النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد

الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة أمان
aman
Transparency Palestine

النزاهة والشفافية والمساءلة

في مواجهة الفساد

إعداد

أ. **عبير مصلح** - باحثة في الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة/ أمان

إشراف

د. **عزمي الشعيبي**- المنسق العام للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة / أمان

بالتعاون مع

د. **علي جرباوي** - دائرة العلوم السياسية/ كلية الحقوق والإدارة العامة/ جامعة بيرزيت

د. **محمد أبو زايد** - دائرة الإدارة العامة/ كلية الحقوق والإدارة العامة/ جامعة بيرزيت

التحرير اللغوي - **سامي الكيلاني**

تم إعداد هذا الكتاب من قبل أمان في إطار تعزيز نشر مفاهيم ومبادئ ونظم النزاهة والشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد وقد أعدت أمان هذا الكتاب كمساهمة في توفير مراجع محلية في هذا الشأن بالاستناد إلى المعايير والمراجع الدولية ذات الصلة مع الأخذ بالاعتبار واقع وظروف المجتمع والنظام السياسي الفلسطيني.

النزاهة الشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد

الطبعة الأولى 2007

ISBN: 978 - 9950 - 356 - 00 - 9

الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

ص.ب 69647، القدس 95908

رام الله

هاتف: 2989506 (02)

فاكس: 2974948 (02)

البريد الالكتروني: aman@aman-palestine.org

الصفحة الالكترونية: www.aman-palestine.org

جرى إعداد هذا الكتاب بدعم مشكور من مؤسسة CHF الدولية

CHF International Building a Better World

أضواء للتصميم، 2980552

المحتويات

النزاهة والشفافية والمساءلة

في مواجهة الفساد

مقدمة

يعتبر الفساد ظاهرة اجتماعية قديمة من حيث وجودها، إلاّ أن هذه الظاهرة تعتبر جديدة من حيث انتشارها الواسع الذي تعدّى الحدود والحواجز بين الدول في عصرنا الحالي. وقد ارتبطت هذه الظاهرة على المستوى العالمي بعدة عوامل، مثل غياب الشفافية والمساءلة في المجتمع، أو عدم خضوع السلطات السياسية والإدارية لضوابط معلنة تمكن من ممارسة الرقابة عليها، أو بسبب جهل المواطن لحقوقه أو خوفه من السلطات. كما تفاقم الفساد نتيجة ارتباطه بعدد من العوامل من أبرزها انعدام حرية التعبير، فإذا كان امتلاك السلطة العامة يدفع أصحابها إلى استغلالها في غير الغايات التي منحت لهم ومن ثم ممارسة الفساد، فان الأفراد والهيئات الخاصة قد يساعدون على انتشار الفساد نتيجة للجهل أو نتيجة للخضوع لضغوط معينة أو لقضاء أغراض مادية خاصة بأساليب ملتوية.

وإذا علمنا أن للفساد تكلفة اجتماعية واقتصادية باهظة، وأنه يعمل على تأخير عملية التنمية وتحقيق الازدهار للشعوب، وأنه يقوض بناء الديمقراطية ويقلّص مجال دولة القانون والمؤسسات، فإن محاربته تصبح مصلحة جماعية، مما يملي بالضرورة أن تكون الوقاية منه شاملة تمس جميع القطاعات وتضم الوسائل الممكنة كافة.

ويعاني المجتمع الفلسطيني من انتشار الفساد فيه كغيره من مجتمعات العالم في الشرق والغرب، فالسلطة الوطنية الفلسطينية تعاني، ومنذ توليها مقاليد الحكم في العام 1994، من صعوبات في الأداء ومن معيقات مختلفة تقف في وجه إرساء قواعد الحكم الصالح. ويرتبط بعض هذه الصعوبات والمعيقات بطبيعة البيئة السياسية التي تحيط بعمل السلطة، بينما يرتبط بعضها الآخر بظروف نشأتها التاريخية وخبراتها المتواضعة في الحكم، ووجود إشكالات تتعلق بالانتقال من الثورة والمنافي إلى الدولة والوطن، وقد رافق ذلك عدد من المظاهر السلبية كان من أبرزها تفشي أوجه الفساد من قبل بعض الأفراد المتنفذين في القطاع العام. من المعروف أن أية حكومة انتقالية معرضة بشكل أكبر للفساد، ويزداد ذلك إذا كانت تعاني من عدم الاستقرار أو من

تدخلات أجنبية سلبية كالاحتلال أو من تدفق أموال مساعدات كبيرة قبل استكمال بناء مؤسساتها. وقد سمحت هذه العوامل مجتمعة للفساد بأشكاله المختلفة بالظهور في بعض الأوساط القيادية المدنية والأمنية، ومن هذه الأشكال إهدار المال العام والرشوة والمحسوبية والمحاباة في الأعمال العامة. وقد كان من الضروري والحالة هذه العمل على توعية المجتمع الفلسطيني بأهمية الحد من انتشار الفساد ووقف تفشيه في الجسم الفلسطيني، وذلك من خلال التعرف على أسبابه ومظاهره ونتائجه وطرق مكافحته على طريق محاصرة نتائجه السياسية والاجتماعية والاقتصادية والتي تمس سلباً فئات المجتمع الفلسطيني دون استثناء.

ويأتي إعداد هذا الكتاب، ليكون جزءاً من توجه يعمل على تأسيس وترسيخ منهجية علمية وبحثية على مستوى الجامعات الفلسطينية، استجابة لمبررات مهمة وللعمل على تحقيق مجموعة من الأهداف التي رسمت في ضوء الوضع الفلسطيني الموصوف أعلاه. ويتطلب ذلك بالضرورة تقديم إطار نظري ومفاهيمي واضح توضع في سياقه حالات وظروف الفساد التي مرت، ولا زالت تمر، بها المجتمعات البشرية، حيث أن الفهم النظري لظاهرة الفساد بأشكالها وصورها المختلفة يشكل نقطة مفصلية في إطار السعي لفهم هذه الظاهرة بعقلية منفتحة ورؤية صحيحة. كما يلزم ذلك الإطار المفاهيمي العام لفهم ناضج لخصوصية الوضع الفلسطيني، وذلك من خلال وضع المفاهيم العامة في سياقات تطبيقية مختلفة بالتطرق إلى حالات دراسية عملية حدثت في السياق الفلسطيني. ويؤدي ذلك إلى ربط الإطار النظري بالتجارب العملية آخذاً بالاعتبار فهم البيئة المجتمعية وما تضمنته من محتوى اجتماعي وثقافي واقتصادي وسياسي وديني، مع الاستفادة قدر الإمكان من التجارب العالمية والإقليمية في مقاومة الفساد والمحسوبيات، سواء على المستوى النظري أو على مستوى الميكانزمات العملية التي وضعت لمقاومة مثل هذه الآفة المدمرة للشعوب والمجتمعات.

إن ربط قضية الفساد في السياق الفلسطيني مع حل إصلاحي لطبيعة المشاكل البنيوية والهيكلية في النظام السياسي الفلسطيني وتنشيط دور المجتمع المدني بكل مكوناته، المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص والإعلام والأحزاب السياسية والأكاديميين والجامعات والحركات المجتمعية الأخرى، من أجل الانخراط في الحملة الوطنية لمحاربة الفساد وتمتين المنظومة القانونية المجتمعية المقاومة له من خلال استراتيجية فعّالة، والمساهمة في خلق جبهة عريضة تصل إلى كل شرائح الشعب الفلسطيني، وإيصالها

من خلال هذا الجهد إلى شريحة مؤثرة في التغيير الاجتماعي، أي الطلبة الجامعيين والمثقفين والأساتذة الجامعيين من أجل أن يتحولوا إلى أدوات تثقيفية وتنويرية فاعلة باتجاه دمقرطة النظام السياسي وخلق بيئة سياسية اجتماعية نظيفة.

إن تشجيع الطلبة والباحثين والقائمين على العملية الأكاديمية على كتابة أبحاثهم ودراساتهم في مجال الشفافية والنزاهة من أجل خلق جيل قادم من الباحثين المتمرسين القادرين على تحليل مسببات ظاهرة الفساد واقتراح الحلول وتقديم التوصيات لمعالجة هذه الظاهرة على قاعدة الفهم النظري العام وفهم الواقع بكل تعقيداته، إن ذلك سيشكل رافعة مهمة في بناء منظومة التغيير المنشودة وفي الاتجاه المنشود.

ولما كان هذا الكتاب يتحدث عن أسس النزاهة والشفافية والمساءلة في المجتمع الفلسطيني وعن وصف وتعريف ظاهرة الفساد بأشكالها وصورها المختلفة وكيفية التصدي لهذه الظاهرة من خلال تكافل جميع قطاعات المجتمع الفلسطيني، فقد اعتمد هذا الكتاب على المنهج الوصفي التحليلي، وذلك من خلال وصف ظاهرة الفساد بأبعادها المختلفة وتحليل الاستراتيجيات والآليات المتبعة للحد من انتشارها وتحليل دور جميع قطاعات المجتمع، وخاصة القطاع العام، في الحد من هذا الانتشار. ومن أجل ذلك تم الاعتماد في تحديد محتوى الكتاب على العديد من المصادر الحديثة، من كتب ومجلات ودوريات ووثائق رسمية ومواقع انترنت عربية وأجنبية، للوصول إلى المعلومات والأهداف المطلوبة. وقد تم تطوير المحتوى من خلال مشاركة العديد من الأساتذة والباحثين من مختلف الجامعات الفلسطينية في عدة ورشات عمل هدفت إلى إثرائها بالاستفادة من خبراتهم واقتراحاتهم وتوصياتهم.

يتناول هذا الكتاب في فصوله الخمسة أسس قيام الحكم الصالح، وتشخيص مواطن تغلغل الفساد وانتشاره في فلسطين، وتحديد العمل الواجب القيام به، سواء على مستوى السلطات الرسمية وما يجب أن تتصف به من مواصفات حتى تؤدي دورها الدستوري والقانوني بكل موضوعية ونزاهة وشفافية، أو على مستوى مؤسسات المجتمع المدني والوسائل والشروط التي يجب أن تتوافر لها لكي تقوم بدورها في تنوير الرأي العام وتوعيته لمحاصرة بؤر الفساد والقضاء عليه داخل المجتمع تحقيقا للتقدم والازدهار المنشودين.

يتناول الفصل الأول الحكم الصالح من حيث مفهومه ومعاييره وكيفية العمل من أجل

الوصول إلى حكم صالح فعال والاستراتيجية الفاعلة لإيجاده، وبالتالي تعميق النزاهة ومحاربة الفساد من خلال نشر قيم النزاهة والتعرف على آليات المساءلة والمحاسبة ومبادئ الشفافية في العمل العام والتعرف على عناصر ومكونات نظام النزاهة الوطني التي يحتاجها أي مجتمع لبناء أسس قوية لنظامه.

ويتناول الفصل الثاني موضوع الفساد كمشكلة استراتيجية من حيث مفهوم الفساد وبيان أسباب انتشاره في المجتمع، وأبرز صوره وأشكاله، والآثار السياسية والاقتصادية والاجتماعية المترتبة عليه، والجهود الدولية لمكافحته، واستراتيجيات وآليات مكافحة الفساد.

ويتناول الفصل الثالث المبادرات الدولية والعربية في إطار تحقيق النزاهة ومكافحة الفساد.

فيما يتمحور الفصل الرابع، وهو الجزء الأهم من الكتاب، حول الواقع الفلسطيني وظاهرة الفساد. ويتعرض هذا الفصل إلى بنية النظام السياسي الفلسطيني ومؤسساته التنفيذية والتشريعية والقضائية والهيئات المحلية. كذلك يتعرض هذا الفصل إلى التجربة الفلسطينية في تحقيق النزاهة ومحاربة الفساد من خلال محاولات الإصلاح المختلفة. كما يتعرض الفصل إلى المنظومة القانونية لمحاربة الفساد في فلسطين، ويوضح دور القطاعات المختلفة في تحقيق النزاهة ومحاربة الفساد، سواء في القطاع الخاص أو المنظمات الأهلية أو الإعلام أو الأحزاب السياسية.

أما الفصل الخامس والأخير من هذا الكتاب فيتناول نماذج مختارة لقضايا فساد في مجالات عدة.. جزء منها مأخوذ من واقع المجتمع الفلسطيني، والجزء الآخر تم إعداده وتطويره كحالات افتراضية يتم الخروج من كل حالة دراسية منها بتصور عن نوع الفساد وشكله وحجمه وسبب وجوده وكيفية محاربته

الفصل الأول: الحكم الصالح

1-1 الحكم الصالح

2-1 النزاهة ومحاربة الفساد شرطان أساسيان للحكم الصالح

3-1 النزاهة كمفهوم استراتيجي

4-1 بناء ثقافة النزاهة

1-1 الحكم الصالح

يعتبر مفهوم الحكم قديماً قدم الحضارات الإنسانية، ويعتبر اصطلاح الحكم مفهوما محايداً يعبر عن ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع وموارده وتطوره الاقتصادي والاجتماعي. والحكم مفهوم أوسع من الحكومة لأنه يتضمن إضافة إلى عمل أجهزة الدولة الرسمية، من سلطات تنفيذية وتشريعية وقضائية وإدارة عامة، عمل المؤسسات غير الرسمية أو منظمات المجتمع المدني وعمل القطاع الخاص. ويعبّر مفهوم الحكم عن ممارسة السلطات السياسية والاقتصادية والاجتماعية من أجل إدارة الشأن العام على مختلف المستويات المركزية واللامركزية، أي الوطنية والإقليمية والمحلية.

بكلمات أخرى، يمكن القول أن الحكم هو عملية تفاعل بين البنى والعمليات والتقاليد التي تحدد كيفية ممارسة السلطة، واتخاذ القرارات، وكيفية تعبير المواطنين عن آرائهم، أي أنه متعلق بالسلطة وعلاقاتها وبالمساءلة وبمن يؤثر ويقرر، وكيفية محاسبة متخذ القرار. (محمد ورحال، 2003)

1-1-1 مفهوم الحكم الصالح

يشير مفهوم الحكم الصالح Good Governance إلى ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية لإدارة شؤون بلد ما على جميع المستويات بطريقة محددة وتتصف بأنها "صالحة". وبمعنى أدق، ينصرف مفهوم الحكم الصالح إلى منظومة الحكم التي تعزز وتدعم وتصون رفاه الإنسان وتقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحرياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لا سيما بالنسبة لأكثر أفراد المجتمع فقراً وتهميشاً. ويعرّف تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002 (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2002: 101) الحكم الصالح الذي يستهدف تحقيق مصلحة عموم الناس في المجتمع على أنه "نسق من المؤسسات المجتمعية، المعبرة عن الناس تعبيراً سليماً، وتربط بينها شبكة متينة من علاقات الضبط والمساءلة بواسطة المؤسسات، وفي النهاية بواسطة الناس". ومن هذا المنطلق فإن الحكم الصالح ليس عملية أحادية، بل ينبغي النظر إليه كمنظومة من المبادئ والسمات والخصائص والمعايير والإجراءات.....إلخ،

وتمتد لتشمل أبعاداً متعددة في حياة المجتمع.

ومن خصائص الحكم الصالح الأساسية أنه غير استبدادي، ويرتكز إلى مؤسسات دستورية قوية، وتتوازن فيه الصلاحيات بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية من خلال مؤسسات مجتمعية معبرة عنها تعبيراً سليماً، وترتبط هذه المؤسسات بشبكة فيما بينها تقوم على الضبط والمساءلة. وانطلاقاً من هذه الخاصية فإن الحكم الصالح يسعى إلى تمثيل جميع فئات المجتمع ويكون مسؤولاً أمامه، وذلك من أجل تسهيل عملية التنمية وتعزيزها وتحقيق مستوى رفيع من الرفاه.

ولتطبيق الحكم الصالح في بلد ما لا بد من تحديد أكثر السمات الأساسية أهمية، بالنسبة للبلد المعني، من خلال بناء توافق مجتمعي عريض يشمل توفير اتفاق مبدئي حول القضايا المجتمعية الأساسية، وتوافق على اختيار التوازن المطلوب بين الدولة وقوى السوق أو بين السلطة والحرية؛ أو اختيار أفضل الأساليب والطرق الناجعة للوصول إلى مجتمع المعرفة والانخراط في العولمة الجديدة. ويستدعي هذا التوافق بالضرورة توفر بنى سياسية واجتماعية قائمة على الحرية والمشاركة والمساءلة والشفافية، بحيث يمكن من خلال هذه البنى تطبيق منظومة الحكم الصالح.

وتتضمن إدارة شؤون المجتمع من خلال الحكم الصالح ثلاثة أبعاد تترابط معاً لبلورة الحكم الصالح، وهذه الأبعاد هي: **البعد السياسي** المتعلق بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها، **والبعد التقني** المتعلق بعمل الإدارة العامة وكفاءتها وفاعليتها، **والبعد الاقتصادي- الاجتماعي** المتعلق بطبيعة بنية المجتمع المدني ومدى حيويته واستقلاله عن الدولة وطبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي ومدى تأثيرها في المواطنين من حيث جودة الحياة.

وبذلك يرتبط مفهوم الحكم الصالح بجميع مؤسسات المجتمع بما فيها أجهزة الدولة وهيئات المجتمع المدني وشركات القطاع الخاص. كما لا ينحصر مفهوم الحكم الصالح في الاهتمام بآثار التنمية الحالية، بل يشمل التنمية المستدامة التي تنظر نظرة طويلة الأمد وتراعي مصالح الأجيال القادمة كما الجيل الحالي. (الشطي وآخرون. 2004)

2-1-1 معايير الحكم الصالح

بداية، لا بد من الإشارة إلى أن محاولة تعميم أسس الحكم الصالح على المجتمعات كافة عبر استخدام معايير موحدة قد تحمل بعض التعسف الذي ينتج عن عدم احترام الخصوصيات الثقافية والفوارق في مستويات التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي بين المجتمعات والدول. لذلك ينبغي تكييف معايير الحكم الصالح مع حالة البلد أو المناطق على الأقل، حيث قد تختلف الأولويات حسب تاريخ هذه البلدان وتراثها وثقافتها ومستوى تطورها، ويعتبر هذا التكييف للمؤشرات والمعايير ضرورياً للانتقال من مرحلة المفهوم النظري إلى ابتكار الآليات العملية التطبيقية التي تسمح تدريجياً بتطوير الإدارة والحكم، وترفع من مستويات المحاسبة والمساءلة والمشاركة والشفافية.

ومن أجل المعرفة العملية لعملية الانتقال إلى مرحلة الحكم الصالح لا بد من التعرف على خصائص الحكم السيئ وخصائص الحكم الجيد. فعندما يتصف الحكم بواحدة أو أكثر من الصفات التالية فإنه يعتبر حكماً سيئاً: غياب الإطار القانوني أو عدم تطبيق القانون مع وجود مثل هذا الإطار، وعدم كونه عادلاً مع الجميع في حال تطبيقه، أو عدم شفافية المعلومات، أو الفشل في الفصل بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة وخاصة بين المال العام والمال الخاص، أو ضعف ثقة المواطنين به، أو وجود أولويات تتعارض مع التنمية إضافة إلى إساءة استخدام الموارد المتاحة. أي أن وجود واحدة أو أكثر من هذه الصفات يشير إلى سوء الحكم السائد، ويكون تأثيره، طبعاً، مدمراً على مختلف جوانب الحياة ومرافقها، وتكون الحاجة عندها قوية لتعديل الوضع بتخفيف مظاهر الحكم السيئ وتجاوزها نحو خصائص الحكم الجيد. وخصائص الحكم الجيد عديدة ومتنوعة، ولكنها قد تختلف من حيث أولوية التطبيق من بلد إلى آخر، كما ذكر سابقاً، إلاّ أن الخصائص التالية تعتبر موضع اتفاق لدى الباحثين والمهتمين بالحكم الصالح (الشطي، 2004: 97)

- استناد شرعية السلطة التي تمارس الحكم إلى سلطة الشعب.
- وجود المواطنين في قلب عملية صنع القرار.
- وجود برامج مركزها المجتمع وتقوم على الإصغاء للمواطنين.
- التكيّف السريع من قبل الإدارة العامة مع حاجات المواطنين في تحديد التمويل العام واتجاهات إنفاقه.

ولعل أهم هذه الخصائص وجود الشرعية السياسية للسلطة وطريقة تحقيق هذه الشرعية وتنبع هذه الشرعية من عدة مصادر، منها: ارتكازها إلى ثقة الشعب، وسيادة العلاقة المدنية، ومأسسة الديمقراطية في مناحي الحياة المختلفة. وتشكّل الخصائص الباقية نوعاً من مخرجات هذه الشرعية ونتائج لممارسة الحكم التزاماً بهذه الخصائص. وقد استنبط من هذه المقومات الأساسية مجموعة من المعايير التي تشكل مؤشرات على صالحية الحكم، وتتوزع هذه المعايير بين معايير سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية، **ومن هذه المعايير سيادة القانون، وتحقيق حاجات الجمهور، والمساواة، والمصلحة العامة، وحسن الاستجابة، والرؤية الاستراتيجية، والمشاركة، والفصل المتوازن للقوة بين السلطات.** وسيتم في الجزء التالي إلقاء بعض الضوء على كل من هذه المعايير.

1. سيادة القانون

يقصد ب «سيادة القانون» اعتبار القانون مرجعية للجميع وضمان سيادته على الجميع دون استثناء. ويتطلب ذلك بالضرورة بناء صيغة حكم مستقرة وتطويرها، وذلك من خلال الاستقرار السياسي، والسلم الأهلي، وبناء المؤسسات الديمقراطية التي تسمح بتداول السلطة سلمياً ودورياً دون اللجوء إلى العنف. ويتضمن هذا نوعاً من التوافق بين الأطراف السياسية والقوى الاجتماعية-السياسية على قواعد التنافس، وفي مقدمة هذه القواعد قبول الربح كما الخسارة، وتنظيم الحياة السياسية على أسس نزيهة سليمة تحكمها الانتخابات الدورية، والإطار الدستوري والعمل المؤسسي.

2. تحقيق حاجات الجمهور

يحدد هذا المعيار مدى تلبية حاجات الجمهور في المشاريع والأعمال التي تنفذ، مع الالتزام الأكيد والصارم بتوظيف الموارد الوطنية بالشكل الأمثل والرشيد، في ضوء معايير الاقتصاد كتقليل التكلفة مع مراعاة الجودة والكفاءة كحسن استخدام الموارد للحصول على أفضل المخرجات كماً ونوعاً بأقل المدخلات، والفعالية من خلال إنجاز الأهداف في ضوء النتائج المرجوة والمحققة لعمل ما.

3. المساواة

تعني المساواة توفير الفرص للجميع لتحسين رفاهيتهم وحمايتهم، مما يتطلب توفر العدل الاجتماعي لجميع المواطنين لتكون لديهم الفرص الحياتية لتحسين أوضاعهم، مع وضع سياسات ذات أولوية لاستهداف تحسين أوضاع الفئات المحرومة من أجل ضمان إشباع حاجاتهم الأساسية وضمان أمنهم المجتمعي.

4. المصلحة العامة

يتطلب العمل من أجل المصلحة العامة العمل على التحري حول إجماع واسع حول مصلحة الجميع، والتوسط فيما بين المصالح للوصول إلى إجماع كبير حول ما يعنيه النفع العام للوطن والنفع العام للجماعات المحلية، وتحديد الإجراءات التي يمكن اتخاذها لتحقيق ذلك.

5. حسن الاستجابة

حتى تتمكن المؤسسات والآليات المستخدمة من خدمة الجميع دون استثناء لا بد من وجود إطار زمني ملائم يتم من خلاله تقديم المؤسسة لخدماتها وقيامها بعملياتها، وهذا يعني بالضرورة وجود درجة من التفاعل بين ردة فعل المجتمع تجاه القرارات والعمليات وسرعة التفاعل مع التغذية الراجعة من هذا المجتمع وتعديل عمليات التنفيذ أو أطر القرارات بناء على ذلك.

6. الرؤية الإستراتيجية

لابد للحكم الصالح من امتلاك رؤية إستراتيجية توحّد منظور القادة والجمهور للحكم والتنمية الإنسانية ومتطلباتها، بحيث تتفق هذه الرؤية مع تفهم السياق التاريخي والثقافي والاجتماعي المركب لهذا المنظور. وتتحدد مثل هذه الرؤية التنموية، التي ينبغي أن يتم تبنيها من قبل مؤسسات المجتمع والدولة، بوجود منظور بعيد المدى لعملية التطوير المجتمعي والحكم الصالح والتنمية البشرية، مع توفير الوضوح في رسم البدائل واختيار الأفضل من بينها ومع الأخذ بعين الاعتبار المتغيرات المحلية والدولية الحالية والمستقبلية.

7. المشاركة

وتعني المشاركة حق الجميع بالتصويت وإبداء الرأي مباشرة أو عبر المجالس المنتخبة، وتتطلب المشاركة توفّر القوانين التي تضمن حرية تشكيل الجمعيات والأحزاب وحرية التعبير والانتخاب، والحريات العامة بشكل إجمالي، ضماناً لمشاركة المواطنين الفعّالة ولترسيخ الشرعية السياسية.

8. الفصل المتوازن للقوة بين السلطات

ويقتضي ذلك ضرورة وجود ثلاث سلطات أساسية في النظام السياسي، وهي السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية، وضرورة تمتّع كل سلطة منها بصلاحيات واختصاصات أصيلة ومحددة في القانون الأساسي (الدستور)، إضافة إلى تمتع كل منها باستقلال نسبي في عملها عن السلطتين الأخريين، وفي آليات اتخاذ القرارات، وبما يسند إليها من صلاحيات، ولا يجوز استئثار أي منها بصلاحيات مطلقة في تنفيذها للمهام الموكولة لها، بمعنى أن هناك ضماناً للحيلولة دون الاحتكار المطلق للسلطة في أي مجال من المجالات حتى لا يتم الاستبداد باستخدامها، ولا بد من وجود رقابة متبادلة وفعّالة بين السلطات الثلاث، بحيث تمارس كل منها صلاحياتها تحت رقابة السلطات الأخرى، وذلك من أجل ضمان التزام كل سلطة بحدودها. إن الفصل المقصود بين السلطات هو الفصل المتوازن في توزيع الصلاحيات والمسؤوليات، مع قيام قدر من التعاون فيما بينها لتنفيذ وظائفها في توافق وانسجام. (محمد ورحال،2003؛ الشطي وآخرون،2004)

معايير الحكم الصالح

3-1-1 فعالية الحكم الصالح

تعد عملية إصلاح المؤسسات والحكم للوصول إلى حكم صالح فعّال عملية معقدة وصعبة، فهي تنطوي على فهم نطاق واسع من التحديات ومعالجتها، ولا يمكن تحقيق الإصلاح بمجرد تغيير القوانين واللوائح التنظيمية، ولا يمكن تحقق منافعه دون التزام قوي ومستدام من جانب القيادة أو دون إعطاء الشعوب حريتها في الموافقة عليه.

ويمكن القول بأن الركيزتين التوأم لإصلاح الحكم هما دولة كفؤ ومجتمع مدني مؤثر. وعليه فإن برنامج الإصلاح ينبغي أن يتضمن إصلاح جوهر الحكم وتفعيل صوت الشعب، إذ لا يمكن أن توجد إمكانيات حقيقية لإصلاح نظام الحكم أو تحرير القدرات البشرية تحريراً حقيقياً بدون تمثيل سياسي شامل في مجالس تشريعية فعالة ترتكز على انتخابات حرة ونزيهة وكفؤة ومنتظمة. ولكي يتسنى للشعب التعبير عن خياراته بصورة سليمة وصون مصالحه على نحو سليم، يجب أن تصبح الحكومة ممثلة فعلاً ومساءلة تماماً. ولا يقتصر ضمان عملية التنظيم هذه على مجرد وجود الانتخابات المنتظمة، كما لوحظ بالفعل، ولكنه يتطلب وجود حزب حر وفعّال أو أكثر في المجلس التشريعي في معارضة الحزب الحاكم. إن وجود المؤسسات التي توفر نظام انتخاب قوي يسمح بتداول السلطة بصورة سلمية إضافة إلى وجود جهاز تشريعي يعكس بشفافية إرادة الشعب هما أفضل ضمانة لقيام حكم صالح وحماية مصالح الشعب بما في ذلك حماية حقوق الإنسان الأساسية وحرياته وكرامته. ويصاحب هذا كله إدارة عامة فعالة وقوية إذ يتعين على الحكومات أن تؤدي وظائفها بوصفها مقدمة خدمات عامة ومنفذة للعقود على نحو فعال وكفؤ وشفاف. ويتطلب قيام الحكم الصالح تمويل الإدارة والخدمات العامة من إيرادات الضرائب وترشيد الإنفاق العام وتشذيبه من التبذير الذي يتم على حساب دافعي الضرائب.

وللوصول إلى نظام حكم فعّال لا بد من تفعيل صوت الشعب، وللقيام بالإصلاحات الموجهة لتحقيق هذا الهدف لا بد من العمل أولاً على تأمين الحريات الأساسية للشعب بأكمله، خاصة حرية التعبير والتنظيم. كما يتطلب تحقيق الحكم الصالح الفعّال زيادة مستوى الشفافية، وذلك يعني ضرورة توفير المعلومات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وتدفقها بشكل يجعلها متاحة لجميع المواطنين. وينبغي أن تكون هذه المعلومات وثيقة الصلة بالموضوع ودقيقة وحديثة وشاملة. (سوليفان، 2004)

2-1 النزاهة ومحاربة الفساد شرطان أساسيان للحكم الصالح

من أجل السير بخطوات فعّالة نحو محاربة الفساد وتعزيز النزاهة كشرطان أساسيان لتحقيق الحكم الصالح، وجدت الحكومات والمؤسسات والهيئات الاجتماعية المحلية والمنظمات الأهلية والمؤسسات الدولية أن علاج ظاهرة الفساد أو القضاء عليها أو محاصرتها على الأقل، لا يمكن أن يحدث دون اعتماد استراتيجية متعددة الجوانب، فالفساد لا يمثل ظاهرة منعزلة عن الإطار المجتمعي الذي ينمو فيه، بل هو أحد أعراض المشكلات القائمة. وبالتالي لن يكتب النجاح لأية استراتيجية لا تأخذ بعين الاعتبار الأسباب التي أدت إلى هذه الظاهرة وساعدت على نموها وتفشيها ولا تضع الآليات التي تساعد على مكافحته في مرافق ومناحي الحياة المختلفة. لذا لا بد أن تتضمن استراتيجيات مواجهة الفساد ومحاربته حلولاً فعلية ومنطقية للأسباب التي أدت إلى تفشيه ونموه في المجتمع، وبالتالي فإن بناء استراتيجيات لمواجهة الفساد يقتضي خلق بيئة للنزاهة تتضمن الشفافية والمساءلة وتعزيز مجموعة من المفاهيم والنظم التي تكون بمثابة عناصر أساسية لهذه الاستراتيجيات، إضافة إلى تعزيز أسس المحاسبة واستخدام وسائل شاملة ومتنوعة: سياسية وقانونية وجماهيرية وقيمية.

وتحتل مبادئ ومفاهيم النزاهة، والمساءلة والمحاسبة، والشفافية مكانة أساسية في تحقيق الحكم الصالح، إذ توفر هذه المفاهيم أهم الطرق والآليات لمكافحة الفساد، ويمكن استناداً إليها اشتقاق عدد من الأسس والمعايير التي يمكن من خلالها تعميق بيئة النزاهة في العمل العام والخاص. ويلقي الجزء التالي الضوء على كل من هذه المفاهيم الأساسية، والتي لا بد من تطوير الوعي بها وحولها.

1-2-1 النزاهة Integrity

وهي مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل. ويتطلب وجود النزاهة توفير عدد من الضمانات التي تقف في وجه مظاهر الفساد المختلفة وتضمن عدم وجود تضارب في المصالح يمكن أن يحسم لصالح الفرد المعني ضد المصلحة العامة. ومن هنا فإن من واجب الذين يتولون مناصب عامة عليا الكشف أو الإفصاح

عن ممتلكاتهم قبل تولي المنصب والإعلان عن أي نوع من تضارب المصالح قد ينشأ بين مصالحهم الخاصة والمصالح العامة التي تقع في إطار مناصبهم، كأن يجمع الشخص بين الوظيفة الحكومية ومصالح في القطاع الخاص، إذ قد يخلق ذلك تعارضاً في المصالح في مجالات كالمناقصات أو المواصفات أو الضرائب أو الرسوم الجمركية، مما يؤدي إلى احتمال حسم هذا التعارض بما يتماشى ومصالحه الخاصة. وتشمل هذه المجموعة من القيم أيضاً منع تلقي الموظف العام أي مقابل مالي (الرشوة) من مصدر خارجي للقيام بأي عمل يؤثر في المصلحة العامة أو يؤدي إلى هدر المال العام. بكلمات أخرى تتطلب النزاهة من العاملين في القطاع العام (أو الخاص الذي يشمل مصالح الغير كالشركات المساهمة) أن لا يضعوا أنفسهم تحت إغراء الأموال أو أية التزامات لأفراد أو مؤسسات ممكن أن تؤثر على أدائهم لمهام وظيفتهم الرسمية. (cheema. n.d)

وترى منظمة الشفافية العالمية (transparency international. 2003) أن هناك خمسة طرق لتعزيز النزاهة. وتنطلق هذه المنظمة، كما سيتضح لاحقاً، من الاعتماد على الفرد بشكل أساسي في أداء رسالتها كرمز للمجتمع المدني ليشارك بمجهوداته في محاربة الفساد. وقد تضمنت أدبياتها سبلاً كثيرة لتمكين كل من الأفراد والجماعات من المساهمة في محاربة الفساد، ووصولهم إلى العيش في ما تسميه «جزر النزاهة»، ومن هذه الطرق:

1. تشكيل منتديات عامة

ترى منظمة الشفافية العالمية أن الكثير من الناس يشعرون بالإحباط تجاه مناقشة موضوع مثل موضوع الفساد دون اتخاذ خطوة عملية تؤدي إلى العمل من أجل تغيير هذا الوضع. فمن سمات المواطن النزيه محاولة إصلاح تلك الأمور وإعادتها لمسارها الصحيح بدلاً من مجرد الشكوى. وتقترح المنظمة طرقاً مختلفة لهذه المحاولات مثل كتابة الرسائل للجرائد بحيث لا تتضمن رسالة المواطن الشكوى فقط من الوضع الحالي بل تقدم اقتراح حلول حول كيفية تحسين الأوضاع، وستشكل مثل هذه الرسائل نقطة لتشكيل «منتديات عامة» للضغط من أجل إيجاد حلول، فالاتجاهات الكبيرة تنمو دائماً من الأشياء الصغيرة.

2. حق الحصول على المعلومات ونظم المساءلة

ترى المنظمة أن من سمات المواطن النزيه السعي للحصول على المعلومات الرسمية بالطرق الشرعية، وإذا تمّ الحصول على هذه المعلومات يستطيع أخذ هذه المعلومات والتوجه إلى المسؤولين لمساءلتهم ومراجعتهم للحصول على الشرح والتفسير حول سبب عدم ذهاب المال العام إلى مساره الذي كان من المفروض أن يذهب إليه. وبالتالي فإن هذه المعلومات ستمكّن من لفت نظر هؤلاء المسؤولين ومعاتبتهم، مما قد يؤدي إلى تغيير سلوكهم في المستقبل.

3. آلية الشكاوى وتطبيق مبدأ «إطلاق الصفارة»

يمكن القول أن أكثر الطرق الفعّالة التي يمكن أن ينتهجها الأفراد لمواجهة حادثة فساد هي التصرف المباشر بإلقاء اللوم وإصدار الشكاوى عند رؤيتهم لحدوث الفساد. ولكن هذا الأمر يمكن أن يكون صعباً عندما يتعلق الأمر بتصرف الفرد مع رئيسه أو من هو أعلى منه. فهل يعني هذا أنه ما دام الناس ليس لديهم الشجاعة لمواجهة رؤسائهم أو مديريهم، فلن تحدث أية إصلاحات؟ بالطبع لا. لذا فإن على المواطن النزيه في هذه الحالة المبادرة بالمناقشات في داخل الشركة أو المؤسسة التي يعمل بها مع أصدقائه للتعرف عما إذا كانت «آليات الشكوى» موجودة أم لا، ومدى صلاحيتها ومصداقيتها إذا كانت موجودة، ثم يحددون بعد ذلك معاً من منهم يمكنه المبادرة لبدء العمل لإحداث التغيير المناسب، ليكون هذا الشخص «أول من يطلق الصفارة».

4. تشكيل دائرة النزاهة

إذا كنت تعمل في قسم معروف عنه أنه صاحب سمعة سيئة فعليك أن تنضمّ إلى جماعة صغيرة من زملائك لتشكّلوا سويّاً «دائرة النزاهة» بحيث تكونوا متفقين على عدم الاندماج في أية نشاطات فاسدة، وعلى تأييد بعضكم بعضاً، إضافة إلى العمل على تشجيع زملائك في الأقسام الأخرى ليقوموا بالعمل نفسه. ازرع «بذور النزاهة» في الهيكل الإداري، وحاول إقناع مديريك بهذه الممارسات.

5. تسهيل الأنظمة للقضاء على فرص الفساد

إذا رأيت أن هناك فرصاً لإزالة بعض الإجراءات غير الضرورية في الأنظمة التي لا تخدم أي هدف مهم، ولكنها ممكن أن توجد الفرص للرشاوى، فاكتب إلى المسؤولين من الوزراء وأعضاء البرلمان، والجرائد، مُعطياً الإشارة إلى الإصلاحات المطلوبة لإلغاء تلك الإجراءات.

ورغم أهمية هذه النصائح والاستراتيجيات، وسهولة تطبيقها، من الناحية النظرية، على المستوى الفردي إلى حدٍّ ما، خاصة في الدول الديمقراطية، إلاّ أن الواقع العملي لحجم الفساد ومساحة الهامش الديمقراطي في الدول النامية والأقل نمواً يجعل من الصعب تطبيق مثل هذه الأساليب، فضلاً عن تعرض القائم بها للتنكيل والانتقام من قبل الفاسدين دون حماية كافية من السلطات، لاسيما إذا كان مرتكبو حوادث الفساد من كبار المسؤولين في الدولة أو تربطهم بهم علاقات وثيقة. ومن ثم فإن أية استراتيجية لمحاربة الفساد تقترحها منظمة الشفافية العالمية ينبغي أن تراعي خصوصية كل دولة. وتحاول المنظمة الخروج من هذا المأزق بترك المجال مفتوحاً أمام الأفراد والمؤسسات لابتكار الأساليب التي تتناسب مع البيئة التي يعيشون فيها وواقع الفساد فيها.

ونظراً للمكانة الخاصة التي يحتلها مفهوم النزاهة وتأثير ما يتضمنه من قيم ومعايير وما له من امتدادات وأبعاد، فإنه ستتم العودة إلى التوسع في الحديث عنه كمفهوم استراتيجي بعد الحديث عن المساءلة والمحاسبة والشفافية.

1-2-2 المساءلة والمحاسبة Accountability

تعرّف نظم المساءلة على أنها واجب المسؤولين عن الوظائف الرسمية (سواء أكانوا منتخبين أم معينين، وزراء أم موظفين وغيرهم) في تقديم تقارير دورية حول سير العمل في المؤسسة أو الوزارة وبشكل تفصيلي يوضح الإيجابيات والسلبيات ومدى النجاح أو الإخفاق في تنفيذ سياساتهم في العمل. كذلك يعني المبدأ حق المواطنين العاديين في الحصول على التقارير والمعلومات اللازمة عن أعمال المسؤولين في الإدارات العامة مثل النواب، والوزراء، والموظفين الحكوميين، وأصحاب المناصب. ويهدف ذلك إلى التأكد من أن عملهم يتفق مع القيم القائمة على العدل والوضوح والمساواة، و التأكد

من مدى اتفاق أعمالهم مع تحديد القانون لوظائفهم ومهامهم حتى يكتسب هؤلاء الشرعية والدعم المقدمين من الشعب لضمان استمرارهم في عملهم على هذه الأسس. وتفترض أنظمة المساءلة الفعّالة وضوح الالتزامات والأطر وقنوات الاتصال وتحديد المسؤوليات. فالمساءلة بمفهومها العام تفرض على كل من حصل على تفويض من جهة معينة، بصلاحيات وأدوات عمل، أن يجيب بوضوح عن كيفية التصرف واستخدام الموارد والصلاحيات التي وضعت تحت تصرفه.

يفترض هذا المفهوم وجود علاقة تدرج هرمي للمسؤولية أي «سلم تراتبي» يقدم فيه كل من يشغل درجة أدنى تقريراً عن سير عمله إلى الدرجة الأعلى التي فوضته، وتعني كذلك أن الحكومة مسؤولة أمام الشعب الذي فوضها استخدام المال العام، مما يفرض عليها إطلاع الشعب ومشاركته، عبر ممثليه المفوضين، في عملية إعداد الموازنة العامة، والخطوط العريضة للإنفاق، والاطلاع عليها من خلال نشرها (وسائر القوانين) في الصحف اليومية.

تعد آلية المساءلة إحدى أهم أدوات الرقابة في إطار مكافحة الفساد، فهي تعد معياراً ضابطاً للأداء الحكومي، وأداة تقييمية للأشخاص العاملين في مؤسسات الدولة المختلفة عندما تتم محاسبتهم من قبل الهيئات المخولة بذلك رسمياً، أو من قبل مؤسسات المجتمع المدني والرأي العام للحدّ من الخروقات والانحراف في عمل الحكومة التي قد تحيد عن مسارها الصحيح إذا ما ضعفت أشكال المحاسبة، أو جرى الحد منها عمداً. ومن الأمثلة على تطبيقات هذه الآلية ما تنصّ عليه معظم الدساتير في العالم فيما يتعلق بإلزام الحكومة بتقديم تقارير دورية عن أعمالها الكبرى، وبمساءلة الجمهور لممثليه بواسطة الانتخابات الدورية، وبقيام الجهات التنفيذية في المنظمات الأهلية بتقديم تقارير دورية للهيئات العامة، إضافة إلى دور الإعلام في إعداد التقارير وتقديم الأسئلة للمسؤولين.

وتعتبر آلية المساءلة من أكثر وسائل الرقابة البرلمانية التي يمارسها أعضاء البرلمان عن طريق الاستجواب، إذ يستطيعون عبر الاستجواب طرح أسئلتهم المتنوعة على أعضاء السلطة التنفيذية. ويجدر التنويه إلى أن الاستجواب وسيلة قوية لا تعني مجرد الاستفسار، بل تحمل معنى وجود شبهة الاتهام تمهيداً للمحاسبة، مما يتطلب كون العضو المستخدم لهذه الوسيلة واثقاً تماماً من معلوماته المدعومة بالمستندات والوثائق

الرسمية، وأن يكون ملماً بالأبعاد القانونية والدستورية التي تقوّي موقفه.

وكما هو واضح فإن المساءلة لا تعني مجرد السؤال، بل ترتبط بالمحاسبة ارتباطاً وثيقاً، والتي تعني خضوع الأشخاص الذين يتولون مناصب عامة للمحاسبة عن أعمالهم نتيجة للفحص والمساءلة من قبل المسؤولين عنهم في المناصب العليا مثل الوزراء ومن هم في مراتبهم، وتتم المحاسبة في ثلاثة جوانب:

المتابعة القانونية: أي مطابقة تصرفات الأفراد مع بنود القانون في الأعمال التي يقومون بها، وإذا ثبت وجود تجاوز للقانون ترتب عليه ضرر جرمي تتم محاسبتهم وفق ما ينص عليه القانون لدى الجهات القضائية.

المتابعة الإدارية: وتعني تعرض الأفراد العاملين في المؤسسة الحكومية للفحص والمتابعة والتقييم المستمر من قبل الأفراد الأعلى منهم درجة في سلم الهرم الوظيفي للمؤسسة أو الوزارة.

المتابعة الأخلاقية: وتعني مقارنة الأعمال التي يقوم بها الشخص مع القيم الأخلاقية التي يجب الالتزام بها مثل: الأمانة في العمل، الصدق في القول، العدالة في المعاملة، وعند ثبوت تجاوز الشخص لواحدة من هذه الصفات الأخلاقية في عمله تتم محاسبته من قبل الجهات المسؤولة عنه. (أبو دية، 2004)

1-2-3 الشفافية Transparency

تعني الشفافية ضرورة وضوح العلاقة مع الجمهور فيما يخص إجراءات تقديم الخدمات، والإفصاح للجمهور عن السياسات العامة المتبعة، خاصة السياسات المالية العامة وحسابات القطاع العام وكيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها بمختلف مستوياتهم. كذلك تعني الشفافية الحد من السياسات والإجراءات غير المعلنة أو السرية التي تتسم بالغموض وعدم مساهمة الجمهور فيها بشكل واضح. بكلمات أخرى فإن الشفافية عكس السرية، فالسرية تعني إخفاء الأفعال عمداً بينما تعني الشفافية الإفصاح عن هذه الأفعال. وينطبق ذلك على جميع أعمال الحكومة بوزاراتها المختلفة، كما ينطبق على أعمال المؤسسات الخاصة التي يتضمن عملها تأثيراً على مصلحة الجمهور والمؤسسات غير الحكومية (الأهلية). وبهذا فإن هذا التعريف للشفافية يؤكد

على ما يلي:

- تعتبر الشفافية أمراً حيوياً بالنسبة للعمليات الحكومية فيما يتعلق بعملية الموازنة والإدارة العامة والسياسة الضريبية وعمليات تمويل الدّين. وتتطلب الشفافية تصنيف البيانات الخاصة بالعمليات الحكومية والملكية والالتزامات ونشرها وإتاحة الفرص للاطلاع عليها.
- تعتبر شفافية المالية شرطاً أساسياً لسلامة السياسة المالية والاقتصادية، فنشر وثيقة الميزانية الحكومية (العامة)، التي يتم عرضها بوضوح في الموعد المناسب، يضفي الانضباط على العمليات الحكومية، وعلى العكس من ذلك فإن الممارسات التي لا تتمتع بالشفافية يمكن أن ينتج عنها تبديد موارد المالية العامة.
- من شأن شفافية المالية العامة تعزيز ثقة المواطنين بحكومتهم، بينما تؤدي ممارسات المالية العامة التي لا تتمتع بالشفافية إلى عدم الاستقرار وسوء تخصيص الموارد، وتفاقم عدم المساواة.

من هنا نستطيع القول أن جوهر الشفافية يستند إلى التدفق الحر للمعلومات، وأنها تتيح للمعنيين بمصالح ما أن يطلعوا مباشرة على العمليات والإجراءات والمعلومات المرتبطة بهذه المصالح، وتوفر لهم معلومات كافية تساعدهم على فهمها ومراقبتها. وتتناسب درجة الشفافية طردياً مع درجة سهولة الوصول إلى المعلومات. ولكي تكون المؤسسات المستجيبة لحاجات الناس ولمشاغلهم منصفة فإن عليها أن تكون شفافة وأن تعمل وفقاً لسيادة القانون، فإصلاح مؤسسات الدولة وجعلها أكثر كفاءة ومساءلة وشفافية يعدّ ركناً أساسياً من أركان الحكم الصالح.[4] (Finel& Lord. 2000)

3-1 النزاهة كمفهوم استراتيجي

نظراً للأهمية المتميزة لمفهوم النزاهة فإن تجسيده من خلال التطبيق الفعّال يعد من أهم متطلبات قيام الحكم الصالح في أي بلد. ويتطلب ذلك التجسيد توفير مجموعة من الإجراءات والضمانات الضرورية التي تتمثل في إقامة «نظام نزاهة وطني» يستند إلى القيم العامة للنزاهة من جهة وواقع البلد المعني من جهة أخرى. وبالتالي فإن هذا النظام يهدف إلى إظهار مدى خطورة الفساد وما ينطوي على ممارسته من مخاطر على مختلف الأصعدة، إذ يقوم نظام النزاهة الوطني على توسيع قاعدة المحاسبة الأفقية إلى الحد الذي لا تعود القوة في يد سلطة واحدة، ويصبح كل من يشغل منصباً عاماً مسؤولاً عن عمله بالتحديد ولكن في إطار حلقة متصلة يقوم كل طرف فيها بدور الحارس والمحروس والمراقَب والرقيب. وهو بهذا نظام يمثل الانتقال من نظام المساءلة العمودية، القائم في ظل النظم الاستبدادية التي يحكمها حزب واحد أو حاكم واحد، إلى نظام المحاسبة الأفقية الذي يقوم على تعدد الأجهزة الرقابية والمحاسبة (البرلمانات، أجهزة الرقابة العامة، وسائل الإعلام الحرة، المحاكم، المدققون العامون، النقابات المهنية .... وغير ذلك) الأمر الذي يحول دون إساءة استعمال السلطة. ويعبر نظام النزاهة الوطني عن رؤية شاملة لمواجهة الفساد من خلال إصلاح الأطر القانونية وإجراءات العمل. وهو يقوم كذلك على منهج تدريجي ومن خلال مشاركة مجتمعية تشمل مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص ووسائل الإعلام والمؤسسات الدينية. كما يقوم هذا النظام على برنامج إصلاح كلي يشمل جميع القضايا والمجالات المتصلة بنظام الحكم، ويشمل ذلك:

١. الإطار المؤسسي (الأجهزة والإدارات الحكومية).

٢. الإطار القانوني (التشريعات التي تحمي المواطن من تعسف السلطة وتمنع انتشار الفساد).

٣. السياسات العامة (استراتيجيات تنمية تأخذ بالحسبان مصالح الجمهور بكل فئاته).

وكما سبق القول فإن هذه العناصر تتفاوت في درجة انسجامها أو تعارضها عند التطبيق بناء على مستوى تطور المجتمع واتساع حاجاته والأولويات التي ترسمها الإدارات الحكومية ومدى تطابقها مع الأولويات المطلوبة شعبياً. (المركز اللبناني للدراسات، ب. ت)

1-3-1 أعمدة نظام النزاهة الوطني

من أجل بناء نظام نزاهة وطني لا بد من توافر مقومات رئيسية في أي مجتمع، وأهمها: **سيادة القانون وترسيخ مفهوم الدولة القانونية القائمة على الفصل بين السلطات مع وجود دستور مكتوب، وخضوع الحكام للقانون، وأهمية الانتخابات الدورية، ووجود التعددية، والمنافسة والمشاركة السياسية.** وهي التي تشكل في مجملها الأسس العامة للبناء السليم لأعمدة الدولة، والتي تظهر على شكل تعدد حزبي وتداول على السلطة بين الأحزاب المتنافسة، وخضوع القرارات السياسية للتفاعل السياسي بين القوى السياسية المختلفة، والحل الوسط، واحترام رأي الأغلبية، والمساواة السياسية بمنح صوت لكل مواطن.

وعلى الرغم من الاختلاف بين مجتمع وآخر في طبيعة بنية نظامه وطبيعة العناصر التي تمثل أركان البناء في نظام النزاهة الوطني، فإن هناك عدداً من الأعمدة المتعارف عليها التي تمثل نموذجاً لمختلف المجتمعات الديمقراطية، وهي:

١. **السلطة التنفيذية:** تمثل السلطة التنفيذية أبرز مؤسسات النظام السياسي لما تتمتع به من إمكانات، ولكي تكون ركناً فاعلاً في نظام النزاهة الوطني ينبغي أن تقوم على الأسس التالية: احترام مبدأ الفصل المتوازن للسلطات، والتداول السلمي للسلطة، وعدم طغيان هذه السلطة على بقية السلطات. ومن المعروف أن طغيان السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية يعتبر السمة البارزة لأنظمة الحكم في أقطار العالم العربي، الأمر الذي يعطّل مبدأ المحاسبة الأفقية ويقيم نظاماً شكلياً من المحاسبة العمودية مما يشجع على شيوع الفساد بمظاهره المختلفة. ولكي تكون السلطة التنفيذية عموداً فعالاً من أعمدة النزاهة الوطنية فإنه لا بد من اعتماد مبادئ الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان، وفي المقدمة منها مبدأ فصل السلطات ومبدأ تداول السلطة بطرق سلمية، وبالتالي ضمان إجراء الانتخابات في أجواء حرة ونزيهة.

٢. **السلطة التشريعية:** يعكس البرلمان المنتخب في انتخابات حرة دورية ونزيهة إرادة الأمة، وتمثل هذه المؤسسة ركناً أساسياً من أركان أي نظام وطني للنزاهة استناداً إلى دورها الفعّال في المساءلة والرقابة والتشريع، مما يعد ضماناً للشفافية ومكافحة الفساد. كما يؤدي أعضاء البرلمان بوصفهم ممثلي الأمة دوراً محورياً في مكافحة

الفساد. وحتى تقوم المؤسسة التشريعية بدورها المطلوب في نظام النزاهة الوطني ينبغي أن يتم ذلك في ظل نظام ديمقراطي حقيقي، وأن تأتي من خلال انتخابات دورية نزيهة، وفي ظل نظام سياسي يحترم مبدأ فصل السلطات وتوازنها وعدم طغيان سلطة على أخرى. ولكي تكون السلطة التشريعية عموداً فعالاً من أعمدة النزاهة الوطنية لا بد من قيام المجلس التشريعي بسن قوانين واضحة تضمن عدم تضارب المصالح بين النواب والسلطة التنفيذية، وتحول دون قيام أعضاء المجلس بالإخلال بدورهم والتزاماتهم، وبما يكفل الرقابة والمساءلة والشفافية على أعمال الحكومة. كما لا بد من إقرار قوانين الذمة المالية للعاملين في الشأن العام، بمن فيهم أعضاء البرلمان، مما يسمح بمراقبة دخلهم والذمة المالية لهم ولأفراد أسرهم منعاً للإثراء غير المشروع. وحتى يكتمل عمل هذا الركن الأساسي من أركان نظام النزاهة الوطني لا بد من إتاحة الفرصة للجمهور وممثلي الرأي العام ومنظمات المجتمع المدني للاطلاع على تقارير اللجان المختصة المتعلقة بقضايا الشكاوى المقدمة من الجمهور أو بالتحقيقات التي تجريها عند متابعة قضايا الفساد.

٣. **السلطة القضائية:** يؤدي القضاء المستقل والنزيه دوراً مركزياً في الرقابة على سلوك المؤسسات الحكومية والمسؤولين الحكوميين، ويمثل استقلال القضاء أيضاً معياراً أساسياً لمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات في النظم الديمقراطية. ولكي تكون السلطة القضائية عموداً فعالاً من أعمدة النزاهة الوطنية لا بد من أن يكون للقضاء حق في مراجعة القرارات الإدارية الحكومية وأن يكون للقضاة قدرة على إصدار قرارات بما فيها قرارات ضد الحكومة دون تعرضهم للانتقام، سواء في قضايا مالية كبيرة أم في قضايا جنائية سياسية، ولا بد كذلك من ضمان نفاذ هذه القرارات القضائية. ويتطلب تحقيق هذه الأمور القدرة على اختيار القضاة دون الخضوع لنفوذ الحكومة، هذا النفوذ الذي يستطيع أن يتدخل في القرارات القضائية عندما يغيب استقلال القضاء. كما يعتمد وجود القضاء النزيه على مدى قدرة الجمهور نفسه على مساءلة القضاة وفق نظام مراجعة قضائية مضمونة سواء بالشكوى الإدارية لهيئات الرقابة والتفتيش أم بواسطة دعوى مساءلة القضاة، مما يتطلب وجود نظام إدارة عادل عبر التبليغات واستدعاء الشهود ودفع الكفالات ومدى حق الطعن بهذه الإجراءات.

٤. **ديوان الرقابة المالية والإدارية:** وهو ركن آخر من أركان نظام النزاهة الوطني،

ويتولى هذا الديوان مسؤولية تدقيق سلوك المؤسسات العامة والعاملين فيها من حيث التزامها بالقانون وقواعد العمل المالي السليم بما فيها التدقيق في النفقات والإيرادات. ومن هنا فإن هذا الديوان يقوم بدور الرقيب على نزاهة استخدام المنصب أو الصلاحيات أو المال العام، فيما يتعلق بالجباية أو بالإنفاق وفقاً للأوجه المحددة في الموازنات المقرة من البرلمان. ومن الأمور الواجب توفرها في ديوان الرقابة لكي يكون عموداً من أعمدة النزاهة أن تتسلم رئاسته شخصية مهنية محايدة لا تخضع لسلطة الحكومة، وأن يقدم تقاريره للمجلس التشريعي وينشرها للجمهور، وأن يكون رئيسه محصناً من قضية العزل، وأن يكون الديوان قادراً على إجراء تدقيق سنوي للحسابات المالية لمؤسسات الدولة بواسطة مدققي حسابات مستقلين، وأن يكون مسؤولاً عن إجراء عمليات التدقيق هذه، إضافة إلى اقتفاء أثر الأصول لكي يصبح ممكناً القيام بتقويم دوري للأصول لضمان بقاء الأصول التي تشتريها الدولة تحت سيطرتها إلى أن يتم التصرف بها كما ينبغي، إضافة إلى متابعة التقارير بانتظام بواسطة لجنة الموازنة والشؤون المالية أو أية هيئة أخرى مشابهة في المجلس التشريعي.

٥. **ديوان الشكاوى**: ويعنى هذا الديوان بالنظر في شكاوى الجمهور في كل ما يتعلق بالمس بمبادئ سيادة القانون والعدالة والإنصاف والإضرار بالمصالح العامة. وحتى يؤدي هذا الديوان الدور المحدد له لا بد من أن يتمتع بالاستقلالية عن الجهاز التنفيذي، إذ تتمثل المهمة الأساسية لهذا الديوان في الرقابة على سلوك الجهاز التنفيذي نفسه. ومن أجل ضمان استقلالية الديوان واعتباره عموداً من أعمدة النزاهة فإنه لا بد من توافر بعض الضمانات التي تدعم استقلاليته. من ذلك مبدأ التنافي مع المهمات الأخرى وخاصة المهمات الانتخابية في البرلمان أو المجالس المحلية، حتى لا يكون الديوان معرضاً للضغوط السياسية أو المادية، إضافة إلى مبدأ عدم القابلية للعزل، حتى لا يكون عرضة للضغط من طرف سلطة التعيين، وأيضاً عدم إمكانية تجديد فترة التعيين، إذا كانت محدودة، وذلك كي لا يكون معرضاً للإغراءات من أجل الحصول على المنصب مرة ثانية.

٦. **الهيئات المستقلة لمكافحة الفساد**: تمثل هيئات الرقابة الإدارية والمالية أو دواوين المحاسبة وهيئات تدقيق الحسابات وهيئات مكافحة الكسب غير المشروع ركائز مهمة في نظام النزاهة الوطني، شرط أن تتمتع بالاستقلالية والمصداقية وأن تعمل

وفق صلاحيات واضحة ومحددة بالقانون، وأن تبني استراتيجيات وطنية شاملة ودائمة لمكافحة الفساد. ويتطلب نجاح الهيئات المستقلة لمكافحة الفساد كعمود من أعمدة النزاهة وجود قانون ينشىء الهيئة بوصفها هيئة دائمة ويعطيها صلاحيات مساءلة جميع الأشخاص بمن فيه السياسيون ومسؤولو الأجهزة الأمنية، ووجود تشريعات مساندة مثل قانون الكسب غير المشروع، وقانون الذمة المالية، ولذلك لا بد من اختيار الأشخاص ذوي المصداقية والنزاهة لتولي مناصب قيادية في مثل هذه الهيئة، ومنع إقالتهم إلا بشروط مقيدة مثل سوء السلوك أو عدم القدرة على القيام بالوظيفة، وتوفر الإرادة السياسية لدى هذه القيادات والمسؤولين بضرورة مواجهة الفساد، وتوفير المصادر البشرية والحاجات والأموال اللازمة لعملهم في إطار موازنة الدولة ومن خزينتها.

٧. **مؤسسات الخدمة العامة أو المرافق العامة**: وهي مجموع المؤسسات العامة التي تقوم على تحقيق منفعة عامة، وقد تمارس نشاطاً إدارياً أو اقتصادياً أو تجارياً، وتمثل المرافق العامة بيئة مناسبة لبروز مظاهر الفساد، من حيث الحصول على الرشوة أو غير ذلك من هذه المظاهر، الأمر الذي يتطلب اتخاذ مجموعة من التدابير الضرورية لضمان عدم بروز الفساد في المرافق العامة. ومن الأمثلة على هذه التدابير إجراء الرقابة المسبقة واللاحقة للأعمال الإدارية داخل المرفق العام، وتحديد دقيق لواجبات الموظف العام بحسب الأعمال المقدمة وضمان أجور متناسبة معها في المجالات المهنية المختلفة، إضافة إلى ضمان سلم ترقية شفاف، وضمان اختيار جيد للموظفين عند التشغيل بناء على المؤهلات العلمية المناسبة والسلوك الشخصي الجيد، والعمل على تحليل جودة الأداء أو جودة الخدمة المقدمة للجمهور.

٨. **الحكم المحلي**: تمثل هيئات الحكم المحلي مؤسسات مهمة في النظام السياسي، وتتوقف طبيعة الدور الذي تقوم به على مدى ما تتمتع به من استقلالية عن السلطة المركزية، وعلى أساليب تشكيلها تعييناً أم انتخاباً. ونظراً إلى العلاقة المباشرة بين هذه الهيئات والجمهور، من خلال القدر الكبير للخدمات التي تقدمها، فإن معايير الكفاءة والشفافية والنزاهة ينبغي أن تكون معايير أساسية في أداء هذه المؤسسات لمهماتها. ولكي يكون الحكم المحلي عموداً من أعمدة النزاهة لا بد من وضوح بيانات الذمة المالية لرئيس وأعضاء المجلس وكبار الموظفين، ويتطلب ذلك

إيجاد نظام واضح وشفاف في كل ما يتعلق بنظام بالمشتريات والتوظيف واتباع سياسة الباب المفتوح في كل ما يتعلق بالأمور المهمة، وتشجيع المجموعات والمؤسسات المحلية للمشاركة في تطوير السياسات والبرامج التي تتعلق بالخدمات التي يقدمها الحكم المحلي.

٩. **وسائل الإعلام**: تحمل وسائل الإعلام على عاتقها مسؤوليات كبيرة في الكشف عن مظاهر الفساد. وحتى تقوم هذه الوسائل بذلك لا بد من أن تكون حرة ومستقلة وغير خاضعة لسيطرة الدولة أو ملكاً لها، وأن تتاح لها فرصة الاطلاع على المعلومات من مصادرها الرسمية، وألا تخضع للقوانين المقيّدة كتلك التي تنص على عقوبة السجن بحق الصحافيين بحجة القدح. كما يتطلب ذلك في المقابل أن يكون الإعلام مسؤولاً ويخضع لرقابة هيئات إعلامية مستقلة. ولكي يستطيع الإعلام أن يمارس دوره ويكون عموداً من أعمدة النزاهة فإنه لا بد من فك الارتباط بين الصحافة والحكومة بتضمين القوانين المدنية مواد تمنع الحكومات من التملك في الصحافة، وإقرار قوانين تشجع المنافسة وتمنع الاحتكار في السوق الإعلامية، وتأسيس نقابات وتجمعات تدافع عن الصحافيين، والقيام بحملات توعية للمجتمع المدني بضرورة حرية الصحافة، وبالتالي تحالف الصحافة والمجتمع المدني لخوض معركة حرية الصحافة، وكذلك حث القطاع الخاص على إصدار الصحف لكونها خط دفاع مهم ضد الفساد.

١٠. **المجتمع المدني**: تعد مشاركة مؤسسات المجتمع المدني أمراً حاسماً لنجاح أية إستراتيجية لمكافحة الفساد وبناء نظام للنزاهة الوطني ودفع الجمهور إلى المشاركة في جهود مواجهة الفساد. إلاّ أنه يجب الأخذ في الحسبان ما تعانيه هذه المؤسسات من مشكلات تتعلق بالتمويل وسعي البعض منها للحصول على الأموال من وكالات التنمية الخارجية ومن غياب الإجراءات الشفافة وآليات المساءلة والمحاسبة في عمل البعض الآخر منها.

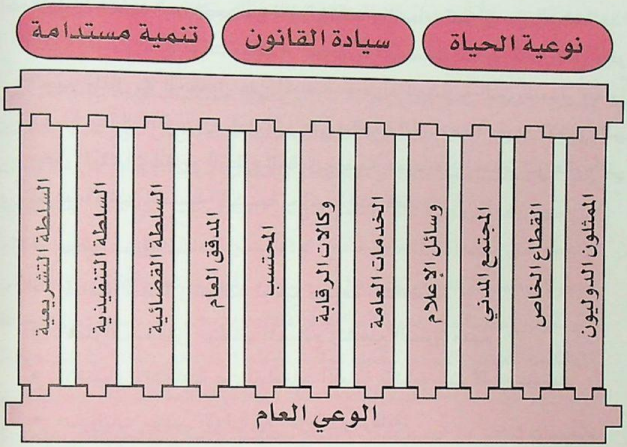
١١. **القطاع الخاص**: يؤدي القطاع الخاص دوراً متزايداً في الحياة الاقتصادية والنظام السياسي، وذلك في ضوء برامج التصحيح الاقتصادي، كالتي يشهدها عدد من الأقطار العربية، وفي ظل عمليات الخصخصة التي تخضع المشاريع والخدمات العامة لها في هذه الأقطار، الأمر الذي يوفر بيئة ملائمة لبروز بعض مظاهر الفساد، وهو ما يقتضي بالتالي تعزيز الرقابة على هذا القطاع وتعزيز مفاهيم

النزاهة والشفافية والمساءلة فيه. من جهة أخرى، فإن القطاع الخاص مهيأ لتأدية دور مهم في نظام النزاهة الوطني، إذ أن سعي هذا القطاع لتحقيق الأرباح يدفع الإدارات لتنفيذ استراتيجيات داخلية لمكافحة الفساد، كما أن من مصلحة هذا القطاع المشاركة في آليات مكافحة الفساد في المؤسسات العامة الأمر الذي يوفر الجهد والمال في الحصول على الموافقة المطلوبة للمشاريع التي يقيمها. ونظراً لأهمية هذا القطاع ودوره في التأثير على مكافحة الفساد، فإنه تجدر الإشارة إلى بعض المؤشرات لتقويم القطاع الخاص بوصفه عموداً من أعمدة النزاهة، والتي تعرف بالمبادئ الخمسة الأساسية لحاكمية الشركات:

- حماية حقوق المساهمين.
- المعاملة العادلة والمتكافئة لجميع صنوف المساهمين.
- الاعتراف بحقوق أصحاب المصالح وتشجيع التعاون معهم.
- الإفصاح والشفافية عن المعلومات المتعلقة بنشاط الشركة ومسيرتها.
- مسؤوليات مجلس الإدارة في التوجيه والرقابة.

١٢. **الممثلون الدوليون:** الفساد ليس ظاهرة محلية لصيقة بالأنظمة السياسية أو بالدول فقط، فقد يكون الفساد عابراً للحدود ومصدره فاعلون دوليون مثل الشركات متعددة الجنسيات والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية، إذ تمارس بعض الشركات العالمية الكبرى الكثير من السلوكات التي تخلق مبرراً للفساد الخارجي كاللجوء إلى الضغط على الحكومات من أجل فتح الأسواق أمام منتجاتها أو دفع الرشاوى للحصول على عقود الامتياز لاستغلال الموارد الطبيعية، وغالباً ما يكون لهؤلاء شركاء محليون ينبغي التركيز عليهم. وتبرز في هذا المجال أيضاً جرائم تبييض الأموال التي قد يشترك فيها أكثر من طرف وفي عدة بلدان. ولمواجهة هذه السلوكات لجأت الكثير من الدول والمنظمات الدولية إلى إبرام اتفاقيات دولية لمكافحة الفساد، مثل اتفاقية الأمريكيتين لمكافحة الفساد، واتفاقية المجلس الأوروبي للقانون الجنائي في شأن الفساد. ولكي يكون الممثلون الدوليون عموداً من أعمدة النزاهة لا بد من العمل على عدة أمور، منها: الكفاح ضد تبييض الأموال، والكفاح ضد رشوة الموظفين العامين الأجانب في الصفقات التجارية الدولية، وتوطين وإعادة الأموال المتحصل عليها بواسطة الرشوة، وتيسير تأمينات القروض الموجهة للتصدير. (المركز اللبناني للدراسات، ب. ت ؛ بوب، 2000)

ويوضح الشكل التالي نموذج أعمدة نظام النزاهة الوطني التي سبق الحديث عنها (المركز اللبناني للدراسات، ب. ت)



ويمثل هذا النموذج الأعمدة التي يحتاجها المجتمع من أجل بناء نظام نزاهة قوي وفعّال، ويوضح كذلك أنه كلما كان الوعي العام عالياً وقيم المجتمع قوية فإنها ستدعم الأعمدة التي تستقر فوقها وتمنحها قوة إضافية، والعكس صحيح ففياب الوعي وضعف القيم يجعلان أساس البناء ضعيفاً وتصبح الأعمدة واهنة وغير قادرة على حمل السطح الذي يمثل النزاهة الوطنية ومخرجاتها.

ومن الطبيعي أن يكون كل عمود من الأعمدة مستقلاً عن الآخر وله قوة تختلف عن قوة الآخر، وضعف أحد الأعمدة سيزيد من عبء الثقل الواقع على الأعمدة الأخرى. وعليه فإن تحقيق نظام نزاهة فعّال يستلزم تعاون وتكافل أطراف متعددة من مختلف القطاعات المجتمعية والسلطات الثلاث وغيرها من الأطراف التي تتأثر وتؤثر في كافة النشاطات والمجالات الحياتية لشعب ما وصنع السياسات العامة وتنفيذها. استناداً إلى ما سبق فإنه كلما كان هناك توازن وتفاعل وتبادل للأدوار بين المؤسسات المختلفة (وليس طغياناً لأحد الأعمدة على الأخرى) كلما كان الاتجاه نحو بناء دولة تقوم على أسس الحكم الصالح صحيحاً.

1-3-2 النزاهة والعمل الإداري: مدونات السلوك

على الرغم من كل ما سبق توضيحه حول أهمية الحكم الصالح، وأهمية تطبيق القانون، وأهمية الفصل بين السلطات، وأهمية تفاعل جميع مؤسسات المجتمع في خلق بيئة مناوئة للفساد وبناء حكومة صالحة، فإن كل هذه المتطلبات والدعوات والقوانين لن تكون بذات الفعالية والقوة إذا لم يكن «فِعل» النزاهة مترسخاً في قيم المواطن نفسه. فالنزاهة كما سبق ذكره هي مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل، وهذه القيم لا يفرضها القانون بل توجد في المواطن نفسه كمجموعة من القيم ويعززها ويحافظ على استمراريتها وجود القانون.

ولتعزيز هذه القيم في المؤسسات تتم صياغة وثائق تمثل القيم والمبادئ التي يتراضى عليها أفراد هذه المؤسسات كموجه لسلوكهم في جميع جوانب عملهم، وتعرف هذه الوثائق ب«المدونات السلوكية». من هنا كانت الحاجة إلى التحدث في هذا الجزء عن النزاهة كمطلب إداري، بمعنى مدى أهمية وجود معايير أخلاقية وسلوكات صحيحة منبثقة عنها تصاغ في **مدونات سلوك** داخل العمل المؤسسي للعاملين في هذا القطاع أو ذاك لتساهم في تحديد العمل بالاتجاه الصحيح وتعزيزه.

مفهوم مدونة السلوك وأنواعها

تعني مدونة السلوك اعتماد معايير لأخلاقيات وسلوكات العمل في إطار المؤسسات العامة، تحدد للعاملين فيها مجموعة السلوكات والقيم الواجب مراعاتها أثناء أداء مهماتهم وفي علاقاتهم بالجمهور، وترتبط هذه المدونة بنظام الخدمة المدنية بحيث يمكن ضمان تطبيق أكثر فاعلية للقوانين في هذا المجال. وتتميز المدونات عن النصوص القانونية بأنها التزام أخلاقي طوعي من قبل الدوائر والموظفين العموميين، حيث يكون الضمير أداة رقابية داخلية فعالة. وإلى جانب ذلك يحق للدوائر المختلفة، ومن باب تعزيز الأداء السليم للوظيفة العامة، أن تصيغ رسالتها وقيمها الخاصة بناء على القيم الأساسية، ويشمل ذلك معايير التصرف والسلوك المتوقعة من الموظف عند تعامله مع زملائه في العمل أو الجمهور الذي تخدمه المؤسسة عند قيامه بمهام عمله، وربط هذه المواثيق بنظام واضح يتضمن مبدأ الثواب والعقاب من خلال إعطاء المكافآت والحوافز للملتزمين وفرض العقاب على المخالفين، الأمر الذي يعزز من قيم النزاهة وحب العمل.

لا تقتصر مدونات السلوك على القطاع العام، رغم أنه الأهم، بل تشمل كافة قطاعات المجتمع. فإلى جانب مدونات السلوك الخاصة بالقطاع العام، يوجد مدونات سلوك خاصة بكل من القطاع الخاص، والحكم المحلي، والمنظمات الأهلية والإعلامية، ومجموعات مهنية أخرى مثل الأطباء والمهندسين والمحامين وغيرهم.(أمان، 2006، ز)

السمات المشتركة لمبادئ مدونة السلوك لمختلف القطاعات:

يعتبر الوصول إلى بناء منظومة النزاهة في العمل العام والخاص والهيئات المحلية والمنظمات الأهلية والإعلامية وغيرها من المجموعات المهنية الهدف الأساس لبناء قطاعات فعّالة تحظى باحترام المواطنين، إذ يمكن من خلال هذه المنظومة تحصين المجتمع ضد ظاهرة الفساد وتوفير الآليات الفعالة للتعامل مع ظواهره. فالمدونة تعبير عن احترام الموظف وإخلاصه لقواعد العمل السليم والخدمة العامة واستعداده الطوعي للعمل بموجب قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة بجانب احترام سيادة القانون وأحكامه، إضافة لاحترامه لزملائه الموظفين ومسؤوليه، ومن هنا يمكن القول **أن مدونة السلوك تعتمد على مبادئ أساسية تنتهجها المؤسسة وينتهجها الموظفون أثناء تأدية الخدمة، وهي:**

١. منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل (النزاهة)،

٢. وضوح الأنظمة والإجراءات داخل المؤسسة (الشفافية)،

٣. تقديم البيانات والتقارير الدورية عن نتائج أعمال الموظف ومدى النجاعة في التنفيذ والتأكد بأن الأداء يتفق مع القوانين والتشريعات والصالح العام (المساءلة)،

٤. الالتزام بالقوانين المحلية والاتفاقات الدولية،

٥. الالتزام بإبلاغ الجهات المختصة، وبالطرق القانونية، عن أي شخص، بغض النظر عن منصبه، يقوم بنشاط غير قانوني أو غير أخلاقي أو أي سلوك يمكن أن يوصف بالفساد أو سوء المعاملة أو الغش أو الرشوة أو غيرها من الانتهاكات للقانون أو للقواعد الأخلاقية،

٦. التعامل بجدية وأمانة في حالة اكتشاف قضايا الكسب غير المشروع بحيث تقدم البيانات والإيضاحات المتوفرة لدى المؤسسة بمصداقية للجهات المعنية دون أن

تعمد إلى التضليل أو الخداع أو المحاباة.

٧. الامتناع عن قبول أية هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة مباشرة أو بالواسطة من جهات أو أشخاص بغرض تقديم تسهيلات أو معلومات لتحقيق مصالح شخصية أو عائلية أو حزبية أو لمكاسب مادية.

٨. يحظر على موظفي جميع القطاعات الاستفادة من المعلومات الداخلية لمؤسساتهم التي يعملون فيها بهدف تحقيق منفعة خاصة لهم أو لغيرهم بشكل مخالف للقانون.

٩. تبنّي إجراءات توظيف وترقية معلنة في جميع القطاعات تمنع التدخل السياسي في عملية التوظيف والترقية.

١٠. الرشوة: أشارت المادة (١٠١) من (قانون العقوبات الفلسطيني) إلى أن» كل موظف عام أو من في حكمه طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية أو هدية أو أية منفعة أخرى أياً كان اسمها أو نوعها، وسواء كانت مادية أو غير مادية، لأداء عمل من أعمال وظيفته أو للامتناع عنه أو للإخلال بواجبات الوظيفة أو لمكافأته على ما وقع منه، يعد مرتشياً ويعاقب بالسجن المؤقت».

١١. الالتزام بإتاحة المعلومات المتعلقة بالشؤون المالية والهيكل التنظيمي والأنشطة وقوائم الموظفين والشركاء وتيسير الاطلاع عليها للجمهور، وبذل كافة الجهود لإحاطة الجمهور بالأعمال التي تقوم بها المؤسسة ومصادر مواردها وأوجه صرف تلك الموارد.

١٢. تبنّي سياسات تضمن الحفاظ على حقوق المواطنين في الحصول على فرص متساوية في تلقي الخدمات واتخاذ الإجراءات التي تضمن حفظ السجلات والمعلومات التي تخص المواطنين بشكل يسهل وصولهم إليها والمحافظة على الخصوصية والسرية وفقاً للقانون.

١٣. حق المواطن في الاطلاع على المعلومات.

١٤. استقبال شكاوى المواطنين والتحقيق فيها بجدية وفقاً لقواعد السلوك الواردة في المدونة، وعلى الموظف المسؤول عن تلقي الشكاوى مخاطبة صاحب الشكوى بما تم التوصل إليه في عملية التحقيق (أمان،2006، ز، و2007، ج،د)

3-3-1 نماذج من مدونات السلوك لبعض القطاعات

سيتم في هذا الجزء تناول نماذج من مدونات السلوك لبعض القطاعات بشيء من التفصيل وذلك من أجل توضيح ترجمة السمات المشتركة المذكورة سابقاً في سياق عمل كل من هذه القطاعات.

أولاً: مدونة سلوك القطاع العام

تسعى هذه المدونة إلى تحديد معايير السلوك والأخلاق المرغوبة والمتوقعة من قبل الدوائر الحكومية وموظفي القطاع العام، ووضع السلوك المهني في إطار محدد، بدلاً من تركه للاجتهاد الشخصي لكل موظف أو إدارة، الأمر الذي يجعل البيئة الوظيفية بنّاءة وأكثر شفافية بالنسبة إلى الموظف العام، ويؤدي ذلك إلى تشجيع الموظفين العموميين على تنمية قدراتهم ومهاراتهم الفنية والوظيفية والإدارية. وتهدف المدونة كذلك إلى تعريف المواطنين بالسلوك المرغوب فيه والمتوقع من الدوائر الحكومية والموظف في القطاع العام، الأمر الذي ينتج عنه المحافظة على الثقة المتبادلة بين المواطنين والموظفين العموميين. وتقوم هذه المدونة على:

- كفالة حق المواطن في الحصول على التراخيص القانونية بشكل عام، وتسهيل الإجراءات الرسمية لاستصدار هذه التراخيص من الدوائر الحكومية،
- تحديد المستويات الإدارية في المؤسسة ومهام الدوائر والموظفين والوصف الوظيفي لهم، وحدود مسؤولياتهم، والعلاقة بين الوحدات الإدارية في المؤسسة، ونطاق الإشراف والرقابة والمساءلة،
- منع استغلال عدم معرفة المواطنين بإجراءات الحصول على التراخيص القانونية للحصول على مكاسب مادية،
- التوجه إلى من يقومون على الدوائر الحكومية من وزراء وشاغلي وظائف الفئة الخاصة (من يعين بدرجة وزير، وموظفي الفئة العليا، الوكلاء والوكلاء المساعدون والمدراء العامون)، وموظفي الفئات الأولى إلى الخامسة التي تتضمن من يعين بوظيفة مدير أو مستشار، والوظائف التخصصية والفنية والكتابية، ووظائف الخدمات كالحراسة والسعاة،

- تحديد الإجراءات الواجب اتباعها في عملية المشاركة في المؤتمرات الدولية والتمثيل والبعثات للخارج بشكل يؤدي إلى توافقها مع عمل الدائرة ويكفل تحقيق أهدافها وتحسين الأداء فيها وترشيد نفقاتها.
- عدم استغلال المواقع الوظيفية لتحقيق أية مصالح شخصية أو عائلية أو حزبية أو لمكاسب مادية. (أمان،2006، ز)

ثانياً: مدونة سلوك القطاع الخاص

يقع جزء كبير من مسؤولية مكافحة الفساد على شركات القطاع الخاص على اعتبار أن هذا القطاع صاحب المصلحة الأولى والمباشرة في وجود بيئة عمل داعمة لاستدامته ونموه وحافظة لموارده من الهدر وسوء الاستخدام. ولهذا القطاع كذلك مصلحة في تطوير أنظمة عمل داخلية تنسجم مع أفضل الممارسات الإدارية والمالية والرقابية ومع متطلبات الحاكمية الجيدة للشركات المقرة دولياً مما يرفع من كفاءتها التشغيلية ويحمي مواردها من الاختلاس وسوء الأمانة والاستخدام غير المشروع من قبل موظفي شركات هذا القطاع نفسه. وتقوم مدونة سلوك القطاع الخاص على تحقيق ما يلي:

• حماية أصول الشركة

العاملون في الشركات المساهمة العامة يتحملون المسؤولية، إضافة إلى الواجب القانوني، بحماية أصول الشركات التي يعملون فيها، سواء كانت مادية أو مالية أو المتعلقة بالملكية الفكرية، وسيحرصون على الامتثال لجميع القوانين والنظم النافذة وعلى الالتزام بالدقة في تسجيل البيانات والنتائج والإبلاغ عنها، وتوخي الحرص في استعمال الأصول والموارد. وتتضمن هذه الأصول الممتلكات والوقت والمعلومات الخصوصية والفرص التجارية وأموال الشركة، إضافة إلى أجهزة الشركة الشخصية.

• العطاءات الحكومية ومبدأ التنافس النزيه

تلتزم الشركات المساهمة العامة والعاملين فيها بمبدأ التنافس الحر النزيه والعادل في العطاءات الحكومية دون اللجوء إلى أية ممارسات مخالفة للقانون وغير أخلاقية مثل (دفع رشاوى، أو الضغط على مسؤولين، أو إلزامهم بسلوك تمييزي) وذلك حرصاً على إعطاء الفرصة للمشاركة من قبل جميع الشركات.

- **المحافظة على المال العام**

تمتنع الشركات المساهمة العامة والعاملين فيها عن التوقيع على أية اتفاقية، وبالتالي تنفيذ أية عملية، إذا ثبت بأن التعاقد سيتم باستخدام مال عام مستولى عليه بطرق غير قانونية.

- **الاتحادات والمؤسسات التي تمثل مصالح القطاع الخاص**

تلتزم الشركات المساهمة العامة والعاملين فيها بتعليمات المؤسسات التمثيلية لها، وذلك بهدف تفعيل دور هذه المؤسسات وتعزيزه في تطوير بيئة ومناخ تنافسي قائم على مبدأي النزاهة والعدالة في توفير الفرص للجميع.

- **الملكية الفكرية وحقوق النشر العائدة للآخرين**

تلتزم الشركات المساهمة العامة والعاملين فيها باحترام الملكية الفكرية وحقوق النشر العائدة للآخرين، حيث يعتبر التعامل معها وإجراء الصفقات حولها دون موافقة الأطراف ذات العلاقة وصاحبة الحق بها جريمة يعاقب عليها القانون. (أمان، 2006، ز)

ثالثاً: مدونة سلوك الهيئات المحلية

إضافة إلى الخصائص المشتركة مع القطاعات المختلفة، تتميز الهيئات المحلية ببعض الخصائص، ومنها أنها أكثر تماساً والتصاقاً بالمواطن بحكم الخدمات المباشرة التي تقدمها هذه الهيئات للمواطنين في تعاملاتهم اليومية، وبالتالي هناك إشراف ومتابعة مباشرة من قبل الجمهور على هذه الهيئات. وانطلاقاً من ذلك فإن مدونة سلوك الهيئات المحلية ينبغي أن تراعي ما يلي:

- بلورة معالم واضحة ومعايير محددة للأداء السليم في الهيئات المحلية وصولاً إلى تحقيق النتائج الفضلى في تنفيذ المهام وجودة الخدمة المقدمة إلى الجمهور،
- تعزيز علاقة المواطن مع هيئته المحلية من خلال المشاركة الفعالة في تحديد الأولويات والمشاركة بالنشاطات ومساءلة القائمين عليها،
- الحد من الذاتية والتصورات الفردية والتفسيرات الشخصية لأعضاء وموظفي

الهيئات المحلية للقرارات وجعلها قانونية ومستقيمة ومنفتحة على الجمهور،

- إبراز الخطوط الحمراء والمحددات والقيود التي لا يجوز تجاوزها سواء من أعضاء المجالس أو موظفيها،
- حفز وتشجيع أي مواطن، سواء من الهيئة المحلية أو من المجتمع المحلي، إلى لفت انتباه أي موظف أو عضو مجلس بسبب خلل في الأداء دون خوف أو ترهيب وبمسؤولية عالية، والإبلاغ عن الخروقات والانتهاكات حسب الإجراءات القانونية مع وجود ضمانات كافية لحماية المبلغين عن حالات الفساد،
- درء النفس والابتعاد عن أي وضع يمكن أن يتعارض مع واجبات الشخص وعضويته في المجلس، فإذا عمل أي عضو في عمل آخر خارج الهيئة، فإن عليه إبلاغ المجلس بذلك، وأخذ موافقته،
- الالتزام بتمثيل الهيئة المحلية في المشاركة بالنشاطات الخارجية أو رعاية مثل تلك النشاطات والفعاليات، والالتزام بأن يكون التمثيل نابعاً من جوهر عمل الهيئة المحلية، والالتزام بحصول العضو على تفويض من المجلس، والالتزام بضرورة الإشارة إلى هذا التمثيل للمشاركين، والتحذير من أن تكون مشاركة أو رعاية النشاطات بهدف تحقيق مصالح شخصية أو تجارية أو حزبية. (أمان، 2006، ز)

رابعاً: مدونة سلوك الإعلام

يشكل الإعلام عنصراً مهماً في عملية التحول الديمقراطي، ذلك أن هدف الإعلام لم يعد مجرد «نقل المعلومة»، وإنما تجاوز الأمر ذلك إلى كونه «رسالة» يمكن من خلالها التأثير. وبالتالي فانه سلطته لا تقل أهمية عن أي من السلطات الثلاث الأخرى، مما أهّله لأن يسمى «السلطة الرابعة». إلى جانب ذلك، فإن الإعلام يشكل عاملاً إنمائياً على صعيد المجتمع في مجالات عدة: المعرفة، والثقافة، والتربية، وتأكيد القيم الدينية والأخلاقية والقيم العليا، إضافة إلى كونه وسيلة مهمة لتعميق التفاهم والتفاعل والحوار ما بين مكونات المجتمع المختلفة من ناحية، والمجتمع مع المجتمعات الأخرى من ناحية أخرى. وبالتالي فإن مدونة سلوك الإعلام ينبغي أن تراعي ما يلي:

- إعطاء مقومات سليمة وقواعد دنيا تساعد العاملين الجدد في الحقل الإعلامي أو الراغبين في تحسين قدراتهم ورفع مستوى كفاءتهم في البحث والتحري وصولاً

إلى النتائج السليمة بعيداً عن الخوف،

- لأي شخص، بما في ذلك الأحزاب السياسية والمؤسسات الأهلية، الحق في امتلاك وسائل إعلام والقيام بإنتاجها كالمطبوعة الصحفية أو إصدارها، أو مؤسسة الإرسال المرئي والمسموع وبث المواد الملائمة لطبيعة عملها. فالإعلام سلطة رابعة شعبية مستقلة تجسد مبدأ حرية الرأي والفكر والتعبير وتبادل المعلومات لخلق التواصل مع الثقافات الحضارية الإنسانية،
- إطلاع المواطنين على الوقائع والأفكار المختلفة باتجاهاتها والمعلومات بشأنها والتحليلات الصحفية على المستويات المحلية والعربية والعالمية وإفساح المجال أمام المواطنين في التعبير بحرية عن آرائهم،
- على وسائل الإعلام احترام الحياة الخاصة للأفراد،
- الإشارة بوضوح إلى مصدر المادة الصحفية وعدم نسبها إلى مصادر خاطئة،
- يحظر قانوناً على أية جهة من خارج المؤسسة الإعلامية ممارسة رقابة مباشرة أو غير مباشرة على الوسيلة الإعلامية أو إنذارها أو وقفها أو مصادرتها أو إلغائها أو أي نشاط بهدف الرقابة والتدخل في نوع التغطية الصحافية وشكلها. ويخضع إنتاج وسائل الإعلام لأحكام القانون. (أمان، 2007، ج)

خامساً: مدونة سلوك المنظمات الأهلية

هذه الوثيقة عبارة عن مجموعة مبادئ ومعايير إرشادية تهدف إلى ضمان النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل المنظمات الأهلية. وتهدف هذه المدونة بموادها وبنودها إلى مساعدة المؤسسة الأهلية وموظفيها على القيام بأعمالهم اليومية ومسؤولياتهم وصولاً إلى ذلك المستوى الرفيع الذي يتوقعه المواطن، والذي يهدف بشكل رئيس إلى الارتقاء بقيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة. كما وتهدف إلى تجاوز العثرات وحماية القطاع الأهلي من الانتقاد حتى يتسنى بناء جسور الثقة بينها وبين المواطنين من خلال الارتقاء بأداء تلك المنظمات بما يتماشى مع القوانين والأنظمة. إضافة إلى الخصائص المشتركة مع القطاعات الأخرى، يتميز القطاع الأهلي بالخصائص التالية التي تبرزها مدونة سلوك المنظمات الأهلية:

- الالتزام بالشفافية والأمانة فيما يتعلق بالمؤسسة ورسالتها وسياستها ونشاطها على مستويات الإدارة كافة، وبشكل يسمح بمساءلة ومحاسبة المؤسسة والعاملين فيها بشكل جاد وفي المعاملات كافة ومع الأطراف ذات العلاقة كافة وتحديداً:

١. المستفيدون من أفراد المجتمع

٢. الشركاء والمؤسسات الأخرى التي تقوم بالعمل نفسه،

٣. الجمهور العام،

٤. المانحون والمتعاقدون مع المؤسسة وفق شروط التعاقد وبما لا يخل بمبادئ القانون.

- الالتزام بإجراء تقييمات منتظمة للمؤسسة بمشاركة المستفيدين، والمانحين، والشركاء والعاملين تتضمن مراجعة مهام المؤسسة ونشاطاتها بصفة دورية للتأكد من فعاليتها وكفاءتها وعلاقتها بمهمة المؤسسة وجدوى الاستمرار في البرامج أو تعديلها ومدى الحاجة إلى برامج جديدة، على أن تكون عمليات التقييم منفتحة وأن تجري بأمانة وتتضمن مشاركات من كافة الأطراف ذات الصلة بعمل المؤسسة،

- يتحمل أعضاء مجلس الإدارة المسؤولية الكاملة عن القضايا المتعلقة بالأداء المالي والإداري للمؤسسة من خلال وضع سياسة واضحة تبين نماذج ومتطلبات تقديم التقارير ودوريتها وأسس إعدادها،

- تعزيز وتشجيع المساءلة الخارجية مع الأخذ بعين الاعتبار التزام الشركاء بمعايير الاستقامة والمساءلة عند التشبيك والتعامل وتكوين العلاقات.

إن اعتماد هذه القيم والسلوكات من قبل الموظفين على مختلف درجاتهم وفي مختلف قطاعات الدولة تدلل على واحدة من أسس بناء الحكم الصالح. فالالتزام بهذه السلوكات ليست واجبة قانوناً بل واجبة أخلاقياً، وهنا تكمن أهميتها وصعوبتها في الوقت نفسه لأن الإخلال بهذه القيم والسلوكات من قبل الموظفين يؤدي إلى انتشار الفساد، بينما الالتزام بها وتداولها كأساسيات ومسلمات يحمي المؤسسة والمجتمع وبالتالي الدولة من تفشي الفساد فيها. (أمان، 2007، د)

4-1 بناء ثقافة النزاهة

يعتبر بناء ثقافة النزاهة ضمن الثقافة السائدة شرطاً أساسياً من شروط النجاح في ترسيخ النزاهة ومحاربة الفساد على طريق تحقيق الحكم الصالح كهدف أعلى منشود، وسيتحدث هذا الجزء عن بعض الجوانب الأساسية في بناء ثقافة النزاهة، خاصة ما يتعلق بدور التربية والبيئة الاجتماعية.

1-4-1 التربية الرسمية: دور التربية والتعليم في بناء ثقافة النزاهة

لا جدال اليوم حول أهمية التعليم (بمعناه الواسع من خلال المؤسسة التربوية) في حياة الإنسان باعتباره حقاً أساسياً من حقوق الإنسان. فمع تقدم المجتمع وتطوره تطور الاهتمام بموضوع التعليم للجميع وتقدم. فمثلاً لم يعد التعليم منصباً على الذكور دون الإناث كما كان سابقاً، ولم يعد محصوراً بفئات دون أخرى، بل أصبح متاحاً للجميع. وتلعب الدولة في هذا المجال دوراً مهماً من خلال جعل التعليم إلزامياً، على الأقل في المرحلة المدرسية الأولى، إضافة إلى جعله مجانياً من أجل تشجيع الفئات الفقيرة والمهمشة على التوجه نحو التعلم، والذي يعتبر بالنسبة لهم الطريق الوحيدة للخلاص من الفقر. كما أنه بالنسبة للدول ضروري جداً لنموها وتطورها.

ولا تقتصر أهمية التعليم على تزويد الفرد بالمعارف، بل تزداد أهمية التعليم ودوره في نمو المجتمعات وتطورها من خلال قدرة المؤسسات التعليمية بمستوياتها المختلفة (رياض الأطفال والمدارس والجامعات) على غرس وتنمية الكثير من القيم مثل النزاهة والمساواة والعدالة الاجتماعية والحس بالمسؤولية ومكافحة الفساد.

ولا يمكن لتعليم قيم النزاهة أن يتم بشكل منعزل عن البيئة التي ينمو فيها الأطفال، إذ تلعب هذه البيئة دوراً مهماً في تشكيل اتجاهاتهم وقيمهم ومواقفهم في الحياة. وبالتالي فإن تعليم الأخلاقيات يجب أن يكون جزءاً من جهد أوسع لتحسين الحاكمية وتقليل الفساد. وفي هذا الإطار يجب أن يحصل الأطفال على بيئة تعليمية مناسبة وبنّاءة ليتعلموا قيمة النزاهة، فشباب اليوم هم قادة المستقبل، والقيم والأخلاقيات التي يكتسبونها والتي تساهم في تشكيل شخصياتهم ستساعد إلى حد كبير في مكافحة الفساد.

وتقوم المدارس والهيئات التدريسية بلعب دور رئيسي إلى جانب الأسرة والمجتمع في تعليم قيم النزاهة والصدق والأمانة والتعرف على أشكال الفساد المختلفة وكيفية محاربتها على كافة الأصعدة. ويأتي هذا الدور المهم للمدرسة انطلاقاً من موقع المدرسة في النظام التربوي في المجتمعات المعاصرة ومن تدخلها لتربية الفرد على تحديد شخصيته في أكثر مراحل حياته أهمية.

واعترافاً بدور المدرسة في بناء قيم صالحة لتشييد صرح البناء الاجتماعي السليم والمتطور، دأب المربون والمفكرون والباحثون على التأكيد بأن تحقيق الديمقراطية وإرساء القيم الأساسية للمجتمع مرهون إلى حد كبير بتحقيق الديمقراطية في المؤسسة التعليمية التربوية. ويبينون في الوقت ذاته أن التربية على قيم المواطنة لا يمكن أن تتحقق من خلال دروس مثل "التربية الوطنية" أو "التربية المدنية" لوحدها، فرغم أهمية هذه الدروس وقيمتها المعرفية، إلاّ أن التربية على قيم المواطنة تحتاج لتحقيقها عملاً مكثفاً ومجهوداً متواصلاً لإرسائها من خلال اندماج هذه القيم في جميع المعارف المدرسية، إضافة إلى تضمينها في الأنشطة التربوية المدرسية اليومية الأخرى وفي النظام التربوي المدرسي برمته حتى يتحقق الهدف المنشود.

وقد جاءت توصيات وقرارات المنظمات الدولية المسؤولة عن قطاع التربية والتعليم في العالم، مثل منظمة اليونسكو واليونسيف ومكتب التربية العالمي وغيرها، لتؤكد على الدعوة إلى إثراء البرامج التعليمية والكتب والوسائل بتضمينها القيم الكفيلة بتكوين المواطن الحر والمتضامن المسؤول والمتفتح الذي يقدر قيمة الحرية ويحترم كرامة الإنسان ويؤمن بحق الاختلاف. ولأجل ذلك تدعو إحدى وثائق اليونسكو إلى العناية بالمقاربة التعددية في مجال اكتساب المعارف، التي تقتضي دعم نمو الفرد وتعزيز إيمانه بقدراته الذاتية واستقلاليته واحترام الآخرين وتطوير معنى المسؤوليات الاجتماعية في سياق التعاون والتآزر والاستقلال المتبادل. (مهداد، 2005)

تعليم النزاهة

كما ذكر آنفاً فإن تعزيز قيم النزاهة يحتاج إلى تكافل جهود جميع الأطراف من المدرسة إلى البيت إلى المجتمع للمساعدة على تعليم الشباب قيم النزاهة والمساءلة ومكافحة الفساد، باعتبار هذه الفئة أكثر فئات المجتمع تأثراً بالنظام التربوي، ولأن مخرجات

هذا النظام أكثر تأثيراً بتنمية المجتمع ومستقبله، وذلك من خلال انعكاس ما يتعلمونه على تعاملهم مع قضاياهم وقضايا مجتمعهم. ومن أجل الوصول إلى تحقيق ذلك لا بد لأي برنامج خاص بالناشئة من أن يتضمن ما يلي:

- تعريف فئة الناشئة من الشباب في المدارس بمنظومة النزاهة ومنظومة الفساد من حيث أشكاله، ومظاهره، وأسبابه، ونتائجه وسبل مكافحته والحد منه. ويمكن القيام بذلك من خلال إدراج هذه المفاهيم ضمن المنهاج المدرسي في منهاج مستقل للتربية المدنية مثلاً، وبإدماجها في المناهج الأخرى، كذلك من خلال تخصيص حصص دراسية معينة لمناقشة هذه المفاهيم والعمل على توعية الطلاب بها وتعميق معرفته بها. ويمنع هذا الأمر انتقال بعض الأفكار الخاطئة إلى النشأ مثل اعتبار بعض أشكال الفساد كأمور مسلم بها أو عدم اعتبار بعضها من أشكال الفساد مثل الواسطة والمحسوبية، كما هو الحال في العديد من الثقافات، خاصة العالم العربي.

- أهمية تعويد الناشئة على احترام القوانين والأنظمة، واحترام الاختلاف في الرأي وأسلوب الحياة وتقبل هذه الاختلافات، وتحمل مسؤولية أفعالهم وعواقبها.

- رفع وعي قطاع الشباب في الجامعات بقضايا الفساد من خلال رفع قدرة الجامعات على تطوير مساقات متخصصة في كيفية بناء نظام نزاهة وطني، والتعريف بمفاهيم النزاهة والمساءلة والشفافية، والتعريف بمفهوم الفساد ومخاطره وآثاره ونتائجه وسبل مكافحته.

- تطوير قدرة المعلمين على إدخال مفاهيم مكافحة الفساد في العملية التعليمية من خلال تدريبهم على الاستعانة بهذه المفاهيم بشكل يتكامل مع أساليب التعليم التي يستخدمونها في تقديم دروسهم ومحاضراتهم، وخاصة في إبداع الأساليب التفاعلية التي تعتمد دراسة ومناقشة حالات تتعلق بالفساد.

- نشر الوعي المجتمعي ضد ظاهرة الفساد وتسهيل حصول الباحثين ومنظمات المجتمع المدني والقطاعين العام والخاص والمدارس والجامعات على المنشورات والمواد المتوفرة حول هذا الموضوع.

ومن هنا تتضح أهمية العملية التربوية في مؤسسات التعليم المختلفة في غرس قيم

النزهة ومحاربة الفساد، لأن هذه القيم تؤسس الفئة الشابة للخروج إلى مجتمع العمل والمعرفة، فإذا تعلمت هذه الفئة وأنشئت على أسس صحيحة وسليمة من احترام للقانون وتقدير للمجتمع وتعزيز للقيم والأخلاق فإنها ستكون من أهم ضمانات وجود حكم سليم. (أمان، 2006، ج)

2-4-1 التربية غير الرسمية

ومع أهمية دور التعليم في هذا المجال، فإنه يبقى ضعيف التأثير ما لم يتآزر مع دور مصادر التربية الأخرى غير الرسمية، مثل المؤسسات الاجتماعية والمؤسسات الدينية التي تساهم في تربية النشأ إلى جانب المدرسة.

أ. دور المؤسسات الاجتماعية في بناء ثقافة النزاهة

تلعب المؤسسات الاجتماعية، على اختلاف أشكالها، دوراً مهماً في تشكيل ثقافة الأطفال والشباب، حيث توفر هذه المؤسسات لهم فرص التفاعل واكتساب المعارف والقيم وتنمي اتجاهاتهم نحو العديد من موضوعات الحياة. ومن الأمثلة على هذه المؤسسات، الأندية والجمعيات التربوية والمخيمات الصيفية التي تعقد سنوياً، حيث تتيح هذه الجمعيات التربوية والأندية فرصاً عديدة للأطفال لتبادل الزيارات والتعارف والاشتراك بحلقات النقاش والتفاعل والاحتكاك مع الآخرين، وتدفع الطفل إلى اكتساب مهارات متعددة.

ومن أجل توعية فئة الشباب الناشئ بمفاهيم خاصة كمحاربة الفساد وتعزيز النزاهة والمساءلة والشفافية هناك عدة وسائل تتبعها هذه المؤسسات المجتمعية المختلفة، منها توزيع مواد تثقيفية مساندة لتعزيز هذه القيم تناسب الفئة العمرية المستهدفة، مثل الرسوم الكاريكاتيرية التي توضح خطورة بعض الممارسات السلبية كالواسطة والمحسوبية وهدر المال العام، ومثل قصص الأطفال التي تتحدث عن الأشكال المختلفة لهذه المفاهيم بتطوير مفاهيم بسيطة تكون في متناول الفئة المستهدفة من الأطفال وتراعي مستوى تطورهم.

ومن الوسائل الأخرى التي تقوم بها هذه المؤسسات الاجتماعية، كالمخيمات الصيفية، عمل عروض مسرحية تطرح هذه المفاهيم بطريقة مبسطة ممتعة تجمع بين التذوق واكتساب المعارف والقيم.

كذلك تلجأ بعض الأندية الثقافية إلى طرح مسابقات وجوائز لكتابة قصص عن كيفية محاربة الفساد عندما يواجه الطالب حالة فساد ما في المدرسة أو الشارع أو البيت، وتشجع على اقتراح الحلول وتقديم البديل. وقد أعطت هذه الطرق نتائج قيّمة في العديد من دول العالم. (Transparency International)

ب. دور المؤسسات الدينية في بناء ثقافة النزاهة

تُجمع الأديان السماوية على أهمية وضرورة تعزيز القيم والأخلاق والسلوك النزيه، من أجل بناء مجتمع قوي والالتزام بالضوابط التي تحث على العدالة والمساواة واحترام كرامة الإنسان والابتعاد عن الرشوة وعن الفساد بشكل عام.

إن ثقافة مكافحة الفساد ليست بالأمر الجديد، لأن الفساد موجود منذ القدم، لكن هناك اختلاف في انتشاره من بلد إلى آخر ومن مجتمع إلى آخر ومن زمن إلى آخر. وقد أجمعت الأديان السماوية على ضرورة وجود القيم والأخلاق الصالحة لنجاح الفرد والنهوض بالمجتمع، وحثت على ضرورة مكافحة الفساد وضرورة إيجاد الحكم الصالح. ومن هنا يمكن الاستخلاص بأن جميع الأديان السماوية تحارب الفساد والمفسدين وتدعو إلى الصلاح والإصلاح، ومن الضروري استثمار ذلك من قبل العاملين على ترسيخ ثقافة النزاهة.

فالعقيدة الإسلامية تذم الفساد بشدة وتدينه أشد الإدانة، وقد بينت الأحكام الشرعية عِظَم جرم كل من يأكل المال العام وأموال المسلمين العامة، أو من يستغل منصبه العام للحصول على منافع فردية خاصة، مادية أو معنوية. وقد وردت كلمة «الفساد» في القرآن الكريم ست مرات، فيما يصل العدد الكلي لكلمات جذر الفساد «فسد» إلى خمسين مرة. والفساد في اللغة والتعبير القرآني هو: خروج الشيء عن الاعتدال، ويضاده الصلاح، ويكون ذلك في النفس، والبدن، والأشياء الخارجة عن الاستقامة. قال تعالى: ﴿**لفسدت السموات والأرض**﴾ [المؤمنون/71]، ﴿**لو كان فيهما آلهة إلاّ الله لفسدتا**﴾ [الأنبياء/22]. وقد تناول القرآن الكريم كلمة الفساد بمعاني مغايرة وإن يجمعها الأصل اللغوي وحتى مع اختلاف المفسّرين لمرامي الله سبحانه ومقصوده منها. فمثلاً عند تفسير آية ﴿**وإذا تولى سعى في الأرض ليفسد فيها ويهلك الحرث والنسل والله لا يحب الفساد**﴾ [البقرة/205] يذهب القرطبي إلى أن معنى ليفسد هو الخراب، ويردف بأنه عينياً كل فساد كان في أرض أو مال أو دين، أما الفساد في نهاية الآية فيعني لا تعمل بالمعاصي والتجبر والطغيان. وعلى النحو نفسه قال الإمام الطبري حينما حدد مضمون الفساد في الآية نفسها بأنه جميع المعاصي والبغي. وهذا يعني بأن الفساد مفهوم عام يشمل كافة المعاصي ومن كافة الناس لعموم الخطاب ودخول غير المسلمين فيه، كما أنه غير مخصص بمعنى الفساد الذي يتم بحثه (سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مزايا شخصية) مع أنه يندرج ضمنه.

ويقول الله سبحانه أيضا في القرآن الكريم: ﴿**ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون**﴾ [الروم/41]. ومعنى الآية هنا قريب من أخواتها، أي ظهرت المعاصي والمنكرات نتيجة أفعال الناس بالحرام وارتكابهم ما نهى الله عنه .ويقول تعالى: ﴿**والله لا يحب الفساد**﴾ [البقرة/205].

ويحذر الله سبحانه وتعالى الناس جميعاً في نصوص القرآن من شيوع الفساد ومظاهره، ومن وجود الفساد وانتشاره. ولا يقتصر ذلك على الأحكام الشرعية التي توجب على الرعية عدم طاعة الحكّام الفاسدين ومحاسبتهم والإنكار عليهم وحتى خلعهم، وإنما أيضاً من خلال تثبيت سنة من سنن التاريخ، وتقرير «القانون» الذي يحكم حركة الأمم والشعوب رقياً في حالة الأخذ به، واضمحلالاً وتفككاً في حالة عدم الأخذ به. فالله سبحانه وتعالى يحذر من أن من أهم أسباب انهيار الأمم وزوالها وتفككها وتفسخها شيوع مظاهر الفساد في الدولة، وسكوت الدولة عن المعاصي في الأمة والمجتمع، وعدم قيام الناس بواجب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وأن انتشار الفساد وتفشيه في مجتمع ما وتفكك الأمم على أساسه لا علاقة به كون هذه الشعوب مسلمة أو غير مسلمة. (يعقوب، 2006)

أما في الكتاب المقدس فإن **العهد الجديد** (الإنجيل) يبين أن الله يرى كل أنواع الفساد كخطايا، وذلك يعني أن الإنسان الذي يرتكب هذه الممارسات لا يرضي ربه، وأن الإنسان الفاسد لا يستطيع أن يغيّر أفعاله من دون مساعدة الله. ذلك يعني أن العقوبات مثل الغرامات والسجن لا تكفي لأنها تردع الشخص الفاسد لوقت محدد فقط، فعندما يجد ذلك الشخص بأنه يستطيع التهرب من العقاب فإنه سوف يستمر في أعماله. «**لا تجمع مع الخطاة نفسي ولا مع رجال الدماء حياتي، الذين في أيديهم رذيلة ويمينهم ملآنة رشوة**» مزامير26و27 من 9-10، و «**لذلك اطرحوا عنكم الكذب وتكلموا بالصدق كل واحد مع قريبه، لأننا بعضاً أعضاء البعض، اغضبوا ولا تخطئوا، لا تغرب الشمس على غيظكم، لا تعطوا إبليس مكانًا**» أفسس 4 من 25-28. (anti corruption commission)

ويشير **العهد القديم** (التوراة) إلى أحد أكبر نقاط الضعف في الحياة الإنسانية، سواء من الناحية الشخصية أو الاجتماعية أو الحكومية، ألا وهي الفساد، إذ يظهر الفساد بأشكال وأنواع عديدة. وتعتبر رشوة موظفي القطاع العام والقضاة من أكثر أشكال الفساد كرهاً، لأنها تضعف الأساس القانوني للمجتمع. وتحذر التوراة من الفساد

الحكومي والقضائي، لأنها يمكن أن تفسد الرؤيا حتى لأكثر الناس تديناً وصلاحاً، فحسب رأي التوراة، الفساد لا يأتي على شكل الرشوة المالية فقط، بل هناك نوع خفي من الفساد وهو الفساد الناتج من المصلحة الشخصية، هذا النوع من الفساد يؤدي إلى ضيق التفكير ويؤدي إلى دمار المجتمع على المدى الطويل. والفساد حسب المفهوم اليهودي يتضمن العنصرية، والتعصب، وعدم مراعاة مشاعر الآخرين، والتطرف لآراء معينة. «**ويل للأمة الخاطئة، الشعب المثقل بالإثم، ذرية مرتكبي الشرّ، أبناء الفساد**» (سفر أشعياء، الأنبياء 1: 4). (Parshas shoftim)

في ختام هذا الفصل، لا بد من التأكيد على أن مفهوم الحكم الصالح لا يزال في مراحله الأولى في العديد من دول العالم، وخاصة في الدول العربية. وكما اتضح من الأجزاء المختلفة في هذا الفصل فإن تعزيز الحكم الصالح يتطلب بالضرورة بناء استراتيجية فاعلة تقوم على أسس النزاهة والمساءلة والمحاسبة والشفافية، ولا بد لهذه الاستراتيجية من أن تقف على أعمدة متوازنة ومتعاونة فيما بينها من أجل الوصول إلى مجتمع تسوده قيم النزاهة والصدق والأمانة ويحكمه القانون. ويتطلب تحقيق ذلك كله تأسيس علاقة تعاون وشراكة بين الحكومات المركزية وكافة قطاعات المجتمع للانطلاق معاً في تطبيق هذا المفهوم. ويفترض ذلك توفر المناخ الملائم من تشريعات تسمح بتطوير قدرات الحكم المحلي وإنشاء المنظمات غير الحكومية، وخلق أطر الحوار والمتابعة ما بين الحكومة المركزية وامتداداتها الإقليمية والمحلية وقطاعات المجتمع المختلفة. ويحتاج ذلك أساساً إلى توفر مناخ الحريات العامة التي تسمح بالمشاركة وتشجع على الانخراط في العمل المدني وفي توزع الوظائف والمسؤوليات وقيام كل هذه الأطراف بأدوارها. عند تحقق هذه الشروط والمتطلبات يمكن القول بأن الدولة، أية دولة، قد خطت الخطوة الأولى نحو البدء بتطبيق مفهوم الحكم الصالح.

إن بناء مجتمع يسوده الحكم الصالح (اختصاراً «مجتمع صالح») ليس بالأمر التلقائي أو اليسير، خاصة إذا كان المجتمع يعاني من تفشي الفساد. ومن أجل تجاوز مثل هذا الوضع وبناء مجتمع صالح لا بد من معرفة جذور المشكلة التي يواجهها المجتمع وأسبابها، أي التعرف على الفساد المتفشي وأسباب انتشاره وما هي أشكاله ومظاهره ومدى حجمه ودرجة تفشيه، إضافة إلى التعرف على أثره على مختلف نواحي الحياة وما هي أنسب الطرق لمكافحته. وهذا ما سيتم التطرق إليه في الفصل الثاني من هذا الكتاب.

الفصل الثاني: الفساد ومكافحته

2-1 مفهوم الفساد

2-2 حجم الفساد

2-3 مظاهر الفساد وأشكاله

2-4 أسباب انتشار الفساد

2-5 أثر الفساد على مختلف نواحي الحياة

2-6 طرق مكافحة الفساد

2-1 مفهوم الفساد

ترتبط كلمة الفساد في أذهان الناس بمفهوم «الشر» أو بالنواحي السلبية إجمالاً، ولعل البدء بالمفاهيم اللغوية يساعد على الانطلاق في تفسير معنى الفساد، إذ تعني كلمة الفساد في معاجم اللغة «فسد» ضد «صلح»، أي بمعنى البُطلان، فيقال فسد الشيء أي بطل واضمحل.

وعلى الرغم من اتفاق المعظم على ارتباط معنى الفساد بما هو سيء في المجمل، غير أنه لا يوجد تعريف واحد ومحدد لمفهوم الفساد، فالنظرة إلى الفساد ومحاولة تعريفه من قبل الباحثين تتأثر بالحقل العلمي للباحث وبالمنظور الذي ينطلق منه الراغب في تفسير الفساد. لذلك لا يتوفر إجماع على تعريف شامل يطال أبعاد الفساد كافة ويحظى بموافقة الباحثين كافة. فالفساد ضروب وأنماط ويرتبط وجوده بدرجات متفاوتة في مختلف قطاعات النشاط المجتمعي، الخاصة منها أو العامة، السياسية منها أو الإدارية...إلخ. ومن هنا سيتم استعراض العديد من وجهات النظر المختلفة في محاولة إيضاح مفهوم الفساد. (الشطي وآخرون، 2004)

يرى البعض أن الفساد خروج عن القانون والنظام بمعنى عدم الالتزام بهما أو استغلال غيابهما من أجل تحقيق مصالح خاصة سياسية اجتماعية اقتصادية لفرد أو لجماعة معينة، بينما يراه آخرون بأنه إساءة استغلال السلطة من قبل شخص لديه نفوذ في اتخاذ قرارات الشأن العام.

ويعرفه آخرون بأنه قيام الموظف العام، وبطرق غير سوية، بارتكاب ما يعد إهداراً للمال العام أو الموجودات العامة، بالتالي فهو يعد سلوكاً يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام ويشمل تطلعاً إلى تحقيق مكاسب خاصة، مادية كانت أم معنوية. (أبو دية، 2004)

ويذهب البعض في تعريفهم للفساد شوطاً أطول في إدانته إذ يعرفونه بأنه «صورة لاأخلاقية وعمل غير قانوني يقوم به الشخص الذي يمارسه بقصد الحصول على منفعة شخصية، وترجع ممارسة الفساد إلى عدم استقامة ذاتية لمثل هذا الشخص، وبالتالي فهو انتهاك لقيم الفرد وقيم المجتمع الذي يمارس ضده هذا السلوك».(محمد،2006: ص5)

أما نشطاء حقوق الإنسان فيقدمون تعريفات ترتبط بمفاهيم ومبادئ حقوق الإنسان معتبرين الفساد بأنه خرق من نوع خاص لحقوق الإنسان يصل إلى مرتبة النفي المطلق لفلسفة ومبدأ أساسي من المبادئ التي تقوم عليها حقوق الإنسان، وهو المساواة.

وهناك من يقترح تعريف الفساد على أنه الكسب غير المشروع أو من دون وجه حق لعنصري القوة في المجتمع: السلطة السياسية والثروة. وعلى هذا فان مرض الفساد يمكن أن يصيب من حيث المبدأ جميع قطاعات المجتمع بدرجة أو أخرى. (فرجاني، 2006)

ولقد حاول البنك الدولي تعريف الفساد من خلال وضع تعريف للأنشطة التي تندرج تحت هذا المفهوم على النحو التالي «الفساد هو إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص». فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب رشوة أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة، كما يتم عندما يقوم وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشاوى للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين المرعية. كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين المقربين أو سرقة أموال الدولة بطرق مباشرة أو استخدام المقدرات العامة في شأن خاص.

أما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد للعام 2003 فقد اختارت كذلك ألا تعرف الفساد تعريفاً فلسفياً أو وصفياً، بل انصرفت إلى تعريفه من خلال الإشارة إلى الحالات التي يترجم فيها الفساد إلى ممارسات فعلية على أرض الواقع ومن ثم القيام بتجريم هذه الممارسات، وهي: الرشوة بجميع وجوهها وفي القطاعين العام والخاص، والاختلاس بجميع وجوهه، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استغلال الوظيفة، وتبييض الأموال، والثراء غير المشروع، وغيرها من أوجه الفساد الأخرى. (الشطي وآخرون،2004: ص384)

وقد جاء في تقرير المجلس التشريعي الفلسطيني حول ملف الفساد للعام 1997 تعريفاً للفساد بأنه «خروج عن أحكام القانون أو الأنظمة الصادرة بموجبه، أو مخالفة السياسات العامة المعتمدة من قبل الموظف العام بهدف جني مكاسب له أو لآخرين ذوي علاقة أو استغلال غياب القانون بشكل واعٍ للحصول على هذه المنافع».

بالرغم من تعدد التعريفات حول هذا المفهوم فإن هناك اتفاقاً دولياً على تعريف الفساد كما حددته منظمة الشفافية الدولية بأنه «كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة»، أي أن يستغل المسؤول منصبه من أجل تحقيق منفعة شخصية ذاتية لنفسه أو لجماعته. (أبو دية، 2004: ص3)

من الملاحظ أن التعريفات السابقة (رغم اختلاف التعبير) تتفق في مجملها على بعض النقاط المهمة، منها أن الفساد يقوم على أساس استغلال المنصب العام، سواء في الوظائف العامة أو الخاصة، لتحقيق منافع شخصية، وأن الفساد عمل مخالف للقانون والنظام وغير منسجم مع القيم الأخلاقية السائدة في المجتمع. وتتفق التعريفات كذلك على أن الفساد هو سوء سلوك ذاتي ينعكس على الآخرين، وتكون المكاسب المادية الطائلة التي يجنيها الشخص بهذا على حساب المجتمع المحيط به، إضافة إلى ما قد يلحق ذلك من آثار سلبية في المجتمع، والتي تتجسد في ازدياد صور الانحراف وامتدادها عبر شبكات تتاجر باقتصاد البلد ومقدراته من خلال إضعافه داخلياً للانتقال للمتاجرة بمقدراته خارجياً.

وعليه فالفساد جريمة مبنية على التفكير والحساب والتخطيط، وليس على العاطفة، وهو بذلك عكس الاستقامة والنزاهة والايجابية والبناء.

بكلمات أخرى يعتبر الفساد اعتداء على حقوق المواطن التي تضمنها الشرائع الدينية والقانون الإنساني والقوانين الوطنية، ويمكن النظر إليه بمثابة الداء المعدي الذي يبدأ من الفرد أو بعض الأفراد ليعم ضرره على المجتمع كافة.

2-2 حجم الفساد

لا خلاف على أن الفساد ظاهرة منتشرة في جميع البلدان والمجتمعات بهذا القدر أو ذاك على المستوى العالمي. ومن المعروف كذلك أن الفساد لا يقتصر على قطاع بعينه دون غيره، فالفساد يمكن أن يكون موجوداً في القطاع العام كما في القطاع الخاص أو القطاع الأهلي، وإن كانت فرص وجوده في القطاع العام أكثر من غيرها. وغالباً ما يشترك في الفساد أشخاص من القطاع العام وأطراف من القطاع الخاص. ورغم أن هذا المفهوم ينطبق على كل أنواع الفساد، بما في ذلك في المعاملات اليومية وفي مؤسسات المجتمع المختلفة، إلاّ أن القضية التي تشغل بال المجتمع الدولي كافة هي حجم الفساد ومدى اتساع دائرته وتشابك حلقاته وترابط آلياته بدرجة لم يسبق لها مثيل من قبل، مما يهدد مسيرة ومستقبل العديد من دول العالم، فالفساد له آلياته وآثاره الانتشارية ومضاعفاته التي تؤثر على نسيج المجتمعات وسلوكات الأفراد وطريقة أداء الاقتصاد وتداعياته السياسية. وبناء على حجم الفساد يمكن تقسيمه إلى نوعين هما: **الفساد الصغير والفساد الكبير.**

الفساد الصغير

يمكن التمييز بين حالتين من الفساد الصغير، تتم الأولى منهما بقبض الرشوة من أجل تقديم الخدمة الاعتيادية المشروعة والمقررة، أما الثانية فتتمثل بالرشاوى الصغيرة التي يتقاضاها الموظفون الصغار وبعض المسؤولين الحكوميين من ذوي الرواتب المحدودة نتيجة القيام بتسهيلات غير مشروعة، كإفشاء معلومات سرية أو إعطاء تراخيص غير مبررة أو القيام بتسهيلات ضريبية. كذلك يدخل ضمن تعريف الفساد الصغير ما يسمى بالرشوة المقنّعة أو العينية في شكل وضع اليد على المال العام والحصول على مواقع متقدمة من خلال (الواسطة، المحسوبية، المحاباة) للأبناء والأقارب في الجهاز الوظيفي وفي قطاع الأعمال العام والخاص. ولا يعني هنا القبول بالفساد أو التغاضي عنه لمجرد أنه فساد صغير، إذ أن لمثل هذا الفساد آثاره البالغة الضرر على الاقتصاد وعلى جودة الحياة للمواطن، وخاصة الأفراد العاديين. (عبد الفضيل، 2000)

الفساد الكبير

لا يتم التفريق بين الفساد الكبير والفساد الصغير حسب حجم المال أو المصلحة التي شملها، بل يتم على أساس المضمون والطرف الذي يقوم به. الفساد الكبير هو ما يقوم به كبار الموظفين والوزراء ورؤساء الدول، مثل تخصيص الأموال العامة للاستخدام الخاص، واختلاس الأموال، وتلقي الرشاوى، وعقد صفقات كبرى تتعلق بالمقاولات وتجارة السلاح. ويرتبط الفساد الكبير كذلك بالتأثير على اتخاذ القرارات، مثل قرارات إنشاء المشروعات الاقتصادية وترسية المناقصات والعطاءات. ويكمن خطر الفساد الكبير في أنه يدمر الدولة بكاملها اقتصادياً. ومن خلال التجارب الدولية في هذا المجال يمكن تحديد معايير وخصائص معينة للصفقات التي تجتذب الفساد الكبير، مثل:

- حجم الصفقة: يكون حجم الصفقة في مثل هذا الفساد كبيراً ليستطيع أن يغري هؤلاء الكبار من الموظفين والوزراء والرؤساء الدول، لأن الصفقات ذات الحجم الصغير لا تستحق المغامرة في نظر هؤلاء،
- التعقيد: أي أنه كلما كانت الصفقة معقدة وغير مباشرة يقبل عليها الفساد الكبير لأن احتمالات الشكوك والتساؤل بشأنها ستكون ضعيفة،
- سرعة الحصول على عائد: لأن هؤلاء الكبار يفضلون تقديم التسهيل المطلوب والحصول على المقابل فوراً،
- وجود وسيط أو وكيل: ففي حالة الفساد الكبير لا يتم التعامل مباشرة بين مقدم الرشوة، مؤسسة عادة، والمسؤول الحكومي الكبير، بل باستخدام وسيط، وبذلك لا تكون المؤسسة قد أقامت علاقة مباشرة مع متخذي القرارات. ولذلك يعتبر استخدام وسيط أو وكيل في عمليات الفساد من أكثر العوامل التي تغذي آلة الفساد الكبير في العالم.

يجدر القول أن هذا التقسيم للفساد بين صغير وكبير لا يعني أن أحدهما أكثر خطورة أو أهمية من الآخر، أو أنه يمكن القبول بأي منهما أو التغاضي عنه، فكل منهما، ولو على حده، يمكن أن يؤدي إلى انهيار كلي في مرتكزات الدولة وأسسها البنيوية. قد يستشري الفساد الصغير إلى درجة لا يمكن معها السيطرة عليه، وقد يكون موجوداً بشكل خفي أو غير معروف لعدم وضوحه بشكل مباشر، ولكنه ينتشر كالداء المعدي

فيؤدي إلى آثار فتاكة من خلال التلاعب بالقواعد الشرعية وتعطيلها ومنع انتهاجها والسير وفقها. أما الفساد الكبير فهو قادر على القضاء على المجتمع بأكمله لأنه يطال جميع مقدرات المجتمع الموضوعة بيد من يتحكمون به من الذين امتهنوا الفساد لمصالح شخصية تؤدي إلى إفقار المجتمع وتعطيل قدراته وتعود به إلى الانحطاط والتأخر.

(شلبي، ب.ت)

2-3 مظاهر الفساد وأشكاله

تتعدد الأشكال والصور التي يظهر فيها الفساد في حياة المجتمعات، ولا يمكن حصر هذه المظاهر بشكل كامل ودقيق، إذ تختلف باختلاف الجهة التي تمارسه أو المصلحة التي يتم السعي إلى تحقيقها. فقد يمارس الفساد فرد وقد تمارسه جماعة أو مؤسسة خاصة أو مؤسسة رسمية أو أهلية، وقد يهدف إلى تحقيق منفعة مادية أو مكسب سياسي أو اجتماعي. وقد يكون الفساد فردياً يمارسه الفرد بمبادرة شخصية ودون تنسيق مع أفراد آخرين أو جهات أخرى. وقد تمارسه مجموعة بشكل منظم ومنسق، ويشكل ذلك أخطر أنواع الفساد فهو يتغلغل في كامل بنيان المجتمع سياسياً واقتصادياً واجتماعياً. وبشكل عام يمكن تحديد مجموعة من الصور والأشكال التي يظهر فيها الفساد ويتجسد، وتشمل هذه المجموعة: **الرشوة والمحسوبية والمحاباة والواسطة واستغلال المنصب العام وإهدار المال العام وتهريب وغسيل الأموال.**

الرشوة

تعني الرشوة الحصول على أموال أو أية منافع أخرى من أجل تنفيذ عمل مخالف للأصول المرعية، أو من أجل عدم تنفيذ عمل وفقاً للأصول. ويحتاج حدوث الرشوة في الحد الأدنى إلى وجود طرفين (الراشي- الذي يعطي الرشوة والمرتشي- الذي يأخذها) وقد يتطلب الأمر طرفاً ثالثاً (الرائش بينهما- الوسيط بينهما). وتنتشر ظاهرة الرشوة في المجتمعات عامة، إلاّ أن حوادث كشفها ومتابعتها ومحاسبة المتورطين فيها تظهر في الدول المتطورة والمتقدمة والتي تملك نظاماً قانونياً وسيادة للقانون يمكن من خلالهما الكشف عبر التحقيق والمحاسبة عبر القضاء، مما يدعو إلى الاعتقاد بأنها منتشرة في هذه المجتمعات أكثر من غيرها، ولكن المسألة تتعلق بإمكانية الكشف والمحاسبة وليست مقياساً لدرجة الانتشار.

ويمكن هنا التمييز بين نوعين من الرشوة، وهما الرشوة المحلية والرشوة الدولية. وتعرف الرشوة المحلية بأنها تلك التي تتم من خلال الدفع للمسؤولين في دولة ما مقابل «خدمة» داخل الدولة، فالحكومات تقوم بشراء مواد ومستلزمات من السوق المحلية بكميات كبيرة، وتطرح من أجل ذلك عدداً من المشاريع لتنفذ من قبل القطاع الخاص

وذلك عبر مناقصات يتقدم بها القطاع الخاص المحلي. ويحدث الفساد على شكل رشوة هنا للتأثير على عملية التنافس على مثل هذه المناقصات، إذ تهدف الرشوة إلى ضمان الحصول على المناقصة-الصفقة. وفي نهاية المطاف يدفع المواطن ثمن ذلك من خلال الزيادة في أسعار المواد والسلع المورّدة، أو الزيادة في القيمة الإجمالية للمشاريع الاقتصادية والخدمية المتوسطة والكبيرة، حيث يقوم القطاع الخاص بإضافة قيمة الرشاوى والعمولات إلى التكاليف مما يؤدي إلى تحميل الدولة والجمهور نفقات إضافية تصل أحياناً إلى 25% من قيمة العقود والمشاريع.

أما فيما يتعلق بالرشوة الدولية فإنها تلك التي تتم في إطار الصفقات الخارجية، إذ تدفع هذه الرشوة من شركة معينة (عادة في الدول الصناعية المتقدمة) إلى مسؤول أو مسؤولين حكوميين في الدولة (عادة من الدول النامية) لتقوم الدولة بشراء معدات ومستلزمات وتجهيزات تحتاجها من هذه الشركة دون غيرها. وتحدث مثل هذه الرشوة في حالات مثل المناقصات الدولية لتنفيذ مشروعات ضخمة، وامتيازات التنقيب عن البترول والغاز والمعادن، وشراء الطائرات المدنية، وشراء العتاد العسكري الثقيل والخفيف بما في ذلك الطائرات الحربية، حيث تدفع الشركات الأجنبية عمولات كبيرة للحصول على المناقصات الخارجية والامتيازات في الدول النامية.

وقد تتنوع مسميات الرشوة وصفاتها في محاولة للتخفيف من وقعها، ولكن ذلك لا يغيّر من جوهرها الفاسد، فقد تكون مقابل خدمة عادية أو غير خدمة عادية يقدمها أحد العاملين في القطاع العام، وقد تتخذ أحياناً مسميات متعددة غير الرشوة كالهدية والتقدير والشكر، وقد تكون مالية أو عينية، وأحيانا تحتسب كنسبة مئوية من قيمة التكاليف. (ابن علي، 2005)

المحسوبية والمحاباة والواسطة:

تتشابه هذه المظاهر في الكثير من عناصرها، إلاّ أنه يمكن التمييز بينها في بعض الجوانب. تعني **المحسوبية** تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جهة ينتمي إليها الشخص مثل حزب أو عائلة أو منطقة، دون وجه حق، كأن يكونوا غير مستحقين لها أو ليسوا على سلم الأولويات حسب معايير المؤسسة. وتنتشر مثل هذه الظاهرة في الدول العربية بشكل عام. وتعني **المحاباة** تفضيل جهة على أخرى في الخدمة بغير وجه حق للحصول

على مصالح معينة. أما **الواسطة** فتعني التدخل لصالح فرد ما أو جماعة دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة، مثل تعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة أو الانتماء الحزبي رغم كونه غير كفؤ.

وتنتشر هذه المظاهر (المحسوبية، والمحاباة، والواسطة) في المجتمع الدولي بشكل عام، ولكنها متأصلة في وجودها في العالم العربي بشكل خاص، وما يجعلها قوية في المجتمع العربي هو عدم وجود نص قانوني صريح وواضح يجرّم أو يمنع هذه المظاهر من الانتشار، وعلى العكس ينظر إلى هذه المظاهر من خلال ربطها بالترابط العائلي، مما «يلطفها»، وتستثمر لكسب الولاءات وحشد المؤيدين.

تتواجد مظاهر المحسوبية والواسطة والمحاباة في جميع مؤسسات المجتمع، وإن بدرجات متفاوتة، ومن أمثلة ذلك أن يحصل أعضاء في حزب ما وأصدقاؤهم على غالبية الوظائف الحكومية والتسهيلات الإدارية والمالية، وينطبق الأمر على الأحزاب الأخرى التي لها مؤسساتها الخاصة من مؤسسات أهلية ورياض أطفال وجمعيات خيرية وغيرها، والتي تتعامل معها أيضاً على أنها نادٍ مغلق أمام كل من لا ينتمي لها، مما يدفع بالأشخاص إلى الانتماء لحزب معين (حتى دون قناعة ببرنامج الحزب أو الولاء له) من أجل الحصول على مصلحة أو منفعة خاصة كالحصول على منحة دراسية في الخارج، أو خدمات صحية وغيرها. ومن الجدير ذكره هنا أن إجراءات اختيار المرشحين لشغل الوظائف المعلن عنها يتم وفق القانون لكن دون احترام حق الأشخاص في تكافؤ الفرص، حيث تعمد بعض المؤسسات إلى إجراء مقابلات واستدراج طلبات التوظيف والإعلان في الصحف عن الوظائف الشاغرة وإجراء المقابلات، فقط مراعاة للشروط التي تطلبها الجهات المانحة أو أنظمة المؤسسة الداخلية، كل ذلك في الوقت الذي تكون فيه الجهات المتنفذة داخل المؤسسات الأهلية قد قررت سلفاً تعيين موظف محدد لأسباب تتعلق بالعشيرة أو بالحزب أو العلاقة الشخصية بعيداً عن المعايير والكفاءة المهنية. ومن الطبيعي والحال كهذا أن تتأثر الإدارة سلباً بجميع مستوياتها، إذ من المؤكد أن المدخلات الإدارية الضعيفة ستؤدي حتماً إلى مخرجات إدارية أضعف.

إذن يمكن القول هنا أن محاباة الأقارب في التوظيف أو المحسوبية وعلى نطاق واسع بالواسطة، نتيجتها واحدة أياً كانت التسمية، وهي استخدام العلاقات العائلية أو القرابة أو العشائرية أو العلاقات الخاصة للوصول إلى مصلحة ليست من حق المنتفع،

ويتضرر منها بالذات من ليس له واسطة والفئات الفقيرة والمهمشة في المجتمع. ويعتبر التصدي لهذه المظاهر عن طريق التوعية وخلق بيئة معززة للحد من المحاباة من أهم الوسائل للحد من الفقر واللاتنمية، إضافة إلى العديد من الوسائل الأخرى. (أمان، 2005، ج)

استغلال المنصب العام وإهدار المال العام

يلجأ بعض أصحاب المناصب الرفيعة والعليا، كالوزراء ونواب الوزراء والمستشارين أو المسؤولين عن اتخاذ القرار في شأن ما، مثل مهندس في المجلس البلدي أو مسؤول ضريبة أو مسؤول جمارك أو ما شابه، إلى استغلال مناصبهم لتحقيق مكاسب مادية. ويتم ذلك عادة من خلال الحصول على عمولات مالية من أشخاص لهم مصالح معينة مقابل تسهيل حصولهم على امتيازات خاصة من خلال التدخل في تقرير وضع مشاريع الخدمات العامة والبنية التحتية بشكل يخدم مصلحة المنتفع أو المنتفعين المحبذين (مشاريع الطرق، والمياه، والكهرباء، والصرف الصحي، وبناء المدارس والجامعات وغيرها)، أو حصول مثل هؤلاء الأشخاص على رخص استيراد المواد الأساسية مثل المواد الغذائية أو المحروقات دون التزامهم بالشروط الخاصة بذلك. كما يتم استخدام المنصب العام لتحقيق مصالح شخصية سياسية أو غيرها مثل تزوير الانتخابات أو شراء أصوات الناخبين أو تمويل الحملات الانتخابية من أموال الدولة، أو التأثير على قرارات المحاكم من خلال الرشوة أو الابتزاز. ومن الملاحظ هنا على هؤلاء المسؤولين أنهم يتحولون مع مرور الوقت إلى رجال أعمال أو شركاء في تجارة ما إلى جانب كونهم مسؤولين حكوميين، فنجدهم يصرفون جل اهتمامهم في البحث عن طرق وأساليب تمكّنهم من زيادة حجم ثرواتهم الخاصة على حساب المصلحة العامة.

ويرتبط استغلال المنصب العام بظاهرة **هدر المال العام**، كأن يقوم الموظف بإعفاء الشركات أو المواطنين من الضرائب المستحقة عليهم دون وجه حق، أو أن يقوم المسؤولون الحكوميون بسحب قروض من البنوك المملوكة للدولة بفوائد منخفضة، أو تسهيل حصول رجال أعمال محبذين على قروض بفوائد منخفضة وبدون ضمانات مقابل حصول المسؤول على جزء من القرض على سبيل الرشوة التي قد تسمى هنا «عمولة». كذلك يندرج تحت بند هدر المال العام قضية سرقة الأموال والممتلكات

العامة الواقعة تحت سيطرة الشخص المسؤول الفاسد عن طريق التزوير في الأوراق الرسمية والحصول على بعض الممتلكات العامة أو توزيع الأموال على مؤسسات وهمية يقوم هذا الشخص بتشكيلها «على الورق» للحصول على هذه الأموال. كما يندرج في هذا المجال استعمال مقدرات المؤسسة المالية (سواء كانت مؤسسات عامة أو خاصة أو أهلية أو غيرها من مؤسسات المجتمع) كسيارات المؤسسة ومعداتها وأجهزتها لأغراض شخصية أو لتغطية مصاريف السفر والإقامة خارج البلاد دون وجه حق، أو استخدامها لأغراض انتخابية خلال الحملات الانتخابية. بمعنى آخر استغلال مقدرات المؤسسة المالية بهدف غير هدف خدمة أغراض عمل المؤسسة وبرنامجها. (أبو ديه، 2004)

تهريب وغسيل الأموال

ظاهرة غسل الأموال (أو تبييضها) هي العملية التي تتم بموجبها إعادة تدوير الأرباح المتولدة عن العمليات ذات النشاط الإجرامي والأنشطة غير المشروعة لتمكينها من الدخول بشكل «مشروع» داخل النظام المالي العالمي، بحيث يصبح من الصعب التعرف على المصادر الأصلية لهذه الأموال ومن ثم يمكن إنفاقها واستثمارها في إغراض مشروعة.

وتتبع المنظمات الإجرامية أو القائمين عليها في عملية غسل الأموال أساليب تتلخص في محاولة ضخ الأموال غير المشروعة في مؤسسات القطاع المالي الرسمي أوعن طريق إخفاء الأموال غير المشروعة بخلطها بالأموال المتحصلة من مصادر مشروعة. وتجدر الإشارة هنا إلى أن الانطباع العام بخصوص جرائم غسيل الأموال ارتبط بجرائم المخدرات، بل إن جهود المكافحة الدولية لغسل الأموال جاءت ضمن جهود مكافحة المخدرات، ولهذا نجد أن موضع النص دولياً على قواعد وأحكام مكافحة غسل الأموال قد جاء ضمن اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بمكافحة المخدرات. ويعود ذلك إلى أن أنشطة المخدرات هي التي أوجدت الوعاء الأكبر للأموال القذرة بفعل عوائدها العالية. غير أن هذه الحقيقة آخذة في التغيّر، إذ تشير الدراسات إلى أن أنشطة الفساد المالي والوظيفي، وانتشار قضايا الفساد إجمالاً في العديد من دول العالم، قد أدت هي الأخرى إلى خلق ثروات طائلة غير مشروعة بحاجة إلى الغسل كي يتمكن أصحابها من استغلالها بطرق «مشروعة». يعمل غسل الأموال بمثابة منشط للفساد ولشبكات

الجريمة المنظمة، فالفاسدون من المسؤولين بحاجة إلى تبييض ما يحصلون عليه من رشوة أو اختلاس الأموال العامة، وشبكات الجريمة المنظمة بحاجة إلى تبييض ثمار جرائمها. وقد استفادت شبكات الجريمة عبر الحدود بشكل خاص من توسع وانفتاح السوق المالي على المستوى العالمي واستغلت الفوارق بين أنظمة الرقابة المطبقة داخل الدول واحتمالات نقل الأموال بسرعة وبدون خطر الاكتشاف، وكذلك أظهر التطور الحديث لجرائم التقنية العالية (جرائم الكمبيوتر والإنترنت) أن عائدات هذه الجرائم من الضخامة بحيث تتطلب أنشطة غسل أموال متشعبة تتضمن تعاون جهات عدة: خبراء المال والمصارف، وخبراء التقنية - في حالات غسل الأموال بالطرق الإلكترونية- واقتصاديو الاستثمار المالي، إلى جانب المجرمين أنفسهم. وتتطلب هذه الأنشطة دراية ومعرفة من قبل مرتكبيها، كما تتطلب عملاً وتعاوناً يتجاوز الحدود، مما يجعلها جريمة منظمة عابرة للحدود ذات سمات عالية، تقترفها منظمات جرميه متخصصة. ويؤدي ذلك كله إلى ضرورة أن تتضافر الجهود لمكافحتها، إذ ليس من السهل مكافحتها دون جهد دولي يتسم بالتعاون والشمولية والفعالية. (رشدي، 2007)

مراحل جريمة غسل الأموال

تهدف جرائم غسل الأموال (أو تبييضها) إلى تحقيق أمرين أساسيين، أولهما إخفاء الرابطة بين المجرم والجريمة على اعتبار أن هذه الأموال يمكن أن تكشف عن رابطة ملموسة بين هذه الجرائم ومرتكبيها، وثانيهما استثمار العائدات الإجرامية في مشروعات مستقبلية. ولكي تتحقق هذه الجريمة فإنها تتطلب المرور بثلاث مراحل، هي:

1. المرحلة الأولى: الإيداع

وتتمثل هذه المرحلة في إدخال العائدات النقدية في نظام مالي يقوم على الأعمال، وذلك عن طريق إيداعها في إحدى المؤسسات المصرفية أو غير المصرفية، أو عن طريق التخلص من النقود بتحويلها إلى أصول أخرى كشراء العقارات، والمجوهرات، .. إلخ. وتعتبر هذه المرحلة من أخطر مراحل غسل الأموال.

2. المرحلة الثانية: التمويه

وقد سميت هذه المرحلة بالتمويه لأنها المرحلة التي يتم فيها إجراء سلسلة من العمليات المالية المتعاقبة لإخفاء الأصل غير المشروع للأموال، وتهدف إلى قطع صلة هذه الأموال بالمصدر الجرمي. وتشمل هذه المرحلة توزيع الأموال في استثمارات منفردة وفي بلدان مختلفة، ونقلها بسرعة فائقة من دولة إلى أخرى، لا سيما صوب الملاذات المالية الآمنة، وكذلك الاستفادة من خدمات نوادي القمار في تغيير العملات وإصدار الشيكات.

3. المرحلة الثالثة: الاندماج

وتعتبر هذه المرحلة لبّ جريمة الغسل وجوهرها، فهي المرحلة النهائية التي يتم فيها إضفاء صفة الشرعية على العائدات أو المتحصلات غير المشروعة، وذلك بإدماجها في نشاطات اقتصادية مشروعة.

يمكن لممارسة تبييض الأموال، إن لم يوضع لها حد، أن تقوض اقتصاد الدول لما لها من أثر سلبي في توفر السيولة وفقدان السيطرة على مستوى الفائدة وسعر الصرف، وكذلك لما لها من أثر في حالة التضخم المالي في الدول التي تنشط فيها شبكات الجريمة المنظمة. ومن هذا المنطلق فإن وسائل وجهود مكافحة هذه الجريمة تلاقي اهتماماً كبيراً ومتزايداً من المجتمع الدولي للحد من هذه الجريمة، وتعتبر اتفاقية الأمم المتحدة أولى الاتفاقيات الدولية التي تناولت مسألة غسل الأموال بصورة جدية، والتي تبنت مسألة حرمان المجرمين من ثمار أعمالهم الإجرامية، وبالتالي القضاء على أهم دوافعهم لارتكاب العمل الجرمي كأحد أهدافها الأساسية. (عرب، ب.ت)

2-4 أسباب انتشار الفساد

تتعدد الأسباب الكامنة وراء بروز ظاهرة الفساد وتفشيها في المجتمعات، بالرغم من وجود إجماع على كون هذه الظاهرة سوء سلوك إنساني تحركه المصلحة الذاتية عند توفر بيئة مساعدة يتم انتهازها من قبل هؤلاء الأشخاص. ويمكن إجمال مجموعة من الأسباب العامة لهذه الظاهرة التي تشكل في مجملها ما يسمى ببيئة الفساد. وتجدر الملاحظة هنا بأن هذه الأسباب، وإن كانت متواجدة بشكل أو بآخر في كل المجتمعات، تتدرج وتختلف في الأهمية بين مجتمع وآخر، فقد يكون لأحد الأسباب الأهمية الأولى في انتشار الفساد في بلد أو مجتمع ما، بينما يكون في مجتمع آخر سبباً ثانوياً. وبشكل عام يمكن إجمال هذه الأسباب في النقاط التالية:

١. غياب سيادة القانون، فعند غياب سيادة القانون تُنتهك الحقوق والحريات دون رادع، وتصادر حرية الرأي والتعبير والتنظيم، كما يحاصر دور الصحافة ووسائل الإعلام، وتهمّش الأحزاب والنقابات وتضعف معها كل مؤسسات المجتمع. وفي غياب سيادة القانون أيضاً يختل التوازن بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، ويستشري الفساد الاقتصادي والاجتماعي، وبذلك يتم نسف جميع مرتكزات التنمية السياسية.

٢. ضعف الجهاز القضائي وعدم قدرته على تنفيذ الأحكام. ولتدخّل السلطة التنفيذية دور كبير في التأثير بالقضاء وفي عمل القضاة، أي عدم استقلالية السلطة القضائية أو فسادها.

٣. ضعف الإرادة والنية الصادقة لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد وعدم اتخاذها إجراءات صارمة، وقائية أو علاجية عقابية بحق عناصرُ الفساد، بسبب انغماس هذه القيادة نفسها أو بعض أطرافها في الفساد، وبالتالي لا يتم تطبيق نظام العقوبات على الجميع ويفلت من العقاب من لديه وساطة أو محسوبية أو نفوذ.

٤. ضعف أجهزة الرقابة في الدولة وعدم استقلاليتها، بالتالي ضعفُ أدوات ونظم المساءلة في قطاعات المجتمع المختلفة.

٥. عدم الالتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية

والقضائية في النظام السياسي، مما يقود إلى طغيان السلطة التنفيذية على السلطات الأخرى، وهو ما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ الرقابة المتبادلة. ويقود غياب الرقابة والمتابعة بطبيعة الحال إلى غياب الشفافية خاصة فيما يتعلق بالأعمال العامة للدولة. وينتج عن ذلك أيضاً تمتع المسؤولين الحكوميين بحرية واسعة في التصرف وبقليل من الخضوع للمساءلة، مما يشجعهم على استغلال مناصبهم لتحقيق مكاسب شخصية مثل قبول الرشاوى.

٦. تدخل السلطة في السوق الاقتصادي، مثلما يحدث في حالة تدخلها في إدارة الموارد الطبيعية كالبترول والغاز، فالأرباح غير العادية المتاحة لمن يستخرجونه (البترول والغاز) تجعلهم في هذه الحالة يقدمون الرشاوى للمسؤولين عن منح حقوق استخراجه أو توزيعه استهدافاً لهذه الأرباح غير العادية.

٧. ضعف دور وسائل الإعلام ومحدودية الحريات التي تتمتع بها هذه الوسائل في الكشف عن قضايا الفساد، وتعرض الإعلاميين للعقوبات التي تصل إلى حد السجن بسبب ملاحقتهم لقضايا الفساد والكشف عنها من خلال التحقيقات الاستقصائية.

٨. ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات المتخصصة بمحاربة الفساد أو التي تعمل على التوعية بأهمية مكافحته، ومن ذلك ضعف المؤسسات الأهلية الخاصة (مثل الجمعيات الخيرية والمهنية ومؤسسات البحوث المتخصصة) في المشاركة في الرقابة على أعمال الحكومة بشكل خاص والأعمال العامة بشكل عام.

٩. تزداد فرص انتشار الفساد في البلدان التي تمّر في مراحل انتقالية، حيث تشهد هذه البلدان ظروفاً خاصة، سواء كانت سياسية مثل الانتقال من مرحلة الاحتلال إلى مرحلة الدولة أو ظروفاً اقتصادية مثل التحول من نظام اقتصادي إلى آخر، أو ظروفاً اجتماعية والتي تتأثر بالظروف السياسية بشكل كبير. ويساعد على ذلك حداثة أو عدم اكتمال بناء المؤسسات الوطنية والقوانين مما يوفر بيئة مناسبة للفاسدين، وتزداد الفرص للفساد حين يترافق ذلك مع ضعف الجهاز الرقابي في الرقابة على أعمال الموظفين في هذه المراحل الانتقالية.

١٠. يساهم انتشار الفقر والجهل في مجتمع ما في تفشي الفساد، إذ يكون هناك جهل عام بالحقوق الفردية للمواطن وبحقه في الاطلاع والمساءلة على دور الحكومة وعملها في كثير من المجالات.

١١. تسهم قلة الوعي (بطبيعة الفساد وأشكاله ومخاطره إضافة إلى ضعف الوعي الديمقراطي والوعي بحقوق المواطن) بين الجمهور عامة في انتشار الفساد، إضافة إلى عدم المعرفة بالآليات والنظم الإدارية التي تتم من خلالها ممارسة السلطة، وبالتالي عدم القدرة على الاعتراض على أعمال الحكومة.

١٢. انخفاض أجور الموظفين الحكوميين وارتفاع مستوى المعيشة، الأمر الذي يشكل دافعاً قوياً لقيام البعض بالبحث عن مصادر مالية أخرى، حتى لو كان ذلك من خلال الرشوة. (محمد، ٢٠٠٦؛ المركز اللبناني للدراسات، ب.ت)

5-2 أثر الفساد على مختلف نواحي الحياة

لا يقتصر الفساد على جانب واحد من جوانب الحياة المختلفة، وهنا تكمن خطورته، إذ يظن كثيرون أن الفساد مثلاً مقتصر على السياسة والسياسيين، لكن العديد من تجارب العالم قد أثبتت أن الفساد يمكنه التغلغل في النواحي **الاقتصادية والاجتماعية إضافة إلى الناحية السياسية** تاركاً آثاره السلبية على هذه المجالات عندما يسمح له بذلك، وعندما يوجد أشخاص في مختلف هذه المجالات يسعون للفساد والإفساد.

أولاً: أثر الفساد على الجانب السياسي

تختلف ماهية الفساد السياسي من بلد إلى آخر ومن سلطة إلى أخرى، فإجراءات التمويل السياسي التي تعد قانونية في بلد معين قد تعتبر غير قانونية في بلد آخر. غير أن أول ما يرتبط بالفساد في النظام السياسي أن يكون النظام السياسي نفسه نظاماً سلطوياً أقرب إلى حكم الفرد، أو هو نظام يأخذ بتعدد الأحزاب لكن لا تتوافر فيه تقاليد ديمقراطية راسخة. لكن وجود النظام الديمقراطي واستقراره لا ينفي إمكانية وجود درجة لا يستهان بها من الفساد، والعوامل المشتركة لانتشار الفساد في كلا النوعين من الأنظمة تتمثل في طبيعة الحكم الفاسد (غير الممثل لعموم الأفراد في المجتمع، وغير الخاضع للمساءلة الفعالة من قبلهم) الذي لا يسهر على مصالح الأفراد والمجتمع في بناء التنمية الإنسانية، ومن ثم لا يحقق طموحاتهم في العيش الكريم. فنسق الحكم هذا يسخّر طاقات البلاد لخدمة مصالح قلّة من المتنفذين تمسك بمقاليد السلطة والثروة عنوة، مثلما أن غياب القدوة السياسية وتفشي ظاهرة البيروقراطية الحكومية، والمغالاة في مركزية الإدارة الحكومية، وضعف أداء السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية هي العوامل الأكثر تسبباً في انتشار الفساد السياسي. (الوائلي، 2006)

على ضوء ما سبق نرى أن الفساد السياسي يتعلق بمجمل الانحرافات المالية ومخالفات القواعد والأحكام التي تنظم عمل المؤسسة السياسية في الدولة. وعلى الرغم من أن بعض المختصين يرى أن الفساد السياسي هو أحد مظاهر الفساد الإداري، إلاّ أن آخرين يرون أن مظاهر الفساد السياسي **تشتمل على فساد مالي وإداري** تدخل في منظومة النظام السياسي.

١) **الفساد المالي:** تشير مظاهر الفساد والانحرافات المالية إلى مخالفات القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها، أو مخالفة القواعد والأحكام الخاصة بطبيعة عمل كل إدارة أو مؤسسة، أو مخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية، كالجهاز المركزي للرقابة المالية، المختص بفحص ومراقبة حسابات وأموال الحكومة والهيئات والمؤسسات العامة والشركات.

وتتجلى مظاهر الفساد المالي في: الرشاوى والاختلاس والتهرب الضريبي، وتخصيص الأراضي، والمحاباة والمحسوبية في التعيينات الوظيفية، وإعادة تدوير المعونات الأجنبية للجيوب الخاصة، وقروض المجاملة التي تمنح بدون ضمانات، وعمولات عقود البنية التحتية، والعمولات والأتاوات المحصلة بحكم المناصب. وظاهرة الإسراف في استخدام المال العام، التي تأخذ أشكالاً وصوراً مختلفة، أكثرها انتشاراً، وتتمثل هذه الظاهرة في تبديد الأموال العامة في الإنفاق على الأبنية والأثاث والرواتب المدفوعة بلا عمل حقيقي على حشد الأصحاب والمرافقة والحراسة، فضلاً عن المبالغة في استخدام السيارات الحكومية في الأغراض المنزلية والشخصية، وإقامة الحفلات الترفيهية في مناسبات التهاني والتعازي والتأييد. ومن أخطر هذه الصور لجوء الإدارات والمؤسسات إلى استقدام خبرات أجنبية ذات تكلفة اقتصادية ومالية عالية، في وقت تكون فيه الخبرات الوطنية على أتم استعدادها وجاهزيتها بتكلفة مالية رمزية مقارنة بتلك التي تدفع بالقطاع الأجنبي. ومما لاشك فيه أن أخطر مظاهر الفساد المالي هو اختلاس المال العام، الذي أنشئت الحكومات والسلطات للعمل على صونه وحفظه، كما نصت الدساتير والقوانين واللوائح على مسؤولية توجيهه بشكل صحيح، وإنفاقه في قنواته المشروعة وفقاً لدواعي الحاجة ومقتضيات المصلحة العامة.

٢) **الفساد الإداري:** تشير مظاهر الفساد والانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية إلى تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته، والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل وبحسن انتظامه. وهو ينتج في العادة عن مزيج من الخلل في منظومة التشريعات والقوانين والضوابط ومنظومة القيم الفردية التي لا ترقى إلى الإصلاح وسد الفراغ لتطوير التشريعات والقوانين التي تغتنم الفرصة للاستفادة من الثغرات بدل الضغط على صناع القرار والمشرعين لمراجعتها

وتحديثها باستمرار.

أما مظاهر الفساد الإداري فيمكن ملاحظتها في: عدم احترام أوقات ومواعيد العمل في الحضور والانصراف أو تمضية الوقت في قراءة الصحف واستقبال الزوار والانتقال من مكتب إلى آخر، والامتناع عن أداء العمل أو التراخي والتكاسل، وعدم تحمل المسؤولية، وإفشاء أسرار الوظيفة مقابل مصلحة خاصة. وفي الواقع فإن مظاهر الفساد الإداري متعددة ومتداخلة، وغالباً ما يكون انتشار أحدها سبباً مساعداً على انتشار بعض المظاهر الأخرى.

ومن النتائج المترتبة على انتشار الفساد السياسي: **إضعاف شرعية نظام الحكم**، وفقدان الديمقراطية، وفقدان المشاركة، وفساد الحكام والأحزاب السياسية، وسيطرة نظام حكم الدولة على الاقتصاد، وتمويل الانتخابات وتزوير وشراء الأصوات خلال العملية الانتخابية، وتفشي الفئوية والعشائرية والطائفية والعرقية (صورة عن نظام الأسر الملكية المستبدة) وتولي الأقارب للمناصب كبديلٍ عن اختيار الأكفاء لتولي المناصب عبر التنافس. ويؤدي كذلك إلى خلق جو من النفاق السياسي كنتيجة لشراء الولاءات السياسية بمعنى التظاهر بالولاء لجهة سياسية معينة من أجل الحصول على مصالح أو منافع خاصة دون قناعة ببرنامج الحزب السياسي والاجتماعي مما يؤدي إلى ضعف المواطنة والولاء للنظام وفقدان قرارات الحكومة للمصداقية، ويزيد من أعداد الفئات الفقيرة والمهمشة ويغذي ظهور التطرف والإرهاب. ومن نتائج الفساد السياسي أنه يؤدي إلى الانكشاف أمام القوى الخارجية ويقلل من القدرة التساومية للبلاد مع الشركات الدولية لصالح رشوة نخبها السياسية. (وتوت، 2005)

ثانياً: أثر الفساد على الجانب الاقتصادي

تتمثل أهم الآثار الاقتصادية المترتبة على الفساد في الزيادة المباشرة في التكاليف، وتأتي هذه الزيادة نتيجة لعدد من الآثار المتسلسلة لمظاهر الفساد. يؤثر الفساد على أداء الاقتصاد الوطني لأي بلد كان ونموه، إذ يؤثر سلباً في استقرار البيئة الاستثمارية العامة، ويؤدي إلى زيادة تكلفة المشاريع، ويحّد من إمكانات نقل التكنولوجيا والمهارات، ويضعف الأثر الإيجابي لحوافز الاستثمار بالنسبة للمشاريع المحلية والأجنبية، ويؤدي إلى هروب

الأموال واستثمارها في الخارج لغياب التنافس الشريف الذي يعد شرطاً أساسياً لجلب الاستثمارات المحلية والخارجية، خاصة عندما تطلب الرشاوى من أصحاب المشاريع لتسهيل قبول مشاريعهم أو يطلب الموظفون المرتشون حصة من العائد الاستثماري.

إن المبلغ الذي يدفعه رجل الأعمال كرشوة للموظف لغرض الحصول على تسهيل معين، مثل الحصول على إذن باستيراد سلع معينة من الخارج أو الحصول على مناقصة أو عطاء أو المتاجرة بأشياء ذات ضريبة عالية، إن هذا المبلغ لن يتحمل عبئه رجل الأعمال، وإنما يتم نقل عبئه إلى طرف ثالث قد يكون المستهلك أو الاقتصاد القومي ككل أو كلاهما معاً، حيث يقوم رجل الأعمال برفع سعر السلعة التي استوردها من الخارج، أو رفع التكلفة في المناقصة أو العطاء، لغرض تعويض ما دفعه من رشوة، ويتحمل المستهلك الذي يشتري هذه السلع سعرها المرتفع دون غيره، أو قد تتحملها ميزانية الدولة إذا كانت الحكومة هي التي تشتري السلعة. إضافة إلى ذلك قد يؤدي استيراد هذه السلعة إلى زيادة الطلب على العملة الأجنبية، الأمر الذي يضعف من قوة العملة المحلية وينقص قيمتها، ويؤثر ذلك، طبعاً، على الاقتصاد القومي الذي يتحمل عبء هذه الرشوة.(عبد الفضيل، 2000)

ومن الملاحظ في العديد من الأسواق في العالم أن ارتفاع أثمان السلع في السوق قد لا يعود إلى ارتفاع تكلفتها الإنشائية، وإنما يعود إلى ملابسات من هذا النوع والمتمثلة بدفع رشاوى لنقل واستيراد هذه السلع والتعويض عن ما دفع عنها برفع أثمانها على المستهلك، الأمر الذي يؤدي إلى إحداث ضغط كبير على ميزانية ذوي الدخول المحدودة، مما يزيد من العوز وعدم المقدرة على مواجهة أمور الحياة.

ومن آثار الفساد على الجانب الاقتصادي، أيضاً، أنه يغيّر المعايير التي تحكم إبرام العقود، حيث أن التكلفة والجودة وموعد التسليم وغيرها من المعايير المشروعة هي التي تحكم إبرام العقود في الظروف العادية، ولكن في ظل الفساد يصبح المكسب الشخصي لكبار المسؤولين عاملاً مهماً في إبرام العقود ويقلل من أهمية المعايير الأخرى كالتكلفة والجودة وموعد التسليم، وهذا يؤدي إلى اختيار مقاولين أو موزّدين أقل كفاءة وإلى شراء سلع أقل جودة.

كذلك يؤدي الفساد إلى اتخاذ قرارات حكومية بإنشاء مشاريع أو شراء سلع غير ضرورية وتأجيل مشاريع أخرى ذات أهمية قومية، وهو ما نلاحظه بالنسبة لإعطاء تسهيلات

مصرفية كالقروض، وتسهيلات استيراد، سواء في الرسوم الجمركية أو شهادات المنشأ، وشروط الإخراج وغيرها من التسهيلات. ويلاحظ ذلك أيضاً من خلال قيام بعض الدول بشراء معدات عسكرية تفوق القدرة الاستيعابية لجيوشها، مع عدم وجود ضرورة أصلاً لشراء تلك الأسلحة، وذلك لأن هذه النوعية من المشروعات والمشتريات تمكن من يتخذون القرارات الحكومية من الحصول على رشاوى كبيرة وسريعة.

ومن أخطر مؤثرات الفساد على الجانب الاقتصادي أنه يؤدي إلى تبديد الموارد القومية لبلد ما (كالبترول، والغاز الطبيعي، والمعادن) ويجعل مساهمتها في التنمية الاقتصادية للدولة هامشية.

لذلك كله يعتبر الفساد أحد أهم العقبات أمام النشاط الاقتصادي، إذ يؤدي الفساد إلى تشويه القرارات الاقتصادية ويوجد عدم موضوعية في الإنفاق العام، ويؤثر سلباً على الاستثمار والنمو الاقتصادي وهجرة الكفاءات وفقدان مصداقية الدولة أو السلطة أمام الأطراف الخارجية. (محمد، 2006)

ثالثاً: أثر الفساد على الجانب الاجتماعي

يزيد الفساد من حالات الإفقار ويؤدي إلى تراجع العدالة الاجتماعية وانعدام ظاهرة التكافؤ الاجتماعي والاقتصادي، ويؤدي إلى تدني المستوى المعيشي لطبقات كثيرة في المجتمع نتيجة تركز الثروات والسلطات في أيدي فئة الأقلية التي تملك المال والسلطة على حساب فئة الأكثرية وهم عامة الشعب الفقراء. ويحصل ذلك من خلال سوء توزيع الدخول بشكل غير مشروع، وتنجم عن ذلك الإفقار ملابسات كثيرة قد تؤدي بهذه الفئات المسحوقة إلى الانحراف الاجتماعي وبالتالي تعطيل قوة فاعلة في المجتمع كان من الممكن الاستفادة منها لو أحسن التعامل معها.

وإضافة إلى تأثير الفساد في قيم العمل، فقد يؤدي إلى إضعاف قضية الحوافز والمنافسة الشريفة في العمل، حيث أنه بطبيعته القاتلة يثبط عزيمة المنتجين والعاملين الجادين، إضافة إلى أنه يجعل أغلب الإدارات متثاقلة وأقل فعالية في منح الحوافز نتيجة تغلغل الفساد فيها، الأمر الذي يلغي معه الجدية في العمل.

ويضرب الفساد كذلك أخلاقيات العمل والقيم الاجتماعية، الأمر الذي يؤدي إلى شيوع حالة ذهنية لدى الأفراد تبرر الفساد وتجد له من الذرائع ما يبرر استمراره، الأمر الذي يساعد على اتساع نطاق مفعوله في الحياة اليومية من خلال الممارسات التدريجية للرشوة والعمولة والسمسرة التي تكون قد أصبحت جزءاً من ممارسات الحياة اليومية، حيث يغير الفساد من سلوك الفرد الذي يمارسه ويدفعه إلى التعامل مع الآخرين بدافع المادية والمصلحة الذاتية والإخلال بكل قواعد العمل وقيمه، دون مراعاة لقيم المجتمع التي تتطلب منه النظر إلى المصلحة العامة.

ومع مرور الزمن تصبح هذه الممارسات مقبولة، بل وتصبح الدخول الخفيّة الناجمة عن الفساد والإفساد هي الدخول المهمة والأساسية، والتي تفوق في كثير من الأحيان قيمة الدخل الأساسي للفرد، ويبدأ الفرد بفقدان الثقة في قيمة وجدوى عمله الأصلي، وبالتالي يتقبل نفسياً فكرة التفريط التدريجي في معايير أداء الواجب الوظيفي.

وفي غمار كل هذا يفقد القانون هيبته في المجتمع، لأن المفسدين يملكون تعطيل القانون. وعندما يتأكد للمواطن العادي المرة تلو الأخرى أن القانون في سبات عميق وأن الجزاءات واللوائح لا تطبق على المخالفات الصريحة والصارخة لأمن المجتمع الاقتصادي والاجتماعي، فإن المواطن العادي يفقد بالضرورة ثقته في هيبة وسلطان القانون في المجتمع، وتصبح مخالفة القانون هي الأصل واحترام القانون هو الاستثناء.

وهكذا عندما تضيع الحدود الفاصلة بين المال العام والمال الخاص، ويتم الخلط المتعمد بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، تنهار كل الضوابط التي تحمي مسيرة المجتمع من الفساد وتتآكل كل القيم والمثل التي تعلي من شأن الصالح العام، وتزداد ظاهرة الحقد الاجتماعي بين الطبقات والشرائح، وبوجه خاص بين الفقراء والأغنياء، أو بين سكان مناطق الريف وسكان المدن والعواصم. (محمد، 2006)

6-2 طرق مكافحة الفساد

إن آثار الفساد السلبية على مختلف نواحي الحياة تتطلب بذل الجهود وتوحيدها من أجل التصدي له على الأصعدة نفسها التي يؤثر فيها: **الأصعدة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والإدارية من** أجل مكافحته والتصدي له بفعالية.

على الصعيد السياسي

يعتبر الصعيد السياسي أهم الأصعدة التي يجري العمل فيها للتصدي للفساد، لأن الجهود على هذا الصعيد يتوقف عليها مدى تفاعل الأصعدة الأخرى. فمحاربة الفساد سياسياً يتوقف على عدة أمور منها مدى تطبيق مبدأ التداول السلمي للسلطة، إذ يقوم هذا المبدأ على التسليم بإمكانية تبادل المواقع بين الحكومة والمعارضة، ففي مثل هذه النظم لا توجد حكومة دائمة ولا معارضة دائمة، وإنما يتم تبادل المواقع بين الحكومة والمعارضة من حين إلى آخر وذلك طبقاً لنتائج الانتخابات التي تعتبر محطة محاسبة ومساءلة لحكومة الحزب الحاكم، ومن البديهي أن تشمل هذه المساءلة أي فساد تقوم بها هذه الحكومة. إضافة إلى أن التقاليد الديمقراطية تجعل الأحزاب السياسية تلعب دوراً مهماً في جعل المعارضة منظمة، فممارسة الحريات والحقوق السياسية لا يمكن تحقيقها دون تنظيم، والأحزاب هي التي تتولى ذلك التنظيم. ويمكن لهذه الأحزاب السياسية أن تلعب دوراً مهماً في مكافحة الفساد، فالتنافس بين هذه الأحزاب بحرية ونزاهة يُمَكّن الشعب من محاسبة ومحاكمة الحكام الفاسدين ويعكس مدى حرية الرأي والتعبير الموجودة في داخل المجتمع، وهذه النقاط تتكامل بشكل أكيد مع استقلالية القضاء وفاعليته. فحتى يزدهر الاقتصاد في بلد ما فإنه يحتاج إلى ترتيبات مؤسسية لفض المنازعات، وتوضيح أوجه الغموض في القوانين والتنظيمات. والقضاء وحده هو الذي يملك استخدام قدرة الدولة على الإرغام في تنفيذ الأحكام، كما أنه هو الوحيد الذي لديه القدرة على الحكم على مشروعية إجراءات السلطتين التشريعية والتنفيذية. ولا بد أن يتوفر للسلطة القضائية، لكي تضطلع بهذا الدور، ثلاثة شروط رئيسية، هي: الاستقلال والنزاهة، وسلطة تنفيذ الأحكام، والتنظيم الفعّال. ويعدّ توفر هذه النقاط على الصعيد السياسي دليلاً على وجود مجتمع ديمقراطي، يخضع الجميع فيه للمساءلة، وعلى وجود أحزاب سياسية فعالة، ومجتمع مدني قوي، وثقافة

ديمقراطية شعبية تبرز اهتماماً بالديمقراطية والتعددية. وبالتالي فإن الديمقراطية بهذا المعنى تمثل قيداً قوياً على نمو الفساد، وإن كانت لا تشكل ضماناً لعدم ممارسة الفساد بشكل كامل.

وعلى صعيد التعاون الدولي تستطيع السياسة أن تلعب دوراً مهماً في تعزيز الاتفاقيات الدولية التي من شانها أن تكافح الفساد العالمي والجريمة المنظمة وتوفيق التشريع الوطني بما ينسجم معها، وتستطيع العمل على إقامة التحالفات الدولية بين الدول لمراقبة الفساد عبر الحدود الدولية وضبطه.

على الصعيد الاقتصادي

إن محاربة الفساد على الصعيد الاقتصادي لا تقل أهمية عن محاربته على الصعيد السياسي بل هما متكاملتان، إذ يقاس نجاح أية دولة في العالم اليوم بمدى ما تملكه من مقدرات اقتصادية قوية، وليس على مدى ما تملكه من قوة سياسية فحسب. ولمحاربة الفساد على الصعيد الاقتصادي تحديات كبيرة منها رفع المستوى المعيشي لموظفي الدولة، بما يحفظ كرامتهم، ومحاسبة الموظفين ذوي السلوك الفاسد ومكافأة الموظفين ذوي الكفاءة والنزاهة بما يساعد على زيادة درجة الحصانة إزاء الفساد، والعمل على ترشيد الإنفاق الحكومي، فالحكومة مؤتمنة على أموال الدولة ولا يحق لها صرف الأموال بما لا يخدم الشعب والدولة. ويحتاج هذا، ضمن ما يحتاجه، إلى إصلاح نظام الضرائب للتخفيف من ظاهرة التهرب الضريبي والتهريب الجمركي، والتعريف بالعقوبات المفروضة على هذا العمل. كما يقلل تبسيط اللوائح وتوضيح حقوق الملكية من فرص تقديم الرشاوى ويساعد الشركات الاستثمارية على الاستمرار بدون اللجوء للفساد، ويساعد على الحد من احتكارات الاقتصاد التي تكون مقتصرة على فئة معينة أو مؤسسات معينة، مما يفتح المجال أمام الجميع للمنافسة الحرة والشريفة. ولتحقيق القدرة على محاربة الفساد لا بد من توفر الشفافية فيما يتعلق بسياسات المالية العامة، سواء في مالية القطاع العام أو القطاع الخاص حيث درجت العادة على الاعتقاد بأن الفساد موجود في القطاع العام فقط، إلا أن الفساد في القطاع الخاص ليس أقل حجماً أو أثراً، مما يستدعي العمل على محاربته بكل الطرق الممكنة أيضاً.

على الصعيد الاجتماعي

تقع على عاتق الجانب الاجتماعي توعية وتثقيف الجمهور حول ما هو الفساد وما هي أشكاله، وما أسباب انتشاره، وما أنواعه، وما حجمه، وما أفضل الطرق لمحاربته، وما دور كل من الحكومة والقطاع الخاص والمنظمات الأهلية وجميع شرائح المجتمع في محاربة الفساد. ويأتي هذا الجانب مكملاً للجانب السياسي والاقتصادي في إطار محاربة الفساد. وتتنوع طرق توعية وتثقيف المجتمع حول هذا الموضوع، فقد تكون عن طريق نشر مواد تثقيفية لطلبة المدارس، أو إدراج هذه المفاهيم في مناهج التربية المدنية المدرسية، أو إعداد مسابقات جامعية تتناول قيم النزاهة والمساءلة والشفافية وكيفية محاربة الفساد. ومن الوسائل الأخرى في هذا المجال إعداد الدراسات والأبحاث وتجميع المعلومات المتعلقة بظاهرة الفساد محلياً وإقليمياً ودولياً ووضعها في متناول الجمهور المحلي لتكوين ثقافة عامة تساعد على محاربة هذا المرض المتفشي في مجتمعات العالم. وتعتبر الجهود الإعلامية الواسعة والمستمرة حول قضايا الفساد جهوداً أساسية، وذلك من خلال نشر المعلومات المتعلقة بقضايا الفساد أو كيفية محاربته عبر وسائل الإعلام، وإطلاع الأفراد عليها في سبيل التوعية وتنمية القيم المناهضة للفساد. فالجانب الإعلامي مهم جداً في نشر ثقافة محاربة الفساد من باب قدرته على الوصول إلى السواد الأعظم من الشعب.

على الصعيد الإداري

تحتاج محاربة الفساد على الصعيد الإداري إلى إعادة النظر بأسلوب ترقية الموظفين في الدولة على أساس الكفاءة والعدالة والموضوعية بعيداً عن الولاء الشخصي أو العشائري أو المناطقي وبعيداً عن الانتماء السياسي والديني. كما يحتاج ذلك بالضرورة إلى تفعيل قانون الكسب غير المشروع، الذي يلزم الموظف أو المسؤول مهماً علا منصبه، على أن يصرّح، وقبل استلامه مهامه، عن أمواله وأموال زوجته وأولاده، وأن يفعل الشيء نفسه عند ترك منصبه. ويتطلب ذلك أيضاً تفعيل الدور الرقابي في كل المجالات وبالتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني، وتعديل القوانين المتعلقة بمحاسبة مرتكبي جرائم الفساد المختلفة، خاصة لمن يحتلون المناصب المهمة، واعتبار القيام بذلك من أعمال الخيانة العظمى لتكون العقوبة رادعة وشديدة. (شماس، 2006؛ المركز اللبناني للدراسات، ب.ت)

في ختام هذا الفصل يمكن القول أن شيوع الفساد، على الرغم من اختلافه من مكان إلى آخر بصوره وأشكاله وحجم انتشاره وأثره على مختلف نواحي الحياة، يعتبر من أهم أسباب الضعف الداخلي والخارجي للدول. فالفساد في جوهره حالة تفكك تعتري المجتمع نتيجة فقدانه لسيادة القيم الجوهرية، ولعدم احترام القانون، وعدم تكريس مفهوم المواطنة، وغياب ثقافة حقوق الإنسان واحترامها بشكل طبيعي وتلقائي. ومن هنا تبرز الحاجة إلى جعل مشكلة الفساد وتفشيه في العالم أولوية رئيسة من أولويات المجتمع الدولي، فآثاره المدمرة على النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية تهدد قوة ومكانة أية دولة في العالم وتضعفها. كما أن آثاره المدمرة تقلل من قدرة الدولة على تلبية الاحتياجات الداخلية لهذا البلد وتجعله عاجزاً عن الوفاء بالمتطلبات الخارجية. وبذلك لا يمكن للمجتمع الفاسد أن يكون قوياً أو أن تكون الدولة التي يدهمها الفساد قوية، لأن القوّة سمة النظام السياسي والاجتماعي في مجتمع تتمكن فيه الدولة من الوصول إلى درجة عالية من مستويات التماسك حول قيم جوهرية تكون سائدة بين الأفراد. لذلك فإن نقطة بدء استشراء الفساد تتمثل في منحى عدم النزاهة، لاسيما عندما يبدأ هذا المنحى في التصاعد السريع، وهذا التصاعد يعني أن الفساد يصبح ظاهرة اجتماعية رئيسية تمس المجتمع بأسره. لذلك فإنه إن لم يتم التصدي لهذا المنحى في الوقت المناسب، فإنه يضحي أمراً بالغ الصعوبة كلما مرّ الزمن دون إعلان حرب حقيقية على الفساد. وقد أكدت جملة من التجارب في مختلف المناطق أن عملية الإصلاح المبكر قد تسعف المجتمع، لكن التأخر في الإصلاح يعني زيادة احتمال فشل هذا الإصلاح. من هنا جاءت أهمية هذا الفصل الذي سعى إلى محاولة التعريف بالفساد من جميع جوانبه من أجل العمل على معرفة كيفية محاربته والقضاء عليه. ومن أجل استكمال هذه الصورة سيتم في الفصل الثالث إلقاء الضوء على المبادرات والمحاولات الدولية والعربية في مجال تحقيق النزاهة ومكافحة الفساد. وتعكس هذه التجارب المختلفة وجود مبادرات واتجاهات فعلية لمحاربة الفساد لا تقف عند حد الحديث عن وجوده، بل تتعدى ذلك إلى العمل فعلياً على محاربته من خلال إصدار قوانين وإعلان مبادرات وتوقيع اتفاقيات وإعلان تعهدات والتزامات لمكافحته على كل الأصعدة. وستتضح في الفصل القادم أهمية التعاون بين الدول المختلفة من أجل إبداع وإطلاق مبادرات لتحقيق نتائج ملموسة تؤدي إلى وقف تفشي الفساد في العالم، أو إلى الحد من انتشاره بأكبر قدر ممكن.

مبادرات عالمية وعربية

الفصل الثالث:

في تحقيق النزاهة ومكافحة الفساد

- المبادرات العالمية في تحقيق النزاهة ومكافحة الفساد
- المبادرات العربية في تحقيق النزاهة ومكافحة الفساد

3-1 المبادرات العالمية في تحقيق النزاهة ومكافحة الفساد

3-1-1 منظمة الشفافية الدولية
Transparency International Organization (TI)

3-1-2 منظمة الأمم المتحدة
United Nation Organization (UN)

3-1-4 البنك الدولي
World Bank (W.B)

أضحى الفساد مشكلة عابرة للحدود، حيث يرى العديد من الباحثين نمو الفساد وانتشاره على صعيد عالمي كأحد أهم الآثار السلبية للعولمة. فقد حفزت الاكتشافات العلمية والتسهيلات التجارية بين الدول، والتي ترافقت مع الحد من الضوابط القانونية والإجرائية، على إطلاق الشبكات الإجرامية على صعيد دولي، وسهّلت لها إمكانية تحقيق الثراء عن طريق أعمال غير مشروعة. فقد اخترقت ظاهرة الفساد التي كانت سائدة في دولة معينة أو دول معينة الحدود الدولية مستفيدة من الفرص الملائمة التي تجعل احتمالات الاحتفاظ بثمار العمل الفاسد تفوق احتمالات العقاب الرادع عليه.

ويزداد الإدراك الدولي يوماً بعد يوم بمخاطر الفساد من خلال تأثيره سلباً في أمن واستقرار الدول وتراجع قيم الديمقراطية وأسس العدالة وحكم القانون، إضافة إلى تهديده مشاريع التنمية بكافة أبعادها. كذلك يساور المجتمع الدولي قلق بسبب العلاقة ما بين الفساد وأنواع مختلفة من الجرائم المنظمة والجرائم ذات الوجه الاقتصادي والمالي كجريمة تبييض الأموال (التي سبق الحديث عنها)، خاصة وأن حالات من الفساد تتعلق بكميات ضخمة من الأموال التي تشكل جزءاً مهماً من ثروات الدول النامية ومواردها، ومنها ما يهدد على وجه الخصوص الاستقرار السياسي في تلك الدول ومشاريع تنميتها بصورة متواصلة وثابتة. كما أن حيازة الثروة الشخصية بصورة غير مشروعة تلحق ضرراً بالغاً بالاقتصاد الوطني وكذلك بمؤسسات الحكم الديمقراطي وحكم القانون، إضافة إلى أنها تؤدي إلى تأزم العلاقات بين الدول عندما ينتقل المال غير المشروع من دولة إلى أخرى.

أصبح هناك اقتناع على المستوى الدولي بأن الفساد لم يعد مسألة داخلية محصورة ضمن حدود الدول التي تعاني منه، بل بات علّة تخترق تلك الحدود وتؤثر في العلاقات الدولية، مما يجعل التعاون بين الدول للسيطرة على الفساد ومنع انتشاره حاجة ملحة، وبالتالي فإن مكافحة الفساد والقضاء عليه مسؤولية جميع الدول التي عليها أن تتعاون مع بعضها في تبنّي منهجية شاملة ومتعددة الأساليب للنجاح بصورة فعّالة.

ولقد ازداد الاهتمام الدولي بالفساد والمشكلات الناجمة عنه في العقد الأخير من القرن العشرين على نحو لم يكن معهوداً من قبل، ويعود ذلك الاهتمام المتزايد بتقدير العديد من الباحثين إلى تعاظم الآثار الاقتصادية والاجتماعية على التنمية إجمالاً في معظم دول العالم، وخاصة في الدول النامية ومنها الدول العربية. ومن المعروف أن

هناك مفاهيم رئيسية لضمان وجود تنمية حقيقية في بلد ما، مثل مفاهيم الشفافية والمساءلة والحكم الصالح. وفي ظل غياب هذه المفاهيم يستفحل الفساد وتتفاقم المشاكل الناتجة عن وجوده.

ومن هنا ظهرت الحاجة إلى ضرورة وجود اتفاقيات لمكافحة الفساد، وهذه الاتفاقيات عبارة عن اتفاقيات دولية ملزمة تتم بين مجموعات من الدول التي تسير وفق قوانين ومعايير متفق عليها بالإجماع، وتعبر عن قدر عال من الالتزام السياسي المشترك. ويشكّل تبنيها من قبل الحكومات إجماعاً دولياً حول القضايا التي يجب أن تشملها هذه الاتفاقيات، ويتعزز هذا الإجماع بشكل أكبر بقرارات العديد من الحكومات بانضمام دولها إلى هذه الاتفاقيات. وتشمل معظم اتفاقيات مكافحة الفساد التزامات بمعايير ومتطلبات للوقاية والضبط والتحري ومعاقبة أفعال الفساد. وتلعب المنظمات المتخصصة في مكافحة الفساد على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية دوراً أساسياً في تفعيل هذه الاتفاقيات. وتعتبر هذه المنظمات وجهودها مبادرات قوية في مكافحة الفساد من حيث تأسيسها ومن حيث برامج العمل التي تقودها بالشراكة مع العديد من المؤسسات لجعل مكافحة الفساد عملاً متواصلاً على المستويات المذكورة. (خير الله، 2004)

3-1 المبادرات العالمية في تحقيق النزاهة ومكافحة الفساد

سيتطرق هذا الجزء إلى أهم المنظمات التي تعمل على مكافحة الفساد على المستوى الدولي، وتشكل الالتزامات والمبادرات الدولية التي تقوم بها هذه المنظمات عناوين مهمة في إطار محاولة مكافحة الفساد عالمياً، وهذه المنظمات: **منظمة الشفافية الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة، ومنظمة التجارة العالمية، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ومنظمة الدول الأمريكية، ومنظمة برلمانيون ضد الفساد، والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، والمبادرة الإفريقية، والاتحاد الأوروبي.**

3-1-1 منظمة الشفافية الدولية
Transparency International Organization

تعتبر هذه المنظمة من أكثر المنظمات الأهلية نشاطاً وفعالية في مجال مكافحة الفساد، وقد أنشئت في العام 1993، وهي منظمة غير حكومية لا تتوخى الربح، غرضها محاربة الفساد في العالم أجمع من خلال زيادة فرص ونسب مساءلة الحكومة. وترجع اهتمامات هذه المنظمة بمحاربة الفساد إلى عدة أسباب، منها **الأسباب الإنسانية** وذلك انطلاقا من تجربة أناس عايشوا عن كثب التهديد الحقيقي الذي يمثله الفساد على الحياة البشرية. فالهمّ الأساسي لمنظمة الشفافية الدولية هو الفئات المستضعفة في المجتمع والتي تتحمل كامل العواقب الناجمة عن الفساد حينما تكون محرومة من الاحتياجات الأساسية الضرورية كالرعاية الصحية والتعليم والوصول للقضاء. كما تعود جهود هذه المنظمة إلى **أسباب ديمقراطية**، إذ أنها ترى أن الفساد يشوّه الديمقراطية، وخاصة إنجازات العديد من الدول النامية، وأهمها الدول التي تمر بمراحل انتقالية. ومن هذه الأسباب أيضاً **الأسباب الأخلاقية** لأن الفساد يشوّه نزاهة المجتمع، ومنها كذلك **أسباب عملية** لأن الفساد يشوّه عمليات السوق ويسلب من البشر المنافع التي يجب أن تصل إليهم.

وترى المنظمة أنه لا يمكن محاربة الفساد بفعالية إلاّ من خلال:

- تضافر جهود جميع الجهات المعنية بهذه الظاهرة، وهي الدولة والمجتمع المدني

والقطاع الخاص وذلك على المستويين الوطني والدولي،

- زيادة الوعي العالمي من خلال الفروع القومية للمنظمة في الدول المختلفة.

وعليه فوسيلة المنظمة في تحقيق ذلك هو أن تجمع في فروعها المحلية أشخاصاً «شرفاء وذوي ذمم ومعروفين بالنزاهة» من كافة أركان المجتمع، كالمجتمع المدني وعالم التجارة والأعمال والحكومات، للعمل في تحالف من أجل إصلاح النظام. وتنتهج المنظمة في عملها سياسة عدم ذكر الأسماء أو مهاجمة أفراد بعينهم، وإنما تركز على بناء أنظمة تحارب الفساد.

وأكدت المنظمة على عدة مبادئ لمحاربة الفساد منها:

- الحاجة إلى التحالف مع كل من له مصلحة في مقاومة الفساد،
- دعم الفروع المحلية للمنظمة لتحقيق مهمتها،
- تجميع وتحليل ونشر المعلومات وزيادة الوعي العام بالأضرار المهلكة للفساد (خاصة الدول ذات الدخل المنخفض) على الإنسان والتنمية الاقتصادية.

وترى المنظمة أن هناك دوراً لكل هيئة أو مؤسسة في الدولة، فالصحافة يجب أن يكون لها دور، والمنظمات غير الحكومية يجب أن يكون لها دور، إلا أن العبء الأكبر يجب أن يقع على عاتق الحكومات المحلية.

وقد قامت المنظمة بتطوير مؤشر مدركات الفساد لقياس مدى تفشي الفساد في مختلف دول العالم، ويستند هذا المؤشر إلى دراسات متنوعة ترصد آراء المستثمرين المحليين والأجانب والمتعاملين مع الإدارات الحكومية المعنية والخبراء والمحللين حول الإجراءات المتبعة ودرجة المعاناة التي تعترضهم في تنفيذها ونظرتهم في مدى تفشي الفساد والرشوة. وقد بلغ عدد الدول المشمولة بتقرير العام 2006 لهذه المنظمة 163 دولة استناداً إلى مستوى الفساد بين مسؤولي القطاع العام ورجال السياسة. (ابن علي، 2005)

وجاء ترتيب الدول العربية على الصعيد العالمي في قائمة العام 2006 كالتالي: الإمارات العربية المتحدة (31)، قطر (32)، البحرين (36)، عُمان (39)، الأردن (40)، الكويت (45)، تونس (51)، لبنان (63)، مصر (70)، السعودية (70)، المغرب (79)، الجزائر (84)، سوريا (93)، ليبيا (105)، اليمن (111)، السودان (156)، العراق (160).

وبالنسبة للقوى الكبرى في العالم، فقد جاء ترتيبها على النحو التالي: ألمانيا (16)، واليابان (17)، وفرنسا (18)، والولايات المتحدة (20)، وشغلت معها نفس المركز كل من تشيلي وبلجيكا، واحتلت كل من البرازيل والصين والهند المركز 70، وروسيا 121.

وبالنسبة للدول الأوروبية فقد تقاسمت كل من فنلندا وآيسلندا ونيوزيلندا المرتبة الأولى بين أنزه الدول، وحصلت كل منها على 9.6 درجة، في حين احتلت سنغافورة والسويد وسويسرا المراتب من 4 إلى 7 بين أنزه الدول.

وكانت هاييتي أشد الدول فساداً، إذ حصلت على 1.8 نقطة تلتها العراق ثم غينيا وميانمار اللتان تقاسمتا المركز قبل الأخير برصيد 1.9 نقطة لكل منهما. بينما تقاسمت بنجلاديش وتشاد وجمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان المركز الثالث كأسوأ الدول فساداً.

وبمقارنة ترتيب العام 2006 للدول العربية بترتيبها في العام 2005، يلمس المراقب تراجعاً عاماً في أوضاعها، فقد كان الترتيب بالنسبة لهذه الدول (ضمن 159 دولة) على النحو التالي:

سلطنة عُمان (28)، الإمارات العربية المتحدة (30)، قطر (32)، البحرين (36)، الأردن (37)، تونس (42)، الكويت (45)، مصر والمملكة العربية السعودية وسوريا (70)، المغرب (82)، لبنان (83)، الجزائر (97)، اليمن (103)، فلسطين (107)، ليبيا (117)، العراق (137)، الصومال والسودان (144). (Transparency International, 2007)

3-1-2 منظمة الأمم المتحدة

United Nation Organization (UN)

من خلال عدد من قرارات الأمم المتحدة، سواء منها الصادرة عن الجمعية العامة أو عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي، يتضح الاهتمام المتزايد والمستمر للأمم المتحدة بقضية محاربة الفساد، ويأتي هذا الاهتمام في إطار الاقتناع بعدد من الأمور، هي:

١. أن قضية الفساد تهدد استقرار وأمن المجتمعات، وتتناقض مع قيم الديمقراطية

وتحد انتشارها، وتعرقل معدلات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية،

٢. أن الفساد أضحى ظاهرة عابرة للحدود القومية ويؤثر بالمجتمعات والاقتصادات كافة، وبالتالي يصبح التعاون الدولي للسيطرة عليها ومنعها أمراً مهماً لهذه المجتمعات وتنميتها،

٣. أن الفساد يرتبط بباقي أشكال الجريمة، وبالتحديد الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية، بما في ذلك قضية غسل الأموال،

٤. القناعة بضرورة تطوير معايير لتقديم المساعدات التقنية بمستوى نظم الإدارة العامة وتعزيز الشفافية والمساءلة،

٥. من منطلق القناعة بأن الترتيبات الحالية لمقاومة الفساد بحاجة إلى إعادة النظر فيها بشكل دوري وضرورة تحديثها باستمرار لضمان مواجهة المشكلات الناجمة عن كل صور الفساد.

بناء على هذه المنطلقات صدر عن الأمم المتحدة العديد من القرارات لمواجهة هذه الظاهرة، فهناك القرار 45/121 في 14 كانون الأول/ ديسمبر 1990، والقرار 46/152 في كانون الأول / ديسمبر 1991، وقرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي 1992/22 في 30 تموز/ يوليو 1992، و 1993/32 في 27 تموز/ يوليو 1993، و 1995/14 في 24 تموز/ يوليو1995، و16/ 1998 في تموز/ يوليو 1998 بشأن إجراءات مقاومة الفساد.

تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة أهم اتفاقية بشأن مكافحة الفساد في 31تشرين الأول/أكتوبر 2003، ودخلت هذه الاتفاقية حيز التنفيذ في 14 كانون الأول/ ديسمبر 2005، وتشكل هذه الاتفاقية خطوة مهمة في حركة مكافحة الفساد في جميع أنحاء العالم، حيث تلزم اتفاقية مكافحة الفساد، في فصولها الثمانية وموادها الإحدى والسبعين، الدول الأطراف بتطبيق تدابير واسعة النطاق ومفصلة لمكافحة الفساد تؤثر على قوانينها ومؤسساتها وممارساتها. وتهدف هذه التدابير إلى تعزيز الوقاية من أفعال الفساد وضبطها ومعاقبة مرتكبيها، إضافة إلى التعاون بين الدول الأطراف في الاتفاقية حول هذه الأمور.

وتتناول الاتفاقية بصورة رئيسية منع الفساد في القطاع العام، والتحقيق بشأنه، والعقاب عليه. وتتناول كذلك الفساد في القطاع الخاص. وتضع الاتفاقية آليات تتضمن

إجراءات تجرد المسؤولين المتهمين بالفساد من مناصبهم ومحاكمتهم والتعاون بين الدول الأعضاء لإرجاع الممتلكات المسروقة إلى دولها الأصلية. وتلزم الاتفاقية الدول التي توقع عليها بتجريم ومقاضاة أعمال الرشوة والاختلاس وغسل الأموال وإساءة استعمال السلطة، كما تلزم حكومات الدول الأعضاء بسن قوانين تحظر أنواعاً من الفساد مثل وضع إجراءات تجبر السياسيين والأحزاب السياسية على الإعلان بصراحة عن كيفية تمويل حملاتهم الانتخابية. وتقول الأمم المتحدة إنها تريد اتخاذ إجراءات ضد الزعماء المستبدين الذين يُفقرون دولهم عبر استيلائهم على ثرواتها وإيداع تلك الأموال في أماكن آمنة في الخارج، إضافة إلى حماية ضحايا الفساد والشهود والخبراء في القضايا المرفوعة أمام القضاء. (ديل، 2006)

3-1-4 البنك الدولي

World Bank (W.B)

وضع البنك الدولي عدداً من الاستراتيجيات لمساعدة الدول على مواجهة الفساد، ما أسماه البنك «سرطان الفساد»، وذلك من أجل مساعدة الدول على الانتقال من حالة الفساد المنظم إلى بيئة ذات حكومة أفضل أداء في مواجهة الفساد. من الجدير ذكره هنا أن استراتجيات البنك الدولي لمكافحة الفساد، ورغم تعزيزها للشفافية، مرتبطة بالمواقف السياسية لدى الدول المؤسسة للبنك والمؤثرة فيه مثل الولايات المتحدة. وينعكس ذلك على سياسة البنك الدولي تجاه البلدان التي يتعامل معها، فإذا تطابقت سياسة بلد ما مع شروط البنك الدولي ورغبة الولايات المتحدة في مساندته، فإنه يتم التغاضي عن حالات الفساد في هذا البلد، أما إذا كان هناك عدم توافق بين بلد ما والبنك فإنه يتم العمل على محاربة الفساد ووقف المساعدات والقروض لهذه البلد تحت مبرر وجود الفساد.

على كل حال، فقد تبنى البنك الدولي منذ العام 1996 خطة لمحاربة الفساد قوامها الأهداف التالية:

أولاً: منع الاحتيال والفساد في المشروعات الممولة من قبل البنك،

ثانياً: تقديم العون للدول الأعضاء بالخبرات، إذا ما طلبت المساعدة، في حربها على الفساد،

ثالثاً: أخذ مسألة الفساد بعين الاعتبار في خطط التنمية التي يضعها البنك بشأن الدول الأعضاء.

رابعاً: تقديم العون والدعم لكل الجهود الدولية لمحاربة الفساد.

ولتحقيق هذه الأهداف قام البنك الدولي بعدد من الخطوات، منها تعديل الإجراءات التي يتّبعها بشأن المناقصات العامة، واستدراج العروض وذلك بغية التمكن من الاستجابة السريعة لمقتضيات كشف الفساد وقمعه بالنسبة للمشاريع التي يشترك البنك في تمويلها، إذ يتمتع البنك بحق إلغاء القرض أو جزء منه وبحق رفض الاقتراح المتعلق بتعيين من ترسو عليه المناقصة، كذلك يتمتع البنك بحق التحقيق في الشكاوى والمخالفات التي يبلَّغ البنك بها بالنسبة إلى كل متعهد أو شريك يتهم بمخالفة القواعد التي يفرضها البنك.

ومن الإجراءات الأخرى التي قام البنك الدولي باتباعها إنشاء دائرة خاصة للقيام بالتحقيق فيما يعتبر سلوكاً فاسداً أو عملاً غير أخلاقي من قِبل كل من له علاقة بالمشاريع التي يموّلها البنك واستبعاد كل من تثبت إدانته من المشاركة في هذه المشاريع. ويرى كثير من الخبراء أن الإجراءات التي اتخذها البنك، لا سيما من ناحية إعلان ونشر عدم أهلية الأشخاص والشركات الذين تثبت إدانتهم بالفساد أو التزوير في مشاريع البنك، كان لها أثر مهم في سلوك هذه الفئات. ففي بعض الأحيان أثّر نشر عدم أهلية شركة معينة للاشتراك في أعمال تتعلق بمشاريع يشارك فيها البنك في سمعة هذه الشركة في الأسواق العالمية وألحق بها أضراراً بشكل يفوق الأحكام القضائية التي قد تصدر بحقها.

3-1-5 صندوق النقد الدولي

(International Monetary Fund (IMF

تتشابه اهتمامات وقرارات صندوق النقد الدولي مع تلك الخاصة بالبنك الدولي في مكافحة الفساد، خاصة ارتباط هذه المواقف والاهتمامات بالمواقف السياسية ومدى التقائها بمصالح صندوق النقد الدولي، طبعاً على حساب الدول التي تدخل تحت قبضتها. على الرغم من ذلك فإن ما يميز صندوق النقد الدولي في مجال مكافحة

الفساد أن الضوابط المتعلقة بتقديم القروض والمساعدات من الصندوق، والتي أعلنت في شهر آب/ أغسطس 1997، تعتبر أكثر تشدداً من تلك الموضوعة من قبل البنك الدولي. فقد أكد الصندوق أنه سيوقف أو يعلق مساعداته المالية لأية دولة يثبت أن الفساد الحكومي فيها يعيق الجهود الخاصة بتجاوز مشاكلها الاقتصادية. وحدد الصندوق حالات الفساد بالممارسات المرتبطة بتحويل الأموال العامة إلى غير المجالات المحددة لها، وتورط الموظفين الرسميين في عمليات تحايل جمركية أو ضريبية، وإساءة استخدام احتياطي العملات الصعبة من قبل هؤلاء الموظفين، واستغلال السلطة من قبل المشرفين على المصارف، إضافة إلى الممارسات الفاسدة في مجال تنظيم الاستثمار الأجنبي المباشر. كما اتخذ الصندوق موقفاً حازماً من الدول التي تعتبر رشوة موظفين حكوميين في الدول الأخرى نوعاً من نفقات ترويج لأعمال تستوجب إعفاءها من الضرائب.

ومن باب المساعدة الفعلية في إطار مكافحة الفساد طرح الصندوق مجالين رئيسيين ليساهم من خلالهما في محاربة الفساد:

المجال الأول: تطوير إدارة الموارد العامة، ويشمل ذلك إصلاح الخزينة ومديريات الضرائب وأسس إعداد الموازنات العامة، وإجراءات ونظم المحاسبة والتدقيق.

المجال الثاني: خلق بيئة اقتصادية مستقرة وشفافة وبيئة أعمال نظامية تشمل القوانين المتعلقة بالضرائب والأعمال التجارية. (الشطي وآخرون، 2004)

3-1-6 منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية
Organization For Economic Co-operation and Development (OECD)

وهي منظمة دولية مكونة من مجموعة من الدول المتقدمة التي تقبل بمبادئ الديمقراطية التمثيلية واقتصاد السوق الحر، وقد أنشئت في العام 1948 عن منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي، وفي العام 1960 تم إصلاحها لتكون منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. وتعتبر جهود المنظمة من أهم وأشمل المبادرات الدولية المبذولة لمكافحة الفساد، وتتركز هذه الجهود في المجالات التالية:

١. الرشوة في تبادلات الأعمال الدولية: يحتل هذا المجال أهمية خاصة في نشاط المنظمة،

وترجع أول خطوة تم اتخاذها إلى العام 1994، عندما أصدرت المنظمة مجموعة من توصيات عرفت بـ «توصيات العام 1994 بشأن الرشوة في تبادلات الأعمال الدولية». والتي دعت الدول الأعضاء إلى تحديد معايير فاعلة لمحاربة ومنع رشوة الموظفين الرسميين الأجانب. ونصت التوصيات على أن تقوم لجنة الاستثمارات الدولية والشركات متعددة الجنسية في المنظمة بمتابعة التزام الدول بهذه التوصيات ورفع تقرير بذلك إلى المنظمة خلال ثلاث سنوات. وقد تم في شهر أيار/ مايو 1997 مراجعة هذه التوصيات في ضوء التقرير المقدم من اللجنة، وتم إصدار توصيات جديدة عرفت ب «توصيات العام 1997 بشأن الرشوة في تبادلات الأعمال الدولية»، وتميزت هذه بأنها أكثر شمولية من سابقتها وتضمنت تعهدات أكثر تحديداً في مجالات معينة مثل تحريم رشوة الموظفين الرسميين الأجانب. وحثت هذه التوصيات على التطبيق الدقيق لـ « توصيات العام 1996 المتعلقة بالإعفاء الضريبي للرشاوى المقدمة للموظفين الرسميين الأجانب». وقد دفعت الإنجازات التي تم تحقيقها على صعيد تطبيق التوصيات إلى الانتقال إلى مرحلة أكثر تقدماً تتمثل في قيام الدول الأعضاء في المنظمة، إضافة إلى خمس دول غير أعضاء، بتوقيع اتفاقية دولية لمكافحة رشوة الموظفين الرسميين الأجانب المعنيين بتبادلات الأعمال الدولية، وذلك في 17 كانون الأول/ ديسمبر 1997، وقد دخلت الاتفاقية حيز التنفيذ في 15 شباط / فبراير 1999.

٢. الفساد في المشتريات الممولة بالمساعدات: أصدرت المنظمة في شهر أيار / مايو 1996 " التوصيات الخاصة بمكافحة الفساد في المشتريات الممولة بالمساعدات"، والتي تدعو إلى اعتماد مجموعة من الشروط والتدابير لمنع الممارسات الفاسدة في المشتريات التي يتم تمويلها بمساعدات خارجية، ودعت التوصيات الدول الأعضاء إلى التعاون مع الدول المستفيدة من التمويل مع المؤسسة الإنمائية الدولية إلى تطبيق هذه التوصيات. إضافة إلى ذلك، تقوم المنظمة بمساعدة الدول الأعضاء على تطوير إطار عمل فاعل لتعزيز استقامة الموظفين الرسميين وزيادة كفاءة أدائهم. (ابن علي، 2005)

3-1-7 المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد
Global organization of parliamentarians against corruption-GOPAC

تأسست المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد GOPAC في مؤتمر برلماني دولي عقد في كندا في أكتوبر 2002، وهي منظمة معنية بتعزيز مبادئ المساءلة والنزاهة والشفافية. وقد جاء تأسيسها نتيجة لجهود برلمانيين من حول العالم. يترأس المنظمة حالياً السيد جون وليام، وهو نائب في البرلمان الكندي ورئيس لجنة في هذا البرلمان. وقد توسعت المنظمة لتضم أكثر من 250 برلماني من 72 بلداً، حيث يعملون من أجل تعزيز الشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد. وللمنظمة فروع في أنحاء العالم كافة، بعضها ناشط جداً في محاربة الفساد وأخرى ما زالت قيد التأسيس. وتقوم المنظمة بدور التنسيق العالمي، في حين تعمل الشبكات الإقليمية على تفعيل قدرة البرلمانيين في مواجهة قضايا الفساد، ويقوم المركز البرلماني الكندي بدور السكرتارية الدولية التي تقوم بدعم وتشجيع تأسيس الفروع الإقليمية والوطنية للبرلمانيين.

انجازات المنظمة

إضافة إلى الأهداف الرئيسية التي تم ذكرها، وتوفير المعلومات للأعضاء، وبناء التحالفات، فقد وضعت المنظمة مجموعة محددة من الأهداف للفترة 2002 - 2006، وتضمنت هذه الأهداف:

- وضع دليل للبرلمانيين لكيفية السيطرة على الفساد،
- توفير مادة تدريبية للبرلمانيين على موضوع الموازنة والمراقبة المالية،
- إصدار مدونة سلوك للبرلمانيين،
- قياس أداء الدور الرقابي للبرلمانيين،
- الالتزام باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، خاصة فيما يتعلق بغسيل الأموال وضرورة تحفيز البرلمانيين على مكافحته.

تعتمد منظمة برلمانيون ضد الفساد على ثلاثة محاور أساسية وفاعلة لأنشطتها، هي:

- تقديم الدعم والمساندة: تحتاج كل منظمة إلى دعم أعضائها، وهذا من الأهداف المهمة للمنظمة، ففي الكثير من دول العالم نجد أن دور البرلمانيين سلبي تجاه الفساد أو أن هناك خوفاً من التكلم عن الفساد في بلدهم، لأن هناك خوفاً على حياتهم، بالتالي يحتاج هؤلاء إلى معرفة أنهم ليسوا وحدهم وأن هناك برلمانيين في العالم مستعدون للوقوف معهم ومساندتهم في حربهم على الفساد.
- التعليم: توعية البرلمانيين وتثقيفهم بأدوارهم ومسؤولياتهم الملقاة على عاتقهم في محاربة الفساد، إذ أن بعض البرلمانيين لا يعرفون الفرق بين الحكومة والبرلمان رغم الاختلاف الكبير بين المؤسستين في الأدوار والمسؤوليات. ومن المعروف أن الأدوار والمسؤوليات الرئيسية في هذا المجال، هي: مناقشة المطالب التشريعية التي تتقدم بها الحكومة والموافقة عليها أو تعديلها أو رفضها، ومناقشة الموازنة والسياسة الضريبية التي تقترحها الحكومة بغية جمع الموارد المالية اللازمة والموافقة عليها أو تعديلها أو رفضها، ومناقشة الإنفاق أو التقديرات حول كيفية إنفاق الضرائب التي تتم جبايتها بموجب السياسات العامة والموافقة عليها أو تعديلها أو رفضها، ومسؤولية الحكومة عن رفع تقاريرها إلى البرلمان.
- توضيح الأهداف: يحقق توضيح الأهداف وقياس النتائج روابط قوية بين المنظمة وأعضائها عندما يدركون ما هو المتوقع منهم، إذ أن أعضاء كل فرع محلي من فروع المنظمة مطالبون بتحديد أهداف الفرع الخاصة وتطويرها ويكونون مسؤولون عن العمل للوصول إلى النتائج المتوقعة. (GOPAC. 2002)

3-1-8 منظمة التجارة العالمية
World Trade Organization (WTO)

أقرت المنظمة في كانون الأول/ ديسمبر 1996 إنشاء وحدة عمل خاصة لمراقبة الشفافية في التبادلات الحكومية في الدول الأعضاء، وتهدف هذه الوحدة إلى القيام بدراسة عن الممارسات الحكومية في هذا الصدد، بغرض صياغة المواد الأساسية لاتفاقية حول الفساد، غير أنه من المستبعد إصدار وإقرار هذه الاتفاقية في المستقبل القريب نظراً لوجود تباين واسع بين الدول الأعضاء في المنظمة بهذا الشأن.

3-1-9 منظمة الدول الأمريكية
Organization of American States (OAS)

قامت منظمة الدول الأمريكية بالتوقيع على «اتفاقية الدول الأمريكية لمناهضة الفساد» في العام 1996، وقد وقعت على هذه الاتفاقية 21 دولة من دول أمريكا اللاتينية، إضافة إلى الولايات المتحدة وكندا. وتدعو هذه الاتفاقية إلى تجريم الفساد المحلي والرشاوى الدولية، كما تتضمن مجموعة من الإجراءات الوقائية ضد الفساد. وتشجع الاتفاقية اشتراك القطاع الخاص في الجهود المبذولة لمكافحة الفساد، وتهدف الاتفاقية بشكل أساسي إلى نشر الأطر القانونية وتطويرها وتقويتها داخل الدول الأعضاء لمنع الممارسات الفاسدة وضبطها. (ابن علي، 2005)

3-1-10 المبادرة الإفريقية
The African Initiative

نتيجة للظروف التي تعيشها الكثير من الدول الإفريقية وحجم الفساد الذي أفرزته هذه الظروف كانت تجربة ما عرف ب«المبادرة الإفريقية في العمل على مكافحة الفساد». فلقد كان للدول الإفريقية داخل نطاق منظمة الوحدة الإفريقية، ولمنظمات إفريقية أخرى وبالاشتراك مع منظمات دولية، نشاطات عديدة هدفها محاربة الفساد. وفي اجتماع ضم عدة دول إفريقية تم تبني خمسة وعشرين مبدأ التزمت الدول بأن تتخذ الإجراءات اللازمة لوضعها موضع التنفيذ، ومن هذه الإجراءات إقامة مؤسسات لضمان الشفافية في المحاسبة وإدارة الأموال العامة، وتبنّي وتطبيق قوانين وقواعد سلوكية يلتزم بها الموظفون الرسميون والتي تضمن القضاء على « تناقض المصالح» وكذلك اتخاذ إجراءات تضمن استقلال الدوائر المكلفة بمكافحة الفساد وضمان فاعليتها، وتبنّي وتعزيز الإجراءات التي تضمن الشفافية في المناقصات واستدراج العروض في ما يتعلق بالمشاريع العامة. وفي 11 تموز/يوليو 2003 تبنت دول الوحدة الإفريقية اتفاقية حول منع الفساد ومحاربته مبنية على المبادئ السابقة الذكر.

3-1-11 الاتحاد الأوروبي

The European Union (EU)

اعتبر وزراء العدل الأوروبيون في اجتماعهم في مالطا 1994 أن الفساد يشكل خطراً جدّياً على الديمقراطية وحكم القانون وحقوق الإنسان. وإثر ذلك قام مجلس الوزراء الأوروبي بتعيين لجنة أسندت إليها مهمة اقتراح إجراءات ملائمة تكون جزءاً من برنامج عمل على الصعيد الدولي لمحاربة الفساد، وقد قامت اللجنة بوضع توصيات مهمة أصبحت فيما بعد جزءاً من اتفاقية حول القانون الجنائي بدأ التوقيع عليها في كانون الأول/ديسمبر 1998، وتتضمن تعريفاً للفساد ينطبق على طائفة واسعة من الأعمال بما فيها الرشوة بشكل مباشر أو غير مباشر، وشراء نفوذ صانعي القرار من الرسميين وكذلك تبييض الأموال. ولا تقتصر الاتفاقية في تناولها الفساد على السلطات العامة بل تتعداها إلى بعض مجالات القطاع الخاص. (الشطي وآخرون، 2004)

2-3 المبادرات العربية في تحقيق النزاهة ومحاربة الفساد

أشار تقرير التنمية الإنسانية العربية الثالث للعام 2004، والذي جاء تحت عنوان «نحو الحرية في الوطن العربي»، بوضوح وصراحة إلى واقع الأمة العربية وحالها وما آلت إليه الأمور، حيث أشار التقرير إلى معظم العوامل الداخلية والخارجية التي تعيق الوصول إلى الحرية وإقامة الحكم الصالح ومحاربة الفساد.

جاء هذا التقرير ليحلل مؤشرات الحرية وحالة حقوق الإنسان ومعايير الحكم الصالح في الوطن العربي. وبحسب شهادة الاستطلاعات العالمية التي يوردها التقرير فإن الشعوب العربية هي أشد شعوب العالم توقاً للحرية، لكن إذا كانت الشعوب تريد الحرية والديمقراطية وتتوق إلى الحكم الصالح، فلماذا تعبر الحالة العربية عن فقر شديد في الحرية، ودرجة كبيرة من انتهاكات حقوق الإنسان، وغياب شبه كامل لمفهوم الحكم الصالح ومحاربة الفساد؟ ويقدم التقرير جواباً ملخصه أن هناك عوامل خارجية وأخرى داخلية سياسية واجتماعية تحول دون تحقيق طموح الإنسان العربي.

أما العامل الخارجي، فعلى الرغم من الدعاوى والضغوط الأميركية والغربية المنادية بالإصلاح إلاّ أن هذه الدول تلعب دوراً كبيراً في خلق الفضاء المعيق للإصلاح، وبذريعة الحرب على الإرهاب نقضت المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان واعتدي على كرامة الإنسان وحقوقه، وتعتبر التجاوزات الكبيرة في العراق من قبل الاحتلال الأميركي من قتل آلاف العراقيين واعتداءات وتعذيب في السجون مثالاً واضحاً على ذلك. أما في فلسطين فإن هدم البيوت والتهاون في قتل المدنيين والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان الفلسطيني والاستمرار في بناء الجدار العازل تشكل انتهاكات لحرية الإنسان العربي وحقه في الحياة الكريمة وعرقلة مسيرة حقوق الإنسان.

أما على صعيد العوامل الداخلية فهناك غياب للانتخابات في كثير من الدول العربية، فيما تتسم الممارسة السياسية الشعبية، إن وجدت، بالشكلية والمحدودية. كما أن هناك غياباً لتداول السلطة وانتهاكاً لحياة الإنسان وكرامته من قبل السلطة. ويصف التقرير مصطلح «دولة الثقب الأسود» في إشارة لسيطرة السلطة التنفيذية على السلطات الأخرى وطبقات المجتمع، إذ تشكّل السلطة ثقباً أسود يدور المجتمع كله في فلكه ولا يغادر

مجاله. وهناك حالة من إفقار السياسة وتفريغ العملية السياسية من كل مضامينها بما في ذلك إضعاف المجتمع المدني بالسيطرة عليه، وهذا ما ينتج عنه انتشار ظاهرة الفساد وتفشيه في الأقطار العربية المختلفة. ومن أهم مظاهر انتشار الفساد في الدول العربية تلقي المسؤولين عمولات طائلة عن العقود التي تبرمها الشركات الأجنبية والمحلية مع الدولة، بما في ذلك، بل وأهمها، صفقات التسليح. في المقابل، هناك حاجة إلى التفريق بين الفساد كجزء من سياسة منهجية للدولة وبين كونه تعبيراً عن فشل الدولة، إضافة إلى التفريق بين مستويات الفساد، فقد لا يكون الفساد منتشراً في المستويات الدنيا للدول النفطية التي يتمتع فيها الموظفون بدخل كبير، ولكن بعض تلك البلدان تكثر فيها ممارسات أخذ العمولات في الصفقات مع الدولة والتي تتم في الغالب بمعرفة ومباركة القيادة العليا، ويمكن تسمية هذا الضرب من الفساد ب«الفساد البنيوي» لأن الاستغلال الشخصي للمنصب والتصرف بالمال العام يعتبر من ضرورات بقاء النظام، وهو هنا يختلف عن الفساد المتعارف عليه والذي يتورط فيه مرتكبه بعيداً عن أعين المسؤولين وخوفاً من أن تطاله يد القانون.

وإذا كانت معالجة الفساد تحتاج إلى إجراءات تشمل إصلاح الأوضاع الاقتصادية وتفعيل القانون وآليات المحاسبة وضمان الشفافية في الحكم، فإن الفساد البنيوي لا علاج له إلاّ بإصلاح جذري للبنية السياسية، فهذا النوع من الفساد يعتبر من أهم معوقات الإصلاح لأنه أصبح يستخدم بصورة منهجية لتخريب العمل السياسي والمدني عبر احتواء النخب وخلق طبقات متنفذة لها مصلحة في استمرار الأوضاع القائمة كما هي عليه دون تغيير. (برنامج الأمم المتحدة الانمائي، 2004)

في ظل هذا كله، وفي ضوء تردي الأوضاع المستمر لحال المواطن العربي تعالت الأصوات المطالبة بالإصلاح ومكافحة الفساد وإقامة الحكم الصالح، وطرحت منذ نشر تقرير «التنمية الإنسانية العربية» الثاني في العام 2003 مبادرات ودعوات عديدة تنادي بالحد من الفساد والعمل على الإصلاح. ومن أهم المبادرات العربية في إطار مكافحة الفساد توقيع العديد من الدول العربية على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. والدول العربية التي وقعت حكوماتها على اتفاقية الأمم المتحدة وصادقت برلماناتها على التوقيع حتى العام 2003 هي الجزائر، ومصر، والأردن، وليبيا، واليمن. وقامت دولة الإمارات العربية بالتوقيع والمصادقة على الاتفاقية في العام 2005. أما الدول

العربية التي وقعت فقط على الاتفاقية فهي الكويت، والمغرب، وسوريا وذلك في العام 2003، والسعودية وتونس في العام2004، وقطر والبحرين في العام 2005. أما بالنسبة لفلسطين فبالرغم من أنها ليست دولة رسمية في الأمم المتحدة في الوقت الحالي، إلاّ أن السلطة الوطنية الفلسطينية التزمت بالعمل على تطبيق مضامين اتفاقية الأمم المتحدة من جانب واحد. (ديل، 2006). ومن الأمثلة على المبادرات العربية في مكافحة الفساد المنظمات التالية:

3-2-1 منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد

تأسست منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد» رداً على الواقع الأليم الذي سببه تفشي ظاهرة الفساد في العالم العربي، وجاءت هذه المبادرة نتيجة الجهود التي قام بها برلمانيون عرب أدركوا الدور الأساسي الذي عليهم القيام به وإيمانهم بضرورة السيطرة على ظاهرة الفساد. جاء ذلك انطلاقاً من أن الدور الأساسي للبرلمانيين على الصعيدين التشريعي والرقابي، وذلك من خلال سن القوانين التي توجد الأطر والمؤسسات والآليات لمكافحة الفساد وتطوير الإدارة العامة والقضاء ودفع الحكومات للمشاركة في التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ومن خلال تفعيل آليات المساءلة والمحاسبة في البرلمانات العربية.

منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد» منظمة عربية غير حكومية لا تبغي الربح، وتهدف بشكل أساسي إلى جمع البرلمانيين والناشطين بالشأن العام وتقوية قدراتهم في مكافحة الفساد وتعزيز المساءلة والشفافية وحكم القانون. وقد تأسست المنظمة في مؤتمر برلماني عقد في بيروت، في تشرين الثاني/ نوفمبر 2004، بدعم من برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وتتخذ المنظمة من بيروت مقراً لها، وقد تم إنشاء ستة فروع وطنية للمنظمة في كل من فلسطين، والكويت، والأردن، ومصر، والمغرب، والبحرين. ومنظمة برلمانيون عرب ضد الفساد هي الفرع العربي للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، ولها أهداف عديدة أهمها:

١. العمل والتعاون مع الفروع الإقليمية الوطنية من أجل إنشاء المعايير الخاصة بتعزيز الشفافية والمحاسبة والحكم الجيد،

٢. تعزيز حكم القانون ومحاسبة مؤسسات الدولة،

٣. تطوير قدرات البرلمانات والبرلمانيين من أجل الإشراف على أنشطة الحكومات والمؤسسات العامة الأخرى وبالتالي محاسبتها بشكل أفضل،

٤. تشجيع وتسهيل تبادل المعلومات والمعارف والتجارب بين مختلف أعضائها،

٥. تقاسم المعلومات حول الدروس والممارسات الفضلى ذات الصلة بتدابير مكافحة الفساد،

٦. تشجيع البرلمانات والبرلمانيين على سن التشريعات الهادفة إلى تعزيز الحكم الجيد والشفافية والمساءلة،

٧. تعزيز التدابير الرامية إلى التعاطي بفعالية مع الفساد وزيادة الوعي العام حول مسألة الفساد على جميع مستويات المجتمع،

٨. توعية البرلمانيين وصانعي السياسات حول وجود الفساد وطبيعته ووسائل مكافحته،

٩. الدعوة إلى إدماج تدابير مكافحة الفساد في جميع برامج الحكومات وأعمالها بهدف الارتقاء بقدرات المؤسسات الوطنية والإقليمية على التعاطي بفعالية مع الفساد،

١٠. العمل مع الهيئات الوطنية والإقليمية في مجال حشد الموارد اللازمة لبرامج مكافحة الفساد بما في ذلك:

- دعم أنشطة منظمات مماثلة ومنظمات إقليمية أخرى،
- تقاسم المعلومات من خلال استخدام شبكة الإنترنت عن طريق مواقع الإنترنت وتبادل البريد الإلكتروني ووسائل أخرى،
- رعاية ورشات عمل لمكافحة الفساد على المستويات الوطنية والإقليمية،
- الاتصال والعمل بالتعاون مع المنظمات الدولية والمؤسسات البرلمانية والمجتمع الأهلي ومنظمات أخرى في مختلف المواضيع الرامية إلى تعزيز الحكم الصالح والشفافية والمساءلة،
- إجراء أبحاث ونشر معلومات حول الممارسات الفضلى،

- الترويج للقضايا ذات الصلة بالأعضاء تأييداً لأهداف المنظمة وأغراضها.
- القيام بمختلف الأعمال الأخرى الثانوية، أو التي تصب في إطار دعم وتعزيز تحقيق أي من هذه المواضيع، بما فيها القدرة على جمع الأموال من مصادر عامة أو خاصة (سواء وطنية أو إقليمية أو دولية). (منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، 2002)

3-2-2 الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية

مع تزايد وتنوع الفساد وعدم القدرة على تحمل مستوى الفساد والدرجة التي وصلتها حالة لبنان وضرورة العمل على التصدي لهذه الظاهرة، قررت مجموعة من الأكاديميين والباحثين والمثقفين والمهتمين في العام 1999 تأسيس منظمة غير حكومية تنبثق من المجتمع الأهلي وتعنى بمحاربة الفساد باسم «الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية». وتتمثل مهام الجمعية في:

- العمل على وضع حد للفساد من خلال توطيد المبادئ الأساسية للشفافية والمحاسبة وتطبيق حكم القانون واحترام حقوق الإنسان الأساسية المنصوص عليها في الدستور اللبناني؛
- اللجوء، بغية تحقيق هذه الأهداف، إلى الوسائل الضرورية كافة لتعزيز الشفافية بين أفراد المجتمع الأهلي من أجل تحسين الحياة العامة، ومن وسائل عمل الجمعية: عقد الندوات، وإقامة ورشات العمل، وعقد المؤتمرات، ونشر الدراسات والاقتراحات والتوصيات حول الإطار القانوني للفساد، إضافة إلى تحرير الكراسات والكتيبات والكتب والتقارير وتوزيعها.
- تثقيف المواطنين اللبنانيين حول مفهوم الفساد وأسبابه وعواقبه وتكاليفه،
- التفاعل مع وسائل الإعلام عن طريق تشجيع نشر الوقائع،
- تعزيز الشفافية في المؤسسات العامة والخاصة على حد سواء.

3-2-3 منظمة الشفافية المغربية

تعتبر المغرب في مقدمة الدول العربية من حيث انتشار الفساد فيها. وقد ثبت، من خلال تحقيقات النزاهة التي أنجزتها منظمة الشفافية المغربية ومن مختلف القضايا التي تناولتها وسائل الإعلام، أن الفساد يصيب كل القطاعات بما فيها القطاع الخاص، الأمر الذي يشكل خطراً كبيراً على مستقبل البلاد السياسي والاقتصادي. ومن المؤكد أن مختلف مشاريع محاربة الفساد تصبح محدودة الفاعلية في غياب إرادة سياسية حقيقية وتعبئة صارمة لكل الفاعلين في هذا المجال ومن دون بلورة استراتيجية فعلية للوقوف في وجه الفساد بمختلف أشكاله وأطيافه.

وبناء على ما سبق ذكره جرى تأسيس منظمة الشفافية المغربية في أواسط التسعينيات من القرن السابق على أيدي نشطاء ينتمون إلى حركة حقوق الإنسان والمواطنة، وذلك ضمن ظروف شاقة وصعبة يحظر فيها أي نقاش عام أو حتى أي ذكر لمسألة الفساد. ولقد أريد من هذا التأسيس جعل موضوع الفساد أحد أطراف الحوار الوطني من أجل المساهمة في إرساء قواعد الديمقراطية وبناء دولة الحق والقانون، إضافة إلى إقرار استراتيجية متكاملة تتحمل الحكومة فيها مسؤولية خلق أدوات وأجهزة كفيلة بإحداث ديناميكية مضادة لاستفحال الفساد.

ومنذ تأسيسها استطاعت المنظمة تحقيق الانجازات التالية:

- بادرت منظمة الشفافية المغربية إلى تأسيس أكثر من خمسين جمعية من مختلف التوجهات، وجعلت من السادس من كانون الثاني/يناير من كل عام يوماً وطنياً لتعبئة الرأي العام الوطني ووسائل الإعلام حول قضية الفساد في المجتمع، كذلك تسليط الأضواء على ما تم إنجازه في هذا المجال، سواء على مستوى منظمات المجتمع المدني أم على مستوى الهيئات الحكومية.
- كذلك عملت الجمعية على إنشاء المرصد الوطني للفساد، والذي يهتم برصد كل ما ينشر في الصحف الوطنية حول قضايا الفساد وهدر المال العام، وبتكوين بنك للمعلومات، وإصدار دورية شهرية باللغتين العربية والفرنسية، وقامت أيضاً بإنشاء مرصد لمراقبة الانتخابات ضم أكثر من خمس وعشرين جمعية، مساهمة منها في مراقبة الانتخابات نظراً لخطورة تفشي الفساد في العملية الانتخابية.

- استطاعت المنظمة العمل على إلغاء محكمة العدل الخاصة، وهي الجهاز القضائي المسؤول عن متابعة قضايا اختلاس المال العام في المؤسسات العام، لكنها فعلياً حسب وجهة نظر المنظمة لم تساهم إلاّ في عرقلة محاكمة المفسدين وملفات إهدار المال العام، وبالتالي وفي ١٥ كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٤ ألغيت هذه المحكمة.
- عملت المنظمة على إنجاز دراسة ميدانية مؤسسة على استطلاع الرأي، شملت هذه الدراسة الطلبة والأساتذة والإداريين حول مسألة الشفافية في الجامعة المغربية. وقد أكد المستجوبون انتشار الممارسات غير الشفافة في الوسط الجامعي. (المركز اللبناني للدراسات، ب.ت)

3-2-4 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)- فلسطين

انطلاقاً من الالتزام المبدئي بقيم النزاهة والمساءلة والشفافية في العمل، واستجابة للحاجة لقيام الحكم الصالح في فلسطين وتعزيزه، وتجسيداً لهذه المبادئ باعتبارها مكوناً أساسياً من متطلبات الديمقراطية، بادرت مجموعة من المؤسسات الفلسطينية ذات العلاقة، وبدعوة من مؤسسة مفتاح في كانون الثاني/ يناير 2000 إلى تأسيس الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، وذلك لإطلاق برنامج وطني لبلورة العمل في هذه القضايا. ويتشكل الائتلاف من المؤسسات التالية: المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية (مفتاح)، والملتقى الفكري العربي، ومركز التجارة الفلسطيني (بال تريد)، والمؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية (مواطن)، ومركز الميزان لحقوق الإنسان، والمجلس الفلسطيني للعلاقات الخارجية.

بالرغم من امتلاك المجتمع الفلسطيني لشبكة كبيرة من المنظمات الأهلية التي نشطت لسنوات طويلة في مجال تعزيز الديمقراطية والدفاع عن حقوق الإنسان، إلاّ أن هذه المنظمات نادراً ما تبنت برامج ذات علاقة بمقاومة الفساد، بالرغم من أن المجتمع المدني هو الخاسر الرئيسي دائماً من الفساد. وقد يعود عدم تبني المنظمات الأهلية لبرامج مكافحة الفساد إلى اعتقادها بأن هذا الدور خاص بالبرلمان أو المجلس التشريعي، غير أن فشل المجلس التشريعي في مواجهة الفساد الحكومي دفع عدداً من البرلمانيين إلى طلب المساعدة من مؤسسات المجتمع المدني.

وقد حدد ائتلاف أمان أهدافه في الأهداف التالية:

- استنهاض الكفاءات والمؤسسات الفلسطينية في جهد مشترك للمساهمة في الوصول إلى الهدف الأساسي،
- تشخيص ودراسة أسباب ومظاهر وأنواع ونتائج سوء استخدام المنصب والسلطة والمال العام وغياب المساءلة بتعبيراتها ومؤسساتها المختلفة،
- الوصول إلى استنتاجات وتوصيات محددة حول الحد من ظاهرة الفساد وإيقاف استفحاله في المجتمع وفي نظام الحكم الفلسطيني،
- العمل على تعريف واقتراح الآليات المناسبة والمطلوبة في المجالات التشريعية والقضائية والإدارية والمالية في القطاعات المختلفة لمكافحة الفساد وتحقيق المساءلة والشفافية،
- رفع درجة الوعي العام لدى الجمهور الفلسطيني بخطورة الفساد ونتائجه المدمرة وضرورة المطالبة بتكريس مبادئ ومؤسسات المساءلة ونظم العلانية والشفافية والعمل المهني المسؤول،
- متابعة العمل لإجراء الإصلاحات المطلوبة ومأسسة عملية المساءلة،
- تعزيز دور مؤسسات الرقابة، بما فيها المجلس التشريعي ومؤسسات المجتمع المدني والتركيز على أهمية دور وسائل الإعلام المختلفة، الرسمية والخاصة، في عملية التوعية بحرية وموضوعية بما يحقق الهدف العام،
- المساهمة في دعم وتطوير جهاز قضائي نزيه ومستقل ليلعب دوراً فعالاً في مكافحة الفساد ومنع استفحاله،
- اقتراح مشاريع قوانين وأنظمة والعمل مع المجلس التشريعي ولجانه لتفعيل دوره التشريعي والرقابي في مجال عمل الائتلاف،
- بناء جسور من العلاقات مع الشبكة العربية والمؤسسات الدولية ذات العلاقة وتعزيز الدور الفلسطيني فيها.

ومن أجل العمل على تحقيق هذه الأهداف حدد الائتلاف آليات العمل التالية:

- تجميع الدراسات وتكليف باحثين ومراكز بحث بإجراء دراسات أخرى مطلوبة

حول الموضوع ونشرها وتعميمها والاهتمام بتوفير ما هو متاح عالمياً ونشره باللغة العربية،

- عقد حلقات دراسية وجلسات نقاش وورشات عمل وحوارات ومؤتمر سنوي لضمان المشاركة الفاعلة على مستوى الرأي العام الفلسطيني، والمجتمع المدني، والقطاعين العام والخاص،
- تفعيل الإعلام الفلسطيني وعقد لقاءات واجتماعات مع المسؤولين وتزويد وسائل الإعلام المختلفة بالمواد المطلوبة،
- التنسيق والتعاون مع مجموعات وتشكيلات برلمانية تهدف إلى الحد من الفساد وتعزيز المساءلة إضافة إلى اقتراح تشريعات ومراجعة مشاريع القوانين،
- التوجه مباشرة إلى جميع الجهات المعنية، بما فيها السلطة التنفيذية بمؤسساتها العامة المختلفة، لتنفيذ التوصيات والاقتراحات،
- توفير برامج تدريبية لتأهيل كوادر فلسطينية في مجالات نظم المساءلة والشفافية،
- تفعيل الدور الرقابي ودعم ممارسته في الوسائل المهنية والقانونية. (أمان، 2006، ب)

يمكن من خلال التجارب التي استعرضها هذا الفصل ملاحظة أن الفساد عالمي بطبيعته يعبر الحدود ويتعداها في انتشاره، فهو لا يقتصر على حدود دولة واحدة أو مجتمع بحد ذاته أو إقليم معين. كما يمكن ملاحظة أن الفساد لا يقتصر في وجوده على جانب واحد من جوانب الحياة المختلفة، فكما يوجد في الحياة السياسية فإنه يوجد في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والإدارية. إلاّ أن الفساد، في المقابل، يختلف من بلد إلى بلد ومن مجتمع إلى آخر، كما أشير سابقاً، من حيث حدة انتشاره. وبناء على ذلك تختلف تجارب الدول في محاولة تحقيق النزاهة ومحاربة الفساد، لكن ما يجمع هذه الدول معاً في معركتها ضده هو أنه يشكل خطراً على المجتمع الدولي بأكمله، وبالتالي فإن شن الحرب عليه لا يتوقف فقط على مدى قدرة وقوة دولة ما على محاربته بل على تضافر جهود جميع المجتمعات للوقوف بوجهه والتصدي له. ومن هنا كانت أهمية التجارب التي تم الحديث عنها لتعطي باقي دول العالم دفعة نحو الإصلاح والتنمية وتعزيز قيم النزاهة والمساءلة والشفافية. وعلى الرغم من أن تجارب الدول العربية لا تزال بحاجة للكثير من العمل والإرادة السياسية لتحقيق الإصلاح والتقدم، إلاّ أن هذا

لا ينفي مبدأ المحاولة للسير نحو إرساء الحكم الصالح ولو بخطى قصيرة حثيثة.

إن الحديث عن التجارب العالمية والعربية في هذا الفصل، وما سبقه من حديث في الفصول السابقة حول الفساد كمشكلة استراتيجية وحول أهمية الحكم الصالح، لا بد أن تمهد للحديث حول التجربة الفلسطينية ودراستها بعمق أكبر، وهو ما سيطرحه الفصل الرابع تحت عنوان (فلسطين والفساد)، حيث سيدرس الفصل القادم التجربة الفلسطينية في تحقيق النزاهة ومكافحة الفساد من خلال الاطلاع على بنية النظام السياسي الفلسطيني، ودور القطاعات المختلفة، من قطاع خاص وإعلام ومنظمات أهلية وأحزاب سياسية، في إطار تحقيق النزاهة ومكافحة الفساد، وهذا الأمر ليس باليسير في ظل الظروف الخاصة التي تعيشها فلسطين من استمرار وقوعها تحت الاحتلال ومن عدم وجود مقومات دولة فعلية تقع تحت سيطرة الفلسطينيين.

الفصل الرابع: فلسطين ومحاربة الفساد

4-1 بنية النظام السياسي الفلسطيني ونظام النزاهة الوطني

4-1-1 السلطة التنفيذية

4-1-2 السلطة التشريعية

4-1-3 السلطة القضائية

4-1-4 الهيئات المحلية الفلسطينية

4-2 التجربة الفلسطينية في تحقيق النزاهة ومكافحة الفساد

4-2-1 المبادرات الفلسطينية والدولية المتعلقة بالإصلاح

4-2-2 جانب من إنجازات الإصلاح: فعالية مؤسسات النزاهة

3-4 المنظومة القانونية لمكافحة الفساد في فلسطين

1-3-4 قانون الكسب غير المشروع

2-3-4 قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية

3-3-4 قانون العقوبات

4-3-4 المرسوم الرئاسي رقم 59 لسنة 1992 بشأن الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

4-4 دور القطاعات الفلسطينية المختلفة في تحقيق النزاهة ومكافحة الفساد

1-4-4 القطاع الخاص الفلسطيني

2-4-4 المنظمات الأهلية الفلسطينية

3-4-4 الإعلام الفلسطيني

2-3-4-4 الحق في الاطلاع ودور استطلاعات الرأي العام في تعزيز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة

4-4-4 الأحزاب السياسية الفلسطينية

1-4 بنية النظام السياسي الفلسطيني ونظام النزاهة الوطني[1]

منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994 وحتى اندلاع الانتفاضة الثانية كانت فلسطين تمر في مرحلة تكوين الدولة. وفي هذه المرحلة (1994 – أيلول 2000) تم تأسيس أجهزة فلسطينية للحكم يمكن وصفها ب «شبه دولة»، حيث تمتع الفلسطينيون بسيطرة جزئية على الأراضي المحتلة. ولقد قامت «شبه الدولة» هذه، والتي اعتمدت في تأسيسها بشكل رئيسي على كوادر منظمة التحرير الفلسطينية، بإنشاء عدد من الوزارات، وغيرها من الهيئات التنفيذية والإدارية، ومجلس تشريعي منتخب وسلطة قضائية محدودة.

وقد تراجعت عملية إنشاء الدولة مع انهيار المحادثات السياسية بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية التي كانت تجري في منتجع كامب ديفيد واندلاع الانتفاضة الثانية في أواخر العام 2000، وقيام إسرائيل بإعادة احتلال معظم مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة في العام 2002. وقد واجه الفلسطينيون نتيجة لذلك معضلة سياسية حادة. بالإضافة إلى الوضع المعلق لقضية إنشاء الدولة وافتقار السلطة الوطنية الفلسطينية إلى السيطرة المادية على الأراضي والموارد الطبيعية، وإضافة إلى تبعية الاقتصاد الفلسطيني للاقتصاد الإسرائيلي، ظهرت مشكلة أخرى تمثلت في طبيعة مؤسسات الدولة وسماتها التي سادتها المحسوبية والمحاباة في شغل الوظائف، وفي العقلية الإدارية التي سادت هذه المؤسسات والتي لا تقوم على التخطيط وحكم القانون واحترام المؤسسة، فالكيان الناشئ لم يكن كياناً ديمقراطياً ولم يتسم بالشفافية أو المساءلة.

ونتيجة للصراع مع إسرائيل نشأت وتطورت ميول وتوجهات لعدد من القيادات تميزت بالاحتكار للسلطة والاقتصاد على حساب المشاركة الشعبية والشفافية والمساءلة. ومنذ مباشرة المجلس التشريعي الفلسطيني لأعماله وتطوره، خاصة منذ العام 1997، تصاعدت التسريبات حول الفساد من حيث عدد الحالات ومن حيث حدّتها، وحسب ما ورد في العديد من التقارير فقد استشرى الفساد وتورطت فيه العديد من الهيئات السياسية والإدارية.

[1] ملحق آليات المساءلة في النظام السياسي الفلسطيني

وكشفت التقارير عن نقاط ضعف في المؤسسة الفلسطينية الرسمية من حيث الإدارة والأداء والإنجازات، كما كشفت عن مصادر الفساد وسوء الإدارة. وقد أظهرت تقارير المجلس التشريعي أن الفساد تمركز بشكل أساسي في بعض المناصب العليا داخل السلطة الفلسطينية. وتبدّى من هذه التقارير أن القطاع العام غير محصن ضد الفساد، وأن تأثير القطاع العام يمتد ليشمل كافة القطاعات الأخرى ذات الصلة.

وفي الوقت الذي قام فيه الفلسطينيون على المستويات الشعبية بالاحتجاج بشكل دائم على هذه الظاهرة، كان العديد من الأطراف، بما في ذلك الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي، على استعداد لغض النظر عن هذه الظواهر طالما اعتقدوا أن السلطة الوطنية الفلسطينية كانت مستعدة لمواصلة اللعب كشريك في «عملية السلام». وبالطبع كان المواطن العادي الضحية الرئيسية لذلك، حيث رأى آماله وأحلامه تتحطم في ظل حالة الفساد وسوء الإدارة وما شملته من تكتلات وتحالفات على حساب قضيته الوطنية وحقوقه الاجتماعية.

وفي المجال الاقتصادي ساهمت طبيعة الاقتصاد الفلسطيني القائم على الاعتماد على الاستيراد في نشوء الاحتكارات والشركات المملوكة من قبل أشخاص لهم مواقع في الدولة وتعزيز نفوذها، كما ساهمت هذه الطبيعة في وجود الميل إلى تعزيز الوصول إلى الموارد من خلال الوساطة والانتماءات السياسية و«توزيع الغنائم». وقد استخدمت هذه السياسة بشكل متعمد لضمان توفير الدعم لمصالح سياسية واقتصادية لأفراد أو جماعات وخلق فرص من أجل الإثراء السريع لصالح الأشخاص الذين تمتعوا بأفضل العلاقات والاتصالات السياسية وبأفضل ثقل سياسي. (أمان، 2005، أ)

وقد تغلغلت هذه الحالة في بنية النظام السياسي الفلسطيني وأثرت على عمل مؤسسات هذا النظام وأدت إلى تراجع الأداء، كما أدت إلى فقدان ثقة الجمهور بهذه المؤسسات وفقدان ثقة الأطراف الدولية ذات العلاقة، خاصة المانحين. وسيتطرق الجزء التالي من هذا الفصل إلى أبرز مؤسسات السلطة وأجهزتها بما في ذلك هيئات الحكم المحلي وحالة الفساد فيها ودورها في محاربة الفساد وتعزيز النزاهة.

1-1-4 السلطة التنفيذية

يؤكد القانون الأساسي الفلسطيني مبدأ فصل السلطات (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في النظام السياسي للسلطة الوطنية الفلسطينية، حيث ينص في المادة الثانية على أن «الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي». إن الفصل بين السلطات الثلاث في السلطة الفلسطينية، وفقاً لأحكام القانون الأساسي، هو فصل مرن ونسبي وليس فصلاً جامداً. فالتشريع صلاحية أصيلة للسلطة التشريعية إلاّ أنه أثناء مراحل إقراره المختلفة يسمح بتدخل السلطة التنفيذية والسلطة القضائية ويعطيهما دوراً. ويمارس المجلس التشريعي مهمة الرقابة باعتبارها صلاحية أصيلة على أعمال السلطة التنفيذية من خلال مراجعة واعتماد بيان الحكومة ومنح الثقة للحكومة، ويحق للمجلس حجب الثقة عن أي وزير أو عن مجلس الوزراء. ويضع مجلس الوزراء الموازنة العامة ويقدمها إلى المجلس التشريعي طلباً للمصادقة عليها. وتتمتع السلطة التنفيذية بصلاحية أساسية في تنفيذ سياساتها وإنفاق ما تم إقراره في الموازنة العامة باعتبار ذلك صلاحية أساسية. في حين ينص القانون الأساسي على أن السلطة القضائية مستقلة، وأن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون. وعلى الرغم من أن السلطة التشريعية تقر قوانين السلطة القضائية إلاّ أن السلطة القضائية تتولى الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، والرقابة على أعمال الإدارة العامة وقراراتها. وعلى الرغم من أن القانون الأساسي لم يحدد شكل العلاقات وآلياتها بين السلطات الثلاث بشكل واضح، إلاّ أن هذا لم يكن السبب الوحيد والأساس لتجاوز إحدى السلطات صلاحياتها والاعتداء على صلاحيات سلطة أخرى. وقد عكست الممارسة اليومية للسلطة التنفيذية وإمعانها في استخدام القوة نيتها الجليّة في عدم احترامها لمبدأ الفصل بين السلطات أساساً، وليس فقط بسبب غياب حدود واضحة لصلاحيات السلطات الثلاث وحدود العلاقة فيما بينها.

وربما يمكن القول، دون اعتبار ذلك تبريراً وقبولاً بواقع الفساد الذي عانته السلطة التنفيذية، أن طريقة تشكيل أجهزة هذه السلطة وتكوينها لعب دوراً كبيراً في وجود بيئة مساعدة لانتشار الفساد والممارسات التي تكرسه. تكونت السلطة التنفيذية في الأراضي الفلسطينية المحتلة، قبل توقيع اتفاق أوسلو، من الإدارة المدنية الإسرائيلية التي عمل

ضباطها العسكريون بمثابة وزراء في مجالات السلطة التنفيذية كالتربية والصحة والزراعة....إلخ. وبموازاة عمل الإدارة المدنية الإسرائيلية عملت بعض المؤسسات التابعة لمنظمة التحرير الفلسطينية على إدارة نواحٍ معينة من حياة الشعب الفلسطيني والإشراف عليها من المنفى وعبر نشطائها السريين في المناطق الفلسطينية المحتلة. وبعد تأسيس السلطة الفلسطينية بدأت معضلة حقيقية تواجه النظام السياسي الفلسطيني تتمثل في قيام نظامين (نظام السلطة ونظام المنظمة)، فالشخص الوحيد الذي كانت لديه شرعية في م.ت.ف وفي السلطة الوطنية الفلسطينية في آن واحد هو الرئيس ياسر عرفات الذي كان رئيساً للجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية ورئيساً منتخباً للسلطة الوطنية الفلسطينية، حيث سيطر رئيس السلطة على السلطة التنفيذية، مما أدى إلى الخلط بين النظامين. فعلى سبيل المثال، لم يكن للسلطة الفلسطينية اجتماعات خاصة بالحكومة أو مجلس الوزراء، بل كانت الاجتماعات تسمى «اجتماعات القيادة» التي كان الرئيس الراحل عرفات يدعو إليها الوزراء مع أعضاء اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية وقيادات المجتمع المحلي وشخصيات بارزة.

كما عانت إدارة السلطة من نوعين من الصعوبات يعودان إلى طبيعة المؤسسات وإلى طبيعة العاملين في هذه المؤسسات. فقد بنت إسرائيل المؤسسات الرئيسية الخاصة بالسلطة التنفيذية في مجال خدمة السكان، مثل المدارس والمحاكم وجمع الضرائب، بطريقة تفي بالحد الأدنى من متطلبات تشغيلها، وبشكل يمكّن الإدارة الإسرائيلية من تحقيق أهدافها. ومن المعلوم أن هذه المؤسسات كانت امتداداً لحكومات متعاقبة من خارج الشعب الفلسطيني (الانتداب البريطاني، والحكم المصري والأردني)، وقد نقلت هذه المؤسسات إلى السلطة الفلسطينية عند تأسيسها. أما الصعوبة الثانية فتعود إلى نوعية الذين تسلموا مسؤولية هذه المؤسسات على مستوى الإدارات العليا، فكثير من قيادات م.ت.ف الذين وصلوا عموماً من تونس، حيث كان مقر م.ت.ف منذ 1982، سيطروا على المناصب الإدارية الرئيسية، والمناصب السياسية العليا، والكثير من خدمات الأمن، وبالرغم من ولائهم للقضية الوطنية إلاّ أنهم أداروا عملهم وكأنهم في حركة ثورية أكثر من كونهم في دولة ديمقراطية. (قزاز وآخرون، 2007)

وكان استحداث منصب رئيس الوزراء، إلى جانب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية صعوبة أخرى أمام السلطة التنفيذية، وذلك على الرغم من أن هذا الاستحداث قد جاء في سياق الضغوط الداخلية والخارجية التي هدفت إلى الإصلاح في حينه. وبناء

عليه أصبح الفرع التنفيذي للسلطة الوطنية الفلسطينية يتألف من رئيس منتخب بصورة مباشرة، ورئيس الوزراء، ومجلس الوزراء، والوزارات، وقوى الأمن، إضافة إلى بعض المؤسسات العامة التي ترفع تقاريرها إما إلى الرئيس أو إلى مجلس الوزراء. ففي 8 آذار 2003، وفي خطاب شهير أمام المجلس التشريعي الفلسطيني وافق الرئيس عرفات على استحداث منصب رئيس الوزراء، وبناء عليه تم تعديل القانون الأساسي بعد 10 أيام ليتلاءم مع المنصب الجديد وتم التأكيد فيه على الفصل بين السلطات. ومنذ إقامة السلطة الوطنية الفلسطينية كانت هناك 10 حكومات، شكلت الحكومة الأولى منها في 20 أيار 1994 وترأسها والحكومات الأربع التالية الرئيس عرفات، ولدى استحداث منصب رئيس الوزراء ترأس أبو مازن الحكومة السادسة من 29 نيسان إلى 4 أيلول 2003، وشكل أحمد قريع (أبو علاء) الحكومات الثلاث اللاحقة إلى أن شكّلت حماس الحكومة العاشرة برئاسة إسماعيل هنية في شباط 2006. وعليه أصبحت السلطة التنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية تتكون من رأسين: رئيس السلطة الوطنية ورئيس الوزراء. وبالرغم من أن رئيس السلطة يعتبر رئيس السلطة التنفيذية بشكل عام، فإن السلطة التنفيذية الفعلية تمارسها الحكومة التي يرأسها رئيس الوزراء، والتي تعتبر المجال الرئيس لأعمال السلطة التنفيذية وتتحمل الحكومة المسؤولية السياسية أمام الرئيس والمجلس التشريعي.

كما أن انتخاب رئيس السلطة مباشرة من المواطنين وضعه في مستوى المجلس التشريعي من حيث الشرعية، من حيث مرجعيته لرئيس الحكومة، إضافة لما يتمتع به الرئيس من صلاحيات وفقاً لأحكام القانون الأساسي، والصلاحيات الممنوحة له بموجب بعض القوانين ذات الصلة والتي يمارسها أحياناً دون الحاجة إلى موافقة أو مبادرة سلطة أخرى، إضافة إلى الصلاحيات الممنوحة له ليمارسها بالتعاون مع السلطات الأخرى (مجلس الوزراء، والمجلس التشريعي، والسلطة القضائية). وقد ساهم ذلك كله في إثارة إشكال جديد في موضوع الفصل بين السلطات الثلاث، وأدى إلى بروز إشكالات داخل السلطة التنفيذية نفسها، بين رئيس السلطة ورئيس الوزراء، فالتوزيع غير الواضح للصلاحيات والمسؤوليات بين الرئيس ورئيس الوزراء أدى إلى وجود صراع مستمر بين الجانبين. وقد برز هذا بشكل جلي حين أصبح كل من الرئيس ورئيس الوزراء ينتميان إلى قوتين سياسيتين مختلفتين ومتباينتين في الأهداف، وتجسد في الخلاف حول صلاحيات الرئيس بشأن حل البرلمان أو إجراء انتخابات مبكرة أو إعلان

حالة الطوارئ، أو مدى التزام الحكومة في برنامجها بتوجيهات الرئيس وبرنامجه أو صلاحية الرئيس في عمل استفتاء حول شأن عام.

وبموجب الدستور تحتاج السلطة التنفيذية إلى موافقة المجلس التشريعي من أجل إقرار سياساتها الرئيسية، ولكن ما يحدث فعلياً هو أن أهم السياسات الاقتصادية والسياسية كانت ترسم وتنفذ من قبل السلطة التنفيذية وحدها دون أية موافقة من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني، كما أن السلطة تجاهلت العديد من قرارات وتوجيهات المجلس التشريعي.

ومما ساهم في إضعاف دور السلطة التشريعية في الحالة الفلسطينية كون رئيس السلطة الوطنية (المسؤول عن أعمال السلطة التنفيذية) غير مساءل وغير خاضع لرقابة السلطة التشريعية، تحت مبرر كونه منتخباً مباشرة من المواطنين، وذلك بالرغم من كونه يتولى سلطات تنفيذية مهمة.

كل ذلك جعل النظام السياسي الفلسطيني يعاني من إشكاليات متعددة في موضوع العلاقة بين السلطات الثلاث بشكل عام، وبشكل خاص بين طرفي السلطة التنفيذية: الرئيس ورئيس الوزراء. وتمثل ذلك في تداخل بعض الصلاحيات والاختصاصات، أو عدم وضوح آليات أو إجراءات العلاقة فيما بينها. وقد تطور الخلاف على الصلاحيات في مناسبات كثيرة إلى حالة أشبه بالصراع على السلطة، نتيجة لعدم تحديد صلاحيات كل طرف بشكل دقيق في القانون الأساسي والقوانين والأنظمة ذات العلاقة، ونتيجة للتداخل في بعض الصلاحيات بين السلطات أو نتيجة لتجاوز أو تجاهل إحداها لصلاحيات الأخرى في الممارسة الواقعية أو استفراد واحتكار بعضها لبعض الصلاحيات العامة، الأمر الذي يثير العديد من التساؤلات حول مدى احترام مبدأ الفصل بين السلطات القائم على التوازن في توزيع الصلاحيات، وضمان وجود مبدأ الرقابة المتبادلة بينها بشكل فاعل في النظام السياسي والقانون الأساسي. (قزاز وآخرون، 2007)

دور السلطة التنفيذية في تعزيز النزاهة والمساءلة والشفافية

يتضمن الفرع التنفيذي للسلطة الفلسطينية سلطة إصدار قوانين بمراسيم في كل المجالات، وإجراء التعيينات في الخدمات المدنية والشرطة، وتأسيس أو حل المؤسسات

العامة وصرف الأموال العامة. لقد أدت مركزية السلطة، والإدارة التفصيلية للأمور، وعدم تفويض السلطة الإدارية في بعض الحقول، إلى إضعاف قدرة السلطة على إدارة نظام ناشئ للإدارة العامة والمالية العامة. ولقد أدت هذه الحالة إلى عدد من الظواهر، من أبرزها: فقدان الاتجاه في السياسة الاجتماعية والاقتصادية، والتطور التنظيمي غير المنسق، والتوسع غير المكبوح في التوظيف العام.

إزاء هذا الوضع تبرز الحاجة إلى تعديل الممارسة التنفيذية الراهنة بشكل يقلص من العبء الإداري على الرئاسة بشكل خاص ومن ثم يقوي القيادة السياسية والإدارة العليا. ولتحقيق ذلك لا بد من أن يتم تقليص عدد ونطاق المؤسسات العامة المرتبطة حالياً بمكتب الرئاسة، الأمر الذي سيؤدي إلى تقليص العبء الإداري عن الرئاسة ومن ثم يقوي قدرتها على صياغة ومتابعة الأهداف الرئيسية للسياسات الحكومية، كذلك على مكتب الرئاسة أن يحول إلى الوزارات والوكالات المعنية كل البرامج والمشاريع ذات العلاقة بالإنفاق والتي لا ترتبط مباشرة وبالضرورة بمهام الرئاسة. إضافة إلى ذلك هناك ضرورة للعمل على تعزيز الدور التنفيذي للحكم المحلي، كأن تنقل كثير من الصلاحيات المتعلقة بتوفير الخدمات المدنية وجباية الواردات والأشغال العامة إلى الحكم المحلي، وأن ترسم حدود المسؤوليات بين وزارة الحكم المحلي ووزارة الداخلية والشرطة والمجالس البلدية بشكل واضح. وعلى صعيد مهم آخر لا بد للحكومة من أن تقدم الميزانية العامة للمجلس التشريعي لمراجعتها والمصادقة عليها في الوقت المناسب، وينبغي على مجلس الوزراء أن يصيغ برنامجاً حكومياً، يكون مقنعاً ومتماسكاً ومفصلاً بشكل واضح وأن يلتزم بمثل هذا البرنامج. ولا بد من تمكين الوزراء من العمل وفق مهام وميزانيات موضوعة لا تخضع لتغيير اعتباطي أو إعادة تفاوض بشكل مستمر، وأن يكون مجلس الوزراء مخولاً بتنسيق السياسات الحكومية والإشراف على تطوير وإصلاح الإدارة العامة والقطاع العام عموماً. (أمان، 2006أ)

4-1-2 السلطة التشريعية

تنص المادة 47 من القانون الأساسي الفلسطيني بأن المجلس التشريعي هو السلطة التشريعية المنتخبة ويتولى مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي. ويظهر من هذا النص أن للمجلس التشريعي وظيفتين أساسيتين هما التشريع

أي إقرار القوانين، والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية أي إخضاع كافة الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية للرقابة والمساءلة والمحاسبة البرلمانية. ويتفرع عن هاتين الوظيفتين وظائف فرعية أخرى مثل الوظائف المالية (إقرار الموازنة، والحساب الختامي، ووضع وتعديل وإلغاء النصوص القانونية المتعلقة بالرسوم والضرائب وإقرار اتفاقيات القروض) وصلاحيات في مجال الخدمة المدنية (المصادقة على بعض التعيينات للمناصب العليا) وصلاحيات قضائية وصلاحيات أمنية. وتستمد المجالس التشريعية عموماً نفوذها وتأثيرها على السلطة التنفيذية من الشرعية الشعبية التي توفرها لها الانتخابات الدورية، وكذلك من الإطار الدستوري والقانوني الناظم للعلاقة بين مؤسسات الحكم في الدولة.

وقد تشكل المجلس التشريعي الفلسطيني الأول بعد الانتخابات العامة الأولى في العشرين من شهر كانون الثاني 1996، وجرت هذه الانتخابات بناء على الاتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية المتعلقة بالمرحلة الانتقالية. وقد بدأ المجلس بممارسة أعماله فعلياً بانعقاد جلسته الأولى في السابع من آذار 1996، بناء على دعوة رئيس السلطة الوطنية في المرسوم الرئاسي رقم (2) للعام 1996 الذي حدد إجراءات انعقاد الاجتماع الأول للمجلس التشريعي في ظل عدم وجود نظام داخلي.

والمجلس التشريعي باعتباره البرلمان المنتخب من قبل الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة كرّس خلال تجربته الماضية مجموعة من القواعد والتقاليد البرلمانية، أكدها القانون الأساسي للسلطة الوطنية والنظام الداخلي للمجلس اللذان أصبحا الأساس الدستوري والقانوني لعمل المجلس في الرقابة والمساءلة والمحاسبة السياسية. لكن على الرغم من كل ما سبق ذكره فلقد واجه هذا المجلس صعوبات جمة في سياق سعيه لمزاولة وظائفه ومهامه المتمثلة بالتشريع والتمثيل والمداولة والإشراف والمراقبة والتحقيق، ومن هذه الصعوبات:

- غياب أجندة تشريعية للمجلس تحدد الأولويات في التشريعات التي ينبغي إعدادها بالاتفاق المسبق مع مجلس الوزراء، وهو ما يعود أساساً إلى عدم قيام الوزارات بدورها المتعلق بإعداد مسودات مشاريع القوانين التي يتطلبها العمل وتقديمها إلى مجلس الوزراء للموافقة عليها وإحالتها إلى المجلس في بداية كل دورة تشريعية،
- لم يلتزم مجلس الوزراء، وفي كثير من الأحيان، بتقديم مشاريع القوانين إلى

المجلس التشريعي مرفقة بمذكرات إيضاحية، كما ينص على ذلك النظام الداخلي للمجلس، ولم يعترض المجلس التشريعي على هذا الإجراء في معظم الأحيان.

- تعطيل عدد كبير من القوانين المقرة من المجلس من خلال عدم التزام رئيس السلطة بإصدارها وفق الأجل المحدد (شهر من تاريخ رفعها إليه) رغم عدم تقديم أي اعتراض أو ملاحظات عليها أو رد القانون من قبله إلى المجلس، إضافة إلى عدم وضوح الإجراءات الواجبة الاتباع في حال وجود اعتراض لرئيس السلطة على مشاريع القوانين المرفوعة إليه من المجلس بعد إقرارها.
- عدم تفعيل المجلس للعديد من الأدوات الرقابية، خاصة الاستجوابات وحجب الثقة، وتركيزه على أدوات الأسئلة وجلسات الاستماع ولجان تقصي الحقائق، وهو ما افتقده أدوات فاعلة في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية ومحاسبتها على تجاوزاتها.
- عدم قدرة المجلس التشريعي على ممارسة أي دور رقابي على النائب العام وذلك بعد أن تم إسقاط التعديلات التي أقرها المجلس على القانون الأساسي- عند نشره في الجريدة الرسمية- والمتعلقة بمصادقة المجلس على تعيين النائب العام، الأمر الذي أحدث قطعاً في حلقة رقابة المجلس على أعمال السلطة التنفيذية. ويبدو ذلك واضحاً في عدم امتلاك المجلس لأية سلطة تجبر النائب العام على تحريك العديد من ملفات الفساد التي أحالها المجلس إليه.
- عدم امتلاك المجلس للمعلومات (التفاصيل والوثائق والبيانات) التي تمكّنه من التقرير بشأن السياسات العامة، وفيما إذا حققت هذه السياسات أهدافها. فالمجلس التشريعي قد يفتقد المعلومات والتفاصيل اللازمة للتقرير فيما إذا كانت النفقات تتم وفق الميزانية المصادق عليها أم لا، تماماً كما قد يفتقد المعلومات المتعلقة بالنفقات الخارجة عن الموازنة والتي لا تخضع أصلاً للمصادقة لكونها حكراً بيد السلطة التنفيذية. (أمان، 2007.أ)

إضافة إلى كل ما ذكر من صعوبات، هناك عدد آخر من المعيقات والتي لا ينبغي إهمالها أو التقليل من شأنها، ومن هذه المعيقات حداثة التجربة التشريعية (البرلمانية) في فلسطين مما يعني غياب الخبرات والمهارات والمعرفة الرصينة والمتخصصة في قضايا التشريع والتمثيل والمداولة والإشراف والمراقبة والتحقيق وصياغة الدستور وتعديله.

فبسبب حداثة التجربة، مضافاً إليها عوامل أخرى بالطبع، سيطرت على المجلس حالة من عدم الوضوح في العلاقات بين لجانه ببعضها البعض، وبين هذه اللجان ورئيس المجلس، وبين الأغلبية والأقلية، وبين الأعضاء والكتل. كما لم يستطع المجلس تطوير آليات رسمية واضحة للتنسيق والتشاور مع السلطات الأخرى، ومع الجمهور وما يمثله من جماعات الضغط والمصالح والمنظمات غير الحكومية وغيرها. هذا إضافة إلى المبالغة في تسييس القضايا، بما في ذلك المسائل التقنية والتخصصية، الأمر الذي جعل المجلس أكثر اهتماماً و «نجاحاً» في تسييس العديد من القوانين والتشريعات منه في تشريع مجالات الحقل السياسي وإخضاعها للقوانين. وأما المعيق الآخر الذي ينبغي الإشارة إليه فيتمثل في القوانين والنظم المختلفة والمتناقضة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، الأمر الذي يعني صعوبة إصدار تشريعات منسجمة ومتجاوبة مع حقوق المواطنين وتطلعاتهم. أما القيود الإسرائيلية المفروضة على حرية التنقل، وفي مقدمتها الفصل بين الضفة الغربية وقطاع غزة، فقد مثلت عائقاً حقيقياً حال دون تمكين المجلس من القيام بالكثير من مهامه ومن تلبية مطالب الناخبين. (الزبيدي، 2001)

دور المجلس التشريعي الفلسطيني في تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة

يشكل دور البرلمان والبرلمانيين في تعزيز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة عنصراً مهماً في إطار تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة، فالبرلمانات هي إحدى الدعامات الأساسية في أي نظام نزاهة، حيث أنها تشكل جسراً ما بين الحكومة والمجتمع. ويفترض بالبرلمانات أن تلعب دوراً مهماً في إخضاع الحكومة لمساءلة الناس، حيث أن الناس قد منحوا أصواتهم في الانتخابات لأعضاء البرلمان بهدف تطبيق مبادئ النزاهة والمساءلة والشفافية في الحكم إسهاماً في مكافحة الفساد.

ولكي يتم تحقيق ذلك في الحالة الفلسطينية لا بد من العمل على تعزيز دور أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني في مراقبة أداء الحكومة وبرنامجها، بحيث يمارس دوره بفعالية لضمان خضوع الحكومة ومسؤولي السلطة الوطنية الفلسطينية الكبار لمساءلة المجلس التشريعي نفسه والجمهور عموماً. إضافة إلى التركيز على حث المجلس التشريعي وأعضائه للمبادرة إلى تطوير التشريعات القائمة ذات الصلة بموضوع النزاهة والشفافية والمساءلة، واقتراح تشريعات إضافية، والتأكد من إعداد الأنظمة والتعليمات والهياكل والأدوات والأشخاص لتنفيذ هذه القوانين، وفرض العقوبات على

المسؤولين الذين يمتنعون عن تنفيذ هذه القوانين أو الأحكام الصادرة بموجبها. ومن أجل ذلك كله لا بد أيضاً من ممارسة الضغط الجماهيري على المجلس التشريعي وأعضائه لتبني الشفافية مبدءاً وممارسة، وذلك من خلال العمل على تطوير الأدوات والآليات المختلفة التي تجعل العملية التشريعية مستندة إلى مشاركة أوسع للجمهور وجعلها أكثر شفافية.

ويتطلب النجاح في تطبيق ما ذكر أعلاه بالضرورة وضع آليات واضحة وملزمة للتعاون بين السلطات الثلاث، وعلى وجه الخصوص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال إعداد وإقرار التشريعات تكون فيها كل الإجراءات والأدوار واضحة ومحددة. وينبغي العمل على جعل هذه الآليات واضحة وتكريسها على شكل تقليد برلماني محترم من الجميع بما يحول دون جعل التشريعات مجالاً للمناكفات بين أعضاء المجلس والقوى السياسية فيه، أو مجالاً للتضارب بين ما يقره المجلس من تشريعات وما يتطلبه عمل السلطة التنفيذية، هذا التضارب الذي يؤدي إلى تعطيل الدور التشريعي للمجلس. كما يتطلب الأمر تفعيل المجلس للأدوات الرقابية التي يملكها (استجوابات وحجب الثقة وأدوات الرقابة المالية) والالتزام بالإجراءات والأحكام القانونية التي يتطلبها وضع هذه الأدوات الرقابية موضع التنفيذ. تعتبر هذه الإصلاحات أمثلة على الإصلاحات الضرورية لتفعيل عمل المجلس التشريعي، ويمكن اشتقاق العديد غيرها من مثل هذه الإصلاحات. (أمان، 2007، أ)

3-1-4 السلطة القضائية

ينص القانون الأساسي الفلسطيني على أن السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها (المادة 97)، وأن القضاة مستقلون، ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة (المادة 98). وأن القضاة غير قابلين للعزل وأن قانون السلطة القضائية يحدد كيفية تعيين القضاة ونقلهم وانتدابهم وترقيتهم ومساءلتهم. وفي الاتجاه نفسه، أكدت المادة (1) من قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002 على استقلال السلطة القضائية، وأكدت المادة (2) على استقلال القضاة. فيما تنص المادة 82 من قانون السلطة القضائية على أن «الأحكام القضائية واجبة التنفيذ والامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على أي

نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس، والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة، وللمحكوم له الحق في رفع الدعوى مباشرة إلى المحكمة المختصة. وتضمن السلطة الوطنية الفلسطينية تعويضاً كاملاً له». ونصت المادة 100 من القانون الأساسي على إنشاء مجلس قضاء أعلى، ونص قانون السلطة القضائية في المادة 37 منه على تشكيلة مجلس القضاء الأعلى ومنحه صلاحيات عديدة في الإشراف على مرفق القضاء وتسيير أعماله. (أمان، 2007، ب)

غير أن السلطة القضائية الفلسطينية تعاني، على أرض الواقع، جملة من المصاعب والتحديات الذاتية والموضوعية والتي حالت، وما زالت تحول، دون تمكنيها من القيام بما أنيط بها من مهام. ويؤدي هذا الأمر إلى تعزيز سلطوية النظام السياسي وتكريسها ويعرّض بالتالي حريات وحقوق الأفراد للاعتداءات والمخاطر. ومن المصاعب والتحديات التي تعاني منها السلطة القضائية التباين الشديد بين عناصر ومركبات الإرث القانوني، حيث يحكم البلاد خليط من القوانين العثمانية والإنجليزية والأردنية والمصرية والأوامر العسكرية الإسرائيلية، وقد جعل هذا التباين في المرجعيات القضائية عدد نظم المحاكم العاملة في البلاد كبيراً نسبياً، حيث يوجد اليوم عدة نظم قضائية هي: المحاكم المدنية والجنائية والشرعية والعسكرية والأهم من ذلك عدم قدرة السلطة القضائية الفلسطينية بمهامها بالشكل الطبيعي إذ تتسم بيئة عمل السلطة القضائية بدرجة عالية من التسييس، حيث تؤثر العمليات الأمنية والعسكرية الشبه يومية من قبل سلطات الاحتلال الإسرائيلي سلباً على هيبة ومكانة السلطة القضائية الفلسطينية وقدرتها على القيام بالمهام الموكلة إليها، إذ يفرض الصراع القائم قيوداً على منطقة نفوذ السلطة القضائية مما يوجد مناخاً يسمح بالإفلات من العقاب عن الجرائم المرتكبة، بما في ذلك الفساد، ويزيد من نطاق التدخل السياسي في القرارات القضائية. وهناك عامل آخر يسهم في إضعاف السلطة القضائية وهو عدم التزام الفصائل الفلسطينية المسلحة بقرارات السلطة القضائية إذ تقوم أحياناً بالالتفاف على السلطة القضائية من خلال تنفيذ عدالة الشارع ضد الأفراد المشتبه في تعاونهم وتعاملهم مع إسرائيل أو من خلال حسم الخلافات لتحقيق مصالح خاصة.

إن تمكن الهيئة القضائية من القيام بدورها، وبالتالي تحقيق العدالة في المجتمع الفلسطيني، يقتضي ضمن ما يقتضيه امتلاك السيادة الفعلية والقدرة الحقة لترجمة العدالة ونقلها من كونها مجرد مفهوم إلى حالة عينية من السلوك والتفاعل والعلاقات،

الأمر الذي يمكن للسلطة القضائية على أساسه فقط أن تفصل في المنازعات وتطبق القوانين وتراجعها وتحمي الحريات وتحفظ الحقوق. أما بنية وتوجهات النظام السياسي الفلسطيني القائم وفلسفته فلها، أيضاً، نصيبها في إضعاف السلطة القضائية وتبهيت دورها، فالسلطة التنفيذية تتدخل في مهام السلطة القضائية كتعيين القضاة وترقيتهم وتخفيض مراتبهم ونقلهم وطردهم وإحالتهم للتقاعد وإنشاء المحاكم أو إغلاقها، إضافة إلى احتفاظها بمنصب المدعي «أو النائب» العام وتدخلها الواسع والمستمر بالشؤون العدلية و المحاكم على الرغم من أن العوامل التي وردت أعلاه أضعفت من قوة ومكانة السلطة القضائية بشكل خارج عن إرادتها، لكن هذا لا يعفي السلطة القضائية من مسؤوليتها فيما يتعلق بالفساد. ويمكن القول أن السبب الرئيسي وراء الفساد القضائي في فلسطين يعود إلى تدخل السلطتين التنفيذية والتشريعية بقرارات وأحكام السلطة القضائية بما يتماشى ورغبات السلطة التنفيذية ومصالحها مما جعل القرارات القضائية موضع شبهة وتشكيك. إضافة إلى ذلك ينتشر الفساد بين القضاة بشكل كبير، غير أن عملية تقييم وتقدير مدى انتشار الفساد بين القضاة يعتريها الكثير من التعقيدات نظراً لغياب أية معلومات علنية عامة حول الإجراءات القضائية، وبالرغم من قلة عدد الحالات الموثقة الخاصة بالرشاوى التي يتورط فيها القضاة إلا أنه غالباً ما تثار هذه المشكلة ويشار إليها خلال النقاشات حول الإصلاح القضائي. وفي المقابل فإن النوع الأكثر شيوعاً من حالات التوثيق يتعلق بقضايا المحسوبية والمحاباة من قبل القضاة، وتتضح المحسوبية السياسية في عملية التعيينات والترقيات في محاكم الاستئناف والعليا. (Transparency International. 2007)

دور القضاء في تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة

هل يمكن للجهاز القضائي الفلسطيني ضمان استقلال القضاء وسيادة القانون والشفافية والمحاسبة وفقاً لإمكاناته الحالية الذاتية ووقائعه الراهنة؟

لا يكفي وجود قوانين صارمة تقضي بعقوبات مشددة على أعمال الفساد، أو تأسيس أجهزة وهيئات رقابية تملك صلاحية مراقبة ومحاسبة الجهات التي تعيث فساداً في المجتمع الفلسطيني، بل لا بد من أن يكون القضاء نزيهاً متمتعاً بالاستقلال والقوة بما يكفي لمواجهة أية ضغوطات من الجهات الممارسة للفساد، والتي قد تؤثر على مستوى أداء القضاة.

تشكل السلطة القضائية ركناً أساسياً من أركان نظام الحكم الديمقراطي، وتزيد مساهمتها في ترسيخ العدل واحترام حقوق وحريات المواطنين كلما كانت قوية وتتمتع بالقدر الكافي من الاستقلالية تجاه السلطات الأخرى، علماً بان أي نظام يفتقر إلى سلطة قضائية مستقلة هو نظام مشوّه تنتهك فيه العدالة ولا يمتلك فيه المواطن أية ضمانة لاحترام حقوقه وحرياته.

وتتضح مدى ثقة الجمهور في نزاهة واستقلال القضاء والأجهزة التابعة له من خلال إقباله عليه في كل مشكلة يصادفها. أما إذا انعدمت الثقة بين المواطن والجهة التي من المفروض أن تكفل سيادة القانون وتحمي حقه وماله وتحميه من تعسف الإدارة، فإنه قد يلجأ إلى القضاء البديل، مما يعني العودة للعلاقات العشائرية في المجتمع.

وكلما زاد وعي المواطن في رفض الممارسات غير المشروعة والخاطئة، تصبح إمكانية الإصلاح في المتناول. وقد أتاح المشرّع في دولة القانون الفرصة لمقاضاة المسؤولين عن انحرافهم واستغلالهم للمنصب العام لتحقيق مكاسب شخصية، كما أن تكوين رأي عام في المجتمع قد يتحول إلى قوة يعتدّ بها وتؤثر في القرارات الصادرة عن الحكومة ويدفع باتجاه المساءلة والمحاسبة والاحتكام إلى القضاء.

وحتى يتعزز دور القضاء الفلسطيني لا بد من توفر منظومة آليات تحقق المستوى المرغوب من النزاهة والشفافية في التعامل مع المواطن وتوفر إمكانية المساءلة وبالتالي تحسين الإدارة، إضافة إلى ضرورة وجود التنظيم الدستوري المحكم للعلاقة بين سلطات الدولة الثلاث بما يضمن التوازن بينها ويوفر الرقابة المتبادلة. كما يتطلب ذلك توفير عدد من الأمور الأساسية التي تشكل ضماناً لنزاهة القضاء واستقلاليته، منها: التأكد من استكمال الرزمة القانونية ذات الصلة بالقضاء وتفعيل نصوصها، والرقابة على أعمال القضاة بالنص القانوني على مبدأ علنية الجلسات كي يضمن لكل شخص حضورها ويضمن النطق بالأحكام علنياً مع تسبيبها ونشرها، وقيام دائرة التفتيش في التفتيش القضائي برقابتها لأعمال القضاة كي يشعر العاملون في الجهاز القضائي بأنهم دائماً تحت المجهر ويتم ضمان الشفافية في أعمالهم، وتطوير آليات لمراقبة سلطات الدولة بتنفيذ الأحكام القضائية النهائية دون تعديل أو إبطاء، والحد قانونياً من صلاحية السلطة التنفيذية في سن وإصدار أية قرارات أو مراسيم من شأنها المساس باستقلالية مجلس القضاء الأعلى في الإشراف على السلطة القضائية في كل ما

يتعلق ببنائها وأدائها لوظيفتها وممارستها لصلاحياتها، ومراجعة التشريعات للتأكد من حظر النص على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء.

إذا لم تتوافر في القائمين على تطبيق القانون صفتا الكفاءة والنزاهة فإنه لا يمكن الحديث عن سلطة قضائية قادرة على القضاء على الفساد وعلى منع إهدار العدالة حتى وإن توفرت النصوص القانونية التي تضمن في صلبها إقامة العدل والإنصاف. وقد تضمنت نصوص قانون السلطة القضائية الفلسطينية مبادئ دستورية تشير بوضوح إلى الاستقلال الشخصي للقضاة وضمان إناطة مهمة تعيينهم بالمجلس القضائي الأعلى ومنع عزل القضاة وتأمين رواتب مناسبة لهم تمنعهم من الوقوع في الخطأ وتبعدهم عن مخاطر الفساد.

كما يكمن ضمان استقلال من يشغلون الوظائف القضائية في قدرتهم على الاستقلال من خلال كفاءتهم وتأهيلهم وإعادة تأهيلهم بعد كل فترة من الزمن، بشكل يسهم في إيجاد قضاء يضمن سرعة الفصل في الدعاوى والمنازعات، ويساهم في تعزيز مبدأ الشفافية والمساءلة في عمل القضاة ومعاونيهم، وفي تفعيل مبدأ التفتيش القضائي المنصوص عليه قانوناً لضمان التزام القضاة بالمبادئ القانونية في مسلكهم وأدائهم لعملهم وإخضاعهم للتقييم المستمر.

كما تجدر الإشارة إلى ضرورة تعيين قضاة جدد لسد النقص في عدد القضاة في مختلف المحافظات الفلسطينية، والاستعانة بقضاة ذوي خبرة وكفاءة قانونية وقضائية من خارج الوطن، خاصة وأن التشريعات القضائية الصادرة مؤخراً تتطلب فهماً متميزاً لمهمة القضاة.

يتطلب استقلال السلطة القضائية استكمال الهيئات القضائية المختلفة بعد تشكيل مجلس القضاء الأعلى وتوليه كافة الصلاحيات المناطة به وفقاً للقانون. ورفده بالكفاءات من كبار القضاة والمحامين والباحثين القانونيين وتوفير الوسائل المادية والمكتبية والأجهزة اللازمة لذلك، وإنشاء معهد قضائي يعيد تأهيل القضاة والمحامين على حد سواء وإخضاع الجدد منهم لدراسات قضائية وقانونية معمقة حتى يمكن بناء سلطة قضائية فلسطينية فاعلة تخضع للرقابة والمحاسبة. (عمرو، 2003)

4-1-4 الهيئات المحلية الفلسطينية

مع تطور وتقدم العصر الذي نعيش فيه وتقدم التكنولوجيا بشكل كبير، ازدادت متطلبات الحياة وبالتالي ازدادت وتعددت وظائف الدولة وتنوعت، مما استدعى ضرورة البحث عن آليات أخرى لتخفيف العبء على الإدارة المركزية وتفريغها للقيام بالأعباء الوطنية. ففي السابق، كانت الحكومة المركزية تتولى كافة شؤون الدولة ومرافق الوطن المهمة، فقد كان دورها محدوداً يتضمن مهام تقليدية كالدفاع والأمن وإقامة العدل وإدارة السياسة الخارجية، لكن مع زيادة الانفتاح على العالم اتسع نطاق أعمال الدولة وازدادت مهامها وأصبحت مسؤولة عن معظم الخدمات الاجتماعية والاقتصادية، فلم يكن أمامها إلاّ أن تتخلى عن كثير من سلطاتها المركزية التي يمكن القيام بها محلياً. فقد عملت الدول الأكثر تقدماً مثلاً على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين الأجهزة المحلية، في إطار ما يعرف اليوم بالحكم المحلي، أو الإدارة المحلية.

وتقوم أسس الحكم المحلي اللامركزي على ركائز أساسية ثلاث، وهي:

- وجود مصالح محلية تهم مجموعة معينة من السكان،
- وجود شخصية معنوية تتمتع باستقلال مالي وإداري لتتولى إدارة هذه المصالح،
- الانتخابات والتي لا يتصور وجود نظام حكم محلي بالمفهوم القانوني بدونها.

وتتميز الهيئات المحلية بكونها الأكثر تماساً والتصاقاً بالمواطن بحكم الخدمات الملموسة والمباشرة التي تقدمها له في الحياة العملية اليومية، ويؤثر مستوى هذه الخدمات بطبيعة الحال بالمواطنين كما يتأثر بهم باعتبارهم المتلقين لهذه الخدمات. وخلافاً للأطر الحكومية، التي لا تتوافر فيها عادة إمكانية المراقبة المباشرة من الجمهور، فإن الهيئات المحلية تخضع لرقابة الجمهور، أي لقاعدة الرقابة الشعبية التي يمكن أن تكون أكثر كفاءة أحيانا من الرقابة الرسمية، غير أن فاعلية هذه الرقابة لا يمكن أن تكتمل إن لم تترافق معها إمكانية الانتخابات المباشرة والدورية حتى يستطيع المواطن أن يحاسب وأن يؤثر بشكل مباشر في صناعة القرار. وفي المقابل فإن غياب إجراء الانتخابات لمجالس الهيئات المحلية بشكل دوري يضعف من تأثير الرقابة الجماهيرية ويجعل المرجعية لهذه الهيئات بيد الإدارات الحكومية بدلاً من القاعدة الشعبية. وانطلاقاً من وعي الجمهور

لهذا الدور لهيئات الحكم المحلي، شكّل موضوع انتخابات الهيئات المحلية في الساحة الفلسطينية مطلباً أساسياً ملحاً لجميع شرائح المجتمع ومؤسساته المختلفة، وخاصة في مرحلة ما بعد الرئيس الراحل ياسر عرفات. ومن هنا فإن الانتخابات لا تعتبر أداة لوضع أفضل الناس في موقع إدارة أوضاع البلديات فحسب، بل هي أداة لتوعية المواطن، وأداة لمشاركة الناس بشكل ايجابي في الحياة السياسية والاجتماعية.

وتعزو غالبية المراقبين السياسيين عدم إجراء الانتخابات المحلية الفلسطينية في مرحلة ما قبل وفاة الرئيس عرفات إلى حسابات السلطة المركزية، حيث أنها لم تكن معنية بإجراء الانتخابات خوفاً من فوز الكتل والأحزاب المعارضة وبالتالي فقدان قوتها ونفوذها. (عبد العاطي، 2005)

دور الهيئات المحلية في تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة

يؤثر الأداء السليم لمؤسسات الحكم المحلي على نوعية حياة المواطنين بشكل مباشر، حيث أن البلديات توفر الخدمات الرئيسية للجمهور، وبالتالي تشكل المستوى الرئيسي الذي يمكن للجمهور من خلاله أن يلاحظ الفساد ويقوم بمساءلته. وتلعب العديد من العوامل الاجتماعية والثقافية والدينية دوراً مهماً في تحديد نظرة الفرد لسلوك ما بأنه ممارسه فساد أم لا، وتعتبر «الواسطة» من أكثر أشكال الفساد التي تنتشر في الهيئات المحلية الفلسطينية، وتبرز بشكل واضح في مجال منح التسهيلات غير الاعتيادية في مجال تراخيص البناء لبعض الأشخاص ذوي العلاقة بأعضاء المجلس البلدي أو العاملين فيه وأقربائهم أو أصدقائهم أو مهندس البلدية. كما تبرز قضية الواسطة في مسألة التعيينات إذ تقوم أغلب التعيينات في وظائف الهيئات المحلية على اعتبارات عائلية وسياسية وشخصية، ففي حالات كثيرة يتم توظيف أشخاص من غير المؤهلين، بقرار منفرد من رئيس الهيئة، ودون مراعاة شروط التوظيف المعتمدة.

تولد مظاهر الفساد في الهيئات المحلية حالة من الشعور بعدم جدوى القانون من أجل الطعن في القرارات الإدارية التي تصدر عن هذه الهيئات، وبالتالي فإن فرص الفساد وممارسته تزداد بشكل خاص في مراحل التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في المجتمع. ومن الأمثلة على هذه المظاهر في الحالة الفلسطينية: تعطيل إجراء الانتخابات المحلية واعتماد سياسة التعيين، وغياب الهيكلية التنظيمية والإدارية

للهيئات المحلية، وعدم وجود علاقة منفتحة مع المواطنين وغياب العلانية في عمل الهيئات وصعوبة الوصول إلى المعلومات والسجلات العامة داخل الهيئات المحلية، إضافة إلى ضعف الرقابة من الجهات المختصة على أعمال الهيئات المحلية، وعدم اعتماد آليات لاستقبال ومتابعة شكاوى الجمهور.

إن غياب قيم النزاهة ونظم المساءلة والشفافية في عمل الهيئات المحلية يؤثر على التنمية بمفهومها الشمولي ويمس بصورةٍ جوهرية بحسن إدارة الموادر المادية والبشرية للتنمية التي هي أصلاً محدودة في فلسطين، ويمكن تلخيص النتائج المترتبة على ذلك في الأمور التالية:

1. على صعيد المال العام

يؤدي غياب القيم والأسس والنظم المذكورة آنفاً إلى اتخاذ القرارات بصورة فردية، الأمر الذي ينعكس سلباً على صندوق الهيئة المحلية ويؤدي إلى هدر المال العام. فمثلاً يؤدي تعيين موظفين غير أكفاء بناء على اعتبارات شخصية وإعفاء بعض المكلفين من الرسوم إلى زيادة النفقات على حساب الإيرادات، الأمر الذي ينعكس سلباً على طبيعة الخدمات المقدمة ومستواها.

2. على الصعيد التنموي

يؤدي غياب التخطيط المبني على المهنية والعلنية والشراكة إلى الخلط في الأولويات التنموية وإلى الهدر في الموادر، كما أنه يؤدي إلى تغليب الاعتبارات المؤقتة ويشجع على تدخل الأجندات الشخصية في تحديد المشاريع، الأمر الذي لا يخدم مصالح التنمية العليا. وبالرغم من أن الأضرار قد لا تلحق بالأفراد أو بمجموعة محددة بشكل مباشر، إلاّ أن النتائج قد تظهر لاحقاً وتؤدي، على سبيل المثال، إلى الفشل في الحفاظ على البيئة ويتجلى ذلك عند منح التراخيص العشوائية دون استيفاء الشروط البيئية اللازمة.

3. على الصعيد الاجتماعي

يؤثر عدم القدرة على جذب الكفاءات بشكل سلبي على إنتاجية موظفي الهيئات المحلية. ففياب هذه القيم يؤدي إلى الإخلال بمبدأ وضع الإنسان المناسب في المكان

المناسب وضعف الإنتاجية والأداء. فالعديد من موظفي الهيئات المحلية ليس لديهم خبرات إدارية أو مهنية كافية وتم توظيفهم إما لحسابات سياسية أو عائلية، وهذا يولّد نوعاً من الإحباط لذوي الكفاءات المهنية الذين فشلوا في الحصول على هذه المراكز أو الوظائف، ما يدفعهم إلى الهجرة إلى الخارج ليحققوا ذاتهم في بيئة خالية من المحسوبية السياسية أو العشائرية أو الطائفية، كما يحول ذلك دون قدوم الكفاءات من الخارج للمساهمة في بناء الوطن إضافة إلى أنه يؤدي إلى التكدس والترهل الوظيفي.

كما أن شيوع ظاهرة الرشوة والمحسوبية والمحاباة وتغليب المصالح الشخصية على حساب المال العام في عمل الهيئات المحلية يضعف ثقة المواطن بها، ما يؤدي إلى ضعف الانتماء إلى هذه الهيئات وإلى زيادة الاحتقان الاجتماعي والصراعات المحلية ويعزز العصبية العائلية على حساب المصلحة العامة.

4. على صعيد العلاقات الدولية

لكون الهيئات المحلية من أهم المتلقين للمساعدات الدولية، فإن ضعف مصداقية هذه الهيئات في ظل غياب قيم النزاهة والشفافية أمام الأطراف الدولية والدول المانحة، سيؤدي إلى الفشل في الحصول على المساعدات الأجنبية، إضافة إلى أنه يسيء إلى علاقة فلسطين بالدول الأخرى.

5. على الصعيد القيمي والثقافي

يؤدي الفساد في الهيئات المحلية إلى زيادة حالة الإحباط والاغتراب لدى الأفراد نتيجة انتشار سلوك وممارسات الفساد وتفاقم الشعور باللامبالاة والسلبية لدى أفراد المجتمع بشكل يجعل هذه الممارسات وكأنها «شرعية ومقبولة»، خصوصاً في الوقت الذي تشكل فيه قيم المجتمع عنصراً مهماً في ظل عدم استكمال القوانين والأنظمة وضعف المؤسسات والسلطة القضائية وغياب مبدأ سيادة القانون. كما يؤدي الإغراء بالكسب بأقصر الطرق وأسرعها والأنانية المصاحبة لذلك إلى فقدان قيمة العمل وتراجع الاجتهاد، وبالتالي يتقبل الفرد في المجتمع الفلسطيني نفسياً فكرة التفريط التدريجي بمعايير أداء الواجب الوظيفي المهني والرقابي. ويؤدي ذلك في نهاية المطاف إلى تناقص الشعور بالحق العام ليبدأ الاهتمام بتحقيق النجاح الفردي بغض النظر عن طريقة الوصول إلى ذلك النجاح. (زحايكة، 2005)

من أجل مواجهة الفساد في الهيئات المحلية وتقليل فرصه في هذه الهيئات لا بد من أن تكون أعمال الهيئة المحلية مكشوفة، ولا بد من أن تكون هذه الهيئة منفتحة في قراراتها وأعمالها والإجراءات التي تتخذها، أي لا بد من منع حجب المعلومات عن المواطنين المنتفعين من خدماتها والأطراف ذات العلاقة الرسمية والأهلية والممولين، إضافة إلى ضرورة وضوح الأنظمة والانفتاح مع المستفيدين والمانحين، وعلنية الأهداف والغايات التي تسيّر الهيئة المحلية حتى يتسنى للمواطنين كافة متابعة الطرق وآليات اتخاذ القرار والنشاطات، إضافة إلى نشر الموازنات ونتائج الأعمال.

إضافة إلى الحاجة إلى تفعيل وتقوية نظم المساءلة التي بموجبها يلتزم الموظف العام بتقديم بيانات وتقارير عن أعماله وقراراته وتفسيراتها في حال السؤال عنها من قبل الجهات ذات العلاقة وفي مقدمتها المواطنين. وقد أشار قانون الهيئات المحلية الفلسطينية إلى ضرورة قيام الهيئات المحلية بتقديم تقارير مالية وإدارية بموجب المواد 2 و32، 35، و 36 من القانون إلى وزارة الحكم المحلي. وأبعد من ذلك، فإن المادة 35 تحديداً نصت على أن «فحص حسابات الهيئة المحلية ومراجعة جميع معاملاتها المالية والإدارية والقانونية وجرد موجوداتها يكون من قبل فاحصين مختصين تكلفهم الوزارة أو ديوان الرقابة المالية والإدارية»، ومن الواضح أن عدم وجود عمليات تدقيق دورية من جهة مستقلة أخرى، مثل مدقق حسابات خارجي مستقل، أو عملية تقييم إداري يضعف من الاهتمام بإعداد تقارير شفافة يمكن المحاسبة على أساسها.

وتشكل مسألة تمكين الجمهور من مساءلة الهيئة المحلية ومحاسبتها نقطة جوهرية في إطار تفعيل دور الهيئات المحلية الفلسطينية، ويراد بمفهوم «التمكين» هنا توسيع قدرات الناس وخياراتهم وإكسابهم القدرة على الاختيار، وإتاحة الفرصة أمامهم للمشاركة في صنع القرارات التي تمس حقوقهم، والموافقة على تلك القرارات. ويتم إشراك المجتمع المحلي في تحديد الأولويات ما يعتبر من نقاط القوة الفاعلة، حتى يقوم المجتمع المحلي بدعم مختلف الأنشطة والأدوار التي تضطلع بها الهيئات المحلية أو معارضتها والعمل على تعديلها نحو الأفضل، وما يتمخض عن ذلك من دعم ومساندة وإسناد لتلك الهيئات. ويمكن أن يتم ذلك بطرق مختلفة من أهمها عقد اللقاءات العامة، سواء المباشرة منها أو المتلفزة.

وقد لوحظ بأن المجتمع المحلي الفلسطيني يزهد بشكل عام بمساءلة هيئته المحلية

ومحاسبتها، خاصة في الهيئات الصغيرة والمتوسطة الحجم. وربما يعود ذلك إلى عدم معرفة المواطن بآليات القيام بالمساءلة، وبدل ذلك يتم اللجوء إلى حملات الهمس والشائعات وهو ما يمكن أن يتم تخفيف حدته عبر فتح قنوات صلة وعقد اجتماعات دورية للهيئة مع الجمهور وعدم الاكتفاء بالالتقاء بهم عند الحاجة أو في المناسبات. وتنخفض أيضاً وتائر المساءلة الداخلية في البلديات الصغيرة، وربما يعود ذلك الموقف إلى الاعتقاد بأن المساءلة تمارس من أعلى إلى أدنى وليس العكس. في المقابل يفسر ممثلو الهيئات المحلية الصغيرة المستحدثة ذلك السلوك بأن المحاسبة والمساءلة في هيئاتهم هي عمل يومي وعلى مدار الساعة، خاصة أن عدد السكان القليل يجعل الموظفين على معرفة تامة وتواصل مستمر حثيث مع المواطنين، فتسارع الهيئة لمعالجة أدنى خلل عند وجود تذمر من الناس بصدد خدمة ما. وينطوي هذا التفسير على سوء فهم للمشاركة بقصرها على معالجة الشكوى أو التذمر.

إن الشكاوى إحدى أهم الأدوات الرقابية المهمة للتعرف على مكامن الخلل الإداري والمالي، ولقد وزعت وزارة الحكم المحلي تعميماً استند إلى قرار مجلس الوزراء بتاريخ 2003/5/3 بوجوب تشكيل وحدة شكاوى الجمهور في هيئات الحكم المحلي، واشتمل التعميم على نظام مكون من صفحتين وأرفق بأربعة نماذج: نموذج شكوى، إيصال بالاستلام، والمتابعة، والرد الكتابي.

ويبدو أن المواطن الفلسطيني لم يعتد على تقديم مظلمته أو اقتراحه مكتوبة على نموذج في الصندوق الموجود في أغلب الهيئات المحلية، بل اعتاد أن يتقدم بشكواه مشافهة باستثناءات قليلة في بعض البلديات الكبيرة التي ينشط سكانها في استخدام صندوق الشكاوى أو الاقتراحات كوسيلة مهمة، مع تعدد وسائل وقنوات تقديم التظلمات والاقتراحات. ولا تمتلك بعض البلديات نظاماً أو تعليمات واضحة لتنظيم موضوع الشكاوى ومتابعتها، ولا تتوفر لدى هذه البلديات تقارير حول أعداد الشكاوى، ولكن توجد أحياناً عملية أرشفة يدوية وأحياناً أخرى إلكترونية لكافة الشكاوى. (أمان، 2006، 2)

2-4 التجربة الفلسطينية في تحقيق النزاهة ومكافحة الفساد

منذ الأيام الأولى لتولي السلطة الوطنية الفلسطينية مهام أعمالها كان ينتظرها تحدٍ كبير يتمثل في مدى قدرتها على إقامة نظام سياسي فلسطيني ديمقراطي كفؤ وفعال، بكل ما يتضمنه ذلك من إعداد الأطر الدستورية والقانونية واستكمال البناء المؤسسي الضروري وبلورة السياسات العامة لإدارة حياة القسم الأكبر من المواطنين الفلسطينيين المقيمين على الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ العام 1967. وقد ثار جدل وحوار في أوساط النخب الفلسطينية عن حجم دور الاحتلال في التأثير في الحالة الفلسطينية ومدى إمكانية قيام سلطة حقيقية ذات إرادة في ظل قيود الاحتلال الإسرائيلي، ولكن في كل الحالات كان هناك شبه إجماع في أوساط هذه النخب على أن هذه التجربة لم تحقق النجاح المطلوب، إذ رافقها على امتداد السنوات العديد من جوانب الخلل التي طالت مختلف نواحي المجالات المذكورة سابقاً. ونتيجة لذلك ظهرت دعوات الإصلاح من قبل هذه النخب ممثلة بنشطاء المجتمع المدني والمجلس التشريعي وأحزاب المعارضة، إضافة إلى الدعوات من قبل المجتمع الدولي، خاصة الدول الراعية لعملية السلام والدول المانحة وغيرها من المؤسسات الدولية المعنية بالقضية الفلسطينية.

انتشر إدراك وجود الفساد وتفشيه في السلطة الوطنية الفلسطينية بشكل واسع بين أوساط الشعب الفلسطيني، إذ أظهر استطلاع للرأي قام به المركز الفلسطيني للسياسات والبحوث المسحية أن نسبة الفلسطينيين الذين يعتقدون بوجود فساد بارز في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية قد ارتفعت من 50% في العام 1996 إلى أكثر من 85% في العام 2005. وعلى الرغم من أن إدراك الفساد يتضمن جميع مستويات السلطة الوطنية الفلسطينية، إلاّ أن الدراسات والتقارير المحلية والدولية قد أظهرت أن الفساد أكثر تركيزاً في القطاع العام من السلطة الوطنية الفلسطينية، وتحديداً في المناصب العليا منها. وحسب العديد من التقارير المحلية فإن صفات الفساد الرئيسية في السلطة الوطنية الفلسطينية تتركز في:

- استغلال المنصب العام من أجل مكاسب مالية في مجال الاحتكارات في خدمات البنية التحتية،

- كسب العطاءات بوسائل غير شرعية لشركات لها علاقات بالأشخاص في المناصب العامة،
- تعيين الأفراد على أساس المحاباة،
- تسهيلات التراخيص والاقتطاعات الضريبية لأشخاص غير مؤهلين على أساس العلاقات الشخصية،
- استغلال الممتلكات العامة من أجل الحزب السياسي أو الاستخدام الشخصي.

إضافة إلى هذه العوامل هناك عوامل أخرى ساهمت وسهلت من تفشي الفساد في جسم السلطة الوطنية الفلسطينية بشكل كبير، من ذلك أن فلسطين تمر بمرحلة انتقالية بهيكليات قانونية وحكومية منشأة حديثاً، بالتالي فهي معرضة لتفشي الفساد فيها في ظل غياب أو عدم تشكيل وسائل الرقابة المختلفة. فعلى سبيل المثال ولّد إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994 آلاف الوظائف والفرص في الوزارات والمؤسسات العامة والأجهزة الأمنية المؤسسة حديثاً، لكن بموازاة توفر هذه الوظائف لم يكن هناك إطار قانوني كافٍ لتنظيم عملية التعيينات في القطاع العام، وقد فتح هذا النقص للإطار القانوني الباب واسعاً لانتشار الفساد في مجال التعيينات في القطاع العام.

وهناك عامل آخر لا يمكن التقليل من أهميته وأثّر بشكل سلبي على عملية الإصلاح والحكم في السلطة الوطنية الفلسطينية وساهم في انتشار الفساد فيها، وهو عامل الاحتلال الإسرائيلي. فعلى المستوى الإداري، دفعت القيود الإسرائيلية المفروضة على التنقل بالمؤسسات الفلسطينية العامة إلى بناء فائض عن حاجة هيكلياتها وتوظيف طواقم إضافية للمحافظة على دوائر متوازية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. وعلى المستوى الاقتصادي، فإن إغلاق الحدود والوصول المحدود للسوقين المحلي والخارجي قد جعل عائدات السلطة الوطنية الفلسطينية غير مستقرة وغير قابلة للتوقع، مما أدى إلى الممارسات الاحتكارية والاختلالات الأخرى في السوق، إضافة إلى القيود الإسرائيلية على قضية التصاريح للسماح للفلسطينيين بدخول إسرائيل أو للتنقل بين الضفة الغربية وقطاع غزة والتي أعاقت التواصل الطبيعي للشؤون الفلسطينية وأدت بالمنطقتين إلى تطوير اقتصادين متشعبين، معيقة بذلك جهود المؤسسات الفلسطينية العامة العاملة على توفير إطار قانوني وتنظيمي موحد لكليهما.

بناء على ما سبق ذكره وغيره من العوامل تعالت الأصوات المطالبة بالإصلاح ومحاربة الفساد. ويعتبر تقرير هيئة الرقابة العامة للعام 1996 الشرارة التي أطلقت دعوات الإصلاح في مؤسسات السلطة الوطنية الوطنية الفلسطينية، حيث أشار التقرير إلى وجود إهدار للمال العام. وعلى إثر نتائج التقرير الذي قدمه رئيس الرقابة للرئيس الفلسطيني ووصلت نسخة منه للمجلس التشريعي، شكّل المجلس التشريعي لجنة خاصة من بين أعضائه لدراسة التقرير انتهت بتقديم تقرير المجلس الشهير الذي أكد على مواطن الخلل بشكل محدد وحدد المسؤولين عنها، كما قدّم توصيات لمعالجتها. وقد آلت الأمور على إثر هذا التقرير إلى تغيير الحكومة وإعادة تشكيلها لكن دون محاسبة المسؤولين عن حالات الفساد التي أشار إليها التقرير.

وكان لاندلاع انتفاضة الأقصى في 28 أيلول 2000 الأثر الأكبر في استمرار الدعوة إلى ضرورة التحرك السريع نحو الإصلاح، إذ كشفت الانتفاضة عجز معظم مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية عن مواجهة متطلبات هذه المرحلة. فقد أصاب الشلل شبه التام هذه المؤسسات بحيث لم تستطع تقديم الخدمات للمواطنين في وقت كانوا فيه بأمس الحاجة لها، مما أكسب دعوات الإصلاح بعداً شعبياً واسعاً، وترافق ذلك مع ضغوط إقليمية ودولية على السلطة الوطنية الفلسطينية لتعيد بناء ذاتها على أسس جديدة تتضمن إصلاحات واسعة في النواحي الدستورية والقانونية والمؤسسية.

وعلى إثر ما سبق ذكره توالت الخطط والتقارير الوطنية والخارجية التي تتضمن العديد من التوصيات والمقترحات لإصلاح وتطوير مؤسسات السلطة. فعلى الصعيد الوطني ظهرت العديد من المبادرات لشخصيات ومؤسسات وتوجهات متعددة تدعو إلى الإصلاح، ويمكن تقسيم هذه الجهود والمبادرات إلى أربع مجموعات رئيسية، على النحو التالي:

١. تمثلت المجموعة الأولى في جهود ومبادرات عدد من أعضاء المجلس التشريعي الذين سعوا إلى تثبيت بعض القواعد القانونية في عملية الإصلاح، خاصة ما يتعلق منها بحقوق الإنسان والحريات العامة وفصل السلطات والخدمة المدنية وإدارة المال العام وتطوير الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية وإصلاح المؤسسة الأمنية والمطالبة بإجراء الانتخابات العامة والمحلية.

٢. تمثلت المجموعة الثانية في مجموعة من قيادات المنظمات الأهلية ومؤسسات

المجتمع المدني، خاصة في ظل تكاثر المنظمات التي تعنى بقضايا الخدمات الاجتماعية والتعليمية وحقوق الإنسان، وقد ولّد ذلك نوعاً من التنافس في دعم دعوات الإصلاح.

٣. تمثلت المجموعة الثالثة في عدد من أساتذة الجامعات ومراكز الأبحاث الذين طوروا الكثير من المقترحات والبرامج التدريبية الداعية إلى الإصلاح من منطلق أكاديمي نظري.

٤. أما المجموعة الرابعة فتشكلت من بعض قيادات الأحزاب ونشطائها الذين قدموا الدعم لمطالبات الإصلاح من خلال نقدهم لسلوكيات السلطة الفلسطينية، وإن كان تركيزهم قد جرى على الجوانب التي تتعلق بالحياة السياسية.

من الجدير ذكره هنا أن دعوات الإصلاح شملت مختلف المجالات في عمل السلطة الوطنية الفلسطينية، مع التركيز على القضايا التالية: الدستور، وسيادة القانون، واستقلال القضاء، وتحديد العلاقة بين السلطة الفلسطينية ومنظمة التحرير الفلسطينية. ويؤخذ على هذه الدعوات عدم تعاونها أو اندماجها من خلال أجندة إصلاح واضحة ومفصلة مما لم يسمح للكثير منها بالخروج إلى حيز التنفيذ، إضافة إلى ضعف وضآلة التوصيات التي تتعلق بالإصلاحات ذات العلاقة بالسياسات العامة والجوانب المتعلقة بالمؤسسة الأمنية ودورها وآليات الإشراف عليها وتقنين القوانين الناظمة لعملها. (أبو دية، 2004)

1-2-4 المبادرات الفلسطينية والدولية المتعلقة بالإصلاح

تعددت المبادرات والخطط الإصلاحية التي قدمت على المستويين المحلي والدولي والتي هدفت إلى تحديد المبادرات كما يلي:

1. تقرير فريق العمل المستقل (تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية)

هدف هذا التقرير الذي تم إعداده في العام 1999، وعرف «بتقرير روكارد» نسبة إلى ميشيل روكارد رئيس وزراء فرنسا الأسبق، إلى وضع تقييم شامل لمؤسسات السلطة من حيث بنيتها وإجراءاتها وقدراتها على تحديد الأولويات والتعامل مع الموارد ومن حيث مدى قدرة هذه المؤسسات على تطبيق مبادئ الشفافية والمساءلة في عملها. وقد خرج التقرير بتوصيات عملية لتحسين فعالية مؤسسات السلطة على المدى المتوسط والبعيد، وشملت التوصيات التي قدمها التقرير مختلف الجوانب المتعلقة بعمل السلطة من دستورية وقانونية، وشملت تقييم أداء السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية وموضوعات الإدارة العامة والموظفين والإدارة المالية العامة والخدمات الاجتماعية والاقتصاد والأجهزة الأمنية.

وقدم التقرير مجموعة من التوصيات العامة ركزت على الأمور التالية: ضرورة وضع دستور رسمي أو قانون أساسي يحدد أسس الحكم ويفصل بين السلطات، وتفعيل مكتب الرئاسة بتوزيع المهام الإدارية والعملياتية على المستويات الحكومية، وتفعيل دور المجلس التشريعي في عملية الرقابة على السلطة التنفيذية، والمشاركة في عملية صنع القرار، واستقلالية القضاء من خلال مجلس أعلى للقضاء، وتوحيد العمليات المالية العامة وتوحيد حساب الخزينة العامة، وتفعيل الإدارة العامة بتقليص واسع لأعداد الموظفين وتبني معايير توظيف تعتمد الكفاءة، والإشراف السياسي والقانوني على عمل الأجهزة الأمنية. ويمكن ذكر هذه التوصيات بشيء من التفصيل في كل من المجالات التي استهدفها الإصلاح على النحو التالي:

كان أهم ما شمله التقرير في **الجانب الدستوري** ضرورة إصدار القانون الأساسي وإقامة محكمة دستورية. وفي مجال **السلطة التنفيذية** أوصى التقرير بوضع برامج عمل للوزارات على أن يتم تنفيذ هذه البرامج من خلال ميزانية محددة غير قابلة للتغيير، وبإخضاع السياسات الحكومية وعمليات الإصلاح والتطوير لإشراف مجلس الوزراء،

وبتقديم الموازنات العامة للمجلس التشريعي في موعدها القانوني، وبتقليص عدد المؤسسات العامة المرتبطة بمكتب الرئيس وتعزيز دور الحكم المحلي وإجراء الانتخابات البلدية. وفي مجال **السلطة التشريعية** أكد التقرير على ضرورة تبني المجلس لأجندة تشريعية محددة، وعلى ضرورة مراجعة الموازنة ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية بشكل أكثر فعالية، وضرورة إكمال مجموعة التشريعات المتنوعة وإنهاء التعارض القائم فيها والمشاركة في وضع أية وثيقة دستورية. وفي مجال **السلطة القضائية** أوصى التقرير بضرورة إصدار قانون السلطة القضائية، وتأسيس مجلس أعلى للقضاء، وتحديد مسؤوليات وزارة العدل بحيث لا تمس صلاحيات مجلس القضاء. وفي مجال **الإدارة العامة** فقد رأى التقرير ضرورة تحديد الصلاحيات والمهام للوزارات، وضرورة القيام بالوصف الوظيفي للموظفين، وتقليص عدد الوزارات والمؤسسات العامة. وبالنسبة **للموظفين** فقد أشار التقرير إلى ضرورة تطبيق قانون الخدمة المدنية، وتوحيد الهياكل الوظيفية بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وإخضاع تعيين الموظفين لإشراف ديوان الموظفين العام، وإدراج ميزانية الرواتب في وزارة المالية. وفي مجال **التخطيط** أشار التقرير إلى أهمية إيجاد هيئة واحدة للتخطيط، وجعل وزارة التخطيط والتعاون الدولي حلقة الوصل بين الدول المانحة وكل الوزارات والمؤسسات التي تتقدم بطلبات المساعدة الدولية. وفيما يخص الإدارة المالية أوصى التقرير بضرورة الإفصاح عن جميع الواردات المالية وإدراجها في حساب موحد يتبع وزارة المالية، وتقديم الميزانية العامة للمجلس التشريعي في موعدها، وإعداد ميزانية الرواتب من قبل وزارة المالية وليس ديوان الموظفين، وإدارة كافة الصناديق المالية العامة والإشراف عليها من قبل وزارة المالية، ووضع إطار قانوني لهيئة الرقابة العامة على أن تكون مسؤولة أمام المجلس التشريعي، وتولي الهيئات المحلية مسؤولية جمع ضريبة الأملاك. وبالنسبة للاقتصاد فقد أوصى التقرير بتقليص عدد الوزارات والمؤسسات التي تتولى الشأن الاقتصادي، واستكمال التشريعات الخاصة بتنظيم الضرائب والاستثمار وتسجيل الشركات والمنافسة، وخصخصة الاحتكارات وشبه الاحتكارات التجارية العامة. أما في مجال الشرطة والأمن فقد اقترح التقرير إخضاع الشرطة وكافة الأجهزة الأمنية للسلطة المدنية والمراقبة السياسية، وتوضيح التسلسل القيادي فيها، وإصدار اللوائح المنظمة لعملها، ومنع أفرادها من جباية الواردات والضرائب والنشاط التجاري إلاّ وفقاً للقانون. (صايغ والشقاقي، 2004)

2. إعلان المجلس التشريعي لتطوير وإصلاح مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية

بتاريخ 2002/5/16 أصدر المجلس التشريعي الفلسطيني إعلاناً يتضمن رؤيته لعملية الإصلاح والتطوير لمؤسسات السلطة، وذلك كما يلي:

الجانب الدستوري والقانوني: ضرورة المصادقة على القانون الأساسي من قبل الرئيس وإصداره واحترام أحكامه، ووضع قانون السلطة القضائية موضع التنفيذ والتصديق على القوانين التي أقرها المجلس، وإنشاء محكمة دستورية، وإعادة النظر في قانون الانتخابات، وضمان الحريات والحقوق العامة للمواطنين.

السلطة التنفيذية: العمل على دمج بعض الوزارات المتشابهة وإلغاء بعض الوزارات، والحد من الإدارات المستقلة، وتفرغ الحكومة لتنفيذ برنامجها، واجتماع مجلس الوزراء بشكل منفصل عن اجتماعات القيادة السياسية، والإسراع في تحديث الهيكليات الإدارية والوصف الوظيفي للوزارات، والعمل وفق خطة معتمدة من المجلس، وتوحيد وزارة المالية ووضع حد لتعدد مصادر القرار والمرجعيات فيها، وتنظيم الجباية والموارد والاستثمارات في إطار وزارة المالية والتقيد بقانون الموازنة العامة، وتوحيد الحسابات المالية للسلطة في حساب الخزينة العام، وإخضاع جميع الموارد الحكومية المستقلة مثل هيئة التبغ والهيئة العامة للبترول وموجوداتها لإشراف وزارة المالية، والحفاظ على أموال الصناديق المالية لأغراضها المحددة قانوناً، وإعادة تنظيم أجهزة الأمن العام وفق أسس جديدة تبين صلاحياتها وتوحيد المتشابه منها وإخضاعها لسلطة وزير الداخلية ومنع، أجهزة الأمن من جباية الأموال أو العمل في أي مجال اقتصادي إلاّ وفقاً لما يخولها به القانون، وإعادة النظر في قانون هيئة الرقابة العامة لتحديد دور الهيئة ومسؤولياتها وحتى تقدم تقاريرها للمجلس التشريعي، وإخضاع تعيين رؤساء الهيئات العامة المستقلة وغير المرتبطة بالوزارات لمصادقة المجلس التشريعي.

السلطة القضائية: إعادة تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وفقاً للقانون، وتوحيد النظام القضائي وتعزيز جهاز القضاء بالموارد البشرية والكادر المدرب والأبنية للمحاكم والتجهيزات الإدارية والموازنات، واستكمال رزمة القوانين القضائية، وضمان استقلال القضاء واحترام سيادة القانون وتنفيذ الأحكام القضائية، وإلغاء محكمة أمن الدولة.

3. خطة المائة يوم للحكومة الفلسطينية

بتاريخ 2002/6/12 قامت اللجنة الوزارية التي شكلت بقرار رئاسي بإعداد خطة إصلاح لمؤسسات السلطة تم إقرارها بتاريخ 2002/6/23، وهي خطة مستمدة من عدة بيانات وزارية ومن إعلان المجلس التشريعي للإصلاح ومن اشتراطات بعض الدول المانحة. وقد تضمنت الخطة تعهداً من قبل الحكومة الفلسطينية بتنفيذ سلسلة من الإصلاحات خلال فترة زمنية أقصاها مائة يوم من تاريخ إقرار الخطة، مثل ترسيخ مبدأ الفصل بين السلطات وسيادة القانون واستقلال القضاء، وإعادة هيكلية الوزارات والمؤسسات الحكومية، والإعداد للانتخابات الرئاسية والتشريعية والبلدية، وتنفيذ القوانين المقرة، كذلك إعادة بناء الأجهزة الأمنية وتحديدها وتفعيل دور وزارة الداخلية. أما بالنسبة للمجال المالي فقد تضمنت الخطة ضمان توريد كافة إيرادات السلطة الوطنية - بما فيها المنح والمساعدات والنشاطات التجارية والاستثمارية- إلى حساب الخزينة الموحد، والحد من التوسع الوظيفي في القطاع العام وتوحيد إدارة الرواتب وحصرها في وزارة المالية، بالإضافة إلى إعداد نظام تقاعدي عصري، وكذلك تفعيل عملية الرقابة الداخلية والخارجية من خلال تعيين مراقبين ماليين من وزارة المالية في كافة مراكز المسؤولية. أما بالنسبة للقضاء فتضمنت الخطة تفعيل جهاز القضاء وتأمين مستلزماته من قضاة ومبانٍ للمحاكم والنيابة العامة والسجون وتشكيل محكمة النقض وتطوير إدارة المحاكم. (أبو دية، 2004)

4. وثيقة مؤسسات المجتمع المدني حول الإصلاح

صدر عن مؤسسات المجتمع المدني وثيقة خاصة بها حول الإصلاح، وقد جاءت بعنوان «الإطار العام لمفهوم الإصلاح في السلطة الوطنية». وقد تشابهت الآراء والطروحات لخطوات الإصلاح مع ما سبق ذكره في الوثائق السابقة، وقد أكدت الوثيقة على أهمية تعزيز البناء الداخلي للمؤسسات الحكومية وغير الحكومية، وتعزيز الحياة الديمقراطية الداخلية، وتعزيز سلطة القضاء وسيادة القانون، وتعزيز المحاسبة والمساءلة.

لكن ما يلفت النظر بالنسبة لوثيقة مؤسسات المجتمع المدني أنها أظهرت رغبة هذه المؤسسات في المساهمة مع الأطراف المعنية في إعداد وتنفيذ الخطة الوطنية للإصلاح، والمساهمة في رفع درجة وعي الجمهور بأهمية الإصلاح وأهدافه ومفاهيمه، وبلورة

وتحديد أولويات الإصلاح في مؤسسات المجتمع المدني لتلائم المهام الوطنية والاجتماعية المتفق عليها في إطار خطة الإصلاح، وتطوير أسلوب تنسيقي منظم بين جميع الأطراف المعنية بعملية الإصلاح، والانخراط والمشاركة الفعالة من مكونات المجتمع المدني في عملية الإصلاح، والاتفاق على الغايات والأهداف والمفاهيم لمضمون الإصلاح ومجالاته وعلى كيفية الإعداد له وتنفيذه، وصلاحيات الأطراف المشاركة، ووسائل الرقابة والتقييم، والجدول الزمني والتمويل اللازم، مع التركيز على أهمية تولي أشخاص ذوي مصداقية ومهنية عالية قيادة خطة الإصلاح، على أن ينظم كل ما سبق بقانون يصدر عن المجلس التشريعي.

5. وثيقة القطاع الخاص الفلسطيني بخصوص الإصلاح

أصدر القطاع الخاص وثيقة تعبر عن رؤيته لعملية الإصلاح في النظام السياسي والاقتصادي الفلسطيني، وقد تضمنت الوثيقة العديد من التوصيات التي تشمل مختلف جوانب عملية الإصلاح، مثل أهمية الإصلاح في الإطار القانوني والتنظيمي والبنية المؤسساتية، وإنشاء الهيئات الرقابية، وتطوير مؤسسة المواصفات والمقاييس، وتطوير جهاز الرقابة، وتطوير وتفعيل دور السلطة في توجيه النشاط الاقتصادي.

وأشارت وثيقة القطاع الخاص إلى أهمية تطوير شبكة الأمان للقطاع الخاص من خلال خلق المؤسسات والآليات لمساعدة الشركات على تقليل المخاطرة في مواجهة الأزمات، مثل إنشاء صناديق تأمين القروض وضمان الصادرات والتعويضات عن الأضرار الناجمة عن الحروب والكوارث. كما دعت الوثيقة إلى تطوير الخدمات المساندة للقطاع الخاص من خلال إجراء الدراسات وجمع البيانات وإقامة مراكز الترويج للمنتجات والتدريب على المهارات التصديرية، إضافة إلى توسيع الخدمات المالية للقطاع الخاص من خلال توفير الدعم للبنوك وتشجيعها على تنويع خدماتها وتشديد العقوبات المتعلقة بجرائم الإخلال بتنفيذ التعاقدات وضرورة البت السريع في القضايا التجارية في المحاكم. (أمان، 2005، ب)

4-2-2 جانب من إنجازات الإصلاح: فعالية مؤسسات النزاهة

على المستوى التنفيذي: تم تعديل القانون الأساسي مرتين في آذار 2003 لاستحداث منصب رئيس الوزراء، وفي آب 2005 لتحديد مدة الرئاسة بأربع سنوات قابلة للتجديد مرتين فقط، ويعتبر ذلك إنجازاً أساسياً في الإصلاح، خاصة بالمقارنة مع دول عربية أخرى حيث يبقى الرئيس طيلة حياته. ولكن بقيت الجدالات والنزاعات حول دور الرئيس ورئيس الوزراء دون حل، الأمر الذي يبقى تحدياً للإصلاح والبناء المؤسساتي. تولى مكتب رئيس الوزراء في العام 2005 دوراً أكثر نشاطاً في محاربة الفساد. وقد حصل إصلاح مالي على مختلف المستويات، ففي 22 حزيران 2005 أصدر مكتب رئيس الوزراء آلية مالية موحدة لجميع الوزراء وتم تطبيق نظام موازنة موحد (للمداخيل والنفقات) في وزارة المالية والذي منع الإنفاق خارج نظام الموازنة، وقد وضعت الموازنة نفسها على موقع وزارة المالية الإلكتروني على شبكة الانترنت، وتم تضمين مشروع الموازنة معلومات متكاملة بخصوص الإيرادات وعدد موظفي السلطة الفلسطينية حسب كل وزارة والشواغر الوظيفية في كل مؤسسة حكومية.

على المستوى التشريعي: نص تعديل القانون الأساسي في 2005 على أن فترة المجلس التشريعي هي أربع سنوات وأقر انتخابات دورية كل أربع سنوات.

على مستوى لجنة الانتخابات: تم تحقيق العديد من الإنجازات في ما يتعلق بتأسيس لجنة انتخابات مستقلة في العام 2003 وإعادة تأسيسها في العام 2005، وبناء نظام انتخابات إداري شفاف وقابل للمساءلة، وإقرار قوانين انتخابات جديدة للانتخابات البرلمانية والمحلية وفي إجراء انتخابات ناجحة وشفافة ونزيهة للمستويات المحلية والرئاسية والبرلمانية. وقد اعتمد المجلس التشريعي النظام الانتخابي المختلط بالمناصفة (الأغلبية والنسبي) في القراءة الثالثة لمشروع قانون الانتخابات العامة بتاريخ 2005/6/18.

تمويل الأحزاب السياسية ونفقاتها: تشكل هذه القضية مساحة واسعة من التحدي في نظام النزاهة. هناك حاجة لإقرار قانون الأحزاب الذي ينظم التمويل والنفقات والعضوية. وهناك حاجة لتحسين دور الأحزاب السياسية في برنامج الإصلاح وزيادة النزاهة الداخلية داخل الأحزاب أيضاً. يعتبر الوضع «بعد الصراع» حساساً خاصة عندما تريد بعض المجموعات السياسية مواصلة المقاومة وتستخدم ادعاءات بالسرية

تبرر بها انعدام الديمقراطية والحكم الصالح داخل الحزب وفي علاقته بالسلطة الوطنية الفلسطينية.

على مستوى الرقابة العامة: تم إقرار قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية في 27 كانون الأول 2004 والذي يمنح صلاحيات أوسع وأكثر إلزامية من هيئة الرقابة العامة، وتم تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية في شباط 2006 من قبل الرئيس أبو مازن وصادق عليه المجلس التشريعي، ولكن الديوان لم يقدم أي تقرير حتى الآن، وبالتالي هناك حاجة إلى تفعيل المدقق العام وتقوية دوره، بالإضافة إلى منح الديوان السلطة والقدرة على التحقيق في القضايا المشكوك فيها. إضافة إلى ذلك أقر قانون الكسب غير المشروع في نيسان 2005 وتم تعيين رئيس لهيئة مكافحة الكسب غير المشروع، ولكن لم يصادق على تعيينه من قبل المجلس التشريعي ولم تؤسس الهيئة رسمياً ولم تمارس مهامها حتى الآن.

على **الصعيد القضائي:** جرى التحقيق في كثير من قضايا الفساد وتم تعيين نائب عام جديد في أيلول 2005، وتم الإعلان عن وجود ما بين 50 - 72 حالة من الفساد التي تم الادعاء بها والتي ما زالت قيد التحقيق، وقد اعتقل 25 شخصاً على ذمة التحقيق. ولكن نظراً لضعف النظام القضائي، لم تقدم أي من هذه القضايا إلى المحكمة ولم تتخذ فيها أية قرارات×. وعلى الصعيد القضائي أيضا تم إلغاء محاكم أمن الدولة بقرار صادر عن وزير العدل الأسبق بتاريخ 2003/7/27 القاضي بإلغاء هذه المحاكم وإحالة قضاياها إلى المحاكم المدنية المختصة.

على **مستوى الخدمة المدنية:** أقر قانون الخدمة المدنية سنة 1998 وتم تعديله في نيسان 2004. وقد تضمن القانون وصفاً لجميع مناصب ورواتب الموظفين، كما تضمن آليات جديدة لتعيين رئيس ديوان شؤون الموظفين، والذي يتطلب مصادقة المجلس التشريعي بعد تعيينه من قبل رئيس الوزراء. وقد صدر قرار عن مجلس الوزراء بتاريخ 2003/5/1 يمنع الجمع بين الوظيفة العامة وأي عمل آخر في ساعات الدوام الرسمي، وضرورة الحصول على موافقة مسبقة من ديوان الموظفين العام على العمل في وظيفة أخرى خارج ساعات الدوام الرسمي، إلاّ أن هذا القرار لم يوضع موضع التنفيذ حتى الآن رغم بروز بعض مظاهر التشديد على الالتزام بساعات الدوام الرسمي في مؤسسات السلطة الفلسطينية.

على **مستوى الشرطة ووكلاء النيابة**: تم تحويل جميع رواتب أجهزة الأمن إلى حسابات بنكية ابتداء من مطلع شهر نيسان 2004، وهي خطوة طلبها المجتمع الدولي وكذلك العاملون على الإصلاح الداخلي. تم النظر إلى هذه الخطوة على أنها خطوة للسيطرة على نفقات الأمن وكذلك وقف أي فرص للفساد من قبل مسؤولين كبار في الأجهزة الأمنية. وتم إقرار بعض القوانين المهمة، بما فيها قانون التقاعد لقوى الأمن في 2004، ومن بينها قانون الخدمة في قوى الأمن في حزيران 2005 وقانون الأمن العام في تشرين أول 2006، كذلك أصدر الرئيس محمود عباس بتاريخ 2005/4/14 قراراً بتوحيد الأجهزة الأمنية في ثلاثة أجهزة رئيسية هي: الأمن الداخلي (الشرطة والأمن الوقائي والدفاع المدني) حيث أصبحت ضمن مسؤولية وزير الداخلية، والأمن الوطني، والمخابرات العامة واللتان بقيتا تابعتين لمؤسسة الرئاسة.[2]

على **مستوى العطاءات العامة**: تم تشكيل لجنة للعطاءات العامة المركزية في 2003 وفقاً لقانون اللوازم العامة رقم(9) لسنة 1998 تتكون من رئيس ومندوب عن كل من وزارة المالية ووزارة الاقتصاد الوطني ووزارة الأشغال العامة والإسكان للقيام بالمهام والصلاحيات المناطة بها في قانون اللوازم العامة.

على **مستوى وسائل الإعلام**: كان التقدم الوحيد هو في العدد المرتفع من المنشورات ومحطات الإذاعة ومحطات التلفزيون المحلية، ولكن تغطية قضايا الفساد والإصلاح لم تتحسن، غير أن التغيير الحقيقي كان في وسائل الإنترنت التي أصبحت أكثر نشاطاً في التعامل مع هذه القضايا. ومن ضمن التحديات التي تواجه الإعلام الحاجة إلى تدريب

---

2 **متابعة بعض قضايا الفساد**

أعلن النائب العام أحمد المغني في بداية شهر شباط/ فبراير 2006 عن وجود 50 ملفاً لدى النيابة العامة تحقق فيها، وأنها أنهت 27 ملفاً منها تتعلق بفساد مالي، وأنه جرى اعتقال 25 متهماً على ذمة التحقيق. دون حديث عن تفاصيل القضايا أو المتورطين في هذه القضايا مع ذكره لقضية مصنع الأنابيب البلاستيكية كأحد القضايا المحولة من المجلس التشريعي للنيابة العامة. في حين أعلن النائب العام السابق(حسين أبو عاصي) في 2005/6/29 أنه أصدر أوامر اعتقال لعشرة مسؤولين سابقين متهمين بشبهات فساد دون الإعلان عن أسماء من صدرت بحقهم مذكرات توقيف. وكان قد أعلن بتاريخ 2005/4/4 عن إحالة رئيس السلطة محمود عباس لأربعة ملفات تتعلق بالفساد إلى النائب العام ثلاثة منها تتعلق بموظفين كبار في وزارة المالية.

× شكلت الحكومة خلال العام 2005 عدة لجان تحقيق بقرارات من مجلس الوزراء الفلسطيني حول عدد من قضايا الفساد وتبديد المال العام وسوء استخدام الموقع العام من قبل موظفين عموميين.

× أحال مجلس الوزراء في جلسته بتاريخ 2004/9/7 إلى النائب العام ملفي صفقة باصات DAF لصالح نقابة أصحاب شركات الباصات الفلسطينية، والتجاوزات في مشروع إسكان الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين، بناء على طلب المجلس التشريعي في جلسته المنعقدة في 2004/8/29.

أفضل على أساليب الإعلام التحقيقية وأخلاقيات وسائل الإعلام التي تتطلب مزيداً من الاهتمام عند تغطية قضايا الفساد.

على **مستوى المجتمع المدني**: تم تحقيق تقدم بإقرار قانون المنظمات الأهلية وأنظمته، وتأسيس شبكة خاصة بالنزاهة والمساءلة، ورفع الوعي بين المجموعات المختلفة في المجتمع حول الفساد والإصلاح، والقيام ببعض الدراسات المهمة للتعريف بأشكال الفساد. ومن التحديات التي تواجه هذا القطاع ممارسة النزاهة الداخلية في منظمات المجتمع المدني، وإرساء مبادئ ونماذج لأدوار ملائمة للحكم الصالح والديمقراطية الداخلية، وتحسين القدرة والمصداقية لجعل السلطة الفلسطينية قابلة للمساءلة من خلال الرقابة والفعاليات الدفاعية.

على **مستوى الحكم المحلي والإقليمي**: تمثل الإنجاز الرئيسي في تغيير قانون الانتخابات المحلية إلى نظام نسبي كامل، وإجراء الانتخابات بنجاح في مراحله كافة (باستثناء بعض البلديات)، وتدريب أعضاء المجالس المحلية المنتخبين حديثاً حول النزاهة والحكم الصالح، وإيجاد نظام للمساءلة في المجتمعات المحلية والتغلب تدريجياً على هيمنة الحكومة المركزية. (قزاز وآخرون، 2007؛ حرب ، 2006)

وقد واجهت عملية الإصلاح مجموعة من الصعوبات والتحديات طالت المجالات كافة. ويعود بعض هذه الصعوبات إلى أسباب خارجة عن إرادة الجانب الفلسطيني، من ذلك فقدان البعد والدعم المالي الدولي الجاد والمتواصل لعملية الإصلاح، وعدم وضوح السياق الذي تجري فيه عملية الإصلاح، واختلاط الأجندات الخارجية مع الداخلية، إضافة إلى الاعتبارات السياسية لعملية الإصلاح من خلال تدخل أطراف خارجية هي اللجنة الرباعية وفرق الدعم الدولية، إضافة إلى حالة التغييب للعلاقة بين الحكومة والمؤسسات الوطنية في هذا المجال خاصة المجلس التشريعي.

وبالرغم من توفر العديد من الوثائق المطروحة والمتضمنة لبرامج الإصلاح، إلاّ انه لم يتم وضع خطة عمل واضحة ومحددة لعملية الإصلاح تتضمن برامج وآليات عمل وجداول زمنية تعبر عن وجهة نظر وطنية وتقر من قبل جهة وطنية. فخطة المائة يوم، بما تضمنته، تمثل برنامج عمل عام للحكومة أو مجموعة إجراءات مقترحة من قبل الحكومة عرضت على اللجنة الرباعية ونوقشت معها. إضافة إلى عدم الاتفاق على مضمون عملية الإصلاح ووجود خلط بين بعض القضايا السياسية التي تمثل التزاماً

على السلطة تجاه العملية السلمية من جهة وقضايا الإصلاح من جهة أخرى. وقد أدى هذا الخلط إلى بروز هذه الالتزامات والمتطلبات الدولية من السلطة الوطنية الفلسطينية على أنها مطلب إصلاحي وطني، كما هو الأمر في الكثير من القضايا الأمنية.

3-4 المنظومة القانونية لمكافحة الفساد في فلسطين

لا بد من أجل بناء أنظمة فعالة لمكافحة الفساد من إيجاد قوانين تكون بمثابة الأداة الرادعة لكل محاولات الفساد. ويعني القانون هنا كل القواعد والإجراءات التي تهدف إلى محاربة المخاطر المرتبطة بالفساد وإلى الحد من ظهوره، ويستند مثل هذا القانون في مرجعيته إلى الدستور والمعاهدات الدولية والقوانين الصادرة عن البرلمان والمراسيم والقرارات التنظيمية والمبادئ العامة للقانون والاجتهادات القضائية بشكل عام. ومن أهم القوانين الفلسطينية في هذا المجال: **قانون الكسب غير المشروع، وقانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية، وقانون العقوبات، والمرسوم الرئاسي بشأن الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.**

1. قانون الكسب غير المشروع

يعرّف الكسب غير المشروع بأنه: كل مال حصل عليه الموظف لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني أو بأية طريقة غير مشروعة، أو هو كل زيادة في الثروة تطرأ على الشخص بعد توليه الخدمة أو قيام الصفة أو على زوجته أو على أولاده القصّر متى كانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها.

وتنشأ بمقتضى أحكام هذا القانون هيئة تسمى هيئة مكافحة الكسب غير المشروع، وتتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي وتخصص لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للدولة، ويعيّن رئيس الدولة رئيساً للهيئة بناء على تنسيب مجلس الوزراء ويصادق على تعيينه المجلس التشريعي الفلسطيني بالأغلبية المطلقة، والذي يقوم بدوره (أي رئيس الهيئة) بتعيين عددٍ كافٍ من الموظفين لتمكين الهيئة من القيام بمهامها. وهذا القانون يقتصر على فئات محددة، هي:

١. رئيس السلطة الوطنية ونوابه ومستشاروه،

٢. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم،

٣. أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني،

٤. أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة.

٥. رؤساء الأجهزة ومديرو الدوائر ونوابهم في قوات الأمن والشرطة.

٦. المحافظون ورؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية.

٧. رؤساء وأعضاء مجالس إدارة شركات المساهمة العامة ومديروها التنفيذيون التي تكون السلطة الوطنية أو أي من مؤسساتها مساهماً فيها.

٨. الموظفون الخاضعون لقانون الخدمة المدنية من الفئات الخاصة والأولى والثانية.

٩. مأمورو التحصيل ومندوبوهم والأمناء على الودائع والمصاريف ومندوبو المشتريات والمبيعات وأعضاء لجان الشراء والبيع من الفئات الثالثة والرابعة والخامسة المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية ومن في حكمهم من أفراد قوات الأمن والشرطة.

١٠. موظفو ومسؤولو وأعضاء الجهات التي تتلقى موازناتها أو أي دعم من الموازنة العامة للدولة وأي شخص آخر يقرر مجلس الوزراء إخضاعه لأحكام هذا القانون.

اختصاصات الهيئة

تختص الهيئة بما يلي:

١. حفظ جميع إقرارات الذمة المالية وطلب أية بيانات أو إيضاحات تتعلق بها.

٢. فحص الذمة المالية للخاضعين لأحكام هذا القانون.

٣. التحقيق في الشكاوى التي تقدم عن كسب غير مشروع.

صلاحيات الهيئة

وفقا لأحكام القانون يكون للهيئة في سبيل تنفيذ مهامها واختصاصاتها ما يلي:

١. طلب البيانات والإيضاحات والحصول على الأوراق والمستندات أو صور عنها من الجهات ذات العلاقة، بما فيها تلك التي تعتبر سرية.

٢. على جميع الجهات المختصة القيام بما تكلفها بها الهيئة ولها الاستعانة بمأموري الضبط أو أية جهة أخرى مختصة. (أمان، 2006، و)

2. قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية

ينشأ بمقتضى أحكام هذا القانون ديوان عام يسمى «ديوان الرقابة المالية والإدارية» يكون له موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية، ويتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة، ويتمتع بالأهلية القانونية الكاملة لمباشرة كافة الأعمال والنشاطات التي تكفل تحقيق المهام التي قام من أجلها. ويهدف الديوان إلى ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية بسلطاتها الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، وكشف أوجه الانحراف المالي والإداري كافة بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامة، والتأكد من أن الأداء العام يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة وفي حدودها وأنه يمارس بأفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة.

اختصاصات الديوان:

للديوان في سبيل تحقيق أهدافه والغاية التي أنشئ من من أجلها القيام بالعديد من المهام والاختصاصات، وأهمها:

١. اقتراح اللوائح والأنظمة والسياسات الخاصة بعمل الديوان ورفعها إلى المجلس التشريعي لإقرارها،

٢. إعداد الخطط والبرامج لتمكين الديوان من القيام بمهامه،

٣. وضع البرامج والدورات الخاصة لتأهيل الموظفين في الديوان وتدريبهم،

٤. إعداد مشروع موازنة سنوية خاصة بالديوان ورفعها إلى مجلس الوزراء لإقرارها ضمن الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية،

٥. التحقق من قيام أجهزة الرقابة والتفتيش والمتابعة الداخلية في المراكز المالية كافة في السلطة الوطنية بممارسة مهامها بصورة سليمة وفعالة ودراسة القواعد التي تنظم أعمالها للتثبت من كفاءتها ودقتها في تحقيق الأهداف المقررة لها،

٦. مراقبة نفقات السلطة الوطنية وإيراداتها والقروض والسلف والمخازن والمستودعات على الوجه المبين في هذا القانون،

٧. تنفيذ السياسات الخاصة بالرقابة والتفتيش بما يضمن تعزيز الشفافية والمصداقية والوضوح في أعمال الحكومة والمؤسسات والهيئات العامة ومن في حكمها،

٨. بحث وتحرّي أسباب القصور في العمل والإنتاج بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم المالية والإدارية والفنية التي تعرقل سير أعمال الحكومة والأجهزة والمؤسسات العامة واقتراح وسائل تلافيها ومعالجتها.

٩. الكشف عن المخالفات المالية والإدارية والقانونية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها.

١٠. كشف وضبط المخالفات التي تقع من غير الموظفين والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة.

١١. بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية، ودراسة ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال.

الجهات الخاضعة لرقابة الديوان

تخضع لرقابة الديوان الجهات التالية:

١. رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية والمؤسسات التابعة لها.

٢. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم.

٣. المجلس التشريعي بما في ذلك هيئاته وإدارته.

٤. السلطة القضائية والنيابة العامة وأعضاؤها وموظفوها.

٥. وزارات وأجهزة السلطة الوطنية الفلسطينية.

٦. قوات الأمن والشرطة وكافة الأجهزة الأمنية والعسكرية.

٧. الهيئات والمؤسسات العامة والأهلية والنقابات والجمعيات والاتحادات بجميع أنواعها ومستوياتها ومن في حكمها.

٨. المؤسسات والشركات التي تملكها أو تساهم السلطة الوطنية فيها أو تتلقى مساعدة منها أو من الجهات المانحة للسلطة الوطنية.

٩. المؤسسات والشركات التي رخّص لها باستغلال أو إدارة مرفق عام.

١٠. الهيئات المحلية ومن في حكمها.

١١. كما تسري أحكام هذا القانون على الجهات التي تتضمن قوانينها أو أنظمتها قواعد خاصة تخضعها لرقابة الديوان.

صلاحيات الديوان

لديوان الرقابة المالية والإدارية الصلاحيات التالية:

١. التدقيق وطلب المعلومات: للديوان التدقيق في الحسابات والوثائق والمستندات واللوازم في أية دائرة، وعلى موظفي هذه الدائرة أن يسهّلوا مهمته وأن يقدموا له كافة المعلومات التي يطلبها، وله أن يلفت نظرهم إلى ما يبدو له من ملاحظات وأن يستوضح منهم عن سبب ما يظهر له من تأخر في إنجاز المعاملات.

٢. صلاحية الاطلاع: للديوان الاطلاع على كافة التقارير والمعلومات والبيانات الواردة من الموظفين وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمور المالية والإدارية، وله أن يطلب تزويده بكل ما يريد الاطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع الدوائر الحكومية مما له علاقة بأعمالها. (أمان، 2006، و)

3. قانون العقوبات

أما قانون العقوبات فقد تضمن عقوبات بالسجن والأشغال الشاقة المؤقتة والمؤبدة والغرامات على الموظف العمومي الذي يقترف جرائم متعددة مشار إليها في المواد (103-119). ومنها قيام الموظف العمومي بطلب أو قبول أو أخذ وعد أو عطية، لنفسه أو لغيره، على أداء عمل من أعمال وظيفته أو يزعم أنه من أعمال وظيفته أو للامتناع عن القيام بهذا العمل. ويتضمن ذلك أيضاً استعمال نفوذ الموظف العمومي، سواء أكان نفوذاً حقيقياً أو مزعوماً، للحصول أو لمحاولة الحصول من أية سلطة عامة على أعمال أو أوامر أو أحكام أو قرارات أو التزام أو ترخيص أو اتفاق توريد أو مقاولة أو وظيفة أو خدمة أو أية ميزة من أي نوع كان.

ويتضمن هذا القانون أيضاً استيلاء الموظف العمومي، بغير حق، على مال تابع للدولة أو لإحدى الهيئات العامة أو تسهيل ذلك لغيره، وكذلك اختلاس الأوراق والأمتعة المعهود بها إليه بسبب وظيفته. يلاحظ أن هذا القانون فصل في المادة (111) الفئات التي تخضع له والتي تشمل كل شخص مكلف بخدمة عمومية، وتشمل:

١. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء،

٢. رؤساء وأعضاء المجالس النيابية العامة والعاملون فيها،

٣. رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية والعاملون فيها،

٤. المحكّمون والخبراء والحراس القضائيون ووكلاء الدائنين والمصفون،

٥. رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات والجمعيات والمؤسسات التي تساهم الدولة أو إحدى الهيئات العامة في رأس مالها وكذلك العاملون في أي منها،

٦. الأشخاص المكلفون بخدمة عامة بالنسبة للعمل الذي يتم تكليفهم به بما في ذلك المستشارون.

4. المرسوم الرئاسي رقم 59 لسنة 1992 بشأن الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

أصدر الرئيس ياسر عرفات بصفته رئيس دولة فلسطين ورئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية بتاريخ 1993/9/30 قراراً يقضي بتشكيل «الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن»، وتم نشره لاحقاً في الجريدة الرسمية «الوقائع الفلسطينية» تحت رقم 59 لسنة 1994.

ومنذ ذلك الوقت تقوم الهيئة بدور ديوان المظالم (الامبودزمان) كما تقوم بالعمل في مجال التوعية الجماهيرية بحقوق الإنسان.

اختصاصات الهيئة: تتمتع الهيئة بموجب القرار الرئاسي الخاص بتأسيسها باختصاصات واسعة، فقد نص القرار على أن تكون مهمة الهيئة متابعة وضمان توافر متطلبات صيانة حقوق الإنسان في مختلف القوانين والتشريعات والأنظمة الفلسطينية في عمل مختلف الدوائر والأجهزة والمؤسسات في دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية.

وقد رأت الهيئة أن الاختصاصات الموكولة إليها تجعلها بمثابة ديوان المظالم (الامبودزمان) أو مجلس الشكاوى. ومع ذلك فالهيئة تعمل على تحقيق مبدأ سيادة القانون والعدالة، أيضاً، وذلك من خلال الإسهام في بناء الأجهزة القانونية، واقتراح

مراجعة التشريعات التي تضمن الحقوق والحريات الأساسية للمواطن، إضافة إلى ذلك تعمل الهيئة على تعريف المواطن بحقوقه حسب المواثيق والمعاهدات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان.

أوجه وسائل الرقابة في عمل الهيئة: تتمتع الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن بعدد من وسائل الرقابة في سبيل القيام بمهامها المتعلقة بحماية حقوق المواطن وضمان التزام مؤسسات السلطة الوطنية في تسيير أعمالها بالقانون ومبادئ العدالة وحقوق الإنسان. وتمتلك الهيئة صلاحية الرقابة على أعمال الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة لضمان التزامها بالقانون، وذلك وفقاً لآليات الرقابة التالية:

١. **متابعة الشكاوى:** يعد تلقي الشكاوى ومتابعتها الوظيفة الأولى التي توليها الهيئة كامل اهتمامها، باعتبار الهيئة هي ديوان المظالم (الامبودزمان) وأن اختصاصها متابعة الشكاوى التي تتعلق بانتهاك الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية أو أحد أجهزتها الأمنية والمدنية، أو أية هيئات أو مؤسسات عامة أخرى. ويمكن أن تحقق الهيئة في شكاوى بخصوص:

- الإيذاء الجسدي والتعذيب في مراكز التوقيف أو السجون، وإجراءات التوقيف أو الحجز خلافاً للقانون، وفي حالات الوفاة داخل مراكز التوقيف أو السجون،
- الرشوة والمحسوبية في التعيينات، والفصل التعسفي من العمل،
- التمييز في تطبيق القانون حسب الجنس أو اللون أو الديانة أو الانتماءات السياسية،
- سوء استخدام المال العام،
- انتهاك الحريات الأساسية للمواطن،
- سوء الإدارة، مثل الإخفاق في تفسير قرار أو التأخير في تنفيذه، أو التطبيق غير السليم للقانون.

٢. **التقارير الخاصة:** تبادر الهيئة الفلسطينية إلى دراسة بعض القضايا العامة بهدف إلقاء الضوء عليها، وذلك دون تكليف من أية جهة، وتحاول الهيئة أن تسهم في معالجتها، وذلك لمنع وقوع مخالفات أو لتصويب الأوضاع الإدارية لإحدى المؤسسات. وتكمن أهمية التقارير الخاصة في معالجتها موضوعات محددة، وذات

صفة مستعجلة لمعالجة خلل معين، أو تسليط الأضواء على ظاهرة محددة، ومن ثم الخروج باستنتاجات وإدراج توصيات لإيجاد الحلول المناسبة. هذا وقد أصدرت الهيئة 43 تقريراً ضمن هذه السلسلة حتى نهاية كانون الأول 2005.

٣. **التقارير السنوية:** تقوم الهيئة بإعداد تقرير سنوي شامل، وترفعه إلى كل من رئيس السلطة الوطنية ورئيس المجلس التشريعي، ويتعلق بأعمال الهيئة ونشاطاتها وملاحظاتها وما رصدته من مخالفات على الأجهزة والمؤسسات الحكومية، بحيث تبين أوجه القوة وأوجه الخلل ومكامن الضعف في عمل السلطات الثلاث (التشريعية والقضائية والتنفيذية) أو الإجراءات المتبعة في تنفيذها. وقد أصدرت الهيئة حتى الآن سبعة تقارير سنوية تم نشرها وتوزيعها. (حرب، 2003)

4-4 دور القطاعات الفلسطينية المختلفة في تحقيق النزاهة ومكافحة الفساد

1-4-4 القطاع الخاص الفلسطيني

من الأهمية بداية أن نحاول وضع تعريف واضح وشامل لمفهوم القطاع الخاص، فإذا كان القطاع العام هو كل ما تعود ملكيته للدولة وتديره بمعرفتها ووسائلها وبالتالي تكون ملكيته لكافة المواطنين مجتمعين، فإن القطاع الخاص هو كل ما يملكه المواطنون متفرقين ويديرونه بمعرفتهم ووسائلهم وتحت مظلة سلطة الدولة ورقابتها. وعليه فإن كل مؤسسة تعمل في أي من القطاعات الصناعية أو التجارية أو الزراعية أو الخدمية أو أي من المهن الفكرية والعلمية يمكن القول أنها تنتمي إلى القطاع الخاص، بحيث لا يتقاضى أفرادها دخلاً من خزينة الدولة، بل يعملون بوسائلهم وطرقهم لكسب معيشتهم وتحسين دخلهم وتطويره بعيداً عن المال العام، وذلك من حيث الملكية والإدارة. أما من ناحية الأهداف فيفترض بأن كلّ عملٍ اقتصادي، سواء كان عاماً أو خاصاً، يهدف بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى تعزيز عملية التنمية باعتباره قطاعاً اقتصادياً وطنياً منتجاً.

إن زيادة دور القطاع الخاص ليست مطلوبة لذاتها، وإنما لما تحققه المنافسة والكفاءة من ترشيد في استخدام الموارد الاقتصادية، كما أن قيام القطاع الخاص بدوره لا يعني فقط السماح له بفرص جديدة ومزايا خاصة وإنما يعني كذلك أن يتحمل مسؤوليته كاملة. وإتاحة الفرص لدور أكبر للقطاع الخاص لا يعني إطلاقاً إزاحة لدور الدولة، ولكنه تطوير لأسلوب تدخل الدولة بحيث يغلب التدخل عبر السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية على التدخل بالأوامر والتنفيذ المباشر.

بناء على ذلك كله فقد شهد الاقتصاد العالمي في العقد المنصرم تحولات جذرية وعميقة في آليات السوق، وقد دفعت هذه التحولات وغيرها بحكومات العديد من بلدان العالم إلى تبني برامج تصحيح هيكلي لتسهيل دمج اقتصادات هذه البلدان بالاقتصاد العالمي الجديد. وبدأ القطاع الخاص في إطار برامج التصحيح هذه يؤدي دوراً متزايداً في الحياة الاقتصادية مقابل الانحسار التدريجي لدور القطاع الحكومي. وما كان في

الماضي يقع تقليدياً في نطاق صلاحيات القطاع العام، أصبح الآن ينتقل على نحو متزايد إلى القطاع الخاص ملكية وإدارة. ومع التقدم الجاري في عملية الخصخصة في الكثير من المجالات في كثير من بلدان العالم، خاصة تلك التي تعاني من تفشي الفساد فيها، فإن مهمة كبح جماح الفساد في شركات القطاع الخاص نفسها وفي علاقتها بالقطاع العام تصبح أكثر إلحاحاً وضرورة، خاصة أن المساءلة والرقابة البرلمانية على أنشطة هذه الشركات ليست بالمستوى المطلوب. وتقع، بالتالي، على عاتق شركات ومؤسسات هذا القطاع مسؤولية إضافية تكمن في تعزيز مفاهيم وتطبيقات النزاهة والشفافية والمساءلة، ليس في البلد الذي توجد مقارها فيه فقط بل وفي أسواق البلدان التي تنشط اقتصادياً فيها أيضاً.

هذه المسؤولية تستوجب النظر إلى القطاع الخاص باعتباره جزءاً من المجتمع المدني أكثر مما كان في الماضي. ومن الملاحظ أن بعض شركات القطاع الخاص في العديد من بلدان العالم الصناعي أصبحت واعية لهذه المسؤولية وتتصرف وفق قواعدها بعيداً عن الفكرة التقليدية المتمثلة بأن رأس المال الخاص يسعى لتعظيم الثروة والمنفعة الذاتية وحسب، بصرف النظر عن الأضرار التي قد يسببها للمصلحة العامة. لقد أصبح القطاع الخاص يرى أن ربحية مشاريعه ونموها مرتبطان ارتباطاً عضوياً برفاهية المجتمع ككل، الذي يجب أن يتصرف جميع أعضائه وفق منظومة متوازنة من الحقوق والواجبات، وفي موازاة ذلك سعت الحكومات في بلدان كثيرة في العالم لبناء هياكل قانونية وتنظيمية ومؤسسية تساعد على تحقيق العدالة في توزيع الثروة بين فئات المجتمع المختلفة، وتعمل بوجه خاص على حماية حقوق المواطنين العاديين من استغلال ذوي النفوذ والسطوة. (المركز اللبناني للدراسات، ب.ت)

يلعب القطاع الخاص الفلسطيني الدور الرئيسي في التنمية الاقتصادية الفلسطينية، إذ يساهم هذا القطاع في الجزء الأكبر من الناتج المحلي الإجمالي، إضافة إلى قدرته على توظيف جزء كبير من القوى العاملة الفلسطينية. وفي إطار رغبتها في توفير بيئة مواتية وتنافسية لتحفيز نشاط القطاع الخاص وتطوير دوره التنموي تبنت السلطة الوطنية الفلسطينية، ومنذ نشوءها في العام 1994، فلسفة السوق الحرة القائمة على حرية التجارة السلعية والخدمية وانفتاح أسواق المال أمام الاستثمارات الأجنبية والخصخصة. فقد أثبتت تجارب التنمية في معظم الدول الأخرى أنه لا وجود لاقتصاد السوق إلاّ في حاضنة دولة قوية، ومعيار قوة الدولة ليس حجم تدخلها وإنما فاعليته،

واقتصاد السوق لا يعني بأي حالٍ من الأحوال الفوضى، فالسوق يتطلب وضع الشروط والأوضاع التي ينبغي على المتعاملين احترامها. ولكن وبالرغم من النوايا الحسنة والجهود الكبيرة التي بذلتها السلطة الوطنية الفلسطينية وتوسّع هامش التطور للقطاع الخاص الفلسطيني بعد زوال الإدارة المباشرة لسلطات الاحتلال، فإن بيئة تطور القطاع الخاص ظلت عرضة لتقلبات شديدة ساهمت في وجود الفساد وتغلغله في أوصال القطاع الخاص الفلسطيني. فحجم التحديات التي تواجه القطاع الخاص الفلسطيني ضخمة جداً أساسها استمرار الاحتلال واتباعه إجراءات وسياسات قمع مستمرة أسفرت عن حدوث ارتفاع حاد في نسبة البطالة والفقر. ومع ذلك فإن الجميع يتطلع لأن يلعب القطاع الخاص الفلسطيني دوره في تحقيق تنمية أكبر وفي العمل الجاد على محاربة كافة أشكال الفساد في المجتمع الفلسطيني حتى يستطيع النهوض بنفسه (مركز تطوير القطاع الخاص، 2006).

ولكي يستطيع القطاع الخاص الفلسطيني الوقوف في وجه الفساد والعمل على محاربته فإنه لا بد من معرفة المعوقات الرئيسية التي تقف في وجه نمو القطاع الخاص وتطوره، ومن هذه المعوقات: **سياسات الاحتلال وقيوده**، **وضعف أداء مؤسسات القطاع العام**، **وضعف المنشآت التجارية الفلسطينية**، **ونقص الموارد الطبيعية**. ويلقي الجزء التالي الضوء على كل من هذه المعوقات.

• سياسات الاحتلال وقيوده

تقوم سلطات الاحتلال الإسرائيلي وأجهزتها بمواصلة تطبيق سياساتها لخنق وإحباط نمو الاقتصاد الفلسطيني مستكملة بذلك سياساتها وإجراءاتها التي اتبعتها منذ بداية الاحتلال في حزيران 1967 ولكن بوسائل جديدة. وكانت الآمال معقودة على فك قبضة الاحتلال عن الاقتصاد الفلسطيني بعد إقامة السلطة الوطنية الفلسطينية والبدء بممارسة السيادة في رسم السياسات الاقتصادية بحسب ما تمليه المصلحة الفلسطينية، لكن الواقع كان مغايراً إذ استمرت السيطرة الاقتصادية الإسرائيلية ولكن بطرق مختلفة. ظلت سلطات الاحتلال تسيطر على مفاتيح رئيسية للتحكم بالاقتصاد الفلسطيني كالسيطرة على معابر وطرق التجارة الداخلية والخارجية وتراخيص العمل في السوق الإسرائيلية والتحكم بالجزء الأكبر من الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية من الجمارك والضرائب وترخيص مشاريع إنشاءات البنية التحتية الرئيسية كالمطارات

وميناء غزة والطرق بين المدن وبين المدن والقرى، وذلك على الرغم من تحولها عن السيطرة المباشرة على معظم الشؤون المتعلقة بنشاطات القطاع الخاص فور نقل الصلاحيات للسلطة الفلسطينية، كالضرائب والتراخيص المتعلقة بالاستثمارات والتنظيم الهيكلي وإنشاءات البنى التحتية. ومن الملاحظ أن السلطات الإسرائيلية استأنفت تطبيق سياستها لخنق التنمية الفلسطينية وتحجيم النمو والتطور الاقتصادي الفلسطيني بصورة منهجية تحت مبررات ما يسمى بالمتطلبات الأمنية، وقد ازدادت هذه الإجراءات عدائية وتصعيداً في أعقاب اندلاع انتفاضة الأقصى في سبتمبر 2000. حيث اتخذت إسرائيل إجراءات قمعية ضد السكان والبضائع والثروات والمزروعات والمعابر والأسواق. وقد نتج عن تلك الإجراءات اضطرار العديد من المنشآت التجارية إلى التوقف عن العمل بشكل مؤقت أو دائم، وذلك بسبب النقص الحاد في مستويات الدخل وبالتالي في القوة الشرائية، والارتفاع الكبير في تكلفة شحن المواد الخام والسلع المنتجة وانخفاض حاد في المبيعات ونقص كبير في السيولة النقدية، عدا عن ما نجم من مشكلات مع البنوك والشركات المتعاملة معها. (شؤون تنموية، 2003)

• ضعف أداء مؤسسات القطاع العام

لدى مجيء السلطة إلى الحكم قامت بإنشاء العديد من الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية والعامة، وقد نجم عن ذلك حدوث نمو سريع في حجم القطاع الحكومي حيث ارتفع عدد العاملين فيه من نحو 22 ألفاً في العام 1994 إلى نحو 150 ألفاً في العام 2005. ولقد رافق التوسع الحاد في حجم القوى العاملة في المؤسسات الحكومية حدوث تشوهات هيكلية في البنية الإدارية والتنظيمية، وقدر كبير من الازدواجية في الاختصاصات والتداخل في الصلاحيات، وانخفاض في الكفاءة المهنية وفي مستوى أداء العاملين في القطاع العام. ويعود ذلك إلى البدء بإنشاء الإدارة العامة في غياب رؤية شمولية لدورها المهني والافتقار إلى إطار قانوني ينظم التوظيف العام ويحدد ضوابطه.

من ناحية أخرى وبالرغم من الالتزام المعلن للسلطة بسياسة الاقتصاد الحر إلاّ أن ممارساتها الفعلية اتسمت بالتدخل في النشاط الاقتصادي، حيث أنشئت العديد من المؤسسات الاقتصادية والتجارية الحكومية دون أن ترتكز إلى ضوابط قانونية معتمدة. فقد عانى القطاع الخاص في فلسطين كثيراً من المشكلات المتعلقة بأداء مؤسسات

القطاع العام، وقد تأثر المناخ الاستثماري بشكل خاص من الضعف الشديد في أداء الجهاز القضائي في حسم النزاعات التجارية، والذي أصبح يشكل المعوق الرئيسي أمام استقطاب الاستثمارات من المصادر الخارجية والمحلية على حد سواء.

فالبناء المؤسسي تم تحقيقه بشكل ارتجالي ودونما اتباع للأصول والمبادئ السليمة. إذ لم يجر إنشاء المؤسسات الحكومية أو تحديد بنيتها وحجمها استناداً إلى حاجة المواطنين لخدماتها، كما أن التعيينات لم تجر وفق مبدأ التنافس وغلبت عليها التعيينات السياسية وافتقر معظمها لوجود أو تطبيق هيكل تنظيمي ونظام إداري. وكانت النتيجة أن بات البناء المؤسسي مثقلاً بهياكل لا ضرورة لها ومعاناة معظم مكوناته من التضخم والترهل ومن انخفاض الكفاءة الإنتاجية وبروز ظاهرة الفساد.

• ضعف المنشآت التجارية الفلسطينية

لا تزال الأغلبية الساحقة من المنشآت التجارية عبارة عن مشاريع فردية أو شركات خاصة يساهم بها بضع أشخاص، أما عدد المنشآت المسجلة كشركات مساهمة عامة فإنه قليل جداً. ولغياب الصفة الاعتبارية الذاتية للمنشأة التجارية انعكاسات جسيمة على إمكانياتها التمويلية، خاصة فيما يتعلق بالتسهيلات التي قد تحصل عليها من البنوك ومؤسسات التمويل المتخصصة والشركات الأخرى التي تتعامل معها. كذلك يسيطر الطابع العائلي بشكل كبير جداً على المنشآت التجارية في فلسطين، سواء من النواحي الإدارية أو النواحي التمويلية، فمعظم المناصب الإدارية كمنصب المدير العام يحتله أحد المالكين أو أحد أقاربه من الدرجة الأولى، وهناك أيضا انتماء عائلي واضح لمن يشغلون المناصب الرئيسية الأخرى مثل المدير التنفيذي ومدير المبيعات. لا شك أن للطابع العائلي للبنية الإدارية للمنشآت التجارية مبررات اجتماعية قوية، بالإضافة لبعض المزايا العملية أحياناً، خاصة من حيث قوة الحافز للعمل، كما يجب الإشادة بالدور المميز الذي لعبته المبادرات الفردية في التنمية الاقتصادية في فلسطين، ولكن يجب التأكيد مع ذلك بأن لهذه الخاصية في غالبية الحالات مضاعفات سلبية كبيرة قد تكون أحد أسباب الضعف المتزايد في قدرتها التنافسية. فقد تبين مثلاً أن تقييم الكفاءة المهنية لغير الأقارب من العاملين في المنشآت التجارية الفلسطينية هو أفضل بشكل ملموس من أداء الأقارب بالنسبة لجميع مؤشرات الأداء (الكفاءة المهنية، والإخلاص

بالعمل، ومدى الالتزام بالدوام، والأمانة المالية) بالتالي يمكن إجمال مشاكل المنشآت التجارية الفلسطينية في النقاط التالية:

- حصر المسؤولية المالية في معظم الأحيان بشخص واحد، حيث أن ذلك يشكل مصدر قلق كبير للبنوك ويدفعها للتشدد في التأمينات وتخفيض سقفها.
- تتميز الإدارة المالية لدى غالبية المنشآت التجارية بقدر ضعيف من المسؤولية مما يضعف الثقة بالطلبات التي تتقدم بها.
- لا يتوفر لدى غالبية المنشآت التجارية مستوى كاف من الكفاءة المهنية في إدارة شؤونها المالية ويتجلى ذلك بوضوح في نوعية التقارير المالية ودراسات الجدوى المقدمة من قبل المقترضين للحصول على التسهيلات المالية.
- هناك ضعف كبير في العاملين في الطاقم المحاسبي العامل في المنشأة، إذ أن نسبة قليلة من المنشآت يوجد لديها محاسب متفرغ، في حين أن الغالبية الساحقة تكلف لهذا الغرض محاسباً غير متفرغ يعمل لديها بضع ساعات في الشهر، يتركز عمله بشكل رئيسي على إعداد الكشوف الضريبية.

• نقص الموارد الطبيعية

المناطق الفلسطينية من أفقر بلدان المنطقة بالموارد الطبيعية، فحتى الآن لا يوجد بترول ولا معادن ولا فوسفات واقتصرت الموارد الطبيعية إلى حد بعيد على الحجارة بحيث أصبحت أهم الصادرات الفلسطينية. ومن الملفت للنظر أن الفلسطينيين ظلوا منذ العام 1967 محرومون من الاستفادة من أملاح البحر الميت وذلك على رغم أن حدودهم المائية مع هذا الجسم المائي هي أكبر بكثير من حدود إسرائيل معه، لذلك فإن أحد أهم آفاق التنمية المستقبلية المتاحة للسلطة الفلسطينية والقطاع الخاص هي استعادة حقهم في الوصول إلى مياه البحر الميت، علماً بأن كلاً من إسرائيل والأردن أقامتا على شواطئه أكبر مجمعاتها الصناعية الكيماوية.

ولعل من أبرز مظاهر الفقر بالموارد الطبيعية صغر مساحة الأرض المتاحة للاستغلال للأغراض المختلفة، وكذلك النقص الشديد في الموارد المائية المتوفرة في بعض المناطق خاصة في قطاع غزة. ومما يزيد من حدة المشكلة ومن مضاعفاتها الاقتصادية قيام سلطات الاحتلال الإسرائيلي بالاستيلاء على الجزء الأكبر من هذه الموارد، مما نجم

عنه قيود شديدة على إمكانيات النمو في كثير من القطاعات الاقتصادية والاجتماعية.

(مركز تطوير القطاع الخاص، 2006)

دور القطاع الخاص الفلسطيني في تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة

لا شك أن القطاع الخاص يتحمل نصيبه من مسؤولية مكافحة الفساد باعتباره جزءاً نشطاً من مؤسسات المجتمع المدني، ويمكن أن يكون قدوة لغيره بتبنيه الممارسات العادلة والشفافة لإنجاز تعاملاته. ولهذا السبب لا بد للقطاع الخاص من أن يلعب دوراً كبيراً وطويلاً في مواجهة الفساد. وتعتبر **حوكمة الشركات** من الطرق المهمة لمشاركة القطاع الخاص في مكافحة الفساد **وذلك عن طريق ترسيخ الأنظمة المتعلقة بالحوكمة، وتحسين معايير المحاسبة، وتعزيز قوانين مكافحة الرشوة، واعتماد مدونات السلوك، واعتماد مبدأ الحوار، وممارسة أساليب الضغط والتأثير (اللوبي) في خدمة ذلك**. وسيتم في الجزء التالي توضيح هذه المفاهيم الأساسية.

أولاً: حوكمة الشركات

انتقل مفهوم «الحوكمة Governance»، من السياسة وإدارة الدولة إلى الشركات، حيث عرفته الأوساط العلمية، بأنه الحكم الرشيد الذي يتم تطبيقه عبر حزمة من القوانين والقواعد التي تؤدي إلى الشفافية وإعمال القانون. ويترجم هذا المفهوم من خلال العمل من أجل كفاءة اقتصادية عليا، وحماية حقوق المساهمين والمستهلكين ومعالجة المشكلات الناتجة عن الممارسات الخاطئة من قبل الإدارة الخاصة بالشركات والمدققين الداخليين أو الخارجيين أو من قبل تدخل مجالس الإدارة، بما يعوق انطلاق هذه الشركات.

جاءت الحاجة لهذا المفهوم - الذي استقر مجمع اللغة العربية في مصر على مفردة (**حوكمة**) لوصفه- متزامنة مع لجوء الشركات إلى أسواق المال من أجل التمويل، سواء أكان ذلك على شكل إصدار أسهم أم سندات. ومن الجدير ذكره هنا أن الحوكمة تتضمن مجموعة من الإرشادات التي تنصح الشركات بتطبيقها، وليس لها صفة الإلزام، مما يؤدي إلى إظهار الشركة بشكل أكثر شفافية، ويزيد من مصداقيتها في أسواق المال. وتحدد «منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية» إطاراً تفصيلياً لكي تستوفي الشركات شروط الحوكمة، من أهمها:

- توفير الحماية للمساهمين في هذه الشركات، وتوفير ما يسهل لهم ممارسة حقوقهم،
- معاملة متساوية لكافة المساهمين، سواء أكانوا وطنيين أو أجانب، كما ينبغي إتاحة الفرصة لكافة المساهمين للحصول على تعويض فعال عن انتهاك حقوقهم.
- ضمان القيام بالإفصاح السليم في الوقت المناسب عن كافة الموضوعات المهمة المتعلقة بالشركة، بما في ذلك المركز المالي، والأداء، وحقوق الملكية.
- ضمان التوجيه والإرشاد الاستراتيجي للشركة، والرقابة الفعالة لمجلس الإدارة على إدارة الشركة، ومحاسبة مجلس الإدارة عن مسؤوليته أمام الشركة والمساهمين.

ولا يمكن فصل ملامح الحوكمة تلك عن المناخ العام الذي تعمل فيه الشركات، إذ تذكر منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية «أن حوكمة الشركات ليست سوى جزء من محيط اقتصادي أكثر ضخامة تعمل في نطاقه المنشآت، والذي يضم، على سبيل المثال، سياسات الاقتصاد الكلي ودرجة المنافسة في أسواق المنتج، والبيئة القانونية والتنظيمية»، يضاف إلى ذلك عوامل مثل: أخلاقيات الأعمال، ومدى إدراك الشركات للمصالح البيئية والاجتماعية للمجتمعات التي تعمل فيها الشركة والتي يمكن أن يكون لها أثر على سمعتها، ونجاحها في الأجل الطويل.

يعتبر قيام المنشآت التجارية الفلسطينية بتطوير مستوى الحوكمة فيها عملية أساسية تستهدف تحقيق منجزات جوهرية للشركات والاقتصاد القومي على حد سواء، وذلك من خلال الوسائل التالية:

١. تعتبر الشفافية في المؤسسة هي خط الدفاع الأول لمنع حدوث الفساد المالي فيها، أو كشفه في وقت مبكر لدى حدوثه ويشمل ذلك التأكد من ضبط رواتب وعوائد المديرين ضمن مستويات معقولة ومتفق عليها،
٢. الحؤول دون تسرب الأسهم إلى عدد قليل من المستثمرين الذين قد يفرضون سيطرتهم على المؤسسة ويديرونها بحسب مصالحهم الخاصة.
٣. مساعدة الإدارة على وضع استراتيجية سليمة للشركة من جميع النواحي، بما في ذلك القرارات الخاصة بالتوسع أو التحديث أو الدمج مع شركات أخرى.
٤. تبني معايير الشفافية في التعامل بين المنشآت والمستثمرين والمقرضين ليساعد

ذلك على منع حدوث الأزمات المصرفية ويقلل من الأزمات المالية التي تتعرض لها الشركات.

إذن ترتكز الحوكمة بالمفهوم الحديث على مبادئ أساسية هي: النزاهة، المحاسبة، المسؤولية، الشفافية. إن نجاح أية شركة في الالتزام بالمبادئ السابقة الذكر يمكّنها من تقليل هذه المخاطر ودعم التنمية الاقتصادية في البلد. ويعتمد النمط الجيد من الإدارة على مجموعة متكاملة من الضوابط الداخلية والخارجية. وتتكون الضوابط الداخلية للمنشأة من الترتيبات التي تتخذ داخلها بقصد تقليل المخاطر إلى الحد الأدنى، وذلك مثلاً بتحديد العلاقات بين المديرين والمساهمين وأعضاء مجلس الإدارة والجهات الأخرى ذات المصلحة. ولكي يكون لهذه الإجراءات التأثير المطلوب فإنه لا بد من أن تدعمها مجموعة من المؤسسات من خارج المنشأة، وهي التي تكوّن الضوابط الخارجية للحوكمة، ويفترض أن تتم هيكلة هذه المؤسسات وأن يتم اتباعها منهجية عملها حسب الظروف المميزة لكل بلد. ويجب التأكيد هنا على أن غياب الضوابط الخارجية أو عدم ملاءمتها للظروف المحلية يشكل سبباً رئيسياً لفشل إدارة المنشآت التجارية بغض النظر عن مدى نجاحها في تطبيق الضوابط الداخلية.

واستناداً للمبادئ الأساسية السابقة فإن الحوكمة الحديثة في المنشآت التجارية تتكون من الإجراءات العملية التالية:

١. ينتخب المساهمون المديرين الذين سيمثلونهم،

٢. يصوّت المديرون على الموضوعات الرئيسية ويتبنون رأي الأغلبية،

٣. تتخذ القرارات بطريقة شفافة لكي يتمكن المساهمون وغيرهم من وضع المديرين موضع المساءلة،

٤. تتبنى الشركة مواصفات قياسية للمحاسبة وتوفير المعلومات اللازمة لتمكين المديرين والمستثمرين وأصحاب المصلحة الآخرين من اتخاذ القرارات،

٥. تلتزم سياسات الشركة وممارسات أنشطتها بالقوانين الوطنية السارية. (مركز تطوير القطاع الخاص، 2006)

ثانياً: تحسين معايير المحاسبة

من الاستراتيجيات الرئيسية لمكافحة الفساد من جانب القطاع الخاص تحسين معايير المحاسبة، فالتقارير المالية السليمة مهمة في إطار الجهود اللازمة لمكافحة الفساد، ذلك أنها تجعل من الصعوبة بمكان التستر على الدفعات والخدمات غير المشروعة، وبخاصة بالنسبة للشركات التي تعمل في أسواق مختلفة وتستطيع النفاذ إلى مختلف الممارسات المحاسبية المربكة أو المضللة. وفي هذا السياق تتعاظم أهمية معايير المحاسبة مع الاستمرار في عولمة الأسواق، وتسعى الشركات إلى النفاذ إلى مجموعة أكبر من المستثمرين، ولا تعود أهمية نوعية المعلومات مقيدة بالموقع الجغرافي أو بصناعة محددة، ومن الممكن أن يؤدي الاستمرار في تطوير واعتماد معايير المحاسبة العالمية إلى وصول أنظمة المحاسبة والتدقيق العالمية إلى نقطة التقاء ما.

ثالثاً: تنفيذ وتعزيز قوانين مكافحة الرشوة

تشكل «اتفاقية مكافحة رشوة مسؤولي القطاع العام الأجنبي في عمليات الأعمال العالمية»، الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الموقعة في العام 1999، خطوة مهمة في مكافحة الفساد. وقد لاقت الاتفاقية ترحيباً من مجتمع الأعمال عندما تم التوقيع عليها، وذلك بصفتها أحد التدابير التي ستعين على القضاء على سلبية التنافس المرتبطة بالمؤسسات التي ليس لها إمكانية النفاذ من وراء الكواليس إلى المسؤولين. ويرى القطاع الخاص الفلسطيني أن الالتزام ببنود هذه المعاهدة الدولية يأتي من خلال مبادرة ذاتية من هذا القطاع من خلال التوقيع على معاهدة داخلية في هذا الشأن، الأمر الذي سيعزز من قدرة المجتمع الفلسطيني على محاربة الفساد. إضافة إلى جهود منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، هناك جهود أخرى تبذل في إطار مكافحة الفساد ألا وهي تطوير مبادئ الأعمال لمواجهة الرشوة الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية ومنظمة المساءلة الاجتماعية، وذلك بالاعتماد على المدخلات التي حصلتا عليها من الشركات والأوساط الأكاديمية والنقابات العمالية وغيرها من المنظمات غير الحكومية. ومن الممكن لهذه المبادئ أن تشكل نقطة بداية جيدة للشركات لتطوير ثقافة قائمة على الثقة وعدم التسامح إزاء الرشوة.

رابعاً: اعتماد مدونات السلوك

ويشكل اعتماد مدونات السلوك (والتي سبق ذكرها) من قبل مؤسسات القطاع الخاص أحد أهم المعايير التي تحدد مدى التزام الشركات المساهمة العامة بأسس الحاكمية الصالحة. وينبغي أن يتبع ذلك تقرير سنوي صادر عن «مراقبي السلوك» (Ethics Commissioners)، لتوثيق وتعميم المعلومات المتعلقة بخرق مبادئ «مدونات السلوك» و «دليل السلوك الجيد» من قبل الشركات المساهمة العامة.

خامساً: اعتماد مبدأ الحوار بين القطاعين الخاص والحكومي

ويعتبر هذا الحوار أساساً لمشروع الحوار الاقتصادي الوطني، وتتويجه بعقد مؤتمر وطني سنوي تحت عنوان «تعزيز الحاكمية الصالحة في مؤسسات القطاع الخاص»، من أجل تحسين بيئة الأعمال في فلسطين، وتشجيع التنافس النزيه على أعلى المستويات.

سادساً: ممارسة الضغط والتأثير

ويمكن أن يتم ذلك من خلال الممارسة الفاعلة لمبادئ الضغط والتأثير (اللوبي) من أجل طرح مشاريع القوانين واستصدار القوانين والتشريعات الضرورية لتنظيم القطاع الخاص عبر سن القوانين المناسبة في مجالات المنافسة، والتدقيق، والضريبة، والمشتريات، وقانون الشركات، وقانون حقوق الملكية الفردية. (سولفيان وشكولنكوف، 2005)

2-4-4 المنظمات الأهلية الفلسطينية

مع تسارع وتيرة التطورات العالمية ودخول البشرية عصر العولمة تتوالى التحولات الكبيرة في جميع المجالات وعلى المستويات كافة: المحلي، والإقليمي، والدولي. وتتميز الحقبة التاريخية الحالية مع بدايات القرن الحادي والعشرين ببروز مفاهيم جديدة، وإعادة توزيع الأدوار والمهام بين جميع مكونات المجتمع، ومن أبرز ما أدت إليه التطورات العالمية الجديدة أنها وضعت الإنسان في بؤرة حركة المجتمع وتقدمه من خلال التوسع الكبير في دور المنظمات غير الحكومية، ليشمل هذا الدور، إلى جانب الدور الخيري والخدمي، قيام هذه المنظمات كآلية لتطوير المواطنين وتنظيمهم من أجل المشاركة الواعية والفاعلة في العملية الإنمائية وفي تطوير الوعي الديمقراطي والثقافي والبيئي لدى جميع شرائح المجتمع. ويشير مفهوم المنظمات الأهلية غير الحكومية المعروفة اختصاراً (NGOs) إلى جملة المبادرات الاجتماعية الطوعية التي تنشط في مجالات مختلفة مثل: الخدمات الاجتماعية والمساعدات الخيرية وخدمات التعليم والصحة والثقافة إضافة إلى الاهتمام بشؤون البيئة والتنمية والتدريب المهني وتأهيل النساء وتنمية المجتمعات المحلية والدفاع عن حقوق الإنسان والطفل وغيرها.

ويتحدد موقع هذه المنظمات بين الدولة من جهة والقطاع الخاص الهادف للربح من جهة أخرى، وتتكون بناء على اهتمام عام مشترك لتحقيق منافع جمعية. وبشكل عام تم اعتماد عدة معايير لتعريف المنظمات الأهلية وهي:

- أن يكون للمنظمة شكل مؤسسي موحد محدد يميزها عن مجرد التجمع المؤقت،
- أن تكون منفصلة مؤسسياً عن الحكومة حتى ولو حصلت على بعض الدعم أحياناً من الحكومة،
- أن تصب الأرباح التي تجنيها في الهدف الذي قامت من أجله،
- أن تحكم وتدار ذاتياً وليس من قوة خارجية،
- أن لا تعمل بالسياسة بالمعنى الحزبي،
- أن تشتمل على قدر من المساهمة التطوعية،
- لا تعتبر حقوق الإنسان في حالة الجمعيات الأهلية عملاً سياسياً. (تيشوري، 2005)

وتتميز المنظمات الأهلية في فلسطين بأنها من أقدم القطاعات العاملة ضمن الاقتصاد الفلسطيني، حيث تم تنظيمه منذ العهد العثماني في القانون الصادر لسنة 1327 هجرية، واستمر العمل فيه فترة الانتداب البريطاني، ومن ثم تم تنظيمه في الضفة الغربية فترة وجود الحكومة الأردنية. ومع قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية وزيادة عدد هذه الجمعيات وحجمها وزيادة نفقاتها وأنشطتها عملت السلطة على إعادة النظر في القوانين السائدة وأصدرت القانون رقم 1 لسنة 2000 للعمل على تنظيم أنشطته، ودعت المؤسسات ذات العلاقة للتكيف مع القانون الجديد.

وتعمل هذه المنظمات وفق القوانين ذات العلاقة ووفق أنظمتها الداخلية والتعليمات التي تعتمدها جمعياتها العمومية، وتديرها فئات نخبوية من المجتمع الفلسطيني، وتعمل بصفة تطوعية وتنتجها مجموعات مهتمة من فئات المجتمع الفلسطيني التي تنتسب لهذه المؤسسات لتشكل مجالس إدارية يفترض انتخابها بصورة سنوية من جمعيات عمومية، ويضم هذا القطاع جمعيات أجنبية وفلسطينية.

ويمكن تصنيف القطاع الأهلي في فلسطين في ست مجموعات رئيسة، وهذه المجموعات هي: التعليم، والصحة، والرفاه الاجتماعي، والبحوث والتدريب، وحقوق الإنسان والمرأة، والاتحادات العمالية والمهنية.

ويعمل هذا القطاع الآن وفقاً للقانون رقم 1 لسنة 2000 بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، والذي نصت المادة الأولى منه على حق الفلسطينيين في ممارسة النشاط الاجتماعي والثقافي والمهني والعلمي بحرية وفقاً لأحكام القانون، وعرّف النشاط الأهلي بأنه أية خدمة أو نشاط اجتماعي أو اقتصادي أو ثقافي أو تنموي أو غيره يقدم طوعاً، ومن شأنه تحسين حياة المواطنين اجتماعياً أو صحياً أو مهنياً أو مادياً أو روحياً أو فنياً أو رياضياً أو ثقافياً أو تربوياً.

لعبت المنظمات الأهلية الفلسطينية، على اختلاف أنواعها، خلال العقود الماضية دوراً مركزياً في حماية النسيج الاجتماعي للمجتمع الفلسطيني من كافة التحديات والمخاطر التي كانت، ولا تزال، تهدد كيانه ووجوده. فغياب الدولة الفلسطينية أعطى المنظمات الأهلية والقطاع الأهلي خصوصية فريدة من نوعها، ميزته عن غيره من القطاعات المثيلة في الأقطار العربية والعالمية. فقد لعب هذا القطاع دوراً رائداً في مقاومة الاحتلال الصهيوني وفي التصدي لسياساته العنصرية تجاه الأرض والإنسان

والمؤسسات، كما لعب دوراً مركزياً في مجال البناء والتنمية في ظروف احتلال إجلائي وعنصري واستيطاني. لقد قام هذا القطاع وعلى مدار السنوات الطويلة الماضية بتحمل المسؤوليات في مجال تقديم كافة أنواع الخدمات المميزة للشعب الفلسطيني في كافة أماكن تواجده، ولقد سعت المنظمات الأهلية في عملها ونضالها إلى تحقيق أهداف عدة منها:

١. إرساء قاعدة لمجتمع فلسطيني مدني ديمقراطي،

٢. تقديم خدمات ذات صفة «حكومية» داخل الوطن المحتل قبل قيام السلطة الوطنية،

٣. الإسهام في معركة النضال الوطني التحرري من خلال تعبئة وحشد الجماهير في عملية النضال ضد الاحتلال ومواجهة الاستيطان وسياسات القمع،

٤. الدفاع عن حقوق الشعب الفلسطيني الإنسانية والسياسية والتصدي لكل المحاولات التي استهدفت طمس هويته وصولاً إلى تغييبه سياسياً. (عمرو، 2005)

ومن أجل إلقاء الضوء على طبيعة دور المؤسسات الأهلية في ظل الوضع الراهن لابد من الإشارة إلى الحقائق والأرقام التالية:

تقوم المؤسسات الأهلية الفلسطينية التي تشغّل آلاف المواطنين بجانب مؤسسات القطاع الخاص بتقديم ما نسبته 100% من خدمات التعليم قبل المدرسة (دور الحضانة ورياض الأطفال)، وحوالي 85% من خدمات تأهيل المعاقين، و60% من خدمات الرعاية الصحية الأولية، وحوالي 100% من خدمات محو الأمية في مناطق السلطة الوطنية (الضفة الغربية وقطاع غزة).

يتضح من البيانات أعلاه حجم مساهمة القطاع الأهلي المحوري والمتميز في عملية التنمية، وقد ترجم ذلك من خلال مساهمته الفعالة في سد بعض احتياجات المواطنين قبل قيام السلطة الوطنية الفلسطينية وبعده، وهذا ما أكسبه مكانة خاصة. وهذا لا يعني أن جميع المنظمات الأهلية قد عملت في هذا السياق، حيث عانت من جميع الإشكالات التي عانى منها المجتمع الفلسطيني من الفئوية والشخصنة، إضافة إلى مواجهتها، وعلى مدار سنوات الاحتلال، كافة أشكال القمع التي استهدفت عرقلة عمل هذه المنظمات ومنعها من أداء رسالتها وصولاً إلى إغلاق بعضها واعتقال أو نفي بعض

قياداتها وتعطيل برامجها ومشاريعها. ومع ذلك تمكنت المنظمات الأهلية من الصمود والاستمرار في العمل والعطاء وخدمة الشعب الفلسطيني بفئاته المختلفة.

وقد مرّت المنظمات الأهلية الفلسطينية خلال تطورها بعدة مراحل:

المرحلة الأولى: امتدت من أوائل القرن العشرين وحتى حزيران 1967 وعايشت الحكم العثماني والاحتلال البريطاني وذروة نشاط العصابات الصهيونية واحتلال إسرائيل أراضي العام 1948، كما شهدت الحكم الأردني للضفة الغربية والمصري لقطاع غزة حتى العام 1967. واتسم نشاطها خلال هذه الفترة بالطابع الخيري والإغاثي، وركزت على بعض المجالات دون غيرها، فظهرت جمعيات محو الأمية والجمعيات التي تعنى بشؤون المرأة والطفل.

المرحلة الثانية: امتدت من العام 1967 وحتى العام 1994، وقد تميزت المؤسسات الأهلية خلالها بتعدد أدوارها وتنوع نشاطاتها، حيث ركزت على سد الفجوات الخدمية التي تعمد الاحتلال إهمالها، إضافة إلى دورها السياسي الملحوظ في المحافظة على الهوية الفلسطينية وتعزيز صمود الشعب الفلسطيني ومده بالوقود اللازم لمقاومة الاحتلال. ومن الجدير ذكره أن هذه المرحلة شهدت تطوراً وتحولاً نوعياً في أداء المؤسسات بعد اندلاع انتفاضة العام 1987 لتشكل علامة فارقة في تاريخ العمل الأهلي الفلسطيني، مما جعل البعض يعتبرها بداية لمرحلة جديدة، لما لها من تميز وخصوصية أثبتت خلالها المنظمات الأهلية قدرتها الفائقة على دعم حركة النضال بعدة أشكال من خلال اللجان الشعبية كشكل وواجهة للعمل الأهلي. وقد لعبت اللجان الشعبية المدعومة من المؤسسات الأهلية والتنظيمات السياسية دوراً محورياً في تعزيز قدرة المجتمع الفلسطيني على الصمود والمقاومة، ودعمت قدرته على المحافظة على اقتصاده وحمايته من الانهيار، جنباً إلى جنب مع المحافظة على استمرار تقديم الخدمات في قطاعات مختلفة من أهمها الصحة والتعليم والزراعة.

وهنا يمكن القول إنه من الصعب الحديث عن دور هذه المؤسسات في المرحلتين الأولى والثانية في مكافحة الفساد، وذلك لسببين رئيسيين، هما: طبيعة عمل المؤسسات في حينه، والذي تميز بكونه عملاً تطوعياً محضاً، ما شكل بحد ذاته درعاً واقية ورادعاً حصّن المؤسسات عموماً ضد الفساد. أما السبب الثاني فقد تمثل في ثقافة المقاومة السائدة لدى الجمهور ولدى المؤسسات وما تعلق بها من منظومة القيم والأخلاق العامة

التي كانت، وبشكل تلقائي، تعتبر الفساد ضرباً من ضروب الخيانة، وربطت بينه وبين سلوك العملاء والجواسيس، في حين تركز عمل تلك المؤسسات على تقديم الخدمات للمنتفعين وعلى دعم المقاومة والصمود بكل الوسائل المتاحة.

المرحلة الثالثة: بدأت هذه المرحلة بتوقيع اتفاقية «أوسلو» وتأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث أصبحت مؤسسات السلطة الفلسطينية الرسمية خلالها الجهة المسؤولة عن تقديم الخدمات للجمهور، وبدأت تتحمل جزءاً مهماً من المسؤولية في مجالات التنمية والسياسة والتحرر. وقد ألقت هذه المستجدات بظلالها على العلاقة بين مؤسسات المجتمع المدني ومؤسسات السلطة، وامتازت هذه المرحلة بعدد من السمات أهمها:

١. توجه المؤسسات الأهلية نحو التحالف والتكتل في محاولة للتأقلم مع التطورات السياسية التي حدثت بعد اتفاقية أوسلو، وما نتج عنها من حقائق على الأرض، أهمها تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية، فبدأت بالبحث عن طبيعة دورها الجديد وعن شكل علاقتها مع السلطة الوطنية.

٢. ازدياد عدد المؤسسات الأهلية بشكل ملحوظ خلال فترة قصيرة، ويرجع نشوء بعض هذه المنظمات كرد فعل على توفر التمويل، والذي تسبب بدوره في ازدياد فرص حدوث الفساد داخل هذه المؤسسات بكافة أشكاله.

٣. ترافق تكاثر عدد المنظمات الأهلية مع ازدياد عدد المؤسسات الأجنبية والأطراف التمويلية الدولية العاملة في فلسطين بعد توقيع اتفاق أوسلو، وقد أخذت هذه المؤسسات الأجنبية تعمل بصورة مباشرة، الأمر الذي أدخل أجندة الممولين كعنصر جديد سلبي في البيئة المذكورة.

في هذا السياق، وجدت المؤسسات الأهلية الفلسطينية نفسها أمام تحديات كبيرة حول طبيعة دورها في المرحلة الجديدة وتمويلها ووضعها القانوني وعلاقتها بالسلطة ومشاكل الفساد الذي بدأ يستشري في أوصالها مع تزايد عددها وتنوع عملها. (عمرو، 2005)

وتكاد المجالات التي تمارس فيها سلوكات فاسدة في المنظمات الأهلية الفلسطينية لا تختلف عن مثيلاتها في القطاع العام، وإن كانت بصورة أقل اتساعاً، وذلك بالرغم من أن آليات الرقابة وأسس ومعايير العمل السليم لا تخضع إلى منظومة قانونية إدارية

شاملة وواضحة. وبشكل عام، يمكن ملاحظة بعض مظاهر الفساد الأساسية (التي سبق ذكرها وتتشابه مع قطاعات المجتمع الفلسطيني الأخرى) في مجالات عمل بعض المنظمات الأهلية، منها:

المحسوبية في اختيار العاملين، واستخدام موارد المؤسسة الأهلية لمصالح خاصة أو لتعزيز النفوذ، واستعمال ممتلكات المؤسسة ومقدراتها لخدمة الأشخاص المتنفذين فيها، والمحسوبية والواسطة في تحديد مواقع كبار الموظفين ورواتبهم وفق الانتماءات الحزبية أو الفئوية أو العلاقات الشخصية، وجمع الأموال بطرق غير شفافة للاستيلاء على جزء منها، وغياب الشفافية المالية.

وقد يكون انحراف المؤسسات الأهلية عن أهدافها وتبديد مواردها المالية والبشرية وعجزها عن القيام بدورها في الرقابة على القطاع العام من أهم النتائج التي تنجم عن انتشار الفساد في أوصالها، إضافة إلى ضعف انتماء الأعضاء والعاملين في المؤسسات الأهلية إلى رسالتها وأهدافها، وبالتالي عدم قدرة المؤسسة على تحقيق رسالتها التي وجدت من أجلها. كما يمكن أن يشكل انتشار الفساد غياباً لنموذج قدوة حقيقية يمكن أن تكون مثالاً يحتذى به في تكريس مبادئ الحكم السليم والنزاهة والشفافية والمساءلة. كما يخلق انتشار الفساد حالة من الانشغال بمتابعة قضايا جانبية بعيداً عن الأهداف الحقيقية للمؤسسات، ما يخلق صراعاً غير محبذ بين المؤسسات الأهلية والسلطات الحكومية.

دور المنظمات الأهلية الفلسطينية في تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة

تلعب المنظمات الأهلية دوراً مهماً في بناء ثقافة مجتمعية وقيم وممارسات أساسها احترام مبدأ المواطنة والحفاظ على المال العام والمشاركة الواسعة في الشأن العام ومكافحة الفساد ومحاسبة الفلسدين، وذلك **من خلال حرية واستقلالية العمل الأهلي، والتوعية، والانتخابات كأساس للشرعية ونظام المساءلة في مؤسسات المجتمع المدني، والرقابة الداخلية في المؤسسات الأهلية، والتقييم المهني الدوري المستقل للمؤسسة، وتبني ميثاق قواعد سلوك معيارية لتنظيم عمل المؤسسات الأهلية، والضغط والتعبئة والتأثير، وبناء شبكات إقليمية ووطنية للنزاهة.** وسيتم توضيح كل من هذه النقاط في الجزء التالي.

1. حرية واستقلالية العمل الأهلي الفلسطيني

لعل قضية استقلال المنظمات الأهلية، سواء بالنسبة لعلاقتها بالدولة وبالقوانين التي تنظم نشاطاتها أو بالنسبة لاستقلالها إزاء مصادر التمويل، تقع في طليعة القضايا التي قد تؤثر على دورها في بناء منظومة النزاهة الوطنية. ومن أجل التقليل من أثر العاملين السابقين ينبغي على المنظمات الأهلية أن تسعى إلى تطوير آفاق الاعتماد على الذات، مثل إنشاء صندوق لدعم العمل الأهلي وتطوير وتنظيم مصادر الدعم الحكومي، واجتذاب دعم القطاع الخاص، وإعطاء أولوية لتنمية مصادر التمويل من إمكانات المجتمعات المحلية، وزيادة الوعي بدور المنظمات الأهلية وحرية واستقلالية العمل الأهلي ليتكامل مع الحكومي في خدمة قطاعات العمل المختلفة.

2. التوعية

تستطيع المنظمات الأهلية الفلسطينية القيام بدور فاعل في رفع مستوى الوعي العام حول ظاهرة الفساد ومخاطره وطرق مكافحته، إضافة إلى تعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة وذلك من خلال اتباع استراتيجية مجتمعية تقوم على:

- بذل الجهود لإبقاء قضايا الفساد في رأس قائمة اهتمامات منظمات المجتمع المدني وترسيخ قيم أخلاقية معارضة للفساد ومقبولة من المجتمع.
- القيام بجهود إعلامية واسعة ومستمرة حول قضايا الفساد، من خلال نشر المعلومات عبر وسائل الإعلام وإطلاع الأفراد عليها في سبيل التوعية وتنمية القيم المناهضة للفساد والدفع باتجاه المشاركة في محاربته.
- إرساء أسس الثقافة المدنية من خلال التعليم والتدريب والنشر والإعلام، إذ تمثل هذه الثقافة شرطاً من شروط إحداث التحول في محاربة الفساد والتعريف بأنواعه والتوعية بنتائجه.
- استقطاب وجذب طاقات وفئات مستقلة وفعالة، مثل قادة مجتمع الأعمال والصحافيين والشخصيات الدينية والأكاديميين وأعضاء غرف التجارة والهيئات المهنية المحلية للمساهمة في بناء نظام نزاهة وطني.
- توعية الجمهور حول الإجراءات الرسمية اللازمة للحصول على الموافقات الحكومية، وذلك من خلال التعاون مع الدوائر الرسمية ووضع الآليات المناسبة.

وتعريف الجمهور بآليات وأماكن تقديم الشكاوى،

- إعداد الدراسات والأبحاث وتجميع المعلومات المتعلقة بظاهرة الفساد محلياً وإقليمياً ودولياً ووضعها في متناول الجمهور المحلي.

3. الانتخابات كأساس للشرعية ونظام المساءلة في مؤسسات المجتمع المدني

يتيح إجراء الانتخابات الفرصة للتغيير، ويمنع أو يحد من التحكم الفردي في المؤسسات الأهلية وكافة الهيئات والاتحادات والنقابات، ويشكل مثالاً يحتذى به للمؤسسات الحكومية. ويمكن للانتخابات كذلك أن تعزز وتقوي العلاقة بين المؤسسات الأهلية بأعضائها خصوصاً، والمجتمع عموماً. وتفتح الانتخابات الباب على مصراعيه أمام مزيد من الإجراءات والممارسات الأخرى الضرورية لتكريس الديمقراطية والشفافية والمساءلة، وتتيح إمكانية الكشف عن الممارسات الفاسدة وتغيير العناصر المسؤولة عنها والتخلص منها بشكل ديمقراطي، وتساهم في خلق بيئة مناهضة للفساد بشكل عام.

4. الرقابة الداخلية في المؤسسات الأهلية

من الضروري أن يكون النظام الأساسي للمؤسسات الأهلية شاملاً ويعكس مفهوم الحكم الصالح، بحيث يتسم بالوضوح التام للأهداف، وطريقة الحكم، وتداول السلطة، وتوزيع الأدوار، وفتح باب العضوية وشروطها، وأنظمة اتخاذ القرارات وآلياته، وتبادل المعلومات وانسيابها باتجاه الهيئة العامة للمؤسسة وباتجاه كافة الجهات ذات العلاقة، إضافة إلى تحديد آليات التعيينات، والشراء، ونظم المخالفات والعقوبات، والأنظمة المالية والمحاسبية، وسياسات استعمال موارد المؤسسة، وشروط قبول المنح وصرفها، وسياسات التقارير والتقييم، وفض النزاعات، وسلم الرواتب والمكافآت، وحقوق العاملين، إضافة إلى آليات تنظيم عمل المتطوعين وحقوقهم، بدءاً من أعضاء مجلس الإدارة وانتهاء بالمتطوعين الذين يقدمون الخدمات، وإعداد دليل شامل يحتوي على تلك السياسات والأنظمة وتوزيعه على جميع المعنيين. ويمكن تجسيد هذه المبادئ والأسس من خلال القيام بما يلي:

- اعتماد هيئة رقابة داخلية مع كافة الصلاحيات الضرورية، وتقدم تقريرها السنوي لأعضاء الهيئة العامة،

- اعتماد هيكل تنظيمي واضح يحدد الجهة التشريعية والجهة التنفيذية ويحدد الصلاحيات والمسؤوليات ويمنع تضاربها.
- الاتصال المنظم والدائم بين الطاقم ومجلس الإدارة وهيئة الرقابة والجمهور، وفقاً للأنظمة واللوائح.
- وضع سياسات واضحة لاستخدام أصول المؤسسة، خصوصاً وسائط النقل.
- استعمال آلية قوائم الشطب ومتابعة الإنجاز للتحقق من التزام المؤسسة بالإجراءات والخطوات اللازمة للوقاية من الفساد.
- اعتماد سياسة الوصف الوظيفي المسبق قبل الإعلان عن الوظيفة والتحصل على شهادات ووثائق المرشحين لشغل الوظائف، واستعمال سلم ودرجات تقييم مبنية على أساس تراكم النقاط لقياس صلاحية المرشحين لشغل الوظائف.
- وضع سياسات داخلية لمنع تضارب المصالح داخل المؤسسة.
- تزويد الهيئة العامة بالتقارير المالية والإدارية بانتظام.
- إصدار ميزانيات مدققة بشكل منتظم لكافة إيرادات ومصروفات الجمعية وأموالها المنقولة وأصولها الثابتة، شريطة أن تكون واضحة ومفصلة ومبسطة، بحيث يمكن للجمهور فهمها ومعرفة بنودها دون الحاجة إلى مساعدة الآخرين.
- فتح حساب مستقل لكل مشروع من مشاريع المؤسسة.
- تزويد مجلس الإدارة بصورة الوضع المالي للمؤسسة بدقة وانتظام.
- وضع سلم الرواتب بناء على الدرجة العلمية والكفاءة والخبرة والوصف الوظيفي.

5. التقييم المهني الدوري المستقل للمؤسسة

يعتبر التقييم الدوري شرطاً أساسياً من شروط نجاح المؤسسات، وحتى يستطيع التقييم تحقيق أهدافه ينبغي في إجرائه أن يكون مهنياً وموضوعياً وأن يقوم به طاقم متخصص من خارج المؤسسة، وأن يؤدي إلى معرفة مدى تحقق الأمور التالية في حياة المؤسسة:

١. التزام المؤسسة بأهدافها وخططها،

٢. التزام القائمين على المؤسسة بالأنظمة المالية والإدارية والآليات والسياسات المقرة والمعمول بها،

٣. جدوى مخرجات عمل المؤسسة مقابل مدخلاتها،

٤. توفر الأنظمة والسياسات ومدى ملاءمتها لحاجة المؤسسة وتطورها،

٥. جودة أداء الموظفين ومدى الاستحقاق للترقية أو المكافآت،

٦. رضا المنتفعين من المؤسسة عن عملها ومستوى أدائها. (عمرو، 2005)

6. تبني ميثاق قواعد سلوك معيارية لتنظيم عمل المؤسسات الأهلية

من شأن تبني ميثاق للمؤسسة أن يضع الأمور في نصابها، ويبعدها عن احتمالات سوء التقدير والالتباس في تفسير أية ممارسات أو ظواهر وإطلاق الأحكام المسبقة جزافاً على بعض أو جميع الجمعيات والمؤسسات الأهلية الفلسطينية، على أن يتضمن مثل هذا الميثاق أدوات لقياس التزامها بقيم النزاهة وأنظمة الشفافية والمساءلة والمحاسبة. ويجب أن تشكل هذه القواعد وهذه الأدوات ميزاناً عاماً تستطيع كافة المؤسسات استعماله لقياس مدى التزامها بقيم النزاهة والشفافية والمساءلة والمحاسبة لتمكين المواطنين من الحكم بموضوعية على مدى نزاهة هذه المؤسسات، وبالتالي يمكن اكتشاف وتشخيص أية حالات أو ممارسات مخالفة لهذه القواعد، ومتابعتها دون التجني على أية مؤسسة أو القائمين عليها. ومن المتوقع لمثل هذا الميثاق، إذا تم تبنيه وتفعيله، أن يكرس استقلالية المؤسسات الأهلية ويضاعف من قدراتها في إنجاز أهدافها ومشاريعها، ويساعدها على القيام بدورها المنشود في الرقابة على القطاع العام.

ويشترط لإنجاح هذا الميثاق- الذي يفترض أن يشكل منظومة متكاملة- أن لا يكون حكراً على أحد ولا ملكاً لمؤسسة أو مجموعة مؤسسات بعينها، وأن لا يستعمل بشكل خاطئ، وأن لا يجزّأ ليخدم أغراضاً محددة لمؤسسة ما في وقت ما. ويمكن لهذا الميثاق أن يعتمد مؤشراً متطوراً لقياس مدى التزام المؤسسات بقيم النزاهة والحكم الصالح وأنظمة الشفافية والمساءلة في المؤسسات الأهلية. كما يشمل هذا الميثاق مجموع الالتزامات والإجراءات والوثائق التي يجب أن تعتمدها كافة المؤسسات فور تسجيلها في وزارة الداخلية أو الجهة المختصة كي تتمكن من ممارسة عملها.

7. الضغط والتعبئة والتأثير

يؤدي المجتمع الأهلي دوراً حيوياً في مقاومة الفساد، وذلك من خلال التأثير في وضع السياسات العامة وتعبئة وإدارة الموارد التي تعزز الشفافية والمساءلة في برامج عمل الحكومات، إضافة إلى توفير الضوابط على سلطاتها ومن ثم تعزيز المساءلة والشفافية في النظام السياسي. كما يمكنها عرض تدابير إصلاحية على الحكومات لما للمجتمع المدني من قدرة على العمل على حماية الحقوق وتوفير الخدمات المجتمعية والتوفيق بين المصالح، وبذلك يعزز المجتمع الأهلي من مشاركته في الشؤون العامة وتقوية حكم القانون ومحاربة الفساد، ويتطلب ذلك:

- الضغط على الحكومات ومطالبتها بنشر المعلومات حول قضايا الفساد لمساهمتها في نشر الوعي حول هذا الأمر.
- الضغط لإقرار قوانين وأنظمة، إذ نجحت المنظمات غير الحكومية في بعض البلدان العربية في لفت نظر الرأي العام إلى قضايا فساد وساعدت على إحداث إصلاح تنظيمي عن طريق الضغط من أجل سن قوانين تنظم جمع الأموال لأغراض سياسية وقبول الهدايا والإعلان عن الممتلكات ومعالجة تضارب المصالح.

8. بناء شبكات إقليمية ووطنية للنزاهة

تحتاج المنظمات الأهلية لضمان نجاحها واستمرارها وتمكينها من أداء عملها وتقويتها إلى بناء شبكات وطنية وإقليمية ودولية تعمل في مجال محاربة الفساد ووضع آليات وأطر تكفل التبادل المنتظم للمعلومات والخبرات بينها، ويمكنها عمل ذلك من خلال:

- إنشاء بنك للمعلومات وإنشاء قاعدة بيانات للمنظمات العاملة في مجال محاربة الفساد والتنسيق بينها في تبادل المعلومات والخبرات والتجارب الناجحة.
- الإفادة من شبكة الإنترنت في الحصول تلقائياً على أية معلومات أو بيانات تحتاج إليها لممارسة نشاطها وتنفيذ برامجها. (أبو حلاوة، 2004)

3.4.4 الإعلام الفلسطيني

تتزايد أهمية الإعلام بصفتة الأداة الأكثر تأثيراً في عملية الاتصال بالجماهير، ويتضح ذلك من خلال مدى الدور الذي يلعبه في التغيير والتطوير الاجتماعي. فعن طريق التثقيف كوظيفة أساسية لوسائل الإعلام يكتسب الأفراد ويطورون كل ما يرتبط بثقافتهم من عادات وتقاليد، وحتى فيما يتعلق باستخدام اللغة والأدوات الثقافية الأخرى وأنماط السلوك وأساليب العيش والحياة. ويلعب الإعلام كذلك دوراً رئيسياً في عمليات التنمية الشاملة التي تشمل مجالات الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي، فهو الأداة التي يتم من خلالها توجيه هذه العمليات ومن ثم التقييم والمتابعة والتصحيح أو تصويب المسار في مناحيها المختلفة، مما يرقى بالإعلام ليحتل دور الشريك أو المتطلب الإجباري في التطوير التنموي وعملية التنمية المستدامة، حيث يقوم بتحريك الفعاليات المختلفة الحكومية والشعبية، بما في ذلك قوى المجتمع المدني المختلفة من القطاع الخاص والمؤسسات غير الرسمية والأحزاب وغيرها لحشد طاقاتها المشتتة وتوجيهها لإنجاح خطط التنمية. ومن هنا ظهر ما يعرف بمصطلح (الإعلام التنموي) الذي يعني باختصار ربط وسائل الإعلام بخطط التنمية وبرامجها.

ولاشك أن للإعلام دوره الكبير في الثقافة والتربية والتعليم وفي الثقافة الجماهيرية، فإذا كان الإعلام هو الأداة الناقلة للمعلومات، فإنه في المقابل شريك حقيقي في العملية التربوية، وذلك في إطار ما أصبح يعرف اليوم بالتعليم الإلكتروني وتوظيف تكنولوجيا المعلومات لصالح التعليم والتربية.

وهكذا فإن الإعلام أصبح الشريك في جميع العمليات الحيوية في المجتمع، وفي مقدمتها العملية الاتصالية حيث لم يعد بإمكان الإنسان الحديث الحياة دون الاتصال بالآخر، وأصبح واقع المجتمعات المعقد يزيد من أهمية هذا الدور الاتصالي، لا سيما بعد أن فرضت التقنيات المعاصرة وثورة المعلومات ووسائل الإعلام نفسها عليه تحاصره في كل مكان وزمان من مختلف الجهات وبمختلف اللغات، إلى الدرجة التي ترسم له معها طريقة حياته وأسلوب عمله وشكل علاقاته.

ومع تطور تكنولوجيا المعلومات ووسائل الإعلام السمعية والبصرية والأقمار الصناعية والصورة الإلكترونية وأجهزة الاتصال الحديثة أصبح الإنسان قادراً على المتابعة الفورية في أي مكان، كما أصبحت الوسائل الإعلامية بدورها قادرة على الوصول إلى

ملايين الناس في اللحظة الواحدة مما جعل العالم (قرية إلكترونية)، وغدت الدنيا كلها في متناول بصر الإنسان وسمعه. فعلى سبيل المثال يستطيع الانفتاح الإعلامي إخراج الشعب الفلسطيني من حالة الحصار والعزلة التي فرضها الاحتلال عليه، ومن المحلية الضيقة التي يعاني منها إلى الانفتاح والاطلاع على أخبار العالم والشعوب.

ويعتبر الإنترنت من أهم مصادر المعلومات في عالم الإعلام، إذ أنه يوفر للمؤسسات والأفراد والجمهور فرصاً لمعرفة الأسرار الرسمية والإحصاءات وأهم الإصدارات، وقد أطلق على نشر المعلومات بطريقة منظمة ووضعها في خدمة الجمهور مصطلح «الحكومة الإلكترونية»، حيث صار بالإمكان تقديم طلبات الخدمات الحكومية، وتجديد الرخص، وطلب بيان الضرائب، والقوانين والإجراءات، وطرح المناقصات والعروض، وشراء الحاجيات. وعلى الصعيد الفلسطيني، وفي تطور لافت، أصبحت مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية مربوطة على الشبكة ويمكن التعرف على الموازنة السنوية للسلطة مثلاً عبر صفحة وزارة المالية، ويمكن معرفة القوانين ومشاريع القوانين من صفحة المجلس التشريعي، وكذلك الأمر فيما يتعلق بالصحة والتعليم. إن الوصول بهذه الطريقة المنظمة إلى مصادر المعلومات الخاصة بالحكومات هو النقيض للكتمان والسرية التي تسود في الحكومات اللاديمقراطية، فالسرية تعني وجود قمع وفساد وانتهاكات. لكن هذه العملية تحتاج بالطبع إلى تشريع وأنظمة تمكّن المواطنين والإعلاميين من معرفة الدعم المالي للسلطة والمؤسسات، وشروط القروض والمساعدات وأوجه صرفها.

وبذلك فإن الإعلام في عصر السرعة الذي نعيش فيه قادر على التدخل- كما ذكر سابقاً- في مجالات التنشئة الاجتماعية، والتعليم، والحوار الديمقراطي، وتنشيط الاقتصاد، والتنمية الإنسانية، ودعم الحكم الديمقراطي، وتمحيص عمل الحكومات والسلطات، والمشاركة الجماهيرية في صنع القرار، والمحاسبة على سوء استخدام السلطة. ويستطيع الناشطون أو قوى التغيير التسلح بالخبرات والتجارب والدراسات والتقارير الصادرة عن دول ومجموعات ومنظمات عالمية في مجال مكافحة الفساد، وما يتصل بهذه العملية من تشريعات وممارسات، لكن التطور الإعلامي العالمي هذا لا يحقق الفائدة من تلقاء نفسه، كما لا يمكن فصل قيم الشفافية والنزاهة وبناء النظام الديمقراطي عن عملية بناء ثقافة جديدة وعمق ثقافي ومعرفي.

ويحتل الإعلام مركزاً أساسياً في تكوين هذه المنظومة من عمليات التغيير والتطور،

وبشكل خاص عندما يتم توظيف التطور المعرفي الذي جاءت به ثورة الإعلام والاتصال بشكل إيجابي وبنّاء مترافقاً مع:

- وجود قوة وإرادة تغيير ومشروع سياسي واستراتيجية تتضمن آلية عمل محددة،
- وجود بنية إعلامية قادرة على استقبال تدفق المعارف والمعلومات، وتوظيفها وفقاً للحاجة ومقتضيات التطور وبناء الإنسان الجديد في مجتمع المعرفة والمعلومات.

يتعرض الشعب الفلسطيني في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية لكثافة إعلامية كبيرة، مما يعكس الاهتمام الدولي والإقليمي بالقضية الفلسطينية وما يعكس تأثيرات الصراع الفلسطيني – الإسرائيلي على دول وشعوب عديدة. فالساحة الفلسطينية مكشوفة تماماً للإعلام، ولا يمكن إخفاء ما يجري عليها من انتهاكات وممارسات الاحتلال الإسرائيلي، ولا يمكن إخفاء الأداء الفلسطيني الداخلي، سواء أكان ذلك إيجاباً أم سلباً. ولا شك في أن مثل هذا الانكشاف يحمل إمكانية التدخل سلباً أو إيجاباً، وبالتحديد فإنه يضع أعمال الفساد والقائمين بها في مكان غير آمن، ويضيق عليهم هامش المناورة والإخفاء، ويوفر شبكة من التضامن مع المناضلين من أجل الحرية، من جهة، والمناضلين ضد الفساد، من الجهة الأخرى. إزاء ذلك كله، يمكن القول بأن للإعلام دوراً محورياً في جبهة النضال ضد الاحتلال، وفي جبهة مقاومة الفساد وسوء الإدارة وسوء استخدام السلطة. وفي هذا المجال تبرز أهمية توفير قاعدة معلومات فعّالة من جهة وأهمية توفير حق الاطلاع على ما تتضمنه قاعدة المعلومات هذه، إضافة إلى أهمية معرفة رأي الجمهور من خلال أداة فعّالة كاستطلاعات الرأي. هذه الأمور التي سيجري الحديث عنها في الجزء التالي.

1.3.4.4 توفير قاعدة المعلومات شرط للنجاح

يقدم الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء قاعدة معلومات متطورة حول قضايا السكان والاقتصاد والإعلام والثقافة والعمل والبطالة والتنمية وقضايا اجتماعية مختلفة. وهذه المعلومات تعرّف بالمجتمع والواقع الفلسطيني، وتساهم في التشخيص المعرفي، وتكشف التطور وعناصر القوة والضعف والاختلالات والنواقص. وتساهم قاعدة المعلومات هذه في دعم العمل من أجل التغيير والتطوير. وتساهم مراكز استطلاع

الرأي العام في التعرّف على المزاج العام والثقافة السائدة في كل لحظة سياسية أو حدث محلي، وتقدم الاستطلاعات مؤشراً للموقف العام من الأداء الحكومي، وأداء القوى السياسة، والفساد، والرغبات والحاجات. ويساعد هذا النوع من المعرفة قوى التغيير في طرح مواقف وشعارات لتصويب العمل ومعالجة المشكلات، خاصة في ما يتصل بقضايا الفساد. لقد بينت استطلاعات الرأي العام الفلسطينية، مثلاً، وجود أكثرية تصل إلى 84% تعتقد بوجود فساد في مؤسسات السلطة، ويطالب 95% من المواطنين بمحاسبة كل من يثبت تورطه في الفساد. إن هذا النوع من المعرفة يشكل أفضل وأقوى سند لمقاومة الفساد.

إن عمل مئات المواقع الإلكترونية المتخصصة بالوضع الفلسطيني، ووجود حاسوب حكومي يربط مواقع المؤسسات الرسمية، ووجود عشرات المحطات التلفزيونية والإذاعية وعشرات الصحف والمجلات والمكاتب الصحافية ودور النشر والمكتبات، المترافقة مع وجود شبكة اتصالات –هواتف أرضية ومتنقلة – إن ذلك كله يوفر قاعدة واسعة جداً من المعلومات، مما يدعم الحوار والتفاعل داخل المجتمع الفلسطيني ويقوّيه ويضع إمكانية مادية للتدخل والمشاركة الأوسع في عملية البناء وفي صنع القرار أيضاً. وتوجد حول الوضع الفلسطيني آلاف مواقع الإنترنت التي تضخ معلومات لا حصر لها، فمن الممكن، مثلاً، التعرف على الموازنة السنوية عبر صفحة وزارة المالية، ويمكن معرفة القوانين ومشاريع القوانين من صفحة المجلس التشريعي، وكذلك فيما يتعلق بالصحة والتعليم. وكذلك الأمر بالنسبة للمنظمات غير الحكومية والأحزاب والجمعيات وأندية الحوار والمراكز الإعلامية ومراكز استطلاع الرأي والجامعات ومراكز الأبحاث ومنظمات حقوق الإنسان والصحف والمجلات. (عبد الحميد، 2005)

2-3-4-4 الحق في الاطلاع على المعلومات ودور استطلاعات الرأي العام في تعزيز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة

لقد كفلت العهود والمواثيق الدولية، وفي مقدمتها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، حق المواطنين في الحصول على المعلومات (حق الاطلاع). ويتلازم هذا الحق مع امتداد الثقافة الديمقراطية واتساع تأثيرها داخل المجتمعات من خلال ترسيخ سيادة القانون، والمقدرة على الحكم باستقامة ووضوح عبر نشر المعلومات واطلاع المواطن عليها.

وقد نصت المادة 19 من القانون الأساسي الفلسطيني على أنه لا مساس بحرية الرأي، وأن لكل إنسان الحق في التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غير ذلك من وسائل التعبير أو الفن مع مراعاة أحكام القانون. وتناولت المادة 27 من القانون الأساسي الحق في حرية الرأي والتعبير للعمل الصحفي، حيث تنص هذه المادة على حق الجميع في تأسيس الصحف ووسائل الإعلام، وحرية وسائل الإعلام والطباعة والنشر والتوزيع، وحظر الرقابة على وسائل الإعلام أو إنذارها أو وقفها أو مصادرتها أو فرض قيود عليها إلاّ وفقاً لأحكام القانون وبموجب حكم قضائي.

وهنا تبرز أهمية الشفافية والمساءلة والمحاسبة، لتجعل الفعل السياسي محكوماً بضوابط تقلل من فرص الفساد، وتحول دون استغلال السلطة، من خلال عدم استبعاد أية هيئة رقابة على جميع السلطات (التنفيذية والقضائية والتشريعية).

إن ممارسة المواطن لحقه في الوصول إلى المعلومات تعزز العلاقة المتبادلة بين الدولة والمواطن، تلك العلاقة القائمة على توازن الحقوق والواجبات، وتحديداً مسؤولية الدولة والإدارة العامة تجاه المواطن. هناك أهمية كبيرة لحق المواطن في الحصول على المعلومات من المؤسسات الرسمية كونها تجعل الإداري يقوم بوظيفته في أجواء شفافة تكشف عن مواطن الخلل والتجاوز، وتحد منها لمجرد شعور من يقوم بمسؤولية العمل العام بأن المواطنين على علم بما يقوم به، الأمر الذي يقلل من فرص الفساد وسوء استخدام السلطة.

إن الحق في الحصول على المعلومات مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالمحاسبة التي تشكل هدفاً مركزياً لأي نظام ديمقراطي، تصبح أية محاولة للتطوير بدونه مهمة صعبه بل عقيمة ما دامت أنشطة الحكومة وعملية صنع القرار تجري بعيداً عن العين الفاحصة للجمهور. ففي غياب الحق في الاطلاع تسود السرية وتزداد إمكانية حدوث تبديد للموارد مع إغلاق الباب أمام أية مراجعة لاحقة من خلال مؤسسات الدولة، مثل المجلس التشريعي والمحاكم أو هيئة الرقابة العامة والهيئة الفلسطينية لحقوق المواطن، والتي تعمل كأداة كبح لإساءة استعمال السلطة.

لكن فتح المجال أمام الوصول إلى المعلومات لا يعني غياب الإجراءات والمعايير التي تنظم هذه العملية، بل إن ممارسة هذه الحقوق مرتبطة بالضرورة بواجبات ومسؤوليات خاصة، مما يجيز إخضاعها لبعض القيود، ولكن شريطة أن تكون هذه الشروط محددة

بنص القانون، وأن تكون ضرورية كتعلقها باحترام حقوق الآخرين وسمعتهم والنظام العام. ويتم ذلك من خلال وضع تشريعات محددة تنظم موضوع الوصول إلى المعلومات والتي من شأنها بيان ما يمكن الاطلاع عليه من قبل المواطنين، وبأية وسائل. والأمور التي توصف بالسرية أو يمكن لإفشائها تهديد الأمن القومي، بحيث لا يبقى الأمر خاضعاً لتقديرات أو مزاجية الموظف الإداري أو أشخاص قلائل في السلطة السياسية.

ومن هنا فإن الكشف عن المعلومة العامة يعتبر أمراً أساسياً ومفيداً، ويمكن تلخيص فوائده بما يلي:

- يعد شرطاً أساسياً من شروط الحكومة الصالحة.
- يحث الحكومات على الكشف عن المعلومات، خاصة عند التحقيق في دعاوى الفساد، وكذلك تعزيز التشريع الخاص بالتمويل الحزبي والحملات الانتخابية الذي يدخل في إطار الشفافية في العملية الانتخابية، مما يزيد شرعية البرلمان المنتخب.
- يعزز درجة الشفافية في العمل البرلماني، وذلك بإشراك المواطنين من خلال توفير قناة لوصول المعلومات إلى الجمهور والصحافة ووسائل الإعلام، لكي لا تكون هناك أية ضغوطات حكومية على البرلمان، وخصوصاً إذا ما كان الفساد حكومياً، مما يساعد على خلق نوع من الضغط الشعبي على الحكومة لكي لا يكون هناك أي سكوت من البرلمان عن هذه القضايا.
- يسمح الاطلاع على المعلومات للمواطنين بتفحّص أعمال المؤسسة العامة بدقة مثل الوزارات، والإدارات، والأجهزة، والمؤسسات التشريعية والقضائية والتنفيذية، والهيئات المحلية،...الخ.
- تعدّ حرية الوصول إلى المعلومات شرطاً أساسياً لتوفر الديمقراطية ومنح المواطنين الحق في الحصول على المعلومات الدقيقة والموثوقة في التوقيت المناسب، بأدنى قيود.
- يصبح للمواطن دور نشط في الحكم ممثلاً بالاهتمام الإعلامي والمعرفة وتكوين الرأي العام والعضوية الفاعلة في مؤسسات المجتمع المدني، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على الشعور بالثقة بالنفس وبالحماسة المتزايدة والمساهمة في مناقشة الشأن

العام، بحيث يحدث نشاطه المدني تغييراً في السياسة أو رفعاً للظلم، أو كشفاً عن فساد أو تلاعباً بالمال العام.

وفي المقابل يمكن الحديث عن **مخاطر إخفاء المعلومات العامة**، والتي يمكن تلخيصها في ما يلي:

- حين تسود السرية يمكن حدوث تبديد للموارد مع إغلاق الباب أمام أية مراجعة لاحقة،
- يعتبر إخفاء المعلومات وحجبها عن المواطنين بيت الداء في تردي وازدياد ظاهرة الفساد،
- عدم قدرة آليات المراقبة مثل المجلس التشريعي أو هيئة الرقابة العامة أو ديوان المظالم على كبح إساءة استعمال السلطة للمؤسسات العامة،
- تهديد حق التعبير عن الرأي مما يؤدي إلى التحكم في ثقافة المواطنين وأفكارهم وتوجهاتهم، وتصبح وسائل الإعلام في معظم هذه الحالات مجرد أداة للتعبير عن وجهة نظر السلطة لضمان استمرارها والحد من قدرة المعارضة على التعبير.

إلاّ أن هناك بعض الحالات التي تتطلب إخفاء المعلومات خدمة لمصلحة عامة، بشرط أن يكون ذلك وفقاً للقانون، ويجوز حجب بعض المعلومات في حالات محددة ومسجلة بدقة ولا تكون خاضعة لتقديرات أو مزاجية الموظف الإداري، فمتى يجوز ذلك؟ **يجوز حجب المعلومات في الحالات التالية:**

- **الخصوصية**: المعلومات المرتبطة بالفرد في حياته الخاصة الشخصية، وتدرج ضمن هذه الفئة من المعلومات، مثلاً المعلومات الطبية (الملف الطبي)، الوثائق الرسمية مثل(شهادة الميلاد).
- **المعلومات المتعلقة بأسرار الدفاع**: وهي تشمل المعلومات العسكرية والاستخبارية وكل ما يتعلق بالقوى المسلحة بوجه عام،
- **معلومات التحقيق**: المعلومات المتعلقة بالتحقيق الأولي أمام النيابات العامة وقضاة التحقيق،
- **المعلومات المصرفية**: معلومات لا يمكن الاطلاع عليها إلاّ لصاحب العلاقة، مثل

الحسابات البنكية، ولكن تصبح قابلة للاطلاع ولكن ضمن قيود، وفي حالات محددة مثل الوفاة.

ويجب على الموظف المختص رفض الكشف عن أية معلومة تخص طرف ثالث وتتعلق بحياته الخاصة إلاّ في الحالات التالية:

١. إذا وافق الشخص صاحب العلاقة على هذا الكشف.

٢. إذا كانت هذه المعلومة منشورة بشكل علني.

٣. إذا طلب هذا الكشف بموجب حكم قضائي أو بموجب موافقة من قبل المفوض العام.

٤. إذا كان مقدم الطلب وصياً على الطرف الثالث.

٥. إذا كان مقدم الطلب من أقارب الغير وقدم الطلب بعد وفاته بعشرين عاماً على الأقل.

المبادئ الأساسية في التشريعات المتعلقة بحرية الإطلاع

يستند مبدأ حق المواطنين في الحصول على المعلومات إلى عدة مبادئ أساسية يجب أن تكون محددة في دساتير وتشريعات الدول حتى تكون قابلة للتطبيق، منها:

• الكشف عن المعلومات

يجب كشف كل المعلومات العامة للمواطنين بحيث تكون الحرية في الاطلاع هي القاعدة والمنع أو الحظر هو الاستثناء، ويجب أن تكون هذه الحالات الاستثنائية محددة بدقة، بحيث تقوم هيئة عامة بدراستها قانونيا. حتى ولو كان للكشف عن هذه المعلومات تأثير سلبي، يجب أن تكشف في حال كانت إيجابيات الكشف عنها تفوق الضرر الناتج عن حجبها. فمثلاً، في القطاع العام يجب نشر تقارير في الجريدة الرسمية مثل التقرير السنوي، أما في القطاع الخاص ثمة نصوص قانونية تلزم بعض الشركات نشر موازناتها.

- **وجوب النشر**

لا يقتصر حق الاطلاع في أن يتمكن المواطن من طلب المعلومات فقط، بل يتعدى ذلك إلى نشر هذه المعلومات على نحو واسع للجمهور، بأشكال ووسائل متعددة. وحديثاً تقوم معظم المؤسسات العامة بنشر هذه المعلومات عن طريق النشر الإلكتروني.

- **سهولة الحصول على المعلومات**

يحق للمواطنين تقديم طلب بشكل خطي للحصول على معلومات معينة من المؤسسة التي تستحوذ على المعلومات، وذلك عن طريق الموظف المختص باستقبال الطلبات في المؤسسة العامة، مع عمل ما يلزم لضمان هذا الحق للمواطنين الذين لا يستطيعون القراءة أو الكتابة أو لا يجيدون اللغة التي كتبت بها المعلومات أو الذين يعانون من إعاقة بصرية مثلاً. لذا ينبغي أن يطلب من المؤسسات العامة إنشاء أنظمة داخلية مفتوحة، تساعد طالبي المعلومات على الوصول إلى مبتغاهم.

كما يحق للمواطنين الاستئناف ضد الرفض، إذ يعتبر الاستئناف من أهم المبادئ في قانون حرية الوصول إلى المعلومات، فهو يحمي من السرية التي لا لزوم لها، وذلك عبر توفير آلية للقيام بالمراجعة المستقلة للقرارات التي تنكر على المواطنين هذا الحق، وبوجه خاص حين يكون سبب الرفض انزعاج المسؤول أو لأنه يسيء إلى مظهر الدائرة أو يزعج الحزب الحاكم...إلخ.

- **معقولية تكاليف الحصول على المعلومات**

يجب ألاّ تكون تكلفة نيل حق الوصول إلى المعلومات التي تحتفظ المؤسسة بها باهظة على نحو يردع الناس عن التقدم بطلبات للوصول إلى المعلومات. فهناك حالات ينبغي أن يكون فيها الحصول على معلومات معينة مجانياً، مثل طلب معلومات عن إجراءات تسجيل جمعية، أو مواطن يستفسر من وزارة التربية والتعليم عن إجراءات قبول المنح الدراسية...إلخ. وينبغي تسهيل الحالات التي يريد فيها طالب المعلومة الحصول عليها خدمة للمصلحة العامة، بأن يكون الطلب مثلاً بغية كشف الفساد في الإدارة، فعندئذ يجب أن تكون الرسوم أقل مما لو كان الطلب بغية تحقيق مصلحة شخصية تجارية. ويجب أن تحدد هذه الرسوم بتشريع وأن لا يترك أمر تحديدها لتقدير الجهة المطلوب منها تقديم المعلومات.

• الاجتماعات العامة مفتوحة للجمهور

تتضمن حرية الاطلاع حق الشعب معرفة العمل الذي تقوم به المؤسسة العامة نيابة عنه، كما يحق له المشاركة في عمليات اتخاذ القرار. لذا يجب أن تتضمن التشريعات نصوصاً تقضي بفتح الاجتماعات الرسمية العامة أمام الجمهور. لذا يجب إخطار الجمهور بالاجتماعات ويقتضي أن تكون مدة الإخطار كافية ليتمكن الجمهور من الحضور أو المشاهدة، ومن الأمثلة على هذه الاجتماعات: اجتماعات الهيئات المنتخبة مثل الهيئات المحلية، وجلسات المجلس التشريعي.

ومن الممكن أن تكون الاجتماعات مغلقة، ولكن وفق إجراءات معتمدة وفي حال وجود أسباب كافية لإغلاقها، وأي قرار حول إغلاق الاجتماعات يجب أن يكون مفتوحاً أمام الشعب، كما يجب أن تفوق مبررات إغلاق الاجتماعات في هذه الحالات مبررات قاعدة الكشف.

• التخلص من ثقافة السرّية الرسمية

يجب أن يكفل القانون حق مواجهة مشكلة **ثقافة السرية** الرسمية في المؤسسة العامة، على أن تتضمّن شرطاً أساسياً هو أن تدرّب المؤسسات العامّة موظّفيها على مضمون حق المواطن في حريّة الاطلاع، وأن يركز هذا التدريب على أهمية حرية الاطلاع والآليات الإجرائية للوصول إلى المعلومات وسبل الحفاظ على الوثائق والحصول عليها بفاعلية.

ومن بعض الأمثلة على هذه الثقافة، مثلاً، أن يتم حظر تداول اسم رئيس الإدارة، وصولاً إلى حظر تداول قرارات مهمة تتصل بحياة الفرد وتؤثر فيها باستعمال حجة جاهزة هي (المصلحة العامة) تكبّر وتصغّر وفق المصالح الضيقة والخاصة.

• حماية المخبرين

يجب حماية الأفراد من أية عقوبات قانونية أو إدارية أو عقوبات تتعلّق بالعمل لكونهم أفشوا معلومات حول المخالفات. ويجب أن يستفيد المخبرون من الحماية ما داموا يعملون بحسن نية وبناءً على اعتقاد معلَّل بأنّ المعلومات التي أفشوها كانت صحيحة إلى حدّ كبير وأنها كشفت دلائل حول خرق القانون. ويجب أن تطبّق حماية كهذه حتى ولو كان الكشف عن تلك المعلومات انتهاكاً لمتطلبات قانونية أو مختصّة بالعمل. (أمان. 2006. د)

3-3-4-4 دور استطلاعات الرأي

يشكل الرأي العام محصلة الآراء والأفكار والأحكام السائدة في المجتمع في فترة زمنية محددة. ويمكن أن تكتسب هذه الظاهرة، أي تشكل الرأي العام، صفة الاستقرار طالما لم تحدث متغيرات جوهرية تؤثر عليها، وتستمر هذه الصفة إلى أن تتكون معطيات جديدة يمكن على أساسها أن يتشكل رأي عام جديد. وتختلف هذه الظاهرة في وضوحها ودلالاتها بين مرحلة وأخرى، واعتماداً على مدى وعي الأفراد والجماعات، ولكنها تصدر عن اتفاق متبادل وغير واعٍ بين غالبيتهم رغم اختلافهم في مدى إدراكهم لمفهومها، ومبلغ تحقيقها لنفعهم العام ومصلحتهم المشتركة. وقد يكون الرأي العام ظاهراً ومعبراً عنه، أو يكون كامناً. وفي الحالة الأولى تشترك أجهزة الإعلام المختلفة والمنظمات السياسية والاجتماعية والثقافية في التعبير عنه. ويتضح مثل هذا الرأي في الانتخابات العامة، وعند وقوع أحداث مهمة. وقد يظل الرأي العام كامناً غير ظاهرٍ لأسباب سياسية أو اجتماعية، ولكنه لا يلبث أن يظهر بشكل انفجار عندما تزول الأسباب المعوقة لظهوره. وهنا يصدق تعريف الرأي العام، وبيان آثاره، بأنه ذلك (الرأي الذي تشترك فيه غالبية الناس، ويلفت نظر السلطات العليا فتستطيع أن تكيّف نفسها معه مما يؤدي إلى حدوث التطور، أو تفشل في ملاحظته والتكيّف معه فتصبح الثورة حتمية لا مفر منها). وفي واقع الأمر أصبحت استطلاعات الرأي العام جزءاً لا يتجزأ من السياسة المعاصرة، ومن غير المحتمل أن تتراجع أهمية الاستطلاعات السياسية في المستقبل المنظور، بل على العكس فإنها تؤدي دوراً آخذاً بالتزايد والتوسع. لذا تهتم المؤسسات الحكومية وغير الحكومية بقياس الرأي العام ودراسته ومعرفة اتجاهاته من خلال استطلاعات الرأي الدورية أو الطارئة.

وتعتمد الهيئات البحثية والمتخصصة في عملها لتحقيق أغراضها على ثلاثة أنواع من الاستطلاعات هي:

1. الاستطلاعات الدورية

ومن الأمثلة على هذه الاستطلاعات الدورية:

- استطلاع حول الأوضاع السياسية، يتم تنفيذه عادة كل أربعة أشهر، ويشمل العديد من الأسئلة المتعلقة بالشأن السياسي العام، وحجم التأييد للتحركات

السياسية، ورأي المواطن في مستوى أداء المؤسسات الحكومية والحزبية، إضافة إلى العديد من الأسئلة التي يجري اختيارها والتركيز عليها تبعا للمرحلة السياسية، وذلك بهدف التعرف على رأي المواطن فيها.

- استطلاع حول الأوضاع الاقتصادية، يتم تنفيذه كل ستة أشهر ويتضمن أسئلة تتعلق بالأوضاع الاقتصادية مثل مستوى دخل الفرد، والأسعار والوفرة، ورأي المواطن في السياسة الاقتصادية المتبعة ورأي المواطن في كيفية القضاء على التضخم والبطالة.

2. الاستطلاعات الطارئة

وهي استطلاعات يتم إعدادها عندما يطرأ حدث معين، تظهر خلاله الحاجة إلى معرفة رأي المواطن في أسرع وقت.

3. المسوح المتخصصة

وهي عبارة عن دراسات مسحية لقطاعات أو فئات سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية محددة يتم اختيارها وفقاً لطبيعة أهداف المسح، ولا يتبع فيها نظام المعايير الثابتة في اختيار العينات أو صياغة الأسئلة أو تحليلها.

يمثل استطلاع الآراء ابتكاراً اجتماعياً لا يمكن فصله عن النسيج المؤسساتي الذي يعمل من خلاله، ويعني ذلك أنه مهما جرت صياغته في تعبيرات علمية، فهو في المقام الأول أداة تخدم أهدافاً مؤسساتية، حيث يكون وسيلة للتحقق من عادات وأولويات الأفراد والجماعات التي توفر، في حالة كفاية خطة البحث، مؤشرات صحيحة ظاهرياً للمواقف أو الخيارات القومية أو الإقليمية أو المحلية.

وتقدم استطلاعات الرأي تدفقاً فعالاً ثنائي الاتجاه للمعلومات، بين صانع القرار من جهة، والجمهور من جهة مقابلة. وطبقاً لهذه النظرة، فإن رغبات وميول الجمهور تُزوِّد، متى يتم التأكد منها، صانعي السياسات بالمدخل الذي يتيح لهم إصدار قرارات عقلانية مبنية على أساس ديمقراطي، فالديمقراطية تتعزز من خلال الاستطلاعات التي تتيح إمكانية التعبير عن إرادة الشعب ووجهات نظره بصورة دورية.

غير أنه يجب ألاّ يفوتنا التنويه إلى أن استطلاعات الرأي تكتسب مصداقيتها ودقتها عبر التواصل والتجربة والتربية، إذ إنها أداة ديمقراطية غير استعراضية، باعتبار أنها تكشف عن الرأي العام والتوجه، عبر كمٍّ من الناس لم يتم تعيينه بالتحديد. لذلك فإنها تساعد على طرد الخوف من إبداء الرأي، وشيئاً فشيئاً تصبح الاستطلاعات تعبيراً أميناً عن واقع الرأي العام، مع نسبة خطأ متغيرة وبسيطة لا تؤثر على اتجاه صنع القرار. ويمثل استطلاع الآراء أيضاً دليلاً واضحاً على ازدياد المشاركة الجماهيرية في السياسة الوطنية، وذلك تميزاً لهذه المشاركة عن تلك التي تتوفر في المنظمات ذات الطابع المحلي أو في مؤسسات المجتمع المدني على المستوى الوطني. وعليه فإن استطلاع الآراء علامة على الآثار التي أفرزها النمو السكاني والتحضر، وعلى أثر وسائل الأعلام والاتصال الجماهيرية على السياسة والأحزاب السياسية، في الوقت الذي تتفاعل فيه المنظمات الحزبية على الصعيد الاجتماعي مع واقعها وتؤثر وتتأثر فيه.

بيد أن هناك العديد من الانتقادات الموجهة لاستطلاعات الرأي العام من قبل بعض علماء الاجتماع، حيث يعتبر هؤلاء العلماء أن افتراضات المستطلعين تقوم على أسس خاطئة، كما أن طرق جمع العينات وصياغة الأسئلة والأساليب التحليلية أساليب ناقصة أو سطحية أو الأمران معاً. أما ما يثيره الكثير من الساسة والمحللين السياسيين وصانعي السياسة من انتقادات فهي تأتي ارتباطاً بالكيفية التي تتأثر بها الحياة السياسية باستطلاعات الرأي العام، سواء لجهة تقوية الديمقراطية أو إضعافها. ويتركز ميل الانتقاد هنا إلى استخلاص مفاده أنها تضعف الديمقراطية، لجهة كونها تصنع الرأي العام وتؤثر على اتجاهاته. (مجدلاني، 2006)

أهمية الدراسات الاستطلاعية في الكشف عن الفساد

ما الذي تأمل الدراسات الاستطلاعية تحقيقه؟ قد تكون استطلاعات رأي المواطنين ذات قيمة محدودة ما لم يتم إجراؤها وفق معايير مهينة عالية و/أو إذا لم تكن موجهة إلى قطاع معين. وحين تكون كذلك، تكون المعطيات المتحصلة منها ذات فائدة كبيرة، أولاً من أجل إقامة خط أساس لاعتماده قاعدة لأي تغيير مستقبلي، وثانياً من أجل تحديد مكمن الإخفاق وأسبابه. وحين تنشر النتائج، فمن شأن ذلك أن يرفع من وعي الجمهور ويدفع باتجاه إثارة مناقشات عامة في جميع الأوساط، الأمر الذي يمكن أن يوفر الدفع المطلوب لإحداث التغيير. إن نتائج الدراسات الاستطلاعية ذات المصداقية

من شأنها أن تبرز الحقائق، الأمر الذي يمكّنها من نزع الصفة السياسية عن الجهود الهادفة إلى مكافحة الفساد.

وعلى الرغم من أهمية الدراسات الاستطلاعية العالمية التي تغطي مختلف بلدان العالم التي تنفذها منظمة الشفافية الدولية أو البنك الدولي للإنشاء والتعمير أو بيت الحرية أو غيرها من المؤسسات ذات المصداقية، فإنها لا تغني أبداً عن القيام بدراسة استطلاعية خاصة بكل دولة، **إذ أن هذه الدراسات يمكن أن تؤدي إلى النتائج التالية:**

- تشجيع الإصلاحات المؤسسية، إذ أن قياس التكاليف الاقتصادية والاجتماعية للفساد يمكن أن تساعد على تحديد القطاعات التي يجب أن يشملها الإصلاح أولاً، وعلى إيجاد معايير كمية تساعد بدورها على قياس مدى نجاح الإصلاحات المؤسسية. فالبيانات الخاصة بالمؤسسات الحكومية تحديداً وبناها المؤسسية، تساعد على تفسير الأسباب التي تجعل مؤسسة ما أكثر تعرضاً وانتشاراً للفساد مقارنة بالمؤسسات الأخرى.

- إن أخذ هذه الدراسات في الظروف الخاصة بالدولة يمكنّها من حفز المناقشات غير السياسية المركزة التي من شأنها المساهمة في الدفع باتجاه القيام بعمل حقيقي لمكافحة الفساد.

- تساعد معطيات الدراسة الاستطلاعية وتحليلها على بناء تحالفات بين المعنيين بواسطة تشجيع مشاركتهم الإيجابية وحفز المناقشات الموضوعية حول إصلاحات معينة وتشجيع العمل الجماعي.

- تساعد على التعرف على مواطن الخلل وعلى تحديد أولويات الإصلاح. تحوي استمارة جمع البيانات عادة على أسئلة مغلقة غير مباشرة، الأمر الذي يساعد على رفع معدلات الاستجابة إلى الحد الأقصى وتسهل التحليل المنظم لآراء أفراد العينة. ويفضي التحليل التجريبي الصارم إلى مناقشة غير سياسية في شأن إصلاحات محددة لمكافحة الفساد.

- تعطي المجتمع «صوتاً» وتقوي الانتماء المحلي، إذ أن إجراء الدراسات الاستطلاعية، بواسطة منظمات المجتمع المدني المحلية المستقلة والمقتدرة فنياً وشركات استطلاع

الرأي التي تستفيد من المعرفة والخبرة المحليتين، يساعد على توفير الدعم لهذه المنظمات في جهودها الهادفة إلى مكافحة الفساد. ويساهم نشر نتائج الدراسات على نطاق واسع في تنشيط الرأي العام وبناء زخم للإصلاح.

- إن إجراء هذه الدراسات من قبل منظمات المجتمع المدني المحلية يساهم في تركيز المناقشة حول ظاهرة الفساد في الدولة بدلاً من تشتيت الجهود في مناقشة آراء بعض حكومات البلدان النامية التي تتهم المؤسسات العالمية باستهداف تلك البلدان، الأمر الذي يبعد المناقشة عن الموضوع الأساسي وهو مكافحة الفساد.
- تساهم في وضع مكافحة الفساد في مقدم الأولويات الوطنية من خلال حفز المواطنين وتشجيعهم على الاهتمام بظاهرة الفساد عبر مساهمتهم الفعالة في مكافحتها، لأن الشعب غير المبالي يستطيع أن يقوّض بطريقة مميتة أفضل برامج الإصلاح. (المركز اللبناني للدراسات، ب.ت)

4-3-4-4 استطلاعات الرأي العام والمجتمع الفلسطيني

تعدّ ظاهرة التعامل مع استطلاعات الرأي العام الفلسطيني ظاهرة حديثة نسبياً، وترجع أساساً إلى جملة من العوامل المؤثرة، والتي يأتي في مقدمتها طبيعة الصراع الذي يخوضه الشعب الفلسطيني وقواه السياسية باعتباره نضالاً تحررياً، مما أدى إلى التركيز على البعد السياسي على حساب الأبعاد الاقتصاد والاجتماعية والديمقراطية. والعامل الثاني من هذه العوامل هو مستوى التحضر المدني في المناطق الفلسطينية خلال فترة الاحتلال، وخصوصاً مدى امتلاك المواطنين لوسائل الاتصال الحديثة، وبالتالي مدى تأثرهم بها.

يفسر هذان العاملان الرئيسيان إلى حد بعيد اهتمام الأحزاب والقوى السياسية باستطلاعات الرأي العام بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك نتيجة توفر جملة من الاشتراطات التي كانت غير متوفرة سابقاً. علاوة على ذلك فإن الانتخابات التشريعية العامة الأولى في فلسطين، وإمكانية تكرار هذه التجربة على أكثر من صعيد ومستوى، وقيام حكومة فلسطينية، قد جعلت بالإمكان قياس الرأي العام الجماهيري تجاه ممارساتها وأدائها على كافة المستويات. زادت كل هذه الاعتبارات من اهتمام

الأحزاب والقوى السياسية الفلسطينية بالنتائج التي تعكسها استطلاعات الرأي العام.

كما ولّد قيام السلطة الفلسطينية صراعاً سياسياً اتخذ طابعاً حدياً في بعض المراحل. لذا صار اهتمام الكثير من القوى السياسية منصباً على مراعاة المزاج الجماهيري الذي تعكسه استطلاعات الرأي. وأخذت هذه الأحزاب ترسم سياستها وفقاً لما تعكسه الاستطلاعات، بدلاً من التأثير في الرأي العام بالطرق التقليدية، وذلك من خلال سياسات إيجابية ملموسة مستندة إلى خطط وبرامج اجتماعية اقتصادية وذات مضمون ديمقراطي يراعي التداخل العميق مابين استكمال إنجاز مهام التحرر الوطني من الاحتلال والطابع الاجتماعي الديمقراطي للحركة السياسية.

يعكس الاهتمام، الذي تبلور مؤخراً، باستطلاعات الرأي العام للأسباب سالفة الذكر ظاهرة آخذة بالازدياد والتوسع، مما يعكس إلى حد بعيد مستوى تحضر وتقدم المجتمع الفلسطيني بشكل سريع وامتلاكه لوسائل الاتصال، من جهة، وتزايد حجم مشاركته في الحياة العامة من جهة أخرى. وذلك خاصة عندما يتم النظر إلى هذه الاستطلاعات كوسيلة ليس لقياس التأييد في المجتمع الفلسطيني فحسب، وإنما لصياغة سياسات وبرامج سياسية ومواقف حزبية. (مجدلاني،2006)

ويوضح النموذج المرفق بعض ما تطرحه استطلاعات الرأي العام الفلسطيني.

نموذج

بعض أسئلة الاستطلاع فيما يتعلق بمظاهر الفساد والإصلاح في المجتمع الفلسطيني[3]

- برأيك ما هو أسوأ أنواع الفساد؟ هل هو: الواسطة، أم تفضيل أنصار حركة معينة، أم التعامل بعدم شفافية، أم سوء استخدام المال العام، أم الرشوة؟

	المجموع	الضفة الغربية	غزة
الواسطة (%)	20.6	22.1	18.0
تفضيل أنصار حركة معينة (%)	20.3	17.1	25.8
التعامل بعدم الشفافية (%)	8.4	9.2	6.8
سوء استخدام المال العام (%)	34.9	34.7	35.4
الرشوة (%)	14.4	15.3	12.8
غير ذلك (%)	0.4	0.5	0.2
لا جواب (5)	1.0	1.1	1.0

- هل تعتقد أنه يوجد فساد في السلطة الفلسطينية؟

	المجموع	الضفة الغربية	غزة
نعم (%)	78.8	83.9	69.9
لا (%)	15.6	11.9	22.1
لا أعرف (%)	4.9	3.6	7.3
لا جواب (%)	0.7	0.6	0.7

- إلى أي درجة تعتقد بوجود الفساد في السلطة الفلسطينية: إلى درجة كبيرة، إلى درجة متوسطة، أم إلى درجة قليلة؟

3 الاستطلاع منشور من قبل مركز القدس للإعلام والاتصال، بتاريخ 3-7-2006 بمناسبة مرور مئة يوم على تشكيل الحكومة.

	المجموع	الضفة الغربية	غزة
إلى درجة كبيرة (%)	47.8	53.8	35.3
إلى درجة متوسطة (%)	37.3	34.9	42.5
إلى درجة قليلة (%)	14.2	10.4	22.2
لا جواب (%)	0.7	0.9	0.0

- إلى أي درجة تعتقد بأن الحكومة الحالية تقوم بالرقابة على أداء مؤسساتها المختلفة؟

	المجموع	الضفة الغربية	غزة
إلى درجة كبيرة (%)	19.8	16.5	25.6
إلى درجة متوسطة (%)	26.9	23.2	33.3
إلى درجة قليلة (%)	21.6	22.3	20.3
لا يوجد رقابة (%)	23.3	28.1	15.1
لا أعرف (%)	7.4	8.6	5.5
لا جواب (%)	1.0	1.3	0.2

- بالمقارنة مع الحكومة السابقة، هل تعتقد أن نسبة الفساد قد زادت، قلت، أم لم تتغير؟

	المجموع	الضفة الغربية	غزة
زادت (%)	17.5	21.1	11.2
قلت (%)	41.0	36.2	49.3
لم تتغير (%)	37.8	39.5	34.9
لا أعرف (%)	3.1	2.8	3.7
لا جواب (%)	0.6	0.4	0.9

4-4-4 الأحزاب السياسية

تقوم الديمقراطية على العديد من الركائز الأساسية، كسيادة القانون، والفصل بين السلطات، واستقلال القضاء، والانتخابات النزيهة، إضافة إلى التعددية السياسية والحزبية. أي أن من ملامح النظام السياسي الديمقراطي وجود أحزاب سياسية تشارك في الانتخابات بأشكالها المختلفة، وتمارس التداول السلمي للسلطة، وتشكل أداة رقابية على الأداء الحكومي، إلى جانب ضرورة ممارستها للديمقراطية الداخلية في أطرها وهياكلها المختلفة. ولذا فإن التعددية السياسية والحزبية تجعل من الاختلاف في المصالح والبرامج وسيلة لدعم الاستقرار السياسي وليس للفوضى والعداء، وتحول دون تمركز السلطة والحكم بيد شخص واحد أو فئة معينة، وتضمن مشاركة سياسية من قبل أطراف مختلفة، وتسهم في بناء مجتمع مدني مستنير وفعّال. لا تشكل الأحزاب السياسية ركناً من أركان النظام السياسي فحسب، بل تعتبر كذلك جزءاً من المنظومة الاجتماعية التي تسهم فيها مؤسسات المجتمع المدني الأخرى كالمؤسسات الأهلية والنقابات المهنية والجمعيات الخيرية، والقطاعات النسوية والعمالية والطلابية وغيرها. فالأحزاب تتبنى البرامج والمواقف السياسية، وتمارس السياسة بأشكالها المختلفة، وتضم في عضويتها المواطنين من الشرائح المتنوعة، وتقوم على هياكل إدارية متعددة وتتشكل من مستويات تنظيمية مختلفة.

الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية

في أثناء الحملة الانتخابية ينصب اهتمام الجمهور ووسائل الإعلام على الجوانب السياسية المباشرة المتعلقة بالنتائج كالمراهنات، وترتيب الأحزاب السياسية والمرشحين، وقلّما يتم الحديث عن العمل الخفيّ، الذي لا يقلّ أهميةً، لأولئك الذين يحرصون على أن تجري العملية الانتخابية بشكل سليم وبلا عوائق. فحين تتمّ الانتخابات على نحو جيد يكاد عمل الإداريين يمرّ مرور الكرام، أما في الحالة المعاكسة فإن الحديث يعلو عن اتهامات تتعلق بحرمان البعض من حقّ الاقتراع، أو بالتلاعب بالنتائج، أو بممارسات غير مشروعة، الأمر الذي قد يهدّد شرعية الانتخابات ونتائجها.

تمثّل المصداقية والقانونية حجر الزاوية في كل عملية انتخابية. وفي ديمقراطيات عدّة يُعد هذان المبدآن من المسلّمات إلى حدّ أنه ليس من الضروري حتى ذكرهما. ولكن،

وللأسف، فإن ضمان هذين الأمرين بشكل مسلّم به ليست هذه هي الحال في كل مكان. فالمسؤولون عن تنظيم الانتخابات، وكذلك الجهات الدولية المانحة وهيئات المساعدة التقنية، يعون تماماً الآثار السلبية التي يمكن أن تخلّفها إدارة انتخابية قاصرة في مجرى الانتخاب، وغالباً ما يفتقر مديرو الانتخابات، المكلَّفون بالتصديق على شرعيّة العملية الانتخابية، إلى الوسائل المستندية التي تمكّنهم من الاستعداد على نحو مناسب لإدارة انتخابات تتسم بالمصداقية والقانونية، وذلك لتعذّر حصولهم على مصادر المعلومات الكاملة حول الطرائق الانتخابية المستخدمة خارج محيطهم وحول جوانب أخرى في العملية الانتخابية التي يتابعونها.

أما في ظل الفساد فإن قواعد اللعبة السياسية تتغير، فتتحول الأحزاب من أحزاب تسعى إلى تطبيق برامجها السياسية والاقتصادية إلى أحزاب تتولى توفير الخدمات والمنافع والمكاسب لناخبيهم، بغض النظر عن المصلحة العامة للمجتمع، أي تتحول من أحزاب سياسية تناضل من أجل المبادئ إلى أحزاب بيروقراطية تسهر على مكتسبات ناخبيها الشخصية. وحالة كهذه ترفع من فاتورة الحملات الانتخابية، مما يجعل الأحزاب السياسية تعتمد على الأثرياء في تمويل حملاتها الانتخابية، وبالتالي أخذ مصالحهم في عين الاعتبار أولاً.

الأحزاب السياسية الفلسطينية ودورها في مكافحة الفساد

تلعب الأحزاب السياسية في معظم الدول ذات النظام الديمقراطي الراسخ دوراً نشطاً في مراقبة أداء أجهزة الدولة، بما في ذلك السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية. ويمكن لأحزاب المعارضة إلى جانب ذلك أن تلعب دوراً في مراجعة وفحص أداء الحكومة. كما تستطيع هذه الأحزاب أن تقوم بدورها من خلال المشاركة في الحكومة بأن تلعب دوراً نشطاً في تعزيز المساءلة والشفافية من خلال مراجعة أداء الحكومة من الداخل أيضاً. ومن الطبيعي أن تلعب الأحزاب السياسية دوراً في تأكيد المطلب الشعبي الخاص بضمان المساءلة والمحاسبة. لقد أعدت السلطة الفلسطينية، والدول والوكالات المانحة ومراكز الأبحاث الخاصة، العديد من التقارير والدراسات ذات العلاقة بظاهرة الفساد، حيث عبر معظمها عن استنتاجات عامة مماثلة، تفيد بأن السلطة الوطنية الفلسطينية قامت بمجهود معين في بناء المؤسسات، تحت ظروف ليست كلياً مواتية، إلاّ أن هناك الكثير من العمل الذي ما زال يتوجب القيام به، لإيجاد جو من الشفافية

والمساءلة وقيام نظام حكم صالح.

لقد مارس الشعب الفلسطيني التعددية السياسية والحزبية في وقت مبكر من القرن الماضي، وعبّر مراحل سياسية متتالية، إلاّ أن هذه التعددية كانت تتم في ظل النضال الوطني ضد الاستعمار والاحتلال من ناحية، وفي غياب سيادة وطنية وسلطة سياسية فلسطينية من ناحية ثانية. أما بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية فقد نشأت سلطة سياسية فلسطينية ولكنها لم تكن ذات سيادة كاملة. ونظراً لأهمية الأحزاب في الحياة السياسية والاجتماعية ودورها فإن تنظيم عمل الأحزاب السياسية يتطلب وجود تشريعات تنظم العمل الحزبي، من حيث ضمان حقوق الأحزاب وحرياتها التي يكفلها الدستور أو القانون الأساسي، وتنظيم علاقاتها بالنظام السياسي والمجتمع. لكن موضوع التنظيم القانوني للأحزاب السياسية في فلسطين هو من المسائل الشائكة، من الناحية القانونية والسياسية، ولعل عدم التنظيم القانوني الكافي للمسألة يعود لعدة أسباب، أهمها:

- وجود احتلال إسرائيلي، وغياب سيادة فلسطينية حقيقية، وما يترتب على ذلك من خشية كثير من القوى والفصائل العمل ضمن قالب الحزب السياسي لما لذلك من استحقاقات تتعلّق بعلنية العضوية وكشف مصادر التمويل وغيرها.
- وجود امتدادات لأغلب التنظيمات الفلسطينية خارج فلسطين، سواء امتدادات على مستوى القاعدة أو على مستوى القيادة، ومن شأن سن قانون أحزاب سياسية تعقيد الأوضاع الداخلية والهيكليات التنظيمية لهذه التنظيمات، فأي قانون للأحزاب سيكون له تطبيق في نطاق مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية فقط.
- وجود منظمة التحرير الفلسطينية ووجود فصائل معترف بها في المنظمة، وجزء من هذه الفصائل ترى نفسها أكبر من أن تسجل نفسها لدى السلطة الوطنية الفلسطينية.

ومع ذلك، وبالرغم مما سبق، ينص القانون الأساسي الفلسطيني في المادة (5) على أن نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية، وينص في المادة (26)، وفي تناوله للحقوق والحريات العامة، على أن للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات، ولهم على وجه الخصوص حق تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها وفق القانون. ونظراً لأهمية ودور الأحزاب في الحياة

السياسية والاجتماعية فإن تنظيم عمل الأحزاب السياسية يتطلب وجود تشريعات تنظم العمل الحزبي، من حيث ضمان حقوق الأحزاب وحرياتها التي يكفلها الدستور أو القانون الأساسي، وتنظيم علاقاتها بالنظام السياسي والمجتمع، على أن تراعي هذه التشريعات في منظومتها المبادئ الأساسية التالية:

المبدأ الأول:

الأحزاب المرخصة متساوية أمام القانون، ويضمن القانون حمايتها وشرعيتها.

المبدأ الثاني:

على الأحزاب احترام القانون الأساسي وجميع القوانين السارية في فلسطين في عملها وفي علاقاتها، وبشكل خاص احترام مبدأ التعددية السياسية والحزبية وحرية الفكر والرأي والتعبير والالتزام بـ:

١. الحفاظ على استقلال الوطن وأمنه وصون الوحدة الوطنية وعدم التمييز بين المواطنين بسبب الأصل أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الوضع الاجتماعي أو الملكية الخاصة أو المستوى الاقتصادي،

٢. التبادل السلمي للسلطة من خلال الانتخابات العامة المباشرة والحرة، والالتزام بمبدأ الحوار كأسلوب لحل الخلافات فيما بينها،

٣. انتهاج الديمقراطية في بنائه وعلاقاته الداخلية ومع الآخرين، وذلك من خلال كون العضوية بضوابطها الديمقراطية وحدها مناط الحقوق ومصدر الواجبات الحزبية،

٤. الاحتكام في علاقاتهم الداخلية إلى نظام أساسي يحترم نظم الحزب ولوائحه، كما يحترم تداول السلطة في الحزب وفق آلية انتخابات دورية حرة نزيهة،

٥. وضع نظام داخلي يتضمن المبادئ الأساسية التي يقوم عليها، وحقوق وواجبات عضو الحزب، وقواعد العمل المالي السليم، وآليات الرقابة الداخلية،

٦. فتح عضوية الأحزاب بشكل اختياري ومفتوح لجميع الفلسطينيين دون أي تمييز،

٧. عدم الازدواجية في عضوية الأحزاب في الوقت ذاته.

المبدأ الثالث:

ممارسة العمل الحزبي محظور على كل من الفئات التالية: القضاة، والعاملين في القوات المسلحة والأجهزة الأمنية، ورئيس المجلس التشريعي، ورئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، والنائب العام، ورئيس ديوان الموظفين، ورئيس هيئة الكسب غير المشروع، ومحافظ سلطة النقد، وأعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي، ورئيس وأعضاء اللجنة المركزية للانتخابات، والأشخاص الذين تقل أعمارهم عن 18 عاماً، وموظفي الحكومة أثناء ساعات الدوام الرسمي.

المبدأ الرابع:

١. بعد الإعلان عن تأسيس وتسجيل الحزب وفق القانون وتمتعه بالشخصية الاعتبارية، لا يجوز حله إلاّ وفق أحكام نظامه الأساسي أو بقرار قطعي من محكمة مختصة،

٢. القضاء هو الجهة الوحيدة المختصة بالنظر في كافة الطعون والإجراءات المتعلقة بشؤون الأحزاب.

المبدأ الخامس: مالية الحزب

- تعتبر أموال الحزب أموالاً عامة ويسري عليها ما يسري على المال العام من قواعد وأحكام، وتتشكل إيراداته من الاشتراكات والتبرعات والهبات غير المشروطة،
- يلزم الحزب بعدم قبول أموال وتبرعات من كيانات غير شرعية بمقتضى القانون الفلسطيني،
- يلزم الحزب بعدم صرف أمواله إلاّ على أغراضه وأهدافه طبقاً للقواعد والإجراءات التي يحددها نظامه الأساسي،
- تلتزم السلطة الوطنية الفلسطينية بتخصيص مساعدات مالية للأحزاب وفقاً لنظام يستند إلى أحكام القانون ويصدر وفق القانون.

المبدأ السادس:

مقار الحزب ووثائقه ومراسلاته ووسائل اتصاله مصونة فلا يجوز مراقبتها أو مداهمتها أو مصادرتها إلا بقرار قضائي.

المبدأ السابع:

١. تتمتع الأحزاب بالحق في استخدام وسائل الإعلام الرسمية بشكل عادل وذلك لنقل وجهة نظرها إلى الرأي العالمي،

٢. لكل حزب حق تملك وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمطبوعة للتعبير عن أرائه.
(أمان، 2006، هـ)

في ختام هذا الفصل نستطيع القول أن التجربة الفلسطينية في مجال تعميق النزاهة ومكافحة الفساد هي تجربة حديثة نسبياً، إذ لم تعرف فلسطين نظام المؤسسات والدوائر وتشكيلها أو تشكيل هيكلية الدولة إجمالاً إلا من فترة قصيرة نسبياً، بدأت مع مجيء السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994. ومن الممكن القول هنا أن عوامل عديدة ساهمت في تفشي الفساد في فلسطين منها طبيعة المرحلة الانتقالية واستمرار وجود الاحتلال، بل وتدخله المستمر في كافة شؤون المجتمع الفلسطيني، إضافة إلى بنية النظام السياسي الفلسطيني وهيمنة السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية، وغياب الرقابة الفعلية من قبل الهيئات المخولة بذلك، وعدم قدرة السلطة على فرض سيادة القانون على الشارع الفلسطيني. وقد ساهم كل ذلك، إضافة إلى عوامل أخرى تم ذكرها سابقاً، في تفشي الفساد في جسم السلطة الوطنية الفلسطينية وفي قطاعات المجتمع الفلسطيني المختلفة.

لكن مع ذلك فإن ما يميز المجتمع الفلسطيني هو محاولاته المستمرة لاحتواء الفساد، إما عن طريق إيجاد منظومة قانونية لمكافحة الفساد، أو من خلال قيام محاولات ومبادرات، مؤسسية أو فردية، تدعو إلى محاربة الفساد في فلسطين ونشر التوعية بوجوده وخطره على كافة مناحي الحياة. إلاّ أن ذلك يحتاج إلى إرادة قوية ورغبة فعلية من قبل السلطة ومن قبل فئات المجتمع المختلفة لمحاربة الفساد والتصدي له وتحقيق نظام نزاهة وطني قوي وفعال، وبحاجة إلى تواصل المحاولات لتحقيق ذلك. وسيتطرق الفصل القادم إلى عدد من الحالات الدراسية من واقع المجتمع الفلسطيني في إطار التوعية وبذل الجهد للحد من انتشار الفساد.

الفصل الخامس

حالات دراسية

1-5 حالات دراسية من ملفات المجلس التشريعي

تقرير التجاوزات الخاصة بعطاء السيارات الحكومية.

تقرير المساعدات العينية المقدمة للشعب الفلسطيني.

تقرير سلطة النقد.

تقرير مصنع الشرق الأوسط.

تقرير إسكان نقابات العمال.

تقرير التجاوزات في وزارة النقل والمواصلات.

تقرير صفقة باصات النقابة.

تقرير ملف الأراضي.

2-5 حالات افتراضية تم تطويرها

خروق قانونية

خليها في العيلة

الأرض عديلة الروح

ظرف داخل ظرف

الحالات الدراسية : تطبيقات عملية

يهدف هذا الفصل إلى التعرف على بعض الحالات الدراسية المأخوذة من واقع المجتمع الفلسطيني، وذلك تطبيقاً على ما تقدم شرحه عن واقع المجتمع الفلسطيني. وتظهر هذه الحالات أنه وعلى الرغم من انتشار الفساد في المجتمع في المناصب العليا إجمالاً، إلا أن هناك مقابل ذلك محاولات مستمرة لتحقيق النزاهة ومكافحة الفساد، إلاّ أنها لا تتقدم بالسرعة المطلوبة لتحقيق نتائج سريعة وقوية. وقد تم نتيجة لهذه المحاولات فتح العديد من قضايا الفساد للتحقيق فيها واتخاذ الإجراءات بشأنها.

وفي هذا الفصل سيتم عرض نوعين من حالات الفساد في مختلف المجالات: النوع الأول حالات حقيقية تم فيها تمويه الأسماء والقرائن التي تنتهك الخصوصية، والنوع الثاني حالات افتراضية تساعد في اكتمال الصورة لدى الطالب حول مجالات الفساد المختلفة، وذلك لاستعمالها كتطبيقات على ما تم عرضه نظرياً من خلال جميع فصول الكتاب السابقة، وذلك من خلال تحليل هذه الحالات الدراسية للخروج من كل حالة دراسية بتصور عن نوع الفساد وشكله وحجمه وسبب وجوده وكيفية محاربته.

في القسم الأول تم أخذ الحالات من تقارير جلسات المجلس التشريعي الفلسطيني، وقد تم أخذ الحالة كما هي في تقارير المجلس، لكن بدون ذكر أسماء الشخصيات الواردة في التحقيقات. وفي نهاية كل حالة تم عرض مجموعة من الأسئلة التي تتم الإجابة عنها من خلال مناقشة الحالة المعروضة بشكل فردي وفي مجموعات عمل. أما في القسم الثاني فقد تم طرح حالات افتراضية ممكنة الحدوث، وذلك بهدف التعرف على أنواع وأشكال فساد لم ترد في الحالات السابقة. وفي نهاية كل حالة دراسية، كما في القسم الأول، تم طلب الإجابة عن عدد من الأسئلة بهدف التعرف على حالة الفساد المعروضة وحجمها والبحث عن حل لها.

وبذلك يوفر هذا الفصل فرصة للتعرف عن قرب ومن خلال حالات واقعية، حقيقية أو افتراضية، على تجارب يعيشها ويواجهها المجتمع الفلسطيني، مما يعمل على إعطاء المعنى لما تمت دراسته في الفصول السابقة، ومما يطور لدى الطالب مهارات مناقشة الحالات واقتراح الحلول، وينمي لديه الاتجاهات الإيجابية والميول والقيم اللازمة لبناء نظام الحكم الصالح وإيجاد أسس لبناء نظام النزاهة الوطني الفلسطيني، ومحاربة الفساد والتوعية بمخاطره ووجوده للوصول إلى المجتمع الصالح المنشود.

1-5 حالات دراسية من ملفات المجلس التشريعي

الحالة (1)

اقرأ الحالة التالية وأجب عن الأسئلة التي تليها، ثم قم بمناقشة إجاباتك مع مجموعة من زملائك لتكونوا رأياً مشتركاً يمثل المجموعة (مع احتفاظ البعض برأيه الخاص وحق طرحه إذا لم يتم التوصل إلى اتفاق تام). على كل مجموعة أن تقدم تقريراً موجزاً لبقية الصف حول مجمل الإجابات.

بسم الله الرحمن الرحيم

المجلس التشريعي الفلسطيني

الدورة الثامنة- الفترة الأولى

اللجنة الاقتصادية

تقرير اللجنة حول

التجاوزات الخاصة بعطاء السيارات الحكومية

قامت اللجنة الاقتصادية بمتابعة الشكاوي المقدمة من شركة (س) التجارية والتي تتضمن اعتراضها على الإجراءات التي رافقت طرح عطاء السيارات الحكومية رقم -/ 2003 وإحالته، وأرسلت عدداً من الرسائل إلى الجهات ذات العلاقة للاستيضاح وفي مقدمتها وزارة النقل والمواصلات.

وبعد دراسة الموضوع فقد تبين للجنة ما يلي:

1. أن العطاء المذكور يتعلق بتوريد مركبات لمؤسسات في السلطة الوطنية (سيارات للوزراء والوكلاء والمدراء العامين وأعضاء المجلس التشريعي ومركبات للخدمات

والأمن والبلديات) وهو مطروح من قبل وزارة النقل والمواصلات.

2. أن وزارة النقل والمواصلات قامت بتغيير أحد الشروط الأساسية في العطاء والمتعلق بقوة العزم للسيارة (Torque) وذلك قبل 48 ساعة فقط من فتح العطاء، وذلك بحجة خطأ في طباعة العطاء كما أفاد الموظف المسؤول.

3. أن عدداً من أعضاء اللجنة الفنية التي قامت بوضع المواصفات الفنية للعطاء اشتركوا في لجنة الإشراف على فتح العطاء وتحديد الجهات التي تم إرساء العطاء عليها.

وبناء على ما تقدم فقد استخلصت اللجنة النتائج التالية:

1. وجود خلل في الإجراءات الخاصة بالعطاء المذكور، حيث تبين أن التغيير في قوة العزم للسيارة المخصصة لوكلاء الوزارات وأعضاء المجلس التشريعي أدى إلى دخول سيارة لم تكن لديها الفرصة بالدخول في العطاء لولا هذا التعديل، وتم إرساء العطاء عليها، وعلى ضوء اجتماع مشترك بين وزارة المواصلات ووزارة المالية بتاريخ -/-/ 2003 تم إبلاغ اللجنة بقرار إلغاء البند الثاني من عقد توريد المركبات المشاركة سابقاً والمتعلق بتوريد مركبة لمجموعة من الأسباب أشارت لها رسالة وزير النقل والمواصلات للجنة بتاريخ -/-/ 2003.

2. أن التعديل المذكور لم يأت استدراكاً لخطأ مطبعي كما تم تبرير ذلك.

3. أن هناك ضرراً لحق بالشركات الأخرى المشتركة في العطاء المذكور نتيجة لهذا التعديل.

وعليه فإن اللجنة الاقتصادية توصي مجلسكم الموقر بما يلي:

1. مطالبة السلطة التنفيذية (وزارة النقل والمواصلات) بتشكيل لجنة تحقيق حول الموضوع، وإبلاغ المجلس التشريعي بنتائجه.

2. مطالبة مجلس الوزراء بتشكيل لجنة عطاءات مركزية والالتزام بالشروط والإجراءات السليمة كما وردت في قانون اللوازم العامة.

أسئلة للنقاش:

١. أي نوع من الفساد يمكن أن يعتبر ما ورد أعلاه، وهل هو فساد صغير/ كبير؟

٢. لماذا ينشأ مثل هذا النوع من الفساد؟

٣. ما هو رأيك في المبررات المطروحة من قبل وزارة النقل والمواصلات؟

٤. ما مدى خطورة هذا النوع من الفساد على المؤسسات والأفراد؟

٥. كيف ينبغي التعامل مع هذه الحالة؟

الحالة (2)

اقرأ الحالة التالية وأجب عن الأسئلة التي تليها، ثم قم بمناقشة إجاباتك مع مجموعة من زملائك لتكونوا رأياً مشتركاً يمثل المجموعة (مع احتفاظ البعض برأيه الخاص وحق طرحه إذا لم يتم التوصل إلى اتفاق تام). على كل مجموعة أن تقدم تقريراً موجزاً لبقية الصف حول مجمل الإجابات.

بسم الله الرحمن الرحيم

المجلس التشريعي الفلسطيني

الدورة التاسعة- الفترة الأولى

الجلسة الأولى/ الاجتماع الثامن عشر المنعقدة في مدينة غزة

لجنة الرقابة العامة واللجنة الاقتصادية

تقرير اللجنتين حول

إجراءات وآليات التعامل مع المساعدات العينية المقدمة للشعب الفلسطيني

تابعت اللجنتان الاقتصادية والرقابة العامة موضوع المساعدات العينية المقدمة للشعب الفلسطيني وآليات التعامل مع هذه المساعدات سواء من حيث: الجهة صاحبة المسؤولية عن هذه المساعدات، وإجراءات تخليصها وإدخالها إلى الأراضي الفلسطينية، وإجراءات وظروف تخزينها، وسياسات وآليات توزيعها.

كما تابعت اللجنتان شكوى اللجنة المركزية للجان الشعبية لمحافظة رام الله والبيرة التي تتعلق بتوزيع مواد تموينية منتهية الصلاحية مصدرها المساعدات المقدمة للشعب

الفلسطيني.

حيث عقدت اللجنتان اجتماعاً مشتركا بتاريخ -/-/ 2004، واستمعتا لشهادة ممثلين عن اللجنة المركزية الشعبية حول سوء استخدام المساعدات العينية المخصصة لمساعدة الحالات الاجتماعية، وبشكل خاص توزيع مواد غذائية غير صالحة للاستخدام البشري في محافظة رام الله، كما استدعت اللجنتان رئيس اللجنة المشرفة على توزيع المساعدات العينية للإجابة عن استفسارات أعضاء اللجنتين، والذي قدم وجهة نظره حول الموضوع وشرح ملابسات وظروف تكليفه بإدارة ملف المساعدات العينية.

وكانت اللجنتان قد وجهتا عدداً من الخطابات إلى كل من الأخ رئيس مجلس الوزراء، ووزير الاقتصاد الوطني، وآخرون للاستيضاح منهم حول الجهة المكلفة رسمياً بالأشراف على المساعدات العينية، والجهة التي تشكل مرجعية لها وطبيعة المعايير التي يتم بموجبها توزيع هذه المساعدات على المواطنين، وتلقت اللجنتان الردود على هذه الخطابات.

وعلى ضوء الاجتماع الذي عقدته اللجنتان مع الجهات ذات العلاقة والردود المكتوبة على المراسلات التي وجهتها تبين لهما ما يلي:

- أن وزارة التموين كانت تتولى إدارة موضوع المساعدات العينية بالتعاون مع عدد من المؤسسات الأخرى مثل وزارة الشؤون الاجتماعية.
- بعد أن تم دمج وزارة التموين في إطار وزارة الاقتصاد الوطني أصبح موضوع المساعدات من مسؤوليات هذه الوزارة.
- في ضوء حدوث إشكاليات حول دور وموقع السيد (أ) في وزارة الاقتصاد الوطني الذي اعتبر نفسه وكيلاً لوزارة الاقتصاد الوطني (بعد أن كان يشغل منصب وكيل وزارة التموين)، الأمر الذي رفضه الوزير مما أدى إلى تدخل السيد الرئيس

ياسر عرفات (رحمه الله) من خلال طلب (أ) بان يصبح (هو شخصياً) مشرفاً ومنسقاً للمساعدات العينية، وقد تلقى الموافقة على ذلك من الأخ الرئيس.

وهو ما أكده السيد وزير الاقتصاد الوطني في رده على اللجنة في الاجتماع الذي عقدته اللجنتان معه، حيث أشار إلى انه يتبع مكتب الرئيس مباشرة.

وبالرغم من تأكيد الأخ (أ) السابق بأنه يتبع مباشرة لمكتب الأخ رئيس السلطة الوطنية، إلاّ أن المراسلات الصادرة منه تتم على ورق مروس لوزارة الاقتصاد الوطني، كما يوقع على هذه المراسلات بصفته وكيل وزارة الاقتصاد الوطني/ التموين

وقد اعتبر وزير الاقتصاد الوطني موافقة الأخ الرئيس على طلب السيد (أ) إخلاء طرف لمسؤولية وزارة الاقتصاد في هذا الموضوع وتقدم بطلب خطي إلى الأخ الرئيس بهذا الشأن.

ومنذ ذلك الحين يتولى السيد (أ) مع 11 موظفاً من الموظفين العاملين أساساً في وزارة التموين (سابقاً) الإشراف على إجراءات إدخال المساعدات من معبري الكرامة ورفح، وتخزينها وتوزيعها في الضفة الغربية وقطاع غزة.

وقد تبين للجنتين أن هذه الإجراءات تتم على النحو التالي:

تخزين المساعدات في الخارج وإدخالها إلى الأراضي الفلسطينية

تبين للجنتين أن هناك محطة لتجميع المساعدات العينية في الأردن، حيث يتم تغليف وتخزين هذه المساعدات بعد وصولها من المانحين في مخازن الهيئة الخيرية الهاشمية، وبعد تحديد الاحتياجات من قبل السيد (أ) يتم تبليغها إلى السفارة الفلسطينية بكتاب رسمي والتي تقوم بدورها بتبليغها للهيئة الخيرية الهاشمية، كما يقوم السيد (أ)

بالطلب من وزارة الشؤون المدنية الحصول على الإعفاء الجمركي للكمية المطلوبة من الجانب الإسرائيلي (باعتبارها تبرعات للسلطة الوطنية الفلسطينية) وطلب تحديد المعبر الذي سيتم إدخال المساعدات منه، وكانت تتولى شركة تخليص فلسطينية كلفت من قبل وزارة التموين (السابقة) التنسيق مع سلطات المعبر بالشراكة مع شركة إسرائيلية، وبعد فحص المساعدات أمنياً على المعبر ودفع الرسوم المطلوبة للجانب الإسرائيلي، تحمل هذه المساعدات على شاحنات فلسطينية لإيصالها إلى محافظات الضفة الغربية، وعبر معبر رفح إلى محافظات قطاع غزة.

ووفقا لما أشار إليه السيد (أ) فإنه قام بتغيير الشركة التي كانت تتولى التخليص على المساعدات واعتماد شركة جديدة بالتلزيم، وذلك بديلاً عن شركة DD للشحن والتوزيع التي أشار السيد (أ) بأنها مملوكة لأنجال أحد الوزراء، وأنه استشار وزارة المالية التي لم تعترض على فكرة التلزيم.

تخزين المساعدات العينية في الأراضي الفلسطينية

تبين للجنتين أنه بعد إدخال المساعدات العينية يتم تخزينها في عدد من المخازن في مدينة رام الله ومدينة بيتونيا ومدينة طوباس وفي قطاع غزة...الخ، وأن المخازن المؤجرة لتخزين المساعدات العينية هي فقط مخزنين الأول في مدينة رام الله والثاني في طوباس، بينما المخازن الأخرى هي تبرع من المواطنين. ومن الواضح أن هذه المخازن لم تُعد أصلاً لتخزين المواد التموينية، إذ أن بعضها لا يتوفر فيه الحد الأدنى من شروط التخزين لمثل هذه المواد، مما يفسر تلف بعضها بسبب الرطوبة وسوء التخزين، وهو ما تؤكده نتائج تحليل بعض هذه المواد التموينية من قبل وزارة الصحة.

توزيع المساعدات العينية

بالرغم من إشارة الأخ (أ) إلى أنه يتم تسليم المساعدات إلى لجنة عليا في كل محافظة برئاسة المحافظ وعضوية مندوب عن التموين وزارات العمل والشؤون الاجتماعية والغرفة التجارية، إلاّ أنه تبين للجنتين أن هناك عدة جهات تتولى عملية استلام وتوزيع المساعدات العينية. ففي محافظة رام الله والبيرة تتولى اللجان الشعبية بالإضافة إلى المحافظ استلام وتوزيع هذه المساعدات وذلك منذ الاجتياح الإسرائيلي للمدن الفلسطينية، بينما يتم تسليم هذه المساعدات للمحافظ في محافظات أخرى، أو للهيئات المحلية مباشرة، والبعض الآخر يوزع من خلال وزارة الشؤون الاجتماعية، وبعضها يوزع مباشرة على جمعيات أهلية ومراكز طبية وأخرى لحالات إنسانية فردية، كما هو واضح من المخاطبات التي زود (أ) اللجنتين بها.

كما لوحظ وجود الكثير من الطلبات التي كانت ترد إلى السيد (أ) للحصول على المساعدات العينية من قبل مؤسسات وأجهزة أمنية وبشكل خاص من حرس الرئاسة.

شراء مواد تموينية كمساعدات عينية

أشار السيد (أ) إلى شراء مواد تموينية لتوزيعها كمساعدات في بعض الأحيان حيث كان يتم ذلك من خلال كتاب يرسل من محافظ المنطقة للأخ الرئيس من أجل اعتماد كمية المواد المطلوبة وبعد موافقة الرئيس عليها يتم تشكيل لجنة برئاسة المحافظ وعضوية مندوب عن التموين ووزارة المالية، تقوم باستدراج أسعار المواد المطلوبة وطريقة تجهيزها وتوصيلها، وقد أصبح مندوب وزارة المالية في المحافظة يرأس لجنة الشراء بعد تسميته من قبل مدير عام اللوازم والمشتريات في الوزارة.

استخلاصات اللجنتين

من تتبع آليات وإجراءات التعامل مع المساعدات العينية التي سبق ذكرها استخلصت اللجنتان الملاحظات التالية :

- أن هناك غياباً واضحاً لوجود مؤسسة رسمية مسؤولة تتولى متابعة المساعدات العينية المقدمة للشعب الفلسطيني كما أن هناك غياباً لجهة مرجعية للإشراف على هذه العملية، فالتعامل مع هذه المساعدات يتم من خلال مجموعة من الموظفين الذين كانوا على ملاك وزارة التموين (11 موظفاً) برئاسة السيد (أ) فردياً الذي يتبع شكلياً ومباشرة لمكتب السيد الرئيس دون أية متابعة أو رقابة من قبل أي من مؤسسات السلطة الوطنية أو مجلس الوزراء.

- أدى غياب مؤسسة مسؤولة وصاحبة اختصاص في إدارة المساعدات العينية إلى بروز العديد من مظاهر الخلل في مختلف المراحل التي تمر بها هذه العملية وفي مجال الرقابة عليها، فليس هناك وضوح لجهة محددة للتعامل مع الجهات الخارجية التي تقدم المساعدات وكيفية تسلمها وتخزينها في بعض الأقطار قبل دخولها الأراضي الفلسطينية، حيث يتم ذلك بأشكال وأساليب وأدوات متنوعة.

- عدم اعتماد آلية توفر القدرة العملية على فحص المساعدات للتأكد من صلاحيتها قبل إدخالها إلى الأراضي الفلسطينية.

- أن الشركات التي تولت التخليص على هذه المساعدات ونقلها تم اختيارها دون طرح عطاء خاص بذلك.

- أنه بالرغم من الحديث عن وجود مخازن لتخزين هذه المساعدات في الضفة الغربية وغزة إلاّ أنه ليس هناك جهة مؤهلة ومتخصصة للإشراف على هذه المخازن للتأكد من صلاحياتها ومحتوياتها.

- جرى توزيع بعض المواد التموينية غير الصالحة للاستهلاك البشري، وهو ما ورد في شكوى اللجنة المركزية للجان الشعبية في محافظة رام الله والبيرة التي أشارت إلى تسلمها مواد تموينية غير صالحة، وهذا ما أكدته بعض نتائج فحوصات وزارة الصحة.

- تعدد الجهات التي تتولى توزيع المساعدات العينية يخلق نوعاً من البلبلة وعدم التأكد إذا ما كانت هذه المساعدات تصل إلى مستحقيها بسبب غياب الرقابة والتقارير التي تقدم لجهة إشرافية.

ومن ثم ترى اللجنتان أن غياب الإطار المؤسسي والتنظيمي وعدم اعتماد رسمي من جهة ذات صلاحية تحدد أسس ومعايير التعامل مع المساعدات العينية وإجراءات استقبالها والتأكد من صلاحياتها وتخزينها، أدى إلى بروز العديد من مظاهر الخلل في إدارة هذه العملية المهمة وأن استمرار التعامل معها بهذه الطريقة في ظل الظروف الصعبة الراهنة، حيث يعاني معظم المواطنين من تدني مستوى الدخل وارتفاع نسبة البطالة والفقر، سوف يفاقم حالة فقدان المصداقية في عمل مؤسسات السلطة الوطنية ويوفر بيئة خصبة للفساد.

وعليه فإن اللجنتين الاقتصادية والرقابة توصيان مجلسكم الموقر مطالبة مجلس الوزراء بما يلي:

1. تحديد الإطار المؤسسي المناسب لإدارة هذه العملية وتحديد مرجعيته بالاشتراك مع الوزارات ذات الاختصاص والقطاع الأهلي، وذلك لضمان الدور الرقابي والصحي والعدالة في التوزيع.

2. تكليف وزير المالية بتشكيل لجنة تحقيق لفحص ظروف تلزيم عطاء نقل وتخليص المساعدات العينية من خلال شركة (ب) وشركة (ج)، وتحديد طبيعة المخالفات

القانونية التي حصلت في هذا المجال والأشخاص المسؤولين عنها، على أن يتم الالتزام باختيار الشركات التي تتولى عملية التخليص على المساعدات العينية ونقلها من خلال طرح عطاء عام وفقاً للقانون، وتجنب تضارب المصالح دائماً.

3. أن يتم اعتماد معايير للتوزيع من قبل مجلس الوزراء تقوم على أسس قطاعية وجغرافية بحيث يأخذ بالاعتبار احتياجات الفئات المحتاجة، والمناطق المنكوبة، والعاطلين عن العمل، والمناطق المتضررة من جدار الفصل العنصري، وأن تقوم الجهة ذات الاختصاص بنشر هذه المعايير وتنفيذها.

4. إيجاد مخازن لتخزين المساعدات العينية تتفق والشروط اللازمة والمطلوبة في تخزين المواد التموينية، وإخضاعها للرقابة المستمرة.

5. أن يقوم مجلس الوزراء بحصر جميع أسماء الأشخاص الذين يشغلون مناصب عليا في السلطة الوطنية (وكيل، ووكيل مساعد، ومدير عام، ومدير)، ولا يمارسون مهامهم في إطار وزارات أو مؤسسات عامة ينظم عملها القانون ومرجعيتها مجلس الوزراء أو وزارة وذلك بهدف إعادة تسكينهم في مؤسسات السلطة الرسمية.

6. تحديد المسؤوليات في ممارسة العمل وعدم الخلط بين ما هو رسمي تابع لوزارة ما وما هو غير رسمي، خاصة في استخدام الأوراق الرسمية والأختام كما حصل في المعاملات الخاصة بالمساعدات العينية من خلال استخدام الأوراق الرسمية لوزارة الاقتصاد الوطني.

7. مع الأخذ بالاعتبار جميع القضايا الواردة أعلاه على أن يقدم مجلس الوزراء تقريراً مفصلاً عما أنجزه في إعادة تنظيم إدارة موضوع المساعدات العينية المقدمة للشعب الفلسطيني خلال شهر من تاريخ صدور هذا القرار إلى المجلس التشريعي.

أسئلة للنقاش:

١. أي نوع من الفساد يمكن أن يعتبر ما ورد أعلاه؟ وهل هو فساد صغير أم كبير؟

٢. لماذا ينشأ مثل هذا النوع من الفساد؟

٣. ما مدى خطورة هذا النوع من الفساد على المؤسسات والأفراد؟

٤. كيف ينبغي التعامل مع هذه الحالة؟

٥. هل هناك أية إجراءات مسبقة كان من الممكن أن تحول دون وقوع مثل هذه التصرفات/ الخروقات؟

الحالة (3)

اقرأ الحالة التالية وأجب عن الأسئلة التي تليها، ثم قم بمناقشة إجاباتك مع مجموعة من زملائك لتكونوا رأياً مشتركاً يمثل المجموعة (مع احتفاظ البعض برأيه الخاص وحق طرحه إذا لم يتم التوصل إلى اتفاق تام). على كل مجموعة أن تقدم تقريراً موجزاً لبقية الصف حول مجمل الإجابات.

بسم الله الرحمن الرحيم

المجلس التشريعي الفلسطيني

الدورة التاسعة- الفترة الأولى

الجلسة الأولى / الاجتماع الثالث المنعقد في مدينة رام الله

تقرير اللجنة الخاصة حول

تجاوزات السيد (س) المسؤول في سلطة النقد

تنفيذاً لقرار المجلس التشريعي رقم 00/ 00/ 0000 القاضي بتكليف لجنة خاصة من رؤساء لجان الاقتصادية والموازنة والقانونية والرقابة العامة لدراسة تجاوزات السيد (س) المسؤول بمنصب رفيع في سلطة النقد الفلسطينية، ومدى دستورية استمرار ممارسته لمهام منصبه في غياب مصادقة المجلس التشريعي على ترشيحه، وتقييم علاقاته مع المجلس التشريعي خلال المرحلة الماضية، وتقديم تقرير حولها إلى المجلس.

درست اللجنة ملف السيد (س) مع المجلس التشريعي ولجانه ذات العلاقة، واتضح للجنة وجود مجموعة من التجاوزات التي صدرت عن السيد (س)، يمكن إجمالها على النحو التالي:

أولاً: الوضع الدستوري للمكلف بمنصب في سلطة النقد

بالرغم من نص القانون الأساسي في المادة (93) فقرة (2) على أن تعيين محافظ سلطة النقد يتم بقرار من رئيس السلطة الوطنية ومصادقة المجلس التشريعي على التعيين، اتضح للجنة أن (س) المكلف بمنصب محافظ سلطة النقد يواصل أداء مهام المحافظ دون مصادقة المجلس على تعيينه، وهو ما دعا المجلس إلى إصدار عدة قرارات تطالب السلطة التنفيذية باستكمال إجراءات تعيينه، وهي: القرار رقم xxx بتاريخ -/ -/ 2003 والقرار رقم zzz بتاريخ -/ -/ 2003 ، والقرار رقم www بتاريخ -/ -/ 2004 .

وعليه فإن اللجنة ترى أن استمرار تجاهل السلطة التنفيذية لقرارات المجلس بخصوص رئيس سلطة النقد المكلف طوال المدة السابقة، وعدم استكمال الإجراءات الدستورية لتعيينه يجعل القرارات الصادرة عن سلطة النقد مطعون في قانونيتها، ويسجل مخالفة دستورية لا يجوز استمرارها.

ثانياً: عدم احترام السيد (س) المكلف بمنصب محافظ سلطة النقد لقرارات المجلس التشريعي

اصدر السيد (س)عدة تعليمات إلى المصارف ثم عاد وسحب بعضها فيما بعد بشأن إجراءات عقابية بحق شركة الأمانة لتدقيق الحسابات على إثر إدلائها بشهادة ومعلومات لإحدى لجان المجلس التشريعي، وعلى ضوء استدعاء السيد (س) من قبل لجان الموازنة والقانونية والاقتصادية وتوضيح طبيعة شهادة الشركة المذكورة أمام المجلس وقانونيتها له، فان السيد (س) لم يلغ إجراءاته بحق الشركة بشكل واضح وفقاً لاتفاقه مع اللجان الثلاث واستمر في رفض محاولات المجلس التشريعي لدفعه الالتزام بالاتفاق الذي تم معه، مما دفع المجلس إلى إصدار قرار بتاريخ -/ -/ 2003 رقم yyy يقضي بمطالبة السلطة التنفيذية الإيعاز لمجلس سلطة النقد إلغاء الإجراءات

الخاصة بحق شركة الأمانة. وإمعاناً في موقفه الكيدي من الشركة المذكورة قام السيد (س) بشطب اسم الشركة من قائمة الشركات المعتمدة في تدقيق المصارف مستغلاً موقعه في سلطة النقد لتصفية حساباته الشخصية مع الشركة.

ثالثاً: تضارب المصالح

تولى السيد (س) مهام رئيس لجنة الإشراف على بنك الازدهار (وهو بنك فلسطيني خاص) في الوقت الذي استمر في عمله في سلطة النقد، مما أتاح له من موقعه كمحافظ الاطلاع على حسابات ومعلومات تتعلق بالبنوك الأخرى وهو ما لا يعتبر مقبولاً من الناحية المهنية، ويشكك في نزاهة قراراته ويتيح مجالاً لتضارب المصالح بين كونه مسؤولاً عن إدارة مصرف في الوقت الذي يناط به كمحافظ سلطة النقد مهمة الرقابة على المصارف.

رابعاً: سوء استخدام الموقع

اعترف السيد (س) أمام لجنة الموازنة واللجنة القانونية واللجنة الاقتصادية بتلقيه تسديدات تقاعدية من وزارة المالية مرتين عن ذات الفترة، مرة سدد إلى صندوق توفير سلطة النقد (باعتباره موظفا في السلطة / نائب محافظ ومحافظ) ومرة أخرى إلى صندوق توفير العاملين في جامعة (ج) باعتباره أستاذاً معاراً منها إلى السلطة الوطنية، حيث وصل المبلغ الذي صرف لصالحه (17585 ديناراً أردنيا) دون وجه حق في الجامعة، وفقاً للقائمة التي تلقتها اللجنة الاقتصادية من وزارة المالية.

وبالرغم من ادعاء السيد (س) بأن المبلغ صرف له مساعدة من قبل السيد الرئيس إلاّ أن سجلات وزارة المالية تثبت أن المبلغ صرف له في إطار كونه معاراً للسلطة، مما استدعى من السيد وزير المالية وقف الاستمرار في تسديد هذا الاستحقاق كونه

مخالفاً للقانون، ولم يقم السيد (س) بإعادة المبلغ الذي تم صرفه إلى وزارة المالية حتى تاريخه.

خامساً: عدم المحافظة على استقلالية سلطة النقد واحترام سيادة القانون وقرارات المحاكم الفلسطينية

قام السيد (س) بتجميد أموال جمعيات خيرية دون الاستناد إلى أمر قضائي كما ينص على ذلك القانون (مادة رقم 41 من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000).

وعلى ضوء نقاش المجلس التشريعي لموضوع احترام قرارات محكمة العدل العليا الفلسطينية بشأن تحرير أموال الجمعيات المذكورة وضرورة إلزام سلطة النقد بتنفيذها وجه السيد (س) رسالة إلى المجلس التشريعي يتراجع فيها عن تعليماته السابقة شكلاً، إذ عاد ووافق على الرضوخ لقرار إداري مخالف للقانون لا يحرر الأموال الخاصة بالجمعيات المذكورة وإنما ينقلها للسيد وزير الداخلية لينظم صرفها علماً بأن وزارة الداخلية جهة مسؤولة عن ترخيص وتسجيل الجمعيات وليس مناطاً بها وفقاً للقانون تحت أية ظروف أية أمور تتعلق بتنظيم صرف أموال الجمعيات، وأن إشارة السيد (س) إلى البند رقم 6 من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ليس في محله إذ يشير البند المذكور إلى دور الوزير المختص وهو ليس وزير الداخلية في كل الأحوال ولا يعطي البند المذكور الوزير المختص مسؤولية تنظيم صرف أموال الجمعيات وإنما يعطيه حق متابعة نشاطها للتأكد من أن أموالها صرفت في سبيل الغرض الذي خصصت من أجله وفقاً لأحكام القانون ونظام الجمعية، مما يشكل استهتاراً بقرارات المحاكم والمجلس التشريعي ذات الصلة.

مما تقدم يتضح تعدد التجاوزات الصادرة عن السيد (س) وتكرارها خلال مدة ممارسته السابقة لهذا المنصب، وعدم استجابته لقرارات القضاء الفلسطيني أو احترامه للقانون الأساسي بالمثول أمام المجلس للمصادقة على تعيينه وقبوله مباشرة أعماله دون ذلك.

وعليه فإن اللجنة توصي المجلس التشريعي باعتبار السيد (س) شخصية غير مقبولة لشغل منصب مهم في السلطة الوطنية الفلسطينية. والطلب من السيد الرئيس تعيين شخصية مهنية كفؤة تتناسب وطبيعة المهام الملقاة على عاتق محافظ سلطة النقد على أن يقدم للمجلس التشريعي لاستكمال إجراءات المصادقة على تعيينه وفقاً لأحكام القانون الأساسي.

أسئلة للنقاش:

١. أي نوع من الفساد يمكن أن يعتبر ما ورد أعلاه، وهل هو فساد صغير/ كبير؟

٢. لماذا ينشأ مثل هذا النوع من الفساد؟

٣. ما مدى خطورة هذا النوع من الفساد على المؤسسات والأفراد؟

٤. كيف ينبغي التعامل مع هذه الحالة؟

٥. هل هناك أية إجراءات مسبقة كان من الممكن أن تحول دون وقوع مثل هذه التصرفات/ الخروقات؟

الحالة (4)

اقرأ الحالة التالية وأجب عن الأسئلة التي تليها، ثم قم بمناقشة إجاباتك مع مجموعة من زملائك لتكونوا رأياً مشتركاً يمثل المجموعة (مع احتفاظ البعض برأيه الخاص وحق طرحه إذا لم يتم التوصل إلى اتفاق تام). على كل مجموعة أن تقدم تقريراً موجزاً لبقية الصف حول مجمل الإجابات.

بسم الله الرحمن الرحيم

المجلس التشريعي الفلسطيني

الدورة العاشرة- الفترة الأولى

الجلسة الأولى / الاجتماع السابع عشر

المنعقد في مدينة رام الله

اللجنة الاقتصادية

تقرير اللجنة حول

ملف مصنع الشرق الأوسط للأنابيب

في إطار الدور الرقابي للجنة الاقتصادية على المشاريع الاقتصادية التي تملكها الحكومة أو تساهم فيها وأداء المسؤولين عنها، قامت اللجنة بمراجعة مشروع مصنع شركة الشرق الأوسط للأنابيب المساهمة المحدودة "مبيكو" وهو مشروع تم الاتفاق على إقامته بالشراكة بين اللجنة العليا للاستثمار التي كان يرأسها الوزير السابق (ص) وشركة (ك) الإيطالية، على أن يتم توريد معدات المشروع من شركة المعدات الإيطالية (م) وأن يكون المشروع برأسمال قدره 6.7 مليون دولار تشكل قيمة معدات المصنع

مقسمة على النحو التالي :

40% بقيمة 2.68 مليون دولار تورد بواسطة شركة (ك) الشريك الإيطالي

60% بقيمة 4.02 مليون دولار تورد بواسطة اللجنة العليا للتمويل والاستثمار (الشريك الفلسطيني)

إضافة إلى مبلغ 2.5 مليون دولار تمويل محلي بشرط الرهن لتغطية مستلزمات أخرى مثل الأرض والإنشاءات الخرسانية والتصاميم الهندسية والهياكل الحديدية .

إلا أن المشروع لم ينفذ على الأرض بالرغم من قيام اللجنة العليا للاستثمار ومن خلال وزير المالية بتحويل كامل المبالغ المستحقة عليها والتي بلغت حوالي 4.14 مليون دولار مثلت حصة السلطة من رأسمال المصنع إضافة إلى رسوم تسجيل الشركة ورسوم شحن الشحنة الأولى من معدات المصنع والتخليص عليها ورواتب وبدلات تنقل ورحلات المسؤولين الذين يمثلون الهيئة العليا للاستثمار في المشروع، يضاف إلى ذلك أيضاً مئات آلاف الشواقل التي دفعتها السلطة بسبب تخزين شحنات المصنع في ميناء أسدود لفترة طويلة .

وفي سبيل الاطلاع على تفاصيل هذا المشروع قامت اللجنة الاقتصادية باستدعاء رئيس مجلس إدارة المصنع، ووزير المالية السابق ورئيس اللجنة العليا للاستثمار، إلا أن أي منهما لم يلبّ دعوة اللجنة، حيث قامت اللجنة بتوجيه عدة دعوات لهما للحضور وذلك من خلال رئيس مجلس الوزراء غير أن الأخ (ل) امتنع عن الحضور تارة بحجة السفر وتارة بحجة أنه يتبع عضو اللجنة التنفيذية (ع) وتارة أخرى دون أي مبرر، أما الأخ (ع) فقد اعتذر مرتين عن الحضور مرة بداعي السفر إلى الأردن والثانية بحجة الإصابة بحادث يحول دون سفره من الأردن إلى الضفة الغربية .

وعليه فقد اعتمدت اللجنة في تقريرها على المعلومات التي استقتها من تقرير هيئة

الرقابة العامة حول الموضوع، وما جمعته من وثائق تتعلق بعقود تأسيس المصنع وتسجيله لدى مسجل الشركات حيث تم تأسيس شركة الشرق الأوسط للأنابيب المساهمة الخصوصية المحدودة بمقتضى قانون الشركات لسنة 1929 وتعديلاته كشركة محدودة الأسهم وسجلت في غزة تحت رقم (563123975) بتاريخ 18/ 2/ 1998.

تفاصيل المشروع

بتاريخ 17/ 11/ 97 تم تأسيس شركة الشرق الأوسط للأنابيب تحت رقم 563123975 برأسمال قدره 6 مليون دولار بواقع 600.000 سهم تملك اللجنة العليا للتمويل والاستثمار 360.000 سهم بقيمة 3.6 مليون دولار وشركة (ك) الإيطالية 2400.000 سهم بقيمة 2.4 مليون دولار وقد صدرت شهادة بتأسيس الشركة عن مسجل الشركات بتاريخ 18/ 2/ 1998، كما تم تشكيل مجلس إدارة للمصنع بقرار من وزير المالية بتاريخ 30/ 11/ 97 بصفته رئيس اللجنة العليا للتمويل والاستثمار مكون من (ن) رئيساً وعضوية كل من (ف) والسيد (و) واللذان أفادا أنهما لم يشاركا إطلاقاً في هذا النشاط.

وبتاريخ 9/ 6/ 1998 تم إبرام عقد إيجار بين اللجنة العليا للتمويل والاستثمار ووزارة الأوقاف لاستئجار أرض بمساحة 90 دونماً من ارض الأوقاف الواقعة من أراض محلة التفاح شرق مدينة غزه بقيمة بدل إيجار 63.000 دينار أردني عن كل سنة وقد تم ذلك بطلب من وزير المالية إلى الأخ الرئيس الذي طلب من وزارة الأوقاف تأجير الأرض لإقامة المصنع المذكور إلاّ أن اللجنة العليا للتمويل والاستثمار امتنعت عن تسلم الأرض بعد توقيع عقد الإيجار مع وزارة الأوقاف ولم يوضع العقد موضع التنفيذ، كذلك فقد قامت اللجنة العليا للاستثمار بشراء قطعة أرض أخرى لصالح المصنع في مدينة أريحا بمبلغ 966 ألف دولار وهناك بعض الإشكاليات متعلقة بملكية

الأرض المذكورة.

وبتاريخ 7/ 1/ 98 قامت وزارة المالية بفتح اعتماد مستندي باسم شركة (م) الإيطالية وتحويل مبلغ 4.020.000 حصة اللجنة العليا للتمويل والاستثمار في المعدات والسحب فقط وبتاريخ 23/ 2/ 1998 عهدت شركة الشرق الأوسط للأنابيب إلى شركة هندسية لإعداد المخططات والإشراف على إقامة منشآت المصنع مقابل 54.500 دولار إلاّ أن عدم تسلم الأرض حال دون إتمام أعمال المخططات الهندسية.

كذلك فقد تم اعتماد شركة ---- للصناعة والمقاولات في شهر 2/ 1998 لتنفيذ أعمال الإنشاءات الحديدية للمصنع بكلفة 785.5 ألف دولار إلاّ أنه لم يجر تنفيذ أي شيء على الأرض. وقد قامت شركة (ك) بتوريد 5 شحنات من معدات المصنع إلى ميناء أسدود في 8 أكتوبر بقيمة 4.363.500 دولار بنسبة 65% من إجمالي قيمة المعدات وهي في حدود حصة السلطة ولم يتم توريد حصة شركة (ك) الأمر الذي أدى إلى وصول جزء من معدات المصنع فقط.

وتولت الشركة الفلسطينية لخدمات النقل والتخليص إجراءات الشحن والتخليص للأجزاء التي وصلت من معدات المصنع وهي شركة مملوكة مناصفة بين السلطة الوطنية ويمثلها وزير المالية وشركة (ش) لخدمات النقل والتخليص ويملكها رجل أعمال إسرائيلي/ تل أبيب.

وقد قامت الشركة المذكورة بالتخليص على شحنة واحدة (كونتينر) وضع لدى الشركة الفلسطينية للخدمات التجارية لفترة طويلة ثم طلبت الشركة نقله من مخازنها حيث تم وضعه لدى مصنع AS دون سند استلام أو حماية أو ترتيبات للحفظ والتخزين رغم أن قيمة البضاعة نحو 400 ألف دولار.

وبقيت الشحنات الأخرى في ميناء أسدود بسبب امتناع اللجنة العليا للاستثمار

وشركة الأنابيب عن دفع المبالغ المستحقة لشركة التخليص الأمر الذي رتب تكاليف تخزين باهظة بلغت من شهر 2 / 98 وحتى 31/ 8/ 99 مبلغ 582.000 ألف شيكل إضافة إلى رسوم الميناء وعمولات تخليص بلغت 226 ألف شيكل كما دفعت وزارة المالية مبلغ 12400 دولار حصة الشركة الإيطالية من رسوم تسجيل الشركة رغم وجود وثائق تفيد بقيام الشركة المذكورة بتمويل قيمة الرسوم إلى حساب الشركة لدي البنك العربي / الرمال. !!!

مما تقدم يتضح أن اللجنة العليا للاستثمار ومجلس إدارة المصنع قد ارتكبت مجموعة من المخالفات التي تتمثل بما يلي:

- تبديد المال العام من قبل أشخاص مسؤولين في مواقع اتخاذ القرار بعدم إقامة المصنع المذكور رغم كل المبالغ التي دفعت من خزينة السلطة، وتعريض ما وصل من معدات المصنع للتلف والضياع، وعدم إلزام الشركة الإيطالية بدفع حصتها في المشروع ودون فرض أية التزامات عليها وإرهاق السلطة بمصاريف تخزين إضافية في ميناء أسدود بلغت 582 ألف شيكل، وغموض إجراءات التعاقد لشراء معدات المصنع وبالقيمة المحددة التي عرضتها الشركة الإيطالية المصنعة على وزير المالية ودون دراسة أية بدائل أخرى.

- وامتناع الشركة عن تنفيذ العقود الموقعة معها لإقامة البنية التحتية للمصنع مثل عقد الإيجار الموقع مع وزارة الأوقاف الخاص باستئجار أرض المصنع والعقد الموقع مع شركة الاستثمارات الهندسية لإتمام المخططات الهندسية، والعقد الموقع مع شركة (ن) لإقامة منشات المصنع وامتناع شركة التخليص المملوكة مناصفة من السلطة ومستثمر إسرائيلي عن تخليص شحنات المصنع، وإبقاء معدات بقيمة 4.138.675 مليون دولار لفترة طويلة وتعريضها للضياع بعد تهديد السلطات.

وبما أن مجلس الوزراء قد أحال اللجنة العليا للاستثمار إلى وزارة المالية وربطها

بصندوق الاستثمار الفلسطيني وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم 3 لسنة 2003 والقرار رقم 01/ 04/ 09/ م. و لسنة 2005، فإن اللجنة الاقتصادية توصي مجلسكم الموقر بإحالة الملف إلى النائب العام لإجراء تحقيق رسمي مع جميع الأشخاص الذين وردت أسماؤهم في تقرير هيئة الرقابة العامة بشبهة ارتكاب جريمة تبديد المال العام باعتبار أن هذه القضايا لا تسقط بالتقادم، وكذلك الطلب من السيد وزير المالية، باعتباره مسؤولاً عن صندوق الاستثمار الفلسطيني، البحث في كيفية التصرف ببقايا المصنع المذكور، والطلب من السيد رئيس مجلس الوزراء اتخاذ الإجراءات اللازمة بحق السيد--- بسبب امتناعه عن المثول أمام أحد لجان المجلس التشريعي، واتخاذ المقتضى القانوني بحقه ووقفه عن العمل لحين انتهاء إجراءات التحقيق معه من قبل النائب العام.

أسئلة للنقاش:

١. أي نوع من الفساد يمكن أن يعتبر ما ورد أعلاه، هل هي فساد صغير/ كبير؟

٢. لماذا ينشأ مثل هذا النوع من الفساد؟

٣. ما مدى خطورة هذا النوع من الفساد على المؤسسات والأفراد؟

٤. كيف ينبغي التعامل مع هذه الحالة؟

٥. هل هناك أية إجراءات مسبقة كان من الممكن أن تحول دون وقوع مثل هذه التصرفات/ الخروقات؟

الحالة (5)

اقرأ الحالة التالية وأجب عن الأسئلة التي تليها، ثم قم بمناقشة إجاباتك مع مجموعة من زملائك لتكونوا رأياً مشتركاً يمثل المجموعة (مع احتفاظ البعض برأيه الخاص وحق طرحه إذا لم يتم التوصل إلى اتفاق تام). على كل مجموعة أن تقدم تقريراً موجزاً لبقية الصف حول مجمل الإجابات.

بسم الله الرحمن الرحيم

المجلس التشريعي الفلسطيني

الدورة التاسعة- الفترة الأولى

الجلسة الأولى/ الاجتماع العاشر المنعقد في مدينة رام الله

اللجنة الاقتصادية

تقرير اللجنة حول

التجاوزات في مشروع إسكان (أ ب)

تابعت اللجنة الاقتصادية ومنذ ما يزيد عن العام موضوع إسكان (أ ب) الذي يديره السيد (س) في منطقة (م)، بعد أن تلقت عدداً من الشكاوى من الأعضاء المشتركين في الإسكان المذكور على السيد (س).

وقد بدأت المشاركة في مشروع الإسكان في بداية عام 1998، ووصل عدد المشتركين 180 مشتركاً، وكان على كل مشترك أن يدفع مبلغ 10 آلاف دينار يدفع منها مبلغ 8500 قبل استلام وحدته السكنية.

وكان الوعد بتسليم الوحدات السكنية للمشتركين بتاريخ 30/ 7/ 1999، ثم وبعد عدم الوفاء بهذا الموعد من قبل السيد (أ ب) وعد بأن تسلم الوحدات السكنية في شباط 2000، وأخيراً فقد تم التسليم بتاريخ 30/ 6/ 2000، حيث تم استلام الوحدات السكنية على شكل طابقين بدون حيطان خارجية وعدم إكمال بناء بيت الدرج في البعض منها، كما أن المساحة التابعة للوحدات غير موحدة.

وقد عقدت اللجنة الاقتصادية عدداً من الاجتماعات لحل المشكلات التي يواجهها هذا الإسكان المتعثر كان أبرزها الاجتماع الذي عقدته اللجنة بتاريخ 7/ 7/ 2003 بحضور ممثلين عن المشتركين في الإسكان ووزارة الأشغال العامة والإسكان والسيد (أ ب)، حيث تم نقاش مجموعة من القضايا والتجاوزات التي قام بها السيد(أ ب) على النحو التالي:

1. إصدار عقود اشتراك في الإسكان بصيغ مختلفة والتزامات مالية مختلفة.

2. غياب جهة أو هيئة من الاتحاد العام لعمال فلسطين تشرف على تنفيذ المشروع وتصرف السيد(أ ب) في إدارة المشروع وكأنه ملك شخصي له.

3. عدم الالتزام بشروط العقد الموقع بين المشتركين في الإسكان وبين الاتحاد، وذلك من حيث مواصفات البناء الذي أظهر تقرير اللجنة الخاصة التي شكلت من قبل اللجنة المركزية للتنظيم والبناء لفحص الإسكان بأنه غير مطابق للمواصفات، وعدم الالتزام بتجهيز البنية التحتية من شوارع وشبكة مياه وشبكة كهرباء، وهو ما حال دون اكتمال أعمال البناء في الوحدات السكنية، وأخيراً عدم الالتزام بموعد تسليم الوحدات السكنية للمشتركين الذي كان مقرراً بتاريخ 30/ 7/ 1999.

4. عدم إكمال إجراءات ترخيص الوحدات السكنية من الحكم المحلي وعدم تسجيل المشروع في الطابو.

وقد تم الاتفاق في حينه على تسوية كافة المشكلات التي يواجهها هذا الإسكان والخلاف بين المشتركين والسيد (أ ب) فوراً على أن تتابع وزارة الأشغال العامة والإسكان تنفيذ الاتفاق، إلاّ أن السيد (أ ب) لم يلتزم بما تم الاتفاق عليه مما استدعى المشاركين في الإسكان تقديم شكاوى جديدة إلى المجلس التشريعي ومجلس الوزراء، حيث قام مجلس الوزراء بتاريخ 2/ 8/ 2003 بتشكيل لجنة وزارية برئاسة وزير العمل للنظر في موضوع الإسكان، وقد تقدمت اللجنة بطلب إلى السيد (أ ب) لتزويدها بكشف بأسماء المشتركين في الإسكان وكشف بحسابات الإسكان ووثائق تملك الأراضي الخاصة بالمشروع إلاّ أن السيد (أ ب) رفض التعاون أيضاً مع اللجنة الوزارية المذكورة.

وقد قامت وزارة العمل بإحالة الملف كاملاً إلى اللجنة الاقتصادية التي تبين لها بعد دراسة الأوراق المتعلقة بالموضوع ما يلي:

أولاً: أن السيد(أ ب) أساء استخدام موقعه العام في إدارة مشروع الإسكان وتصرف بأموال المشتركين والأموال العامة التي تم تقديمها دعماً لمشروع الإسكان المذكور.

ثانياً: إيداعه أموال مشروع الإسكان في حسابات خاصة خلافاً للقانون وأصول العمل المالي السليم.

ثالثاً: وإدخال زوجته كطرف في الوكالات الدورية المتعلقة بأراضي مشروع الإسكان المذكور.

رابعاً: سوء الإدارة للمشروع الذي أدى إلى تبذير الأموال المخصصة له، وتصرفه بمشروع الإسكان كملكية خاصة.

كما أن رفض السيد (أ ب) وباستمرار التعاون بجدية مع الجهات الرسمية ذات العلاقة بما فيها الجهات الحكومية مثل مجلس الوزراء ممثلاً باللجنة الوزارية ووزارتي العمل

والأشغال العامة والإسكان من خلال رفضه تقديم الوثائق الخاصة بالإسكان لهذه الجهات مما يعزز الاعتقاد بوجود شبهات لاستخدام أموال المشروع لأغراض خاصة.

وللأسف فإن مجلس الوزراء قد أحال تقرير اللجنة الوزارية إلى النائب العام والذي لا يوجد فيه شبهات محددة أو مخالفات بناء على لجنة تحقيق رسمية مما أدى إلى تجميد الموضوع مرة أخرى وعودة أصحاب الشكوى مرة أخرى إلى المجلس التشريعي.

وبما أن عدداً من المشتركين من العمال والمستفيدين من المشروع قد تقدموا بطلب تدخل الأطراف الرسمية لإنصافهم، وبما أن المجلس التشريعي يعتبر النائب العام مكلفاً برفع الدعوى باسم المواطنين المتضررين كمجموعة، وعلى اعتبار أن الأموال المخصصة لمساعدة الشعب الفلسطيني في الإسكان هي أموال ومساعدات عامة، فإن اللجنة الاقتصادية توصي المجلس التشريعي الطلب من النائب العام الشروع في التحقيق مع المذكور تمهيداً لتقديمه إلى العدالة.

أسئلة للنقاش:

١. أي نوع من الفساد يمكن أن يعتبر ما ورد أعلاه، هل هي فساد صغير/ كبير؟

٢. لماذا ينشأ مثل هذا النوع من الفساد؟

٣. ما مدى خطورة هذا النوع من الفساد على المؤسسات والأفراد؟

٤. كيف ينبغي التعامل مع هذه الحالة؟

٥. هل هناك أية إجراءات مسبقة كان من الممكن أن تحول دون وقوع مثل هذه التصرفات/ الخروقات؟

الحالة (6)

اقرأ الحالة التالية وأجب عن الأسئلة التي تليها، ثم قم بمناقشة إجاباتك مع مجموعة من زملائك لتكونوا رأياً مشتركاً يمثل المجموعة (مع احتفاظ البعض برأيه الخاص وحق طرحه إذا لم يتم التوصل إلى اتفاق تام). على كل مجموعة أن تقدم تقريراً موجزاً لبقية الصف حول مجمل الإجابات.

بسم الله الرحمن الرحيم

المجلس التشريعي الفلسطيني

الدورة الثامنة- الفترة الأولى

الجلسة الأولى/ الاجتماع الثاني عشر المنعقد في مدينة رام الله

اللجنة الاقتصادية

تقرير اللجنة حول

ملف التجاوزات السابقة في وزارة النقل والمواصلات

في إطار متابعة اللجنة لقطاع النقل والمواصلات بحثت اللجنة التجاوزات في وزارة النقل والمواصلات في المرحلة السابقة، خاصة فيما يتعلق بترخيص الشاحنات وتأجير السيارات، وقد قامت اللجنة بتوجيه مجموعة من المراسلات إلى كل من وزير النقل والمواصلات السابق (س) بتاريخ 29/ 6/ 2003 تطلب فيها الاطلاع على نتائج التحقيق في ملف الشاحنات والتطورات التي حدثت على هذا الملف، وقد جاء في رد وزير النقل والمواصلات بتاريخ 10/ 7/ 2003 على رسالة اللجنة بأنه قد تم تشكيل لجنة تحقيق حول الموضوع بقرار من الأخ الرئيس بتاريخ 8/ 6/ 2002 مكونة من مدير

عام وزارة العدل رئيساً، وعضوية مندوب عن وزارة النقل والمواصلات ومندوب عن ديوان الموظفين العام، وأن اللجنة المذكورة قد قدمت توصياتها إلى الأخ الرئيس الذي أحال الملف إلى هيئة الرقابة العامة لمتابعة التحقيق ورفع التوصيات بشأنه، وكما جاء في الرسالة فإنه وحتى التاريخ المذكور (10/ 7/ 2003) لم تكن هيئة الرقابة العامة قد أنهت التحقيق في هذا الشأن.

وقد قامت اللجنة بتاريخ 2/ 8/ 2003 بتوجيه كتاب إلى رئيس الوزراء يتضمن طلب الحصول على نتائج التحقيق في الملف بعد الانتهاء منه من قبل لجنة الرقابة العامة، حيث قام الأخ رئيس الوزراء بالتأشير على الكتاب حتى يقوم وزير النقل والمواصلات بتلبية طلب اللجنة، الذي قام بدوره بتوجيه الكتاب إلى هيئة الرقابة العامة، وقد أجابت هيئة الرقابة العامة على الكتاب والطلب المؤشر عليه بكتاب إلى الأخ رئيس الوزراء بأنها مكلفة بالتحقيق في الملف من تاريخ 18/ 10/ 2002 ولم تنته بعد من تحقيقاتها، وأنها ستزوده بنسخة عن نتائج التحقيق فور الانتهاء منه.

وبتاريخ 15/ 12/ 2003 ناقشت اللجنة في اجتماعها هذا الملف مجدداً، وقامت بتوجيه كتاب جديد إلى رئيس الوزراء تطلب فيه تزويد اللجنة بنسخة عن نتائج التحقيق في الملف المذكور وذلك بتاريخ 22/ 12/ 2003.

كما وجهت اللجنة كتاباً آخر بتاريخ 27/ 12/ 2003 إلى وزير النقل والمواصلات بخصوص الموضوع المذكور. حيث تبين أنه استلم نسخة عن تقرير هيئة الرقابة العامة، بالإضافة إلى تسلم الأخ رئيس الوزراء نسخة أخرى، وتبين أن الشبهة تدور حول مخالفات جسيمة تتعلق بتزوير وثائق رسمية وسوء استخدام الموقع العام لمصالح شخصية من قبل عدد من كبار المسؤولين في الوزارة.

وعلى ضوء ذلك طلبت اللجنة من وزير النقل والمواصلات تزويد اللجنة بتقرير هيئة الرقابة العامة وذلك في كتابها المذكور بتاريخ 27/ 12/ 2003. وقد أجاب الأخ وزير

النقل والمواصلات على طلب اللجنة بان الملف أحيل إلى النائب العام.

وعليه فإن اللجنة توصي مجلسكم الموقر بما يلي:

1. مطالبة رئيس الوزراء ورئيس هيئة الرقابة العامة ووزير النقل والمواصلات بتسليم نسخة عن تقرير هيئة الرقابة العامة المتعلق بنتائج التحقيق في التجاوزات السابقة في وزارة النقل والمواصلات إلى المجلس التشريعي عملاً بأحكام المادة 96 فقرة 2 من القانون الأساسي التي تنص على (يقدم الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي تقريراً سنوياً أو عند الطلب عن أعماله).

2. مطالبة رئيس الوزراء و وزير العدل ووزير النقل والمواصلات بمتابعة نتائج التحقيق التي يجريها النائب العام حول الموضوع، وتزويد اللجنة بنتائج التحقيق بعد الانتهاء منه والإجراءات التي تتخذها الحكومة على ضوء ذلك.

أسئلة للنقاش:

١. أي نوع من الفساد يمكن أن يعتبر ما ورد أعلاه، هل هي فساد صغير/ كبير؟

٢. لماذا ينشأ مثل هذا النوع من الفساد؟

٣. ما مدى خطورة هذا النوع من الفساد على المؤسسات والأفراد؟

٤. كيف ينبغي التعامل مع هذه الحالة؟

٥. هل من الممكن وضع أية أنظمة أو هيكلية للمراقبة وما هي صلاحياتها؟

الحالة (7)

اقرأ الحالة التالية وأجب عن الأسئلة التي تليها، ثم قم بمناقشة إجاباتك مع مجموعة من زملائك لتكونوا رأياً مشتركاً يمثل المجموعة (مع احتفاظ البعض برأيه الخاص وحق طرحه إذا لم يتم التوصل إلى اتفاق تام). على كل مجموعة أن تقدم تقريراً موجزاً لبقية الصف حول مجمل الإجابات.

بسم الله الرحمن الرحيم

المجلس التشريعي الفلسطيني

الدورة التاسعة- الفترة الأولى

الجلسة الأولى/ الاجتماع العاشر المنعقد في مدينة رام الله

اللجنة الاقتصادية

تقرير اللجنة حول

المخالفات في صفقة باصات DAF التابعة لنقابة أصحاب شركات الباصات

كجزء من الدعم الهولندي المقدم للشعب الفلسطيني

اطلعت اللجنة الاقتصادية على الملف الخاص بصفقة باصات DAF التابعة لنقابة أصحاب الباصات من خلال شكوى تقدم بها السيد رئيس النقابة، ويتلخص مضمون الشكوى في اتفاقية استيراد 57 باص من نوع DAF وقعت بين نقابة أصحاب شركات الباصات (وهي مؤسسة عامة تخضع لرقابة هيئة الرقابة العامة باعتبارها جهة الاختصاص مالياً وإدارياً وقانونياً وفقاً للمادة 7 من قانون رقم (17) لسنة 1995 بشأن

هيئة الرقابة العامة) وبين مصنع "دين اوستين" الهولندي بدعم من الحكومة الهولندية (كجزء من الدعم الهولندي للشعب الفلسطيني) وصل إلى 60% من قيمة الصفقة التي بلغت (25995000 جلدر هولندي) على أن تساهم النقابة بالنسبة المتبقية 40% من مجمل المبلغ المذكور، ووقعت الاتفاقية بواسطة السلطة الفلسطينية وبشكل خاص من كل من رئيس النقابة السابق وأشخاص آخرين، وبتدخل مباشر من السفارة الفلسطينية في هولندا.

كما تم فتح الاعتمادات المطلوبة لتنفيذ الصفقة في كل من البنك العربي والبنك العقاري المصري.

وتشير أوراق القضية التي حصلت عليها اللجنة من جميع الأطراف ذات العلاقة إلى أن هناك العديد من التجاوزات المالية والإدارية والقانونية التي وقعت في استخدام الأموال المخصصة للصفقة وأثناء شراء الباصات وقطع الغيار، من قبل الأشخاص المشرفين عليها.

وقد قام رئيس النقابة الجديد برفع الموضوع إلى وزارة العمل الجهة المختصة بالإشراف على النقابة بتاريخ 29/ 5/ 2000، وقام وزير العمل بتشكيل لجنة محاسبة لإعداد تقرير مالي وإداري حول الصفقة وبيان المخالفات التي حدثت فيها.

وقد أنهت لجنة المحاسبة المذكورة النظر في الموضوع وقدمت تقريرها بتاريخ 8/ 9/ 2003، وفي هذا المجال لاحظت اللجنة الاقتصادية وجود تباطؤ في متابعة التحقيق بالرغم من الادعاء أن القضية معقدة ومتشابكة.

وبالاطلاع على الوثائق المقدمة والاستماع لوزارة العمل حول الموضوع والتدقيق في رسالة نقابة أصحاب شركات الباصات والرسائل المتبادلة بين النقابة ووزارة العمل، تبين للجنة وجود شبهات في سوء استخدام الموقع العام (مجلس نقابة اتحاد شركات الباصات) وحصول عدد من الأفراد ذوي العلاقة على مكاسب دون وجه حق، تمثلت في:

1. استخدام حسابات شخصية وإيداع المال العام فيها بشكل مخالف للأصول العامة.

2. وجود شبهة تواطؤ بين الأشخاص المكلفين بمتابعة الصفقة وبين الشركة الموردة للباصات، مما أدى إلى إهدار جزء من المال العام المخصص لدعم شراء الباصات تحت مسمى تعويضات وعمولات.

3. وجود شبهة بدفع رشوة للسيد ممثل فلسطين في هولندا تحت مسمى تبرع من النقابة للسفارة، حيث تم تحويل مبلغ 75 ألف دولار لحساب السيد شخصياً.

4. وجود تحايل من قبل بعض الأشخاص المكلفين بالمتابعة للحصول على مبالغ مالية حولت لحساباتهم الشخصية تحت مبرر تسديد اعتمادات بنكية ثبت ومن خلال سلطة النقد أنها مسددة وأن المبالغ حولت لحساباتهم شخصياً.

5. أن بعض المشتبه بهم استفادوا من كونهم مسؤولين عن متابعة تحصيل المستحقات من أصحاب الباصات لإعفاء أنفسهم من تسديد التزاماتهم.

6. الاستيلاء على قطع غيار الباصات والتصرف بها واستخدامها لحسابهم الخاص.

وقد قام الأخ وزير العمل بتحويل تقرير لجنة المحاسبة إلى هيئة الرقابة العامة التي أعادت التقرير إلى وزارة العمل مقترحة تشكيل لجنة لتحديد المسؤوليات والمبالغ التي تطال كل شخص أو جهة ارتكبت مخالفة، الأمر الذي رفضه وزير العمل بحجة عدم الاختصاص لمتابعة الموضوع أمام القضاء، مما أبقى الموضوع معلقاً دون اتخاذ إجراءات مكملة للتحقيق، وكاد أن يضيع الحق العام بسبب ذلك.

وبعد أن درست اللجنة الأوراق والحيثيات التي رافقت ذلك بما فيها الاطلاع على شهادة جميع الأطراف الرسمية باستثناء هيئة الرقابة العامة التي لا تتعاون مع المجلس ولجانه، يمكن تلخيص مجموعة من المخالفات المالية والأسماء والجهات التي ارتكبت هذه

المخالفات كما يلي:

المخالفة الأولى: تحويل مبالغ مالية من حساب النقابة في البنك العقاري العربي إلى الحساب الشخصي لكل من (س) و(ص)، وأن التحويلات المذكورة وقعت من قبل الشخصين السابق ذكرهما فقط رغم أن النظام الداخلي للنقابة يشترط توقيع 3 على الأقل على جميع المعاملات المالية الخاصة بالنقابة.

المخالفة الثانية: قيام النقابة بدفع تعويضات بلغت 2.5% من قيمة الاتفاقية أي مبلغ (325439 دولار) إلى الشركة الهولندية دون الاستناد إلى اتفاق مكتوب أو قرار صادر عن الهيئة الإدارية أو العامة للنقابة وهو ما يخالف المادة 9/ ج من النظام الداخلي للنقابة.

المخالفة الثالثة: تحويل مبلغ (75000 دولار) كتبرع من النقابة للسفارة الفلسطينية في هولندا حيث حول المبلغ إلى الحساب الشخصي للسفير الفلسطيني وليس لحساب السفارة.

المخالفة الرابعة: تحويل مبلغ (74000 جلدر هولندي) إلى الشركة الهولندية كثمن لتبديل نوعية البرادي في الباصات بعد اعتراض النقابة عليها وذلك بالرغم من الاتفاق بين النقابة ومدير المصنع أن أي تكاليف تتعلق بتعديلات لا تتحملها النقابة وإنما الشركة، وهو ما يخالف المادة 10/ د من النظام الداخلي للنقابة.

المخالفة الخامسة: دفع عمولة لوكيل مصنع DAF الإسرائيلي (شركة تشتيت) بمبلغ (78750 دولار) عمولة عن 50 باص تم استيرادها من المصنع مباشرة إلى الأراضي الفلسطينية دون وساطة الوكيل حولت بواسطة مصنع دين اوستين، بينما تم استيراد باص واحد فقط من خلال الوكيل، مع العلم أنه لا داعي لدفع عمولة على الباصات التي تم استيرادها مباشرة إلى المناطق الفلسطينية دون وساطة الوكيل !!!.

المخالفة السادسة : تحويل مبلغ (143576 دولار) لاستكمال تكاليف أحد الاعتمادات رغم أن قيمة هذا الاعتماد كانت مسددة بالكامل، حيث أفادت سلطة النقد أن المستفيدين من التحويل هم ---------ولم يحول المبلغ استكمالاً لقيمة الاعتماد كما ذكر.

المخالفة السابعة : عدم تسديد شركة باصات (ك) الثمن الكامل لـ 10 باصات تم استيرادها لصالح هذه الشركة من الاعتمادات الخاصة بشركات الباصات الأخرى.

المخالفة الثامنة : استلام السيد (س) والسيد (ص) قطع غيار يبلغ قيمتها (500000 جلدر) والاحتفاظ بها والتصرف فيها منفردين بالرغم من دفع مصاريف التخليص والجمارك عليها من حساب النقابة.

وبناء على ما تقدم فإن اللجنة الاقتصادية ترى وجود شبهات حقيقية وأفعال تصل إلى درجة الجريمة الاقتصادية من قبل عدد من الأشخاص الواردة أسماؤهم في التقرير وعليه توصي المجلس الموقر بما يلي:

1. مطالبة مجلس الوزراء إحالة المتهمين بالتلاعب في المال العام والذين وردت أسماؤهم في تقرير لجنة المحاسبة في وزارة العمل إلى النائب العام لاستكمال التحقيق معهم.

2. توجيه اللوم لوزارة العمل وهيئة الرقابة العامة لعدم الجدية في متابعة القضية رغم إطلاعهما على محتويات ونتائج تقرير لجنة المحاسبة والتي أشارت بشكل لا يدع مجالاً للشك وجود مخالفات مالية وسوء استخدام للموقع العام لتحقيق مصالح خاصة.

3. مطالبة جميع الوزارات التي يوجد لديها ملفات مفتوحة ذات علاقة بسوء استخدام المال أو الموقع العام إبلاغ المجلس التشريعي بها، والمرحلة التي وصل إليها التحقيق فيها والخطوات التي اتخذت أو ستتخذ بشأنها.

أسئلة للنقاش:

١. أي نوع من الفساد يمكن أن يعتبر ما ورد أعلاه؟

٢. لماذا ينشأ مثل هذا النوع من الفساد؟

٣. ما مدى خطورة هذا النوع من الفساد على المؤسسات والأفراد؟

٤. كيف ينبغي التعامل مع هذه الحالة؟

٥. هل هناك أية إجراءات مسبقة كان من الممكن أن تحول دون وقوع مثل هذه التصرفات/ الخروقات؟

الحالة (8)

اقرأ الحالة التالية وأجب عن الأسئلة التي تليها، ثم قم بمناقشة إجاباتك مع مجموعة من زملائك لتكونوا رأياً مشتركاً يمثل المجموعة (مع احتفاظ البعض برأيه الخاص وحق طرحه) لم يتم التوصل إلى اتفاق تام). على كل مجموعة أن تقدم تقريراً موجزاً لبقية الصف حول بمجمل الإجابات.

بسم الله الرحمن الرحيم

المجلس التشريعي الفلسطيني

الدورة التاسعة- الفترة الأولى

الجلسة الأولى/ الاجتماع السابع عشر المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة

اللجنة الاقتصادية

تقرير اللجنة حول

ملف أراضى الدولة

في إطار متابعة اللجنة الاقتصادية لملف أراضي الدولة والإطار القانوني والمؤسسي المنظم له والسياسة العامة المتعلقة بأداء السلطة بشأن تخصيص وتبادل بعض أراضي الدولة والاستثمارات المتعلقة بها وطبيعة الإجراءات التي تحكم العمل بهذا المجال، قامت اللجنة بمخاطبة كل من رئيس مجلس الوزراء ووزير الأشغال العامة والإسكان ورئيس سلطة الأراضي، للاستفسار منهم حول مختلف القضايا المتعلقة بهذا الملف كما طلبت اللجنة من الجهات سابقة الذكر تزويدها بتقرير مفصل يوضح مساحات

أراضي الدولة ومواقعها والتي تم إجراء صفقات فيها أو اتخذت بشأنها قرارات أو تمت منها تخصيصات وذلك منذ قيام السلطة الوطنية والجهات (مؤسسات، أفراد، شركات) التي حصلت على هذه التخصيصات، كما طلبت اللجنة من وزير الأشغال العامة والإسكان تزويدها بتقرير مفصل حول التخصيصات التي تمت في مجال الشقق السكنية الحكومية والخاصة أو تلك التي تم مبادلتها بأراضي دولة أو أية منافع أخرى مع أشخاص أو شركات.

وقد قام الأخ وزير الأشغال العامة والإسكان بتزويد اللجنة بملف يشمل التخصيصات التي تمت من أراضي الدولة في قطاع غزة وبشكل جزئي في الضفة الغربية.

وقد قامت اللجنة بعد إطلاعها على الملف المذكور بإعادة تصنيف المعلومات الواردة فيه وفقاً لطبيعة الجهة التي حصلت على التخصيص وذلك على النحو التالي: وزارات ومؤسسات حكومية، هيئات محلية، أجهزة أمنية، هيئات أهلية ونقابية، أحزاب وحركات سياسية، سفارات، تبادل مع الحكومة، شركات بناء، أفراد (سكن + استثمارات متنوعة).

وبعد إطلاع اللجنة على التخصيصات التي تمت للجهات السابقة والمعلومات التي وصلت إلى اللجنة حول هذا الملف تبين للجنة وجود العديد من جوانب الخلل في التعامل مع هذا الملف سواء من حيث الالتزام بالإطار القانوني أو من حيث الجهة صاحبة الصلاحية والمرجعية أي الجهة المؤسسية التي تنظم التعامل مع أراضي الدولة أو من حيث احترام الإجراءات الواجبة المتعلقة بعملية التخصيص أو من حيث المعايير التي اعتمدت في التخصيصات ويمكن إجمال الإشكاليات في هذا المجال ضمن المحاور التالية:

أولاً: من حيث الإطار القانوني والمؤسسي

تبين للجنة وجود فوضى قانونية ومؤسسية في التعامل مع ملف أراضي الدولة، خاصة فيما يتعلق بجواز التصرف في هذه الأراضي والجهة صاحبة الاختصاص بالتصرف، ويمكن التمييز بين فترتين في هذا المجال:

- الفترة التي سبقت صدور المرسوم الرئاسي رقم (10) لسنة 2002 بإنشاء سلطة الأراضي، حيث كانت القوانين النافذة في قطاع غزة تجيز للجنة أملاك الدولة تقديم التوصيات ببيع وتأجير واستغلال وتقسيم أراضي الحكومة على أن يتم عرضها على الحاكم الإداري (رئيس السلطة التنفيذية، بعد قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية) للتصديق عليها، وفقاً للمادة الرابعة من (أمر رقم 532) لسنة 1957 بشأن تشكيل لجنة لأملاك الحكومة بقطاع غزة. بينما لا تجيز القوانين النافذة في الضفة الغربية التصرف بالبيع لهذه الأراضي وتسمح بموجب المادتين الخامسة والسادسة من قانون إدارة أملاك الدولة المؤقت رقم 32 لسنة 1965 لوزير المالية (ولرئيس مجلس الوزراء في بعض الحالات) بناء على تنسيب من مدير الأراضي والمساحة بتأجير أو تفويض أراضي الدولة دون بيعها.
- أما الفترة التي تبعت صدور المرسوم الرئاسي رقم (10) لسنة 2002 بإنشاء سلطة الأراضي، والذي تضمن إنشاء سلطة للأراضي والحق بها دوائر تسجيل الأراضي التابعة لوزارة العدل ودوائر المساحة التابعة لوزارة الإسكان، فقد أصبح التصرف بأراضي الدولة في الضفة الغربية وقطاع غزة يتم بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناءً على تنسيب من رئيس سلطة الأراضي ووزير الأشغال العامة والإسكان ووزير الحكم المحلي.

ويشكل المرسوم سابق الذكر مخالفة دستورية صريحة للمادة 43 من القانوني الأساسي التي تنص "لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في

غير انعقاد المجلس التشريعي إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلاّ زال ما كان لها من قوة القانون"

وهو ما يعني عدم دستورية المرسوم الرئاسي المذكور ذلك أنه وبتعديله لقوانين نافذة واحتوائه مضموناً قانونياً يستوجب العرض على المجلس التشريعي لإقراره وفقاً لما نص عليه القانون الأساسي.

وفي الإطار المؤسسي وبالاعتماد على نصوص التشريعات سابقة الذكر فقد تعددت الجهات التي تولت إدارة هذا الملف (مكتب الرئيس، وزارة الأشغال العامة والإسكان، وزارة العدل، سلطة الأراضي، وزارة الحكم المحلي، وزارة المالية).

ثانياً: من حيث السياسة العامة

وجود فوضى وتخبط في السياسة العامة المتعلقة بالتصرف في أراضي الدولة وطبيعة الإجراءات المتبعة سواء من حيث الأهداف أو الكيفية التي تم فيها التخصيص من هذه الأراضي.

وكذلك الحجم الهائل من التخصيصات التي تمت خاصة من أراضي الدولة في قطاع غزة، بحيث لم يعد هناك أية أراضٍ للدولة تشكل احتياطاً مستقبلياً للاستخدامات العامة.

كما أن هناك تخصيصات من أراضي الدولة تمت لصالح سفارات دول أخرى وليس واضحاً إن كان هناك معاملة بالمثل لدى الدول الأخرى.

ومما يشير إلى التخبط في السياسة العامة التي تتعلق بالتصرف في أراضي الدولة تعدد قرارات التخصيص والإلغاء للتخصصات التي تمت وعدم الوضوح إذا ما تم فعلاً

تطبيق هذه القرارات.

وكذلك الحال في السياسة العامة المتعلقة بتبديل أراضي الدولة بقطع أراضٍ أخرى من أفراد ومؤسسات، فغالباً ما تكون هذه الأراضي الخاصة متنازع عليها بين أكثر من جهة ومن ثم تصبح الدولة جزءاً من هذا النزاع بينما يتلقى الأفراد أراضٍ محددة من الدولة.

ثالثاً: من حيث الرقابة والمتابعة

غياب الرقابة والمتابعة على عمليات التخصيص من أراضي الدولة خاصة من قبل مجلس الوزراء وهيئة الرقابة العامة، وغياب التقارير الرقابية التي تقدم للجهات المعنية حول التصرف بهذه الأراضي.

فهناك تخصيص لأجزاء كبيرة من أراضي الدولة للإفراد مقابل أسعار رمزية وكذلك للأجهزة الأمنية، ومنح أكثر من تخصيص لبعض الأفراد أو الجهات دون مبرر.

كما أنه من غير الواضح مصير الكثير من التخصيصات التي تمت وهل جرى استغلالها للغرض الذي منحت لأجله أم في مجالات أخرى أم أنها ما زالت لدى الجهات التي خصصت لها دون أي استغلال.

وليس واضحاً إن تم تنفيذ الاتفاقيات التي وقعت بين الجهات التي منحت التخصيص والجهات التي خصصت لها أراضي الدولة سواء من حيث الأقساط أو الأثمان الواجب سدادها لخزينة الدولة ومصير هذه الأموال، أو من حيث تبادل الأراضي المخصصة لها.

وكذلك عدم وضوح مصير الشقق التي تسلمتها الجهات المعنية في الحكومة مقابل الأراضي التي تم تخصيصها.

وعليه فان اللجنة الاقتصادية توصي مجلسكم الموقر مطالبة السيد رئيس السلطة ومجلس وزراء السلطة ورئيس سلطة الأراضي ووزير الإسكان ووزير الحكم المحلي بما يلي:

1. الوقف الفوري للتصرف بأراضي الدولة، وتجميد العمل بالمرسوم الرئاسي رقم 10 لسنة 2002 باعتباره غير دستوري، واعتبار كل ما ترتب عليه من قرارات لاغيه إلا ما رتب منها حقوقاً مكتسبة للغير.

2. ضرورة اعتماد السياسة العامة للحكومة بشأن التصرف بأراضي الدولة من قبل المجلس التشريعي.

3. تشكيل لجنة تحقيق رسمية خاصة عالية المستوى لمراجعة جميع القرارات المتخذة بشأن أراضي الدولة وحصر الحالات أو الصفقات التي تمت خارج إطار القانون أو التي لا تتفق والمعايير أو السياسة العامة المعتمدة في هذا المجال، وإعداد التوصيات الخاصة بكل منها.

4. تقديم تقرير مفصل حول أعمال هذه اللجنة للمجلس التشريعي الفلسطيني خلال شهرين من تاريخ صدور قرار المجلس بهذا الشأن.

أسئلة للنقاش:

١. هل هناك فساد في هذه الحالة؟ هل هناك مخاطر للفساد؟

٢. ما هي النواحي المؤسساتية التي يمكن ملاحظة قصور فيها؟

٣. ما مدى خطورة هذا النوع من الفساد على المؤسسات والأفراد؟

٤. كيف ينبغي التعامل مع هذه الحالة؟

٥. هل هناك أية إجراءات مسبقة كان من الممكن أن تحول دون وقوع مثل هذه التصرفات/الخروقات؟

2-5 حالات افتراضية تم تطويرها

خروق قانونية

اقرأ الحالة التالية وأجب عن الأسئلة التي تليها، ثم قم بمناقشة إجاباتك مع مجموعة من زملائك لتكوّنوا رأياً مشتركاً يمثل المجموعة (مع احتفاظ البعض برأيه الخاص وحق طرحه إذا لم يتم التوصل إلى اتفاق تام). على كل مجموعة أن تقدم تقريراً موجزاً لبقية الصف حول مجمل الإجابات.

تضم وزارة الداخلية قسماً خاصاً بمتابعة شؤون الهجرة والجنسية وتدقيق الوثائق المرفقة مع طلبات المواطنين لاستحضار أقاربهم من الخارج. لقد بدأ القسم كإحدى الدوائر الصغيرة في الوزارة، ولكن بحكم التطورات التنظيمية اتسع نطاق عمله واتسعت صلاحياته. وفي بدايات هذا القسم، وعلى الرغم من أن الأمور كانت تتم بشكل رسمي في أغلب الأحيان، إلاّ أنه كان هناك الكثير من الاستثناءات والتوصيات التي كانت تجد طريقها إلى مدير القسم، وبما أن عملية الرقابة لم تكن على مستوى كبير، كان هناك العديد من الاستثناءات.

ومع مرور الزمن سادت داخل القسم قناعة مفادها أن القوانين غير ملزمة بشكل نهائي وأن هناك دائماً مجالاً لتعديلها، وربما الانحراف عنها، وانعكس هذا التصور في اتباع وتطبيق القوانين والأنظمة واللوائح الداخلية وفيما يتعلق بالتعامل مع المراجعين. وعلى الرغم من أن صنع هذه القوانين كان يستغرق وقتاً طويلاً إلاّ أنها كانت تجد طريقها إلى الرف سريعاً لعدم الالتزام بها. وبحكم صغر الدائرة كان من الممكن احتواء أية إشكاليات تنجم عن هذه التجاوزات.

غير أن الأمور بدأت تأخذ منحى أكثر خطورة وعمقاً عندما توسعت الدائرة وصارت قسماً مهماً في الوزارة. فعلى الرغم من أن صلاحيات ومسؤوليات الدائرة قد اتسعت لتشمل مهام وعمليات إضافية، إلاّ أن الإدارة لم تعمل على تصحيح الخلل المستشري والتجاوزات المتكررة للقوانين ولم تطور أنظمة رقابة ومساءلة بالمستوى المطلوب

لتصحيح هذه الأخطاء، وبما أن الإدارة لم تكترث كثيراً لمثل هذه التجاوزات تعززت هذه الفكرة السائدة لدى الموظفين الحاليين وأخذها القادمون الجدد.

ولكن الشكاوى بدأت تنهال على الدائرة من المواطنين والمراجعين لأن معاملاتهم كانت ترد إليهم بحجة أنها غير مكتملة، ولكن لا احد يكترث بتوضيح الأمور، وأحياناً أخرى كانت المعاملات تفقد ومن المستحيل إيجادها، وإذا لم يكن بحوزة المواطن نسخاً إضافية كان عليه البدء من جديد. والأنكى من ذلك أن الدوائر الأخرى بدأت تشكو من أن المعاملات تصلها ناقصة وغير مدققة بشكل جيد، وأن هناك استهتاراً بالقوانين من قبل موظفي هذه الدائرة. وعند مراجعة المسؤولين في الدائرة كان العذر دائما هو عدم توفر الإمكانيات البشرية والمادية اللازمة. وعلى الرغم من أن ميزانية الدائرة قد تضاعفت وتم توظيف عدد أكبر من الموظفين، إلاّ أن معظمهم كانوا مجرد مساعدين للمدراء ومعظم الموارد الجديدة سخرت لتطوير المكاتب وصرف علاوات للمدراء ودورات تدريبية خارج البلاد عن زيادة الفعالية وخدمة المستهلك.

وعلى الرغم من أن هناك بعض المحاولات لإدخال الإصلاحات، إلاّ أنها كانت تبوء بالفشل لعدم الالتزام بها وعدم اتخاذ الإدارة موقفا حاسماً ممن يخرق القوانين.

ولقد تفاقم الوضع إلى درجة أن إحدى محطات الإذاعة بثت برنامجاً مطولاً عن المؤسسة والخروق الموجودة فيها مما أحرج وزير الداخلية والذي وعد على الهواء بالتدخل "شخصياً" لتصحيح الأمور. وأخيراً جاءت الضربة القاضية على شكل عريضة احتجاج قدمها عدد من المواطنين إلى المجلس التشريعي.

وبناء عليه قرر الوزير تعيين لجنة من مختلف من لهم علاقة بالدائرة للتحقيق في ما ورد بالشكوى وإجراء تشخيص للمشاكل التي تواجهها الدائرة والتوصية بحلول عملية. وتم تعيينك رئيساً لهذه اللجنة وطلب منك وضع خطة عمل للتعامل مع هذه المشكلة، فماذا ستفعل؟

أجب عن الأسئلة التالية:

١. ماهي برأيك أهم المشاكل التي تواجه هذه الدائرة؟

٢. ماهي علاقة هذه المشاكل بالفساد كما هو متضمن في مواضيع هذا المساق؟

٣. من هو المسؤول عن الفساد؟

٤. كيف ستتعامل مع الوضع الراهن في المؤسسة؟ كيف ستقوم بتقصي الحقائق؟

٥. ما هي أهم التوصيات التي يجب أن تقدمها هذه اللجنة؟ من هو المسؤول عن تنفيذها؟

«خليها في العيلة»
Keep it in the Family

اقرأ الحالة التالية وأجب عن الأسئلة التي تليها، ثم قم بمناقشة إجاباتك مع مجموعة من زملائك لتكوّنوا رأياً مشتركاً يمثل المجموعة (مع احتفاظ البعض برأيه الخاص وحق طرحه إذا لم يتم التوصل إلى اتفاق تام). على كل مجموعة أن تقدم تقريراً موجزاً لبقية الصف حول مجمل الإجابات.

علاء مدير عيّن حديثاً في إحدى وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية. علاء مدير جادّ متعلم ويقدر المسؤولية ويحترم النظام والتعليمات.

لقد بدأ علاء حياته العملية في إحدى الدوائر الحكومية ونتيجة لنشاطه وأدائه المتميزين تمت ترقيته في عدة وظائف إلى أن وصل إلى منصبه الحالي. وفي الشهور الأولى لاستلامه مهام منصبه عمل علاء على تحسين الإجراءات والقواعد المتبعة المتعلقة بدوام الموظفين وأدائهم، كذلك أدخل العديد من التطويرات. ومن خلال الاجتماعات الشهرية تعرّف على وكيل الوزير المشرف على الدائرة وفتح هذا أبواباً لعلاء لمعرفة المزيد من الأشخاص المهمين وكذلك المساهمة في فعاليات تطويرية عززت من مكانته في الوزارة، أضف إلى ذلك سمعة طيبة اكتسبها علاء بحكم أمانته ونزاهته التي شهد له الجميع بها.

وبعد سنة من وجوده في وظيفته وجدت هناك شواغر في قسم المحاسبة والمالية وتم الإعلان عنها في الجرائد الرسمية، ولقد تقدم إلى هذه الوظيفة حوالي 15 طلباً. وبعد التدقيق وقع الاختيار على 3 مرشحين وتقرر دعوتهم إلى مقابلة خلال أسبوع. وفي صبيحة أحد الأيام دق جرس الهاتف في مكتب علاء وإذا به وكيل الوزارة قائلاً أنه اتصل ليطمئن عن علاء والدائرة. فرح علاء كثيراً وشكر للوكيل تلطفه بالاتصال ليسأل عنه، وكان الحديث ودياً وتطرق إلى آخر أخبار الدائرة. وفجأة حدث ما لم

يتوقعه علاء، لقد أخبره الوكيل أن أحد المتقدمين هو من أقارب زوجته وأن "أم العبد" زارتهم البارحة و "حلّفت" و "ترجّت" أن يساعدوا ولدها في الحصول على وظيفة. واستمر الوكيل قائلاً "يا أخي والله هذا "الولد" بيستاهل وأنا بصراحة بدي يكون يشتغل معاك وتحت إيدك"، وأيضاً "ما بخفى عليك، يمكن تكون بيننا رابطة نسب حيث أنه ممكن يكون خطيب البنت، وأنا ما بدي تكسفني".

لم يدر علاء ماذا يقول غير "خير إن شاء الله" وأشار إلى وجود قائمة المرشحين، ولكن وكيل الوزارة طمأنه بأن عملية التعيين في النهاية ترجع لعلاء وهو يختار من يريد، وأن المقابلات هي "مجرد إجراءات شكلية". وبعد انتهاء المحادثة جلس علاء حائراً في أمره يردد: ما العمل؟ خاصة أن قريب الوكيل لم يكن من ضمن المؤهلين؟!!

أسئلة:

١. كيف تصف علاء وأخلاقياته المهنية؟

٢. أي نوع من الفساد يمكن أن يعتبر ما ورد أعلاه؟ وما هو نوعه هل يصنف كفساد كبير أم صغير ولماذا؟

٣. ما هو تأثير مثل هذه التصرفات على المؤسسة والموظفين؟

٤. ما الذي يمكن لعلاء عمله، ما هي الإيجابيات/ السلبيات؟

الأرض عديله الروح

اقرأ الحالة التالية وأجب عن الأسئلة التي تليها، ثم قم بمناقشة إجاباتك مع مجموعة من زملائك لتكوّنوا رأياً مشتركاً يمثل المجموعة (مع احتفاظ البعض برأيه الخاص وحق طرحه إذا لم يتم التوصل إلى اتفاق تام). على كل مجموعة أن تقدم تقريراً موجزاً لبقية الصف حول مجمل الإجابات.

أبو معمر فلاّح في أواخر الستينات من عمره يقيم في قرية "الدايمة" وهي قرية صغيرة في شمال فلسطين. ومثل غيره من الفلاحين الفلسطينيين يعتبر أبو معمر الأرض أهم ما يملك ولا يعادل حبها في قلبه سوى حبه لأسرته الممتدة عبر ثلاثة أجيال.

وفي السنوات الأخيرة ونظراً لازدهار العمران في المدينة المجاورة شقت العديد من الطرق التي ربطت العديد من القرى بالمدينة، وازدادت أهمية أراضي الدايمة لموقعها الاستراتيجي. ونتج عن هذا ارتفاع حاد في قيمة الأرض وازداد التنافس بين تجار وسماسرة الأراضي الذين تهافتوا على فلاحي هذه القرى لإقناعهم ببيع أراضيهم. وأحياناً كانت الأساليب المتبعة في إقناع المواطنين تشوبها صفة التحايل لعدم إعلان القيمة الفعلية للأرض، ولم يسلم أبو معمر من هذه الحملة، خصوصاً أن أرضه كانت من أفضل القطع الموجودة.

وبعد فترة من الزمن.احتاج أبو معمر أن يستصدر ترخيصاً لبناء بيت لأحد أبنائه العاملين في الخليج. وعندما ذهب لتقديم الأوراق اللازمة للترخيص أستدعي إلى مكتب المدير (السيد متمكن) الذي أمطره بوابل من الأسئلة عن أرضه والأراضي المحيطة بها، وأكد له أنه مهتم بهذه الأراضي لأنه يسكن في قرية مجاورة، ومن خلال حديثه بدا جلياً أنه مهتم ببيع وشراء الأراضي، وأبدى اهتماماً واضحاً بطلب أبي معمر. وفي نهاية اللقاء أخبر السيد متمكن أبا معمر أنه سيحضر له الرخصة في

طريقه إلى بيته ولا حاجة لأبي معمر أن يرهق نفسه، وشكره أبو معمر وتوجه إلى قريته.

وفي إحدى الأمسيات توقفت سيارة فخمة أمام بيت أبي معمر المتواضع ونزل منها السيد متمكن، وبعد تقديم واجبات الضيافة بدأ السيد متمكن حديثه "والله إني مش عارف شو أقلك، أنت في عندك مشاكل مع التنظيم. وبعدين الظاهر إن دارك الجديدة مش مرخصة" وأيضا "أنت مش مرتد عن الشارع الحد الأدنى". وقع الخبر على أبي معمر كالصاعقة، وحاول أن يبرر بأن البناء قد تم في وقت كانت معظم الدوائر مضربة وأن الارتداد عن الشارع لم يتم لأن القرية كانت صغيرة، ولكن كل هذا لم ليقنع السيد متمكن.

وعندما سأله الفلاح عما يمكن فعله لحل هذه المشاكل أخبره السيد متمكن أن الحل هو دفع غرامه "وإرضاء بعض الناس في الدوائر المعنية"، ولكن إذا طبق القانون بحذافيره فربما يتعرض بيت أبي معمر للهدم، واستطرد قائلاً أنه يعرف بعض الحالات لمخالفين تم سجنهم. رد أبو معمر متسائلاً "شو هالحكي . . شو العمل الله يخليك؟"، وهنا عرض السيد متمكن أن يجد مشترياً لإحدى قطع ارض أبي معمر وبجزء من ثمنه يمكن لأبي معمر حل كل مشاكله. لكن أبو معمر رفض فكرة البيع أصلاً.

ولكن السيد متمكن بدأ في إقناعه بالبيع مقدماً مغريات حيناً ومهدداً بشكل مبطن أحياناً، والمسكين أبو معمر يصغي ويحوقل ويطلب من الله الفرج واللطف. وفي نهاية الزيارة أكد السيد متمكن أنه في "صف أبي معمر ورغبته الوحيدة هي مساعدته لأنهم جيران ولأنه لا يقبل له الأذى."

وبعد حين انصرف السيد متمكن ولازالت كلماته ترن في أذن أبي معمر "أنت ساعدني عشان أساعدك، لازم تقبل ولا أنت الخسران"، وجلس أبو معمر يقلّب خياراته.

أسئلة :

١. ما هو نوع الفساد هنا؟

٢. من المسؤول؟

٣. كيف يمكن مكافحة هذا الشكل من الفساد؟

٤. كيف يمكن حماية مثل هذا المواطن من براثن قراصنة الأراضي؟

٥. ما الذي ينبغي على أبي معمر عمله؟

ظرف داخل ظرف : مناقصة الظرف المختوم

اقرأ الحالة التالية وأجب عن الأسئلة التي تليها، ثم قم بمناقشة إجاباتك مع مجموعة من زملائك لتكوّنوا رأياً مشتركاً يمثل المجموعة (مع احتفاظ البعض برأيه الخاص وحق طرحه إذا لم يتم التوصل إلى اتفاق تام). على كل مجموعة أن تقدم تقريراً موجزاً لبقية الصف حول مجمل الإجابات.

يملك السيد عبد الهادي متوكل شركة مقاولات متطورة لها سمعه طيبة في البلد. وكانت هذه الشركة قد أنشئت بمجهود شخصي من السيد عبد الهادي وإخوانه الذين شكلوا الشركة برأس مال جمعوه من العمل في مجال البناء والتجارة بمواد البناء الخام. لقد عرف عن السيد عبد الهادي أنه رجل لا يكترث بالصعاب ويحب دائما أن يتقدم للأفضل، وربما كان هذا سر نجاحه لأنه كان مغامراً، ولكنه كان محباً لعمل الخير واشتهر عنه سخاء تبرعاته لأعمال الخير.

وقد تطورت الشركه بعد أن رست عليها بعض المناقصات والمشاريع الضخمة، ولعل من أبرزها تلك المتعلقة ببنك الازدهار ومجمع الثريا. وقبل أكثر من سنتين قامت الشركة بإتمام مشروعي إسكان في الأردن، حيث قامت الشركة بعدها بإضافة طاقم هندسي لتقديم استشارات متقدمة في مجال الإعمار والمسح الجيولوجي للبنيات الهيكلية.

وبتاريخ 1/ 1/ 2005 قررت الشركة التقدم بعطاء عن طريق الظرف المختوم لمشروع تطوير المدينة الطبية الذي أعلن عنه في الجرائد المحلية، والذي رصد له أكثر من 10 ملايين دولار. وقد علمت الشركة عن هذا المشروع عن طريق الصحف المحلية ومن النشرة الدورية التي تصلهم من الغرفة التجارية، وكذلك من خلال بعض اجتماعات رجال الأعمال التي حضرها السيد كامل، شقيق عبد الهادي وأحد شركاه.

وبعد إتمام المعاملات اللازمة وتعبئة النماذج المطلوبة وعمل الترتيبات الضرورية استدعى السيد عبد الهادي كبير المهندسين ومدير المشروعات والمدير المالي للتأكد أن كل شيء يسير على ما يرام. وبعد أن تم تدقيق المعاملات والتأكد من أن كل شيء في مكانه الصحيح وأن جميع المعلومات المطلوبة متوفرة، أخذ الحديث ناحية غير رسمية. ولدهشة الحضور أخبرهم المدير المالي أن الهيئة المسؤولة عن إدارة هذه المناقصة "مضروبة"، وعندما سألوه عما يعنيه بذلك اخبرهم أن هناك إشاعة قوية مفادها أن هناك عادة متبعة في هذه الهيئة بتلقي "رشاوى مقنّعة"، وأن خلاصة الموضوع هي أن المتقدم بطلب يقدمه بشكل شخصي إلى المدير وفي الظرف المختوم يوضع ظرف آخر يحتوى على ما يعرف بـ "الهدية". وقد تكون هذه الهدية بطاقة لحفلة، أو دعوة لعشاء فاخر، أو بعض التسهيلات، وأحيانا تبرعاً لجمعية خاصة يرأس مجلس إدارتها مدير هيئة المناقصات. وقع الخبر على الحضور وقع الصاعقة، ولكن السيد حسيب أكد صحة ما أورده، وأخبرهم بأن هناك أحد المدراء الذين خسروا وظيفتهم لأنه رفض أن يكون جزءاً من هذا "الملعوب"، وهو صديق له وبإمكان السيد عبد الهادي التأكد من هذا شخصياً والاجتماع به في أي وقت شاء. وفي اليوم التالي حضر الموظف وأخبر السيد عبد الهادي بمزيد من التفاصيل والقصص عن كيفية التستر على هذه الأفعال، وكيف أنه خسر وظيفته لأنه اشتكى للمدير العام عما رآه. وقبل أن ينصرف أكد لعبد الهادي أن يتعامل مع الموضوع بحذر، ولكن إذا أراد زيادة فرصه في أن يكسب العطاء فإن عليه أن "يلعبها" بذكاء وأن يحمي مصالحه.

وفي مكتبه الواسع جلس السيد عبد الهادي يفكر عميقا في الذي سيفعله.

أسئلة:

١. الرشوة المقنعة هي شكل خطير من أشكال الفساد، لماذا؟

٢. لماذا ينشأ مثل هذا النوع من الفساد، وكيف يمكن مكافحته؟

٣. ما الذي يجب على السيد عبد الهادي عمله؟

٤. إذا افترضنا أن السيد عبد الهادي اختار أن يكون «واقعياً» ويجاري الظروف وكانت «هديته» تبرعاً كبيراً لجمعية خيرية كما تحددها الهيئة. هل تؤيده أم لا؟ ولماذا؟

٥. من اجل تعميق نظام نزاهة فعّال ما هي مسؤولية كل من:

- السيد عبد الهادي.
- الموظف في هيئة المناقصات.
- السلطة المشرفة على الهيئة.

الخاتمة

ما العمل؟ ما الذي يجب فعله للحد من الفساد وتعزيز قيم النزاهة والمساءلة والشفافية؟ ماذا يستطيع أن يفعل المجتمع الفلسطيني من أجل أن يصل إلى إقامة الحكم الصالح؟ والسيطرة على الفساد وهل هذا ممكن التحقيق فعليا ؟

من السهل الحديث عن ضرورة إقامة الحكم الصالح في مجتمع ما لكن الصعوبة تكمن في تطبيق هذه الإرادة على أرض الواقع، فبناء دولة قوية أساسها الحكم الصالح تحتاج أولا إلى توفر الإرادة السياسية والنية الفعلية لدى القيادة السياسية لتحقيق ذلك، لكن الإرادة وحدها لا تكفي بل تحتاج إلى إستراتيجية شاملة ومتواصلة تعتمد بناء خطة وطنية لمكافحة الفساد تستهدف تمتين نظام النزاهة الوطني تكون دعائمه قوية وثابتة في وجه أي عوارض أو انتكاسات وتقلل إلى حد كبير أية فرص أو مجالات للفساد ولذلك يساعد نظام النزاهة الوطني في تحقيق التنمية المستدامة وسيادة القانون وتحسين نوعية الحياة وإصلاح الأطر المؤسسية والقانونية وإجراءات العمل وبالتأكيد من أجل النجاح في ذلك لا بد من مشاركة مجتمعية تشمل مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص ووسائل الإعلام والمؤسسات الدينية مع القطاع العام لتساهم في تهيئة وخلق الوعي العام والإدراك بأهمية مكافحة الفساد ومحاسبة المفسدين والتوعية بمضامين الفساد وآثاره على الحياة ويتطلب هذا تمكين المواطنين من الوصول إلى المعلومات واستخدام المصادر المتاحة وتعزيز مبدأ المشاركة الشعبية التي تساعد على الإضافة على الأعمال التي تتعلق بالأداء والإدارة والتصرف بالمال العام.

لقد ازداد الوعي العام لدى المجتمع الفلسطيني بمضار الفساد إجمالا ومدى تأثير انتشاره في داخل المجتمع الفلسطيني وتأثيره على قطاعات المجتمع جميعها وفي مقدمتها الشرائح والمجموعات الأقل حظا، إلا أن هناك غياب لدور الشباب والأكاديميين والجامعات إضافة إلى عدم توفر إطار نظري ومفاهيمي فلسطيني يتناول قضايا النزاهة والشفافية ومحاربة الفساد في مراحل العملية التعليمية بما فيها الجامعات رغم الجهود التي تبذل وما زالت تبذل من قبل العديد من الأفراد والمؤسسات. فالتجربة

الفلسطينية في هذا السياق ما زالت فتية ومبتدئة وبحاجة إلى جهود أكبر وأعمق من أجل إيصال هذه القضايا إلى مستوى النظام السياسي والثقافة السياسية.

على قطاعات المجتمع الفلسطيني إضافة للدور الهام الذي يقوم به مثل الإعلام والأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص تكثيف المبادرات الصادرة عن هذه الفئات والجهد المنظم وأن توحد جهودها في إطار عمل جماعي مشترك لمحاربة كافة أشكال الفساد الموجودة داخل مؤسساتها والعمل على تطبيق القوانين والعمل بموجب مدونات السلوك في كل قطاع حتى تكون قاعدة يتم إتباعها من قبل الجميع لتساهم مع الجامعات والمدارس في إشاعة ثقافة جديدة مضادة للوساطة والمحسوبية والمحاباة، ثقافة المواطن الحريص على المال العام والمدافع ببسالة عن الممتلكات والمصادر العامة مثل دفاعه عن ممتلكاته الخاصة، عند ذلك تصبح إمكانية السيطرة على الفساد ممكنة لأن استعداد وأعداد المتطوعين من الشعب إضافة إلى التشريعات والأدوات الرسمية بما فيها البرلمان وهيئات مكافحة الفساد تعمل بفعالية تامة.

الملاحق

الترجمة العربية متوفرة لدى أمان

Gobal Corruption Report 2007, Corruption in Judicial Systems

Gobal Corruption Report 2006, Corruption and Health

Gobal Corruption Report 2005, Corruption in Construction and Post-conflict Reconstruction

Gobal Corruption Report 2004, Political Corruption

آليات المساءلة في النظام السياسي الفلسطيني "السلطة الوطنية الفلسطينية"

Gobal Corruption Report 2007, Corruption in Judicial Systems

War of attrition weakens Palestinian judiciary

Legal system: Civil law, plural (with elements of Islamic law) Judges per 100,000 people: 4.0 [1]
Judge's salary at start of career: US $18,000 [2] Supreme Court judge's salary: US $33,600 [3]
GNI per capita: Not obtained Annual budget of judiciary: US $ 8.6 million [4]
Total annual budget: US $2.0 billion [5] Percentage of annual budget: 0.4
Are all court decisions open to appeal up to the highest level? Yes
Institution in charge of disciplinary and administrative oversight: Effectively independent
Are all rulings publicised? Yes Code of conduct for judges? No

1 Palestinian Judicial Authority Law (2002) 2 Ibid. 3 Ibid. 4 Ibid. 5 Annual Budget Law 2005

The Palestinian judiciary operates in a highly politicised environment. The almost daily security and military operations conducted by the Israeli occupation forces affect the status of Palestine's judiciary and its capacity to carry out its functions. The conflict places structural limitations on the judiciary's realm of influence, which contributes to a climate of impunity for crimes, including corruption, and increases the scope for political interference with judicial decisions. Citizens go to courts after all other attempts to resolve disputes fail, such as settling conflicts through traditional dispute-resolution systems[1] or even taking the law into their own hands.

The conflict-related conditions that weaken the judiciary are:

- Police are unable to pursue defendants found guilty of grave criminal offences by Palestinian courts in areas that fall under the control of Israeli occupation forces[2]
- Failure to carry out Palestinian court decisions against Israeli citizens
- Travel restrictions on Palestinians that prevent judges, litigants and lawyers from travelling to courts on time
- Shortage of prisons in West Bank, which means custodial decisions are frequently not executed.

Another factor that weakens the judiciary's authority is that the institutions of the Palestinian National Authority (PNA) compete with the power of armed Palestinian factions. The latter on occasion circumvent the judiciary by carrying out vigilante justice against individuals suspected of collaborating with Israel, or by settling scores for private advantage. Armed groups have made threats and kidnapping attempts against judges and lawyers in recent months. In May 2006, a group affiliated with the Al Aqsa Martyrs' Brigades broke into the court in Nablus, forced staff out of the building and closed it for several hours.

Finally, the limited budget allotted to the judiciary has curtailed the process of developing and restructuring Palestinian justice. The legal/judicial system received large amounts of assistance from bilateral and multilateral donors, placing it in a difficult position when funding decisions changed; donors dramatically cut funding to the judiciary after the victory of Hamas in the legislative elections in January 2006.

Favouritism more common than outright corruption

These conditions do not absolve the judiciary of responsibility for corruption. The main cause of judicial corruption in Palestine is interference from the executive and legislature, which has resulted in compromised decisions and executive-centred judicial policies. The bribery of court officials by litigants is also common in Middle Eastern countries that are not under military occupation.

Any assessment of corruption among judges is complicated by the lack of public information about judicial processes. Recent circulars by the chairman of the higher judicial council – the body created under the 1998 Palestinian Legislative Council Law to oversee the judiciary, review policies regarding its structure and function, and to appoint, promote and transfer judges – indicate a trend toward withholding information and banning judges from participation in activities on the judiciary organised by civil society. This has reduced the latter's ability to mount an alternative monitoring role.

1 Alongside the judicial system for civil and criminal matters, a system of sharia and other religious courts exists for personal matters.

2 The Occupied Territories are divided into three areas: Area A, where security is completely in the hands of the Palestinian National Authority; and Areas B and C, where Israel maintains full responsibility for security.

There are few documented cases of bribery involving judges or judicial officers, but the problem is often referred to in discussions on judicial reform. The more commonly documented problems are favouritism and nepotism by judges, and pressure from the executive for judges to rule in their favour. Lawyers point to the existence of bribery in the agencies assigned to deliver verdicts, and serve court documents and orders.[3] They claim some attorneys and their clients pay large amounts either to accelerate the process of serving, to stall it or to have servers claim that the relevant individual was not present to receive the court papers.

Political favouritism is evident in the hiring and promotions process of the appeals and Supreme Courts. The higher judicial council withheld all information on the hiring procedures that took place in March and April 2006. The criteria used to select lawyers as high court judges were not published; nor the results of the competition to select new judges for the reconciliation courts; nor the qualifications and names of the winning candidates. A number of lawyers said that the legal adviser to President Mahmoud Abbas had influenced the selection of judges to the Supreme Court, high court and election tribunal.[4]

Judicial power diminished by officialdom

In comments at a workshop organised by the NGO Musawa in Ramallah in March 2006, judges stated that the judiciary has been subsumed under the authority of the presidency. The higher judicial council was criticised for endorsing the 'whims' of the president in return for promotion, or support to candidacies to the council's membership. One example of the council's submissiveness was its failure to protest when the president amended the law regulating the judiciary in early 2006, despite the fact that the amendment undermined judicial independence (see below).

Political interference is also reflected in the encroachment by executive institutions on matters nominally under the judiciary's competence. Employees of legal departments in all West Bank governorates, in addition to employees of legal departments within the security agencies, have assumed responsibility for examining legal or criminal claims and litigation between individuals. These departments, which are part of the executive, do not hold tribunals but resolve claims either through conciliation between parties or by imposing a settlement by force.

Another form of interference is that some ministries and security institutions refrain from implementing the verdicts of courts when they contradict the interests of senior officials. When asked about this, Judge Sami Sarsour, vice-chairman of the higher judicial council and Vice Chief Justice of the high court, confirmed that executive institutions often failed to respond to summonses against them or their senior officials to attend court. Some senior political and military officials also refuse to respond to summonses or claims against their institutions, themselves and members of their families. This undermines the dignity of the judiciary, and increases opportunities for corruption and misuse of power within influential circles.

Struggle over wording of reforms further weakens judiciary

On his election in early 2005 President Abbas convened a steering committee to develop a strategy for streamlining the justice system, including the revision of the 2002 Judicial Authority Law. The widely respected Dr Kameel Mansour was named secretary general of the committee, which in

3 Author interviews in 2006.
4 Author interviews in 2006.

April 2005 produced a draft for a new judiciary law that was then submitted to the legislative council.

Parliament altered the committee's original proposals concerning the independence of the judiciary, however. The original proposal carefully sought to balance the interests of the higher judiciary council, the Justice Ministry and other stakeholders, namely civil society and government. The version adopted by parliament tilted the balance back in favour of the Ministry of Justice. It was declared unconstitutional by the Gaza high court in November 2005, however, on the grounds that it violated Basic Law.[5]

In February 2006 President Abbas issued a decree that amended the 2002 Judiciary Law before the new legislative assembly, now dominated by Hamas, could convene. The new version altered the balance in favour of the higher judiciary council though it was deprived of the balanced membership proposed by Dr Mansour's committee. The amendment revoked judges' right of appeal against disciplinary measures and granted the council the power to punish any judge with provisional retirement on half pay. No mechanisms were introduced to limit the potential misuse of these powers against judges who might oppose the interests of the council's membership.

The amended law also granted the president the power to appoint the head of the judicial inspection department. Being subject to two opposing authorities, the higher judiciary council and the Justice Ministry, both of which could curtail the judiciary's independence, has weakened this department. Moreover, it lacks authority to investigate Supreme Court decisions, which cannot be appealed under the current law. The consequent immunity to inspection of Supreme Court judges could create an environment in which arbitrary actions by high court judges and a disregard of the principles of integrity and transparency could flourish.

In its first session since being sworn in, the new parliament voted in March 2006 to repeal the amended Judicial Authority Law, leaving the status of the reforms unclear.

At this writing no clear criteria have been established with regard to appointment by the council to judicial positions, with the exception of those related to judges in reconciliation courts. No code of ethics regulating the conduct and duties of judges has been issued; the technical office has not been established; and the work of the judicial inspection department has not been activated. There remains a genuine willingness by some political blocs within the new legislative council to discuss judicial corruption and the need for reform. The priority requirements are:

- Transparent appointments and promotions processes, following clear criteria
- The creation of a system of inspections and disciplinary measures
- A requirement for a system of periodic, rather than one-off, submissions of declarations of assets
- A code of conduct for judges.

AMAN
(Palestine Coalition for Accountability and Integrity), Jerusalem

5 Article 100 states: 'A supreme judicial council shall be created. The law shall specify the method of its formation, jurisdiction and operating rules. The council shall be consulted about draft laws which regulate any affairs of the judiciary branch, to include public prosecution.'

Gobal Corruption Report 2006, Corruption and Health

26 Corruption in Palestinian society

TI Palestine/the Coalition for Accountability and Integrity (AMAN)

In late 2004, TI Palestine/the Coalition for Accountability and Integrity (AMAN) commissioned the Palestinian Centre for Political Studies and Surveys to conduct an opinion poll focusing on levels and forms of corruption in the Palestinian Territories of the West Bank and the Gaza Strip. Questions assessed the extent of wasta , the practice of people making inappropriate interventions on behalf of individuals, who do not possess the requisite qualifications or demonstrated work ethics, often resulting in appointments being made on the basis of family connections or party affiliation. Wasta , usually translated as 'nepotism', is viewed as a significant source of corruption in the Middle East. The survey was conducted in December 2004, among a random sample of 1,319 adults in 120 residential areas. The statistical margin of error was 3 per cent.

Wasta considered most blatant form of corruption

According to the survey, wasta was perceived to be the most common form of corruption in Palestinian society today. Consensus on this point crossed gender, age, education and socio-economic lines. Wasta was followed by bribery and personal use of public resources as common forms of corruption. There was a general impression that bribery was more common in the Gaza Strip than in the West Bank. [1] (See Table 26.1.) Nepotism was viewed to be higher in the West Bank than in Gaza.

Nearly a quarter of those surveyed indicated that they, one of their family members, or friends had been asked to intervene by exerting influence over a public official in the Palestinian Authority in order to secure provision of a required public service. From among those surveyed, approximately two-thirds of those working in the public sector indicated that they were asked to intervene, compared with about 46 per cent of those employed in the private sector. Among supporters of Fatah, the ruling party, the figure was 46 per cent, compared with 35 per cent of Hamas supporters who were asked to intervene.

The purpose of nearly one-third of all interventions was to acquire a job. A similar amount of interventions dealt with the police or the security establishment. The rate of interventions related to job-seeking was higher in the districts of Deir Al-Balah, Nablus and the refugee camps, and lower in Tulkarem and Jerusalem. The rate of intervention was higher in the Gaza Strip than in the West Bank for job-seeking (37 per cent compared with 28 per cent) and in relation to the police or one of the

security establishments (37 per cent compared with 19 per cent). In the education sector, however, the rate of intervention was much higher in the West Bank (18 per cent) than in Gaza (5 per cent).

Table 26.1: Locating corruption

'If you, a family member or a friend intervened with a public official or a person responsible in the Palestinian Authority to have a public service delivered, in what organisation/sector or field did this intervention take place? (Choose the most suitable answer).'

	Total %	West Bank %	Gaza Strip %
1. Regulatory offices for business and workplaces	3.7	5.5	1.6
2. Law courts	2.0	1.8	2.3
3. Customs	1.0	1.2	0.8
4. Education (government and private schools, universities, colleges)	12.6	18.2	5.4
5. Public utilities	1.0	0.6	1.6
6. Medical services	4.8	3.6	6.2
7. Passports, IDs and immigration	5.8	7.3	3.9
8. Police or security forces	26.9	18.8	37.2
9. Political party, elected representatives	1.0	1.8	0.0
10. Private sector	1.0	1.2	0.8
11. Social services	6.1	9.1	2.3
12. Tax revenue	0.3	0.6	0.0
13. Employment-seeking	32.0	27.9	37.2
14. No opinion/do not know	1.7	2.4	0.8

Of those who intervened, 52 per cent of men requested a personal favour from a government employee (a public official), compared with only 19 per cent of women. Women more frequently relied on family members to request a personal favour from a public official rather than asking directly: 55 per cent of women surveyed asked family members to seek the personal favour, compared with 28 per cent of men.

A majority of people surveyed – 63 per cent of men and 46 per cent of women – believes wasta will become less prevalent in the next few years. Of those who believe that corruption will increase, more live in the West Bank (47 per cent) than in the Gaza Strip (33 per cent).

Locating corruption – employment and the police are most corrupt

Most people surveyed (82 per cent) believe that corruption is most prevalent in the public sector. Only 6 per cent believe corruption is most prevalent in the private sector, while 5 per cent singled out civil society as the most corrupt sector. Gender differences were significant, however, with 75 per cent of women compared with 87 per cent of men indicating that they believe there is corruption in public sector institutions.

When asked from which public institution or sector they would most like intervention to be removed, the top choices of those surveyed were job-seeking and the police/

security sectors, followed by education – the same areas identified as most riddled by wasta. More men would like to see wasta eliminated from the police and security services than from any other field, while more women would like to see it eliminated from the employment field.

The response to the survey data from public officials was initially negative, on the grounds that the results were not convincing. A number of ministries responded more positively. The Ministry of Health and Higher Education has formed special committees to propose ways of combating wasta and has encouraged AMAN to carry out similar surveys on an annual basis.

Note

1. Previous surveys conducted for AMAN revealed that bribery is believed to be concentrated in the higher levels of the Palestinian National Authority. See the findings of the national chapter's report on the Coalition for Accountability and Integrity (AMAN), 'Opinion Poll on Corruption in the Palestinian Society'; http://www.transparency.org/surveys/#palestine

الملحق الثالث

Gobal Corruption Report 2005, Corruption in Construction and Post-conflict Reconstruction

Palestinian Authority

Corruption Perceptions Index 2004 score: 2.5 (108th out of 146 countries)

Legal and institutional changes

- A draft **law dealing with unlawful gains** passed its second reading in the Palestinian Legislative Council (PLC) and was referred to the Council of Ministers in April 2004. If enacted, this law will require government officials to account for property and funds acquired during their term of office.
- A draft law dealing with the functioning of the **administrative and financial monitoring office** passed its second reading in the PLC and was referred to the Council of Ministers in April 2004. The office is currently accountable only to the president of the Palestinian Authority (PA), who has power to appoint the director. Under the proposed provisions, the appointment of the director will be subject to the approval of the PLC which, along with the head of the executive, will also receive reports from the office. If enacted the law will have far-reaching consequences for the public monitoring of all government activities.
- **Private sector monopolies** have been a huge source of corruption in the PA, giving rise to widespread allegations of bribery of government officials to secure control of lucrative markets. A draft law giving incentives to competition and prohibiting monopolies passed its first reading in the PLC in April 2004.
- A draft law concerning **the powers of the constitutional court** passed through the stage of general discussion in the PLC in December 2003. If enacted, it will weaken the far-reaching powers of the executive. A clear separation of powers can make corrupt ministers or high officials accountable in a court of law, without being able to rely on the protection of the head of the executive (the president), as has happened in the past.

The reform agenda

Reform has dominated the public discourse of Palestinian civil society and business sectors since the mid-1990s, with allegations of corruption forming a common thread. The eruption of the second intifada in September 2000, however, raised questions about reform priorities, particularly whether reform should retain priority over resistance to the Israeli occupation. This issue has become increasingly urgent as the economic

and security situation has deteriorated and as the PA has become unable to provide basic services amid spiralling unemployment.

Although the reforms contained in the so-called Road Map (for example, the appointment of an 'empowered' prime minister, the drafting of a constitution and holding elections), which were adopted by the 'Quartet plus Four',[1] reflected the concerns of many Palestinians, the fact that the reform agenda was presented by external parties raised questions for many about the real motives behind the reforms. Nevertheless, popular support for reform and for the fight against corruption remained strong. Following the resignation of the government of Mahmoud Abbas in September 2003, Prime Minister Ahmed Qurei's government sought much-needed popular legitimacy through the formation of a civil society coordinating committee for reform,[2] and its representation in the National Reform Committee (NRC).

By the time of writing, the NRC had met three times since the formation of Qurei's government and a number of reform measures had already been taken. The prime minister and the council of ministers presented quarterly reports of their activities – in accordance with the amended Basic Law – to the president of the PA, and to the PLC (it should be noted, however, that the power to pass and amend key legislation remains in the hands of the president).

Increasing financial transparency is seen as particularly important. Measures have been taken to unify and integrate all the PA's financial operations and to establish the Palestinian Investment Fund as an independent legal entity. The PLC and civil society institutions view the government's punctual presentation of the draft budget to the PLC for the last two financial years as a positive development.

The ministry of finance has been able to make an inventory of all the PA's investments, to apply the principle of a unified budget, and to unify the treasury of the West Bank with that of the Gaza Strip. In April 2004 the ministry was finally able to enforce the payment of salaries to the security and police services through the banking system, which significantly reduces opportunities for the misappropriation of public funds when payments are made in cash.

Acknowledging the significant steps towards reform that have been taken in respect of the PA's finances, the World Bank announced its intention of establishing a fund to support the PA's budget, which has accumulated a deficit of US $650 million for the year 2004. On the negative side, a law regulating the salaries, promotion and pensions of civil servants has not been implemented (ostensibly because of the PA's difficult financial situation), permitting the continued abuse of public office in respect to appointments – in terms of public perception one of the most common forms of 'low-level' corruption in the PA.[3] The chairman of the PLC's budget and financial affairs committee announced that he expected the amended law to be implemented in July 2004, affecting those employed in the civil administration from that date, and those employed in the police and security services by the end of the year. Regretfully, this legislation would still fall short of being applicable to all those employed by the PA.

Elections as mechanisms to combat corruption

A key reform to increase accountability and enhance the fight against corruption would be the immediate organisation of elections – be they internal political party, legislative, presidential or local. The suspension of nearly all electoral activity within the Palestinian Authority has strengthened the power of individuals whose interests are well served by the stasis caused by the political and military deadlock between the PA and Israel.

Elections are widely seen as a mechanism for the renewal of the PA, and for the creation of a new dynamic in the Palestinian political system through encouraging the participation of opposition political parties

in the process of legislation (through the PLC) and policy-making (through participation in government). General elections could provide Palestinians with a chance to elect representatives who are more able, have more integrity, and are more ready to fight corruption.

General elections have been due since May 1999, but the political and military conflict with Israel, particularly since September 2000, created objective obstacles to the holding of such elections, such as an extensive system of road blocks and checkpoints and sections of the separation wall that intrude into PA territory. The PA leadership (that is, the Fateh leadership) has been unwilling to call for elections even within their own party. Municipal elections have been due since 1997. Although the frequent incursions in the Gaza Strip and West Bank and the armed confrontations have made any serious progress towards presidential and legislative elections unrealistic, the holding of local elections is widely seen as both plausible and crucial for fighting corruption and reducing the inefficiency of centrally appointed municipal and village councils.

Calls by political and civil society groups for local elections have been insistent and regular. Nearly two-thirds (64 per cent) of Palestinian adults surveyed in March 2004 said there is discrimination in the provision of services by local government councils, and 70 per cent said that family and kinship connections play a part in appointments in local government. Some 69 per cent of the public believe corruption exists in local government councils.[4]

The holding of general and local elections is an essential part of the reform agenda, and a certain degree of change may now be inevitable. The prime minister announced that the council of ministers had decided in a joint meeting with the National Security Council under the chairmanship of President Arafat (held in May 2004) to start holding local elections in August 2004, after making the necessary amendments to local government election law. The meeting also decided to ask the PLC to approve a general election law, and to ask the Quartet Committee to work with the PA to create suitable conditions to hold general elections, and to set a date for them.

Jamil Hilal (TI Palestine)

Further reading

Aman – The Coalition for Accountability and Integrity, *Apparatuses for Overseeing, and Systems of Accountability in the Palestinian Public Sector* (Ramallah: Miftah publications, 2003) (in Arabic)

Civic Forum Institute and Friedrich Naumann Foundation, *Reform: A Palestinian Perspective – Between Reality and Aspirations* (Ramallah, 2003)

Jamil Hilal et al., *The Criminal Justice System in Palestine* (Beirzeit: Institute of Law, 2003)

Palestine Economic Policy Research Institute (MAS), *Social Monitor*, issue No. 6, (Ramallah, 2004)

TI Palestine: www.aman-palestine.org

Notes

1. The 'Quartet' of Middle East mediators comprises the European Union, the Russian Federation, the United Nations and the United States; four other bodies involved in negotiations are Japan, Norway, the World Bank and the IMF.

2. The committee is composed of representatives of various civil society bodies, including Aman – The Coalition for Accountability and Integrity (TI Palestine), private sector companies, Palestinian professional associations and the General Union of Palestinian Women.
3. A majority of Palestinians in the West Bank and Gaza Strip believe that corruption exists in the PA, and 77 per cent believe that jobs in the PA are, to a large extent, obtainable through informal connections (Palestinian Centre for Policy and Survey Research, Ramallah, poll number 11, 14–17 March 2004).
4. Poll No. 3 (25–27 March 2004) conducted by PANORAMA (Palestinian Center for the Dissemination of Democracy and Community Development, Ramallah, 2004).

Gobal Corruption Report 2004, Political Corruption

Palestinian Authority

Corruption Perceptions Index 2003 score: 3.0 (78th out of 133 countries)
Bribe Payers Index 2002 score: not surveyed

Legal and institutional changes

- A new electoral law aimed at regulating funding from public sources and introducing disclosure requirements went to a general reading in January 2003. Under the law, the Central Elections Committee (CEC) would regulate the criteria for allocating public funds to parties and monitor private donations. In October 2002, the CEC was recognised as an independent body. Although the head and members of the CEC were directly appointed by President Yasser Arafat, the committee later approachec the legislative council for its approval.

- Legislation for a new administrative and financial monitoring office was proposed in March 2003. The office would replace the general monitoring authority established in 1996. The president, his aides and advisers, as well as police and security officials, would come under the new office's scrutiny. The president would no longer have the authority to appoint and depose the chairman of the monitoring office and the office would have a special budget allocated from within the general budget.

- In March 2003 amendments were made to the Basic Law, which came into effect in 2002 and provides the legal foundation for the Palestinian Authority (PA) in the transitional period. One amendment introduced the post of prime minister, with responsibility for forming and modifying the council of ministers and overseeing government institutions. The president was given authority to refer the prime minister for investigation – and the prime minister the right to refer ministers to investigation – when accused of crimes. The amended law also allows 10 members of the 88-member legislative council to submit a request to hold a special session to withdraw confidence from the government, or from any of its ministers, after investigation.

- The amendments also introduced the PA's first disclosure requirements. All ministers, including the prime minister, must now submit a financial report on themselves, their spouses and dependant minors detailing the ownership of assets. Conflicts of interest are prohibited.

- Under discussion is a law dealing with infractions of public employment duties (its first reading was in April 2003). It would establish penalties of up to 10 years' imprisonment for embezzlement of public funds, up to 15 years for bribery and life imprisonment for destroying evidence to facilitate, or cover up, embezzlement. Funds would be recovered and fines imposed equal to the amount of embezzlec funds or damages incurred.

Palestinian Authority

Corruption Perceptions Index 2003 score: 3.0 (78th out of 133 countries)
Bribe Payers Index 2002 score: not surveyed

Legal and institutional changes

- A new electoral law aimed at regulating funding from public sources and introducing disclosure requirements went to a general reading in January 2003. Under the law, the Central Elections Committee (CEC) would regulate the criteria for allocating public funds to parties and monitor private donations. In October 2002, the CEC was recognised as an independent body. Although the head and members of the CEC were directly appointed by President Yasser Arafat, the committee later approached the legislative council for its approval.
- Legislation for a new administrative and financial monitoring office was proposed in March 2003. The office would replace the general monitoring authority established in 1996. The president, his aides and advisers, as well as police and security officials, would come under the new office's scrutiny. The president would no longer have the authority to appoint and depose the chairman of the monitoring office and the office would have a special budget allocated from within the general budget.
- In March 2003 amendments were made to the Basic Law, which came into effect in 2002 and provides the legal foundation for the Palestinian Authority (PA) in the transitional period. One amendment introduced the post of prime minister, with responsibility for forming and modifying the council of ministers and overseeing government institutions. The president was given authority to refer the prime minister for investigation – and the prime minister the right to refer ministers to investigation – when accused of crimes. The amended law also allows 10 members of the 88-member legislative council to submit a request to hold a special session to withdraw confidence from the government, or from any of its ministers, after investigation.
- The amendments also introduced the PA's first disclosure requirements . All ministers, including the prime minister, must now submit a financial report on themselves, their spouses and dependant minors detailing the ownership of assets. Conflicts of interest are prohibited.
- Under discussion is a law dealing with infractions of public employment duties (its first reading was in April 2003). It would establish penalties of up to 10 years' imprisonment for embezzlement of public funds, up to 15 years for bribery and life imprisonment for destroying evidence to facilitate, or cover up, embezzlement. Funds would be recovered and fines imposed equal to the amount of embezzled funds or damages incurred.

The 100-day plan and implications for corruption

Israel's reoccupation of the West Bank in the spring and summer of 2002 led to increased Palestinian popular demands for reform after the PA institutions proved incapable of organising adequate civil or military defence or meeting the needs of people under occupation. Amongst the demands were calls for the government to clean up its institutions, as corruption was seen as one of the reasons for their failings.

In an opinion poll conducted by the Palestinian Center for Policy and Survey Research in April 2003, [1] for instance, 57 per cent of respondents said they thought corruption affected their personal and family life very significantly and 68 per cent said they thought corruption affected political life very significantly.

But demands for reform were not only domestic. Progress in the implementation of the Road Map to Peace, a performance-related agreement signed in April 2003 that seeks a final and comprehensive settlement of the Israeli-Palestinian conflict by 2005, was made conditional on the adoption of certain reform elements. Also, the release of tax revenues collected by the Israeli government was made contingent upon the Palestinian finance minister's ability to unify revenues under a single treasury account in order to facilitate oversight of the budget by the legislative council.

The blueprint for reform was largely the work of a ministerial reform committee established after the new government was created in June 2002. The committee drafted what is known as the '100-day plan'. Meetings between the committee and the 'Quartet plus Four' [2] led to the creation of task forces on economic policy-making, civil service reform, strengthening local governments and private sector development. A steering committee was set up to provide support for presidential, legislative and municipal elections and reform of the security system was to be pursued on a bilateral basis.

Several anti-corruption control elements were included in the plan in line with the recommendations of the 1999 US Council on Foreign Relations report, known as the 'Rocard Report on Strengthening the Palestinian Public Institutions'.

They included the establishment of comprehensive registers of public sector job titles and personnel, bringing governmental and public institutions under the jurisdiction of ministries, developing internal and external auditing processes, and establishing e-government systems.

The plan calls for a greater separation of government powers and for the decentralisation of power from the executive so that the legislative council and the judiciary can play their full role. It also calls for elections to be prepared at municipal, legislative and presidential level as well as within unions and civil society organisations.

While it is too early to evaluate the progress of democratic reforms, it is clear that the ongoing occupation poses serious limitations; it impeded the general and legislative elections, scheduled for early 2003. Nevertheless, the legislative council members, particularly the Fatah party members, have taken steps to exert their influence on government decisions. They questioned the composition of the cabinet proposed by President Arafat in March 2003, threatening to bring a motion of no confidence against the proposed cabinet. Although they did not achieve substantial changes to the cabinet's composition, they did secure the president's approval for the creation of the post of prime minister, which marks an important step in the direction of decentralisation of power, as does the fact that the prime minister and other ministers can be dismissed after a vote of no confidence. There have been setbacks subsequently. In September 2003, Mahmoud Abbas, the first appointed prime minister, resigned after four months.

Fewer reform targets have been met in the judicial domain. The 100-day plan called for greater resources for the judiciary and for work to be done on the preparation of the

the petrol bureau), suspending others, no attempts have been made to bring those tainted with corruption allegations to book.

One of the most significant developments was the decision to create the Palestinian Investment Fund (PIF) to manage commercial assets. The PIF was established by presidential decree in October 2000, though it was not actually constituted as a separate legal entity until August 2002.

Prior to the creation of the PIF little was known about where and how PA funds were invested. Suspicions abounded that officials were using investments to buy favour with economic elites or abusing their positions to seek partnerships in the private sector. The PIF aims to ensure that commercial acquisitions and portfolio investments promote economic growth and infrastructure development in Palestine, and are not used for political or private gain.

The international ratings agency Standard & Poor's and the US NGO Democracy Council evaluated the results of the PIF's first 10 major investments to assess the fair market value of the investments and the transparency of their transactions. Results were posted on the finance ministry website in March 2003. [3]

The report discusses the availability and reliability of financial and other data, as well as how each asset is owned, organised and administered, and whether each could be judged to be both transparent and respectable according to international standards. According to the report, out of the US $630 million the PA had invested in 79 commercial ventures worldwide, ownership details of about one-third of the equity were lacking. Fifteen of the companies involved ceased operating during the Israeli reoccupation.

Much remains to be done to ensure that the PIF is an effective agency. Of particular concern is the lack of mechanisms in place to regulate conflicts of interest. The articles of association, which form PIF's legal basis, provide for a conflict of interest committee to monitor investments, but lack details about how the committee should be constituted. Also worrying is the lack of legislative oversight of the investments and a coherent national investment policy to guide the PIF.

Hada El-Aryan (AMAN, Palestinian coalition for accountability and integrity, Palestine)

Further reading

Inge Amundsen and Basem Ezbeidi, 'Clientelist Politics, State Formation and Corruption in Palestine 1994–2000' (Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2002)

Jamil Hilal Jamil, 'Reform and Resistance', May 2002, www.palestinecampaign.org/archives.asp?xid=878

Palestine Investment Fund, 'Initial Report on Valuation and Transparency', January 2003, www.pa-inv-fund.com/lasse.asp

Palestinian Center for Policy and Survey Research, Opinion polls 5, 6 and 7, www.pcpsr.org/survey/index.html; Development Studies Programme at Birzeit University, Opinion polls 9, 10 and 11, home.birzeit.edu/dsp/DSPNEW/polls/opinion_polls.htm

Michel Rocard, 'Reforming the Palestinian Authority: An Update', Council on Foreign Relations, January 2003, www.cfr.org.pubs/5536_english.pdf

Coalition for Accountability and Integrity: www.aman-palestine.org

آليات المساءلة في النظام السياسي الفلسطيني "السلطة الوطنية الفلسطينية"

أولاً: مؤسسات المساءلة الرسمية

- دور المجلس التشريعي: الذي تم تشكيله بعد الانتخابات العامة الأولى لعام ١٩٩٦، حيث يتولى مهامه التشريعية والرقابية على السلطة التنفيذية وفقا للمادة ٤٧ من القانون الأساسي «**بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي**»، من خلال الآليات التالية:

١. إقرار البيان الوزاري ومنح الثقة للحكومة: والذي يعتبر من أشكال مساءلة الحكومة على سياساتها العامة وللوزراء المخولين بتنفيذ هذه السياسات، وذلك وفقا للمادة ٦٦ من القانون الأساسي «**فور اختيار رئيس الوزراء لأعضاء حكومته يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع والانتهاء من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة، ...**» والمادة ١٥ من النظام الداخلي للمجلس التشريعي «**بعد اختيار رئيس السلطة الوطنية أعضاء مجلس الوزراء يتم تقديمهم في أول جلسة يعقدها المجلس للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع والانتهاء من مناقشة البيان الوزاري الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة،...**».

٢. إقرار الموازنة العامة: حيث أن نقاش وإقرار الموازنة العامة للدولة يشكل أحد أهم آليات المساءلة البرلمانية، والتي حددها القانون الأساسي في مادته ٦١ «**على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية...**» وكذلك وفقا لقانون تنظيم الموازنة

والشؤون المالية والنظام الداخلي للمجلس.

٣. مناقشة ومتابعة التقارير الحكومية الدورية: والتي تعتبر من أبرز وسائل المساءلة البرلمانية للحكومة والتي تتضمن تقديم الحكومة تقارير منتظمة ودورية عن سير أعمالها للمجلس الذي يقوم بدوره بمناقشة هذه التقارير وفحص مدى انحرافها عن برنامج الحكومة المصادق عليه من المجلس، وذلك وفقا للمادة ٥٢ من قانون تنظيم الموازنة العامة.

٤. تقصي الحقائق عن إشكالات في العمل العام: حيث يحق للمجلس من خلال المادة ٥٨ من القانون الأساسي «**للمجلس أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانه، من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام**، أو في إحدى **الإدارات العامة**».

٥. المصادقة على الاتفاقيات والقروض: وذلك وفقا للمادة ٩٢ من القانون الأساسي والذي يلزم الحكومة بعرض الاتفاقيات التي تبرمها والقروض التي تحصل عليها على المجلس التشريعي للمصادقة عليها «**تعقد القروض العامة بقانون، ولا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي**».

٦. إقرار خطة التنمية الوطنية: وهي آلية مساءلة تتعلق بتقديم خطة الحكومة للتنمية المستقبلية وتحديد طريقة إعدادها وإقرارها، وذلك حسب المادة ٥٩ من القانون الأساسي «**يقر المجلس التشريعي الخطة العامة للتنمية، ويحدد القانون طريقة إعدادها وعرضها على المجلس**».

٧. متابعة العرائض والشكاوى: حيث تشكل الشكاوى والعرائض المقدمة من الجمهور إلى المجلس مباشرة أو عبر لجانه الاختصاصية في القضايا التي تتعلق بعمله إحدى وسائل وآليات المساءلة الهامة التي تلقي الضوء على مكامن الخلل في أداء السلطة التنفيذية، والتي تم تنظيمها في المواد ١٠٠-١٠٤ من النظام الداخلي للمجلس التشريعي «**يحق لكل فلسطيني أن يرفع إلى المجلس عريضة أو شكوى فيما له صلة بالشؤون العامة ويجب أن تكون موقعة من مقدمها ذاكرا فيها اسمه ومهنته وعنوانه الكامل...**» إلى المادة ١٠٤ «**يشعر الرئيس مقدم العريضة كتابة بما اتخذ بشأنها**».

- **ديوان الرقابة المالية والإدارية:** وهو مؤسسة دستورية، أنشئ تنفيذاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني إعمالاً لأحكام المادة (٩٦) منه «**ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق منها في حدود الموازنة**».

٢. «**ويقدم الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي تقريرا سنويا أو عند الطلب، عن أعماله ملاحظاته...**»، وينظم أعماله القانون الخاص به رقم (١٥) لسنة (٢٠٠٤)، وله موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، ويتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة والأهلية القانونية الكاملة لممارسة الأعمال التي كلف بها.

ويعتبر ديوان الرقابة المالية والإدارية حسب القانون الجهاز الأعلى للرقابة في فلسطين، و يمارس ديوان الرقابة المالية والإدارية المساءلة على كافة الأجهزة والمؤسسات الخاضعة لرقابتها من خلال الآليات التالية:

١. الشكاوي: من قبل الجمهور وما يرد في وسائل الإعلام في القضايا التي تخص عمل الديوان.

٢. التقارير الخاصة: يعدها الديوان بطلب من رئيس السلطة أو المجلس التشريعي؟؟ ويرفع تقريره إليهما.

٣. التقرير السنوي: حيث يعد الديوان تقرير سنوي يتضمن ما رصده الديوان من مخالفات على الأجهزة والمؤسسات الخاضعة لرقابتها ويرفعه لكل من رئيس السلطة والمجلس التشريعي.

٤. التحقيق: والذي يتضمن عملية تقصي الحقائق والتي تقوم على تشكيل لجنة خاصة تبحث في المخالفات الإدارية والمالية التي تقع ضمن الجهات الخاضعة لرقابة الديوان.

- **ديوان الموظفين العام:** يعمل بموجب قانون الخدمة المدنية لسنة ٢٠٠٥ بموجب المادة ٦ منه «**تنشأ دائرة مستقلة تسمى (ديوان الموظفين العام) ويعنى بشؤون الخدمة المدنية ويتولى إدارته رئيس يرتبط بمجلس الوزراء...**» والذي يمارس دوره في المساءلة على أعمال الحكومة والمؤسسات العامة من خلال مراقبة تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية، وذلك من خلال مراجعة مدى تطبيق أحكام قانون

الخدمة المدنية في الوظيفة العمومية.

- **وزارة المالية الفلسطينية (رقابة داخلية):** تمارس وزارة المالية الرقابة المالية على الحكومة والمؤسسات العامة من خلال مديرية الرقابة والتدقيق، وذلك وفقا لقانون تنظيم الموازنة، حيث تقوم بالرقابة على حسابات الوزارات والمؤسسات العامة ومعاملاتها المالية، كما أنها مفوضة بممارسة التفتيش في أي وقت على السجلات المحاسبية للإيرادات والنفقات لكل الوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة، وتستعين مديرية الرقابة والتدقيق في وزارة المالية في أداء مهمة الرقابة والتدقيق بالمدققين الداخليين في كافة الوزارات والمؤسسات العامة.

- **المساءلة القضائية:** والتي تعد إحدى آليات المساءلة المتاحة للمواطنين على أعمال الإدارة العامة، ولكنها تتميز بأن القضاء لا يتحرك تلقائيا حيث لا يمارس القضاء اختصاصاته إلا بناءً على دعوى ترفع من كل صاحب مصلحة أو متضرر، وفقا للمادة ٣٠ من القانون الأساسي «..**يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء...**»، وبما أن معظم قرارات السلطة التنفيذية هي ذات طابع إداري، فإن محكمة العدل العليا (المحكمة الدستورية) تتولى البت بشأن الاستئنافات على هذه القرارات من قبل المتضررين منها، وهذا يشكل أداة للرقابة على السلطة التنفيذية.

- **النيابة العامة:** وفقا للمادة ٦٧ من قانون السلطة القضائية «**تمارس النيابة العامة الاختصاصات المخولة لها قانونا، ولها دون غيرها الحق في رفع الدعوى الجنائية (دعوى الحق العام) ومباشرتها...**»، حيث تقوم بدورها الرقابي من خلال ملاحقة من يعتدي على الحقوق والحريات العامة وتقديمه للمحاكمة، وكذلك التحقق من الاتهامات التي تكيلها الإدارة لموظفيها.

- **الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن:** والتي أنشأت بقرار/مرسوم رئاسي سنة ١٩٩٣ وصدر في الوقائع تحت رقم ٥٩ لسنة ١٩٩٥ حيث تمارس مهامها ومسؤولياتها وفقا للقرار الذي نص على «**متابعة وضمان توافر متطلبات صيانة حقوق الإنسان في مختلف القوانين والتشريعات والأنظمة الفلسطينية، وفي عمل مختلف الدوائر والأجهزة والمؤسسات في دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية**» وعملت الهيئة على تنفيذ ذلك من خلال:

١. متابعة الشكاوي: التي تتعلق بانتهاك الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين من قبل السلطة أو أجهزتها الأمنية والمدنية وأي هيئات أو مؤسسات عامة أخرى.

٢. التقارير الخاصة: حيث تبادر الهيئة إلى إصدار مثل هذه التقارير لمعالجة موضوعات محددة ذات صفة مستعجلة بهدف إلقاء الضوء عليها دون تكليف من أي جهة.

٣. التقرير السنوي: الذي تلتزم الهيئة بتقديمه لكل من رئيس السلطة والمجلس التشريعي، يتضمن التقرير ضمن محتوياته ما تم رصده من قبل الهيئة من مخالفات على الأجهزة والمؤسسات الحكومية.

- **هيئة الكسب غير المشروع المفترضة:** والتي من المفترض أن تنشأ بمقتضى أحكام قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، حيث تنص المادة ٣ منه على «**تنشأ بمقتضى أحكام هذا القانون هيئة تسمى هيئة مكافحة الكسب غير المشروع...**» حيث لم يتم تأسيسها بعد.

ثانياً: بعض أشكال الرقابة و المساءلة الجماهيرية :

تتضمن المساءلة الجماهيرية آليات وأشكال مختلفة:

- **رقابة ومساءلة وسائل الإعلام (المرئي والمسموع والمكتوب):** من حيث توجيه الأسئلة للمسؤولين عن أعمالهم وكذلك إعداد التقارير والتحقيقات الخاصة عن أعمال وتصرفات المسؤولين العامين ومراجعة مدى جدوى برامج الحكومة.
- **شكاوي الجمهور لدى المؤسسات العامة:** وذلك من خلال تقديم الشكاوي مباشرة من قبل الجمهور لدى دواوين الشكاوي في المؤسسات العامة عن أي مخالفات تقوم بها المؤسسة من خلال موظفيها.
- **المساءلة من قبل مؤسسات العمل الأهلي:** والتي تدخل في مجال أهداف ورؤية عدد كبير من مؤسسات المجتمع المدني التي تعمل على تنفيذها ضمن آليات مختلفة قد تتضمن إعداد تقارير لرصد الخروقات والتعبئة من أجل معالجتها، إعداد برامج إذاعية حول قضية معينة يتم فيها دعوة المسؤولين لتقديم توضيحات ضمن مجال

عملهم واختصاصاتهم، أو من خلال عقد لقاءات مع مسؤولين يعملون في مجال اهتمام المؤسسة لمناقشة قضايا محددة وتقديم التوصيات بشأن الالتزام بتبنيها ضمن سياسات عمل المؤسسة العامة ومن ثم المتابعة لعملية الالتزام. بالإضافة إلى آليات أخرى قد تستخدمها هذه المؤسسات كل ضمن مجال اختصاصه.

- **الرقابة والمساءلة من قبل الناخبين من خلال الانتخابات التشريعية:** والتي تعتبر آلية مباشرة يستخدمها الجمهور في مساءلة ممثليه الذين أوكل لهم مهام مراقبة أعمال الحكومة وسلوكها ومكافحة الفساد في الحياة العامة، الذي يقوم بذلك من خلال إعادة انتخابهم أو عدم انتخابهم في الانتخابات الدورية للبرلمانات، حيث تشكل مراحل الانتخابات فرصة مناسبة للمواطنين لمساءلة جميع المرشحين.

ملاحظات أخيرة: فيما يتعلق بمساءلة كل من المؤسسات التالية في النظام السياسي الفلسطيني، فإن:

- **المؤسسات العامة غير الوزارية:** إن عملية وآليات المساءلة لهذه المؤسسات غير واضحة، حيث تعود مرجعية بعضها لمجلس الوزراء وبالتالي تخضع لآليات الرقابة السابقة، بينما تتمتع بعضها ب«الاستقلالية المالية والإدارية» وبالتالي فإن آليات المساءلة فيها غير واضحة.
- **مساءلة الأجهزة الأمنية:** نظرا لأن الأجهزة الأمنية لا تخضع للمستوى السياسي، ولا تتحدد مرجعية رؤساء هذه الأجهزة بمجلس الوزراء فإن آليات المساءلة في هذه المؤسسات غير واضحة.
- **مساءلة الرئيس:** بالرغم من أن القانون الأساسي يشير إلى إمكانية فقدان الأهلية للسيد الرئيس بشروط محددة، إلا أنه يخلو من إمكانية مساءلة الرئيس عن أعماله التنفيذية التي يقوم بها.

المراجع

قائمة المراجع العربية

١. ابن علي، زياد. (2005). الفساد أشكاله وأسبابه ودوافعه، آثاره واستراتيجيات الحد من تناميه. مجلة دراسات إستراتيجية. العدد 16: ص ص 1-34.

٢. أبو حلاوة، كريم. (2004). أهمية المنظمات الأهلية العربية في التنمية. النبأ. العدد 70: ص ص 1-10.

٣. أبو دية، أحمد. (2004أ). **عملية الإصلاح في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية**. رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث والدراسات المسحية.

٤. أبو دية، أحمد. (2004ب). **الفساد أسبابه ونتائجه**. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان.

٥. أمان. (2007أ). **إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، حالة السلطة التشريعية**. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- -أمان.

٦. أمان. (2007ب). **إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، حالة السلطة القضائية**. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- -أمان.

٧. أمان. (2007ج). **مبادئ مدونات السلوك مقدمة للعاملين في القطاع الإعلامي**. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- -أمان.

٨. أمان. (2007د). **مبادئ مدونات السلوك مقدمة للعاملين في القطاع الأهلي** رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- -أمان.

٩. أمان. (2006أ). **إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، حالة السلطة التنفيذية**. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- -أمان.

١٠. أمان. (2006ب). **تعزيز قيم النزاهة ونظم المساءلة ومبادئ الشفافية في المجتمع الفلسطيني 2006-2007، التقرير السنوي**. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- -أمان.

١١. أمان. (2006ج) **تمكين الشباب ضد الفساد**، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة –أمان.

١٢. أمان. (2006د). **حرية المعرفة والاطلاع أساس للشفافية والمساءلة**. رام الله: الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة-أمان.

١٣. أمان. (2006هـ). **في ظل الواقع الفلسطيني الخاص أي قانون للأحزاب نريد**. رام الله: الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة- أمان.

١٤. أمان. (2006و). **لمواجهة الفساد في فلسطين: تشريعات تعزز نظم المساءلة ومبادئ الشفافية**. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان.

١٥. أمان. (2006ز). **مبادئ مدونات السلوك مقدمة إلى القطاع العام والخاص والهيئات المحلية**، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان.

١٦. أمان. (2006ح). **الهيئات المحلية/ القسم التحليلي**. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان.

١٧. أمان. (2005أ). **تعزيز قيم النزاهة ونظم المساءلة ومبادئ الشفافية في المجتمع الفلسطيني 2005-2007، الخطة الاستراتيجية**. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- -أمان.

١٨. أمان. (2005ب). **قراءات فلسطينية في مبادرات إصلاح النظام السياسي العربي**. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- -أمان.

١٩. أمان. (2005ج). **لا للوساطة، للمحسوبية، للمحاباة**. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان.

٢٠. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. (2004). **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2004**. نيويورك: المكتب الإقليمي للدول العربية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

٢١. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. (2002). **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002**. نيويورك: المكتب الإقليمي للدول العربية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

٢٢. بوب، جيريمي. (2000). **عناصر بناء نظام النزاهة الوطني**. (إعداد باسم سكجها). عمان: مؤسسة الأرشيف العربي.

٢٣. تيشوري، عبد الرحمن. (2005). دور القطاع الثالث في التنمية. **الحوار المتمدن**، العدد 1402: ص ص 1-15.

٢٤. حرب، جهاد. (2006). **مستقبل الإصلاح السياسي في السلطة الفلسطينية في ظل حكومة حماس**. رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث والدراسات السياسية والمسحية.

٢٥. حرب، جهاد. (2003). **أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني**، رام الله: المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية-مفتاح.

٢٦. خير الله، داود. (2004). الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها. **المستقبل العربي**. العدد 309: ص 66-93. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.

٢٧. ديل، جيليان. (2006). **اتفاقيات مكافحة الفساد في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا**. برلين: منظمة الشفافية الدولية.

٢٨. رشدي، مراد. (2007). **غسل الأموال عبر الوسائل الإلكترونية**. www. .2006/11/1 f-law

٢٩. الزبيدي، باسم. (2001). **الفساد في فلسطين**. فلسطين: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية.

٣٠. زحايكة، ماهر. (2005). **النزاهة والمساءلة والشفافية في عمل الهيئات المحلية**. رام

الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- -أمان.

٣١. سوليفان، جون. (2004). **الحكم الديمقراطي الصالح**. واشنطن: مركز المشروعات الدولية الخاصة.

٣٢. سولفيان، جون؛ شكولنكوف، الكسندر.(2005). **مكافحة الفساد منظورات وحلول القطاع الخاص**. واشنطن: مركز المشروعات الدولية الخاصة.

٣٣. صايغ، يزيد؛ الشقاقي، خليل. (2004). **الإصلاحات في السلطة الفلسطينية**. فريق العمل المستقل لتقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية.

٣٤. الشطي، إسماعيل، وآخرون. (2004). **الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية**. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.

٣٥. شلبي، مغاوري. (ب.ت). **الفساد مارد يهدد التنمية**. 2006/10/16 www.libyaforum.org

٣٦. عبد الحميد، مهند. (2005). **دور الإعلام الفلسطيني في مواجهة الفساد**. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان.

٣٧. عبد العاطي، صلاح. (2005). الحكم المحلي والهيئات المحلية في فلسطين. **الحوار المتمدن**، العدد131: ص 16-20.

٣٨. عبد الفضيل، محمود. (2000). من الفساد الأصغر إلى الفساد الأكبر. **وجهات نظر**. العدد 15: ص ص 40-45.

٣٩. عرب، يونس. (ب.ت). **جرائم غسيل الأموال**. مجلة البنوك. العدد 15: ص ص 1-11.

٤٠. عمرو، زياد. (2005). **المنظمات الأهلية الفلسطينية والفساد**. رام الله: الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة-أمان.

٤١. عمرو، نجاة. (2003). المساءلة والنزاهة في الجهاز القضائي الفلسطيني. **شؤون تنموية**. العدد 27: ص ص 30-36.

٤٢. فرجاني، نادر. (2006). أساطين الفساد. **العربي**. العدد 1001: ص ص 4-10.

٤٣. قزاز، هديل؛ دويك،عمار؛ أبو دية،أحمد؛ حرب،جهاد. (2007). **بناء نظام النزاهة الفلسطيني في ظل الصراع**. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان.

٤٤. الكامل، نسرين. (2006). **تاريخ اليهود في التوراة والتلمود**. www.cools4u. 2006/11/17 .com

٤٥. مجدلاني، أحمد. (2006). **دراسات الرأي العام وعمل الأحزاب السياسية**. بيرزيت: برنامج دراسات التنمية.

٤٦. المجلس التشريعي الفلسطيني . (2003). **مشروع قانون العقوبات**. (القراءة الأولى بتاريخ 2003/4/14 ص ص 1-40).

٤٧. محمد، جبريل ورحال، عمر. (2003). **مدخل إلى مفهوم الحكم الصالح في فلسطين**. رام الله: مركز رام الله لدراسات حقوق الإنسان.

٤٨. محمد، مازن. (2006). في قضايا الفساد ومؤثراته المختلفة. **النبأ**. العدد 80: ص ص 1-16.

٤٩. مركز تطوير القطاع الخاص. (2006). **تحديث الحوكمة في المنشآت التجارية الفلسطينية**. مركز تطوير القطاع الخاص ،جمعية رجال الأعمال الفلسطينيين.

٥٠. المركز اللبناني للدراسات. (ب،ت). **نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد**. برلين: منظمة الشفافية الدولية.

٥١. منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد. (2002). **منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد**. (2007-4-www.arapacnetwork.org. 18)

٥٢. مهداد، الزبير. (2005). أهمية النهج الديمقراطي في المدرسة في إرساء المشروع المجتمعي. (www.alwihdah.com)

٥٣. الوائلي، ياسر. (2006). في قضايا الفساد ومؤثراته المختلفة. النبأ. العدد 80: ص ص 20-29.

٥٤. وتوت، علي. (2005). توصيف ظاهرة الفساد. حيدر. العدد 10.

٥٥. يعقوب، نصر. (2006). الإسلام ومكافحة الفساد: النظرية والتطبيق. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان.

قائمة المراجع الإنجليزية

1. Anti Corruption Comission. (n.d) **Corruption: the Biblical Perspective**. (www.anticoruption.sl)

2. Cheema. Shabbir (n.d) **Promoting Integrity in Governance**. (www.pogar.org)

3. Global Organization of Parliamentarians Against Corruption -GOPAC. (www.parlcent.ca)

4. Finel.Bernard & Lord. Kristin. (2000). **Power and Conflict in the Age of Transparency**. New York: Palgrave.

5. Parshas Shoftim (2006). **Combating Corruption**.(www.torah.org)

6. Transparency International (2007). **Global Corruption Report 2007**. N.Y: Cambridge university press.

7. Transparency International. (2004). **Teaching integrity to youth**. N.Y: Cambridge university press.

8. Transparency International. (2003) **corruption** .Berlin: Transparency International.

الائتلاف
من أجل
النزاهة
والمساءلة
aman
أمان
Transparency Palestine