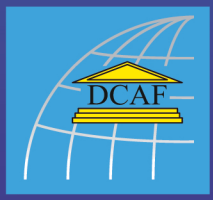
بناء النزاهة والحد من الفساد في قطاع الدفاع

خلاصة وافية لأفضل الممارسات



المحتويات

الجزء الأول مقدمة 1

الفصل الأول لعنة الفساد 3
الفصل الثاني نهج إستراتيجي لبناء النزاهة والحد من الفساد في قطاع الدفاع 13
الفصل الثالث منظمة حلف شمال الأطلسي وتطور مبادرة بناء النزاهة 23
الفصل الرابع النُهُج الوطنية المتبعة في مجال دعم بناء النزاهة والحد من الفساد في قطاع الدفاع 33

الجزء الثاني مخاطر الفساد ومواطن الضعف في قطاع الدفاع 43

الفصل الخامس سياسات شؤون الأفراد 45
الفصل السادس وضع الموازنة والإدارة المالية للدفاع 59
الفصل السابع المشتريات الدفاعية 73
الفصل الثامن اتفاقيات المقاصة 87
الفصل التاسع الفرص والمخاطر القائمة عند الاستعانة بمصادر خارجية والخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص في قطاع الدفاع 99
الفصل العاشر الانتفاع بفائض المعدات والبنية التحتية 113
الفصل الحادي عشر مشاركة الأفراد والأصول الخاصة بالدفاع في الأنشطة الاقتصادية 125
الفصل الثاني عشر قضايا النزاهة المتعلقة بعمليات المؤسسة العسكرية 137
الفصل الثالث عشر مكافحة الفساد المتعلق بقطاع الدفاع في البلدان التي لديها منازعات إقليمية لم تُحل أو صراعات مجمدة 151

الجزء الثالث بناء النزاهة والحد من الفساد المحتمل في مؤسسات الدفاع 165

الفصل الرابع عشر أهمية بناء النزاهة 167
الفصل الخامس عشر الأطر التنظيمية 173
الفصل السادس عشر البُعد البشري في عملية الحد من الفساد 195
الفصل السابع عشر دور الحكومة 207
الفصل الثامن عشر دور البرلمانات ومكاتب مراجعة الحسابات 223
الفصل التاسع عشر دور مؤسسات أمين المظالم 235
الفصل العشرين قطاع الدفاع كداعم في آلية مكافحة الفساد 251
الفصل الحادي والعشرين دور المجتمع المدني والإعلام 263
الفصل الثاني والعشرين دور المنظمات الدولية 283

الجزء الرابع تنفيذ برامج بناء النزاهة 299

الفصل الثالث والعشرين إحداث التغيير 301
الفصل الرابع والعشرين دور الوعي الثقافي في تنفيذ برامج بناء النزاهة 315

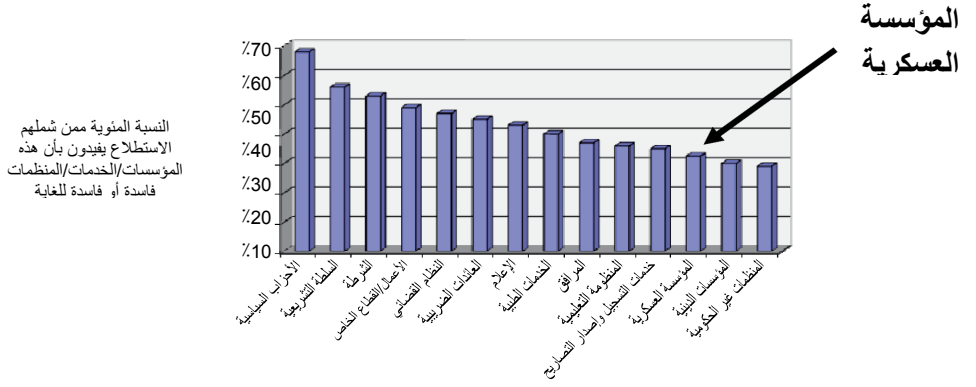
الملحق 1: المصادر المختارة 327
الملحق 2: البرنامج الدولي للدفاع والأمن الخاص بمنظمة الشفافية الدولية 333
الملحق 3: المختصرات 353

1 الفصل الأول
لعنة الفساد

الفساد في قطاع الدفاع

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

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



الشكل 1-1: الفساد المتصور.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

[3] Ibid., 22.

[4] الموقع الإلكتروني لمنظمة الشفافية الدولية، "Bribe Payers Index 2008 Table", www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi/bpi_2008#bpi_table. يعمل التصنيف القطاعي على تقييم احتمالية انخراط الشركات التابعة للقطاعات التسعة عشر الواردة في الدراسة في أنشطة "القطاعات المهيمنة على موارد الدولة"، حيث تسعى الأطراف استخدام نفوذًا غير مستحق على القواعد واللوائح وصناعة القرار الحكومية وذلك من خلال دفع رشاوى للمسؤولين العموميين.

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

مصادر الفساد في قطاع الدفاع

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

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

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

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

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

كذلك فإن *الشعارات الجماهيرية* غالبًا ما تنطوي على فساد. وأحد الأمثلة على ذلك هو الدعوة إلى "شراء منتجات وخدمات وطنية في مجال الدفاع"، حتى عندما لا يوجد سوى عدد قليل من الموردين الوطنيين أو حتى عندما لا يوجد سوى مورد وطني واحد لتلك المنتجات أو الخدمات المشكوك في قدرتها التنافسية الدولية. وثمّ مثال آخر وهو "الاهتمام برفاهية الجنود" والذي أدى إلى عمليات مقايضة غير نزيهة للممتلكات العسكرية الزائدة عن الحاجة الخاصة بسكن العسكريين وعقود وسائل الترفيه غير النزيهة وما إلى ذلك. ومثال ثالث على الشعارات الجماهيرية التي تنطوي على فساد يتمثل في الدعوة للعمل في إطار "المنفعة العامة"، على سبيل المثال العمل من خلال اتفاقات المقاصة[5] التي لا تشوه آليات السوق فحسب ولكنها أيضًا تؤدي إلى مردودات مالية بطرق عدة.

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

الآثار المترتبة على الفساد في قطاع الدفاع

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

تحويل الموارد الشحيحة عن مسارها الطبيعي

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

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

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

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

فاعلية العمليات المحدودة

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

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

تراجع معنويات مؤسسة الدفاع والتقدير الممنوح لها

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

المربع 1-1. التكاليف المباشرة المترتبة على الفساد

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

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

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

المصدر: "Military corruption costs Russia almost $80 million in 2008," *RIA Novosti* (2 December 2008), http://en.rian.ru/russia/20081202/118637765.html.

المربع 1-2. الفساد والتهديدات الأمنية في المناطق المضطربة

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

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

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

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

وبشكل عام، يؤثر الفساد الذي يصيب مؤسسة الدفاع تأثيرًا سلبيًا على هيبة القوات المسلحة – وهيبة الدولة ككل – في نظر الحلفاء والشركاء والمنظمات الدولية مثل منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) وكذلك في نظر المجتمع الدولي الأوسع نطاقًا.

التهديد الأمني المباشر

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

تهديد أسس الدولة

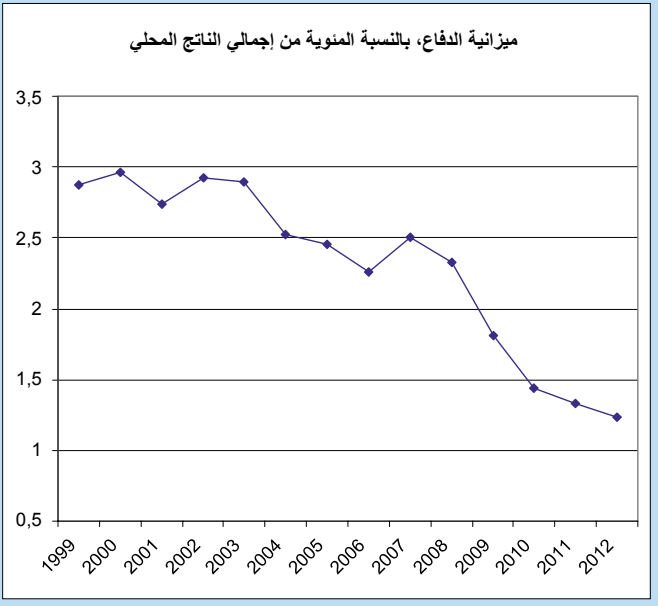
يشكل قطاع الدفاع في بعض الأحيان مركز للفساد في الحكومة و تشرك جهات متعددة في ذلك. وفي ظل غياب الشفافية والمساءلة أمام الجمهور والمجتمع المدني، يسُهل نسبيًا تحويل الأموال من قطاع الدفاع لصالح الشبكات السرية من أجل إبقاء المسؤولين والشركات التجارية والوسطاء والمحاسبين والمحامين الفاسدين في أعمالهم، وذلك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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

المربع 1-4 القرصنة وارتباطها بالفساد

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

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

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

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

المربع 1-5 الفساد يعيق جهود تحقيق الاستقرار وإعادة الإعمار

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

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

ويخضع خمسة عشر وزيرًا أفغانيًا من الوزراء الحاليين والسابقين للتحقيق بشأن تهم تتعلق بالفساد الذي اجتاح حكومة الرئيس قرضاي. وفي خطاب تنصيبه رئيسًا لولاية ثانية، تعهد قرضاي بالقبض على أولئك الذين ينشرون الفساد. ويراقب الزعماء الدوليون، الذين هددوا بعدم تقديم المساعدات العسكرية والإنمائية ما لم يقم الرئيس قرضاي باجتثاث الفساد في حكومته، عن كثب الرئيس الأفغاني لمعرفة ما إذا كان ملتزمًا بوعده أم لا.

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

هل الفساد في مؤسسة الدفاع قصة لا تنتهي؟

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

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

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

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

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

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

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

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

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