق النزاهة وبرامج أمين المظالم وسياسات "الاسم الحقيقي". وقد تم تعيين ثلاثة أمناء مظالم مدنيين بموجب توصيات من منظمة الشفافية الدولية بكوريا ومنظمة تضامن الشعب من أجل ديمقراطية تشاركية وهيئة المراجعة والتفتيش. والأسس التي يقوم عليها نشاط أمين المظالم هي الاستقلالية والاستمرارية والمشاركة والشفافية والحيادية. وتعد مجموعة أمين المظالم اجتماعات أسبوعية وتقدم خلالها التوصيات والتصحيحات وتنتشر النتائج.

ويعد نظام أمين مظالم الخاص بإدارة برنامج الاقتناء الخاص بمؤسسة الدفاع الأول من نوعه في كوريا الذي يستند على القانون كما أنه الحالة الأولى لمشاركة المجتمع المدني في مراقبة مشتريات مؤسسة الدفاع. وبدأت التغييرات تظراً على الممارسات القديمة للمرة الأولى وارتفعت وتيرة التعاون.

وكانت الدروس المستفادة من هذه العملية ما يلي:

1. إمكانية وأهمية مشاركة المجتمع المدني في كل خطوة

2. الرقابة الخارجية والتشاركية هي أمر حيوي لتعزيز النزاهة
3. إشراك الخبراء يُعد أمراً مهماً للغاية أيضاً لبناء الثقة في نتائج التحقيق
4. السياسة التعاونية وغير التصادية هي عامل أساسي لإحداث تغيير طوعي
5. الحفاظ على التغيير يتمتع بنفس قدر الأهمية والصعوبة الذي تتمتع به تحقيقه.

المصدر: بناء على العرض التقديمي لسونج-جو كانج، أمين عام منظمة الشفافية الدولية بكوريا وممثل أمين مظالم منظمة إدارة برنامج تجهيزات الدفاع بكوريا في مؤتمر تعزيز النزاهة الذي أقامته منظمة حلف شمال الأطلسي بمونترني، كاليفورنيا، 25-27 فبراير 2009.

- **الوظائف والصلاحيات:** بغض النظر عن النموذج المحدد، فإن الوظيفة الرئيسية لأمين مظالم الدفاع هي التحقيق في أي شكوى أي كان نوعها يتم رفعها ضد الخدمة المدنية. ولا تقتصر النتيجة الرئيسية لهذه الوظيفة على التحقق من وجود انتهاك للقانون أو الحقوق بل إنها تشمل أيضاً المساهمة في إحداث تماسك داخل منظمة الدفاع وقطاعات المجتمع المختلفة. والتماسك يعني وحدة الغرض في تحقيق أهداف مشتركة.

وإذا كانت توقعات الدولة مرتفعة، فينبغي أن يكون النموذج المحدد قريب من النموذج التقليدي حيث يُخول أمين المظالم الخاص بمؤسسة الدفاع بالتحقيق في جميع الدوائر الحكومية والقطاع العام، بما في ذلك الدوائر المختصة بتوفير واستخدام المواد والخدمات. ويقع في نطاق مسؤولية أمين المظالم الخدمة العسكرية وقضايا العلاقات الخارجية والمحاكم العسكرية واحتياطيات الدولة وقت الحرب والسلامة العسكرية والخدمات الترفيهية وأمور أخرى. والواجب الرئيسي لأمين المظالم هو مراقبة وضمان الالتزام بالحقوق الدستورية والمتطلبات القانونية داخل جميع القطاعات الخاصة بمنظمة الدفاع، سواء كانت نابعة من داخل وزارة الدفاع أو القوات المسلحة أو الصناعات الدفاعية أو المجتمع المدني. ويمكن لأمين مظالم الدفاع أن يحقق في الشكاوى المتعلقة بالإجراءات الإدارية وشئون القوة العاملة ولكنه عادة لا يتمكن من التحقيق في قضايا الإجراءات التأديبية أو منح أحد الأفراد أو حرمانه من التكريم والمكافأة. ولكن في بعض الظروف الاستثنائية، يحقق أمين أو أمينة المظالم في الشكاوى المقدمة من الأعضاء العاملين ولكن بعد استفادهم لآليات التظلم الداخلية.

وإذا كان من تطلعات الدولة الحصول على أمين مظالم مؤسسي فعال، فينبغي إمداده باستقلالية وحيادية يقرها القانون، وكذلك عملية تحقيق و مراجعة ذات مصداقية. ولتحقيق هذا الغرض، يجب أن يكون أمين المظالم قادراً على الشروع في التحقيقات و ينبغي أيضاً طلبه للتحقيق في الشكاوى ويكون بدوره ملزماً بالتحقيق في أي قضية تتعلق بسعي الأفراد نحو أغراض غير قانونية داخل نطاق اختصاصاتهم أو اتخاذ قرارات تعسفية وغير منطقية أو ارتكاب الأخطاء والإهمال في أداء واجباتهم.

ويجب تحديد وظائف أمين المظالم المؤسسي "الهش" بطريقة توفر له المزيد من العمل مع الأشخاص حتى يتم حل مشاكلهم، وبالتالي سد الفجوة بين "الديوان والعميل".

والقاسم المشترك بين صلاحيات النماذج المختلفة لأمناء المظالم يتضمن على سبيل المثال لا

الحصر الصلاحيات التالية:¹⁵ التحقيق، بناءً على شكوى مقدمة أو بمبادرة شخصية من أمين المظالم، في أي تصرف إداري لوزارة الدفاع دون النظر إلى ما سينتهي إليه هذا التصرف؛ والمشاركة في أو التعاون مع الأشخاص والهيئات في مثل هذه المؤتمرات والاستجابات والاجتماعات أو الدراسات التي ربما تؤدي إلى تحسين أداء وزارة الدفاع

القوات المسلحة أو التقليل من المخاطر التي تجلبها التصرفات الإدارية المستهجنة؛ والقيام بالاستجابات والحصول على المساعدة والمعلومات من أي شخص أو وحدة دفاعية؛ ودخول مباني أي وحدة وتفتيشها دون إخطار مسبق؛ واستدعاء أي شخص للمثول أمام المحكمة، لأداء قسم الشهادة أو تقديم مستند أو أي دليل آخر له صلة منطقية بالمسائل قيد التحقيق؛ والحفاظ على سرية أي مسألة تتعلق بالشكاوى والتحقيقات؛ وإعداد وإدارة ميزانية لمكتب أمين المظالم.

● *القيم:*¹⁶ تُعد الاستقلالية والحيادية هي السمات المميزة لمؤسسة المظالم والأساس الذي ينبغي أن تبنى عليه. والاستقلالية مطلوبة لضمان حيادية فعلية ولملوسة وإقامة علاقة وثيقة بين أمين المظالم والوزير. وتتمثل نزاهة أمين المظالم في التزامه الراسخ في تصرفاته بقانون أخلاقي أو أدبي صارم - بحيث يقع سلوك أمين أو أمينة المظالم الأفراد داخل مؤسسة الدفاع أن ولاءهم ينبغي أن يكون للدولة ولنظامها السياسي الديمقراطي، الذي من شأنه حماية حقوقهم وامتيازاتهم المكتسبة ومن ثم تمكينهم من بذل الجهد بطريقة إيجابية ومسؤولة. وينبغي أن يتسم أمين المظالم بسهولة التواصل معه من قبل الموظفين المدنيين والعسكريين، وكذلك المواطنين ورجال الأعمال. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يكون لأمين أو أمينة المظالم صلاحية الوصول إلى أي معسكر تابع للقوات المسلحة أو قسم أو وحدة أو أي بيئة عمل أخرى، وطلب جميع المستندات وثيقة الصلة بالقضية قيد التحقيق والاطلاع عليها مع ضمان عدم حجب أي مستندات. وينبغي أن تساعد السرية التي يجب أن تتمتع بها مؤسسة أمين المظالم على كسب ثقة الناس في المؤسسة. ويتطلب الدور الذي يقوم به ديوان المظالم أقصى درجات الاحتراف من موظفيه، لأن أدائهم المهني يقوي من درجة الاحترافية داخل مؤسسة الدفاع والحكومة بصفة عامة. ويجب أن يكون أمين المظالم محايداً من الناحية السياسية؛ فليس بإمكانه الانحياز إلى أي جمعية داخل المؤسسة سواء كانت رسمية أم غير رسمية، بطريقة قد تؤدي إلى صراع مصالح فعلي أو ملموس أو بطريقة تنال من حيادية ديوان المظالم.

● *التعيين:* بصرف النظر عن النموذج المطبق، ينبغي تعيين أمين المظالم عن طريق جلسات تشاورية تشمل على الأقل وزير الدفاع واللجنة المختصة بالبرلمان. وأحد صلاحيات تلك اللجنة هو طلب الوزير بل والقيادة العليا وكل موظف أو موظفة للإدلاء بشهادتهم في قضايا معينة.

● *التوظيف:* لقد تبنت دواوين المظالم المختلفة نماذج توظيف متنوعة خاصة عند التعامل مع قضية إحداث التوازن بين الحاجة إلى أفراد مدنيين مستقلين والحاجة إلي معرفة وخبرة عسكرية. ويمتلك المفوض البرلماني الألماني للقوات المسلحة

¹⁵ نقلاً عن United States Ombudsman Association, Model Ombudsman Act for State Governments (Dayton, Ohio, February 1997).

¹⁶ يمكن تفسير القيم كـ "معايير". طالع: International Ombudsman Association, International Ombudsman Association Best Practices (A Supplement to IOA's Standards of Practice), Version 2 (March 31, 2008).

سلطة تعيين الموظفين. ويتكون المكتب من هيئة تتشكل من حوالي 60 موظفًا يحمل نصفهم تقريبًا رتب عليا أو أعلى من المتوسطة وهم معنيون بصفة مباشرة بمراجعة المسائل التي تعرض على المفوض.¹⁷ ويشغل وظائف مؤسسة أمين المظالم الخاصة بالقوات الدفاعية الأسترالية

أعضاء بالخدمة العامة الأسترالية. ولم تشمل مراجعات ديوان المظالم على أفراد عسكريين. وفي هولندا، يعين مكتب المفتش العام 16 فردًا عسكريًا و13 مدنيًا، بينما يتعاقب منصبى المفتش العام ورئيس الأركان على الخدمات الثلاث.¹⁸

● *الشفافية والمساءلة*: يجب أن يكون هناك إلزام بإعلام سلطة التعيين والجمهور بأنشطة أمين المظالم. و يجب أن يقوم أمين المظالم، كل عام على الأقل، برفع تقرير عام بخصوص أنشطة المكتب إلى سلطة التعيين وغيرها من القائمين على إعداد السياسات وكذلك الجمهور.¹⁹ ويمكن أن يضم التقرير أيضًا مجموعة كبيرة من الكتيبات وصحف معلوماتية تتاح للجمهور و أدلة إرشادية لممارسات أفضل لجعل العامة وكذلك الهيئات على وعي بكيفية التعامل مع ديوان المظالم بالإضافة إلى تقارير التفتيش الخاصة بأداء واجب الخدمة بوزارة الدفاع والقوات المسلحة وكذلك تقارير التحقيق في الممارسات الإدارية لوزارة الدفاع والقوات المسلحة و أيضًا الموقع الإلكتروني لأمين المظالم والنشرة الإلكترونية التي يتم فيها وصف دراسات واقعية حديثة لشكاوى تم الانتهاء منها كما يمكن من خلالها إعطاء دروس تهم الطبقة العريضة من المشاهدين، كما يمكن أن يضم التقرير لاقتات توضح دور أمين المظالم والخدمات التي يقوم بها، وما يقدمه للجنة البرلمان من طلبات وأمور أخرى.²⁰

الخلاصة

مؤسسات أمناء المظالم هي المكون الأساسي للمساءلة "الأفقية" لأنظمة الدولة السياسية والتنفيذية والأمنية. ويجب أن يعمل تعيين أمين مظالم بمؤسسة الدفاع كعامل وقائي ضد أي تصرفات غير ملائمة تصدر من هيئة الدفاع السياسية أو الإدارية أو القيادية، أو من الحكومة والإدارة العامة، وفي نفس الوقت ينبغي أن يعمل تعيينه كضمان لتماشي حقوق وواجبات أفراد القوات المسلحة والموظفين المدنيين والمجتمع المدني مع الأعراف والقيم الديمقراطية.

وتعني مرونة نموذج أمين المظالم أنه يمكن تعزيز النزاهة في مؤسسة الدفاع بطرق عديدة – من خلال التحقيقات والتقارير والخطابات العامة للطلبات المطروحة على البرلمان وعقد الاجتماعات مع كبار المديرين الحكوميين. وعلى أية حال، يجب أن يعمل هذا المكتب باستقلالية على استلام الادعاءات بشأن سوء الإدارة والتحقيق فيها.

¹⁷ Karl Gleumes, *The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces: Her Role in Exercising Parliamentary Control over the Federal Armed Forces and Processing Petitions from Service Personnel*, 17

¹⁸ طالع الموقع الإلكتروني (www.ombudsman.forces.gc.ca) الخاص بأمين مظالم القوات المسلحة الكندية. تقوم معظم المكاتب بإصدار تقرير سنويًا يبين عمل العام السابق: عدد الاستجابات وعدد القضايا التي تمت تسويتها بشكل غير رسمي والقضايا التي تمت التحقيق فيها والتحقيقات الجارية والتوصيات المقدمة وما إذا كان يتم اتباعها أم لا.

²⁰ تستند القائمة إلى خبرة داووين المظالم الأسترالية والكندية والألمانية والنرويجية والأمريكية.

ومن أجل أن تكون ذات دور فعال في تعزيز النزاهة الوطنية والدفاعية، يجب أن يتم تأسيس مؤسسة المظالم وما تقوم به من مهام على أساس قانوني و حمايتها من الإزالة التعسفية أو النقد الرسمي وكذلك تزويدها بميزانية كافية وطاقم عمل يتسم بالحيادية كما ينبغي أن يتاح لجميع العاملين بقطاع الدفاع والمواطنين الوصول إليها بسهولة. وبالتالي، سوف تقوم بالزام المديرين التنفيذيين باحترام التوصيات والعمل طبقاً لها والتي تشمل التوصيات المتعلقة ببناء النزاهة داخل قطاع الدفاع.

20 الفصل العشرين

قطاع الدفاع كداعم في آلية مكافحة الفساد

لكي تعمل منظومة مكافحة الفساد بشكل فعال، يجب إشراك قطاع الدفاع في هذه المنظومة. وتدرك شركات التوريد العاملة في قطاع الدفاع على نحو متزايد أهمية المسؤولية الاجتماعية للشركات والتقنين المرتبط بقدر أكبر من الشفافية. ويستعرض هذا الفصل سياسات إرساء النزاهة المتبعة لدى اثنتين من شركات الأسلحة الرئيسية ويستعرض كذلك التدابير الأخرى التي يمكن اتخاذها من جانب مؤسسات الدفاع والحكومات لتعزيز النزاهة في قطاع الدفاع.

1. قطاع الدفاع كجزء من الحل الخاص بمكافحة الفساد: قراءة من خلال منظور تجارب الشركات الأمريكية

يزعم البعض أن الفساد الموجود في بعض الأسواق هو مجرد ثمن يجب دفعه لممارسة الأعمال التجارية في تلك الأسواق. والمعنى الضمني لهذا الافتراض يشير إلى أن الجهود المبذولة لمحاربة الفساد غير مجدية وغير ضرورية. وينبغي علي المرء أن يقبل ببساطة هذه الضريبة المفروضة على ممارسة الأعمال التجارية ومواصلة أعماله على هذا النحو. إلا أن هذا الرأي يضرب بالأضرار الحقيقية للفساد عرض الحائط. حيث إنه يزعزع ثقة الجمهور في الحكومات والشركات، ويقلل من جودة الخدمات والمنتجات المشتراة بواسطة الأموال العامة، كما أنه يقوض كفاءة أداء السوق الحرة. ولحسن الحظ، تقل مصداقية هذا الرأي في عالم اليوم المتصل ببعضه البعض حيث يتم الكشف عن الفساد واسع النطاق - الذي عادة ما يتم اكتشافه في نهاية المطاف - وانتقاده على غير صالح الأطراف المتورطة فيه.

وفي السنوات الأخيرة، تعرض قطاع الدفاع لصدمة عنيفة جراء بعض الادعاءات بوجود ممارسات فساد في جميع أنحاء العالم. وبالتالي أدت هذه الإدعاءات إلى زعزعة الثقة بشكل ملحوظ في قطاع يعتمد بشكل كبير على الأموال العامة. ومن ثم قد يبدو غير منطقي القول بأن الشراكة بين الحكومة وقطاع الدفاع تمثل الوسيلة الوحيدة الفعالة لمكافحة الفساد. فإذا رجعنا قليلاً إلى الوراء فإنه يبدو من المنطقي أنه يجب مكافحة الفساد من حيث عملية العرض - عادة قطاع الدفاع - ومن حيث عملية الطلب - عادة الأجهزة أو الأفراد التابعين للحكومة.

ويتناول هذا القسم عملية العرض الخاصة بالفساد، مع التركيز على أفضل الممارسات التي تقوم بها شركات الأسلحة الكبرى في الولايات المتحدة، وشركة لوكهيد مارتن على وجه الخصوص، لضمان ممارسة الأعمال بما يتماشى مع المعايير الأخلاقية العالية.

مبادرة شركات الأسلحة (DII)

تنتمي معظم شركات الأسلحة في الولايات المتحدة الأمريكية إلى مبادرة شركات الأسلحة (DII). وقد تم تأسيس هذه المبادرة في عام 1986 كاستجابة للتعامل مع تراجع ثقة الجمهور في هذه الصناعة وذلك كنتيجة لكثرة الحالات المبلغ عنها بشأن الغش والإسراف وسوء الاستخدام على مستوى هذا القطاع ووزارة

الدفاع على حد سواء. ويوافق جميع الموقعين على مبادرة شركات الأسلحة على اعتماد ستة مبادئ تقوم على الحكم الذاتي والتقييد بها، وهي المبادئ الواردة في المربع 1-20.

كما يوافق كل من يوقع على المبادرة على استكمال استبيان تفصيلي سنوي متعلق بالبرامج والممارسات الأخلاقية التي يتبعونها. ويتم تجميع نتائج هذا الاستبيان وإدراجها في التقرير السنوي بشأن المساءلة العامة الخاص بمبادرة شركات الأسلحة.¹

وفي حين أن كل شركة من الشركات الأعضاء في المبادرة تعتمد النهج الخاص بها للامتثال لهذه المبادئ الستة، إلا أنه مع مرور الوقت ومن خلال تبادل أفضل الممارسات، أصبحت البرامج الأخلاقية لكبريات شركات الأسلحة الأمريكية تتشارك في عناصر مشتركة رئيسية.

عناصر البرنامج الأخلاقي الفعال

أ. مدونات الأخلاقيات أو مدونات قواعد السلوك

اعتمد كل طرف من الأطراف الموقعة على مبادرة شركات الأسلحة مدونة أخلاقيات، والتي يُشار إليها أيضاً بمدونة قواعد السلوك. وتنص هذه المدونة على القيم والمعايير التي من المفترض أن تعمل بمقتضاها الشركة والعاملون بها. ولكي تصبح مدونة قواعد السلوك هذه فعالة، يجب أن تعكس ثقافة الشركة و الالتزام بالنزاهة. ولذلك، فإن العديد من مدونات قواعد السلوك المعتمدة من قبل شركات أمريكية تنص على معايير امتثال بالإضافة إلى كونها معبرة عن قيم الشركة. وتشمل مدونات قواعد السلوك الخاصة بأعضاء المبادرة على وجه الإجمال المعايير الأخلاقية للتعامل مع قضايا تتراوح بين التمييز والتحرش ومجاملات الأعمال ومكافحة الفساد ومكافحة الرشاوى.

المربع 1-20. مبادئ الحكم الذاتي الخاصة بمبادرة شركات الأسلحة

1. يجب أن تكون لدى كل طرف من الأطراف الموقعة على المبادرة مدونة مكتوبة لقواعد السلوك التجاري وأن يتقيد بهذه المدونة. فالمدونة تقوم بإرساء القيم الأخلاقية العالية المتوقعة لجميع المعنيين بمؤسسة الطرف الموقع على المبادرة.
2. على كل طرف من الأطراف الموقعة على هذه المبادرة أن يدرّب جميع الأفراد العاملين دخل نطاق مؤسسته فيما يتعلق بالمسؤوليات الشخصية المنصوص عليها بموجب هذه المدونة.
3. يتعين على الأطراف الموقعة على المبادرة أن يشجعوا على الإبلاغ الداخلي عن أي انتهاكات للمدونة، مع تقديم الوعد لهم بعدم تعرضهم لأعمال انتقامية نتيجة هذا الإبلاغ.
4. يتعين على الأطراف الموقعة على المبادرة الالتزام بالحكم الذاتي عن طريق تنفيذ ضوابط لرصد الامتثال لقوانين المشتريات الفدرالية وأيضاً عن طريق تبني إجراءات الإبلاغ التطوعي عن أي انتهاكات لقوانين المشتريات الفدرالية للسلطات المناسبة.
5. على كل طرف من الأطراف الموقعة على المبادرة تحمل مسؤولية تجاه بعضهم البعض بشأن مشاركة أفضل الممارسات المتبعة في تنفيذ مبادئ المبادرة؛ بحيث يجب على كل طرف المشاركة في المنتدى السنوي لأفضل الممارسات.
6. يجب على كل طرف أن يخضع للمحاسبة العامة.

المصدر: ميثاق مبادرة شركات الأسلحة، المادة 3: www.dii.org.

¹ التقارير السنوية التي صدرت منذ 2003 متاحة على الموقع الإلكتروني لمبادرة شركات الأسلحة: www.dii.org.

ولا تزال مدونة قواعد السلوك "وضع المعايير وقواعد الأخلاقيات والسلوك المهني"² الخاصة بشركة لوكهيد مارتن في حيز الوجود منذ بداية عمل الشركة. وتؤكد المدونة على التزام شركة لوكهيد مارتن بالمعايير العليا للنزاهة والدور الهام الذي يلعبه كل موظف في الحفاظ على هذا الالتزام. وتقوم المدونة بإعلام الموظفين بالقيم التي تهّم شركة لوكهيد مارتن ودورهم في تعزيز تلك القيم. من هنا، يجب على كل موظف أن يقر بأنه استلم مدونة قواعد السلوك وأنه قرأها واستوعبها جيدًا وأنه وافق على الالتزام بها.

ولذلك، هناك قسم في المدونة تحت عنوان "مارس العمل بأخلاقياته خارج الولايات المتحدة" يقرر أن التزام لوكهيد مارتن بأعلى المعايير الأخلاقية يمتد إلى العالم أجمع. وتتناول المدونة أيضًا:

الارتشاء وانتهاكات قوانين الاستيراد والتصدير والمشاركة في أعمال مقاطعة غير قانونية وتقليص الثقة في السوق وتفويض الديمقراطية وتشويه التنمية الاقتصادية والاجتماعية وإلحاق الضرر بكل شخص يعتمد على الثقة والشفافية في المعاملات التجارية.³

وهذا يعكس مبدأ لوكهيد مارتن وهو "افعل ما هو صواب". كما ينص هذا القسم على أن يمثل الموظفين للقوانين الوطنية والمحلية للدول التي تعمل بها شركة لوكهيد مارتن. ويوجه القسم صراحة الموظفين إلى أن يولوا اهتمامًا خاصًا للامتثال لقوانين مكافحة الفساد، بما في ذلك القوانين المعتمدة بموجب اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المعنية بمكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب والقانون الأمريكي لمكافحة ممارسات الفساد الأجنبية، وغيرها من الاتفاقيات الدولية الأخرى الخاصة بمكافحة الرشوة.⁴

ب. الهيئات الرسمية الخاصة بتنفيذ برامج الأخلاقيات

توجد لدى كبريات شركات الأسلحة الأمريكية هيئات رسمية معنية بإدارة وتنفيذ البرنامج الأخلاقي للشركة. وتساعد البرامج الرسمية لتطبيق الأخلاقيات على ضمان فاعلية مدونة قواعد السلوك الخاصة بالشركة. وعلى نحو نموذجي، فإن مثل هذا البرنامج يقوم على الأقل بتنفيذ مهمتين في غاية الأهمية: (1) التواصل والتدريب والتوسع مع وضع قيم الشركة في الاعتبار والالتزام بالمدونة والامتثال؛ و(2) تفعيل المدونة.

وحيثما يتم الانتهاء من جهود تحقيق التواصل والتوسع، تسعى الهيئة بشكل أساسي إلى التأكد من أن ثقافة الشركة تتضمن الالتزام بالنزاهة. وبطريقة أو أخرى، تعد هذه المهمة الأكثر أهمية التي يستطيع البرنامج الرسمي للأخلاقيات الإيفاء بها.

وأكثر الوسائل فاعلية لمنع سوء السلوك أو الفساد هو التأكد من خلق ثقافة يستطيع كل الموظفين من خلالها إدراك أنهم سيكونون عرضة للمحاسبة إذا صدرت منهم سلوكيات غير ملائمة. ومع ذلك، فإن ثقافة النزاهة لن تنسخ لو كان هناك اعتقاد لدى الموظفين بأن قيم وقواعد المنظمة ليست إلا كلمات على ورق وأنها لا تمثل فعليًا الطريقة الفعلية لعمل الشركة. ولذلك، من المهم جدًا تحقيق التوازن بين الحاجة إلى حماية

² متاحة للتنزيل على الموقع الإلكتروني/ www.lockheedmartin.com/data/assets/corporate/documents/ethics/setting-the-standard.pdf.

³ Lockheed Martin, *Setting the Standard: Code of Ethics and Business Conduct*

(Bethesda, MD: Lockheed Martin Corporation, October 2008), 12

⁴ Ibid., 12

خصوصية الموظفين وضرورة إعلامهم بالعواقب التي تنتظر هؤلاء الذين يصرون على تجاهل قواعد الشركة.

ومن المهم أيضاً إيجاد مكان للهيئة داخل الهيكل الإداري للشركة. كما يجب أن يكون هناك تعزيزاً كبيراً بما يكفي داخل الهيئة لأهمية الممارسات الأخلاقية والنزاهة بالنسبة للهيئة والتأكيد على استقلاليتها. ففي الولايات المتحدة، يتم الرجوع في أغلبية برامج الأخلاقيات إلى المستشار العام للشركة، أو الرجوع مباشرة إلى المدير التنفيذي للشركة. كما أنه في معظم هذه البرامج تم وضع خطوط لتقديم البلاغات و/أو للاتصال بمجلس الإدارة.

وأخيراً، لدى هيئات تطبيق الأخلاقيات الأكثر فاعلية موظفون بدوام كامل أو جزئي مسؤولون عن الممارسات الأخلاقية وهؤلاء يكونون جزءاً لا يتجزأ من عمل الهيئات. ويمثل مسؤولو الأخلاقيات الوجه الإنساني للهيئة ويتواجدون لتقديم الاستشارات والتوجيهات وكذلك للتحقيق في حالات سوء السلوك المزعومة. ويكونهم جزءاً لا يتجزأ من الأعمال، يمكن أيضاً لمسؤولي الأخلاقيات تقديم التوجيهات على نحو مسبق أثناء القيام بالأعمال.

وفي شركة لوكهيد مارتن، تقوم هيئة الأخلاقيات برفع تقاريرها إلى رئيس مجلس إدارة والمدير التنفيذي ورئيس الشركة، وكذلك إلى مجلس إدارة الشركة. ويوجد لدى الهيئة ما يزيد عن خمسة وستون موظفاً يعملون بدوام كلي وجزئي مسؤولون عن الممارسات الأخلاقية ويُعدون جزءاً لا يتجزأ من خطوط العمل.

ج. الخطوط الساخنة أو خطوط تقديم المساعدة أو قنوات الإبلاغ

يعد توفير الوسيلة التي يمكن للموظفين من خلالها إبلاغ هيئة الأخلاقيات بمخاوفهم أو طلب الإرشاد منها عنصراً أساسياً في معظم برامج الأخلاقيات بالولايات المتحدة. فقد قامت معظم هذه البرامج بوضع وسائل متعددة تتيح للموظفين نقل مخاوفهم أو طلب التوجيهات بخصوص قضايا أخلاقية. وتتضمن هذه الوسائل القيام بزيارات شخصية لمسؤول الممارسات الأخلاقية أو إرسال رسائل مباشرة عبر البريد الإلكتروني إلى مسؤول أخلاقيات بعينه أو إلى صندوق البريد الإلكتروني الخاص بالممارسات الأخلاقية بالشركة أو الإعلان على الموقع الإلكتروني المخصص لذلك أو إرسال فاكسات أو خطابات بالبريد العادي. إلا أن أهم قناة للإبلاغ هي الخط الساخن أو خط تقديم المساعدة. وهذا الخط يكون عادةً خطاً هاتفياً مجانياً يقوم بإيصال الموظفين مباشرةً بهيئة الأخلاقيات. وفي العموم، تتيح مثل هذه الخطوط للموظفين الإبلاغ عن مخاوفهم دون التعريف بهويتهم إذا ما كانوا يودون عدم الكشف عنها. وتوجد لدى هذه البرامج أيضاً وسائل تمكن الموظف الذي ترك بلاغاً مجهول الهوية بالاتصال بنفس الخط الساخن ومعرفة أحدث مستجدات التحقيق الذي تجريه هيئة الأخلاقيات فيما يتعلق بمخاوفه التي قام بالإبلاغ عنها.

وتقوم قنوات الإبلاغ الفعالة بالتأكد من أن الموظفين الذين يلاحظون سوء سلوك أو يقعون تحت ضغط للمشاركة في الفساد لديهم وسائل تضمن لهم سماع مخاوفهم وتقديم حلول لها. ولكي تتمتع بالفاعلية، على الشركة أن تعزز بقوة الحقيقة المتمثلة في أنها لن تسمح بالانتقام من الموظفين الذين قاموا باستخدام قنوات الإبلاغ هذه بنية حسنة. حيث إن الخوف من الانتقام يعد أحد الأسباب الأساسية وراء عدم قيام الموظفين بإبلاغ الشركة بمخاوفهم.

د. التدريب والتواصل

تتضمن معظم برامج الأخلاقيات بالولايات المتحدة أيضاً التدريب على الامتثال والتدريب على مدونة قواعد سلوك الشركة. ويرتكز التدريب على الامتثال على التدريب على التعامل مع مجالات معينة ذات خطورة تنظيمية أو قانونية تواجهها شركة بعينها في مجال أعمالها. أما التدريب على قواعد السلوك، والذي يُطلق عليه داخل شركة لوكهيد مارتن "تدريب التوعية"، فإنه قد يشمل قضايا لها علاقة بالامتثال، ولكنه يركز أكثر على قيم الشركة وثقافتها وصناعة القرار الأخلاقي. ولا يسعى أي من هذين التدربيين إلى تحويل الموظفين إلى خبراء بقوانين أو لوائح خاصة. فهذين التدربيين تم وضعهما لرفع الوعي ومساعدة الموظفين على فهم متى يجب عليهم طلب التوجيهات قبل التصرف.

وفي شركة لوكهيد مارتن، يتم تكليف الموظفين بالخضوع لتدريب على الامتثال قائم على الكمبيوتر وذلك استناداً إلى الوظيفة التي يقومون بها داخل المؤسسة. فحن لا نطلب، على سبيل المثال، ميكانيكياً يعمل على طائرة لكي نزوده بتدريب في الصادات والواردات لأن مسؤولياته اليومية لا تتطلب منه أن يصبح على دراية بهذا الموضوع. ولكن من ناحية أخرى، فإن جميع الموظفين مطالبون بأخذ دورة عمل، نظراً لأن هذا هو المجال الذي يجب أن يكون الموظفون على معرفة به بالنسبة للمتعاقد مع الحكومة الأمريكية. علاوة على ذلك، يجب تكرار كل دورة عن الامتثال بشكل دوري - كل عام أو عامين. وأخيراً، يتم وضع الاحتياطات بالنسبة لهؤلاء الموظفين الذين لا يُتاح لهم الوصول إلى جهاز كمبيوتر أو الموظفين ذوي الاحتياجات خاصة.

أما بالنسبة لتدريب التوعية، فإنه يكون سنوياً. وبخلاف التدريب على الامتثال الذي يعتمد على أجهزة الكمبيوتر، فإنه في معظم تدريبات التوعية الخاصة بشركة لوكهيد مارتن يقوم مدير الموظفين بنفسه بتقديم هذا التدريب لموظفيه. ويتم تحقيق ذلك باستخدام عملية تدريجية يقوم فيها بوب ستيفينز، رئيس مجلس إدارة لوكهيد مارتن والرئيس التنفيذي لها ومديرها العام بتدريب مجموعة الموظفين لديه وهؤلاء يقومون بتدريب موظفيهم وهكذا تستمر هذه العملية نزولاً حتى يتم تدريب جميع الموظفين بالشركة. ويستغرق هذا التدريب في المجمل ساعة ويعتمد على سيناريوهات بالصوت والصورة وحوار حول القضايا التي يتم طرحها والتي يشارك فيها الجميع.

هـ. التواصل

تبدل برامج الأخلاقيات الفعالة جهداً كبيراً لإيجاد وسائل تواصل مبتكرة تُؤكد أن كل الموظفين يستوعبون جيداً أهمية التمسك بالمعايير الأخلاقية للشركة. وتستخدم الشركات النشرات الإخبارية ورسائل البريد الإلكتروني وملصقات إعلانية وبطاقات بريدية ومواقع إلكترونية على مدى العام لإيصال رسائل معينة تتعلق بالممارسات الأخلاقية والنزاهة. وتعد وسائل الاتصال الفعالة أفضل من التدريب المطلوب من حيث استحوادها على انتباه الموظفين. وهناك شركات عديدة بالولايات المتحدة تستخدم التكنولوجيا بشكل متزايد لتطوير وسائل جديدة لتوصيل رسائل عن الممارسات الأخلاقية لموظفيها. فمثلاً، تقوم الشركات بتحميل مقاطع فيديو موجزة عن مشاكل أخلاقية على موقع يوتيوب وإنشاء مدونات عن المشكلات الأخلاقية أو أحداث جارية لها علاقة بنجاح أو فشل أخلاقي.

وفي شركة لوكهيد مارتن، يُعد محضر النزاهة (*Integrity Minute*) هو أشهر وسيلة اتصال تستخدمها الهيئات المعنية بتطبيق الأخلاقيات. وهذه الوسيلة عبارة عن سلسلة قصيرة من مقاطع الفيديو التي يتم إرسالها عبر البريد الإلكتروني لموظفي شركة لوكهيد لإتمام تدريب التوعية السنوي عن طريق تعزيز

الأخلاقيات والتنوع ورسائل القيادة الكاملة على مدار السنة. وتقوم شركة لوكهيد مارتن بإصدار ثلاث سلاسل من محضر النزاهة كل عام. وهذه السلاسل تقوم تحديداً باستهداف الاتجاهات التي تتم ملاحظتها داخل مكان العمل. وتبرز كل سلسلة موضوعات هامة مثل السلوك الصحيح للعمل الدولي والتحرش وتضارب المصالح والتمييز وغيرها من حالات سوء السلوك. ويتم عرض هذه السيناريوهات في قسمين على مدار دورة تستغرق ثلاثة أسابيع. وينتهي أول قسمين بمسلسل مغامرات وبدعوة الموظفين إلى التحول إلى القسم الذي سيتم عرضه الأسبوع القادم لمعرفة ما يحدث.

آليات محددة لمكافحة الفساد

فيما يلي ملخص لآليات معينة مستهدفة وجدت شركة لوكهيد مارتن أنها فعالة في عملية مكافحة الفساد والتي تحظى بدعم برنامج أخلاقيات قوي يضمن أن النزاهة هي جزء من النسيج الثقافي للشركة.

- فصول مدونة قواعد السلوك التي تتناول مكافحة الفساد ومنح المجاملات والحصول عليها وتضارب المصلحة.
- سياسات تفصيلية للشركة تتعامل مع الرشاوى ومجاملات العمل وتضارب المصالح.
- توجيهات الضيافة الخاصة بالدولة التي تضع الحدود المناسبة لقبول مجاملات العمل داخل البلاد التي نعمل بها. وتتاح هذه التوجيهات بسهولة لموظفينا.
- المطالبة بتقارير منتظمة عن مجاملات العمل التي تتجاوز توجيهات الضيافة وعن أي مدفوعات تسهيل الأعمال.
- الامتثال والتدريب على مدونة قواعد السلوك التي تتناول بوجه خاص سياسات الشركة لمكافحة الفساد.
- عمليات تدقيق لجميع جوانب جهود مكافحة الفساد.
- أداء العناية الدقيقة الواجبة بشأن جميع وكلاء واستشاريي الطرف الثالث قبل الدخول في ارتباطات مع مثل هؤلاء الأفراد. وتشمل هذه العناية الواجبة، على الأقل، مراجعة المعلومات عامة المصدر وعمليات فحص مرجعية والاستفسار من السفارات وعقد لقاءات مباشرة.
- ويتعين على وكلاء واستشاريي الطرف الثالث الالتزام بمدونة قواعد السلوك الخاصة بشركة لوكهيد مارتن وبالأخص الالتزام بمعايير مكافحة الفساد الخاصة بالشركة.
- خضوع الاتفاقات المبرمة مع وكلاء واستشاريي الطرف الثالث لمراجعة دورية، بما في ذلك إجراء العناية الواجبة المتكررة.

2. سياسة النزاهة: مثال على شركة أسلحة أوروبية

على مدار السنوات الأخيرة، باتت الشركات الدولية الكبرى تقر بأن المعايير الأخلاقية الصارمة والامتثال للقوانين واللوائح الدولية يجب أن تكون جزءاً لا يتجزأ من رؤيتها الإستراتيجية. وفي إطار الاستجابة للتغيرات الكبيرة في السياق الاقتصادي والجيوسياسي والنطاق العالمي المتزايد لأعمال وعملياتها، قامت الشركات بالقاء نظرة عميقة وجادة للطريقة التي يتعاملون بها مع جوانب أعمالها الممتدة من إدارة الموارد البشرية وحتى التسويق والمبيعات والعمليات الصناعية والعلاقات مع أصحاب المصلحة. ومع اعتمادها لسياسة المسؤولية المؤسسية في عام 2001، كانت شركة طاليس (Thales) واحدة من أولى الشركات الأوروبية التي تعتمد هذه التغيرات رسمياً.

بيئة متغيرة ومعقدة

على مدار تاريخها، نجحت شركة طاليس (Thales) في التأقلم بنجاح مع التغيرات التي حدثت في البيئة المحيطة بها. إن التحولات الجارية في الإطار المؤسسي المسيطر على "صناعة السيادة" في أوائل القرن الحادي والعشرين لها نفس القدر من الأهمية على الأقل الذي تحظى به التغيرات الأخرى.

ولقد استطاعت شركة طاليس والشركات التي استحوذت عليها في الدول الأخرى (المملكة المتحدة وهولندا وأستراليا وما إلى ذلك) العمل لعقود في إطار قومي صارم وتحت رقابة دقيقة من قبل الدولة. وباعتبارها عميلاً أساسياً وأحياناً حاملة أسهم، كانت الدولة مشاركة أيضاً في وضع الإستراتيجية المؤسسية للشركة وتمويل الأبحاث والتنمية ومنح التصاريح للصادرات والجوانب الأخرى للأنشطة التجارية.

ونظراً لأن شركة طاليس باتت الآن شركة "دولية"، فلم تعد تعمل داخل إطار قومي ثابت واحد ومحدد بوضوح ولكنها بالأصح أصبحت تعمل داخل مجال إستراتيجي ذو أبعاد عالمية. وفي إطار هذا السياق الجديد، أصبحت المهام مثل إدارة الموارد البشرية أو المعاملات التجارية الدولية أكثر تعقيداً.

وكما أن أنشطة الأعمال التجارية للشركة أصبحت عالمية فهي لا تزال تعتمد على التكنولوجيات الحساسة والإستراتيجية والمركزية بالنسبة للسيادة القومية لكل دولة. وهذا التناقض الهيكلي يقدم العديد من التحديات لكل من الشركات والقائمين على تنظيمها، وتنادي بوضع مجموعة مختلفة من الأساليب الإدارية المبنية على مفاهيم مبتكرة من الحوكمة المؤسسية.

تحقيق قدر أكبر من الشفافية والقدرة على التتبع

بالإضافة إلى التعقيد الذي تنطوي عليه هذه البيئة الاقتصادية الدولية، تستمر المنظمات الدولية وصانعو القرار الوطنيين في وضع لوائح جديدة وإقرار قوانين جديدة، الأمر الذي لا يتحقق دائماً على نحو متنسق، بينما يواصل أصحاب المصلحة من المجتمع المدني، بما في ذلك منظمات غير حكومية، بالمطالبة باستمرار بمعايير جديدة من مجتمع الأعمال.

وفي ظل غياب نموذج حوكمة عالمي، فإن الأعداد المطلقة والتعقيد الذي تنطوي عليه هذه القواعد والمتطلبات المختلفة يجعل البيئة التجارية أكثر تفككاً - لا سيما مع الأخذ بعين الاعتبار أن قواعد ومعايير معينة "غير ملزمة"، والتي يعود أصل الكثير منها إلى قواعد أو معايير بريطانية أو أمريكية، تكون في تعارض مع الأنظمة القانونية للدول الأخرى. ومع وجود أعمال تجارية تأخذ الطابع العالمي على نحو متزايد وسياق معياري وتشريعي معقد جرى وضعه من قبل هيئات متنوعة، فإن المطالبة بالشفافية باتت تتزايد باستمرار، الأمر الذي يدفع الشركات إلى جلب قدر أكبر بكثير من الانفتاح وقابلية التعقب فيما يتعلق بعملياتها التجارية.

الإدارة الأخلاقية

في الوقت الذي يتصاعد فيه الضغط على ممارسات الحوكمة حول العالم، يتقلص تدريجياً نطاق نفوذ الهيئات العامة - وهي الهيئات الوحيدة التي لديها الصلاحية لسن "القانون الملزم" - وذلك لأنه ليس هناك قانون ملزم يتمشى تماماً مع الوقائع الاقتصادية لفترة طويلة. ولذلك من الضروري القيام بمراجعات وتعديلات متكررة لجعل القوانين أكثر تحديداً، ولكن كلما زادت مراجعتها مالت إلى أن تكون أكثر غموضاً. ومن ثم، هناك ميل

بشكل متزايد لدى المشرعين إلى النزول قليلاً عن المبادئ التشريعية الأساسية، تاركين للشركات حق تحديد القواعد والخطوط الرئيسية ومعايير السلوك الأخلاقي الخاصة بها. إن مفهوم المسؤولية الأخلاقية والمؤسسية يبدأ حيث ينتهي القانون.

وهذا التحول في إطار الحوكمة يحمل الشركات مسؤولية أكبر، مما يؤثر بشكل مباشر على العمليات الإدارية ونماذج الأعمال التجارية لهذه الشركات. وفي هذا السياق قامت شركة طاليس (Thales) منذ أعوام عديدة مضت بوضع سياسة شاملة تتعلق بالمسؤولية الأخلاقية والمؤسسية كجزء من الجهود المبذولة للتأقلم مع هذه الظروف الجديدة. وفي إطار قانوني و معياري، فإن المديرين مطالبون بشكل دائم بالقيام بعملية اختيار فيما يتعلق بقبالة تطبيق مختلف المعايير. إذ يتعين عليهم تحقيق توازن بين الحد الأدنى والحد الأقصى من الجهود وموازنة الخيارات المتاحة لتحديد أفضل طريقة لضمان تحقيق نمو وريحية مستدامة على المدى الطويل. وتُعد هذه الخيارات جزءاً رئيسياً من المسؤولية التي يتحملها المدير وتصبح أكثر صعوبة عندما يزداد عدد أصحاب المصلحة وتصبح مطالبهم أكثر تحدياً.

ويتعين على الإدارة أيضاً احتضان والتوفيق بين التوقعات الأخلاقية لكل موظفي الشركة، الذين أصبحت خلفياتهم الثقافية وتقاليدهم أكثر تنوعاً بشكل واضح مع توسع الشركة في الأثر الذي تتركه دولياً. ولكي تتم إدارة الشركات بفاعلية في هذا السياق العالمي، من المهم الانتقال من الضمني إلى الصريح ومن التقليد الشفهي إلى المتطلبات المكتوبة ومن اتخاذ قرار تقديري إلى أفعال تخضع لأفضل الممارسات المقبولة. ولذلك ظهر نموذج إداري جديد.

إدارة المخاطر

تتطوي ممارسة أي عمل تجاري على درجة من المخاطرة. ومع ذلك، فإن التدفقات التكنولوجية الحساسة في جميع أنحاء العالم والتعقيد القانوني المتزايد وأيضاً المطالب المجتمعية الجديدة وتزايد المنافسة الشديدة التي لم يسبق لها مثيل، كلها تجعل تحديد المخاطر وإدارتها أكثر أهمية بكثير من ذي قبل. علاوة على ذلك، أصبحت المسؤولية المدنية والجنائية للشركات و فرق إدارتها أكثر عرضة للسؤال حيث أصبحت ممارسة الأعمال في جميع أنحاء العالم محل نزاع أكثر من ذي قبل.

ونتيجة لهذا، وفي ضوء قطاعات الأنشطة الخاصة بشركة طاليس (Thales) فإن سياسة تحمل المسؤولية المؤسسية في الشركة أصبحت لا تقوم فقط على التحليل العميق لمخاطر عدم الامتثال ولكن أيضاً على قواعد السلوك الأخلاقي والنزاهة المدعمان من قبل جميع الهيئات الإدارية العليا للشركة واللذان يتم إيصالهما بشكل منهجي لجميع الموظفين. وهذا النهج يعزز الوعي الإداري للقضايا محل الاهتمام ويوفر إطاراً من التحسين المستمر على مستوى الشركة بأكملها وتصميم إجراءات سياسة الشركة المعمول بها.

العمليات المصممة لأغراض معينة

تعتقد شركة طاليس (Thales) أن ممارسة العمل بمسؤولية يعني، في المقام الأول/ الالتزام باللوائح التجارية الدولية وبالأخص، اتخاذ إجراءات لتجنب صادرات التكنولوجيات الحساسة والمعدات الدفاعية للدول المصنفة على أنها تطوي على مخاطر، وبالتالي المساهمة في مواجهة التحديات التي تشكلها وفرة أسلحة الدمار الشامل والعمليات الإرهابية على مستوى العالم. لذا تقوم الشركة بتعزيز إجراءات الرقابة الداخلية لمكافحة الفساد بأكثر فاعلية ممكنة، في القطاع الذي تمثل فيه الصفقات مبالغ مالية كبيرة والذي قد يتضمن دولا لا تهتم كثيراً بالممارسات الأخلاقية.

إجراءات صارمة لمنع الفساد

يتم تطبيق مجموعة مترابطة من التوجيهات والإجراءات الصارمة لتفويض المسؤوليات لضمان الامتثال لقوانين مكافحة الرشوة القومية والدولية. وهناك، على وجه الخصوص، إجراءات قد تم اتخاذها لضمان أن وحدات التشغيل لا تدخل بشكل مستقل في أي علاقات تعاقدية مع وكلاء أو مقدمي خدمات خارجية لتسهيل المعاملات التجارية الدولية. وتتم إدارة جميع الموارد الداعمة لتصدير المبيعات وجهود التسويق الخاصة بوحدات التشغيل من قبل مؤسسات متخصصة في هذا المجال، لا سيما من قبل شركة طاليس إنترناشيونال (Thales International). وهذه هي المؤسسات الوحيدة المعتمدة من قبل الشركة للتعامل مع هذه القضايا المعقدة في الإطار التنظيمي الصارم لعمل هذه المؤسسات. ومن شأن هذه السياسة أن تحسن من كفاءة مبيعات شركة طاليس (Thales) وجهود التسويق وتضمن وجود رقابة صارمة على امتثال تعاملاتها التجارية الدولية.

ويتم تطبيق الإجراءات والتوجيهات على كل مقدمي الخدمات الخارجية، بما في ذلك الأفراد والشركات الاستشارية والشركات الداعمة لشركة طاليس (Thales) في عمليات التسويق والمبيعات والتي تشمل العملاء من القطاعين العام والخاص على حد سواء. ويجب تعريف المستشارين المؤهلين على أنهم خبراء في مجالاتهم سواء على المستوى الإقليمي أو الدولي. ويتم تطبيق إجراءات اختيار صارمة: يجب استكمال استمارة استبيان مفصلة، كما يجب توفير نسخ من سجلات الشركة وجميع الوثائق الرسمية الأخرى وبالأخص التقارير السنوية كما يتحتم على الإدارة العليا أن تتولى مهمة تطبيق كل التشريعات التي لها علاقة بالسلوك الأخلاقي في مجال التجارة الدولية. ويتم تحليل جميع هذه المعلومات والتحقق منها من قبل هيئة خارجية. ويتم تحديد عوامل المخاطر عندما تقدم المعلومات أسباباً لإجراء تحقيق أكثر قرباً والإحالة إلى مستوى أعلى من الإدارة لاتخاذ قرار. ويتم تصنيف أنواع معينة من المعلومات على أنها "سدادات العرض" والعمل على الإيقاف الفوري لعملية الاختيار. كما تخضع أيضاً المدفوعات المقدمة نظير إساءة هذه الخدمات لإجراءات صارمة. فمثلاً، قد لا يتم إجراء عمليات تحويل إلى مؤسسة مالية تقع في ملجأ ضريبي، ويجب أن تكون جميع المدفوعات متوافقة مع الخدمة الفعلية وتعكس نوع الخدمة المقدمة تحديداً.

وكل هذه الإجراءات مدونة في كتيب أفضل الممارسات الذي طوره وأقرته إدارة شركة طاليس (Thales). وتجري الآن عملية تطوير مستمرة لزيادة كل من شمولية الإجراءات وأيضاً التدابير المتخذة لتفعيل هذه الممارسات.

تطوير أفضل الممارسات

تصبح الشركة معرضة للخطر إذا استطاع منافسوها الإيفاء بالحد الأدنى من المتطلبات القانونية عن طريق اختيارات أقل من الناحية الأخلاقية. ولذلك من الضروري إتباع نهج على مستوى القطاع بحيث يمكن من خلاله يمكن تطوير المعايير المشتركة واعتمادها كأفضل الممارسات من قبل جميع الشركات وبالتالي التنافس على قدم المساواة. وقد شاركت شركة طاليس (Thales) في إطلاق مبادرة مثل مبادرة الرابطة الأوروبية للصناعات الفضائية والدفاعية (ASD).

المسؤولية الأخلاقية والمؤسسية في شركة طاليس (Thales)

تدرك إدارة شركة طاليس أن سياسة الامتثال الفعالة في حاجة إلى التوسع بحيث تمتد إلى ما بعد معاملات التسويق والمبيعات الدولية لتشمل جميع عمليات الشركة. إن سياسة المسؤولية الأخلاقية والمؤسسية لشركة طاليس راسخة في مدونة قواعد الأخلاقيات الصادرة لكل موظف بالشركة وكذلك في عدد من مجموعات من عمليات وإجراءات تتعامل مع قضايا تجارية وبيئية وعمالية ومجتمعية على مستوى الشركة. وقد تم أيضاً إنشاء هيئة مكرسة بها لجنة للأخلاقيات والمسؤولية المؤسسية معنية بوضع سياسة شركة طاليس كما تم تخصيص قسم مؤسسي مسؤول عن تنفيذ هذه السياسة. ويتم تدعيم عملية التنفيذ الداخلية - على المستوى الإدارات وعلى المستوى الوطني - عن طريق شبكة من مسؤولي تطبيق الممارسات الأخلاقية.

وفي نفس الوقت، جرى تطوير حملات التوعية وتقديم المعلومات والتدريب والتي تشمل برامج التعليم الإلكتروني التي تحدث على نطاق واسع وذلك لتعزيز ارتباط الموظفين بالشركة ولضمان أن كل الموظفين يشاركون في القيم الأخلاقية بالشركة.

3. إجراءات إضافية لتعزيز النزاهة في قطاع الدفاع

حققت كبرى شركات الأسلحة في غرب أوروبا وشمال أمريكا تقدماً ملحوظاً مؤخراً في مجال اعتماد وإنفاذ مدونات قواعد السلوك ومعايير عدم التسامح مع الفساد بجميع أشكاله. كما شرعت روابط هذه الصناعات في استنتاج دروس مستفادة وتعزيز معايير الصناعة. ويقدم المربع 20-2 مثلاً على الأنشطة التي تتم داخل إطار عمل الرابطة الأوروبية للصناعات الفضائية والدفاعية (ASD).

وفي إطار التعامل مع عملية عرض الفساد، سوف تستمر كبرى الشركات وروابط صناعة الدفاع في تقييم فاعلية قواعد ومعايير النزاهة والمحاولة في رفعها، لإشراك شركات التوريد الدفاعية بم في ذلك الشركات الصغرى والمتوسطة وتوسيع النطاق الجغرافي لتطبيق هذه المعايير والقواعد. ولا ضمان لوجود ساحة من المنافسة والتنافس الشريف إلا عن طريق تطبيق معايير ثابتة ومتوافقة وسط جميع شركات التصدير.

ويتعين على شركات الأسلحة الرئيسية التأكد من أن المقاولين من الباطن والاستشاريين الدفاعيين وجماعات الضغط وجميع الأنواع الأخرى من الوسطاء يتمسكون بنفس مدونة قواعد السلوك التي يعملون بها هم أيضاً. ولا يمكنهم الإدعاء بأن ما يقومون بتوريده يخلو من الفساد إلا عن طريق التغطية الكاملة لـ "سلسلة التوريد".

لذلك، من المفيد للحكومات أن تقوم بعمل قائمة مختصرة تتضمن فقط هؤلاء المشاركين في المناقصات التي تضمنت معايير مشتركة للصناعة الدفاعية فيما يخص النزاهة والفساد. علاوة على ذلك، على الحكومات أن تقوم بحرمان الموردين العاملين في قطاع الدفاع الذين استخدموا الفساد للحصول على عقود من التعاقدات وأن تشاطر هذه المعلومات مع الحكومات الأخرى. ومن ثم، تقوم روابط الصناعة الدفاعية بنزع العضوية من مثل هذه الشركات.

المربع 20-2. أنشطة الرابطة الأوروبية للصناعات الفضائية والدفاعية للممارسات الأخلاقية ومكافحة الفساد

في عام 2006، أكد المدير التنفيذي الذي يمثل الشركات التي تشكل مجلس الرابطة الأوروبية للصناعات الفضائية والدفاعية (ASD) على استمرارهم في التزامهم بالمساهمة في إيجاد سوق خالية من الممارسات الفاسدة، والسماح لكل المشاركين في السوق الدولي بالمنافسة على أسس متساوية وعادلة.

وقد عبرت الصناعة عن التزامها بمراعاة وتطبيق القواعد التي تتضمنها التشريعات القومية المنفذة لاتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الخاصة بمكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في قانون المعاملات التجارية الدولية وغيرها من القوانين الأخرى القابلة للتطبيق. كما قامت الرابطة الأوروبية للصناعات الفضائية والدفاعية (ASD) بتشكيل "مجموعة العمل المعنية بالأخلاقيات ومكافحة الفساد". وقامت هذه المجموعة بإجراء تمرين معياري من أجل تقييم الممارسات الحالية بين الشركات المشاركة. ويتم تحليل المدونات الداخلية لقواعد أخلاقيات الشركات من قبل محام مستقل، والذي يرأس أيضاً لجنة مكافحة الفساد بغرفة التجارة الدولية (ICC).

وأسفرت هذه النشاطات عن وضع "معايير مشتركة للصناعة الجوية والدفاعية الأوروبية" والتي أقرها المجلس في أبريل عام 2007. وقد طلب من أعضاء الروابط القومية للرابطة الأوروبية للصناعات الدفاعية والجوية (ASD) المصادقة على المعايير وطلب من الشركات المشاركة التوقيع على بيان التزام. وقد تم طلب هذه المصادقة منذ أكتوبر 2008، ويجري الآن تنفيذ عملية منظمة تنطوي على مؤشرات لقياس التقدم المحرز لتشجيع وإقناع الشركات على الالتزام بهذه المعايير.

وتساهم الرابطة الأوروبية للصناعات الفضائية والدفاعية (ASD)، بتأييد من غرفة التجارة الدولية، في مبادرات توسيع النطاق الجغرافي لأنشطتها الأخلاقية وأنشطة مكافحة الفساد لتشمل دول ليست أعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

المصادر: Aerospace and Defence Industries Association of Europe, Annual Report 2007 (Brussels: ASD, 2008), 20, www.asd-europe.org; The "Common Industry Standards for European Aerospace and Defence" www.asd-europe.org/Objects/2/Files/WEB.CommonIndustryStandards.pdf.

وقد تقوم المنظمات الدولية مثل منظمة حلف شمال الأطلسي بتسهيل تطوير إستراتيجية شاملة ومتوازنة وفعالة لتعزيز النزاهة لدى قاعدة شركات التوريد في مجال الدفاع. وقد تقوم هذه المنظمات أيضاً بتشجيع الشفافية في قطاع الدفاع، بما في ذلك شفافية الملكية ودعم شركات التوريد العاملة في مجال الدفاع للإيفاء بمتطلبات النزاهة.

فالتعاون بين الحكومات والموردين والمنظمات الحكومية الدولية والروابط الصناعية هو الشيء الوحيد الذي قد يجعل الشركات العاملة في قطاع الدفاع حليفاً يُعتمد عليه في الحرب المشتركة ضد الفساد المحتمل في قطاع الدفاع.

21 الفصل الحادي والعشرين

دور المجتمع المدني والإعلام

مقدمة

يبحث هذا الفصل في الدور الحيوي الذي يلعبه المجتمع المدني والإعلام في بناء النزاهة والحد من الفساد في قطاعي الدفاع والأمن. ويدرس الفصل مسألة "بناء النزاهة" بشكل أساسي من خلال إصلاح القطاع الأمني، وهي الفكرة التي نشأت في تسعينيات القرن الماضي استجابة لإدراك أن التنمية والأمن وجهان لعملة واحدة، وإدراك أن الجهود التي تهدف إلى تحسين القطاع الأمني ينبغي القيام بها في إطار تعزيز الحكم الرشيد أو الديمقراطي. ويعني الحكم "الرشيد" في جوهره الحكم الذي يركز على الأشخاص والحكم الذي يتسم بالعدل والمسؤولية والشفافية. والذي يتيح المشاركة والتشاور في التخطيط واتخاذ القرار، وإدارة القطاع العام بكفاءة وفعالية، كما يسعى إلى مشاركة المجتمع المدني ويسهل تحقيق ذلك بفاعلية. أو بمعنى آخر، يصبح الحكم الرشيد شرعياً من خلال العمليات التشاركية وجهود مكافحة الفساد والمساءلة البيروقراطية. ويركز على الاستفادة من الموارد بشكل فعال وكفاء، ويعزز المشاركة الفعالة من جانب القطاع الخاص والمجتمع المدني لمواجهة المصالح الشخصية.¹

وفي عام 2004، قدمت لجنة المساعدة الإنمائية (DAC) التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) وثيقة سياسة أقرتها الدول الأعضاء، والتي حثت أصحاب المصالح على "إعادة تعريف الأمن، وتحويل النقاش من صورته الفعلية إلى منهج أكثر شمولية وتعاوناً".² وقد وصفت لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إصلاح القطاع الأمني بـ "تحويل نظام الأمن" بما فيه جميع الأجهزة الأمنية وأدوارها ومسؤولياتها وأعمالها - للعمل سوياً لإدارة النظام على نحو يتوافق مع المعايير الديمقراطية والمبادئ السليمة للحكم الرشيد، وبذلك يسهموا في إيجاد إطار جيد لعمل القطاع الأمني.³، ولبناء "ثقافة مؤسسية للنزاهة" (الفصل الرابع والعشرون)، وينبغي ألا تكون هناك حاجة إلى إعادة إنشاء إطار نظري: إن الأهداف والمعايير الموضحة في إطار لجنة المساعدة الإنمائية لإصلاح القطاع الأمني تعد مناسبة إلى حد كبير، غير أنها تفتقد إلى التنفيذ الفعال للمعايير الموضحة فيها من

¹ Hans Born, Philipp H. Fluri and Simon Lunn, eds., *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform*, A collection of articles on foundational aspects of parliamentary oversight of the security sector (DCAF/NATO Parliamentary Assembly, January 2003), Glossary, 240-241

² OECD Development Assistance Committee, *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice* (Paris: OECD, 2004)

³ OECD, *Security System Reform and Governance: A DAC Reference Document* (Paris: OECD, 2005), www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf

قبل العديد من الحكومات، لاسيما فيما يتعلق بالشفافية والمساءلة⁴ والإسهام المتاح لأصحاب المصالح الرئيسيين، وخاصة المجتمع المدني.

ونظراً لتغير جدول أعمال إصلاح القطاع الأمني في السنوات الأخيرة، فقد لعب المجتمع المدني دوراً مهماً في تحقيق النزاهة الخاصة بهذا النهج، وبتزايد الإدراك لدى العديد من الدول والأمم المتحدة بأن الأطراف غير الحكومية ووسائل الإعلام والبرلمانيين يستطيعون القيام بمهام رقابية مدنية حيوية. والبرلمانيين وحدهم لا يستطيعون ضمان تحقيق رقابة فعالة كما لا يستطيعون مساءلة الحكومة عن جميع أنشطة وسياسات القطاع الأمني لعدم امتلاكهم الوقت والموارد أو الخبرة التي تؤهلهم للقيام بذلك، وعلى حد وصف لجنة المساعدة الإنمائية فإن "مشاركة المجتمع المدني في برامج إصلاح القطاع الأمني تُعد شرطاً مسبقاً لتحقيق الملكية المحلية الأوسع والأكثر شمولاً، وتحقيق استمرارية هذه البرامج في نهاية المطاف"⁵ وكما هو موضح في بعض الفصول السابقة من هذه الخلاصة الوافية⁶ فإن الرقابة المستقلة التي تقوم بها منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام تعد عنصراً ضرورياً لبناء النزاهة ومهماً للغاية للتنفيذ الفعال لمبادرات إصلاح القطاع الأمني الرامية لتعزيز الحكم الرشيد في مؤسسات قطاع الدفاع والتصدي مخاطر الفساد.

وبوجه عام، فإن الدور العملي لمنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام في إصلاح القطاع الأمني وبناء النزاهة كان محدوداً ليس فقط في البلدان الضعيفة أو التي تمر بمرحلة انتقالية (غالباً يرجع ذلك إلى طبيعة أنظمة الحكم المستبدة وضعف المجتمع المدني)، وإنما أيضاً في المجتمعات الأكثر تقدماً والأكثر ديمقراطية، لاسيما في الدول الأعضاء في حلف شمال الأطلسي (حيث لا تزال المشاركة المستقلة للمجتمع المدني محدودة، كما هو موضح أدناه بمزيد من التفصيل)، ويهدف هذا الفصل إلى البحث في أسباب حدوث هذه الحالة، وحول ما ينبغي القيام به من أجل تعزيز دور المجتمع المدني ووسائل الإعلام في رقابة وإصلاح مؤسسات قطاع الدفاع.

ويبدأ الفصل بمراجعة أدوار المجتمع المدني ووسائل الإعلام على نحو منفرد، وبعد ذلك يبحث في الصعوبات التي تواجه تطبيق هذه الأدوار ضمن ثلاث سيناريوهات محددة: البلدان الهشة، والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، والدول الأعضاء في منظمة حلف شمال الأطلسي. ونختتم الفصل بتقديم بعض الخيارات والتوصيات لحماية وتعزيز قدرة المجتمع المدني ووسائل الإعلام على بناء النزاهة والحد من الفساد المحتمل حدوثه داخل مؤسسات قطاع الدفاع.

⁴ في هذا السياق "المساءلة" تعني بشكل أساسي "القدرة على الإجابة" – الالتزامات للرد على الأسئلة حول ما تم وما سيتم تحقيقه وأسبابه. وهذا هو التعريف المستخدم من قبل ويليام بيرد وستيفان غيبيبرت في The World Bank, "Public Finance, Security, and Development: A Framework and an Application to Afghanistan," Policy Research Working Paper 4806 (The World Bank South Asia Region Poverty Reduction, Economic Management, Finance and Private Sector Development Department, January 2009), footnote 11

⁵ OECD, OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice (2007)

⁶ طالع، على سبيل المثال، الفصل الخامس والفصل الثامن حول النهج الوطنية واتفاقيات المقاصة على التوالي. يرى كلا المؤلفين أن منظمات المجتمع المدني تضطلع بدور في ضمان تحقيق الشفافية والمساءلة.

دور المجتمع المدني

يعد المجتمع المدني النابض بالنشاط مطلبًا أساسيًا للديمقراطية. فلهذه المقدره على موازنة سلطة الدولة ومقاومة الاستبداد، ونظرًا لتعدد مؤسساته، فبإمكانه ضمان عدم تحكم المصالح الشخصية في الدولة، وقد ظهرت خلال العقود الأخيرة مجموعة متنامية وواسعة الانتشار من منظمات المجتمع المدني على الساحة السياسية في العديد من الأماكن حول العالم، وليس في الدول الديمقراطية فحسب. ولا يوجد تعريف متفق عليه للمجتمع المدني. فلجنة المساعدة الإنمائية تعرف "المجتمع المدني" بأنه "الحيز السياسي الموجود بين الأفراد والحكومة، الذي يمثله أعضاء المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الاجتماعية وغيرها من المنظمات والشبكات. وتتضمن منظمات المجتمع المدني المنظمات غير الحكومية على الصعيد الوطني والمنظمات المجتمعية والهيئات الدينية والمؤسسات المهنية ومجموعات المصالح مثل الاتحادات النقابية ووسائل الإعلام والمؤسسات التجارية الخاصة ونقابات المحامين ومنظمات حقوق الإنسان والاستشاريين المستقلين والجامعات ومؤسسات الفكر والرأي المستقلة".⁷

ويقدم فريق الشخصيات البارزة المعني بالعلاقات بين الأمم المتحدة والمجتمع المدني التابع للأمم العام للأمم المتحدة وصفاً أضيق من التعريف السابق للمجتمع المدني حيث يصفه بأنه يضم مؤسسات من المواطنين (بعيداً عن نطاق العائلات والأصدقاء والحكومة والأعمال) التي ينضم إليها المواطنون من أجل تطوير اهتماماتهم وأفكارهم وأيدلوجياتهم.⁸ غير أن هذا الفصل يتناول النموذج ثلاثي القطاعات، الذي ينظر إلى الدولة باعتبارها تتألف من حكومة وسوق وجماعة المواطنين، ويعتبره نقطة بداية مفيدة لتعريف المجتمع المدني. ووفقاً لهذا المنظور، فإن المجتمع المدني يشكل القطاع الثالث، الذي يتواجد جنباً إلى جنب ويتفاعل مع الدولة والمؤسسات التي تهدف إلى الربح (بما فيها وسائل الإعلام)، والذي يتمثل في حركات اجتماعية ومنظمات غير حكومية وهيئات دينية ومنظمات للمرأة وللشباب ومنظمات الشعوب الأصلية ومؤسسات مهنية ومراكز أكاديمية واتحادات وغيرها من المنظمات التي تعمل على الصعيد الوطني أو الدولي.

ويستبعد هذا التعريف المؤسسات الربحية (بما فيها معظم وسائل الإعلام) والمؤسسات الموجودة ضمن القطاع الحكومي، ومع ذلك، كما سيتضح، فإن الحدود بين القطاعات الثلاثة باتت على نحو متزايد غير واضحة. ويحدث بعض الخلط، على سبيل المثال، بين مهام منظمات المجتمع المدني والمؤسسات التجارية الخاصة ووسائل الإعلام، لا سيما في ظل الاستخدام المتزايد "للإعلام الجديد"⁹ من قبل المنظمات غير الحكومية للقيام بالأدوار الرقابية والدفاعية. وتناقش الفقرات التالية لماذا ينبغي على المجتمع المدني القيام بدور في بناء النزاهة والحد من الفساد في قطاع الدفاع، وماذا يتضمن هذا الدور، والتجارب المتعلقة بإصلاح القطاع الأمني حتى الوقت الراهن، وردود الفعل العنيفة الحالية ضد المنظمات غير الحكومية.

⁷ OECD, *OECD DAC Handbook on Security System Reform*

⁸ United Nations General Assembly, *We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance: Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations*, A/58/817 (New York, 11 June 2004), 13

⁹ الإعلام الجديد هو مصطلح يُراد به أن يشمل ظهور تقنيات المعلومات والاتصالات الرقمية أو الشبكية أو القائمة على الحاسوب والتي ظهرت في الجزء الأخير من القرن العشرين، مثل الإنترنت والمواقع الإلكترونية. بينما "الإعلام القديم" يعني ضمناً البرامج التلفزيونية والأفلام الروائية والمجلات والكتب أو المطبوعات الورقية.

المجتمع المدني و"الدبلوماسية الجديدة"

يتضمن المجتمع المدني مجموعة متنوعة من المنظمات والحركات التي تعمل على تعبئة الطاقات الاجتماعية للتعبير عن القيم والرؤى العميقة.¹⁰ وتُعد المنظمات غير الحكومية عنصرًا جوهريًا في المجتمع المدني. وعلى الرغم من أنه ربما تقوم أو لا تقوم هذه المنظمات على العضوية أو ربما تكون أو لا تكون مسجلة رسميًا، إلا أنها عادة ما تكون مستقلة عن الحكومات والأحزاب السياسية ويتم تمويلها في الغالب تمويلًا ذاتيًا. كما تشارك في توفير الخدمات (ويعد الأمن أيضًا من الخدمات الأساسية التي يجب توفيرها)،¹¹ وحشد الدعم والتنمية والتعليم العام وغيرها من صور الأنشطة غير الربحية، وتتراوح هذه المنظمات ما بين هيئات دولية ضخمة مثل منظمة العفو الدولية التي تضم ما يزيد عن 2.2 مليون من الأعضاء والمشاركين في أكثر من 150 دولة ومنطقة ومنظمات إقليمية محلية صغيرة. أما فيما يتعلق بمعاهد البحوث، فربما تكون هذه المنظمات إما منظمات غير حكومية أو مراكز أكاديمية مستقلة عن الحكومة أو تكون، عكس ذلك، لها صلة بالحكومة من خلال تمويل الدولة أو مشاركة وزراء ومسؤولين حكوميين سابقين (إما كأعضاء أو عاملين بها) على سبيل المثال.

وفي الماضي كانت تنتم العديد من العلاقات بين المنظمات غير الحكومية والحكومات بالتوتر أو في الواقع بالعدائية. ولا تزال كذلك في العديد من الدول حول العالم (أو في طريقها لتصبح كذلك مرة أخرى - كما هو موضح أدناه). ورغم ذلك، فقد تغيرت هذه العلاقة خلال العقد الأخيرين من الصراع إلى التعاون المتزايد في العديد من القضايا وفي عدد متزايد من الأماكن (بما فيها غالبية أوروبا والأمريكيتين وأماكن واسعة من جنوب آسيا وإفريقيا وأجزاء محددة من الشرق الأوسط). وقد أُطلق البعض على العلاقة البناءة بين المنظمات غير الحكومية والحكومات اسم "الدبلوماسية الجديدة".¹² وكان هذا جزئيًا نتيجة للإدراك المتزايد من قبل العديد من الحكومات أن عنصرًا مهمًا من الأمن القومي والاستقرار يتم تحقيقه بتعزيز الأمن الإنساني.¹³

رقابة المجتمع المدني على قطاع الدفاع

في ضوء جدول الأعمال الخاص بهذا الكتاب، فإن أطراف المجتمع المدني وبالأخص مجموعة محددة من المنظمات غير الحكومية ومعاهد البحوث تستطيع مشاركة (وفي حالات محدودة يحدث ذلك بالفعل) الحكومات والبرلمانات والجمهور في خمسة أمور رئيسية:

- **التعليم العام وزيادة الوعي:** تُعد توعية الجمهور بالضرية الباهظة للفساد، كما تم توضيحه في الفصل الأول، ثم القيام بحشد الدعم للحكومة الوطنية والمبادرات الدولية من أجل بناء النزاهة

¹⁰ L. David Brown, *Creating Credibility: Legitimacy and Accountability for Transnational Civil Society* (Sterling, VA: Kumarian Press, 2008), 1.

¹¹ الأمن باعتباره خدمة عامة يتمتع ببعض الخصائص التي تؤثر على طريقة تقديمه والخيارات المتاحة للمساءلة والترتيبات المالية. وربما يكون من الصعب القيام بمراقبة أداء الأجهزة التي توفر الخدمات الأمنية، نظرًا لتسلح قوات الأمن وربما يهددون المراقبين المدنيين، بينما يكون غالبًا من الصعب الاستعداد لتقييم الأداء وقت السلم، وربما ينتج عنه تقييمًا ونتائج متباينة. طالع نقاش ويليام بيرد وستيفان غيمبرت في *The World Bank, "Public Finance"* (January 2009).

¹² David Davenport, "The New Diplomacy," *Policy Review* 116 (December 2002 & January 2003).

¹³ لقد كان الهدف التقليدي لـ "الأمن القومي" هو الدفاع عن الدولة من التهديدات الخارجية. وعلى العكس يركز الأمن البشري على حماية الأفراد. *Human Security Brief 2006* (University of British Columbia, Human Security Centre).

وزيادة الشفافية وتحسين المسائلة من أنشطة المنظمات غير الحكومية (ووسائل الإعلام) البالغة الأهمية. ويعد الهدف الرئيسي لزيادة الوعي ضمان اعتبار عملية تنفيذ مبادرات إصلاح القطاع الأمني المحلية كعملية متواصلة وطويلة الأجل، وإدراك الجمهور لارتباط هذه المسألة بأنفسهم وبمجتمعاتهم. ولقد استخدمت المنظمات غير الحكومية مذهب فاعلية المساهمين وإستراتيجيات "القائمة السوداء" بنجاح كوسيلة للتأثير على تصرفات مباشرة في قضايا أو انتهاكات معينة.

● *العمل كمحفزين ووسطاء:* تستطيع المنظمات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني، مثل مؤسسات الفكر والرأي والجامعات ومعاهد البحوث، القيام بدور الوساطة أو بناء الجسور. وفي هذا الصدد، صار مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة ومنظمة الشفافية الدولية منارتين من المنارات الرئيسية في هذا المجال على مدار أكثر من عقد فقد ساهما على نحو ضخم في تحقيق الكفاءة البرلمانية وبناء القدرات من خلال التحليل والتقارير وتقديم دورات تدريبية وندوات. وقد لعبت أيضاً العديد من مؤسسات المجتمع المدني في أمريكا اللاتينية وأوروبا الوسطى والشرقية دوراً بالغ الأهمية في الحوار في أواخر الثمانينيات والتسعينيات عندما بدأت حكومات مدنية منتخبة حديثاً إعادة هيكلة قواتها المسلحة. وقد ساعدت هذه الحوارات في البداية على التغلب على انزعاج القوات المسلحة وبدء فتح قنوات للتبادل المهني بين المجتمع المدني والمسؤولين المنتخبين وهياكل القيادة العسكرية. وبشكل عام، فإن المزيد من أطراف المجتمع المدني بحاجة، رغم ذلك، إلى دعوتهم للمشاركة في الحوار، لا سيما في البلدان الهشة والتي تمر بمرحلة انتقالية، من أجل التوسط بين الحكومات (لا سيما مؤسسات الدفاع الخاصة بهذه الحكومات) وبين قطاعات معينة من المجتمع غير مبالية أو ربما مناوئة للحكومة ذاتها.

● *تقديم مجموعة كبيرة من الخبرات والمعرفة:* لقد عملت تعدد المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني الشعبية المختلفة على تراكم مخزون هائل من الخبرة والمهارة المؤسساتية والفردية بشأن النهج الناجحة اللازمة للتعامل مع إصلاح القطاع الأمني وبلوغ الحكم الرشيد. فعلى سبيل المثال، قد عملت المنظمات غير الحكومية مع المؤسسة العسكرية على زيادة المخزون الاحتياطي من الإجراءات الأمنية، وقدمت المشورة بخصوص تطوير عملية وسم الأسلحة وبرامج التتبع، كما لعبت دوراً حيوياً في برامج نزع الأسلحة وتسريح المقاتلين وإعادة اندماجهم في المجتمع. وعلى الرغم من أن هذه الخبرات والموارد البشرية ربما تكون ضئيلة فيما يتعلق بقضايا معينة تتعلق بقطاع الدفاع والموضحة في الجزء الثاني من هذا الكتاب، إلا أنها تبقى متاحة للحكومات أو للمنظمات الحكومية الدولية (IGOs) لتعزيز المبادرات الرامية لمكافحة مخاطر الفساد ومواطن الضعف في قطاع الدفاع. ومن الممكن أيضاً أن تتيح مجموعة الخبرات الأكثر دراية بإصلاح القطاع الأمني إسهامات ودروساً هامة "يمكن الارتكاز عليها" في مجال الحكم الرشيد والتي يمكن تطبيقها في القطاع المتخصص في إدارة شؤون الدفاع. ولكن على الرغم من أنه يتم استخدام هذه التجارب والخبرات الفنية على نطاق محدود في جلسات الاستماع البرلمانية على سبيل المثال، إلا أنها تظل مورداً غير مستغل إلى حد كبير. ويعد انعدام الثقة من الجانبين والأولويات المتنافسة على الموارد المحدودة للمنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان والتنمية من العوامل المساهمة في عدم استغلال تلك المنظمات.

● *تقديم الأبحاث الأساسية وتطوير السياسات:* من أعظم الإسهامات التي تقدمها مؤسسات المجتمع المدني إسهاماتها في مجال إجراء أبحاث وتوثيق حقيقة "لعنة الفساد" (التي نوقشت في الفصل

الأول) بدءاً من كشف العيوب أو التناقضات في عملية اتخاذ القرارات بشأن استخدام القوات العسكرية – من حيث قرار التدخل في صراع والقيام بعمليات عسكرية فعلية – وصولاً إلى الإدارة والمشتريات وممارسات التصدير غير الملائمة وغير الفعالة وأحياناً غير القانونية لقطاع الدفاع. وبقيام المجتمع المدني ووسائل الإعلام برفع الإدراك الشعبي والحكومي بشأن هذه القضايا، فإنهما بذلك يلعبان دوراً حيوياً في إتاحة تطوير ردود الفعل المناسبة. ويرتبط ارتباطاً وثيقاً بهذه الأبحاث عمل المنظمات غير الحكومية ومعاهد البحوث التحليلية والموجهة حسب السياسات، والذي يهدف إلى تقديم نُهجاً وخيارات إستراتيجية جديدة لبناء النزاهة والحد من الفساد في قطاع الدفاع. ويتضمن هذا العمل إجراء مقارنة بين أفضل الممارسات في مناطق مختلفة من العالم، ومبادرات تطوير السياسات، وطرح اقتراحات عملية لتغيير السياسات.

● **مراقبة الأداء:** ما إن تعتمد الحكومات السياسات الرامية إلى معالجة "لعنة الفساد"، فإن المنظمات غير الحكومية تضطلع أيضاً بدور هام كـ "وكالات رقابية" على تنفيذ السياسات ومطالبة الحكومات بتقديم تفسير لأي أوجه خلل أو فشل قد تحدث. وتضطلع المنظمات غير الحكومية، لا سيما منظمات حقوق الإنسان الوطنية والدولية مثل منظمة العفو الدولية ومنظمة رصد حقوق الإنسان (هيومن رايتس ووتش)، بدور هام في مراقبة أنشطة القوات الأمنية والمؤسسة العسكرية لضمان عدم ارتكابها أية انتهاكات لحقوق الإنسان أو خروقات للقانون الإنساني الدولي.

وكما هو موضح على نحو أكثر تفصيلاً أدناه، يواجه المجتمع المدني العديد من الصعوبات والعقبات في طريقه للاضطلاع بهذه الأدوار. فعلى الأقل ينبغي على الحكومات والبرلمانات الفعالة ضمان إتاحة جميع الوثائق المتعلقة بالسياسات ذات الصلة وتحفيز وجود قطاع ثالث مستقل قادر على أداء مهامه، بما في ذلك الرقابة على قطاع الدفاع. ومن وسائل تحقيق العنصر الأخير، على سبيل المثال، تفويض مؤسسات الفكر والرأي ومعاهد بحوث وجامعات ومنظمات غير حكومية مستقلة بإجراء أبحاث والقيام بعمليات تدقيق في مجالات معينة من قطاع الدفاع والأمن (على سبيل المثال قضايا الجريمة والمشتريات وسياسات شؤون الأفراد). ومع ذلك، فإذا أراد المجتمع المدني أن يلعب دوراً فعالاً في أجندة بناء النزاهة، لا سيما بتسهيل نقاشات بديلة في إطار المجال العام، فإن المنظمات غير الحكومية المستقلة بحاجة إلى أن تكون قادرة على توظيف الخبرات اللازمة لتقديم وجهات نظر مستنيرة حول السياسات الأمنية للحكومة وموازنة قطاع الدفاع وخيارات المشتريات والموارد. وفي الوقت الراهن، تندر هذه الخبرات في المنظمات غير الحكومية، حتى في الدول الديمقراطية، وهي بحاجة إلى بناء للقدرات بشكل أقوى والتزام قوي من المانحين بتمويلها.

وقد كانت منظمات المجتمع المدني فعالة، خاصة على مدار عقود في إرساء مبادئ القانون الدولي، كما هي موضحة في ميثاق الأمم المتحدة وجميع المعاهدات والمؤسسات المتعددة الأطراف. وبراها العديد من الدول كأجهزة مساعدة وشركاء يمكن الاعتماد عليهم. ولقد أصبحت حركات المواطنين والمنظمات غير الحكومية بمثابة محامين عموميين لهم شأن في العديد من المجالات، بما فيها حقوق الإنسان والبيئة والتنمية والحكم الديمقراطي ومنع الصراعات. كما ساعدوا في تعزيز المعايير الدولية والمعاهدات، وقد أعلنوا عن معايير أخلاقية وسياسية رائدة التي أصبحت فيما بعد سياسات وقوانين.

ومن أمثلة تحركات المجتمع المدني ذات الشأن حملة يوبيل 2000 المطالبة بإلغاء الديون، التي أقتعت حكومات مجموعة الدول الصناعية السبع بإلغاء دين يبلغ 100 مليار دولار أمريكي مستحق على الدول

الفقيرة، وحملة أوتواوا لحظر الألغام الأرضية،¹⁴ ومعارضة غزو العراق بقيادة الولايات المتحدة عام 2003، كما لعبت المنظمات غير الحكومية دوراً مهماً في تأسيس المحكمة الجنائية الدولية، واتخاذ قرار إضافة بروتوكول اختياري إلى اتفاقية حقوق الطفل (حظر التجنيد العسكري للأطفال دون 18 عاماً)، وتحسين الإجراءات لمكافحة انتشار وإساءة استخدام الأسلحة الصغيرة والخفيفة.

المجتمع المدني وإصلاح القطاع الأمني

عقب عملية قادت إدارة المملكة المتحدة للتنمية الدولية وإدارة التعاون الإنمائي التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تم إصدار دليل عام 2007 لتقدم "إرشادات لتفعيل توجيهات لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن إصلاح القطاع الأمني وسد الفجوات بين السياسات والممارسات".¹⁵، وحول مشاركة المجتمع المدني في إصلاح القطاع الأمني، يشدد الدليل على أن "بإمكان مؤسسات المجتمع المدني القيام بمهام المستفيد والمراقب غير الرسمي وأن تكون شريكاً ومدافعاً عن الإصلاحات بالإضافة إلى كونها أجهزة توفر الخدمات. كما يمكن تقديم الدعم لإصلاح القطاع الأمني من قبل أطراف المجتمع المدني الدوليين، الذين بإمكانهم أيضاً القيام بدور في بناء القدرات ووضع الإصلاحات والدفاع عنها وتنفيذها ومراقبتها وتقييمها".¹⁶

وتقدم المنظمات غير الحكومية نهجاً تصاعدياً القاعدة، التي غالباً ما تكون أكثر ملائمة وفعالية من الإجراءات التنزالية (أو المنطلقة من القمة)، على سبيل المثال، من خلال فتح قنوات اتصال مع المجتمعات التي يقل اتصال الدول معها. ويذكر الدليل أيضاً:

ينبغي أن تتضمن برامج إصلاح القطاع الأمني تحليلاً دقيقاً لسياق مؤسسات المجتمع المدني ودورها ومكانتها، حيث تتباين إلى حد كبير قدراتهم وفعاليتهم ونطاق مشاركتهم من دولة إلى أخرى. ولا بد أن يضع تقييم المجتمع المدني في الاعتبار مدى انتشار الأطراف المحلية بعيداً عن الأطراف "المعتمدة" من قبل الدولة، وعليه أيضاً تحديد أيهم يركز بالفعل على تحسين أمن الفقراء والمرأة والطفل والشباب، وغيرهم من الفئات التي يتم غالباً استبعادها من النقاشات المتعلقة بالأمن.¹⁷

ويناقش الدليل أيضاً مجالات مشاركة المجتمع المدني، مثل: عمليات السلام وعمليات الموازنة القومية ومراقبة قطاعي الأمن والدفاع. ومن الناحية النظرية، بإمكان المجتمع المدني القيام بعدة مهام حيوية، مثل: مراقبة الإجراءات المتعلقة بالقطاع الأمني والدفاع، ومراقبة جهود مكافحة الإرهاب والتشريعات الخاصة بها والتأكد من أنها تحترم حقوق الإنسان ولوائح القانون، ومراقبة أنشطة القوات المسلحة وعمليات إنفاذ القانون وغيرها من الخدمات الأمنية وكشف ما يحدث من انتهاكات للقانون أو للسياسات أو التبعات السلبية للقوانين والسياسات غير المناسبة وإجراء التحقيقات حول حالات الفساد المشتبه فيها وغيرها من المخالفات وتقديم توصيات بخصوص إرشادات لتحقيق أداء أفضل لإصلاح القطاع الأمني. ومع ذلك، فإن مؤسسات

¹⁴ طالع، على سبيل المثال: Kenneth Anderson, "The Ottawa Convention Banning Landmines: the Role of International Non-Governmental Organizations and the Idea of International Civil Society,"

European Journal of International Affairs 2:1 (2000)

¹⁵ .OECD DAC Handbook on Security System Reform (OECD, 2007)

¹⁶ Ibid., 226

¹⁷ Ibid.

المجتمع المدني من الناحية العملية تنحصر في أدوار استشارية في أغلب الأحيان¹⁸، ويتم دائماً تجاهل المبادئ الرئيسية التي يتضمنها الكتيب.

ولا يعد وجود مجتمع مدني فعال بمثابة عصا سحرية أو ضامن لتحقيق النجاح. فعلى سبيل المثال، قبل وقوع الإبادة الجماعية في رواندا، كانت توجد بها إحدى قطاعات المنظمات غير الحكومية الأكثر تقدماً في إفريقيا، غير أن المجتمع المنقسم عرقياً سريعاً ما انزلق إلى أعمال العنف والفوضى.¹⁹

لماذا تعاني المنظمات غير الحكومية من ردود أفعال عنيفة؟

لقد استُبدل، وفقاً لبعض المحللين، الحماس الذي ظهر للمجتمع المدني في أواخر الثمانينيات والتسعينيات مع سقوط جدار برلين وانتشار أنظمة الحكم الديمقراطية برد فعل عنيف على العديد من الأصعدة والجهات في السنوات الأخيرة. ويتفاوت ذلك من قمع ممنهج ومتجدد للمجتمع المدني في الدول المستبدة من ناحية، إلى إجراء تحقيقات عامة حول نزاهة مؤسسات المجتمع المدني، لا سيما المنظمات غير الحكومية، من الناحية الأخرى.²⁰

ويطرح كل من المجتمعات المحلية والأكاديميين والنشطاء الشعبيين والمنظمات الدولية ووسائل الإعلام والمؤسسات والحكومات بشكل متزايد تساؤل عن السلطة التي تدعيها المنظمات غير الحكومية للتحديث نيابة عن الآخرين والتطلع إلى التأثير على الحكومات المحلية والدولية. (ويعد هذا سؤالاً مشروعاً إلى حد مقبول غير أنه لا يقع ضمن نطاق هذا الفصل²¹ ويكفي بأن نقول إن النزاهة والمساءلة في مؤسسات المجتمع المدني ووسائل الإعلام تُعد من الشروط المسبقة الهامة لقبول الشعب والحكومة للأدوار الرقابية لتلك المنظمات ولقبولهم كوكلاء من أجل التغيير). ويعد هذا رد فعل عنيف والذي تزايد فقط بعد هجمات 9/11 وما نتج عنها من "حرب عالمية على الإرهاب". وقد تسبب الحديث عن الأطراف غير الحكومية باعتبارها مصدر تهديد للأمن القومي في وضع إجراءات تقييدية وتشريعية وتنظيمية، والتي زادت من صعوبة قيام العديد من المنظمات غير الحكومية بعملها بحرية وبفاعلية،²² ومن المؤكد أن المنظمات غير الحكومية

¹⁸ Daniel Bendix and Ruth Stanley, "Deconstructing Local Ownership of Security Sector Reform: A Review of the Literature," *African Security Review* 17:2 (June 2008): 93-104.

¹⁹ كان أغلب المنظمات غير الحكومية في رواندا عام 1994 حديثة التأسيس، وكانت معتمدة كلياً على المانحين من الخارج وعلى الدولة، وقامت ببرامج قليلة من أجل القضاء على العنصرية والكراهية العرقية. See: Peter Uvin, *Aiding Violence: The Development Enterprise in Uganda* (West Hartford, CT: Kumarian Press, 1998), 164-176.

²⁰ Jude Howell, et al., "The Backlash against Civil Society in the Wake of the Long War on Terror," *Development in Practice* 18:1 (2008): 82-93. وفيما يتعلق بالأخير، لاحظ مثلاً، الجملة المذكورة في الفصل الرابع من هذا الكتاب التي تبدو بريئة: "يجب اعتبار منظمات المجتمع المدني المسؤولة كشركاء وعوامل مساعدة لتحقيق الهدف المشترك الرامي إلى بناء النزاهة في المؤسسات" [مع التأكيد]، ومع ذلك، فليس هناك تشبيه مشابه يتم استخدامه لإبداء ملاحظات أو لتأهيل أصحاب المصالح الآخرين.

²¹ وللاطلاع على هذه المعالجة الكاملة لهذه القضية، انظر: Lisa Jordan and Peter van Tuijl, eds., *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations* (Sterling, VA: Earthscan, 2006); and Jem Bendell, *Debating NGO Accountability*, UN-NGLS Development Dossier (United Nations, 2006).

²² وفي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، حيث أصبح العداء تجاه مشاركة المنظمات غير الحكومية في القضايا المتعلقة بالحكم العالمي ملمحاً واضحاً في فكر المحافظين الجدد، فإن مثل هذه السياسات التقييدية تتضمن الأمر التنفيذي 13224 والقانون الوطني والتوجيهات التطوعية المتعلقة بتمويل مكافحة الإرهاب بالنسبة للمؤسسات الخيرية التي أسستها وزارة الخزانة الأمريكية. ومع ذلك، فقد تم اتخاذ نهجاً تنظيمية مشابهة في العديد من الدول حول العالم من أجل توسيع سلطات الشرطة والمخابرات وقوات الأمن للتحقيق وحجز المشتبه بهم، في ظل اعتبارات طفيفة للرقابة القضائية أو حماية حقوق الأفراد.

والمؤسسات والحركات التي تواجه الأنظمة القمعية تثير غضب من في السلطة، غير أنه في السنوات الأخيرة، خصصت الدول الديمقراطية والمنظمات الحكومية الدولية ومؤسسات ما وراء الحدود الوطنية لعدة مكافحة الإرهاب لتكثيف هجومها ضد من ينتقد المجتمع المدني. ويمكن ملاحظة الآثار السلبية بالأخص في مناطق الصراع وبين المجموعات التي تتحدى سياسات الحكومة من خلال عملهم في بناء السلام وإرساء الديمقراطية وحقوق الإنسان.²³

وإذا لم يكن الوضع ملتبسًا بالفعل على نحو كافٍ، فإن الحكومات (والقطاع الخاص بشكل متزايد) في بعض الأحيان تقوم بتأسيس منظمات غير حكومية "تمويهية" تعمل على تعزيز الأوضاع لصالحها وإرباك الصوت الحقيقي للمجتمع المدني.²⁴ كما تقوم الحكومات والمؤسسات في حالات استثنائية قليلة بالدفع "بجواسيس" داخل المنظمات غير الحكومية.²⁵ وهذا السياق المعاصر الذي ينطوي على تحديات، والذي من المتوقع أن يقوم المجتمع المدني فيه بالمساهمة في بناء النزاهة والحد من الفساد في قطاع الدفاع. وبدلاً من مباشرة المنظمات غير الحكومية دورها الرقابي بحرية، فإن العديد منها يجد نفسه مشتبه به، كما تخضع أنشطتهم لرقابة مشددة من قبل الدولة والقطاع الخاص.

دور وسائل الإعلام

إن المهمة الرقابية الرئيسية للصحفيين هي الكشف عن المخالفات وإساءة السلوك. وعدا آلية المساءلة هذه، تستطيع وسائل الإعلام المستقلة أيضاً العمل كأداة لتحقيق الحكم الرشيد من خلال تقديم معلومات دقيقة وحيادية وفي حينها حول القضايا التي تهم المجتمع. وهذا يمكن المواطنين من اتخاذ قرارات مدروسة بخصوص من الذي يحكمهم وبأية طريقة يُحكمون. أو بمعنى آخر، "تلعب الصحافة الجيدة دوراً حيوياً في تحديد أوجه الخطورة في سياسة أو قرار معين، وفي إطلاع الشعب على القضايا وتحليلها وتوضيح الحلول والخيارات الممكنة".²⁶ ويعد التدقيق الذي تقوم به وسائل الإعلام عنصراً مهماً في الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة. ومع ذلك، فإن التفاعل بين "السلطة الرابعة" وسياسات القطاع الأمني يُعد قضية معقدة، نظراً لوجود العديد من الفروق البسيطة، ويتناول هذا القسم باختصار القليل من الاتجاهات والقضايا الرئيسية.

ولقد بطلت العديد من الوسائل التقليدية لتوصيل المعلومات نتيجة التقدم المتزايد في التطورات التكنولوجية الحديثة. فتقريباً أصبح لكل أسلوب تقليدي من أساليب الإعلام ونشر المعلومات أسلوب حديث

²³ لمزيد من الأمثلة، انظر: Alistair Millar with David Cortright, Linda Gerber-Stellingwerf and George A. Lopez, *Oversight or Overlooked? Civil Society's Role in Monitoring and Reforming Security Systems and the Practice of Counterterrorism*, A report to Cordaid from the Fourth Freedom Forum and Kroc Institute for International Peace Studies at the University of Notre Dame (March 2009).

²⁴ Moisés Naím, "What Is a Gongo? How Government-Sponsored Groups Masquerade as Civil Society," *Foreign Policy* (May/June 2007): 96.

²⁵ Saeed Shah, "BAE Ordered to Identify 'Mole' Who Passed Details on Arms Protesters," *The Independent* (27 February 2007); George Monbiot, "A Parallel State," *The Guardian* (13 February 2007).

²⁶ Marina Caparini, ed., *Media in Security and Governance: The Role of the News Media in Security* (Geneva: DCAF, 2004), chapter 1.

يقابله: فالإرسال التلفزيوني الأرضي أصبح يقابله الإرسال عبر الأقمار الاصطناعية، ويقابل النشر التقليدي النشر عبر مواقع الويب، والاتصال عبر بروتوكول الإنترنت مقابل الاتصال التليفوني التقليدي. وقد أصبح التقدم السريع لوسائل الإعلام الإلكترونية (في الإنتاج والاستخدام) اتجاه بالغ الأهمية بشكل واضح. وقد ارتفع، على سبيل المثال، عدد المنازل المزودة بإرسال الأقمار الاصطناعية خلال التسعينيات من 85 مليون منزل إلى ما يزيد عن 300 مليون منزل. كما انطلقت لأول مرة العشرات أو أكثر من القنوات الإخبارية الدولية.

بالإضافة إلى الإنترنت الذي بلغ استخدامه 1.8 مليار شخص (أي ما يزيد عن 25% من التعداد السكاني) في جميع أنحاء العالم، فقد بات ممكناً للعديد من المواطنين الدخول بانتظام إلى "وسائل الإعلام الخارجية" كمصدر بديل للإطلاع على أحداث العالم. كما تقدم العديد من التطورات التكنولوجية هذه امتيازات هامة للصحفيين في إطار السعي للحفاظ على "حريتهم في التعبير" وتعزيزها على الرغم من قيام الحكومات بمواجهة تلك التحديات التي تطرحها تكنولوجيات الإعلام الحديثة بنشر تكنولوجيات أكثر تعقيداً من تكنولوجياتهم، (ومن الأمثلة البارزة في هذا الصدد، محاولات الصين للتحكم في الدخول على الإنترنت عن طريق الجهاز الذي يوفر خدمات الإنترنت الذي تديره الدولة).

ويواجه الصحفيون العديد من العقبات والتحديات أثناء مباشرتهم مهامهم الرقابية، وغالباً تشنّد هذه العقبات والتحديات أو تصبح أشد خطورة حال إعداد تقارير حول القضايا المتعلقة بقطاع الدفاع. وفي أغلب الأحيان، يكون الدور الرقابي الذي تمارسه وسائل الإعلام خاصة فيما يتعلق بأجهزة الأمن والاستخبارات ضعيفاً، لا سيما وقت السلم.²⁷ ويرجع ذلك إلى حد ما إلى العدد القليل نسبياً من الصحفيين المتخصصين في المجال - حيث يتواجد أغلبهم إما في المؤسسات الإعلامية الكبيرة (مثل: هيئة الإذاعة البريطانية (BBC) والشبكات الأمريكية الكبرى وغيرها من الصحف والشبكات المحلية الكبرى) أو وسائل الإعلام المتخصصة في قضايا قطاع الدفاع (مثل: مجموعة جين للمعلومات)- بيد أنه قد حدث تراجع أيضاً في الصحافة المختصة بالشؤون العامة الخطيرة وظهرت "سطحية" في الأخبار خلال العقد الأخير تقريباً. ومع ذلك، فهناك أيضاً العديد من العوامل الأخرى التي من الممكن أن تقوض فعالية الإعلام أثناء قيامه بدوره الرقابي في قطاع الدفاع. وقد ألفت "ساحة معركة المعلومات العامة" عقب أحداث 9/11 الضوء على العديد من هذه العقبات والتحديات، تماماً كما حدث مع منظمات المجتمع المدني، كما هو موضح فيما سبق.²⁸

وأحد المبادئ العامة المهمة أن تحافظ وسائل الإعلام على حد معقول من الاستقلال، لا سيما عن الدولة والحكومة وأيضاً عن المصالح الشخصية الأخرى. بيد أنه منذ أحداث 9/11 ووسائل الإعلام الغربية السائدة تُنتقد بانحيازها للدول الغربية وإذعانها لحكوماتها. ويُزيد الاهتمام المتزايد بالملكية (التي لا تُوازن جزئياً إلا بالتنوع الزائد داخل "الإعلام الجديد" بشكل جزئي) من تقادم هذه المخاوف. وتميل العلاقة الوثيقة التي تربط بين مصالح المؤسسات وبعض النخب السياسية واحتكار وسائل الإعلام إلى منع الأعمال الصحافية النقدية المستقلة. وربما أيضاً تحد من وجهات النظر التي يتم إذاعتها على الهواء، لا سيما حول القضايا العامة الحيوية. وكما تلعب صحافة التابلويد المناهضة لأوروبا في المملكة المتحدة دوراً مهماً في تعزيز انتقاد سياسة تكامل الاتحاد الأوروبي على نحو واسع ولكن بشكل غير مستنير في النقاشات العامة، تُمارس

²⁷ وعلى عكس إعداد التقارير حول الشؤون العسكرية وقت السلم، تميل المراسلة وقت الحرب إلى جذب أعداد أكبر من الصحفيين.

فعل سبيل المثال، قام قرابة 5000 صحفي بتغطية حرب كوسوفو عام 1999.

²⁸ Carl Conetta, "Disappearing the Dead: Iraq, Afghanistan, and the Idea of a 'New Warfare'," *Project on Defense Alternatives Research Monograph*, No. 9 (18 February 2004).

ضوابط مشابهة على معايير الخطاب حول الأمن القومي. وكما أفاد أحد منتقدي "تشجيع وتهليل" وسائل الإعلام الأمريكية لغزوي العراق وأفغانستان أن "العديد من الصحفيين وكتاب الأعمدة الأمريكيين يشبهون كاتبي العدل ممن كان أباطرة المغول يعينونهم."²⁹

وربما يكون الميل إلى استخدام طريقة التبني (إعادة إصدار بيانات رسمية ووجهات نظر أخرى بدلاً من إخضاعها للانتقاد) هو الأكثر شيوعاً في القطاع الأمني - كما هو الحال بالنسبة لمخاطر "إضفاء الطابع الذاتي" على الخط الرسمي أو التعرض للاستغلال من قبل المطلعين على بواطن الأمور (بما في ذلك المسؤولين والمبلغين عن المخالفات و"الأشخاص الذين يقومون بالتلاعب الإعلامي لتبرير سياسات الحكومة"، وفي العديد من دول منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو)، على سبيل المثال، أصبح نهج القوات المسلحة حالياً مع الإعلام هو ذاته نهج أية مؤسسة كبيرة أخرى، تضم إدارات للتواصل، وبها متخصصون في العلاقات العامة. وقد صار في الوقت الحالي قيام الأطراف المعنية بتأجير خدمات المجموعات التي تمارس ضغطاً وتقوم بحشد الدعم لصالح قضاياهم أمراً شائعاً في العمليات العسكرية؛ وهو ما قامت به الحكومة الكويتية عام 1990 وتم استخدامه أيضاً أثناء تفكك يوغوسلافيا كما استخدمته حديثاً حكومتنا جورجيا وأفغانستان.³⁰

ويحتاج الصحفيون إلى بعض إجراءات الحماية، حتى لا يتم اتهامهم ظلماً بالتشهير أو تتم مقاضاتهم أو اعتقالهم أو حتى قتلهم بسبب "الإشارة بأصابع الاتهام" إلى المسؤولين الكبار عند قيامهم بالإبلاغ عن حالات فساد. ومع ذلك، يقطن أكثر من ثلث العالم في دول لا تكفل حرية الصحافة، وبها أنواع جديدة من الصراعات بين الاهتمامات العرقية والأيدولوجية والدينية والجنائية التي جعلت التحقيق في الإبلاغ أشد خطورة بشكل متزايد.

ومن الاتجاهات الأخرى الرئيسية قدرة وسائل الإعلام العالمية المتزايدة على إشعال "القضايا الحساسة المتعلقة بالإصابات" سواء لدعم التدخل الأجنبي أو لمعارضته. وقد أصبح ما يعرف بنظرية "تأثير السي إن إن" محل اهتمام واسع في قطاع الدفاع منذ أوائل التسعينيات.³¹ وقد نسب، بشكل جزئي، بدء عمليات الولايات المتحدة في الصومال وانتهاءها والإنهاء السريع لحرب الخليج عامي 1990 و1991 (بعد تداول بعض الصور التي تجسد ما يطلق عليه حادث "الطريق السريع للموت") إلى هذا التأثير. وبدوره أدى ذلك إلى جهود حكومية مكثفة لإدارة وسائل الإعلام، والسيطرة على تدفق المعلومات، والقيام بتغطية العمليات العسكرية بعد 9/11، وذلك عن طريق، على سبيل المثال، "الاندماج" في الحرب على العراق عام 2003، وإذاعة وتطويع رسائل يجري تنسيق بشأنها. وعلى الرغم من استمرار هذه السياسة التقييدية في أفغانستان -

²⁹ Pankaj Mishra, "Kissinger's Fantasy is Obama's Reality," *The Guardian* (11 December 2009)
³⁰ Jaimy Lee, "National Security Council of Georgia hires Public Strategies," *PR Week* (19 November 2009).

³¹ في بعض الأحيان يُقصد بها أية مشاركة من وسائل الإعلام، ويعكس هذا التعبير بشكل أكثر دقة الاعتقاد بأن التقارير التلفزيونية المباشرة بالأخص تمارس تأثيراً غير مشروعاً على إدارة الأزمات، ونشر القوات العسكرية عبر البحار من قبل الدول الديمقراطية.
 Margaret H. Belknap, "The CNN Effect: Strategic Enabler or Operational Risk?" *Parameters* (Autumn 2002): 100-114

المربع 21-1. الصحافة الاستقصائية تكشف حالات فساد في قطاع الدفاع

الثقب الأسود في مجال التعاقدات في العراق

لقد أدت مجموعة من العوامل من بينها الصحافة الاستقصائية والمبلغين عن المخالفات والمدققين التابعين للحكومة والمشرعين المعنيين إلى الكشف تدريجياً عن ممارسات مقاولات الولايات المتحدة في العراق. وقد أفاد تحقيق لبرنامج بانوراما بثته هيئة الإذاعة البريطانية (BBC) عام 2008 أنه ربما قد تم إهدار ما يعادل 23 مليار دولار أمريكي أو اختلاسها أو لم تتم المحاسبة عنها بشكل جيد في العراق. وتعد ادعاءات سوء الإدارة والاحتيال والإهدار لا حصر لها: إذ يتم اختيار المقاولين لعلاقتهم بالإدارة الأمريكية دون طرح مناقصات للتنافس؛ ويقوم المقاولون بتضخيم تكاليفهم ومضاعفة حساباتهم حتى تزداد أرباحهم بالإضافة إلى أن المليارات التي يفترض أن يتم استخدامها لإعادة بناء الجيش العراقي ينتهي بها المطاف على ما يبدو إلى الدخول في جيوب بعض مسؤولي الحكومة العراقية.

المصدر: Ed Harriman, "Where Has all the Money Gone?," *London Review of Books* 27:13 (7 July 2005): 3-7; Daylight Robbery: BBC Panorama (10 June 2008), <http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/panorama/7438372.stm>

تمويل حركة طالبان في أفغانستان

في عام 2009، اكتشف الصحفي الاستقصائي، آرام روستن، كيف انتهى المطاف بالمتعاقدين المدنيين التابعين للبتناجون في أفغانستان بدفع أموالاً إلى مجموعات متمردة لحماية الطرق التي تصل منها الإمدادات الأمريكية من الهجوم. وذكر مسؤولون عسكريون أمريكيون لروستن أن نسبة عشرة في المائة كحد أدنى من عقود البتناجون اللوجستية تتكون من دفعات من الأموال تدفع إلى حركة طالبان.

المصدر: Aram Roston, "How the US Funds the Taliban," *The Nation*, 30 November 2009

قضية إتكين - المملكة المتحدة

في أبريل 1995، تودع وزير مشتريات الدفاع السابق في المملكة المتحدة، جوناثان إتكين، باستخدام "سيف الحقيقة" ضد صحيفة الجارديان، ومقاضاة الصحيفة بتهمة القذف بشكل متتابع على صفقاته مع شركات الأسلحة السعودية. وفي عام 1999 سجن لمدة سبعة أشهر لحنثه باليمين بعد تبين كذبه المتكرر.

المصدر: "The Aitken Affair," Special Reports, *The Guardian*, www.guardian.co.uk/aitken

دعوى شركة بي إيه إي - المملكة المتحدة

في فبراير 2010، أقرت الشركة البريطانية المختصة في الصناعات الجوية والدفاعية "بي إيه إي سيستمز" بأخطائها ووافقت على دفع غرامات مستحقة عليها في كل من الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة وبلغ إجماليها عدة ملايين من الدولارات لتسوية جميع ادعاءات الفساد المقامة ضدها منذ فترة طويلة، والتي نشرت لأول مرة في صحيفة الجارديان عام 2003.

المصدر: "The BAE Files," *The Guardian*, www.guardian.co.uk/world/bae

عملية "ويست إند"، الهند

كانت "ويست إند" عملية تضليل ترمي إلى الكشف عن الفساد المتوغل في العقود الكبيرة لوزارة الدفاع، الهندية. واستهدف التحقيق الأصلي التي أجرتة تهلوكا، المجلة الإخبارية الهندية المستقلة، عام 2001 العديد من أعضاء الحكومة الائتلافية الحاكمة آنذاك. وكشفت المجلة عن تسلم العديد من الشخصيات السياسية ومن المسؤولين رفيعي

المستوى بالجيش لرشاوى حتى يعتمدوا عقود لوزارة الدفاع. وقد قدم وزير الدفاع استقالته عقب نشر هذه الأشرطة غير أنه تمت إعادته لمنصبه مرة ثانية. وقد وجهت الحكومة اتهامها بداية إلى مجلة تهيلكا بافتراء هذه الإدعاءات بدلاً من التحقق من هذه الأدلة. ومع ذلك، وبعد مرور خمس سنوات، في أكتوبر 2006، وجه مكتب التحقيقات المركزي الهندي اتهامات ضد شخصيات قيادية في قضية "صواريخ باراك"، مدعيًا وجود أسباب معقولة للاشتباه في وجود فساد ومؤامرة جنائية.

المصادر: Tarun J. Tejpal, "The Tehelka Exposé," www.taruntejpal.com/TheTehelkaExpose.htm; V. Venkatesan, "Dubious Deal," *Frontline* 23:21 (2006), <http://www.hinduonnet.com/fline/fl2321/stories/20061103001804100.htm>.

بما فيها إقصاء الصحفيين "السليبيين"³² – يتشعب التحليل الإستراتيجي بالتفكير مرارًا وتكرارًا في قدرة حركة طالبان والقاعدة على استغلال كلا من "تأثير السي إن إن" والقضايا الحساسة المتعلقة بالإصابات في تحقيق امتياز عن الولايات المتحدة ودول منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو).³³

وتأتي قضية السرية، وهي القضية الأخيرة والمثارة منذ وقت طويل. فبينما من الممكن أن تحظر الحكومات المعلومات بطريقة مشروعة حال اعتقادهم أن نشر مثل هذه المعلومات قد يضر بالصالح العام أو المصلحة القومية، فهم يستخدمون أيضًا "الأمن القومي" كأساس لحجب المعلومات التي قد تسبب لهم إراجًا أو فضيحة بسبب فساد أو سوء إدارة. كما تسبب مناخ "التوريق" الذي أعقب هجمات 9/11 في تشديد جديد على سرية الحكومة ورجوع جزئي إلى اتجاه ما بعد الحرب الباردة، فيما يتعلق بقدر كبير من الشفافية ومسؤولية الشعب وحصوله على المعلومات الرسمية.

المجتمع المدني والإعلام في البلدان الهشة والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية ومنظمة حلف شمال الأطلسي

تزيد العمليات الأمنية التعسفية في العديد من "البلدان الهشة"³⁴ من صعوبة محاولة المجتمع المدني والإعلام القيام بمراقبة عملية بناء النزاهة والدفاع عنها في المؤسسات المحلية لقطاع الدفاع، بل وربما تجعل القيام بذلك أمرًا خطيرًا. وقد نتج عن تشكيل قوات أمنية خاصة وعن القيام بعمليات مكثفة ضد المتمردين والمجرمين والإرهابيين ارتفاعًا حادًا في أعداد القضايا التي لم يفصل فيها من حالات الإعدام الذي تتم خارج نطاق القانون وحالات اختطاف للعاملين بحقوق الإنسان والنشطاء السياسيين في العديد من البلدان

³² Charlie Reed, "Pentagon Hires PR firm to Weed out 'Negative' Embedded Journalists," *Stars and Stripes* (25 August 2009), www.reclaimthemedial.org/propaganda_and_war/pentagon_hires_pr_firm_weed_ou2535.

³³ انظر على سبيل المثال: Peter Singer, "Winning the War of Words: Information Warfare in Afghanistan" (The Brookings Institution, 23 October 2001); Thomas Elkjer Nissen, "The Taliban's Information Warfare – A Comparative Analysis of NATO Information Operations (Info Ops) and Taliban Information Activities," Brief (Royal Danish Defence College, December 2007); Tim Foxley, "Winning the Information War," Blog entry, SIPRI website (12 May 2009), www.sipri.org/blogs/Afghanistan/winning-the-information-war.

³⁴ يُقصد بالبلدان الهشة (ويشار إليها أحيانًا بالبلدان "المنهارة" أو "الضعيفة") الدول التي بوجه عام لا تستطيع توفير الأمن لمواطنيها أو لأراضيها، والتي يعتبرها مواطنوها دولة يستشري فيها الفساد ودولة غير شرعية.

الهشة، ومنها (على سبيل المثال لا الحصر): بنجلاديش وإثيوبيا وكينيا وباكستان وأوغندا وزيمبابوي. بينما في دول مثل كولومبيا ونيبال والأراضي الفلسطينية والصومال وسريلانكا وغيرها من مناطق الصراعات، تعتبر الحكومات والمتمردون المسلحون على حد سواء المنظمات غير الحكومية في بعض الأحيان خصوماً سياسية. وفي بعض مناطق الصراعات يتم منع المنظمات غير الحكومية من الدخول، بينما في بعض الأماكن الأخرى مثل مقديشو ومناطق في العراق وأفغانستان أصبحت عمليات منظمات المجتمع المدني في وقت ما مستحيلة، نظراً للمخاطر البالغة.³⁵

وعلى نحو مماثل، فإن الموانع البيروقراطية³⁶ في العديد من "البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية" التي تحول دون الاعتراف القانوني بالمنظمات غير الحكومية والقدر الضئيل التي تتمتع به هذه البلدان من الحرية السياسية والمجتمعات المدنية الضعيفة بشكل عام الموجودة بها توحى بأنه، فيما يتعلق بإصلاح القطاع الأمني والجيش، لا ترغب الأطراف غير الحكومية في القيام بدور، وإن يكن بحد أدنى، في وضع السياسات،³⁷ وكما ذكر سابقاً، أن التشريعات القمعية وممارسة الضغوط ضد المجتمع المدني قد ارتفعت معدلها عقب أحداث 9/11، واستخدمت تشريعات مكافحة الإرهاب وإجراءات مقاومة "التطرف" في قمع المنظمات غير الحكومية والنشطاء السياسيين الذين ينتقدون سياسات الحكومة في العديد من البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، ومنها (على سبيل المثال لا الحصر أيضاً) الصين ومصر والسلفادور وإندونيسيا والأردن والفلبين وروسيا والسودان وتونس وأوزباكستان واليمن.³⁸ وبينما شهدت روسيا في التسعينيات قدرًا معقولاً من الإبلاغ الجريء عن مسائل تتعلق بإصلاح القطاع الأمني، على سبيل المثال يبدو أن المجتمع المدني والإعلام قد ضعف دوره إلى حد كبير فيها خلال السنوات الأخيرة.

وبالرغم من ذلك، لا تزال مشاركة المجتمع المدني وقيامه بدوره الرقابي على القطاع الأمني أمراً ممكناً في بعض الأحيان في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، لا سيما مع وجود الدعم الخارجي من المنظمات الدولية. فعلى سبيل المثال، بذلت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا العديد من الجهود من أجل مقاومة الاتجاهات السلبية في نطاق الاتحاد السوفيتي السابق، وذلك من خلال إرساء الاستقرار بتعزيز الحكم الرشيد ودور المجتمع المدني وحرية الصحافة. وعلى نحو مماثل، أبدى الاتحاد الأوروبي، بدرجات متفاوتة، تفهماً جيداً لدور الأطراف غير الحكومية باعتبارها بينات مواتية بديلة في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية والبلدان الهشة. وتتميز كل من المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان (EIDHR) وآلية الاستجابة السريعة (RRM) من حيث أنها تقوم بتمويل المجتمع المدني والديمقراطية وحقوق الإنسان ومشروعات منع الصراعات دون الحاجة إلى موافقة حكوماتها على ذلك.

وتوجد أيضاً بعض الأمثلة لأعمال مهمة تتعلق بإصلاح القطاع الأمني قام بها أطراف المجتمع المدني بشكل عملي في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية. فعلى سبيل المثال، شبكة إدارة الأمن والدفاع لدولة إفريقيا

³⁵ على سبيل المثال، طالع: Millar, Cortright, Gerber-Stellingwerf and Lopez, *Oversight or Overlooked?* (2009).

³⁶ يطلق هذا المصطلح على الدول التي ولدت من رحم الاتحاد السوفيتي، غير أنه يطلق أحياناً على أية دولة تنتقل من حكم مستبد أو حكم عسكري إلى حكم ديمقراطي.

³⁷ فيما يتعلق بالقضايا المتعلقة بالمجتمع المدني وإصلاح القطاع الأمني في دول ما بعد الشيوعية، انظر: Marina Caparini, Philipp Fluri and Ferenc Molnar, eds., *Civil Society and the Security Sector: Concepts and Practices in New Democracies* (Berlin: LIT, 2006).

³⁸ على سبيل المثال، انظر: Millar, Cortright, Gerber-Stellingwerf and Lopez, *Oversight or Overlooked?* (2009).

الجنوبية (SADSEM) هي عبارة عن نشاط مدعومًا من قِبل المانحين، وتهدف إلى رفع المهنية والمساءلة لتشمل مدى أوسع من الأطراف المعنية بالقطاع الأمني (بما فيها المجتمع المدني)، كما تهدف أيضًا إلى تعزيز التفاعل فيما بين هذه الأطراف. ولكن، فبينما لا يوجد إلا أمثلة قليلة ومحدودة من مؤسسات المجتمع المدني المحلية التي تشارك في المهام الرقابية على نحو جيد على مستوى الهدف "الأسهل" من إصلاح القطاع الأمني (مثل عمل الشرطة والإصلاح القضائي)، وعلى مستوى الهدف الأصعب (المهام المتعلقة بقطاع الدفاع والمؤسسات التي يتناولها هذا الكتاب)، فلا أنشطة مؤسسات المجتمع المدني غير واضحة بشكل كلي تقريبًا.³⁹

وقد انتهت إحدى المراجعات متعددة الحالات إلى ما يلي: "في جميع الدول التي أجريت بشأنها الدراسات، نادرًا ما يكون المجتمع المدني شريكًا كاملاً، وما زالت البرامج تركز بشكل أكبر على توفير الأمن والعدالة أكثر من المطالبة بذلك."⁴⁰ وفي تقرير آخر لبعثات متكاملة في بوروندي وجمهورية الكونغو الديمقراطية وهايتي وكوسوفو توصل إلى أن في كل حالة من هذه البلدان "يتم منح اهتمام ضعيف للغاية لتحسين آليات الرقابة التي يقوم بها البرلمان أو المجتمع المدني على قطاع الدفاع. أما الدعم الذي يُقدم من أجل تعزيز قدرة السلطة التشريعية وأطراف المجتمع المدني مثل وسائل الإعلام والمنظمات غير الحكومية فيقدمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بوجه عام، وإن كان نادرًا ما يركز على القطاع الأمني بوجه خاص."⁴¹

ومن نقاط الضعف في أجندة إصلاح القطاع الأمني وإرساء الحكم الرشيد أيضًا اعتبار البعض لها دائمًا بأنها أمر ينبغي أن تقوم به دول أخرى. ولذلك، على سبيل المثال، عندما يبذل أحد من الممثلين الرائدین ومن إدارة المملكة المتحدة للتنمية الدولية⁴² الكثير من أجل تعزيز إصلاح القطاع الأمني ومشاركة المنظمات غير الحكومية في البلدان الضعيفة والتي تمر بمرحلة انتقالية، ويعتبر السجل المحلي الخاص ببريطانيا سجلًا متفوّتًا: فلقد واجهت شركة الصناعات الدفاعية الرائدة في بريطانيا حزمة من تهمة الفساد التي تتعلق ب عقود الأسلحة في إفريقيا والشرق الأوسط وأوروبا الشرقية،⁴³ وقد وصف مكتب

³⁹ Edward Rees, "Security Sector Reform (SSR) and Peace Operations: 'Improvisation and Confusion' from the Field," External Study for the UN Department of Peacekeeping Operations (March 2006).

⁴⁰ Christopher Stone, Joel Miller, Monica Thornton and Jennifer Trone, "Supporting Security, Justice, and Development: Lessons for a New Era" (Vera Institute of Justice, June 2005), 9, www.dfid.gov.uk/Pubs/files/security-justice-development.pdf

⁴¹ Heiner Hänggi and Vincenza Scherrer, "Recent Experience of UN Integrated Missions in Security Sector Reform (SSR): Review and Recommendations" (Geneva: DCAF, November 2007), www.dcaf.ch/un_ssr_pcpb/recent-experience-un-integrated-missions-071203.pdf

⁴² انظر، على سبيل المثال: "Understanding and Supporting Security Sector Reform," www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supportingsecurity.pdf

⁴³ "BAE Faces Corruption Charges," *New York Times* (1 October 2009). For further background, see: "The BAE Files," *The Guardian*, www.guardian.co.uk/world/bae.

كان إجراء منسق للمجتمع المدني بين كورنر هاوس والحملة المناهضة لتجارة الأسلحة هو الذي أدى إلى مراجعة قضائية حول إنهاء التحقيقات التي يجريها مكتب مكافحة جرائم التزوير الخطيرة حول عقود شركة "بي إيه إي" مع المملكة العربية السعودية.

المربع 21-2. إشراك المجتمع المدني ومشاركته في إصلاح القطاع الأمني والرقابة على قطاع الدفاع

يقدم عدد من شبكات ومنظمات المجتمع المدني أمثلة لمشاركة ناجحة في إصلاح القطاع الأمني والرقابة على قطاع الدفاع. ومن بين هذه الأمثلة:

شبكة القطاع الأمني الأفريقي، www.africansecuritynetwork.org

شبكة إدارة الأمن والدفاع لدولة جنوب إفريقيا، www.sadsem.org

وقد تأسست شبكة القطاع الأمني الأفريقي في غانا عام 2003، وكان هدفها دعم وتسهيل إدارة القطاع الأمني في إفريقيا من خلال بذل الجهود، بما فيها إجراء الأبحاث والقيام بالدفاع وبناء القدرات وإتاحة قنوات للتواصل من أجل التفاعل وتقاوم المعلومات مع الشركاء والأطراف الأخرى. وتشمل شبكة القطاع الأمني الإفريقي جميع الأطراف المعنية بإصلاح القطاع الأمني (أو القائمين على إعداد السياسات والعاملين والمانحين والمجتمع المدني)، كما نظمت دورات تدريبية حول حكم القطاع الأمني، التي قدمتها، على سبيل المثال، شبكة إدارة الأمن والدفاع لدولة جنوب إفريقيا. وتعد شبكة إدارة الأمن والدفاع نشاطاً مدعوماً من قبل المانحين وتهدف إلى رفع المهنية والمساءلة لتشمل مدى أوسع من الأطراف المعنية بالقطاع الأمني (بما فيها المجتمع المدني)، كما تهدف أيضاً إلى تعزيز التفاعل فيما بين هذه الأطراف. وتكمن قيمة هاتين الشبكتين في أنهما توفران مجالاً لمسؤولي القطاع الأمني كي يتفاعلوا مع الأكاديميين والمجتمع المدني، وبذلك يلعبان دوراً مهماً في زيادة حساسيتهم وفي بناء القدرات أيضاً.

هيئة سيفر ورلد – المملكة المتحدة، www.saferworld.org.uk

أكاديمية السلام والتنمية، في الصومال، www.apd-somaliland.org

مركز بونتلاند لبحوث التنمية في الصومال، www.pdrcomalia.org

مركز البحوث والحوار، في الصومال، www.crdsonalia.org

بدأت هيئة سيفر ورلد (Saferworld) عملها منذ أكثر من 15 عاماً، ويتعلق عملها بالاتفاقيات الإقليمية الخاصة بنقل الأسلحة في الاتحاد الأوروبي، والتي بلغت أوجها بمرور الوقت في الاتحاد الأوروبي بعقد اتفاق ملزم قانوناً بشأن فرض رقابة على تصدير الأسلحة. ففي المملكة المتحدة، في بدايات هذا القرن، تم تعديل القانون الذي ينظم عمليات نقل الأسلحة غير المسؤولة لأول مرة منذ الحرب العالمية الثانية، مما زاد من صعوبة قيام منتجي الأسلحة ووكلائهم بإيصال الأسلحة إلى المناطق التي تسبب الأسلحة فيها دماراً بالغا.

وفي الصومال حيث لا يوجد حكم فعال منذ ما يزيد عن 18 عاماً، عملت هيئة سيفر ورلد مع المنظمات المجتمعية والقطاع التجاري ومؤسسات المجتمع المدني على جذب انتباه القائمين على إعداد السياسات الدولية، بما فيهم مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في جيبوتي، إلى أفكار الهيئة المتعلقة بأمن وتنمية الدولة. ومن بين الشركاء الصوماليين المحليين، أكاديمية السلام والتنمية ومركز بونتلاند لبحوث التنمية ومركز البحوث والحوار. فبينما لا تزال هناك تحديات ضخمة، فإن العنصر الأساسي في موضعه الصحيح ليمكن مؤسسات المجتمع المدني من الدخول في عمليات إرساء السلام والتنمية، وللتوصل إلى اتفاق بشأن كيفية إحلال السلام في الصومال.

التدقيق الوطني برنامج مشتريات قطاع الدفاع بأنه "باهظ التكلفة" عقب الكشف عن "عجز مالي" في مبلغ يتراوح من 6 إلى 36 مليار جنيه إسترليني في خطة إنفاق وزارة الدفاع.⁴⁴ ومن ثم فإن الدرس المهم الذي يؤخذ من التجربة البريطانية الأخيرة هو أن بناء النزاهة والحد من الفساد في قطاع الدفاع يبدأ من الداخل. وما زال وضع بريطانيا بالطبع أقل جدًا في خطورته من وضع البلدان الهشة والتي تمر بمرحلة انتقالية.

أما بالنسبة إلى منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) ولكي تنجز الأهداف التي تأسست من أجلها المتمثلة في حماية حرية شعوب الدول المشاركة وراثهم المشترك وحضارتهم التي تقوم على أسس من الديمقراطية وحرية الأفراد وسيادة القانون (معاهدة شمال الأطلسي، عام 1949)، فمن المتوقع أن تتسم هذه المنظمة بالانفتاح والشفافية والمسؤولية أمام الجمهور. وربما يتسم نظام منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) الخاص باتخاذ القرارات الجماعية بقدر جيد من المساءلة، حال إطلاع أعضاء البرلمان بشكل كامل على قرارات منظمة حلف شمال الأطلسي، وحال قيامهم بالرقابة المالية. وليس الوضع في الوقت الراهن أحد هذين الوضعين. وبالفعل يُمارس التدقيق على السلطة التشريعية الوطنية واللجان البرلمانية، وقد تم إجراء بعض التحقيقات الفعالة جدًا حول أعمال منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) في (البوسنة وكوسوفو وأفغانستان على سبيل المثال). ومع ذلك، تم عرقلة هذه التحقيقات نظرًا لصعوبة الحصول على المعلومات المتعلقة بهذا الشأن. وعلاوة على ذلك، فإن دور البرلمانات القومية في مهمتهم الأكثر أهمية والجدلية المتعلقة بالموافقة على السياسات ليس مكتمل النمو. وبوجه عام تفتقر بعض البرلمانات إلى الصلاحية للإقرار المسبق على عمليات عسكرية أو تحديد مدة استمرار العملية.

وعلى نحو مماثل، لم يتم تخصيص اللجنة البرلمانية التابعة لمنظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) لتكون لها سلطة رسمية أو دور رقابي على عملية اتخاذ القرار داخل الحلف. وينبغي ألا ينحصر اتخاذ القرارات المتعلقة بقطاع الدفاع في القسم التنفيذي في الحكومة أو البيروقراطيات الدولية القوية. وذلك ينطبق مثلاً على القرارات المتعلقة بالمشتريات التي يتم اتخاذها في إطار مؤتمر مديري السلاح الوطنيين والهيئة العليا لمنظمة حلف شمال الأطلسي المسؤولة عن التعاون بين الدول الأعضاء في المشروعات المتعلقة بالمعدات والأبحاث.

ويتقيد مواطنو وبرلمانيو الدول الأعضاء في منظمة حلف شمال الأطلسي بقواعد السرية التي تم إعدادها في حقبة مختلفة تماماً – حين كان للجمهور تطلعات مختلفة بشأن المشاركة في سياسة قطاع الدفاع والسياسة الخارجية، عندما أقر عدد قليل من الدول الأعضاء قانون حق الحصول على المعلومات، وعندما كان التهديد الموجه إلى التحالف الغربي خطيراً ومباشراً. وقد تغيرت كل هذه الظروف، بيد أن الأنظمة التي تنظم تداول المعلومات المشتركة ما زالت قائمة دون تغيير. ونتيجة لذلك فإن من الصعب إلى حد ما على المشرعين والمواطنين أن يشاركوا في إعداد السياسات التي لها بالغ الأثر على حرياتهم وأمنهم.

وقد تم تأسيس شبكة إعداد سياسات المجتمع المدني وشبكة رصد تابعة للناتو في أبريل 2009، وتهدف شبكة الرصد التابعة للناتو إلى ما يلي: حث منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) على تبني سياسة تتيح الحصول على المعلومات، وتتماشى مع قوانين الحصول على المعلومات القائمة في الدول الثماني والعشرين الأعضاء في الحلف، والإسهام في إيجاد رقابة وتحليل مستقلين لإعداد السياسات والأنشطة العملياتية في

⁴⁴ Nicholas Timmins, "Warning of 'Black Hole' in Defence Budget," *Financial Times* (15 December 2009); Jeremy Lemer, Alex Barker and James Blitz, "Damning UK Defence Equipment Review," *Financial Times* (15 October 2009).

منظمة حلف شمال الأطلسي، وتعزيز الشفافية، وتنشيط المشاركة البرلمانية، وزيادة الوعي والمشاركة العامة في إعداد سياسات منظمة حلف شمال الأطلسي. وترتبط شبكة الرصد التابعة للئاتو بين الدول الأعضاء، وسوف يتم تعزيز الشراكة والدول التي تربطها علاقات تواصل من أجل مواصلة تحقيق أهداف هذا المشروع، وذلك من خلال ممثليهم في البرلمان والشبكات القومية لمتخذي القرار والذين يصوغون الأفكار.⁴⁵ كما طلب مؤتمر منظمات المجتمع المدني الذي عقد في قمة الظل للئاتو في بروكسل من منظمة حلف شمال الأطلسي "بمعاودة التواصل مع المواطنين"، وذلك من أجل "تعميق وتوسيع قاعدة القيم المشتركة بين دول الحلف... بما يجعل الحلف متقدماً ويتمتع بمزيد من الانفتاح والشفافية والمساءلة ويتمشى مع تطلعات القرن الحادي والعشرين."⁴⁶ وعلاوة على ذلك، فإن "خمسة مبادئ لتكون منظمة حلف شمال الأطلسي منظمة منفتحة ومسؤولة" والتي تم وضعها من قبل منظمة أكسيس إنفو طالبت منظمة حلف شمال الأطلسي بإعداد إرشادات لنشر احترازي للمعلومات المركزية، ووضع آليات ليستطيع الجمهور عن طريقها تقديم طلبات للحصول على معلومات، وتشكيل هيئة مستقلة للنظر في الطعون المقدمة ضد رفض الطلب أو الفشل في نشر المعلومات خلال إطار زمني قصير.⁴⁷

الخلاصة: تعزيز الشراكة بين المنظمات غير الحكومية والحكومات من أجل بناء النزاهة

يلعب المجتمع المدني دوراً أساسياً في بناء النزاهة والحد من الفساد في قطاع الدفاع. وقد أدركت العديد من الحكومات الإسهام الشرعي الذي تقدمه المنظمات غير الحكومية، والأقسام الأخرى من المجتمع المدني والإعلام المستقل. فمنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام تستطيع القيام بدور رقابي فعال من خلال مواصلة الكشف عن المخالفات في قطاع الدفاع والتصدي لها، ومن خلال حشد الدعم العام لحكم أكثر مسؤولية، وقائم على سيادة القانون. ومع ذلك، ففي الدول التي لا يتواجد بها مثل هذه الشراكات المتبادلة المفيدة أو تتواجد على نحو كافٍ، فعلى الحكومات أن تخصص مجالاً وتتخذ خطوات من أجل توسيع هذه الشراكة أو إقامتها.

إن تكوين مناخ عام يُوجه فيه أكثر من الوعود الكاذبة إلى هذه الأجنحة لربما يتطلب تغيير في طريقة التفكير وتعزيز روتين الانفتاح والتشاور والتعاون والثقة من قبل الحكومات والمنظمات غير الحكومية الوليدة وهياكل المجتمع المدني. كما يجب أن تتم المشاركة بشكل أوسع بين النشطاء في المجتمع المدني، مثل وسائل الإعلام والمنظمات غير الحكومية والأكاديميين والاتحادات النقابية والمنظمات النسائية – وليس فقط مؤسسات الفكر والرأي المتخصصة في الدفاع والتي تكون عبارة عن "مؤسسات حبية". وفي الغالب يتم

⁴⁵ للحصول على مزيد من التفاصيل، طالع: www.natowatch.org.

⁴⁶ "Citizens Declaration of Alliance Security," developed at the NATO Shadow Summit held in Brussels 31 March to 1 April 2009, www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_308_natoshadow_execsum_v5.pdf; see also: "The Shadow NATO Summit Report," www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_309_natoshadow_v11.pdf

⁴⁷ NATO Shadow Summit Report, "Five Principles for an Open and Accountable NATO," Appendix 4. www.access-info.org هي منظمة لحقوق الإنسان مقرها مدريد، وتعمل على تعزيز والدفاع عن الحق في الحصول على المعلومات، وذلك من خلال تعزيز الشفافية في الهيئات العامة القومية والدولية. وقد شكلت هيئة الرصد التابعة للئاتو ومنظمة أكسيس إنفو لجنة مشتركة من خبراء المجتمع المدني والئاتو للتدقيق في سياسة كشف المعلومات الخاصة بالحلف.

انتقاص وتجاهل هذه الأصوات الهائلة للمجتمع المدني والأدوار الحيوية التي يقوم بها. وليس من المحتمل تحقيق هذه التغييرات بين عشية وضحاها. بيد أن الفوائد التي ستعود على المجتمع وعلى الحكومات (انظر الفصل الرابع عشر) تجعل البدء في إحداث هذه التغييرات عملية جديرة بالاهتمام.

ومنذ وقوع أحداث 9/11، والولايات المتحدة والقليل من حلفاءها يعتبرون أنفسهم في حالة حرب، ومن الأمور المفهومة جيداً في هذه الحالة أن هناك لوائح مختلفة تنظم العلاقات بين الإعلام والمجتمع المدني والقوات المسلحة. ويدرك جيداً غالبية الناس في معظم المجتمعات الديمقراطية أن الحكومة التي تكون في حالة الحرب تستخدم السرية والخداع. غير أنه في حال وجود جدل طفيف حول وجوب تطبيق القيود على الإعلام والمجتمع المدني أثناء الحروب التي تحدد مصير الوطن، فإن الدعوات المطالبة بتطبيق هذه القواعد الخاصة بـ"معارك الاختيار" (والتي تتضمن العمليات في العراق وغيرها من العمليات الأمنية المندرجة تحت اسم "الحرب على الإرهاب") تحظى بدعم شعبي قليل.

وكرر فعل على الضغوط والقيود التي تم فرضها على مؤسسات المجتمع المدني منذ أحداث 9/11، سعت بعض المنظمات غير الحكومية إلى تأكيد حقها في العمل بحرية دون تدخل أو مضايقات من قبل الحكومة. ولقد وضع المركز الدولي لقانون المنظمات غير الهادفة للربح الكائن في الولايات المتحدة، على سبيل المثال، مجموعة مبادئ لحماية المجتمع المدني، التي بُنيت على أساس المعاهدات والإعلانات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، والتي وقعت عليها جميع الحكومات في وقت سابق.⁴⁸ فعلى الدول ليس فقط تجنب التدخل في قضايا حقوق الإنسان والحريات الأساسية، بل عليها أيضاً الدفاع عن هذه الحقوق وأن يكفلوا التعبير عنها على نحو جيد. وإن من المهم أن تهئ الدول أجواء يستطيع أطراف المجتمع المدني فيها مباشرة مهامهم دون تقييد.

وتحتاج منظمات المجتمع المدني، لا سيما المجتمعات المهتمة بالتنمية وحقوق الإنسان والحريات المدنية إلى المشاركة بشكل كامل في النقاش العام حول إستراتيجيات القطاع الأمني والنهج المناسب للتغلب على مخاطر الفساد في قطاع الدفاع. وربما تؤسس هذه الأطراف شبكة دولية للتعبير عن أصوات متحدة وتشارك في مجموعة عامة من الأنشطة لمواجهة التحديات المذكورة في هذا الكتاب. وتستطيع منظمات المجتمع المدني حشد وتعزيز الدعم لتحقيق توازن مثالي بين الاستثمارات في النزاهة والشفافية والمساءلة من جهة، وبين الحفاظ على فعالية قوات الدفاع وكفاءتها من جهة أخرى (انظر الفصل الثاني). وتعد خيرة المنظمات غير الحكومية في إصلاح القطاع الأمني مناسبة جداً لمواجهة هذه التحديات. فلدى العديد منها خبرات ميدانية واسعة في مناطق الصراعات، وربما تقدم المهام العامة التي قامت بها، على سبيل المثال للتغلب على الإقصاء الاجتماعي، رؤية مفيدة فيما نحتاج إليه لتحسين الأوضاع التي تفضي إلى الفساد في قطاع الدفاع.

وتوضح دراسة حالة كوريا الجنوبية المذكورة في الفصل التاسع عشر ما الذي يمكن تحقيقه. فبعد مواجهة مشكلات كثيرة تتعلق بالنزاهة والفساد في مشتريات قطاع الدفاع، فقد بدأت حكومة كوريا الجنوبية

⁴⁸ International Center for Not-for-Profit Law and World Movement for Democracy, "Defending Civil Society," *The International Journal of Not-for-Profit Law* 10:2 (April 2008): 31-33

عملية إصلاح عام 2003، وبعد مرور ثلاث سنوات، تم تأسيس نظام أمين المظالم، الذي كان أول نظام قائم على القانون في كوريا، وأول حالة مشاركة للمجتمع المدني في مراقبة مشتريات قطاع الدفاع.

إن منظمات المجتمع المدني بحاجة إلى أن تتمتع بقدر أكبر من المبادرة أثناء نقل خبراتها وآراءها بشكل واسع إلى القائمين على إعداد السياسات والجمهور، وينبغي عليهم أن يكونوا في الطليعة أثناء إعادة تشكيل الخطاب السياسي حول بناء النزاهة على جميع مستويات نقاشات قطاعي الدفاع والأمن. كما ينبغي على منظمات المجتمع المدني المساعدة في إيجاد نوع جديد وتشكيل بنود النقاش من خلال إطار سياسي مبتكر، يكون عملياً ومبنيًا على التجارب وقائمًا على الأخلاق. وعليهم استخدام النواذ الموجودة من وسائل الإعلام ووسائل التواصل الحديثة (مثل، الإنترنت والشبكات الاجتماعية) لتوصيل وجهات النظر وللرد على الادعاءات الكاذبة والمعلومات الخاطئة. ولضمان الاستفادة الكاملة من دور المجتمع المدني، فيكون من حكمة مجتمع المانحين أن يوجه الموارد تجاه تعزيز قدرة المنظمات غير الحكومية للقيام بالأدوار الموضحة في هذا الفصل.

ولا ينبغي على المنظمات غير الحكومية أن تتجنب المطالبة بتحقيق قدر أكبر من الشفافية والمساءلة في شؤونها المالية وعملياتها. وتعد الشرعية والنزاهة العامة أمران مهمان بالنسبة إلى منظمات المجتمع المدني، كما تعدان أمران رئيسيان لضمان فعالية مهامها. وكما تُطالب المنظمات غير الحكومية بالشفافية والمساءلة، كذلك هو الحال أيضًا بالنسبة للحكومات وأجهزتها وكذلك داخل منظمة حلف شمال الأطلسي. وعلى مدار تاريخ منظمة حلف شمال الأطلسي، يتم دائماً إبلاغ أعضاء البرلمان في البرلمان الوطني عند طرح تساؤلات حول قرارات المنظمة أن هذه القرارات تتسم بالسرية. وعند توجيه مثل هذه التساؤلات إلى الأمين العام يكون جوابه دائماً أن منظمة حلف شمال الأطلسي ما هي إلا تحالف بين دول ذات سيادة. وربما خدم هذا الموقف المتناقض غاية ما أثناء الحرب الباردة، بيد أنه لم يعد مناسباً في الوقت الحالي. وهناك حاجة ملحة إلى وضع آليات مناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في منظمة حلف شمال الأطلسي.

22 الفصل الثاني والعشرين دور المنظمات الدولية

لقد لعبت المنظمات الدولية دوراً رئيسياً في إحداث التغيير الهائل في الموقف العالمي تجاه الفساد الذي حدث في العشرين سنة الماضية. كما لعبت دوراً عظيماً في بذل جهود عملية للتصدي للفساد من خلال المعاهدات والمعايير الدولية، وتعزيز الحكم الرشيد، ومباشرة المراقبة والدفاع. وبينما يركز العديد من هذه الأعمال على مناطق التجارة الدولية والتنمية، يُوجه في الوقت الحالي اهتمام متزايد إلى قضايا الفساد في قطاعي الدفاع والأمن. ويعد هذا امتداداً طبيعياً للتركيز المتزايد على حكم قطاع الدفاع خلال العقد الماضي، وجاء ذلك نتيجة التفهم المتصاعد من قبل المنظمات، مثل منظمة حلف شمال الأطلسي أن الإدارة الفعالة للموارد أمر مهم لضمان عمليات ناجحة.

وتتملك المنظمات الدولية - وفي هذا الفصل تشمل المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية العالمية - موارد هائلة وتدرّك كيف تستغل هذه الموارد على نحو مفيد من جانب المسؤولين والمواطنين الراغبين في تقديم إسهامات في مكافحة الفساد داخل مؤسساتها أو مجتمعاتها. ويهدف هذا الفصل إلى مساعدة هؤلاء القراء إلى الوصول إلى فهم أفضل بخصوص الموارد المتاحة والوصول إليها والاستغلال الفعال لها. وفي هذا الفصل سوف تبحث أولاً في الأدوار والتوجهات المختلفة لمكافحة الفساد التي اتخذتها المنظمات الدولية وقامت بها بوجه عام، وبالأخص في مجال قطاع الدفاع. وبعد ذلك، سنقوم بتناول عدة مؤسسات بارزة عن كثر قبل النظر في كيفية الاستفادة من الإمكانيات التي توفرها هذه المؤسسات لزيادة التغييرات في السياق الوطني.

دور المنظمات الدولية: السياق العام

وحتى أوائل التسعينيات كانت العديد من المؤسسات التجارية والتنمية الدولية تعتبر الفساد تكلفة عادية للمعاملات (إن لم تكن "طبيعية"). وفي بعض الدول الغربية، لم يكن من المعتاد أن يتم إدراج الأموال التي تدفع للفساد كنفقات تجارية شرعية لأهداف ضريبية. ومع ذلك، ولعدة عقود، كان هناك إدراك متزايد للعبء الضخم الذي يلقيه الفساد على برامج التنمية ولآثاره الاقتصادية السلبية. وقد لاحظت المناقشات التي تمت حول قانون الولايات المتحدة للممارسات الخارجية الفاسدة على سبيل المثال أن ما يزيد عن 400 مؤسسة أمريكية تقبل بدفع ما يزيد عن 300 مليون دولار أمريكي من أموال المؤسسة إلى مسؤولي الحكومات الأجنبية - الحقيقة التي لا تعد غير أخلاقية فحسب، وإنما أمراً تجارياً سيئاً وثقة متآكلة في المؤسسات التي نتحدث عنها أيضاً، وبتفضيل التسويات الشخصية على الكفاءة تُفوض النزاهة في نظام السوق الحر بشكل عام.¹ وقد ظهرت هذه الآثار المدمرة الضخمة جلياً من خلال مرحلة الانتقال نحو "السوق الحر" المحاط

¹ Unlawful Corporate Payments Act of 1977, Legislative History - House Report, <http://10.173.2.10/criminal/fraud/fcpa/history/1977/houseprt.html>

بالصعوبات في روسيا وغيرها من دول ما بعد الاتحاد السوفيتي حيث أوصى خبراء غربيون ذو نوايا حسنة (لكنهم ساذجون) ببرامج خصخصة انتهت إلى سرقة بالجملة لأصول الدولة. وقد عبر تأسيس منظمة الشفافية الدولية عام 1993، التي كان مؤسسوها عبارة عن مسؤولين ممن لديهم خبرات مباشرة في الدمار الذي يسببه الفساد للتنمية، عن الوعي المتزايد في هذا الشأن. وقد استخدمت منذ ذلك الوقت شبكة متنامية من المؤسسات القومية والدولية للتعليم والجماعات الضاغطة والأبحاث المركزة لتحديد مشكلات الفساد - وسد الحاجة لمكافحته - بشكل قوي على مستوى الأجندة السياسية العالمية.

وفي الوقت الحالي، تشارك العشرات من المنظمات الدولية والمنظمات متعددة الحكومات والمنظمات العالمية غير الحكومية بفاعلية في جهود مكافحة الفساد. وهذه المنظمات تشغل عددًا من المواقع الهامة في النظام البيئي لمكافحة الفساد (يُرجى ملاحظة أن ذلك يرجع إلى العدد المحدد للمنظمات المذكورة لكل موقع يعد تمثيليًا وليس شاملاً):

تطوير وتنفيذ اتفاقيات ومعايير مكافحة الفساد على المستويين الدولي والإقليمي. وفي الوقت الراهن يوجد ما يزيد عن العشرات من هذه الاتفاقيات، ومن الاتفاقيات الأكثر شهرة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) التي وضعت حيز التنفيذ في ديسمبر 2005، واتفاقية القضاء على رشوة المسؤولين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التي وقعت في ديسمبر 1997. وإن مباشرة الرقابة على تنفيذ هذه الاتفاقيات بشكل منتظم يعد دورًا مهمًا للمؤسسات مثل، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وأيضًا القيام بتحديد الممارسات الجيدة والعمل على نشرها. وغالبًا ما يتم تعزيز العمل من خلال شبكة من المنظمات - ففي أوروبا على سبيل المثال: هناك المجلس الأوروبي ومجموعة الدول المناهضة للفساد والمفوضية الأوروبية ومنسق الأنشطة الاقتصادية والبيئية في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وفي الأمريكتين، تعمل منظمة الدول الأمريكية لتأييد اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد. وهناك أيضًا أدوار متخصصة: وتعد فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية رائدة في مكافحة غسيل الأموال من خلال تطوير وتنفيذ المعايير الدولية، وتلعب منظمة التجارة العالمية دورًا في مكافحة الفساد لدى الفريق العامل المعني بالشفافية في المشتريات الحكومية التابع للمنظمة.

وتستطيع الجمعيات البرلمانية تقديم المساعدة في تطوير الاتفاقيات والتهج الدولية لمكافحة الفساد، وفي السعي إلى تبنيتها على المستوى الوطني، وفي مراقبة تنفيذها. وتعد الجمعية البرلمانية للمجلس الأوروبي نموذجًا رائدًا في عملها فيما يتعلق باتفاقيات القانون الجنائي والمدني للمجلس الأوروبي بشأن الفساد. ومن المنظمات الأخرى الرائدة، المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد الموجودة في كندا، وتقوم هذه المنظمة بتأييد البرلمانيين في حماية نزاهتهم من خلال الامتثال بمدونة قواعد السلوك وبالتفهم الفعال والقيام بدورهم الرقابي. ومن الناحية العملية يتضمن ذلك مؤشرات الأداء للرقابة البرلمانية. ومن الجمعيات البرلمانية الإقليمية الأخرى الجمعية البرلمانية الآسيوية، وتعالج هذه الجمعية قضايا الفساد.

وقد أصبحت البنوك التنموية تلعب دورًا كبيرًا في جهود مكافحة الفساد لكي تحافظ على نزاهة برامجها وعلى نحو أشمل، لكي تزيل ما يعرف على نحو واسع بالعقبة الخطيرة أمام التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فالفساد يؤدي إلى إفساد سيادة القانون، ويضعف المؤسسات اللازمة لتحقيق النمو الاقتصادي، ويقوض الخدمات العامة التي يعول عليها الفقراء بوجه خاص. وغالبًا تتبنى برامج البنوك التنموية نهجًا متعددة

الجوانب لمكافحة الفساد والوصول إلى حكم وإدارة مؤسسية داخل المؤسسات المقترضة، وزيادة المساءلة السياسية على إنفاق الموارد، وتعزيز قدرة المجتمع المدني للمطالبة بإجراءات معينة ومراقبة الالتزام. ويعد البنك الدولي وصندوق النقد الدولي أكبر المؤسسات الدولية التي تلعب دوراً رئيسياً في هذا الصدد. كما تمتلك البنوك التنموية الإقليمية مثل، البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية وبنك التنمية الآسيوي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية برامج لمكافحة الفساد.

وقد استهدفت أيضاً منظمات تنموية دولية (ووطنية) غير مصرفية الفساد بشكل متزايد كجزء من التركيز المتزايد على الحكم الرشيد باعتباره أمراً لازماً للتنمية البشرية. وقد استهدف الفساد مباشرة وعلى نحو متزايد حيث أصبحت آثاره المدمرة على الحكم معروفة بشكل أكثر تفصيلاً. ومن بين المؤسسات التي تعمل على تحديد الممارسات الجيدة ونشرها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة والشبكة العالمية لتسهيل إصلاح القطاع الأمني (GFN-SSR). وفي هذا الصدد، تعمل منظمة حلف شمال الأطلسي كمنظمة "تنموية" تربط برامجها لمكافحة الفساد باهتماماتها بتحقيق حكم رشيد للقطاع الأمني وبممارسة الرقابة المدنية الديمقراطية.

تنظيم إجراءات/إنفاذ القانون. تلعب المؤسسات العالمية مثل: منظمة الشرطة الجنائية الدولية (الإنتربول) ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة دوراً بالغ الأهمية في تنظيم وتنفيذ الجهود الوطنية لمكافحة الفساد. وفي إطار التعامل مع واحدة من أولوياته الست لمكافحة الجريمة، طور الإنتربول مدونات أخلاقيات ومدونات لقواعد السلوك للضباط المعنيين بإنفاذ القانون، ووضع معايير للقوات الشرطة وإجراء مسح لنزاهة الشرطة لتقييم القدرات، كما قام بتجميع مكتبة للممارسات الجيدة حتى يساعد في إجراء التحقيقات حول الفساد، ووضع مجموعة نقاط تواصل وطنية بخصوص الفساد. كما يدير فريق خبراء المنظمة الدولية للشرطة الجنائية المعني بالفساد للعمل على تسهيل تنسيق النهج الوطنية والإقليمية المعنية بمكافحة الفساد والعمل على توافيقها، وذلك بالاشتراك مع أصحاب المصالح الآخرين الدوليين. وقد اتفق مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والإنتربول على افتتاح أول أكاديمية دولية لمكافحة الفساد، ويكون مقرها بالقرب من فيينا عاصمة النمسا. وتمتلك المفوضية الأوروبية أيضاً برامج قوية لمكافحة الفساد، وكذلك أيضاً بعض المؤسسات الإقليمية، مثل: فرق العمل المعنية بإنفاذ القانون في مناطق بحر البلطيق والبلقان.

وفي الغالب يكون لدى المنظمات المهنية الدولية برامج لتعزيز النزاهة ولمكافحة الفساد في مجالات مسؤولياتهم. ومن أمثلة المنظمات العالمية رابطة القضاة الدولية ولجنة الحقوقيين الدولية ورابطة المحامين الدولية والرابطة الدولية لأعضاء النيابة العامة. كما يوجد عدد من المنظمات الإقليمية التي تهتم بالتدقيق، ومنها على سبيل المثال، المنظمة الآسيوية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات.

الدفاع والمراقبة. يعمل عدد من المنظمات الدولية غير الحكومية على زيادة الوعي وتعزيز إجراءات مكافحة الفساد، مستخدمين الضغط السياسي والاجتماعي. وتعد منظمة العفو الدولية منظمة رائدة في هذه المجال، وذلك بالاشتراك مع شبكة دولية ومع أكثر من 90 فرعاً لمنظمات وطنية. وتُستكمل الجهود التي تبذلها من قبل مؤسسات أخرى مثل: منظمة اليونيكورن للاتحادات التجارية وغرفة التجارة الدولية، وهي

المربع 22-1. قائمة المنظمات الدولية والمواقع الإلكترونية الخاصة بها

http://www.adb.org/Anticorruption/unit.asp	بنك التنمية الآسيوي
http://www.asosai.org	المنظمة الآسيوية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات
http://www.asianparliament.org	الجمعية البرلمانية الآسيوية
http://www.consilium.europa.eu	المجلس الأوروبي
http://www.ebrd.com	البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية
http://ec.europa.eu	المفوضية الأوروبية
http://www.fatf-gafi.org	فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية
http://www.dcaf.ch	مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة
http://www.ssrnetwork.net	الشبكة العالمية لتسهيل الإصلاح الأمني
http://www.gopacnetwork.org	المنظمة العالمية للبرلمانيين لمكافحة الفساد
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/	مجموعة الدول المناهضة للفساد
http://www.iadb.org	مصرف التنمية للبلدان الأمريكية
http://www.iaj-uim.org	رابطة القضاة الدولية
http://www.iap-association.org	الرابطة الدولية لأعضاء النيابة العامة
http://www.ibanet.org	رابطة المحامين الدولية
http://www.iccwbo.org/policy/anticorruption	لجنة مكافحة الفساد التابعة لغرفة التجارة الدولية
http://www.icj.org	لجنة الحقوق الدولية
http://www.imf.org	صندوق النقد الدولي
http://www.interpol.int	الإنتربول
http://www.nato.int	منظمة حلف شمال الأطلسي
http://www.oecd.org	منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية
http://www.oas.org	منظمة الدول الأمريكية
http://www.osce.org/eea	منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والبيئية
http://assembly.coe.int	منظمة الأمن والتعاون في الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا (PACE)
http://www.transparency.org	منظمة الشفافية الدولية
http://www.un.org	الأمم المتحدة
http://www.againstcorruption.org	منظمة يونيكورن
http://www.unodc.org	مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC)
http://www.undp.org	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
http://www.worldbank.org	البنك الدولي
http://www.wto.org	منظمة التجارة العالمية
http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm#plurilateral	الفريق العامل المعني بالشفافية في المشتريات الحكومية التابع لمنظمة التجارة العالمية

مؤسسة تجارية تعزز نظام اقتصادي عالمي يعمل بفاعلية ويتميز بالمنافسة الحرة والعدالة. ولدى غرفة التجارة العالمية لجنة لمكافحة الفساد، وهدفها الرئيسي هو تعزيز التنظيم الذاتي بالأعمال التجارية في مواجهة قضايا الابتزاز والرشوة، وتوفير ناتج تجاري داخل المبادرات الدولية لمكافحة الفساد.

الارتباط بقطاع الدفاع

تتساوى صحة قطاع الدفاع بأهمية الحكم والتهديد المباشر الذي يشكله الفساد ضده بصحة المجتمع الإنمائي. وتوضح الشراكة من أجل السلام القائمة بين أوروبا الوسطى والشرقية هذا الوضع على نحو جيد. فقد ظهر في التسعينيات أمل تحقيق تحول ديمقراطي سريع وسوق حر في الدول ما بعد الشيوعية. وقد أتمت الاتفاقيات العسكرية هذه العملية بالجمع بين المهنيين العسكريين في المهام المشتركة المتعلقة بحفظ السلام والإغاثة الإنسانية. ومن ثم كانت المهمة الأولى في برامج التعاون والمساعدة حينئذٍ قابلة للتبادل - قابلة للقوات المسلحة لوجود تفهم مشترك (أو على الأقل منسجم) وإجراءات وقدرات فنية بحاجة إلى العمل جنباً إلى جنب في عمليات مشتركة. وقد نُظر في الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة كقضية فيما يخص الرقابة العملية إلى حد كبير.

وقد تم إحراز تقدم كبير في العقد التالي في تطوير قابلية التبادل العملية. ومع هذا التقدم الذي تم تحقيقه في التسعينيات إلا أنه اتضح أن قابلية التبادل وحدها لا تمثل إلا نصف المعادلة: أما النصف الآخر فهو تحويل قطاع الدفاع - تنمية قدرات ووسائل جديدة تفي بمتطلبات العمليات الحديثة. وقد تصاعد هذا الاتجاه نحو التحويل عندما زادت أهمية القيام بمهام مكافحة الإرهاب بشكل متزايد عقب أحداث 9/11، وبخلاف قابلية التبادل، لا يمكن فصل التحويل كجهود "عسكرية"، بل على العكس، إنه بحاجة إلى أن يتم من خلال رؤى جديدة للسياسات والتخطيط المبدع والدعم المتزايد للموازنة، غير أنه بينما تتم رقابة ديموقراطية مدنية فعالة على الجانب العملي (بمعنى، كون الرئيس "قائداً عاماً") اتسمت مؤسسات الدفاع المسؤولة عن وضع السياسات والتخطيط وتخصيص الموارد وغيرها من الأمور بالضعف في العديد من البلدان، وبدون وجود وزارة دفاع مدنية فعالة تقوم بتحديد الاتجاه وتسعى إلى تحقيق مصالحها، ستقع القوات المسلحة ضحية لعد فعاليتها وعدم الاكتراث السياسي بقضايا الأمن القومي (وموازنة قطاع الدفاع).

ويضع ذلك مسألة حكم القطاع الأمني بشكل مباشر ضمن أجندة التعاون الخاصة بقطاع الدفاع - وقد تم تأكيد هذا الاتجاه بتأسيس برامج بناء مؤسسات قطاع الدفاع المتعلقة بالشراكة من أجل السلام التابعة للئاتو عام 2004، وبتبولوج الحكم الرشيد في أجندة التعاون الدفاعي على نحو قوي، فما هي إلا مسألة وقت كي يحظى مكافحة الفساد الاهتمام المطلوب، في برامج بناء النزاهة والحد من الفساد التابعة للئاتو (راعى هذه الخلاصة الوافية)، ويرى هذا البرنامج مكافحة الفساد جزءاً ضرورياً من عملية الإصلاح، غير أنه يركز على تطوير ديناميكا إيجابية للنزاهة والشفافية والمساءلة لكونها الطريق إلى تحقيق إدارة فعالة لقطاع الدفاع.

مؤسسات وبرامج مختارة

يتركز دور الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حول تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي وضعت حيز التنفيذ في ديسمبر 2005، وتسعى الاتفاقية إلى إيجاد لغة عالمية مشتركة خاصة بالفساد ووضع مجموعة من المؤشرات الفعالة لاستراتيجيات دائمة للتنفيذ. كما تقدم هذه الاتفاقية نهج النقاط الأربع لمكافحة الفساد، وفيها أيضاً إجراءات وقائية والتجريم والتعاون الدولي واسترداد الأصول.

ويدير مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة برنامجاً عالمياً ضد الفساد كمحفز ووسيلة لمساعدة الدول على تنفيذ بنود المعاهدة بشكل فعال. كما تقدم المساعدة إلى الدول ذات التنمية الضعيفة أو الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية من خلال تعزيز إجراءات مكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص، متضمنة الأوساط السياسية والمالية رفيعة المستوى. ويتضمن العمل توثيق الممارسات الجيدة والسياسات والمساعدة الفنية لنشر هذه الممارسات في القطاعين العام والخاص ورفع الوعي العام بها، وتتضمن الأدوات الخاصة مجموعة قضائية معنية بالنزاهة وقائمة فحص للتقييم الذاتي ودليل تشريعي للموقعين على الاتفاقية.

وخلال السنوات القليلة الماضية، وبضغط من وسائل الإعلام وبعض الحكومات الأعضاء، كثفت إدارة عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة جهودها الخاصة بمكافحة الفساد، مجرية عدداً من التحقيقات، وعند الاقتضاء، تقوم بتخفيض إسهامات القوات من الدول التي لها تاريخ ملئ بالمشكلات.

ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي هي منظمة دولية تضم 31 دولة تلتزم بقيم الديمقراطية التعددية القائمة على سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان، كما تلتزم بمبادئ مفتوحة وشفافة للاقتصاد السوقي، ولهم هدف مشترك لتحقيق تنمية مستدامة.² وقد أصبحت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي محوراً مهماً للحوار حول القضايا ذات الأهمية العالمية، وتقدم إسهامات للجهود الرامية إلى تحقيق اقتصاد عالمي أكثر قوة ونزاهة وعدلاً. وباستخدام أحد مصادر الإحصائيات المقارنة الكبرى والأكثر ثقة، تقوم هذه المنظمة بمراقبة الاتجاهات وتقوم بتحليل والتنبؤ بالتنمية الاقتصادية، وتبحث في التغييرات الاجتماعية أو النماذج النامية في التجارة والبيئة والزراعة والتكنولوجيا وفرض الضرائب والحكم العام.

ويعد مكافحة الفساد من المجالات المهمة لعمل المنظمة. حيث إن الفساد يهدد الحكم الرشيد والعملية الديمقراطية والتنمية المستدامة والممارسات التجارية الجيدة. وتعمل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من خلال استخدام نهج متعدد التخصصات على مكافحة الفساد في الأعمال التجارية وفرض الضرائب والمساعدة الإنمائية والحكم في الدول الأعضاء وغيرها من الدول. ويتضمن ذلك مكافحة "سياسات جانب العرض" للرشوة، ومحاربة الرشوة من خلال انتemannات التصدير، ورفض اقتطاع النفقات التي تمثل رشاوى من الوعاء الضريبي، وتعزيز مدونة قواعد السلوك المهني المسؤول، ومكافحة الفساد داخل القطاع العام من خلال بناء إطار عمل متين للنزاهة، وتحسين الحكم من خلال المساعدة الإنمائية.³

² الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي هي: أستراليا والنمسا وبلغاريا وكندا وشيلي (انضمت في يناير 2010) وجمهورية التشيك والدنمارك وفنلندا وفرنسا وألمانيا واليونان والمجر وأيسلندا وأيرلندا وإيطاليا واليابان وكوريا ولوكسمبورج والمكسيك وهولندا ونيوزلندا والنرويج وبولندا والبرتغال وجمهورية سلوفاكيا وإسبانيا والسويد وسويسرا وتركيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة.

³ للحصول على مزيد من المعلومات، طالع: www.oecd.org/corruption.

كما تساعد منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الدول على منع تضارب المصالح والفساد في الهيئات العامة. وترتكز على المناطق المعرضة للخطر، مثل: المشتريات العامة وإدارة العقود وممارسة الضغط والواجهة السياسية الإدارية. واستناداً إلى مراجعة وتحليل الممارسات الجيدة للدول، طورت منظمة التنمية والتعاون في الميدان الاقتصادي أدوات للسياسة وتوجيهات تتعلق بالتنفيذ ووسائل عملية من أجل مساعدة القائمين على إعداد السياسات والمديرين في تعزيز النزاهة والتصدي للفساد في القطاع العام.

وتعد اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية لعام 1997 أهم ما قامت به منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من جهود لمكافحة الفساد وكذلك الأدوات المتعلقة بها التي تعالج مسائل الضرائب انتمات التصدير والمساعدة الثنائية والمشروعات متعددة الجنسيات والمشتريات العامة.⁴ وهذه الاتفاقية هي عبارة عن معاهدة دولية ملزمة قانوناً تعالج "الرشوة المعروضة" – الأفراد أو الشركات التي تعد أو تعرض أو تعطي رشوة للموظفين الأجانب من أجل الحصول على امتيازات تجارية أو من أجل استمرارها. ويعد جميع الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بالإضافة إلى 7 اقتصاديات لدول غير أعضاء بالاتفاقية من الأطراف الموقعة على اتفاقية مكافحة الرشوة، متعهدين باعتبار تقديم رشوة إلى الموظفين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية فعلاً إجرامياً وفقاً لقانون الدولة، وبتنفيذ سياسات فعالة لمكافحة الرشوة للأجانب، والعمل على كشفها، والتحقيق بشأنها، والمعاقبة عليها.

وبالكفاح من أجل القضاء على رشوة الموظفين الأجانب في المنافسة على إبرام عقود والفوز باستثمارات، تقدم منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إسهاماً ضخماً في تحقيق التنافس على قدم المساواة فيما يتعلق بالأعمال التجارية فيما وراء الحدود القومية، فيما في ذلك صناعة الدفاع. ومن آليات مكافحة الرشوة منقطعة النظير والفعالة التي تستخدمها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مراجعة الأقران الدقيقة ويجريها الفريق العامل المعني بالرشوة التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وتُقيم تقارير الرقابة التصيلية تنفيذ الدول وتنفيذها لقوانين وسياسات مكافحة الرشوة. وتخلق عملية التقييم المتبادل ضغط الأقران في إطار مجموعة العمل وتحفز الدول لضمان أعلى مستوى من الالتزام بالاتفاقية.

المربع 22-2. اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة الرشوة ومصالح الأمن القومي

وفقاً للمادة الخامسة من اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة الرشوة، لا تتأثر التحقيقات والملاحقة القضائية لرشاوى الموظفين الأجانب بأية اعتبارات لمصلحة الاقتصاد القومي، وذلك يشمل التأثير المحتمل على العلاقات مع دولة أخرى أو هوية الأشخاص الطبيعيين أو القانونيين. وتقر المادة الخامسة بإمكانية ممارسة السلطة التقديرية القضائية لكنها تقصر مثل هذه السلطة التقديرية على الدوافع المهنية (على سبيل المثال، وزن الأدلة) وتستبعد التأثير غير اللائق للاهتمامات ذات الطابع السياسي. وقد تم اختبار قابلية تطبيق المادة رقم 5 من اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة الفساد في المملكة المتحدة، عندما تم إنهاء قضية كبيرة تتعلق برشوة مزعومة قُدمت إلى موظف أجنبي، حسب ما ذكرته التقارير، نظراً للحاجة إلى حماية الأمن القومي والدولي.

⁴ OECD, "Key OECD Anti-Corruption Documents,"

حقائق. بين يوليو 2004 وديسمبر 2006، قام مكتب مكافحة جرائم التزوير الخطيرة البريطاني بالتحقيق في ادعاءات تقديم الشركة البريطانية المتخصصة في الصناعات الجوية والدفاعية "بي إيه إي سيستمز" رشوة تتعلق بصفقة اليمامة الخاصة بالطائرات العسكرية التي تمت بين المملكة المتحدة والمملكة السعودية العربية. وفي أكتوبر 2005، سعت الشركة البريطانية "بي إيه إي سيستمز" إلى إقناع النائب العام ومكتب مكافحة جرائم التزوير الخطيرة بوقف التحقيقات حيث إن استمرارها من شأنه أن يؤثر سلبيًا على العلاقات بين المملكة المتحدة والمملكة العربية السعودية، كما سيحول دون حصول المملكة المتحدة على ما وُصف بأنه أكبر صفقة تصدير في العقد الماضي. وفي يوليو 2006، عندما أوشك مكتب مكافحة جرائم التزوير الخطيرة على الحصول على بيانات لحسابات في البنك السويسري، أرسل "الممثلون السعوديون" تهديدًا خاصًا إلى رئيس الأركان البريطاني آنذاك، جوناثان باول مفاده: إن لم يتم وقف هذه التحقيقات فلن يكن هناك عقد لتصدير طائرات التايفون، وسيتم قطع العلاقات الاستخباراتية والدبلوماسية الوثيقة. وقد رأى الوزراء أنه يحتمل تنفيذ هذه التهديدات، الأمر الذي سبب في حدوث عواقب وخيمة على تجارة الأسلحة وعلى أمن المواطنين البريطانيين والأفراد العاملين بقطاع الدفاع البريطاني. وعلى ضوء ما اعتبره خطرًا مميًا على الحياة حال تنفيذ هذه التهديدات، قرر مدير مكتب مكافحة جرائم التزوير الخطيرة في بريطانيا وقف التحقيقات في ديسمبر 2006. وفي أبريل 2008، وعقب طلب بالمراجعة القضائية قدمته منظمًا من المنظمات غير الحكومية، رأت المحكمة العليا في المملكة المتحدة أنه تم وقف التحقيقات حول صفقة اليمامة بصورة غير قانونية، وما وصفه القاضي اللورد موسى والقاضي السيد سوليفان بأنها "محاولة ناجحة قامت بها حكومة أجنبية من أجل تعطيل سير القضاء في المملكة المتحدة". وفي يوليو 2008، أيد مجلس اللوردات ومحكمة الاستئناف العليا في البلاد استئناف مكتب مكافحة جرائم التزوير الخطيرة، وأسقطت حكم المحكمة العليا، ووافق على أن مدير مكتب مكافحة جرائم التزوير الخطيرة قد تصرف في إطار حدود التقدير القضائي المسموح به، وجعلت تقدير قابلية تطبيق المادة رقم 5 المتعلقة باعتبارات للأمن القومي متروكًا للفريق العامل المعني بالرشوة التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

تقرير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وجد الفريق العامل المعني بالرشوة التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، في تقريره الخاص حول المملكة المتحدة، أنه ليس من المناسب تفسير المادة رقم 5 في سياق تقرير قطري. وركز التقرير بدلاً من ذلك على الإجراءات المتعلقة بالمادة رقم 5، وتوصل إلى ما يلي: (1) في حال تبين أن إنهاء القضية مبنياً على اعتبارات ممنوعة بموجب المادة رقم 5، فعلى النائب العام أن يقوم باختبار "الفحص الدقيق" لضمان أن القرار جاء بالفعل بناءً على الاعتبارات المسموح بها؛ (2) لا يتم إنهاء القضية بناءً على أسباب تتعلق بالأمن القومي ما لم تصل الحكومة بأكملها إلى حلول بديلة تكون مناسبة.

ولقد أظهرت التحقيقات حول قضية صفقة اليمامة التي تم إيقافها وجود عدد من الأخطاء في نظام التحقيقات في المملكة المتحدة والملاحقة القضائية للقضايا الحساسة المتعلقة بالمصالح القومية، لا سيما حال العمل بالسلطة التقديرية القضائية. كما أكدت على وجود الحاجة إلى إحداث إصلاح شامل للتشريعات القديمة الخاصة بمكافحة الرشوة في المملكة المتحدة. وقد أوضحت أيضاً الحاجة إلى مزيد من البحث الأكاديمي والتفسير المعتمد للمادة رقم 5 من اتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، برؤية توضح نطاق الاستثناءات من تطبيق ما يقتضيه وجود جريمة رشوة للأجانب.

المصادر: OECD Working Group on Bribery, Phase 2bis Report on the UK, www.oecd.org/dataoecd/23/20/41515077.pdf; The UK High Court judgment, www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2008/714.html; The UK House of Lords judgment, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldjudgmt/jd080730/corner.pdf>; TI 2009 Progress Report on the OECD Anti-Bribery Convention, http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2009/oecd_pr_2009

إن المجلس الأوروبي ومجموعة الدول المناهضة للفساد (CoE) / GRECO يؤيدان ويعززان الديمقراطية التعددية وحقوق الإنسان وسيادة القانون. وتتم جهود المجلس التي يبذلها من أجل محاربة الفساد نظراً للتهديد الذي يشكله الفساد على الأساسات الحقيقية لهذه القيم الجوهرية. ويتشكل نهج المجلس الأوروبي من ثلاثة عناصر مترابطة: (1) وضع معايير وقواعد أوروبية؛ (2) مراقبة الالتزام بهذه القواعد؛ (3) تقديم برامج لبناء القدرات المقدمة إلى البلدان والمناطق من خلال إقامة برامج تعاون فني.

لقد وضع المجلس الأوروبي عددًا من المواثيق القانونية التي تعالج قضايا مثل تجريم الفساد في القطاعين العام والخاص، والمسؤولية القانونية عن الدمار الذي يسببه الفساد وتعويضه، ومدونة سلوك الموظفين العموميين وتمويل الأحزاب السياسية. وتهدف هذه المواثيق إلى رفع قدرات الدول على محاربة الفساد على الصعيدين المحلي والدولي.

وقد أوكل إلى مجموعة الدول المناهضة للفساد مراقبة الالتزام بهذه القواعد. ولقد قام المجلس الأوروبي بتأسيس مجموعة الدول المناهضة للفساد عام 1999 لمراقبة التزام الدول بالقواعد التي وضعتها المنظمة لمكافحة الفساد. وفي الوقت الراهن تضم هذه المجموعة 46 دولة أوروبية، إضافة إلى الولايات المتحدة الأمريكية. ويعد هدف هذه المجموعة هو رفع قدرات الدول الأعضاء على محاربة الفساد، وتقوم بهذا الأمر من خلال عملية ديناميكية من التقييم المشترك والضغط المماثل القائم على مراقبة المهام لاختبار الالتزام بقواعد مكافحة الفساد التي وضعها المجلس الأوروبي، ولتحديد القصور في السياسات القومية لمكافحة الفساد، وبعد ذلك، الحث على وضع التشريعات اللازمة، والقيام بإصلاحات مؤسسية وعملية. كما توفر مجموعة الدول المناهضة للفساد برنامجًا لتقاسم الممارسات الجيدة المتعلقة بالتصدي للفساد وكشفه.

وفي يوليو 2008، أطلقت منظمة حلف شمال الأطلسي صندوقًا استثماريًا لبناء النزاهة وللمحد من الفساد في مؤسسات الدفاع. ويهدف البرنامج إلى زيادة القدرات القومية، مستخدمًا ثلاث أدوات رئيسية:

- أداة التقييم الذاتي لقياس الوضع الراهن لبرامج النزاهة ومكافحة الفساد في مؤسسات الدفاع؛
- إقامة دورات تدريبية خاصة لبناء النزاهة للأفراد العاملين المدنيين والعسكريين؛
- إعداد خلاصة واقية من أجل تعزيز الممارسات الجيدة (المخلص الذي تقرأه حالياً).

وقد تم تنفيذ الصندوق الاستثماري لبناء النزاهة من قبل عدد من الشركاء، من بينهم أكاديمية الدفاع البريطانية ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة ومركز جنيف للسياسات الأمنية ومنظمة الشفافية الدولية.

ويعد هذا الصندوق الاستثماري امتدادًا طبيعيًا لخطة عمل الشراكة لبناء مؤسسات الدفاع التابعة للئاتو التي تم إطلاقها في يوليو 2004 لمساعدة الشركاء في تطوير ودعم مؤسسات الدفاع الفعالة التي تعمل تحت رقابة ديمقراطية مدنية. وقد وضعت خطة عمل الشراكة لبناء مؤسسات الدفاع التابعة للئاتو عشرة أهداف (انظر المربع 22-3) للأمم التي تبني مؤسسات الدفاع، كما اتخذت ثلاث خطوات مهمة تجاه مساعدة هذه الأمم على تحقيق هذه الأهداف:

- إدراج بناء مؤسسات الدفاع في عملية التخطيط للدفاع من أجل الشراكة (عملية المراجعة والتخطيط لبرنامج الشراكة من أجل السلام أو PARP)؛
- تطوير الأنشطة لتسهيل تبادل الخبرات، على سبيل المثال المناهج المرجعية التي تقدم أهداف تعليمية عميقة وتقديم الدعم في مجال تطوير المناهج؛

المربع 22-3. أهداف خطة عمل برنامج الشراكة من أجل السلام بشأن بناء مؤسسات الدفاع

تشمل أهداف خطة العمل ما يلي:

- ترتيبات فعالة وشفافة للرقابة الديمقراطية على أنشطة قطاع الدفاع؛
 - مشاركة مدنية في تطوير السياسات الأمنية والدفاعية؛
 - رقابة قضائية وتشريعية فعالة وشفافة على قطاع الدفاع؛
 - تقييم معزز للمخاطر الأمنية ومتطلبات الدفاع القومي يتماشى مع تنمية واستمرار قدرات متوافقة ومعقولة التكلفة؛
 - تحسين إدارة وزارات الدفاع والأجهزة الأخرى ذات الصلة بهيكل القوات؛
 - الالتزام بالمعايير والممارسات الدولية في قطاع الدفاع، بما في ذلك ضوابط التصدير؛
 - اتخاذ إجراءات فعالة وشفافة تتعلق بالتمويل والتخطيط وتخصيص الموارد في مجالات الدفاع؛
 - إدارة فعالة لنفقات الدفاع والتبعات الاجتماعية والاقتصادية لإعادة هيكلة قطاع الدفاع؛
 - هياكل وممارسات فعالة وشفافة للأفراد العاملين في قوات الدفاع؛
- و
- تعاون دولي فعال وعلاقات جيدة فيما يتعلق بأمور قطاعي الدفاع والأمن.

المصدر: Partnership Action Plan for Defence Institution Building, www.nato.int.

- تقديم المساعدة في وضع برامج ثنائية للمساعدة الأمنية والدفاعية والتركيز عليها.

كما يساعد الصندوق الاستئماني الدول على الالتزام بالمعاهدات الدولية، بما في ذلك تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، واتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة الرشوة، وإستراتيجية البنك الدولي الخاصة بمكافحة الفساد، وموثيق مكافحة الفساد التابعة لمنظمات دولية وإقليمية أخرى.

ويعد التعاون الأمني والدفاعي الوثيق بين منظمة حلف شمال الأطلسي وأوكرانيا بمثابة حاضنة للمشروعات الإبداعية، وذلك في إطار الشراكة الخاصة بين منظمة حلف شمال الأطلسي وأوكرانيا. وربما ذلك يقدم دروساً يمكن تطبيقها على نحو أوسع.

ومن أنجح ما تم من إبداعات تأسيس مجموعة العمل المشتركة بين الناتو وأوكرانيا المعنية بإصلاح قطاع الدفاع (JWGDR). فقد ساعدت هذه المجموعة أوكرانيا على الاستفادة من خبرات دول الناتو في إصلاح قطاعي الدفاع والأمن لأكثر من عقد، وذلك ابتداء من ورش عمل للخبراء ووصولاً إلى استشارات سنوية على مستوى الوزارات. وقد أثبت ذلك قيمة عظيمة في مساعدة أوكرانيا على تطوير أجندة الإصلاح الخاصة بها بشكل يعكس الممارسات الجيدة الدولية، ويعكس أيضاً العمل سوياً مع دول الناتو لإدارة الدعم

الدولي وفقاً لهذه الأجنحة - بما فيها تطوير عدد من البرامج الإبداعية المصممة لتفي بمتطلبات أوكرانيا. وقد تضمنت أيضاً هذه الإدارة المشتركة تقييماً منتظماً للتقدم الذي يتم تحقيقه.

وهناك عدد من المبادرات المحددة المنبثقة عن مجموعة العمل المشتركة بين الناتو وأوكرانيا المعنية بإصلاح قطاع الدفاع تجدر ملاحظتها:

- دعم الخبراء لوثائق تتعلق بالأمن القومي تمثل خارطة طريق للإصلاح، وفيها مراجعات قطاع الدفاع عام 2003 و2009 وإستراتيجية الأمن القومي عام 2006؛
 - مساعدة الخبراء في إعداد "الكتب البيضاء" التي تقدم الشفافية العامة فيما يخص السياسات وتنفيذها في قطاعات الدفاع والاستخبارات والأمن؛
 - مشاركة العديد من المستشارين الفنيين من دول حليفة في وزارة الدفاع في أوكرانيا، وذلك بجانب تأسيس لجنة تنسيق مشتركة لتنظيم الجهود؛
 - مشاركة البرلمان في القضايا المتعلقة بالرقابة الديمقراطية، متضمنة عقد ندوات وورش عمل وتبادل الخبرات حول التشريع والإعلان عن مدونة التشريعات الخاصة بقطاعي الأمن والدفاع؛
 - الفريق العامل المشترك بين الناتو وأوكرانيا المعني بالرقابة المدنية الديمقراطية على قطاع الاستخبارات، الذي قام بعقد لقاءات بين العشرات من مسؤولي وخبراء الاستخبارات في دول الناتو وأوكرانيا لمناقشة دور الأجهزة الاستخباراتية في الدول الديمقراطية؛
 - برنامج إنمائي مهني درب مئات المدنيين العاملين في مؤسسات قطاعي الدفاع والأمن في أوكرانيا؛
 - شبكة شراكة لتنمية خبرات المجتمع المدني من أجل تعزيز دور المجتمع المدني في شؤون قطاعي الدفاع والأمن من خلال التواصل بين خبراء أوكرانيا ودول منظمة حلف شمال الأطلسي.
- وقد تم تنفيذ العديد من هذه الجهود بالتنسيق الوثيق مع مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة.

ويعد مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة واحداً من المؤسسات العالمية البارزة في مجال إصلاح القطاع الأمني وإدارة القطاع الأمني. وقد أسسته الحكومة السويسرية عام 2000، ويعمل هذا المركز كمؤسسة دولية بها من الأعضاء 53 دولة. ويقوم مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة بتطوير وتعزيز معايير ديمقراطية ملائمة على الصعيدين الدولي والقومي، ويعزز الممارسات الجيدة ويجري أبحاثاً تتعلق بالسياسات حول قضايا إصلاح القطاع الأمني، كما يقدم دعماً استشارياً وبرامج عملية للمساعدة داخل البلاد. ويدير مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة البرامج التالية:

- برنامج إدارة القطاع الأمني
- برنامج الاستشارات الحكومية
- برنامج المساعدة البرلمانية
- برنامج المجتمع المدني
- برنامج إصلاح قطاع الدفاع

- برنامج إصلاح قطاع الشرطة
- برنامج أمن الحدود
- برنامج مساهمة الاستخبارات
- برنامج يتعلق بالنوع الاجتماعي والأطفال والأمن.

ويؤلي مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة أولوية التركيز الجغرافي إلى دول البلقان الغربية والدول حديثة الاستقلال، ومع ذلك فقد تواصل المركز بشكل متزايد مع الشرق الأوسط وأجزاء من إفريقيا وأمريكا اللاتينية وآسيا.

وتعد منظمة الشفافية الدولية شبكة عالمية غير حزبية تعمل على الجمع بين الحضور الدولي للمنظمة غير الحكومية العالمية وبين القدرات المحلية لفروعها المنتشرة في أكثر من 90 دولة. وتعمل هذه الفروع على عقد لقاءات بين الأطراف ذات الصلة من الحكومة والمجتمع المدني وقطاع الأعمال والإعلام من أجل تعزيز الشفافية في الانتخابات والإدارة العامة والمشتريات والأعمال التجارية. كما تقوم هذه الفروع بحملات تأييد للضغط على الحكومات لتنفيذ إصلاحات مكافحة الفساد.

وتساعد منظمة الشفافية الدولية هذه الفروع على مكافحة الفساد بشكل فعلي من خلال تنمية المهارات والأدوات والتجارب والخبرات والمشاركة الخارجية لها، بالإضافة إلى المبادرات الدولية والإقليمية.

وتعد مكافحة الفساد في السياسات والعقود العامة والقطاع الخاص من الأولويات العالمية لمنظمة الشفافية الدولية. كما تدعم تنفيذ الاتفاقيات الدولية المعنية بمكافحة الفساد، وتعمل أيضاً على الحد من الفقر، وتدعم التنمية. ولا تقوم منظمة الشفافية الدولية بإجراء تحقيقات حول مزاعم الفساد، ولا تكشف حالات فساد معينة، غير أنها تعمل في بعض الأحيان مع المنظمات التي تقوم بهذه الأمور.

وفي عام 2000 بدأ فرع منظمة الشفافية الدولية في المملكة المتحدة عمله في معالجة الفساد في مجال الدفاع. وكان التركيز الأول لهذه الجهود على صادرات الأسلحة، وقد عقدت منظمة الشفافية الدولية لقاءات بين الحكومات المصدرة للأسلحة والشركات المتخصصة في معدات الدفاع من أجل النظر في الإجراءات البناءة التي من الممكن اتخاذها للحد من الفساد في هذا المجال. وتتضمن هذه الأفكار إمكانية عمل اتحاد للدفاع لمكافحة الفساد، وتعزيز تنفيذ اتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والاتفاقيات الخاصة ببناء النزاهة في المشتريات، والعمل الوثيق مع المنظمات الدولية الأخرى.

وقد بدأت منظمة الشفافية الدولية مؤخراً العمل بخصوص مشروع صندوق استئماني مع منظمة حلف شمال الأطلسي لمعالجة الفساد والتصدي لمخاطره بشكل قوي في قطاع الدفاع. كما أطلقت مبادرة لقياس فعالية جهود برامج بناء النزاهة في قطاع الدفاع بشكل أفضل.

الاستفادة من المنظمات الدولية لتحفيز التغيير

يشارك عدد هائل من المنظمات الدولية والمنظمات الحكومية الدولية ومؤسسات المجتمع المدني العالمية في مجال مكافحة الفساد. ويكمن التحدي الذي يواجهه مسؤولي قطاع الدفاع أو المواطنين الراغبين في إحداث إصلاحات في كيفية استخدام هذه الدراية الفنية للحث على التغيير الإيجابي. ولقد أثبتت النهج الثلاثة التالية نجاحها:

1. *المعايير الدولية*: تشارك المؤسسة الوطنية الراغبة في إحداث إصلاحات مع مؤسسة دولية التي تشكل مستودعاً للمعايير الدولية. وربما تكون تلك المعايير خاصة بمكافحة الفساد، مثل ما تضعها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وربما تكون معايير أخلاقية، مثل ما هو موجود في المبادئ التوجيهية للموظفين الخاصة بتضارب المصالح التي وضعتها الأمم المتحدة، أو ربما تكون معايير خاصة بنزاهة إحدى العمليات، مثل التدقيق. والهدف من ذلك هو الوفاء بالمعايير بشكل علني، باستخدام أية آلية لاسترجاع المعلومات لكسب المكانة وفخر الوظيفة والفعالية المطورة التي ربما يسببها تحقيق المعايير الدولية. وبالعمل الوثيق مع فريق التقييم، تصبح المعاينة فرصة ممتازة ليس لاسترجاع المعلومات فقط، بل لوضع إصلاحات صعبة على أجندة مسؤولين رفيعي المستوى أيضاً.

2. *المشروعات المشتركة*: تطلب المؤسسات الوطنية المساعدة من المنظمات الدولية بشأن معالجة قضايا معينة ذات أهمية بالنسبة لقيادة المؤسسة، غير أن تنفيذها دون تقديم المساعدة يتجاوز الوسائل المحلية. وتكون النتيجة إقامة برنامج مشترك مع آليات إدارية مشتركة – وهي فريق التنفيذ والمجلس التوجيهي والتقييم المشترك وإعداد التقارير المشتركة وتقديمها إلى الهيئة التي يحضرها المسؤولون رفيعو المستوى من الجانبين بانتظام. وربما يساعد ذلك على غلق المؤسسات المحلية، وجعلها أطر للعمل وفقاً للقواعد الدولية الخاصة بالنزاهة والشفافية والمساءلة. كما يمكن أن تكون المشروعات المشتركة آلية فعالة لتبادل المعايير والقيم وطرق العمل. وقد تم تحسين الشفافية حيث إن التدفق الحر للمعلومات عبر الطرف "الغربي" من سلسلة الإبلاغ يدفع النظراء المحليين لتطبيق نفس القدر من الدقة والأمانة في عملية رفع التقارير (انظر المثال المذكور في المربع 22-4).

3. *إقامة جسور التواصل*: في بعض الأحيان يتواجد بعض الأطراف في مؤسسة وطنية أو في المجتمع يكونون حلفاء محتملين في بناء النزاهة مع توافر الدوافع والموارد (الموارد البشرية على الأقل). ومع ذلك، فربما تكون فرصة مقابلتهم محدودة، نظراً لطبيعة الروتين الحكومي أو المجتمع – على سبيل المثال، الشك المتبادل أو اللوائح الروتينية. ويمكن للمنظمات الدولية مساعدة هؤلاء الحلفاء المحتملين على اكتساب وتقاسم المعرفة والخبرات، وعلى كسب الثقة فيما بينهم، وعلى العمل سوياً في شبكة واحدة. وفي هذه الحالة، يكون من المفيد أن تقوم الحكومة المستضيفة ببحث المنظمات الدولية على إقامة علاقات واسعة داخل المجتمع وجهاز الدولة من أجل إتاحة أفضل المعلومات والاتصالات للقيام بدور "الوسيط". وتكون المنظمات الدولية عادة في موقع جيد لكي تربط بين المسؤولين المحليين والخبراء أو النشطاء غير الحكوميين وبين النظراء الدوليين. ويمكن أن يكون لتنمية هذه الشبكة أثر بالغ على الأقل في اتجاهين: (1) إيجاد هيئة متكاملة من الخبراء المهنيين؛ و (2) خبرات متزايدة في المجتمع المدني تتيح مزيداً من المراقبة المستقلة الفعالة.

المربع 22-4. برنامج التنمية المهنية المشترك بين الناتو وأوكرانيا

في عام 2005، أدركت منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) وأوكرانيا وجود فجوة في تدريب مسؤولي قطاع الدفاع. ويتلقى أفراد القوات المسلحة تدريبات في داخل البلاد أو خارجها بشكل منتظم، غير أن نظراءهم المدنيين لا يتلقون تدريبات مثلهم. ويؤدي ذلك إلى خلل في النظام.

وقد طلبت أوكرانيا دعماً لمعالجة هذه المشكلة، وفي عام 2006 أنشأت منظمة حلف شمال الأطلسي بالاشتراك مع أوكرانيا برنامج التنمية المهنية المشترك بينهما، الذي استهدف المدنيين في قطاع الدفاع. وتم إيجاد رعاة وطنيين، وتم أيضاً وضع فريق البرنامج في مكتب الاتصال التابع لمنظمة حلف شمال الأطلسي في كييف. وتم دعم الأفراد الأوكرانيين من إدارة الأفراد العاملين التابعة لوزارة الدفاع ليكونوا فريق التنفيذ، ويقومون برفع التقارير إلى مدير البرنامج المشترك بين بلدهم ومنظمة حلف شمال الأطلسي. وإضافة إلى ذلك، فقد تم تشكيل مجلس إدارة محلي يضم ممثلين عن كل أصحاب المصلحة الرئيسيين: قيادة وزارة الدفاع (مساعد الوزير) وإدارة الأفراد العاملين التابعة لوزارة الدفاع ومجلس الأمن القومي والدفاع ومستشار خاص بشؤون الدفاع من المملكة المتحدة (لكونها بلد راند في المشروع) ورئيس مكتب الاتصال التابع لمنظمة حلف شمال الأطلسي ومدير البرنامج. وحضر مدير البرنامج، نيابة عن مجلس الإدارة، اللجنة التوجيهية لكبار المانحين في بروكسل ما بين ثلاث وأربع مرات سنوياً.

ويعد التدريب والتعليم بالخارج أجزاء مهمة من البرنامج، فقد حضر ما يزيد عن 1000 من المسؤولين الأوكرانيين دورات تدريبية - بعضها داخل البلاد والبعض الآخر في الخارج. ولأن الطلب على هذه الدورات التدريبية زائد، فإنها تتناول المخاطر الجسيمة للفساد (المتوتنة أصلاً في إجراءات الاختيار الوطنية). ولضمان نزاهة العملية، فقد وضع البرنامج الإجراءات التالية:

1. يتم تطوير متطلبات التدريب بعد مرور سنة من الوقت المحدد لأهداف التحويل الخاصة بوزارة الدفاع. وذلك يساعد على ضمان حرص المديرين على إرسال الأشخاص المناسبين لأداء المهمة.
 2. تتماشى متطلبات التدريب مع الدورات التدريبية والمتدربين المحتملين (أو على الأقل عملية إسناد الوظائف)، ويتم عرضها في خطة سنوية ليتم اعتمادها من قبل القيادة العليا لوزارة الدفاع.
 3. تحدد هيئة البرنامج، بالاشتراك مع وزارة الدفاع، مجموعة من المرشحين المحتملين تتوافر لديهم الشروط المسبقة الصحيحة والمنصب الصحيح وموافقة المدير. ويخضع هؤلاء المرشحون إلى:
 - أ) اختيار تنافسي، يشمل اختبار لغة ومقابلات مع المجلس المعني بإجراء المقابلات المشكل من أصحاب المصلحة المختلفين، ودائمًا ما يضم على الأقل مسؤول أوكراني وآخر من منظمة حلف شمال الأطلسي.
 4. الإدارة والملكية المشتركة للنتائج، والقيام بالتقييم بشكل منتظم يتم تقديمه إلى أصحاب المصلحة الرئيسيين.
- ومن الجانب الآخر، فإن دعم قيادة الدفاع له أهمية بالغة للحفاظ على النزاهة في اتخاذ هذه القرارات، وتؤدي في حالات عدة إلى توقيع عقوبات قاسية على من حاول التحايل على اللوائح.

وفي كل تلك الحالات، يعد العامل التمكيني المهم هو تفان وإخلاص الناس، كما تكون العلاقة الطيبة بين الشركاء مهمة لتحقيق النجاح. وبالنسبة للمنظمات الدولية، فإن الشرط المسبق الأول للنجاح هو وجود نظير داخل البلاد يعمل بصبر مع جميع أصحاب المصالح، ويساعد على التغلب على الاختلافات، ويتخذ موقفًا عند الاقتضاء، وأخيراً، ينال ملكية العملية بالاشتراك في بداية، ثم يقبل تدريجيًا وبشكل مثالي تحمل مسؤولية تنفيذ المشروع المتزايدة. وهناك فرصة جيدة أن القارئ، الذي وصل إلى هذا الحد من هذه الخلاصة الوافية، يكون هو هذا الشخص.

الجزء الرابع

تنفيذ برامج بناء النزاهة

يبحث الجزء الأخير من هذه الخلاصة الوافية في الجوانب العملية لتصميم وتنفيذ برامج بناء النزاهة في قطاع الدفاع. ومن الأمور التي لها أهمية خاصة في هذا الصدد إدراك التفاصيل الثقافية لمؤسسات الدفاع في دولة معينة، والعمل على تعزيز خصائص ثقافة هذه المؤسسات مما يسهم في تحقيق النزاهة على المستوى الفردي والمؤسسي، ويساعد على التصدي للسلوك المنحرف. ويمكن بعدئذٍ تعميم هذه الممارسات الجيدة في مؤسسات عامة أخرى في الدولة.

23 الفصل الثالث والعشرين

إحداث التغيير

ليس هناك اثنان من مؤسسات الدفاع تواجهن نفس المشاكل المتعلقة بالنزاهة والفساد. وبالتالي فإن مبادرات بناء النزاهة قد تتطلب أشكالاً ومستويات مختلفة من بذل الجهد، بدءاً من إحداث تعديلات بسيطة في عملية معينة، ربما تركز على رفع مستوى الشفافية في إجراءات المشتريات، وصولاً إلى بذل مجهودات شاملة ترمي إلى تعزيز قواعد النزاهة في كل العمليات الرئيسية لأعمال الدفاع وتغيير الاتجاهات والسلوكيات العامة للأشخاص العاملين في المؤسسة.

ويركز هذا الفصل على تلك المسألة الأخيرة. حيث يزود القارئ بفهم للعمليات والإستراتيجيات المجربة لإدارة عملية التغيير، بما تحمله من نقاط ضعف وقوة لكل منها. كما يطلع القارئ على المآزق المحتملة والاقتراحات المقدمة لسبل التعامل مع التحديات المتمثلة في وضع وتنفيذ برامج بناء النزاهة.

ويعتمد تصميم مثل هذا البرنامج على الفهم السليم للوضع الراهن والاتجاهات الحالية في تحقيق نزاهة قطاع الدفاع وتجنب مخاطر الفساد والالتزام والرؤية والإستراتيجية.

تقييم الوضع الراهن

في كثير من الأحيان يقوم القادة في مؤسسة الدفاع بالشروع في التغيير تحت ضغط من الجلسات البرلمانية أو الرأي العام بخصوص حالة معينة من السلوك الفاسد. وغالباً ما يرغب هؤلاء القادة في إظهار نتائج سريعة، بينما لا تثمر مبادرة التغيير إلا عن تأثير مؤقت وبعض النتائج الإيجابية الهزيلة، هذا إن وجدت.

وبالتالي، من المستحسن بشدة تقييم حالة النزاهة قبل الشروع في تصميم أي برنامج من برامج بناء النزاهة. ومثل هذا التقييم يجب أن يؤدي إلى:

- تحديد المجالات وأنشطة الدفاع التي تتضمن مخاطر فساد:
- تفهم أسباب السلوك الفاسد الواقع فعلياً أو المحتمل حدوثه:
- الفهم العميق لتصورات وسلوكيات الأفراد العاملين بالمؤسسة العسكرية أو التابعين لجهات أخرى من وزارة الدفاع، وأفراد المجتمع فيما يتعلق بالسلوك الفاسد،
- تقييم مدى الاستعداد لقبول تدابير بناء النزاهة والتغيير.

بالإضافة إلى ذلك سيكون هناك تقييم شامل ومعد جيداً يتناول قواعد النزاهة في قطاع الدفاع ويتضمن المجتمع الأوسع نطاقاً من ذوي المصلحة وسوف يسهم في:

- فهم العلاقة السببية والترابط ما بين التدابير التي تعزز بناء النزاهة وتنوع الممارسات:

- رؤية متعمقة فيمن يحتمل أن يكونوا مؤيدين أو معارضين لتدابير بناء النزاهة،
- تحديد وكلاء التغيير المحتملين.

يتم استخدام كل من الدراسات القائمة على مصادر داخلية وعامة، والمناقشات الهامة مع أفراد من داخل وخارج مؤسسة الدفاع، والاستبيانات المنظمة والمقابلات الشخصية في تقييم الوضع الحالي. وتعد من بين الوسائل المفيدة في مثل هذا التقييم المبدئي أداة واستبيان التقييم الذاتي للنزاهة المقدمة من قبل منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) وهي إحدى النتائج الأولية ضمن مبادرة منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) لبناء النزاهة. ويقدم المربع 1-23 معلومات ومراجع أولية حول هذه الأداة وهي متاحة لكل دولة ومؤسسة دفاع ترغب في تبني أجندة مكافحة للفساد.

المربع 1-23. أداة التقييم الذاتي الخاصة بمنظمة حلف شمال الأطلسي

أثمر التعاون بين دول منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) ومنظمة الشفافية الدولية، الذي قادته بولندا، عن عملية التقييم الذاتي للنزاهة في قطاعي الدفاع والأمن. وهذه العملية متاحة لكل دولة ترغب في استخدامها وقد تم تطبيقها بالفعل من قبل العديد من دول منظمة حلف شمال الأطلسي والدول الشريكة لها.

وتقدم عملية التقييم الذاتي للنزاهة نموذجًا للدول يمكنهم من تقييم قوة أنظمة النزاهة لديهم. ويركز على الأجوبة المقدمة من وزارة الدفاع وجهات أخرى على استبيان مفصل يتم مراجعته بعد ذلك على يد فريق خارجي من الخبراء. ويعالج الاستبيان الركائز الأساسية لمنظومة النزاهة في مؤسسة الدفاع ومخاطر الفساد في كل ركيزة منها. ويشتمل الاستبيان على دليل إرشادي يوضح كيفية ملئه وكيفية البدء في عمليات متابعة تتضمن خطط إصلاح وتطبيق لبناء النزاهة والحد من مخاطر الفساد. ويقوم فريق الخبراء بتقييم النتائج والقيام بزيارة للموقع للوقوف على أهم نقاط القوة والضعف للعملية، ومن ثم القيام بوضع مجموعة من التوصيات والملاحظات للقيام بالمتابعة. يمكن إجراء العملية مرة واحدة أو إجرائها كجزء من دورة متكررة.

وتغطي عملية التقييم الذاتي للنزاهة هذه الموضوعات التالية:

1. الرقابة الديمقراطية والمشاركة،
2. السياسة والقوانين المحلية لمكافحة الفساد،
3. سياسة مكافحة الفساد في قطاعي الأمن والدفاع؛
4. الأفراد العاملين من حيث سلوكياتهم والسياسات الخاصة بهم والتدريب والانضباط؛
5. التخطيط ووضع الموازنة؛
6. العمليات؛
7. المشتريات.
8. الانخراط مع شركات الخدمات الدفاعية والجهات الأخرى من الموردين.
9. أسئلة خاصة بالدول المعنية.

المصدر: Mark Pyman, *Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence*
 Lord George Robertson of Port Ellen بكلمة تصديرية من *Establishments: Ten Practical Reforms*,
 (UK: Transparency International, April 2009); يتوفر كامل الإصدار والاستبيان على هذا العنوان:
 Transparency International, "Integrity Self-Assessment Process,"
<http://www.defenceagainstcorruption.org/tools-and-techniques/self-assessment-tool>

تشكيل ائتلاف قوي

يعد من بين النتائج المثمرة لعملية تقييم مخاطر الفساد في قطاع الدفاع خلق شعور من الإلحاح والضرورة¹. غالباً ما تثمر الدراسات والمقابلات الشخصية الهامة عن بيانات نوعية وسردية من شأنها أن تستنهض الناس الذين قد يكونوا - على خلاف ذلك- غافلين عن مشكلة الفساد أو تأثيرها واسع النطاق، طويل الأمد على الأداء المؤسسي والروح المعنوية.

كما تقدم خلفية يمكن الاستناد إليها لضمان التزام القيادة العليا، العسكرية والمدنية، في مؤسسة الدفاع لا تقتصر فقط على رؤساء الوحدات التنظيمية الذين يُعتبرون أنهما الأكثر عرضة للفساد.

كما أنه من المهم فعلاً في هذه المرحلة النظر فيمن سيكون بمثابة أحد وكلاء التغيير، والشروع في البحث عن الدعم من نواب البرلمان والمجتمع المدني، لاسيما مؤسسات الفكر العاملة في مجال الدفاع، والناشطين ووسائل الإعلام. ويمكن اعتبار ممثلي الموردين للتقنيات والمنتجات والخدمات الدفاعية من بين الحلفاء المحتملين في مبادرات مكافحة الفساد في قطاع الدفاع.

فأي محاولة ناجحة لبناء النزاهة والحد من مخاطر الفساد في قطاع الدفاع سوف تنشئ تحالفاً قوياً يتألف من القادة السياسيين في وزارة الدفاع والقيادة العسكرية العليا وأعضاء البرلمان وقيادة ممثلي المجتمع المدني وسوف يتم دعمها من كبار شركات الموردين التي تعمل في مجال الدفاع، وتستفيد من الرصد الدقيق لوسائل الإعلام المستقلة والحاسمة.

تطوير وإيصال الرؤية والإستراتيجية

تتطلب المساعي المركبة مثل بناء النزاهة والحد من مخاطر الفساد في مؤسسة الدفاع أشخاصاً ملهمين يستطيعون معالجة المشكلة بطريقة إستراتيجية كما يمكنهم إيصال رؤاهم وإستراتيجياتهم على نحو فعال.

أولاً، إن القيادة في مؤسسة الدفاع في حاجة إلى أن تضع مشكلة بناء النزاهة في إطارها الصحيح، وأن تنتهج المسار الذي يمكنها من الحد بشكل كبير من مخاطر الفساد في قطاع الدفاع. فإن التعامل مع المشكلة بإطار محدود الأفق كثيراً ليس من شأنه أن يكون له تأثير منهجي وطويل الأمد على مشكلة الفساد في قطاع الدفاع. وعلى الصعيد الآخر، فإن صياغة المشكلة على نطاق واسع، كـ"تعزيز مؤسسات الدفاع التي تتسم بالديمقراطية والمسؤولية" مثلاً، سوف يؤدي إلى فقدان الاهتمام كما قد لا يولد الدعم المطلوب للمبادرات الناجحة. ويقدم الفصل الثاني من هذه الخلاصة الوافية مثالاً يوضح كيف تتم صياغة المشكلة والتوصل إلى حلها في إطار عملي.

وبعدئذ تأتي صياغة الرؤية. وينبغي أن يكون البيان المعبر عن الرؤية دقيقاً بشأن وضع كل دولة ومؤسسة دفاع ووثيق الصلة بحالة النزاهة وتهديدات الفساد. وقد تدور رؤية البعض حول رغبته في أن يرى مسؤولي الدفاع المتورطين في الفساد قابعين في السجون، بينما قد يدعو البعض الآخر إلى مؤسسة دفاع "خالية من الفساد". وليس هناك بشكل عام ثمة وصفة صحيحة لكيفية صياغة الرؤية وإنما ينبغي لهذه

¹ هذه الخطوة والعديد من الخطوات الواردة أدناه تستند إلى John P. Kotter, *Leading Change* (Boston: Harvard Business School Press, 1996).

الرؤية أن تكون بناءة وأن ترسم مستقبلاً يشكل تحدياً وقابلاً للتحقيق في آن واحد. ويقدم المربع 2-23 إرشادات حول كيفية صياغة بيان الرؤية.

المربع 2-23. بيان الرؤية

يعرف بيرت نانوس (Bert Nanus) الرؤية على أنها تمثل: "مستقبلاً يتسم بالواقعية، والمصادقية، والجاذبية لـ (إحدى) المؤسسات." ويبرز هذا التعريف المختصر السمات الرئيسية التالية لبيان الرؤية:

- **الواقعية:** يجب أن تستند الرؤية إلى الواقع لتكون ذات مغزى بالنسبة للمؤسسة المعنية.
- **المصادقية:** لا بد أن تكون الرؤية قابلة للتصديق لتحظى بالاهتمام. لكن لمن يجب أن تكون الرؤية ذات مصادقية؟ من الأهمية بمكان أن تكون كذلك بالنسبة لأعضاء المؤسسة. فإذا وجد الأعضاء أنها تفتقد إلى المصادقية، فلن تكون مجدية ولن تخدم أي غرض مفيد. فإن من أحد أهداف الرؤية إلهام العاملين في المنظمة لكي يحققوا مستوى معيناً من التميز، وتوفير الهدف والاتجاه من وراء هذا العمل. ولن تحقق الرؤية التي لا تتسم بالمصادقية أيًا من هذه الأهداف.
- **الجاذبية:** إذا كان على الرؤية أن تلهم وتحفز العاملين في المؤسسة، فيجب أن تكون رؤية جذابة. وينبغي أن يرغب الناس في أن يكونوا جزءاً من مستقبل المؤسسة الذي تعد به هذه الرؤية.
- **المستقبل:** لا تعبر الرؤية عن الوقت الحاضر، بل عن المستقبل. ولا تتكلم الرؤية عن الوضع التي أنت عليه الآن، وإنما تتحدث عما ترغب أن تكون عليه في المستقبل.

وبمثل هذا البيان المعبر عن الرؤية يمكن أن تتحقق الكثير من الأشياء من أجل المؤسسة وهي:

- **استقطاب التزام العاملين وتنشيطهم.** يعد أحد الأسباب الرئيسية وراء أهمية أن يكون للمؤسسة رؤية هو الأثر التحفيزي الذي تخلفه وراءها. فعندما يستطيع الناس إدراك أن المؤسسة تلتزم بروية معينة - وهذا يتطلب أكثر من مجرد تبني بيان يعبر عن رؤية المؤسسة - فإن هذا يولد شعوراً بالحماسة تجاه المسار الذي تعتمده المؤسسة انتهاجه ويزيد مستوى الالتزام لدى الأفراد العاملين للسعي لتحقيق تلك الرؤية.
- **الرؤية تخلق معنى في حياة أعضاء المؤسسة.** فالرؤية تجعل الناس يشعرون وكأنهم جزء من مجموع أكبر وهذا يوجد معنى للعمل الذي يقومون به. وستعني الرؤية الصحيحة شيئاً ما لكل من يعمل بالمؤسسة إذا كانوا يدركون أن ما يقومون به من عمل سوف يسهم بشيء في هذه الرؤية.
- **الرؤية تضع معياراً للتمييز.** تقوم الرؤية بوظيفة هامة في وضع معيار للتمييز. في الحقيقة، فإن كل ما تدور حوله الرؤية الجيدة يمكن اختصاره في التمييز. ولذا فإن الرؤية التي تتسم بنقص عنصر الكفاح من أجل التميز لن تنجح في تحفيز أو إثارة أحد بشأن تلك المؤسسة. ويمكن أن يشكل معيار التميز هدفاً مستمراً ويحفز على تطوير برامج بناء النزاهة، وفي نفس الوقت يقدم قياساً معيارياً لقياس قيمة المؤسسة.
- **الرؤية تبني جسوراً بين الحاضر والمستقبل.** تستطيع الرؤية الصحيحة أن تنطلق بالمؤسسة من الواقع وتأخذها إلى المستقبل حيث تضع كل تركيزها عليه. فمن السهل أن تلقى نفسك عالقاً في الأزمات اليومية وتفقد الوجهة التي كنت تقصدها. ولكن الرؤية الصحيحة تجعلك واعياً بالمستقبل وتمدك بالوجهة الإيجابية.

المصادر: Bert Nanus, *Visionary Leadership: Creating a Compelling Sense of Direction for Your Organization* (San Francisco: Jossey-Bass, 1992); "Strategic Vision," in *Strategic Leadership and Decision Making* (Washington, DC: National Defense University Press, 1997).

يشرح كل من كولينز (Collins) وبوراس (Porras) وجهة نظر أخرى حول تعريف الرؤية. فمن الناحية النظرية، يريا أن الرؤية تشتمل على مكونين رئيسيين. فلسفة موجهة وصورة ملموسة، حيث تُعرّف الفلسفة الموجهة بأنها "منظومة من الافتراضات والمبادئ والقيم والمعتقدات" التي تنبثق عن المعتقدات الأساسية للمؤسسة وقيمتها وهدفها والصورة ترسم من التوصيف الواضح لرسالة المؤسسة.²

لا تستطيع الرؤية وحدها أن تنقل المؤسسة من الواقع إلى المستقبل الموعود. إذ يتطلب هذا الانتقال من الواقع إلى المستقبل إستراتيجية تتلاءم مع ثقافة المؤسسة وقابلة للتحقيق. ويقدم المربع 23-3 نظرة عامة حول الإستراتيجيات الأساسية لإدارة التغيير والعوامل التي تحدد اختيار إستراتيجية أو أخرى لبناء النزاهة.

ولا بد أن يتم إيصال الرؤية والإستراتيجية التي تعمل على تعزيز بناء النزاهة والحد من مخاطر الفساد بشكل واضح إلى جميع أفراد مؤسسة الدفاع. وحيث تشمل التحالفات من أجل مكافحة الفساد أصحاب المصلحة من خارج مؤسسة الدفاع، فينبغي أن تصل الرؤية والنهج الإستراتيجي إلى القطاع الأوسع من الدفاع والأمن، والمجتمع المدني كذلك.

وقد تم التأكيد مراراً وتكراراً على الأهمية الكبيرة للاتصالات في مجال إدارة التغيير منذ صياغة القضية وتطويرها للمرة الأولى. وتعد عناصر الوضوح، والاستمرارية وثبات الاتصالات هي الأكثر فعالية في تحقيق النجاح. ويجب أن تكون الاتصالات متبادلة، بمعنى أنه يعين على القادة وكلاء التغيير الإنصات والتحدث أيضاً. ويعد الدعم ورعاية الاتصالات أمراً حيوياً وهاماً كذلك.³

إن دور وزير الدفاع كمتحدث رئيسي يعد إشارة واضحة على الالتزام الشخصي، وهو في حد ذاته، يبعث برسالة لكل أعضاء مؤسسة الدفاع وأفراد المجتمع، لا سيما حين يتحدث الوزير بشكل منظم عن أولوياته وإنجازاته في مجال تعزيز قواعد النزاهة في مؤسسة الدفاع.

المربع 23-3. الإستراتيجيات الأساسية لإدارة التغيير

يحدد الخبراء في مجال إدارة التغيير المؤسسي أربع إستراتيجيات أساسية لإدارة التغيير، مع أهم المبررات الكامنة وراءها على النحو التالي:

1. *التجريبية-الواقعية*: يتسم الناس بالواقعية وسوف يسعون وراء مصالحهم الشخصية، حال انجلائها لهم. ويعتمد التغيير هنا على إيصال المعلومات وتوفير الحافز.
2. *التثقيف المعياري*: الناس بطبعها مخلوقات اجتماعية وسوف تتمسك بالقيم والأعراف الثقافية. ويقوم التغيير على إعادة تعريف تفسير القيم والأعراف الموجودة، وترسيخ الالتزام بالقيم والأعراف الجديدة.
3. *القوة-القسرية*: الناس بالأساس ممتثلين للأوامر وبشكل عام يفعلون ما يملى عليهم أو ما يمكنون من فعله. ويقوم التغيير على ممارسة السلطة وفرض عقوبات.

² James C. Collins and Jerry I. Porras, "Organizational Vision and Visionary Organizations," *California Management Review* 34:1 (Fall 1991), 30–52.

³ Gregory R. Guy and Karen V. Beaman, *Effecting Change in Business Enterprises: Current Trends in Change Management*, Research Report R-1371-05-RR (NY: The Conference Board, 2005).

4. **البيئية- التكيفية:** يعارض الناس الخسارة والانقطاع ولكنهم يتكيفون بسهولة مع الظروف الجديدة. ويقوم التغيير على تأسيس مؤسسة جديدة ونقل الناس بشكل تدريجي من المؤسسة القديمة إلى الجديدة.

لا توجد أي إستراتيجية واحدة مفضلة للتغيير؛ فإن قادة التغيير يقدمون أفضل ما لديهم بدمج بعض الإستراتيجيات معاً. ويتعلق اختبار واحدة أو أكثر من هذه الإستراتيجيات بعدة عوامل، تشمل الآتي:

- النطاق ومدى. يمكن أن تتنوع هذه ما بين التغيير الطفيف، كتعديل عملية داخل وحدة ما، إلى التحويل الكامل للمؤسسة برمتها. كلما اتسع نطاق ومدى التغيير، كلما تطلب الأمر مزجاً كبيراً من الإستراتيجيات تلعب فيه إستراتيجية السلطة القسرية دوراً مركزياً.
- درجة المقاومة. المقاومة العالية تنم عن احتياج لدمج إستراتيجيتي السلطة القسرية والبيئية التكيفية معاً. بينما تنم المقاومة الضعيفة أو التوافق عن الاحتياج إلى الجمع بين إستراتيجيتي التجريبية الواقعية مع التنقيف المعياري.
- الشعب المستهدف. تحتاج الشعوب كبيرة العدد إلى مزج لكل الإستراتيجيات الأربع، " حيث يناسب كل شخص شيئاً ما" إذا جاز التعبير.
- المخاطر. تتطلب المخاطر العالية مزجاً بين الإستراتيجيات الأربع. عندما تكون المخاطر عالية، فلا يمكن ترك أي شيء للصدفة.
- الإطار الزمني: يحتاج الإطار الزمني القصير إستراتيجية القوة القسرية. بينما يحتاج الإطار الزمني الطويل إلى مزج بين إستراتيجية التجريبية العقلانية، والتنقيف المعياري والبيئية التكيفية.
- الخبرات المتاحة. إن امتلاك خبرة كافية في مجال إدارة التغيير ينم عن الاحتياج إلى نوع من أنواع الدمج بين الإستراتيجيات المذكورة آنفاً. بينما عدم وجود مثل هذه الخبرة يبرهن على ضرورة الاعتماد على إستراتيجية القوة القسرية.
- التبعية. تعد هذه الإستراتيجية سلاحاً ذا حدين. إذا كانت المؤسسة تعتمد على أفرادها، فإن قدرة الإدارة على الأمر أو الطلب تكون محدودة. والعكس إذا كان أفراد المؤسسة معتمدين عليها تابعين لها، فإن قدرتهم على المعارضة أو المقاومة تكون محدودة. وغالبا ما تشير التبعية المتبادلة إلى الاحتياج إلى مستوى معين من التفاوض.

وبإيجاز، فعلى الأفراد أن يديروا التغيير المؤسسي بنفس الطريقة تماماً التي يديرون فيها أي نوع من أنواع الاضطراب والفوضى - فهم في الحقيقة لا يقومون بإدارة الأمر وإنما يصارعون مع التغيير. إن المسألة تتعلق أكثر بالقدرة على القيادة كما أنها تتعلق بالمهارات الإدارية.

المصادر: Fred Nickols, *Change Management 101: A Primer* (Distance Consulting, 2007), www.managementhelp.org/misc/reqs-for-successful-change.pdf;

تلك الاستراتيجيات مأخوذة من Warren G. Bennis, Kenneth D. Benne and Robert Chin, eds., *The Planning of Change*, 2nd Edition (NY: Holt, Rinehart and Winston, 1969).

ولتطبيق إستراتيجية بناء النزاهة، قد ينظر وكلاء التغيير فيما يشبه خطة أو برنامجاً رسمياً. وتختلف الممارسات بهذا الصدد بشكل كبير. فقد جرت محاولات لاستخدام برامج رسمية تشتمل على أهداف محددة بجلاء، وإنشاء منظمات معينة تحصل على تفويض واضح، كمكاتب مكافحة الفساد في وزارات الدفاع في كل من بولندا وأوكرانيا على سبيل المثال، وتحديد المصادر المطلوبة. والسؤال هل يعد هذا النهج فعالاً أم لا؟ يظل محل نظر.

مهما يكن مستوى إضفاء الطابع الرسمي على الأمر، فإن هذه الملامح وغيرها من ملامح الإدارة البرنامجية، مثل الالتزام الشخصي والمؤسسي والتسليم المعتاد لتقارير التقدم المعتمدة على المعايير المتفق عليها لقياس مدى التقدم والنتائج تعد كلها أموراً مشتركة بين معظم الجهود لبناء النزاهة.

ويقدم المربع 23-4 ملامح أخرى لعملية التغيير المؤسسي النظامية والمخططة بشكل جيد.

وعلى الرغم من أهمية كل نهج بمؤسسته، فإن خبراء إدارة التغيير المحترفين يحددون هذه الملامح العامة التالية للحصول على مبادرات ناجحة في إدارة التغيير:

- الاهتمام بإزالة معوقات التغيير؛
- إثبات مبكر للنجاح؛
- البناء على المكاسب الأولية للإسراع من عملية التغيير؛
- ترسيخ ممارسات جديدة في الثقافة المؤسسية.⁴

إزالة معوقات التغيير

هناك مقاومة نادرًا ما تكون مفتوحة إزاء مبادرات التغيير. وفي بعض الأحيان، تتواجد معارضة أكثر حدة من غيرها، بالإضافة إلى معوقات من نوع آخر. وينصح وكلاء التغيير بإزالة مثل هذه المعوقات، مع التركيز على الأنواع التالية:⁵

1. الرضا عن الذات بسبب التكبر؛
2. حماية النفس بالتمسك بالوضع القائم بسبب الخوف؛
3. التحدي بسبب الغضب؛
4. التردد بسبب التشاؤم.

وتعتبر إستراتيجية التواصل الجيد التي تضم القيادة العليا من قطاع الدفاع أداة قوية في الحد من العقبات في طريق التغيير. ويمكن تطبيق نهج أكثر تحديدًا للتعامل مع مجموعات معينة من المستهدفين.

⁴ Kotter, *Leading Change*

⁵ Jeanne Dininni, "Guide to Management Theory of John Kotter," *Work.com How-to Guides to Your Business* (2009)

المربع 23-4. مثال على عملية تغيير منهجية ومخطط لها

غالبًا ما تتبع عملية تطوير المؤسسات التي تسير وفق خطة ومنهج ونظام نهجًا كما هو موضح أدناه. وهناك العديد من المتغيرات، فعلى سبيل المثال يمكن الجمع بين عدة مراحل و/أو تقسيم بعضها إلى أكثر من مرحلة. ويفترض في هذا المثال -عادة ما يكون هذا هو الموقف - أن قيادة المؤسسة تكلف أحد وكلاء التغيير - إما من خارج أو من داخل المؤسسة - بإدارة عملية التغيير.

المرحلة الأولى: توضيح التوقعات والأدوار بشأن عملية التغيير

يطلق أحيانًا على هذه المرحلة اسم "مرحلة التعاقد" أو/و مرحلة "المدخل". وعادة ما تشهد هذه المرحلة من عملية التغيير بداية العلاقة بينك (كوكيل التغيير المبدئي) وبين عملائك، سواء كنت مستشارًا داخليًا أو خارجيًا. ويؤكد الخبراء على أن هذه المرحلة من أهم - إن لم تكن الأهم على الإطلاق - مراحل عملية التغيير المؤسسي. وتشكل الأنشطة التي تتم ممارستها خلال تلك المرحلة أساسًا بالنسبة لنجاح عملية التغيير المؤسسي. وتعتبر جودة الطريقة التي يتم بها تنفيذ هذه المرحلة مؤثرًا قويًا على طريقة سير المبادرة ككل. وتقدم هذه المرحلة أجوبة على عدد من الأسئلة، وتشمل الآتي:

- من هو العميل في الوقت الراهن؟
- كيف يتم تحديد "النجاح"؟
- ما مدى استعداد العميل للتغيير؟

المرحلة الثانية: اكتشاف مشترك لتحديد الأولويات من أجل التغيير

كلما ازداد شكل التعاون في عمل وكيل التغيير مع أعضاء المؤسسة المعنية، كانت احتمالية نجاح المساعي المبذولة لتحقيق التغيير أكبر. ويعمل وكيل التغيير مع العميل في هذه المرحلة بهدف التوصل إلى فهم أعمق بشأن الأولوية العامة لمسعى التغيير وكيفية التعاطي معها بفاعلية. فقد تكون هذه الأولوية تتعلق بمشكلة كبرى في المؤسسة أو برؤية مؤثرة يُرجى تحقيقها. فبالعمل معًا يمكنكم جمع المعلومات، وتحليلها للوصول إلى الآثار المترتبة والنتائج ثم الخروج بعدئذ بتوصيات بناء على تلك المعلومات. في بعض الأحيان يتم السعي إلى جمع البيانات بشكل سريع، مثل القيام بتسهيل انعقاد اجتماع كبير للتخطيط. وفي أحيان أخرى يتطلب الأمر بذل المزيد من الجهد، كما هو الأمر في تقييم المؤسسة برمتها وتطوير خطة كاملة للتغيير وإجراء المقابلات الشخصية وغيرها من الأمثلة.

ولكن يقوم الناس أحيانًا بالتقليل من أهمية هذه المرحلة الخطيرة أو ربما تجاوزها بالكلية ويشرعون في إدارة عملية التغيير بوضع رؤية طموحة وشاملة له. بينما قد يرى الكثير أنه من غير الأخلاقي أن يتم ابتداء مشروع من أجل التغيير المؤسسي دون دراسة كاملة (أو اكتشاف) للوضع الراهن في مؤسسة العميل. إن تركيز جُل مساعي التغيير على تحقيق رؤية عظيمة، دون القيام على الأقل ببعض الاستنتاجات الدقيقة، يكون في أغلب الأحيان مجحفًا وسوف يؤول الأمر في النهاية إلى التعامل مع أعراض المشاكل الحالية فضلًا عن معالجة أسبابها الجذرية. كما قد ينتهي المطاف بالمشروع إلى الدفع بخطة مؤثرة، بينما تكون في بادئ الأمر ملهمة ومحفزة للكثيرين، قد لا يمكن تحقيقها تمامًا على أرض الواقع، لا سيما إن كانت المؤسسة تعاني بالفعل من العديد من القضايا الكبيرة التي تتطلب التعامل معها.

وتتضمن هذه المرحلة كذلك:

- تشكيل فريق عمل للمشروع؛
- الاشتراك في التخطيط والقيام بجمع البيانات؛

- الاشتراك في تحليل نتائج الأبحاث؛
- الاشتراك في استخلاص الاستنباطات والنتائج؛
- تبادل المشاركة للاستنتاجات والتوصيات داخل مؤسسة العمل.

المرحلة الثالثة: التخطيط المشترك لأنشطة التطوير المؤسسي لمواجهة الأولويات

تركز هذه المرحلة على توفير مزيد من الإيضاح بشأن التوصيات حول كيفية مواجهة الأولويات، إلى جانب وضع هذه التوصيات ضمن إطار خطط عمل مختلفة. وفي بعض الأحيان يتم دمج هذه الخطط المختلفة ضمن خطة عامة لإدارة التغيير. ولهذا غالبًا ما تتداخل الأنشطة الأولية في هذه المرحلة مع الأنشطة التي تُجرى قرب نهاية مرحلة الاستنتاج السابقة وتشكل استمرارية لها. والآن يمكن لخطط العمل معاً أن تقدم رؤية واضحة وواقعية حول التغيير المطلوب. فهذه الخطط تقدم "خارطة الطريق" لإدارة الانتقال من الوضع الحالي إلى الوضع المرغوب فيه في المستقبل.

وتتضمن هذه المرحلة كذلك:

- اختيار أنشطة التطوير التنظيمية للتعامل مع النتائج النابعة عن الاستنتاج؛
- الاشتراك في تطوير خطط العمل؛
- الاشتراك في تطوير خطط التقييم؛
- الاشتراك في تطوير خطط التعليم؛

المرحلة الرابعة: إدارة التغيير والتقييم المشترك

وخلال هذه المرحلة، ينصب الاهتمام حول استمرارية وتقييم مساعي التغيير، والتي تشمل التعامل مع المقاومة التي تنشأ من أفراد المؤسسة وأحياناً من وكيل التغيير كذلك. وتتضمن هذه المرحلة:

- اتصالات العميل المستمرة حول خطط العمل؛
- تطبيق العميل لخطط العمل؛
- الحفاظ العميل ووكيل التغيير على زخم العمل أثناء التغيير؛
- التقييم المشترك لأنشطة المشروع والنتائج المرجوة؛

المصدر: Carter McNamara, "Organizational Change and Development," *Free Management Library*, www.managementhelp.org/org_chng/org_chng.htm#anchor556912

ويشكل تفويض أعضاء المؤسسة آلية أخرى للتحايل على معوقات التغيير أو إزالتها. إنه يغطي مدى واسع من الأساليب - بدءاً من تشجيع الأفراد للإبلاغ عن أوجه من تضارب المصالح أو غيرها من مخاطر الفساد، إلى تفويض المسؤوليات والموارد اللازمة لتحقيق أهداف ملموسة من النزاهة، وحتى تعيين أفراد من المنظمة للعمل كقادة فرق مكلفة بالإشراف على العمليات والممارسات في كل المجالات المهددة بخاطر الفساد، مثل عمليات المشتريات في الدفاع، وعمليات المقاصة، إلى غير ذلك.

ويكون التفويض فعالاً بشكل خاص عندما تكون القيادة العليا في مؤسسة الدفاع تقدر بشكل كبير الإنجازات التي يقوم بها الأفراد وفرق العمل وتظهر باستمرار التزامها ببناء النزاهة.

وفي النهاية، فإنه ليس من الضروري القضاء على كل الحواجز كشرط لاتخاذ الإجراءات اللازمة. فقد يفضل القادة ووكلاء التغيير القضاء على بعض الحواجز المحتملة، والحد من تأثير الآخرين، وتجاهل حتى

وجود بعض العقوبات إيماناً منهم بأن الأسباب الإيجابية لإحداث التغيير هي أكثر أهمية من العوائق التي يمكن تشكّلها.

إثبات المكاسب السريعة

من الأهمية بمكان خلق زخم من التغيير وإقناع هؤلاء المتشككين في جدية النوايا والجدوى من إستراتيجية بناء النزاهة. ولذا، يقع وكلاء التغيير تحت ضغط للشروع في تنفيذ برنامج أو إستراتيجية بناء النزاهة بأسرع وقت بعد الإعلان عنها ويتوقع منهم إثبات فاعليتها.

وينصح الممارسون المحنكون في هذا المجال وكلاء التغيير – والقادة في مؤسسة الدفاع على حد سواء - بعدم الانسياق وراء السلوكيات المثبّطة، كالتركيز بشكل كبير على التفاصيل، أو التجاوب بشكل سلبي مع الانتقادات، أو القفز إلى النتائج أو الإدارة التفصيلية للموظفين، حيث أن كل هذه السلوكيات تقوض فرص النجاح لديهم.

ولا تتعلق "المكاسب السريعة" بالضرورة بالتغيير الكبير في طرق عمل المؤسسة. فقد لا يكون لها تأثير كبير على الحد من مخاطر الفساد من الناحية الكمية حتى. ما هو جدير بالأهمية حقاً هو إثبات الالتزام في الممارسة، لإظهار الثبات في وجه المقاومة، وللتأكيد على جدوى إستراتيجية مكافحة الفساد التي تستند إلى بناء النزاهة، وزيادة الشفافية، وتحسين المساءلة.

على سبيل المثال عندما تتم الاستعانة بمراقبين مستقلين على حالات الشراء في مؤسسة الدفاع كجزء من إستراتيجية بناء النزاهة (انظر الفصل السابع على سبيل المثال من هذه الخلاصة الوافية)، فإنه ليس من الضروري الانتظار حتى حدوث حالات شراء كبيرة، كحالات الطائرات والسفن مثلاً. ويمكن التحقق من مدى جدوى هذا النهج في عمليات شراء أصغر من ذلك- التي لا تتعدى تكلفتها ربما بضع مئات الآلاف من اليورو - والتي لا تزال ترد على رادار القوات المتخصصة والمنظمات غير الحكومية. وسوف يساهم نجاح هذا النهج الجديد في كسب المبادرة الزخم المطلوب، ويساعد وكلاء التغيير من الناحية الأخرى على التنبؤ بعقبات المستقبل، وصقل إستراتيجية بناء النزاهة على التوالي.

البناء على المكاسب الأولية للإسراع من عملية التغيير

يتعين تعزيز المكاسب الأولية في عملية بناء النزاهة والحد من مخاطر الفساد، مهما كانت صغيرة في البداية، ومن ثمّ توسيعها وصولاً إلى إحداث المزيد من التغيير المرغوب.

ومع ذلك قد يتحول الوضع النهائي المرغوب أيضاً. إن برامج بناء النزاهة هي عملية ديناميكية تمر بمراجعة متكررة من أجل استيعاب الدروس المستفادة من الخبرات المكتسبة. فقد يتبين أن نطاق المبادرة طموح أكثر من اللازم أو أنه لا يبلغ مدى بعيداً بما فيه الكفاية.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن إدارة التغيير، مثل أي شكل من أشكال الإدارة، لا بد وأن تفسح المجال لمراجعة الخطط أو تعديل العملية في ضوء التجربة. وبالتوافق التام مع الحكمة العسكرية الشهيرة التي تقول "لا تصمد خطة حربية (بحذافيرها) بعد الالتحام مع العدو"⁶، نقول لا تصمد أي خطة لإدارة التغيير (بحذافيرها) بعد الالتحام مع عالم التنفيذ الحقيقي.⁷

⁶ تنسب هذه المقولة إلى المشير هيلموت وون مولتك (1800-1891). (Helmuth von Moltke) وتمت ترجمة العبارة من الألمانية بالطريقة التالية: "لا تمتد أي خطة عمليات يقينا بعد أول التحام مع أهم نقاط قوة العدو".

⁷ Guy and Beman, *Effecting Change in Business Enterprises*

- إلا أن هناك بعض الثوابت لضمان تنفيذ ناجح، وذلك مثل الحاجة إلى
- تقدير ومكافأة الأداء الذي يتماشى مع أهداف برنامج بناء النزاهة؛
 - الاستمرار في توضيح والإفصاح عن النطاق الواسع لمبررات التغيير؛
 - تقديم التغذية الراجعة من خلال موظفي الدفاع وأصحاب المصلحة من خارج القطاع؛
 - الاستمرار في بذل المساعي بغية تحديد أشكال المقاومة المحتملة والمبررات من ورائها؛
 - تحديد واستثمار الكفاءات اللازمة للإسراع من بناء النزاهة وتحويلها إلى عملية مؤسسية.

إرساء ممارسات جديدة في الثقافة المؤسسية

وفقًا لأطروحة كوتر حول إدارة التغيير فإن المرحلة النهائية هي تحويل التغيير المرغوب، وهو في هذه الحالة بناء النزاهة والحد من مخاطر الفساد، أمرًا لا رجعة فيه.

ويمكن تحقيق ذلك حينما تصبح المعايير الجديدة، والأكثر أهمية من هذا، السلوكيات الجديدة المتمثلة في ممارسة قواعد النزاهة وعدم التسامح مطلقًا مع الفساد جزءًا من الاتجاهات والمعتقدات والأعراف المشتركة التي تتبناها مؤسسة الدفاع وما يرتبط بها من أصحاب مصلحة خارجيين، بما في ذلك ممثلوا البرلمان، والعاملون في الصناعات المرتبطة بقطاع الدفاع، والإعلام وما إلى ذلك.

ويلعب تدريب قادة المستقبل في قطاع الدفاع دورًا هامًا في إضفاء الطابع المؤسسي على هذه الثقافة المؤسسية. ويصف المربع 23-5 ما تشتمل عليه الدورة التدريبية المقدمة عبر مبادرة منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) لبناء النزاهة إلى قادة المستقبل في قطاع الدفاع في كل من منظمة الناتو و البلدان الشريكة. بينما يقدم المربع 23-6 مثالاً على استخدام لعب الأدوار، والتي تم استخدامها بنجاح في تدريب الجيل القادم من القادة في قطاعي الدفاع والأمن في العديد من البلدان الشريكة.

خلاصة القول، فإن هذه الخلاصة الوافية تقدم العديد من الأمثلة في التعامل مع قضايا خاصة في الفساد وتهيئة عملية لتعزيز بناء النزاهة. وقد تم في هذا الفصل خاصة دراسة العمليات النظرية لإدارة عملية التغيير. لكن ليس هناك أي حل جاهز لكل مؤسسة دفاع. إن تطبيق الأفكار والممارسات الجيدة هنا الخاصة بنوع معين من الإعدادات تتطلب دمج الخيال والتفكير الاستراتيجي، والسمات القيادية، والمثابرة جنبًا إلى جنب مع تطبيق مبادئ الحكم الرشيد لقطاع الدفاع.

المربع 23-5. الدورة التدريبية لبناء النزاهة المقدمة من قبل منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو)

أسفرت المبادرة التي تنزعمها المملكة المتحدة لتدريب قادة مؤسسات الدفاع عن دورة تدريبية لبناء النزاهة مدتها خمسة أيام، وتم إقرارها ضمن مبادرة الناتو لبناء النزاهة.

والدورة مصممة لكل من وزارات الدفاع، وأفراد القوات المسلحة وتستهدف الأفراد برتبة عقيد. ويتم إلقاء المحاضرات من قبل أعضاء هيئة التدريس التابعة لأكاديمية الدفاع البريطانية، ومركز جنيف للسياسات الأمنية، ومنظمة حلف شمال الأطلسي، وكلية الدفاع السويدية، ومنظمة الشفافية الدولية، بالإضافة إلى متحدثين خارجيين من مجموعة من المؤسسات الحكومية والدولية.

ويشمل مضمون المحاضرات أنواع الفساد وجوانب الضعف في قطاع الدفاع، وقضايا الفساد في العمليات العسكرية وعمليات حفظ السلام ودور الإعلام والجوانب الإدارية في التصدي للفساد في قطاع الدفاع. وتركز على القضايا العملية، ومختلف الخبرات الوطنية، ودور الضباط والمدنيين الذين يندرجون في أوسط التسلسل الهرمي لإحداث التغيير.

وتعد الأهداف الرئيسية لوحدة التدريب أن تساعد المشاركين على:

1. فهم ماهية الفساد؛
2. فهم ماهية الفساد في قطاع الدفاع؛
3. الوقوف على طرق بناء النزاهة ومعالجة الفساد على المستوى السياسي، والمستوى الوظيفي، ومن خلال السلوك الشخصي؛
4. اكتساب ثقة بأن الموضوع يمكن معالجته.

كما يقوم المشاركون في الدورة بدراسة مفاهيم الشفافية والحكم الرشيد وسبل الانخراط بشكل مناسب مع شركات التوريد العاملة في قطاع الدفاع، والمجتمع المدني والعامّة. ويتبادلون الخبرات الشخصية ويتعلم كل منهم من الآخر. وأبرز ما في الدورة بالنسبة للمتدربين هي العروض التقديمية الفردية الخاصة بهم حول موضوع "كيف سأعالج بناء النزاهة".

وأجريت أول دورة تدريبية في أكاديمية الدفاع بالمملكة المتحدة في يوليو 2008، بحضور مجموعة تألفت من ثمانية عشر مشاركا دوليا من أوكرانيا، وجورجيا، وأذربيجان، وأرمينيا، ورومانيا، وألبانيا، والبوسنة والهرسك، ومونتينيغرو (الجزر الأسود)، وبولندا، والمملكة المتحدة، والنرويج وسويسرا.

وحتى الوقت الحالي، فقد تم تدريس هذه الدورة لعدد من المشاركين من أكثر من 20 دولة في كل من مدرسة أوبرامجارو التابعة لمنظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو)، مركز تدريب عمليات دعم السلام بسراييفو، وأكاديمية الدفاع الوطنية الأوكرانية بكيفيف. وقد لاقت استقبالا حماسيا من قبل ما يقرب من 30 ضابط من ذوي الرتب العسكرية العليا وموظفي الدولة وحوالي 15 محاضرا إضافيا وخبيرا دوليا في مكافحة الفساد قاموا بالمشاركة في كل الدورات التي أجريت.

المصدر: الدورة التدريبية لبناء النزاهة المقدمة عبر منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو):

<http://www.defenceagainstcorruption.org/tools-and-techniques/training-module>

المربع 23-6. ألعاب ممارسة الأدوار: أداة تدريبية فعالة

كأداة للإصلاح السياسي، يجب أن يحصل التدريب على كل أشكال الدعم من السلطات المختصة، وأن يصل إلى الأشخاص المناسبين لتطوير معارفهم ومهاراتهم فضلاً عن اتجاهاتهم. ومع ذلك، فإنه ليس من اليسير أبداً التأثير على اتجاهات الناس لأنها غالباً ما تكون من الأمور عميقة الجذور المتأصلة في اللاوعي لديهم. فإذا شئنا أن ندعو المتدربين لتغيير اتجاهاتهم، فيجب علينا أولاً أن نقودهم للاعتراف بهذه الاتجاهات. ونحن في حاجة بعدئذٍ لمساعدتهم على اكتشاف ما يسبب هذه الاتجاهات محل التساؤل. وأخيراً يجب تشجيعهم على تجربة وممارسة مواقف مختلفة. ولا يمكن تحقيق أيٍّ مما سبق من خلال التعليم التقليدي. والاعتقاد بأنه يمكن تحقيق ذلك من خلال عرض تقديمي ببرنامج Power Point يعد ضرباً من الحماقة.

ولكن تخيل إن تم الأمر بلعبة القيام بالأدوار حيث يقوم فيها نائب برلماني معارض بانتقاد خطة لشراء طائرات مقاتلة بينما يقدم وزير الدفاع مبرراته حول احتياج القوات الجوية لمثل هذه الطائرات. وفي الحياة الواقعية، يكون أحد اللاعبين منخرطاً بالفعل في سياسة المعارضة، ويعمل الآخر في أحد مؤسسات الدفاع، ولكن عليهما في اللعبة أن يتبادلا الأدوار. وهكذا يضع كل منهما نفسه مكان الآخر حيث يستطيعان الآن رؤية ما يقوم به دور من خلال تصويرها من قبل شخص آخر. وعلاوة على ذلك، يواجه اللاعبون قضايا شراء الأسلحة بطريقة درامية ومباشرة وملموسة تقريباً. ويمكن أن يفيد هذا في تنمية ما سبق دراسته في جلسة تدريبية تقليدية.

في نهاية اليوم الأول، علق أحد المتدربين على الجلسات التقديمية حول الحكم الديمقراطي قائلاً: "أنا أعرف هذه الأمور. فقد درسناها بالجامعة". وفي اليوم الثاني، أدى هذا المتدرب دوراً أساسياً في لعبة ممارسة الأدوار. وفي وقت لاحق قال: "بالأمس ظننت أنني كنت أعني ما كنت أقوله، ولكن لم تكن هذه الحقيقة. الآن فقط أعنيه."

وفي أثناء ممارسة لعبة ممارسة الأدوار، قام أحد المتدربين الذي كان يقوم بدور عضو بلجنة برلمانية للتحقيق بإخبار حكم اللعبة بأنه سيغادر. وتساءل الحكم مندهشاً: لم؟ فأجاب المتدرب: "لا أستطيع تحمل وزير الدفاع المتعطرس هذا." فأشار حكم اللعبة إلى أن هذا التمثيل واقعي، واتفق معه المتدرب. كما أوضح أن هذا السلوك المتعطرس يخدم غرضاً تعليمياً معيناً، ووافقه المتدرب على ذلك أيضاً. لكنه عقب قائلاً: "هو بالفعل تمثيل واقعي لدرجة أنني لا أستطيع تحمله، حتى وإن كنا نتعلم الكثير منه" وغادر إلى منزله.

في مرحلة ما بعد الانتهاء من لعبة القيام بالأدوار، قال أحد المتدربين الذي لعب دور وزير فاسد: أشعر بالإشمزاز من الشخصية التي أمثلها. لم أعتقد أبداً أنني يمكنني أن أؤدي دور هذا المحتال. وعندما سئل لاعب آخر عما إذا كان تمثيله الواقعي ينم عن موهبة أو أنه يستلهمه من الظروف المحيطة باللعبة، أجاب قائلاً: بل إنني ممثل فاشل. إنها اللعبة هي التي تلهمني."

وثمة فائدة أخرى للعبة ممارسة الأدوار وهي أنها تساعد في بناء المجموعات، مما يفيد كثيراً في القيام بأعمال الصف الفرعية. وأخيراً، فإن الإثارة في اللعبة تجعل التأثير دائماً. حتى وبعد مضي وقت طويل وقد نسي المتدربون المحاضرين والدورة، ستبقى اللعبة في ذاكرتهم. ما يستطيع المحاضر تقديمه هو الدليل الظرفي، إلا أننا على يقين بأن "لعبة ممارسة الأدوار" تمثل جزءاً جوهرياً من "أفضل الممارسات" في برامج التدريب التي تهدف إلى فعل أكثر من نقل المعرفة وتطوير المهارات.

المصادر: Sami Faltas, Centre for European Security Studies, www.cess.org; Sami Faltas and Merijn Hartog, "The Starlink Program: Training for Security Sector Reform in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova, and Ukraine," *Connections: The Quarterly Journal*, 7:2 (Summer 2008), 81–91.

24 الفصل الرابع والعشرين

دور الوعي الثقافي في تنفيذ برامج بناء النزاهة

يعتمد تصميم وتنفيذ الإستراتيجيات والبرامج الفعالة لبناء النزاهة على القدرة على كسب التأثير الخاص بثقافات مؤسسية معينة، وأيضاً القدرة على تعزيز خصائص هذه الثقافات التنظيمية التي تسهم في تحقيق النزاهة على الصعيدين الشخصي والمؤسسي، وتتصدى للسلوك الفاسد.

ما سبب أهمية البعد الثقافي؟

لقد بلغ الفساد في العديد من دول ما بعد الشيوعية والبلدان النامية والتي تمر بمرحلة انتقالية مستوى يلحق الضرر بالسياسات والاقتصاد والمجتمع والمواطنين العاديين، وهو ما يمكننا أن نطلق عليه اسم "مشكلة تتعلق بالأمن"،¹ وقد فشلت الحكومات المتعاقبة في إيجاد الحل الأمثل لمشكلة الفساد، وفي الغالب تتعهد الحكومة الجديدة بحل مشكلة الفساد. غير أنه عند انتهاء فترتها تشير كل من المعايير الموضوعية والنصريات إلى أنه لم يتم الحد من الفساد، بل إنه انتشر وتعمق في المجتمع بشكل أوسع. وذلك يؤدي إلى زعزعة إيمان الناس بالديمقراطية ويضعف النسيج الاجتماعي ويعزز الطبقة الاجتماعية ويوفر وسائل إضافية لتحقيق تأثير مباشر وغير مرئي للهياكل الأوليغارشية والجنائية على حكم الدولة. ومن ثم، فإن الحد من الفساد أصبح أولوية أولى لسياسات الأمن القومي.

وينطبق ذلك إلى حد كبير وبحاجة ملحة على نحو متزايد على قطاع الدفاع. فالمؤسسة العسكرية، من جهة، تعد أحد القطاعات الثلاثة التي يقل فيها الفساد حسب دراسات تصورات الفساد التي أجرتها مؤخراً منظمة الشفافية الدولية، والتي في حد ذاتها تضيء شرعية وتأييداً شعبياً لمؤسسات الدفاع. ومن جهة أخرى، عادة يكون قطاع الدفاع منطقة مغلقة أمام الرقابة العامة أو الرقابة البرلمانية. ومن ثم، فإن لم يكن هناك آليات مناسبة للرقابة الديمقراطية أو ثقافة عدم التسامح مع الفساد، فإن من السهل أن يتحول قطاع الدفاع إلى مستنقع للمصالح الفاسدة وحقل تجارب لعمليات الفساد "وإقرارها".

ولقد سقنا في الفصول السابقة من هذه الخلاصة الوافية أمثلة للممارسات الجيدة في تعزيز النزاهة في مؤسسات الدفاع وعلى مستوى العمليات والأفراد وفي الحد من مخاطر الفساد في قطاع الدفاع. ومع ذلك، فإن محاولات تطبيق هذه الممارسات الجيدة في البلدان الأخرى لا يكون لها نفس التأثير دائماً، بغض النظر عن حسن المقاصد، تُرى كمشاكل لمبادرات لا تتناسب مع الوضع المحلي.

¹ هناك مشكلات التي تعنى بالأمن وهناك مشكلات تمثل أهمية بالغة للمسألة الأمنية وبالتالي فإنها تُعتبر "ذات طابع أمني".

وتُعد الاختلافات الثقافية الجوهرية سبباً من أسباب فشل محاولات نقل الممارسات الجيدة. ففي العديد من الحالات، يتم تطبيق نموذج تم محاكاته بنجاح في البداية، لكنه ينتهي بإخفاق تام، أو يحقق نتائج غير مرضية. ويرجع ذلك إلى إغفال الخصوصيات والتقاليد والخبرة المحلية والثقافة المؤسسية والإنسانية.

أو بمعنى آخر، المسائل الثقافية. وعند تنفيذ نماذج أو ممارسات خارجية لا بد من وجود ترجمة وتفسير لها، مما يتيح أخذ الخصائص والترتيبات والأفكار الشائعة المحلية في الاعتبار. وينبغي أيضاً ضمان أن هذه النماذج والممارسات، الموصى بتطبيقها من الخارج، قد تم فهمها بشكل صحيح ولم يتم تحريفها بمواقف وتصورات محلية.

ما سبب اختلاف الناس والمؤسسات؟

تتضح الاختلافات الثقافية على سبع مستويات على الأقل:

1. *الاختلاف بين الغرب والشرق*، أو بمعنى آخر، بين المجتمعات الغربية الفردية والمجتمعات الشرقية الجماعية، علاوة على ذلك، الدول السلافية أو الأرثوذكسية المندرجة تحت ما يسمى بالمجتمعات "الدينية".
2. *الاختلاف بين ضفتي شمال الأطلسي*. وهذه المجتمعات لا تُعد مجتمعات مختلفة اختلافاً جذرياً، غير أنه غالباً، بعد انتهاء الحرب الباردة، تختلف تصوراتهم الإستراتيجية وأولوياتهم.
3. *الاختلاف بين أوروبا الغربية والشرقية*، اللتان تم الفصل بينهما في وقت سابق بحدار برلين الفعلي ولاحقاً بالاستار الحديدي الافتراضي. وعلى الرغم من الجهود الحقيقية والضخمة في العديد من الحالات التي تبذلها البلدان الاشتراكية السابقة من أجل العودة إلى الاتجاه الديمقراطي السائد في أوروبا، فقد تغلغل إرث التيار السابق من الترتيبات السياسية والاجتماعية في المجتمعات والأفراد وفي الرؤى الشاملة والتصورات. فمنذ عام 1989، تحاول أوروبا الشرقية تبني، في أغلب الأحيان دون نقد، معايير وممارسات أوروبا الغربية، بينما لا يميل الأوروبيون الغربيون إلى الالتفات إلى أنماط تواصل المجتمعات وتنظيمهم الذاتي على الصعيد المحلي، ولا إلى التواصل الاجتماعي والعلاقات مع الوالدين والجيران والتعاطف والتكافل بين الأجيال ونماذج المساعدة المتبادلة الودية والأسرية ونماذج التقدم بخطوات بطيئة من أجل تحقيق أهداف مشتركة. ويوجد أنماط سلوكية لمجتمعات غير رسمية تضع نفسها بين الفرد - الذي لا يعتد بأهميته الاجتماعية والفعالية في المجتمعات الاستبدادية - والدولة، والتي حاولت تنظيم كل مجالات الحياة والتعمق فيها.
4. *الاختلاف بين مؤسسات السلطة والمواطنين العاديين داخل الدولة*. وفي مجتمعات أوروبا الشرقية يتبنى الأشخاص العاديون موقفاً مزدوجاً تجاه السلطة. فمن جهة، توجد تطلعات بأن على "السلطة" حل جميع مشكلاتهم، أو على الأقل مشكلاتهم الأساسية. وأن السلطة هي الجزء الفعال من الحكم، بينما يعد الناس العاديين مجرد كائنات سلبية. ومن الجهة الأخرى، يرى الناس أن من في السلطة لهم أهداف وطموحات مثل، بلوغ مستوى معيشي أعلى والحصول على امتيازات.
5. *الاختلاف بين مؤسسات القطاع الأمني (أي المؤسسات المفوضة باستخدام القوة) ومؤسسات الدولة الأخرى*. وما زالت هياكل القوة مستمرة في اعتبار نفسها هياكل تمتلك إصدار الأوامر العليا،

والتي باسمها يجب أن يعاني المجتمع من الحرمان والقيود، حيث إنه "من لا يقدم الدعم إلى جيشه، فسوف يدعم جيشاً غيره"، أي تُعتبر الموارد المخصصة لهذه الهياكل مضمونة بغض النظر عن فعالية أو كفاءة استخدامها. ويؤيد التفكير العسكري فكرة تقديس الأمن القومي، وأن حماية السيادة والاستقلال، مهما يكن من تهديد متعلق، هي المهمة الصعبة والأولوية الأولى للدولة ولقواتها المسلحة التي يجب إمدادها بالموارد وإن تسبب ذلك في ضعف خدمات الصحة العامة والتعليم والعلوم والبيئة. ويقدم المربع 24-1 تعريفيين من تعريفات الثقافة المؤسسية واسعة الاستخدام وعناصرها.

6. الاختلاف بين قطاع الدفاع والمؤسسات الأخرى القطاع الأمني القومي. ما زال العديد من الأفراد في قطاع الدفاع يعتبرون أن - على عكس أجهزة الشرطة والحماية المدنية مثلاً - مؤسسة الدفاع غير ملزمة برفع التقارير حول نتائج الأنشطة التي قامت بها.

7. الاختلاف بين الأفراد العسكريين والمدنيين في قطاع الدفاع. لقد حققت الدول في أوروبا الوسطى والشرقية تقدماً ملحوظاً في إقامة علاقات مدنية عسكرية ديمقراطية. ومع ذلك، نادراً ما يرى الأفراد العسكريون والمدنيون أنفسهم كفريق يحارب الفساد؛ فبدلاً من ذلك، يلقون اللوم على الجانب الآخر لافتقارهم إلى النزاهة.

وتستحق المستويات السبعة الموضحة لخصائص الثقافة القومية والمؤسسية اهتماماً كافياً وجهوداً كبيراً لتعزيز النزاهة ولتعليم المترجمين والمتواصلين وتصميم أنظمة حماية داخلية وأنظمة إنذار مبكر. وبناءً على المعايير والمؤشرات المختارة، ربما يتم إيلاء أهمية إلى كل مستوى من المستويات السبعة، ثم تُركز الجهود من أجل تقليل الأضرار الناتجة عن "التحريف" عند نقل الممارسات الجيدة لزيادة الاستفادة.

الطبقات الثقافية والمواقف تجاه الفساد

في إطار مبادرات بناء النزاهة، فإنه على وكلاء التغيير مراعاة أربع طبقات من الطباق المكتسبة والأنماط الشائعة تجاه الفساد. وتكمن أهمية ذلك عندما يريدون إرجاع السلوك إلى الخصائص الثقافية التي تؤثر على التصورات المتعلقة بالفساد وتبني استراتيجيات للعمل من أجل مكافحة الفساد وتغيير المواقف تجاه الفساد.

- تنتج الطبقة التاريخية عن التأثيرات التي أوجدتها الخبرة التاريخية والثقافية الممتدة منذ عهد بعيد. ففي فترات تاريخهم الطويل، خضع الناس في أوروبا الوسطى والشرقية لإمبراطوريات تُحكم من بعيد. وكان الناس على صلة دائمة بالتقاليد واللوائح التي تجبرهم على القيام بسلوك فاسد، الشرط الرئيسي أو الوحيد للتواصل مع الممثلين المحليين للإمبراطورية. فعلى سبيل المثال، فقد استحال السلوك المختلف في ظل الحكم العثماني؛ ففي ذلك الحين، كان الفساد الاسم الآخر للقوة وصورة أداؤها الوظيفي. فكان لهذه التجربة التي استمرت قرونًا تأثيراً دائماً ومستديماً على الفرد والأنماط المجتمعية الشائعة والميول التي بدورها تؤثر على اختيار إستراتيجيات العيش.

ويعد الصبر والمتابعة أمرين لازمين للتعامل مع هذا "التحريف" الذي يعزز الفساد ويقبله. والحل هو ما يطلق عليه الإجراءات الخفيفة، مثل: القيادة والتعليم ومدونة للسلوك الأخلاقي وقوة شخصية. ومن الأمور الواعدة بشكل أكبر، استخدام الحوافز والمكافأة على الإنجازات التي يتم تحقيقها فيما يخص النزاهة. وتتحمل القيادة السياسية مسؤولية ضخمة، حيث تعزز كل حالة فساد الاعتقاد العام بأن الفساد أمراً طبيعياً.

المربع 24-1. حول تعريف الثقافة المؤسسية

يصف أحد تعريفات الثقافة المؤسسية المقبولة بشكل عام الثقافة التنظيمية بأنها:

مجموعة المعتقدات والقيم والمعايير بجانب الرموز مثل الأحداث الدرامية والشخصيات التي تمثل السمات المميزة لمؤسسة ما وتقدم سياق الأحداث فيها ومن خلالها.

ويفضل بعض واضعي النظريات الموقرين الآخرين ممن يتناولون موضوع الثقافة المؤسسية استخدام تعريفًا عامًا لا يستبعد العوامل التي تعد فعليًا جزءًا من ثقافة المؤسسة:

نموذج من الافتراضات الأساسية المشتركة التي تتعلمها المجموعة أثناء الفصل في مشكلاتها الخاصة بمسألة التكيف الخارجي والتكامل الداخلي، والذي نجح العمل به على نحو كاف بما جعل هذا النموذج فعالاً ومن ثم، يتم تدريسه للأعضاء الجدد على اعتبار أنه الطريقة الصحيحة للإدراك والتفكير والشعور بما يخص هذه المشكلات.

ويعبر هذان التعريفان عن نفس المضمون تقريبًا. وبعبارة أخرى، باعتبارهم مجموعات تتطور بمرور الوقت، فإنهم يواجهون تحديين أساسيين: دمج الأفراد في وحدة كاملة فعالة والتكيف مع البيئة الخارجية على نحو فعال من أجل البقاء. وبصفتهم مؤسسات تجد حلولاً لهذه المشكلات بمرور الوقت، فإنهم يشاركون في نوع من التعليم الجماعي الذي ينشئ مجموعة من الافتراضات المشتركة والمعتقدات التي يطلق عليها اسم "الثقافة".

ربما تتضمن بنود الثقافة المؤسسية:

- قيم معلنة وأخرى غير معلنة؛
- توقعات بيئة وضمنية لسلوك العضو؛
- عادات وطقوس؛
- روايات وأساطير حول تاريخ المجموعة؛
- لغة التجارة – اللغة النموذجية المستخدمة داخل المجموعة وفيما يتعلق بها؛
- المناخ – المشاعر التي تُثار بالطريقة التي يتعامل بها الأعضاء مع بعضهم البعض ومع الغرباء ومع بيئتهم، بما في ذلك المجال المادي الذي يشغلونه؛
- المجازات والرموز التي ربما تكون موجودة في بعض العناصر الثقافية الأخرى.

المصادر: Gareth Morgan, *Images of Organization* (Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1997); Edgar Schein, "Organizational Culture and Leadership" in *Classics of Organization Theory*, Jay Shafritz and J. Steven Ott, eds. (Fort Worth: Harcourt College Publishers, 2001); "Organizational Culture," www.soi.org/reading/change/culture.shtml

- تتكون الطبقة الشيوعية من الآثار والتأثيرات التي أوجدها النمط السوفيتي من الحكومة الشمولية، مع وجود نظام الحزب الواحد، وتملك الدولة لجميع الأصول الضخمة واقتصاد تديره القيادة وقدر محدود من حقوق الإنسان. وقد عمل النظام الشيوعي على ازدياد الفساد فيه، فيما يتعلق بنقص السلع والخدمات والفرص (مما يتطلب طرقًا بديلة للحصول على المؤن مما يؤدي إلى سلوك فاسد). ولقد ضاعفت صور مختلفة من الاحتكار نفسها مرارًا، وكنتيجة طبيعية للعقلية والاحتكار غير العادي للحزب الواحد، كانت تتمتع دائمًا بالقوة.

ربما يرى البعض أن الأنماط الشائعة عن الفساد المتعلقة بتأثير الإمبراطوريات يتم فرضها من الخارج، وأنها رمز من رموز الهيمنة الأجنبية. وعلى العكس، يعد الفساد في المجتمع الشمولي سلوكًا ذاتيًا متأصلًا، تتم ممارسته عمدًا، ويعتبر اختيارًا شخصيًا من أجل تحقيق بعض الأهداف، ولا تكون بالضرورة متعلقة بالبقاء. ولهذه الأسباب، يكون الفساد الشمولي إلى حد ما أكثر ضررًا بالمجتمع والفرد. ويتضح ذلك في انعكاسات مثل: "أعراض الفساد إذا ارتكبه الآخرون، غير أنه إن حانت لي الفرصة، فسأستغلها." ويجب تعطيل الطبقات المؤيدة للفساد في الحقبة الشمولية بالعمل الممنهج لا المتقطع، بمرور الوقت. ويبدو أن الحوافز لها أثرًا أفضل في هذا السياق: الرقابة والإجراءات الخاصة بالشرطة والفصل وغيره من أشكال العقاب.

- وتتكون الطبقة الانتقالية من الآثار والتأثيرات التي أوجدتها الفترة الانتقالية نحو الديمقراطية خلال فترة تاريخية قصيرة وديناميكية جدًا إلى حد ما. وبالنظر إليها كمرحلة انتقالية من المجتمع الشمولي إلى مجتمع يعمل وفقًا للمبادئ الديمقراطية وقواعد الاقتصاد السوقي الليبرالي، فهي أيضًا تعني إعادة توزيع الملكية بشكل قاس، حيث زُج بالأخلاقيات والفضائل والمفاهيم مثل الأمانة والعدالة والالتزام بالقانون إلى الخلف من خلال السعي المفرط إلى إثراء عدد محدود نسبيًا من الأشخاص. وقد استفاد جميع الأشخاص تقريبًا من الحرية والديمقراطية، غير أن الخاسرين من عملية إعادة توزيع الملكية أكثر بكثير من الفائزين. ولم يعزز ذلك شرعية الفترة الانتقالية، بل قوض دعم عملية إرساء الديمقراطية. ومن التأثيرات ذات الصلة الاتجاه الواسع الانتشار نحو السلطة والسياسة، الذي يُعتبر بشكل أساسي وسيلة لزيادة تأثير الفرد والإثراء.

ومن ثم، يُنظر إلى الفساد بأنه سلوك فعال وبراجماتي ومنطقي يتماشى مع معنى وطبيعة المرحلة الانتقالية. ولذلك، إذا أدى الإرث "التاريخي" و"الشيوعي" إلى اتجاهات نحو الفساد التي ربما يتم تحديدها بأنها اتجاهات تفاعلية، وبأنها طريقة لقبول "قواعد اللعبة"، فإننا نلاحظ هنا اتجاهًا استباقيًا ومختلفًا نوعيًا. وفي مثل هذا الموقف، يكون الفساد متكاثر ذاتيًا وابتكاري بشكل متزايد وذلك استنادًا إلى منطق يلبي رغباتهم، وهو "أن الجميع يفعل نفس الشيء" وأن من "الطبيعي" أن تفعل ذلك.

ويتطلب تناول هذه الطبقة جهدًا ممنهجًا ومتعدد الأبعاد ويشتمل على إجراءات سياسية ومعيارية ومؤسسية وتأديبية. ويستلزم ذلك رؤية سياسية واضحة وتفانيًا وإرادة سياسية وتشريعًا جديدًا وشبكة مؤسسية وعقوبات صارمة، بما في ذلك محاكمة وسجن المرتكبين.

- تتكون الطبقة "الراسخة" من الآثار والتأثيرات التي أوجدها نقل وتنفيذ نماذج وممارسات من الخارج، التي تتضح في إدراك الناس وتغيير القيم والمعايير والعلاقات الإنسانية. وينتشر نموذج الاقتصاد الليبرالي في كل أنحاء العالم، داعمًا سيطرة السوق والملكية الخاصة. غير أن الاقتصاد العالمي يواجه أيضًا مشكلات مع المرونة والشركات العالمية التي تميل إلى عدم الأخذ في الاعتبار مصالح الدول والمجتمعات المضيفة. وربما يكون للتركيز المفرط على مصالح الشركات والمصالح الخاصة أثر سلبي على الأخلاق الاجتماعية والشخصية، وربما يفتح المجال للفساد وغيره من صور إساءة استخدام السلطة. وتستخدم الشركات الدولية في بعض الحالات قنوات الفساد من أجل الدخول في أسواق جديدة، ومن بينها تجارة الأسلحة. وعندما تشارك الشركات الغربية، تكون الآثار السلبية على النخب السياسية والتجارية المحلية وعلى إدارة الدولة قوية بشكل

بارز. وعند رؤية "الغربيين وهم يتصرفون على نفس النحو" يؤدي ذلك غالبًا إلى إزالة بقية الحدود الأخلاقية التي تبعدهم عن الفساد.

إستراتيجيات معالجة الخصوصيات الثقافية

في إطار توضيح الخصوصيات الثقافية الخاصة بالمجتمع ذو الصلة، نستطيع تحديد أربعة أنواع من الإستراتيجيات يتعين تنفيذها من أجل معالجة الفساد.

(1). الإستراتيجيات المنفذة على الصعيد الدولي

في هذا المستوى تتضمن الإستراتيجيات بشكل أساسي:

- إعداد المعايير الدولية الخاصة بالنزاهة واستخدام المقارنة المرجعية لتحديد "أفضل" اللوائح والممارسات التي يتعين نقلها. وهنا يستلزم وجود توازن بين الصحة العامة للمعايير وأفضل الممارسات وبين الحاجة إلى تعديلهم لتناسب مع البيئة الثقافية الخاصة؛
- رفض استخدام معايير مزدوجة تجاه إدارات وشركات الدول المضيفة والدول الغربية؛ إدخال تصنيفات الشركات التي تتمتع "بسمعة من النزاهة" وبالتوازي مع ذلك، رفض الدخول في علاقات تعاقدية مع الشركات التي لا تدرج تحت هذه القوائم، أو لها قدر ضئيل من "تصنيف النزاهة"؛
- مواثيق تحقيق النزاهة في قطاع الدفاع والتحالفات؛
- توسيع عملية الإنفاق العام والمساءلة المالية الخاصة بالبنك الدولي (PEFA) في قطاع الدفاع؛
- متطلبات صارمة خاصة بمشتريات خالية من الفساد؛
- شفافية الموازنة وإستراتيجيات لمكافحة الفساد في قطاع الدفاع؛
- تخصيص مزيد من الأموال للتدريب والتعليم والبحث في مجال بناء النزاهة والحكم الرشيد.

بالإضافة إلى ذلك، لا يُدرك الناس في غالبية الدول الجديدة الأعضاء في منظمة حلف شمال الأطلسي والاتحاد الأوروبي وفي الدول الأخرى التي تسير على طريق التقدم مفهوم "النزاهة" بشكل واضح كمنقوض للفساد. ومن ثم، يجب التركيز باستمرار، بجانب الجهود الرامية إلى بناء النزاهة، على الأولوية الإستراتيجية لمكافحة الفساد حتى لا تظل محجوبة وراء محادثات النزاهة.

(2). الإستراتيجيات المنفذة على الصعيد الوطني

ينبغي أن تضع الإستراتيجيات على هذا الصعيد الخصائص الوطنية في الاعتبار بأقصى درجة ممكنة. وينبغي أن تقوم الإستراتيجيات على تشخيص دقيق للأمراض وليس لأعراضها فقط.

وفي العديد من الدول، تفضي الحاجة إلى البقاء تحت ظروف درامية إلى محاكاة التكيف والتقليد: ففي الظاهر، يوجد تبني واضح لمعايير الطرف الخارجي، بينما تظل الخصائص القومية في الأسفل. وتستطيع المؤسسات والسياسيون أن يقولوا ويبدووا لأوروبا ما يعتقدون أنها تريد رؤيته. وإلى حد ما، فهذا هو الحال مع مكافحة الفساد. وغالبًا ما يكون هناك وفرة في الإستراتيجيات والقوانين والمؤسسات الخاصة بمكافحة الفساد، ويتسم رفع التقارير إلى المؤسسات الأوروبية بأنه "مثاليًا"، مهما كانت النتائج العملية ضعيفة. لذلك، فإن ممارسات المحسوبة والوساطة والمجاملات القائمة لفترات طويلة تتزايد بسهولة من تلقاء نفسها.

ومن الجهة الأخرى، فإن ما يسمى بـ "ثقافة السياق العالي" تسود في أغلب الأحيان في الثقافات المحلية،

أي ينبغي تفسير أي شيء يقال أو أي عمل يتم في السياق الثقافي الواقعي ووفقا للملابسات. ومن الأمور التي لها قدر أكبر من الأهمية المكانة والاحترام و"حفظ ماء الوجه". وتعد أساليب السلوك ذات قابلية للتكيف، حيث تفضل التكيف مع البيئة وتجنب المواجهة المباشرة وحجب الاختلافات.

وعلى هذا الصعيد خارج المؤسسات، ينبغي على المؤسسات الأوروبية والأوروبية الأطلسية تبني نوع من إستراتيجية "القائمة السوداء" للضغط الواضح والمكثف، بالاقتران مع رقابة خارجية دائمة وفحص منظم وتقارير للمراقبة، مصحوبة بعقوبات ومؤشرات بثقة محدودة. وفي ذات الوقت، حتى لا نجعل النخب المحلية تفقد الولاء، ولا نصيب المجتمع بالنفور، ينبغي أيضاً أن نُشيد ونعترف بشكل متكرر بالممارسات الجيدة التي تم تنفيذها بنجاح.

وتتضمن هذه الإستراتيجيات إجراءات بهدف:

- وضع آليات ممنهجة للإنذار المبكر والوقاية؛
- وضع حدود ذات طابع ممنهج تحول بين الفساد؛
- فرض عقوبات تأديبية على السلوك الفاسد، بما فيه اختلاس الأصول؛
- توفير مراجعة متقدمة لجميع أنشطة القطاع العام؛
- إنشاء ثقافة سياسية واقتصادية جديدة وملتزمة.

(3). الإستراتيجيات المنفذة على صعيد القطاع الأمني

تنقيد الإستراتيجيات على هذا الصعيد بالخصائص الثقافية لقطاعات الأمن القومي، لا سيما الإستراتيجيات المتعلقة بثقافات تقليدية وفي بعض الأحيان تكون سرية وقوية إلى حد ما.

حتى في الصورة الأكثر شفافية من صور الحكومة-الديمقراطية-توجد بعض المناطق التي تكون فيها الشفافية محدودة، على سبيل المثال فيما يتعلق بمسائل الأمن القومي. ومع ذلك، على البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية الاعتراف بالحاجة إلى انفتاح نظام الأمن أمام الرقابة البرلمانية والتدقيق. ويجب استبدال الثقافة التي تميل إلى الكتمان بأخرى تتسم بالشفافية والمساءلة، التي ينبغي تحويلها تدريجياً إلى ثقافة الشفافية والإبلاغ من أجل ردع ممارسات الفساد والحكم غير الفعال وغير الكفاء.

وينبغي أن تخدم الإستراتيجيات على هذا الصعيد ثلاثة أهداف لتعزيز الحكم والنزاهة:

- يتمثل الهدف الأول في تعزيز الفهم بأن نظام الأمن القومي لم يعد يتمتع بالوضع الخاص و"فوق النقد" الذي كان يتمتع به في ظل المجتمع الشمولي. ففي بداية القرن الحادي والعشرين وبموجب مبادئ الديمقراطية، كان على القطاع الأمني أن يكفح من أجل الحصول على مخصصات قانونية وأفراد وموارد بالتساوي مع القطاعات العامة الأخرى، مثل التعليم والرعاية الصحية والحماية الاجتماعية، وغيره.
- يتمثل الهدف الثاني في تعزيز الفهم بأن القطاع الأمني القومي لا يتم "الاشتراك فيه" للحصول على موارد، وأن نفقاته ليست حتمية. بل يجب اعتباره استثمارات ينبغي أن تدر عائداً جيدة، وتخدم المجتمع بشكل جيد، وألا يكون عبئاً فقط.
- والهدف الثالث يرمي إلى تعزيز التفهم بأن الأمن القومي والقطاع الأمني ليس موضوعاً لمجموعة محدودة من الخبراء، بعيداً عن المواطنين العاديين. إذ إنه نطاق للأنشطة التي ترجع إلى المصالح المشروعة لكل مواطن وتمثلها.

وتهدف الإستراتيجيات على هذا الصعيد إلى تعزيز الشفافية في مؤسسات القطاع الأمني، ووضع معايير قانونية حتى تصبح المعلومات التي تكونها مؤسسات الدولة أو التي تكون لصالحها متاحة لأكبر درجة ممكنة. ويُضيف تخوف الناس القائم لفترات طويلة من المؤسسات ذات القوة بعداً آخرًا. ومن ثم، ربما أيضًا يتم تطبيق ممارسات جيدة كخطوط تليفونية مفتوحة وصناديق بريد وغرف استقبال وغيرها من الأمور الضامنة دعمًا لإستراتيجية الشفافية.

(4). الإستراتيجيات المنفذة على صعيد قطاع الدفاع

إن الإستراتيجيات على هذا الصعيد تضع في الاعتبار خصائص قطاع الدفاع والأنماط الموجودة من العلاقات المدنية العسكرية والمكانة التي تتمتع بها المؤسسة العسكرية في الدولة ودور صناعة الدفاع.

وتحت الحكم الشيوعي، كانت المؤسسة العسكرية تشبه حالة "الدولة داخل الدولة"، نظرًا للمكانة الخاصة التي تتمتع بها في نظام الأمن. وخلال سنوات الفترة الانتقالية، غالبًا ما كان يتم تذكير المجتمع بهذه المكانة. وتوضح المؤسسة العسكرية مرات كثيرة فقدان الهيبة والموارد مع وجود ضغوط من الخارج و"خيانة" بعض السياسيين. ويؤدي ذلك بشكل تلقائي إلى جعلهم يسيئون، بمهارة، المحاولات العسكرية لمعارضة المسؤولين المنتخبين أو المحاولة للتأثير على السياسة بشكل مباشر، معتبرين الرقابة المدنية مخالفة لمصالحهم.

وأيضًا في ظل الشيوعية كان قطاع الدفاع أولوية لها بالغ الأهمية. وبعد مرور سنوات، ظل قطاع الدفاع والقوات المسلحة متميزين في التمويل، ويحظيان بنصيب الأسد من الموارد العامة، الأمر الذي كان يسبب في الغالب الضرر لمؤسسات القطاع الأمني الأخرى. وكان ذلك في حد ذاته عاملاً لجذب عمليات الفساد وممارسات الحكم السيئة.

ودعمت العديد من البلدان الاشتراكية أيضًا أنظمة محددة بمعدات تسليح - عن طريق البيع أو "مساعدات أخوية" - والتي تم فرض قيود عليها لاحقًا من قبل المجتمع الدولي. ومن ثم، فإن ذلك يعزز ثقافة عمليات واضحة وشرعية، تدعمها في الغالب الأجهزة الاستخباراتية. ولم يتم بعد التغلب على هذا الإرث؛ فهو يعيق الرقابة على المؤسسة العسكرية والموازنة الخاصة بها وأنشطتها.

بالإضافة إلى ذلك، أدت التغييرات المتكررة للحكومة إلى سلسلة من التوترات داخل إدارة الدفاع. وفي أكثر من مناسبة، عندما كان وزراء الدفاع أشخاصًا معينين دون توافر الكفاءات المناسبة، استغلوا الفرص التي تقدمها لهم وزارة الدفاع ليستفيدوا منها هم وزملاؤهم في السياسة. وغالبًا ما كان ينشغل الوزراء والمسؤولون السياسيون ليس بوضع وتنفيذ السياسات، بل بالعمل كمرتع للفساد.

وينبغي أن تكون الإستراتيجيات الخاصة بهذا الصعيد متعددة الاتجاهات، وأن تعالج نطاق واسع من المشكلات وحالات العجز، وأن تواجه التحديات. وبغض النظر عن محاولات وزارة الدفاع لإدخال أنظمة التخطيط والبرمجة والموازنة وأساليب التخطيط لناء القدرات ومبادئ متقدمة لإدارة الاقتناء بقطاع الدفاع وغيرها، تتسم غالبًا عملية التنفيذ بالسطحية، بينما تظل الاتجاهات والإجراءات السوفيتية باقية. وتكون المشكلات أكثر خطورة في مسائل التمويل وتخطيط المواد والتنفيذ ورفع التقارير بينما يبقى التركيز على المدخلات، ويتم أيضًا في الغالب اتخاذ القرارات ليس وفقًا لأهداف السياسات والتخطيط السليم، بل اعتمادًا على المنفعة.

وتسهم المركزية الشديدة في اتخاذ القرارات الخاصة بتخصيص الموارد مع الافتقار إلى الشفافية في وجود القواعد التعسفية والفساد. ويتأزم الموقف أكثر عندما لا يراقب البرلمان مشتريات الدفاع الضخمة وعملية الاستفادة من فائض المعدات والبنية التحتية، وعندما لا يكون هناك نقاش حر حول الاحتياجات الأساسية ومستويات الموازنة لقطاعي الأمن والدفاع، كما لا يوجد رقابة مناسبة ولا تدقيق. ومن الصعب جداً أن تجد أمثلة للتقييم الموضوعي في دول ما بعد الشيوعية وما إذا وجدت الموارد المخصصة أمناً، وإلى أيه درجة.

وهناك، بالرغم من ذلك، بعض التطورات الواعدة. فعلى سبيل المثال، في عملية المراجعة التي قامت وزارة الدفاع بها عام 2007، أجرى مكتب مراجعة الحسابات البلغاري تقييماً ليس حول ما إذا كان قد تم إنفاق الموازنة وفقاً للقانون فقط، بل أيضاً ما إذا كان قد تم ذلك على نحو فعال أم لا. وقد أبرز التقرير الافتقار إلى وثائق سياسية كافية تحتوي على أهداف محددة وقابلة للتقييم ويمكن تحقيقها، وأوضح الحقيقة المتمثلة في أن القدرات المطلوبة لم يتم تحديدها. كما ذكر التقرير أن وزارة الدفاع تستخدم تسلسلاً هرمياً واسعاً ومعقداً من خلال خمس مستويات من الإدارة، وتوظف الإدارة عدداً زائداً من الأفراد للقيام بمسؤوليات التخطيط والبرمجة وتنفيذ ومراجعة حسابات برامج الموازنة.

وربما يبدو ذلك تعقيد غير مهم إن تم في دولة يُطبق فيها آليات حكم جيدة، غير أنه في بيئات ثقافية معينة، يعتبرها بعض المراقبين بأنها مهمة "ثورية". ويقدم المربع 24-2 أمثلة أخرى للنزاهة على مختلف الأصعدة.

المربع 24-2. تعزيز النزاهة في قطاع الدفاع في بلدان ما بعد الشيوعية

تقدم التجربة البلغارية عدداً قليلاً من الأمثلة حول عمليات التغيير القائمة على النزاهة على الصعيد السياسي والدولي وتطبيق العقيدة وبناء المؤسسات.

العقيدة العسكرية لعام 1999: مثال النزاهة السياسية

بعد انتخابات عام 1997، تعهدت الحكومة البلغارية تعهداً واضحاً بانضمام دولتهم إلى منظمة حلف شمال الأطلسي والاتحاد الأوروبي. وبالتوافق مع هذا التعهد، أقر البرلمان مفهوماً جديداً للأمن القومي، وبعد مرور عام، أقر عقيدة عسكرية جديدة تنص على أن بلغاريا عضواً فعلياً في منظمة حلف شمال الأطلسي والاتحاد الأوروبي، كما قدم رؤية وإستراتيجية وأساس لتنفيذ التخطيط في هذا الاتجاه. وقد حدث ذلك بعد مرور أكثر من عام من بذل الجهود من أجل تفعيل الإصلاح الحقيقي في قطاع الدفاع الذي أحبط بمحاولات من قبل القيادة العسكرية المحافظة لاستبدالها بتكيف مستنتر، وباستبدال عدة مسؤولين سياسيين وعسكريين رفيعي المستوى. وقد أفضت بعد ذلك استشارات الخبراء والتعاون السياسي العسكري والمناقشات العامة إلى تسهيل إصلاح قطاع الدفاع. وقد بات جلياً أثناء المناقشات العامة حول مسودة نصوص العقيدة العسكرية أن الجدل الذي استغله بعض الأعضاء المحافظين من المؤسسة العسكرية لا يتواجد في المناقشات الحقيقية.

أزمة كوسوفو عام 1999: النزاهة على الصعيد الدولي

توضح أزمة كوسوفو أهمية وقيمة النزاهة كمبدأ رئيسي لتحقيق النجاح. فأولاً، كانت عملية منظمة حلف شمال الأطلسي في كوسوفو مثالا واضحاً للنزاهة وقت تنفيذها، وتقدم درساً جيداً للبلغاريين حول معنى النزاهة على الصعيد الدولي. وثانياً، كان ذات المبدأ الخاص بالنزاهة المعيار الرئيسي لعملية اتخاذ القرار في الحكومة فيما يتعلق بالصراع، لا سيما تأييدها للتدخل في حرب كوسوفو. وكانت السياسة متماشية بشكل كامل مع المفهوم البلغاري للأمن والعقيدة

العسكرية، كما تقدم حالة اختبار للأفكار الرئيسية المتضمنة لخطة إصلاح قطاع الدفاع التي كانت تحت التطوير في تلك الفترة. ويقدم الترابط بين السياسة والفعل أساساً صلباً لنيل الدعم الشعبي، واستمرار الاستشارات مع منظمة حلف شمال الأطلسي وفرادي الدول، متضمنة رفض طلب روسيا بالسماح للطيران العسكري المرور على الأراضي البلغارية.

خطة عام 2004: النزاهة في تطبيق العقيدة

اختلف تطوير خطة إصلاح قطاع الدفاع التي عُرفت بـ"خطة 2004" إلى حد ما عن أية مهمة أخرى مشابهة في بلغاريا حتى عام 1999. فأولاً، قامت على مفهوم الأمن القومي والعقيدة العسكرية، تحت القيادة الكاملة لرئيس الوزراء، وبتأييد من الرئيس والبرلمان. وثانياً، قامت على التحليل العمليتي الدقيق للعديد من الخيارات لهيكل وقوة ومعدات القوات المسلحة والتدريب والدورات التدريبية المحتملة للعمل الخاص بها. وثالثاً، كان يتم تنسيق تطوير القوات مع خطط للتعليم والتدريب والاستخبارات والاستخبارات المضادة والدعم الطبي واللوجستي والاجتماعي والاقتناء والبحث وتغيير المهام والهيكل عدا وزارة الدفاع وتحويل التكوين العسكري خارج وزارة الدفاع إلى منظمات مدنية، وما إلى ذلك، ويتم دعم جميع هذه الأمور من خلال آليات للتنفيذ السليم ومؤسسات وتوقعات سليمة بشأن الموازنة إلى عام 2004. ولم تقدم الخطة للتقليل وإعادة الهيكلة فقط، بل أيضاً لبناء المؤسسة وتحسين العملية من خلال إدخال أنظمة التخطيط والبرمجة والموازنة، مقترنة بالآليات للشفافية والمساءلة وتقييم النتائج، بالإضافة إلى استخدام تحليل عمليتي عملية اتخاذ القرار في قطاع الدفاع.

إدارة وبناء النزاهة في قطاع الدفاع وبناء المؤسسات

لقد تم دعم تطبيق العقيدة العسكرية وتنفيذ خطة 2004 من خلال إدخال أنظمة التخطيط والبرمجة والموازنة ودراسة خاصة حول حكم وإدارة قطاع الدفاع. وأجريت دراسة حول العلاقات المدنية العسكرية والرقابة الديمقراطية ابتداءً من عام 1998، وبدأت بعد اعتماد خطة 2004 دراسة جديدة مع الاستشارات والخدمات الإدارية التابعة لوزارة الدفاع البريطانية من أجل إضفاء مزيد من الطابع المؤسسي على ممارسات الحكم الرشيد وإدارة قطاع الدفاع، متضمنة تغييرات في النظام الأساسي لوزارة الدفاع والقانون البلغاري الخاص بالدفاع. وقد أسس وزير الدفاع، من أجل زيادة الشفافية والمساءلة وتقييم الإدارة والعمليات، مجالس للبرمجة والتكامل والتحديث، يتم دعمها من قبل إدارات التخطيط لقطاع الدفاع والتكامل الأوروبي الأطلسي وسياسة التسليح، وكذلك J5 التي تم تنظيمها حديثاً في هيئة الأركان العامة والأقسام المشابهة في مقرات الأجهزة.

وختاماً، نظراً لتجذر الثقافة الشديد في تاريخ مؤسسة ما والتجربة الجماعية، فإن العمل من أجل إحداث تغييرات فيها يتطلب استثماراً ضخماً للوقت والموارد. ويوصى في الغالب بالاستعانة بوكلاء للتغيير من خارج المنظومة. وبدونها ربما يصعب على المطلعين رؤية واقع قطاع الدفاع كشيء قاموا بتأسيسه، والوصول إلى مقصد من الأشياء التي عادة يسلمون بها. ومن الجهة الأخرى، يتطلب من وكيل التغيير القادم من خارج قطاع الدفاع أو الدولة أن يكون على دراية بالثقافة الخاصة بمؤسسة الدفاع. ربما يتم استخدام مبادرة بناء النزاهة التابعة لمنظمة حلف شمال الأطلسي المدعومة من الصندوق الاستئماني المؤسس للتعاطي مع التحديات الخاصة بتغيير الثقافة في قطاع الدفاع من أجل تحقيق مزيد من الشفافية والفعالية والكفاءة في مؤسسات الدفاع.

الملحق 1: المصادر المختارة

الوثائق الرسمية

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2004)

www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

تتوفر أيضاً تراجم رسمية لهذه الاتفاقية باللغات العربية والصينية والفرنسية والروسية والإسبانية
www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html

اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد

المجلس الأوروبي، (1999) ETS No. 173

<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/173.htm>

اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد

المجلس الأوروبي، (1999) ETS No. 174

<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/174.htm>

اتفاقية مجلس أوروبا المتعلقة بغسل عائدات الجريمة وكشفها وضبطها ومصادرتها وعلى تمويل الإرهاب (2005)

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/198.htm>

اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد (1996)

www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html

المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين

قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 59/51 (1996)

<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>

الأدلة والكتيبات

كتيب الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

البرنامج العالمي لمكافحة الفساد

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (الطبعة الثالثة، 2004)

www.unodc.org/pdf/crime/corruption/toolkit/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf

Best Practices in Combating Corruption

Organization for Security and Co-operation in Europe (2004)

النسخة الأصلية باللغة الإنجليزية؛ كما يتوفر باللغات الأرمنية والأذربيجانية والمقدونية والروسية والصربية

www.osce.org/item/13568.html

الرقابة البرلمانية على الدفاع و الأمن: المبادئ، الآليات، الممارسات

الدليل العملي للبرلمانيين الصادر عن الإتحاد البرلماني الدولي و مركز الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (2003)

<http://www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-Oversight-of-the-Security-Sector>

Security System Reform and Governance

OECD DAC Guidelines and Reference Series

Organisation for Economic Co-operation and Development (2005)

www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf

دليل بشأن إصلاح النظام الأمني : دعم الأمن و العدالة

دليل لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون و التنمية في الميدان الإقتصادي (2008)

www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf

www.oecd-ilibrary.org/development/the-oecd-dac-handbook-on-security-system-reform_9789264027862-en

Anti-Corruption Handbook: National Integrity System in Practice

ACHErreur ! Référence de lien hypertexte non valide. منظمة الشفافية الدولية، مشروع

The Anti-Corruption Plain Language Guide

منظمة الشفافية الدولية (2009)

www.transparency.org/content/download/45306/725785/file/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf

A Handbook on Fighting Corruption

USAID Center for Democracy and Governance, February 1999

www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnace070.pdf

Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms

Mark Pyman, Transparency International (2009)

www.defenceagainstcorruption.org/publications

المنهجيات

أدوات البنك الدولي للحوكمة ومكافحة الفساد

يقوم معهد البنك الدولي، بالتعاون مع الوحدات الأخرى في مجموعة البنك الدولي، بدعم البلدان في مجال تحسين الحوكمة ومكافحة الفساد. ويقوم المعهد، استناداً إلى نهج متعدد التخصصات، بتطبيق طرق التعليم التفاعلي للربط بين الدراسات الاستقصائية التجريبية الاستقصائية وتطبيقها العملي والعمل الجماعي والوقاية. ويقوم المعهد بصفة دورية بإصدار المؤشرات العالمية "المؤشرات العالمية للحوكمة" (WGI) وعمليات تشخيص قطرية. ويحظى هذا النهج المتكامل بدعم البحوث الميدانية وبنك معلومات شامل حول الحوكمة.
www.worldbank.org/wbi/governance

A Users' Guide to Measuring Corruption

يقوم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة "Global Integrity"، www.globalintegrity.org، بتزويد الحكومات والمجتمع المدني والعاملين في مجال التنمية بأفضل الممارسات في مجال قياس الفساد. متاح باللغة الإنجليزية واللغة الإسبانية واللغة الفرنسية.
www.undp.org/oslocentre/flagship/users_guide_measuring_corruption.html

الإدارة المالية العامة: إطار قياس الأداء

أمانة برنامج الإنفاق العام والمسائلة المالية (PEFA)، البنك الدولي (2005) متاح باللغات الإنجليزية والفرنسية والإسبانية والبرتغالية والروسية والعربية والمندرينية والأوكرانية والتركية والألمانية والصربية والفيتنامية.
www.pefa.org/pfm_performance_frameworkmn.php

Anticorruption Assessment Handbook

USAID, prepared by Bertram I. Spector, Michael Johnston and Svetlana Winbourne (February 2009)
www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anti_corruption_handbook/index.html

Assessing the Transparency of Defence Budgets and Budgeting

Todor Tagarev, "A Means of Comparing Military Budgeting Processes in South East Europe," *Information & Security. An International Journal* 11 (2003): 95-135.

قواعد البيانات المتاحة عبر الإنترنت

Transparency International's Corruption Perceptions Index

تقوم منظمة الشفافية الدولية (TI)، منذ عام 1995، بتقييم مؤشر تصورات الفساد (CPI) وبحلول عام 2008، باتت منظمة الشفافية الدولية توفر بيانات مؤشر تصورات الفساد لـ 180 دولة. ويمكن استرجاع البيانات بتنسيق ورقة Excel من الموقع الإلكتروني
http://www.icgg.org/corruption.cpi_2008.html أو
www.transparency.org/content/download/38703/612764

Global Corruption Barometer

دراسة استقصائية، يتم إجراؤها منذ عام 2003، وتقوم بتقييم التوجهات العامة تجاه تجربة الفساد في عشرات البلدان في جميع أنحاء العالم. وقد شملت الدراسة الاستقصائية لعام 2009 69 بلدًا. ويتم نشر التقارير من قبل منظمة الشفافية الدولية باللغات الإنجليزية والفرنسية والإسبانية.

www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb

Bribe Payers Index

يعمل مؤشر دافعي الرشاوى الخاص بمنظمة الشفافية الدولية على تقييم جانب العرض الخاص بالفساد - احتمالية قيام شركات من دول العالم الصناعية بتقديم رشاوى في الخارج. وتتوفر تقارير كاملة من عام 1999 و2002 و2006 و2008 على الموقع الإلكتروني

www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi.

Worldwide Governance Indicators

البنك الدولي

اعتبارًا من عام 2009، يقوم مشروع "المؤشرات العالمية للحكومة" (WGI) بإصدار تقارير لمؤشرات الحكومة مجمعة وفردية لـ 212 بلدًا ومقاطعة خلال الفترة من 1996 إلى 2008، بشأن ستة أبعاد من أبعاد الحكومة، بما في ذلك "مكافحة الفساد".

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

مؤشر الموازنة المفتوحة

تقوم مبادرة الموازنة المفتوحة بإجراء دراسات استقصائية نصف سنوية. وتتاح تصنيفات الموازنة المفتوحة لعام 2008 باللغات العربية والصينية والإنجليزية والفرنسية والبرتغالية والإسبانية ويمكن تنزيلها مجاً عبر الإنترنت. وتتوفر النسخة الإنجليزية للتقرير الكامل على العنوان

<http://openbudgetindex.org/files/FinalFullReportEnglish1.pdf>.

www.openbudgetindex.org

Public Expenditure & Financial Accountability (PEFA)

www.pefa.org

يعمل برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA) على تقييم الإدارة المالية العامة من قبل الدولة. وتتوفر التقارير على العنوان www.pefa.org/assessment_reportmn.php.

الدراسات والتقارير المختارة

Building Integrity and Defence Institution Building, Conference Report (Monterey, CA: 25–27 February 2009).

Mark Pyman, Peter Foot and Philipp Fluri, eds., *Building Transparency and Reducing Corruption in Defence, Workshop Proceedings* (Geneva & Lugansk: May 2008),

www.nps.edu/GovIndustry/Conferences/NATO/Documents/TransparencyInternationalGenevaworkshoponbuildingintegrityMay2008.pdf.

Nils Roseman, *Code of Conduct: Tool for Self-Regulation for Private Military and Security Companies*, Occasional Paper #15 (Geneva: DCAF, 2008).

Rasma Karklins, *The System Made Me Do It. Corruption in Post-Communist Societies* (New York: M.E. Sharpe, 2005).

The World Bank, "Measuring Corruption: Myths and Realites," *Findings* 273 (April 2007).

United States Government Accountability Office, *Defense Contracting Integrity* (Washington, D.C.: GAO, 2009).

الملحق 2: البرنامج الدولي للدفاع والأمن الخاص بمنظمة الشفافية الدولية

الفساد في قطاع الدفاع

منظمة الشفافية الدولية هي منظمة مجتمع مدني تقود المساعي العالمية لمكافحة الفساد. ومن خلال أكثر من 90 فرعاً لها في جميع أنحاء العالم وأمانة دولية في برلين بألمانيا، تقوم منظمة الشفافية الدولية برفع مستوى الوعي بالآثار الضارة للفساد وتعمل مع شركاء من الحكومات وقطاع الأعمال والمجتمع المدني لوضع وتنفيذ تدابير فعالة للتصدي للفساد. للحصول على مزيد من المعلومات بشأن حراك منظمة الشفافية الدولية، تفضل بزيارة: www.transparency.org.

ويهدف البرنامج الدولي للدفاع والأمن "الدفاع ضد الفساد" (DAC) التابع لمنظمة الشفافية الدولية إلى الحد من الفساد وتحويل المواقف تجاه قضية الفساد في قطاعي الدفاع والأمن لتحقيق مصلحة المواطنين. ويقود فرع منظمة الشفافية الدولية في المملكة المتحدة مساعي تنفيذ برنامج الدفاع الدولي وذلك بالنيابة عن حراك منظمة الشفافية الدولية.

تجدر الإشارة إلى أن برنامج الدفاع الدولي الخاص بمنظمة الشفافية الدولية قد بدأ قبل ست سنوات، حيث اجتمع تحت مظلته حكومات وشركات أسلحة وأكاديميات ومجتمع مدني للبت في أفضل السبل لمعالجة مشكلة الفساد في قطاع الدفاع. ويُعد برنامج "الدفاع ضد الفساد" معروفاً بشكل جيد لوزارات الدفاع ووزارات الأمن وشركات الأسلحة والمنظمات في جميع أنحاء العالم. ويتم حالياً تمويل أعمال البرنامج من قبل وزارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة (DFID) ومنظمة حلف شمال الأطلسي.

ويعمل برنامج "الدفاع ضد الفساد" مع البلدان ذات التوجهات الإصلاحية مثل كولومبيا وبولندا وأفغانستان ومع المنظمات متعددة الأطراف من أجل الحد من مخاطر الفساد في قطاعي الدفاع والأمن. وبالتعاون مع الحكومات والمنظمات متعددة الأطراف والمجتمع المدني وشركات الأسلحة، يعمل برنامج "الدفاع ضد الفساد" بشكل بناء على زيادة مستوى نزاهة عمليات نقل الأسلحة دولياً. ولتحقيق التغيير المستدام عبر العالم، يقوم فريق البرنامج بدعم الخبراء وأصحاب الحملات في مجال إصلاح مكافحة الفساد وإقامة حلقات عمل وإثراء نقل المعرفة في مجال مكافحة الفساد.

وقد أثمر التعاون النشط مع منظمة حلف شمال الأطلسي عن تطوير أداتين لمكافحة الفساد:

1. تم تطوير "عملية الاستبيان والتقييم الذاتي للنزاهة" للبلدان في عامي 2008 و2009 بالتعاون مع بولندا وفريق عامل من 10 بلدان. وجرى تنفيذ تجارب بنجاح في النرويج وأوكرانيا واليوسنة والهرسك. وهذه الأداة متوفرة على نطاق واسع لاستخدامها من قبل البلدان.
2. تم تطوير الدورة التدريبية الابتكارية "بناء النزاهة والحد من مخاطر الفساد". وتستهدف هذه الدورة التي تقام على مدار خمسة أيام المسؤولين ذوي الخبرة التابعين لوزارة الدفاع ووزارة

الداخلية وضباط القوات المسلحة بدءًا من رتبة عقيد فما فوق. وقد جرى تقديم هذه الدورة ست مرات، بمشاركة حوالي عشرين دولة وهي قيد التوسع.

ويهدف كل من التقييم الذاتي والدورة التدريبية إلى دعم الدول في مجال بناء المعرفة واكتساب الخبرة بشأن مكافحة الفساد في قطاع الدفاع.

علاوة على ذلك، هناك تعاون على نحو فعال بين برنامج "الدفاع ضد الفساد" والبلدان الإفريقية بشأن قضايا الفساد في قطاعي الدفاع والأمن ويقوم البرنامج بدعم عملية التفاوض بشأن معاهدة تجارة الأسلحة الخاصة بالأمم المتحدة.

وتُعد الأبحاث التي يجريها وينشرها فريق برنامج "الدفاع ضد الفساد" أمرًا هامًا أيضًا في مجال مكافحة الفساد في قطاعي الدفاع والأمن. وتوزع هذه الأبحاث على الأطراف المعنية لتعزيز أفضل الممارسات وتشجيع تنفيذ الأساليب الحديثة لمكافحة الفساد. كما يقوم برنامج "الدفاع ضد الفساد" بتوزيع نشرة إخبارية نصف شهرية حول قضايا الفساد في قطاع الدفاع.

ويمكن الحصول على أحدث المعلومات حول عمل منظمة الشفافية الدولية في قطاع الدفاع والأمن، بما في ذلك الخلفية والمحة العامة حول المشاريع الحالية والسابقة والمطبوعات من خلال زيارة الموقع

www.defenceagainstcorruption.org.

جهات الاتصال:

منظمة الشفافية الدولية – المملكة المتحدة
برنامج الدفاع ضد الفساد
لندن

المدير

مارك بييمان

هاتف: +44 207 785 6359

البريد الإلكتروني: mark.pyman@transparency.org.uk

مدير البرنامج

آن-كريستين وغنر

هاتف: +44 207 785 6358

البريد الإلكتروني: anne-christine.wegener@transparency.org.uk

الملحق 3: مختصرات

AIA	الرابطة الأمريكية للصناعات الجوية
ANDS	الإستراتيجية الإنمائية الوطنية الأفغانية
APSCs	الشركات الأمنية المسلحة الخاصة
ASD	الرابطة الأوروبية للصناعات الفضائية والدفاعية
C3	القيادة و السيطرة و الإتصالات
UNCAC	اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
CoC	مدونة قواعد السلوك
CoE	المجلس الأوروبي
COIN	مكافحة التمرد
CPI	مؤشر الفساد
DAC	لجنة المساعدة الإنمائية (التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي)
DCAF	مركز جنيف للمراقبة الديمقراطية على القوات المسلحة
DoD	وزارة الدفاع (الأمريكية)
EAPC	مجلس الشراكة الأوروبية الأطلسية
EBB	لوحة النشرات الأوروبية
EDA	وكالة الدفاع الأوروبية
EU	الإتحاد الأوروبي
GCSP	مركز جنيف للسياسات الأمنية
GDP	إجمالي الناتج المحلي
GFS	إحصاءات مالية الحكومة
GMC	الفريق متعدد التخصصات المعني بالفساد
HI	التدخل الإنساني
IANSA	شبكة العمل الدولي المعنية بالأسلحة الصغيرة

ICRC	اللجنة الدولية للصليب الأحمر
IDP	الأشخاص النازحون داخليا
IGO	المنظمات الحكومية الدولية
IPAP	خطة عمل الشراكة الفردية
ISAF	قوات المساعدة الدولية لإرساء الأمن في أفغانستان
IW	الحرب غير النظامية
MoD	وزارة الدفاع
NAMSA	وكالة الصيانة والإمداد التابعة لمنظمة حلف شمال الأطلسي
NGO	منظمات غير الحكومية
OECD	منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
OMB	مكتب الإدارة و الموازنة (الأمريكي)
OSCE	منظمة الأمن والتعاون في أوروبا
PAP-DIB	خطة عمل الشراكة بشأن بناء مؤسسات الدفاع
PFI	مبادرة التمويل الخاص
PMC	الشركات العسكرية الخاصة
PMSC	الشركات العسكرية والأمنية الخاصة
PPBEA	(نظام) تنفيذ وتقييم التخطيط والبرمجة والموازنة
PPBS	نظام التخطيط والبرمجة والموازنة
PPP	الشراكة بين القطاعين العام والخاص
PRT	فريق إعادة إعمار المقاطعات في أفغانستان
SIU	وحدة تحقيق متخصصة
TI	منظمة الشفافية الدولية
TNI	القوات المسلحة الأندونيسية
USAID	الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية

جميع الحقوق محفوظة. لا يجوز إنتاج أي جزي من هذا المنشور أو تخزينه في نظام استرجاع أو تحويله في أي شكل أو بأي وسيلة كانت سواء إلكترونية أو ميكانيكية أو بالنسخ أو التسجيل أو خلاف ذلك، دون الحصول على إذن مسبق من مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة.

يتم توزيع هذا المنشور مع مراعاة شرط ألا يتم، عن طرق التجارة أو غير ذلك، إقراضه أو بيعه أو استئجاره أو توزيعه على خلاف ذلك دون الحصول على الموافقة المسبقة من قبل الناشر بأي شكل ينطوي على إلزام أو ضمان خلافاً لما نُشر من أجله ودون شرط مماثل بما في ذلك هذا الشرط المفروض على الناشر اللاحق.

تودور تاغاريف (Todor Tagrev)، المحرر، بناء النزاهة والحد من الفساد في قطاع الدفاع خلاصة وافية لأفضل الممارسات (جنيف: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2010). - 344 صفحة، 14 شكلاً، جدول واحد، 101 مربع.

النسخة الأصلية: اللغة الإنجليزية، جنيف، 2010
الترجمة العربية: © مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2012. جميع حقوق الطبع والنشر محفوظة

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة

<www.dcaf.ch>

P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland

تصميم الغلاف: هريستو بليزناشكي

ISBN 978-92-9222-220-8

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)

تم إنشاء مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة في عام 2000 من قبل الحكومة السويسرية. ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة عبارة عن مؤسسة دولية تضم 61 من الدول الأعضاء وكانتون جنيف. والأقسام الرئيسية في مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة هي قسم البحوث وقسم العمليات وقسم البرامج الخاصة. ويبلغ عدد موظفي المركز أكثر من 130 موظفًا من أكثر من 30 بلدًا. ويقع المقر الرئيسي للمركز في مدينة جنيف في سويسرا. كما يوجد لدى المركز مكاتب دائمة في بروكسل وليوبليانا ورام الله وبيروت وتونس.

ويعد مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة واحدًا من المؤسسات العالمية البارزة في مجال إصلاح القطاع الأمني وحكم القطاع الأمني. ويقدم مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة الدعم الاستشاري وبرامج المساعدة العملية في البلدان المعنية ويقوم بتطوير وتعزيز المعايير الديمقراطية المناسبة على الصعيدين الدولي والوطني ويدعم الممارسات الجيدة ويجري أبحاث متعلقة بالسياسات لتقديم التوصيات لضمان تحقيق حكم ديمقراطي فعال القطاع الأمني.

ويتضمن شركاء مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة حكومات وبرلمانات ومجتمع مدني ومنظمات دولية ومجموعة من الأطراف الفاعلة في القطاع الأمني مثل الشرطة والقضاء والوكالات الاستخباراتية والخدمات الأمنية عبر الحدود والمؤسسة العسكرية.

مركز جنيف
للرقابة الديمقراطية
على القوات المسلحة



منظمة حلف
شمال الأطلسي