الأهرام الاقتصادي

الاثنين ١٧ من ربيع الآخر هـ١٤٢٧ ١ مايو ٢٠٠٦ - ١٢٦ السنة ١٩٤ العدد ٩

الفساد وكيفية قياسه؟

بقلم : د. عطية حسين افندي
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية

يعرف الفساد أنه سوء استخدام المنصب الرسمي أو الحكومي من أجل التربح أو استخدام الموارد العامة من اجل التربح الشخصي والفساد لا يرتبط بدول العالم الفقير فقط ولكنه موجود ايضا في الدول الغنية ولكن المعيار النهائي هو قدرة أي مجتمع علي تقصي هذا الفساد والنيل من مرتكبيه.

يؤدي انتشار الفساد الي عواقب وخيمة الي بطء عملية التنمية أو تعطيلها تماما في بعض الاحيان والفساد يكون اكثر قابلية للانتشار في الدول التي تعاني من ضعف نظامها القضائي والرقابي والذي يفشل في فرض الرقابة علي جميع مؤسسات الدولة مما يؤدي في النهاية الي تحويل المؤسسات القائمة الي مؤسسات مهترئة وضعيفة غير قادرة حتي علي حماية نفسها!

وتتنوع أشكال الفساد بين الرعاية الخاصة أو تفضيل لبعض المتعاملين مع الحكومة والتعامل معهم باستمرار والقروض بدون ضمانات أو بضمانات وهمية، تسهيل الحصول علي التوكيلات التجارية والرشوة والابتزاز واستخدام النفوذ والتزوير ومحاباة الاقارب ودائما ما يعمل الفساد علي تسهيل الافعال الاجرامية مثل تهريب المخدرات وغسيل الاموال أو الدعارة والافلات من الملاحقة والمحاسبة والمحاكمة.

ولقد تم وضع معامل لقياس الفساد عن طريق استطلاعات الرأي لعدد كبير من الهيئات(حوالي١٦ هيئة) علي رأسها الأمم المتحدة واللجنة الاقتصادية بجامعة كولومبيا ومجلة الايكونومست الاقتصادية الشهيرة عبارة عن معامل من١٠ نقاط وتعتبر الدول التي تحرز أقل من٥ في هذا المعامل دولا ذات معدل فساد عال وما زاد علي٥ يعتبر معاملا مقبولا.

وقد بدأ المعامل باستطلاع اراء ثم اعتمد علي استخدام اراء الخبراء كما اعتمد في البداية علي اراء رجال الاعمال من الدول الصناعية الكبري مما اغفل تقييم حالة الفساد في الدول النامية وبما أن هذا المعامل يعتمد علي طريقة الاستطلاع فالنتائج غير موضوعية لاختلاف العينات الداخلية في الاستطلاع وطريقة الحصول علي المعلومات ولا يصح التعويل عليها كثيرا ولكنها تعطينا مجرد فكرة عن حجم الفساد في دولة من الدول.

كما أن هناك اختلافات جوهرية فيما يمكن اعتباره فسادا بين الانظمة الحاكمة المختلفة.. فبينما التبرعات السياسية تعتبر قانونية في بعض الدول فانها تعتبر غير قانونية في دول أخري ومانظر اليه علي أنه بقشيش في بعض الدول قد يعتبر رشوة في البعض الآخر ومايعتبره البعض عمولات قانونية يعتبره البعض الآخر ابتزازا علي هذا الاستطلاع يجب أن ينظر له علي أنه انطباعات عامة وليس مقياسا دقيقا للفساد والنتائج الاحصائية بهذه الطريقة قد تكون غير دقيقة خصوصا أن اختلفت سنوات قياس المعامل.

وقد حددت بعض المنظمات الدولية ـ مثل منظمة الشفافية الدولية ومنظمة مكافحة الفساد ـ عدة مقاييس لتحديد المعامل منها:

- معامل تقصي الفساد وهو استطلاع بناء علي رأي المتخصصين.
- مقياس الفساد العالمي بناء علي استطلاع الرأي العام.
- مسح دافعي الرشاوي ويبحث قابلية الشركات الاجنبية لدفع رشاو للمسئولين.

وقد تم تصنيف الدول بناء علي هذه المعايير واظهرت الدراسة أن الدول العشر الاقل في معدلات انتشار الفساد بالترتيب الابجدي هي استراليا ـ النمسا ـ الدانمارك ـ فنلندا ـ ايسلندا ـ نيوزيلندا ـ النرويج ـ سنغافورة ـ السويد ـ سويسرا.

كما تم تصنيف اسوأ تسع دول في معدلات انتشار الفساد بالترتيب الابجدي من: انجولا ـ بنجلاديش ـ تركمستان ـ تشاد ـ ساحل العاج ـ غينيا الاستوائية ـ هايتي ـ ميانمار ـ نيجيريا.. وبينما تقع ايسلندا علي قمة التصنيف بمعدل تفشي الفساد يكاد يقترب من الصفر(٩,٧) والترتيب العالمي١٥٩/١ دولة مشتركة في القياس في عام٢٠٠٥ وتظهر اسرائيل في مركز متقدم بمعامل(٦,٣) وترتيب١٥٩/٢٨ دولة وتجئ ماليزيا بمعدل٥,١ وترتيب١٥٩/٣٩ بينما تجئ مصر بمعدل(٣,٤) وترتيب١٥٩/٧٠ علي العالم وتشاد في آخر الترتيب العالمي١٥٩/١٥٨ وبمعدل(١٠٧).

تظهر المقارنة البسيطة بين معامل الفساد ومعامل الامية أن الدول التي استطاعت القضاء علي الامية هي نفس الدول التي حصلت علي معامل فساد عال(أي نسبة ضئيلة لتفشي الفساد) فكما تصنف دولة مثل ايسلندا علي أنها من أقل الدول امية فهي كذلك من الدول الاقل في تفشي الفساد وهكذا اذا عدنا الي النموذج الماليزي لوجدنا انتشار الفساد في ماليزيا(٥٠١) اقل منه في مصر(٣,٤) مثلما هو حادث في الامية التي هي في ماليزيا(١١,٣٪) وفي مصر(٤٤,٤٪).

ومايقال علي الامية يمكن أن يكون له علاقة مباشرة بالفساد التعليمي هل هي علاقة سببية أم حقيقية واقعة؟ هل التعليم السيئ يؤدي الي انتشار الفساد؟ أم الفساد العام هو الذي يؤدي الي فساد التعليم كمظهر من ضمن مظاهر فساد بقية المجالات؟ لاشك أنه لاتوجد اجابة واحدة عن هذا السؤال.. فالتعليم الفاسد القائم علي الخوف من كل شيء أدي الي عواقب وخيمة والتعليم بالطريقة التقليدية مازال يعتمد علي الخوف ومحاولة التعليم باستخدام الخوف اصبحت واقعا في النظام التعليمي الوطني الخوف من الحصول علي درجات منخفضة الخوف من عدم الحصول علي مجموع الدرجات العالي أو الخوف من عدم الانتقال للمرحلة التالية مما انتج طلابا خائفين وجلين طول الوقت يجلسون في المحاضرة أو قاعة الدرس ان هم ذهبوا للمحاضرة اساسا ـ غير منصتين أو مهتمين بما يمكن أن يقال لأن في النهاية الهدف هو الشهادة بأي ثمن وبأية طريقة.

وما يؤكد أن الجميع اتفقوا علي الا يتفقوا أن الاحصاءات تشير ايضا الي أن معدلات الفساد في ازدياد مطرد عاما بعد عام فبعد أن كان ترتيب مصر عالميا٩١/٥٤ دولة دخلت في تقييم معامل الفساد العالمي في عام٢٠٠١ بمعامل(٣,٦) اصبحت١٠٢/٦٢ دولة في عام٢٠٠٢ بمعامل(٣,٤) ثم تراجعت الي المركز١٣٣/٧٠ دولة في عام٢٠٠٣ بمعامل(٣,٣) ثم استمر التراجع والتدهور وزيادة معدلات انتشار الفساد حتي وصل ترتيبها١٥٩/٧٠ دولة في عام٢٠٠٥ والمعني البسيط انه بعد مضي بضع سنين فقط علي بدء العمل بهذا المقياس أن مصر تقهقرت في الترتيب بينما الدول الاخري تتقدم.

الفساد الثنائي الاكثر شيوعا

جري تعريف الفساد بصيغ مختلفة منها انه اساءة استعمال السلطة العامة لتحقيق مكسب خاص وكذلك يعرف الفساد الاداري بانه سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية وبدون وجه حق وأحد تعريفات الفساد الاكثر تفصيلا هو استخدام المنصب العمومي، لتقنين مكاسب خاصة ويشمل ذلك الرشوة والابتزاز، وهما ينطويان بالضرورة علي مشاركة طرفين علي الاقل، ويشمل ايضا انواعا اخري من ارتكاب الاعمال المحظورة التي يستطيع الموظف العام القيام بها بمفرده، ومن بينها الاحتيال والاختلاس وينظر هنتيجنتون الي الفساد، من خلال دراسته لعملية التنمية علي انه احد المعايير الدالة علي غياب المؤسسية السياسية الفعالة خلال فترة التحديث الواسعة التي شهدها عصرنا الحالي وبالتالي لايمكن اعتبار الفساد بانه نتاج انحراف السلوك علي الانماط السلوكية المقبولة فحسب، بل انه نتيجة انحراف الاعراف والقيم ذاتها عن انماط السلوك القائمة والمعهودة فمن الواضح ان هناك تزايدا في معدلات الفساد في المجتمعات التي تشهد تغيرا واسعا لانماط السلوك.

ويصف اوستر فيلد الفساد في مقالة حديثة له بأنه الاعمال التي يمارسها افراد من خارج الجهاز الحكومي وتعود بالفائدة علي الموظف العام لاغرائه للسماح لهم للقيام باعمال منها:

- الاعمال التي يمارسها افراد من خارج الجهاز الحكومي وتعود بالفائدة علي الموظف العام لاغرائه للسماح بالتهرب من القوانين والسياسات سواء باستحداث قوانين جديدة او بالغاء قوانين قائمة لتمكينهم من تحقيق مكاسب مباشرة وفورية.

• الاعمال التي يقوم بها العاملون في الجهاز الحكومي بهدف الحصول علي مكاسبهم لهم ولعائلتهم واصدقائهم من خلال استخدام مواقعهم لطلب او قبول منافع لهم من الافراد مقابل تقديم خدمات مباشرة وفورية واستحداث او الغاء قوانين او سياسات تتحقق عن طريقها مكاسب مباشرة لهم.

وتكمن اهمية التوصيف للفساد بانه يتجنب الخوض في المشكلات غير المحدودة المرتبطة باختلاف الثقافات بشكل كبير وبمدي رفض او قبول الانماط السلوكية والاخلاقية في المجتمع ومن وجهة نظر الاداريين ويركز بشكل اساسي علي العلاقة بين الجهاز الحكومي والجمهور.

ويري ألاتاس ان الفساد يعني اخضاع المصالح العامة لاهداف خاصة ومن ثم انتهاك الانماط المقبولة للواجب والمصلحة العامة ويري كذلك انه عادة مايكون مصحوبا بالسرية واللامبالاة لاية نتائج قد تتمخض عنه وتؤدي الي معاناة الجمهور.

توصل ألاتاس الي عدة خصائص للفساد منها:

•عادة ما يشترك في السلوك اكثر من شخص.

•تتصف اعمال الفساد بالسرية بشكل عام.

•يتضمن الفساد عامل الالتزام المتقابل والمصلحة المتبادلة.

•يقوم مقترفو الفساد بالتمويه علي انشطتهم التي يقومون بها.

•يشمل الفساد اولئك الذين يحتاجون الي قرارات محددة وأولئك الذين يستطيعون التأثير في هذه القرارات.

•ينطوي الفساد علي الخديعة والتحايل عادة لجهة حكومية.

•يعتبر اي شكل من اشكال الفساد خيانة للثقة.

•يتضمن اي شكل من اشكال الفساد تناقضا يقع فيه مقترفو الفساد، انه التناقض بين ادوارهم في الحياة العامة وادوارهم في الحياة الخاصة.

•اي اعمال ينطوي عليها الفساد تشكل خرقا وانتهاكا لانماط الواجب والمسئولية.

اكد ألاتاس ان اي عمل يتصف بالخصائص المذكورة يجب اعتباره من اعمال الفساد واطلق علي هذا النمط من انماط الفساد مصطلح الفساد الثنائي وهو اكثر انماط الفساد شيوعا.

وقد استقر البنك الدولي في تقريره الصادر عام١٩٩٦ علي تعريف الفساد علي هذا النحو هو سوء استخدام السلطة العامة من اجل مكسب خاص يتحقق حيث يتقبل موظف رسمي رشوة او يطلبها ويستجديها او يبتزها وقد يكون ذلك مقترنا بسوء استخدام السلطة حينما يقدم رجال الاعمال من القطاع الخاص الرشاوي عند قصد التحايل علي السياسات العامة والقوانين واللوائح للحصول علي ميزة تنافسية او ربح او مزايا شخصية ويمكن ان يحدث سوء استغلال السلطة العامة ايضا من اجل مغنم شخصي حتي لو لم يحدث تقديم رشوة وذلك طريق محاباة الاقارب او التوصية بهم او سرقة موارد واملاك الدولة او تبديدها.

واضح مما تقدم صعوبة التوصل الي تعريف محدد للفساد الاداري ومن المشكلات الرئيسية في هذا الشأن ان الفساد يظل عملا مستقرا يتم عادة في اطار من السرية والخوف وان الكشف عن حالات الفساد لايؤدي عادة الا الي الكشف عن جزء من الحقيقة التي يجب معرفتها والتعلم منها. وانه من النادر ان تتم اعمال الفساد بشكل ظاهر ويعتمد القائمون علي الفساد علي مبدأ السرية والتواطؤ وعلي ثقتهم بأنه لن يتم الكشف عن سلوكياتهم للسلطات المختصة. وباستثناء تلك الحالات التي يقوم بها الفرد بالاستيلاء علي الممتلكات العامة لتحقيق غاياته، فإن ما هو موجود يمكن ان يطلق عليه مصطلح ثقافة الفساد وثمة صعوبات اخري تقف في سبيل التوصل الي تعريف عملي للفساد منها تغيير الفساد لخصائصه استجابة للعوامل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية المتغيرة، وكما ان هذه العوامل تؤثر في الفساد فإن الاخير يؤثر فيها ايضا وبالتالي فإن الفساد عادة ما تصاحبه ديناميات معينة تسمح بوجوده.