

الصرّب . . . دراسة حالة:

كشف الفساد . . . الطريق إلى الحل

◀ رغم أن انتشار الفساد لا يزال مشكلة كبرى في الصرب، إلا أن إلقاء الضوء على الفساد - في إدارة الجمارك - أثبت أن فضح مصادر الفساد يقلل من فرص حدوثه، وأن تجربته مع إدارة الجمارك يمكن أن تكون مرجعاً لمكافحة الفساد في أماكن وإدارات أخرى . .

عن كتيب

Combating Corruption:

A Private Sector Approach

بقلم: بوريس ملنيكوف

باشراف: كيم اريك بتشر

الصادر عن مركز

المشروعات الدولية

الخاصة.

◀ نجحت حملة الدعاية نجاحاً كبيراً، واضطرت الحكومة تحت ضغط شعبي إلى اتخاذ إجراءات لمحاربة الفساد، فقام البرلمان بإصدار قانون جديد للجمارك أصبح ساري المفعول ابتداءً من يناير ٢٠٠٤ .

◀ قام مركز الدراسات الحرة الديمقراطية CLDS بدعم مالي وفني من مركز المشروعات الدولية الخاصة CIPE بإجراء دراسة تحليلية للنظام القضائي في الصرب، وقام بنشر خطته لمحاربة الفساد في النظام القضائي، وناشد المشرعين الصرب تنفيذ الإصلاحات المقترحة . .

◀ تم الإعلان عن نتائج الدراسة في مؤتمر صحفي حضره رئيس وزراء الصرب، ورئيس البرلمان الوطني، بالإضافة إلى تعيين أحد القضاة الذي عمل كاستشاري في هذا البحث رئيساً للمحكمة الوطنية العليا، مما زاد من فرص تطبيق التوصيات الخاصة بالإصلاح المذكورة أعلاه .

كشف الفساد في إدارة الجمارك

مع بداية القرن الحالى كان انتشار الفساد يمثل مشكلة كبيرة فى الصرب. وكانت إقامة الديمقراطية الحقيقية والواقعية يتطلب فصل بيروقراطية الحكومة عن المحسوبية التى انتشرت فى عهد ميلوسوفيتش، ودعم سيادة القانون. وكانت إدارة الجمارك من أكثر الإدارات الحكومية فسادًا، بحيث قدرت نسبة المعاملات التى يشوبها الفساد بـ ٥٠٪ أو أكثر من إجمالي المعاملات الجمركية.

وقد قام مركز الدراسات الحرة الديمقراطية "CLDS"، الذى يضم مجموعة مستقلة من المفكرين فى بلجراد - بدعم من مركز المشروعات الدولية الخاصة "CIPE" - بتحليل مشكلة الفساد المزمنة فى الصرب، وأعد "ورقة بيضاء" لاستخدامها كقاعدة أساسية بهدف تقليل انتشار الفساد داخل إدارة الجمارك، وقد نشرت هذه الورقة سنة ٢٠٠٢ تحت عنوان "الفساد فى إدارة الجمارك"، ولعبت دورًا محفّزًا فى هذا المجال.

وقد قام هذا المركز بدراسة الفساد من زاوية غير تقليدية، إذ اعتبرها معاملة اقتصادية تخضع لقواعد السوق ولها عناصر العرض والطلب الخاصة بها.

وبناء على ذلك افترض "CLDS" أن محاربة فساد المسؤولين فى إدارة الجمارك تعتمد أساسًا على إزالة هذه العناصر، ورغم أن القضاء التام عليها مستحيل إلا أنه من الممكن جعل الفساد

أقل ربحية سواء بالنسبة للمسؤولين والموظفين فى إدارة الجمارك أو بالنسبة لأولئك الذين يكونون على استعداد لدفع رشاوى.

كانت معظم أوجه الفساد فى إدارة الجمارك تعكس أوجه الفساد فى المجمع ككل، ذلك أنه فى تسعينيات القرن الماضى نشأ اقتصاد "رمادى" وانتشر بسبب عدم إصلاح القوانين التجارية القديمة التى خلفها الماضى الاشتراكى، الأمر الذى جعل تبادل السلع بشكل قانونى أمرًا صعبًا، وجعل الرشوة عملية مجزية للتجار الذين كانوا يرغبون فى إدخال سلعهم عبر الحدود. وفى نفس الوقت ظلت مرتبات موظفى الحكومة مجمدة، بل إنها انخفضت بعد الحقبة الاشتراكية مما شجع موظفى الدولة على زيادة دخولهم بوسائل أخرى بما فى ذلك الفساد. وقد اتضح هذان الاتجاهان فى انتشار الفساد على نطاق واسع فى نقاط الجمارك طوال التسعينيات من القرن الماضى.

أدى الفساد إلى آثار بالغة الضرر على إدارة الجمارك كان أولها هو الأثر الاقتصادى، إذ حرم الدولة من الرقابة على سياساتها التجارية الخارجية، وثانيها أنه أدى لفقدان الدولة لعائدات مما اضطرها لتعويض هذا العجز بزيادة ضرائب الاستهلاك أو رفع تكلفة المعاملات المالية وإدارة الأعمال. ومن الناحية السياسية فإن الفساد أضعف المؤسسات وعرقل التقدم السياسى، فقد زاد عدد الموظفين الحكوميين المرتشين

بشكل كبير. وأخيرًا فقد أصبحت البلاد معروفة على نطاق واسع بأنها ملاذ ومأوى "الأموال القذرة"، إضافة إلى أن الأثر الاجتماعى للفساد زاد من الأعباء المالية على محدودى الدخل الذين اضطروا لتحمل فوق طاقتهم من الضرائب لأن طرق حصول الدولة على عائد قد سدت فى وجهها.

نتائج المسح الذى قام به "CLDS"

بعد أن قام CLDS بمسح على ٣٠٠ من العاملين فى إدارة الجمارك، وعلى ٢٩٠ مديرًا فى الشركات الصربية من القطاع العام والخاص التى تعمل فى مجال التجارة الدولية، اكتشف عددًا من الأمور التى أدت إلى زيادة معدلات الفساد منها مثلاً: أن ٢٠٪ فقط من العاملين فى إدارة الجمارك أعلنوا أنهم على علم بكل القواعد واللوائح الجمركية، وأعترف ٦٥٪ منهم أنهم يجدون صعوبة فى تنفيذ القوانين واللوائح الجمركية. إلا أن المقابلات التى تمت مع مديرى الشركات أظهرت بعض التحسن فى القدرة على التنبؤ بسلوك موظفى الجمارك فى الصرب فى الثلاث سنوات السابقة. ومع ذلك فقد صرح ٢٥٪ من المديرين الذين تمت مقابلتهم فى المسح أن التنبؤ بسلوك موظفى الجمارك لا يزال صعبًا، والمشكلة الرئيسية التى أدت إلى الفساد فى إدارة الجمارك كما حددها أصحاب الأعمال من التجار هو الأزمه الأخلاقية

التي انتشرت في كل الصرب، وعدم وجود ضوابط داخلية فعالة، وضعف مرتبات العاملين في الإدارة. ولقد كان موظفو إدارة الجمارك على علم بتفشي الفساد في المجتمع وفي إدارة الجمارك بشكل خاص، إلا أن أكثر من نصفهم أنكروا وجود الفساد في إدارته أو وحدته. وكان من رأى معظم الذين تمت مقابلتهم في المسح أن الحقبة الصعبة التي كان اقتصاد البلاد يمر فيها بمرحلة انتقالية كانت مبررًا لانتشار الفساد، كما أن العديد من رجال الأعمال تفادوا الإجابة على الأسئلة المتعلقة بمدى أو حجم الفساد الذي مارسوه، أو عن طبيعة العلاقة بين شركاتهم والعاملين في إدارة الجمارك.

واستخلصت CLDS من ذلك ان أكبر مشكلة متعلقة بالفساد في إدارة الجمارك بالصرب هي عدم كفاءة قواعد الرقابة الداخلية، الأمر الذي جعل كشف مخالفات موظفي الجمارك أمرًا صعبًا، فرغم وجود القوانين إلا أن هذه القوانين لم تكن كافية لردع عمليات العبور غير المشروع للسلع عبر الحدود، بسبب السلطات التقديرية الممنوحة لموظفي الجمارك في نقاط التفتيش حيث لا يتم تطبيق أى قوانين.

توصيات CLDS

أوصى CLDS باستراتيجية من ثلاث خطوات للقضاء على الفساد في إدارة الجمارك: الخطوة الأولى هي إصلاح التشريعات والقوانين، بما في ذلك

قوانين تحرير التجارة، بهدف الحد من الحافز على الفساد. والخطوة الثانية هي تحسين وتعزيز القيادة بهدف دعم الشفافية واقتلاع السلوك الفاسد. أما الخطوة الأخيرة فتقليل الحوافز على الفساد داخل إدارة الجمارك، وتقييد السلوك الفاسد للموظفين. وقد يتضمن الإصلاح أيضًا تغيير نظام الحوافز، وزيادة مرتبات العاملين، وفرض رقابة أشد صرامة، وفرض عقوبات أكثر شدة على مرتكبي المخالفات، وتعزيز التمسك بالأخلاق الحميدة. وكان الهدف من ذلك أن تؤدي هذه الخطوات وغيرها من سبل الإصلاح إلى تغيير المعادلة السابقة "مخاطر قليلة ومكافأة كبيرة" إلى معادلة أخرى "مخاطر كبيرة ومكافأة صغيرة".

وقد نصحت هذه "الورقة البيضاء" إدارة الجمارك والعاملين فيها بتطبيق مبادئ الإصلاح التي أوصت بها "المنظمة العالمية للجمارك" التي اقترحت تبسيط الجداول الجمركية وتطبيق قواعد رقابة أكبر في بعض النقاط المختارة التي تزيد فيها مخاطر الفساد، والاستفادة بشكل أكبر من تكنولوجيا المعلومات. وقد اقترحت الدراسة نقل مسؤولي الجمارك بالتناوب من موقع لآخر على فترات قصيرة، وإعداد إرشادات ملزمة للموظفين الجدد وقواعد مراجعة داخلية أكثر دقة وصرامة، بالإضافة إلى ذلك فإن تدريب العاملين وتوزيع بيان بقواعد السلوك واجبة التطبيق يفيد كثيرًا في الحد من الفساد. وهكذا فإن هذه

الإجراءات، بالإضافة إلى رفع مرتبات العاملين، جعلت الموظفين في إدارة الجمارك يبتعدون عن طلب رشوى. وأخيرًا، طالب CLDS بتحرير التجارة الخارجية باعتبار أن هذا هو أفضل حل طويل المدى لاحتواء الفساد في إدارة الجمارك.

إن تبسيط القواعد والإجراءات الجمركية وتحرير التجارة يقلل من الفساد بين موظفي الجمارك ويسهل على الأفراد والشركات التي تتعامل مع الجمارك تفهم القواعد الجمركية، وإضافة إلى ذلك فإن تعزيز الهيكل المؤسسي لإدارة الجمارك وآليات الإشراف الداخلي تتكامل مع الإجراءات التي تؤدي إلى خفض الفساد ويحسن من صورة الحكومة أمام الجمهور ويزيد الثقة بها.

حملة الدعاية لإحداث التغيير

بعد نشر تقريره بدأ CLDS في حملة دعائية لتطبيق التغييرات التي طالب بها، فعقد عدة لقاءات مع الصحافة ثم بعد ذلك مؤتمراً صحفياً في بلجراد حضره وزير مالية الصرب. كما أن عددًا من العاملين في CLDS عملوا كاستشاريين في حملة مكافحة الفساد التي قامت بها الحكومة الصربية.

وقد نجحت حملة الدعاية نجاحًا كبيرًا، إذ تعرفت الجماهير من خلالها على حجم الفساد في إدارة الجمارك واضطرت الحكومة تحت ضغط شعبي إلى اتخاذ إجراءات لمحاربة الفساد، فقام البرلمان بعد ذلك مباشرة وبسرعة

كبيرة بإصدار قانون جديد للجمارك أصبح سارى المفعول ابتداءً من يناير ٢٠٠٤. وقد تضمن هذا القانون العديد من المقترحات التي قدمها CLDS، بما فى ذلك استخدام تكنولوجيا المعلومات فى الإجراءات الجمركية وفى وسائل تقليل المخاطر وفى تطبيق عقوبات أكثر شدة على الموظفين الذين يثبت ارتكابهم لجرائم تتسم بالفساد.

تابع CLDS بعد ذلك بالتعاون مع CIPE حملته بمبادرات مبتكرة لمكافحة الفساد. إذ بدأ فى كشف مصادر الفساد فى النظام القضائى، وقام رئيس CLDS السيد بوريس بيجوفيش بنشر الدروس المستفادة من خبرته فى الصرب إلى بلاد أخرى، فزار الأرجنتين سنة ٢٠٠٤، بناءً على دعوة من CIPE، لعرض تجربته هناك. ورغم أن انتشار الفساد لا يزال مشكلة كبرى فى الصرب إلا أن إلقاء CLDS الضوء على الفساد فى إدارة الجمارك أثبت أن فضح مصادر الفساد يقلل من فرص حدوثه، وأن تجربته مع إدارة الجمارك يمكن أن تكون مرجعاً لمكافحة الفساد فى أماكن وإدارات أخرى.

كشف الفساد فى النظام القضائى

كان الجمهور فى الصرب يعتقد بشكل عام أن النظام القضائى هو أكثر الإدارات الحكومية فساداً، وقد أدى فساد النظام القضائى إلى إضعاف سيادة القانون، وإفساد مناخ الأعمال، مما جعل أحكام المحاكم منحازة وأضعف الأداء الاقتصادى. كما أن ضعف

النظام القضائى وعدم كفاءته وانتشار الفساد فيه خفض بدوره من حماية حقوق الملكية، وأشاع شعوراً بانعدام الأمان. ونتيجة لكل ذلك عانت الشركات وأصحاب الأعمال من أسعار فائدة عالية، وتكلفة باهظة لكل معاملاتها المالية، وفى نفس الوقت فقد الشعب ثقته فى المحاكم وفى القوانين، بل وفى الدولة ذاتها.

فى سنة ٢٠٠٤ قام مركز الدراسات الحرة الديمقراطية CLDS بدعم مالى وفنى من مركز المشروعات الدولية الخاصة CIPE بإجراء دراسة تحليلية للنظام القضائى فى الصرب، وقام بنشر خطته لمحاربة الفساد فى النظام القضائى، وناشد المشرعين الصرب تنفيذ الإصلاحات المقترحة.

وقام المركز بتجميع المعلومات عن الأطر والقواعد واللوائح والإجراءات القانونية التى يمكن أن تتيح الفرصة للفساد، وقدر مؤشرات ونسب الفساد فى هذا النظام حتى يمكن أن يقيس مدى فساد النظام ويتعرف على نقاط ضعفه. وبذلك استطاع المركز أن يلقي الضوء على بعض المجالات التى يمكن إصلاحها ولفت نظر أصحاب المصلحة للحلول المتاحة الممكنة.

نظرة من الخارج

قام المركز فى سنة ٢٠٠٤ بإجراء استطلاع لقياس سلوك قطاع الأعمال والقطاع القضائى تجاه الفساد، فى المسح الأول قام المركز بجمع بيانات

من ٢٣٥ شركة فى الصرب كانت مؤخرًا طرفاً فى نزاع قضائى. وقد قرر ثلاثة أرباع أولئك الذين تم إجراء المسح عليهم أن القضاء بطيء، كما أن نصفهم رأى أنه لا يمكن الاعتماد على القضاء لأنه غير كفء، بل وغير شريف. فقد كان معدل الوقت الذى يستغرقه إصدار حكم فى نزاع قضائى ١٠٣٦ يوماً، كما قدر ٢٥٪ من الذين أجرى المسح عليهم أنهم اضطروا للدفع مبالغ إضافية لمجرد ضمان أن تتم الإجراءات القانونية لمنازعاتهم فى المحاكم بشكل عادى، وقرر ثلثى الذين أجرى عليهم المسح أن الفساد ينتشر أكثر ما ينتشر فى النظام القضائى بين ممثلى النيابة والقضاة والمحامين الذى يتحملون جزءاً كبيراً، أو الجزء الأكبر، من مسئولية انتشار الفساد.

نظرة من الداخل

وشمل المسح الثانى ٢٢٠ من العاملين فى السلك القضائى فى كل أنحاء الصرب، فشمل المسح رؤساء المحاكم والقضاة، وممثلى النيابة، والمحامين، وغيرهم من العاملين الإداريين فى السلك القضائى الذين يقومون بالأعمال الروتينية فى المحاكم التجارية. وأظهر المسح بوضوح أن المختصين فى هذا النظام القضائى ليسوا على استعداد لمواجهة مشاكل الفساد وعدم الكفاءة. وكان معظم الذين أجرى المسح عليهم يميلون إلى إلقاء اللوم عن فساد النظام القضائى على الجمهور لتطلعاته غير

القضائي هي زيادة الشفافية في كل إجراءاته، فنشر أحكام المحاكم وآراء القضاء وبيان أسباب الأحكام من أهم التوصيات التي تقدمت بها الدراسة، حيث إن ذلك سيجعل من الصعب على القضاة التنصل من مسؤوليتهم ويزيد من ثقة الشعب في القضاء.

أما الخطوة الثالثة التي اقترحها مركز CLDS للقضاء على الفساد فقد كانت تحسين ظروف عمل القضاة، وتدريبهم بصورة مستمرة، ومنحهم - هم والعاملين في مجال الإجراءات القانونية - مرتبات كافية، وأشارت الدراسة أيضاً إلى عدم وجود قواعد أخلاقية ملزمة للقضاة في الصرب.

تم الإعلان عن نتائج الدراسة في مؤتمر صحفي عقد ببلجراد في ١٨ سبتمبر ٢٠٠٤، وحضره رئيس وزراء الصرب، ورئيس البرلمان الوطني، وبالإضافة إلى ذلك فقد تم تعيين أحد القضاة الذي عمل كاستشاري في هذا البحث رئيساً للمحكمة الوطنية العليا، مما زاد من فرص تطبيق التوصيات الخاصة بالإصلاح المذكورة أعلاه.

ولعل الإنجاز الأكبر الذي حققته هذه الدراسة - التي قام بها مركز CLDS - حتى تاريخه هو توحيد وتجميع كل الأصوات المنادية بإصلاح النظام القضائي، وكل أصحاب المصلحة في ذلك، في اتجاه واحد لتنفيذ خطة عمل موحدة، ومنحها فرص كبيرة في النجاح. ومن السهل تطبيق نفس هذه المنهجية لمكافحة الفساد في مجالات أخرى وفي بلاد أخرى.

القضائي نفسه، وعدم اتخاذ المشرعين لخطوات إيجابية لإصدار تشريعات تحقق الإصلاح، كما تمت الإشارة على وجه التحديد إلى الصلاحيات التقديرية الواسعة الممنوحة للقضاة، مع غياب آليات تضمن توفر الرصد والرقابة على أحكامهم، كما أنه في كثير من الحالات كانت الإجراءات القانونية لا تطبق وأحكام المحاكم لا تنفذ، بسبب التدخل السافر للسلطة التنفيذية. وأخيراً فإن عدم كفاءة الإجراءات في المحاكم مكنت المسؤولين من طمس معالم الانحراف، وزاد ضعف المرتبات من تفاقم المشكلة.

ورغم أن الدراسة بينت أن الجمهور يرى ما يبرر انحراف القضاء، إلا أنها أثبتت أن عدم الكفاءة وعدم القدرة هي المشكلة الكبرى في النظام القضائي.

الحلول

قام المركز بإعداد خطة لإعادة هيكلة النظام القضائي وإصلاحه للقضاء على الفساد، وكانت أول خطوة في سبيل تحقيق ذلك هي تطوير التشريعات، ويتضمن ذلك إحداث تغيير كامل للنظام القضائي في الصرب، والقضاء على السياسات غير المستقرة أو غير المتوافقة التي صاحبت الاقتصاد في مرحلته الانتقالية. وكان هذا يتطلب أساساً إعادة النظر في كل الإجراءات القانونية لتفادي التأخير وتحسين مردودية الإنفاق على هذه الإجراءات.

وكانت الخطوة الثانية لإصلاح النظام

الواقعية التي يتطلبها من القضاء، وأنكروا جميعاً وبشدة استخدامهم لوسائل وإجراءات محظورة مثل الفساد للتأثير على حكم المحاكم، وكان ربعهم فقط مستعد للاعتراف بأنهم كثيراً ما تعرضوا لمحاولات للتلاعب في إجراءات ومستندات التقاضي، وعبر ضعف هذا الرقم من الذين تم إجراء المسح عليهم عن اعتقادهم بأن القضاء ليس مستقلاً بشكل تام عن المؤثرات الخارجية. وكان المحامون هم أكثر الفئات انتقاداً للنظام القضائي، فقد قرر ٨٠٪ منهم أن القضاة يطيلون أمد النزاعات القضائية أكثر مما يجب، وادعى معظم الذين تم إجراء المسح عليهم أن المسؤولين عن تنفيذ الأحكام هم أكثر الفئات التي تضغط عليهم بوسائل فاسدة.

وقد رأى معظم القضاة وممثلو النيابة والمحامون أن أفضل وسيلة لمنع ومكافحة الفساد في النظام القضائي هي تطبيق نظم ومعايير أكثر صرامة عند اختيار القضاة، ومنح العاملين في هذا السلك مرتبات أكبر، وفرض نظم رقابية أكثر صرامة وشدة.

عوامل انتشار الفساد في النظام

القضائي

تمكنت الدراسة بعد جمعها وتحليلها للمعلومات التي حصلت عليها من هذين الاستطلاعين من تحديد العوامل التي أدت إلى انتشار الفساد في النظام القضائي. كان أبرزها القواعد الإجرائية في النظام