

INTOSAI



## دليل تدقيق مكافحة الفساد

بون - ايلول 2016

لجنة المعايير المهنية لمنظمة الانتوساي  
الامانة العامة للجنة

RIGSREVISIONEN • STORE KONGENSGADE 45 • P.O. Box 9009 • 1022 COPENHAGEN K • DENMARK

TEL.:+45 3392 8400 • FAX:+45 33 11 0415 • E-MAIL: INFO@RIGSREVISIONEN.DK

INTOSAI



RECHNUNGSHOF – الامانة العامة لمنظمة الانتوساي

( محكمة التدقيق النمساوية )

DAMPFSCHIFFSTRASSE 2

فيينا 1033 A

النمسا

Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: [intosai@rechnungshof.gv.at](mailto:intosai@rechnungshof.gv.at);

WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>

## الفهرس

### المقدمة

#### 1. ضرورة مكافحة الفساد

##### 1.1 مفهوم الفساد

##### 1.2 أسباب الفساد

##### 1.3 كلف الفساد

##### 1.4 دور الجهاز الرقابي في مكافحة الفساد

##### 1.5 القوانين والانظمة

#### 2. مكونات أنظمة الحد من الفساد

##### 2.1 الثقافة المؤسسية لمكافحة الفساد

##### 2.2 الاهداف / الاستراتيجية

##### 2.3 المسؤولية التنظيمية للحد من الفساد

##### 2.4 تقييم المخاطر وتحليلها(ادارة المخاطر)

##### 2.5 برنامج مكافحة الفساد: وحدات منع الفساد

##### 2.5.1 منع الفساد

##### 2.5.1.1 إطار العمل الملائم للمعايير والانظمة

##### 2.5.1.2 مدونة الاخلاقيات المهنة

##### 2.5.1.3 ادارة الموارد البشرية المناسبة (HR)

##### 2.5.1.4 الرقابة الداخلية

##### 2.5.2 الكشف عن الفساد

##### 2.5.2.1 اليات الابلاغ

##### 2.5.2.2 التدقيق الداخلي

##### 2.5.3 الاستجابة للفساد

#### 2.6 التواصل – الابلاغ

##### 2.6.1 رفع التقارير الى المؤسسات خارج الكيان الخاضع للتدقيق (جهاز الرقابة العالي، البرلمان، المفتش العام، المدعون العامون)

##### 2.6.2 جمع ونشر المعلومات من المصادر الداخلية والخارجية

##### 2.6.3 التواصل

2.6.4 الخطة المكتوبة حول التواصل المؤسسي

2.6.5 التواصل الداخلي الفاعل

2.6.6 التواصل الخارجي الفاعل

2.6.7 اصدار التقرير

2.7. المراقبة والتعديل

2.7.1 عملية المراقبة الدائمة

2.7.2 تحليل الدروس المستخلصة

3. الجوانب الاضافية

3.1 التعاون مع المؤسسات الاخرى المشتركة في مكافحة الفساد

3.2 التعاون بين اجهزة الرقابة العليا

3.3 تعيين وكالة حكومية

أعد هذا الدليل لمساعدة مدققي جهاز الرقابة العالي في اعداد وتنفيذ عمليات تدقيق سياسات وإجراءات مكافحة الفساد في المؤسسات الحكومية ضمن نطاق تفويضها. حيث يسלט الدليل الضوء على سياسات وبنى وإجراءات مكافحة الفساد في هذه المؤسسات والتي يمكن للمدقق إستخدامها كأدوات تدقيق. ولكن يمكن إستخدام هذا الدليل كذلك من قبل الجهة الخاضعة للرقابة (كالوزارات، والمؤسسات الحكومية وغيرها) لتنفيذ نشاطاتها الخاصة بمكافحة الفساد. يمكن للاجهزة الرقابية العليا التي لاتملك التفويض بإجراء اعمال تدقيق الاداء ان تستخدم هذا الدليل للاغراض الداخلية.

يفترض الدليل أن يكون القارئ مطلعاً على منهجية التدقيق العامة والمحددة وإجراءاتها المعتمدة في هذا المجال من التدقيق كما وردت في المعايير الدولية لأجهزة الرقابة العليا، وأدلة التدقيق الدولية، وباقي معايير وأدلة التدقيق الأخرى ذات الصلة. ونظرا لكم المعلومات الهائلة المتوفرة حول الموضوع، فليس الهدف من الدليل ان يكون محدد او شاملا، بل تفسير وبيان القضايا ذات العلاقة ولتقديم حلول عملية لمدققي الاجهزة الرقابية العليا.

يغطي الدليل جميع المجالات الرئيسية لُبنى وإجراءات مكافحة الفساد التي قد تتوافر في المؤسسات الحكومية. ويصف أيضاً تنظيم البنى المناهضة للفساد، وطرائق تقييم المخاطر وتحليلها وعمليات المراقبة. وجرى التأكيد أساساً على برامج التنظيم الفاعل لمكافحة الفساد مثل فصل المهام، والتدوير الوظيفي، ودور المراجعة الداخلية، ورأس المال البشري بضمنه توعية الموظفين وتدريبهم.

لا يغطي هذا الدليل تحقيقات الإحتيال، على الرغم من أن أغلب الاجهزة الرقابية العليا تمتلك وحدات تحقيق. في معظم الحالات، لاتفقد الاجهزة الرقابية مثل هذه التحقيقات لأنها لاتمتلك المعرفة الكافية او الموارد المطلوبة لفعل ذلك. بل إن السلطات التحقيقية قد تطلب من الجهاز الرقابي عدم الاستمرار في العمل التدقيقي في المجال ذي العلاقة لكي لا يعرض ما كشفه فريق التحقيق الى الخطر. ومع ذلك قد يطلب من الجهاز الرقابي ايضا التعاون بل والعمل الى جانب فريق التحقيق. عادة ما يسعى التحقيق في الاحتيال والفساد سعياً حثيثاً الى كشف حالات الخداع والارقام الخفية ولا يكتمل التحقيق لغاية جمع الأدلة الكافية عن مدى التأثير المالي للمشكلة.

ان احدى القضايا الرئيسية المعروفة لسنوات بين العلماء والممارسين من الإدارة العامة هي الحاجة الى ضمان التوازن المؤسسي (نظرية تكاليف المعاملات). فليس هناك إمكانية للتنفيذ الفاعل للمؤسسات الرسمية، مثل قانون مكافحة الفساد، دون تغييرات متزامنة من المؤسسات غير الرسمية، وكذلك اقناع المواطنين بضرورة إجراء تغييرات من أجل محاربة الفساد بصورة فعالة.

وقد ادرجها واضعو الدليل في الجزء الاول من الدليل والذي يقدم معلومات عامة حول ظاهرة الفساد. كون هذا الدليل ليس فقط نوع من منهجية مكافحة الفساد، الذي يُناقش فيه المبادئ والإجراءات المستندة الى المخاطر، بل يساعد القراء كذلك على فهم أهمية مكافحة الفساد. لذلك نرى في الجزء الأول من الدليل انه موجه مباشرة الى ممثلي المؤسسات الحكومية في جميع أنحاء العالم. كما قد قرر واضعي الدليل جمع معلومات عامة عن ظاهرة الفساد وأسبابه ونتائجه.

## 1. ضرورة مكافحة الفساد

## 1.1 مفهوم الفساد

في البداية وقبل تناول قضية كيفية تحجيم الفساد، من الجدير ذكر سبب كون قضية الفساد أمر مهم للإدارة العامة وكيف يرتبط الفساد بالحوكمة العامة. يشمل مصطلح "الحوكمة" "governance" بشكل عام جميع الجوانب المتعلقة بكيفية إدارة بلد أو مؤسسة أو كيان ما. تعتبر الحوكمة الرشيدة شرط مسبق للتنمية المستدامة للمجتمعات والاقاليم. ويعني هذا الادارة العامة الكفوء لموارد بلد ما ومهامه العامة على نحو صحيح وشفاف وخاضع للمساءلة وعادل الى جانب إستجابته لإحتياجات الناس. أما الفساد فهو مفهوم أضيق من الحوكمة. وعادة ما يعرف على انه سوء إستخدام السلطة العامة أو الثقة العامة من أجل تحقيق منافع ذاتية. ان هذان المفهومان مرتبطان إرتباطاً وثيقاً. فحيثما توجد حوكمة ضعيفة، هناك دافع اقوى ومجال اوسع للفساد. وبالتالي، فإن دعم الحوكمة الرشيدة يساعد في محاربة الفساد. فهي تكمل الجهود التي تستهدف الفساد استهدافاً مباشراً، مثل رفع مستوى الوعي العام وتعزيز تطبيق التشريعات المناهضة للفساد. كما إن هنالك صلة عكسية من حيث ان الفساد يضعف الحوكمة إلى المدى الذي يحرف فيه قرارات السياسة و تطبيقها<sup>1</sup>.

لقد كانت وما تزال عمليات صندوق النقد الدولي وعلاقاته مع الدول الاعضاء تدور حول الحوكمة الرشيدة. ولكن في عام 1996، أضافت لجنة وضع السياسات التابعة لمجلس مديري الصندوق تفويضاً صريحاً، حيث شددت اللجنة المؤقتة، من جملة أمور، في إعلانها المتعلق بالشراكة من اجل التنمية العالمية المستدامة، على أهمية "تعزيز الحوكمة الرشيدة في جميع جوانبها، ويشمل ذلك سيادة القانون، وتحسين الكفاءة والمساءلة في القطاع العام، ومعالجة الفساد، بإعتبارها عناصر أساسية لإطار عمل يمكن للإقتصاديات أن تزدهر في ظلها"<sup>2</sup>.

كما أعد البنك الدولي مؤشرات حوكمة عالمية النطاق، وذكر ستة محاور أساسية للحوكمة مثل: المساءلة، والاستقرار السياسي وغياب العنف، وفاعلية الحكومة، والجودة التشريعية، وسيادة القانون، والحد من الفساد<sup>3</sup>. إضافة إلى ذلك، فإن فريق العمل المعني بالإجراءات المالية، يدرك أن الفساد وغسل الأموال يرتبطان ارتباطاً وثيقاً، لذا وضعت دليلاً لرفع مستوى الوعي للكيفية التي يمكن أن تستخدم أيضاً توصياتها لمكافحة غسل الأموال كما في مجال مكافحة الفساد<sup>4</sup>.

لا شك أن للفساد تأثيراً سلبياً كبيراً على الأداء الاقتصادي إذ يقلل من الاستثمار والنمو الاقتصادي، ويحول أيضاً الموارد العامة نحو المكاسب الشخصية، بعيداً عن الانفاقات العامة المطلوبة في قطاعي التعليم و الصحة. حيث يميل الفساد الى تحجيم النفقات التشغيلية ونفقات الإدامة، في حين يعزز من نفقات الاستثمارات العامة ونفقات الدفاع التي تعد كلاهما قابلة للانقياد الى الفساد الى حد كبير. فمن خلال تقليل

<sup>1</sup> منهجية صندوق النقد الدولي في تعزيز الحوكمة الرشيدة ومحاربة الفساد - دليل ، صندوق النقد الدولي ، واشنطن العاصمة 2005 ، المجدد تشرين ثاني 2009.

<sup>2</sup> البيان الصادر عن اللجنة المؤقتة لمجلس ادارة صندوق النقد الدولي ، بيان صحفي عدد49/29/96 ايلول 1996، صندوق النقد الدولي ، واشنطن العاصمة .

<sup>3</sup> راجع الموقع الإلكتروني: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

<sup>4</sup> فريق العمل المعني بالإجراءات المالية والفساد : دليل مرجعي وملاحظات معلوماتية حول استخدام توصيات مجموعة عمل العمل المالي في دعم مكافحة الفساد، 2010

إيرادات الضرائب، يمكن للفساد أن يعقد إدارة الاقتصاد الشامل، وحيث أن الفساد يميل إلى ذلك على نحو عكسي، فإنه يؤدي إلى مفاخرة عدم تساوي الدخل<sup>5</sup>.

لا تحتوي اتفاقية الأمم المتحدة حول الفساد على تعريف واحد للفساد، بل تذكر أنواعاً محددة منه<sup>6</sup>. ولكن هنالك عدد مما يسمى "تعريف عملية" للفساد. مثلاً التعريف المستخدم في منظمة الشفافية الدولية، وهو "سوء استخدام الصلاحيات الممنوحة للحصول على منافع شخصية"<sup>7</sup>. ولكن التعريف العملي للفساد الذي تبنته مجموعة البنك الدولي أكثر ميلاً نحو القطاع العام. والتعريف كالتالي: "سوء استخدام الاموال العامة و/أو المنصب من أجل مكاسب شخصية أو سياسية"<sup>8</sup>.

إن اتفاقية القانون المدني حول الفساد المبرمة من قبل المجلس الاوربي يعرف الفساد على انه طلب او عرض او تقديم أو قبول رشوة أو أي منافع غير مستحقة أو وعد بذلك على نحو مباشر أو غير مباشر، والتي من شأنها أن تشوه الاداء الصحيح لأي واجب أو سلوك مطلوب من متلقي تلك الرشوة، أو المنفعة غير المستحقة أو الوعد بذلك<sup>9</sup>.

من حيث مدى انتشاره ، يمكن تقسيم الفساد الى نوعين: الفساد الفردي والذي ينطوي على عدد محدد من الناس، والفساد الجماعي - الذي تمتد إلى مجموعات المصالح بأكملها، مما يؤدي إلى تبعيات حيث يصبح المانح متلقياً، والعكس صحيح ويمكن أيضاً التمييز بينهما وفقاً لقطاعات الدولة والمجتمع الذي يحدث فيها الفساد: بالنسبة للقطاع الخاص، في اوجه التداخل بين قطاعي العام والخاص وفي القطاع العام. من خلال اعتماد النهج الذي يركز على الفاعل والذي يتمحور تجاه تقديم وقبول المنافع التي يشوبها فساد، يمكن التمييز بين الفساد الفعلي وغير الفعلي . ينطوي الفساد غير الفعلي على عمل متعمد من قبل المسؤول الذي يطلب او يتلقى المنفعة مباشرة أو عن طريق وسيط، من اي نوع كانت، وقبولها لنفسه أو لطرف ثالث، أو يقبل وعداً بمنفعة من هذا القبيل، على القيام بعمل ما أو الامتناع عن اداء عمله وفقاً لواجبه أو عند اداء مهامه في الإخلال بواجباته الرسمية. الفساد الفعلي هو عمل متعمد من اي شخص وعد او منح بشكل مباشر او عن طريق وسيط مميزة من اي نوع كانت الى المسؤول سواء لصالحه ام لصالح غيره من أجل القيام بفعل او يمتنع عن اداء فعل لاجله وفقاً الى مهامه او عند ممارسة مهامه في خرق المهام الرسمية له<sup>10</sup> . وفقاً لاتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد من قبل مجلس أوروبا، يعرف الارشاء الفاعل

<sup>5</sup> منهجية صندوق النقد الدولي في تعزيز الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد - دليل ، صندوق النقد الدولي ، واشنطن للعاصمة 2005 المجدد، 2 تشرين ثاني 2009 .

<sup>6</sup> مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة وتجارة المخدرات (UNODC)، 2004 ، ادوات مكافحة الفساد التابعة للأمم المتحدة ، الطبعة الثالثة المتوفرة في الموقع الإلكتروني : [www.undoc.org/documents/corruption/publications\\_toolkit\\_sep04.pdf](http://www.undoc.org/documents/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf) , p. 10

<sup>7</sup> منظمة الشفافية الدولية ، الاسئلة المطروحة بشكل متكرر عن الفساد والمتوفر في الموقع الإلكتروني : [www.transparency.org/news\\_room/faq/corruption\\_faq](http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq)

<sup>8</sup> المتوفر في الموقع الإلكتروني : [www.u4.no/pdf?file=/document/literature/publications\\_adb\\_manyfacesofcorruption.pdf](http://www.u4.no/pdf?file=/document/literature/publications_adb_manyfacesofcorruption.pdf).

<sup>9</sup> انظر المادة 2 من اتفاقية القانون المدني حول الفساد التي حررت في استاربورغ في 4 تشرين ثاني 1999 في <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/174.htm>

<sup>10</sup> زيت ، دوبروفولسكي " الثقة و الفساد والاحتيايل في بي كوزيج دوبرولسكي " انشاء ثقة الجمهور : المنظر التنظيمي ، شركة بيتير المحدودة ، فرانكفورت ، 2014، ص 136-132

للموظفين الحكوميين المحليين بانه عمل مرتكب عمداً من خلال وعداً أو تقديم عرض أو منحها من قبل أي شخص بصورة مباشرة أو غير مباشرة، لأي ميزة غير مستحقة لأي من موظفيه الحكوميين أو لنفسه أو لصالح شخص آخر على القيام بعمل أو الامتناع عن القيام بأداء وظائفه بالشكل الصحيح. يعرف الارتشاء غير الفاعل للموظفين الحكوميين المحليين كعمل مرتكب عمداً من قبل طلب أو تلقي من أي من موظفيها الحكوميين، بصورة مباشرة أو غير مباشرة لأي ميزة غير مستحقة لأي من موظفيه أو لنفسه أو لصالح شخص آخر أو قبول العرض أو وعد بالحصول على هذه المنفعة للعمل أو الامتناع عن القيام بأداء وظائفه بالشكل الصحيح<sup>11</sup>.

يمكن ان يشار الى مفهوم الفساد ايضا الى نوعين: الفساد الكبير والصغير . ينطوي الفساد الكبير على قدر كبير من المال و عادة الموظفين رفيعي المستوى . والفساد الصغير هو الذي يشمل المبالغ الصغيرة و عادة الموظفين الصغار.

ومن بين الأنواع الأخرى من المخالفات، يرتبط الفساد بالمحسوبية أو المحاباة، وتفضيل الزبائن، والأصدقاء، والرعاية، وإبتراز المال، والرشوة، والابتزاز، والاختلاس، والسرقه والاحتيال. فالمحسوبية تعني اسداء الخدمات استنادا الى رابطة القرابة. وتعرف ايضا على انها محاباة الاقارب بغض النظر عن إستحقاقهم. وتعني المحاباة تقديم خدمات على اساس العلاقات غير الرسمية أو معاملة شخص أو مجموعة معاملة خاصة<sup>12</sup>. أما مصطلح تفضيل الزبائن، فيشير الى سلسلة معقدة من العلاقات الشخصية بين رعاة السياسة أو المديرين وزبائنهم المنفردين أو أتباعهم. وتقوم هذه العلاقات على اساس منفعة مادية متبادلة: يقدم الراعي او المانح موارد حصرية (أموال، وظائف) الى اتباعه وشركائه مقابل دعمهم وتعاونهم (تصويت، حضور المظاهرات والتجمعات). يمتلك الراعي سلطة غير متكافئة وبالتالي يتمتع بحرية تصرف واسعة فيما يخص كيفية توزيع الاصول الواقعة تحت سيطرته<sup>13</sup>.

وإستناداً الى التعريف، فإن كل من المحاباة والمحسوبية وتفضيل الزبائن تتضمن سوء إستخدام السلطة التقديرية (حرية التصرف)، وإن كانت كثير من البلدان لا تجرم هذا التصرف (مثل تغطي المادة السابعة من اتفاقية الامم المتحدة حول مكافحة الفساد الاختيار وفق الاستحقاق من دون الاشارة الى المحسوبية). عادة ما تتضمن هكذا انتهاكات ليس فقط منفعة شخصية مباشرة لمسؤول ما لكن ايضا الى تعزيز مصالح أولئك المرتبطين بالمسؤول ، سواء أكان ذلك عن طريق الروابط العائلية، أو الحزب السياسي، أو العشيرة، الطائفة الدينية<sup>14</sup>. فالمسؤول الفاسد الذي يوظف أحد أقاربه (محسوبية) يتصرف لا بدافع الرشوة بل مدفوعاً بميزة غير مادية وهي تعزيز مصالح أولئك المرتبطين بالمسؤول. كما إن التفضيل غير الشرعي لأشخاص ما أو التمييز ضدهم يمكن ان يستند الى طيف واسع من صفات المجموعات: العرق،

<sup>11</sup> اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد . انظر الموقع الالكتروني : <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/173.htm>

<sup>12</sup> قاموس التراث الامريكي الجديد لمحو الامية الثقافي، الطبعة الثالثة، شركة هوغتن مغلن ، 2005 ، 11 اب 2009 : <http://www.thefreedictionary.com/favouritism>.

<sup>13</sup> دي دبليو درنكر هولف ، اي اي غولدسميث " المحسوبية والعرف الموروثة والادارة الديمقراطية : نبذة واطار عمل التقييم والبرمجة " المعد من قبل وكالة الولايات المتحدة لمكتب التنمية الدولية للديمقراطية والحوكمة . بموجب التعديل المؤسساتي والسياسة الاستراتيجية ، شركة ايت المحدودة ، بئيسيدا 2002 ص 2 .

<sup>14</sup> كتيب الامم المتحدة حول الاجراءات العملية في مكافحة الفساد للمحققين والمدعي العام ، مرجع سابق ص 28 .

الدين، العوامل الجغرافية، التبعية السياسية وغيرها، إضافة الى العلاقات الشخصية او المؤسساتية، مثل الصداقة أو العضوية المشتركة في النوادي أو النقابات.

ان المحسوبية هي التحيز لأصدقاء منذ فترة طويلة، وخاصة من خلال تعيينهم في مناصب السلطة، بغض النظر عن مؤهلاتهم. والمحسوبية هي الدعم والتشجيع و الامتياز، أو المساعدات المالية التي تقدمها منظمة أو فرد لآخرين. في بعض البلدان يستخدم هذا المصطلح لوصف المحسوبية السياسية، والتي هي تسخير موارد الدولة لمكافأة الأفراد على دعمهم الانتخابي. على الرغم من أنه في بعض البلدان تعد النظم المحسوبية قانونية، فالمصطلح يمكن أن يشير إلى نوع من الفساد أو المحسوبية الذي يكافئ فيه الحزب الحاكم الجماعات والأسر والأعراق عن الدعم الانتخابي الذي تقدمه وذلك باستخدام هدايا غير قانونية أو تعيينات وعقود حكومية عن طريق الاحتيال.

الكسب غير المشروع هو شكل من أشكال الفساد السياسي الذي يمكن تعريفه بأنه استخدام غير اخلاقي من سلطة السياسي لتحقيق مكاسب شخصية. لمعظم الأنظمة الحكومية قوانين تعمل بها لمنع الكسب غير المشروع على الرغم من أن هذا لا يوقف دائما الفساد السياسي. الرشوة هي فعل يمنح الفائدة من أجل التأثير بشكل غير صحيح على إجراء أو قرار. ويمكن أن تبدأ من قبل مسؤول يطلب الرشوة أو من قبل شخص يعرض دفعها. ربما تكون الرشوة هي شكل من اشكال الفساد الاكثر شيوعا .

تظهر التعريفات أو الوصف في عدة اتفاقيات دولية، وفي القوانين المحلية في معظم البلدان، وكذلك في المنشورات الأكاديمية. عادة، يتم استخدامه لوصف المبالغ المدفوعة التي يطالب بها موظف عمومي من احد الافراد من الجمهور عنوة قبل حصول ذلك الفرد على خدمات التي له الحق في الحصول عليها . بالمعنى الدقيق للكلمة، فإن مثل هذه الصفقة ليست برشوة مقدمة من شريك في الفساد بل عملية دفع اجبرت عليها الضحية<sup>15</sup> .

يمكن ان تتخذ المنفعة المتأتية من الرشوة اشكالاً عدة: كالتنقد، اسهم الشركات، معلومات داخلية، تلبية رغبات غريزية او غيرها او الترفيه او التوظيف او قطع الوعود المستقبلية (مثل التوظيف بعدالتقاعد). تعرف اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد من قبل مجلس أوروبا الرشوة المرتبطة بظاهرة الفساد، هي : رشوة فعلية أو غير فعلية<sup>16</sup>.

في سياق الفساد والاختلاس والسرقة والاحتيال والتي تشمل جميعها السرقة من قبل فرد مستغل لمنصبه الوظيفي. و في حالة الاختلاس يستولي على الملكية الشخص المؤتمن عليها (مثلا المحاسب المعني). ويشمل الغش استخدام معلومات خاطئة أو مضللة لحث مالك العقار على التخلي عنه طوعاً. ان مصطلح السرقة"، في حد ذاته، هو اوسع نطاقا من أي تعريف للفساد. ومع ذلك، "فالاختلاس – والذي هو في الأساس سرقة الممتلكات من قبل شخص مؤتمن عليها - يدرج عالمياً ضمن تعريفات الفساد أينما وجد، ويحمل معنى خرق الواجب الائتماني<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> كتيب الامم المتحدة حول الاجراءات العملية في مكافحة الفساد للمحققين والمدعي العام ، مرجع سابق ص 28

<sup>16</sup> اتفاقية القانون الجنائي حول الفساد ، ستارسبيرغ ، 27 كانون ثاني 1999 المواد 2و3و7 من الاتفاقية

<sup>17</sup> كتيب الامم المتحدة حول الاجراءات العملية في مكافحة الفساد للمحققين والمدعي العام ، مرجع سابق ص 26

## 1. 2 أسباب الفساد

تعد العيوب البشرية من ضمن أسباب الفساد. الدافع نحو الاثراء السريع عن طريق وسائل غير نزيهة تجعل من هذه الظاهرة موجودة في أي مجتمع، بصرف النظر عن النظام السياسي القائم. كما إن قبول السلوك الفاسد قد لا يكون له خلفية ثقافية وحسب بل وتاريخية كذلك. على سبيل المثال، غياب الدولة الوطنية للشخص قد تولد حالة تجاهل للأنظمة القانونية التي ينظر لها على انها قوانين المحتل. وهذا بدوره يمكن ان يترجم الى تجاهل معمم للأعراف الشرعية، وبمعنى اوسع المعايير الاخلاقية. إضافة لذلك فإن بعض الاخطاء في السياسات الاقتصادية قد تساعد في الفساد. مثلاً، في حالة إقتصاد يعاني من عجز، حيث لا يتناسب العرض و الطلب، نجد ان الرغبة في الحصول على بضائع المستهلك قد تولد سلوكاً فاسداً<sup>18</sup>.

حددت عدة دراسات ثلاث مميزات مشتركة (نموذج مثلث الفساد ) والتي قد يكون لها اثر على سلوك الشخص الفاسد والمتحايل<sup>19</sup>:

- الحافز/الضغوط : حاجة يحاول الشخص الفاسد تلبيتها عبر ارتكاب عمل غير نزيه.
- الفرصة: قدرة الشخص الفاسد على القيام بسلوك غير نزيه بسبب منصبه .
- التسويغ: قدرة الشخص الفاسد على تبرير فعلته

في إقتصاد السوق يسهل النظام القانوني والتنظيمي الفساد حيث انه يقيد حرية العمل التجاري، من خلال فرض القيود على الصفقات التجارية. إن هذه القيود تؤدي الى إتفاقات سرية، ومجموعات غير رسمية مختلفة يمكن ان تؤثر على النظام الاجتماعي القائم<sup>20</sup>. يمكن ان تحصل مثل هذه الاتفاقات في مختلف المجتمعات ذات الثقافات المتنوعة. من الجدير بالذكر هنا أن فعل ما يعتبر كممارسة فاسدة في مجتمع ما قد لا يعتبر بالضرورة في نفس التصنيف الذي يتبناه مجتمع آخر. وقد تعتبر الهبة التي تعطى لموظف ما بعد إنجازه للعمل علامة على الفساد (حيث تهيب الجو لإنجاح العمل لبعض الاعمال الاخرى في المستقبل)، وبالنسبة للآخرين تعتبر مجرد تعبير عن الامتثال المقبول في ثقافة ذلك المجتمع<sup>21</sup>.

عند دراسة الاسباب وراء دفع الطرف المفسد للرشى، يمكن تحديد العوامل التالية:

- الوصول الى بضائع حصرية مثل العقود و التراخيص و الاذونات والعقارات في مناطق المدينة المميزة.
- الوصول الى المعلومات مثل تلك الخاصة بالشروط التعاقدية، او الخاصة بقائمة الكميات مع الاسعار، او الخاصة بالانشطة التي يخطط لها صناع القرار.

<sup>18</sup> زت ، دوبروفولسكي " الثقة و الفساد والاحتيال ، بي كوزيج دوبولسكي " انشاء ثقة الجمهور : المنظور التنظيمي ، شركة بيتر المحدودة ،فرانكفورت ،2014 ص 129-130

<sup>19</sup> د. دونالد كريسي : التنظيم الجنائي ، اشكاله الاولية ، 1972

<sup>20</sup> زت ، دوبروفولسكي " الثقة و الفساد والاحتيال ، بي كوزيج دوبولسكي " انشاء ثقة الجمهور : المنظور التنظيمي ، شركة بيتر المحدودة ،فرانكفورت ،2014 ص 129-130

<sup>21</sup> نفس المصدر السابق

- المعاملة الخاصة فيما يتعلق ببعض الامور، التي تتيح تلافي بعض الكلف او تقليصها، مما يحرم المؤسسات الاخرى من بعض المنافع<sup>22</sup>

في ضوء ما تم طرحه الى الان، ومع إعتبار خبرة العديد من أجهزة الرقابة العالية، ينمو الفساد عند تقييد العمل التجاري، او عند وجود سلطات تقديرية زائدة عن الحد في عملية صنع القرار، او قلة أو إنعدام مسألة صناع القرار، او عدم كفاية النظام الرقابي، او الافتقار الى الشفافية في نشاطات المؤسسات التي تستخدم الاموال العامة<sup>23</sup>.

### 1. 3 كلف الفساد

الفساد يولد التكاليف. ومع أن المشكلة مع الفساد تكمن في أنه لا يشابه الجرائم الأخرى لان المتضررين منه بالعادة لا يرتبطون مع نشاطات الفساد مباشرة، لا في المجال ولا في الوقت. على أي حال توجد بعض التقديرات للرشى الإجمالية المدفوعة في كافة أنحاء العالم، تقدر تكلفة اقتصاد الاتحاد الاوروبي بسبب الفساد وحده 120 مليار يورو سنوياً اي اقل بقليل من الموازنة السنوية للاتحاد الاوروبي<sup>24</sup>. إلا أن للفساد عواقب مدمرة وبعيدة المدبو ان اثنان من ثلاث على نطاق العالم تعاني من عواقب<sup>25</sup> الفساد على المجتمع والاقتصاد ككل عند أخذ هذه التقديرات بالاعتبار، حيث تعتبر الأموال المنهوبة التي تغادر البلد مثالا يضرب في خطورة الفساد لان تلك الأموال لن تتوفر بعد ذلك لأغراض الإنتاج وإعادة التوزيع، وكذلك فان لإحتمالية انتزاع الرشى لصالح مسؤولين حكوميين مضار على الحكومة وبالتالي هذا يؤثر على سبيل المثال على جودة الخدمات العامة وتوفرها، وتعد الرشى والاختلاس وجهان لعملة الفساد، كما وتضاف الآثار النقدية وغير النقدية للمحسوبيات وتفضيل الأقارب والاحتيايل (على سبيل المثال التلاعب والتزوير في المعلومات) الى صورة الفساد<sup>26</sup>.

يؤثر الفساد سلباً على الانتاجية ومنع الاستثمارات واحد الاسباب هو ان تأثيرات الفساد يمكن مقارنتها بالضرائب المفروضة على الاستثمارات. حيث ان الشركة الراغبة بالاستثمار يجب ان تأخذ في الحسبان الكلف غير المتوقعة للرشى للتخطيط للعمل والتشغيل<sup>27</sup>.

اضافة الى ذلك، تعاني الجودة البيئية من الفساد حيث يقوض الفساد فاعلية السياسات البيئية. وبالفعل، فقد يزداد التلوث بسبب قلة ونقص التشريع البيئي الفاعل الذي يمكن الاحتيايل عليه بالرشى<sup>28</sup>.

<sup>22</sup> نفس المصدر السابق

<sup>23</sup> مكافحة الفساد في المرحلة الانتقالية: مساهمة في مناقشة السياسة، البنك الدولي، واشنطن العاصمة عام 2000 (نسخة مطبوعة على الآلة الكاتبة مستنسخة)، ص الخامس عشر إلى السابع عشر.

<sup>24</sup> تقرير من اللجنة الى المجلس والبرلمان الاوربي، تقرير مكافحة الفساد التابع للاتحاد الاوربي، 381 (2014) COM النهائي

<sup>25</sup> مؤشرات ادراك الفساد 2015 : مبادرة الشفافية الدولية

<sup>26</sup> اقتباس من اصدار : اف بوهيم وجي جورجيس، تكلفة الفساد : الجميع يدفع الثمن والفقراء اكثر من غيرهم، التعاون التقني الالمني، قسم الدولة والدعم الديمقراطي، تنفيذ اتفاقية الامم المتحدة في مكافحة الفساد، الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية، اشبورن 2008 ص 2

<sup>27</sup> اف بوهيم و جي جورجيس، تكلفة الفساد، مرجع سابق ص 5-6

<sup>28</sup> اش ولبسج، الفساد والنمو والبيئة: تحليل عبر الدولة. البيئة واقتصاديات التنمية، 2004 العدد 9:663-93 التي استشهد بها اف بوهيم وجي جورجيس، تكلفة الفساد، مرجع سابق ص7

ويمكن للفساد ان يقوض نظام الديمقراطية لذا اتخذت التدابير التالية. اولاً: اجمعت الاراء الاسياسية والاجتماعية في الدولة على اخضاع الثروة الخاصة الى نظام اعادة التوزيع وذلك لضمان توفير السلع العامة وللحد من التباين الاجتماعي الكبير. لذا فرضت ضريبة على الدخل. الا ان ممارسات الفساد متمثلة بدفع الرشوى للمسؤولين او التهرب من دفع الضريبة اضعفت قدرة الدولة على فرض الضريبة على الثروة والايادات الخاصة. ثانياً يتم الموافقة على الانفاقات العامة في الموازنة والتي قد صادق عليها البرلمان واقرها اضافة الى سلطات التدقيق المركزية والمجتمع المدني والاعلام. ولكن كما ذكرنا سابقاً فان الفساد يحرف الموازنة باتجاه الأنفاق مقدماً فرصاً كبيرة للفساد، وبالتالي يقوض التطلع الديمقراطي لاستغلال الموارد بما يؤدي الى تغليب المصالح الضيقة على المصلحة العامة. أخيراً، قد يسعى الفساد ايضا مباشرة الى التأثير على وضع السياسات وعلى القواعد والتشريعات في المجتمع، وبالتالي يقوض في عضد الممارسات الديمقراطية كما يضعف شرعية الدولة<sup>29</sup>.

#### 1. 4 دور الجهاز الرقابي في مكافحة الفساد

إن أحد أهم الجوانب المهمة في دور الجهاز الرقابة العالي في مكافحة الفساد هو العمل الذي تؤديه سعياً الى تقوية المؤسسات العامة، التي تمثل عناصر نظام النزاهة العامة. تدعم كل مؤسسة عامة، وفق صلاحياتها القانونية، نظام النزاهة الوطني مثلما تسند الأعمدة سقف البناية. وتستند الحوكمة الرشيد في هكذا نظام الى النزاهة والشفافية والمسائلة. ومع إعتبار ان الوقاية خير من العلاج في مجال مكافحة الفساد، ينبغي ان يكون عمل الجهاز الرقابي في مكافحة الفساد ذو أوجه متعددة.

حيث يتضمن ذلك، على سبيل المثال لا الحصر<sup>30</sup>:

1. تضمين قضايا الفساد والمخالفات في عمل التدقيق الروتيني الذي يؤديه جهاز الرقابة العليا.
2. التأكيد على الوعي العام بالفساد وباقي المخالفات الأخرى من خلال الإفصاح العام ذو التوقيت المناسب عن نتائج عمليات التدقيق التي يؤديها جهاز الرقابة العالي.
3. تحسين طرق ووسائل مكافحة الفساد وباقي أنواع المخالفات.
4. توفير وسيلة للمخبرين للإبلاغ عن حالات المخالفة، و
5. التعاون مع المؤسسات الأخرى في مكافحة الفساد.

يجب أن يحلل الجهاز الرقابي ظواهر الفساد (حدوثها، وأسبابها، ومجالاتها، وآلياتها) خلال كل تدقيق، ومن خلال عمليات التدقيق، ينبغي أن يحاول جهاز الرقابة العليا تحديد طرق تقليل العشوائية في تطبيق التعليمات والأنظمة، وتبسيط الإجراءات الإدارية، والقضاء على عدم المساواة في الوصول إلى المعلومات. من خلال عمل الجهاز الرقابي العالي في التحليل اليومي للمخالفات المكتشفة خلال عمليات التدقيق، ومن خلال تحليل التشريعات، يجب أن يحاول جهاز الرقابة العالي تحديد الآليات التي تساهم في الفساد. من خلال عمله، يجب أن يسعى الجهاز الرقابي إلى التأثير في القوانين والتعليمات لكي لا تكون

<sup>29</sup> اقتباس من اصدار : اف بوهيم وجي جورجيس ، تكلفة الفساد ، مرجع سابق ص 9-10

<sup>30</sup> زي دوربوسكس ، منع الفساد والاحتيال :بي كوزيش وزري دوربوسكي: انشاء ثقة الجمهور .المنظور التنظيمي ،شركة بيتر لانغياماش ام ماين 2014 ص 181-185

هكذا أنظمة وقوانين مشجعة على الفساد. ومن خلال عمله ينبغي على الجهاز الرقابي ان يحاول التأثير على القوانين والانظمة حتى لا تكون بدورها مشجعة على الفساد. إذا ما وضع الجهاز الرقابي قرار من ان قانوناً ما أو تعليمات معينة تخلق حالة تسمح بالفساد أو تشجع عليه، فينبغي عليه حينئذ تقديم مقترح بتغييره. ومن الجدير بالملاحظة عند تحديد مخالفات في عملية التدقيق فينبغي على الجهاز الرقابي التوصية باتخاذ اجراءات تصحيحية على الرغم من عدم امتلاك معظم الاجهزة الرقابية لصلاحيات تنفيذية ولا تصدر احكام قانونية فمن خلال تنفيذ هذه الاستراتيجية الشاملة التي تهدف الى محاربة الفساد والانواع الاخرى من المخالفات، فان جهاز الرقابة العالي يساعد في تقوية أنظمة الإدارة المالية في المؤسسات العامة، مدركاً أن المساءلة المستمرة داخل الحكومة ستخلق بيئة وقائية رادعة لا تسمح بالفساد وباقى أنواع المخالفات. يضمن نظام الادارة المالية القوي ما يلي: الابلاغ الكامل والمقدم في الوقت المناسب والدقيق لتضمين الكشوفات المالية التي دققها الجهاز الرقابي او المدققين المستقلين والتقارير الخاصة بالضوابط الداخلية والالتزام بالقوانين والانظمة، ونظام موثوق بالضوابط الداخلية، وقدرة محاسبة الكلفة. كما ويساهم هذا نظام الادارة المالي القوي ويقدم اساساً لقياس الاداء الفاعل. وبالتدرج يبغي على الجهاز الرقابي تقييم اعمال الرقابة الداخلية (خط دفاعي مهم في منع المخالفات) وتقديم التوصيات لتعزيز أي نقاط ضعف تم تحديدها<sup>31</sup>.

على الجهاز الرقابي العالي ان يولي اهتماما كبيرا لدوره التوعوي ويعمق الوعي الجماهيري حول الفساد والمخالفات من خلال الإفصاح العام عن نتائج تدقيقها دورياً وفي الوقت المناسب. إن الوعي الجماهيري المتزايد بالفساد يساعد في تعزيز المسائلة. ومع ذلك، انه من الجدير بالذكر امتلاك العديد من الاجهزة الرقابية لادوات جمع معلومات معينة لمحاربة المخالفات ويمكنها الابلاغ عن الفساد في القطاع العام. في بعض الدول، لا تمتلك الاجهزة الرقابية كفاءة الشرطة او المدعي العام. في بعض حالات الشك بوجود جريمة او أي مخالفة، يبغي على الجهاز الرقابي ابلاغ الهيئة المسؤولة للتحقيق في الجرائم والمخالفات (في امثلة يتطلبها القانون الجنائي). وفي بعض الحالات قد يلعب المدققون دوراً مهماً أثناء إجراءات التقاضي الجنائية حيث يأخذوا دور شهود الادعاء<sup>32</sup>.

ان كفاءة وفاعلية جهاز الرقابة العالي في مجال كشف المخالفات ناجم عن الاستراتيجيات التي يتبناها. ولذلك يجب على جهاز الرقابة العمل على تحسين منهجيته على الدوام وبنظام من أجل تحديد المخالفات ومحاربتها. كما يتوجب على جهاز الرقابة العالي ايضا ان يصب تركيزه الشديد على تدريب كادره مدركاً أن النجاح في محاربة المخالفات لا يعتمد على إجراءات وأدوات التدقيق خاصته فحسب بل على مهارات ومعرفة وإمكانيات كادره في تحديد التجاوزات المحتملة وتقييمها<sup>33</sup>.

ويتعين على جهاز الرقابة العالي خلق التزام بالنزاهة الشخصية وليس فقط لكادره، كما ينبغي ان يكون مؤسسة يتجه لها المخبرين لتقديم المعلومات حول المخالفات المحتملة والمشبوهة في مكان العمل. وتمتلك العديد من الاجهزة الرقابية نظام جمع الشكاوى حيث تعد خطوط الهاتف الساخنة وتكنولوجيا الانترنت امثلة حول استخدام آليات المراقبة الأكثر شيوعاً. ومع ان فاعلية أي نظام مراقبة لا تعتمد فقط على توفر

<sup>31</sup> نفس المصدر السابق

<sup>32</sup> نفس المصدر السابق

<sup>33</sup> نفس المصدر السابق

مثل هذا الحل للمواطنين ولكن أيضاً على كيفية ضمان النظام سرية المخبرين وايمان المواطنين ان المعلومات الخاصة بمخالفات في الحياة العامة والتي قدمها اشخاص الى السلطات الحكومية تستخدمها السلطات بشكل صحيح ومناسب. وان جميع المعلومات المجموعة من هؤلاء الاشخاص من قبل نظام تقديم الشكاوي الخاص بالجهاز الرقابي العالي ينبغي نقلها من خلال اداة اتصال امن وينبغي على الجهاز الرقابي العالي ان يحمي جميع المعلومات المقدمة من قبل المخبرين او الاخرين من الافصاح غير المخول به<sup>34</sup>.

في اطار جهود مكافحة الفساد ، ينبغي على الاجهزة العليا للرقابة تشجيع المنظمات العامة لوضع إجراءات فعالة ومناسبة لعملية الاختيار ما قبل التوظيف . وينبغي لهذه الإجراءات التحقق من المؤهلات وملاءمة وخبرة المرشحين المحتملين للعمل. وتتضمن التقنيات المحددة التي يتوجب استخدامها تأكيد للمؤهلات التعليمية والمهنية والتحقق من خلفية التوظيف واجراء ابحاث حول التاريخ الجنائي وعمليات التحقق من الانتماء. ومع ذلك ينبغي تنفيذ تقنيات الاختيار لما قبل التوظيف هذه وفقاً للقوانين والانظمة المناسبة. حيث يمكن لعملية اختيار مقدمي طلب التعيين ان يقلل من احتمالية تولي الافراد الذين لديهم تاريخ سيء او عمليات تزوير من تولي دورا داخل المنظمة وبالتالي فهو إجراء هام لمنع الفساد<sup>35</sup>.

## 1.5 القوانين والانظمة

ينبغي أن تكون القوانين واللوائح المتعلقة بمنع الفساد والغش والاحتيال وغسل الاموال ومحاربتها جزءاً من النظام القانوني لكل بلد. ومع الاخذ بالحسبان عدد الدول والاجهزة الرقابية فلم يتم تضمين القوانين والانظمة ذات الصلة او حتى يشار اليها في هذا الدليل.

وقد وضعت بعض الدول بشكل فردي مبادرات لمكافحة الفساد الدولي. ومع ذلك، أنشأ المجتمع الدولي منذ النصف الأخير من التسعينات إطار عمل قانوني لتعزيز التنفيذ من خلال التعاون. وان الأدوات الرئيسية هي كما يلي :

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
- الاتفاقية الاميركية لمكافحة الفساد، واللجنة المستقلة، لمنظمة الدول الأمريكية ومنظمة الدول الأمريكية.
- اتفاقيات القانون المدني والجنائي بشأن الفساد من قبل مجلس أوروبا.
- الاتفاقية الدولية لمكافحة الرشوة، التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، OECD.
- اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع ومكافحة الفساد.

وتجدر الإشارة إلى أن الاتفاقيات المذكورة تحتوي على غالبية التوصيات المقدمة في مختلف المحافل الوطنية والدولية لمكافحة الفساد العابر للحدود مثل المساعدة القانونية المتبادلة والتحقيقات المشتركة،

<sup>34</sup> نفس المصدر السابق

<sup>35</sup> ادارة مخاطر الاحتيال: دليل عن الممارسات السليمة ، المعهد المعتمد لمحاسبي الادارة ، 2008 ص 35

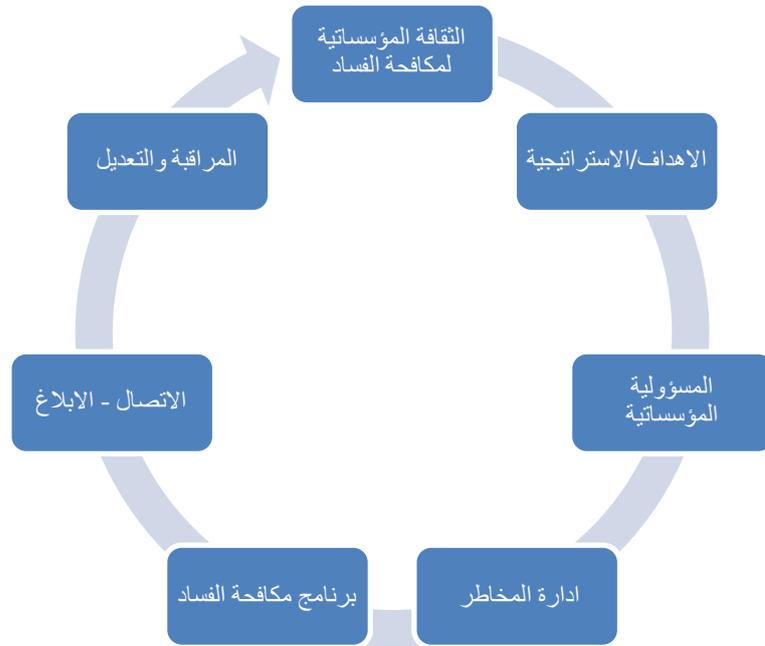
ومنع وكشف إحالة الموجودات المكتسبة بصورة غير مشروعة، و التدابير في الاسترداد المباشر للموجودات وتبادل المعلومات، بين أمور أخرى<sup>36</sup>.

## 2. مكونات أنظمة الحد من الفساد

وفقا الى منهجية البنك الدولي في مكافحة الفساد وفضلا عن وحدة الفساد لروبرت كلتغارد ، فان مكافحة الكفاءة في محاربة الفساد تقتضي القضاء على الاحتكار والحد من حرية التصرف وتعزيز الشفافية وسيادة القانون.

لقد تم تحديد سبعة مكونات أساسية لحملة فاعلة لمكافحة (والحد من) الفساد:

الثقافة المؤسسية لمكافحة الفساد، والاهداف/الاستراتيجية، والمسؤولية المؤسسية، وادارة المخاطر، وحدات مكافحة الفساد (برنامج مكافحة الفساد)، والاتصالات والمعلومات، والمراقبة والتعديل. لقد أعد هذا الفصل لتقديم تفسير شامل على أهميتها وتأثيرها على تقليل والحد من الفساد في المؤسسات الحكومية، والذي يشمل أيضا دور الأجهزة العليا للرقابة بإنشاء دليل حول كيفية مساهمة التدقيق العالي في الحد من الفساد.



شكل رقم 1: مكونات نظم الحد من الفساد، الجهاز الرقابي في النمسا.

<sup>36</sup> بيان من قرطاجنة "الشفافية تجاه الفساد"

## 1.2 الثقافة المؤسسية لمكافحة الفساد

وتجدر الإشارة إلى أن تصميم وتنفيذ نظام فعال للحد من الفساد ومكافحته هو تحد لكل مؤسسة ويتطلب المشاركة الفاعلة والحكم المهني لجميع الموظفين العموميين بحيث يشكل أكثر من مجرد مجموعة قصور ذاتي للخطوات الموجهة للامتثال بالسياسات والإجراءات المحددة.

في هذا السياق، ان دور وحدة وظيفة الإدارة لكل المستويات الهرمية يعد ضروريا لنظام فاعل للحد من الفساد. بدون (توجه الإدارة العليا) والالتزام الكامل من الإدارة إلى اتباع نهج شامل لمكافحة الفساد فإن اجراءات الحد من الفساد غير كافية.

تستخدم الهيئات الإدارية والإدارة العليا خبراتهم واحكامهم المهنية لتقييم الدرجة المطلوبة للرقابة على النزاهة. وتستخدم الإدارة متوسطة المستوى والموظفين الإداريين، من بين غيرهم من الموظفين العموميين خبراتهم واحكامهم المهنية على أساس يومي لاختيار وتطوير وتنفيذ ضوابط مكافحة الفساد ضمن مجال مسؤوليتهم.

وعلى هذا النحو، يطبق المدققين والهيئات الأخرى المسؤولة عن الرقابة المؤسسية حكمهم المهني لمراقبة وتقييم فاعلية وكفاءة نظام مكافحة الفساد.

يمكن أن تكون المؤشرات الممكنة للمناخ التنظيمي المرغوب فيه لمكافحة الفساد كالاتي:

1. اثبات المنظمة التزامها بالنزاهة والقيم الأخلاقية.
2. ينبغي على هيئة الرقابة الاشراف على نظم الرقابة الداخلية للكيان .
3. تنشئ الإدارة مع إشراف المجلس الهياكل وخطوط الإبلاغ والصلاحيات والمسؤوليات المناسبة في السعي لتحقيق الأهداف.
4. توضح المنظمة التزامها لجذب وتطوير والاحتفاظ بالأفراد المختصين في المواءمة مع الأهداف.
5. تملك المؤسسة حق مسائلة الافراد عن مسؤولياتهم في الرقابة الداخلية للسعي في تحقيق الأهداف.

## 2.2 الاهداف / الاستراتيجية

إن العنصر الأساسي الأول لمكافحة ناجحة ضد الفساد هو إنشاء الاولويات أو الأهداف الاستراتيجية ذات الصلة. كما ان خلق بيئة خالية من الفساد داخل المنظمة هو هدف مرغوب فيه ولكنه ليس هدفا واقعي كما انه في بعض الحالات يمكن كبح الفساد إلى مستوى مقبول ولكن ليس القضاء عليه تماماً.

اشتقاقاً من رؤية او بيان المهمة، على الإدارة تحديد الاهداف المؤسسية والاولويات على المدى البعيد. يجب ان تتوافق هذه الاهداف مع الاستراتيجية العامة للمنظمة وان تناسب اطار العمل القانوني والمتعلق بالموازنة. عادة، تتناول هذه الأهداف تعزيز النزاهة التنظيمية، وتعزيز نظم الحد من الفساد أو تحسين فاعلية وكفاءة هذه الانظمة. تؤكد أهداف مكافحة الفساد المحددة والشاملة التزام الإدارة في محاولة الحد من الفساد داخل المؤسسة.

استنادا إلى هذا الهدف أو الأولويات، يجب ان تحدد الأهداف التشغيلية التأثير الذي يتحقق من خلال تنفيذ برنامج شامل لمكافحة الفساد.

يجب أن تكون هذه الأهداف موجهة نحو الحد من الفساد وواقعية ومناسبة ومحددة بوقت وقابلة للقياس.

## 2.3 المسؤولية التنظيمية للحد من الفساد

في بعض البلدان، تتطلب معايير الرقابة الداخلية مديرين لإنشاء هيكل تنظيمي، من ضمن إجراءات أخرى، من أجل تحقيق أهداف البرنامج. في هذا السياق، ان الممارسات الرائدة هو لتحديد كيان ضمن الهيكل لتصميم هذه النشاطات والاشراف عليها<sup>37</sup>. بالإضافة الى ذلك، إذا كانت نتائج تحاليل المخاطر أو اقتضاء ظروف أخرى فينبغي تحديد المسؤولية التنظيمية للحد من الفساد داخل المؤسسة بشكل واضح. ويمكن تنظيم ذلك داخل المؤسسة، باعتبارها وحدة محددة لمكافحة الفساد، كمسؤول رفيع لمكافحة الفساد أو خارجيا بواسطة مؤسسات أخرى. ينبغي عليهم فهم البرنامج واعماله، بالإضافة الى ضوابط ومخاطر مكافحة الفساد من خلال البرنامج، اذ لديه مسؤوليات محددة ويكون مستقل وله الحق في تقديم التقارير مباشرة إلى رئيس المنظمة.

يتعين إنشاء الوحدة / الشخص للحد من الفساد استنادا إلى مهام وحجم المنظمة كما قد تكون مسؤولة عن أكثر من منظمة واحدة.

قد تكلف هذه الوحدة / الشخص بالمهام التالية التي تشمل جميع الأنشطة التنظيمية:

- العمل كنقطة إتصال لموظفي المنظمة والإدارة، إذا لزم الأمر دون الحاجة إلى الاعتماد على القوات الرسمية، إلى جنب الأشخاص العاديين (يكون لدى الوحدة/شخص امكانية الوصول المباشر ورفع التقارير الى أعلى مستوى في الإدارة (على سبيل المثال الى رئيس المنظمة).
- ان تكون مستودع المعلومات حول مخاطر مكافحة الفساد وتقديم المشورة لإدارة المنظمة.
- المحافظة على ابقاء الموظفين على اطلاع على تطورات العمل (على سبيل المثال عن طريق الندوات وأدوات التعلم الإلكتروني والعروض على أساس دوري).
- المساعدة في التدريب، والحصول على جميع الدورات التدريبية لمكافحة الفساد ذات الصلة.
- ادارة عملية تقييم المخاطر.
- مراقبة وتقييم أي مؤشرات على الفساد.
- مساعدة إبقاء الجمهور على علم بالعقوبات المنصوص عليها في قانون الخدمة العامة والقانون الجنائي (الأثر الوقائي) مع احترام حقوق الخصوصية للأشخاص المعنيين.

إذا أصبحت الوحدة /الشخص على بينة من الحقائق التي تؤدي إلى اشتباه معقول أن جريمة الفساد قد ارتكبت، عليه أن يبلغ إدارة المنظمة على الفور وستقدم التوصيات حول :

- إجراء تحقيق داخلي.
- اتخاذ تدابير لتحسين الشفافية.
- إبلاغ سلطات سيادة القانون(يجب على إدارة المؤسسة أن تتخذ الخطوات اللازمة للتعامل مع هذه المسألة).

<sup>37</sup>مكتب المساءلة الحكومي الامريكي ، اطار عمل ادارة مخاطر الاختيال في البرامج الاتحادية، GAO-15-593SP(واشنطن العاصمة، 28

تموز 2015)

➤ الإبلاغ عن أوجه القصور في أنظمة منع الفساد القائمة.

لا يجوز للوحدة / الشخص تفويض أي سلطة لاتخاذ الإجراءات التأديبية و لا يجوز له اجراء التحقيقات في الإجراءات التأديبية لقضايا الفساد.

ويجب على المنظمات توفير معلومات لهذه الوحدة / الشخص على وجه السرعة وبصورة شاملة واللازمة لأداء واجباته ، وخاصة فيما يتعلق بحوادث فساد مشتبه بها. ان للمؤسسة مهمة دعم الوحدة / الشخص المسؤولين في منع الفساد في تنفيذهما لمهامهما ( على سبيل المثال من خلال توفير عناوين بريد الكتروني خاصة او توفير الموارد الملائمة).

حتى بعد استكمال فترة وظيفتهم، لا يجوز لهم الإفشاء عن أي من المعلومات التي اكتسبها حول ظروف الموظفين الشخصية . ومع ذلك، يمكنهم تقديم هذه المعلومات إلى إدارة المنظمة أو إدارة شؤون الموظفين إذا كان لديهم شك معقول عن ارتكاب جريمة فساد ينبغي التعامل مع البيانات الشخصية وفقا لمبادئ إدارة سجلات الموظفين.

يتم تعيين الوحدة / الشخص المسؤول عن منع الفساد رسميا. يتم الإعلان عنه في مجال مسؤولية الشخص. إذا كانت الوحدة / الشخص المسؤول عن منع الفساد سيكون مسؤولا أيضا عن تنفيذ تعليمات مكافحة الفساد في المنظمة، ولا سيما ترأس وحدة تنظيمية مستقلة، فان للمؤسسة المعنية أن تعين رسميا الوحدة / الشخص ليكون ضمن كادرها.

لا يمكن ان تكون الوحدة /الشخص المسؤول عن منع الفساد من الموظفين المسؤولين عن تنفيذ التصريح الأمني للأفراد.

مع الاستمرار في أداء واجباتهم، يجب أن تعمل وحدات / أشخاص مع الموظفين في وحدة التدقيق الداخلي ومع المسؤولين عن تنفيذ سياسات منع الفساد.

## 2.4 تقييم المخاطر وتحليلها(ادارة المخاطر)

في جميع المؤسسات الحكومية، تتخذ إجراءات بشكل دوري لتحديد مجالات النشاط المعرضة لمخاطر الفساد على نحو خاص و وفق ما تقرضه الظروف. ويمكن لهذه المهمة ان تتولاها مؤسسة داخلية او خارجية. ويؤخذ استخدام تحليل المخاطر في الاعتبار لهذا الغرض.

تنفذ المؤسسات الحكومية تحليلات المخاطر على اساس دوري و على اساس خاص في حال تحققت مخاطر فعلية لتحديد وتحليل العناصر او العمليات المؤسساتية المعرضة للفساد. تحاول المؤسسة التي تقيم المخاطر بشكل فعال ان تأخذ في الاعتبار مخاطر محددة تواجهها المؤسسة او البرنامج : ان تحلل احتمالية وجود فساد و تأثيره و بالتالي تقوم بتحديد الاولوية للمخاطر وتوثق هذه القرارات .اضافة لذلك من الممكن استخدام عملية تقييم المخاطر لتحديد المدى الذي لا تكون هذه الضوابط عنده ذات صلة او فعالة من ناحية الكلفة.لا يوجد منهج مقبول عالميا لتقييم المخاطر، ولكنه يتضمن عادة النشاطات الخمسة (الاتية:1)تحديد المخاطر التي تؤثر على البرنامج ،(2) تقييم احتمالية وتأثير المخاطر المتأصلة<sup>38</sup>) تحديد

<sup>38</sup> يتضمن هذا ايضا الاخذ بعين الاعتبار طبيعة المخاطر نفسها في التحليل . حتى انه من الممكن ان يكون للمخاطر تأثير طفيف او احتمالية حدوثها بحسب طبيعتها ولهذا يكون من المهم على المؤسسة ان تأخذ بعين الاعتبار والاستجابة المحددة له.

مدى تحمل المؤسسة للمخاطر ( على سبيل المثال الاستعداد لقبول مستوى معين من مخاطر وجود فساد استنادا الى ظروف البرامج الفردية والاهداف الاخرى ، 4) تفحص ملائمة الضوابط القائمة وتحديد الاولوية للمخاطر (5) توثيق الخصائص العامة لمخاطر البرنامج (على سبيل المثال تلخيص و توثيق النتائج الرئيسية والاستنتاجات من الخطوات السابقة).

وتضم عمليات تقييم المخاطر خطوات محددة هي::

- تقييم الهيكليات والعمليات والاجراءات المؤسسية المنفردة من ناحية مخاطر الفساد.
- تقييم سجلات التدقيق
- تحديد المخاطر المحتملة بالاستناد الى هذا (خصوصاً الاحتيال المالي ، على سبيل المثال في البيانات المالية)
- توقع قيمة الخسائر المالية المحتملة وتضرر السمعة
- بحث ارجحية المخاطر وعواقبها
- تقييم أنظمة الرقابة الداخلية القائمة (مثل أنظمة الامان)

تستخدم نتائج تحليل المخاطر للبت بشأن إتخاذ اي تغييرات في الهيكليات، أو الاجراءات، او مهام الأفراد من أجل معالجة نقاط الضعف المكتشفة.

إن تشخيص وتحليل مجالات النشاط المعرضة على نحو خاص الى مخاطر الفساد تُعد مهمة أساسية يقع تنفيذها على عاتق المؤسسات الحكومية.

إن المجالات المعرضة لمخاطر الفساد هي تلك المجالات التي يحدث أي من التالي فيها سواء كان سبب ذلك (الأفراد، او القرارات ، او العرف):

- أن يتلقى طرف ثالث (أفراد، او مؤسسات تجارية، او شركات، او اية مؤسسات اخرى) مزايا مادية او غير مادية أو يعفى من أضرار أو سلبيات.
- أن يتمكن طرف ثالث من تقديم مزايا لأعضاء الكادر في حين انهم لا يستحقونها وفق القانون او إتفاقيات مساومة شاملة.

إضافة لذلك، أي مجال مرتبط بأي من المجالات التالية يجب ان يعتبر معرضاً للفساد على نحو خاص:

- الاتصالات المتكررة بالخارج – وما يقع كذلك في سياق نشاطات الفحص والاشراف،
- إدارة الموازنات الكبيرة
- منح العقود والإعانات العامة، ويشمل ذلك تقديم المنح أو باقي انواع التمويل.
- فرض الشروط، منح الامتيازات، والمواقفات، و الادونات، وما شابهها، وفرض الرسوم وجبايتها
- معالجة الصفقات والعمليات باستخدام المعلومات الداخلية التي لا يكون الطرف الثالث معنيا بها.

ويسري هذا الامر بقدر ما:

- أن الفائدة المحتملة لها قيمة مادية أو غير مادية للطرف الثالث.
- أو أن الضرر المحتمل الذي يلحق بالطرف الثالث سيؤدي الى عقوبة، أو تهديد لأعماله أو الى وجود المؤسسة المتأثرة.

إن الحاجة الى تحليل المخاطر خصوصا في المجالات التي تكون أكثر عرضة للفساد ينبغي أن تُقيم مبدئياً على اساس دوري و وفقا للظروف الهامة (على سبيل المثال كل سنة الى خمس سنوات على الاقل او بالاعتماد على التغييرات الإجرائية أو التغييرات التنظيمية في طبيعة المهام المسندة). ولغرض تحديد المجالات المنفردة التي تكون عرضة للفساد، فمن المتوقع ان تنفذ المؤسسة الحكومية الاجراء التالي المؤلف من الخطوتين التاليتين:

- اختبار مختصر يتعلق بقابلية التعرض إلى الفساد وفاعلية الإجراءات الوقائية والضوابط الداخلية الحالية (على سبيل المثال اختبار المخططات التنظيمية).
- في حال وجدت الحاجة لتحليل المخاطر: تحدد العمليات التي تكون عرضة للفساد على وجه الخصوص وكذلك الإجراءات الوقائية و الضوابط الداخلية القائمة (على سبيل المثال عن طريق الاستبيانات والمقابلات الإضافية).

وفي حال وجدت الحاجة لاتخاذ إجراء فينبغي أن يختتم تحليل المخاطر عن طريق توصية أو طلب إجراءات الوقاية الاضافية والاجراءات التصحيحية والتحقيقية كذلك .

إضافة إلى الفقرات المذكورة أعلاه فمن المتوقع أن تطرح ادارة المؤسسة والوحدة / الشخص المسؤول عن مكافحة الفساد و افراد الكادر عبر التقييم الذاتي، و بالاضافة الى مدققي الجهاز الرقابي عندما يدققون فيما اذا كان نشاط ما معرض للفساد :

- هل توجد أو وجدت حالات فساد في مجال النشاط؟
- هل حاول طرف ثالث التأثير على قرارات أعضاء الكادر في هذا المجال ؟
- هل يدير هذا المجال الموازنات أم الموارد؟
- هل أن هذا المجال مسؤول عن العقود، الإعانات المالية، التمويل؟
- هل يفرض هذا المجال الشروط، او يمنح امتيازات او تفويضات؟
- هل يفرض المجال رسوم معينة؟
- هل توجد حالات معروفة للفساد في مجالات العمل المشابهة لدى المؤسسات الأخرى؟
- هل يتبع المجال عمليات محددة؟
- هل يصاحب المنصب نطاق معين من العمل وصلاحيات تقديرية؟
- هل تعتمد سلطة صنع القرار على حجم العقود او معايير أخرى؟
- هل لدى مجال العمل سلطة نهائية على سير العمل وصنع القرار؟
- هل يوجد إشراف إداري وإشراف يتعلق بالمهام الموكلة؟
- هل أن النزاهة الشخصية هي الحاجز الوحيد الذي يقف بوجه الفساد في مجال العمل؟
- ما هي الآليات المعتمدة داخلياً للرقابة ضمن المجال؟
- هل تؤمن عملية صنع القرار "مبدأ مضاعفة التدقيق" وذلك بزج أكثر من شخص مسؤول؟
- هل يتوجب على الوحدات التنظيمية الأخرى التصديق على القرارات؟
- هل تضمن عملية صنع القرار الشفافية على سبيل المثال : وسائل عمليات الفحص وإعداد التقارير والتعيين الصريح للمسؤوليات او توفير التوثيق الكامل والدقيق (المحاضر، الملاحظات، التقارير، حفظ السجلات على نحو منظم)؟

- هل من المطلوب أن تكون عملية صنع القرار شفافة حتى في حال عدم وجود حاجة لموافقة المشرف او الوحدة التنظيمية المخولة بالمشاركة؟
  - هل هنالك إلزام بحفظ سجل شفاف مكتوب خاص بعملية صنع القرار والتي من الممكن أن تتبعها جهة التدقيق؟
  - هل يوجد أي انتهاك للتعليمات (مثل : قانون الموازنة، وقانون المشتريات العامة)؟
  - هل توجد أية شكاوى من جهاز الرقابة العالي أو جهة إشرافية أخرى، مثل وحدة تنظيمية مستقلة بصدد الإشراف على منع الفساد؟
- ينبغي على المنظمات الحكومية والأجهزة العليا للرقابة أن تكون على علم بالعوامل المتعلقة بالتعرض المتزايد للفساد مثل التعقيد، والتغيير التنظيمي/ والديناميكية، وأسلوب الإدارة، وبيئة العمل وحوادث النزاهة السابقة<sup>39</sup>.
- وكذلك من الممكن اعداد نظام لمؤشرات الاداء المنسق من اجل قياس مستوى الفساد في البلد استنادا على اعداد التقارير الفاعلة والمفصح عنها والشفافة .
- ان مؤسسة عامة يمكن أن تؤدي عمليات التقييم الذاتي بشكل دوري للتعرف على نقاط الضعف.
- اداة قياس نزاهة اجهزة الرقابة العليا -الانتوسينت(IntoSAINT)، على سبيل المثال، هي أداة تستخدم من قبل اجهزة الرقابة العليا ولكن يمكن أيضا أن تستخدم من قبل المنظمات العامة الأخرى لتقييم ضعفها الذاتي بشأن انتهاكات النزاهة المحتملة.
- ويستهدف الانتوسينت منع الفساد ويؤدي إلى توصيات الإدارة لدعم النزاهة في المنظمة بل هو "أداة نوعية" التي تمكن المستخدم من وضع سياسة مُحكمة للنزاهة، وفي الوقت نفسه تزيد من وعي الموظفين بالنزاهة .

ان المبادئ الأساسية للانتوسينت هي التقييم الذاتي، الذي يستهدف الوقاية ورفع الوعي بالنزاهة العامة، وتعلم التفكير من حيث الضعف والمخاطر، ووضع خطة إدارة تقرير /خطط العمل.

## 5.2 برنامج مكافحة الفساد: وحدات منع الفساد

بناء على نتائج تقييم المخاطر للمؤسسة، بما في ذلك بيان المخاطر(إذا تم اتخاذ هذه الخطوة)، ينبغي للمؤسسة ان تضع وتوثق استراتيجية لمكافحة الفساد: بما فيها تحديد أهداف الرقابة و وضع وتنفيذ التدابير المناسبة ونشاطات الرقابة المحددة لمنع الفساد.

ينبغي على هذا البرنامج الشامل والمعقول لمكافحة الفساد ان يوحد في الهيكل التنظيمي العام والذي ينبغي أن يركز على ثلاثة عناصر: الوقاية -الكشف - رد الفعل.

<sup>39</sup> كتيب اداة التقييم الذاتي للنزاهة (IntoSAINT)، 2011، جهاز الرقابي العالي الهولندي



الشكل 2: نماذج منع الفساد، الجهاز الرقابي العالي في النمسا

### 1.5.2 منع الفساد

ويتمثل الهدف الأساسي للحكومة هو منع الأخطاء اوالمخالفات من حدوثها في المؤسسة بسبب الفساد أو سوء سلوك الآخرين.

للووقاية من الفساد مثلا، ينبغي اتباع العناصر التالية:

- الإطار الملائم للمعايير والانظمة.
- مدونة الاخلاقيات المهنية .
- إدارة الموارد البشرية المناسبة.
- نظام الرقابة الداخلية المناسب.
- استخدام الحكومة الالكترونية

### 1.1.5.2 إطار العمل الملائم للمعايير والانظمة

في العقدين الماضيين، كانت هناك تغييرات جذرية في إدارة القطاع العام. على الرغم من أن القضايا بين الدول المتقدمة والنامية تختلف في جوهرها، فإن احدى مواضيعها الشائعة هو كيفية تعزيز مساءلة الإدارة العامة. يبدي أصحاب المصالح الرئيسيين مثل الجمهور والسلطة التشريعية اهتماما متزايدا حول

كيفية تخصيص وانفاق الاموال العامة وكيفية تقليل الإنفاق العام عبر الحد من التكاليف المرتبطة بالمخاطر الأخلاقية(المخاطر في وجود الاجراء سيؤثر على الأطراف الأخرى) وسوء الاختيار(الحالة التي تكون فيها نتائج المعلومات غير المتماثلة متسببة في إيذاء أطراف أخرى).

تحاول الادارة المستندة على النتائج على معالجة هذه القضايا. يتعين على الحكومات في جميع أنحاء العالم اتخاذ خطوات إضافية لضمان تنفيذ الخدمة العامة بطريقة فعالة مما سيساعد أيضا على بذل المزيد من الجهود لمكافحة الفساد. وقد اعترفت الإدارة القائمة على النتائج بنجاح الإصلاح في الدول المتقدمة مثل الولايات المتحدة ونيوزيلندا والسويد والمملكة المتحدة.

في عام 2003، ذكرت الأمم المتحدة في دليل سياسات مكافحة الفساد أيضا أهمية الإدارة القائمة على النتائج<sup>40</sup>. لوضع إطار عمل متماسك للمساءلة، لقد اعتمدت العديد من الحكومات والمؤسسات، على الإدارة القائمة على النتائج، المعروفة أيضا باسم الإدارة القائمة على الحقائق وإدارة الأداء. ان المديرين الذين يديرون بفاعلية الفساد والمخاطر الأخرى وضعوا ووثقوا استراتيجيات تصف منهجية المؤسسة في معالجة المخاطر المحددة في تقييمها للمخاطر. إضافة إلى الفعالية العامة لإدارة الخدمات العامة، ان الخلاصة الوافية من الوثائق والمبادئ التوجيهية واللوائح وغيرها من الأدوات تعتبر عنصر أساسيا في أنظمة الوقاية من الفساد. يشمل نطاق هذه الوثائق جميع المجالات المعرضة للفساد في المؤسسة، التي يتم تحديدها بشكل مثالي نتيجة لتحليل المخاطر. بالإضافة إلى ذلك، يجب التأكيد على قيم المؤسسة في هذه الوثائق.

ان مواضيع هذه الأنظمة قد تكون:

- التوظيف الثانوي.
- تضارب المصالح.
- قبول الهدايا والدعوات.
- التعامل مع المبلغين.
- تداول المعلومات المقيدة
- التوظيف في مرحلة ما بعد الجمهور

بالاضافة الى ذلك ، ان قضية الحكومة المفتوحة حيث يكون للمواطنين الحق بالوصول الى الوثائق واجراءات الحكومة تسمح بالمزيد من الاشراف العام للفاعل و بهذا تردع الفساد. ان طلبات معرفة المعلومات من قبل المواطنين قد رسخ في التشريع في عدد من الدول من خلال سن والبدء في سريان قانون حرية المعلومات .

<sup>40</sup> دليل الامم المتحدة في سياسات مكافحة الفساد . [www.unodc.org/pdf/crime/corruption/UN\\_Guide.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/UN_Guide.pdf)

## 2.1.5.2 مدونة الاخلاقيات المهنة يجب أن تمتثل كل مؤسسة عامة لقانون الأخلاقيات المهني

ان قانون الاخلاقيات المهني هو مجموعة من المبادئ التقليدية تلزم أي شخص، من الإدارية الى مستوى المسؤولين، على التصرف بشكل صحيح وفقا لتوقعات أصحاب المصالح<sup>41</sup>.

قانون الاخلاقيات المهني هو التوجيه المعنوي الذي يجب ان يطاع من قبل كل من الإدارة والموظفين في المؤسسة للحفاظ على مصداقية الفرد والمؤسسة. كحد الأدنى، ينبغي لقانون الاخلاقيات المهني ان يبين:

- القيم الأساسية للمؤسسة، التي تشمل النزاهة والاستقلالية والموضوعية والحياد والسرية والكفاءة.
- التزام إدارة المؤسسة والموظفين بتلبية القيم الأساسية.

**ينبغي على كل مؤسسة عامة نشر قانون الاخلاقيات المهني باعتباره جزءا لا يتجزأ من منع الفساد.**

يمكن تحقيق الوقاية الفعالة من الفساد إذا كان كل من الإدارة والموظفين يفهمون قانون السلوك المهني للمؤسسة بشكل صحيح. ويمكن تحقيق الفهم السليم للقانون الأخلاقيات المهنية للمؤسسة من خلال النشر الدوري والفعال على كل مستوى من مستويات المؤسسة.

عادة، ما يتم تجهيز الموظف الجديد بمجموعة كاملة من المبادئ التوجيهية للشركة بما في ذلك قانون الاخلاقيات المهني. ومع ذلك، فمن دون أي تفسير سليم في مضمون مدونة الأخلاقيات، لن يحصل الموظف الجديد على فهم شامل وانه / انها قد لا تمارس بشكل صحيح في الأعمال اليومية.

**يجب على كل مؤسسة عامة إعداد وسيلة مناسبة لرصد تنفيذ قانون الأخلاقيات المهني الخاص بها.**

تم إنشاء وحدة معنية أو لجنة للتأكد من أن قانون الأخلاقيات المهني يستخدم بشكل صحيح، وفرض العقوبات لانتهاك أخلاقيات المهنة، على سبيل المثال لجنة الأخلاقيات. في حال شكلت مؤسسة عامة و / أو الجهاز الرقابي العالي لجنة فيجب أن تتكون من أعضاء ممثلي الإدارة العليا، والقسم القانوني، وقسم التدقيق الداخلي، وطرف مستقل.

**يجب على كل مؤسسة عامة مراجعة قانون الاخلاقيات المهني الخاص بها بشكل دوري.**

ان قانون الاخلاقيات المهني صارم بطبيعته ولكن يجب أن يكون ديناميكيا ويتبع اي تغييرات في ممارسة الأعمال التجارية واللوائح ذات الصلة. ويجب مراجعة قانون الاخلاقيات المهني على أساس متكرر ومنتظم (مثلا كل خمس سنوات) أو كما هو تقتضيه الظروف الهامة، وهذا يتوقف على مدة خدمة الإدارة العليا.

هناك بعض الأسئلة فيما يتعلق بقانون الأخلاقيات المهني التي يجب أن تطرح من قبل مدقق الحسابات والتي تتضمن:

➤ هل للمؤسسة قانون الأخلاقيات المهني؟

<sup>41</sup> المعيار ISSAI30، قانون الاخلاقيات المهنية

- ما هو المنصوص عليه في قانون الأخلاقيات المهني؟
- هل يحدد قانون الأخلاقيات المهني القيم الأساسية للمؤسسة، مثل النزاهة والاستقلالية والموضوعية والحيادية والسرية والكفاءة؟
- هل يحدد قانون الأخلاقيات المهني التزامات إدارة المؤسسة والموظفين لتلبية القيم الأساسية؟
- أمثلة عن القيم الأساسية في المؤسسة هي الموضوعية والنزاهة والمهنية. وعليه فان قانون الاخلاقيات المهني يعكس ما يلي:

- ملاحظة العهد والقسم المهني لهم.
- التصرف بشكل طبيعي ودون تحيز.
- تجنب اي تضارب للمصالح.
- التصرف بحزم في تنفيذ المبادئ والاعراف والقرارات
- التصرف بحزم في التعبير و/ او تنفيذ اي شيء مطلوب استنادا على نظرتهم وقناعتهم
- التصرف بحسن النية عن طريق المحافظة على السرية
- تجنب استلام المنافع غير الضرورية
- تجنب استخدام المعلومات السرية الحكومية التي تصبح مكشوف عنها بسبب مناصبهم او وظيفتهم لمنافعهم الشخصية او منافع المجموعة او الطرف الاخر.
- تجنب اداء الاعمال خارج نطاق واجباتهم وسلطاتهم .

## 2. 5. 1. 3 ادارة الموارد البشرية المناسبة (HR)

اضافة لاطار العمل المناسب للمعايير والتشريعات، تعتبر ادارة الموارد البشرية جانباً مهماً في عمليات منع الفساد.

في هذا السياق يتعين الاخذ بنظر الاعتبار العناصر التالية:

- إدارة الموارد البشرية على أساس الاستحقاق
- التدريب
- التدوير الوظيفي

### إدارة الموارد البشرية على أساس الاستحقاق

تعتبر إدارة الموارد البشرية على أساس الاستحقاق عنصر أساسي في محاربة الفساد. ولمنع هذا التأثير الذي لا مسوغ له من عمليات إدارة الموارد البشرية للقطاع العام يحتاج كل من معايير واجراءات الاختيار والترقية الى ان تكون عادلة، ومحددة مسبقا وموثقة بشكل واضح، للحد من حرية التصرف والتحكيم. تحتاج هياكل وآليات الاستئناف أيضا أن تكون موجودة لضمان تحقيق معالجة فاعلة. يمكن للإدارة الفاعلة للموارد البشرية أن تقلل من المخاطر المحتملة وضعف الرقابة من خلال تعيين موظفين أكفاء لتنفيذ الإجراءات وتدابير الرقابة. يتضمن هذا ايضا دفع اجور عادلة ومناسبة لجميع موظفي الخدمة المدنية لكي لا يشتركون في عمليات الفساد.

ينبغي على الأفراد المعينين في المجالات وخصوصا المعرضة للفساد ان يتحلوا بحرص خاص. تحتاج المناصب التنفيذية أو منصب في الإدارة الى استكمال التدريبات لمكافحة الفساد والتي تعد شرطا أساسيا للتعيين والترقية والتعاقب الوظيفي.

### التدريب

ينبغي على كل مؤسسة عامة ان تنظم برنامج تدريبي لتعزيز وعي الموظف حول خطر الفساد. ان برنامج التدريب مطلوباً لتسريع فهم خطر الفساد، وبالتالي تعزيز جهود الوقاية منه. وينبغي تكرار التدريب بشكل دوري حيث يجب أن يغطي الحاجة ومركزا في منصب معين. كما يجب اخضاع الموظفين المعينين حديثا لتدريب خاص حول مكافحة الفساد ليكون موثقاً في ملفاتهم الشخصية. يجب ان تبذل المؤسسة جهودا لضمان الفهم الواضح للقانون ومبادئه التي تم تحقيقها عن طريق الموظفين بعد التدريب.

### التدوير الوظيفي

ان التدوير الوظيفي هو أسلوب في تصميم المهام الوظيفية والذي يكلف موظفين بأعمال متنوعة وفي اقسام مختلفة خلال فترة من الزمن لعدة سنوات على نحو منظم. والهدف هو تعريض الموظفين لتجارب مختلفة وتدريبهم على مهارات متنوعة وموسعة لتعزيز أداء العمل. والى جانب كونها آلية تعليمية، يمكن استخدام تدوير الوظائف كأداة لمكافحة الفساد. ولكن هناك تأثيرات إيجابية وسلبية لتدوير الوظائف يجب ان تأخذ بنظر الاعتبار عند أخذ قرار باستخدام هذا الأسلوب.

### التأثير الإيجابي للتدوير الوظيفي

عادة ما يكون تدوير الوظائف جانب من بيئة العمل الناجحة يهمله أصحاب العمل. حيث يمكن لهذا الأسلوب ان يوفر مزايا كبيرة لكل من صاحب العمل وموظفيه، مثل:

**زيادة معرفة الموظف:** يتيح تدوير الوظائف للموظفين التعرف على جوانب مختلفة من العمل، وبالتالي يكتسبون معلومات ذات نطاق اوسع عن أعمالهم وما يمكن لهم ان يفعلوه من اجل أداء مهامهم على اكمل وجه. لذا، تتاح لهم فرصة تعلم المهارات الضرورية التي يمكن لها ان تساعدهم في الارتقاء ضمن المؤسسة. يمكن لهذا ان يزيد من همهم و الكفاءة الذاتية. وليس هذا فقط، فمن خلال وجود عدة موظفين مطلعين على مختلف الوظائف والمهام يمكن عند مغادرة أحد الموظفين إستبدال غيره مكانه من دون الحاجة الى جهد يذكر.

**الكادر الاساس:** عادة ما يكون من الصعب على اصحاب العمل توظيف اشخاص للمناصب الاساسية او المهارات التي يصعب إيجادها. يحل تدوير الوظائف هذه المشكلة من خلال توفيره لمجموعة داخلية من الموظفين ذوي المهارات التي يمكن ان تكون ذات فائدة في مناصب اخرى بالإضافة الى مناصبهم الحالية. ومن هنا، يمكن للمؤسسة ان تعمل على نحو أكثر كفاءة، ونتيجة لذلك تكون أكثر إنتاجية وربحية.

**تقليل الكلف:** يبدو ان تدوير الوظائف مكلف، ولكن في الحقيقة إن توظيف شخص جديد كليا على منصب معين يستلزم تدريبا اضافيا .

**تطوير الحياة المهنية:** يمكن النظر الى تدوير الوظائف على انه تطوير للسيرة المهنية للموظف وتحريك له على نحو جانبي. ومهما كان هذا التدوير، فيمكن النظر اليه على انه ترقية في مسار الحياة المهنية الى موقع جديد يستلزم معرفة أوسع بانشطة مختلف الاقسام او المؤسسات.

**تحجيم الفساد:** بدلا من الحصول على عدد قليل من موظفين يقومون باداء نشاطات لها مستوى عالي من مخاطر الفساد، بالامكان تدريب الكثير من الموظفين ايضا للمباشرة بهذه النشاطات وبالتالي ينخفض مستوى مخاطر الفساد وخصوصا عندما يقترن بتخصيص التدوير الوظيفي للمهام.

#### *التأثير السلبي للتدوير الوظيفي:*

هنالك بعض الجوانب السلبية في تدوير الوظائف. توجد في بعض المؤسسات بعض الوظائف التي لا ينطبق عليها أسلوب التدوير بسبب الحاجة لخبرة خاصة. لا ينطبق تعريف التدوير على هذه المناصب بسبب القوانين والتعليمات الخاصة بالكفاءة الى جانب الكلفة المرتبطة بتدريب الكادر. هناك مشاكل اخرى تواجه المؤسسات وهي امكانية تعويض الموظفين مادياً من اجل التعاون في تنفيذ تدوير الوظائف مما يؤدي الى عدم المساواة في الاجور. قد يؤدي هذا الاسلوب الى تقليل القوة العاملة بسبب التدريب المتبادل المتضمن في العملية؛ حيث لن تحتاج المؤسسة الى توظيف كادر جديد لتغطية المناصب الشاغرة كما يمكن ان تسرح قسماً من كادرها الحالي من الذين يعتبرون غير ضروريين للعمل. وأخيراً، يمكن ان يؤدي التدوير الوظيفي إلى سلوكيات غير لائقة بما في ذلك الفساد وخصوصا عندما يريد الموظف تجنب مثل هذا التدوير.

#### *تدوير الوظائف كأداة لمكافحة الفساد:*

ان قرار استخدام تدوير الوظائف يحتاج الى تقييم شامل ليس على اساس الجوانب الايجابية التي ستواجهها المؤسسة فحسب بل وعلى السلبية منها. علاوة على ذلك، يجب على المؤسسة ان تقدر مخاطر الفساد المرتبط بتلك المهمة. على الرغم من ان الادارة العليا عادة ما يكون لديها تصور عن ماهية الفساد، إلا ان صورة الفساد تختلف من مدير تنفيذي لآخر، كما تختلف إختلافاً واسعاً في ما يتعلق بطبيعة الفساد الحقيقية. ومن اجل تبني سياسة تدوير وظيفي تسعى الى مكافحة الفساد في المؤسسة يجب ان يكون هنالك تقييم كامل لمخاطر الفساد لتحديد الفرص الخاصة بمجموعة معينة من العمليات. عندها فقط يمكن وضع تصميم نظام ضوابط رقابة داخلية فيما يخص التدوير الوظيفي لمعالجة تلك المخاطر الخاصة. وحتى مع ذلك، لا يمكن فعلاً القضاء على الفساد ولكن يمكن على الاقل توفير ضمانات معقولة بتقليل حالات الفساد والتبديد وسوء استخدام الموارد العامة.

العلامات الحمراء هي مؤشرات تحذير مبكرة بأن مخاطر الفساد في مجال ما أما أعلى من المعتاد او قد إزدادت في فترة معينة. ان تحديد النشاطات والوظائف التي تتعرض تحديدا الى مخاطر الفساد يعتبر مهما. يجب أخذ تدوير الوظائف بالاعتبار عند مراقبة سلوك موظف معين والتي تتضمن التالي:

➤ حفاظ الموظف على علاقات وثيقة مع البائعين أو الزبائن

➤ هيمنة الموظف وسيطرته على عمليات معينة

➤ رفض الموظفين الترقية

- رفض الموظفين قضاء وقت للإجازة
- عمل الموظفين في أوقات إضافية غير ضرورية
- انخفاض الإنتاجية ومؤشرات عن تزايد عدم الرضا عن تزايد العمل
- تقلب الأمزجة وسرعة الانفعال
- اقتراض المال من زملاء المهنة
- إعادة كتابة السجلات بذريعة الترتيب
- الزيادة المفاجئة في رؤية حيازات مادية وبدون اسباب مقنعة
- الزيادة الواضحة في التغيب عن العمل
- الانزعاج من اجراء عملية الاشراف
- إتلاف التقارير

### تنفيذ التدوير الوظيفي:

تختلف تقنية تدوير الوظيفي بين المؤسسات على سبيل المثال، في واحدة من البلدان الاعضاء في الانتوساي، يخضع رؤساء الدوائر الإقليمية الخاصة بالجهات الفدرالية ونائبيهم المسؤولين عن المهام الرقابية والإشرافية إلى التدوير الوظيفي، وفي نيسان 2010 تبنت الحكومة مقاييس تهدف إلى تطبيق آلية التدوير الوظيفي على الموظفين المدنيين العموميين، وتعد الحاجة إلى التدوير الوظيفي كتدبير لمحاربة الفساد أمراً يقتضيه القانون أيضاً فيما يتعلق بالخدمة المدنية الاتحادية ضمن الدولة ، وتستغرق مدة خدمة رؤساء الدوائر الإقليمية ونائبيهم من ثلاث سنين إلى خمس، ويتخذ الرئيس أو الحكومة جميع القرارات في مدة التدوير الوظيفي التي يعملون فيها. كما ذكر التدوير الوظيفي للموظفين المدنيين في ميثاق الأمم المتحدة لمحاربة الفساد (UNCAC) المتبنى في 2003. حيث صادقت الدولة المذكورة سابقاً على تلك الوسيلة الدولية لمحاربة الفساد الملزمة قانونياً والتي تفرض على موقعها تطبيق مجموعة من إجراءات محاربة الفساد والتي تؤثر على ممارسات ومؤسسات وتشريعات الدولة.

لضمان ان يكون التدوير الوظيفي كفوء و فعال ،يجب على المدقق أن يتخذ الخطوات اللازمة لضمان وجود آلية الرقابة.

هناك بعض الأسئلة التي يتعين على المدقق طرحها والمتعلقة بالتخطيط للتدوير الوظيفي وتطبيقه وكما يلي:

- هل تمتلك المؤسسة أي سياسة تتعلق بالتدوير الوظيفي؟
- هل تم وضع السياسة استناداً الى تحليل المخاطر؟
- هل ان السياسة منفذه ؟ في حال الاجابة بكلا ؟ لماذا ؟
- من المسؤول عن صنع القرار فيما يخص التدوير الوظيفي؟
- هل يمتلك الصلاحية؟
- من هو الشخص المؤهل للتدوير الوظيفي؟ لماذا؟
- ما هو الإجراء المتخذ لضمان الالتزام بالسياسة المتبعة مستقبلاً؟
- هل تتم مراجعة السياسة؟

- كيف ومتى و لماذا ينفذ التدوير الوظيفي؟
- كم يستغرق وقت اختيار المرشح المناسب؟
- هل يصدر إشعار إلى الأشخاص المناسبين؟

## 4.1.5.2 الرقابة الداخلية

يتم تعريف الرقابة الداخلية على نطاق واسع على أنها عملية، تتأثر بمجلس ادارة المؤسسة والإدارة وغيرهم من الموظفين، والمصممة لتوفير ضمان معقول فيما يتعلق بتحقيق أهداف في الفئات التالية : فعالية وكفاءة العمليات، والموثوقية الابلاغ المالي وغير المالية والامتثال للقوانين والتعليمات المعمول بها.

كما أن الرقابة الداخلية هي العملية المعنية بضمان مصداقية إعداد التقارير وفاعلية العمليات وكفايتها والالتزام بالقوانين والتعليمات النافذة لغرض حماية موجودات المؤسسة من السرقة والاستخدام غير المرخص به أو اكتسابها أو التخلص منها<sup>42</sup>.

إضافة لذلك، فإن الرقابة الداخلية تشمل البرامج التدريبية الخاصة بالتحليل وإعداد التقارير لجميع المستويات الإدارية وهذا من شأنه أن يتيح للمديرين التنفيذيين إجراء أعمال الرقابة الداخلية على نشاطات مختلفة وخصوصاً في المؤسسات الكبيرة.

امثلة عن الرقابة الداخلية هي:

- فصل المهام
- مبدأ العيون الاربع
- الإشراف
- عملية صنع القرار الشفافة
- ضرورة معرفة المبادئ
- أنشطة رقابة تكنولوجيا المعلومات

" هناك اسس عدة في منع الفساد بفاعلية لكن ان بعض اهم الادوات في صندوق ادوات المؤسسة هي اعمال الرقابة الداخلية القوية<sup>43</sup>". ان تركيز هذا الجزء هو على تعزيز دور الرقابة الداخلية في منع الفساد ( معلومات اضافية حول الرقابة الداخلية مبينة في المعيار 9100 التابع للانتوساي )

تبين دراسة الحالات التالية بعض نقاط الضعف في اعمال الرقابة الداخلية :

<sup>42</sup> لجنة المؤسسات المانحة لبعثة تريديوي (COSO) 2013

<sup>43</sup> منع الاحتيال :تحسين اعمال الرقابة الداخلية ، بقلم دانييل دراز وام اس سي اف اي ، اذار 2011 :

### دراسة الحالة رقم 1

في عام 2010، كان احد المقاولين مشتركاً في مناقصة إنشاء طريق سريع لصالح إحدى وزارات الحكومة الفيدرالية. وقبل يوم من إعلان نتائج المناقصة، تلقى المقاول رسالة إلكترونية من حساب بريدي مجهول يطلب منه رشوة على شكل نسبة من العقد لضمان إحالة المناقصة إليه. لم يستجب المقاول الى الطلب وأحيلت المناقصة الى غيره.

جرى التحقيق بالشكوى الابتدائية للمقاول لمعرفة ما يمكن التوصل إليه من دلائل وقدمت النتائج الى الوزارة. وكشف التحقيق الاولي عدد من العوامل المساهمة. وفيما ثبت ان العطاء قد تم تزويره من قبل احد الموظفين في الوزارة والذي أُدين في نهاية المطاف في المحكمة المختصة. وكان مرتكب الجريمة مسؤولاً عن العديد من الوظائف في الوزارة بسبب الافتقار الى فصل الواجبات.

### دراسة الحالة رقم 2

توفرت معلومات لدى المسؤول التنفيذي الاعلى عن طريق مخبر أن موظفين مسؤولين عن ورشة عمل تابعة له يتلقيان رشوي من مقاول نقل. وكشفت التحريات وجود اموال تدفع من المقاول الى الموظفين. إضافة لذلك، تبين ان المقاول كان يغالي في ما يتقاضاه من المؤسسة إضافة الى الكشف عن اعمال إحتيالية أخرى حامت الشكوك حولها إرتكبها الموظفان المذكوران. وقد كُشف عن ان أحد الموظفين المذكورين المتورطين مسؤول عن إستلام العمل من المقاول وإعداد طلبيات المواد والتي يوقعها مدير المشروع المسؤولون عن الموازنة وعادة يوقع بوليصات الشحن أيضاً. وهذا يبين عدم وجود فصل للمهام في هذه المؤسسة.

### دراسة الحالة رقم 3

تلقت مؤسسة شكاوى حول اسعار مغالى بها من قبل مجهز ما. اجري تحقيق حول الالاسعار المغالى بها والمشكوك بها من قبل احد المجهزين الذين يقدموا الخدمات بموجب عقد. بدأ التحقيق بصيغة مراجعة بيانات عن الدفعات المزدوجة وعند الكشف عن عدد من الحالات جرى توسيع التحقيق فيها. جرى الكشف عن عدد من الحالات الشاذة مثل تسديد دفعات مالية من دون مبرر مناسب او من دون تحقيق الانجاز المتعلق بتلك الدفعات. كما وجدت تسديدات مالية او فواتير من دون ان ترتبط بأي عمل معين. وعند مراجعة العلاقة مع البائع جرى الكشف عن زيادة مفاجئة في حجم العمل قبل ثلاث سنوات مضت. وجرى الكشف عن أن الأشخاص المسؤولين عن تقديم توصيات بمقدمي العطاءات الناجحين قد كتبوا وثائق العطاءات بحيث تفضل ذلك المقاول. وحدث ذلك في تلك المؤسسة بسبب الافتقار الى فصل المهام والواجبات.

إن معرفة مكانم المخاطر وعلاماته نقطة شروع مهمة لإدارة مخاطر الفساد. وما يمكن ان يلي ذلك هو السياسات الرامية الى منع الفساد والتي تستوعب ملف المخاطر الدقيق الخاص بمؤسسة معينة، وبرامج التدريب والتوعية التي تستهدف مكانم الخطر تلك، إضافة الى فصل المهام والواجبات، وعمليات التدقيق المفاجئة الموجهة توجيهاً صحيحاً للكشف عن اعمال الفساد.

توضح دراسات الحالات التالية بعض نقاط الضعف في الضوابط الرقابية للإشراف:

## دراسة الحالة 1

تم الإبلاغ في مؤسسة حكومية ما عن تورط موظف تنفيذي في مجلس التنمية الإقليمي في أعمال فساد، حيث حصل على أموال عامة بطريقة غير قانونية وقام باستخدامها لمصلحته الخاصة ومصلحة عائلته. وكان هذا الرجل موظف عام صاحب خدمة طويلة ورتبة متوسطة وراتب معتدل ويعمل بعيداً عن مقر مكتب المنظمة التي يعمل لصالحها، حيث كانت خطوط إعداد التقارير التي يقدمها غامضة أو غير مفهومة على نحو صحيح أو لم يطبقها المديرون المعنيون، وهو يقوم فعلاً بالإبلاغ إلى المكتب الإقليمي ولكن على أساس الارتجال أي على الأغلب شفويًا وهذا لا يُقيد في السجلات على نحو كافٍ. أن الافتقار إلى الإشراف يعني أن هذا الرجل أستطاع أن يمارس مستوى عالي من حرية التصرف .

ثمة عامل خطر آخر وجد في التحقيق إلا وهو الافتقار إلى التوجيه المناسب من الإدارة العليا كما هو الحال بالنسبة لأدائها، كما توقع الموظفون في المكاتب البعيدة عن المقر أن يحدد عملهم الخاص ويصاغ ويدار من دون الرجوع كثيراً إلى المكتب الرئيسي وقليل من الإشراف أو عدمه.

وقد أوصي بما يلي:

- يتم وضع الإدارة المناسبة وأداء الإدارة والمسائلة والضوابط الرقابية الخاصة بأعداد التقارير في المكاتب الصغيرة والبعيدة عن المقر وأن تتوجه برامج التدقيق الداخلي بعناية خاصة لإدارة البرنامج ونفقاته.
- تأمين الوصول المناسب لموظفي المكاتب الإقليمية والبعيدة عن المقر إلى البرامج التدريبية المؤسسية وبما في ذلك التدريب الخاص بالمعايير السلوك المهني وقوانين الاخلاقيات المهنية.

## دراسة الحالة 2

تم توقيع عقد مشتريات في مؤسسة التدريب التابعة لوزارة الشباب والرياضة مع المتعاقد لغرض تجهيز أدوات معينة خاصة ببرامج تدار في مؤسسة التدريب. ومع ذلك وجد المدقق اختلافات جوهرية في السعر المتداول في عقود المجهز وكذلك الحال عند مقارنة أسعار الأدوات ذاتها التي قام مجهزين مختلفين بتجهيزها إلى المؤسسة ذاتها. في هذه الحالة ، كلفت الأدوات أسعار باهظة مثل كاميرات رقمية و مواد أخرى .

يعزى السبب الرئيسي لذلك إلى غياب الإشراف من رئيس المؤسسة التدريبية. ويعد الإشراف الكافي أمراً جوهرياً فيما يتعلق بالعمليات كتلك المعنية بالعقود، وقد وجد أن مراقبة سير عمل العقد يعتبر المفتاح لضمان أن المجهزين الذين ينفذون شروط العقد الخاصة بالسعر والمعايير والتسليم .

## دراسة الحالة 3

قامت وكالة محاربة الفساد بإلقاء القبض على مهندس يعمل في المجلس البلدي ومتعاقد لحصولهم على أموال غير مشروعة بمبلغ \$47,100، حيث تم ألقاء القبض على المتعاقد بسبب تقديمه معلومات مزورة عندما قدم طلب يتعلق ببناء جدار ساند، كما وتم إلقاء القبض على مهندس بسبب تواطئه مع المتعاقد، إذ وجد أن المتعاقد قام بتسليم طلب بمبلغ \$88,100 كتكلفة لبناء الجدار في حين أن التكلفة الحقيقية كانت \$41,100 فقط، وقد تم التحقيق مع كلاهما ووجهت التهمة لهما في المحكمة.

وجد المدققون أن عمليات مراجعة العمل والمصادقة عليه قد قام بانجازها متعاقد مسموح له بالتعديل بدون إشراف وبدون أي دعم وثائقي أو تأكيد من المدير الأعلى، كما حدد المدققون الافتقار إلى الإشراف وكذلك التدريب كنقطة ضعف في الرقابة الداخلية .

## 2. 5. 1. 5 استخدام الحكومة الالكترونية

من الممكن أيضا استخدام الحكومة الالكترونية كوسيلة لتحديد الفساد كما يتطلب من استخدام تكنولوجيا المعلومات التي توحد وتشخص شروط الخدمات ان توحد الاجراءات والاحكام وان يفصح عن انظمة تكنولوجيا المعلومات من اجل ان تعمل بكفاءة وجعلها من الممكن ان ترصد القرارات والاجراءات وان كل هذا يعتبر بمثابة رادع للفساد .

## 2. 5. 2 الكشف عن الفساد

ان للمديرين مهمة المراقبة المستمرة لعملياتهم واتخاذ الإجراءات المعنية والفورية لجميع نتائج العمليات غير الكفوءة وغير الفاعلة وغير الاقتصادية وغير التنظيمية . تعتبر عمليات المراقبة مهمة للغاية لضمان أن أعمال الرقابة قد حققت النتائج المرجوة . وغالبا ما نجد انه بدون الرقابة والادراك اللازم فسيكون الناس غير مقتنعين بممارسة أعمال الرقابة الموضوعية . في بعض الحالات ، تحدد أمثلة عن أعمال الرقابة الداخلية الضعيفة ويبلغ عنها ، وتستجيب الإدارة إلى النقاط المثارة وتتخذ الإجراءات التصحيحية المبكرة عادة . فيما يلي بعض الأمثلة للأدوات المستخدمة في الكشف عن الفساد :

## 2. 5. 2. 1 اليات الابلاغ

ان اليات الابلاغ هي ادوات رسمية للتواصل معدة من قبل المؤسسة لكي يتمكن الموظفون العموميون واي طرف ثالث مهتم ان يوفر معلومات حول أي اجراءات فاسدة محتملة او حالات مخالفة لسياسة النزاهة المؤسساتية التي تحصل في الماضي او حدثت للتو .

قد تتكون هذه الالية من صناديق البريد وخطوط الهاتف والبريد الالكتروني او المواقع الالكترونية المصممة لاستلام الاشعارات الرسمية المشار اليها اعلاه .

تعتبر اليات الابلاغ وسيلة اساسية في محاربة الفساد والكشف عنه و ردع الافعال الفاسدة والخروقات والسلوك غير المناسب .

لقد اشارت الدراسات المتخصصة بان اليات الاخبار تعتبر من اكثر الطرق فاعلية في الكشف عن الافعال الفاسدة والاحتيال وانواع السلوك غير النظامي الاخرى متجاوزا الى حد كبير اعمال الرقابة الاخرى للفساد مثل اعمال التدقيق الداخلي والخارجي و تحقيقات الادارة .

تعتبر هذه الليات ايضا من عناصر الردع المهمة وان تكون لديهم قناعة بان الافعال المخالفة لسياسة النزاهة قد يكون من الممكن الإبلاغ عنها و ردعها .

كذلك عندما ترتبط مثل هذه الالية وبشكل مناسب بالمتطلبات المؤسساتية والمنفذة فانها تجلب إجراءات مهمة في الحد من مخططات الفساد التي تجرى بالفعل و من حجم الخسارة التي تواجهها المؤسسة بسبب الكشف المبكر عنها .

ان التنفيذ الصحيح لإلية الإبلاغ يتطلب ومن بين أمور أخرى ان يتوسع وبشكل ملائم بين الكل على مستوى المؤسسة والأطراف الثالثة المهتمة وكذلك أن تضمن السياسة ان الشخص المخبر يمكنه الإبلاغ عن المخالفات بطريقة سرية ومجهولة وبدون أي عواقب.

ينبغي أن تتضمن الآلية نظام التتبع الذي يسجل التقارير والذي يؤكد بان التقارير يتم متابعتها بشكل مناسب . وان على وحدة مكافحة الفساد في المؤسسة او ما يعادلها ان تشرف على فاعلية الامتثال الى الآلية .

وينبغي على الإدارة العليا ان تعزز وبشكل دوري بالإبلاغ عن أي نشاط مشبوه بالوقت المناسب وان تؤكد على مجهولية المخبر وعدم الانتقام لهم.

يقدم معهد المدققين الداخليين اطار عمل للممارسات المهنية في جميع انحاء العالم التي من الممكن ان تؤخذ بعين الاعتبار ايضا من قبل المدققين الذين يدققون نظام مكافحة الفساد<sup>44</sup>.

## 2.2.5.2 التدقيق الداخلي

يعتبر التدقيق الداخلي أداة مهمة في الكشف عن الممارسات الفاسدة والتي يمكن أن تقسم وحدة الرقابة الداخلية عادة إلى:

### ➤ التدقيق الإداري الذي يتضمن:

- تقييم وفحص النتائج والنشاطات الادارية
- تقييم وفحص عمليات المؤسسة
- تقييم كفاءة استخدام الموارد المادية والبشرية

➤ التدقيق المالي الذي يركز على تحديد فيما اذا كانت المعلومات المالية للمؤسسة المقدمة تتوافق مع اطار العمل التنظيمي والابلاغ المالي المعمول به<sup>45</sup> والذي يتضمن :

- متابعة القيود المحاسبية من خلال إجراء التوثيق و الاختبارات الحسابية
- التحقق من نزاهة وتوافق النظم والتشريعات والمبادئ المحاسبية المقبولة بشكل عام.
- ضمان وجود الحماية للأصول ضد الاختلاس والاحتيال و سوء الاستخدام .
- فحص وتقييم نقاط القوة والموثوقية وفاعلية أعمال الرقابة الداخلية .

من المتوقع من مدققي الجهاز الرقابي العالي أن يطرحوا على الأقل الأسئلة التالية حول أعمال التدقيق الداخلي بضمنهم المدققون الداخليون :

<sup>44</sup> <https://na.theiia.org/Pages/IIAHome.aspx>

<sup>45</sup> المعيار 200- المبادئ الأساسية للتدقيق المالي : <http://www.issai.org/media/69910/issai-200-english.pdf> .

- هل يؤدي المدققون الداخليون عملهم بأمانة وحرص ومسؤولية؟
- هل يشرف المدققون الداخليون على تطبيق القانون ويتوقعوا اكتشاف أية أفعال من خلال تطبيق القانون؟
- هل يحترم المدققون الداخليون الاهداف الاخلاقية والقانونية لمؤسستهم؟
- هل يشارك المدققون الداخليون في اي أنشطة قد تقوض حكمهم المهني؟
- هل يقبل المدققون الداخليون بأي منافع مادية التي قد يضعف حكمهم المهني؟
- هل يفصح المدققون الداخليون عن كل الحقائق المادية التي عرفوها إثناء قيامهم بواجباتهم؟
- هل يقوم المدققون الداخليون بحماية المعلومات المكتشفة إثناء القيام بواجباتهم وفقاً لمبدأ السرية؟
- هل ينفذ المدققون الداخليون مهامهم بالعناية الواجبة و الاجتهاد وفقاً الى معايير المهنة؟
- هل يعزز المدققون الداخليون ويطورون كفاءتهم وفعاليتهم باستمرار عند تنفيذ مهامهم؟

## 2.5.3 الاستجابة للفساد

ينبغي على كل مؤسسة أن تضمن أن سوء السلوك الاحتيالي أو الفاسد يخضع إلى الاستجابة المناسبة من قبل الإدارة . يتضمن هذا الإجراءات الموضوعية وفق إلى القوانين الجنائية والتنظيمية والعمل أو الخاصة . ينبغي إن تحلل حالات الفساد إذا لزم الأمر وتكون سبب لتعديل إجراءات منع الفساد

تشير استجابة الفساد إلى خطة العمل التي توضع بشكل مناسب عند اكتشاف أو الإبلاغ عن سلوك أو حالة فساد مشبوهة . أن الغرض من هذه الخطة هو تحديد المسؤوليات اتجاه الإجراءات مثل :

- التحقق من حالات الفساد واتخاذ الإجراءات المناسبة
- تأمين أدلة الإجراءات الجنائية و / أو التنظيمية
- منع المزيد من الخسارات
- استرداد الخسارات
- إعداد خطوط تواصل مع منظمات سيادة القانون ذات العلاقة .
- مراجعة أعمال الرقابة الداخلية التي تتابع حالة الفساد
- إجراءات الإبلاغ عن الفساد

عند الإبلاغ عن حالة الفساد المشبوه أو تحديدها ، فينبغي إجراء تقييم للموقف . ينبغي الأخذ بعين الاعتبار الى العوامل التالية :

- مصدر اكتشاف حالة الفساد المشتبه بها
- صحة المعلومات المستلمة بشكل أولي
- التقييم الأولي للظروف المتضمنة والتابعة للإدارة التنفيذية

إن الغرض من التقييم هو السماح بصنع القرار حول الإجراءات المناسبة التي ستتخذ . يتضمن هذا :

- فيما إذا كان بالضرورة الإبلاغ عن المسألة لمنظمات سيادة القانون
- فيما إذا كانت المسألة تقتضي إبلاغ مؤسسة التدقيق الحكومية أو إي منظمة خارجية أخرى ام لا
- فيما إذا كانت تقتضي التحقيق الداخلي الرسمي
- تحديد الشخص الذي يجري التحقيق الداخلي
- فيما إذا كان الإجراءات تحتاج أن تتخذ لتأمين موجودات او موارد او معلومات المؤسسة

ينبغي إبلاغ مؤسسات سيادة القانون ذات العلاقة عن حالات الفساد المشبوه بها عندما تكون هناك احتمالية بان النشاط الجنائي قد نفذ . في حال اعتبار النشاط الاحتيالي أو حالات الفساد المشبوه بها من هذه الطبيعة وإبلاغ مؤسسات سيادة القانون عن المسألة، فلم تبذل أي محاولة من قبل موظفي المؤسسة في طرح أسئلة على الموظفين أو الأطراف الثالثة المشتركة كما ان هذا يمكن أن يضر التحقيقات المستقبلية و قضايا الدعاوي المتكررة الخاصة بمؤسسات سيادة القانون ذات العلاقة .

قد تتضمن التحقيقات أشخاص من المؤسسة نفسها مثل المدققون الداخليون أو مدراء التمويل أو قد تتضمن أطراف خارجية الذين لديهم مهارات خاصة و مشتركة بشكل خاص لتقديم المساعدة في التحقيق

سيعتمد القرار على الظروف والخبرات المطلوبة ذات العلاقة . في إي حال ، إن الشخص المختار ينبغي أن يكون لديه المؤهلات والخبرات المناسبة من اجل تنفيذ التحقيق , في بعض الحالات قد يكون من الضروري اتخاذ الإجراءات لتأمين الموجودات و يحافظ على المعلومات. قد تتضمن هذه الإجراءات :

- توجيه مدير الموارد البشرية بتعليق عمل أو سحب من العمل الموظفين المشتبه بهم ريثما تظهر نتائج التحقيق
- تأمين وثائق ومكان عمل المشتبه به وجعله غير قابل للوصول إلى المشتبه به و إي موظف آخر غير مخول بذلك
- توجيه مدير تكنولوجيا المعلومات بضمان أن المعلومات الموجودة في الهواتف المحمولة أو في شبكة المؤسسة والمتعلقة بالفساد لا يمكن الوصول إليها أو تدميرها أو إفسادها .
- في حال الاشتباه في المتعاقد أو المستشار أو المجهز الخارجي ، توجيه مدير المالية بوقف أي مدفوعات مستحقة مباشرة .
- التأمين المادي للنقد أو الموجودات أو أي مواد قد تكون معرضة للخطر

كجزء من عملية التحقق ، إن المبلغ الحقيقي لأي خسارة ستحدد إلى أقصى حد ممكن . وينبغي السعي إلى استرداد الخسارات الناتجة عن أي نشاط غير أخلاقي أو احتيالي أو فاسد في جميع الحالات. وهذا يتضمن

تقيم الكلفة مقابل المنافع. فعندما تكون الخسارة جوهريّة ، فينبغي الحصول على المشورة القانونية عن احتمالية تجميد موجودات المشتبه به من خلال المحكمة ريثما الوصول إلى استنتاجات التحقيقات. من الممكن أيضا الحصول على المشورة القانونية حول فرص استرداد الخسارة من خلال المحكمة المدنية ، في حال رفض الشخص المعني في التعويض عن الخسارة.

إن المخرجات المهمة في التحقيق في الفساد هو تحديد إخفاقات الرقابة التي تسمح بحدوث الفساد. في كل حالة يكشف فيها حالة فساد، ينبغي إجراء مراجعة لتقييم ملائم من أعمال الرقابة الداخلية للمؤسسة وتحديد ماهي الإجراءات المطلوب اتخاذها .

بغض النظر عما إذا كان التحقيق داخلي أو خارجي، ينبغي المحافظة على السجلات المناسبة لجميع التحقيقات. يتضمن هذا التحقيق نفسه وأي إجراءات تنظيمية متكررة وتغيرات في ترتيبات الرقابة الداخلية .

عند التوصل إلى استنتاجات التحقيق، ينبغي تبليغ لجنة أو مجلس التدقيق بالنتائج ومدير التدقيق الداخلي . وينبغي أيضا تقديم تقرير سنوي عن حالات الفساد يتضمن التفاصيل التالية :

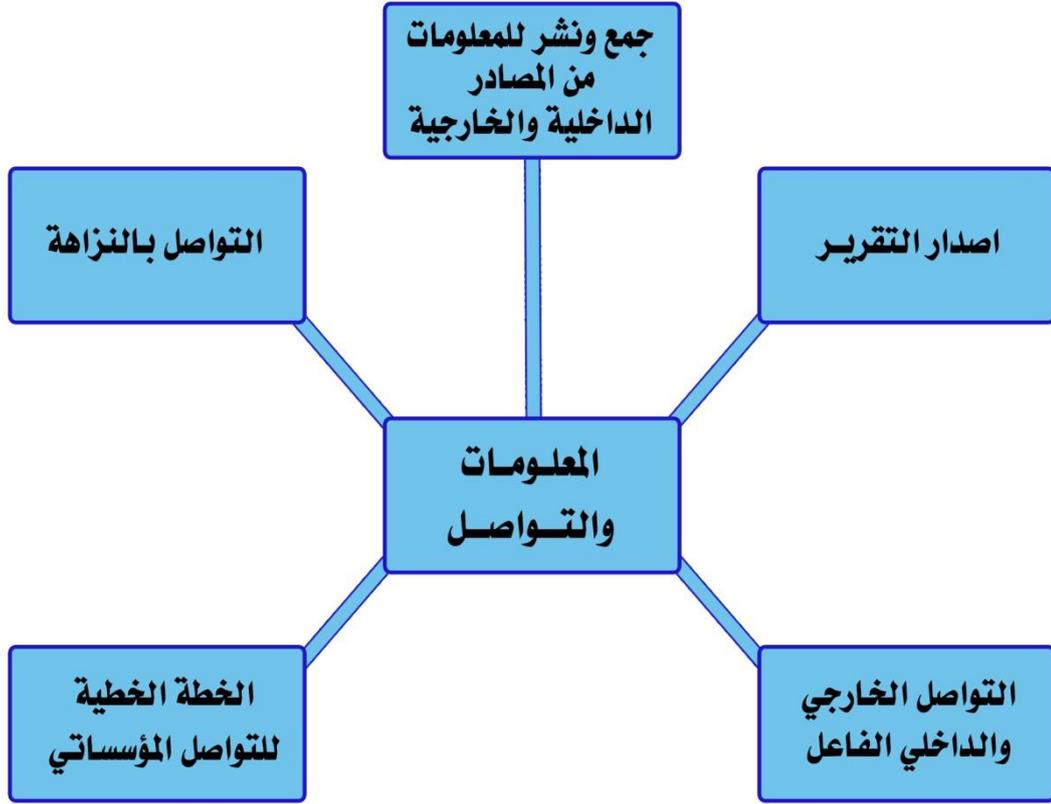
- جميع حالات الفساد المبلغ عنها تجاه المؤسسة
- نتائج تحقيقات الفساد الداخلية
- موقف حالات الفساد المشار اليها في المؤسسات الخارجية للتحقيقات
- نتائج اي اجراءات ادارية او محاكمات كاملة
- التعديلات الحاصلة في الرقابة الداخلية بعد اي حالة فساد .

## 2.6 التواصل – الإبلاغ

2.6.1 رفع التقارير الى المؤسسات خارج الكيان الخاضع للتدقيق (جهاز الرقابة العالي، البرلمان، المفتش العام، المدعون العامون)

تعتبر المعلومات ضرورية للمؤسسة لتنفيذ مسؤولياتها التي تحتوي على نظام يمنع الفساد ولتنفيذ نشاطاتها بطريقة تساهم في تحقيق الاهداف والغايات ضمن بيئة شفافة وفاعلة .

وكذلك فعندما تتدفق المعلومات داخليا وخارجيا، فانها تمنح الموظفين العموميين المعلومات الضرورية في تنفيذ نشاطات مكافحة الفساد على اساس يومي وتمكنهم من فهم الحصص الفردية من المسؤوليات لتحقيق اهداف النزاهة المؤسساتية ، وتحقيق الالتزامات القانونية وتجنب سوء استخدام وهدر الموارد .



الشكل 3: تدفقات التواصل الداخلي والخارجي ، الجهاز الرقابي للمكسيك

## 2.6.2 جمع ونشر المعلومات من المصادر الداخلية والخارجية

تجمع المعلومات التي تأتي من المصادر الخارجية والداخلية وتحلل بشكل مستمر عند تنفيذ المؤسسة لمهامها وتتخذ القرارات الخاصة بالوظيفة العامة للمؤسسة بقدر النشاطات المحددة لكل مجال .

من الامور الاساسية ان تنفذ المؤسسة الاليات المناسبة من خلال هذه العملية لتحديد و نقل معلومات الهيكل التنظيمي ذات العلاقة بسلامة النزاهة .

ينبغي ان تضمن وحدة مكافحة الفساد او مايعادلها ان المعلومات وثيقة الصلة الناتجة داخليا ان تصل بالوقت المناسب الى الادارة العليا ومدير المؤسسة .

وكخاصية دعم ، ينبغي على هذه الوحدة ان تشرف ايضا على اي معلومات خارجية قد تكون ذات صلة بتلبية المؤسسة لاهداف نزاهتها وتبادل هذه المعلومات مع الادارة العليا ومدير المؤسسة. مثل هذه المعلومات يمكن ان تشمل: نتائج التدقيق او التغييرات القانونية التي اثرت على عمليات المؤسسة او اصدار ادلة او احكام تشغيل او برامج عامة جديدة تتعلق بالكيان .

سيكون للمؤسسة فرصة افضل بان تكون فاعلة وكفوءة في مهامها ومسؤوليتها الخاصة بالنزاهة في حال كونها فاعلة في تحديد وجمع وتسليم المعلومات ذات الصلة للموظفين العموميين المناسبين بطريقة صحيحة وبالوقت المناسب .

فيما يخص ادارة المستوى المتوسط، فعليهم استلام المعلومات التحليلية لمساعدتهم في تحديد الاجراءات الخاصة في التنفيذ من اجل تعزيز النزاهة وتجنب الفساد في مجالات مسؤولياتهم. ستعتمد درجة تفاصيل هذه المعلومات على مستوى التوجيه.

ان المعلومات المقدمة ينبغي ان تكون واضحة وبسيطة و مجمعة وينبغي ان تكون في متناول اليد من اجل ان تكون المتابعة فاعلة حول الاحداث والنشاطات والعمليات الضعيفة التي تعزز الاستجابات الموجهة .

خلاصة لذلك ينبغي على جميع الموظفين تسليم المعلومات وفقا الى مستوى التفويض الخاص بهم ودرجتهم في المسؤولية تجاه النزاهة المؤسساتية والمعلومات التي تساعدهم في تحديد ما اذا كانت الاهداف الاستراتيجية لمكافحة الفساد قد تمت تلبيتها، في حال تمت متابعة خطط التطوير السنوية الخاصة بالموضوع و تحققت الاهداف المؤسساتية حول الشفافية و الشرعية والمساءلة.

## 2.6.3 التواصل

التواصل هو عملية مستمرة من توفير وتبادل والحصول على المعلومات التي تنفذها المؤسسة لدعم جمع ونشر المعلومات ذات الصلة والتي تحميها من الفساد وتساعد على سلامة النزاهة التي لديها . ان التواصل الداخلي هي وسائل لنقل وتوزيع المعلومات من خلال المؤسسة ككل .

تمكن هذه المعلومات الموظفين الحكوميين من استلام رسالة واضحة من مدير المؤسسة والادارة العليا تشير الى ان مكافحة الفساد والرقابة الداخلية والنزاهة التي تعزز المسؤوليات ينبغي ان تتخذ بشكل جاد.

ان التواصل الخارجي يكون في جانبين : من جانب انه يقدم للمؤسسات معلومات خارجية تتعلق بقيمتها ومبادئها وفي نفس الوقت تعتبر القناة التي تسلم فيه المؤسسة المعلومات الى الاطراف الخارجية فيما يخص حاجاتهم وتوقعاتهم ومعايير النزاهة المؤسساتية الخاصة بها.

بهذه الطريقة ، ان التواصل مع المؤسسات الحكومية العامة والمجهزين ووسائل الاعلام والمواطنين واصحاب المصلحة الاخرين يسمح للمؤسسة بجمع واستلام المعلومات من اجل تطويرها و معالجة المهمة والاهداف والغايات ومخاطر النزاهة التي تواجهها المؤسسة بطريقة افضل. وحتى وان كان هناك عدة طرق ووسائل متوفرة للمؤسسات ، فان على كل مؤسسة ان تعد تلك الطرق التي تعتبر اكثر ملائمة لتفويضها ومهامها.

## 2.6.4 الخطة المكتوبة حول التواصل المؤسساتي

يتضمن طرق التواصل ضمن المؤسسة الكتيبات والأدلة والتوجيهات والسياسات والإجراءات والتقارير ومذكرات التفاهم والتقارير الإحصائية والإشعارات و إشعارات المجالس والمواقع الالكترونية والشبكات الداخلية والرسائل المسجلة والفيديوهات والبريد الالكتروني والخطابات وغيرها .

ينبغي أن تؤكد هذه الطرق على جودة المعلومات فيما يخص النزاهة والموثوقية والانجاز والدقة ووثاقه الصلة، إن إطلاق معلومات خاطئة أو غير موثوقة تؤثر على صورة المؤسسة وتزيد من احتمالية تجسيد الفساد .

ولهذا تحتاج المؤسسات إلى تطوير وإدارة وفحص نظم المعلومات الخاصة بها و متابعة خطة التحسين المستمرة لضمان فاعلية وموثوقية المعلومات التي تنقلها .

إن تشغيل نظم التواصل والمعلوماتية هو لكي تستند على الخطة التي تعود أهدافها وغاياتها إلى الخطة الإستراتيجية المؤسساتية وتضمن وجود آليات في تحديد المتطلبات المعلوماتية المستقبلية.

وكذلك كجزء من عملية إدارة المعلومات ، ينبغي على المؤسسة أن تراقب وتحلل وتقيم وتحسن البنى التحتية التكنولوجية الخاصة بها من اجل زيادة قدرتها على إجابة مستخدميها .

ينبغي على مدير المؤسسة والإدارة العليا أن يشرفان وبشكل دوري ومن خلال آليات مناسبة على جودة المعلومات الناتجة والمنتجة وفقا إلى التوجهات المبينة في خطة التحسين المتواصل للنظم المعلوماتية. ينبغي أن تأخذ هذه الإجراءات بنظر الاعتبار العوامل مثل دقة المحتويات فضلا عن إمكانية الوصول البيانات ذات الصلة.

ينبغي الإشارة إلى إن المعلومات التي تنقلها المؤسسات إلى الأطراف الخارجية عادة ما تدار من خلال الالتزامات القانونية المتعلقة بالوصول إلى المعلومات والمساءلة والشفافية. وبذلك إن البيانات المجموعة من خلال المؤسسات الحكومية هي عامة وليس للموظفين الحكوميين حقوق امتياز حصرية من ذلك وينبغي أن تكون متاحة لمقدمي الطلبات.

تعمل كل مؤسسة على تحليل التزامات الوصول الى المعلومات و تضع آليات التواصل التي سوف تستخدمها لنشر ونقل البيانات وفقا إلى البنود القانونية المطبقة.

## 2.6. 5 التواصل الداخلي الفاعل

يعد التواصل الداخلي الفاعل عنصر مركزي لضمان ان توجيهات وأحكام النزاهة تطبق بشكل ملائم وبالوقت المحدد لأنه من الضروري نشر الرسالة المشار إليها أعلاه الخاصة بمدير المؤسسة حول جدية مسؤوليات مكافحة الفساد . ولهذا على المؤسسات الحكومية وضع آليات تسهل التدفق العمودي والأفقي والمستعرض للمعلومات ضمن الكيان من اجل تعزيز التواصل البسيط والديناميكي والموجه بين مختلف خطوط السلطة.

ينبغي أن يبلغ موظفي الحكومة بشكل واضح حول المهام المخصصة لهم من خلال الآليات الرسمية بغية تحديد مسؤولياتهم الخاصة بسلامة النزاهة والمسار الذين يربطون به عملهم مع احد الموظفين العموميين الآخرين و الأطراف الثالثة. يساعد هذا على منع وردع الأفعال الفاسدة المحتملة.

علاوة على ذلك ينبغي أن يتضمن التواصل حول قضايا النزاهة بجعل الموظفين على معرفة انه في حالة اكتشاف وجود ضعف في تفعيل الرقابة الحالية وليس فقط تحليل وتسجيل الحادث لكن أيضا وضع

الأسباب التي إلى أدت لهذا الإخفاق من أجل إن يكونوا قادرين على تصحيح نقاط الضعف الهيكلية لأعمال رقابة مكافحة الفساد .

فهناك حالات تكون فيها بعض مجالات المؤسسة تقع بشكل مؤقت أو دائم في مناطق جغرافية بعيدة. في هذه الحالة ، ينبغي على الكيان أن يبذل جهود خاصة لضمان التواصل الثابت بين الإدارة العليا و جميع البرامج الإقليمية والتنفيذية والتشغيلية المعدة بشكل مناسب.

يخلق هذا التفاعل تآزر يساهم في الضمان بان جميع الموظفين العموميين بغض النظر عن المكان الذين يعملون به يعملون تجاه نفس الأهداف والغايات وان كل مجال على بيينة بمؤشرات نزاهة بعضهم البعض وتوجهات مكافحة الفساد.

ينبغي على المؤسسة أن تضع آليات مناسبة للموظفين من أجل نقل معلومات النزاهة وثيقة الصلة إلى المستويات الهرمية العليا بدون الاعتماد على المشرف المباشر. وبدوره ،ينبغي على مدير المؤسسة والإدارة العليا بدورهم إظهار الحقيقة للاستماع إليها .

إن الممارسة الشائعة في تحقيق هذا الهدف تكمن في تنفيذ المواقع الالكترونية أو البريد الالكتروني والهواتف أو صناديق البريد. ينبغي تسجيل جميع الحالات المستلمة ومتابعتها بشكل دقيق وملائم وبحسب حدود السلطة المحددة بوضوح .

وكما أشير أعلاه، ينبغي على الكادر التأكد من عدم وجود هناك انتقام للإبلاغ عن المخالفات أو الأفعال الفاسدة المحتملة لسياسة النزاهة. وبخلاف ذلك ، فان فاعلية آلية الإبلاغ ستتضاءل بشكل جدي .

وكنشاط تكميلي لفتوات نقل المعلومات حول المخالفات،تعد المؤسسة آليات لجعل الموظفين العموميين وأصحاب المصلحة من الطرف الثالث باقتراح تحسينات على عمليات المؤسسة مثل الخطوط الساخنة والبريد الالكتروني وصناديق البريد .

ختاما ، أن قانون السلوك المهني تؤدي دورا مهما كطريقة من طرق التواصل الداخلي التي تنشر المعرفة حول الإجراءات المقبولة وبالعكس فضلا عن عواقب الإجراء غير المناسب.

## 2.6.6 التواصل الخارجي الفاعل

من أجل الحد من أعمال الفساد المحتملة التي تأتي من أطراف خارجية فمن المفروض أن تعد الكيانات تواصل فاعل مع جميع المؤسسات التي قد يكون لها تأثير على نزاهة نشاطاتها وبرامجها ومشاريعها وعملياتها ونشاطاتها المؤسساتية الأخرى .

ولهذا ينبغي على المؤسسات تنفيذ قنوات التواصل الرسمي مع الكيانات والمجهزين والمتعاقدين و المستشارين و المواطنين والمجاميع المعنية الأخرى التي يمكنها أن تساهم في جودة وأعداد الوظائف والمنتجات والخدمات المقدمة من قبل المؤسسة وفقا إلى مسؤولياتها وتفويضها.

إن الاستخدام الموسع للشبكات الاجتماعية و التطور التكنولوجي يساهم في تنفيذ هذه الأنواع من الممارسات . وبغض النظر عن الوسائل المختارة في الحصول عليها من المصادر الخارجية ، ينبغي

معالجة المعلومات وتوثيقها بشكل رسمي والإشراف عليها بشكل متواصل بطريقة تضمن فاعليتها وكفاءتها.

وبالتالي فمن المهم أن تضمن المؤسسة أن كل طرف خارجي مع من يقوم بالتواصل أن يبلغوا بالأحكام الأخلاقية التي تدير الإجراءات الخاصة بالكيان والتي تنقل الرسالة الخاصة بالأفعال غير المناسبة مثل ملئ الفواتير غير الدقيقة او محاولة إعطاء رشوة إلى موظف حكومي وغيرها سيتم الكشف عنه ومعاقبته.

ان البنى التحتية التي تعالج التواصل تختلف بين المؤسسات وفقا الى طبيعتها وحجمها وتفويضها . ومع ذلك ينبغي على كل مؤسسة ان تضمن من توصلها ان يلتزم بافضل الممارسات من خلال البرامج والسياسات الواضحة التي تعتبر مناسبة فيما يخص تقييمات الفوائد والتكاليف .

## 2.6.7 اصدار التقرير

تشمل نشاطات التواصل اصدار تقارير مؤسساتية ( مثل تقارير الموازنة والتقارير المالية والتشغيلية والبرامجية ) ذات الجودة والمحتوى والنطاق المناسب التي تجمع بحسب اشراف مدير المؤسسة والادارة العليا واي افراد معينين للقيام بهذه المهمة .

من اجل ان تدعم التقارير القيم المؤسساتية ، يقوم مدير المؤسسة والادارة العليا باعداد اليات مناسبة التي من خلالها يتم تضمين المبادئ الرئيسية مثل موثوقية البيانات ، ليكونا قادرين على الحد من احتمالية تقديم بيانات غير دقيقة و اصدار تقارير ذات جودة منخفضة ( على سبيل المثال ، وجود نطاق غير كفاء او عرض تقديمي معقد اكثر من اللازم ) .

وعلى نحو مماثل، فلا تغالي التقارير في تقييم او تبخس الاحداث او الارقام التي تؤثر على المعرفة بوضع المؤسسة ، ولهذا ينبغي على المؤسسة ان تعد وتوثق شكل رسمي سياسة اصدار التقارير التي ينبغي ان تتضمن اجراءات محددة لكل من الخطوات المختلفة : جمع المعلومات وتاكيد البيانات وفحص دقة ونزاهة المعلومات والتاكيد الاخير من قبل السلطات المختصة و الاصدار الاخير للوثيقة .

وبهذا ينبغي ان تكون الليات مناسبة وعقلانية لاعداد التقارير وينبغي على مدير المؤسسة والادارة العليا في مجال مسؤولياته المعنية الافصاح عن جميع البيانات حول ممارسات الموارد والموازنات والبيانات المالية المطلوبة في الفهم المناسب لوضع الكيان. فمن خلال هذه النشاطات ، يعزز الكيان الشفافية والمساءلة وفقا الى المبادئ القانونية ذات الصلة .

ونظرا الى اهمية اصدار التقارير التي تعكس باختصار حالة العمليات المؤسساتية والتقدم المحرز تجاه تحقيق الاهداف ، فمن الضروري ان يضع مدير المؤسسة والادارة العليا مسؤوليات داخلية بطريقة مناسبة وواضحة . بهذه الطريقة ، يمكن للمعلومات واجراءات التفويض ان تنتقل بفاعلية ما بين الموظفين من خلال مستويات مساحة المسؤولية المنوطة اليهم .

وبطريقة مماثلة، ينبغي ان تجعل السياسة الموضوعية في اصدار التقارير المعلومات متاحة للادارة العليا وينبغي ان تحدد المتطلبات المعلوماتية للسماح بالاداء الملائم وينبغي عليها ان تحدد بالضبط درجة انجاز المسؤوليات .

ينبغي على الكادر المشترك في وضع واصدار التقارير ان يفهم عملية التقرير بوضوح، والتي تتضمن تفويض المسؤوليات ومستويات المراجعة ، من اجل تجنب أي تكرار في الجهود و التعليمات المتناقضة والارتباك بين اعضاء المؤسسة.

ضمن عملية اعداد التقارير ، عادة مايكون هناك مخاطر تؤدي الى انقطاع الاتصال بين النشاطات التشغيلية و الادارية . ومع ذلك ، ينبغي على سياسة اصدار التقارير ان تعد هيكلية للعلاقات التي تعزز التواصل الفعال بين الادارة التشغيلية والوسطى والعليا .

## 7.2 المراقبة والتعديل

### 7.2.1 عملية المراقبة الدائمة

حتى وان كان نظام منع الفساد مناسباً ولا وجود لحالات فساد او غير نزيهة حقيقية ، فعلى الكيانات ان تبقى حذرة وتعد نشاطات مراقبة متواصلة. ينبغي على مدير المؤسسة والادارة العليا ان تضع استراتيجية لتضمن ان عملية المراقبة المستمرة موجودة وفاعلة وانها تسمح بالتقييمات الذاتية عند الكشف عن الاخفاقات . يجب ان تركز المراقبة الفاعلة والتقييم على قياس النتائج والتقدم باتجاه تحقيق الاهداف، بدلا من مراجعة النتائج والتقدم في تنفيذ نشاطات الرقابة ببساطة .

هنالك انواع مختلفة من التقييمات يمكن للكيان تنفيذها في جوانب مختلفة ، مثل التصميم والتنفيذ وتقييمات التأثير .

يساهم تقييم التصميم في تحديد بقاء نظام منع الفساد ولتقدير احتمالية النجاح . يجرى هذا قبل تنفيذ اعمال الرقابة و يشمل تحليل منهجيات القياس وفقا الى المشكلة المحددة التي ستحل والموارد التي تمتلكها المؤسسة .

ان تقييم التنفيذ يتعلق بتحديد فيما اذا كان البرنامج قد نفذ بافضل طريقة ممكنة . يجرى هذا التقييم عندما توضع ضوابط مكافحة الفساد و تشمل تاكيد ان الموظفين الحكوميين ينفذون الاجراءات السليمة .

ان الغاية من تقييم التأثير هو قياس اثار النظام التي تتعلق بنطاقه وجودته . يجرى هذا التقييم بعد تنفيذ البرنامج ويتضمن فحص فيما اذا تم تحسين الوضع المحدد عند تطبيق البرنامج بالمقارنة مع الوضع في البرنامج الذي لم يطبق .

فان المراجعة الدورية المستقلة تعود الى الفقرات المحددة في نظام الرقابة الداخلية .ومن اجل تحديد نطاق وتكرار التقييمات المستقلة ، فعلى المؤسسة ان تاخذ بعين الاعتبار نتائج تقييم مخاطر الفساد . وعادة مايجرى هذا التقييم داخل الكيان والذي يساعد على تحديد المجالات المعرضة للمخاطر في المؤسسة.

ينبغي على المؤسسة ايضا ان تنفذ تقييمات مستقلة بعد اجراء التغييرات ذات الصلة في خططها الاستراتيجية عندما يكون هناك زيادة او نقصان في القدرات المؤسساتية او الفردية او عندما يكون لنظم المعلومات المتعلقة باستخدام الموارد العامة تغييرات حقيقية .

وحتى في غياب التغييرات ذات الصلة في النشاطات المتعلقة بالموارد العامة ، من الملائم اجراء تقييمات مستقلة بشكل متكرر عنها وعن أي نشاطات اخرى معرضة لخطر الفساد .

وعلاوة على ذلك ، ينبغي ان تكون الاستراتيجيات الخاصة بالتقييمات المستقلة والمراقبة المتواصلة موثقة وتنقل بوضوح الى الكادر المؤسسي . وينبغي على المؤسسة ان تضمن بان هذه النشاطات الخاصة بالاشراف تنفذ من قبل المختصين ذوي الكفاءات الاخلاقية والمهنية المناسبة .

وينبغي ان تكون استنتاجات و نتائج التقييم متوفرة للموظفين الحكوميين المعنيين لكي يتمكنوا من تحسين ادائهم والمساهمة في حماية النزاهة .

## 2.7.2 تحليل الدروس المستخلصة

يجب استخدام نتائج المراقبة والتقييمات لتحسين تصميم وتنفيذ نشاطات ادارة مخاطر الفساد . ان تنفيذ نظم منع الفساد لا يستثنى وجود امثلة وحالات فاسدة . ولانه لا يوجد نظام مثالي فان اعمال الرقابة يمكن تجنبها في بعض الاحيان وقد لاتحدد نقاط الضعف في الوقت المناسب .

ولهذا السبب فانها تقتضي وكجزء من نشاطات المراقبة للبرنامج تحليل الافعال الفاسدة بالتفصيل التي حصلت بالفعل من اجل استخدام النتائج في تحسين النظام بشكل دائم .

ونتيجة لهذا ، ينبغي على مدير المؤسسة والادارة العامة وبالتعاون مع قسم مكافحة الفساد والمدققين الداخليين التواصل من اجل معالجة القضايا المحددة والدروس المستخلصة . فمن خلال التعليقات الحقيقية لهذه المعلومات ، يمكن للكيان ان يكشف عن المشاكل الهيكلية التي تجعل الفساد من الممكن حدوثه و بالنتيجة فانها يمكن من تحسين برنامج النزاهة المؤسسي و اعتماد افضل الاجراءات ومنع تكرار هذه المشاكل في المستقبل .

وكمثال عن ذلك ، فان الاسئلة التالية ينبغي التطرق اليها لان اجوبتها تساهم في تأكيد جهود مكافحة الفساد والموارد المؤسسية بطريقة اقتصادية وفاعلة واكثر كفاءة<sup>46</sup>:

- كيف حدثت حالة الفساد وعدم النزاهة ؟
- ماهي اعمال الرقابة التي اخفقت ؟ ولماذا ؟
- ماهي اعمال الرقابة التي تم تجنبها ؟ ومن المسؤول ؟
- لماذا لم يتم الكشف عن الافعال المخالفة سابقا ؟
- ماهي المؤشرات ( العلامات الحمراء ) التي لم تراها الدوائر الادارية ومدير المؤسسة والادارة العليا ووحدات الرقابة ؟ ولماذا ؟
- كيف يمكن منع المخالفات في المستقبل او كيف يمكن الكشف عنها بسهولة ؟

<sup>46</sup> معهد المدققين الداخليين ، دليل الممارسة " التدقيق الداخلي والاحتيايل"

- ماهي اعمال الرقابة التي ينبغي التاكيد عليها ؟
- ماهي العمليات التي تضمن تحسين النزاهة ؟
- ماهي انواع التدريب الاضافية المطلوبة ؟

### 3. الجوانب الاضافية

#### 3.1 التعاون مع المؤسسات الاخرى المشتركة في مكافحة الفساد

تقتضي مكافحة الفساد تاسيس مؤسسات ذات قدرات خاصة في اجراءات منع وردع الفساد<sup>47</sup> . ولهذا فان التعاون بين المؤسسات المعنية في مكافحة الفساد مثل اجهزة الرقابة العليا او المنظمات او البعثات المعنية بمكافحة الفساد وغيرها تعتبر اساسية<sup>48</sup> . في هذه الحالة ، فمن المهم لهؤلاء المؤسسات ليعززوا التعاون فيما بينهم من اجل الوصول الى افضل النتائج .

#### 3.2 التعاون بين اجهزة الرقابة العليا

بما انه يعتبر الفساد ظاهرة شائعة في مختلف المجتمعات بغض النظر عن اشكالها في الحكومة يقتضي ان تكون مكافحة الفساد التزام شامل لكل مؤسسة من اجل بناء ثقافة الاخلاقيات العامة مع المشاركة الفاعلة للمواطنين ككل .

وبهذا الصدد ، لاجهزة الرقابة العليا دور مهم في مكافحة الفساد وتنفيذ المسؤوليات التي من الممكن تنفيذ من تبادل الخبرات والمعرفة فيما بينهم وكما مبين في اعلان ليما<sup>49</sup> . واستنادا الى خبراتهم في منع والكشف و فرض العقوبات على الافعال الفاسدة ضمن الاطر التشريعية الخاصة بهم، فان اجهزة الرقابة العليا من الممكن ان تعد منهجيات عامة في مكافحة الفساد وتبادل افضل الممارسات وتنفيذ الاتفاقيات المشتركة<sup>50</sup> .

ولهذا السبب ، من الممكن لاجهزة الرقابة العليا على سبيل المثال، ان تعتمد اتفاقيات التعاون من اجل الكشف عن اعمال الفساد في المشتريات العامة الدولية و تبادل المعلومات . بالاضافة الى ذلك ، وحيثما يسمح به الاطار القانوني بذلك ، فمن الممكن ان تنفذ اجهزة الرقابة العليا اتفاقيات مشتركة مثل اعمال التدقيق المشتركة فيما يخص هذه الامور<sup>51</sup> .

47 انظر اتفاقية الامم المتحدة تجاه الفساد .

48 المادة 38 اتفاقية الامم المتحدة التي تنص على الاطراف الحكومية ان تتخذ هذه الاجراءات عند الضرورة من اجل تشجيع وتعاون بين سلطاتها العامة فضلا عن موظفيها الحكوميين و سلطاتها المسؤولة في التحقيق والمقاضاة في الجرائم الجنائية .

49 اعلان ليما ، المادة 15

50 المادة 43 من اتفاقية الامم المتحدة في مكافحة الفساد التي تنص ان على الاطراف الحكومية مساعدة بعضهم البعض في التحقيقات و المقاضاة في الامور الادارية والمدنية التي تتعلق بالفساد عندما تتوافق مناسبا مع نظمها القانونية المحلية

51 كانون ثاني 2011 ، اتفاق مكتب التدقيق العالي في جمهورية التشيك و جهاز الرقابة العالي الالمانى على اجراء اعمال تدقيق موازية لكل عقود البناء الممنوحة على نطاق واسع للاتحاد الاوربي ومنع الفساد . ركز التدقيق على تطبيق قانون المشتريات للاتحاد الاوربي كقلها الى القانون

### 3. 3 تعيين وكالة حكومية

ان الوكالة الحكومية يمكن ان تشكل ايضا من اجل ان تعزز الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد وتعالج الحالات المشبوهة بالفساد. وكذلك من الممكن ان تكون مسؤولة عن تدريب قاعي الاعمال التجارية والمؤسسات المالية على مبادئ الشفافية والنزاهة ومبادئ الحوكمة الرشيدة الاخرى.