

الفساد (Corruption)

مظاهره وأشكاله وأسبابه

ارتبطت كلمة الفساد تاريخيا وشعبيا في أذهان الناس بمفهوم " الشر " أو بالنواحي السلبية إجمالا ، ولعل البدء بالمفاهيم اللغوية يساعد على الانطلاق في تفسير معنى الفساد ، إذ تعني كلمة الفساد في معاجم اللغة الفسد " ضد " صلح " ، أي بمعنى البطلان ، فيقال فسد الشيء أي بطل واضمحل ، وفي المعجم الوسيط الفساد يعني : التلف ، والعطب والاضطراب ، والخلل ، والقحط ، وفي المعجم القانوني فسد الشيء : بمعنى تلف وأصبح سيئا .9

وعلى الرغم من اتفاق المعظم على ارتباط معنى الفساد بما هو سيء في المجمل ، فالنظرة إلى الفساد ومحاولة تعريفه من قبل الباحثين تتأثر بالحقل العلمي للباحث ، وبالمنظور الذي ينطلق منه الراغب في تفسير الفساد .9

فيرى البعض أن الفساد إساءة استغلال السلطة من قبل شخص ، لديه نفوذ في اتخاذ قرار في إدارة شأن عام (Mis - use of power) ويعرفه آخرون : بأنه قيام الموظف العام ، ويطرق غير سوية ، بارتكاب ما بعد إهدارا للمال العام أو الموجودات العامة ، إذا هو سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام ويشمل تطلعا إلى تحقيق مكاسب خاصة ، مادية كانت أم معنوية .9

ويذهب بعضهم في تعريفهم للفساد شرطة أطول في إدانته ، إذ يعرفونه بأنه صورة لا أخلاقية 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 .

نشطاء حقوق الإنسان يعتبرون الفساد خرقا لمبدأ أساسي من المبادئ التي تقوم عليها حقوق الإنسان ؟ ألا وهو مبدأ المساواة .9

البنك الدولي يعرف الفساد على النحو الآتي : الفساد هو إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص

أما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد للعام 2003 UNCAC التي ساهمت الحكومات في بلورتها ، فقد اختارت تعريف الفساد من خلال الإشارة إلى الأفعال والممارسات الفعلية التي اعتبرتها شكلا من أشكال الفساد ، ومن ثم طالبت بتجريم هذه الممارسات ، وهي : الرشوة بأشكالها جميعا في القطاعين العام والخاص ، والاختلاس بوجوهه جميعها ، والمتاجرة بالنفوذ ، وإساءة استغلال الوظيفة ، وتبييض الأموال ، والكسب غير المشروع ، وغيرها من أوجه الفساد الأخرى 10

تعريف الفساد فلسطينيا 10

وقد جاء في تقرير المجلس التشريعي الفلسطيني حول ملف الفساد للعام 1997 تعريف للفساد لأغراض التقرير 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 واع للحصول على هذه المنافع " .

أما قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل العام 2010 فقد نأى بنفسه عن وضع تعريف محدد للفساد ، وإنما تناول في المادة (2) الأفعال التي تشكل فسادا لغايات تطبيق أحكامه ، وهي على النحو الآتي :

• الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة والجرائم المخلة بالثقة العامة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية . 10

- ✓ الجرائم الناتجة عن غسل الأموال المنصوص عليها في قانون غسل الأموال . 10
- ✓ كل فعل يؤدي إلى المساس بالأموال العامة . 10
- ✓ إساءة استعمال السلطة خلافا للقانون . 10
- ✓ قبول الوساطة والمحسوبية التي تلغي حقا وتحق باطلا الكسب غير المشروع . 10
- ✓ الأفعال الواردة في الاتفاقات العربية والدولية جميعها لمكافحة الفساد ، وهي التي صادقت عليها أو انضمت إليها السلطة الوطنية . 10

وعلى الرغم من تعدد التعريفات حول هذا المفهوم ، فإن هناك اتفاقا دولية 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 . 10

ومن الملاحظ أن التعريفات السابقة (رغم اختلاف التعبير) تتفق في مجملها على بعض النقاط المهمة ، وهي 11

- ✓ يقوم الفساد على أساس استغلال المنصب العام أو السلطة الممنوحة ، سواء في الوظائف العامة أو الخاصة لتحقيق منافع شخصية 11
- ✓ يعتبر الفساد عملا مخالفا للقانون والنظام ، وغير منسجم مع القيم الأخلاقية الإيجابية السائدة في المجتمع 11
- ✓ الفساد هو سوء سلوك ذاتي ينعكس سلبا على الآخرين ، وتكون المكاسب التي يجنيها الشخص على حساب المال العام ، أو المصلحة العامة . 11

الفرع الأول : مظاهر الفساد وأشكاله 12

تتعدد الصور 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 فرديا يمارسه الفرد بمبادرة شخصية ودون تنسيق مع أفراد آخرين أو جهات أخرى . وبشكل عام يمكن تحديد مجموعة من الصور والأشكال التي يظهر فيها الفساد وتشمل هذه المجموعة المظاهر الآتية 12

1- الفساد المالي Financial Corruption : 12

وهو مخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل المالي في الدولة ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة ، وتتمثل أشكال الفساد المالي في : الكسب غير المشروع والرشوة والاختلاس وإهدار المال العام وغسل الأموال

✓ الكسب غير المشروع Illicit Gain : 12

يعبر عن هذه الجريمة في بعض دول العالم بعبارة " من أين لك هذا ؟ " فلا شك بأن ثراء الموظف وحصوله على أموال وممتلكات لا يستطيع إثبات مشروعيتها أو كيف حصل عليها يفتح المجال للشك في استغلال وظيفته العامة . ولا بد من الإشارة إلى أن ملاحقة جريمة الكسب غير المشروع لا تتحقق إلا من خلال الحصول على ما يدعى بإقرار الذمة المالية الذي يعلن من خلاله الموظف العام ومن في حكمه ما لديه وما لدي زوجه وأبنائه القصر من أموال منقولة وغير منقولة ، بما في ذلك الأسهم ، والسندات ، والحصص في الشركات ، والحسابات في البنوك ، والنقود ، والحلي ، والمعادن ، والأحجار الثمينة ، ومصادر دخلهم وقيمة هذا الدخل .

ومن الجدير بالذكر ، أن عقوبة جريمة الكسب غير المشروع وفقا للمادة 25 من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني هي السجن المؤقت (من ثلاث سنوات إلى 15 سنة) ، وغرامة مالية تصل إلى قيمة الأموال محل الجريمة أو إحدى هاتين العقوبتين ورد الأموال المتحصلة من الجريمة . ويلاحظ أن هذه المادة ساوت بالعقوبة ما بين الفاعل والشريك والمتدخل أيضا ، في تشدد قصدت منه قمع هذه الجريمة.

✓ الرشوة Bribery 13

تعني الرشوة الحصول على أموال ، أو أي منافع أخرى ؛ من أجل تنفيذ عمل مخالف للأصول المرعية ، أو من أجل علم تنفيذ عمل وفقا للأصول ، ويحتاج حدوث الرشوة في الحد الأدنى إلى وجود طرفين (الراشي الذي يعطي الرشوة ، والمرتشي الذي يأخذها) ، وقد يتطلب الأمر طرفة ثالثة (الرائش بينهما- الوسيط بينهما) . وتنتشر ظاهرة الرشوة في المجتمعات عامة ، إلا أن حوادث كشفها ومتابعتها ، ومحاسبة المتورطين فيها تظهر وتسجل في الدول المتطورة والمتقدمة ، التي تملك نظام قانونية ، وسيادة للقانون وأجهزة رقابة فعالة ومستقلة ، يمكن من خلالهما الكشف عبر التحقيق ، والمحاسبة عبر القضاء .13

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 ، أيضا ، عددا من المشاريع التنفذ من قبل القطاع الخاص ، وذلك عبر عطاء مناقصات في حال الشراء ، أو عطاءات تنفيذ في حال المشاريع ، يتقدم بها القطاع الخاصة المحلي ، ويحدث الفساد على شكل رشوة ، للتأثير على عملية التنافس على مثل هذه العطاءات ، إذ تهدف الرشوة إلى ضمان الحصول على العطاء ، وفي نهاية المطاف يدفع المواطن ثمن ذلك ، من خلال تدني جودة الخدمة أو الزيادة في أسعار المواد والسلع الموردة ، أو الزيادة في القيمة الإجمالية للمشاريع الاقتصادية والخدمية المتوسطة والكبيرة ، حيث يقوم القطاع الخاص بإضافة قيمة الرشوى والعمولات إلى التكاليف ؛ مما يؤدي إلى تحميل الدولة والجمهور نفقات إضافية تصل أحيانا إلى 25 % من قيمة العقود والمشاريع . أما فيما يتعلق **بالرشوة الدولية** ، فإنها تلك التي تتم في إطار الصفقات التي يدخل فيها أجنبي كطرف ، إذ تدفع هذه الرشوة من شركة معينة (عادة في الدول الصناعية المتقدمة) إلى مسؤول أو مسؤولين في الحكومة في الدولة (عادة من الدول النامية) لتقوم الدولة بشراء معدات ومستلزمات وتجهيزات تحتاج إليها 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 ، حيث تدفع الشركات الأجنبية عمولات كبيرة ، للحصول على المناقصات الخارجية ، والامتيازات في الدول النامية . والرشوة قد تكون صغيرة جدا وتتنوع أسماؤها في محاولة للتخفيف من وقعها ، ولكن ذلك لا يغير من جوهرها الفاسد ، فقد تكون مقابل خدمة عادية ، يقدمها أحد العاملين في القطاع العام مقابل التسريع في إنجازها أو قفزها على الدور ، وقد تتخذ أحيانا أسماء متعددة غير الرشوة كالبخشيش ، والهدية والتقدير ، والشكر ، وقد تكون مالية أو عينية13.

ومن الجدير بالذكر أن عقوبة جريمة الرشوة وفقا لقانون العقوبات الأردني لسنة 1960 النافذ في الضفة الغربية هي الحبس من ستة أشهر حتى سنتين في حال كانت الرشوة للقيام بفعل حق واجب على الموظف ، أما إذا كان الفعل غير حق ، أو أن الموظف امتنع عن القيام بالفعل بهدف الرشوة ، فترتفع العقوبة لتصبح من سنة إلى ثلاث سنوات ، إضافة إلى غرامة مالية ، وتوقع هذه العقوبة على كل من المرتشي والراشي والرئش بينهما (الوسيط) ، أما فيما يتعلق بالعقوبة وفقا لقانون رقم (69) لسنة 1953 ، المطبق بالأمر رقم (272) لسنة 1953 النافذ في غزة ، فقد اعتبرها هذا

القانون من الجنايات المعاقب عليها بموجب المواد (103-103مكررة -104-104 مكررة) بالأشغال الشاقة المؤبدة ، وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على ما أعطي أو وعد به **14**

✓ **14 Embezzlement of Public Money** اختلاس المال العام

يعرف اختلاس المال العام بأنه قيام موظف عمومي بالاختلاس عما لصالحه هو ، أو لصالح شخص أو كيان آخر ، وذلك عن طريق اختلاس ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه ، أو تسريبها بشكل آخر .

ومن أمثلة اختلاس المال العام قضية سرقة الأموال والممتلكات العامة الواقعة تحت سيطرة الشخص المسؤول الفاسد ، عن طريق التزوير في الأوراق الرسمية ، والحصول على بعض الممتلكات العامة ، مثل تملك أموال تعود للدولة بدون وجه حق ، أو توزيع الأموال على مؤسسات وهمية يقوم هذا الشخص بتشكيلها على الورق للحصول على هذه الأموال .

وعن عقوبة جريمة اختلاس المال العام: **14:**

يعاقب قانون العقوبات الأردني الساري في الضفة بموجب المادة 174 منه ، جريمة الاختلاس ؛ بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات ، وغرامة من عشر دنانير إلى مئة دينار ، وإذا تم هذا الفعل بتزوير أو تحريف أوراق رسمية ترافع العقوبة إلى الأشغال الشاقة ، أو الاعتقال المؤقت من ثلاث سنوات إلى خمس عشرة سنة . ويلاحظ أن المادة 177 من القانون خفضت عقوبة جريمة الاختلاس إلى النصف إذا كان الاختلاس واقعا على أموال زهيدة كالقرطاسية ، أو عوض المختلس المتضرر عن الضرر تعويضا كاملا قبل إحالة القضية إلى المحكمة ، كما تخفض العقوبة إلى الربع في حال حصل الرد أو التعويض بعد إحالة القضية إلى المحكمة ، ولكن قبل الحكم والفصل فيها.

بينما يعاقب قانون رقم (69) لسنة 1953 المطبق بالأمر رقم (272) لسنة ، 1953 الساري في غزة بموجب المواد (من 112 إلى 117) منه مقترف هذه الجريمة بالأشغال الشاقة المؤقتة . وقد أضافت المادة 118 من هذا القانون عقوبات تكميلية ، تتمثل بعزل الجاني ، والرد بغرامة مساوية لقيمة ما اختلسه أو استولى عليه من مال أو منفعة أو ربح ، على أن لا تقل الغرامة عن خمسمائة جنيه_ (500). **15.**

✓ **15 Wasting Public Money** إهدار المال العام

كان يقوم الموظف العام بإعفاء بعض الشركات ، أو بعض المواطنين ، من الضرائب المستحقة عليهم دون وجه حق ، كما يندرج في هذا المجال استعمال مقدرات المؤسسة المالية (سواء أكانت مؤسسات عامة ، أم خاصة ، أم أهلية ، أو غيرها من مؤسسات المجتمع) كسيارات المؤسسة ، ومعداتنا ، وأجهزتها لأغراض شخصية ، أو لتغطية مصاريف السفر والإقامة خارج البلاد دون وجه حق على حساب المال العام ، أو استخدامها لأغراض انتخابية خلال الحملات الانتخابية ، بمعنى آخر استغلال مقدرات المؤسسة المالية لغير هدف المؤسسة وبرنامجهما .

ومن الجدير بالذكر ، أن القانون الفلسطيني لم يجرم إهدار المال العام ولم يعاقب عليها ، الأمر الذي يتطلب المراجعة والتعديل .

✓ غسل الأموال Money laundering 15

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 إلى المصادر الأصلية لهذه الأموال ، ومن ثم يمكن إنفاقها واستثمارها في أغراض مشروعة .

وتتبع المنظمات الإجرامية أو القائمون عليها في عملية غسل الأموال أساليب ، تتلخص في محاولة ضخ الأموال غير المشروعة في مؤسسات القطاع المالي الرسمي ، أو عن طريق إخفاء الأموال غير المشروعة بخلطها بالأموال المتحصلة من مصادر مشروعة . وتجدر الإشارة هنا إلى أن الانطباع العام بخصوص جرائم غسل الأموال ارتبط بجرائم المخدرات ، بل إن جهود مكافحة الدولية لغسل الأموال جاءت ضمن جهود مكافحة المخدرات ؛ ولهذا نجد أن موضع النص الدولية على قواعد مكافحة غسل الأموال وأحكامها 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 أخذت في التغير ، إذ تشير الدراسات إلى أن أنشطة الفساد المالي وتجارة الأسلحة ، وانتشار قضايا الفساد إجمالاً في العديد من دول لعالم ، قد أدت هي الأخرى إلى خلق ثروات طائلة غير مشروعة ، بحاجة إلى الغسل ؛ كي يتمكن أصحابها من استغلالها بطرق " مشروعة " ، يعمل غسل الأموال بمنزلة 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 السوق المالي وانفتاحه على المستوى العالمي ، واستغلت الفوارق بين أنظمة الرقابة المطبقة داخل الدول ، واحتمالات نقل الأموال بسرعة وبدون خطر الاكتشاف ، كما أظهر التطور الحديث لجرائم التقنية العالية (جرائم الكمبيوتر والإنترنت) أن عائدات هذه الجرائم من الضخامة بحيث تتطلب تعاون جهات عدة : خبراء المال والمصارف ، وخبراء التقنية في حالات غسل الأموال بالطرق الإلكترونية واقتصادي 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 جرمية متخصصة ، ويؤدي ذلك كله إلى ضرورة أن تتضافر الجهود لمكافحتها ، إذ ليس من السهل مكافحتها دون جهد دولي يتسم بالتعاون والشمولية والفعالية " 16.

وقد شهدت الآونة الأخيرة حملات دولية متزايدة لمحاربة ظاهرة غسل الأموال ؛ لما لهذه الظاهرة من آثار سلبية على المجتمعات كافة ، وفي الجوانب كافة : الاقتصادية ، والاجتماعية ، والتنمية ، وحتى الأمنية منها ، وهو ما انعكس بتبني الكثير من دول العالم تشريعات داخلية تعالج مباشرة مكافحة هذه الظاهرة . 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 . وتتنوع الأدوات الرسمية والدوائر الخاصة بملاحقة هذه الجريمة والرقابة على حركة الأموال للحد

منها ، ففي فلسطين تم تشكيل هيئة مالية يرأسها رئيس سلطة النقد تتابع تنفيذ القرار بقانون لسنة 2015 بشأن مكافحة غسل الأموال .

وعن عقوبة جريمة غسل الأموال :16

تعاقب جريمة غسل الأموال في فلسطين استنادا إلى القرار بقانون لسنة 2015 بشأن غسل الأموال بموجب المادة 37 منه ، إذا كان الغسل الأموال ناتجة عن جناية ؛ بالسجن المؤقت (من 3 إلى 15 سنة) أو بغرامة من عشرة آلاف دينار إلى مئة ألف دينار ، أو بكلتا العقوبتين . أما إذا كان الغسل الأموال ناتجة عن جنحة ، فتصبح العقوبة الحبس من سنة واحدة إلى ثلاث سنوات ، أو بغرامة لا تقل عن خمسة آلاف دينار ولا تزيد(500) عن خمسين ألف دينار أو بكلتا العقوبتين ، ويعاقب الشروع كما يعاقب الشريك والمتدخل والمحرض بنصف العقوبات المذكورة في هذه المادة .

أما **عقوبة الشخص الاعتباري** وفقا للمادة 39 من القرار بقانون ، كالشركات والمصارف التي تقترب أو تشارك في هذه الجريمة ، إضافة إلى عقوبة المسؤول فيها عن الإدارة الفعلية ، وفقا للعقوبات المذكورة في المادة 37 ؛ يغرم الشخص الاعتباري بغرامة لا تقل عن (10,000) عشرة آلاف دينار أردني ، ولا تزيد على (200,000) مائتي ألف دينار أردني ، أو ما يعادلها من العملات المتداولة قانونا .

وكعقوبات إضافية ، فقد أوجبت المادة 40 على المحكمة ، الحكم بالمصادرة العينية للأموال المتحصلة من الجريمة ، إضافة إلى مصادرة الأموال التي تشكل دخلا أو منافع أخرى يتحصل عليها من هذه الأموال ، أو متحصلات الجريمة

2- الفساد الإداري Administrative Corruption : 17

وتتعلق بمظاهر الفساد والانحرافات الإدارية والوظيفية والتنظيمية وتلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام المتمثلة في عدم احترام أوقات مواعيد العمل ، وتمضية الوقت في قراءة الصحف ، واستقبال الزوار ، والتراخي ، والتكاسل ، والامتناع عن أداء العمل ، وعدم تحمل المسؤولية ، وإفشاء أسرار الوظيفة . فالفساد الإداري عبارة عن مجموعة من الأعمال المخالفة للقوانين وأصول العمل الإداري ومسلكياته السليمة والهادفة إلى التأثير على الإدارة العامة ، أو قراراتها ، أو أنشطتها ، بهدف الاستفادة المباشرة أو الانتفاع غير المباشر من الوظيفة ، أو التراخي وعدم الانتماء والمسؤولية تجاه العمل العام .

وتتعدد أشكال الفساد من حيث الأفعال التي يمكن اعتبارها فسادا ، ومن أبرز هذه الأشكال :17

المحسوبية والمحاباة والواسطة Nepotism and Favoritism and Wasta : 17

تتشابه هذه المظاهر في الكثير من عناصرها ، إلا أنه يمكن التمييز بينها في بعض الجوانب وذلك على النحو الآتي :17

الواسطة : 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 كفاء

مثال : تعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة أو الانتماء الحزبي رغم كونه غير كفء أو مستحق.

المحسوبية : تنفيذ أعمال الصالح 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 .

مثال : قيام مسؤول بتوزيع المال المخصص لمساعدة الطلاب المحتاجين على الطلبة الذين ينتمون لحزبه أو المنطقته الجغرافية .**18**

المحاباة : تفضيل جهة على أخرى في الخدمة بغير وجه حق ، للحصول على مصالح معينة

مثال : قيام كاتب العدل بإنجاز معاملة لأحد الأشخاص المتنفذين متخطيا في ذلك أشخاص آخرين .**18**

تنتشر مظاهر (الواسطة ، والمحسوبية ، والمحاباة) 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 يجرم أو يمنع هذه المظاهر من الانتشار في الكثير من الدول العربية- ونشير هنا إلى أن المشرع الفلسطيني أدخل جريمة الواسطة والمحاباة ضمن دائرة التجريم والعقاب بموجب قانون مكافحة الفساد رقم 1 السنة 2005 ، حيث عاقبت المادة 25 من هذا التشريع هذه الجريمة بعقوبة جنائية تصل من ثلاث سنوات إلى خمس عشرة سنة ، في تشدد مبالغ فيه قصد منه المشرع الفلسطيني القضاء على هذه الجريمة بردع مقترفيها . ولكن يؤخذ على القانون الفلسطيني أن معالجته لهذه الجريمة لم تكن على نحو مفصل وواضح يبين أركان هذه الجريمة ، ومسألة الشروع فيها ، ومسألة معاقبة من يطلبها من الأفراد العاديين غير الخاضعين للقانون ،**18**

حيث يؤكد البحث في هذا الموضوع وجود عدد من الإشكالات التي تحول دون ملاحقة هذه الجريمة (جريمة الواسطة والمحاباة) على النحو المطلوب ، من أبرزها :**18**

- ✓ أن تطبيق العقوبة على جريمة الواسطة والمحسوبية صعب من الناحية العملية ؛ وذلك لوجود إشكاليات قانونية تحول دون تطبيق النصوص القانونية الواردة في قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 أبرزها غموض النص القانوني ، واللبس بين جريمة الواسطة وجريمة الرشوة ، والعقوبة الشديدة التي فرضها المشرع الفلسطيني على هذا الفعل .
- ✓ أنه يعاقب على الشروع في جريمة الواسطة والمحسوبية باعتبارها جناية كون الشروع متصورا فيها .**18**
- ✓ أن المشرع الفلسطيني اشترط وجود قصد جنائي خاص في جريمة الواسطة والمحسوبية ، وذلك خلافا للتشريعات المقارنة التي اكتفت بالقصد الجنائي العام **18**
- ✓ أن معالجة الخلل في عدم إمكانية تطبيق نصوص القانون ذات العلاقة بمعاقبة جرم الواسطة والمحسوبية لا يمكن أن تتم بموجب لائحة تنفيذية ، وإنما يتوجب إجراء تعديل على نصوص قانون مكافحة الفساد الفلسطيني هذا الشأن . **19**

وتتواجد مظاهر المحسوبية والواسطة والمحاباة في مؤسسات المجتمع جميعها وإن كانت 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 التي تتعامل معها أيضا على أنها نار مغلقة أمام كل من لا ينتمي إليها . ومن الجدير ذكره هنا أن إجراءات اختيار المرشحين لشغل الوظائف المعلن عنها قد يتم وفق القانون ، لكن دون احترام حق الأشخاص في تكافؤ الفرص ، حيث تعتمد بعض المؤسسات على الإعلان في الصحف عن الوظائف الشاغرة ، واستدراج طلبات التوظيف ، وإجراء المقابلات ، فقط مراعاة للشروط التي تطلبها الجهات المانحة ، أو أنظمة المؤسسة الداخلية ، كل ذلك في الوقت الذي تكون فيه الجهات المنتفذة داخلها قد قررت تعيين موظف محدد ؛ لأسباب تتعلق بالعشيرة ، أو بالحزب ، أو العلاقة الشخصية ، بعيدة عن المعايير والكفاءة المهنية . ومن الطبيعي ، والحال كهذا ، أن تتأثر الإدارة سلبا في مستوياتها جميعا ، إذ من المؤكد أن المدخلات الإدارية الضعيفة ستؤدي حتما إلى مخرجات إدارية أضعف ويتضرر منها بالذات من ليس له واسطة ، والفئات الفقيرة والمهمشة في المجتمع ، كما يتضرر منها المواطنون عموما حيث قد تؤدي إلى تدني مستوى الخدمة الناتج عن وجود شخص غير كفء لتنفيذ هذه المهمة

➤ استغلال النفوذ الوظيفي Abuse of Power : 19

يعرف استغلال النفوذ الوظيفي بأنه الاستفادة من السلطة للحصول على منفعة خاصة ، من خلال استثمار المعلومات التي يفترض أنها سرية في المؤسسة ، أو القدرة على التأثير بصورة غير قانونية أو غير مشروعة على قرار جهة أخرى ، كما يعرف كذلك على أنه السعي لدى السلطات العامة لتحقيق منافع أو الوصول إلى غايات لا تقع في دائرة أعمال صاحب النفوذ ، من ذلك أن بعض أصحاب المناصب الرفيعة والعليا ، كالوزراء أو النواب أو المستشارين المسؤولين عن اتخاذ القرار في شأن ما ، مثل مهندس في المجلس البلدي ، أو مسؤول ضريبية ، أو مسؤول جمارك ، أو ما شابه ؛ يستغلون مناصبهم لتحقيق مكاسب خاصة ، مثل تسهيل الحصول على امتيازات خاصة ، في مشاريع الخدمات العامة والبنية التحتية ، لمصلحة المنتفعين المحبذين مشاريع الطرق ، والمياه والكهرباء ، والصرف الصحي ، وبناء المدارس والجامعات ، وغيرها) ، أو حصول مثل هؤلاء الأشخاص على أراض من الدولة أو رخص لإقامة محطات وقود ، أو وكالات ، أو استيراد المواد الأساسية مثل المواد الغذائية ، أو المحروقات دون التزامهم بالشروط الخاصة بذلك . كما قد يتم استغلال المنصب العام لتحقيق مصالح شخصية كالتأثير في قرارات المحاكم من خلال الابتزاز . ومن الملاحظ هنا على هؤلاء المسؤولين أنهم غالبا ما 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 تمكنهم من زيادة حجم ثرواتهم الخاصة على حساب المصلحة العامة ، وقد كانت هذه الصورة من صور الفساد أحد الأسباب التي أدت إلى اندلاع ثورات الربيع العربي

عقوبة جريمة استثمار الوظيفة : 20

يعاقب قانون العقوبات الأردني النافذ في الضفة الغربية ، بموجب المادة 175 منه ، على جريمة استثمار الوظيفة بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات ، وبغرامة لا تتقصر عن قيمة الضرر الحاصل ، وتعاقب المادة 176 على الحالات التي يبنتها بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين ، وبغرامة أقلها عشرة دنائير 10. بينما يلاحظ أن المادة 106 مكررة من قانون رقم (69) لسنة 1953 ، المطبق بالأمر رقم (272) لسنة 1953 الساري في غزة مزجت ما بين فعل استغلال النفوذ الوظيفي للحصول على منفعة عينية أو منفعة معنوية ، وما بين فعل الرشوة .

مثال : أحد نواب البرلمان باستصدار مرسوم رئاسي من رئيس الدولة بتخصيص قطعة أرض معينة مملوكة | للدولة لإقامة حديقة ترفيهية عليها لأبناء المنطقة ، ومن ثم قيام هذا النائب لاحقا بتشبيد منشأة خاصة له على هذه القطعة 20

➤ التهاون في القيام بواجبات الوظيفة Shortcomings in carrying out job duties :

تهاون الموظف وبلا سبب مشروع في القيام بواجبات وظيفته ، كعدم احترام مواعيد الدوام الرسمية وعدم إنجاز المهام الوظيفية الموكلة إليه للتكاسل وعدم رغبة في العمل ، أو الجمع بين الوظيفة وأعمال أخرى دون إذن إدارته ، وهذا ما ينتج عنه الترهل في الوظيفة العامة وغياب المساءلة والمحاسبة .

وفيما يتعلق بعقوبة هذه الجريمة فقد نصت المادة 183 من قانون العقوبات النافذ في الضفة على أن

➤ كل موظف تهاون بلا سبب مشروع في القيام بواجبات وظيفته وتنفيذ أوامر أمره المستند فيها إلى الأحكام القانونية يعاقب بالغرامة من عشرة دنائير إلى خمسين دينارة أو بالحبس من أسبوع واحد إلى ثلاثة أشهر

➤ إذا لحق ضرر بمصالح الدولة من جراء هذا الإهمال عوقب ذلك الموظف بالحبس من شهر واحد إلى سنة وضمن قيمة هذا الضرر

➤ الفساد السياسي Political Corruption : 21

يصبح الفساد سياسيا عندما تكون دوافعه وأهدافه سياسية لدى نخبة سياسية لدعم جماعات وأحزاب وأفراد بطريقة مخالفة للقانون ضد جماعات أو أحزاب أو أفراد آخرين ، ويظهر جليا في الانحياز لجهة محددة عند توزيع المناصب ، وغالبا ما يهدف الفساد السياسي إلى الضغط على مجموعة أو أفراد من أجل تغيير سلوكهم في موقف تساومي معين له آثاره على النظام الاجتماعي والسياسي والاقتصادي في الدولة . 21

ويمكن تعريف الفساد السياسي على أنه ذلك السلوك القائم على التنصل من الواجبات الرسمية المتصلة بالوظيفة العامة في سبيل تحقيق مصلحة خاصة لمجموعة أو حلقة سياسية أو حزبية ، أو انتهاك القواعد الرسمية في سبيل تكوين أنماط معينة من النفوذ والتأثير لتحقيق مصلحة خاصة لهذه المجموعة " . 21

وبهذا يمكن القول أن الفساد السياسي هو فساد الساسة ، والحكام ، وأعضاء الحكومة ، وأعضاء البرلمان ، وقادة الأحزاب السياسية المشتغلين بالعمل السياسي أيا كانت مواقعهم وانتماءاتهم السياسية ، فقد يلجا حكام الدول إلى تحصيل مبالغ من صادرات الدولة الهامة لحسابهم أو لحساب مقربين لهم ، وقد يلجا بعض الحكام والسياسيين بما لهم من نفوذ إلى التريخ من سلطاتهم بالدخول بأنفسهم أو عن طريق أبنائهم وأقاربهم في مناقصات ، أو مزايدات ، أو مقاولات عامة ، أو توريدات تجارية ، أو الحصول على عمولات ضخمة لتسهيل حصول آخرين عليها . ولعل من صور الفساد السياسي ، أيضا ، ما يقوم به بعض المرشحين لانتخابات الأحزاب والبرلمان وغيرها برشوة الناخبين للفوز بأصواتهم أو استغلال مواقعهم السياسية في استخدام وسائل النقل الحكومية والموظفين والشركات التابعة لسلطاتهم في أعمال الدعاية الانتخابية وتقديم المكافآت والحوافز للموظفين والعاملين مقابل القيام بالدعاية والتصويت لصالح المسؤول السياسي (التمويل الانتخابي)

ويعد النظام السياسي المستبد والمطلق والشمولي هو المسؤول الأول عن انتشار ظاهرة الفساد السياسي ، وذلك بسبب غياب الحكم الصالح والرشيد ، وضعف الأداء الحكومي ، وتواطؤ المسؤولين فيه المتسببين بانتشار الفساد . ففي ظل النظم السياسية التي تعتمد إمساك الحاكم بالسلطة المطلقة من خلال سيطرته على القرارات المتعلقة بالسلطات الأساسية في الدولة وبشكل خاص لسلطة المال والأمن والموارد العامة وتعيين كبار المسؤولين الشركاء ، ينتشر الفساد بشكل كبير ، وغالبا ما يوفر هذا النظام حصانة للمسؤولين في حال ارتكاب جرائم الفساد ، إما لكون مرتكبها ينتمون إلى الحزب الحاكم نفسه ، أو بسبب صلاتهم مع الأجهزة المتنفذة من أهل الثقة . حيث تعتمد النظم السياسية المتسلطة على كوادرفئات من الموظفين الموالين لهذا النظام ، وتعتمد سياسة تبادل المنافع ، فالنظام يستخدم هؤلاء للتصدي لأصوات المعارضة وتستخدم هذه الشريحة علاقاتها لكسب الكثير من المنافع الشخصية مستفيدة من غطاء الولاء والثقة الممنوحة لها من السلطة الحاكمة .

إن العلاقة بين الاستبداد والفساد علاقة تكاملية ، فالاستبداد يؤدي إلى الفساد ، والفساد يدفع إلى الاستبداد ، فإذا بدأ الفساد دعي الاستبداد ليحميه ، وإذا بدأ الاستبداد دعي الفساد ليعينه ، ويعد الفساد من الأدوات المهمة في تدعيم الخلل والاستبداد في علاقة الحاكم بالمحكوم ، إذ يعمل على ترسيخ الاستبداد واتساع رقعته ، ويقوم الحاكم بإحاطة نفسه بشبكة من الأفراد الفاسدين الذين تجمعهم مصلحة واحدة ، وهي الإبقاء على الحاكم في منصبه أطول فترة ممكنة ، لأنهم يستفيدون من وجوده في تضخيم ثرواتهم المختلفة بالعديد من السبل غير المشروعة التي يغمض الحاكم عينيه عنها ، ويمنحهم الحصانة التي تجعلهم فوق القانون ما داموا يدافعون عنه ويمنحونه ولاءهم وتأييدهم .

إن ضعف المعارضة وهشاشتها يساهم في زيادة الخلل في العلاقة بين الحاكم والمحكوم ، الأمر الذي غالبا ما يؤدي إلى عجز المعارضة عن تشكيل بديل حقيقي لتولي دفة الحكم ، ومن ثم يتم ترسخ الاستبداد . والأخطر من هذا أن تكون قيادات المعارضة متواطئة مع النظام القائم حيث يتم احتواؤها من جانب النظام بحصولها على بعض الامتيازات السياسية والاقتصادية ، وتصبح المعارضة واجهة شكلية مفرغة من محتواها ومجرد ديكور شكلي ، وهو ما يصب في النهاية في ترسيخ الفساد والاستبداد وتعميق جذوره ، ولا يختلف ذلك عن قضية المحاصصة التي تتم بين قادة الأحزاب لاقتسام السلطة والموارد .22

من أشكال الفساد السياسي سيطرة حزب أو طائفة أو شريحة على مقاليد الحكم واستخدام سلطاتها في السيطرة على نتائج الانتخابات ، أو تزويرها أو استخدام أسلوب المحاصصة مع أطراف أخرى أو طوائف بهدف منع تداول السلطة ، أو للسيطرة على آليات اتخاذ القرار. 22

➤ مظاهر أخرى مرتبطة بالفساد : 23

➤ الفساد الأخلاقي Moral corruption : 23

يتمثل الفساد الأخلاقي بمجمل الانحرافات الأخلاقية والسلوكية المتعلقة بسلوك الموظف الشخصي وتصرفاته كالقيام بأعمال مخلة بالحياء في مكان العمل ، وقد يكون التحرش الجنسي في أماكن العمل من أبرز صور هذا الفساد ، بحيث يقوم المسؤول المباشر باستغلال سلطوته على مرؤوسيه الخاضعين له من الجنس الآخر للحصول على علاقات خاصة مقابل منحهم امتيازات وظيفية ، أو غض الطرف عن مخالقاتهم .

ويثار ، حاليا ، في هذا الجانب ما أصبح يسمى بمصطلح " الرشوة الجنسية " ، وفي ظل عدم وضوح تعريف فعل " الرشوة الجنسية " في منظومة قوانين العقوبات العربية ، وخاصة أن هذه الأفعال تتميز بعدم الظهور أمام الملا بسبب وقوعها في أماكن مغلقة ومن شخص له سلطة ونفوذ على الضحية ، فإن الجمعية الدولية للقاضيات عرفت الرشوة الجنسية (الابتزاز الجنسي) بأنه : " شكل من أشكال الاستغلال الجنسي والفساد الذي يحدث عن أشخاص لديهم مراكز سلطة ، عندما يسعى المسؤولون أو أرباب العمل باستغلال سلطتهم أحيانا مقابل طلب خدمة جنسية ، وبالتالي فإنه يعتبر شكلا من أشكال الفساد الذي يمثل الجنس في المقابل في الرشوة وليس المال

➤ الفرع الثاني : أنواع الفساد وفقا لكمه 23

لا خلاف على أن الفساد ظاهرة منتشرة في البلدان والمجتمعات جميعها ، بهذا القدر أو ذاك ، على المستوى العالمي ، ومن المعروف كذلك أن الفساد لا يقتصر على قطاع بعينه دون غيره ، فالفساد يمكن أن يكون موجودة في القطاع العام كما في القطاع الخاص أو القطاع الأهلي ، وإن كانت فرص وجوده في القطاع العام أكثر من غيرها ، وغالبا ما يشترك في الفساد أشخاص من القطاع العام وأطراف من القطاع الخاص . ورغم أن هذا المفهوم ينطبق على أنواع الفساد كلها ، في المعاملات اليومية ، وفي مؤسسات المجتمع المختلفة ، إلا 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 العديد من دول العالم ومستقبلها ، فالفساد له آلياته وأثاره الانتشارية ، ومضاعفاته التي تؤثر على نسيج المجتمعات ، وسلوكيات الأفراد ، وطريقة أداء الاقتصاد ، وتداعياته السياسية ، وبناء على حجم الفساد يمكن تقسيمه إلى نوعين هما : الفساد الصغير والفساد الكبير.

لا يتم التصنيف 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 ، والقيام بتغطية المصدر غير المشروع لتلك الأموال ، من خلال عمليات غسل ، أو تبييض الأموال . ويرتبط الفساد الكبير كذلك بالتأثير على اتخاذ القرارات ، مثل قرارات إنشاء المشروعات الاقتصادية وإرساء المناقصات والعطاءات ، ويمكن خطر الفساد الكبير في أنه يدمر الدولة بكاملها اقتصادياً .

ومن خلال التجارب الدولية في هذا المجال ، يمكن تحديد معايير وخصائص ، غالباً ما تترافق مع الكبير ؛ من ذلك أن يكون حجم الصفقة كبيرة بحيث يغري هؤلاء الكبار من الموظفين والوزراء ، ورؤساء الدول كذلك سرعة الحصول على عائد ، ومن اللافت ، أيضاً ، في حالة الفساد الكبير وجود وسيط أو وكيل ، حيث لا يتم التعامل مباشرة بين مقدم الرشوة ، والمسؤول الحكومي الكبير ، بل باستخدام وسيط ، ولذلك فإن استخدام وسيط أو وكيل في عمليات الفساد من أكثر العوامل التي تغذي آلة الفساد الكبير في العالم .

يجدر القول إن 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 حدة ، يمكن أن يؤدي إلى انهيار كلي في مرتكزات الدولة وأسسها البنوية . قد يستشري الفساد الصغير ، مثل الوساطة والمحسوبية ، إلى درجة لا يمكن معها السيطرة عليه ، وقد يكون موجوداً بشكل خفي أو غير معروف ، لعدم وضوحه بشكل مباشر ، ولكنه كالداء المعدي ، فيؤدي إلى آثار فتاكة من خلال التلاعب بالقواعد الشرعية وتعطيلها ، ومنع إنتهاجها والسير وفقها ، أما الفساد الكبير فهو قادر على القضاء على المجتمع بأكمله ؛ لأنه يطال مقدرات المجتمع الموضوعة جميعها بيد من يتحكمون به من الذين امتهنوا الفساد لمصالح شخصية تؤدي إلى إفقار المجتمع ، وتعطيل قدراته ، وتعود به إلى الانحطاط والتأخر . 24

ثانياً : الفساد الصغير 24

يمكن التمييز بين حالتين من الفساد الصغير ، تتم الأولى منهما بقبض الرشوة من أجل تقديم الخدمة الاعتيادية المشروعة والمقررة ، أما الثانية فتتمثل بالرشاوي 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 المقنعة أو العينية ، مثل الحصول على مواقع للأبناء والأقارب في الجهاز الوظيفي ، وفي قطاع الأعمال ، دون أن يكون هناك حاجة لهذه الوظائف ، أو دون وجود منافسة كما يقتضي القانون ، ولا يعني هنا القبول بالفساد أو التغاضي عنه لمجرد أنه فساد صغير ، إذ إن لمثل هذا الفساد آثاره البالغة الضرر على الاقتصاد وعلى جودة الحياة للمواطن ، وبخاصة الأفراد العاديين

تتعدد الأسباب الكامنة وراء بروز ظاهرة الفساد وتفشيها في المجتمعات ، يمكن إجمال مجموعة من العوامل المرافقة والمساعدة لممارسة الفساد التي تشكل في مجملها ما يسمى ببيئة الفساد . وتجدر الملاحظة هنا إلى أن هذه الأسباب ، وإن كانت متواجدة بشكل أو بآخر في المجتمعات كلها ، تتدرج وتختلف في الأهمية بين مجتمع وآخر ، فقد يكون أحد الأسباب الأهمية الأولى في انتشار الفساد في بلد أو مجتمع ما ، بينما يكون في مجتمع آخر سببة ثانوية .

وبشكل عام يمكن إجمال أسباب انتشار الفساد في النقاط الآتية :

1. ضعف سيادة القانون : في معظم المجتمعات التي لم تستكمل حزمة التشريعات الخاصة بتنظيم العمل العام وعدم كفاية التشريعات الخاصة بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد ، أو وجود ضعف في احترام سيادة القانون تنتهك الحقوق والحريات دون رادع ، وتصادر حرية الرأي والتعبير والتنظيم ، كما يحاصر دور الصحافة ووسائل الإعلام ، وتهتمش الأحزاب والنقابات ، وتضعف معها مؤسسات المجتمع المدني ، ويختل التوازن بين السلطات الثلاث : التشريعية ، والتنفيذية ، والقضائية ، ويستشري الفساد الاقتصادي والاجتماعي ، وبذلك يتم نسف مرتكزات التنمية السياسية جميعها **26**

2- ضعف الجهاز القضائي : إن استقلالية وفعالية أجهزة النيابة العامة التي تتولى التحقيق والملاحقة للكشف عن الجرائم وتقديمها إلى محاكم لا يتمتع قضاتها بقدرتهم على تنفيذ الأحكام التي يصدرونها يفتح المجال للإفلات من العقاب والمحاسبة والردع بما يشجع بعض المسؤولين على استسهال التناول على المال العام ، أو استغلال موقعه الوظيفي للحصول على مكاسب خاصة له أو لجماعته

3. ضعف الإرادة والنية الصادقة لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد : وتتمثل في عدم اتخاذها إجراءات صارمة وقائية ، أو علاجية عقابية بحق عناصر الفساد ، بسبب انغماس هذه القيادة نفسها أو بعض أطرافها في الفساد ، وبالتالي لا يتم تطبيق النظام بدقة وفاعلية على الجميع بسبب الحصانات ، ويفلت من العقاب من لديه وساطة ، أو محسوبية ، أو نفوذ **26**

4. ضعف أجهزة الرقابة في الدولة وعدم استقلاليتها : إن عدم استكمال بناء مؤسسات الدولة الرقابية بدءا من وجود برلمان يراقب أعمال الحكومة كلها مرورا بوجود هيئات رقابة مالية وإدارية مثل ديوان الرقابة المالية والإدارية يضعف آليات المساءلة في قطاعات المجتمع المختلفة خاصة في الدول التي لا تلتزم 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 ، خصوصا فيما يتعلق بالأعمال العامة للدولة . وينتج عن ذلك تمتع المسؤولين الحكوميين بحرية واسعة في التصرف ، وبقليل من الخضوع للمساءلة ؛ مما يشجعهم على استغلال مناصبهم ، لتحقيق مكاسب شخصية **26**

5. تدخل الحكومة في السوق الاقتصادي : وتتمثل في كونها منافسة للتجار بديلا عن دورها الإشرافي والرقابي وصنع السياسات العامة ، فالأرباح المتاحة تجعلهم المسؤولين في هذه الحالة

عرضة للرشاوى من أطراف في القطاع الخاص أو استخدام السلطة الممنوحة والصلاحيات للحصول على تسهيلات للأطراف ذوي العلاقة من الأقارب والمحسوبين عليهم .

6. عدم تجنب تضارب المصالح ، وضعف منظومة الشفافية والوصول للمعلومات .26

7. ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني في الحياة العامة ، والمؤسسات المتخصصة بمحاربة الفساد ، أو التي تعمل على التوعية بأهمية مكافحته . إن ضعف المؤسسات الأهلية بأشكالها المختلفة مثل النقابات بأنواعها ، والمؤسسات الأهلية بما فيها الجمعيات الخيرية والمهنية ، ومؤسسات البحوث المتخصصة في المشاركة في بلورة السياسات العامة وإقرار الموازنات والخطط الوطنية في المجالات المختلفة والرقابة على تنفيذها بشكل عام وعلى أعمال الحكومة بشكل خاص ، والأعمال العامة بشكل عام ، خاصة إذا ترافق ذلك ضعف دور وسائل الإعلام ومحدودية الحريات التي تتمتع بها هذه الوسائل في الكشف عن قضايا الفساد **26**

8. ازدياد فرص انتشار الفساد في البلدان التي تمر في مراحل انتقالية : حيث تشهد هذه البلدان ظروف خاصة ، سواء كانت سياسية مثل الانتقال من مرحلة الاحتلال إلى مرحلة الدولة ، أو ظروف اقتصادية مثل التحول من نظام اقتصادي إلى آخر ، أو ظروف اجتماعية خاصة تؤثر على النظام السياسي بشكل كبير . خاصة عندما يترافق الوضع الانتقالي مع حداثة بناء المؤسسات الوطنية والقوانين أو عدم اكتمالها ؛ الأمر الذي يوفر بيئة مناسبة للفسادين ، وتزداد الفرص للفساد مع ضعف الجهاز الرقابي في الرقابة على أعمال الموظفين هذه المراحل الانتقالية **26**

9. انتشار الجهل مع ثقافة متساهلة : يسهم الجهل والتخلف وعدم الوعي بأهمية المحافظة على المال العام ونبذ الوساطة والمحسوبية والإبلاغ عن الفاسدين في تفشي الفساد ، فحيثما هناك جهل عام بالحقوق الفردية للمواطن وبحقه في الاطلاع والمساعدة على دور الحكومة ، وعملها في كثير من المجالات . وكذلك قلة الوعي بطبيعة الفساد وأشكاله ومخاطره ، إضافة إلى ضعف الوعي الديمقراطي ، والوعي بحقوق المواطن يساهم في انتشار الفساد ، بالإضافة إلى عدم المعرفة بالآليات والنظم الإدارية التي تتم من خلالها ممارسة السلطة ؛ وبالتالي عدم القدرة على الاعتراض على أعمال الحكومة بسبب عدم استخدام نظام للشكاوى فعال **27**

10. انخفاض أجور الموظفين الحكوميين وارتفاع مستوى المعيشة : وهو الأمر الذي يشكل دافعة قوية القيام البعض بالبحث عن مصادر مالية أخرى ، حتى لو كان ذلك من خلال الرشوة الصغيرة (بخشيش أو إكرامية) التي يتم تبريرها أحيانا من قبل البعض لحصوله على الخدمة بشكل أفضل دون الانتباه أن ذلك قد يكون على حساب الحق في القانون أو على حساب آخرين **27**

الفصل الثاني

المفاهيم ذات العلاقة بمكافحة الفساد

الفرع الأول : مفهوم الحكم الصالح Good Governance : 28

يشير مفهوم الحكم الصالح إلى ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية ، الإدارة شؤون بلد ما على المستويات جميعها ، بطريقة محددة ، وتتنص بأنها "صالحة" . ويعرف تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002 الحكم الصالح الذي يستهدف تحقيق مصلحة عموم الناس في المجتمع ، على أنه "نسق من المؤسسات المجتمعية ، المعبرة عن الناس تعبيرة سليمة ، وتربط بينها شبكة متينة من علاقات الضبط والمساءلة بواسطة المؤسسات ، وفي النهاية بواسطة الناس 14 ، وذلك كأى نظام حكم فعال وصالح ، يعمل على تفعيل المشاركة المجتمعية ، من خلال تأمين حقوق الإنسان والحريات والحقوق الأساسية للمواطنين جميعا وحمايتهم ، وبخاصة المتعلقة بحرية التعبير والتنظيم ، وتبني وسائل عمل بشكل شفاف ، وتوفير المعلومات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، وتدققها بشكل يجعلها متاحة للمواطنين بالشفافية كلها ؛ مما يمكنهم من مشاركة فعلية في إدارة الشأن العام ، ومساءلة المسؤولين بشكل فعال في نظام يضمن المساواة وعدم التحيز ، ويعزز سيادة القانون ، وتجري فيه الانتخابات العامة بشكل نزيه ودوري . 28

ويتصف الحكم الصالح بأنه غير استبدادي ، ويرتكز إلى مؤسسات دستورية قوية ، وتتوازن وتتكامل فيه الصلاحيات بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وترتبط هذه المؤسسات بشبكة فيما بينها ، تقوم على الضبط والمساءلة . وانطلاقا من هذه الخاصية ، فإن الحكم الصالح يسعى إلى تمثيل فئات المجتمع جميعها ، ويكون مسؤولا أمامها ؛ وذلك من أجل تسهيل عملية التنمية وتعزيزها ، وتحقيق مستوى رفيع من الرفاه . وبعبارة أدق ، ينصرف مفهوم الحكم الصالح إلى منظومة الحكم التي تعزز وتدعم وتصور رفاه الإنسان ، وتقوم على توسيع قدرات البشر ، وخياراتهم ، وفرصهم ، وحياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، لا سيما بالنسبة لأكثر أفراد المجتمع فقرا وتهميشة . ولتطبيق الحكم الصالح في بلد ما ؛ لا بد من بناء توافق مجتمعي عريض ، يشمل توفير اتفاق مبدئي حول القضايا المجتمعية الأساسية ، وتوافق على اختيار التوازن المطلوب بين الدولة والمجتمع المدني ، بما فيها القطاع الخاص والإعلام ، أو اختيار أفضل الأساليب والطرق الناجعة للوصول إلى مجتمع المعرفة والحدثة ويستدعي هذا التوافق بالضرورة توفر بنى سياسية واجتماعية ، قائمة على الحرية والمشاركة والمساءلة والشفافية ، بحيث يمكن من خلال هذه البنى تطبيق منظومة الحكم الصالح

معايير الحكم الصالح ومتطلباته 29

ومن أجل الانتقال إلى مرحلة الحكم الصالح ؛ لا بد من التعرف على خصائص الحكم السيئ ، وخصائص الحكم الجيد ، فعندما يتصف الحكم بواحدة أو أكثر من الصفات الآتية ، فإنه يعد حكما سيئا : غياب الإطار القانوني أو عدم تطبيق القانون ، أو عدم كونه عادة مع الجميع أو تحكم فئة صغيرة بالسلطة بدون انتخابات نزيهة ، وحصول مجموعة على موارد الدولة بدون وجه حق ، أو

إدارة عامة غير شفافة ولا يتم اتخاذ القرار فيها على أساس الفصل بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة وبالذات بين المال العام والمال الخاص ، ووجود 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 29

تتضمن المتطلبات الأساسية للحكم الصالح ، في ظل سيادة القانون ، ضرورة ضمان الأمن الشخصي للفرد ، وعدم قيام الدولة أو أي من أجهزتها أو أعضائها بإصدار تشريعات ، أو الإقدام على أي نشاط بهدف تقييد أي حق أساسي أو إبطاله ، وضمان حرية التعبير ، ولاسيما حرية الصحافة ، وضمان حرية المراسلة ، وحرية العقيدة والفكر . كما أنها توفر فرص التعليم للجميع بدون تمييز ، مع وجود منهج تعليمي وتربوي يسهم في زيادة التسامح والتفاهم البشري ، ويعزز الديمقراطية ، واحترام الكرامة ، وصون حقوق الإنسان الأساسية ، كما تكفل حرية التجمع وتكوين الجمعيات والأحزاب والاتحادات ، على أساس مبدأ التعددية ، والحق في الاشتراك في إدارة الحياة العامة بطرق ديمقراطية . إضافة إلى الاعتراف بحق تقرير المصير للشعوب ، واحترام حقوق الأقليات ، وتشكيل سلطات الدولة ، وبخاصة التشريعية والتنفيذية ، من خلال الشعب ، بالية ديمقراطية انتخابية حرة وسرية نزيهة ولدورية ، على قاعدة المساواة وعلم التمييز ، والعدالة الانتخابية ، كما تقضي العدالة بالألا تحرم الأقليات من ممارسة حقوقها الطبيعية ، ولاسيما الحقوق الأساسية للإنسان والمواطن ، وألا تحرم من المعامل المتساوية ،

ومن أهم هذه معايير الحكم الصالح ما يأتي :30

1- سيادة القانون :30

يقصد بسيادة القانون " اعتبار القانون مرجعية للجميع ، وضمان سيادته ، وتطبيقه 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 : 30

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

3- المساواة : 30

تعني المساواة توفير الفرص للجميع ، لتحسين رفاهيتهم وحمايتهم ، مما يتطلب توافر العدل الاجتماعي للمواطنين جميعهم ، 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 30

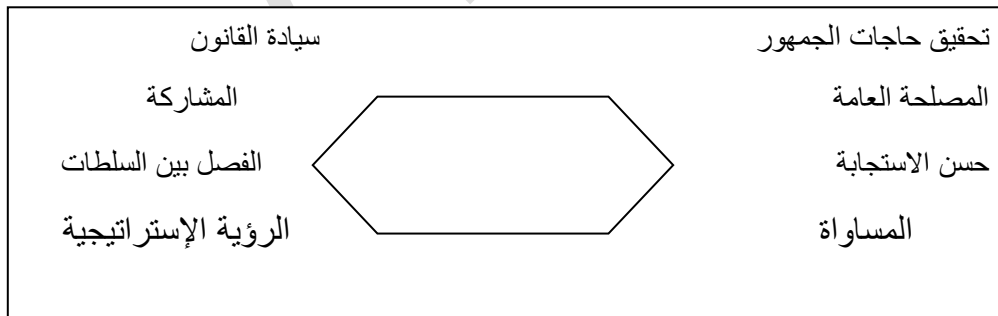
يتطلب العمل من أجل المصلحة العامة البحث عن إجماع واسع حول مصلحة الجميع ، والتوسط فيما بين المصالح ؛ للوصول إلى إجماع كبير حول ما يعنيه النفع العام للوطن ، والنفع العام للجماعات المحلية وتحديد الإجراءات التي يمكن اتخاذها لتحقيق ذلك.

5- حسن الاستجابة : 31

حتى تتمكن المؤسسات والآليات المستخدمة من خدمة الجميع دون استثناء ؛ لا بد من وجود إطار زمني ملائم ، تقدم من خلاله المؤسسة خدماتها وتقوم 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 : 31

لابد للحكم الصالح من امتلاك رؤية إستراتيجية ، توحد 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 31



7- المشاركة: 31

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

8- الفصل المتوازن أو المرن بين السلطات: 32

ويقتضي ذلك ضرورة وجود ثلاث سلطات أساسية في النظام السياسي ، وهي : السلطة التنفيذية ، والسلطة التشريعية ، والسلطة القضائية ، وضرورة تمتع كل سلطة منها بصلاحيات واختصاصات أصلية ومحددة في القانون الأساسي (الدستور) ، إضافة إلى تمتع كل منها باستقلال نسبي في عملها عن السلطتين الأخرين ، وفي آليات اتخاذ القرارات ، وبما يسند إليها من صلاحيات ، ولا يجوز استئثار أي منها بصلاحيات مطلقة ، في تنفيذها للمهام الموكلة إليها ، بمعنى أن هناك ضمانا للحيلولة دون الاحتكار المطلق للسلطة ، في أي مجال من المجالات ؛ حتى لا يتم الاستبداد باستخدامها ، ولا بد من وجود رقابة متبادلة وفعالة 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

الفرع الثاني : النزاهة Integrity 33

تعرف النزاهة بأنها مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل ، والالتزام بالسلوك القويم بمبدأ تجنب تضارب المصالح ، والاهتمام بالمصلحة العامة ، وحرص الذين يتولون مناصب عامة عليا على الإعلان عن أي نوع من تضارب المصالح قد ينشأ ، بين مصالحهم الخاصة والمصالح العامة التي تقع في إطار مناصبهم ، كان يجمع الشخص بين الوظيفة الحكومية ومصالح في القطاع الخاص ، إذ قد يخلق ذلك تعارضا (تضاريا) في المصالح في مجالات عديدة ، كالمناقصات أو العطاءات أو المواصفات أو الضرائب أو الرسوم الجمركية ، مما يؤدي إلى احتمال حسم هذا التعارض ، بما يتماشى مع مصالحه الخاصة على حساب المصلحة العامة . وتشمل هذه المجموعة من القيم ، أيضا ، 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 الذين يخدمون في الشأن العام أو العمل العام أن لا يضعوا أنفسهم تحت إغراء الأموال ، أو أي التزامات الأفراد أو مؤسسات ، من الممكن أن تؤثر في أدائهم لمهام وظيفتهم الرسمية ، كما تشمل ، أيضا ، احترام وقت العمل والأموال العامة وعدم استخدامها للمنافع الخاصة 33

التقييم مدى توفر النزاهة في مؤسسة ما لا بد من وجود عدد من المؤشرات التي تدل على مدى التزام تلك المؤسسة بقيم النزاهة ، ومن أبرز تلك المؤشرات **33**

اولا : وجود مدونات للسلوك .

ثانيا : وجود ضمانات لنجاح قيم النزاهة .

وفيما يأتي توضيح لذلك

اولا : مدونات السلوك Code of Conduct : 33

تعد مدونات السلوك أحد أهم الوسائل التي تعزز النزاهة التي تمزج بين ما تفرضه أحكام القانون على العاملين والالتزام الأخلاقي الطوعي ، من خلال تبني ذاتي من قبل العاملين في إدارة الشأن العام لعدد من الأحكام التي تتعلق بتعاملهم مع المواطنين وزملائهم والمسؤولين ، وبالمعايير الأخلاقية الإيجابية ، مثل المحافظة على الأموال والممتلكات العامة.

وغالبا ما تتضمن مدونة السلوك معايير الأخلاقيات مجموعة السلوكيات والقيم الواجب مراعاتها . 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 تصوغ 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 قطاعات المجتمع كافة ، فإلى جانب مدونات السلوك الخاصة بالقطاع العام ، تم وضع مدونات سلوك خاصة بكل من القطاع الخاص ، والحكم المحلي ، والمنظمات الأهلية والإعلامية ، ومجموعات مهنية أخرى مثل الأطباء ، والمهندسين ، والمحامين ، وغيرهم **34**.

السمات المشتركة لمبادئ مدونة السلوك لمختلف القطاعات : 34

إن الوصول إلى بناء منظومة النزاهة في العمل العام والخاص ، والهيئات المحلية والمنظمات الأهلية والإعلامية ، وغيرها من المجموعات المهنية ؛ هو الهدف الأساس لبناء قطاعات فعالة تحظى باحترام المواطنين ، إذ يمكن من خلال هذه المنظومة تحصين المجتمع ضد ظاهرة الفساد ، وتوفير الآليات الفعالة التعامل 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 الاحترام لزملائه الموظفين ومسؤولية

34،

ومن هنا يمكن القول إن مدونة السلوك تعتمد على مبادئ أساسية تنتهجها المؤسسة ، وينتجها الموظفون أثناء تأدية الخدمة ، وهي : 34

- الالتزام باحترام أحكام القوانين المحلية والمعايير والاتفاقيات الدولية ذات العلاقة وتنفيذها
- الالتزام بإبلاغ الجهات المختصة ، بالطرق 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 القانون ، أو للقواعد الأخلاقية
- التعاون مع جهات التحقيق والرقابة ، والتعامل بجديّة وأمانة في حالة اكتشاف قضايا الكسب غير المشروع ، بحيث تقدم البيانات والإيضاحات المتوافرة لدى المؤسسة بمصادقية للجهات المعنية ، دون أن تعتمد إلى التضليل ، أو الخداع ، أو المحاباة.
- الامتناع عن قبول أي 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
- امتناع القطاعات جميعها عن الاستفادة من المعلومات الداخلية لمؤسساتهم التي يعملون فيها ، بهدف تحقيق منفعة خاصة لهم ، أو لغيرهم ، بشكل مخالف للقانون
- الالتزام بالحيادية في عملية التعيين والترقية ، وتقديم الخدمة ، وتبني إجراءات توظيف وترقية ، معلنة القطاعات جميعها تمنع التدخل السياسي في عملية التوظيف والترقية
- رفض قبول الرشوة والإبلاغ عن الراشي
- الالتزام بإتاحة المعلومات العامة المتعلقة بالشؤون المالية والهيكل التنظيمي ، والأنشطة ، وقوائم الموظفين والشركاء ، وتيسير الاطلاع عليها للجمهور ، وبذل الجهود كافة الإحاطة الجمهور بالأعمال التي تقوم بها المؤسسة ، ومصادر مواردها ، وأوجه صرف تلك الموارد ، واتخاذ الإجراءات التي تضمن حفظ السجلات والمعلومات التي تخص المواطنين ، بشكل يسهل وصولهم إليها ، والمحافظة على الخصوصية والسرية وفقا للقانون
- تبني سياسات وسلوكيات تضمن الحفاظ على حقوق المواطنين في الحصول على فرص متساوية في تلقي الخدمات
- استقبال شكاوى المواطنين ، والتحقيق فيها بجديّة ، وفقا لقواعد السلوك الواردة في المدونة ، وعلى الموظف المسؤول عن تلقي الشكاوى مخاطبة صاحب الشكاوى بما تم التوصل إليه في عملية التحقيق خلال وقت محدد ومناسب

مدونة سلوك الوظيفة العامة في فلسطين: 35

في العام 2012 أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني مدونة سلوك العاملين في الوظيفة العامة ، وقد تم إعداد هذه المدونة بشراكة ما بين ديوان الموظفين العام وعدد من المؤسسات الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة ، وقد سعت هذه المدونة إلى تحديد معايير السلوك والأخلاق المرغوبة والمتوقعة من قبل الدوائر الحكومية وموظفي القطاع العام ، ووضع السلوك المهني في إطار محدد ، و بدلا من تركه للاجتهاد الشخصي لكل موظف أو إدارة ؛ الأمر الذي يجعل البيئة الوظيفية بناءة ، 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 .

تعتمد المدونة على خمسة مبادئ أساسية الواجبات الأخلاقية " لسلوك الموظف أثناء تأديته الخدمة هي: 36

➤ احترام القانون : 36

من خلال الخضوع للقواعد القانونية المنظمة للعمل وفقا للقوانين والأنظمة أو اللوائح والتعليمات الصادرة بموجبها ، وتطبيق أحكام القضاء دون تأخير أو إبطاء

➤ الحيادية : 36

وهي التصرف فقط بما تمليه الجوانب الموضوعية للقضية المعروضة على الموظف ، وتقديم الخدمات والنصيحة بالجودة نفسها للحكومات والمواطنين بغض النظر عن معتقداتهم السياسية المختلفة

➤ النزاهة : 36

بما أن خدمة المواطنين ونيل ثقتهم هما غاية الوظيفة العامة ، فإنه يتعين على الموظف العام أن يسعى إلى الحفاظ على ثقة المواطنين وتعزيزها والتأكيد على أهمية نزاهة الإدارة الحكومية ، والعمل على تعزيز المصلحة العامة للمجتمع ؛ ألا يستخدم سلطاته ومنصبه أو يسمح باستخدامها بطريقة غير سليمة ، وأن يغلب المصلحة العامة على مصالحه الشخصية في حال نشوء تضارب بين هذه المصالح ، وأن يكشف عن حالات الاحتيال وسوء الإدارة في حال اطلع عليها ، وأن لا يكشف عن المعلومات الرسمية بطريقة غير صحيحة أو يستخدمها لأغراض شخصية

➤ الاجتهاد : 36

حيث يتعين على الموظف العام أن يؤدي واجباته بكل جد واجتهاد وعناية وانتباه ، وأن يسعى التحقيق أعلى مستويات الإدارة الحكومية في تقديم الخدمة للمواطنين ، وأن يتقيد بالعدالة الإجرائية المطلوبة لعملية صنع القرارات الإدارية ، وأن يقدم النصيحة المناسبة المسؤولة ، وأن يتجنب السلوك الذي بنم عن الإهمال.

➤ الاقتصاد والفعالية : 36

حيث ينبغي على الموظف العام عند قيامه بواجباته أن يضمن عدم تبديد المال العام أو إساءة استعماله أو استعماله بطريقة غير سليمة ، وأن يدير أشكال الموارد العامة كلها كالموارد البشرية ، والمادية ، والمعنوية بطريقة تؤدي إلى الحفاظ على الممتلكات والإيرادات العامة مع ضمان تقديم الخدمة بفاعلية وجودة عالية

وتنطلق هذه المدونة من أن : 36

- ✓ الوظيفة العامة تتطلب الأمانة والثقة
- ✓ معايير السلوك المتوقعة من الموظفين العموميين في المستويات كلها تظل مصدر قلق مشروع ومتواصل بالنسبة للحكومة والمجتمع
- ✓ الموظفين العموميين يتمتعون بسلطات تقديرية كبيرة في تنفيذ السياسات الحكومية ، وهو ما يمس الحقوق الفردية والجماعية للمواطنين ويظهر تأثيره بشكل واضح على المجتمع
- ✓ الموظف العام يخضع لرقابة ذاتية على تصرفاته وسلوكه الوظيفي ويتمتع بالولاء والانتماء ويقظة الضمير تجاه الفعاليات الإدارية التي تتصل بعمله
- ✓ الموظفين العموميين يسيطرون بطرق مختلفة على استعمال الموارد المالية وغيرها من الموارد المقدمة من المواطنين دافعي الضرائب) ، لذلك فإن استعمال وإساءة استعمال هذه الموارد يثير تساؤلات لدى المواطنين حول أخلاقيات العمل ويؤثر على ثقة المواطن بحكومته

. وتهدف هذه المدونة إلى : 37

- ✓ تحدد معايير السلوك والأخلاق المرغوبة والمتوقعة من قبل الدوائر الحكومية وموظفي القطاع العام
- ✓ تعرف المواطنين بالسلوك المرغوب فيه والمتوقع من الدوائر الحكومية والموظف في القطاع العام
- ✓ الترويج للمعايير المهنية وأخلاقيات السلوك

- ✓ تضع السلوك المهني المثالي والمسؤول في إطار محدد بدلا من أن يترك للاجتهاد الشخصي لكل موظف أو إدارة
- ✓ المحافظة على الثقة المتبادلة بين المواطنين والموظفين العموميين
- ✓ تشجيع الموظفين العموميين على تنمية قدراتهم ومهاراتهم الفنية والوظيفية والإدارية .
- ✓ تساهم المدونة في جعل البيئة الوظيفية أكثر شفافية ، وبناءة بالنسبة إلى الموظف العام .

ومن أهم التحديات التي تواجه تطبيق هذه المدونة 37

- ✓ ضرورة وضوح السياسة والآليات التي يمكن عبرها إدخال المدونة في نظام وحياة عمل الموظفين العامين في المؤسسات العامة
- ✓ ضرورة اعتبار الالتزام بأحكام المدونة واحدا من المعايير المعتمدة في تقييم أداء الموظف العام
- ✓ ضرورة التدريب والتوعية الدائمة على المدونة للموظفين جميعهم
- ✓ خلق توعية اجتماعية عموما بأهمية المدونة
- ✓ تقديم دعم فني لمساندة المؤسسات العامة في عملية التطبيق
- ✓ وضع خطة مرحلية في تطبيق المدونة بحيث يتم التركيز على أجزاء في كل مرحلة
- ✓ عمل نموذج من مؤسسة أو أكثر بحيث تقوم بتطبيق المدونة ، ويتم دراسة تجربتها وتعميمها والبناء عليها
- ✓ عمل تفسير وتوضيح لقواعد المدونة لتسهيل فهمها وإدراك أهميتها.

ثانيا : وجود ضمانات لنجاح قيم النزاهة : 38

1. توافر أدلة عمل ، أو أنظمة مكتوبة : سواء للمؤسسات العامة أو الخاصة تكون المرشد لموظفي هذه المؤسسات في عملهم ، تمأسس العمل تجاه زملائهم ، وتجاه المواطنين والأطراف المستفيدة من عمل المؤسسات ، وتضمن تقديم الخدمة للمواطنين على قاعدة المساواة بين المواطنين وبطريقة مهنية وبعد على الارتجالية والمزاجية التي تفتح المجال للواسطة والمحسوبية والرشاوي وغيرها من أشكال الفساد ، وأن يكون هنالك أنظمة وآلية تعيين للعاملين في المؤسسة تضمن المساواة وتكافؤ الفرص في عملية التعيين على قاعدة الشخص المناسب في المكان المناسب ، وكل ذلك يشكل المؤشر الرئيس المعبر عن الإرادة الجماعية للالتزام بالأحكام ، والإبلاغ عن مخالفيها في حال حدوثها. 38

2. وجود أنظمة خاصة بتضارب المصالح والإفصاح عنه Disclosure of Conflict of Interest :

Interest تعرف حالة تضارب المصالح بأنها مرحلة سابقة الأشكال الفساد وغالبا ما تؤدي إلى الوقوع بها ، ويعرف هذا المفهوم على أنه الوضع الذي يكون فيه الموقع الوظيفي أو المنصب العام مكانا لتغليب أو احتمالية تغليب مصلحة خاصة على حساب المصلحة العامة ، ويقصد بالمصلحة الخاصة هنا قيام الموظف بعمل ، أو الامتناع عن القيام بعمل ؛ بهدف جلب منفعة شخصية له ، أو لأحد أفراد أسرته ، أو عائلته ، أو حزبه السياسي ، أو لأي جهة أخرى بشكل غير مشروع ، ومن الأمثلة على هذه الحالة وجود المسؤولين في موقع اتخاذ القرار ، بشأن تعاقد تود المؤسسة العامة التي يعمل فيها إجراءه مع شركة خاصة يملك أسهما فيها ، وكذلك الحال في وجود أحد الموظفين في جهة رقابية عامة تتولى مسؤولية الرقابة على شركة أو مؤسسة خاصة ، مملوكة لأحد أقربائه من الدرجة الأولى أو الثانية ، ويندرج ضمن هذا العنوان ، أيضا ، مسألة ضبط عملية انتقال الموظفين العاملين في جهات رقابية أو إشرافية للعمل في المؤسسات التي كانت تخضع لرقابتهم أو إشرافهم ، سواء أثناء خدمتهم من خلال عقود استشارية أم عقود بدوام جزئي أو خلال الإجازات ، أو حتى بعد تركهم الوظيفة **38**

3. وجود أنظمة خاصة بالهدايا والإفصاح عنها : قد يختلط مفهوم الهدايا التي يمكن تقديمها لمن

يؤدون عملا عاما بمفهوم الرشوة في بعض الأحيان ، وقد لا تدخل الهدية ضمن مفهوم الرشوة المجرمة قانونا ولكن مع ذلك قد تؤثر سلبا على أداء الموظف تجاه من قدم له هذه الهدية ، (كالعزائم أو التخفيضات على الأسعار التي تمنح خصوصا لبعض الموظفين) ، الأمر الذي يتطلب وجود أنظمة مقرة لكيفية التعامل هذه الهدايا من حيث مدى إمكانية قبولها وفقا لطبيعتها ، وقيمتها ، والجهة التي قدمتها ، وكيفية التصرف بها وتسجيلها بما يضمن عدم استفادة من قدمها في معاملاته التي يجريها لاحقا المؤسسة التي قدمت لها ، وبما يضمن ، أيضا ، عدم إثراء الموظف من تلك الهدايا

4. وجود إقرارات ذمة مالية ونظام إفصاح عن الممتلكات : إن إقرارات الذمة المالية هي عبارة عن

إقرار يعلن من خلاله الموظف العام ومن في حكمه ما لديه وما لدي زوجته وأبنائه القصر من أموال منقولة ، وغير منقولة بما في ذلك الأسهم والسندات والحصص في الشركات والحسابات في البنوك والنقود والحلي والمعادن والأحجار الثمينة ، ومصادر دخلهم وقيمة هذا الدخل ، حيث تؤدي هذه الإقرارات دورا مهما في الكشف عن جرائم الكسب غير المشروع في العمل العام وتعزز من الجانب الوقائي في هذا المجال **39**

5. وجود مدونة سلوك مطبوعة وموزعة على العاملين : ووجود برامج دورية للتأهيل بأحكامها

ووجود جهة المؤسسة مسؤولة عن متابعتها ووجود آلية مساءلة عن مدى الالتزام بها من قبل الموظفين وإنزال العقوبة بالمخالفين واستخدام ذلك في عملية التقييم العام للموظف **39**

الفرع الثالث : الشفافية Transparency 39

تعني الشفافية ضرورة وضوح إدارة الدولة من قبل القائمين عليها بمختلف مستوياتهم فيما يخص إجراءات الخدمات ، والإفصاح عن شروط ومعايير وآليات الحصول على هذه الخدمات بشكل علني ومتسار للمواطنين جميعهم ، وكذلك القرارات الحكومية المتعلقة بإدارة أي جانب من الجوانب العامة ، مثل السياسات العامة المتبعة ، والسياسات المالية العامة ، وحسابات القطاع العام ، وبكلمات أخرى فإن الشفافية عكس السرية ، فالسرية تعني إخفاء الأفعال عمدا ، بينما تعني الشفافية الإفصاح عن هذه الأفعال ، وينطبق ذلك على أعمال الحكومة جميعها بوزاراتها المختلفة ، كما ينطبق على أعمال المؤسسات الخاصة التي يتضمن عملها تأثيرا على مصلحة الجمهور والمؤسسات غير الحكومية (الأهلية) 39

شفافية المؤسسات والأفراد : تمتد مساحة الشفافية الخاصة بالأفراد ومتطلباتها ، وتتسع مع اتساع حجم المسؤولية التي يشغلها الشخص ، حيث تتراجع مساحة الخصوصية لصالح المساحة التي يفرض القانون إطلاع المواطنين عليها ، عندما يتعلق الأمر بكبار المسؤولين ، مثل : النواب والوزراء ورؤساء المؤسسات الرسمية العامة

وبشكل عام يمكن رصد عدد من المؤشرات الضرورية لضمان شفافية المؤسسة التي تعنى بالشأن العام : 40

- 1- توافر وثائق واضحة حول أهداف المؤسسة ، وفلسفة عملها ، وبرامجها ، وإتاحتها للجمهور
- 2- توفير معلومات للجمهور حول النظام الأساسي والهيكل التنظيمي للمؤسسة ، وكذلك نظام الموظفين ، وميزانية المؤسسة وتمويلها وعلاقاتها
- 3- إتاحة الفرصة للجمهور للاطلاع على خطط المؤسسة ، وإشراك الجمهور في صياغة هذه الخطط والتعليق عليها
- 4- معرفة المواطنين بأنشطة المؤسسة وبرامجها ، وكيفية الحصول على خدماتها ، وكيفية تأدية هذه الخدمة

ولضمان تطبيق واحترام مبادئ الشفافية لا بد من وجود سياسة عامة للنشر والإفصاح عن المعلومات للجمهور المعني ، وإتاحة الفرصة لهم للاطلاع على القرارات العامة الصادرة عن المؤسسة . يستند جوهر الشفافية إلى التدفق الحر للمعلومات ، بما يتيح للمعنيين أن يطلعوا مباشرة على العمليات والإجراءات والمعلومات المرتبطة بهذه المصالح ، وتوفر لهم معلومات كافية تساعدهم على فهمها ومراقبتها ، ولكي تكون المؤسسات المستجيبة لحاجات الناس ومشاكلهم منصفة ؛ فإن عليها أن تكون شفافة ، وأن تعمل وفقا لسيادة القانون ، فإصلاح مؤسسات الدولة وجعلها أكثر كفاءة ومساعدة وشفافية يعد ركنة أساسية من أركان الحكم الصالح

الحق في الاطلاع على المعلومات ضمان للشفافية وأساس للمشاركة المجتمعية⁴⁰

كفلت العهود والمواثيق الدولية ، وفي مقدمتها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ، حق المواطنين في الحصول على المعلومات (حق الاطلاع ، ويتلزم هذا الحق امتداد الثقافة الديمقراطية ، واتساع تأثيرها داخل المجتمعات ، من خلال ترسيخ سيادة القانون ، والمقدرة على الحكم باستقامة ووضوح ، عبر نشر المعلومات واطلاع المواطن عليها .⁴⁰

إن ممارسة المواطن لحقه في الوصول إلى المعلومات تعزز العلاقة المتبادلة بين الدولة والمواطن ، تلك العلاقة القائمة على توازن الحقوق والواجبات ، حيث إن حق المواطن في الحصول على المعلومات من المؤسسات الرسمية ؛ يجعل الإداري يقوم بوظيفته في أجواء شفافة ، تكشف عن مواطن الخلل والتجاوز ، وتحد منها لمجرد شعور الموظف العام بان المواطنين على علم بما يقوم به ، الأمر الذي يحد من فرص الفساد وسوء استخدام السلطة .

إن الحق في الحصول على المعلومات مرتبط ارتباطا وثيقا بالمحاسبة التي تشكل هدفة مركزية لأي نظام ديمقراطي ، تصبح المساءلة المجتمعية بدونها مهمة صعبة ، بل عقيمة ، ما دامت أنشطة الحكومة وعملية صنع القرار تجري بعيدا عن أعين الجمهور الفاحصة ، وتزداد إمكانية حدوث تبديد للموارد ، بسبب إعاقة أي مراجعة لاحقة من خلال مؤسسات الدولة ، مثل المجلس التشريعي والمحاكم ، أو هيئة الرقابة العامة والهيئة الفلسطينية لحقوق المواطن التي تعمل كأداة كبح لإساءة استعمال السلطة .⁴¹

إتاحة المجال أمام المواطنين للوصول إلى المعلومات ، لا يعني غياب الإجراءات والمعايير التي تنظم هذه العملية ، وهي مرتبطة بالضرورة بمسؤوليات خاصنة ، واحترام مبدأ إخضاعها لبعض الشروط ، 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 التي من شأنها بيان ما يمكن الاطلاع عليه من قبل المواطنين ، وبإي وسائل ، والأمور التي توصف بالسرية ، أو يمكن الإفشائها تهديد الأمن القومي ، بحيث لا يبقى الأمر خاضعا لتقدير الموظف الإداري أو أشخاص قلائل في السلطة السياسية وأمزجتهم .

ومن هنا فإن الكشف عن المعلومة العامة يعد أمرا أساسيا ومفيدة وشرطا أساسيا من شروط الحكومة الصالحة ، ويمكن تلخيص فوائده بما يأتي: 41

- 1- يحث الحكومات على الكشف عن المعلومات ، خاصة عند التحقيق في دعاوى الفساد ، وكذلك تعزيز التشريع الخاصة بالتمويل الحزبي والحملات الانتخابية ، الذي يدخل في إطار الشفافية في العملية الانتخابية ؛ مما يزيد شرعية البرلمان المنتخب⁴¹

2- إنه يعزز درجة الشفافية في العمل البرلماني ، وذلك بإشراك المواطنين ، من خلال توفير قناة لوصول المعلومات إلى الجمهور ، والصحافة ، ووسائل الإعلام ؛ لكي لا تكون هناك أي ضغوطات حكومية على البرلمان ، وخصوصا إذا ما كان الفساد حكومية ، مما يساعد على خلق نوع من على الحكومة ؛ لكي لا يكون هناك أي سكوت من البرلمان عن هذه القضايا 41

3- إن اطلاع المواطنين على المعلومات يسمح لهم بتفحص أعمال المؤسسة العامة بدقة ، مثل الوزارات ، والإدارات ، والأجهزة ، والمؤسسات التشريعية والقضائية والتنفيذية ، والهيئات المحلية ، ... إلخ 41

4- إن حرية الوصول إلى المعلومات تعد شرطة أساسيا لتوافر الديمقراطية ، ومنح المواطنين الحق في الحصول على المعلومات الدقيقة والموثوقة ، في التوقيت المناسب ، بأدنى قيود

5- إنه يصبح للمواطن دور نشط في الحكم ، ممثلا بالاهتمام الإعلامي والمعرفة ، وتكوين الرأي العام والعضوية الفاعلة في مؤسسات المجتمع المدني ؛ الأمر الذي ينعكس إيجابا على الشعور بالثقة بالنفس ، وبالحماسة المتزايدة ، والمساهمة في مناقشة الشأن العام ، بحيث يحدث نشاطه المدني تغييرا في السياسة أو رفعة للظلم ، أو كشفا عن فساد أو تلاعب بالمال العام .

وفي المقابل ، يمكن الحديث عن مخاطر إخفاء المعلومات العامة التي يمكن تلخيصها في ما يأتي

- إن السرية حين تسود يمكن حدوث تبيد للموارد مع إغلاق الباب أمام أي مراجعة لاحقة
- إن إخفاء المعلومات وحجبها عن المواطنين يبيت الداء في الترددي ، وازدياد ظاهرة الفساد 42

- إن إخفاء المعلومات يشل آليات المراقبة مثل المجلس التشريعي ، أو هيئة الرقابة العامة ، أو ديوان المظالم ، ويحد من قدرتها على كبح إساءة استعمال السلطة للمؤسسات العامة
- إنه * تهديد لحق 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

إلا أن هناك بعض الحالات التي تتطلب إخفاء المعلومات خدمة لمصلحة عامة ، بشرط أن يكون ذلك وفقا للقانون ، ويجوز حجب بعض المعلومات في حالات محددة ومسجلة بدقة ، ولا تكون خاضعة لتقديرات الموظف الإداري أو مزاجيه ، فمتى يجوز ذلك ؟ يجوز حجب المعلومات في الحالات الآتية 1 : 42

- **الخصوصية المعلومات المرتبطة** بالفرد في حياته الخاصة الشخصية ، وتندرج ضمن هذه الفئة من المعلومات ، مثلا 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 الأولى أمام النيابة العامة وقضاة التحقيق.
- **المعلومات المصرفية** : معلومات لا يمكن الاطلاع عليها إلا لصاحب العلاقة ، مثل الحسابات البنكية ، ولكن تصبح قابلة للاطلاع ضمن قيود ، وفي حالات محددة ، مثل الوفاة .

ويجب على الموظف المختص رفض الكشف عن أي معلومة تخص طرفة ثالثة ، وتتعلق بحياته الخاصة ، إلا في الحالات الآتية : 43

- إذا وافق الشخص صاحب العلاقة على هذا الكشف
- إذا كانت هذه المعلومة منشورة بشكل علني
- إذا طلب هذا الكشف بموجب حكم قضائي ، أو بموجب موافقة من قبل المفوض العام
- إذا كان مقدم الطلب وصية على الطرف الثالث
- إذا كان مقدم الطلب من أقارب الشخص المطلوب معلومات عنه وقدم الطلب بعد وفاته بعشرين عاما على الأقل

43 الفرع الرابع : المساءلة Accountability

تعرف نظم المساءلة على أنها واجب المسؤولين عن الوظائف الرسمية (سواء أكانوا منتخبين أم معينين ، وزراء أم موظفين ومن في حكمهم) في تقديم تقارير دورية حول سير العمل في المؤسسة أو الوزارة ، بشكل يتم فيه توضيح قراراتهم وتفسير سياساتهم ، والاستعداد لتحمل المسؤوليات المترتبة على هذه القرارات ، والالتزام بتقديم تقارير عن سير العمل في مؤسستهم ، يوضح الإيجابيات والسلبيات ، ومدى النجاح أو الإخفاق في تنفيذ سياساتهم في العمل ، وكذلك يعني المبدأ حق المواطنين العاديين في الاطلاع على هذه التقارير العامة ، وكن أعمال الإدارات العامة ، مثل

مجلس النواب ، ومجلس الوزراء ، والوزارات والمؤسسات العامة الرسمية والمؤسسات غير
الوزارية والمؤسسات الأهلية والشركات التي تدير او تقدم خدمة عامة كالكهرباء والمياه والاتصالات

يهدف ذلك إلى التأكد من أن عملهم يتفق مع قيم العدل والوضوح والمساواة ، والتأكد من توافق
أعمالهم ومسؤوليتهم مع الحدود القانونية لوظائفهم ومهامهم ؛ مما يكسبهم الشرعية والدعم المقدمين
من الشعب وتفترض أنظمة المسالة الفعالة وضوح الالتزامات والمسؤوليات والاختصاصات ،
والأطر الناظمة لعملهم ، وقنوات الاتصال الداخلي والخارجي . فالمسالة 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 وتفترض المسؤولية أن
يتحمل المسؤول نتائج أعماله .44

ويفترض هذا المفهوم وجود علاقة تدرج هرمي للمسؤولية ، أي : سلم ترائبي " يقدم فيه كل من
يشغل درجة أدنى تقريراً عن سير عمله إلى الدرجة العليا التي فوضته ، وتعني كذلك أن الحكومة
مسؤولة أمام الشعب الذي فوضها استخدام المال العام ، مما يفرض عليها إطلاع الشعب ومشاركته ،
عبر ممثليه المفوضين (في الغالب مجلس النواب المنتخب أو ما يماله في عملية إعداد الموازنة
العامة ، والخطوط العريضة للإنفاق ، والإطلاع عليها من خلال نشرها (وسائر القوانين في
الصحف اليومية 44

تعد آلية المسألة إحدى أهم أدوات الرقابة في إطار مكافحة الفساد ، فهي تعد معياراً ضابطاً للأداء
الحكومي ، وأداة تقويمية للأشخاص العاملين في مؤسسات الدولة المختلفة ، عندما تتم محاسبتهم من
قبل الهيئات المخولة بذلك رسمياً ، أو من قبل مؤسسات المجتمع المدني والرأي العام ، للحد من
الخروقات والانحراف في عمل الحكومة التي قد تحيد عن مسارها الصحيح إذا ما ضعفت أشكال
المحاسبية ، أو جرى الحد منها عمداً ، ومن الأمثلة على تطبيقات هذه الآلية ما نصت عليه معظم
الدساتير في العالم فيما يتعلق بإلزام الحكومة بتقديم تقارير دورية عن أعمالها الكبرى أمام المفوضين
من قبل الشعب ، وبمسألة الجمهور الممثلية بواسطة الانتخابات الدورية ، وبقيام الجهات التنفيذية في
المنظمات الأهلية بتقديم تقارير دورية الهيئات العامة ، إضافة إلى دور الإعلام في إعداد التقارير
وتقديم الأسئلة للمسؤولين إن آلية المسألة من أكثر وسائل الرقابة البرلمانية التي يمارسها أعضاء
البرلمان شيوعاً عن طريق الاستجواب ، إذ يستطيعون عبر أداة السؤال طرح أسئلتهم المتنوعة على
أعضاء السلطة التنفيذية . ويجدر التنويه إلى أن الاستجواب وسيلة قوية لا تعني مجرد الاستفسار كما
هو الحال بالنسبة للسؤال ، بل تحمل ، أحياناً ، معنى وجود شبهة الاتهام ، تمهيداً للمحاسبة ، مما
يتطلب أن يكون العضو المستخدم لهذه الوسيلة واثقاً تماماً من معلوماته المدعومة بالمستندات
والوثائق الرسمية ، وأن يكون ملماً بالأبعاد القانونية والدستورية التي تقوي موقف 44

عند فحص مدى كفاءة نظام المساءلة في مؤسسة عامة ما ، فإن النجاعة تستند إلى توافر عدد من المؤشرات التي يمكن بلورتها وتوضيحها ، من خلال الآتي :45

- 1- مدى وجود وثائق منشورة واضحة ، تتعلق برسالة المؤسسة وفلسفة عملها ، وأهدافها ، وإستراتيجيتها ، وخططها ، وموازناتها ، وإيراداتها ، ونفقاتها
- 2- مدى تملك هذه المؤسسات الهيكلية تتوافر فيها خاصية خضوع الهيئات الدنيا جميعها لمساءلة الهيئات العليا ومتابعتها ، وتوافر أنظمة تحدد أشكال العلاقة بين هذه الهيئات وآليات تواصلها ؟ وهل هناك وصف وظيفي واضح للعاملين كافة في هذه المؤسسات
- 3- مدى عقد هذه المؤسسات الاجتماعات دورية ؟ ومدى قيامها بأعمال تفتيشية ؟
- 4- مدى التزام هذه المؤسسات بإعداد تقارير معينة ؟ ومدى وجود منهجية واضحة لإعداد هذه التقارير ؟ ولمن تقدم هذه التقارير ؟ وهل هناك آليات للمساءلة في حال اتضح وجود مخالفات قانونية ؟

45 : Social Accountability مفهوم المساءلة المجتمعية

يمكن تعريف المساءلة المجتمعية بأنها الممارسة التي تعمل على بناء نهج يعتمد على المراقبة والمحاسبة والمشاركة المدنية ، حيث أنها تمكن المواطن العادي أو منظمات المجتمع المدني من المشاركة بشكل مباشر أو غير مباشر من الرقابة على السلطة لضمان فعالية وكفاءة تقديم الخدمات والاستغلال الأفضل للموارد . وهي بتعبير آخر مطالبة الجهات الرسمية ومن يقوم بإدارة الشأن العام من قبل المواطنين بتبرير وتوضيح قراراتهم وأعمالهم وتقاريرهم ، استنادا إلى العقد الاجتماعي الضمني بين المواطنين وممثلهم ووكلائهم الذين قاموا بتفويضهم في إطار الديمقراطية عملا بالمبدأ الأساسي من مبادئ الديمقراطية هو أن المواطنين لديهم المطالبة والمساءلة والجهات العامة ملزمة بالخضوع للمساءلة .

يؤكد مفهوم المساءلة الاجتماعية على حق المواطنين وعلى مسؤوليتهم للتأكد من أن ما تقوم به المؤسسات التي تدير شئنا عاما هو في مصلحة الشعب

المتطلبات الأساسية لنظام فاعل للمساءلة الاجتماعية 46

- **الشفافية : Transparency** على المواطنين أو الجهات الحكومية أن يتمكنوا من الوصول إلى المعلومات والالتزام بتقديم تلك المعلومات .
- **القدرة على طلب التوضيح و التبرير: (Justification)** على المواطنين أن يكونوا قادرين على المطالبة بتبرير الأعمال التي يقوم بها صناع القرار وبالتالي الالتزام بواجب شرح وتبرير أفعالهم
- **القدرة على فرض العقوبات : (Impose sanctions)** أن يكون المواطنون قادرين على فرض عقوبات مثلا معاقبة صانعي القرار بعدم انتخابهم مرة أخرى ، أو تحويلهم إلى الجهات المختصة لمحاسبتهم . (وتعتبر المساءلة الاجتماعية واحدة من الركائز الأساسية للحكم الرشيد ، لأنه لا يمكن أن تكون هناك تنمية من دون وجود حكومة مختصة وذات كفاءة فعالة مستقيمة وشاملة تقبل وتعزز مشاركة المواطنين في عمليات صنع القرار

الفرع الخامس : المحاسبة 46 and moral accountability : Legal administrative

تعني المحاسبة خضوع الأشخاص الذين يتولون الأشخاص الذين يتولون مناصب عامة للمحاسبة عن أعمالهم نتيجة للفحص والمساءلة من قبل المسؤولين عنهم في المناصب العليا مثل الوزراء ومن هم في مراتبهم ، وتكون المحاسبة في ثلاثة جوانب : 46

- **المتابعة القانونية :** أي مطابقة تصرفات الأفراد مع بنود القانون في الأعمال التي يقومون بها ، فإذا ثبت وجود تجاوز للقانون ترتب عليه ضرر جرمي ، ويحاسبون وفق ما ينص عليه القانون لدى الجهات القضائية .
- **المتابعة الإدارية :** وتعني تعرض الأفراد العاملين في المؤسسة الحكومية الفحص والمتابعة والتقويم المستمر الذي يقوم به أفراد أعلى منهم درجة في سلم الهرم الوظيفي للمؤسسة أو الوزارة ، و في فلسطين يتولى ديوان الرقابة المالية والإدارية الرقابة على المؤسسات العامة جميعها والعاملين فيها للتأكد من عدم مخالفة التشريعات الإدارية والمالية بشقيها الجزائي والإداري
- **المتابعة الأخلاقية :** وتعني مقارنة الأعمال التي يقوم بها الشخص مع القيم الأخلاقية التي يجب الالتزام بها مثل : الأمانة في العمل (عدم قبول الرشوة ، وعدم العمل الاعتبارات الواسطة والمحسوبية) الصدق في القول ، العدالة في المعاملة ، وعند ثبوت تجاوز الشخص الواحدة أو أكثر من هذه الصفات الأخلاقية في عمله يستدعي محاسبته من قبل الجهات المسؤولة عنه ، وفي معظم المؤسسات العامة يتم تحديد قواعد السلوك السليم أو تجنب السلوك المنبوذ في أحكام مدونة السلوك ، وأحيانا يتم تحديد آليات المساءلة على مخالفتها .

ويعتبر الإفلات من العقاب (Impunity) 47

أحد أبرز المظاهر مساسا بمفهوم سيادة القانون ويرتبط ارتباطا مباشرا لا انفصام فيه بمفهوم ضعف المساءلة والمحاسبة . وتعتبر هذه الظاهرة في كثير من الأحيان لا سيما في دول العالم الثالث رمزا وتعبيرا عن ظاهرة الانفصام والانفصال ما بين الإطار النظري لمفهوم سيادة القانون وما بين الواقع العملي والتطبيقي لهذا المفهوم على أرض الواقع في تلك الدول ، فكثير من الأحيان ما نجد في تلك الدول نصوص قانونية متينة وقوية ، ولكنها غير مطبقة على أرض الواقع أو أن تطبيقها يقتصر على الصغار دون الكبار .

وعلى الرغم من أن هذه الظاهرة ترتبط في الواقع التطبيقي أكثر منه في الواقع النظري ، إلا أنه وفي بعض الأحيان تنتج ، أيضا ، عن الخلل في الإطار النظري القانوني ، فتكون ثغرات القانون وهناته وضعف صياغته والفراغ التشريعي الذي يخلقه غيابه سببا رئيسيا في ظاهرة الإفلات من العقاب .

وفيما يلي نوضح أبرز مجالات الإفلات من العقاب ومسبباته : 47

- ضعف الأجهزة القضائية (المحاكم ، النيابة المختلفة ، الأجهزة المتخصصة بمكافحة الفساد) ، إذ لا شك بأن القضاء هو الجهة المختصة اختصاصا أصيلا بالمحاسبة وإيقاع العقوبة على من يثبت بحقه جرم من جرائم الفساد ، وعليه فإن أي ضعف في هذا الجهاز سييسل مسألة الإفلات من العقاب خاصة عندما يتم التدخل من قبل أطراف في شؤونه ، أو عند وجود خلل في الإجراءات والأصول المتبعة أمامه في ملاحقة جرائم الفساد كالبطء في إجراءات التقاضي والمحاكمة ، المبالغة في بعض الأحيان باحترام إجراءات شكلية يمكن تجاوزها في ملاحقة هذا النوع الخطير جدا من الجرائم
- ضعف الأجهزة الرقابية التي من المفترض أن تتولى كشف جرائم الفساد والوصول إلى شبهات الفساد وإحالتها للجهات المختصة
- ضعف الإرادة السياسية التي تكون ناتجة في بعض الأحيان عن ظاهرة الفساد السياسي ، وتدخل العامل والاعتبار السياسي في بعض الأحيان في اعتبارات المساءلة والمحاسبة وملاحقة الفاسدين
- الأثر السلبي للحصانات المبالغ فيها التي تمنح لأشخاص مسؤولين تعيق من حيث المبدأ مساءلتهم أو ملاحقة المتورطين منهم في جرائم فساد
- الاستخدام غير المبرر للعفو الخاص الذي يمنح لبعض المسؤولين وأثره السلبي في إفلات الفاسدين من العقاب
- ضعف المنظومة العقابية المتمثلة بعدم إيقاع العقوبات الزجرية الرادعة التي تعاقب المتورطين بمعاقبة جدية تضمن عدم تكرارهم الأفعال الفساد
- معيقات الإبلاغ عن الفساد وعدم تشجيعه وعدم حماية المبلغين

➤ معيقات التعاون الدولي وإشكالات القانون الدولي فيما يتعلق بالملاحقة الدولية للفسادين ومسألة استرداد الأموال المنهوبة وتسليم المجرمين

➤ غياب الشفافية في إجراءات المساءلة والمحاسبة والملاحقة

الفرع السادس : القانون في فلسطين ومكافحة الفساد 48

تلعب التشريعات بدرجاتها المختلفة (قانون أساسي ، وقانون عادي ، وقوانين الطوارئ والضرورة ، وأنظمة ولوائح تنفيذية ، وتعليمات ، وقرارات ذات مضمون تنظيمي) دورا بارزا في مكافحة جريمة الفساد ؛ فهي - واستنادا للقاعدة الشرعية (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) - التي تجرم الأفعال والممارسات التي تدخل في مضمون الفساد وتمثل شك من أشكاله وهي ، وحدها دون غيرها التي تحدد العقوبات على من يقترفها ؛ الأمر الذي يعزز من منظومة الردع لمن لا يمل ضميره وثقافته رادعا له في ذلك ، وهي التي تسهم في وضع القواعد والأحكام الناظمة لإدارة الشأن العام ، فتنبين وتحدد الأصول التي يجب الالتزام بها .

تختلف التشريعات الفلسطينية في مكافحتها للفساد ومعالجتها لآثاره ، فمنها ما جرم أفعال الفساد وعاقب مقترفيها ، إما بعقوبات جزائية ، كما هو الحال في قوانين العقوبات والكسب غير المشروع وغسل الأموال ، وأما بعقوبات إدارية تأديبية كما هو الحال في قوانين الخدمة العامة المدنية والعسكرية ، ومنها ما بين ووضح القواعد والأصول المتعلقة بإدارة الشأن العام فخلق بذلك المظلة الوقائية ذات العلاقة بتعزيز البيئة الممانعة للفساد

وفيما يأتي نبين المنظومة التشريعية ذات العلاقة بمكافحة الفساد ، وفقا للتصنيف الآتي 49

أولا : منظومة التشريعات العقابية : 49

هي مجموعة من التشريعات التي تجرم أفعال الفساد ، وتفرض العقوبات على من يقترفها ، وتنقسم هذه المنظومة بدورها إلى جزائية أو تأديبية إدارية ، وفقا لما يأتي :

1- التشريعات الجزائية : وهي تلك التشريعات التي تجرم طائفة من أفعال الفساد ، وتوقع عقوبات جزائية (غرامة ، وحبس ، وسجن) بمقترفيها ، ويعتبر **قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 من أبرز هذه التشريعات** ، حيث صدر هذا القانون بتاريخ 20/6/2010 على شكل قرار بقانون معدل لقانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005 . وتكمن أهمية هذا القانون في أنه تدارك بعض العيوب التي وقعت فيها التشريعات السابقة ، من حيث الشمول ، ومن حيث التقادم . فمن حيث الشمول : وسعت المادة الأولى من مفهوم الفساد ليشمل أفعالا لم تكن مجرمة في ظل القوانين السابقة كأفعال فساد ، كجريمة الوساطة والمحسوبية ، وجريمة المساس بالأموال العامة ، وجريمة استعمال السلطة خلافا للقانون ، كما وسعت المادة الثانية الخاضعين لأحكامه لتشمل الموظفين العمامين جميعهم ، وكل من يتعامل مع المال العام والشأن العام ، أما من حيث التقادم ، فقد نصت المادة 33 من القانون على أن لا تخضع للتقادم قضايا الكسب غير المشروع وكل ما يتعلق بها من إجراءات " . فلو أن أحد الموظفين أثرى من رشا واختلاسات لم يتم كشفها في حينه ، فإن سقوط الحق

بملاحقتها بالتقادم وفقا لقانون العقوبات لا يمنع من ملاحقتها ، على ضوء قانون مكافحة الفساد ، وفقا للمادة المذكورة . 49

ولا بد من التأكيد على أن تطبيق هذا القانون يتوقف على معيارين اثنين 49

المعيار الأول : هو ما يمكن أن نسميه بالمعيار الموضوعي : أن يكون الفعل المقترف داخل ضمن تعريف مصطلح " الفساد " كما ورد في المادة الأولى من هذا القانون والمتمثل بالأفعال الآتية

الفساد : يعتبر فسادا لغايات تطبيق هذا القانون ما يلي :

- الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة والجرائم المخلة بالثقة العامة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية .
- الجرائم الناتجة عن غسل الأموال المنصوص عليها في قانون غسل الأموال
- كل فعل يؤدي الى المساس بالأموال العامة
- اساءة استعمال السلطة خلافا للقانون
- قبول الوساطة والمحسوبية التي تلغي حقا وتحق باطلا .
- الكسب غير المشروع .
- الأفعال الواردة في الاتفاقات العربية والدولية لمكافحة الفساد جميعها ، وهي التي صادقت عليها أو انضمت إليها السلطة الوطنية جميعها

وأما المعيار الثاني فهو المعيار الشخصي ، ويتمثل في أن يكون مقترف أفعال الفساد المحددة في القانون من ضمن الأشخاص الخاضعين للقانون بموجب أحكام المادة الثانية منه وهم : 50

- 1- رئيس السلطة الوطنية ومستشاروه ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة ، ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم
- 2- رئيس وأعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني
- 3- أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة وموظفوها
- 4- رؤساء هيئات وأجهزة السلطة الوطنية .
- 5- المحافظون ورؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية والعاملون فيها
- 6- الموظفون
- 7- رؤساء وأعضاء مجالس إدارة شركات المساهمة العامة والعاملون فيها التي تكون السلطة الوطنية أو أي من مؤسساتها مساهمة فيها .
- 8- مأمور التحصيل ومدوبيوهم الأمناء على الودائع والمصارف

9- المحكمون والخبراء والحراس القضائيون ووكلاء الدائنين والمصنفين

10- رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الهيئات والمؤسسات العامة والجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية التي تتمتع الشخصية الاعتبارية المستقلة بالاستقلال المالي والإداري والأحزاب والنقابات ومن في حكمهم ، والعاملون في أي منها حتى لو لم تكن تتلقى دعماً من الموازنة العامة .

11- الأشخاص المكلفون بخدمة عامة بالنسبة للعمل الذي يتم توكيلهم به

12- أي شخص غير فلسطيني يشغل منصبا في أي من مؤسسات السلطة الوطنية ، والتشريعية ، والتنفيذية ، والقضائية وأي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح أي جهاز عمومي أو منظمة أهلية تابعة لبلد أجنبي أو مؤسسة دولية عمومية

13- أي شخص آخر أو جهة أخرى يقرر مجلس الوزراء إخضاعهم لأحكام القانون .

2- التشريعات العقابية الإدارية (التأديبية) : 51

وهي التشريعات التي تعاقب على الأفعال التي يمارسها الموظفون العامون ، دون أن تندرج ضمن الأفعال والعقوبات الجزائية المعروضة في التصنيف السابق ، وبشرط أن تقترب تلك الأفعال التحقيق مصلحة خاصة على حساب المصلحة العامة ، وليس نتيجة خطأ أو إهمال أو عدم المعرفة والخبرة في تطبيق القانون ، **ومن أهم القوانين التي تعاقب تأديبية هي تشريعات الخدمة العامة ، المتمثلة بالآتي : 51**

قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 وتعديلاته ولوائحه التنفيذية : حيث فرضت المادة 68 من هذا القانون مجموعة من العقوبات التأديبية على الموظف الذي يخالف واجباته الوظيفية ، واقتراه المحظورات المنصوص عليها في القانون ، وهي : التنبيه أو لفت النظر ، أو الإنذار أو الخصم من الراتب بما لا يزيد عن راتب خمسة عشر يوماً أو الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها ، مدة لا تزيد عن ستة أشهر أو الحرمان من الترقية حسب أحكام هذا القانون ، أو الوقف عن العمل مدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الراتب ، أو تخفيض الدرجة ، أو الإنذار بالفصل ، أو الإحالة إلى المعاش ، أو الفصل من الخدمة . : **قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم 8 لسنة 2005 :** حيث بينت المادة 95 من هذا القانون العقوبات التي يمكن إيقاعها على ضباط الأمن في حال مخالفتهم لأحكامه ، وحددتها بعقوبات انضباطية يوقعها القادة المباشرون والرئاسات وعقوبات تأديبية توقعها لجنة الضباط وعقوبات توقعها المحاكم العسكرية

قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002 : حيث حددت المادة 55 من هذا القانون العقوبات التأديبية التي يمكن إيقاعها على القضاة ، في حال مخالفتهم القانون ، وحددتها بالتنبيه واللوم والعزل . في

قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2009 بشأن نظام موظفي الهيئات المحلية الساري الضفة : حيث حددت المادة 32 من هذا النظام العقوبات التأديبية التي يمكن فرضها على

العاملين المخالفين لأحكام النظام بالإنداز ، أو إيقاف الزيادة السنوية ، أو حسم مبلغ لا يتجاوز عشرة بالمائة من راتب الموظف الشهري غير الصافي لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن سنة ، أو حرمان الموظف من الترفيع لمدة سنة ، أو تنزيل الموظف درجة واحدة أو تنزيل مرتبه إلى أدنى مربوط الدرجة التي هو فيها ، عزل الموظف .

ثانيا : منظومة التشريعات الوقائية ذات العلاقة بتعزيز قيم النزاهة والمساءلة والشفافية في إدارة الشأن والمال العام :

تتضمن هذه المنظومة التشريعات التي تبين وتوضح القواعد والأصول المتعلقة بإدارة الشأن العام ، وتولي اهتماما خاصا بنزاهة المسؤول والإدارة بشقيها : الإداري والمالي ، وتخلق بذلك المظلة الوقائية الممانعة والمقاومة للفساد .

ويأتي على رأس هذه المنظومة القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 ، الذي وضع الركائز الأساسية لمبادئ الشفافية ونظم المساءلة في عمل سلطات الدولة الثلاث والعلاقة فيما بينها ، وبين المحددات العامة لإدارة الشأن العام سواء في الجانب المالي أو في الجانب الإداري ،

ومن أهم القواعد التي تضمنها هذا القانون في هذا المجال :

1. تحديد اختصاصات كل من السلطات الثلاث واحترام مبدأ الفصل بين السلطات ، حيث نصت المادة 2 من هذا القانون 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 " .

2. التأكيد على مبدئي : المساءلة والمحاسبة ، وذلك من خلال :

1. الدور الرقابي للمجلس التشريعي على السلطة التنفيذية في إدارتها للشأن العام ، وذلك من خلال النص على مسؤولية الحكومة أمام المجلس التشريعي والوسائل الرقابية التي منحت للمجلس في مواجهة الحكومة ، كالأسئلة والاستجوابات ، وحجب الثقة

2. الدور الرقابي للسلطة القضائية على القرارات الإدارية للسلطة التنفيذية ، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة 30 من القانون على أنه : " يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء " ، ولضمان احترام السلطة التنفيذية للأحكام الصادرة عن السلطة القضائية ؛ فقد نصت المادة 106 من القانون 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 موظفا عامة أو مكلفا بخدمة عامة ، وللمحكوم له الحق في رفع الدعوى مباشرة إلى المحكمة المختصة ، وتضمن السلطة الوطنية تعويضا كاملا له

3. تأكيد استقلال وفعالية هيئات الرقابة العامة على أعمال السلطة التنفيذية في إدارتها للشأن العام ، كديوان الرقابة المالية والإدارية ،

حيث نصت المادة 96 من القانون على :

1- ينشأ بقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة ، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق منها في حدود الموازنة

2- ويقدم الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي تقريراً سنوياً أو عند الطلب ، عن أعماله وملاحظاته

3- يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني " والهيئة المستقلة لحقوق المواطن ، حيث نصت المادة 31 من القانون على أنه " تنشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان ، ويحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصها ، وتقدم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي الفلسطيني "

4. التأكيد على مبدأ سيادة القانون ومساواة المواطنين جميعهم أمامه في الحقوق والواجبات ، بما يمثل إشارة مباشرة لمنع الفساد الناجم عن الوساطة والمحاباة والمحسوبية ، واستغلال النفوذ الوظيفي ، حيث نصت المادة 9 من هذا القانون الأساسي على أن " الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة " |

5. التأكيد على مبدأ الشفافية ومنع استغلال النفوذ الوظيفي ، من خلال فرض إقرارات الذمم المالية على المناصب العليا في الدولة رئيس المجلس التشريعي وأعضائه ،

حيث نصت المادة 54 من القانون على أنه :

• لا يجوز لعضو المجلس التشريعي أن يستغل عضويته في أي عمل من الأعمال الخاصة ، وعلى أي نحو

• يقدم كل عضو في المجلس التشريعي إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده القصر ، مفصلاً فيه كل ما يملك من ثروة ، من عقار ومنقول في داخل فلسطين وخارجها ، وما عليهم من ديون ، ويحفظ هذا الإقرار مغلقة وسريّة لدى محكمة العدل العليا ، ولا يجوز الاطلاع عليه إلا بإذن المحكمة وفي الحدود التي تسمح بها " .

6- وضع الأسس العامة للنظام المالي للسلطة الفلسطينية وكيفية إعداد الموازنة العامة وإقرارها ، حيث نصت المادة 60 من القانون على أنه " ينظم القانون الأحكام الخاصة بإعداد الموازنة العامة ، وإقرارها ، والتصرف في الأموال المرصودة فيها ، وكذلك الموازنات الملحقة والتطويرية وميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة ، وكل مشروع تساهم فيه السلطة بما لا يقل عن خمسين بالمائة من رأسماله. "

إضافة لما سبق تشمل منظومة التشريعات الوقائية إلى جانب القانون الأساسي ما يأتي :

1- التشريعات ذات العلاقة بإدارة المال العام : وهي تلك التشريعات التي تكفل حسن إدارة المال العام ، فتضع قواعد الرقابة المالية والأصول المحاسبية الضابطة للإيرادات والنفقات العامة ، ومن أهم هذه القوانين 54

- **قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية**
: حيث يبين هذا القانون الأصول المتعلقة بتنظيم الموازنة العامة في مختلف مراحلها إعدادة وإقرارا وتنفيذه ومراقبة ، وكذلك تنظيم الشؤون المالية للسلطة الوطنية ، والأصول المالية التي يجب اتباعها في إدارة المال العام ، ووسائل الرقابة والمحاسبة المالية في مؤسسات الدولة والمؤسسات العامة (الوزارية وغير الوزارية) . كما تضمن هذا القانون مجموعة القواعد والأسس والإجراءات التنظيمية ، التي تقرها وزارة المالية ، لتنظيم المعاملات المالية جميعها المتعلقة بالمقبوضات والمدفوعات المختلفة وقيدها وتسجيلها ويعمل به في الوزارات والمؤسسات العامة التابعة للسلطة الوطنية جميعها 54
- **قرار بقانون بشأن الشراء العام (8) لسنة 2014** : تمثل المشتريات العامة (العطاءات واللوازم العامة) إحدى القضايا الرئيسية المرتبطة بحفظ وإدارة المال العام ، والممتلكات العامة على النحو الأمثل ، وبشكل يضمن تقديم الخدمات العامة للجمهور بأفضل المواصفات وأقل الأسعار ، ومما لا شك فيه أن تعزيز قيم النزاهة ونظم الشفافية والمساءلة في المشتريات والعطاءات الحكومية يتطلب إطارا قانونيا حديثا ومتطورا يتضمن تلك القيم والنظم ، ويتمشى مع الممارسات الدولية الفضلى المعمول بها في مجال المشتريات الحكومية ، إضافة إلى وجود بنية مؤسسية سليمة تراعي هذه القيم والمبادئ في إدارتها ، علاوة على وجود كوادر بشرية مؤهلة وملتزمة بقيم أساسها الحفاظ على المال العام ، ناهيك عن وجود أجهزة رقابة فاعلة تتمتع باستقلالية ومهنية عالية في الرقابة على مدى مراعاة تلك القيم والنظم. 54

وقد أصدر المشرع الفلسطيني في العام 1998 قانون اللوازم العامة رقم (9) لسنة 1998 ، واتبعه في العام 1999 بإصدار قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم (6) لسنة 1999 ، وتناول كل من القانونين الأحكام المتعلقة بالمشتريات العامة سواء كانت على شكل سلع وخدمات واستشارات فنية أو كانت على شكل إنشاءات عامة من مبان وطرق وجسور وغير ذلك من الأشغال العامة ، ونتيجة للعديد من الانتقادات التي وجهت لهذين التشريعين ، وخصوصا كثرة العيوب والثغرات التي مثلت خرقا للقواعد الأساسية التي تضمن تحقيق النزاهة والشفافية والمساواة في المشتريات الحكومية ، الأمر الذي دفع المشرع الفلسطيني إلى إصدار قرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (15) لسنة 2011 ، ثم ألغى هذا القرار بقانون وحل محله القرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (8) لسنة 2014 . ثم ما لبث وأن أصدر الرئيس الفلسطيني في شهر 12 من العام 2014 قرارا بقانون معدل لقانون الشراء العام رقم (21) لسنة 2014 ، حيث نص هذا التعديل على أن يستمر العمل بأحكام القانون رقم (6) لسنة 1999 بشأن العطاءات للأشغال الحكومية ، والقانون رقم (9) لسنة 1998 بشأن اللوازم العامة وذلك لحين إصدار نظام الشراء العام ، واستكمال الترتيبات المؤسسية التي نص عليها هذا القانون والنظام كافة ، لمدة سنة اعتبارا من تاريخ إصدار هذا التعديل ، وقد صدرت مراسيم متتالية حتى تاريخ إعداد هذا الكتاب تضمنت تجميد العمل بالقانون المذكور ، وبالتالي فإن تطبيق هذا القانون لا يزال موقوفا ، ولا يزال قانون اللوازم العامة رقم (9) لسنة 1998 ، وقانون رقم (6) لسنة 1999 بشأن العطاءات للأشغال الحكومية ، هما القانونان النافذان لحين إصدار اللائحة التنفيذية لقانون الشراء العام. 55

● **قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية و 15 لسنة 2004** ، ونشير إلى أن هذا القانون لا يقتصر على تعزيز حماية المال العام ، وإنما يشمل أيضا تعزيز حسن الإدارة العامة ، من خلال إنشاء ديوان الرقابة المالية والإدارية ، حيث بينت المادة الثالثة من هذا القانون المقصود من الرقابة التي سيمارسها ، وحددتها بالآتي :

● **يقصد بالرقابة ، الإجراءات والأعمال الرقابية التي تستهدف: 55**

1- ضمان سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العام في الأغراض التي خصص من أجلها.

2- التفتيش الإداري لضمان كفاءة الأداء ، وحسن استخدام السلطة والكشف عن الانحراف أينما

3- مدى انسجام ومطابقة النشاط المالي والإداري للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات النافذة

4- ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء العام وتعزيز المصداقية والثقة بالسياسات المالية والإدارية والاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية

وقد حددت المادة 23 من القانون أهداف الديوان بأنها : 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 ، ومنحت هذه المادة الديوان عددا من الاختصاصات والوسائل لتحقيق هذا الهدف مثل بحث الشكاوي التي يقدمها المواطنون عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية ودراسة ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوي أو تحقيقات صحفية ، تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار ، أو سوء الإدارة ، أو الاستغلال 56

2- التشريعات ذات العلاقة بإدارة الشأن العام : وهي تلك التشريعات التي توضح أصول العمل الإداري ، فتضع القواعد والأحكام والضوابط التي تضمن أن تتم إدارة الشأن العام بنزاهة وشفافية ، وإلى جانب التشريعات الإدارية التي عولجت في جزئية التشريعات ، التي تعاقب أفعال الفساد تأديبية ، كقوانين الخدمة العامة (قانون الخدمة المدنية ، وقانون الخدمة في قوى الأمن ، وقانون السلطة القضائية ، ونظام العاملين في البلديات) ؛ هنالك تشريعات تضمنت النص على بعض القيود والمعايير ذات العلاقة بمنع استغلال النفوذ الوظيفي وتضارب المصالح ، وضرورة الإبلاغ عن المخالفات ، دون أن تتضمن عقوبات تأديبية على ذلك. 56

الفرع السابع : اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 57

بالنظر لكون الفساد بأشكاله وأنماطه المختلفة قد بات يشكل أحد أهم المعوقات والتحديات التي تحول بين الشعوب وحققها في التنمية والتطور ، فقد حظي موضوع مكافحته ، والعمل على استئصاله ، والحد من انتشاره ، باهتمام الأمم المتحدة والمجتمع الدولي ، الذي سعى في سبيل مواجهته هذه الظاهرة ، وتدارك مخاطرها ، وأثارها المدمرة على الدول والأفراد ، إلى وضع إستراتيجية دولية شاملة ومستدامة لمكافحته ، والحد من استشرائه. 57

ومن هذا المنطلق أدت جهود الأمم المتحدة الحثيثة في التصدي لظاهرة الفساد ، إلى اعتماد الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 10 / 3 / 2003 م لقرارها رقم (58/4) ، الذي صادقت بمقتضاه على مشروع الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد ، كما طالب وحث القرار المجتمع الدولي ومنظمات التكامل الاقتصادية الإقليمية على اعتماد الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد ، التي عرضت للتوقيع في 12 / 10 / 2003 م ، في مدينة ميريدا المكسيك ، ودخلت حيز النفاذ بتاريخ 12 / 14 / 2005 م ، لتصبح بذلك أول اتفاقية دولية عامة معنية ومختصة بحصر مجموع التدابير وحصر الإجراءات الواجب على المجتمع الدولي والدول اتخاذها والالتزام بها ، لضمان مكافحة الفساد والقضاء عليه. 57

تكمّن أهمية هذه الاتفاقية في أنها تمثّل اتفاق رسمية موقعة من معظم دول العالم ، كما أنها تنص على ضرورة إشراك مؤسسات المجتمع المدني في الجهود التي تبذلها الدول في مكافحتها للفساد ، ومن جانب آخر ، فإن هذه الاتفاقية تمثّل أداة وقائية ، وتتضمن آليات مراجعة داخلية وخارجية ، تمكن من تقويم نظام النزاهة في كل دولة من الدول المنضمة إليها. **57**

وبالنظر لأهمية هذه الوثيقة خاصة ، وأنها تجسد الرؤية والإستراتيجية الدولية لماهية التدابير والإجراءات الواجب اتخاذها لمكافحة الفساد ، فضلا عن ماهية أفعال الفساد الواجب على أعضاء المجتمع الدولي تجريمها والملاحقة والمساءلة عليها ، بالنظر إلى ذلك ، فإن من الأهمية بمكان التوقف أمام جوهر هذه الوثيقة ، وتحديدًا أمام مجموع السياسات والتدابير والالتزامات التي اقتضت هذه الاتفاقية من الدول تنفيذها . تتألف اتفاقية مكافحة الفساد من ديباجة مقتضبة و 71 مادة قانونية ، مقسمة على ثمانية فصول ، تضمنت مجموع التدابير والإجراءات الواجب على الدول الأطراف إعمالها وتطبيقها ؛ من أجل تطوير منظومتها القانونية والإدارية والقضائية ، وتمكينها في مجال مكافحة الفساد ، والحيلولة دون وقوعه وقيامه **57**

وقد اهتمت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد بوضع مجموعة من التدابير والضمانات الإجرائية الرامية إلى تعزيز التشريعات وتفعيل التدابير لمكافحة الفساد وأهمها: **58**

- 1- عدم استخدام الحصانة كحائل أو معوق في وجه المساءلة والملاحقة على جرائم الفساد
- 2- إطالة مدة التقادم بالنسبة لمهل رفع الدعاوى أو استكمال الإجراءات الجزائية في قضايا الفساد
- 3- مراعاة خطورة جرائم الفساد حال الأخذ بمبدأ العفو الخاص
- 4- تبني تدابير احترازية تجيز تنحية الموظف المتهم بجرائم الفساد أو وقفه عن العمل أو نقله .
- 5- حرمان المدان في جرائم الفساد مؤقتًا من تولي بعض المناصب
- 6- المصادرة للأموال المتحصل عليها من جرائم الفساد ، أو المستخدمة في ارتكاب جرائم الفساد
- 7- حماية الشهود والخبراء والضحايا
- 8- حماية المبلغين عن جرائم الفساد .

السياسات والتدابير والإجراءات التي تعزز نظام النزاهة الوطني في الاتفاقية 58

بينت الاتفاقية في مجملها السياسات المثالية التي يجب أن تتبناها الحكومة ؛ للوصول إلى أفضل حالة تقربها من الوضع المثالي للحكومة الصالحة الرشيدة ، ومن أهم ما تضمنته الاتفاقية من أحكام ، مجموع السياسات

والتدابير الوقائية الواجب على الدول مراعاتها والأخذ بها لمنع وقوع الفساد ، ولعل أهم هذه

التدابير : 58

- 1- **المراجعة المستمرة لنظام النزاهة الوطني** : حيث أوجبت الاتفاقية على الدول الأطراف أن تقوم ، وبشكل دوري ، بتقويم لمنظومتها التشريعية وتدابيرها الإدارية الخاصة بمكافحة الفساد ؛ لضمان فاعلية هذه التشريعات والتدابير ، وقدرتها الدائمة على منع الفساد ومكافحته 58
- 2- **تشكيل الدول لهيئة أو هيئات لمكافحة الفساد** ، فعلى الدول أن تنشئ هيئات متخصصة بمكافحة الفساد ، ولكي تمارس هذه الهيئات عملها بشكل فاعل ومؤثر ، يجب أن تمنح هذه الهيئات قدرا من الاستقلال ؛ كي تتمكن من ممارسة عملها بمهنية ، وبمعزل عن تأثير السلطات الأخرى وتبعيتها ، كما يجب أن يخصص لهذه الهيئات ما يقتضيه نشاطها من موارد مالية وإدارية وبشرية . 59
- 3- **ضمان الكفاءة والشفافية في شغل الوظائف العامة** : فعلى الدول وضع تشريعات وأنظمة خاصة بالوظيفة العمومية ، لضمان وضوح طرق تقلد الأفراد لهذه الوظائف ، وحالات استبقائهم وترقيتهم وإحالتهم إلى التقاعد ، على أن تراعى في هذه التشريعات مبادئ الكفاءة والشفافية والجدارة والإنصاف في تقلد الوظيفة العمومية ، وأن تتضمن معايير تتعلق بالترشيح للمناصب العمومية ، وتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية ، وفي تمويل الأحزاب السياسية ، ومنع تضارب المصالح 59
- 4- **وضع الدول الأطراف المدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين** ، وذلك لضمان الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العمومية ، على أن تراعى في هذه المدونات ، المعايير والمبادئ التي أقرتها المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين ، الواردة في قرار الجمعية العامة 51/59 المؤرخ 12 كانون الأول / ديسمبر 1996
- 5- **حماية المبلغين عن الفساد** : فعلى الدول تضمين تشريعاتها المحلية تدابير ونظم ، تيسر وسهل قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد ، التي قد تظهر خلال أداء وظائفهم ، كما يجب أن تتضمن هذه التشريعات نصوصا تلزم الموظفين العموميين بالإفصاح للجهات المعنية عن أعمالهم وأنشطتهم الخارجية ؛ لتدارك تضارب المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين 59
- 6- **تبني تدابير تأديبية بحق الموظفين المخالفين** : فعلى الدول تبني تدابير تأديبية ، أو تدابير أخرى ، ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون المدونات ، أو التشريعات الناظمة للوظيفة العمومية 59
- 7- **شفافية نظم المشتريات العامة** : فعلى الدول تقنين إدارة المشتريات العمومية وتنظيمها ، وإدارة الأموال العمومية ، على وجه يكفل الشفافية والتنافس ، كما يجب أن تراعى هذه

الأنظمة مبدأ توزيع المعلومات المتعلقة بإجراءات الشراء وعقوده ، والمعلومات المتعلقة بالدعوات إلى المشاركة في المناقصات ، والمعلومات ذات الصلة أو الوثيقة الصلة بارساء العقود ، لضمان منح المجال أمام مقدمي العروض المحتملين وقتاً كافية لإعداد عروضهم وتقديمها. 59

وقد ألزمت الاتفاقية في هذا الجانب الدول بواجب مراعاة اشتغال هذه المعلومات نشر شروط المشاركة ومعايير اختيار العقود وإرسائها وقواعد المناقصة ، وتحديد معايير موضوعية ومسبقة لآليات اتخاذ القرارات المتعلقة بالمشتريات العمومية ، كما يجب لضمان صحة تطبيق القواعد أو الإجراءات المتعلقة بالمشتريات العمومية إقامة نظام فعال للمراجعة الداخلية ، للتأكد من صحة الإجراءات وسلامتها ، فضلاً عن إتاحة حق الطعن والاعتراض للمتضرر ، في حال عدم اتباع القواعد و الإجراءات الموضوعية أو تجاوز أي منهما ، أو مخالفتها

8- تعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية : فعلى الدول وضع تدابير مناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية ، وتشمل هذه التدابير تحديد إجراءات اعتماد الميزانية الوطنية ، والإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في حينها ، ووضع نظام المراجعة الحسابات ، وما يتصل بذلك من رقابة ، كما يجب على الأطراف أن يضعوا ما يلزم من تدابير مدنية وإدارية ؛ للمحافظة على سلامة دفاتر المحاسبة ، والسجلات ، والبيانات المالية ، والمستندات الأخرى ذات الصلة بالنفقات والإيرادات العمومية ، ولمنع تزوير تلك المستندات 60

9- تعزيز الشفافية في عمل الإدارة العامة : فعلى الدول اعتماد تدابير تعزز الشفافية في إدارتها العمومية ، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واشتغالها ، وعمليات اتخاذ القرارات فيها ، واعتماد إجراءات أو لوائح تمكن الأفراد من الحصول ، عند الاقتضاء ، على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واشتغالها ، وعمليات اتخاذ القرارات فيها . كذلك يجب على الدول تبسيط الإجراءات الإدارية ؛ من أجل تيسير وصول الأفراد إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات 60

10- تدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي : فعلى الدول اتخاذ تدابير تدعم النزاهة ، ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي ، بما في ذلك وضع قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي 60

11- تبني تدابير تمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد : فعلى الدول اتخاذ الإجراءات التي قد تحول أو تمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد ، وذلك من خلال تبني إجراءات تعزيز معايير المحاسبة ، ومراجعة الحسابات في القطاع الخاص ، وتتضمن عقوبات مدنية وإدارية وجنائية فعالة ومتناسبة وراذعة على عدم الامتثال لهذه التدابير ، كما يجب التحقيق هذه الغاية أيضاً ؛ أن تضع الدول معايير وإجراءات تستهدف صون نزاهة القطاع الخاص ذي الصلة ، من خلال وضع ضوابط لمراجعة الحسابات ؛ مما يساعد على منع أفعال الفساد وكشفها على صعيد هذا القطاع ، كما يجب أن تشمل هذه التدابير أيضاً على

وضع الدول المدونات قواعد السلوك ، لضمان ممارسة هذا القطاع الأنشطة على وجه صحيح ومشرف وسليم ، ومنع تضارب المصالح . كما يمكن للدول في سبيل ضمان نزاهة هذا القطاع ، ومنع تضارب المصالح فرض قيود ، لفترة زمنية معقولة ، على ممارسة الموظفين العموميين السابقين الأنشطة مهنية ، أو على عمل الموظفين العموميين في القطاع الخاص بعد استقالتهم أو تقاعدهم ، خصوصا إذا ما كان للأنشطة صلة مباشرة بالوظائف التي تولاها أولئك الموظفون العموميون ، أو أشرفوا عليها أثناء مدة خدمتهم **60-61**

12- إدماج الفرد ومؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد : فعلى الدول تبني سياسات داعمة التفعيل الفرد ومؤسسات المجتمع المدني ودمجه في مكافحة الفساد ومحاربه ، والمشاركة النشطة لهذه المؤسسات في رفع وعي المجتمع بمخاطر الفساد وأسبابه ، وفي تفعيل الشفافية وتعزيزها في عمليات اتخاذ القرار ، وتشجيع إسهام الأفراد فيها **61**

13- تعريف الأفراد بتهنات مكافحة الفساد ، فعلى الدول اتخاذ الإجراءات والتدابير الضامنة لتعريف الأفراد بتهنات مكافحة الفساد ، وسبل الإبلاغ والاتصال بها ، وأن توفر لهم ، حسب الاقتضاء ، سبل الاتصال بتلك الهيئات لإبلاغه عن قضايا الفساد ، وذلك ضمن إجراءات خاصة ، تراعي خصوصية هذه البلاغات ، وتجنب الأفراد بيان هويتهم **61**

14- كشف أشكال غسل الأموال جميعها وردعها : فعلى الدول إنشاء نظام داخلي للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية ، بما في ذلك الشخصيات الطبيعية أو الاعتبارية ، التي تقدم خدمات نظامية ، أو غير نظامية ، في مجال إحالة الأموال **61**

15- تبادل المعلومات على الصعيد الوطني والدولي : فعلى الدول أن تعزز تعاون السلطات الإدارية والرقابية ، المعنية بإنفاذ القانون ، وسائر السلطات المكرسة لمكافحة غسل الأموال ، في مجال تبادل المعلومات على الصعيد الوطني والدولي ضمن نطاق الشروط التي يفرضها قانونها الداخلي ، كما عليها إعمالا لتلك الغاية إنشاء وحدة معلومات استخباراتية مالية ، تعمل كمركز وطني لجمع المعلومات المتعلقة بعمليات غسل الأموال المحتملة وتحليلها ، ولتعميم تلك المعلومات ، كما عليها أن تكفل استخدام المعلومات استخداما سليما ، ودون إعاقة حركة رأس المال المشروع بأي صورة من الصور ، ولها في سبيل ذلك ، أيضا ، أن تشترط قيام الأفراد والمؤسسات التجارية بالإبلاغ عن إحالة أي مقادير ضخمة من النقود ، والصكوك القابلة للتداول ذات الصلة ، عبر الحدود

16- الحرص في تبني سياسات الإعفاء الضريبي ، فعلى الدول تبني سياسة واضحة في منع إدراج النفقات التي تمثل رشوى وعمولات ومكافآت ، وغيرها من الأموال المقدمة على سبيل الهبة لشراء الذمم والحصول على التسهيلات غير المشروعة ، ضمن نطاق الإعفاء الضريبي **62**

الفصل الثالث

نظام النزاهة الوطني

الفرع الأول : نظام النزاهة الوطني (المفهوم العام) **63** National Integrity System

إن إقامة نظام النزاهة الوطني هي من أهم متطلبات قيام حكم صالح ، ويهدف ذلك إلى توفير مناعة أو حصانة ضد الفساد والوقاية من مخاطره على مختلف الأصعدة ، ويعني النظام الوطني للنزاهة الانتقال من نظام المسالة العمودية القائم في ظل النظم الاستبدادية ، التي يحكمها حزب أو فرد واحد ؛ إلى نظام المحاسبة الأفقية الذي يقوم على تعدد الأجهزة الرقابية والمحاسبية ، مثل : البرلمانات ، والمحاكم ومؤسسات الرقابة العامة ، ومؤسسات المجتمع المدني بما فيها الإعلام والنقابات المهنية ، التحول دون إساءة استعمال السلطة. **63**

يقوم هذا النظام على منهج تكامل دور الأطراف جميعها في الوقاية من الفساد على صعيد الإدارة العامة أو حماية المال العام وإدارته ، بشكل شفاف لا يتيح لأحد أن يتحكم منفردا في إدارته ، إضافة إلى جهود الأطراف الرسمية والأهلية جميعها في بناء ثقافة رافضة للفساد **63**

ويتم ذلك من خلال مشاركة مجتمعية تشمل مؤسسات المجتمع المدني ، والقطاع الخاص المؤسسات الدينية . كما يقوم هذا النظام على برنامج إصلاح كل ما له صلة بنظام الحكم الذي يشمل الأجهزة والإدارات الحكومية ، والتشريعات التي تحمي المواطن من تعسف السلطة وتمنع انتشار الفساد **64**

إن من أهم طرق مكافحة الفساد والوقاية منه العمل على تجفيف مصادره ، أو العمل على خلق بيئة تقل فيها فرص الفساد ، وإظهار ما ينطوي على ممارسته من مخاطر على مختلف الأصعدة ، فالفساد يزداد في ظل النظم الاستبدادية التي يحكمها حزب واحد أو حاكم واحد ، ويقبل عندما يقوم

على تعدد الأجهزة الرقابية والمحاسبية : (البرلمانات ، أجهزة الرقابة العامة ، وسائل الإعلام الحرة ، المحاكم المدققين العاميين ، النقابات المهنية وغير ذلك) ، الأمر الذي يحول دون إساءة استعمال السلطة 64

يضمن نظام النزاهة الوطني رؤية شاملة لأداء السلطات لمهامها بشكل شفاف ، وكفاءة ، وبانفتاح على الجمهور ؛ لتقليل فرص الفساد بشكل وقائي ، ومن خلال مشاركة مجتمعية تشمل مؤسسات المجتمع المدني ، والقطاع الخاص ، ووسائل الإعلام والمؤسسات الدينية والتعليمية ، والمنظمات الأهلية ، إلى جانب الأجهزة وإدارات الدولة والسياسات العامة ، إضافة إلى بناء ثقافة النزاهة لرفع وعي الجمهور بأهمية الحفاظ على المال العام ، ونبذ أشكال الفساد كافة بما فيها الوسطة | والمحسوبية . 64

إن النظام الوطني للنزاهة هو إجراء وقائي يستهدف تعزيز مناعة المؤسسات العامة ضد الفساد ، من خلال عملية إصلاح تعزز الشفافية في عمل هذه المؤسسات ، وتفعل آليات المساءلة والرقابة على أداؤها ، وبناء منظومة شاملة تحكم سلوك العاملين فيها (مدونات السلوك) إضافة إلى بناء ثقافة مجتمعية متحفزة ضد أشكال الفساد جميعها ، وواعية لأهمية المحافظة على المال العام ، والممتلكات العامة باعتبارها ملكا جماعيا للمواطنين 64

أعمدة ومرتكزات نظام النزاهة في المجتمعات الديمقراطية: 65

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 ، وخضوع الحكام للقانون ، وأهمية الانتخابات الدورية ، ووجود التعددية ، والمنافسة والمشاركة السياسية ، وهي التي تشكل في مجملها الأسس العامة للبناء السليم لأعمدة الدولة التي تظهر على شكل تعدد حزبي ، وتداول السلطة بين الأحزاب المتنافسة ، وخضوع القرارات السياسية للتفاعل السياسي بين القوى السياسية المختلفة ، حرية التعبير ، واحترام رأي الأغلبية ، والمساواة السياسية بمنح صوت انتخابي لكل مواطن في الانتخابات العامة . وعلى الرغم من الاختلاف بين مجتمع وآخر ، في طبيعة بنية نظامه ، وطبيعة العناصر التي تمثل أركان البناء في نظام النزاهة الوطني ، فإن هناك عددا من الأعمدة المتعارف عليها التي تمثل نموذجا لمختلف المجتمعات الديمقراطية ،

وهي: 65

- 1- **السلطة التنفيذية :** تمثل السلطة التنفيذية أبرز مؤسسات النظام السياسي لما تتمتع به من دور وإمكانات ، فهي مكلفة في معظم النظم الديمقراطية بجباية المال العام وإنفاقه بعد إقراره واعتماده من السلطة التشريعية كما أنها مكلفة بإنشاء وإدارة المؤسسات الحكومية التي تقدم الخدمات العامة للمواطنين وتوفر الأمن والأمان لهم ، وتتشكل السلطة التنفيذية في فلسطين من مهام الرئيس التنفيذية والحكومة والوزارات والمؤسسات العامة التابعة لها

2- الحكم المحلي : تمل 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 انتخاباً⁶⁵

3- السلطة التشريعية : يعكس البرلمان المنتخب في انتخابات حرة دورية ونزيهة إرادة الأمة ، وتمثل هذه المؤسسة ركنا أساسيا من أركان أي نظام وطني للنزاهة ، استنادا إلى دورها الفعال في إقرار التشريع والمساءلة والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، مما يعد ضمانا للمساءلة ومكافحة الفساد⁶⁵

4- السلطة القضائية : يؤدي القضاء المستقل والنزيه دورا مركزية في الرقابة على سلوك المؤسسات الحكومية ، والمسؤولين الحكوميين ، ويمثل استقلال القضاء معيارا أساسية لمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات في النظم الديمقراطية⁶⁵

5- دواوين المحاسبة (ديوان الرقابة المالية والإدارية) : وهي ركن آخر من أركان نظام النزاهة الوطني ، وتتولى هذه الدواوين مسؤولية تدقيق سلوك المؤسسات العامة والعاملين فيها ، من حيث التزامها بالقانون وقواعد العمل المالي السليم ، بما فيها التدقيق في النفقات والإيرادات.⁶⁵

6- ديوان الشكاوي : ويعني هذا الديوان بالنظر في شكاوى الجمهور ، في كل ما يتعلق بالمس بمبادئ سيادة القانون والعدالة والإنصاف ، وبالإضرار 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 نفسه⁶⁶

7- الهيئات المستقلة لمكافحة الفساد : تمثل هيئات مكافحة الفساد وهيئات الرقابة الإدارية والمالية ، أو دواوين المحاسبة ، وهيئات تدقيق الحسابات ، ركائز مهمة في نظام النزاهة الوطني ، شرط أن تتمتع بالاستقلالية والمصادقية وأن تعمل وفق صلاحيات واضحة ومحددة في القانون ، وأن تبني إستراتيجيات وطنية شاملة ودائمة لمكافحة الفساد⁶⁶

8- مؤسسات الخدمة العامة أو المرافق العامة : وهي مجموع المؤسسات العامة التي تقوم على تحقيق منفعة عامة ، مثل الكهرباء والماء والاتصالات ، وقد تمارس نشاطا إدارية أو اقتصادية أو تجاريا ، 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 العامة⁶⁶

9- المجتمع المدني : تعد مشاركة مؤسسات المجتمع المدني أمرا ضروريا لنجاح أي إستراتيجية لمكافحة الفساد ، وبناء نظام النزاهة الوطني ، ودفع الجمهور إلى المشاركة في جهود مواجهة الفساد⁶⁶

10- وسائل الإعلام : تحمل وسائل الإعلام بأشكالها وأنواعها المختلفة ، المرئي والمسموع والمقروء ، على عاتقها مسؤوليات كبيرة ، في الكشف عن مظاهر الفساد ، ويتم استخدامها كوسيلة لرفع الوعي بمظاهر الفساد وأسبابه وأنواعه وطرق مكافحته ، وحتى تقوم هذه

الوسائل بذلك ، لا بد من أن تكون حرة ومستقلة ، وغير خاضعة لسيطرة الدولة ولا تكون ملكا لها ، وأن تتاح لها فرصة الاطلاع على المعلومات من مصادرها الرسمية **66**

11- القطاع الخاص : يؤدي القطاع الخاص دورة متزايدة في الحياة الاقتصادية والنظام السياسي ، وذلك في ضوء برامج التصحيح الاقتصادي ، كالتالي يشهدا عدد من الأقطار العربية ، وفي ظل عمليات الخصخصة التي تخضع المشاريع والخدمات العامة لها في هذه الأقطار ؛ الأمر الذي يوفر بيئة ملائمة البروز بعض مظاهر الفساد **66**

12- اللاعبون الدوليون : الفساد ليس ظاهرة محلية لصيقة بالأنظمة السياسية أو بالدول فقط ، فقد يكون الفساد عابرا للحدود ، ومصدره فاعلون دوليون ، مثل الشركات المتعددة الجنسيات ، والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية ، إذ تمارس بعض الشركات العالمية الكبرى الكثير من السلوكات التي توجد مسوؤا للفساد الخارجي ، كاللجوء للضغط على الحكومات من أجل فتح الأسواق أمام منتجاتها ، أو دفع الرشا للحصول على عقود الامتياز لاستغلال الموارد الطبيعية ، وغالبا ما يكون لهؤلاء شركاء محليون ينبغي التركيز عليهم .

الفرع الثاني : نظام النزاهة الوطني في فلسطين : 67

يؤكد القانون الأساسي أن النظام السياسي للسلطة يقوم على أساس احترام مبدأ الفصل بين السلطات (Separation of Powers) التشريعية والتنفيذية والقضائية ، 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 ، وفقا لأحكام القانون الأساسي ، هو فصل مرن ونسبي ، وليس فصلا جامدا ، فالتشريع صلاحية أصيلة للسلطة التشريعية ، إلا أنه أثناء مراحل إقراره المختلفة يسمح بتدخل السلطة التنفيذية والسلطة القضائية ، ويعطيها دورا ، ويمارس المجلس التشريعي مهمة الرقابة بوصفها صلاحية أصيلة على أعمال السلطة التنفيذية ، من خلال مراجعة بيان الحكومة واعتماده ، ومنح الثقة للحكومة ، ويحق للمجلس حجب الثقة عن أي وزير أو عن مجلس الوزراء ، ويضع مجلس الوزراء الموازنة العامة ، ويقدمها إلى المجلس التشريعي طلبا 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 تفر قوانين السلطة القضائية ، إلا أن السلطة القضائية تتولى الرقابة على دستورية القوانين واللوائح ، والرقابة على أعمال الإدارة العامة وقراراتها ، كما يلزم المجلس التشريعي بالتشاور مع السلطة القضائية حين نقاش القوانين التي تتعلق بالسلطة القضائية ، وعلى الرغم من أن القانون الأساسي لم يحدد شكل العلاقات وآلياتها ، بين السلطات الثلاث بشكل واضح ، إلا أن هذا لم يكن السبب الوحيد والأساس لتجاوز إحدى السلطات صلاحياتها والاعتداء على صلاحيات سلطة أخرى.

1. السلطة التنفيذية (الحكومة المركزية) The Executive Authority 68

تؤدي السلطة التنفيذية دورا مركزيا في بناء وصون واحترام نظام النزاهة الوطني ، وحتى يتحقق لها ذلك لا بد أن يتوافر لدى القيادة السياسية القائمة على رأس السلطة التنفيذية إرادة سياسية جديّة للحفاظ على حكومة نظيفة ، وأن تكون أعمالها مطابقة للقانون ويمكن تعليلها ، وأن يلقى استقلال المحاكم الاحترام وأن تكون أحكامها مطاعة ، وأن تكون المؤسسات الرقابية حصلت على الموارد والتفويض اللازمين للقيام بمهامها بدون خوف أو محاباة 68

وحتى تتمكن السلطة التنفيذية من الوصول إلى مصاف الحاكمية الجيدة ، لا بد من توافر مجموعة من الشروط اللازمة لذلك ، وهي تتمثل في 68

A. الشفافية 68

ومعنى الشفافية في هذا المجال أن تكون قواعد اللعبة السياسية المتبعة في تسيير شؤون الدولة واضحة ومعلومة للجميع ، وذلك حتى يتسنى لكل المواطنين متابعة الوسائل المعتمدة من قبل القائمين على السلطة التنفيذية لتدبير شؤون الدولة ، وذلك كي لا يكون امتيازاً مقصوراً على نخبة دون غيرهم من عامة الشعب

B. القدرة على مواجهة المطالب 68

تعد القدرة على التعامل مع مطالب الشعب والكفاءة في الاستجابة لها إحدى القرائن المهمة التي تعبر عن مدى النجاح أو الفشل في تدبير شؤون الدولة ، فالمطالب الأساسية للشعوب تمثل اختباراً حقيقياً للحكام ومحكاً أساسياً لمدى كفاءتهم وقدرتهم على مواجهة أعباء الدولة ، حيث يؤدي ضعف الإمكانيات لدى الكثير من بلدان العالم إلى رفع سقف التحديات التي يكون على قادة هذه البلدان مواجهتها ، فمع المطالب المتزايدة ومع الإمكانيات الشحيحة يكون اللجوء إلى مبدأ الرشادة وعدم الإسراف أحد الشروط الأساسية للخروج من هذا المأزق الصعب

C. المشاركة الشعبية 68

تمكن المشاركة الشعبية النظام القائم من توفير جانب مهم من شروط تأمين عناصر تقرار السياسي فضلا عن كونها أهم مصادر الشرعية وأسسها ، فالنظام الذي يسمح بمساهمة المواطنين وانخراطهم في العديد من التدابير والإنجازات والقرارات هو نظام يدفع المواطن إلى التماثل معه ومع أهدافه ومشاريعه وبرامجه ، وهو أفضل من ذلك النظام الذي لا يهتم

المواطن ولا يأخذه في الحسبان ويدفع به إلى المعارضة والمشاركة من خارج النظام . وحتى تؤدي المشاركة الشعبية دورها لا بد أن يأخذ النظام الحاكم بأسلوب اللامركزية في ممارسة الأعباء والمهام ، حيث يسمح ذلك في تربية المواطن على الديمقراطية والمشاركة وتحمل الأعباء والمسؤوليات والاهتمام بشؤون قضاياها المحلية ، ومواجهة القضايا الحيوية المهمة بالنسبة له دون السقوط في قضايا البيروقراطية ودون انتظار فرصة تدخل السلطات المركزية ، التي من الأفضل لها أن تتفرغ لمواجهة القضايا الحيوية والمصيرية

D. تداول السلطة 69

لا يمكن الحديث عن الديمقراطية في حال وجود الحزب الواحد المهيمن الذي لا يقبل إلا بوجود أحزاب ضعيفة ذات تأثير صوري ومنعدم ، ومن دون وجود انتخابات دورية وشفافة ووجود فرص لوصول الحزب إلى السلطة ، لا يمكن الحديث عن تداول السلطة أو عن مبدأ التناوب في ممارسة السلطة ، إذ من شأن مبدأ التداول أن يحقق درجة كبرى في الأداء ، لكون كل حزب وكل تيار سياسي يحاول العمل بأكبر درجة من الفاعلية من أجل الحصول على استمرار دعم المواطنين له ، وإلا سيتحول السند الشعبي وأصوات الناخبين في أول مناسبة انتخابية إلى تأييد المشاريع والبرامج المقدمة من أحزاب سياسية أخرى .

على أن هناك بعض المؤشرات التي تساعد على تقييم دور السلطة التنفيذية في مكافحة الفساد ، وتتمثل هذه المؤشرات في 69

- ✓ مدى وجود مشاورات منتظمة مع مؤسسات المجتمع المدني عندما يتم تطوير السياسة
- ✓ مدى وجود إجراءات المراقبة الموجودة والإفصاح عن الذمة المالية ، وإذا كانت هناك نصوص قانونية ، فهل يتم فحص هذه الإفصاحات للتحقق من صحتها أو إخضاعها لفحص عشوائي ؟ وهل يتم الإفصاح أمام هيئة مستقلة أو جعله في متناول الجمهور ووسائل الإعلام ؟
- ✓ مدى وجود قواعد تحكم تضارب المصالح ؟ وهل يتم التقيد بها عموماً ؟
- ✓ مدى وجود سجلات للهدايا والضيافة ؟ وهل يتم تحديثها ؟
- ✓ مدى التزام أعضاء السلطة التنفيذية بموجب القانون بتعليل قراراتهم ؟
- ✓ مدى وجود قواعد واضحة ضد التدخل السياسي في أعمال الإدارة ؟ وهل هناك قواعد رسمية تفرض الاستقلال السياسي للموظفين المدنيين ؟
- ✓ مدى وجود وسائل شفافة لبيع موجودات الحكومة ؟

دور السلطة التنفيذية في فلسطين في تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة :

من أهم الأدوار المطلوبة من السلطة التنفيذية الفلسطينية 70:::

1. التزام الحكومة بشكل دوري بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة للمجلس التشريعي ، على اعتبار أن ذلك متطلب قانوني ، وذلك يشكل الأساس لأي عملية رقابية يمكن للمجلس التشريعي القيام بها على إدارة المال العام وجبايته وتخصيصه
2. التزام وزارة المالية بنشر المعلومات والتقارير الموثقة عن الأداء المالي للسلطة الوطنية ، وعرضها على المجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية ، ونشرها للجمهور في الوقت المناسب
3. تفعيل النصوص القانونية المتعلقة بتجنب تضارب المصالح
4. تقديم إقرارات الذمة المالية وتعزيز نزاهة العاملين في الوظائف العامة

2- الوظيفة العامة 70

نشأت الوظيفة العامة في فلسطين في ظل مراحل سياسية وإدارية متعاقبة ، فقد تأثر تنظيم الوظيفة العامة بالنظم الإدارية المختلفة التي حكمت المناطق الفلسطينية ، وخصوصا الإدارة الأردنية في الضفة الغربية والإدارة المصرية في قطاع غزة ومن ثم موظفي الخدمة المدنية أثناء الإحتلال الإسرائيلي في القطاع ، بالإضافة إلى كادر منظمة التحرير الفلسطيني في الشتات وما حملته تلك الكوادر من تقاليد عمل الثورة الفلسطينية. 70

ومع قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية واستلامها للجهاز المدني من الحكومة العسكرية الإسرائيلية وتأسيسها للوزارات والمؤسسات العامة والأجهزة المختلفة ، بدأت مرحلة جديدة في تنظيم الوظيفة العامة تضمنت إنشاء الأجسام المختصة بهذا التنظيم وعلى رأسها ديوان الخدمة المدنية الفلسطيني وكذلك إصدار التشريعات الفلسطينية المنظمة للخدمة المدنية وخصوصا قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته اللاحقة و بعض لوائحه التنفيذية ، وكذلك قانون التقاعد الفلسطيني لسنة 2005 ولوائحه التنفيذية . وقد سعى المشرع الفلسطيني من خلال التشريعات المذكورة نحو تبني نظام وظيفي عصري

حيث تضمن القانون مجموعة من المبادئ النظرية التي تعزز حيادية ومهنية الوظيفة العامة ، تذكر من أهمها: 71

- ✓ اعتماد الكفاءة كأساس للوصول إلى الوظيفة العامة ، وذلك من خلال النصر على الإعلان النمسيق من شغل الوظائف والمسابقات الشفهية والكتابية والتحصيل العلمي والخبرة العملية كشرط للالتحاق في معظم الوظائف . ب وضع شروط موضوعية للترقية تستند إلى الكفاءة والأقدمية
- ✓ وضع قيود على الإدارة فيما يتعلق بتنظيم الوظيفة العامة من خلال الحق في التظلم والطعن القضائي على قرارات الإدارة في هذا الشأن
- ✓ وضع جهات رقابية على الإدارة في ما يتعلق بتنظيمها للوظيفة العامة ، كيوان الرقابة المالية والادارية
- ✓ ضمان حياة كريمة للموظف بعد انتهاء خدمته الوظيفية .

مبادئ عامة للوقاية من الفساد في الوظيفة العامة في فلسطين: 71

A- التجاعة في العمل : حيث لا بد لنجاعة العمل في الوظيفة العامة معالجة أي أسباب قد تؤدي إلى ضعف الإنتاج أو السلبية لدى بعض الموظفين التي قد تعود إلى الأسباب الآتية : 71

- 1- الإحباط الذي قد يشعر به الموظفون نتيجة الصراعات على الرتب والمراكز ، الأمر الذي قد يؤدي إلى تغليب موضوع احتياجات الموظف على حسن أدائه لمهامه ، وهو أمر غالبا ما ينعكس سلبا على صانع القرار الذي عوضا عن انشغاله بإعداد السياسات والاهتمام بإشكالات المواطن ، ينشغل بحل مشاكل الموظفين ومحاولات استرضائهم 71
- 2- عدم قيام الجهات الإشرافية والرقابية بدورها المطلوب منها قانونا ، فلا بد من تفعيل دور كل من ديوان الموظفين العام وديوان الرقابة المالية والإدارية ولجان الرقابة الداخلية في الإشراف والرقابة على قطاع الخدمة المدنية وفقا لما نصت عليه التشريعات ذات العلاقة ، وخصوصا فيما يتعلق بالرقابة على التعيينات والترقية ، وكذلك فيما يتعلق بضرورة قيام ديوان الموظفين بمهمة جمع البيانات وإجراء الإحصاءات والدراسات الخاصة بالموظفين من حيث أعدادهم وتصنيفهم والمعلومات المتعلقة بهم كافة ، وفقا لما نصت عليه المادة السابعة من قانون الخدمة المدنية 71

3- عدم استقرار ووضوح النظام التقاعدي ، إذ إن ارتفاع أعمار الموظفين ، ووجود أكثر من نظام تقاعدي لفترة زمنية طويلة يؤدي إلى تخطيط تشريعي في معالجة هذه المسألة 72

4- هروب الكفاءات والخبرة نتيجة تدني الرواتب في الوظيفة العامة ، حيث تؤدي سياسة التعيينات العشوائية والمبالغ فيها إلى تضخم عدد العاملين مما يؤدي إلى الزيادة في تكاليف بند الأجور والرواتب على حساب تحسين رواتبهم ، ومما يسهم في ذلك عدم وجود أنظمة حوافز ومكافآت تشجيعية حقيقية لجذب تلك الخبرات والكفاءات إلى القطاع العام وإبقائها فيه 72

5- كثر الترقيات التي اعتمدت على مبدأ الاستثناءات خروجاً عن النصوص الصريحة للقانون من حيث القفز على الدرجات وعلم الاستناد إلى الأقدمية وتقارير تقييم الأداء كأساس للترقية 72

6- ضعف السياسات المتعلقة بتطوير ورفع كفاءة الكادر الوظيفي ، وتحقيق التنمية الإدارية في أجهزة الخدمة المدنية ، على الرغم من تضمن التشريعات ذات العلاقة الإشارة في أكثر من فصل على ضرورة تنمية قدرات الموظفين وتدريبهم بشكل دائم ومستمر ، وعلى الرغم أيضاً من أن عدداً واسعاً من الذين التحقوا بالوظيفة العامة من المناضلين لم تتم لهم فرص التأهيل المسبق 72

2. **السيطرة على التضخم الوظيفي** : حيث إن التعيينات التي تمت دون الالتزام بأحكام التشريعات النافذة ذات العلاقة بالوظيفة العامة التي قد جاء بعضها لاعتبارات فنوية غير مهنية استهدفت تحقيق أسباب استرضائية وخلق رعايا المسؤولين داخل الخدمة المدنية بهدف الاستحواذ على هذا القطاع وكذلك الإرث الذي اضطرت السلطة الوطنية لاستيعابه من كادر الفصائل الفلسطينية وموظفي الإدارة المدنية الذين بلغ عددهم عام 1994 ما يقارب 22 ألف موظف ، وكذلك التوظيف خارج المؤسسات الرسمية ، كالمؤسسات التابعة لفصائل وأحزاب سياسية أو هيئات غير رسمية ، و كل ذلك يستوجب السيطرة على هذا التضخم الإصلاح الوظيفة العامة 72

3. **ضمان حيادية الوظيفة العامة وذلك من خلال :**

• **تجريم أفعال التمييز في الوظيفة العامة** ، سواء عند شغل هذه الوظيفة أو عند القيام بأعبائها والتمتع بمزاياها 72

• **تجريم عدم حيادية الموظف العام** ، والنص صراحة على عقوبة العزل لأي موظف يثبت بحقه التحيز (سواء الحزبي أو العائلي أو المناطقي) في ممارسة وظيفته . 72

4. استقرار الهياكل الوزارات والمؤسسات العامة ، إن عدم وجود الهياكل التنظيمية في بعض الوزارات والمؤسسات العامة ، إضافة إلى عدم وجود نموذج ووصف وظيفي موحد للوظائف في كل مؤسسة يؤدي إلى التخبط في العمل وعدم الوضوح في المهام والاختصاصات . ويندرج ضمن هذا العنوان ضرورة أن ينمو هنالك فهم واضح وسليم للاستقلال الإداري الذي يجب أن يتمتع به موظفو المؤسسات العامة غير الوزارية ومدى خضوعهم لقانون الخدمة المدنية والأحكام الخاصة التي يجب أن تنطبق عليهم73

5. الانتباه إلى عدم ارتفاع تكلفة الوظيفة العامة ، حيث لا تقتصر تكلفة الوظيفة العامة على فاتورة الراتب والحقوق المالية للموظفين ، وإنما على المصاريف المالية الأخرى أكفواتير الاتصالات والكهرباء والمشروبات التي يكلفها الموظف للوزارات والمؤسسات العامة التي ونتيجة لضعف الإنتاجية وسوم استغلال المال العام تجعل من هذا المصاريف عبئا إضافيا على الخزينة العامة73

6. قانون خاص بتعيين وترقية موظفي الفئة الخاصة والفئة العليا يتضمن :

- ✓ الجهة المختصة بالتعيين والترقية : دول الحكومة ، الدور الفخري لرئيس السلطة بالتعيين ، دور المجلس التشريعي
- ✓ إنشاء لجنة عليا خاصة تتولى مراجعة التعيينات والترقيات ، على أن تتكل هذه اللجنة من أعضاء تتوافر بهم عناصر الكفاءة والحيادية والنزاهة والاستقلالية73
- ✓ تحديد المؤهلات العلمية والعملية والشروط الواجب توافرها كافة الشغل تلك الوظائف73
- ✓ نشر التعيينات والترقيات في الصحف الرسمية

7. نظام التعيين المفتوح فيما يتعلق بعض الوظائف (على أن يتم حصرها بالتفصيل) التي تستند إلى الجانب الشخصي وتحتاج إلى ثقة مطلقة بين رئيس الدائرة الحكومية والموظف ، كما الحال ومدير مكتب الوزير والسكرتارية ومرافقيه الشخصيين . على أن تخضع هذه الوظائف النظام التدوير ، أي أن يكون هؤلاء الموظفين غير مثبتين وإنما هم موظفون بعقود تنتهي عقودهم مع انتهاء ولاية رئيس الدائرة الحكومية73

8. وضع نظام خاص بتوظيف الخبراء والوظائف الحساسة التي تحتاج إلى مهارات يندر توافرها في سوق العمل الفلسطيني73

مع تطور العصر الذي تعيش فيه وتقدمه ، وتقدم التكنولوجيا بشكل كبير ، ازدادت متطلبات الحياة ، وبالتالي ازدادت وتعددت وظائف الدولة وتنوعت ؛ مما استند على ضرورة البحث عن آليات أخرى لتخفيف العبء على الإدارة المركزية ، وتفريغها للقيام بالأعباء الوطنية ، ففي السابق كانت الحكومة المركزية تتولى شؤون الدولة ومرافق الوطن المهنة كافة ، فقد كان دورها محدودا ، يتضمن مهام تقليدية ، كال دفاع والأمن ، واقامة العدل وادارة السياسة الخارجية ، لكن مع زيادة الانفتاح على العالم اسع نطاق أعمال الدولة ، وازدادت مهامها وأصبحت مسؤولة عن معظم الخدمات الاجتماعية والاقتصادية ، فلم يكن أمامها إلا أن تتخلى عن كثير من سلطاتها المركزية التي يمكن القيام بها محطا . فقد عانت الدول الأكثر تقدما مثلا على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية في العاصمة والأجهزة المحلية ، في إطار ما يعرف اليوم بالحكم المحلي ، أو ادارة المحلية

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

- وجود مصالح محلية تهتم مجموعة معينة من السكان
 - وجود شخصية معنوية تتمتع باستقلال مالي و اداري ، لتتولى إدارة هذه المصالح
 - الانتخابات التي لا يتصور وجود نظام حكم محلي بالمفهوم القانوني بدونها
- وتتميز الهيئات المحلية بكونها الأكثر تفاسأ والتصاقا بالمواطن ، بحكم الخدمات الملموسة والمباشرة التي تقدمها له في الحياة العملية اليومية ، ويؤثر مستوى هذه الخدمات بطبيعة الحال بالمواطنين كما يتأثر بهمة باعتبارهم المتلقين لهذه الخدمات ، وخلافا للأطر الحكومية ، التي لا تتوافر فيها عادة إسكانية المراقبة المباشرة من الجمهور ، فإن الهيئات المحلية تخضع لرقابة الجمهور ، أي لقاعدة الرقابة الشعبية التي يمكن أن تكون أكثر كفاءة أحيانا من الوقاية الرسمية ، غير أن فاعلية هذه الرواية 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 المجالس الهيئات المحلية بشكل دوري يضعف من تأثير الرقابة الجماهيرية ، ويجعل المرجعية لهذه الهيئات بيد الإدارات الحكومية بدلا من القاعدة الشعبية **74**

إن غياب قيم النزاهة ونظم المساءلة والشفافية في عمل الهيئات المحلية ؛ يؤثر على التنمية بمفهومها الشمولي ، ويمس بصورة جوهرية بإدارة الموارد المادية والبشرية والتنمية **"74"**

على أن هناك بعض المؤشرات التي تساعد على تقييم نور الهيئة المحلية في مكافحة الفساد ،
حيث تتمثل تلك المؤشرات في : 74- 75

1- مدى خضوع الهيئة المحلية للمحاسبة ديمقراطيا ؟ 75

2- مدى خضوع الهيئة المحلية التدقيق حسابات مستقل ؟ 75

3- ومدى وجود اجتماعات علنية للهيئات المحلية ، ما لم تكن هناك أسباب خاصة
توجب عقدهما سرا بموجب القانون أو العادات المتبعة ؟ وإذا كانت الهيئات
المحلية تمتلك السلطة لإغلاق الاجتماعات في وجه الجمهور ، فهل الدافع لعمل
ذلك محصور ضمن حدود ، وهل يجب أن يكون هناك نقاش عام حول إغلاق
وقائع الجلسة قبل اتخاذ قرار بعمل ذلك ؟ 75

4- مدى خضوع الهيئات المحلية لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية ، أو لأي
هيئة مستقلة مشابهة ؟ 75

5- مدى الاحتفاظ بسجلات الهدايا والصيانة لأولئك الذين يشغلون مناصب حساسية ؟
وإذا كان الأمر كذلك ، فهل من حق الجمهور الوصول إلى هذه السجلات ؟

دور الهيئات المحلية الفلسطينية كركيزة من ركائز نظام النزاهة الوطني 75

من أجل مواجهة الفساد في الهيئات المحلية ، وتقليل فرصه في هذه الهيئات ؛ لا بد من أن تكون
أعمال الهيئة المحلية مكشوفة ، ولا بد من كون هذه الهيئة منفتحة في قراراتها واعمالها 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 تسيير الهيئة المحلية ؛ حتى يتسنى للمواطنين
كافة متابعة الطرق وآليات اتخاذ القرار والنشاطات ، إضافة إلى نشر الموازنات ونتائج الأعمال .
إضافة إلى الحاجة لتفعيل نظم المساءلة وتقويتها التي بموجبها يلتزم الموظف العام بتقديم بيانات
وتقارير عن أعماله وقراراته ، وتفسيراتها في حال السؤال عنها من قبل الجهات ذات العلاقة ، وفي
مقدمتها المواطنون . وقد أشار قانون الهيئات المحلية الفلسطينية إلى ضرورة قيام الهيئات المحلية
بتقديم تقارير مالية وإدارية بموجب المواد 2 و 32 و 35 و 36 من القانون إلى وزارة الحكم المحلي
، وأبعد من ذلك ، فإن المادة 35 تحديدا 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 ثورية
من جهة مستقلة أخرى ، مثل مدقق حسابات خارجي مستقل ، أو عملية تقويم إداري يضعف من
الاهتمام باعداد تقارير شفافة يمكن المحاسبة على أساسها . 75

ومن القضايا المهمة التي تعزز من نظم المعاملة داخل الهيئة المحلية هو تفعيل دور مجالس الهيئات المحلية في مساءلة رئيس المجلس ومساءلة الهيئة التنفيذية في الهيئة المحلية ، حيث يلاحظ غياب هذا الدور وسيطرة رئيس المجلس غالبا على المجلس ، مما يعيب دور المجلس وبقية اعضاءه على الرقابة والإشراف على أعمال الهيئة المحلية وتشكل مساءلة تمكين الجمهور من مساءلة الهيئة المحلية ومحاسبتها نقطة جوهرية ، في إطار تفعيل دور الهيئات المحلية الفلسطينية ، ويراد بمفهوم التمكين هنا توسيع قدرات الناس وخياراتهم ، واكسابهم القدرة على الاختيار ، وإتاحة الفرصة أمامهم للمشاركة في صنع القرارات التي تمس حقوقهم ، والموافقة على تلك القرارات ، ويتم إشراك المجتمع المحلي في تحديد الأولويات مما يعد 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 واسناد لتلك الهيئات ، ويمكن أن يتم ذلك بطرق مختلفة ، من أهمها عقد اللقاءات العامة سواء المباشرة منها أو المتلفزة . إن الشكاوى إحدى أهم الأدوات الرقابية المهمة للتعرف على مكامن الخلل الإداري والمالي ، ولقد وزعت وزارة الحكم المحلي تعميما استند إلى قرار مجلس الوزراء بتاريخ 3/5/2003 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 مظلّمته أو اقتراحه مكتوبا 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 الشكاوي أو الاقتراحات بوصفها وسيلة مهمة ، مع تعدد وسائل تقديم التظلمات والاقتراحات وقنواتها . ولا تمان بعض البلديات نظام أو تعليمات واضحة لتنظيم موضوع الشكاوي ومتابعتها ، ولا تتوافر لدى هذه البلديات تقارير حول إعداد الشكاوي ، ولكن توجد أحيانا عملية أرشفة يدوية ، وأحيانا أخرى إلكترونية الشكاوى كافة . 76

4- المؤسسات التنفيذية غير الوزارية 77

أنشأت السلطة الفلسطينية من قياسها عشرات المؤسسات العامة ، ومن الأمثلة على هذه المؤسسات (سلطة الطاقة ، سلطة المياه ، سلطة الأراضي ، سلطة النقدان ، مؤسسة المواصفات والمقاييس ، هيئة تشجيع الاستثمار ، هيئة المصادر الطبيعية ، سلطة البيئة ولم تتبع السلطة في إنشاء هذه المؤسسات أسلوبا واحداً قبعضها نشأ بالاستناد إلى قوانين خاصة بها ، وبعضها نشأ بموجب أعمال قانونية أخرى (مراسيم رئاسية أو قرارات مجلس) 77

ومن الجدير بالذكر أن هناك أسسا عامة من الضروري أن تلتزم بها المؤسسات العامة في أدائها لدورها من أجل أن تتميز هذه المؤسسات عن الجهاز الحكومية وتنجز مهامها بالشكل الأمثل ،

وتسهم في البناء الوطني ، بعيدا عن أي شكل محتمل من أشكال الفساد ، وهذه الأسس هي : 77

➤ قيام المؤسسات العامة باعتبارها من مكونات القطاع العام ، بد علم التقدم التنموي العام في المجتمع 77

➤ ضرورة تحديد الأولويات والنشاطات الاقتصادية والاجتماعية التي يمكن تنفيذها بفاعلية أكبر بواسطة المؤسسات العامة ، مقارنة بالبيروقراطية التقليدية للحكومة

➤ ضرورة تحديد أهداف المؤسسات العامة بدقة ووضوح ، وبشكل يساعد على تقييم الأداء الفردي والتنظيمي لهذه المؤسسات 77

➤ عدم اقتصر أهداف المؤسسات العامة وسياساتها المالية على تحقيق الربح

وتؤدي بعض مؤسسات الدولة غير الوزارية كنيوان الموظفين العام دوزا كركيزة من ركائز نظام النزاهة الوطني ، حيث يحدد قانون الخدمة المدنية الأمور التي يحظر على الموظف العام القيام بها ، والعقوبات المرئية على خرق القوانين واللوائح ، فقد نصت المادة 68 من القانون على أنه إذا ثبت ارتكاب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية ، أو في تطبيقها ؛ توقع عليه واحدة من العقوبات التأديبية التي حددها القانون

وحتى تلعب هذه المؤسسات التنفيذية غير الوزارية دورها على النحو المطلوب لا بد من الآتي : 78

1- عدم التوسع في إنشاء المؤسسات العامة غير الفاعلة ، وإيجاد آلية مناسبة لتوحيد المؤسسات التي تقوم بوظيفة متشابهة ، أو حتى إلغاء المؤسسات التي ليس لها حضور في الواقع الفلسطيني 78

2- الالتزام بالقانون الأساسي من حيث إنشاء المؤسسات العامة بقانون ، وتبعيتها لمجلس الوزراء 78

3- تحديد مفهوم الاستقلال المالي والإداري بالنسبة لكثير من المؤسسات العامة التي نص القانون على استقلالها ، بحيث تخضع هذه المؤسسات للأنظمة المالية والإدارية الحكومية من ناحية ، ولا يتم التدخل بعملها من ناحية ثانية ، وذلك حتى لا يتم استغلال مفهوم الاستقلال فتصبح هذه المؤسسات ممالك بعيدة عن الرقابة والمساءلة ، وبالتالي تظهر إمكانية حصول فساد في عملها

4- التأكيد على أن الرقابة والاستقلال هما مفهومان متكاملان غير متناقضين ، بحيث يتم تحصين المؤسسات العامة من التدخل في عملها ، وفي الوقت نفسه خضوعها للرقابة والمساءلة 78

5- ضبط آليات تشكيل مجالس إدارة المؤسسات العامة ، للحد من التدخل المحتمل في عمل هذه المؤسسات والتأثير على استقلالها المالي والإداري

6- إعادة النظر في صيغ تمويل المؤسسات العامة التي تتلقى موازنات ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية ، لمنع تأثير التمويل من خارج الموازنة العامة على استقلال المؤسسات 78

7- منح الاستقلال المالي والإداري لمؤسسات الرقابة والمعاملة ، وخاصة ديوان الرقابة المالية والإدارية الذي ما زال دون هذا الاستقلال ، وذلك لتحسين هذه المؤسسات من إمكانية التدخل في عملها 78

5- الأجهزة الأمنية Security Apparatus 79

ينظم عمل الأجهزة الأمنية بالقانون الأساسي ، وقانون الخدمة في قوى الأمن رقم 8 لسنة 2005 ، وتعد هذه الأجهزة ، وتحديدًا جهاز الشرطة ، الذراع الأساسية لتنفيذ القانون وفرض احترامه حيث تشكل سيادة القانون واحترامه ، وتنفيذ قراراته شرطًا ضروريًا لتفعيل نظام المعاملة في نظام النزاهة الوطني .

وحتى تلعب الأجهزة الأمنية دورها على النحو المطلوب لا بد من الآتي 79

- (a) **المهنية والكفاءة** : حيث يجب اعتماد الأجهزة الأمنية على المهنية والكفاءة ، لا على أساس الانتماء السياسي 79
- (b) **الدورية في قيادة الأجهزة الأمنية** : حيث يجب تغيير رؤساء الأجهزة الأمنية بشكل دوري ، لضمان عدم تركيز مراكز النفوذ بأيديهم. 79
- (c) **ضرورة إخضاع موازنة المؤسسة الأمنية أثناء التنفيذ للرقابة** ، وفق الأصول القانونية المتبعة ، ووضع نظام فعال وجاد للشكاوى ، واعتماد مدونات سلوك من قبل المؤسسة الأمنية لرؤساء الأجهزة الأمنية ، وللأفراد والضباط وضباط الصف ، وتفعيل أحكام الالتزام بالذمة المالية من قبل مسؤولي الأجهزة الأمنية وقياداتها 79
- (d) **الحيادية** : حيث يجب عدم تخل الأجهزة الأمنية ، أو مسؤوليها ، لصالح فئة على حساب الفئات الأخرى باعتبار أن ذلك يمثل قضية أساسية في إنجاح التبادل السلمي للسلطة ، كأساس رئيس من أسس النظام الديمقراطي ، وأن تكون المؤسسة الأمنية مهنية خاضعة لإمرة الحكم المدني (المستوى السياسي) وتقوم بتنفيذ تعليماته ، وأن لا تتدخل في القرار السياسي ، وأن لا يتولى رؤساء الأجهزة الأمنية مهام سياسية ، أو يسمح لهم بالتدخل في الحياة السياسية 79
- (e) **الخضوع للرقابة والمساءلة** ، حيث لا يث من خضوع المؤسسة الأمنية وقادتها سواء من قبل المستوى التنفيذي المسؤول مباشرة عن هذه المؤسسة ، أو من خلال الأجهزة الرقابية الأخرى ، مثل البرلمان وأجهزة الرقابة الرسمية الأخرى 79

تختلف العقود الإدارية التي تجريها الدولة بصدد إدارتها للمال العام عن العقود الخاصة التي يجريها الأفراد العاديون ، فمؤسسات الدولة عندما تتعاقد في شأن ماء عليها أن تتقيد بجملة من الضوابط والقيد التي تكفل تحقيق الصالح العام ، سواء من حيث شكل هذا التعاقد (عطاءات عاسة ، تعاق مباشر ، استدرج عروض) أو من حيث الالتزام بجملة من المبادئ العامة التي عادة ما تحدها التشريعات النافذة . وأهم هذه المبادئ العامة : ضرورة احترام مبدأ تكافؤ الفرص المتعاقدين مع الدولة ، وضرورة أن تكون العقود اقتصادية وجيدة المستوى وغير مهدرة للمال العام ، ومستجيبة لحاجة أكيدة ، وأن تحقق الفاعلية في العمل ، وأن تتم بشفافية وتخضع للرقابة 80

تمثل المشتريات العامة (العطاءات واللوازم العامة) إحدى القضايا الرئيسية المرتبطة بحفظ وإدارة المال العام والممتلكات العامة على النحو الأمثل ، ويشكل يضمن تقديم الخدمات العامة للجمهور بأفضل المواصفات وأقل الأسعار ، ومما لا شك فيه أن ذلك يتطلب تضمين قيم النزاهة ومبادئ الشفافية و نظم المساطة في المشتريات والعطاءات الحكومية بشكل يتماشى مع الممارسات الدولية الفضلى المعمول بها في هذا المجال ، إضافة إلى وجود بنية مؤسساتية سليمة تراعي هذه القيم والسيادي في إدارتها ، علاوة على وجود كوادر بشرية مؤهلة وملتزمة بقيم أساسها الحفاظ على المال العام ، ناهيك عن وجود أجهزة رقابية فاعلة تتمتع باستقلالية ومهنية عالية في الرقابة على مدى مراعاة تلك القيم والنظم 80

أصدر المشرع الفلسطيني في العام 1998 قانون اللوازم العامة رقم (9) لسنة 1998 ، واتبعه في العام 1999 بإصدار قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم (6) لسنة 1999 ، وتناول كل من القانونين الأحكام المتعلقة بالمشتريات العامة سواء كانت على شكل سلع وخدمات و استشارات فنية ، أو كانت على شكل إنشاءات عامة من مباني وطرق وجسور وغير ذلك من الأشغال العلكة . ونتيجة للعديد من الانتقادات التي وجبت لهذين التشريعين و كشفت عنها تقارير دولية ومحلية بما فيها ما أشارت إليه مؤسسة أمان في تقاريرها ، فقت قامت الحكومة الفلسطينية بإصدار تشريع خاص بالشراء العام ، وقد جرى تعديل هذا التشريع أكثر من مرة وفي نهاية عام 2014 جرى وقف العمل به لحين استكمال المتطلبات الفنية والقانونية اللازمة لوضعه موضع التطبيق العملي ، وقد استمر العمل بالقوانين القديمة في الأعوام 2015 و 2016

النزاهة في المشتريات الحكومية : يقصد بالنزاهة في مجال المشتريات الحكومية " صفة أو سلوك يهدف المشرع الى أن يتحلى بها القائمون على عملية الشراء ، فتعكس بالتالي على الإجراءات المتبعة فتوصف بأنها نزيهة ومستقيمة ، وقد يضع المشرع بعض الأدوات التي تساهم إيجابا في تفعيل هذه الصفة أو السلوك ، حظر أن يكون المورد أو المقاول عضوا في لجنة المناقصات المختصة أو موظفا في الجهة الحكومية 81

الشفافية في المشتريات الحكومية : تعني الشفافية في مجال المشتريات الحكومية أن تدار عملية الشراء وفق قواعد واضحة ، مفهومه من الأطراف توي المصلحة ، أو هي عبارة عن النظام الذي يتميز بقواعد واضحة وأدوات تساعد على التحقق من أن هذه القواعد قد اتبعت ، وأدوات التحقق هذه

تفتح للمراقبين من جهات الرقابة ، وللأطراف نوري المصلحة مثل مقدم العطاء الخاسر الذي يرغب بأن يعرف أسباب عدم قبول عرضه أو لماذا لم يفز بالعقد "81

المساءلة في المشتريات الحكومية : تعرف المساءلة في مجال المشتريات الحكومية بانها ذلك " النظام الذي يجعل المكلفين بإدارة المشتريات الحكومية نيابة عن الدولة أو الأجهزة الحكومية الأخرى ، عرضة للمحاسبية أمام الحكومة وذلك من خلال أدوات أو آليات تتعلق به قيق وفحص عملية الشراء ، وهذه الآليات قد تكون مراقبة إدارية ومحاسبة داخلية تصمم لتأكيد فاعلية وجدوى ونزاهة استخدام الموارد ، أو مراقبة داخلية للأفعال والقرارات الصادرة من الموظف أو الجهة المعنية ، أو مراقبة خارجية من جهاز آخر مستقل كديوان المحاسبة 81

- ادارة الصناديق المالية والشركات الحكومية State - Owned Companies and Funds 81

تضمن القانون الأساسي المعدل العام 2003 ضمن الباب الثاني المتعلق بالحقوق والحريات العامة نصا حول حرية ممارسة النشاط الاقتصادي في فلسطين ، حيث نصت الفقرة 1 من المادة 21 على ما يأتي : " يقوم النظام الاقتصادي في فلسطين على أساس مبادئ الاقتصاد الحر ، ويجوز للسلطة التنفيذية إنشاء شركات عامة تنظم بقانون " ويلاحظ أن هذا النص يعطي أولوية في إنشاء وإدارة المشاريع الاقتصادية والاستثمار فيها القطاع الخاص من خلال تبني نظام اقتصاد السوق أو الاقتصاد الحر كأساس ، ولكن مع إمكانية قيام الدولة أو الحكومة بالمشاركة في إدارة المشاريع الاقتصادية من خلال شركات تنشئها لهذا الغرض .

تملك السلطة الوطنية الفلسطينية حتى العام 2015 شركتين حكوميتين هما صندوق الاستثمار الفلسطيني المسجل كشركة مساهمة عامة مملوكة للشعب الفلسطيني الذي يستحوذ بدوره على عدد من الشركات التجارية الخاصة ، وشركة النقل الوطنية للكهرباء التي نص على إنسائها القرار بقانون رقم 13 لسنة 2009 بشأن قانون الكهرباء العام . وإضافة إلى هاتين الشركتين فقد نص القرار بقانون بشأن المياه الصادر في العام 2014 على إنشاء شركة المياه الوطنية ، ولكنها وحتى إعداد هذا الكتاب لم تنتشأ على أرض الواقع .81-82

تخضع هذه الشركات لكل من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته الذي نص في الفقرة 8 من المادة 2 منه على أنه : " يخضع لأحكام هذا القانون : ورؤوساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات المساهمة العامة والعاملون فيها التي تكون السلطة الوطنية أو أي من مؤسساتها مساهمة فيها " . ونص في المادة 9 بند 7- على الرغم مما ورد في قانون الإجراءات الجزائية والقوانين الأخرى ذات العلاقة يكون الهيئة في سبيل تنفيذ مهامها واختصاصاتها ما يأتي : كل شركة أو جمعية أو هيئة أهلية أو نقابة أو هيئة اعتبارية أخرى من الخاضعين لأحكام هذا القانون فيما عدا الإدارات العامة إذا اقترف مثيروها أو أعضاء إدارتها أو ممتلوها أو عمالها باسمها أو بإحدى وسائلها جريمة من الجرائم المحددة بهذا القانون ، يحق للهيئة وحسب واقع الحال أن تطلب من المحكمة وقفها عن العمل ، أو حل أي من هذه الهيئات وتصفية أموالها وحرمان كل من له علاقة بالجريمة المرتكبة من تأسيس أي هيئة مماثلة أو أن يكون عضوا في مجلس إدارتها أو مديرا لها لمدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن خمس سنوات (5سنوات) .82

وقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية الذي نصت المادة 31 بند 8 منه على انه : - وفقا لأحكام هذا القانون تخضع لرقابة الديوان الجهات الآتية : بدء المؤسسات والشركات التي تملكها أو تساهم فيها السلطة الوطنية فيها ، أو في مساعدة منها أو من الجهات المانحة للسلطة الوطنية .

ولكي تقوم هذه الصناديق والشركات بدورها فيه كركيزة من ركائز نظام النزاهة الوطني ، لا بد من الآتي: 82

- 1- ضرورة وجود قانون خاص للشركات العامة المملوكة للحكومة يحدد الأسس العامة والسياسات المشاركة الحكومة في التنمية الاقتصادية وإدارة قطاعات خدماتية السياسية للمواطن . 82
- 2- ضرورة وجود الإطار القانوني الناظم لصندوق الاستثمار الفلسطيني ، فهذا الصندوق ملك للشعب الفلسطيني وبحاجة لقانون خاص به مراعاة الأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 82
- 3- ضرورة وضع نظم إدارية ومالية خاصة وموحدة للشركات العاصة الحكومية تصدر عن مجلس الوزراء الضمان وحدة النظام القانوني الذي ينطبق على العاملين فيها وتنظيمها ، وعدم ازدواجية الأنظمة دون مبرر 82
- 4- ضرورة تعديل قانون الشركات والتحقق من مدى معالجة مشروع قانون الشركات الفلسطيني للشركات الحكومية 83
- 5- أهمية الفصل في تولي المناصب العليا داخل الشركات العامة ، إذ يستحسن أن لا يتم الجمع بين رئاسة سلطة عامة ورئاسة مجلس إدارة شركة عامة ، أو الجمع بين رئاسة او عضوية مجلس إدارة شركة عامة وتولي منصب الرئيس التنفيذي للشركة 83
- 6- أن تكون الهيئات العامة الممثلة للشعب الفلسطيني في الشركات العامة ذات تمثيل واسع وتنوع وان يكون اختيارها من ممثل الشعب وهو البرلمان وليس السلطة التنفيذية لتكون ممثلا حقيقا من جهة ولتعزيز الفصل ما بين الملكية والإدارة في هذا النوع من الشركات .
- 7- يستحسن أن تكون عضوية مجالس إدارة الشركات العامة ذات طبيعة تمثيلية تشمل القطاع العام والخاص والأهلي ، من أشخاص من ذوي الخبرة والاختصاص وذوي الرؤى المتنوعة 83
- 8- ضرورة العمل على تطوير قواعد حوكمة أو مدونة سلوك موحدة للشركات العامة ، ونفعلها وتطبيقها بشكل جدي مع وجود نظام جزاءات وحوافز ضمنها 83
- 9- ضرورة قيام الشركات العامة بنشر أنظمة وأدلة العمل لديها خصوصا الأنظمة الإدارية والمالية على الموقع الإلكتروني لها لضمان سهولة الوصول للمعلومة من قبل الجمهور .
- 10- ضرورة التزام بعض الشركات العامة بإصدار التقارير المطلوبة حسب المواعيد التي تحددها قوانينها الخاصة ، والعمل على نشر هذه التقارير ورقيا وكترونيا 83

11- ضرورة قيام بعض الشركات العامة بإقرار موازنات سنوية لها ونشر هذه الموازنة وتقرير مدقق الحسابات بالوسائل المتاحة⁸³

12- ضرورة العمل على نشر النظام الأساسي لصندوق الاستثمار الفلسطيني الصادر بمقتضى مرسوم رئاسي في الوقائع الفلسطينية .⁸³

ثانيا : أعمدة النزاهة الخاصة بمؤسسات الرقابة والمساءلة⁸⁴

1- السلطة التشريعية في البرلمانات (ودورها في تعزيز النزاهة والوقاية من الفساد : ⁸⁴

تؤدي البرلمانات المنتخبة وفق انتخابات حرة ونزيهة وثرورية دورا أساسيا في مكافحة الفساد ، وذلك استنادا إلى قوة التفويض الممنوح لها من قبل الشعب ، وللاوار المناطة بها في التشريع والرقابة والمحاسبة بموجب الدستور والقوانين الناظمة لها .⁸⁴

ومن دون أدنى شك فإن نظاما سياسيا فاسدا يحافظ على الديمقراطية الشكلية عبر إجراء الانتخابات الدورية ويعمد بوسائل غير قانونية إلى تزوير إرادة الناخبين في الانتخابات ، وبالتالي يتم فرز أعضاء فاسدين مطعون في صفتهم التمثيلية يشكلون عثرة في وجه محاربة الفساد⁸⁴

وفي المقابل ، فإن نظاما سياسيا يقوم على أسس واضحة ومحددة ويحترم مبدأ الفصل بين السلطات ، ويكرس سيادة القانون ، ويوفر الأساس الموضوعي لقيام مجلس تشريعي عبر انتخابات دورية وحررة ونزيهة ، يساعد على قيام برلمان فعال في مكافحة الفساد .⁸⁴

ويمتلك البرلمان في العادة إلى جانب سلطة التشريع التي تشمل إقرار التشريعات ذات العلاقة بتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة في إدارة المال العام والشأن العام إضافة إلى إقرار التشريعات التي تجرم أفعال الفساد وتعاقب عليها ، فإنه يمتلك مهمة أخرى وهي سلطة الرقابة والمحاسبة على السلطة التنفيذية ، وذلك لضمان التزامها بالدستور والقواعد القانونية ، وفق آليات رقابية تضمن النزاهة والشفافية في عمل الحكومة من أجل حماية المال العام وعدم استغلال المنصب والنفوذ استخدامه في غير موضعه بطريقة تتخرج عن القانون ، حيث تتمثل تلك الآليات في :⁸⁴

1. مناقشة البيان الوزاري ومنح الثقة للحكومة

تعد مناقشة البيان الوزاري وإقراره ومنح الثقة للحكومة على أساسه من أوجه الرقابة المسبقة على السياسة العامة للحكومة من خلال برنامجها ومن خلال الوزراء المكلفين بهذه السياسة ، حيث يتعين على رئيس الوزراء فور اختياره لأعضاء حكومته تقديم طلب إلى البرلمان لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة به بعد الاستماع والانتهاج من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة ، على أن تعة الجلسة في موعد أقصاه أسبوع من تاريخ الطلب ، حيث يتم التصويت على الثقة برئيس الوزراء وأعضاء حكومته مجتمعين ، ما لم تقرر

الأغلبية المطلقة خلاف ذلك ، وتمنح الثقة للحكومة إذا صوت إلى جي الأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان . و إضافة الى ما ذكر ، فإن البرلمان يملك إقرار الخطة العامة للتنمية 84

2. مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة وقرارها 85

تمثل مناقشة الموازنة العامة للدولة وقرارها إحدى أهم الوسائل الرقابية في يد السلطة التشريعية ، إذ تمكنها من الإشراف على السياسة العامة للحكومة وتوجيهها من إدخال التعديلات عليها ، وإعطاء الأولوية القطاعات محددة قبل غيرها . 85

وتستند السلطة التشريعية إلى جملة من المعايير لضمان شفافية الموازنة سواء عند إقرارها أو تنفيذها ، وتتمثل هذه المعايير في أن : 85

- يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى البرلمان خلال مدة زمنية محددة ، ويحيل البرلمان المشروع إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية لدراسته وابداء الرأي فيه تفصيلية وترفع توصياتها بشأنه إلى المجلس
- يعقد البرلمان جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة على ضوء تقرير اللجنة وتوصياتها فيقر المشروع بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى مجلس الوزراء خلال مدة زمنية محددة مصحوبا بملاحظات البرلمان لإجراء التعديلات المطلوبة واعادته إلى البرلمان خلال مدة محددة من تاريخ الإحالة لإقرارها
- يتم التصويت على الموازنة بابا بابا
- لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة إلا بالاتفاق بين البرلمان والسلطة التنفيذية كذلك يجب عرض الحساب الختامي لميزانية الدولة على البرلمان في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية ، ويتم التصويت عليه بابا بابا . كما أن القروض العامة تعقد بقانون ، ولا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إتفاق مبالغ من الخزينة العامة الفترة مقبلة إلا بموافقة البرلمان

تؤكد التقاليد البرلمانية المتعارف عليها أنه بعد إقرار البرلمان لبرنامج الحكومة ومشروع الموازنة ، ينتقل دوره إلى الرقابة على تنفيذ بنود هذه البرامج والموازنة ، حيث تعد وزارة المالية تقريرة في نهاية كل ربع سنة مفصلا و محلة لوضع الموازنة ويتضمن التقرير التطورات المالية واتجاهات حركة الإيرادات والنفقات مقارنة مع التوقعات وكذلك تفسير الانحرافات الهامة وتحليل تدفق النقد وتأثير هذه التطورات على الوضع المالي العام ويستعرض اقتراحات الإجراءات التصحيحية المناسبة لاستعادة التوازن المالي ويقدم الوزير هذا التقرير لكل من مجلس الوزراء والبرلمان وإضافة إلى دور البرلمان في التشريع ، فإن مهمته تمتد إلى محاسبة السلطة التنفيذية على أعمالها ومدى التزامها بتنقية السياسة العامة المقررة من قبله ، ومدى احترامها للقواعد الدستورية والقانونية للتأكد من عدم مبالغتها أو تعسفها في استخدامها. 86

ويمكن للبرلمان أن يتبنى أسلوب جلسات الاستماع العامة حول مواضيع معينة وذلك للفت نظر الحكومة حول موضوع معين تجري مناقشته بقصد تدارك ما اعترأ من خلل وتطويره نحو الأفضل ، حيث يتيح هذا الأسلوب مشاركة المواطنين ذوي العلاقة في جلسات الاستماع وأشراكهم في مراقبة السلطة التنفيذية واقتراح الحلول للمشاكل محل البحث. 86

وقد أجمعت غالبية دساتير العالم والتجارب البرلمانية الديمقراطية على اعتماد سلسلة من الآليات والوسائل المحاسبية التي تتلخص في 86

أ- لجان التحقيق الدائمة او الخاصة

عادة ما يلجأ البرلمان إلى تشكيل لجان برلمانية لتسهيل أعماله التشريعية والرقابية ، ويحدد النظام الداخلي له أنواع هذه اللجان وكيفية تشكيلها ومهامها وآليات عملها وغير ذلك من التفاصيل المتعلقة بها ويعملها ، حيث تعمل هذه اللجان في العادة على عقد جلسات استماع أو عقد جلسات تحقيق مع الأطراف ذات العلاقة بمواضيع مجال البحث التي تحال إليها ، وتعد بشأنها تقارير وتوصيات تشكل القاعدة الأساسية لنقاش البرلمان بشأنها ،

وتتألف لجان المجلس التشريعي الدائمة من 86

- لجنة القدس 86
- لجنة الأراضي ومقاومة الاستيطان 86
- لجنة شؤون اللاجئين اللاجئين والنازحين والمغتربين الفلسطينيين
- لجنة السياسية (المفاوضات والعلاقات العربية والدولية) 86
- لجنة القانونية (القانون الأساسي والقانون والقضاء) 86
- لجنة الموازنة والشؤون المالية 86
- لجنة الاقتصادية (الصناعة والتجارة والاستثمار والاسكان والتمويل والسياحة والتخطيط) 86
- لجنة الداخلية والداخلية والأمن والحكم المحلي)
- لجنة التربية والقضايا الاجتماعية (التربية والتعليم والثقافة والإعلام والشؤون الدينية والآثار والشؤون الاجتماعية والصحة والعمل والعمال والأسرى والشهداء والجرحى والمقاتلين القدامى والطفولة والشباب والمرأة) . 86

○ 87

ج- نظام الاستجواب 88

بعد الاستجواب مرحلة متقدمة على السؤال واكثر خطورة منه ، حيث يمكن أن يؤدي الاستجواب الى مناقشات عامة في المجلس تفضي إلى سحب الثقة من الوزير أو من الحكومة بأكملها ، ويتم الاستجواب عادة وفق إجراءات محددة ، حيث يجب أن يكون الاستجواب مكتوباً ويقدم الرئيس الذي يحدد موعداً لتلاوته على أن تراعي السرعة الممكنة في طرحة للنقاش ، ويحدد الموعد بد ساعد الوزير ، ولا يجوز إطالة المناقشة لأكثر من عشرة أيام ، ويكون للاستجوابات الأسبقية على سائر المواد المدرجة على جدول الأعمال ما عدا الأسئلة ولكل عضو أن يطلب من الوزير المختص إطلاعه على بيانات أو أوراق تتعلق بالاستجواب المعروض على المجلس ويقدم هذا الطلب كتابة إلى رئاسة المجلس ، ويشرح المستجوب موضوع استجوابه وبعد إجابة الوزير يجوز للأعضاء الإشتراك في المناقشة وللمستجوب بعد ذلك إذا لم يقتنع أن يبين أسباب عدم اقتناعه ، وله ولغيره من الأعضاء أن يطرحوا مسألة حجب الثقة من الوزراء أو أحدهم مع مراعاة ما ينص عليه القانون الأساسي بهذا الشأن . كما يجوز لمقدم الاستجواب سحياً واسترداده فلا ينظر فيه إلا إذا طلب تكملة أعضاء أو أكثر من أعضاء المجلس

د- حجب الثقة 88

بعد إجراء سحب الثقة من الدعائم الرئيسية التي يقوم عليها النظام البرلماني ، وذلك باعتبارها وسيلة به ليبي المجلس بعد لجان التحقيق المحاسبية الحكومة أو أحد أعضائها ، وعادة ما يحدد البرلمان في نظامه اخر شروطا لممارسة صلاحية حجب الثقة عن الحكومة او عن أحد أعضائها بوصفها أداة من دون ترثة لي يملكها المجله

دور المجلس التشريعي الفلسطيني في تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة يشكل لدور البرلمان والبرلمانيين في تعزيز قيم النزاهة والشفافية والمالية عنصرًا مهمًا في تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة ، فالبرلمانات في إحدى الدعامات الأساسية في أي نظام عزاها ، جن بجه تشكل جزا ما بين الحكومة والمجتمع . ويفترض بالبرلمانات أن تلعب دورا مهما في إخضاع حكومة المسألة الناس ، حيث أن الناس قد منحوا أصواتهم في الانتخابات الأعضاء البرلمان يف خوشى النزاهة والمعاملة والشفافية في الحكم إسهامة في مكافحة الفساد . وعلى الصعيد الفلسطيني فإن الحكومة ملزمة بمصادقة المجلس على الموازنة العامة للسلطة وهذا يعطي المجلس شورا رقابيا مهما ، وقد تم العمل بهذا الميدا منذ انتخاب المجلس التشريعي حتى عام 2006 88

وقد صادق المجلس التشريعي على معظم موازونات السلطة الوطنية في جلسات خاصة عقدها لهذا الشأن ولكي يحقق المجلس التشريعي الفلسطيني الدور المطلوب ، كركيزة من ركائز النزاهة ، لا بد من العمل على تعزيز دور أعماله في مراقبة أداء الحكومة وبرنامجها ، بحيث يمارس دوره بفعالية ، لضمان خضوع الحكومة ومسؤولي السلطة الوطنية الفلسطينية الكيار لمساءلة المجلس التشريعي نفسه والجمهور عموما . 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 او الأحكام الصادرة بموجبها 89

السلطة القضائية ودورها في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد 89

يحتل القضاء المستقل والنزيه والعاذل مكانا مركزيا في المسعى الرامي إلى إيجاد حكومة عادلة ونزيهة ومنفتحة ومسؤولة . والقضاء يجب أن يكون مستقلا عن السلطات الأخرى إذا كان له أن يؤدي دوره الدستوري في الرقابية على الإجراءات التي اتخذها الحكومة أو المسؤولون الحكوميون ، لكي يحدد مدى مراعاتهم للمعايير التي تم تأكيدها في الدستور والقانونه

ولا شك بان هنالك بعض المؤشرات التي تساعد على تقييم دور الجهاز القضائي في مكافحة الفساد ، حيث تتمثل هذه المؤشرات في الان : 89

- 1- مدى تمتع القضاة بساطة مراجعة مدى قانونية قرارات الحكومة ومدى احترام القرارات القضائية والامتثال لها بواسطة الحكومة
- 2- مدى امتلاك القضاء إسكانية كافية للاطلاع على التطورات القانونية في انظمة قانونية مشابهة في أماكن أخرى
- 3- مدى الاستقلالية في تعيينات القضاة ، ومدى تاثر هذه التعيينات بالاعتبارات السياسية

- 4- مدى امتلاك القضاة الحرية في إصدار الأحكام ضد الحكومة بدون أن يخاطروا بالتعرض لأعمال انتقامية مثل فقدان وظائفهم أو حرمانهم من الامتيازات أو نقلهم إلى أماكن نائية
- 5- مدى عرض الدعاوى على المحكمة بدون تأخير غير معقول ومدى التأخير في تنفي قرارات المحكمة • من وجود أنظمة حفظ الملفات موثقة
- 6- مدى قدرة الجمهور على تقديم شكاوى بشأن سوء التصرف القضائي
- ان المسؤولية القضائية لا تمارس في فراغ ، فالقضاة يجب أن يعملوا ضمن حدود القواعد والقوانين ، وبما يتفق مع اليمين التي أقسموها وهي التي ترددهم عن التفكير في أنهم يستطيعون فعل ما يشاؤون . ولكن كيف يمكن محاسبة القضاة من دون تقويض المفهوم الأساسي والمركزي لاستقلال القضاء

حيث تتم محاسبة القضاة من خلال الطريقة الخاصة التي يمارسون بها سلطتهم القضائية والبيئة التي يعملون فيها وذلك من خلال أن 90

- 1- القضاة يجلسون في المحاكم مكشوفين الجمهور
- 2- يخضعون لاستئناف أحكامهم والطعن فيها
- 3- يخضعون للمراجعة القضائية
- 4- القضاة مجبرون على تعليل قراراتهم ونشرها
- 5- يتم تعيينهم وترقيتهم وفق إجراءات واضحة ومحددة وفق مبدأ الكفاءة والجدارة
- 6- يخضعون في عملهم لقواعد سلوك يلتزمون من خلالها بالإفصاح عن ممتلكاتهم وتقديم إقرارات يشممهم المالية
- 7- لا يتم عزلهم إلا وفق قواعد وإجراءات مشددة

دور القضاء الفلسطيني في تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة 90

في الحالة الفلسطينية فإن السلطة القضائية ترفع تقاريرها السنوية إلى الرئيس ، وهي متاحة لاطلاع المواطنين عليها على الصفحة الإلكترونية الخاصة بمجلس القضاء الأعلى . وفيما يتعلق بتضارب المصالح ، فقد حظر قانون السلطة القضائية على القضاة ، في المادة 29 منه الكثير من الحالات التي تدخل ضمن هذا المفهوم . ومن جهة أخرى فقد أقر مجلس القضاء الأعلى مدونة السلوك القضائي الخاصه به بقرار رقم (3) لسنة 2006 ، وهي سارية المفعول ، ومعمول بها ضمن الجهاز القضائي . كما تم مؤخرًا تفعيل دائرة التفتيش القضائي التي أنشئت في العام 2003 . ولتدعيم القضاة في أداء عملهم ، يعقد مجلس القضاء الأعلى دورات تدريبية القضاة في مواضيع تنطوي بمضمونها على مكافحة الفساد

وقد حدد قانون السلطة القضائية شروطا فيمن يعين قاضيا ، تتضمن على توافر الخبرة والكفاءة التطور المهني . كما ألزم القضاة الذين يستقلون من الدول الأخرى بالشروط نفسها . كما ألزم مجلس

القضاء الأعلى يوضع نظام لإعداد القضاة وتكريمهم . كذلك الزم قانون السلطة القضائية القاضي ، عند تعيينه ، وكل ثلاث سنوات ، تقديم إقرار بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وأولاده القاصرين ، وهذا معمول به فعليا . وحول علنية السجلات ، فإنه يحق لكل مواطن الحصول على نسخة من ملف قضيته من سجلات المحكمة ، وكذلك على موازنة السلطة القضائية ، من خلال موازنة السلطة الوطنية المنشورة على الصفحة الإلكترونية لوزارة المالية وقد كفل قانون السلطة القضائية حق المواطن في الحصول على العدالة ، وحدد الآليات اللازمة لذلك ، ويندرج ذلك تحت المادة رقم (90 المتعلقة بمهام وزارة العدل على النحو الآتي : تيسير وصول كل مواطن إلى القضاء بصفته مرفقا عاما ، من حيث تجسيد حق المواطن في إمكانية التقاضي دون عناء ، وفي تلقي معونة قضائية إن لزم الأمر ، وفي الحصول على فصل القضايا في مهلة معقولة ، وعلى تنفيذ الأحكام الصادرة ، وذلك دون تمييز في العرق أو الجنس أو السن أو الدين أو الثروة أو مكان الإقامة وحتى يتعزز دور القضاء الفلسطيني ، لا بد من توافر منظومة آليات تحقق المستوى المرغوب من النزاهة والشفافية في التعامل مع المواطن ، وتوافر إمكانية العاملة وبالتالي تحصيل الإدارة ، إضافة إلى ضرورة وجود التنظيم الدستوري المحكم للعلاقة بين سلطات الدولة الثلاث ، بما يضمن التوازن بينها ، ويوفر الرقابة المتبادلة ، ويتطلب ذلك توفير عدد من الأمور الأساسية التي تشكل ضمانا لنزاهة القضاء واستقلاله ، 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 علنا مع تمييزها ونشرها ، وقيام دائرة التفتيش في التفتيش القضائي براقبتها لأعمال القضاة كي يشعر العاملون في الجهاز القضائي بأنهم دائما تحت المجهر ، ويتم ضمان النزاهة في أعمالهم ، وتطوير آليات المراقبة سلطات الدولة بتنفيذ الأحكام القضائية النهائية دون تعديل أو إبطاء ، والحد قانونيا من صلاحية السلطة التنفيذية في إصدار أي قرارات او مراسيم من شأنها المساس باستقلالية مجلس القضاء الأعلى في الإشراف على السلطة القضائية ، في كل ما يتعلق ببنائها . وأدائها لوظيفتها ، وممارستها لصلاحياتها ، ومراجعة التشريعات التأكد من حظر النص على تحصين أي قرار او عمل إداري من رقابة القضاء 91

وإذا 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 توافرت النصوص القانونية التي تضمن في عملها إقامة العدل والإنصاف . وقد تضمنت نصوص قانون السلطة القضائية الفلسطينية مبادئ دستورية ، تشير بوضوح إلى الاستقلال الشخصي للقضاة ، وضمان إناطة مهنة تعيينهم بالمجلس القضائي الأعلى ، ومنع عزل القضاة ، وتأمين رواتب مناسبة لهم ، تمنعهم من الوقوع في الخطأ وتبعدهم عن مخاطر كما يكمن ضمان استقلال من يشغلون الوظائف القضائية في قدرتهم على الاستقلال ، من خلال كفا عنهم وتأهيلهم وإعادة تأهيلهم بعد كل فترة من الزمن ، بشكل يساهم في إيجاد قضاء يضمن سرعة الفصل في الدعاوى والمنازعات ، ويساهم في تعزيز مبدأ الشفافية والمساواة في عمل القضاة ومعاونتهم ، وفي تفعيل مبدأ التفتيش القضائي المنصوص عليه قانونا لضمان التزام القضاة بالمبادئ القانونية في مسلكهم ، وأدائهم العملهم ، واخضاعهم للتقويم المستمر وتعزيز دور القضاء الفلسطيني في نظام النزاهة الوطني لا بد من الأتي :

- 1- تعديل قانون السلطة القضائية لوضع آلية واضحة تشدد إجراءات تنسوب مجلس القضاء الأعلى الرئيس المحكمة العليا
- 2- إلزام مجلس القضاء الأعلى بنشر القرارات التي يصدرها جميعها أو ملخص لقراراته التي يتخذها في الجلسات على موقع المجلس الإلكتروني
- 3- إصدار مجلس القضاء الأعلى لائحة توضح آلية الرقابة والإشراف على عمل قضاة المحكمة العليا
- 4- تعديل لائحة التفتيش القضائي ، بحيث تشمل النيابة العامة ، وزيادة صلاحيات الدائرة في استدعاء القضاة ، وأن تكون قراراتها المتعلقة بتقييم القضاة والتوصيات الخاصة بالشكاري ملزمة
- 5- تعديل دائرة التفتيش القضائي ، وزيادة عمل العاملين فيها من قضاة وموظفين
- 6- ربط نتائج تقييم كفاية القضاة بالترقية
- 7- تبني النيات واضحة للتفتيش على قضاة المحكمة العليا ، وفق الممارسات الدولية الفصلية في هذا الشأن
- 8- تعديل قانون السلطة القضائية باتجاه توضيح مرجعية النيابة العامة ، وحسم مسألة وضعها القانوني وتحديد صيغة وألية شفافة الشروط شغل وظيفة النائب العام والمناقبية وتكافؤ الفرص بشأن تعيينه **92**

3- ديوان الرقابة المالية والإدارية **93**

الأصل أن تمارس الرقابة المالية من قبل السلطة التشريعية التي أجازت السلطة التنفيذية الجباية والإنفاق ضمن حدود رسمتها لها حتى تتأكد من حسن التنفيذ ، إلا أن ممارسة هذه المهمة تتطلب اختصاصا وتفرغا لا يتوافر في الغالب في السلطة التشريعية ، لذلك تقوم السلطة التشريعية في معظم البلدان بإنشطة هذه المهمة بهيئات رقابية متخصصة تتمتع باستقلال مهني لا يسمح لأحد التدخل في عملها المستند لقواعد العمل المهني

ويتمثل الهدف من وجود ديوان الرقابة ضمان امتثال السلطة التنفيذية الأحكام القانون ، إضافة إلى استخدام المال العام على النحو الأمثل وتحقيق أفضل النتائج بأقل التكاليف في الإنفاق العام ، كذلك منع الفساد من خلال إجراءات مالية مصممة على نحو فعال لتقليل الفساد وزيادة احتمالات اكتشافه

وحتى يقوم ديوان الرقابة بدوره على الوجه الأمثل في مكافحة الفساد ، فإن هناك مجموعة من المؤشرات اللازمة لذلك ، حيث تتمثل تلك المؤشرات في

- 1- ومدى وجود شعور بالأمن الوظيفي بالنسبة إلى شاغل منصب رئيس الديوان (هل المركز محمي دستوريا ، أو هل هناك ضمانه ضد التدخلات السياسية

- 2- مدى اعتبار منصب رئيس الديوان وظيفة غير سياسية ؟
- 3- مدى حصول شاغل هذا المنصب على مكافأة مناسبة
- 4- مدى تزويد الحيوان بالكادر المناسب من الموظفين ؟
- 5- مدى الإعلان عن التقارير فورا
- 6- مدى متابعة التقارير المقمة من الديوان بانتظام بواسطة لجنة الموازنة والشؤون المالية أو المجلس التشريعي ؟
- 7- مدى اتخاذ أي قرار بشأن التقارير ؟
- 8- مدى ابقاء الديوان بالمعايير المناسبة للمحاسبة والتدقيق ؟
- 9- مدى تسلم الحيوان فعلا المخصصات المالية الكافية التي رصدت له في الموازنة العامة

دور ديوان الرقابة المالية والإدارية كركيزة من ركائز نظام النزاهة الوطني

صدر قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية في العام 2004 ، ويتمتع الديوان بالأهلية القانونية المناسبة لمباشرة الأعمال والنشاطات التي تكفل تحقيق المهام التي قام من أجلها كافة ، ويهدف الديوان إلى ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية بسلطاتها الثلاث : التنفيذية ، والتشريعية والقضائية وكشف أوجه الإنحراف 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 يوازن بأفضل طريقة ، وبأقل تكلفة ممكنة ، ويجعل القانون من الهيئة جهازا مستقلا له صلاحية نشر تقاريره ، ويلص القانون على تمتع الديوان بالشخصية الاعتبارية المستقلة ، ويكون له موازنة خاصة ، ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية ، ويعين رئيس الديوان بقرار من رئيس السلطة الوطنية ، بناء على تنسيب من مجلس الوزراء ويصادق المجلس التشريعي على تعيينه ، ولا يجوز التدخل في أعمال الحيوان . وتلتزم الجهات الخاضعة للرقابة الديوان بالتعاون الكامل في كل ما يطلبه الديوان منها أخضع القانون المؤسسات والهيئات العامة جميعها لرقابة الديوان ، ورئيس الديوان مساعداً أمام القانون والمجلس التشريعي فقط ، وقد نص القانون على ضرورة نشر الديوان التقارير الدورية ، وعمل الديوان على نشر تقاريره العامة والموجزة على صفحته الإلكترونية ، بحيث يصبح حق الوصول إليها متاحاً أمام المواطنين ، وحول تجنب تضارب المصالح ، فقد جاء في قانون ديوان الرقابة ، أنه لا يجوز لرئيس الديوان ونائبه والمدير العام ، أثناء تولي المنصب ، أن يجمع بين الوظيفة في الحيوان ، وعضوية مجلس إدارة أي شركة ، أو مؤسسة ، أو هيئة حكومية ، أو غير حكومية ، وعليه ألا يشارك في التزامات تعقدها السلطة الوطنية أو المؤسسات العامة أو الهيئات العامة ، كذلك لا يوجد تقييدات على حق الديوان في إدراج معلومات تتعلق ابوظائف معينة في الوزارات ، بل له الحق في الحصول والإطلاع على أي ملفات أو بيانات ، بما في ذلك الجهات التي تعد ذلك سرياً ، واستدعاء من يراد سماع أقوالهم بحسب قانون ديوان الرقابة 95

نصت المادة الخامسة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على واجب الدول في تأسيس هيئة او هيئات لمكافحة الفساد ، حيث تؤدي هذه الهيئات أو

الهيئات دورا فاعلا في مكافحة الفساد إذا ما توافر لها بعض المقومات التي تساعد على إنجاز المهام المناطة بها ، ومن بين تلك المقومات

- 1- توفر إرادة سياسية قوية لدى القيادات والمسؤولين بضرورة مواجهة ظاهرة الفساد
- 2- وجود قانون ينشئ الهيئة بوصفها هيئة دائمة ويعطيها صلاحية معاملة الأشخاص جميعهم بمن فيه السياسيون ومسؤولو الأجهزة الأمنية ، وينظم أليات التعامل مع الأشخاص الذين يتمتعون بالحصانة
- 3- اختيار الأشخاص ذوي المصداقية والنزاهة لتولي مناصب قيادية في الهيئة ، ومنع إقالتهم إلا بشروط مفيدة مثل سوء السلوك أو عدم القدرة على القيام بالوظيفة
- 4- توفير المصادر البشرية والحاجات والأموال اللازمة لعملهم في إطار موازنة الدولة ومن خزينتها واعطائهم رواتب كافية
- 5- وجود تشريعات مساندة مثل قانون الكسب غير المشروع وقانون الذمة المالية والإفصاح لدى كبار المسؤولين وعقوبات رادعة ومشددة على من يقل أو يحاول التأثير في قرارات الهيئة أو يرتكب فعل الفساد أو يسال عليه
- 6- تبني الهيئة إستراتيجية وطنية شاملة ودائمة تعتمد الوقاية والتوعية وإشراك المواطنين في مواجهة الفساد والحد منه ، وتبني الحكومة والمجلس التشريعي والسلطة القضائية والمجتمع المدني بما فيه القطاع الخاص والإعلام إلى خطة وطنية تشاركية لتحقيق أهداف الإستراتيجية .

إضافة لما سبق ، فإن هناك مجموعة من المؤشرات التي تساعد على تقييم دور هيئات مكافحة الفساد في مجال مكافحة الفساد ، حيث تتمثل تلك المؤشرات في 95

- 1- مدى ضمان إجراءات تعيين رئيس الهيئة استقلاله عن أي تدخلات سياسية وعدم خضوعه للعزل من جهة رسمية .
- 2- مدى تزويد الهيئة بموارد بشرية ومالية كافية
- 3- مدى تمتع الموظفون في الهيئة بالحصانة من التدخلات السياسية في أثناء قيامهم بواجباتهم
- 4- مدى استطاعة الموظفون الوصول إلى المواقع والأشخاص جميعهم بمن فيهم رئيس الحكومة والوزراء والمؤسسة الأمنية
- 5- مدى خضوع موظفو الهيئة لاختبارات نزاهة . مدى نشر الهيئة تقاريرها للجمهور = مدى قدرة الهيئة على تحريك الدعوى العامة في قضايا الفساد

6- مدى وجود أشخاص محصنون أمام الهيئة

دور هيئة مكافحة الفساد كركيزة من ركائز نظام النزاهة الوطني

صادق رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية على القرار بقانون بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع وأصدره بتاريخ 20/6/2010 ، وعللت بموجب هذا التشريع هيئة الكسب غير المشروع التحول إلى هيئة مكافحة الفساد ، ولتشمل صلاحيتها ملاحقة جرائم الفساد كافة وفقاً للتعريف الذي قدمته المادة (1) من القرار بقانون الفساد والتي نصت على أنه : " يعتبر فساداً لغايات تطبيق هذا القانون ما يأتي 96

1- الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة والجرائم المخلة بالثقة العامة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية

2- الجرائم الناتجة عن غسل الأموال المنصوص عليها في قانون غسل الأموال

3- كل فعل يؤدي إلى المساس بالأموال العامة

4- إساءة استعمال السلطة خلافاً للقانون

5- قبول الوساطة والمحسوبية التي تلغي حقاً وتحقق باطلاً

6- الكسب غير المشروع

7- الأفعال الواردة في الاتفاقات العربية والدولية جميعها لمكافحة الفساد التي صادفت عليها أو انضمت إليها السلطة الوطنية

إضافة إلى دور الهيئة في توعية المجتمع بجميع مستوياتها الرسمية ، وغير الرسمية ، وصيره بمخاطر الفساد وآثاره ، وكيفية الوقاية منه ومكافحته ، وبما يكفل توفير الإستقلالية المطلوبة لعمل هذه الهيئة ، من خلال تحصين رئيسها من العزل إلا في الأحوال التي حددها القانون حصراً ، بالإضافة إلى منحها القوة والقدرة والفاعلية على مكافحة الفساد من خلال الصلاحيات الواسعة التي منحت لها في هذا الإطار وهي التي يمكن تلخيص أهمها بالآتي (الصلاحيات التي منحت لهيئة مكافحة الفساد من أجل مكافحة الفساد) 96

1- تلقي التقارير والبلاغات والشكاوى بخصوص جرائم الفساد المقدمة لها ودراستها ومتابعتها ، والقيام بأعمال التحري وجمع الاستدلالات بشأنها والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك ومباشرة التحقيق والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة وفقاً لأحكام هذا القانون والتشريعات ذات

2- ملاحقة كل من يخالف أحكام هذا القانون وحجز أموال المنقولة وغير المنقولة ومنعه من السفر وطلب كف يده عن العمل من الجهات المعنية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية عند اللزوم وتعديل أي من تلك القرارات أو إلغائها وفق التشريعات النافذة

3- استدعاء الشهود والمعنيين من الموظفين العموميين او موظفي القطاع الخاص او أي شخص له علاقة للاستفسار والتحري حول واقعة تتعلق بجريمة فساد

4- طلب أي ملفات أو بيانات أو أوراق أو مستندات أو معلومات أو الاطلاع عليها أو الحصول على صور منها من الجهة الموجودة لديها بما في تلك الجهات التي تعتبر كل ذلك سري التداول وفقا للإجراءات القانونية النافذة

5- التنسيق مع الجهات المختصة التعقب وضبط وحجز وإسترداد الأموال والعائدات المتحصلة من جرائم الفساد على أن يصدر قرار الصادرة بشأنها عن المحكمة المختصة بنظر الدعويه

6- الحق في أن تباشر التحريات والتحقيقات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسها أو بناء على إختار أو شكوى ترد إليها من أي جهة واذا تبين بنتيجة الدعوى أو التحقيق أن الإخبار أو الشكوى الواردة إلى الهيئة كاتبة او اكيدة يتم تحويل مقدمها إلى الجهات القضائية المختصة لمعاقبته وفقا للأصول القانونية المتبعة

وأعلنت هيئة مكافحة الفساد بتاريخ 8/4/2015 عن إطلاق الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للأعوام | 2015-2018 وهي الإستراتيجية الثانية التي تطلقها الهيئة منذ العام 2011 ، وتضمنت الإستراتيجية الجديدة أربعة محاور وهي : سنع وقوع الفساد والوقاية منه ، إنفاذ القانون والملاحقة القضائية ، رفع مستوى الوعي والتعريف والتدريب والمشاركة المجتمعية ، تنسيق الجهود لمكافحة الفساد والتعاون الدولي

ويعتبر إعداد الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد احد ابرز المؤشرات لتوفر الإرادة السياسية في مكافحة الفساد على أن يتبعها خطة وطنية معتمدة لتنفيذها وألية وطنية واضحة لمتابعة التنفيذ

وكما هو ملاحظ لم تجر مراجعة شفافة تشاركية لمدى تنفيذ وتحقيق أهداف الإستراتيجية الأولى وبالتالي فإن الإستراتيجية الجديدة جاءت عمليا بالأهداف الأولى فيها ، ومن الضروري التوقف لمراجعة دور الهيئة في مكافحة الفساد وفقا للقانون حيث تبين وجود القياس في هذا المفهوم بسبب ما ورد من صلاحيات لها في القانون وبالرغم من التقدم الحاصل في قيام الهيئة بإعداد وإقرار الإستراتيجية الثانية لمكافحة الفساد ، إلا أن الإستراتيجية لا زالت تفتقر إلى خطة عمل تنقيدية وطنية تشاركية يتم إعدادها من قبل الأطراف الحكومية والأهلية جميعها والقطاع الخاص ، ويتم التوافق عليها وتعتمد وطنيا ، وتحدد فيها التزامات كل طرف إضافة إلى إقرار آلية للمتابعة والتقييم لمدى الالتزام بالتقيد وتعمل هيئة مكافحة الفساد كامائة عامة أو سكرتاريا لتنفيذ هذه الخطة 97-98

5- المحاسب العام (المدقق العام) 98

يعد المحاسب العام نقطة الارتكاز لنظام النزاهة الوطني في أي بلد باعتبار المسؤول عن تحقيق نخل الحكومة ونفقاتها ، حيث يدخل ضمن صلاحيات هذا المدقق

- 1- ضمان امتثال السلطة التنفيذية لإرادة السلطة التشريعية كما تم تجسيدها من خلال التخصيصات البرلمانية
- 2- تشجيع استخدام المال العام على النحو الأمثل وتحقيق أعلى مردود بأقل كلفة
- 3- منع الفساد من خلال تطوير إجراءات مالية وتدقيقية مصممة بشكل فعال من أجل تقليل الفساد وزيادة احتمال اكتشافه

وحتى يقوم المحاسب العام بدور فعال في مجال نظام النزاهة الوطني ، فلا بد من وجود مجموعة من المؤشرات الدالة على ذلك :

- 1- مدى وجود شعور بالأمن الوظيفي بالنسبة لشاغل هذا المنصب ، وهل هذا المنصب محمي دستوريا ، وهل له ضمانات ضد التدخلات السياسية
- 2- مدى اعتبار هذا المنصب هو وظيفة غير سياسية
- 3- مدى حصول شاغل هذا المنصب على مكافأة مناسبة
- 4- مدى تزويد مكتب المدقق بكادر مناسب من الموظفين
- 5- مدى تقديم تقارير حديثة الى المجلس التشريعي
- 6- مدى الإعلان عن التقارير فورا
- 7- ومدى متابعة التقارير بانتظام بواسطة لجنة حسابات مستقلة ؟ وهل يتم اتخاذ أي إجراء بشأن التقارير
- 8- مدى ايفاء مكتب المدقق بالمعايير المناسبة للمحاسبة والتدقيق

دور المحاسب العام في فلسطين كركيزة من ركائز نظام النزاهة الوطني 99

في إطار إستراتيجية وزارة المالية لإصلاح الإدارة المالية للسلطة الوطنية ، وفي إطار بناء نظام محاسبي حكومي موحد ، يعطي دور تنفيذ الموازنة من لحظة إقرار الموازنة حتى إصدار البيانات المالية : استحدثت في النظام المالي الفلسطيني موقع المحاسب العام الذي يشرف على البرنامج المحاسبي الموحد الذي تتم من خلاله العمليات المالية المرتبطة بتنفيذ الموازنة كافة ، من إدخال الموازنة النظام لغاية إصدار البيانات الختامية ، ويشمل ذلك إجراءات رقابية داخل النظام وحوله ، وإصدار التقارير وجميع البيانات المالية المطلوبة ، وكذلك تسجيل الموجودات . وهو يهدف إلى تحسين الإدارة والرقابة والشفافية في إدارة المال العاده

ومن أهم المهام المناطة به

- 1- تدريب المراقبين الماليين التطبيق إجراءات الرقابة المالية الحديثة
- 2- رفع كفاءة مستوى تخطيط الموازنة العامة واعدادها وتنفيذها

3- الانتهاء من توحيد الحسابات الحكومية كافة الجهازين المدني والعسكري في حساب رئيس موخده فيما تبقى الحسابات الفرعية تعمل على اساس الصاب الصفري

إن دور المحاسب العام واستقلاله أسماس فعلي لتعزير الدور الرقابي على مؤسسات السلطة في مجال النفقات العامة ، ولكن استمرار تبعيته للإشراف لوزير المالية يضعف من هذه الاستقلالية

6. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم) 99 - 100

في الأعوام الأخيرة ، أشارت عدد من الوثائق الدولية الموقعة برعاية كل من الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية إلى الآثار السلبية للفساد على حماية حقوق الإنسان وعلى التنمية لحقوق الإنسان غير قابلة التجزئة و مترابطة ، و عواقب الحكم القاسد متعددة وتمت حقوق الإنسان جميعها = المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية - وكذلك الحق في التنمية ، والفساد يؤدي إلى انتهاك التزام الحكومة في مجال حقوق الإنسان ، والإدارة الفاسدة الموارد العامة لحق الضرر بقدره الحكومة على تقديم مجموعة من الخدمات ، بما فيها الخدمات الصحية والتعليمية وخدمات الرعاية الضرورية لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، كما أن تفشي الفساد يحدث تمييزا في الحصول على الخدمات العامة لصالح القادرين على التأثير في السلطات لجعلها تتصرف على نحو يحقق مصلحتهم الشخصية ، بوسائل من بينها تقديم الرشاوى ، ويعاني المحرومون اقتصادية وسياسية على نحو غير متناسب من عواقب الفساد لأنهم يعتمدون بشكل خاص على السلع العامة

والفساد قد يؤثر أيضا على التمتع بالحقوق المدنية والسياسية ، وقد يضعف الفساد المؤسسات الديمقراطية في كل من الديمقراطيات الجديدة والديمقراطيات العريقة ، وعندما يتفشي الفساد ، يتشا على المناصب العامة قراراتهم دون مراعاة لمصالح المجتمع . ونتيجة لذلك ، يلحق الفساد الضرر بمشروعية النظام الديمقراطي في أعين الجماهير ويفضي إلى فقدان الدعم الجماهيري للمؤسسات الديمقراطية ، وتفتر همة الناس عن ممارسة حقوقهم المدنية والسياسية وعن المطالبة باحترام هذه الحقوق ، وحالات تزوير الانتخابات والفساد الانتخابي في تمويل الأحزاب السياسية هي ممارسات فاسدة أخرى أكثر مباشرة فيما يتعلق بالمساس بالتمتع بالحقوق المدنية والسياسية

كيف يمكن أن تساعد مبادئ حقوق الإنسان في مكافحة الفساد ؟

مبادئ ومؤسسات حقوق الإنسان عنصران جوهريان من عناصر الاستراتيجيات الناجحة والمستدامة لمكافحة الفساد 100

أولا من المرجح أن تنجح جهود مكافحة الفساد علثا تتناول الفساد باعتباره مشكلة نظام وليس مشكلة أفراد . والمواجهة الشاملة للفساد تتضمن مؤسسات فعالة ، وقوانين ملائمة ، وإصلاحات لتحقيق الحكم السديد ، وكذلك إشراك الجهات المعنية صاحبة المصلحة جميعها في العمل داخل الحكومة وخارجها . ومن ثم ، فإن اعتماد أطر قانونية أو لجان لمكافحة الفساد قد لا يكون فعالا في حالة عدم

وجود مجتمع مثني قوي وملتزم او ثقافة نزاهاة في مؤسسات الدولة ، وبالمثل ، فإن النشاط المدني لمكافحة الفساد لزمه المساعدة من إطار قانوني قوي ونظام سياسي منفتح لتحقيق أهدافه **100**

ثانيا : إن المعركة ضد الفساد ، شأنها في ذلك شأن المشاريع المتعلقة بحقوق الإنسان ، كثيرا ما تكون عملية طويلة الأجل تطلب تغييرات مجتمعية عميقة ، تشمل مؤسسات البلد وقوانينه وثقافته . وبالتالي ، يمكن أن تستفيد إستراتيجية فعالة لمكافحة الفساد من الميلادي الرئيسية لحقوق الإنسان وأن تسير بها ، والعناصر مثل القضاء المستقلة وحرية الصحافة ، وحرية التعبير ، والشفافية في النظام السياسي ، والمساواة ضرورية الاستراتيجية ناجحة لمكافحة الفساد . **101**

ويلزم تحديد دور وخصائص المؤسسات التي أسهمت على نحو فعال في جهود مكافحة الفساد ، وعلاوة على ذلك ، فإن دور القضاء وأمناء المظالم والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في التصدي للفساد وامكانية تعاونهم مع الوكالات الوطنية والدولية لمكافحة الفساد جديران بالبحث أيضا ، وجهود القضاء ونظام عيادة القانون بوجه عام في الدعوة إلى اعتماد القوانين ذات الصلة وكذلك في تنفيذ الإطار القانوني القائد جهود ذات صلة ، أيضا بهذا النقاش . **101**

والشفافية والمساءلة ميدان من المبادئ الرئيسة لليج التنمية يركز على حقوق الإنسان ، وهما ، أيضا ، عنصر جوهري لنجاح إستراتيجيات مكافحة الفساد ، ومن التدابير التي يمكنها تعزيز الثقافة والعملية والإسهام في التدابير المستدامة لمكافحة الفساد اعتماد قوانين تضمن وصول الجماهير إلى المعلومات المتعلقة بالعمليات الحكومية ، وقرارات وسياسات وأيضا إصلاحات مؤسسية تعزز الشفافية والمساءلة . **101**

والمجتمع المدني الملتزم ووسائل الإعلام التي تتقن المساءلة والشفافية أهمية حيوية في التصدي للفساد ويمكن استخلاص خروس من خيرة حركات حقوق الإنسان في إنكاء وعي المجتمع المدني بعواقب الفساد الضارة وفي إقامة التحالفات مع مؤسسات الدول ومع القطاع الخاص دعما لجهود مكافحة الفساد ، ويستطيع كل من المجتمع المدني والقطاع الخاص الاضطلاع بدور حاسم في إجراء الإصلاح المؤسسي اللازم لتعزيز الثقافة والمساءلة **101**

دور الهيئة المستقلة مركزية من ركائز نظام الوطني للتراهاة :

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

ومنذ ذلك الوقت ، تقوم الهيئة بدور ديوان المظالم (الإمبردزمان) إضافة إلى دورها جمعية لحقوق الإنسان وهي مستقلة ماليا وإداريا بشكل تام عن الحكومة ، وتقدم الهيئة تقاريرها إلى الرئيس والمجلس التشريعي ، وتنشرها للمواطنين ، ويقوم على إدارة الهيئة مجلس مفوضين ، لا يخضعون لأي مؤسسة حكومية أو غير حكومية ، وتستهدف الهيئة كل المواطنين الفلسطينيين الذين يتعرضون لانتهاك حقوقهم الأساسية الواردة في القانون الأساسي ، أو المتعارف عليها في المواثيق الدولية .

وتتمتع الهيئة بأختصاصات واسعة ، فقد نص القرار على أن تكون مهمة الهيئة متابعة توافر متطلبات صيانة حقوق الإنسان وضمانها في مختلف القوانين والتشريعات والأنظمة الفلسطينية ، في

عمل مختلف الدوائر والأجهزة والمؤسسات في دولة فلسطين ، ومنظمة التحرير الفلسطينية ، 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 .

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 ، وتملك الهيئة صلاحية الرقابة على أعمال الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة الضمان التزامها بالقانون ، وذلك وفقا لآليات الرقابة الآتية 102

1- متابعة الشكاوى : بعد تلقي الشكاوي ومتابعتها الوظيفة الأولى التي توليها الهيئة كامل اهتمامها ، باعتبار الهيئة في ديوان المظالم (الإمبرودزمان) وأن اختصاصها متابعة الشكاوى التي تتعلق بانتهاك الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية ، أو أحد أجهزتها الأمنية والمدنية أو أي هيئات او مؤسسات عامة أخرى ، ويمكن أن تحقق الهيئة في شكاوى بخصوص 102

- ✓ الإيذاء الجسدي والتعذيب في مراكز التوقيف او السجون ، وإجراءات التوقيف أو الحجز خلافا للقانون وفي حالات الوفاة داخل مراكز التوقيف او السجون
- ✓ الرشوة والمحسوبية في التعينات ، والفصل التعسفي من العمل
- ✓ التمييز في تطبيق القانون صب 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

2- في التقارير الخاصة : تبادر الهيئة الفلسطينية إلى دراسة بعض القضايا العامة ، بهدف إلقاء الضوء عليها ، وذلك دون تكليف من أي جهة ، وتحاول الهيئة أن تسهم في معالجتها ، وذلك لمنع وقوع مخالفات ، أو التصويب الأوضاع الإدارية لإحدى المؤسسات ، وتكمن أهمية التقارير الخاصة في معالجتها موضوعات محددة ، وذات بصفة مستعجلة لمعالجة خلل معين أو شلبيط الأضواء على ظاهرة محددة ، ومن ثم الخروج باستنتاجات ، واخراج توصيات لإيجاد الحلول المناسبة . هذا وقد أصدرت الهيئة 79 تفريرا ضمن هذه السلسلة حتى شهر تموز 2011

3- 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

- تعد الانتخابات الوسيلة الأكثر عدلا للتعبير عن إرادة الأمة والشعب ، وهي آلية تجسيد ومنح الشرعية النظام السياسي ، وحتى تصبح الانتخابات كذلك يجب أن تكون حرة ونزيهة ، يجب أن تكون هناك مجموعة من المؤشرات الدالة على ذلك
- 1- مدى اعتبار الجهة التي تشرف على تنفيذ قانون الانتخابات والمسؤولة عن العملية الانتخابية هيئة مستقلة ومهنية تقوم بدورها بكل مهنية وموضوعية ؟ وهل كان المجتمع والأحزاب ومؤسسات المجتمع المدني تثق بها وتشارك فيها بفاعلية ؟ وهل الجهة التي تعين الهيئة ليست صاحبة مصلحة ؟ وهل يراسها أو يشارك فيها عدد لا بأس به من القضاة والشخصيات الحربية المستقلة المعروفة بالنزاهة والحياد ؟
 - 2- مدى ضمان القانون فعليا وعمليا لحق الأحزاب السياسية والمرشحين بإدارة حملاتهم الانتخابية بحرية ويجري تمكينهم من الوصول للجمهور دون قيود ، وهل يمتلك الأحزاب والمرشحون فرصا متساوية النشر والدعاية لبرامجهم الانتخابية عبر وسائل الإعلام المختلفة
 - 3- مدى تحصين قوانين الانتخابات والأنظمة الانتخابية بنصوص دستورية ولا يمكن تعديلها بسهولة المصلحة السلطة التنفيذية والنظام الحاكم
 - 4- مدى شمول القانون على ضمانات كافية تحول دون استخدام ممتلكات الدولة لدعم حملات انتخابية من قبل جهات أو أفراد مجندين ، ومل يضمن القانون توفير الدعم المالي للأحزاب السياسية كافة
 - 5- مدى وجود رقابة على نفقات الأحزاب السياسية ، وهل تقوم بذلك جهة تفرق مستقلة
 - 6- مدى إتاحة قانون الانتخابات للمؤسسات المحلية الدولية الرقابة الحرة على الانتخابات وتنشر تقارير خاصة
 - 7- مدى وجود ضمانات دستورية وقانونية تحول دون التلاعب بالمواعيد الزمنية للانتخابات
 - 8- مدى وجود نصوص دستورية وقانونية ضمن تشكيل الأحزاب السياسية بحرية
 - 9- مدى شمول الدستور والقانون على شرعية عملية انتقال السلطة وتداولها ، وحرم تأييد القيادة السياسية وحال دون هيمنة حزب سياسي واحد على الحياة السياسية
 - 10- مدى إعطاء الدستور والقانون للقضاء صلاحية الرقابة على العملية الانتخابية والنظر في الطعون التي ترد عليها وتنفيذها بشكل سليم
 - 11- مدى وجود نصوص دستورية تحول دون تعديل قوانين الانتخابات بموجب مراسيم أو قرارات رئاسية

دور لجنة الانتخابات المركزية كركيزة من ركائز نظام النزاهة الوطني

تعد لجنة الانتخابات المركزية هيئة مستقلة ، تتولى مسؤولية الإدارة والإشراف على الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية في فلسطين . ولكونها مستقلة ومحيدة وتتوافر لديها الإمكانيات المهنية ، فهي مسؤولة عن إجراء انتخابات نزيهة وشفافة . ولقد زعت هذه اللجنة أكثر دورة انتخابية ، بطريقة شفافة ونزيهة ، وأعدت تقارير حول ذلك ، وقامت بنشرها ، كما أنها تقوم بنشر تقارير المالية الخاصة بها وبالمرشحين ، على صفتها الإلكترونية ، كما أن قراراتها قدرا كافيا من المصادقية ، وهي خاضعة للاستئناف أمام محكمة قضايا الانتخابات . وكانت الاستقلالية والحيادية والمهنية والشفافية في المحاور الأساسية للعيادي والسياسات التي اتبعتها اللجنة في تسيير عملها ، وإدارتها العملية الانتخابية ، وتقدم لجنة الانتخابات تقاريرها المالية والإدارية ، حسب القانون ، إلى الرئيس والمجلس التشريعي ، بعد صدور نتائج الانتخابات الفلسطينية بثلاثة شهور ، وكل هذه العوامل تعزز من مساهمة هذه اللجنة في تعزيز نظام النزاهة الوطني ، وعلى الرغم أنه لا توجد مدونات سلوك مكتوبة لأعضاء لجنة الانتخابات ، لكن توجد مدونات سلوك مكتوبة لموظفي اللجنة الانتخابية ، حيث يقوم الموظفون بالتوقيع على الالتزام بها قبل توظيفهم ، إضافة إلى وجود بنود في قانون الانتخابات حول تجنب تضارب المصالح ، وفيما يتعلق بموضوع الضيافة والهدايا ، تشريع ينظم هذا الوضع ، والالتزام من قبل اللجنة وموظفيها في هذا المجال هو التزام أخلاقي ، لا نصوص فيه ، إضافة إلى أنه لا يوجد نص يجبر اللجنة على نشر محاضر اجتماعاتها أو قراراتها . وعلى الرغم من أن القانون يضع بعض القيود على تمويل الدعاية الانتخابية للمرشحين ، لكن لم يضع القانون ليات واضحة ، تضمن قيام اللجنة باداء الرفاية اللازمة التي تضمن تطبيق أحكام القانون في هذا الصدد **105**

ثالثا : أعمدة مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص **106**

1- المنظمات الأهلية ودورها في مكافحة الفساد **106**

مع تسارع وتيرة التطورات العالمية ، وشخول البشرية عصر العولمة ، تتوالى التحولات الكبيرة في المجالات جميعها وعلى المستويات كافة المحلية والإقليمي والدولي ، وتتميز الحقبة التاريخية الحالية مع بدايات القرن الحادي والعشرين بتروز مفاهيم جيدة ، وإعادة توزيع الأدوار والمهام بين مكونات المجتمع جميعه ، ومن أبرز ما آلت إليه التطورات العالمية الجديدة ، أنها وضعت الإنسان في بؤرة حركة المجتمع وتنمه ، من خلال التوسع الكبير في دور المنظمات غير الحكومية ، ليشمل هذا الدور ، إلى جانب الدور الخيري والخدمي قيام هذه المنظمات كالية لتطوير المواطنين ، وتنظيمهم من أجل المشاركة الواعية والفاعلة في العملية الإنمائية وفي تطوير الوعي الديمقراطي والثقافي والبيئي ، لدى شرائح المجتمع جميعها ، ويشير مفهوم المنظمات الأهلية غير الحكومية المعروفة اختصارا (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 ، والطفلة وغيرها .

ويحدد موقع هذه المنظمات بين الدولة من جهة ، والقطاع الخاص الهادف للربح من جهة أخرى ، وتتكون بناء على اهتمام نام مشترك لتحقيق منافع جمعية ، وبشكل عام تم اعتماد عدة معايير لتعريف المنظمات الأهلية وهي : 106

- 1- أن يكون للمنظمة شكل مؤسسي مود محمد ، يميزها عن مجرد التجمع المؤقتة
- 2- أن تكون منفصلة مؤسسيا عن الحكومة ، حتى ولو حصلت على بعض الدعم احيانا من الحكومة
- 3- أن تصيب الأرباح التي تجنيها في الهدف الذي فات من أجله
- 4- أن تحكم وتدار داتا ، لا من قوة خارجية
- 5- أن لا تعمل في السياسة بالمعنى الحزبي
- 6- ان تشتمل على قدر من المساهمة التطوعية
- 7- أن لا تعد حقوق الإنسان في حالة الجمعيات الأهلية عم سياسيا

دور المنظمات الأهلية كركيزة من ركائز النظام الوطني للنزاهة 107

تتميز المنظمات الأهلية في فلسطين بأنها من أقدم القطاعات العاملة في المجتمع 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 ، وفي قطاع غزة إبان فترة الإدارة المصرية ساهم بشكل مباشر في رعاية احتياجات الأعداد الكبيرة من اللاجئين الفلسطينيين ، ومع قوم السلطة الوطنية الفلسطينية ، وزيادة عدد هذه الجمعيات وحجمها ، وزيادة نفقاتها وأنشطتها ، عملت السلطة على إعادة النظر في القوانين السائدة ، وأصدرت القانون رقم 1 لسنة () () () 20 للعمل على تنظيم أنشطته ، ودعت المؤسسات ذات العلاقة التكيف مع القانون الجديد .

عملت هذه المنظمات وفق القوانين ذات العلاقة ، ووفق أنظمتها الداخلية ، والتعليمات التي تعتمدها جمعياتها العمومية ، وتديرها قنات خيرية من المجتمع الفلسطيني ، وجزء كبير من مسؤوليتها يعمل بصفة تطوعية من خلال مجالس إدارية ، يفترض انتخابها بصورة سنوية من جمعيات عمومية ، ويضم هذا القطاع عددا من جمعيات أجنبية وفلسطينية

ويمكن تصنيف القطاع الأهلي في فلسطين وفقا لطبيعة مجال العمل في ست مجموعات رئيسية ، وهذه المجموعات في التعليم ، والصحة ، والرفاه الاجتماعي ، والبحوث والتدريب ، وحقوق الإنسان ، والمرأة . ويعمل هذا القطاع الآن وفقا للقانون رقم 1 لسنة 2000 بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الذي نصت المادة الأولى منه على حق الفلسطينيين في ممارسة النشاط الاجتماعي والثقافي والمهني والعلمي بحرية ، وفقا لأحكام القانون ، وعزف النشاط الأهلي بأنه أي خدمة أو

نشاط اجتماعي أو اقتصادي أو ثقافيا أو تنموي أو غيره يقدم طوقا ، ومن شأنه تحسين حياة المواطنين اجتماعيا أو صحيا أو مهنيا أو ماديا أو روحيا أو فنيا أو رياضيا أو ثقافيا أو تربويا

لعبت المنظمات الأهلية الفلسطينية ، على اختلاف أنواعها ، خلال العقود الماضية دورا مركزيا في حماية النسيج الاجتماعي المجتمع الفلسطيني من التحديات والمخاطر التي كانت ، ولا تزال . تهدد كيانه ورجوده .. غياب 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 نورا رائدا في مقاومة الاحتلال الصهيونية وفي التصدي لسياساته العنصرية تجاه الأرض والإنسان والمؤسسات ، كما لعب دورا مركزيا في مجال البناء والتنمية ، في ظروف احتلال إجلائي وعنصري واستيطانية تلعب المنظمات الأهلية دورا مهما في بناء ثقافة مجتمعية وقيم وممارسات ، أساسها احترام مبدأ المواطنة والحفاظ على المال العام ، والمشاركة الواسعة في الشأن العام ، ومكافحة الفساد ومحاسبة الفاسدين ، وذلك من خلال حرية العمل الأهلي واستقلاله ، والتوعية ، والانتخابات كاساس للشرعية ونظام المساءلة في مؤسسات المجتمع المدني ، والرقابة الداخلية في المؤسسات الأهلية ، والتقويم الميني الدوري المستقل للمؤسسة ، وثلي ميثاق قواعد سلوك معيارية لتنظيم عمل المؤسسات الأهلية ، والضغط والتعبئة والتأثير ، وبناء شبكات إقليمية ووطنية للنزاهة ، وسيتم توضيح كل من هذه النقاط في الجزء الآتي 108

1- رفع مستوى الوعي العام بمكافحة الفساد 108

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 إستراتيجية مجتمعية تقوم على

- 1- بذل الجهود لإيقاه قضايا الفساد في رأس قائمة اهتمامات منظمات المجتمع المدني ، وترسيخ قيم أخلاقية معارضة للفساد ومقبولة من المجتمع
- 2- القيام بجهود إعلامية واسعة ومستمرة حول قضايا الفساد ، من خلال نشر المعلومات عبر وسائل الإعلام ، وإطلاع الأفراد عليها في التوعية وتنمية القيم المناهضة للفساد ، والدفع باتجاه المشاركة في محاربته
- 3- إرساء أسس الثقافة المدنية من خلال التعليم والتدريب والنشر والإعلام ، إذ تمثل هذه الثقافة شرطا من شروط إحداث التحول في محاربة الفساد والتعريف بانواعه والتوعية بنتائجه
- 4- استقطاب طاقات وفئات مستقلة وفعالة رجائية ، مثل : قادة مجتمع الأعمال ، والصحافيين ، والشخصيات الدينية ، والأكاديميين ، وأعضاء غرف التجارة والهيئات المهنية المحلية للمساهمة في بناء نظام نزاهة وطني
- 5- 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

6- إعداد الدراسات والأبحاث ، وتجميع المعلومات المتعلقة بظاهرة الفساد محليا وإقليميا دوليا ، ووضعها في متناول الجمهور المحلي

2- مكافحة الفساد داخل العمل الأهلي 109

من الضروري أن يكون النظام الأساسي للمؤسسات الأهلية شاملا ويعكس مفهوم الحكم الصالح ، بحيث يتسم بالوضوح التام للأهداف ، وطريقة الحكم ، وتناول السلطة ، وتوزيع الأدوار ، وفتح باب العضوية وشروطها ، وأنظمة اتخاذ القرارات وآلياته ، وتبادل المعلومات وانسيابها باتجاه الهيئة العامة للمؤسسة ، وباتجاه الجهات ذات العلاقة كافة ، إضافة إلى تحديد آليات التعيينات ، والشراء ، ونظم المخالفات والعقوبات والأنظمة المالية والمحاسبية ، وسياسات استعمال موارد المؤسسة ، وشروط قبول المنح وصرفها ، وسياسات التقارير والتقويمات ، وفض النزاعات ، وسلم الرواتب والمكافآت ، وحقوق العاملين ، إضافة إلى آليات تنظيم عمل المتطوعين وحقوقهم ، بدا من أعضاء مجلس الإدارة ، وانتهاء بالمتطوعين الذين يقدمون الخدمات ، وإعداد دليل شامل يحتوي على تلك السياسات والأنظمة وتوزيعه على المعنيين جميعهم ، ويمكن تجسيد هذه المبادئ والأسس من خلال القيام بما يأتي 109

- 1- اعتماد هيئة رقابية داخلية مع الصلاحيات الضرورية كافة ، وتقديم تقريرها السنوي لأعضاء الهيئة
- 2- اعتماد هيكل تنظيمي واضح يحدد الجهة التشريعية والجهة التنفيذية ، ويحدد الصلاحيات والمسؤوليات ويمنع تضاربها
- 3- الاتصال المنظم والدائم بين الطاقم ومجلس الإدارة وهيئة الرقابة والجمهور ، وفقا للأنظمة واللوائح
- 4- وضع سياسات واضحة لاستخدام أصول المؤسسة ، خصوصا وسائط النقل
- 5- اعتماد سياسة الوصف الوظيفي المسبق ، قبل الإعلان عن الوظيفة والتحصل على شهادات ووثائق المرشحين لشغل الوظائف ، واستعمال سلم تقويم ودرجات مبنية على أساس تراكم النقاط لقياس صلاحية المرشحين لشغل الوظائف
- 6- وضع سياسات داخلية لمنع تضارب المصالح داخل المؤسسة
- 7- تنزويد الهيئة العامة بالتقارير المالية والإدارية بانتظام
- 8- إصدار ميزانيات متفقة بشكل منتظم لإيرادات ومصروفات الجمعية كافة وأموالها المنقولة وأصولها الثابتة ، شريطة أن تكون واضحة ومفصلة ومبسطة ، بحيث يمكن للجمهور فيها ، ومعرفة بنودها دون الحاجة إلى مساعدة الآخرين
- 9- فتح حساب مستقل لكل مشروع من مشاريع المؤسسة
- 10- تزويد مجلس الإدارة بصورة الوضع المالي للمؤسسة بثقة وانتظام

تقديم القدوة في مكافحة الفساد 110

من شأن تبني ميثاق للمؤسسة أن يضع الأمور في نصابها ، ويبعدها عن احتمالات سوء التقدير والالتباس في تفسير أي ممارسات أو ظواهر ، وإطلاق الأحكام المسبقة جزافا على بعض الجمعيات والمؤسسات | الأهلية الفلسطينية ، على أن يتضمن مثل هذا الميثاق أدوات القياس التزامها بقيم النزاهة ، وأنظمة الشفافية والمساواة والمحاسبة ، ويجب أن تشكل هذه القواعد وهذه الأدوات ميزالا عاما تستطيع المؤسسات كافة استعماله ، لقياس مدى التزامها بقيم النزاهة والشفافية والمساءلة والمحاسبة ؛ لتمكين المواطنين من الحكم بموضوعية على مدى نزاهة هذه المؤسسات ، وبالتالي يمكن اكتشاف أي حالات أو ممارسات مخالفة لهذه القواعد وتشخيصها ، ومتابعتها دون التجني على أي مؤسسة أو على القائمين عليها . ومن المتوقع لمثل هذا الميثاق ، إذا تم تليله وتفعيله ، أن يكرس استقلالية المؤسسات الأهلية ، ويضعف من قدراتها في إنجاز العام 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 حكرا على أحد ولا سلكا المؤسسة أو مجموعة مؤسسات بعينها ، وأن لا يستعمل بشكل خاطئ ، وأن لا يحرا ليخدم أغراضا محتدة المؤسسة ما في وقت ماء ويمكن لهذا الميثاق أن يعتمد مؤشرا متطورا لقياس مدى التزام المؤسسات بقيم النزاهة ، والحكم الصالح ، وأنظمة الشفافية والفاعلة في المؤسسات الأهلية . كما يشمل هذا الميثاق مجموع الالتزامات والإجراءات والوثائق ، التي يجب أن تعتمد المؤسسات كافة ، قور تسجيلها في وزارة الداخلية او الجهة المختصة ، كي تتمكن من ممارسة عملها

4- الضغط والتعبئة والتأثير للإصلاح ومكافحة الفساد 110

يؤدي المجتمع الأهلي شورا حيويا في مقاومة الفساد ، وذلك من خلال التأثير في وضع السياسات العامة وتعبئة الموارد التي تعزز الشفافية والمساءلة وإدارتها 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

1- الضغط على الحكومات ومطالبتها بنشر المعلومات حول قضايا الفساد الإسهامها في نشر الوعي حول هذا الأمر

2- الضغط لإقرار قوانين وأنظمة ، إذ نجحت المنظمات غير الحكومية في بعض البلدان العربية في لقت نظر الراي 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

بناء شبكات إقليمية ووطنية للنزاهة 111

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

1- إنشاء بنك للمعلومات ، وإنشاء قاعدة بيانات المنظمات العاملة في مجال محاربة الفساد والتنسيق بينها في تبادل المعلومات والخبرات والتجارب الناجحة

2- الإفادة من شبكة الإنترنت في الحصول تلقائياً على أي معلومات اور بيانات تحتاج إليها لممارسة نشاطها وتنفيذ برامجها

وبالرغم من أن عند المنظمات الأهلية المحلية المسجلة لدى وزارة الداخلية حتى العام 2014 بلغ 2778 منظمة في الضفة الغربية وقطاع غزة تعمل في مناحي الحياة المتعددة ، إلا أنه ما زالت المؤسسات المتخصصة في ملاحقة الفساد محدودة النشاطات في مجال تعزيز النزاهة والشفافية ، وعلى الرغم من التسارع دائرة المؤسسات الأهلية التي بدأت تتضمن برامجها نشاطات تتعلق بمجال تعزيز النزاهة ومكافحة القاء في مجالي التوعية بمخاطره واشكاله وطرق مكافحته ، وذلك بالتعاون مع هيئة مكافحة الفساد حيث ساهمت الهيئة في تمويل بعض النشاطات لعدد من المؤسسات الأهلية في مجال التوعية بقانون مكافحة الفساد ودعمت بعض المشاريع الطلابية ، وبأدر عدد من المنظمات الأهلية التشكيل ائتلافات ، وتنسيق الجهد ، ومن أبرزها الائتلاف الأهلي لشفافية الموازنة العامة ، ومأسسة المنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن .

2- الإعلام ودوره في مكافحة الفساد 112

تتزايد أهمية الإعلام بصفته الأداة الأكثر تأثيراً في عملية الاتصال بال جماهير ، ويتضح ذلك من خلال مندى الدور الذي يلعبه في التغيير والتطوير الاجتماعي ، فعن طريق التنريف كوظيفة أساسية لوسائل الإعلام يكتب الأفراد ، ويطورون كل ما يريد بثقافتهم من عادات وتقاليده 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 التقويم والمتابعة والتصحيح ، أو تصويب المسار في مناحيها المختلفة ؛ مما يرقى بالإعلام ليحتل دور الشريك أو المتطلب الإيجابي في التطوير التمويهي وعسلية التنمية المستدامة ، حيث يقوم بتحريك الفعاليات المختلفة الحكومية والشعبية ، بما في ذلك قوى المجتمع المدني المختلفة من القطاع الخاص والمؤسسات غير الرسمية والأحزاب ، وغيرها لحد طاقتها المشتتة ، وتوجيهها لإنجاح خطط التنمية ، ومن هنا ظهر ما يعرف بمصطلح (الإعلام التموي) الذي يعني باختصار ربط وسائل الإعلام بخطط التنمية وبرامجها 112

دور مراكز البحث واستطلاعات الرأي كركيزة من ركائز النظام الوطني للنزاهة 112

يقدم الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء ومراكز البحث واستطلاعات الرأي قاعدة معلومات متطورة حول قضايا السكان ، والاقتصاد ، والإعتمر ، والثقافة ، والعمل والبطالة والتنمية ، وقضايا اجتماعية مختلفة وهذه المعلومات تعرف بالمجتمع والواقع الفلسطيني ، وتساهم في التشخيص المعرفي

، وتكشف التطور وعناصر القوة والضعف والاختلالات والنواقص ، وتسهم قادة المعلومات هذه في دعم العمل من أجل التغيير والتطوير ، وتسهم مركز استطلاع الرأي العام في التعرف على المزاج العام والثقافة السائدة في كل لحظة سياسية ، أو حدث محلي ، وتقدم الاستطلاعات مؤشرا للموقف العام من الأداء الحكومي ، وأداء القوى السياسية ، والفساد ، والرغبات والحاجات ، ويساعد هذا النوع من المعرفة في التغيير في طرح مواقف وشعارات التصويب العمل ، ومعالجة المشكلات ، خاصة في ما يتصل بقضايا الفساد ، ولقد بينت استطلاعات الرأي العام الفلسطينية ، مثلا ، وجود أكثرية تصل إلى 84 % تعتقد بوجود فساد في مؤسسات السلطة ، ويطالب 95 % من المواطنين بمحاسبة كل من يثبت تورطه في الفساد و ان هذا النوع من المعرفة بشكل أفضل وأقوى من المقاومة الفساد . 112

3- المؤسسات الاجتماعية ودورها في بناء ثقافة النزاهة 113

تلعب المؤسسات الاجتماعية ، على اختلاف أشكالها ، دورا مهما 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 سنويا ، حيث تسهم هذه الجمعيات التربوية والأندية لا سيما أندية الأطفال ونوادي القراءة ، وجهات إعداد برامج الأطفال في الإذاعة والتلفاز في تشكيل هذه القيم المعززة لثقافة النزاهة والساقية السلوك الفاسد والفاستين وتتبنى هذه القيم . ومن أجل توعية فئة الشباب الناشئ بمفاهيم خاصة ، كمحاربة الفساد ، وتعزيز النزاهة والمعاملة 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 وهر المال العام ، ومثل قصص الأطفال التي تتحدث عن الأشكال المختلفة لهذه المفاهيم ، بتطوير مفاهيم بسيطة تكون في متناول الفئة المستهدفة من الأطفال ، وتراعي مستوى تطوره . ومن الوسائل الأخرى التي تقوم بها هذه المؤسسات الاجتماعية ، كالمخيمات الصيفية عمل عروض مسرحية ، تصرح هذه المفاهيم بطريقة مبسطة ممتعة ، تجمع بين التفوق واكتساب المعارف والقيم . كك لجا بعض الأندية الثقافية إلى طرح مسابقات وجوائز لكتابة قصص عن كيفية محاربة الضاد ، عندما ترى حالة فساد ماء في المدرسة أو الشارع أو البيت ، وتشجع على اقتراح الحلول وتقديم البديل وقد أعطت هذه الطرق نتائج قيمة في العديد من دول العالم

التربية والتعليم ودورها في بناء ثقافة النزاهة 113

لا جدال اليوم حول أهمية التعليم (بمعناه الواسع من خلال المؤسسة التربوية في حياة الإنسان باعتباره هذا أساسيا من حقوق الإنسان ، فمع تقدم المجتمع وتطوره ، تطور الاهتمام بموضوع التعليم للجميع ، فمثلا لم يعد التعليم منصبا على الذكور دون الإناث كما كان عايقة ، ولم يعد محصورا يقتات دون أخرى ، بل أصبح متاحا للجميع ، وتلعب الدولة في هذا المجال دورا مهما من خلال جعل التعليم إلزاميا على الأقل في المرحلة المدرسية الأولى ، إضافة إلى جعله مجانية و من أجل تشجيع الفئات الفقيرة والمهمة على التوجه نحو

التعلم الذي هو بالنسبة لهم الطريقة الوحيدة الخلاص من الفقر ، كما أنه بالنسبة للنول ضروري جدا لنموها وتطورها ، **113**

ولا تقتصر أهمية التعليم على تزويد الفرد بالمعارف ، بل تزداد أهمية التعليم ودوره في نمو المجتمعات وتطورها ، من خلال فترة المؤسسات التعليمية بمستوياتها المختلفة (رياض الأطفال والمدارس والجامعات) على غرس الكثير من القيم وتنميتها ، مثل النزاهة والمساواة والعدالة الاجتماعية ، والح بالمسؤولية ، ومكافحة الفساد . **114**

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

وتقوم المدارس والهيئات التدريسية فيها يلعب دور رئيس إلى جانب الأسرة والمجتمع في تعليم قيم النزاهة والصدق والأمانة ، والتعرف على أشكال الفساد المختلفة ، وكيفية محاربتها على الأصعدة كافة ، ويأتي هذا الدور المهم للمدرسة انطلاقا من موقع المدرسة في النظام التربوي في المجتمعات المعاصرة ، ومن تظها التربية الفرد في أكثر مراحل حياته أهمية على تحديد شخصيته **114**

واعترافا بدور المدرسة في بناء فمب صالحة لتشييد صرح البناء الاجتماعي السليم والمتطور ، دأب المرربون والمفكرون والباطون على الناي بان تحقيق الديمقراطية وارساء القيم الأساسية للمجتمع مرهون ، إلى حد كبير ، بتحقيق الديمقراطية في المؤسسة التعليمية التربيرية . ويبيتون في الوقت ذاته أن التربية على قيم المواطنة لا يمكن أن تتحقق من خلال دروس مثل التربية الوطنية أو التربية المدنية وحدها ، فرغم أهمية هذه الدروس وقيمتها المعرفية ، إلا أن التربية على قيم المواطنة تحتاج لتحقيقها إلى عمل مكثف ومجهود المتواصل لإرسائها ، من خلال اندماج هذه القيم في المعارف المدرسية جميعها ، إضافة إلى تضمينها في الأنشطة التربوية المدرسية اليومية الأخرى ، وفي النظام التربوي المدرسي برمته ، حتى يتحقق الهدف المنشود وقد جاءك توصيات المنظمات الدولية المسؤولة عن قطاع التربية والتعليم في العالم وقراراتها ، مثل منظمة اليونسكو واليونسيف ومكتب التربية العالمي وغيرها ، لتؤكد الدعوة إلى إعفاء البرامج التعليمية والكتب والوسائل ، يتضمينها القيم الكفيلة بتكوين المواطن الحز ، والمتضامن المسؤول المستفتح 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 ، وأحترام الآخرين ، وتطوير معنى المسؤوليات الاجتماعية في سياق التعاون والتآزر والاستقلال المتبادل

كما ذكر آنفا فإن تعزيز قيم النزاهة يحتاج إلى تكافل جهود من الأطراف ، جميعها من البيت إلى المدرسة إلى المجتمع ، باعتبار هذه الفئة أكثر فئات المجتمع شانزا بالنظام التربوي ، ولأن مخرجات هذا النظام أكثر تأثيرا : في تنمية المجتمع ومستقبله ، وذلك من خلال العكاس ما يتعلمونه على تعاملهم مع قضاياهم وقضايا مجتمعهم . ومن أجل الوصول إلى تحقيق ذلك ، لا بد من تضمين عدد من القيم المناهضة للفساد ، وممانعته ، إضافة إلى قيم المحافظة على المال العام ، ونبذ كل أشكال الفساد ، بما فيها الوساطة والمحسوبية ، وإشاعة أهمية الإبلاغ عن الفاسدين ، إضافة إلى برنامج خاص بالناشئة يتضمن ما يأتي

- تعريف فئة الناشئة من الشباب في المدارس بمنظومة النزاهة ، وبمنظومة الفساد من حيث أشكاله ، ، وأسبابه ، ونتائجه ، وسبل مكافحته والحد منه . ويمكن القيام بذلك من خلال إدراج هذه المفاهيم ضمن المنهاج المدرسي التربوية المدنية مثلا ، وبإشعاجها في المناهج الأخرى ، كذلك من خلال تخصيص حصص دراسية معينة لمناقشة هذه المفاهيم ، والعمل على توعية الطلاب بها ، وتعميق معرفتهم بها ، ويمنع هذا الأمر انتقال بعض الأفكار الخاطئة إلى النشء ، مثل : اعتبار بعض أشكال الفساد كامور مسلم بها ، أو خم اعتبار بعضها من اشكال الفساد مثل الوساطة 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 افعالهم وعواقبها . 115
 - رفع وعي قطاع الشباب في الجامعات بقضايا الفساد ، من خلال رفع قدرة الجامعات على تطوير امساقات متخصصة في كيفية بناء نظام نزاهة وطني ، والتعريف بمفاهيم النزاهة والمساءلة والشفافية والتعريف بمفهوم الفساد ومخاطره وآثاره ونتائجه وسبل مكافحته 115
 - تطوير قدرة المعلمين على إنخال مفاهيم مكافحة الفساد في العملية التعليمية ، من خلال تدريبهم على الاستعانة بهذه المفاهيم ، بشكل يتكامل مع أساليب التعليم التي يستخدمونها في تقديم دروسهم ومحاضراتهم ، وخصوصا في إبداع الأساليب التفاعلية التي تعتمد دراسة ومناقشتها حالات تتعلق بالقياد 115
 - نشر الوعي المجتمعي ضد ظاهرة الفساد ، وتسهيل حصول الباحثين ، ومنظمات المجتمع المدني والقطاعين العام والخاص ، والمدارس والجامعات ، على المنشورات والمواد المتوافرة حول هذا الموضوع 115
 - تشجيع الطلبة وخاصة في المرحلة الجامعية على كتابة أبحاث ودراسات ذات علاقة بالفساد ومكافحته وذلك من خلال توفير الدعم لهم ضمن الإمكانيات المتاحة .
- ومن هنا تتضح أهمية العملية التربوية في مؤسسات التعليم المختلفة في غرس قيم النزاهة ، ومحاربة الفساد و لأن هذه القيم تؤسس الفئة الشابة للخروج إلى مجتمع العمل والمعرفة ،

فإذا تعلمت هذه الفئة وانشئت على اس صحيحة وسليمة من احترام القانون ، وتقدير للمجتمع ، وتعزيز القيم والأخلاق ، فإنها ستكون من أهم ضمانات وجود حكم سليم

5-المؤسسات الدينية ودورها في بناء ثقافة النزاهة 116

لأن الأديان السماوية تجمع على أهمية تعزيز القيم والأخلاق والسلوك النزيه وضرورتها ، من أجل بناء مجتمع قوي ، والالتزام بالضوابط التي تحث على العدالة والمساواة ، واحترام كرامة الإنسان ، والابتعاد عن الرشوة ، وعن الفساد بشكل عام ، ولأن الدين في المجتمعات الشرقية عامة والمجتمعات العربية خاصة يعتبر مرجعية ثقافية وقيمية تحكم الكثير من سلوكيات الأفراد في تلك المجتمعات . ولا شك أن الأديان السماوية كرسست العديد من القيم والأخلاقيات والسلوكيات المضادة للفساد التي لا بد من الاستفادة منها لتحسين المجتمع ضد الفساد فإن الاستفادة من الأديان السماوية في غرس قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المالية ، مسألة لا بد منها ومهمة في مكافحة الفساد وتعزيز وتصيد قيم الخير والنزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المسألة .

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 أجمع 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 الأديان السماوية جميعها تحارب الفساد والمفسدين ، وتدعو إلى الصلاح والإصلاح ، ومن الضروري استثمار ذلك بالطلب من العاملين في مواقع المؤسسة الدينية على ترسيخ ثقافة النزاهة

فالديانة الإسلامية تم القاد بشدة ، وتدينه أشد الإدانة ، وقد بينت الأحكام الشرعية عظم جرم كل من ياكل 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 قسد " إلى خمسين مرة . والفساد في اللغة والتعبير القرآني هو : خروج الشيء عن الاعتدال ، ويزاده الصلاح ، ويكون ذلك في النفس ، والبدن ، والأشياء الخارجة عن الاستقامة . قال تعالى : الفسدت السموات والأرض { 116

المؤمنون / 71] . لو كان فيهما آية إلا الله لفسدتا { (الأنبياء / 22] ، وقد تناول القرآن الكريم كلمة الفساد بمعان مغايرة ، يجمعها الأصل اللغوي ، مع اختلاف المفسرين فيها . فمثلا 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 ، وهو كل فساد كان في أرضي ، أو مال ، أو دين ، أما الفساد في نهاية الآية فيعني : لا تعمل بالمعاصي والتجبر والطغيانه 117

ويقول الله سبحانه ، أيضاً 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 } . 117

ويحذر الله سبحانه وتعالى الناس جميعا في نصوص القرآن من شيوع الفساد ومظاهره ، ومن وجود القاد وانتشاره ، ولا يقتصر ذلك على الأحكام الشرعية التي توجب على الرعية عدم طاعة الحكام الفاسدين ، ومحاسبتهم ، والإنكار عليهم ، وحتى خلعهم ، وإنما أيضا من خلال تثبيت سنة من سنن التاريخ ، وتقرير القانون الذي يحكم حركة الشعوب رقيقا واضمحلالا وتفككا ، فالله سبحانه وتعالى يحذر من أن من أهم أسباب انهيار الأمم وزوالها وتفككها ونفسخها شيوع مظاهر الفساد في الدولة ، وسكوت الدولة عن المعاصي في الأمة والمجتمع ، وعدم قيام الناس بواجب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، وأن انتشار الفساد وتفشيته في مجتمع ماء وتفك الأمم بسببه ، لا علاقة له بكون هذه الشعوب مسلمة أو غير مسلمة **117**

لما في الكتاب المقدس فإن العهد الجديد (الإنجيل) يبين أن الله يرى أنواع الفساد كلها كخطايا ، وذلك يعني أن الإنسان الذي يرتكب هذه الممارسات لا يرضي ربه ، وأن الإنسان الفاسد لا يستطيع أن يغير أفعاله سن 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 الماء حياتي ، الذين في أيديهم ذيلة ويميلهم ملانة رشوة مزامير 26 و 27 من 9-10 ، و لذلك ا طرحوا عنكم الكتب وتكلموا بالصدق كل واحد مع قريبه ، لأننا بعضا أعضاء البعض ، أغضبوا ولا تخطئوا لا تغرب الشمس على غيظكم ، لا تعطوا إبليس مكانا أفسس 4 من 25-28- **117**

ويشير العهد القديم (التوراة) إلى أحد أكبر نقاط الضعف في الحياة الإنسانية ، سواء من الناحية الشخصية أو الاجتماعية أو الحكومية ، ألا وهو الفساد ، إذ يظهر الفساد بأشكال وأنواع عديدة ، وتعد رشوة موظفي القطاع العام والقضاة من أكثر اشكال الفساد كرفاء أنها تضعف الأساس القانوني للمجتمع . وتحث التوراة من الفساد الحكومي والقضائي ، لأنها يمكن أن تفسد الرؤيا حتى لأكثر الناس تدينا وصلاخا ، فحسب راي التوراة الفساد لا يأتي على شكل الرشوة المالية فقط ، بل هناك نوع خفي من الفساد وهو الفساد الناتج من المصلحة الذاتية ، هذا النوع من الفساد يؤدي إلى ضيق التفكير ، ويؤدي إلى ثمار المجتمع على المدى الطويل والفساد حسب المفهوم اليهودي يتضمن العنصرية ، والتعصب ، وعدم مراعاة مشاعر الآخرين ، و التطرف الآراء معينة ، ويل للأمة الخاطئة الشعب المثقل بالإثم ، ذرية مرتكبي الشر ، أبناء الفساد " (سفر أشعياء ،) Parshas shoftim 4 : 1.69 **118**

ومن هنا نجد أن الكتب السماوية الثلاث تمت الفساد وحثت على تجنبه وجاء ذكر الفساد بشكل واضح على أنه فعل مذموم ومن يرتكبه يغضب الخالق عز وجل

6-القطاع الخاص ومكافحة الفساد **118**

من الأهمية بداية أن تحاول وضع تعريف واضح وشامل لمفهوم القطاع الخاص ، فإذا كان القطاع العام هو كل ما تعود ملكيته للدولة ، وتكره بمعرفتها ووسائلها ، فتكون ملكيته للمواطنين كافة مجتمعين ، فإن القطاع الخاص هو كل ما يملكه المواطنون متفرقين ، ويديرونه بمعرفتهم ووسائلهم ، تحت 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 إنها تنتمي إلى القطاع الخاص ، بحيث لا يتقاضى أفرادها الخلا من خزينة الدولة ، بل يعملون بوسائلهم وطرقهم ، لكسب معيشتهم ، وتحسين دخلهم وتطويره ، بعيدا عن المال العام ، وذلك حيث الملكية والإدارة

أما من ناحية الأهداف فيفترض بان كل عملي اقتصادي ، سواء كان علما او خاماء بهدف بصورة مباشرة او غير مباشرة إلى تعزيز عملية التنمية باعتباره قطاعا اقتصاديا وطنيا منتخب إن زيادة دور القطاع الخامت ليست مطلوبة لذاتها ، وإنما لما تحققة المنافسة والكفاءة من ترشيد في استخدام الموارد الاقتصادية ، كما أن قيام القطاع الخاص بدوره لا يعني فقط السماح له بفرص جديدة ، ومزايا خاصة والمما يعني كذلك أن يتحمل مسؤوليته كاملة . وإتاحة الفرص لدور أكبر للقطاع الخاص لا تعني إطلاقا إزاحة الدور الدولة ، ولكنه تطوير الأسلوب تشغل الدولة بحيث يغلب التدخل عبر السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية ، على التدخل بالأوامر والتنفيذ المباشرة 118

هذه المسؤولية تستوجب النظر إلى القطاع الخاص بوصفه جزءا من المجتمع المثاني ، أكثر مما كان في الماضي ، ومن الملاحظ أن بعض شركات القطاع الخاص ، في العديد من بلدان العالم الصناعي ، أصبحت وأعية لهذه المسؤولية ، وتتصرف وفق قواعدها ، بعيدا عن الفكرة التقليدية ، المتملة بأن رأس العمل الخاص يسعى لتعظيم الثروة والمنفعة الذاتية وحسبه ، الأمر الذي يشجع بعض العاملين فيه إلى المبادرة بتقديم الرشوة أو الإغراءات لإفساد الموظف العام ، بصرف النظر عن الأضرار التي قد يسببها للمصلحة العامة . لقد أصبح القطاع الخاص يرى أن ربحية مشاريعه ونموها مرتبطان ارتباط عضوية جرفاهية المجتمع ككل ، الذي يجب أن يتصرف أعضاؤه جميعهم وفق منظومة متوازنة من الحقوق والواجبات ، وفي موازاة ذلك سعت الحكوماته 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

وبخصوص دور القطاع الخاص الفلسطيني كركيزة من ركائز نظام النزاهة الوطني

لا شك أن القطاع الخاص يتحمل نصيبه من مسؤولية مكافحة الفساد ، بوصفه جزا نشطا من مؤسسات المجتمع المتقي ، ويمكن أن يكون قدوة لغيره ، تقنية الممارسات العائلة والشفافية الإنجاز تعاملاته ، ولهذا السبب لا يد للقطاع الخاص من أن يلعب دورا كبيرا وطوية في مواجهة الفساد . وتد حوكمة الشركات من الطرق المهمة لمشاركة القطاع الخاص في مكافحة الفساد ، وذلك عن طريق ترسيخ الأنظمة المتعلقة الحوكمة ، وتحسين معايير المحاسبة ، وتعزيز قوانين مكافحة الرشوة ، واعتماد مكونات السلوك ، واعتماد مبدأ الحوار ، وممارسة أساليب الضغط والتأثير اللوبي (في خدمة ذلك .

أما عوامل تعزيز النزاهة في القطاع الخاص فهي

1- 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 واعمال القانون . ويترجم هذا المفهوم من خلال العمل من أجل كفاءة اقتصادية علياء وحماية حقوق المساهمين والمستهلكين ، ومعالجة المشكلات

الناجحة عن الممارسات الخاطئة من قبل الإدارة الخاصة بالشركات ، والمثقفين الداخليين أو الخارجيين ، أو من قبل شغل مجال الإدارة ، بما يعرق انطلق هذه الشركاء 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 . وتحد منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية " إطار تفصيليا لكي تستوفي الشركات شروط الحوكمة ، من أهمها : 120

- توفير الحماية للمساهمين في هذه الشركات ، وتوفير ما يسهل لهم ممارسة حقوقهم 120
- توفير معاملة متساوية للمساهمين كافة ، سواء أكانوا وطنيين أو أجانب ، كما ينبغي إتاحة الفرصة للمساهمين كافة للحصول على تعويض فعال عن انتهاك حقوقهم 120
- ضمان القيام بالإفصاح السليم ، في الوقت المناسب عن الموضوعات المهمة المتعلقة بالشركة كافة ، بما في تلك المركز المالي ، والأداء ، وحقوق الملكية 120
- ضمان التوجيه والإرشاد الإستراتيجي للشركة ، والرقابة الفعالة لمجلس الإدارة على إدارة الشركة ، ومحاسبة مجلس الإدارة عن مسؤوليته أمام الشركة والمساهمين . 120

ولا يمكن فصل ملامح الحوكمة تلك على 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 نظامه المنشآت وهو الذي يضم ، على سبيل المثال ، عيادات الاقتصاد الكلي ، ودرجة المنافسة في أسواق المنتج ، والبيئة القانونية والتنظيمية ، يضاف إلى ذلك عوامل مثل : أخلاقيات الأعمال ، ومدى إدراك الشركات المصالح البيئية والاجتماعية ، للمجتمعات التي تعمل فيها الشركة التي يمكن أن يكون لها أثر على سمعتها ونجاحها في الأجل الطويل 120

إن قيام المنشآت التجارية الفلسطينية بتطوير مستوى الحوكمة فيها عملية أساسية ، تستهدف تحقيق منجزات جوهرية للشركات ، والاقتصاد القومي على حد سواء ، وقد أحتوت التشريعات التي أصدرتها السلطة الوطنية التنظيم القطاع الخاص على عدد من القواعد والمبادئ ، التي تدخل ضمن قوات الحوكمة المعمول بها دوليا - وفي الاتجاه ذاته ، فقد ارتأت هيئة سوق رأس المال ، ويعد التنسيق المباشر مع سوق فلسطين للأوراق المالية ، وسلطة النقد ، ومؤسسة التمويل الدولية ، ومؤسسة امان ؛ ارتأت وضع قواعد الحوكمة الشركات في فلسطين وخاصة أن هذا الموضوع شهد اهتماما متزايدا من قبل الدول المختلفة في العالم ، ومن قبل المؤسسات الدولية ، وذلك على ضوء

الانهيارات الاقتصادية والأزمات المالية التي شهدتها بعض الدول في شرق آسيا وأمريكا اللاتينية ، وأمريكا وأوروبا ، وما تبع ذلك مع بداية القرن الحالي ، من فضاءات مالية واقتصادية ، الفت بالعديد من الشركات الكبرى ، وعليه فقد تم تشكيل اللجنة الوطنية لحوكمة الشركات في فلسطين ، تتألف من ممثلين عن جهات رقابية اقتصادية وقانونية وأكاديمية متنوعة ، وقد قررت اللجنة الوطنية لحوكمة الشركات تشكيل فريق في العمل على صياغة مدونة قرأت حوكمة الشركات ، وفقا لأسس وخطة عمل وضعتها اللجنة ، من قبلها ، واعات ونشرت على الصفحات الإلكترونية لعدد من المؤسسات 121

إذن تركز الحوكمة بالمفهوم الحديث على مبادئ أساسية هي : النزاهة ، المحاسبة ، المسؤولية ، الثقافية . إن نجاح أي شركة في الالتزام بالمبادئ مسابقة الذكر يمكنها 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 ، يقصد تقليل المخاطر إلى الحد الأدنى ، وذلك من 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 تكون الضوابط الخارجية للحوكمة ، ويفترض أن تتم هيكلة هذه المؤسسات ، وأن يتم اتباع منهجية عملها ، حسب الظروف المميزة لكل بلد ، ويجب التأكيد هنا أن غياب الضوابط الخارجية ، أو عدم ملامتها للظروف المحلية بشكل سببا رئيسا لفشل إدارة المنشآت التجارية ، بغض النظر عن مدى نجاحها في تطبيق الضوابط الداخلية . 121

استنادا للمبادئ الأساسية السابقة ، فإن الحوكمة الحديثة في المنشآت التجارية تتكون من الإجراءات العملية الآتية : 121

- ينتخب المساهمون المديرين الذين سيمتلونهم 121
- يصوت المديرون على الموضوعات الرئيسية ويتبنون رأي الأغلبية 121
- تتخذ القرارات بطريقة شفافة لكي يتمكن المساهمون وغيرهم من وضع المديرين موضع المساعلة 121
- تتبنى الشركة مواصفات قياسية المحاسبة ، وتوفير المعلومات اللازمة لتمكين المديرين والمستثمرين ، وأصحاب المصلحة الآخرين ، من اتخاذ القرارات 121
- تلتزم سياسات الشركة وممارسات أنشطتها بالقوانين الوطنية السارية 121

وقد بدأت بعض الشركات المساهمة العامة في تطبيق مدونة حوكمة الشركات في فلسطين حيث التزم البعض منها في تضمين التقارير السنوية قيمة مكافآت ونفقات أعضاء مجلس الإدارة ، بدأت بعض الشركات بالالتزام في الإفصاح لدى هيئة سوق رأس المال والبورصة عن بعض المعلومات المؤثرة

أو قد تؤثر على نشاطات الشركات المساهمة العامة أو حقوق المساهمين ، ونشرها على الموقع الإلكتروني للهيئة والسوق المالي البورصة 122

بعد أن أنهت اللجنة الوطنية للحوكمة إعداد مدونة حوكمة قواعد الشركات إذ جرى تعاون وثيق ما بين ائتلاف أسان وهيئة سوق رأس المال في العمل على رفع وعي الشركات باحكام المدونة ، وفي إطار تعزيز الرقابة على مدى الالتزام بتطبيق أحكام المدونة وضمن تعزيز الممارسات الفضلى في الشركات طورت الهيئة وبالتعاون مع مؤسسة التمويل الدولية (HFC) وبدعم من اسانه نموذج قياس حوكمة الشركات SCORECAD ، وقد جرى تطبيقها على عدة شركات كمرحلة تجريبية خلال عام 2014 . 122

2- **تحسين معايير المحاسبة** من الإستراتيجيات الرئيسة لمكافحة الفساد من جانب القطاع الخاص تحسين معايير المحاسبة ، قائلقارير المالية السليمة مهمة ، في إطار الجهود اللازمة لمكافحة الفساد ، ذلك أنها تجعل من الصعوبة بمكان التستر عن الدفعات والخدمات غير المشروعة ، ويخاصة بالنسبة للشركات التي تعمل في أسواق مختلفة ، وتستطيع النفاذ إلى مختلف الممارسات المحاسبية المربكة أو المضللة ، وفي هذا السياق تتعاضد أهمية معايير المحاسبة ، مع الاستمرار في عولمة الأسواق ، وتسعى الشركات النفاذ إلى مجموعة أكبر من المستثمرين ، ولا تعود أمسية نوعية المعلومات مفيدة بالموقع الجغرافي ، أو بصناعة محددة ومن الممكن أن يؤدي الاستمرار في تطوير معايير المحاسبة العالمية واعتمادها ، إلى وصول أنظمة المحاسبة والتدقيق العالمية إلى نقطة التقاء ما 122

3- **تنفيذ قوانين مكافحة الرشوة وتعزيزها** : تشكل اتفاقية مكافحة رشوة مسؤولي القطاع العام الأجنبي في عمليات الأعمال العالمية ، الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الموقعة في العام 1999 ، خطوة مهنة في مكافحة الفساد ، وقد لاقت الاتفاقية ترحيباً من مجتمع الأعمال عندما تم التوقيع عليها ، وذلك بصفتها احد التدابير التي سدين 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 ثانية من هذا القطاع ، من خلال التوقيع على معاهدة داخلية في هذا الشأن ؛ الأمر الذي سيعزز من فرة المجتمع الفلسطيني على محاربة الفساد ، إضافة إلى جهود منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ، هناك جهود أخرى ، تبذل في إطار مكافحة الفساد ، ألا وفي تطوير مبادئ الأعمال لمواجهة الرشوة ، الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية ، ومنظمة البساطة الاجتماعية ، وذلك بالاعتماد على المدخلات التي حصلنا عليها من الشركات والأوساط الأكاديمية ، والنقابات العمالية ، وغيرها من المنظمات غير الحكومية ، ومن الممكن لهذه المبادي أن تشكل نقطة بداية جديدة للشركات لتطوير ثقافة قائمة على الثقة وعدم التسامح إزاء الرشوة 123

4- **اعتماد مدونات السلوك** : يشكل اعتماد مدونات السلوك من قبل مؤسسات القطاع الخاص أحد أهم المعايير التي تحدد مدى التزام الشركات المساهمة العامة باس الحاكمية الصالحة .

وينبغي أن يتبع ذلك تقرير سنوي صادر عن مراقبي السلوك (Behavior control officials) ، لتوثيق المعلومات المتعلقة بخرق مبادئ مدونات السلوك " و " ليل السلوك الجيد " ، من قبل الشركات المساهمة العامة وتعميمها 123

5- **اعتماد مبدأ الحوار بين القطاعين الخاص والحكومي** : ويعد هذا الحوار أساسا 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 123

6- **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 123

7- **الأحزاب السياسية (الفصائل والقوى السياسية)** : تعتبر الأحزاب السياسية وتحدها من المظاهر الجوهرية للديمقراطية ، وتتنقي الديمقراطية بانتفاء تعدد الأحزاب والغائها ، وتلعب الأحزاب دورا كبيرا في تقويم السلطة وكشف عيوبها وتقويمها بالاتجاه الصحيح ويذهب الكثير من علماء السياسة على تعريف الأحزاب - على إنها تجمع أو اتحاد بين مجموعة من الأفراد ذات مبادئ وأفكار ومصالح ولذة حيث يكون لهم أهداف سياسية معينة يسعون على تحقيقها وللأحزاب الفاعلة والمؤثرة في الجماهير دور مهم وفعال في تنقيف وتوعية وتنوير الجماهير من خلال المحاضرات والندوات والمذاكات لجميع فئات المجتمع ، وتأخذ تلك الأحزاب أيديولوجيات مختلفة حسب توجهها فمنها يسارية ليبرالية ومنها يمينية متشددة ومنها وسطية معتدلة وتأخذ تلك الأيديولوجيات حسب بيئة المجتمع وطابعه القومي

ولكل حزب برامج العملية وطروحاته التنقيفية الواضحة والتميزة عن غيره حيث تطرح تلك البرامج من خلال قنوات إعلامية كالصحف والمجلات وقنوات تلفزيونية خاصة بالحزبية حيث تعتبر تلك البرامج بمثابة آراء وافكار تمد المجتمع بها وكذلك تسلط الضوء على مساوى قرارات وسلوك النظام السياسي الحاكم اتجاه المجتمع وتطرح طول لتلك المشاكل التي تخنق المجتمع عبر أيديولوجيتها وفلسفتها التي تريد استقطاب الجماهير حولها

وتعتبر الانتخابات من أدوات الديمقراطية الهامة التي تحقق توازن في منظومة العمل السياسي في المجتمع وكذلك تفرز تلك الانتخابات الكتل والأحزاب الفائزة ، التي تستلم السلطة وتدير الحكومة وتسيطر على البرلمان باغلبية . أو أحزاب تكون خارج السلطة لتقف في صف المعارضة فتلعب دور المراقبة والمحاسبة على الحزب أو الأحزاب التي تشكل الحكومة ، وعلى الأحزاب في جميع المواقع ان تكون ملزمة بقوات النظام الديمقراطي ومبادئه التي ينص عليها دستور البلد الذي يحمي ويصون ويضمن تلك المبادئ 124

دور الأحزاب السياسية الفلسطينية كركيزة من ركائز نظام النزاهة الوطنية 125

عن القانون الأساسي الفلسطيني تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها حقا من الحقوق السياسية ، الفن نصت المادة 26 من القانون المتكور على أن الفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية ، أفرادا وجماعات ، ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية : تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها وفقا للقانون . ورغم أن القانون الأساسي يحيل مسألة تنظيم تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها إلى قانون خاص يصدر بهذا الخصوص ، إلا أن المجلس التشريعي الفلسطيني لم ينظم هذه المسألة ، ولم يصدر أي قانون خاص بالأحزاب السياسية على الأحزاب السياسية الفلسطينية بالإضافة لدورها المناط بها في بناء نظام ديمقراطي ، والمساهمة في بناء الإرادة السياسية لمكافحة الفساد على الصعيد الوطني ، وتبلي مبادئ الشفافية ، ونظم المساطة في أعمالها ، وفي اساليب عملها وآلاته ، بما في ذلك تعزيز الانتخابات العامة الداخلية ، و الطلب من عليها في البرلمان المشاركة في الرقابة الفعالة تعبيرا عن رغبتهم في مكافحة الفساد ، وعدم إعطاء غطاء سياسي للفاستين لتبرير أعمالهم والإفلات من العقاب . وفي الأحوال جميعها فإن الأحزاب والفصائل الفلسطينية التي تشارك بالانتخابات عليها أن تقدم تقريرا شقاق عن أعمال التمويل الحملات الانتخابية ، وأن تقدم تقارير مالية عن الأموال التي تستلمها من الخزينة العامة للسلطة . معظم السائل الفلسطينية لا ترى مزا لإقرار قانون رسمي لعمل الأحزاب فل إعلان الدولة وإنهاء الاحتلال

125

رابعا : تحديات نظام النزاهة في الوطن العربي 126

على ضوء دراسة إقليمية تمت عام 2009-2010 لفحص نظام النزاهة العربي ، شاركت فيها منظمات الشفافية في كل من فلسطين (أمان) ، ولبنان ، والمغرب ، بإشراف ومساعدة من منظمة الشفافية الدولية استهدفت تقديم تحليل شامل للفساد في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ، تحت عنوان : تعزيز الثقافة والديمقراطية في المنطقة العربية ، وتم اختيار أربعة بلدان عربية في مصر ، ولبنان ، وفلسطين ، والمغرب . وقد كشف استعراض واقع نظام النزاهة الوطني في البلدان الأربعة عن قضايا شائعة بين هذه الدول ، بعض هذه القضايا مفاهيمية ، مثل محدودية فهم الشفافية في إدارة الشأن العام ، والاستقلالية والحيادية المؤسسات الرقابة في الدولة ، و أيضا مفهوم المساعلة ، وبعضها الآخر قضايا ملموسة بدرجة أكبر ، مثل غياب القوانين التي تحمي الميغين على المخالفات وتشجعهم على الإبلاغ . إلا أن التحديات التي تواجهها مصر ، ولبنان ، والمغرب ، وفلسطين في نظام النزاهة الوطني

الخاصة بكل منها تعد مثلا على التحديات الناشئة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ككل ،

ومن هذه التحديات 126

1- طبيعة الفساد المترسخة تتشابه الدول العربية إجمالا ، والدول الأربعة بيئة اجتماعية واقتصادية وموروث ثقافي متقاربة ، فالثقافة الاجتماعية السائدة تجد صعوبة في إدراك مفاهيم النزاهة والشفافية والمساءلة إدراكا كافيا حيث لا تميز هذه الثقافة بين المساعدة من جهة ، والواسطة والمحسوبية كنوع من الفساد من جهة أخرى ، فمثلا في فلسطين وفي ظل

التركيبة الاجتماعية والسياسية فيها ، حيث تشكل العائلة أو القبيلة أو الفصيل السياسي المرجعية الأهم في حياة المواطن ، بحيث يقدم انتماءه إليها في كثير من الحالات على التماه المجتمع ككل أو للدولة ، ويجد الموظف الرسمي نفسه في وضع يملي عليه إثبات انتمائه للعائلة ، أو الفصيل السياسي ، من خلال تقديم الختمة لها ، وذلك على حساب الصالح العام ، أو على حساب القوانين والأنظمة **126**

وتؤثر المحسوبية في كثير من جوانب النشاط السياسي والاجتماعي والاقتصادي في لبنان والمغرب ومصر ، في لبنان يعاني نظام التعاقد العام من المحسوبية التي تضع الزعيم في موضع يسمح له بتعزيز مصالح جماعته ، وينظر إلى التعيينات في المناصب العليا في الخدمة المدنية في أنحاء البلاد كافة ، على أنها تعتمد على المحسوبية ومنفعة الأقارب والمحاباة ، أضف إلى ذلك أن اللجوء للرشوة في المجتمع اللبناني هو أمر طبيعي من أجل تسهيل إجراء المعاملات العامة ، ولقد خلصت دراسات نظام النزاهة الوطني ، في كل من لبنان والمغرب ومصر ، إلى أن المحسوبية والرشوة والمحاياة شائعة ، لدرجة أنها أصبحت مقبولة على نطاق واسع ، على أنها حقيقة من حقائق الحياة . **126**

2- غياب التعاون فيما بين الأطراف إن الأعمدة المتضمنة في نظام النزاهة الوطني يعمل بعضها مع بعض لضمان وجود نظام حوكمة يتسع الفعالية . وهذه الأعمدة تأخذ بعين الاعتبار العوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية اللازمة لإيجاد حوكمة تتسم بالفعالية . وغالبا ما يتسع ضعف الحوكمة بوجود ممارسات في القطاعين العام والخاص ، تحول دون المسالة ، والشفافية والنزاهة . ولهذا السبب ، ودليل على ذلك حال البلدان الأربعة التي خضعت للدراسة ينبغي تقوية أعمدة نظام النزاهة الوطني على طريق تيسير الحكم الرشيد . وطبقا لما ورد في دراسة نظام النزاهة الوطني في فلسطين ، يقوم هذا النظام على منح تدريجي ، ويتم من خلال مشاركة مجتمعية ، تشمل مؤسسات المجتمع المدني ، والقطاع الخاص ، والإعلام ، والمؤسسات الدينية . كما يقوم هذا النظام على برنامج إصلاح كلي ، يشمل القضايا والمجالات المتصلة بنظام الحكم جميعها ، وهي التي تشمل كلا من الإطار المؤسسي (الأجهزة والإدارات الحكومية) ، والتشريعات التي تحمي المواطن من تعسف السلطة والسياسات العامة (استراتيجيات تنمية تأخذ بالحسبان مصالح الجمهور بكل فئاته) وبالمثل يدعو تقرير لبنان إلى ضرورة تعزيز التعاون بين أصحاب المصلحة كافة ، إلا أن عمليات التقويم لهذه الدول برز بوضوح العقبات الهائلة ، في التعاون ما بين هذه الأعمدة ، وأنه إذا ما ظلت العلاقات بين الأحزاب السياسية والدول والمجتمع العنتي علاقات فاحرية ، وظلت الجهات الرقابية العامة عاجزة عن تأدية المهام المنوطة بها ، فمن غير المرجح أن يكون هناك تعاون فعلي ومؤثر ما بين أعمدة المجتمع المختلفة **127**

3- نظام نزاهة غير كامل - غياب الجهات الرقابية العامة القوية **127**

على الرغم من أنه يوجد في كل من المغرب ومصر مؤسسات ، يمكن أن يتوجه لها المواطنون للإبلاغ عن سوء سلوك السلطات العامة ، إلا أنه لا يوجد في أي من هذه الدول مؤسسة لتلقي الشكاوى (أمين مظالم) تتمتع بكامل الصلاحيات ، أضف إلى ذلك أنه لا تمتلك مصر ولا لبنان جهات وطنية لمكافحة الفساد والوكالة المغربية لمكافحة الفساد التي

أنشئت عام 2008 ، تفتقر إلى الصلاحيات اللازمة لإجراء التحقيقات ، وفرض الجزاءات ،
لمتابعة التهم المتعلقة بالفساد على النحو المطلوب . وقد تم انشاء هيئة لمكافحة الفساد في
فلسطين عام 2010 . 127

إن محدودية الإرادة السياسية لمكافحة الفساد لدى هذه الحكومات تمثل عائقا رئيسا ، أمام
تحقيق أي تقدم ملموس ، وعلى الرغم من وجود تقدم ، من خلال وضع مكافحة الفساد على
الأجندة السياسية وتمير بعض الإصلاحات القانونية ، إلا أن الاختبار الفعلي يكمن في
تطبيق هذه الأحكام وتنفيذها بصرامة على أرض الواقع ، ولكن حتى الآن ، لا توجد دلالات
على حدوث ذلك بطريقة منهجية منتظمة ، في أي من الدول الأربعة

4- التدخل السياسي في عمل الهيئات والمؤسسات الرقابية العامة والخاصة 128

في حين أن الحكومات في الدول الأربعة نفت برامج للتعامل مع جذور الفساد ، نجد أن
الجهات الرقابية العامة والخاصة واجهت تشخ سياسيا ، أثناء سعيها لمحاربة الفساد ؛ مما
يشكل عائقا أمام هذه الجهات على العمل باستقلالية . وغالبا ما يأتي التدخل السياسي من قبل
السلطة التنفيذية ، فيعرق جهود التحقيق التي تقوم بها العديد من أجهزة محاربة الفساد
الحكومية ، هذا القرع التنفيذي يصعب على هذه الجهات العمل باستقلالية عن طريق الحد
من الأنشطة التي تضطلع بها ، وتترك دراسة نظام النزاهة المصري لا قانونيا ، يلزم
الحصول على إذن من رئيس الجمهورية الشروع في تحقيقات فضائية ضد المسؤولين
الحكوميين ، وبما أن الحكومة هي التي تقرر موازنة بعض هذه المؤسسات وصلاحياتها ،
فغالبا لا تستطيع المحاكم في هذه البلدان الترافع في قضايا الفساد تون محاولة السلطة
التنفيذية التأثير على مخرجات هذه القضية ، بعض السلطات تؤثر على القضاة أو المدعين
لصالح قضية بعينها ، أو تمارس ضغوطا لرفض الدعوى ، ولا يتمتع المعني العام في معظم
البلدان الأربعة بالاستقلالية اللازمة للتحقيق في قضايا الفساد ، بل يخضع هذا المدعي العام
للاعتبارات السياسية الخاصة بالسلطة التنفيذية . 128

بالإضافة إلى ذلك هناك حالة من القلق في مصر والمغرب وفلسطين من أن السلطة
التنفيذية تستطيع أن تستغل سلطتها لتحجيم دور مؤسسات المجتمع المدني والإعلام الذين
ينتقدون عملها ، فمثلا يمكن حل مؤسسة غير هادفة للربح في مصر ، إذا تلفت تموية اجنبيا
، دون الحصول على إذن رسمي بذلك ، وفي المغربية تخضع منظمات المجتمع المدني
أيضا للوائح إدارية ومالية واسعة ، مقروضة من قبل الدولة ، شاملة إجراءات التسجيل التي
يمكن تطبيقها بشكل تمييزي ، وبالمثل في لبنان ، وفي فلسطين ، ونتيجة للتوترات السياسية
الشديدة من جانب ، والصراع مع سلطات الاحتلال الإسرائيلي من جانب آخره زاد تدخل
الحكومة في الأنشطة التي تضطلع بها منظمات المجتمع المدني على يد كل من السلطات في
الضفة الغربية وغزة وكذلك في إسرائيل ، مما أدى إلى إغلاق العديد من المنظمات .

ولا تقل معاناة مؤسسة الإعلام عن مؤسسات المجتمع المدني ، من حيث القيود القانونية
والممارسات الحكومية على عملها في الدول الأربعة التي خضعت الدراسة ، ففي مصر
تسيطر الحكومة على منافذ الإعلام المطبوعة الأساسية ، وفي المغرب هناك حالة من القلق

أن المحاكم يمكنها اللجوء إلى فرض الغرامات الباهظة ، على نحو لا يتناسب مع الجرمي لإحراس صوت الصحفيين ، وفي فلسطين أغلقت بعض وسائل الإعلام في الضفة الغربية وقطاع غزة ، كما تم اعتقال صحفيين على خلفية مقالات أو إبداء رأي مخالف لوجهة النظر الرسمية ، أما في لبنان في الإعلام أفضل حالا نسبياً **129**

5- غياب آليات الإبلاغ : إن غياب آليات فعالة خاصة بالإبلاغ عن المخالفات لهو من التحديات الأساسية التي تواجه التصدي للفساد بفعالية في الدول التي خضعت للدراسة ، فوجود هذه الآليات من الشهود على الفساد من الإبلاغ عن هذه الحالات لدى السلطات ذات الصلة ، دون الخوف من الانتقام ، مما يشكل جانبا محوريا لنجاح جهود مكافحة الفساد ، وحماية المبلغين ، وفق ما ورد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد **129**

يمكن القول أن هناك غيايا كاملا ، في البلدان الأربعة ، للأحكام المتعلقة بالإبلاغ عن المخالفات أو حماية المبلغين ، وفي الحالات التي توجد فيها قوانين خاصة بالإبلاغ عن المخالفات ، فإنها لا تنظم سوى آلية الإبلاغ ، ففي مصر مثلا ، يركز القانون في الصلة على مجارة البلاغات الخاطئة بادعاءات من جرائم الفساد ، بدلا من تركيزه على حماية المبلغين من الاتهامات المضادة ، والقانون الوحيد بين الدول الأربعة الذي يحوي بين طياته آليات لحماية المبلغين هو القانون الفلسطيني للكسب غير المشروع الذي يطلب إلى الموظفين العموميين كافة أن يبلغوا عن أي حالات كسب غير مشروع يعلمون بهاء **129**

6- الجمع بين المصالح الخاصة والعامة أن الجمع بين المصالح الخاصة والعامة هو ما يعبر عنه بمصطلح تضارب المصالح ، فالقوانين الخاصة بتضارب المصالح لها أهميتها ؛ كى ترسخ النزاهة في الممارسات الحكومية ، إذ تنظم هذه القوانين كيفية التعامل مع الحالات التي قد يكون المسؤول الحكومي فيها مصالح شخصية ، قد تؤثر على أدائه لواجبانه العامة ، وقد وجد أن هذه القوانين إما أنها غير موجودة في الدول الأربعة ، أو أنها غير كافية لتحقيق هذا الهدف **129**

ومن أمثلة تضارب المصالح في مصر مثلا زيادة حالات تضارب المصالح مؤخرا ، خصوصا مع ظهور كبار رجال الأعمال الذين يشغلون في الوقت نفسه مناصب حكومية رفيعة المستوى مما يخلق العديد من الشائعات حول استغلال رجال الأعمال لمناصبهم لخدمة مصالحهم الشخصية . وبالمثل ، في لبنان العديد من الشركات مملوكة عائليا ونادرا ما يتم التمييز بين أفراد العائلة والأدوار التي يقومون بها في إدارة الشركة مما يؤدي إلى تضارب في المصالح ، إذا ما كانوا أيضا ضالعين في السياسة . علاوة على ذلك ، تشهد الدول الأربعة التي خضعت للدراسة خطر حالات التعارض في المصالح في عقود **130** المشتريات ، التي تمنح المسؤول حكومي سابق أو حالي في الدولة ، أو أقارب هؤلاء المسؤولين ، أو إلى عدد محدود من الشركات الخاصة ، المرتبطة ارتباطا وثيقا بالحكومة

7- محدودية الوصول إلى المعلومات العامة إن وصول الجمهور للمعلومات محدود للغاية في الدول الأربعة التي تمت دراستها ، ولا توجد قوانين شاملة حول حرية تداول المعلومات ، والقوانين التي تتناول الحق في الحصول على المعلومات لا تحتوي على أي احكام خاصة

بالإنفاذ ، يمكن استخدامها لضمان امتثال المؤسسات التي تتردد في الإفصاح عن المعلومات ويمثل هذا الأمر إشكالية خاصة بالنسبة لوسائل الإعلام ، حيث يقيد فترة الصحفيين على التحقيق في حالات الاشتباه في الفساد ، دون مواجهة عقبات قانونية ، فعلى سبيل المثال ، في مصر ، القانون المصري رقم 121 1975 يحظر استخدام الوثائق الرسمية أو نشرها بشكل مستقل ، وفي المغرب يجب على أعضاء البرلمان تقديم إقرار بممتلكاتهم ، لدى تسلمهم مهام وظيفتهم ، وعند نهاية سنة ختمتهم ، وفي حين يتم تجديد هذه الإقرارات كل ثلاث سنوات ، لا تنشر هذه الوثائق العامة 130

ACSC
A