مكافحة الفساد في القطاع العام

من خلال تطبيق قواعد الحوكمة الرشيدة

المقدمة:

لماذا الحوكمة الرشيدة لمكافحة الفساد، هل هو انقضاض على مادة صارت الوصفة السحرية لكل الإشكاليات والمسكن السياسي لكثير من أسقام الحكم ومتاعب الشأن العام أم هو اقتناع بجدوى قواعدها على الرغم من التحامل المحتمل على المفهوم حمال أوجه وقصور أساليب أخرى أمام آفة الفساد الذي يفتك بمقدرات الشعوب وثرواتها وينهك أي مشروع ديموقراطي تقدمي بها.

ان فرادة الإختيار على مكافحة الفساد بناء على مقاربة أستعمل في اطارها علبة الوسائل التي تتيحها الحوكمة الرشيدة مؤداه تحصين القطاع العام واضفاء المناعة على موارده البشرية وعلى طرق انجاز الخدمة وتنفيذ المرافق العامة وكذلك على البنيان المؤسسي الذي يتصف بالتنوع والإتساع وتغطية المجالات الإقتصادية المتنوعة، والتي غالبا ما تكون هدفا للفاسدين ومسيلا للعاباتهم ويحتاج لبناء مؤسسي منسجم سواء في رسم سياسات المكافحة وقاية وردعا أو في الرقابة على الممارسات الفاسدة وملاحقتها والتشهير بفاعليها.

ان أول ما يشد السماع عند تلاوة العنوان هو مصطلح الفساد، هذا المصطلح الذي تلوكه الألسن ويتردد بشكل يومي. والكل يزعم رفعه لواء محاربة الفساد والكل يدعي أن تراجع الخدمات العامة وتدهور حالة البنى التحتية وانهيار الإقتصاد واستفحال الخراب ناجم عن انغماس أجهزة القطاع العام المخولة لقيادة وتسيير وتحقيق المرافق العامة في الفساد دون أن يرفق رفع الشعار بحلول عملية ان على المستوى القانوني أو المؤسسي لتنقية القطاع العام من مخاطر الفساد.

هذا القطاع المهم المقترن بمقدرات الشعوب والهادف بالأساس لخدمة الشأن العام بني على فلسفة التعالي على المفاسد وعلى قيم المرفق العام والمصلحة العامة بما يعنيه ذلك من احتكام رصيده البشري على قيم النزاهة والإستقامة والتحفظ واحترام القانون بمختلف رتبه، بحيث مثل القطاع العمومي الواجهة المفترضة لخدمة الشأن العام وحماية المال العام الذي استؤمنت عليه إداراته وموظفيه ومؤسساته العمومية المختلفة.

ان غرض البحث في مكافحة الفساد في القطاع العام لم يعد أمرا من قبيل المسكوت عنه ولا المحضور الذي يتطلب قدرا من المجاسرة للخوض فيه، بلى لقد صار محورا أساسيا في الحوار السياسي والقانوني والمجتمعي على حد السواء.

ولست هنا في وارد الإصطفاف وراء جوقة الحناجر المتعالية خوضا في الفساد والإستبداد دون رؤية أو مقاربة دقيقة، بلى، هذا البحث يندرج في اطار محاولة الفهم و التفكيك و تقديم تصورات قد تساهم في بلورة وصفة ناجعة لمحاصرة الظاهرة و الحد من آثارها.

وفي الحقيقة تنوعت التجارب و الأفكار في هذا الغرض وتعددت آليات المكافحة في التجارب المقارنة، ففيها من وثق عروة القانون وشدد على التجريم والعقاب و فيها من كان مدخله سوسيولوجيا ونفسيا استرعى الفرد اهتمامه في نشأته وسلوكه وأسباب اجرامه وثمة من رص الآليات الوقائية لتحصين الذوات والمؤسسات قبل أن يشب فيها الفساد كالنار في الهشيم، وهناك من التفت عنها مستنصرا بالآليات الردعية البعدية التي تقوم على صرامة الملاحقات والعقوبات لوضع حد لهذه الظاهرة وقنص فاعليها بطريقة استعراضية تتفاعل مع الضاغط الإجتماعي ولا تقدم الحلول الجذرية .

وفي كل الحالات تكون النتائج دائما نسبية ويتوقف النجاح أو الفشل في مطاردة الفساد على توفر عوامل عدة ليست بالضرورة تحت سيطرة من يعتزم محاربة الفساد، ومنها عوامل سياسية واجتماعية واقتصادية وأخرى ثقافية.

أولا: تحصين القطاع العمومي:

لأجل ذلك مثل خيارنا في هذه المقاربة هو استجلاب موجبات الحوكمة الرشيدة التي لم يختلف الباحثين حولها وحول كونها أركان ثابتة بالنسبة للحوكمة الرشيدة ووضعها كوصفة مضادة للفساد في القطاع العام وقد تم الإستنجاد خاصة بقاعدة أهمية القانون في رسم أي رؤية اصلاحية تمهد وتفسح الطريق وتنطوي على الردع والعقاب وقواعد النزاهة والشفافية والتشاركية والمساءلة والمحاسبة مع الإشارة الى قاعدتي النجاعة والفاعلية.

وكان نبراسنا في معالجة الموضوع فضلا عن ذلك هو النهل من الإتفاقية الأممية لمكافحة الفساد التي صادقت عليها تونس منذ سنوات دون أن يرفق ذلك بمجهود جدي في أمر موائمة التشريع المحلي مع مقتضياتها الذي بدأ يتم ولو باحتشام في السنوات الأخيرة.

وفي هذا السياق نخوض في مكافحة الفساد على أساس مقاربة شاملة ومندمجة لا ينظر فيها للأفراد الفاسدين ولا أفعالهم فحسب وإنما يتم التركيز على كل المنظومة وكل القطاع العام لإصلاح بناه ومضامينه ، فمكافحة الفساد ليست معركة نهائية ولا هي حرب بتكتيكات موحدة ، انها حرب تخاض على المدى الزمني وبمقاربات وأفكار متعددة تتظافر من أجل الحد من احتدامه وتقوية التنظيمات والمجتمعات بشكل عام ضد كل أشكال تناميه واتساع شبكاته محليا

ودوليا واعتماده فهو لم يعد سلوكا تبرره الحاجة و الفاقة و انما تحول الى مشروع الذكاء و التكنولوجيات و العابر للقارات. .

ولما كان القطاع العام هو الجسم المستهدف بملابسات الفساد (ميكروبات وفيروسات) فانه حري تقوية الجهاز المناعي وتلقيح هياكله والأشخاص الذي يعملون داخله ضد تلك المخاطر.

ويمكن القول أنّ هذه المناعة التي نتطلع الى اضفائها على القطاع العمومي حتى يصبح عصيا ومتماسكا بصورة آلية تحتاج الى حوكمة التشريع واعتماد ترسانة من النصوص القانونية العصرية المتطابقة مع المعايير الدولية، تتميز أحكامها بالذكاء والمقبولية والفاعلية حتى لا تظل حبرا على ورق ويسهل مراوغتها من قبل لاعبي الفساد الذين صاروا أكثر مهارة وقدرة على التخفي.

و من ثمة فان اضفاء المناعة على القطاع العمومي يمر في تقديري عبر تعزيز دور التشريع (الذي هو العمود المبدئي للحوكمة الرشيدة) في تحصين القطاع العمومي ضد كل أشكال الاختراق من خلال ما يتميز به من الزام وخاصيات الزجر والعقاب و لكن من خلال القطع مع المقاربة الجزائية التقليدية التي تتعامل مع الفساد كفعل اجرامي تخصص له ذات الأحكام القانونية التقليدية لغيره من الأفعال دون خصوصية مما عسر مواجهته و قد بينت المحاكمات التي تلت أحداث ديسمبر2010 و جانفي2011 العسر الذي تعانيه المنظومة التشريعية الوطنية التي كانت دون رؤية مسبقة لمكافحة الفساد حتى أنه تم الإستنجاد بفصول قانونية لم تكن قادرة على الإقناع بنجاعتها في تطويق الفساد

بالنظر الى الثغرات التشريعية مقارنة بأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد و بالنظر الى وهن الصياغات التشريعية التي لا تزال تعمد الى نفس الأدوات و التقنيات تعلق الأمر بتنظيم المعاملات أو مكافحة الفساد.

و قد ارتأيت أن يتم من المنبع en amont التضييق على الفساد و المشاريع الإجرامية للفاسدين بالقانون الجيد حسن الصياغة ، المتوثب لقنص الفساد و الفاسدين و المحاذي و المتوائم مع المعايير الدولية ناهيك و أنه منذ تبني الإتفاقية الأممية لمكافحة الفساد أصبح توافق التشريع المحلي مع التشريع الدولي أمرا ضروريا بحيث يتم العمل على توسيع مظلة التجريم و سد الثغرات التشريعية و رفع معوقات الملاحقات القضائية للمتورطين في ارتكاب محظور الفساد.

كما نحن في حاجة الى تجديد النظرة الى السلوك الإداري وأخطاء الموظفين ونظام تأديبهم حتى لا ينغمس العمل الرقابي على أخطاء الموظفين في سياق بيروقراطي يتعامل دون حساسية خاصة مع أفعال الفساد ويقتصر على الموظفين العموميين دون غيرهم من الوافدين ظرفيا للعمل بالقطاع العمومي من المنتخبين وأصدقاءهم السياسيين الذين يمكن أن يكون فسادهم أكثر خطورة على القطاع العمومي.

ان مقاربتنا في تطويق الفساد ومحاصرته هي مقاربة شاملة ومندمجة تتطلع الى التضييق على الفساد بواسطة الذخيرة التشريعية الجيدة على المستوى الشكلي والمضموني الذي يستدعي بدوره توفر مناخ مهني وبيئة اجتماعية نابذة

للفساد وطاردة لفاعليه بصورة نسقية بحيث يتم العمل على احلال النزاهة التي هي أحد الأعمدة الرئيسية للحوكمة الرشيدة، في كامل مفاصل القطاع العمومي.

و النزاهة ليست قيمة نفسية وأخلاقية اجتماعية فقط وانما هي كذلك امتثال للقانون ولمقاصد المشرع ومقتضيات الإستقامة، هي ليست فقط أمرا شخصيا متصل بسلوك الفرد وقناعاته بل هي أيضا حالة عامة وقيمة مؤسسية لا غنى عنها في تخصيب بيئة طاردة للفساد.

وهذا ما يعني ضرورة أن يتم العمل على أخلقة بيئة العمل في القطاع العام عبر ابطال مفعول عوامل التأثير على النزاهة داخل البيئة المهنية من خلال اعادة تنظيم الجهاز الإداري وتحييده عن التأثير السياسي وتضارب المصالح دون اغفال العمل على هيكلة النزاهة وتطوير السلوك الأخلاقي للموظف العمومي في معناه الموسع ومقاومة الإثراء غير المشروع.

وأنا على قناعة أن تطويق نوازع الفساد لا يتم فقط بأخلقة البيئة المهنية بل بأخلقة الحياة العامة برمتها، بحيث نحتاج إلى محيط سياسي حافز لاحترام الحريات وعلوية القانون ومحيط اجتماعي ذو حساسية عالية إزاء ارتكاب الفساد لا تضمنه سوى دولة راعية للقانون يسود فيها نظام ديمقراطي وتتبلور في اطارها مقتضيات الحكم الرشيد.

ثانيا: تغيير نمط الحوكمة

بالإضافة الى ذلك فانه من الوجاهة أن يتعاضد ذلك مع تغيير نمط الحوكمة في القطاع العام الذي يقصد به في هذا الغرض إعادة بلورة طريقة التسيير والإدارة و تجديد مقاربة التصرف العمومي l'action publique و منوال الرقابة برمتهما على نحو يقطع مع الإنغلاق والعتمة وتكبر الإدارة وتعاليها على المواطنين وانصرافها للتسيير العمودي والمنفرد دون مشورة ولا شراكة وفي كنف السرية والعتمة حتى صار طالب الخدمة يقبل كل ما يمن به عليه ذلك الجهاز الإداري المنغلق والمتعاظم وعديم الإحساس و داخل منظومة ادارية كثيرة التعقيد في اجراءاتها المختلفة التي تتصل بكل معاملاتها و المحفزة على الفساد من خلال المعاملات المشبوهة التي صارت عصية على أجهزة الرقابة فما بالك بالمواطنين.

و رغم الحرص الشديد وضخامة التقييد القانوني للمتصرفين العموميين في المال العام وكم النصوص الزجرية وترسانة المراقبين وأساليبهم وأزمنة تدخلهم المواكبة لمسار التصرف العمومي من المنبع إلى المصب والهيئات القضائية المنتصبة لزجر الفاسدين ومعاقبتهم لم نخلص في النهاية إلى تنزيه الحياة العامة وبناء هياكل عمومية خالية من الفساد، بل العكس هو الذي حصل، اذ مثل القطاع العام هدفا للطامعين في ربح غير مشروع أو مزايا دون وجه حق أو اتجارا بالوظيفة وسواها بل صار بيئة خصبة لانتشار الفساد وتشبيك المصالح داخله وخارجه لتطويع مقدراته ولما لا قنص الدولة والانفراد بخيراتها، و لم يتغير الحال سوى للأسوء بين عهدين و رغم احداث الهيئات المتخصصة و تعالي الحناجر المتحدثة فيه بعد أن كان من الطابوهات والمسكوت عنه.

وقد قدمنا في اطار هذه المقاربة الإصلاحية الشاملة و المندمجة رؤيتنا حول الإصلاح المؤسسي بالتقليص من التنافر و تصويب الأدوار بحثا عن النجاعة و الفاعلية ازاء هذه الظاهرة الخطيرة.

و يعتبر مسار الإصلاح المؤسسي و تغيير منوال الحوكمة أساسيا في سياق التصدي للفساد و التوقي من آثاره الوخيمة و يتم ذلك ببلورة منظومة تصرف عمومي تقوم على الإنفتاح و إشاعة الشفافية و تشريك الأطراف المتدخلة في صياغة السياسات و رسم المخططات و الإشتراك في القرار العام الذي كان غير متاح لهم باعتبار الهالة التي تتمتع بها الدولة من ناحية و لغياب الإلتزام بتشريك المواطنين عن قرب قي التصرف في الشأن العام و عزوفهم بالمقابل على تحمل عبء المواطنة. وهذا ما يفسح المجال للتصدي للإفلات من العقاب وترسيخ مبادئ المساءلة والمحاسبة اللذان هما من صميم الحوكمة الرشيدة.

كما خلصنا الى أن التصدي للفساد يستدعي كذلك إضفاء النجاعة على منظومة الرقابة حتى تتفاعل و تتماهى تدخلاتها مع طبيعة هذا المشروع الإجرامي الذي يتسم بالذكاء و القدرة على التكيف ،و هذه النجاعة في الجهاز الرقابي تتأتى من خلال التقليص من تضخم الجهاز الرقابي الإداري و تغيير منهجيات الرقابة بحيث تنخرط في نسق التصرف العمومي و تتخلى عن الرقابة التي تنبسط على المطابقة و احترام الإجراءات ليكون المراقبين الإداريين ليسوا فقط مساعدون على تطوير التصرف و تطوير يقظة المتصرفين العموميين فقط و إنما كذلك يمارسون دورهم بخلفية مكافحة الفساد التي من الوجيه أن تكون محض تخصص مؤسسي

مع مراعاة مراكمة الخبرات لدى بقية الفاعلين في المراقبة الإدارية و القضائية و حتى السياسية حتى لا تصبح الهيئة المتخصصة معزولة عن محيطها و منبوذة من بقية الفاعلين كلما انفردت بثمار النجاحات في قنص الفاسدين.

لقد انتهيت من خلال هذه المقاربة الى نتيجة مفادها أن مكافحة الفساد في تونس ليست فقط من متعلقات التشريع و النصوص القانونية فحسب، لقد تفشى في المجتمع التونسي نوع من التبرير و اللامبالاة أمام عرض أو طلب الفساد و التماسه الى الحد الذي صارت البيئة الإجتماعية حاضنة له على الرغم من ظاهر الورع و التقوى، بما يفسر المقاربة الشاملة و المندمجة التي اعتمدتها خلال هذا البحث عساها تحيط بكل مكونات الظاهرة من المنبع الى المصب و تغلق عليه كل المنافذ التي يمكن أن يتسلل منها و يستدرج مريدين له من المكونات البشرية للقطاع العام أو جهازه المؤسسي، بيئته المهنية الداخلية أو البيئة العامة التي تتشكل في اطارها شخصية الموظف العمومي.

وبالتالي فان مكافحة الفساد لا تقتصر على الخطاب المستفز للفاسدين ولا على المحاكمات الإستعراضية لإخماد شغف الناس بخنق الفساد، وانما هو مسيرة طويلة تقوم على العاجل والآجل وتقوم على الوقائي والردعي في إطار استراتيجية شاملة و متكاملة ومندمجة تتفاعل في اطارها كل المجهودات الوطنية و تحضنها ارادة جماعية مستنفرة و متوثبة للقضاء على الفساد و تركه في حدوده الضيقة التي بها تقاس مناعة الشعوب و المؤسسات.

وقد مثلت الخلفية المهنية والعلمية مثراة بالإنفتاح على التجارب الدولية وخلاصات أعمال عدة منظمات دولية اشتغلت على نبذ هذا الغول وتجميع الإرادات وتنسيق المجهودات الدولية لمحاربته، منصة أساسية ساهمت في إنعاش هذه الرؤية ذات المرجع القانوني وتشكيل زاوية الرمي باتجاه اضفاء المناعة على القطاع العام وتغيير منوال الحوكمة ومن ثمة خفض منسوب الفساد الى مستوياته الدنيا.