

دليل البرلمان العربي

لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد

دليل البرلمان العربي لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد

منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد»



آفاق للنشر 2023 م

دليل البرلماني العربي لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد

منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد»

الطبعة الثانية: 1444هـ - 2023م

156 ص، 17 × 24 سم

ردمك: 8 - 549 - 78752 - 1 - 978

جميع الحقوق محفوظة للناشر



Mob.:+965 51000197

info@aafaqpublishing.com

www.aafaqpublishing.com

لا يسمح بإعادة إصدار هذا الكتاب أو نقله في أي شكل أو واسطة، سواء أكانت إلكترونية أو ميكانيكية، بما في ذلك التصوير بالنسخ «فوتوكوبي» أو التسجيل، أو التخزين والاسترجاع، دون إذن خطي من الناشر.

إن الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبر بالضرورة عن رأي آفاق للنشر

شكر

تتوجه منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد» بالشكر إلى جميع من ساهم في إنجاح هذا المشروع، وتخصُّ بالشكر الباحث اللبناني الدكتور بول سالم الذي أعد هذا الدليل مستنداً إلى النص الاصيلي لكتيب دليل البرلاني لضبط الفساد من خلال إضافة بعض الأجزاء وأقلمة أخرى؛ ليتناسب مع الواقع: السياسي والاقتصادي والاجتماعي للعالم العربي.

كما تؤدُّ منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد» أن تشكر كل من خليل جبارة وريان ماجد ومديحة سلطان؛ لمساهمتهم في جمع المعلومات ومراجعة النصوص، وفارس أبي صعب؛ لمساهمته في تدقيق النص.

وتتوجه المنظمة بالشكر أيضاً إلى معهد البنك الدولي وإلى المركز البرلاني الكندي؛ لجهودهما في إعداد النسخ الإنجليزية الأصلية لهذا الكتاب، وهي تخصُّ بالشكر كلا من: فريدريك ستينهرست ولويزا نورا وكاتيا ستاسينوبولو وروبيرت ميلر وميغين كاميل.

كما تُشكر المنظمة دائرة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في البنك الدولي على الدعم لإنجاح هذا المشروع وتخصُّ بالشكر كلا من حسن تلوي وشاهة رضا وليلى الحمد وشارل عدوان (رحمه الله).

المحتويات

9	.....مقدمة النسخة الثانية
11	.....توطئة
13	.....مقدمة
15	.....الفصل الأول: الفساد: أسباب ونتائج
17	.....أولاً: تعريف الفساد
19	.....ثانياً: أوجه الفساد
24	.....ثالثاً: أسباب الفساد
36	.....رابعاً: نتائج الفساد
45	.....الفصل الثاني: أدوات واستراتيجيات مكافحة الفساد
47	.....أولاً: مفهوم الحكم الصالح (الرشيد)
50	.....ثانياً: قيم النزاهة
52	.....ثالثاً: مبادئ الشفافية
53	.....رابعاً: نظم المساءلة
54	.....خامساً: مؤشرات المساءلة
56	.....سادساً: مكافحة الفساد: استراتيجية متعددة الأوجه

67	الفصل الثالث: تحديات الحكم الصالح وواقع الفساد في العالم العربي
69	أولاً: التحوُّلات التي تشهدها المنطقة العربية منذ عام 2011.....
72	ثانياً: تحديات الحكم الصالح في المنطقة العربية
76	ثالثاً: أشكال الفساد الأكثر انتشاراً في المنطقة العربية
81	رابعاً: أسباب الفساد في المنطقة العربية.....
87	الفصل الرابع: البرلمانات ومكافحة الفساد.....
89	أولاً: بناء الإرادة السياسية
91	ثانياً: التمثيل
93	ثالثاً: توفير المساءلة
94	رابعاً: الوسائل البرلمانية.....
98	خامساً: التخطيط للعمل البرلماني
100	سادساً: بنود العمل البرلماني لبناء نظام النزاهة ومكافحة الفساد
113	الملاحق.....

مقدمة النسخة الثانية

يأتي إصدار هذه النسخة المنقحة من دليل البرلماني العربي؛ لضبط الفساد الذي صدر عن منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد» في عام 2005 في إطار توجه المنظمة نحو تطوير مجموعة من الأدلة التي صدرت عنها في وقتٍ مبكر، وبعد العديد من التحوُّلات والتطوُّرات التي شهدتها المنطقة العربية والتي أثرت على مجمل الأنظمة السياسية العربية ومؤسسة البرلمان تحديداً في هذه النظم، حيث شهدت المنطقة العربية ومنذ عام 2011 تحوُّلات ضخمة وحراكات شعبية أدت إلى زوال أنظمة، وإلى حروب وتصفيات بشرية هائلة، وإلى نفوذ دولي غير مسبوق في التأثير في استقلالية شعوبنا وعزتها وكرامتها. وإعادة صياغة بعض الدساتير العربية على أسس جديدة تمنح البرلمانات دوراً محورياً في النظام السياسي رغم الارتدادات التي حصلت هنا أو هناك.

وقد تضمَّن الدليل تحديداً لمفهوم الفساد وأسبابه وآثاره واستراتيجيات وأدوات مكافحته عبر إشاعة قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة وتعزيز معايير الحكم الصالح، كما استعرض الدليل بنسخته المنقحة تحديات الحكم الصالح وأشكال الفساد وأسبابه في المنطقة العربية عبر مجموعة من النماذج والأمثلة خاصة من الأقطار العربية الأعضاء في منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد» وهي الأردن وفلسطين ومصر ولبنان والعراق والكويت والبحرين وقطر واليمن وليبيا وتونس والجزائر والمغرب.

وركز الدليل على أهمية البرلمانات في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد من خلال دورها في بناء الإرادة السياسية الضرورية في هذا الشأن وما تمتلكه البرلمانات من أدوات التشريع والرقابة والمساءلة.

ولا يفوتنا أن نتوجه بالشكر للدكتور أحمد أبو دية من فلسطين لجهوده في تحديث محتوى الدليل والسيد يوسف شريف لجهوده في التنسيق والمتابعة.

د. ناصر جاسم الصانع

رئيس منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد»

مارس 2023

توطئة

شهدت المنطقة العربية العديد من التحوُّلات والتطوُّرات التي أثرت على مجمل الأنظمة السياسية العربية ومؤسسة البرلمان تحديداً في هذه النظم، حيث شهدت المنطقة العربية ومنذ عام 2011 تحوُّلات ضخمة وحركات شعبية أدت إلى زوال أنظمة، وإلى حروب وتصفيات بشرية هائلة، وإلى نفوذ دولي غير مسبوق في التأثير في استقلالية شعوبنا وعزتها وكرامتها. وترافق ذلك مع العديد من المحاولات والتجارب باتجاه التحوُّل الديمقراطي والانفتاح السُّببي بين الحكومات والشُّعوب، وإعادة صياغة بعض الدساتير العربية على أسس جديدة تمنح البرلمان دوراً محورياً في النظام السياسي رغم الارتدادات التي حصلت هنا أو هناك.

فقد أشارت معظم التقارير الدولية والإقليمية المحايدة إلى حاجة منطقتنا العربية إلى نفض غبار التخلف، وذلك لمحاربة الفقر والامية والبطالة والدكتاتورية والحكم المطلق والفساد.

ومن المؤلم أن تحتل دولنا العربية مراتب متدنية في تقارير الحكم الصالح التي يُصدرها البنك الدولي وكذلك في تقارير منظمة الشفافية الدولية حول مدركات الفساد.

ليس ذلك فحسب، بل إن هناك تزاوجاً يتمثل بتضافر سوء الحكم مع استشراف الفساد في مناحي الحياة كافة، حتى قاربت كل مدونات السلوك الرّشيد أن تخلي السبيل تماماً لتنويعات مريعة على لحن الفساد المزعج، ولعلّ أشد أنواع الفساد ضراوة في البلدان العربية هو تسلل الفساد إلى المؤسسات التي يفترض أن تكون مقدمة الحرب عليه مثل: القضاء والمجالس النيابية، كما ورد في كتاب المرجعية حول نظام النزاهة العربية في مواجهة الفساد الذي أصدرته منظمة الشفافية الدولية.

وقد كان هذا الدليل ثمرة تعاون سابق بين منظماتنا، برلمانيون عرب ضد الفساد، وبين البنك الدولي الذي قام من خلال معهده بإعداد دليل للبرلمانيين لضبط الفساد، وهو أقلمة لهذا الأخير؛ ليتلاءم مع الحالة العربية وليكون أداة في يد كل برلماني عربي ويد كل كتلة برلمانية في أي قطر، بل في يد كل برلماني عربي يقرر جاداً مكافحة الفساد.

إنَّ هذا الدليل هو بمنزلة «عدة الشغل»، ولكنها حتمًا ستعتمد على من يستخدمها بكفاءة وجرأة ومثابرة ونقاء، وهي صفات تميز البرلماني الجاد عن غيره.

د. ناصر جاسم الصانع

رئيس منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد»

مقدمة

يرتبط مفهوم الفساد باستخدام السُّلطة الممنوحة لإدارة شأن عام (الموقع الوظيفي)؛ لتحقيق مصالح ذاتية (شخصية فردية، حزبية أو عائلية)، ويلحق الفساد ضرراً بالغاً بمختلف نواحي حياة المجتمع: السياسية والاقتصادية والاجتماعية فعلى المستوى السياسي يؤثر الفساد سلباً على استقرار النظام السياسي وسمعته ويحدُّ من قدرته على التوجه الديمقراطي واحترام حقوق المواطنين، وغالباً ما يترافق مع نظم الاستبداد والإدارات الشمولية والأنظمة الفردية، ويتعش في حالات ضعف استقلالية وفعالية مؤسَّسات وهيئات الرقابة والمساءلة في الدولة، الأمر الذي يؤدي إلى إفلات الفاسدين من العقاب، وفقدان الثقة من قبل المواطنين بالسُّلطة والمسؤولين.

للفساد آثار سلبية على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والخدمات والحقوق والحريات وعلى العملية الديمقراطية في المجتمع وبسبب الكلفة الكبيرة التي تنتج عنه كنتيجة لهدر المال العام. أما على المستوى الاجتماعي فالفساد يؤدي إلى تشويه القيم الأخلاقية والسُّلوك ويعزز مجموعة من السلوكيات والقيم السلبية في المجتمع مثل: الرشوة والواسطة والمحسوبية والمحاباة، وانتشار الإحباط والحدق الاجتماعي ويزيد من بروز التَّعصب والتطرف كرد فعل لانهيار القيم وعدم تكافؤ الفرص.

وبالنتيجة فإن الفساد يؤدي إلى إلحاق الضَّرر بالمصلحة العامة، ويؤدي أيضاً إلى إلحاق الضرر بالمجموعات الأكثر ضعفاً في المجتمع مثل: النساء والأطفال والفقراء، والخلاصة يربح من الفساد فقط الفاسدين ويربح من مكافحة الفساد المجتمع بمجمله.

بالرغم من النجاحات والمبادرات المحلية والدولية في السنوات الأخيرة لمكافحة هذه الآفة إلا أن آليات مكافحة الفساد الشاملة والتي تتناول مجالات الوقاية إضافة إلى آليات الملاحقة والتجريم ما زالت تواجه مجموعة من العقبات التي تحول دون تحقيق النجاح الكامل المطلوب.

وتُشكل البرلمانات في النظم الديمقراطية ركناً أساسياً من أركان النظام الوطني للنزاهة وتلعب البرلمانات والبرلمانيون دوراً فعالاً في مكافحة الفساد عبر ما تملك من اختصاصات وأدوات كالتشريع والرقابة والمساءلة أو من خلال دور أعضاء البرلمانات بصفتهم الفردية كممثلين عن المواطن، فالبرلمانات هي الجهة المسؤولة عن مناقشة القوانين وإقرارها ودراسة مشاريع الموازنات العامة واعتمادها، كما أنها الجهة التي ينبغي أن تتولّى مراجعة تقارير المؤسسات الرقابية الأخرى التي ترفع لها وتعتمدها أساساً للمساءلة والمحاسبة. كما تلعب البرلمانات في الدول الديمقراطية دوراً وسيطاً بين المواطن والدولة، وتُساهم بهذه الصفة في بلورة السياسات العامة وتحديد الأولويات، والمصادقة على الخطط، ورصد التمويل لها بما يشمل السياسات العامة للدولة في مكافحة الفساد والمراقبة على مدى الالتزام بتنفيذ الخطط من قبل الأطراف الأخرى.

الفصل الأول

الفساد: أسباب ونتائج

أولاً: تعريف الفساد⁽¹⁾

تعرف منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه: «سوء استخدام السُّلطة العامة (الوظيفة العامة) بغرض تحقيق مكاسب خاصّة».

وقد اختارت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ألا تعرف الفساد تعريفاً فلسفياً أو وصفيّاً، بل انصرفت إلى تعريفه من خلال الإشارة إلى الحالات التي يترجم فيها الفساد إلى ممارسات فعلية على أرض الواقع ومن ثمّ القيام بتجريم هذه الممارسات وهي الرشوة بجميع وجوهها وفي القطاعين: العام والخاص، والاختلاس بجميع وجوهه، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استغلال الوظيفة العامة، وتبييض الأموال والثراء غير المشروع وغيرها من أوجه الفساد الأخرى.

فالفساد وفقاً لتوضيح اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد «يحدث عندما يقوم موظف بقبول رشوة أو ابتزاز؛ لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة، كما يتمّ عندما يقوم وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشاوى للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة؛ للتغلب على منافس وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين المرعية، كما قد يحدث الفساد بأوجه أخرى كاللجوء في تعيين الأقارب إلى المحسوبة، وكذلك سرقة أموال الدولة بطرق متعددة»⁽²⁾.

وقد عرفه صندوق النقد الدولي بأنه: «علاقة الأيدي الطويلة المعتمدة التي تهدف إلى الحصول على الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو مجموعة، ذات علاقة بين أفراد

(1) تستند بعض الأجزاء في هذا الفصل بشكل رئيس على مادة معدّة بالتعاون بين الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان وجامعة بيرزيت لبرنامج دبلوم النزاهة ومكافحة الفساد: «الفساد، أنماطه، وأسبابه، وآثاره، وأدوات مكافحته» فلسطين، 2021.

(2) الشلوي، سعود، الشفافية ودورها في الحدّ من الفساد الإداري - دراسة تطبيقية على وزارة العمل في مدينة الرياض -، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاجتماعية والإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2016م، ص34.

ذات مصلحة مشتركة». وفي تقريره لعام 1999م عرفه بأنه: «سوء استخدام السُلطة العامة من أجل الحصول على مكسب خاص، يتحقّق حينما يتقبل الموظف الرشوة أو يطلبها أو يستجديها أو يبتزها».

أما البنك الدولي فقد عرف الفساد بأنه: «إساءة استعمال الوظيفة العامة؛ لتحقيق مكاسب خاصة»⁽¹⁾.

فيما يعتبر نشطاء حقوق الإنسان الفساد خرقاً لمبدأ أساسي من المبادئ التي تقوم عليها حقوق الإنسان ألا وهو مبدأ المساواة.⁽²⁾

يحدد قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، في المادة (1) الأفعال التي تُشكّل فساداً لغايات تطبيق أحكامه، على النحو التالي: يعتبر فساداً لغايات تطبيق أحكام هذا القرار بقانون الجرائم المبينة أدناه:

1. الرشوة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.
2. الاختلاس المنصوص عليه في قوانين العقوبات السارية.
3. التزوير والتزيف المنصوص عليهما في قوانين العقوبات السارية.
4. استثمار الوظيفة المنصوص عليه في قوانين العقوبات السارية.
5. إساءة الإثتمان المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.
6. التهاون في القيام بواجبات الوظيفة المنصوص عليه في قوانين العقوبات السارية.

(1) فروانة، ياسمين، التدابير الوقائية والعلاجية لمكافحة جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني دراسة مقارنة بالشرعية الإسلامية، رسالة ماجستير، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية بغزة، 2018، ص8.

(2) الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الطبعة الخامسة، فلسطين، 2019م، ص12.

7. غسل الأموال الناتجة عن جرائم الفساد المنصوص عليها في قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب السّاري.
8. الكسب غير المشروع.
9. المتاجرة بالنفوذ.
10. إساءة استعمال السُّلطة.
11. قبول الوساطة والمحسوبية والمحابة التي تلغي حقًا أو تحقُّ باطلاً.
12. عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع تؤدي إلى تضارب المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك، ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها.
13. إعاقة سير العدالة.

ثانياً: أنماط الفساد

يتخذ الفساد عدّة أوجه، بما في ذلك تحويل الإيرادات وسرقة موجودات الدولة والرشا والبقشيش والتلاعب بالقوانين وأنظمة السُّوق والتهرّب من دفع الضريبة والزيونية ومحابة الأقارب والأصحاب والمحسوبية والتزوير الانتخابي. وهذا ما يجعل من الصّعب نعت أعمال أو عمليات أو أوضاع معينة بأنها فاسدة وحدها دون سواها. لكن يمكن اعتماد عدد من التصنيفات، من أهمها:

1- الفساد الإداري

الفساد الإداري عبارة عن مجموعة من الأعمال المخالفة للقوانين وأصول العمل الإداري ومسلكياته السليمة والهادفة إلى التّأثير على الإدارة العامة، أو قراراتها، أو

أنشطتها. بهدف الاستفادة المباشرة أو الانتفاع غير المباشر من الوظيفة أو التراخي، وعدم الانتماء والمسؤولية تجاه العمل العام، وبهذا يعتبر الفساد الإداري ظاهرة تتعلق بصورة خاصة بسلوك ووعي الأفراد في الدوائر والأجهزة الحكومية العامة مروراً بالمؤسسات: التشريعية والتنفيذية والقضائية.

يعتبر الموظف العام فاسداً إذا قبل مالا أو هدية ذات قيمة مالية (رشوة) مقابل أداء عمل هو ملزم بأدائه رسمياً بالمجان، أو إذا مارس سلطته بطريقة غير مشروعة، بمعنى استغلال المنصب الإداري وترجيح المصلحة الشخصية على المصلحة العامة. ويعني ذلك أن الفساد الإداري يحتوي على قدر من الانحراف المتعمد في تنفيذ العمل الإداري المناط بالشخص، غير أن ثمة انحرافاً إدارياً يتجاوز فيه الموظف القانون وسلطاته الممنوحة دون قصد سيئ بسبب الإهمال واللامبالاة، وهذا الانحراف لا يرقى إلى مستوى الفساد الإداري، ولكنه انحراف يعاقب عليه القانون وقد يؤدي في النهاية إذا لم يعالج إلى الفساد الإداري.⁽¹⁾

ومن ثمّ فإنّ الفساد الإداري يعني: «مجموع الانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية، وكذلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته». ⁽²⁾

(1) بحر، يوسف، الفساد الإداري - المسببات والعلاج دراسة تطبيقية على المستشفيات الكبرى في قطاع غزة، مجلة جامعة الأزهر بغزة، العدد 2، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، الجامعة الإسلامية بغزة، 2011م، ص9-10.

(2) حاحة، عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013م، ص30.

أشكال الفساد الإداري

- المحسوبية: هي تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جماعة أو جهة ينتمي إليها الشخص مثل: حزب أو عائلة أو منطقة أو مؤسسة.. إلخ، دون أن يكونوا مستحقين لها. أو مثل تبادل البضائع والخدمات مقابل دعم سياسي، فالمحسوبية نظام سياسي جوهره علاقة لا تماثلية بين مجموعة من الفاعلين السياسيين الموصوفين بأنهم رعاة وعملاء وأحزاب سياسية».
- الواسطة: طلب المساعدة من شخص ذي نفوذٍ لدى من بيده القرار، أو القدرة على ممارسة السُّلطة؛ لتحقيق مصلحة معينة بغير حق لشخص لا يستطيع تحقيقها بمفرده. وهي «صورة من صور التدخُّل أو الرجاء أو الطلب أو الأمر أو التوسُّل يصدر عن وسيط من الغير لدى الموظف العام للقيام بأمر وظيفي لصاحب المصلحة».
- المحاباة: «تفضيل جهة على أخرى في الخدمة بغير وجه حقٍّ للحصول على مصالح معينة».
- إساءة استخدام السُّلطة خلافاً للقانون: «وهي قيام الموظف أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، مما يشكّل انتهاكاً للقوانين».
- عدم الإفصاح عن تضارب المصالح: «الوضع أو الموقف الذي تتأثر فيه موضوعية واستقلالية قرار الخاضع بمصلحة شخصية: مادية أو معنوية تهمه شخصياً أو أحد أقاربه أو أصدقائه المقربين، أو عندما يتأثر أداؤه

للوَظيفَة العامَة لاعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة، أو بمعرفته للمعلومات التي تتعلّق بالقرار».

- **إعاقة سير العدالة:** «استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو للتدخل في الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة في إجراءات تتعلّق بارتكاب أفعال مجرّمة، أو استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب لعرقلة سير التحريات الجارية بشأن الأفعال المجرّمة».
- **التهاون في القيام بواجبات الوظيفة:** تهاون الموظف وبلا سبب مشروع في القيام بواجبات وظيفته، كعدم احترام مواعيد الدوام الرسمية وعدم إنجاز المهام الوظيفية الموكلة إليه؛ للتكاسل وعدم الرغبة في العمل، أو الجمع بين الوظيفة وأعمال أخرى دون إذن إدارته، وهذا ما ينتج عنه الترهل في الوظيفة العامة وغياب المساءلة والمحاسبة.

2 - الفساد المالي

ويتمثّل في مجمل الانحرافات المالية والمخالفة للقواعد والأحكام المالية التي تُنظّم سير العمل الإداري والمالي في الدولة، ومخالفة تعليمات أجهزة الرقابة المالية، وتتجسّد مظاهر الفساد المالي في الرشاوي، والاختلاس، والتهرب الضريبي، ونهب المال العام، مما يؤدي إلى هروب وهجرة الكفاءات الاقتصادية نتيجة عدم التقدير وهدر الموارد بسبب تداخل المصالح الشخصية بين الطامعين والفاستدين والمتنافسين على هذه المشاريع التنموية العامة والكلفة المادية لذلك.⁽¹⁾

(1) زوييدة، فوكراش، محاضرات مقياس أخلاقيات المهنة والفساد، معهد علوم وتقنيات النشاطات البدنية والرياضية، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، 2020م، ص20.

أشكال الفساد المالي

- **الكسب غير المشروع:** يتمثل في زيادة كبيرة غير منطقية ولا مبررة بموجودات وممتلكات الموظف العام أو أحد أفراد أسرته أو من يُمثله قانوناً، أو بنقص كبير غير مبرر في الديون والأعباء المالية بشكل لا يتناسب وحجم الدخل والمرتبات التي يتقاضاها عن الوظيفة التي يشغلها، بالإضافة إلى عجزه عن تبرير أصول هذه الموجودات والممتلكات ومصادرها. وهو مظهر من مظاهر الفساد الذي يتميز بصعوبة تعقبه وإثباته ومحاسبة مرتكبيه، لعدم وجود الأدلة الكافية للإدانة.
- **الرشوة:** «تعني الرشوة الحصول على أموال، أو أي منافع أخرى، من أجل تنفيذ عمل مخالف للأصول المرعية أو من أجل عدم تنفيذ عمل وفقاً للأصول، ويحتاج حدوث الرشوة في الحد الأدنى إلى وجود طرفي: (الراشي - الذي يعطي الرشوة، والمرتشي - الذي يأخذها). وقد يتطلب الأمر طرفاً ثالثاً: (الرائش بينهما - الوسيط بينهما)».
- **اختلاس المال العام:** «قيام موظف عمومي بالاختلاس عمداً لصالحه هو، أو لصالح شخص أو كيان آخر شيئاً من ممتلكات أو أموال عمومية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه».
- **المتاجرة بالنفوذ:** «قيام الموظف أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص آخر، لكي يستغل ذلك الموظف أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض، بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية على مزية غير مستحقة».
- **استثمار الوظيفة العامة:** «قيام من وكل إليه بيع، أو شراء، أو إدارة أموال منقولة، أو غير منقولة لحساب الدولة، أو لحساب إدارة عامّة، باقتراف

غشٌّ في أحد هذه الأعمال، أو خالف الأحكام التي تسري عليها، إما لجر مغنم ذاتي، أو مراعاة لفريق، أو إضرار بالفريق الآخر، أو إضرار بالإدارة العامة».

- غسل الأموال: هي العملية التي تتمُّ 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 ثمَّ يمكن إنفاقها واستثمارها في أغراض مشروعة. وباختصار شديد، يُمكن تعريف غسل الأموال بأنها: «تمويه مصدر الأموال المكتسبة بطريقة غير مشروعة».
- إهدار المال العام: استغلال مقدرات المؤسسة العامة المالية لغير هدف المؤسسة وبرنامجهما.

ثالثاً: أسباب الفساد

يزدهر الفساد حيثما تكون مؤسسات الحكم الصالح ضعيفة، وحيث توفر سياسة الحكومة وأنظمتها مجالاً له وحيث يهمل دور مؤسسات الرقابة والإشراف (البرلمان، القضاء، المجتمع المدني). والأرجح أن يحدث الفساد، بوجه خاص، من جرّاء التواصل بين القطاعين: العام والخاص.

ولكن، ينبغي التأكيد أن أسباب الفساد ترتبط بغيرها إلى حدٍّ كبير، إذ إنها متجذّرة في التنمية السياسية للبلد وتطوير قوانينه وتاريخه الاجتماعي وتقاليد البيروقراطية وظروفه الاقتصادية وسياساته؛ لذلك، تختلف أسباب الفساد، ليس بين البلدان وحسب، بل بين المؤسسات ضمن البلد الواحد أيضاً، وتدرج أدناه بعض الظروف والأسباب التي تسهل نشوء الفساد.

إن ما يجعل عوامل انتشار الفساد مستفحلة في المنطقة العربية والعالم هو التحالف غير المكتوب بين بعض أوجه وشخص الفساد وعدد من الذين يتربعون على قمة الهرم السياسي ويوفرون للفسادين الغطاء القضائي والإداري.

1- الأسباب السياسية

■ ضعف الآليات الديمقراطية وآليات المساءلة: إن الأركان الأساسية لقيام الديمقراطية، ونعني بها حكم القانون وفصل السلطات وتمثيل الناس عبر انتخابات دورية حرة ونزيهة، هي الأساس للحد من الفساد. ومن دون هذه الآليات يظل الساسة الأقوياء دائماً فوق القانون وتطغى السلطة التنفيذية على السلطتين: التشريعية والقضائية وتأتي مصالح الناس في المنزلة الثانية بعد مصالح النخب الحاكمة وعلى الرغم من أن الفساد موجود في الأنظمة الديمقراطية، فهو عموماً لا يبلغ المستوى الذي يبلغه في الأنظمة التسلطية التي لا تعرف المساءلة.

السلطة المطلقة مفسدة مطلقة / عبد الرحمن الكواكبي

■ الدولة في قبضة النخب القوية: في بعض الحالات، يصبح الحكام والجماعات الحاكمة من القوة بمكان بحيث يسيطرون على الدولة سيطرة كلية. وكما يرى بعض أعضاء منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد» أن هذا يصحُّ بوجه خاص بالنسبة إلى البلدان العربية التي لا يسيطر الحاكم أو الطبقة الحاكمة فيها على السلطة التنفيذية وحسب، بل على السلطتين: التشريعية والقضائية أيضاً ويمكن عبر أجهزة الاستخبارات ومجموعة من النظم من السيطرة على المجتمع

المدني بدوره. والواقع أن النخب الحالية تستطيع في بعض الحالات من خلال مشاركتها الموازية في العملية الاقتصادية (التزاوج بين رأس المال والسلطة) أن تؤدي دور المهيمن على السوق أيضاً. وهذا ما دفع مجدداً بعض المصلحين إلى رفع شعار «فصل الإمارة عن التجارة».

■ **حريات مدنية ضعيفة:** ترتبط مستويات الفساد بقوة الحريات العامة، وبخاصة حرية الصحافة وقدرة الأفراد على تأليف جمعيات المجتمع المدني ومستوى المنافسة السياسية المنظمة والنشطة وتكتسب قوة المجتمع المدني واستقلال الإعلام أهمية خاصة. وكما يمكن ضبط الفساد، يتعين على المواطنين أن يمتلكوا القدرة على الإلمام بأنشطة حكومتهم والتصرف حيالها على هذا الأساس. فالبلدان التي قمعت فيها الحريات المدنية قد تكون معرضة للفساد بوجه خاص. وكما أكد تقرير التنمية البشرية العربية لعام 2002 يظل المجتمع المدني في العالم العربي مصاباً وضعيفاً ويعاني الأفراد فيه نقص الحرية، وهو أمر لا يؤثر في حياتهم الخاصة فقط، بل يوفر الأرض الخصبة لمزيد من التسلُّط وإساءة استعمال السلطة.

■ **نقص الشفافية:** إن نقص الشفافية هو من العوامل المشجعة لانتشار الفساد. ولعل الشفافية أفضل وسيلة لمنع وقوع الفساد بالدرجة الأولى. وعموماً، لا يقبل المسؤولون بتقاضي الرشوة والابتزاز أو تحويل الموارد إلا إذا ضمنوا أن عموم الناس لن يعرفوا التفاصيل وحق الوصول إلى المعلومات، بالطبع، يوفر للناس ولوسائل الإعلام، وبالتالي المتقاضين والمحاكم، فرصة التدخل. فمن دون الشفافية. ومن دون حق الوصول إلى المعلومات، لا يمكن ربح المعركة ضد الفساد. ويرى أعضاء منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد» أن معظم الدول العربية تعد السرية من الثوابت فيما يخص المعلومات المتعلقة بالدولة.

■ 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.

■ ضعف المنظومة القضائية: يعتبر القضاء العنوان الأول لإقامة العدل بين الناس وصون الحقوق والحريات والمصلحة العامة، وضعف المنظومة القضائية قد يؤدي إلى تجاوزات في النصوص التشريعية، أو عدم وضع العقوبات والجزاءات المناسبة التي تضمن الردع، وعدم تفعيل الأنظمة المتعلقة بالمساءلة والمحاسبة والرقابة، أو تدخل بعض المتنفذين بتطويع الأنظمة والقوانين لخدمة مصالحهم الشخصية.

■ ازدياد فرص انتشار الفساد في البلدان التي تمر في مراحل انتقالية: حيث تشهد هذه البلدان ظروفًا خاصّة، سواء كانت سياسية مثل: الانتقال من مرحلة الاحتلال إلى مرحلة الدولة، أو ظروفًا اقتصادية مثل: التحول من نظام اقتصادي إلى آخر، أو ظروفًا اجتماعية خاصة تؤثر على النظام السياسي بشكل كبير، خاصّةً عندما يترافق الوضع الانتقالي مع حادثة 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 في هذه المراحل الانتقالية.

2 - عوامل بيروقراطية: التوسّع في بيروقراطية الدولة:

■ التوسّع في بيروقراطية الدولة مقرونًا بصلاحيات استثنائية واسعة، أساس المبادلات الفاسدة. ويسمح نمو البيروقراطية لأفراد محددين الوصول إلى موارد الدولة والتمتع بالامتيازات الكثيرة المتعلقة بالمنصب الإداري.

لذا، تتوسّع حوافز الفساد لأن للمسؤولين في الدولة إشرافاً كبيراً على الأدوات التي تنظم المكاسب الاجتماعية والاقتصادية، والجهات الخاصة مستعدة لدفع مبالغ غير شرعية للحصول على هذه المكاسب.

■ بروز ظاهرة تولي المسؤولية لقيادات ضعيفة وغير كفوءة وغير متخصصة في مجال عملها: إن من أبرز عوامل انتشار الفساد في الإدارة العامة، وجود قيادات إدارية وصلت للسلطة بقرارات مرتبطة بالواسطة والمحسوبية على حساب الكفاءة والتأهيل، وهي غالباً ما تكون غير كفوءة أو مختصة، في مجال عملها، وهذا يؤدي إلى بروز سلسلة الإدارة السلبية، والقرارات الخاطئة، وضعف الأنظمة الإدارية التي تحكم إدارة الموقع؛ لأن وضع الشخص غير المناسب في موقع المسؤولية واتخاذ القرار، وهو غير مؤهل لإشغال المركز الذي تمليه الوظيفة في أجهزة الدولة والمجتمع، يجعل أداءه الوظيفي ضعيفاً، ودون مستوى الطموح، مما يضرُّ بمصلحة المواطنين وسمعة الدائرة الإدارية والدولة، الأمر الذي يساعد البعض على استغلال ذلك على تمرير عمليات الغش والتلاعب، على هذا المسؤول واستغلال المال العام؛ لتحقيق منافع شخصية.⁽¹⁾

■ انعدام أو ضعف الأخلاقيات الوظيفية للعمل الحكومي، وغياب مفهوم المساءلة العامة والمسؤولية: فمثلاً انحرف الموظف العمومي عن استعمال سلطاته الممنوحة له؛ لتحقيق الصّالح العام بأن يحقق مصالحه الشخصية، وإشباع نزواته الفردية فهو بذلك يكون قد أساء للدولة، فأضعف ثقة المواطنين في نزاهتها وسلامة أعمالها، فهذا بالإضافة إلى عدم التزام الموظف بأحكام القانون بأن يصدر أوامر وتعليمات مخالفة للنظم بهدف الإضرار بالصّالح العام وتحقيق المصالح الشخصية.

(1) بوسعيد، باديس، مؤسسة مكافحة الفساد في الجزائر 1999-2012، رسالة ماجستير، تيزي وزو، 2015، ص 39

وعليه فتكون الإدارة فاشلة نتيجة ضعفها وسوء التنظيم، وعدم تحديد المسؤوليات، وضعف الرقابة الإدارية، وكثرة القيود والإجراءات الإدارية الرسمية وغير الرسمية، وطول الزمن المستغرق لإنجاز المعاملات في الجهاز الإداري، والحصانة النسبية للمسؤولين فيه من المساءلة والمحاسبة، وتعدُّ أجهزة الرقابة والتفتيش الإداري مقابل ضعف دورها في ممارسة الرقابة الوقائية؛ لاكتشاف الانحراف، فمثل هذه الإدارة الفاشلة تؤدي إلى الفساد.⁽¹⁾

■ **عدم وضوح التعليمات:** وصدورها دون وجود دليل يسهل تطبيقها تخلق الحيرة لدى الأفراد مما يضطرهم إلى الاجتهاد الشخصي، ومن ثم احتمال الانحراف واختراق روح التعليمات.

■ **وجود هياكل تنظيمية قديمة أو غير ملائمة لطبيعة العمل، وعدم توزيع الاختصاصات والمسؤوليات والصلاحيات بصورة عامة، وتضخيم الجهاز:** كلها تؤدي إلى عجز الجهاز الإداري عن مواكبة حاجات الجمهور وانحرافه عن الهيكل التنظيمي، مما يضطر الجمهور بما يلاقيه من صعوبة في إرضاء دوافعه، وإشباع رغباته للضغط على الموظفين، وإغرائهم إلى اتباع سلوك بعيد عن قواعد العمل وأنظمتهم.⁽²⁾

■ **تدني الأجور في القطاع العام:** هناك علاقة عكسية بين مستوى تدني الأجور في القطاع العام وزيادة انتشار الفساد، مما قد يدفع بموظفي القطاع العام إلى تحسين مستوى دخلهم من خلال استغلال وظائفهم الحكومية وأخذ الرشوة. كما أن

(1) فروانة، ياسمين، التدابير الوقائية والعلاجية لمكافحة جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني، مرجع سابق، ص 20.

(2) الشلوي، سعود، الشفافية ودورها في الحد من الفساد الإداري - دراسة تطبيقية على وزارة العمل في مدينة الرياض -، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاجتماعية والإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2016م، ص 41-42.

انخفاض أجور الموظفين الحكوميين وارتفاع مستوى المعيشة يشكل دافعاً قوياً لقيام البعض بالبحث عن مصادر مالية أخرى، حتى لو كان ذلك من خلال الرشوة الصغيرة (بقشيش أو إكرامية) التي يتم تبريرها أحياناً من قبل البعض لحصوله على الخدمة بشكل أفضل دون الانتباه إلى أن ذلك قد يكون على حساب الحق في القانون أو على حساب الآخرين.

■ نفوذ سلطة بعض المسؤولين الحكوميين: مما قد يؤدي إلى تدخلهم في جميع أنشطة القطاع العام، وظهور أشكال الفساد. مثل: التدخل في التعيينات، أو في تنفيذ واختيار العطاءات الحكومية، أو تسيير المعاملات وغيرها.⁽¹⁾

3 - عوامل قانونية

■ تشريع مناهضة الفساد: إن غياب قوانين مناهضة الفساد أو ضعفها، هما بالطبع عاملان أساسيان من عوامل انتشار الفساد. فوجود قوانين تتعلق بحق الوصول إلى المعلومات وبشفافية الحسابات والصفقات العامة وقوانين المشتريات العامة ومساءلة الوزراء والمسؤولين والنظر إلى تقديم الرشاوى وتلقيها بوصفها جريمة هو أمر ضروري لوضع معيار واضح لما هو قانوني وما هو غير قانوني في أي مجتمع من المجتمعات. فضلاً عن ذلك، يجب أن تكون هذه القوانين معروفة جيداً في المجتمع وأن تكون واضحة وموحدة ويسهل الوصول إليها. وفي البلدان العربية، يقدر وجود تشريعات كهذه. صحيح أن هناك عدة أحكام تتعلق بمحاربة الفساد في مختلف أجزاء القوانين، ولكن لا يوجد سوى القليل من القوانين التي تتعلق حصراً بحق الوصول إلى المعلومات أو حماية الذين يدلون بمعلومات حول الفساد، إلى غير ذلك من أمور تتعلق مباشرة بمحاربة الفساد.

(1) هيئة مكافحة الفساد، مكافحة الفساد: تحديات وحلول، الطبعة الأولى، 2020م، ص 24.

■ **محاكم مطلّعة ومستقلة:** لا يكون وجود مجموعة كاملة من قوانين محاربة الفساد فاعلاً إذا لم يقترن بوجود قضاة مطلّعين وأقوياء ومستقلين. فقضايا الفساد غالباً ما تكون معقّدة وموضع أخذٍ وردٍّ وتستدعي معرفة كبيرة بالخلفيات والسوابق القانونية، إضافةً إلى الإلمام بالكثير من المعلومات التي تحيط بالقضية. فضلاً عن ذلك، غالباً ما تنطوي قضايا الرّشا الكُبرى على بعض الشخصيات ذات النفوذ القوي في المجتمع. لذلك، فإنّ الاقتصار على إصدار أحكام في حقّ صغار المرتكبين يُمكن أن يعطي نتائج عكسية. إذ يقع كبار المرتكبين أنهم بمنأى عن القانون. وإذا لم تكن لدى القضاة الاستقلالية والشجاعة للتصدّي لأقوى الناس في المجتمع ستظلّ القوانين المضادة للفساد عديمة الجدوى. وعلى الرغم من وجود عدد من القضاة الشجعان والمستقلين وبعض المحاكم المستقلة في العالم العربي، فإنّ هؤلاء يمثلون استثناءً، في الوقت الذي تسيطر السُلطة التنفيذية عموماً على السُلطة القضائية؛ فتحدّد الترتيبات والرواتب وتؤثر في الأحكام. والسُلطة القضائية مثقلة عموماً بعبء ضخم وبهزال في الموظفين والموارد. يُضاف إلى ذلك أن القضاة والمحاكم المتمرسّة التي طورت خبراتها، وخصوصاً في قوانين محاربة الفساد وتنفيذها، قليلة العدد.

■ **شرطة قوية ومستقلة.** إذا ما أريد للشرطة أن تكون الذراع القوية للقانون، وإذا ما أريد لها جمع المعلومات وإجراء التّحريات والقيام بالاعتقالات في قضايا الفساد رفيعة المستوى، فهي لن تنجح في ذلك ما لم تكن نسبياً بعيدة عن الفساد والهيمنة السياسية. ففي بعض البلدان يقوم الناس بانتخاب مفوضي الشرطة لهذا السبب بالذات، كي يكفلوا وجود شرطة تمثل مصالح الناس وليس مصالح الأغنياء والسياسيين النافذين. ويرى أعضاء منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد» أن هذا الأمر يظلّ مشكلة في العالم العربي؛ لأنّ معظم قوى

الشرطة جزء من مؤسسات حكومية تسلطية عامّة وهي مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالاستخبارات، وهي تسيطر عليها النُخب الحاكمة عموماً.

4 - عوامل اقتصادية

■ لبنية الاقتصاد أثر مهمّ في تحديد أوجه الفساد وطبيعته. وكما سبق أن ذكرنا في اقتصادات الربيع كما هي الحال في الاقتصادات القائمة على النّفط، ليس من غير الشائع بالنسبة إلى النُخب النافذة أن تقوم بتحويل مبالغ كبيرة من الموارد الاقتصادية الرئيسة قبل أن تدخل في خزينة الدولة أو ميزانيتها. كذلك، يسهل على النُخب الحاكمة في الحالات التي يجري فيها بيع موجودات الدولة، كالأراضي أو الصناعات، التلاعب بالصفقات للحصول في النهاية على ثروات طائلة، وكذلك هو الأمر حين تقوم الدولة بمشتريات كبرى أو توقيع عقود كبيرة الحجم كما في المسائل الدفاعية أو البنى التحتية، حيث تتاح فرص كبيرة للفساد وتلقي الرشا.

■ إن مستوى التنمية الاقتصادية يؤثر في أنواع القطاعات التي يظهر الفساد فيها. وتنتشر الرشا الصّغيرة بوجه خاص في البلدان النامية، حيث لا بدّ من دفع رشوة صغيرة لقاء الحصول على خدمات يفترض أن تتمّ مجاناً. وعلى الرغم من أن هذه العادة اختفت إلى حدّ بعيد في معظم البلدان المتقدمة، فإن ما تملكه هذه البلدان من موارد عامة ضخمة ومداخل عالية يعني أن الفساد يكون عادة من الحجم الكبير ينتشر الفساد أيضاً في البلدان حيث الحكومات تعتمد إلى خلق مناخات اقتصادية احتكارية. فهذا الوضع يخلق الفرص أمام المسؤولين في الدولة؛ للترويج لمصالحهم الخاصّة ومصالح حلفائهم. هذه العوامل تتصل بصورة وثيقة بالعوامل البيروقراطية، بمعنى أن السياسات الحكومية - إذا وضعت ونفذت وروقت بطريقة غير مشاركة وشفافة ومسؤولة -

يُمكن أن تصبح موضوعاً للإساءة. وفي الحالات التي تصبح نوعية إدارة الشؤون العامة موضع تساؤل، تصبح الفرصة كبيرة؛ لبروز الفساد وتثبيت أقدامه.

■ يُمكن لبعض البلدان التي توفر درجة عالية من الحماية لاقتصاداتها أن تشهد فساداً داخلياً، إضافةً إلى الفساد الذي تتسبب به الشركات الدولية. وإذا كانت التعريفات الجمركية مرتفعة يُمكن المصدرين الأجانب الراغبين في ارتياد أسواق جديدة اللجوء إلى الرشوة للحصول على إعفاءات خاصة أو تنازلات من قِبل الحكومات. لكن المصالح الاقتصادية المحلية قد تخاف من المنافسة الأجنبية، لذلك هي تسعى لحمل الحكومات على إبقاء التعريفات عالية. زد على ذلك، أنه حين تكون التعريفات عالية يمكن للتهريب والفساد الذين يرافقان هذا الإجراء أن يتزايدا أيضاً.

■ سوء توزيع الدخل القومي: إن سوء توزيع الدخل القومي سيؤدي إلى تمركز الأموال لدى مجموعة معينة من الأشخاص، الأمر الذي سيتسبب عنه زيادة في حدة الانقسام الطبقي، وهذا يعني بأن الأغنياء سيصبحون أكثر غنى والفقراء سيصبحون أشد فقراً، فأصحاب النفوذ غالباً لديهم الاستعداد لاستغلال مواقعهم ونفوذهم مما يتيح لهم فرصة احتكار الجانب الأكبر من المنافع الاقتصادية التي يقدمها النظام، ناهيك عن قدرتهم على مراكمة الأصول بصفة مستمرة الأمر الذي سيؤدي إلى توسيع الفجوة بينهم وبين بقية أفراد المجتمع، في حين أن الحكم الصالح والرشيدي يُبنى على أساس العدل والإنصاف بين أفراد المجتمع من حيث توزيع خيرات البلاد توزيعاً عادلاً بحيث يشمل جميع الطبقات دون استثناء، فالوطن وخيراته يجب أن تكون للجميع، وخلاف ذلك يؤخذ على محمل عدم الإنصاف بين أفراد الدولة

الواحدة، ومن هنا نلاحظ ارتباط الفساد بتردي حالة توزيع الدخل والثروات بشكل واضح.⁽¹⁾

5 - العوامل الاجتماعية

■ نمط الأعراف والعلاقات بين أفراد المجتمع: والثقافة السائدة والتي تتمثل في طبيعة العلاقات السائدة بين الأفراد في المجتمع، فعلى سبيل المثال من الطبيعي جداً أن يقوم موظف بمساعدة أو خدمة أو تسهيل معاملات أحد أقاربه أو معارفه علماً بأن هذه المساعدة أو التسهيل قد تكون أحد أشكال الفساد وهي الوساطة والمحسوية.

■ أسباب سلوكية فردية: تتعلق بعض أسباب الفساد بشكل عام بسلوك الفرد نفسه بغض النظر عن نوع المنظمة التي يعمل فيها أو المجتمع الذي يعيش فيه أو حتى مستوى الدخل والوضع المادي للموظف، حيث ترتبط بالمعتقدات الداخلية للإنسان والتي قد يكون مرجعها الجهل أو ضعف الوازع الديني والأخلاقي، مما يؤدي إلى ظهور ممارسات الفساد بأشكالها المختلفة، والتي لا يكاد يخلو مجتمع من وجود حالات الفساد والتي تظهر سواء في الدول المتقدمة أو النامية.⁽²⁾

■ 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

(1) الدمنهوري، سمر، جرائم الفساد وسبل مكافحتها وأثرها على الإيرادات الضريبية كمصدر جبائي للدولة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، 2017م، ص 37-38.

(2) هيئة مكافحة الفساد، مكافحة الفساد: تحديات وحلول، مرجع سابق، ص 25.

في المشاركة في بلورة السياسات العامة، وإقرار الموازنات والخطط الوطنية في المجالات المختلفة، والرقابة على تنفيذها بشكل عام. خاصة إذا ترافق ذلك مع ضعف دور وسائل الإعلام ومحدودية الحريات التي تتمتع بها هذه الوسائل في الكشف عن قضايا الفساد.

6 - عوامل خارجية

■ للفساد أبعاد دولية أساسية فبعض الدول الغارقة في الفساد اليوم عرف الفساد على نحو منتظم خلال فترات الاستعمار. وفي حالة بلدان أوروبا الشرقية التي كانت في السابق تحت ظل الحكم الشيوعي والاتحاد السوفياتي، استفحل الفساد في مرحلة الانتقال العشوائي من الحكم الشيوعي إلى نظام السوق. وفي بعض الحالات، أدى فراغ السلطة الذي نشأ جرأاً انهيار هذه الأنظمة إلى العودة إلى بعض البنى القديمة الضالعة في الفساد. وعلى الرغم من الإنجازات التي تحققت في ظل الاستقلال، وصفت عدة بلدان تمرُّ في مرحلة انتقالية بأنها تعاني استعمار جديد من الفساد الذي أدت الشركات العالمية والمتعددة الجنسيات دوراً في تعزيزه، ولا يسلم العالم المتقدم من اللوم، إذ إن الفساد يسير في خطين: خط الراشي وخط المرتشي وكلاهما يتحمل قسطاً من المسؤولية.

■ فشلت البلدان الصناعية، حتى عهد قريب، في فرض عقوبات على المؤسسات التجارية الضالعة في الممارسات الفاسدة في الخارج. ونتيجة لذلك، ينظر الكثيرون في عالم الأعمال التجارية إلى الفساد كمجرد نفقات إضافية على الراغبين في المنافسة في الساحة الدولية أن يأخذوها في الحسبان. ويظهر مؤشر دافعي الرِّشا الصَّادر عن منظمة الشفافية الدولية أن عدداً كبيراً من الشركات التي تنتمي إلى بلدان مصدرة رئيسة مستعد لدفع رشا للفوز بعقود جديدة أو الاحتفاظ بالعقود القديمة وعليه، باتت التجارة الدولية مصدراً رئيساً للفساد

الواسع النطاق، بل إن بعض الدول قام بإعفاء المصاريف المترتبة في سبيل دفع رشا من الضرائب.

هذه المسألة الأخيرة تجري معالجتها حالياً من خلال عدد من المبادرات، منها مبادرة ميثاق منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية؛ لمكافحة الرشوة، التي تدفع لمسؤولين حكوميين أجنب في الصفقات الدولية، إذ رأت 35 دولة أن دفع الرشا لمسؤولين حكوميين أجنب في سبيل الحصول على عقود دولية لم يعد مقبولاً.

- هذا الضرب من ضروب الفساد الدولي مهم في العالم العربي، لأن للشركات المتعددة الجنسيات الكبرى مصلحة في مختلف القطاعات كالنفط والدفاع والبنى التحتية، في الحصول على عقود جديدة، وبعضها على استعداد لدفع رشا كبيرة للحصول على عقود مغرية. إنه من الضروري أن يلزم البرلمانيون العرب وزملائهم في البلدان المتقدمة بهذه الجوانب الدولية من الفساد، والتعاون معاً لبناء سدٍّ منيعٍ في وجهها.

رابعاً: نتائج الفساد

يتفق الخبراء على أن تأثير الفساد بعيد المدى يصيب مختلف الجوانب الاجتماعية والسياسية والاقتصادية في أي بلد.

1- النتائج السياسية:

يؤثر الفساد في الحكم الصالح سلباً. فهو يهاجم نوعية إدارة الشؤون العامة واستقرار الدول من خلال تقويض أسس النظام السياسي. وتختلف النتائج السياسية بحسب نوع الفساد ومستواه، إضافةً إلى نوع النظام السياسي الذي يحدث في ظلّه. على أي حال يُمكن الفساد أن تكون له تأثيرات سلبية مثل:

- يضعف الفساد من شرعية الدولة وسلطتها، ويفاقم الانقسامات والخلافات الداخلية. ويمهد لحدوث إضرابات تهدد الأمن والاستقرار السياسي والاجتماعي في الدولة فهو يخلق تربة خصبة لعدم الاستقرار السياسي وزعزعته.
- يعرض شرعية النظام الديمقراطي والسياسي للتآكل المستمر وهو ما يقود إلى الانفلات الأمني وزيادة الاضطرابات، وترسيخ الحكم العائلي، مما يقود إلى تهديد أمن واستقرار المجتمع.⁽¹⁾
- تقويض الثقة العامة بالسياسيين والمؤسسات العامة.
- يؤدي الفساد إلى خلق حالة من النفاق السياسي كنتيجة مباشرة لشراء الولاء السياسي.
- يوفر الفساد البيئة المناسبة لتقلد أشخاص لا يتمتعون بالكفاءة والخبرة وارتقائهم إلى المناصب العليا في النظام السياسي وهو ما ينعكس بدوره على أداء النظام ويدفع إلى الإحباط الدائم.
- ولعل من أهم صور الضرر السياسي التي تلحق بالمجتمع أنه يؤدي إلى استغلال الوظيفة وموارد المجموعة من أجل تحقيق أهداف ومصالح فردية أو قبلية أو حزبية على حساب الدور الأساسي للسلطة ومؤسسات الدولة خلافاً لما تصبو إليه الشعوب من طموح إلى العدالة الاجتماعية والمساواة أمام القانون وتكافؤ الفرص لمختلف الأفراد.
- تحوير السياسات العامة وإبعادها عن المصلحة العامة.
- إضعاف حكم القانون وهيبة المحاكم.

(1) حمد، محمد، عباس، علي، ظاهرة الفساد المالي والإداري ودورها في تحجيم أداء الاقتصاد العراقي بعد العام 2003م، مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 3، 2016م، ص 758.

- التشجيع على التشكيك والقنوط وعدم المشاركة السياسية.
- إفساد السلوك الانتخابي والنتائج الانتخابية حيثما يوجدان.
- إبقاء الفقراء في حال من التهميش السياسي.
- تعزيز الهيمنة السياسية للنخب الحاكمة والتخفيف من المنافسة السياسية فهو يؤدي إلى تجميد آلية نشوء النخب بما يخدم مصلحة النخب الموجودة والأغنياء.
- تأخير التنمية السياسية وتشويهها ونمو النشاط السياسي على أساس من المحسوبية والزبونية والمال.
- التخفيف من شفافية اتخاذ القرارات السياسية.
- سيء الفساد لسمعة الدولة، ويقوّض الثقة الدولية بالحكومة، ويقلّص فرص حصولها على المساعدات والمعونات المالية، مما ينعكس سلباً على خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.⁽¹⁾
- يؤدي الفساد إلى إضعاف الدولة، يؤدي إلى وقوع القادة، ويجعلهم أكثر انكشافاً أمام القوى الخارجية، كون أن الدول وحكامها عاجزين عن الإخلاص لدولهم بالتالي يقلل من قدرتها على التفاوض مع الشركات الأجنبية، ما يفتح الباب أمام تمرير هذه الشركات لعقود غير متوازنة مع كبار المسؤولين في الدولة.
- إن التكاليف السياسية المحددة في أي بلد من البلدان تتوقف على كل حالة بعينها. بمعنى أنها تتوقف على الظروف التاريخية والسياسية، لكن لا شك في أن الفساد يعيق حكم القانون ونشوء أنظمة سياسية فاعلة منفتحة ومشاركة. كما أن الفساد كان العنصر الأساسي في إحداث التغييرات السياسية والانقلابات العسكرية على مرّ التاريخ العربي المعاصر، فكان السلاح الذي يشهر دائماً في وجه الحكم كمبرر للدعوة إلى تغييره، كما كان

(1) المجلس الأعلى للجامعات، حقوق الإنسان ومكافحة الفساد، 2018م، ص 35.

العنوان الأول في مسيرات الإصلاح التي لم يكن لها أن تتحقق معمقة الشعور الشعبي بانعدام الثقة واليأس.

وبالنسبة إلى الحياة السياسية في البلد تصبح المحسوبة الفردية والجماعية متصلة بتقديم الخدمات والانتخابات، حيثما تجري، ولا تتمحور حول اختيار من هو أنسب للحكم بمقدار ما تصبح علاقة بين السيد والمسود وتنطوي على شراء الأصوات وبيعها. ولا تكون الأحزاب السياسية أداة للتعبير السياسي والمشاركة، بل تغدو تحالفات تؤثر في الخدمات الحكومية لقاء أصوات أو مبالغ تدفع لزبائنهم. ويصبح الساسة أسيادًا ملتزمين بتوفير المكاسب المباشرة لناخبيهم أو تحالفات لقاء خدمات شخصية وأصوات واعتبارات أخرى.

ويؤثر الفساد في جوانب أخرى من نظام إدارة الشؤون العامة. فالإدارة العامة يُمكن أن تصبح أسيرة السياسيين أيضًا وتُصاب بجرثومة الفساد كذلك. ويقوم الزعماء السياسيون بتوفير الوظائف والترقيات لأنصارهم سواء في الدولة أم في المؤسسات التجارية الصديقة في القطاع الخاص. أما أولئك الذين يسعون لخلق أنواع منفتحة ومنافسة وشفافة من النشاط السياسي، فإن الفساد يثير في وجههم سلسلة من العقبات ويحملهم تكاليف باهظة.

2 - نتائج اقتصادية

تختلف النتائج الاقتصادية للفساد بحسب حجم وعدد الصفقات الفاسدة والقطاعات المتأثرة بالفساد. وفي أقصى الحالات، يُمكن أن يؤدي تحويل الموارد وسرقتها إلى خفض كبير في الثروة الوطنية المتوافرة للسكان. وفي معظم الحالات الأخرى، يكون الفساد بمنزلة ضريبة غير منظورة على المستهلك والمنتج. أما أقل الناس قدرة على الدفع فهم يعانون أكثر من غيرهم آثاره التنزلية.

ويُمكن للفساد أن يكون على حساب أهداف التنمية المستدامة. فالرشوة والسَّعي إلى الربح الاقتصادي يؤديان إلى تحميل المؤسسات التجارية تكاليف إضافية، وكذلك الأمر بالنسبة إلى صغار رجال الأعمال، إضافةً إلى إلحاق ضرر برأس المال البشري والمواهب في البلد. كما أن الاهتمام المستمر الذي يطلبه المسؤولون الفاسدون من مؤسسات الأعمال يهدد الإنتاجية الاقتصادية. وتصبح المنافسة منسوبة على مقدار الرشوة، الأمر الذي يجرم الناس حسناً وجود سوق منافسة. في المقابل، يُمكن القادة السياسيين أن يكونوا أنفسهم أشخاصاً فاعلين في القطاع الخاص، فيجنون احتكارات لأنفسهم في أكثر القطاعات إغراء. إن تشويه أولويات الحكومة المصاحب للفساد يُقلل من الإنفاق على خدمات الصحة والتعليم ويؤثر على نحو سلبي في رخاء البلد. ويتحمل الفقراء العبء الأثقل في مثل هذه الحالات، الأمر الذي يُعمق الهوة بين الأغنياء والفقراء.

في الخلاصة، ثمة علاقة كبيرة بين الفساد وبين سلسلة من النتائج الاقتصادية السلبية التي تشمل ما يلي:

- يمكن الفساد الواسع النطاق والكبير الحجم أن يدمر الاقتصاد ويدفع السكان بأكملهم إلى حافة الفقر.
- تنامي التفاوت بين الأغنياء والفقراء.
- قصور في عمل الأسواق.
- تشويه بنية الإنفاق العام من خلال التركيز على أنشطة يُمكن أن تؤدي إلى دفع رشا كبيرة، مثل أشغال البناء الكبرى في الدولة وعقود الأسلحة.
- خفض مستوى الاستثمار الخارجي المباشر من جرّاء إضافة تكاليف غير منظورة وخلق غموض في ظروف العمل.
- يرتب الفساد على الفقراء تكاليف غير متناسقة.

في البلدان النامية، يبدو أنه توجد علاقة متبادلة كبيرة بين مستويات الفساد المرتفعة وبين انخفاض مستويات الاستثمار والنمو. ومع أن المستويات المرتفعة من الفساد ترافقت في بعض الحالات مع مستويات مرتفعة من النمو الاقتصادي، كما أظهر بعض اقتصادات النمر في شرق آسيا، فإن الدراسات الاقتصادية الأخيرة وجدت أن تلك التجارب لو تمكنت من خفض مستوياتها من الفساد؛ لشهدت معدلات أعلى من النمو وتجنبت بعض الصدمات التي حدثت في أواخر التسعينات.

وفي اقتصاد دينامي قوي وكبير، لا تؤدي التكاليف الاقتصادية الناتجة من مستويات الفساد المرتفعة إلى الشلل، بل يحدث الشلل مع مستويات مرتفعة من الفساد في ظل اقتصاد هش غير متوازن وراكد.

وبصرف النظر عما إذا كان البلد متقدمًا أو ناميًا، فإن الفساد يفقر الاقتصاد ويقوض فاعلية الأسواق ويقضي على تنافسية المنتجين والموردين. وحيثما يقع الفساد في التعاقدات والتجارة الدولية يستطيع ضخ الأموال من البلدان النامية إلى البلدان المتقدمة، كما أنه يقضي على الشركات المحلية، إذ يشجع الحكومات على الشراء من الخارج. وهو قد يُمكن المستوردين من تفادي الرسوم الجمركية وضرائب الاستيراد مقوضين بذلك قدرة الشركات المحلية على المنافسة.

3 - نتائج اجتماعية

من الناحية الاجتماعية، يفرض الفساد سلسلة من السلوكيات والمواقف والمعتقدات، ويخلق انقسامًا ويُساهم مساهمة كبيرة في التفاوت الاجتماعي والنزاعات. ولعل من أهم التدايعات الاجتماعية التي تنجم عن الفساد - على سبيل المثال - تلخص في التالي:

- انهيار القيم والمبادئ الاجتماعية: إذ يؤدي الفساد إلى التخلي عن القيم والمبادئ والأخلاق الحسنة من أجل الحصول على منافع مادية بدون وجه حق، وتصبح أنواع الفساد المختلفة مهارة. بينما يصبح الاجتهاد والتمسك بالقيم والأخلاق

السليمة في عرف هؤلاء المفسدين تخلفاً وغباء وجود في الفكر والسلوك. وتزداد الأمور خطورة عندما ينشأ جيل بأكمله على هذه القيم والمبادئ السيئة مما يؤدي إلى عدم الاهتمام بالعمل والعلم والاجتهاد كوسيلة للكسب المشروع.

- سيادة القيم الدخيلة على المجتمع: إن الآليات الفاسدة تؤدي إلى سيادة قيم جديدة دخيلة على المجتمعات التي تنتشر فيها؛ فيصيب الخلل منظومة القيم السائدة وأخلاقيات العمل وتصبح الرشوة والعمولة والسمسةة بالتدريج عبارة عن نظام جديد للحوافز في المعاملات اليومية مما يؤثر على أخلاقيات وقيم المجتمع؛ لذلك برزت مسميات جديدة تسوغ الحالة الفاسدة وخرج من يروج لها ويدافع عنها، بحيث أصبحت النظرة للفساد على أنه أحد مقومات تنمية المجتمعات وظهرت لدينا مفردة تُسمى «الفساد المنتج».

- التفاوت الطبقي والصراع الاجتماعي: يؤدي الفساد إلى انقسام طبقي، حيث يصعد فئات جديدة على قمة الهرم الاجتماعي نتيجة ما حصلت عليه من دخول مالية غير مشروعة، ويقلل من فرص الفقراء على الكسب لعدم مقدرتهم على المنافسة في ظل انتشار الفساد، ويُمكن لهذه الانقسامية أن تتخذ مستويين: أفقي وعمودي. فعلى الصعيد الأفقي، يُفرِّق هذا المستوى الفقير عن الغني والمهمَّش عن المشارك. وهو يشجع الفقير على النظر إلى الحكومة كمصدر للضرر والاضطهاد لا كقوة ممكنة، ويُعزِّز إحساس الفقراء بالضعف والإقصاء، وعلى المستوى العمودي، يُساعد الفساد على تشجيع الانقسامات والخلافات المجتمعية.

- انتشار الجرائم بسبب غياب القيم والشعور بالظلم لدى الغالبية التي تؤدي إلى الاحتقان الاجتماعي والحقد بين الشرائح الاجتماعية وزيادة حجم المجموعات المهمَّشة.

عملياً، يستطيع الفساد تحويل الموارد عن البرامج الاجتماعية، مع ما يترتب على ذلك من نتائج سلبية مثل:

- تراجع الإنفاق على التعليم الذي يؤدي إلى تراجع التمكين والإنتاجية.
- تراجع الإنفاق على الصحة الذي يؤدي إلى تزايد حالات المرض.
- تزايد تهيمش الفقراء وتعزيز شعورهم بالاقصاء الاجتماعي.
- انتشار الفقر، وزيادة حجم المجموعات المهمشة والمتضررة، لا سيما النساء والأطفال.

نقاط رئيسة في الفصل

- الفساد هو إساءة استعمال المنصب العام لتحقيق مكاسب شخصية. إنه عملية معقدة تصيب القطاعين: الخاص والعام واللاعبين الدوليين.
- يزدهر الفساد بخاصة حيثما يكون الحكم الصالح ضعيفاً، وحيث تكون مؤسسات المساءلة وبخاصة البرلمانات هشة.
- ينطوي الفساد على عنصر دولي بارز، يراوح بين إدخال الممارسات الفاسدة خلال الفترة الاستعمارية «والاستعمار الجديد» المدعوم من قبل مصالح الشركات المتعددة الجنسيات ولا مبالاة البلدان الصناعية وتواطؤ المؤسسات المالية الدولية.
- يقضي الفساد على الحكم الصالح ويشوّه السياسات، ويؤدي إلى ضعف الخدمات والبنى التحتية العامة. وإلى تراجع الإنفاق على الصحة والتعليم.
- إن تكلفة الفساد تلقي بظلها على المجال الاقتصادي وتؤدي إلى اختلال في تخصيص الموارد البشرية والاقتصادية في البلد. وتعمل كرادع للاستثمار الخارجي.
- الفساد المستوطن يخلق «ثقافة من الفساد» تؤدي بالثقة العامة بمؤسسات الدولة.
- الفساد يزيد من التهميش الاجتماعي والاقتصادي للفقراء.

الفصل الثاني

أدوات واستراتيجيات مكافحة الفساد

تستدعي محاربة الفساد وجود أدوات واستراتيجيات متعددة الجوانب تجمع ما بين إصلاح الإدارة العامة والإدارة المالية وبرامج تنظر في إصلاح بنوي أوسع، بما في ذلك إصلاح النظام السياسي والعلاقة بين الدولة والبرلمان والعلاقة بين الدولة والمجتمع المدني. وفيما يلي استعراض لأهم المفاهيم والأدوات ذات العلاقة بمكافحة الفساد، والتي تنتهجها المؤسسات على اختلافها، وتتبنى استراتيجياتها ومؤثراتها في أعمالها في محاولة لمكافحة الفساد، ومن هذه الأدوات الحكم الصّالح (الرشيد)، والنزاهة، والشفافية، والمساءلة، والمحاسبة، وفيما يلي تحديداً لهذه المفاهيم:⁽¹⁾

أولاً: مفهوم الحكم الصّالح (الرشيد)

يعرف الحكم الصّالح بأنه النظام الذي يتمُّ من خلاله توجيه أعمال المنظمات ومراقبتها على أعلى مستوى من أجل تحقيق أهدافها والوفاء بالمعايير اللازمة للمسؤولية، والنزاهة والشفافية، وهي الإجراءات المستخدمة بواسطة ممثلي أصحاب المصلحة في المنظمة؛ لتوفير إشراف على المخاطر ورقابة المخاطر التي تقوم بها الإدارة.

يعرف البنك الدولي الحكم الرشيد بأنه الطريقة التي تباشر بها السُّلطة في إدارة موارد الدولة الاقتصادية والاجتماعية بهدف تحقيق التنمية وبدو جلياً أن هذا المفهوم يتّسع لأجهزة الحكومة كما يضمُّ غيرها من المؤسسات المحلية ومؤسسات المجتمع المدني، ويشير هذا المفهوم أهمية قواعد السلوك وشكل المؤسسات، وأساليب العمل المرعية بما تتضمنه من حوافز للسلوك.

(1) تستند بعض الاجزاء في هذا الفصل بشكل رئيس على مادة معدة بالتعاون بين الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان وجامعة بيرزيت لبرنامج دبلوم النزاهة ومكافحة الفساد: «الفساد، أنماطه، وأسبابه، وآثاره، وأدوات مكافحته» فلسطين، 2021.

كما تعرف منظمة الشفافية الدولية الحكم الرشيد بأنه: الغاية الحاصلة من تكاتف جهود كل من الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني ومختلف المواطنين في مكافحة ظاهرة الفساد، بداية من جمع المعلومات وتحليلها ونشرها؛ لزيادة الوعي العام حول الظاهرة، وخلق آليات تمكّن هذه الأطراف من القضاء على الظاهرة أو على الأقل التقليل منها.

بينما يعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) الحكم الرشيد بأنه «ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية إدارة شؤون البلد على كافة المستويات، ويشمل الآليات والمؤسسات والعمليات والتي من خلالها يعبر المواطنون والجماعات عن مصالحهم، ويمارسون حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم ويقبلون بالوساطة لحل خلافاتهم».

معايير الحكم الصالح:

- سيادة القانون: اعتباره المرجع الأول والوحيد، وتطبيقه على الجميع دون استثناء، وإلغاء مراكز القوى والقوانين الشخصية، واستبدالها بنظم عادلة حامية لجميع الأفراد بصورة تتماشى مع حقوق الإنسان الدولية.
- المساواة: تعني تكافؤ الفرص، والإبتعاد عن أوجه التمييز كافة، كما تعني إعطاء الأفراد فرص متساوية وتحقيق العدل الاجتماعي لهم.
- الشفافية: وذلك بتدفق المعلومات بصورة حرة، وتسهيل الاطلاع عليها من قِبل الجهات المعنية، ووجوب توفيرها بصورة كافية وشاملة للمهتمين بها، وألا يتم حبس أي معلومة متعلقة بالمؤسسة أو معاملاتها أو حساباتها عن المستفيدين والجهات ذات العلاقة.

- **الفاعلية والكفاءة:** الفعالية تعني الوصول للأهداف المرجوة، وتعني «فعل الشيء الصحيح»، أما الكفاءة فتعني الاستخدام الرشيد للموارد المتاحة، ومحاولة تقليل هدرها، وتقوم على «فعل الشيء بطريقة صحيحة»؛ بهدف تقليل تكلفة الإنتاج. وفي تطبيق الحكم الرشيد يكون هدف المؤسسات الخروج بنتائج مشبعة لحاجات الأفراد مع الالتزام بأفضل استخدام للموارد البشرية والمالية.
- **المساءلة:** وتعني أن يخضع متخذو القرار، وذوو السلطة للمحاسبة والمساءلة حالهم حال الموظفين؛ فهم مسؤولون أمام المواطنين عن تحقيق المهام الموكلة إليهم، وعن نتائج قراراتهم. وفي الحكم الرشيد تكون المساءلة محددة المعايير؛ بأن يكلف المسؤول بمهام واضحة، تتم مراجعته فيها بشكل دوري، ويحاسب عليها في حال التقصير.
- **المسؤولية:** وتعني استشعار المسؤولية والالتزام للقيام بمهام العمل والتعهد بإنجازها على أكمل وجه.
- **المشاركة:** ويقصد بها تعزيز المشاركة الفعالة للمواطنين في اتخاذ القرارات، والتعبير عن الرأي، وذلك من خلال ضمان حق التعبير، وحرية الرأي، والحق بالتصويت، وغيرها من الحريات العامة المدرجة في حقوق الإنسان.
- **الرؤية الإستراتيجية:** وتعني تحديد الرؤية التنموية بعيدة المدى للدولة وللمجتمع وللمؤسسات المختلفة، مع تحديد البدائل المختلفة واختيار الأفضل على البيئة الداخلية والخارجية المحيطة.⁽¹⁾

(1) حماد، طارق، حوكمة الشركات، الدار الجامعية. القاهرة - مصر. 2005.

ثانياً: قيم النزاهة

تعرف النزاهة على أنها: مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل والالتزام بالسلوك القويم وبمبدأ تجنب تضارب المصالح، والاهتمام بالمصلحة العامة، وحرص الذين يتولون مناصب عامة علياً على الإعلان عن أي نوع من تضارب المصالح قد ينشأ بين مصالحهم الخاصة والمصالح العامة التي تقع في إطار مناصبهم، كأن يجمع الشخص بين الوظيفة الحكومية ومصالح في القطاع الخاص، إذ قد يخلق ذلك تعارضاً (تضارباً في المصالح) في مجالات عديدة، كالمناقصات أو العطاءات أو المواصفات أو الضرائب أو الرسوم الجمركية، ما يؤدي إلى احتمال مبادرته إلى حسم هذا التعارض، بما يتماشى مع مصالحه الخاصة على حساب المصلحة العامة.⁽¹⁾

ضمانات نجاح قيم النزاهة

1. توافر أدلة عمل، أو أنظمة مكتوبة: سواء للمؤسسات العامة أو الخاصة، تكون المرشد لموظفي هذه المؤسسات في عملهم، تأسس العمل تجاه زملائهم، وتجاه المواطنين والأطراف المستفيدة من عمل المؤسسات، وتضمن تقديم الخدمة للمواطنين على قاعدة المساواة بينهم وبطريقة مهنية وبعيداً عن الإرتجالية والمزاجية التي تفتح المجال للواسطة والمحسوبية والرشاوى وغيرها من أشكال الفساد، وأن تكون هنالك أنظمة وآلية تعيين للعاملين في المؤسسة تضمن المساواة وتكافؤ الفرص في عملية التعيين على قاعدة الشخص المناسب في المكان المناسب.

2. وجود أنظمة خاصة بتضارب المصالح والإفصاح عنها، تعرف حالة تضارب المصالح بأنها مرحلة سابقة لأشكال الفساد، وغالباً ما تؤدي إلى الوقوع بها، ويعرف هذا المفهوم على أنه الوضع الذي يكون فيه الموقع الوظيفي أو المنصب

(1) النزاهة والشفافية في مواجهة الفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان، مرجع سابق، ص50.

العام مكاناً لتغليب أو احتمالية تغليب مصلحة خاصة على حساب المصلحة العامة ويُقصد 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 إلى جهة أخرى بشكل غير مشروع.

3. وجود أنظمة خاصة بالهدايا والإفصاح عنها: قد يختلط مفهوم الهدايا التي يُمكن تقديمها لمن يؤدون عملاً عاماً بمفهوم الرشوة في بعض الأحيان، وقد لا تدخل الهدية ضمن مفهوم الرشوة المجرّمة قانوناً، ولكن مع ذلك قد تؤثر سلباً على أداء الموظف تجاه من قدم له هذه الهدية، (كالعزائم أو التخفيضات على الأسعار التي تمنح خصوصاً لبعض الموظفين)، الأمر الذي يتطلّب وجود أنظمة مُقرّة لكيفية التعامل مع هذه الهدايا من حيث مدى إمكانية قبولها وفقاً لطبيعتها، وقيمتها، والجهة التي قدمتها، وكيفية التصرف بها وتسجيلها بما يضمن عدم الاستفادة من قدمها في معاملاته التي يجريها لاحقاً مع المؤسسة التي قدمت لها، وبما يضمن، أيضاً، عدم إثراء الموظف من تلك الهدايا.

4. وجود إقرارات ذمة مالية ونظام إفصاح عن الممتلكات: إن إقرارات الذمة المالية عبارة عن إقرار يعلن من خلاله الموظفُ العامُ ومن في حكمه ما لديه وما لدى 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، حيث تؤدي هذه الإقرارات دوراً مهماً في الكشف عن جرائم الكسب غير المشروع في العمل العام، وتعزز من الجانب الوقائي في هذا المجال.

5. وجود مدونة سلوك مطبوعة وموزّعة على العاملين: ووجود برامج دورية للتأهيل بأحكامها ووجود جهة في المؤسسة مسؤولة عن متابعتها، ووجود

آلية مساءلة عن مدى الالتزام بها من قبل الموظفين وإنزال العقوبة بالمخالفين واستخدام ذلك في عملية التقييم العام للموظف.⁽¹⁾

ثالثاً: مبادئ الشفافية

تعرف الشفافية على أنها الوضوح والعقلانية والالتزام بالمتطلبات أو الشروط المرجعية للعمل وتكافؤ الفرص للجميع، وسهولة الإجراءات التنفيذية وبساطتها وسهولة فهمها وعدم تعقيدها وكذلك النزاهة في تنفيذها، كما تعني وضوح التشريعات وسهولة فهمها واستقرارها وانسجامها مع بعضها وموضوعيتها ووضوح لغتها ومرونتها وتطورها وفقاً للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية بما يتناسب مع روح العصر، كما عرفت بأنها الوضوح التام في اتخاذ القرارات ورسم السياسات وعرضها على الجهات المعنية بمراقبة أداء الحكومة نيابة عن الشعب وخضوع الممارسات الإدارية والسياسية للمحاسبة والمراقبة المستمر.⁽²⁾

وتنص المعايير الدولية على ضرورة توافر العناصر التسعة التالية؛ لتحقيق الشفافية:

1. تصميم الإجراءات والتعليقات الحكومية بما يتفق مع قواعد قانونية مكتوبة ومنشورة.

2. وضع قواعد واضحة للنشر والإفصاح تحدد فيها:

• المعلومات التي يجب توفيرها.

• المواعيد التي يجب نشرها فيها.

(1) النزاهة والشفافية في مواجهة الفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، مرجع سابق، ص53-59.

(2) محمد الصيرفي، التطوير التنظيمي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006، ص16.

- المسؤولية القانونية عن عدم نشرها.
- أن توفر المؤسسات الحكومية معلومات كافية؛ لفهم عملها وتسهيل مراقبة أداؤها.
- 3. أن توفر المؤسسات الحكومية البيانات التي يحتاجها المواطن والقطاع الخاص؛ لوضع الخطط المستقبلية، وتقدير مُعدّلات المخاطرة الاستشارية.
- 4. أن تكون نصوص القوانين واللوائح والتعليقات والإجراءات في متناول المواطن وأصحاب الأعمال.
- 5. يتم توفير البيانات الأساسية عن الأداء الاقتصادي في وقت سريع وملائم.
- 6. يتم توفير البيانات الرئيسة المتعلقة بالمالية العامة بشكل مفصّل ودقيق وسريع.
- 7. يتم توفير نصوص الدّراسات والبحوث التي تقوم الدوائر الحكومية بإعدادها والتي تمس حياة المواطنين بشكل مباشر.
- 8. تقوم الدوائر الحكومية بشكل دوري وكلما دعت الحاجة بوضع نصوص السياسات والإجراءات والخطط التي تتبناها في متناول الجمهور.⁽¹⁾

رابعاً: نظم المساءلة

ينبع مفهوم المساءلة من فكرة مفادها أن يخضع كل مَنْ حصل على تفويض من جهة معينة، بصلاحيات وأدوات عمل، الوقوف أمامها للإجابة عن كيفية استعمال الصّلاحيات وإدارة الموارد التي وضعت تحت تصرفه، أي أن المساءلة تعني واجب المسؤولين عن الوظائف سواء كانوا منتخبين أو معينين أن يقدموا تقارير دورية عن عملهم وسياستهم ونجاحاتهم في تنفيذها. ويُشكّل مفهوم المساءلة وواجب الخضوع

(1) إيمان زيات، مجدي ميتاني، الشفافية والمساءلة ودورها في تعزيز الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة

له علاقة تفاوت وتدرج تقوم على القبول الطوعي لأي مؤسسة أو جهاز أو شخص بكشف وشرح الأعمال والخطوات التي يقوم بها وتبريرها لمن يشاركه العلاقة ويعتبر مسؤولاً أمامه، وكذلك تعني المساءلة حق المواطنين بالحصول على المعلومات اللازمة والتقارير عن أعمال الإدارات العامة (النواب والوزراء وأصحاب المناصب الرسمية والموظفين) لكي يتأكدوا من أن عمل هؤلاء يتفق مع القيم الديمقراطية ومع تعريف وظائفهم ومهامهم بموجب القانون، وذلك للاستمرار في اكتساب الشرعية من خلال استمرار رضا المواطنين وقبولهم بطريقة أدائهم.

خامساً: مؤشرات المساءلة

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

- مدى وجود وثائق منشورة واضحة، تتعلق برسالة المؤسسة وفلسفة عملها، وأهدافها وإستراتيجيتها، وخططها، وموازنتها، وإيراداتها، ونفقاتها.
- مدى امتلاك هذه المؤسسات هيكلية تتوافر فيها خاصية خضوع الهيئات الدنيا جميعها لمساءلة الهيئات العليا ومتابعتها، وتوافر أنظمة تحدّد أشكال العلاقة بين هذه الهيئات وآليات تواصلها، وهل هناك وصف وظيفي واضح للعاملين كافة في هذه المؤسسات.
- مدى إجراء عمليات تقييم أداء جديّة للمؤسسات والعاملين فيها.
- مدى عقد هذه المؤسسات لاجتماعات دورية، ومدى قيامها بأعمال تفتيشية.
- مدى وجود أنظمة شكاوى فاعلة ومتابعة.

- مدى التزام هذه المؤسسات بإعداد تقارير معينة، ومدى وجود منهجية واضحة لإعداد هذه التقارير. ولمن تقدم هذه التقارير، وهل هناك آليات للمساءلة في حال انضح وجود مخالفات قانونية.

متطلبات قيام نظام مساءلة فعّال

- أن تكون الحكومات مسؤولة أمام المواطنين عندما يستطيع المواطنون القول ما إذا كانت هذه الحكومات تعمل لصالحهم وتحكمهم بشكل ملائم أم لا، فيعاد انتخاب المسؤولين الذين يعملون لصالح المواطنين، ويخسر الذين لا يعملون لصالح هؤلاء المواطنين، وهذا ما يطلق عليه المساءلة العمودية.
- وعلى الرغم من أهمية المساءلة العمودية، إلا أنها لا تكفي لجعل الحكومات تعمل لصالح المواطنين، فالانتخابات وحدها لا تكفي، وحتى إذا كان المواطنون قادرين على تحميل الحكومات مسؤولية سلوكها عن طريق معاقبتها إذا فشلت في تحقيق ما يريده المواطنون. ولهذا، يجب ألا تكون آليات المساءلة عمودية فقط أي مسؤولية المسؤولين المنتخبين أمام الناخبين، وإنما يجب أن تكون أفقية أيضًا، أي مسؤولية الفروع المختلفة للحكومة أمام بعضها البعض.
- يجب أن يلعب البرلمان دورًا فاعلاً في المداولات وصياغة السياسات، وفي المقابل، يجب أن تكون السلطة التنفيذية قادرة على السيطرة على البيروقراطية وتضخم الجهاز الحكومي.
- لا بد أن تكون هناك مؤسسات مستقلة عن أجهزة الحكومة الأخرى تزود المواطنين بالمعلومات اللازمة لتطوير تقييمهم للأعمال الحكومية وليس للنتائج فقط.
- يجب أن يكون للمواطنين أدوات مؤسساتية لمكافحة ومعاينة الحكومات على النتائج التي خرجت بها في المجالات المختلفة.

- تتطلب المساءلة وجود صحافة حرة قادرة على الكشف عن سوء استخدام السلطة، ومجتمعاً مستعداً لمراقبة العمل السياسي وسلوك المسؤولين العامين.
- وجود نظاماً قانونياً مستقلاً يؤمن بمقاضاة ومعاقبة المسؤولين ذوي السلوك السيئ، ويتضمن ذلك تحديد وتعريف سلطة وصلاحيات السلطات القائمة في الدولة وخاصةً السلطة التنفيذية، وذلك من أجل الحيلولة دون سوء استخدام السلطة.
- بالإضافة إلى أن هذه المساءلة تتطلب مجتمعاً مدنياً فعالاً لا يعزز المساءلة فقط وإنما يعزز تمثيل وحيوية العملية الديمقراطية أيضاً، كي تقوم المؤسسات المستقلة بتفحص وكبح سلطة الدولة وتعمل على تعزيز شرعية الديمقراطية، وذلك بتقديم وسائل جديدة للتعبير عن المصالح السياسية وزيادة الوعي السياسي وفعالية وثقة المواطنين، وخلق برامج سياسية جديدة تضمن منافسة إيجابية.

سادساً: مكافحة الفساد: استراتيجية متعددة الأوجه

تستدعي محاربة الفساد وجود استراتيجية متعددة الجوانب تجمع ما بين إصلاح الإدارة العامة والإدارة المالية وبرامج تنظر في إصلاح بنيوي أوسع، بما في ذلك إصلاح النظام السياسي والعلاقة بين الدولة والبرلمان والعلاقة بين الدولة والمجتمع المدني. وقد وضع البنك الدولي استراتيجية من عدة أوجه تعتمد على خمسة عناصر رئيسة؛ لضبط الفساد. تقوم هذه العناصر على أساس تقويم شامل للبلد يزيد من فهم الآليات الكامنة وراء حدوث الفساد وأسبابه ونتائجه، وتوفر سُبُل التغيير من خلال تمكين صانعي السياسات وعموم المواطنين من معرفة المعلومات الموضوعية. ويكمن نجاح الاستراتيجية في قدرة البرلمانيين على تأدية دور مركزي في الدعوة إلى القيام بإصلاحات فعلية.



الشكل: استراتيجية مكافحة الفساد متعددة الأوجه

إن الغرض من إنشاء العلاقات البنوية المبنية في الشكل أعلاه هو تعزيز قدرة الدولة وإدارة القطاع العام، وتعزيز المساءلة السياسية، وتمكين المجتمع المدني وزيادة المنافسة الاقتصادية: وهي أمور سنتناولها بالتفصيل في فقرات وفصول لاحقة.

1 - المساءلة السياسية والإصلاح

تُشكّل المساءلة السياسية الأساس الذي يجب أن تبنى عليه استراتيجيات محاربة الفساد فمن دون حكومة مسؤولة، تصبح الأوجه الأخرى عن المساءلة والشفافية والمراقبة عديمة الفاعلية إلى حدّ كبير وجوهر هذا الأمر هو حكم القانون وفصل السلطات ومؤسسات التمثيل الفعلي. أولاً: إذا لم يوجد دستور متطور وقوي وفعال تحترمه وتحميه محكمة دستورية قوية، سيستمر الحاكم في اعتبار نفسه فوق القانون. كما أن وجود دستور قوي وواضح يوفّر الأساس للنظام القانوني والقضائي العام في البلاد. ثانياً: إن فصل السلطات حقيقة ضرورية لا مجرد شعار فارغ إن السلطة التنفيذية يجب أن تعطى صلاحيات التحكم، ولا يتعين على السلطة التشريعية أن تحكم؛ بل عليها أن تراقب السلطة التنفيذية وتتولى مساءلتها بفاعلية وجدارة... ويتعين على السلطة القضائية، إضافة إلى دورها في السهر على حسن تطبيق القوانين، ألا تحكم أو تشرع أو تراقب الحكومة في حدّ ذاتها، لكن يتوجب عليها حماية حكم الدستور والقانون والمحافظة عليهما، والقيام فعلاً بفرض حكم القانون في النزاعات، سواء أكانت بين الأفراد أم كانت بين المؤسسات أم بين الشركات، والأهم من ذلك، إذا كانت بين الدولة أو أحد أجهزتها وبين جهات من خارج الدولة ثالثاً: تنفخ هذه المؤسسات التمثيلية روح الحياة اللازمة في هذه المؤسسات الرسمية. ويُعدُّ البرلمان المؤسسة التمثيلية الرئيسة في أي نظام سياسي ديمقراطي، فهو يُمثّل المواطنين، ويُجسّد الحاجات والمطالب ويعبر عن الإرادة الشعبية ويقوم بممارسة حق المواطن في مراقبة الحاكم ومساءلته.

في البلدان التي يكون فيها حكم القانون وفصل السلطات والمؤسسات التمثيلية ضعيفة، يتعين على استراتيجيات مناهضة الفساد أن تبدأ بإجراء إصلاحات في هذه النواحي الأساسية من النظام السياسي للدولة. وكما أشار أعضاء منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد» بوضوح، ما يزال يتعيّن على البلدان العربية أن تقوم بإصلاحات في

هذا الصدد. ومع أن معظم البلدان العربية أصدر دساتير خاصة به وقبل بمبدأ فصل السلطات وأقام برلمانات من هذا النوع أو ذلك، فإن إدارة الشؤون العامة ما تزال بعيدة عما هو مطلوب فما تزال توجد مشاكل كبيرة في نصوص بعض الدساتير أو في عدم تنفيذ معظمها، ومبدأ فصل السلطات ليس سوى كلام في معظم الحالات. وتسيطر السلطة التنفيذية على السلطتين الأخرين في معظم البلدان العربية تقريباً وما تزال المؤسسات التمثيلية بحاجة إلى الكثير كي تمارس دورها الكامل. فبعض البرلمانات ما زال يعين جزئياً أو كلياً، وبعضها لا يملك سوى صلاحيات استشارية، والقوانين الانتخابية وواقع الحال، حيثما تكون المجالس النيابية منتخبة بعيدة المرتجى. وللدولة تأثير كبير في هذا الصدد، وكذلك الأمر بالنسبة إلى الاستخبارات والمال الانتخابي والبرلمانات، في حال انتخابها أو تعيينها لا تملك سوى موارد وقدرات محدودة في مراقبة الحكومة أو مساءلتها. إن الإصلاح السياسي في العالم العربي ينبغي أن يكون عنصراً أساسياً في أية إستراتيجية مستدامة المحاربة الفساد.

إن الفاسدين لم يعودوا يخشون جهود مكافحة الفساد من لجان تحقيق وأسئلة برلمانية؛ لأنهم توصلوا إلى وسائل أخرى لا تتعارض ربما مع القانون وتساير البيروقراطية الحكومية يلتفون بها على إجراءات مكافحة ويحققون بها مآربهم غير المشروعة. لذلك لم يعد ينفع إلا إدانتهم بالطرق القانونية عبر محاكمات عادلة يكون السّجن نهايتها.

2 - قيود مؤسسية على السلطة

إن التصميم المؤسسي ضمن الدولة يُمكن أن يمثل آلية مهمة في محاربة الفساد. ويكتسب وضع ضوابط مؤسسية فعلية ضمن الدولة أهمية خاصة. وهذا يمكن تحقيقه بنجاح كبير عبر إرساء مسؤوليات إشرافية واضحة في مؤسسات الدولة. يتضمن تحقيق هذا الهدف:

1. إصلاح قانوني: إن أية إستراتيجية لمحاربة الفساد بحاجة إلى نظام قانوني ساري المفعول للبناء على أساسه إذا كان القصد إحداث تغيير فعلي. لذا، فإن التحدي هو تحرير النظام القانوني من الشوائب وتحويله إلى أداة فعلية؛ لمحاربة الفساد. إن وجود نظام قضائي مستقل وفعال ونظيف أمر أساسي في أية إستراتيجية لمحاربة الفساد. وينبغي أيضًا تطبيق قواعد الاستقلال والكفاءة والنزاهة نفسها على اللاعين الآخرين ضمن النظام القضائي، مثل: كتبة المحاكم والمحققين والمدعين العامين وغيرهم.

2. تشريع لمحاربة الفساد: تعمل قوانين محاربة الفساد على ردع الأعمال الفاسدة ومقاومة المفسدين وإشاعة روح من العدالة التي باتت اليوم سلعة نادرة في بلدان أصابها مرض الفساد. تشمل التشريعات المساندة للانتقال إلى مجتمع خال من الفساد وجود قانون حق الوصول إلى المعلومات، الذي يطالب المواطن من خلاله بكشف المعلومات المتعلقة بأنشطة الحكومة، ووجود قانون يحمي الموظفين والأفراد الذين يقدمون بلاغًا أو معلومات حول حالات الفساد؛ فضلًا عن وجود قوانين حول تضارب المصالح، وقوانين المشتريات العامة وأنظمة لمكافحة تبييض الأموال، وقوانين ضد الرشوة الدولية... إلخ.

3. مؤسسات للتدقيق المالي: يُمكن لمؤسسات التدقيق المالي أن تؤدي دورًا مهمًا أيضًا، وكي تعمل مؤسسة ديوان المحاسبة مثلاً بفاعلية، ينبغي دعمها بلجان برلمانية تقوم بمراجعة تقاريرها ومتابعتها في الأوان المناسب. ومن شروط فاعليتها وكفاءتها وجود محترفين أقوياء ومستقلين وموثوق فيهم في أجهزة الدولة القضائية والجرمية وفي الشرطة.

4. إشراف برلماني: تؤدي البرلمانات دورًا حاسمًا في الإشراف على أعمال السُلطة التنفيذية مخففة بذلك من وطأة الفساد. وتكمن قوة البرلمانات في قدرتها على سنّ

قوانين مناهضة للفساد وتعزيز القضاء المستقل وحماية أفرادها، وتعزيز الحريات الفردية وحريات المجتمع المدني ومساءلة المؤسسات التنفيذية. غير أن فاعليتها تختلف بحسب السلطة المعطاة لها ضمن النظام السياسي وإدراكها المشكلة ورغبتها في أن تؤدي دورًا بارزًا في التحرك حيالها.

3 - مدى تنافسية السوق والقطاع الخاص

إن مدى تأثير النُخب السياسية في اتخاذ القرارات وصنع السياسات الحكومية أو «مصادرة الدولة» يُمكن أن يعيق قيام قطاع خاص نزيه قادر على المنافسة وأمين وشفاف ويجول بالتالي دون وجود تنمية اقتصادية واسعة النطاق. وتُعدُّ الشفافية في وضع السياسة الاقتصادية وتنفيذها أمرًا حاسمًا في محاربة الفساد، وبخاصة في حسن تطبيق الخصخصة وفق ضوابط سليمة. كما أن تعزيز المنافسة، عبر ترشيد التعريفات الجمركية. وتوضيح الملكية وتعزيز شفافية إدارة الشركات الخاصة، هي عناصر مهمة في قيام قطاع خاص حيوي وأقل فسادًا، إن إعادة النظر في هيكلية الشركات على أساس تنافسي قبل الخصخصة وفقًا لكل حالة بعينها تقلل من احتمالات الفساد، وإن كانت العقوبات السياسية يُمكن أن تعيق هذه العملية. وقد ثبت أن إجراء إصلاحات كبيرة في إدارة شؤون الشركات يفعل فعله في كبح جماح الفساد وفرص الفساد، بما في ذلك التصريح علنًا عن ملكية الأسهم والحصص وفرض عقوبات شديدة على المتاجرة الداخلية Insider Trading وإدخال مدققين للحسابات المالية مستقلين بصورة منتظمة.

تتبنى فروع منظماتكم الشروع في إصدار مؤشر وطني لاستعراض حالات الفساد وكيفية معالجتها ومناقشة تفاصيلها مع بيان أسماء مرتكبيها وشخصهم في كل قطر عربي على حدة، فهذا الفعل ليس جمادًا، بل شخصًا وأفرادًا متحركة يتقلد بعضهم أعلى درجات المسؤولية ويتمكنون من خلالها استغلال وظائفهم والنفوذ إلى المجتمع.

وفي العالم العربي، ما زالت النُخب السياسية مهيمنة في القطاع الخاص فلا يوجد روادع كافية؛ لتضارب المصالح ولا تتوافر حماية فعلية للسوق من النُخب السياسية ومن التأثير السياسي للاعبين أقوياء في القطاع الخاص. علاوةً على ذلك، ما زالت الإدارة الصالحة لشؤون الشركات في العالم العربي في مهدها، فمعظم المؤسسات التجارية تملكها عائلات وما زالت تقاليد الخصوصية والسرية شائعة بكثرة. كما خلقت التجارب الحديثة التي مرت بها عدة بلدان عربية لجهة إنشاء البورصات والنمو الإيجابي العديد منها حاجة ملحة إلى وضع تشريعات وممارسات الإدارة الرشيدة لشؤون الشركات.

4 - إدارة القطاع العام

هذه الإستراتيجية الأخيرة تنطوي على إجراء إصلاحات في الإدارة الداخلية للموارد العامة وفي الشؤون العامة الإدارية من أجل تقليص فرص الفساد ودوافعه. ويستدعي إصلاح إدارة القطاع العام ما يلي:

1. مبدأ الكفاءة في الوظيفة العامة. الخطوة الأولى في إصلاح القطاع العام تكمن في التخفيف من معاناة الأقارب والأصحاب والمحسوبية من خلال إنشاء أنظمة الجدارة في التعيينات والترقية وتقويم الأداء وإنشاء هيئة إشرافية مستقلة في الخدمة المدنية حينما يكون ذلك مجدياً. وبمؤازرة ذلك، من الأهمية بمكان زيادة الرواتب وربطها بالمهارة والمسؤولية وتعديل الأنظمة التي توفر اليوم مجالاً واسعاً للمحسوبية والفساد. ففي الكويت أدى إلغاء تعيين الموظفين من جانب الوزراء وحصر جميع التوظيفات في الدولة في عملية شفافة يشرف عليها مجلس الخدمة المدنية مركزياً، إلى التخفيف من محاباة الأقارب والمحسوبية في التوظيف إلى حدٍ كبير، وفتح الباب أمام تكافؤ الفرص والمزيد من الاعتماد على الجدارة في التوظيف.

2. الشفافية في إدارة الموازنة. يُمكن تحقيق هذا الأمر من خلال منع تحويل الموارد

إلى حسابات خارج الموازنة تفتقر إلى الإشراف والشفافية، إن إجراء إصلاحات ؛ لتحقيق المزيد من المساءلة والإشراف على نفقات الموازنة يستدعي محاسبة عالية وتدقيقاً عالياً شديداً وعملية مضبوطة في تنفيذ الموازنة، ومن المطلوب اعتماد الشفافية والتنافسية في عملية المشتريات العامة وعقد الصفقات؛ لمنع الفساد من زيادة الإنفاق العام.

3. تسهيل المعاملات الحكومية. تُمثل التعقيدات البيروقراطية في حدّ ذاتها مصدرًا رئيسًا لنمو الفساد. فالتعقيدات تخلق بطأً، وتدخل في الصورة عدة لاعبين وتزيد من غموض النظام. بصراحة، إن تسهيل المعاملات الإدارية يتيح للمواطن مزيداً من معرفة ما هو مطلوب وكم يستغرق من الوقت، كما يقلل من فرص الإداري لتأخير المعاملات أو افتعال العقبات. وبعد التدقيق، يُمكن أن يتبين أن بعض المعاملات والمتطلبات الإدارية لا لزوم لها ويُمكن التخلص منها، كما يُمكن تسهيل غيرها إلى حدّ كبير ومكنتها بحيث لا تبقى هناك حاجة فعلية إلى تدخل الموظف، الأمر الذي يخفف فعلاً من فرص الفساد. ويُمكن أيضاً تسهيل المعاملات الباقية ومراقبتها لإبقاء مستويات التعقيد والتأخير والتماس الرشا في حدّها الأدنى.

4. الشفافية في الضريبة وفي الجمارك: إجراء الإصلاحات الرامية إلى تبسيط السياسة الضريبية والتخلص من الإعفاءات المزاجية، وتوحيد النماذج والإجراءات وأنظمة الشفافية. ومن الأهمية بمكان التخلص من الاتصال المباشر بين المكلف الضريبي والمسؤولين والتأكد من تشغيل الأنظمة وإدارتها بفاعلية وتسهيل عملية مراقبتها، بما في ذلك إجراء كشوفات دورية.

5. اللامركزية: إن لامركزية تقديم الخدمات يُمكن أن تجعل الدولة أكثر تلبية لحاجات الناس. ويتعين على مساعي الإصلاح أن تركز على خلق قدرة مناطقية محلية في الإدارة المالية والتدقيق المالي قبل عملية اللامركزية مباشرة (أو في

أثنائها). ويُمكن إجراء اللامركزية على أساس جغرافي حيث يَناط بعض الصّلاحيات والأدوار هيئاتَ مناطقية ومُحلية منتخبة. وفي معظم البلدان، تتمّ العملية على أساس قطاعي أيضًا. كما يجري تخصيص مهمات معينة مُرافق عامة أحيانًا، وشركات حكومية... إلخ). كليًا أو جزئيًا، من أجل زيادة الفاعلية أو تقليص فرص تحويل الموارد ومحاباة الأقارب والمحسوية والفساد عمومًا. إن اللامركزية جانب مهم من جوانب الإصلاح لم تُخط فيه البلدان العربية سوى خطوات أولى. إنها تعزز بدرجة كبيرة كمية ونوعية المشاركة في إدارة الشؤون العامة، إذ يصاحب اللامركزية ازدهار كبير للانتخابات المحلية والمناطقية. إنها تعزز بدرجة عالية آليات الشفافية والمساءلة، لأن أعداء الأمن القومي التي تتذرع الحكومة المركزية بها تخف على الصعيد المحلي ويستطيع السكان المحليون أن يروا ويفهموا ويراقبوا على نحو أفضل المشاريع والنفقات المحلية، وتسهل عليهم مساءلة المسؤولين المنتخبين المحليين.

5 - مشاركة المجتمع المدني

إنَّ نمو المجتمع المدني هو العنصر الرئيس في تعزيز الحكم الصالح فالمنظمات التي يتكوّن منها المجتمع المدني الحي والمتطور - جمعيات المواطنين والمنظمات غير الحكومية والنقابات والجمعيات القطاعية والمهنية ومؤسسات الأبحاث والجامعات والإعلام وغيرها - تؤدي دورًا مهمًا في ضبط الفساد. ويستطيع المجتمع المدني، من خلال زيادة التوعية والضغط على الحكومات والمشاركة في المنظمات الدولية العاملة من أجل التغيير والعمل مع مختلف القطاعات؛ لتنفيذ إصلاحات مبتكرة ترمي إلى محاربة الفساد، العمل بجد من أجل التغيير. ويستطيع المجتمع المدني أن يحقق أهداف محاربة الفساد من خلال إشاعة الوعي لدى الناس ووضع خطط عمل؛ لمحاربة الفساد عبر مراقبة أعمال الحكومة وقراراتها في مسعى منه لتقليص الفساد. وقد اتخذ المجتمع المدني العربي خطوات جريئة في العقدين الماضيين؛ لتحقيق المزيد من التحرر والتغيير. فمن خلال حركة المرأة لقيادة

السيارات في السعودية إلى حركة كفاية في مصر إلى التظاهرات اللبنانية ضد الهيئة الخارجية، أثبت العالم العربي أنه مستعدٌ للتحرر وقادر عليه. كما أن انتشار الفضائيات في البلدان العربية فتح أفنية جديدة أمام أصوات التغيير وخلق سلطة رابعة واعدة تقف في وجه هيمنة الحكومات العربية.

لكن القوانين التي تحكم الإعلام والمجتمع المدني تظل قمعية في معظم البلدان العربية. وقد روجت الحكومات للحجة القديمة القائلة: بالمحافظة على أمن الدولة والاستقرار. مع ذلك، فإن التغيير يجري بالتدريج ويتعين على البرلمانيين العرب أن يساندوا هذا التغيير ويراجعوا القوانين الخاصة بالإعلام والحريات المدنية من أجل خلق مجتمع مدني أكثر حرية، أي أقدر على اختيار حُكَّامه ومراقبة أدائهم ومساءلتهم.

نقاط رئيسة في الفصل

- يوجد العديد من المفاهيم والأدوات الوقائية المرتبطة بمواجهة الفساد أبرزها الحكم الصّالح (الرشيد)، والنزاهة، والشفافية، والمساءلة، والمحاسبة.
- للبرلمانيين دور رئيس في تحقيق متطلبات النزاهة والشفافية والمساءلة والرقابة على مدى الالتزام بها.
- يستدعي ضبط الفساد وجود استراتيجية ذات أوجه متعددة تجمع ما بين الإصلاح السياسي وتعديل العلائق البنوية الأوسع من جهة وبين إصلاح الإدارة العامة والإدارة المالية من جهة أخرى.
- حددت مقارنة البنك الدولي المتعددة الأوجه خمسة عناصر رئيسة لمكافحة الفساد، تشمل: المساءلة السياسية، الضوابط المؤسسية على السُّلطة، القطاع الخاص التنافسي، حسن إدارة القطاع العام. ومشاركة المجتمع المدني.
- للبرلمانيين دور رئيس في الدعوة إلى إجراء إصلاحات؛ لمكافحة الفساد وتنفيذ هذه الإصلاحات.

الفصل الثالث

تحديات الحكم الصالح وواقع الفساد

في العالم العربي

أولاً: التحوّلات التي تشهدها المنطقة العربية منذ عام 2011⁽¹⁾

إنَّ الحِرَاكَ الذي شهدته المنطقة العربية منذ عام 2011 والذي استهدف إعادة صياغة العقد الاجتماعي بين الدولة والمواطن بعد أن فشل العديد من الدول العربية القطرية المستبدة في تحقيق الديمقراطية والتنمية ومكافحة الفساد وتحقيق العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص، أدّى إلى انتشار الفقر والبطالة خاصّة في أوساط الشباب وأتاح المجال لانتشار ظواهر التطرف والتعصب وهجرة الكفاءات.

لقد أدّت عمليات الاحتجاج إلى انهيار بعض النُظُم وأجهزتها الأمنية بسرعة وادخل العديد من الدول في مرحلة انتقالية أفضى بعضها إلى صياغة لعقد اجتماعي جديد (دستور جديد وتوافق على مرحلة انتقالية مثل تونس) أو إدخال تعديلات على وثائقها الدستورية بهدف الخروج من النظام الشمولي الذي طبع هذه الأقطار لعهود طويلة أو على الأقل إدخال بعض الإصلاحات على هذه الأنظمة؛ لضمان بقائها واستمرارها، ولم ينبج بعضها حتى تاريخه في إيجاد صيغة توافقية وانحدرت إلى ما يشبه الحرب الأهلية أو خوض صراع مسلح على السُلطة⁽²⁾.

التحوّلات في المنطقة العربية بعد عام 2011

تمّ الإطاحة بنظام الحكم في تونس بتاريخ 14 / 1 / 2011 ودخلت تونس مرحلة انتقالية انكبت فيها كل القوى السياسية على وضع أسس نظام سياسي جديد، حيث تمّ وضع دستور جديد للجمهورية التونسية في عام 2014.

(1) تستند بعض الأجزاء في هذا الفصل بشكل رئيس على دليل سياسات وآليات مكافحة الفساد ودور

البرلمانيين فيها الصادر عن منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد»، 2016.

(2) الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، الفساد السياسي في العالم العربي، رام الله، 2014، ص 9.

وأفضى الحراك الشعبي في اليمن في (فبراير 2011) إلى منح رئيس الحكومة المزيد من الصلاحيات على حساب رئيس الجمهورية بموجب التسوية السياسية التي توصلت لها القوى السياسية اليمنية في الرياض، غير أن الخلافات بين المكونات السياسية في اليمن أعادت البلاد إلى الفوضى والحرب الأهلية من جديد في مطلع عام 2015 حيث تمّ تعطيل الأحكام الدستورية والتشريعات والبرلمان.⁽¹⁾

وفي المغرب أدخل النظام السياسي عدّة إصلاحات على النظام، أثمرت مطالبات شعبية بمحاربة الفساد والاستبداد، حيث أكدّ الدستور الجديد في عام 2011 على أن الحكم في المغرب يقوم على الملكية الدستورية الديمقراطية البرلمانية الاجتماعية، وأن النظام يقوم على أساس فصل السلطات وتوازنها وتعاونها، وأفرد الدستور باباً لكل سلطة حدّد فيها صلاحياتها واختصاصاتها والعلاقة فيما بينها، كما أولى الدستور اهتماماً بالسلطة التشريعية حيث نصّ على كونها تمثل إرادة الأمة وعلى دور البرلمان في التشريع والرقابة وحق المعارضة باعتبارها مكون أساسي في البرلمان وفي المشاركة في العمل البرلماني، كما تمّ تحويل هيئة مكافحة الرشوة إلى مؤسسة دستورية في الدولة.

وفي فلسطين أكّد المشرّع في القانون الأساسي على احترام الحقوق والحريات العامة ومبدأ سيادة القانون وتحقيق التوازن بين السلطات، وتحديد الحدود الفاصلة بين اختصاص كل منها بما يكفل لها الاستقلالية من ناحية والتكامل في الأداء من الناحية الأخرى، وجاء في نص المادة 2 منه على أن الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على

(1) راجح بادي، تقرير تعزيز سياسات وآليات مكافحة الفساد في الجمهورية اليمنية، 2015.

أساس مبدأ الفصل بين السلطات. وربط القانون الأساسي بين مبدأ الفصل بين السلطات بمبدأ سيادة القانون حيث نصّ في المادة 6 منه على مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين وتخضع للقانون جميع السلطات، بالرغم من كل ذلك فإن تجربة التداول السلمي للسلطة فشلت في عام 2007 وفشل المجلس التشريعي في المحافظة على وحدة السلطة، حيث حدث انقسام سياسي ونشأت سلطتان، وما زال المجلس التشريعي معطلًا من الناحية العملية .

وشهد النظام السياسي في الأردن بعض التحركات الإصلاحية منذ عام 2011، تمثّلت في التعديلات التي أُدخِلت على الدستور الأردني في عامي 2011 و2014 وطالت نحو 44 مادة من مواد الدستور وهو ما يُعدُّ أكبر تعديل للدستور تمّ منذ عام 1952، حيثُ أكّدت التعديلات على ضمانات الحقوق والحريات خاصّة الشخصية والعامّة ومبدأ الفصل بين السلطات، وحدت من سلطة الحكومة في إصدار القوانين المؤقتة وتعزيز دور السلطة القضائية والنص على إنشاء المحكمة الدستورية، كما ألزمت الحكومة التي يحلُّ البرلمان في عهدها بالاستقالة خلال أسبوع من الحلّ وعدم جواز تكليف رئيسها بتشكيل الحكومة التي تليها، الأمر الذي يحدُّ من تغول السلطة التنفيذية كما نصّت التعديلات الدستورية على إنشاء هيئة مستقلة للإشراف على الانتخابات وأناطت بالقضاء البتّ بالاعتراضات على نتائجها.⁽¹⁾ وفي البحرين تمّ إنشاء برلمان ما زال ضعيفًا، أفرزته الانتخابات التي جرت في عام 2014.⁽²⁾

(1) ثروت ابزاح، تقرير تعزيز سياسات وآليات مكافحة الفساد في الأردن، عمّان، 2015.

(2) يوسف زنبيل، تعزيز سياسات وآليات مكافحة الفساد في البحرين، المنامة، 2015.

ثانياً: تحديات الحكم الصالح في المنطقة العربية

تكمن البنية الأساسية لمحاربة الفساد في المؤسسات العائدة لدولة مبنية على المشاركة وتتمتع بالصفة الدستورية الفاعلة. بعبارة أخرى، إن وجود حكومة ديمقراطية أمر أساسي لكبح جماح الفساد، سواء أكان نمط الدولة الديمقراطية يقع ضمن إطار ملكية دستورية أم ضمن ديمقراطية مباشرة أم أي نمط آخر من أنماط الديمقراطية التمثيلية. فسيادة الدستور تكفل سيادة القانون، ومشاركة المواطن في الانتخابات توفر الأسس السياسية للمساءلة، في حين يوفر فصل السلطات الضوابط أمام السلطة التنفيذية، وتوفر الحرية السياسية البيئة المواتية؛ لقيام مجتمع مدني حي. في بعض أنحاء العالم، بدأت العناصر الأساسية لقيام الدولة الديمقراطية تؤتي أكلها. وقد انتقلت المناقشة في مكافحة الفساد إلى مبادرات وسياسات معينة يمكنها تحديداً أن تستهدف الفساد بما يتخطى التأثيرات العامة للحكومة الديمقراطية. وبالرغم من الحراك الذي شهدته المنطقة العربية منذ عام 2011 والتغيرات التي أصابت العديد من النظم العربية ما تزال الديمقراطية في العالم العربي تمرُّ في مراحل من الولادة العسيرة.

فالدولة في معظم البلدان العربية هي دولة تسلطية يحكمها فرد أو حزب واحد أو عائلة واحدة أو طغمة عسكرية واحدة. ففي معظم البلدان العربية تسيطر على المجتمع الذراع التنفيذية للدولة، وما تزال الانتخابات بعيدة من أن تُجرى في جوٍّ من الحرية والعدالة، والسياسات القائمة على أساس التعددية الحزبية ما تزال مكبلة أو غير موجودة، والمجتمع المدني ما يزال في حالة قمع، وحرية الصحافة محدودة، والحرية الفردية ما تزال هشة والكمية والنوعية العامة للحياة السياسية القائمة على المشاركة متدنية جداً. والذي يتخطى تأثيره انتشار الفساد إلى خلق مجموعة واسعة من حالات العجز السياسي والاجتماعي والاقتصادي والأزمات.

ورغم بعض التحوُّلات التي شهدتها الأقطار العربية خاصَّة منذ العام 2011 من قبيل النص الصريح دستورياً على وجود السلطات الثلاثة: التشريعية والتنفيذية والقضائية. وإقامة أكثرية هذه الدول مجالس تمثيلية، وإجراء انتخابات لهذه المجالس، في بعض الحالات، عبر انتخابات شاملة وفي حالات أخرى، يجري تعيين هذه المجالس، كُلياً أو جزئياً، وفي حالات أخرى، أيضاً، لا تعدى هذه المجالس كونها مجالس «شورى» تقدم النصح أو المشورة إلى الحكومة أو الحاكم ولا تتمتع بأية صلاحية تشريعية إلا أن البرلمانيات المنتخبة لا تتمتع في العادة إلاَّ بسلطات محدودة. فالمؤسسة البرلمانية في الوطن العربي ضعيفة بوجه عام، وعلى العموم تقع هذه البرلمانات تحت سيطرة الهيئة التنفيذية، وهي قلما تتمتع بوزن سياسي يُمكنها من فرض التشريعات الخاصة بها وإسقاط الحكومات وإقالة الوزراء أو إجراء تحقيقات قوية.

وبصرف النظر عن القوانين الانتخابية وقدرات البرلمانات، تمثل البرلمانات الرئة السياسية لمعظم البلدان العربية، إذ تُعبِّر عن وجهات نظر الرأي العام والتكامل مع المجتمع المدني والتفاعل معه وإعطاء الوطن مساحة سياسية عامة هو في أمسِّ الحاجة إليها. فهذه البرلمانات ترفع سقف النقاش السياسي والحريات السياسية وتوسِّع نطاق النقاش، كما أنها تخفِّف الحواجز التي تقفُّ في وجه الشفافية داخل الدولة وتفتح الطَّريق أمام مساءلة الوزراء ورؤساء مجالس الوزراء، وإن كان هذا لا يشمل الحكام حتى الآن.

ومع أن الطريق ما زال طويلاً أمام معظم البلدان العربية من حيث تنمية المؤسسات والممارسات الديمقراطية الحقَّة، فإن الخطوات المهمة الأولى قد اتخذت فعلاً. وفي محاربة الفساد، من الضروري أن تستمر هذه الخطوات وتليها خطوات جديدة، لأنَّ الفساد لا يُمكن مواجهته من دون وجود فعلي لحكم القانون وفصل السلطات والمشاركة الشعبية.

استمرار هيمنة السُّلطة التنفيذية على السلطة التشريعية (البرلمان)

إن الحراك الشعبي الذي شهدته المنطقة العربية وما تبعه من تحولات أو إصلاحات في نظمها السياسية لم يفض بالضرورة إلى تحوُّل شامل في معظم هذه الأقطار نحو النظم الديمقراطية بما يشمل برلمانات منتخبة وممثلة للمواطنين أو إلى ثقافة سياسية رسمية لمكافحة الفساد، فالتحول نحو الديمقراطية وبناء نظام وطني للنزاهة قد يتطلب المزيد من الوقت شرط عدم العودة إلى إعادة إنتاج النظام الشمولي وبأشكال جديدة، أبرز مظاهر الفساد فيه اختطاف شريحة من الأشخاص لمؤسسات الدولة وقراراتها وتجييرها لمصالحهم الخاصة على حساب المصلحة العامة.

فما تمَّ إحرازه حتى تاريخه من تقدم نحو إصلاح النظم السياسية في المنطقة العربية نتيجة للحراك الشعبي مهدد بالانتكاس، وما زالت الحالة العربية في العديد من الدول في مراحل انتقالية لم يستقر مبدأ فصل السُّلطات فيها.

ما تزال العديد من الأقطار العربية يشهد حالة من عدم الاستقرار وغياب للبرلمانات المنتخبة بسبب الصِّراعات والحروب الأهلية.

تقييد الحقوق والحريات العامة رغم النص عليها في الدساتير

تضمنت الدساتير العربية القديمة منها والجديدة على حدِّ سواء العديد من النصوص التي تتعلَّق باحترام حقوق الإنسان الأساسية وحماية الحريات العامة، وأحالت الدساتير تطبيق هذه الحقوق إلى قوانين؛ لتنظيمها وعمليات السُّلطات التنفيذية على وضع قيود أفرغتها من مضمونها، كما استخدمت صلاحيتها الاستثنائية في قوانين الطوارئ والأحكام العرفية المعتمدة والممنوحة للسُّلطات التنفيذية في بعض هذه الدول في المس بهذه الحقوق والحريات وانتهاكها دون أية قيود أو ضوابط. يُضاف إلى ذلك استمرار وجود النصوص القانونية التي تقيّد الحق في التظاهر السلمي، والحق في

الإضراب، والحق في التجمع وإنشاء المؤسسات الأهلية، وقيد بعضها حرية تشكيل وعمل الأحزاب السياسية والمنظمات الأهلية.

يتمُّ اللجوء إلى القوانين من أجل تجاوز روح النصوص الدستورية التي تؤكد على حماية الحقوق والحريات، فبدواعي تنظيم ممارسة هذه الحقوق وحمايتها يجري تقييدها.

الفساد السياسي أصل كل فساد واستبداد في المنطقة العربية

لا يرتبط الفساد في البلدان العربية بشخص معين، بل بجماعة أو شريحة كالحزب أو العائلة أو الطائفة والتي لا يتم مساءلة أو محاسبة المسؤولين عنها بسبب وجود حصانات لكبار المسؤولين وضعف السلطتين: التشريعية والقضائية ومؤسسات المجتمع المدني. ومع مرور الوقت لم تعد حالة أو ظاهرة عابرة أو مرتبطة بحدث معين، ولكنها أصبحت ظاهرة ارتبطت برموز النظام وأعوانه والمقرين منه وخاصة وأن معظم هذه الدول لا تجرى فيها انتخابات ديمقراطية حقيقية تؤدي لتغيير الحاكم، وشاعت هذه الظاهرة وامتدت لتشمل عدداً كبيراً من النظم الحاكمة والتي شكّل موضوع توريث الحكم أبرز خصائصها.

أدى اختطاف الدولة من قِبَل فئة قليلة من النظام القائم واتباعه إلى إعاقة أية مبادرات أو عمليات للإصلاح: السياسي أو المالي أو الإداري، كما أضعف جهود مكافحة الفساد.

أدت سياسة الخصخصة العشوائية لبعض الخدمات أو الموارد الطبيعية التي قادها القطاع العام في معظم هذه الدول (في ظل غياب جدي لدور البرلمانات) ودون الالتزام بمبادئ الشفافية في عملية التحوّلات الاقتصادية وغياب آليات فعّالة؛ لتجنب تضارب

المصالح، إلى خلق شركات مباشرة بين نخب من القطاع الخاص لها مصلحة بالانضمام للفئة الحاكمة والنظام السياسي، وهو ما وسع قاعدة النظام ومكّنه من الحصول على حصة مالية مباشرة، بطرق غير مشروعة وأحياناً كان يتمّ تغطيتها بتشريعات خاصة، وقد استغلّ كبار المسؤولين في هذه الدول الصلاحيات الممنوحة لهم في تعيين المواليين في معظم مراكز اتخاذ القرار في إدارة الشأن العام، الأمر الذي أعاق عمليات ومبادرات الإصلاح الإداري والمالي ومكافحة الفساد، وقد أدّى ذلك إلى انتشار حالة من الإحباط في أوساط العامة التي لم تجد حلاً من خلال الانتخابات والبرلمانات والبرلمانيين مما عزز من عزلة البرلمان في عدد من الدول العربية وأفقد ثقة المواطنين بدوره في التصدي لحالات الفساد، وفي بعض الحالات اعتبر المواطنون البرلمانيين من الطبقة السياسية الفاسدة.

ثالثاً: أشكال الفساد الأكثر انتشاراً في المنطقة العربية

يوجد مستويان للفساد في الأقطار العربية، يتعلق المستوى الأول بانتشار مجموعة من السلوكيات التي تتمّ فيها تغليب المصلحة الفردية على حساب المصلحة العامة أو المال العام، أو السلوكيات السلبية فيما يتعلق بالحفاظ على المال العام أو الإبلاغ عن الفاسدين، وترتبط هذه القيم الاجتماعية المتساهلة (متعايشة) وغير الراضية لبعض أشكال ومظاهر الفساد مثل: الوساطة والمحسوبية والمحابة في إدارة الشأن العام. حيث تبرز ظاهرة استخدام الوساطة والمحسوبية في كثير من الممارسات المتعلقة بالحصول على الوظائف أو الخدمات العامة.

تشكل الوساطة والمحسوبية أكثر أنواع الفساد انتشارًا في الأقطار العربية خاصة في سبيل الحصول على الوظائف والخدمات.

يرى معظم الأردنيون بأن الوساطة والمحسوبية هي أكثر أنواع الفساد انتشارًا، ويعتقد 64% ممن استطلعت آراءهم أن الحكومة غير جادة في محاربة الفساد والوساطة والمحسوبية.⁽¹⁾

وفي اليمن تُعدُّ الوساطة والمحسوبية الشكل الأكثر انتشارًا للفساد وتتجلى هذه الظاهرة في مجالات متعددة في العمل العام وعلى وجه التحديد في التعيينات للوظائف العامة وفي تقديم الخدمات، وفي توزيع المساعدات العينية والمالية، وهي تبرز في القطاعين: الحكومي والأهلي على حدٍّ سواء.

وفي فلسطين تعززت ظاهرة المحسوبية الحزبية بسبب الصِّراع على السلطة بين الحزبين الكبيرين في فلسطين: (فتح وحماس). وتشير استطلاعات الرأي العام التي أجرتها مؤسسة أمان خلال الفترة من عام 2011 وحتى عام 2015 إلى أن الوساطة والمحسوبية تُعدُّ من أكثر أشكال الفساد انتشارًا، بنسبة 41% ممن استطلعت آراءهم.⁽²⁾

(1) استطلاع أجراه مركز الدراسات الإستراتيجية، الجامعة الأردنية، 05-05-2015، <http://www.alrai.com/article/712601.html> تحت عنوان: ثلثا الأردنيين يعتبرون الحكومة غير جادة في مكافحة الفساد.

(2) الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، استطلاع رأي آيار 2013. رام الله. ص 4، 9 انظر أيضًا، تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2014، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، 2014، انظر أيضًا، استطلاع الرأي العام حول الفساد في فلسطين، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، 2015.

أما المستوى الثاني من الفساد فيتعلق بإساءة استخدام المال العام والرشوة والتكسب الوظيفي، ويبرز ذلك من خلال قيام أصحاب القرار باستغلال مواقعهم وشبكة علاقاتهم لعقد صفقات مشتركة مع القطاع الخاص لمصلحة الطرفين، وقد ساهم في تفشي هذه الظاهرة دخول بعض رجال الأعمال من القطاع الخاص على خط العمل السياسي بشقيه: الحكومي والبرلماني مما أدى إلى نشوء حالة غير مسبوقة من تضارب المصالح في ظل غياب التشريعات التي تحول دون ذلك.

أدى دخول رجال الأعمال من القطاع الخاص على خط العمل السياسي سواء في السلطة التشريعية أو التنفيذية وغياب تشريعات تعالج حالات تضارب المصالح في حالة حدوثها إلى بروز هذه الظواهر في الأقطار العربية بشكل غير مسبق.

لقد برز وفي أكثر من قطر عربي وجود حالات لسوء استخدام وإدارة الموارد والممتلكات العامة بسبب عدم شفافية آليات وإجراءات إدارتها وضعف أجهزة الرقابة الرسمية الأمر الذي أدى في أكثر من حالة إلى تفشي الفساد وهدر المال العام ونهبه، وفي العديد من الأقطار في المنطقة العربية شكل تحكّم فئة حاكمة قليلة بالموارد والممتلكات العامة إلى نهب مليارات الدولارات وتهريبها إلى الخارج. وتبين أيضًا عدم وجود دور فعّال في الرقابة على الموارد والممتلكات العائدة للدولة، وترافق ذلك مع ثقافة عامة تنظر إليها وكأنها ملك للحكومة وهي صاحبة القرار في الانتفاع بها وبشكل خاص الموارد النفطية والغاز، وترافق ذلك مع تمتع كبار المسؤولين عن هذه المجالات بحصانة من المساءلة أمام البرلمانات.

بسبب اتساع نطاق الفقر والبطالة وضعف الموارد في بعض الأقطار العربية يزداد الضغط على الخدمات الأساسية مما يؤدي إلى بروز بعض مظاهر الفساد كالرشوة.

كذلك فإن المحسوبة في التعيينات للوظائف العليا والقيادية في معظم الأقطار العربية لا تتم وفق إجراءات شفافة، كما لا يجري الإعلان عنها أو إخضاعها للتنافس الحرّ وغالبًا ما جرى التعيين فيها من قِبَل مراكز اتخاذ القرار في السُلطة التنفيذية التي تتحكم بها دون وجود جهة تُشرف أو تتأكد من نزاهة عملية الاختيار باستثناء اللجوء للقضاء في بعض الأحيان، علمًا بأنه إجراء غير فاعل في معظم الأحيان، ومن ثمّ فإنّ الوظائف العليا والقيادية خضعت في كثير من الحالات في الأقطار العربية لاعتبارات فئوية أو حزبية أو عائلية وأحيانًا استهدفت استبعاد الخصوم السياسيين وحرمانهم من التنافس عليها.

تجري التعيينات للمناصب العليا دون معايير شفافة أو تنافس حرّ وتخضع لاعتبارات الولاءات السياسية والعائلية والقبلية والشخصية.

إن وجود نصوص قانونية تحكم الوظيفة العمومية أو حتى التعيينات في المناصب العليا لا يعني بالضرورة تطبيقها على أرض الواقع.

فبالرغم من وجود نظام التعيين للوظائف القيادية رقم 3 لسنة 2013 في الأردن، الذي يحدّد آلية تعيين هذه الوظائف، وإعداد وصف وظيفي لكلّ من الوظائف القيادية من قِبَل مجلس الوزراء، إلا أنه جرى الاعتراض على عدة تعيينات تمت بموجب هذا النظام أمام محكمة العدل العليا في الأردن بسبب غياب الشفافية ومخالفات أخرى.⁽¹⁾

وفي تونس ينظم قانون عدد 112 لسنة 1983 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، والعديد من

(1) الدعوى القضائية رقم 379/2013، قضية رقم 44/2010، قرار المحكمة العليا على القرارين الصّادرين عن مجلس الوزراء حول تعيين مدير لصندوق المخاطر الزراعية تاريخ 4 كانون الثاني 2010.

القوانين ذات العلاقة التي تنصُّ على أن تكون التعيينات والترقيات وفق معايير محددة وشفافة،⁽¹⁾ إلا أن تفشي المحسوبية والمصالح الحزبية والشخصية وإظهار الولاء والإخلاص للقائمين على السُّلطة يُشكِّل السبيل للحصول على هذه التعيينات وغياب الكفاءة كمعيار أساسي في هذا المجال.

وفي اليمن غالباً ما خضعت التعيينات في الوظائف العامة والعُليا لاعتبارات: طائفية وحزبية وقبلية أو اعتبر مكافأة للموالين للسلطة.⁽²⁾

وفي المغرب وبالرغم من صدور القانون التنظيمي بتاريخ 17 يونيو 2012 المتعلق بالتعيين في المناصب العُليا في إطار عملية الإصلاح، حيث حدد القانون مجموعة من المعايير للتعيين في هذه الوظائف ومن أبرزها تكافؤ الفرص والاستحقاق والشفافية في الإجراءات وعدم التمييز بين المرشحين للمناصب العُليا، بالرغم من ذلك، فإن الكثير من التعيينات في هذه المناصب ما زال يخضع للولاءات السياسية والمنافع المتبادلة.⁽³⁾

وفي فلسطين نصَّ القانون الأساسي في المادة 26 منه على أن تقلد المناصب العامة على قاعدة تكافؤ الفرص، كما نصَّ قانون الخدمة المدنية وتعديلاته ولوائحه التنفيذية على العديد من الإجراءات الخاصة بإشغال الوظائف العامة، كالإعلان في الصُّحف وإجراء مسابقات وغيرها، إلا أنه وبالرغم من هذه النصوص فإن التعيينات للمناصب العُليا تفتقد لإجراءات واضحة وشفافة سواء في عملية الاختيار أو التنسيب أو المصادقة عليها من قبل البرلمان، وتتمُّ في

(1) الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 082 لسنة 1983 الصادر بتاريخ 13/12/1983.

(2) راجح بادي، مصدر سابق.

(3) أحمد مفيد، الفساد السياسي في العلم العربي: حالة المغرب، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان،

2015 ص 11.

معظمها على أسس شخصية أو سياسية حزبية، وبدا ذلك بوضوح بعد الانقسام الفلسطيني الداخلي، حيث اتخذت قرارات تعسفية من قِبَل كلِّ طرف بإقصاء موظفي الفئة الخاصة والعُليا الذين يتبعون للطرف الآخر.⁽¹⁾

وما زال دور البرلمانات والبرلمانيين ضعيفاً في الرقابة على ضمان تكافؤ الفرص في شغل الوظائف العامة، الأمر الذي أتاح فرصة استثمار سُلطة تمتع المراكز العُليا في الدولة بهذه الصلاحية؛ لتعيين المواليين لهم وتبادل المنافع معهم، أو استغلالهم للتستر على ممارسات كبار المسؤولين، وهو ما سهل عملية الإفلات من العقاب المتعلقة بارتكاب أفعال الفساد.

رابعاً: أسباب الفساد في المنطقة العربية

يعزى انتشار آفة الفساد في معظم الأقطار العربية لمجموعة من الأسباب من أبرزها:

1. طغيان مفهوم وثقافة الدولة الريعية، وضعف القيم التربوية التي لا ترى في بعض مظاهر الفساد: كالواسطة والمحسوبية والمحابة أمراً سلبياً. وفي النظر إلى تبديد المال العام نظرة متساهلة، وهو ما ينعكس على أنماط من السلوك كالتجروء على المال العام، وغياب الثقافة المدنية المرتكزة على مفهوم المواطنة، على اعتبار أن المواطن هو دافع الضريبة وأن الموظف العام (المسؤول) هو خادم عام يتلقى راتبه من قِبَل ما يتمُّ جمعه من دافعي الضرائب، وقد تعززت هذه الثقافة بسبب اعتماد العديد من الدول على الموارد البترولية أو المساعدات على حساب الموارد المتأتية من الإنتاج.

(1) الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، النظام الوطني للنزاهة، مصدر سابق.

سيادة مفاهيم الدولة الريعية وغياب قيمة المواطنة في الأقطار العربية ساهم في النظر إلى المال العام نظرة متساهلة، ودفع باتجاه التجرؤ عليه.

2. ضعف الإرادة السياسية في الإصلاح ومكافحة آفة الفساد لدى المسؤولين الحكوميين وقادة الأحزاب الحاكمة والمؤتلفة معها وأحياناً المعارضة، أدى إلى تعزيز البنية الشمولية للنظام والمنحى التسلطي له، وأبقى آليات المساءلة ضعيفة وكشف عن ضعف الأجهزة الرقابية على مختلف مستوياتها من البرلمانات وهيئات المحاسبة والتدقيق وهيئات مكافحة الفساد، وعدم إشاعة مبادئ الشفافية في العمل العام، وعدم إتاحة المعلومات المتعلقة بالشأن العام، وهو ما أسهم في وجود فرص للفساد وسهل انحراف المسؤولين عن أداء مهامهم والانشغال بمحاولات البحث عن الإثراء غير المشروع .

إن ضعف إرادة الإصلاح في بعض النظم السياسية العربية انعكس سلباً على فعالية الأجهزة الرقابية وهيئات مكافحة الفساد.

إن الإرادة السياسية لمواجهة الفساد نتيجة لسيطرة النظم الاستبدادية في الكثير من الأقطار العربية لعقود طويلة جعل من دور المؤسسات وهيئات المكلفة بمحاربة هذه الآفة وفي مقدمتها البرلمانات وهيئات الرقابية وهيئات مكافحة الفساد شكلية وذات دور محدود إن لم تكن جزءاً من منظومة الفساد التي سادت في هذه النظم.

3. ضعف إجراءات ملاحقة الفاسدين وعدم تجريم جميع أشكال الفساد، نتيجة لنقص أو ضعف التشريعات ذات العلاقة، وضعف أنظمة المساءلة والمحاسبة

وعدم استقلالية القضاء، وتمتع الكثير من المسؤولين بالحصانات، وهو ما عزز من ظاهرة الإفلات من العقاب.

4. محدودية الفرص في حصول المواطن على الوظيفة او الخدمة العامة بسبب تراجع النمو الاقتصادي وازدياد معدلات: الفقر والبطالة والضَّغط المتزايد على الخدمات العامة، وهو ما عزَّز من مظاهر: الفساد والرشوة والواسطة والمحسوبية وفي محاولة الحصول عليها.

5. ضعف جهود مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد بسبب ضعف هذه المؤسسات وغياب الخبرة لديها، و نتيجة للقيود التي غالبًا ما يفرضها النظام السياسي على نشاطاتها.

6. محدودية دور الإعلام وعزوفه عن المشاركة في التصدي وكشف حالات الفساد نتيجة لضعف استقلالية وحرية وسائل الإعلام والقيود المفروضة عليها من النظام أو الرقابة الذاتية التي تفرضها على ذاتها خشيةً من الملاحقة والعقاب، ويبرز ذلك بوضوح في الاعتداءات المتكررة على وسائل الإعلام والصحفيين، وقمعهم وسجنهم باستخدام تشريعات وقوانين الطَّوارئ والقوانين العرفية.

7. محدودية مدونات السُّلوك للمسؤولين الرسميين: تفتقر معظم السُّلطات في المنطقة العربية لمدونات سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة خاصَّة للمسؤولين في مواقع صنع القرار، وبالرغم من وجود هذه المدونات في بعض الأقطار العربية، إلا أنها عامة لكل قطاع الوظيفة العامة دون مراعاة للخصوصية في بعض القطاعات، إضافةً إلى عدم وجود مدونات للسلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة خاصَّةً بكبار المسؤولين وأصحاب المناصب العُليا في معظم هذه الأقطار. من جهةٍ أخرى فإن العديد من المدونات الخاصة بسلوك الموظفين العموميين ورغم إقرارها إلا أنها غير مطبقة ولا مفعَّلة.

ترتيب الدول العربية في مؤشر مدركات الفساد في عام 2020

الدرجة من 10 - 0	الترتيب عربيًا	الترتيب العالمي	الدولة
4.50	1	25	البحرين
5.12	2	51	السعودية
5.19	3	53	مصر
5.20	4	55	تونس
5.30	5	59	المغرب
5.60	6	70	الأردن
5.91	7	79	الإمارات العربية المتحدة

المصدر: <https://index.baselgovernance.org/ranking>

من جهة أخرى وقعت غالبية الدول العربية أو صدّقت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتعتبر البرلمانات أحد الأطراف الرسمية المسؤولة عن الالتزامات التي تفرضها الاتفاقية سواء من حيث المصادقة على التوقيع عليها أو التنفيذ في الجوانب التي تتعلّق بمواءمة التشريعات المحلية مع أحكام الاتفاقية أو في الرقابة على مدى الالتزام بالاتفاقية من قِبَل السُّلطات الأخرى في الدولة.

الدول العربية التي قامت بالتوقيع والتصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

الدولة	التوقيع	المصادقة أو الانضمام
الأردن	9 ديسمبر 2003	24 فبراير 2005
الإمارات	10 أغسطس 2005	22 فبراير 2006
البحرين	8 فبراير 2005	5 أكتوبر 2010
تونس	30 مارس 2004	23 سبتمبر 2008
الجزائر	9 ديسمبر 2003	25 أغسطس 2004
جزر القمر	10 ديسمبر 2003	11 أكتوبر 2017
جيبوتي	17 يونيو 2004	20 أبريل 2005
الصومال	-	11 أغسطس 2021
سلطنة عُمان	-	9 ديسمبر 2014
فلسطين	-	2 أبريل 2014
السعودية	9 ديسمبر 2004	29 أبريل 2013
سوريا	9 ديسمبر 2003	-
السودان	14 ديسمبر 2005	5 نوفمبر 2014
قطر	1 ديسمبر 2005	30 ديسمبر 2007
الكويت	9 ديسمبر 2003	16 فبراير 2007
لبنان	-	22 أبريل 2009
مصر	9 ديسمبر 2003	25 فبراير 2005
موريتانيا	-	25 أكتوبر 2006
المغرب	9 ديسمبر 2003	9 مايو 2007
اليمن	11 ديسمبر 2003	7 نوفمبر 2005
ليبيا	23 ديسمبر 2003	7 يناير 2005

نقاط رئيسة في الفصل

- شكَّلت التحوُّلات التي شهدها العالم العربي منذ العام 2011 وما رافقها من إعادة صياغة للدساتير فرصة؛ لتفعيل دور البرلمانين والبرلمانات في تعزيز الحكم الرشيد.
- ما زال الحكم الرشيد في العالم العربي يواجه الكثير من التحديات أبرزها استمرار هيمنة السلطة التنفيذية على النظم السياسية وتقييد الحقوق والحريات العامة.
- يُشكِّل الفساد السياسي في العالم العربي تحديًا أساسيًا لكلِّ محاولات الإصلاح ومكافحة الفساد.
- تتعدد مظاهر الفساد في العالم العربي ويُمكن تصنيفه إلى مستويين: الأول الواسطة والمحسوبية والمحاباة والثاني: فيتمثل بنهب المال العام وإساءة استخدامه.
- تتعدد أسباب الفساد في العالم العربي إلا أن أبرز الأسباب تتعلق بوجود الدولة الريعية وبغياب الإرادة السياسية؛ لمكافحة الفساد وبضعف مؤسسات الرقابة العامة.

الفصل الرابع

البرلمانات ومكافحة الفساد

تؤدي البرلمانات والبرلمانيون دورًا مهمًا في مساءلة الحكومات عمّا تقوم به من أعمال وخلق الأمل في وجود حكم نزيه وإعطاء مثل يُحتذى عمّا تقوم به من أنشطة شخصية. ويؤدي البرلمانيون والعاملون في الإدارة العامة والمجتمع المدني والإعلام والأوساط الأكاديمية والقطاع الخاص والمنظمات الدولية، جميعًا، أدورًا مهمة في تعزيز الإرادة السياسية لمحاربة الفساد.

سيتناول هذا الفصل الخطوط العريضة لما يستطيع البرلمانيون فعله وما قد يستخدمونه من سُبُل في محاربة الفساد.

أولاً: بناء الإدارة السياسية

تعرف الإرادة السياسية بأنها «النية الجلية لدى الفاعلين؛ لمهاجمة الأسباب المعروفة للفساد أو آثاره على نحو منهجي. إن طبيعة الفساد هي بمنزلة يُمكن أن تلتقي فيها مع مشاكل أخرى؛ لتقويض الإرادة السياسية عينها المطلوبة لمحاربتة، وحين يكون الفساد مستشريًا، تكون الإرادة السياسية ضعيفة غالبًا وفي ذروة تمزقها. إن الإرادة السياسية تنطوي على الإقرار بأن وجود نظام سليم لإدارة الشؤون العامة ضروري من أجل المصلحة الوطنية. والفكرة تعني أيضًا أنّ القادة البارزين يقرون بالحاجة إلى العمل معًا بصورة بناءة».

إن وقوف الإرادة السياسية في وجه الفساد شرط لازم للاستراتيجية المتعددة الجوانب كي تكون فاعلة. وعلى العكس، تنهاوى ديمومة استراتيجية محاربة الفساد المتعددة الجوانب حين تكون الإرادة السياسية ضعيفة، ولا داعي إلى اقتراح خطوات إصلاحية إذا لم يدعمها التزام سياسي متين وحتى وجود أكبر المصلحين في المراكز القيادية العليا لا يعني سوى القليل إذا افتقر هؤلاء، هم وخطواتهم الإصلاحية، إلى دعم سياسي أو حيز للتصوّف.

من دون إرادة سياسية تظل مهاجمة أنصار محاربة الفساد للنظام دائماً مهاجمة من الخارج، إذ يعتمدون على نداءات عاجزة عن خلق الدعم المستدام واللازم لمحاربة الفساد. علاوةً على ذلك، يجب أن تتميز مساعي بناء إرادة سياسية تقف في وجه الفساد بالشفافية والمساءلة، وإلا لن تكون الحركات الإصلاحية وأنصارها أكثر من مجرد غطاء للاستمرار في إساءة استخدام السلطة.

حتى في ظل الإرادة السياسية لضبط الفساد، يواجه أنصار محاربة الفساد عقبات كبرى في القيام بخطوات إصلاحية فعلية. قد تغيب السلطة الفعلية اللازمة لتنفيذ القوانين ومعاينة المفسدين، الأمر الذي يخلق جوّاً عاماً من الشك حول جد مكافحة الفساد. ويمكن المغالاة في الوعود الطموحة والآمال غير الواقعية أن تتسبب في خسارة ثقة الناس ودعمهم.

كيف يتمكن البرلمان من إقناع الحكومة أو غيرها من المؤسسات الفاعلة بضرورة مكافحة الفساد وكيف يستطيع إيجاد الإرادة السياسية التي تكفل النجاح؟

الحلُّ المثالي هو أن تبدأ العملية قبل أن يصل البرلماني إلى البرلمان. ومن الواضح. بادئ ذي بدء، أن البرلمانين ينبغي انتخابهم لا تعيينهم. ثانياً: لا بدّ من وجود عدد من الإصلاحات في النظام الانتخابي وفي إدارة الانتخابات وأجوائها من أجل ضمان إجراء انتخابات حرة ونزيهة. ثالثاً: إن إصلاح الحملات الانتخابية والإعلان علناً عن التبرعات والنفقات خلال الحملات الانتخابية باتت من الأمور الشائعة في معظم البلدان الديمقراطية المتقدمة. رابعاً: على القوانين الانتخابية أن تكفل عدم تضارب المصالح والحفاظ على الشفافية خلال العملية الانتخابية، خامساً: اقترح بعض البرلمانين أيضاً اتخاذ تدابير تقضي بمنع الترشح في الانتخابات إلا لأولئك البعيدين عن الفساد.

حين يتمُّ انتخاب البرلمانيين، عليهم أن يعلنوا التزامهم محاربة الفساد من خلال الحفاظ على نزاهتهم الشخصية وعلى نزاهة البرلمان عليهم وضع مدونات السلوك والإعلان عن ثرواتهم وإرساء أحكام للمتابعة كي لا ينظر إليهم وكأنهم يستغلون منصبهم للضلوع في الممارسات الفاسدة. يجب أن تكون مستويات البدلات المالية شفافة وفعّالة، كما يجب تنفيذ القوانين المتعلقة بتضارب المصالح.

إن مسألة الحصانة النيابية ينبغي التطرُّق إليها أيضًا. فالبرلمانيون لا ينبغي أن يتعرضوا للملاحقة بسبب أمور قالوها أو فعلوها في أثناء المناقشات في البرلمان أو خلال اجتماعات اللجان. والواقع، إنَّ مبدأ الحصانة البرلمانية أمرٌ ضروري إذا ما أرادت البرلمانات مساءلة الحكومة مساءلة جدية، وكما أكَّد النائب الفلسطيني عزمي الشعيبي، إنَّ حصانة النواب أمرٌ ضروري؛ لتعزيز الديمقراطية من خلال حماية حقوق البرلمانيين في إبداء معارضتهم في الأمور التي تُعدُّ موضع أخذٍ وردٍّ. لكن عدا ذلك، يتعين إخضاع البرلمانيين للمحاكمة مثلهم مثل أي مواطن آخر إذا كانوا ضالعين في أنشطة جرمية، لكن، في العديد من البلدان، تحمي الحصانة البرلمانية النواب من الخضوع للمحاكمة بسبب أعمال جرمية، وتكونُ الحصانة بمنزلة حافز قوي للمجرمين دخول البرلمان. وما الذي يبقى واضحًا هو أن الحصانة البرلمانية التي تتعدَّى حماية البرلمانيين مما يقولونه في قاعة المجلس لا لزوم لها في أدنى حدٍّ وتُساهم في الفساد في أقصى حدٍّ.

ثانيًا: التمثيل

ما ينبغي تذكره، أن عمل البرلمانيين في سبيل مصلحة ناخبهم ليس بالأمر الفاسد. فالكثير من النفوذ الشخصي للنائب يأتي من قدرته على القيام بمهامه التمثيلية أمام دائرته الانتخابية، وبنجاح أيضًا. وتنشأ المشكلة حين يدفع البرلمانيون الوزراء أو المسؤولين الحكوميين إلى خرق القانون من أجل ناخبهم أو قبول دفعات غير مشروعة لقاء القيام بواجباتهم. وإذا ما أراد البرلمانيون أن يكونوا فاعلين في ضبط الفساد، فعليهم أولاً أن يعطوا المثل الصّالح.

يستطيع البرلمانيون استخدام وضعهم كشخصيات عامة؛ لإدانة الممارسات القاسية ونيل التأييد الشعبي لمساعي محاربة الفساد ومحاربة الممارسات الفاسدة في دوائرهم الانتخابية. بهذه الطريقة، يظهر البرلمانيون التزامهم بمصالح ناخبهم ومبادئ الإدارة الرشيدة للشؤون العامة، بدلاً من ولائهم الثابت للحزب أو الجماعة.

وقدر المستطاع، يتعين على البرلمانيين أن يعملوا سويًا في المجالات السياسية والحزبية في برنامج محاربة الفساد. وهذا أمر صعب نظرًا إلى الضغوط السياسية التي تحيط بمسألة الفساد. غير أن الفشل في اعتماد هذه المقاربة يهدد بخطر تسييس القضية واستخدامها من جانب زعماء الحكومة وزعماء المعارضة في حملة كل منهم على الجانب الآخر. في ظل هذه الظروف، تقف مساعي بناء إرادة سياسية أمام طريق مسدود وتضعف جهود محاربة الفساد وتتعرز الشكوك لدى الناس.

يتعين على البرلمانيين كذلك أن يقيموا تحالفات مع المجتمع المدني الذي يُعدُّ شريكًا أساسيًا في إقناع الزعامات السياسية بضرورة اتخاذ مبادرات فعلية؛ لمحاربة الفساد وخير مثال على التحالف الفعلي هو التجربة المعروفة باسم «الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان». فقد أدّت العلاقة بين منظمات المجتمع المدني الفلسطيني والأعضاء الملتزمين في البرلمان الفلسطيني إلى إجراء عدد من التحقيقات وسن عدد من التشريعات. وسبق ذلك سلسلة من المؤتمرات والمناقشات والدراسات حول الموضوع.

في المقابل، يتعيّن على البرلمانيين ومنظمات المجتمع المدني مشاركة المنظمات الإعلامية في الضغط على الحكومة كي تبدي تعاونًا مع مؤيدي الإصلاح، فمن خلال إقامة العلاقات وبناء التحالفات تتمكن هذه المجموعات من المشاركة في أفضل الممارسات والدروس المستفادة.

إن إشراك الجمهور أمر حيوي أيضًا؛ لتوفير المساءلة. فإقامة علاقة قوية بأبناء الدائرة الانتخابية وبالجمهور بوجه عام لا تكفل إطلاع النائب على حالات الفساد فقط، بل يصبح هو نفسه عرضة للمساءلة أيضًا. وباستطاعة البرلماني، من خلال إقامة حوار مع

الجمهور، أن يتأكد من أن أبناء دائرته عارفون كيف تعمل الحكومة وما إذا كانت تحقق أهدافها المعلنة أم لا؟ زد على ذلك، أن البرلمانين يكتسبون بدورهم التمثيلي مشروعية حين يمثلون أبناء دائرتهم الانتخابية وعموم السكان.

إن المجتمع المدني والمواطنين بحاجة إلى برلمان وبرلمانين مناهضين للفساد ومهتمين بالإصلاح، إذا ما أريد لهم أن يؤدوا دورًا حيويًا في إصلاح الحكومة. وجميع البرلمانين، بصرف النظر عن توجهات أحزابهم، يجب أن يتأكدوا من أن القوانين التي يصادقون عليها تحترم الحريات المدنية. كما أن التدابير التشريعية مثل: حرية الإعلام والتشريعات التي تحمي المبلغين، ينبغي دعمها. وفي النهاية، تقع على عاتق البرلمانين مسؤولية كشف الفساد وشجبه وتثقيف الناس والتأكد من أن المجتمع المدني يملك السبل كي يكون فعالًا ويعمل بالشراكة مع المجتمع المدني؛ لتوفير الشفافية والمساءلة.

ثالثًا: توفير المساءلة

وصفت المساءلة بأنها الشرط المسبق الأساسي؛ لمنع إساءة استعمال السلطة والتأكد من أن السلطة موجهة صوب تحقيق الأهداف الوطنية التي تحظى بقبول واسع بأعلى درجات ممكنة من الفاعلية والاستقامة والحكمة. إن ما ترمي المساءلة إليه، وهي المكمل المباشر للتمثيل النيابي هي إطلاع المواطن على سبب وكيفية العمليات والخيارات، كي يتمكن من إصدار الأحكام والتصرف حيال أعمال الحكومة.

وحيث تكون البرلمانات فاعلة فهي تدعو الزعماء والقادة إلى المساءلة، حيث إن وجود حكومة منفتحة ومستعدة للمساءلة أمر أساسي، نظرًا إلى أن الفساد يزدهر بوجود السرية. وعلى البرلمانات والبرلمانين الاهتمام بسبل وضع القوانين وتنفيذها وإدارتها، لأن السرية تقترن بإمكانية الفساد والإدارة السيئة. إنه من الضروري تطوير طاقة البرلمانات، بما في ذلك الوصول إلى المعلومات الحكومية، والموازنة الحقيقية والحسابات العامة دونما عائق توفيرًا للمساءلة.

وتحدد الفقرة التالية عدداً من السُّبُل التي يُمكنُ البرلمانين اللجوء إليها؛ لزيادة طاقتهم في دورهم الإشرافي.

رابعاً: الوسائل البرلمانية

ثمة وسائل مختلفة بتصرف البرلمانات للحدّ من الفساد تمثل هذه الوسائل جزءاً من نظام المساءلة الذي يحكم على الحكومة وعلى أعمالها من خلالها في البلدان الديمقراطية الفاعلة، يمارس الناخبون المساءلة الأساسية؛ فيؤيدون الحكومة أو يرفضونها من خلال الانتخابات. وإذا فسدت الحكومة ونجح البرلمانيون في مساءلتها تدفع الحكومة ثمناً يتمثل بفقدانها الثقة وخروجها من السلطة في نهاية المطاف. بكلام آخر، إن الديمقراطية الانتخابية عينها، وتأسيس الأحزاب السياسية وتعزيزها، وتنافس البرلمانين في الانتخابات للفوز يدعم الناخبين، هي السبيل الأسلم والأضمن؛ لمحاربة الفساد أكثر من كل التشريعات حول محاربة الفساد.

يتعين على البرلمانات في سعيها؛ لضبط الفساد أن تقدر وتستوعب مقدار التحدي المتعلق بمكافحة الفساد في الدولة الحديثة. وعلى البرلمانين أن يتصدوا للقضايا المعقّدة التي تدخل في صنع السياسات العامة، فتنوع السياسات والتغيرات السريعة التي تشهدها، وتكاثر الأهداف المحيرة، تزيد من صعوبة متابعة حسن تنفيذ السياسات العامة وفي نظام سياسي يتمتع بدرجة عالية من المساءلة، يجب أن يقوم من هم في السلطة بتحديد أهداف كل مؤسسة عامة وتكلفتها وسبل تنفيذها وسبل قياس نجاحها أو فشلها.

ولكي تتمكن البرلمانات من تطبيق المساءلة المناسبة، عليها التأكد من وجود الضوابط اللازمة، وعليها تشجيع وجود مجتمع مدني يقظ ومواطنين يقظين أيضاً. وإذا كان على البرلمانين أن يبدأوا بتقييم أمور السياسات العامة، فعليهم زيادة حصولهم على

المعلومات من خلال تطوير البحوث البرلمانية والخدمات المعلوماتية والعلائق بالمجتمع المدني والإعلام.

لكن المساءلة تختلف عن الإشراف المباشر. فوجود نظام تدقيق مالي جيد وبرلمان متيقظ ونشيط، بدلا من جملة الضوابط والأنظمة المباشرة من شأنها ضمان المساءلة. وعلى البرلمانيين أن يعملوا على وضع أنظمة تكشف أهداف البرامج ونتائجها وتكفل وجود إدارة سليمة للموازنة ومساءلة في النظام المالي.

هذا الأمر يمكن أن يشمل وجود إطار تشريعي يحدد أدوار الحكومة وينظم صلاحيات الهيئة التنفيذية وسلطتها. كما يمكن أن يشمل وجود لجان قوية ونشطة، كاللجنة المالية أو اية لجان إشراف مماثلة قادرة على مراقبة الموجودات الوطنية وتدقيق الاتفاقيات المعقودة مع المؤسسات المالية الدولية ومراقبة تنقية التشريعات المتخذة من جانب الهيئة التنفيذية المناهضة للفساد والتأكد من تنفيذ سياسات كالخصخصة بطريقة شفافة وفاعلة وفي الوقت المناسب. ويجب أن تحظى اللجان بصلاحيات البحث والاستقصاء، الأمر الذي يتيح لها الاطلاع على الحسابات والسجلات الحكومية وغيرها لضمان المساءلة في النفقات الحكومية وإدارة البرامج والخدمات. وينبغي لاجتماعات اللجان أن تكون مفتوحة للناس والإعلام من أجل تحقيق الانفتاح الكامل والواسع. وعلى البرلمانات أن تجهد كي تكفل تجاوب الحكومات مع توصياتها والعمل بموجبها.

من الهيئات المتممة لعمل اللجان البرلمانية والمعززة لها المؤسسات الرقابية المستقلة. مثل ديوان المحاسبة أو المدقق المالي العام، الذي يكون مسؤولاً أمام البرلمان ومن المؤسسات الأخرى وجود هيئة مستقلة لمكافحة الفساد كما هي الحال في هونغ كونغ مثلا أو في بلدان أخرى) و/ أو وجود وسيط الجمهورية. وعلى البرلمانات أن تقيم علائق تعاونية بهذه المؤسسات، فمن دون تدقيق محاسبي مستقل أو هيئة لمحاربة الفساد، ربما لا يتمكن البرلمانيون من النظر بفاعلية في مالية الحكومة. بخلاف ذلك، قد تثير

نتائج هيئات محاربة الفساد تجاوبًا حكوميًّا أقلّ إذ لم يوجد اهتمام برلماني وتغطية إعلامية. ولضمان فاعلية مؤسسات التدقيق المحاسبي، على البرلمانين اللجوء إلى المتابعة الدقيقة عن طريق دراسة التقارير المتعلقة بنفقات الحكومة وبرامجها. كما يتعيّن على هؤلاء الطلب إلى مؤسسات الرقابة تقصي الحالات التي يظن أنها تنطوي على فساد أو سوء إدارة.

أخذت مجموعة متنوعة من اللجان البرلمانية تبرز حول العالم المساءلة الحكومية. فعلى سبيل المثال، أنشأت عدة بلدان أفريقية «لجان وعود» مهمتها مساءلة الوزراء عن تصريحات صادرة عنهم وعود قطعوها للبرلمان، يمكن لهذه اللجان أن تكون مفيدة في كشف حالات الفساد، فنظام اللجان ينبغي العمل به للإشراف على إدارة الدوائر الحكومية. وعلى اللجان البرلمانية التي تراجع التقارير وتتابعها أن تدعم عمل المؤسسات المركزية للتدقيق.

على سبيل المثال، على اللجان المالية التأكد من تقديم الحكومات. في الوقت المناسب، موازنات سنوية شاملة تضم كشفًا بالمبالغ التي سيجري إنفاقها على كل دائرة وبرنامج، إضافة إلى الإبلاغ عن الأموال التي جمعت والمبالغ التي أنفقت. فعدم تقديم الموازنة على هذا النحو يطلق العنان للفساد وسوء الإدارة في الدوائر الحكومية.

إن الموازنات معقّدة جدًّا. وحتى في الحالات التي تصبُّ فيها مختلف اللجان البرلمانية جهودها على أجزاء مختلفة من الموازنة. تتمكن السلطة التنفيذية - إذا شاءت - من إخفاء معلومات واستخدام سلطات بطرائق تختلف عما يعهده البرلمانون ويُمكن الإشراف البرلماني بصورة أفضل أن يقلل من احتمال حدوث تصرف كهذا.

تشمل المساءلة التي تُساعد على القيام بهذا الأمر:

- متابعة أمور محددة بعمق أكبر بدلًا من محاولة فهم جميع الأمور بالدرجة نفسها والمقدار نفسه.

- متابعة أوجه الإنفاق والنتائج المحققة مع الزمن؛ لفهم التغيرات بصورة أفضل.
- السُّؤال عن المعايير المعتمدة في برامج مماثلة في بلدان أخرى، والبحث عن الاختلافات وتشجيع استخدام مقاييس الأداء العالمية والإقليمية المساعدة على المقابلة بين هذه التجارب.

- توضيح النتائج والنفقات في كل منطقة؛ ويمكن للمواطنين المهتمين المساعدة في عملية الإشراف على النفقات.

- استخدام جلسات الاستماع العامة؛ لتشجيع المواطنين على النظر في المعلومات المتعلقة بالموازنة وتبني التزامات الحكومة بصورة أفضل.

إضافة إلى التدابير التي سيقم مناقشتها أعلاه، يتعيّن على البرلمانيين استخدام المناقشات البرلمانية (مثلاً: فترات توجيه الأسئلة، تصريحات الأعضاء، الخطب والبيانات) في تسليط الضوء على حالات الفساد ومساءلة الحكومة والتشديد على ضرورة الإصلاح. هذا من شأنه أن يساعد على بناء الإرادة السياسية عند القادة السياسيين وعند الناس بوجه عام. كذلك، يتعيّن على البرلمان أن يعمل على سن قوانين تسمح باعتماد سياسات للمشتريات معلنة وشفافة، والسماح بشطب الشركات الفاسدة من السجلات المهنية، وإدخال تدابير لمحاربة الفساد في إطار الدستور والسماح بمصادرة الموجودات التي يتمّ الحصول عليها من خلال الفساد.

على البرلمانيين أن يتعاونوا أيضاً مع الزملاء ذوي التفكير المشابه ومع المنظمات غير الحكومية والمنظمات الحكومية الموجودة في بلدان أخرى، من أجل تبادل المعلومات وتعزيز عملية الإصلاح على الصّعيد الدولي وداخل الدوائر الحكومية. وهذا يمكن أن يشمل العمل على حمل الحكومة على توقيع الموثيق - مثل (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد) والمعاهدات الدولية؛ لمحاربة الفساد. ويُمكن للشبكات البرلمانية الإقليمية والعالمية، مثل: الشبكة البرلمانية في البنك الدولي والمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد،

أن تضع استراتيجية فاعلة لمحاربة الفساد العالمي (ستتناول في الفصل التالي بالتفصيل موضوع إقامة الشبكات البرلمانية الفاعلة).

يتعين على البرلمانات أن تطبق مبادئ المساءلة والشفافية على المؤسسات الدولية العاملة فوق أراضيها وعليها أن تصرّ على معرفة المزيد عن الاتفاقيات المعقودة بين الحكومة والشركات الدولية الكبرى، في قطاعات النفط والدفاع والبنى التحتية مثلاً. ويتعين عليها أيضاً أن تعرف المزيد عن المفاوضات بين المؤسسات المالية الدولية والهيئة التنفيذية بما في ذلك مناقشة موضوع الهبات والقروض في البرلمان - كما تراقب بدورها عن كثب عملية الهبات والقروض. وقد ذهب بعض البرلمانات بعيداً إلى حدّ منع السلطة التنفيذية من الاستدانة من دون موافقة البرلمان.

خامساً: التخطيط للعمل البرلماني

حين يواجه البرلمانيون شأنًا مهماً مثل محاربة الفساد، فهم يسعون إلى فعل شيء ما والتحرك قبل دراسة المشكلة دراسة وافية. هذه المساعي قد تقود إلى فشل وانتكاسة وإحباط البرلمانيين الراغبين في الإصلاح هم وأنصارهم. وكما ذكرنا في الفصل الثالث من هذا الدليل، إن أية مقارنة لضبط الفساد يجب أن تتضمن تشخيصاً شاملاً لظاهرة الفساد وأسبابها ونتائجها على الصّعيد الوطني. إن التخطيط للعمل البرلماني هو السبيل الذي يُمكن من خلاله الحصول على تشخيص دقيق لتجربة البلد مع الفساد.

بعبارة أبسط، يمهد التخطيط للعمل البرلماني السبيل أمام صنع القرار البرلماني، فهو ينظم التوجه العام ويقضي على الحاجة إلى إعادة ذكر الأمور مرارًا وتكرارًا، يجب أن تضمّ خطة عمل برلمانية للحدّ من الفساد الخطوات التالية:

- القيام بتحليل معمق للحالات الفساد وأسبابها وحدثها ونتائجها في هذا البلد أو ذاك، بالتنسيق مع مجموعة ملتزمة من الخبراء والباحثين.

- تحديد الجهات النافذة التي يحتمل أن يكون لها اهتمام وتأثير في الحملة ضد الفساد.
- بناء فريق من الحلفاء - ضمن البرلمان وخارجه.
- تحديد الأهداف والغايات.
- تقويم الموارد المتوافرة (الوقت والناس والمال مثلا).
- تحويل الخطة إلى مشاريع قابلة للتنفيذ، استنادا إلى الموارد المتاحة.
- تقويم النتائج
- إعداد توصيات مرحلية وحض الحكومة على الأخذ فيها.

سيجد البرلمانيون أن خطط العمل البرلمانية هي عنصر أساسي في تفعيل عملها في اللجان البرلمانية. فاللجان توفر فرصة للبرلمانيين لاكتساب معلومات مفصلة عن مشروع من المشاريع والتأثير في الحكومة القائمة وخدمة مصالح أبناء دوائرهم الانتخابية، لكن هذه اللجان البرلمانية يجب أن تحاول، بصورة منتظمة، وضع خطط عمل واضحة مدعومة من قبل جميع الأحزاب والتيارات. ولضمان التعاون الفعال من جانب المجتمع المدني، يتعين على هذه اللجان عقد جلسات استماع عامة للحصول على أوسع مشاركة كما يتعين عليها البقاء على تواصل منتظم مع الحكومة. إن القيادة الواضحة والثابتة أمر أساسي لفاعلية اللجان فهي يجب أن يرئسها شخص يعرف كيف يمكنها من العمل بروح تعاونية فاعلة وغير منحازة فوق هذا كله، ينبغي على اللجان أن تعمل في جو من التفاهم حيث ترسم الأهداف الكبيرة وتسير في الوقت نفسه خطوة ولو صغيرة إلى الأمام.

سادساً: بنود العمل البرلماني لبناء نظام النزاهة ومكافحة الفساد

خلصت عدّة منظمات برلمانية إلى أن المقاربة المثلى للبرلمانيين؛ لبناء النزاهة تكمن في اللجوء إلى جملة متوازنة من المبادرات: التشريعية والمالية والإشرافية والتمثيلية. وانسجاماً مع القسم السابق، يجب أن يسكب البرلمانون هذه الأعمال في خطة شاملة لتحقيق أقصى النتائج:

1 - الإطار التشريعي⁽¹⁾

تلعب البرلمانات كسلطات تشريعية ورقابية دوراً أساسياً في بلورة التدابير الخاصة بمكافحة الفساد خاصة في النظم الديمقراطية، فهي تعبر عن الإرادة العامة للمواطنين، وهي التي تتولّى سنّ التشريعات والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وهي من يمارس عملية المساءلة والمحاسبة السياسية وهي من يراقب إيرادات الدولة ونفقاتها، وتقر الخطط والبرامج التي تقدمها الحكومات، إلا أن كل ذلك يتوقّف على مدى تمكنها وقدرتها وفعاليتها في أداء مهامها.

وتتملك البرلمانات بحكم وظائفها: التشريعية والرقابية القدرة على تعزيز النظام الوطني للنزاهة ووضع التشريعات التي تضمن ملاحقة الفاسدين وإيقاع العقوبات الرادعة بهم، والرقابة على مدى التزام المسؤولين بالتدابير والإجراءات المتعلقة بمكافحة الفساد، ومنع الإفلات من العقاب، ويمكن عرض مجموعة التدابير والإجراءات التي اتخذتها البرلمانات العربية في هذا الشأن سواء على المستوى التشريعي أو الرقابي وذلك كما يلي:

(1) تستند بعض المعلومات في هذا الجزء بشكل رئيس على دليل سياسات وآليات مكافحة الفساد ودور البرلمانين فيها الصادر عن منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد»، 2016.

- دور البرلمانات في المصادقة والمتابعة للالتزام باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

قامت معظم الأقطار العربية بالمصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من خلال برلماناتها، وفي بعض الأقطار تم إصدارها ونشرها بحيث أصبحت قانونا واجب النفاذ. كما عمدت بعض الحكومات باتخاذ بعض الإجراءات لوضع الأحكام التي تتضمنها هذه الاتفاقية موضع التطبيق، كإصدار بعض التشريعات الخاصة بمكافحة الفساد وتعزيز النظام الوطني للنزاهة، مثل تشريعات محاربة الكسب غير المشروع، أو تقديم إقرارات الذمة المالية، وحق الوصول إلى المعلومات والتشريعات الخاصة بتعزيز النزاهة في أنظمة وإجراءات المشتريات العامة، وقام العديد من هذه الأقطار بإنشاء هيئات مستقلة لمكافحة الفساد وكذلك إعداد خطط واستراتيجيات وطنية لمكافحة الفساد. وفي معظم الأقطار العربية جرى عملية تقييم ذاتي لمدى الالتزام بالاتفاقية وفقا لآلية المراجعة الملزمة. الا انه وفي معظم الحالات لم يكن هناك دورا فعالا للبرلمانيين أو البرلمانات في هذه العملية على اعتبار أن ذلك يقع ضمن اختصاص جهات أخرى، كهيئات مكافحة الفساد كما هو الحال في فلسطين والأردن والبحرين واليمن، ولم تقدم نتائج التقييم للبرلمان للمتابعة والمساءلة، كما أن معظم البرلمانات لم يتم تدريب أعضائها ورفع كفاءة لجانها في هذا المجال.

- دور البرلمانات في إقرار تشريعات تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد

هناك العديد من التشريعات التي تعد ضرورية لتعزيز نزاهة العمل العام وتحصينه من الفساد ومنها على سبيل المثال التشريعات المتعلقة بالإفصاح، وتضارب المصالح وحق الحصول على المعلومات والتشريعات التي تنظم منح الامتيازات والخصخصة، وتلك الخاصة بالتنافس ومنع الاحتكار، والتشريعات التي تنظم تمويل الحملات الانتخابية والتشريعات الخاصة بالعطاءات والمشتريات العامة، والتشريعات الخاصة بإدارة الموارد والممتلكات العامة والصناديق السيادية.

تشريعات تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد

- تشريعات الإفصاح عن الذمة المالية: يجب أن تتضمن قيام أعضاء البرلمان والوزراء وكبار الموظفين بما فيهم المسؤولين عن الأجهزة الأمنية والقضاة وأعضاء لجان العطاءات واللوازم العامة وموظفي الضرائب وموظفي مراقبة الشركات المساهمة العامة ومسؤولي الهيئات المحلية بتوثيق ممتلكاتهم بإقرار الذمة المالية، كما ينبغي أن يتم تدقيق هذه الممتلكات المفصح عنها.
- تشريعات تجنب تعارض المصالح: تتضمن النصوص القانونية في العديد من الأقطار العربية قواعد تحكم تعارض المصالح في البرلمان ومجالس الوزراء، أما خارج حدود البرلمان وأعضاء مجلس الوزراء فقد أخفقت البرلمان في معظم الأقطار العربية في إقرار تشريع خاص شامل يمنع تضارب المصالح لدى شاغلي الوظائف العليا. كما تغيب التشريعات أو النصوص التي تتعلق بتنظيم عمل الوزراء وكبار الموظفين بعد مغادرتهم لوظائفهم في القطاع العام أو الانتقال من القطاع العام إلى القطاع الخاص لضمان عدم استغلال المعلومات والنفوذ التي لديهم في خدمة مصالح خاصة.
- التشريعات لملاحقة كبار المسؤولين ومنعهم من الإفلات من العقاب: عدم وجود نصوص صريحة تحول دون محاكمة المسؤولين في قضايا الفساد وما يتطلبه ذلك من إجراءات معقدة أحياناً نتيجة الحصانة التي يتمتع بها بعض كبار المسؤولين ومن بينهم أعضاء البرلمان. وفي بعض الأحيان يُمكن محاكمتهم عن قضايا فساد بعد تركهم لمناصبهم.

- تجريم كل أشكال الفساد: تتطلب مكافحة الفساد أن تشمل التشريعات التي تجرم الفساد كل أشكال الفساد في القطاعات المختلفة، ووجود عقوبات رادعة للمدانين بها، وعدم سقوط هذه الجرائم بالتقادم، وتحديد آليات واضحة لكيفية تعويض المتضررين. ولضمان ذلك لا بد أن يعمل البرلمانيون على التأكد من مواءمة التشريعات الوطنية مع ما تضمنته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من إجراءات وتدابير.
- دعم وتبني العمل بمدونات السلوك لكبار الموظفين تتضمن العديد من التشريعات في معظم الأقطار العربية وخاصة قوانين الخدمة المدنية ومدونات السلوك الخاصة بالوظيفة العمومية، إلا أنه لا يتم العمل بموجب هذه المدونات للسياسيين.
- تشريعات حق الحصول على المعلومات: ما زال حق الوصول والحصول على المعلومات في معظم الأقطار العربية يواجه العديد من العقبات ما بين غياب النص الدستوري الذي يضمن هذا الحق أو غياب التشريعات التي تضمن حمايته وتطبيقه، أو عدم وضوح وشمولية هذه التشريعات، إضافة إلى سيطرة ثقافة السرية وحجب المعلومات وغياب ثقافة الانفتاح، كما يبرز في هذا المجال غياب الإرادة السياسية الحقيقية من صانع القرار في معظم هذه الأقطار في إتاحة المعلومات اعتقادًا منها أن ذلك سيعرضها لمزيد من المساءلة وهو ما يفرض مسؤوليات إضافية على البرلمانات.
- تشريعات منح الامتيازات لتقديم الخدمات واستخدام الموارد العامة: يتطلب منح الامتيازات وجود إطار قانوني ومؤسسي خاص يتولى

الإشراف على هذه العقود، كما ينبغي تحديد مجموعة من المعايير الفنية والدراسات العلمية التي تبين جدوى منح الامتياز، وأي المرافق والقطاعات يُمكن منح الامتياز فيها وأيا ينبغي أن تبقى في إطار إدارة الدولة، وضمان جودة الخدمة التي ستقدم وعدالة الأسعار. فقد قام العديد من الحكومات في المنطقة العربية بتنفيذ مبادرات الخصخصة قبل استكمال منظومة التشريعات الضرورية ذات العلاقة وبناء الأقسام المؤسسية المؤهلة.

- تشريعات المنافسة ومنع الاحتكار: أتاح النقص في التشريعات الخاصة بالمنافسة ومنع الاحتكار في العديد من الأقطار العربية لأنواع من الفساد المشرع بسبب تحلي الدولة عن دورها في ضمان إيصال الخدمات الأساسية بعدالة وكفاءة إلى جميع المواطنين، كما أتاح هذا الواقع في أحيان أخرى المجال للتعدي على الموارد والممتلكات العامة.

- تشريعات تمويل الانتخابات ونزاهتها: أهمية وجود تشريع ينظم تمويل الانتخابات العامة، وفعالية آليات التدقيق المستقل على المرشحين أو مالية الحملات الانتخابية.

- تشريعات العطاءات والمشتريات العامة: ضرورة أن تتضمن التشريعات الخاصة بالعطاءات والمشتريات العامة مجموعة من المعايير منها: التأكد من الحاجة الفعلية للوالم والأشغال المطلوبة للشراء، والتحقق من وجود اعتمادات مالية مرصودة في الموازنة، والنص على مسألة تجنب تضارب المصالح بالنسبة للموظفين العموميين العاملين في مجال المشتريات الحكومية، حيث يتعين على هؤلاء العاملين الإفصاح عن

أية حالة قد تتعارض فيها المصلحة العامة مع مصالحهم الخاصة ، وأن يقدم الموظفين العاملين في مجال المشتريات الحكومية إقرارات ذمهم المالية للجهات المحددة في القانون. والتزام الجهة القائمة على المشتريات الحكومية بإقرار ونشر شروط المشاركة بما في ذلك معايير الاختيار وإرساء العقود وقواعد المناقصة وذلك بشكل مسبق. وضمان العلانية في التعاقد، وإتاحة التظلم وتقديم الشكاوى والطعن القضائي.

- تشريعات حماية المبلّغين والشهود والخبراء: بالرغم من وجود بعض النصوص المتعلقة بحماية الضحايا والمبلّغين والشهود في قضايا الفساد في العديد من الأقطار العربية مثل: الأردن وفلسطين والمغرب واليمن، إلا أنّ معظم هذه الأحكام تتطلّب أنظمة تطبيقية لوضعها موضوع التنفيذ.

- تشريعات لاسترداد الأموال المنهوبة: عانى الكثير من الأقطار العربية في مجال ملاحقة المتهمين الهاربين بقضايا الفساد واسترداد الأموال المنهوبة، ففي البلدان التي شهدت الحراك الشعبي تمّ هروب الكثير من المسؤولين بعد نهبهم ملايين الدولارات، إلا أنّ الكثير من التشريعات الصّورية في هذا المجال غير مقرّرة، كما أنّ الإجراءات والآليات المتاحة دولياً أثبتت عجزها عن تحقيق هذه الغاية، ويعود ذلك إلى غياب التنسيق بين الجهات المحلية المعنية.

2 - دور البرلمانات في الرقابة والمساءلة على قضايا الفساد

تستطيع البرلمانات من خلال ما تملكه من آليات وأدوات مراقبة مساءلة ومحاسبة المسؤولين الحكوميين في حالة الاشتباه بوجود فساد، وإحالة ملفاتهم إلى جهات التحقيق الرسمية أو هيئات مكافحة الفساد الرسمية المخوَّلة بالتحقيق في هذه الملفات، وبالرغم من امتلاك معظم البرلمانات في المنطقة العربية إمكانيات القيام بهذا الدور إلا أنَّ دورها في هذا المجال يبدو محدودًا نتيجة لضعف وقوة السلطة التنفيذية على السُّلطة التشريعية، ونظرًا لحداثة تجربة أعضاء البرلمانات في تلك الأقطار.

- إقرار الموازنات والرقابة على تنفيذها

تعتبر الرقابة المالية أحد أبرز الوظائف الرقابية التي تُمارسها البرلمانات على السُّلطات التنفيذية نظرًا لكون هذه الموازنات تعبر عن السياسات والبرامج الفعلية للحكومات، كما يُشكِّل متابعة البرلمانات لعمليات الصَّرف من الموازنات بعد إقرارها عبر التقارير المالية الدورية والحسابات الختامية ضمانة أساسية؛ لمنع أية مظاهر للفساد وهدر المال العام.

وبالرغم من التشريعات والنصوص الدستورية التي تتعلَّق بدور البرلمانات في المنطقة العربية في إقرار الموازنات والرقابة على الإنفاق العام إلا أنَّ هناك العديد من الثغرات التي تعترى هذا الدور وتقيده، حيث لا تمتلك معظم البرلمانات العربية سلطة التعديل على أبواب الموازنة أو الزيادة أو النقصان في القطاعات المختلفة فهو اختصاص حصري للحكومات، كما يقتصر دورها في الكثير من الأحيان على الموافقة أو الرفض. كما أن الحكومات وفي الكثير من الأحيان لا تلتزم بالمواعيد الزمنية لتقديم الموازنات والتقارير المالية، أو تقدمها في اللحظات الأخيرة أو بعد فوات الأوان، يضاف إلى كل ذلك النقص في الطواقم المتخصصة والخبرات البرلمانية في هذا المجال.

- إدارة الممتلكات العامة والرقابة على المال العام:

بالرغم من وجود العديد من النصوص القانونية التي تنظم إدارة الموارد والممتلكات العامة كالشريعات الخاصة بتنظيم الموازنات العامة، والتشريعات الخاصة بصلاحيات ومهام دواوين المحاسبات وهيئات الرقابة العامة، إلا أن الكثير من الثغرات ما زالت قائمة فيما يتعلق في إعداد وتقديم وإقرار وتنفيذ الموازنات، كما أن وجود العديد من الصناديق المالية السيادية لا تخضع لرقابة البرلمان يُشكّل مدخلاً لنهب الأموال العامة والتصرف بها.

- الرقابة البرلمانية على المنح والمساعدات الخارجية:

يتلقّى الكثير من دول المنطقة العربية مساعدة ومنحاً خارجية من قِبَل دول ومؤسسات دولية، وذلك لمساعدتها في مواجهة العديد من الأزمات، ومن المفترض أن تتضمن مشاريع الموازنات المقدّمة للبرلمان هذه المنح والمساعدات باعتبارها أحد بنود الموازنة، ومن ثمّ تخضع لرقابة ومصادقة البرلمان عليها في هذا الإطار. وتتولّى السلطة التنفيذية في معظم الحالات إدارة هذه المساعدات وتوزيعها، فوزارة التخطيط في الأردن تُشكّل حلقة الوصل بين مصادر التمويل الخارجي ومختلف المؤسسات والوزارات ويراقب البرلمان على هذه المساعدات من خلال مناقشته لمشروع الموازنة العامة والحساب الختامي.

- منتديات السياسات الاقتصادية:

تستطيع هذه المنتديات تبسيط القواعد والأنظمة والقضاء على الاحتكار والحدّ من السُّلطة الاستثنائية لدى المسؤولين العامين وتعزيز شفافية العمليات والمؤسسات العامة ويُمكن الإصلاحات أن تشمل الإعلان الصريح عن الموجودات العامة وإدارتها وإبطال القوانين والأنظمة، وتبسيط عملية معالجة الضرائب واستقرار الاقتصاد الكلي ومنع الاحتكار.

3 - إطار الإشراف

- مساءلة الهيئة التنفيذية في غرف الاجتماعات أو غرف اللجان من قبل البرلمانين.
- مراجعة اللجان للسياسات والبرامج والعمليات حيث يُمكن استدعاء شهود الهيئة التنفيذية، وحيث تُفرض الغرامات على احتقار المحكمة وحلفان اليمين بالباطل وحيث هناك التزام تجاه هؤلاء بالتعامل معهم علناً.
- تدقيق اللجان للقواعد والأنظمة للتأكد من انسجام القرارات وتطابقها مع الأعمال البرلمانية.
- تلقي تقارير الأداء (تختص بالشؤون المالية والنتائج المحققة) وأخذها في الحسبان.
- تلقي تقارير التدقيق المحاسبي ومراجعتها.

4 - إطار التمثيل (القيادة)

- التوصل إلى تفاهم ونموذج عام حول ما هو سلوك مقبول للمسؤولين المنتخبين أو المعيّنين.
- التصرف بطريقة تتماشى مع هذه النماذج والتوقعات.
- التأكد من أن شكاوى المواطنين فيما يتعلق بممارسة السلطة التنفيذية والموارد معروفة لدى البرلمان، ومراقبة تجاوب الهيئة التنفيذية.
- الالتفات إلى وجهات نظر الأقلية (بما في ذلك رأي الأقلية ضمن تقارير اللجان).
- الحد من الامتيازات البرلمانية.

- تبني الشفافية في ممارسات الأحزاب وتمويلها.
- التأكد من أن الممارسات الخاصة بنظام الأحزاب لا تقوض العمل البرلماني.

5 - بناء القدرة البرلمانية

- تعزيز طاقات البناء والتوظيف والبحث والإعلام.
- بناء قدرات كل اللجنة من اللجان.
- مراجعة وتعزيز القوانين الداخلية الرامية إلى تمكين النواب.
- تحقيق الاستقلالية عن الإدارة البرلمانية.
- بناء علاقات جيدة بالمجتمع المدني والإعلام.
- توفير الموارد الكافية لدعم البرلمان والبرلمانيين في كل ما يقومون به من أدوار.

نقاط رئيسة في الفصل

- يقرُّ البرلمانون العرب أن السير إلى الأمام على طريق المزيد من الديمقراطية وإصلاح القوانين الانتخابية وتعزيز البرلمانات خطوة أساسية في ضبط الفساد.
- إن مؤسسة البرلمان والبرلمانيين أنفسهم لهم أهمية حاسمة في القيام بدور همزة الوصل بين الدولة والمجتمع وفي تحقيق و/ أو تعزيز قيم الحكم الصّالح، أي المساءلة والشفافية والمشاركة.
- إن للبرلمانات رسالة مشتركة تتلخّص في أن تكون بمنزلة بيئات ممكنة ترمي إلى تطوير الإدارة الديمقراطية للشؤون العامة، وبالتالي تعزيز المساءلة والشفافية والمشاركة.
- تؤدّي الإرادة السياسية دوراً أساسياً في إحداث التغيير. فمن دون هذه الإرادة لا يستطيع القادة العمل سويّاً بطريقة بناءة.
- ينبغي إصلاح القوانين الانتخابية من أجل خفض كمية الفساد في الانتخابات، وتقليص عدد البرلمانين الفاسدين.
- على البرلمانين الحريصين على مكافحة الفساد أن يقدموا المثل الصّالح أولاً وأن يكونوا القدوة في النزاهة البرلمانية.
- على البرلمانين أن يقنعوا زعماءهم بضرورة التغيير، وأن يتعاونوا مع القوى السياسية والحزبية الأخرى.
- في وسع البرلمانين المساعدة على تثقيف الناس حول أعمال الحكومة، وبذلك يساعدون على مساءلتها. وهذا يزيد من مشروعيتهم الشخصية ومشروعية البرلمان.

- على البرلمانات والمجتمع المدني والإعلام العمل سويًا على محاربة الفساد ومساءلة الحكومات.
- في وسع البرلمان أن يقدم خدمات كثيرة في محاربة الفساد من خلال ممارسة دوره في المساءلة. كما من خلال دورة الموازنة ومن خلال عمل اللجان.
- يتعيّن على البرلمانات ومؤسسات التدقيق العُليا، مثل المدققين العامين العمل معًا على محاربة الفساد، وعليهم الحفاظ على المتابعة الفعّالة كي يعطي عملهم نتائج ملموسة.
- على البرلمانات العمل على وضع نظام للموازنة يكفل قيام الحكومة باحتساب نفقاتها ومعرفة النتائج على نحو مرضٍ.
- على البرلمانيين الاتصال بالزملاء الذين يشاطرونهم الرأي وبالمنظمات غير الحكومية؛ لمواجهة الأبعاد العالمية للفساد.
- على البرلمانات السّعي لوضع خطط عمل تحدد الأهداف المشتركة والتدابير العملية لمكافحة الفساد.

الملاحق

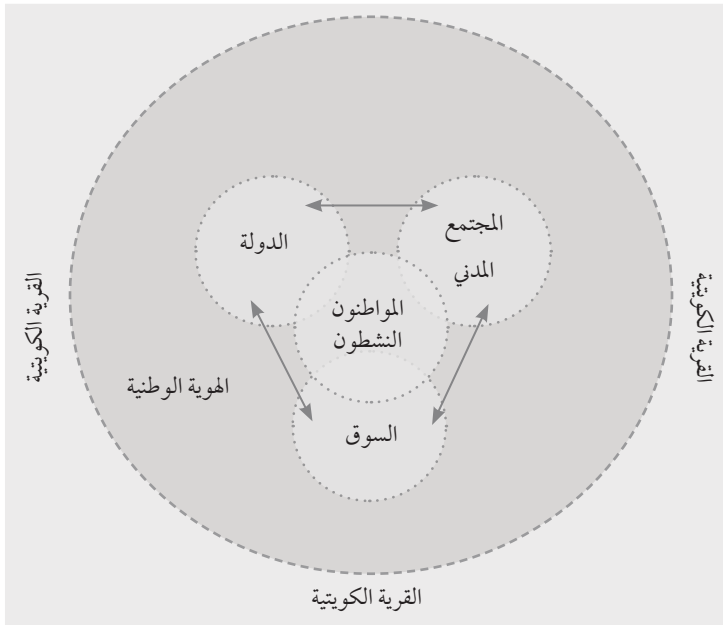
ملحق رقم 1

توازن وعدم توازن المؤسسات والحكم الصّالح

توازن المؤسسات والحكم الصّالح

يتكوّن الحكم الصّالح من شبكة معقّدة من المؤسسات التي يأتي المواطن النّشط في قلبها. وتساعدنا النظرة البيئية على التعرّف إلى أهمية العلائق بين البرلمانات والمؤسسات الأخرى للدولة (على الصّعد المحلي والإقليمية والدولية)، إضافةً إلى العلائق بالمجتمع المدني، والسوق، وفوق هذا كله، بالمواطنين الأفراد.

يوفّر الشكل رقم 1-1 سبيلاً لفهم المبادئ الرئيسة للحكم الصّالح من مساءلة وشفافية ومشاركة، كما يبين علاقة البرلمان بالحكم الصّالح.



شكل بيئة إدارة الشؤون العامة

ويبين حق الوصول إلى المعلومات وتدققها بين مختلف اللاعبين. وللحصول على بيئة متوازنة، كما يرمز إليها الرسم أعلاه، لا بدّ من توافر الخصائص التالية:

1- المساءلة:

هي مدى اضطراب الحكومات إلى شرح أو تبرير ما قدمته أو فشلت في تقديمه إلى مواطنيها. إنها القدرة على إلزام المسؤولين الحكوميين أو ممثليهم معايير السلوك التي تعبر بوضوح عن المصلحة العامة هذا يستدعي وجود معايير للسلوك تتميز بالشفافية والاستقامة وتكون مقبولة على نحو واسع من المجتمع، إضافةً إلى العمليات الإدارية والقانونية؛ لتأديب أو عزل المسؤولين الذين لا يحترمون هذه المعايير.

توجد المساءلة حين تكون الحكومة مستعدة؛ لتقليل المواقف التي توجه من خارجها من خلال المناقشات التشريعية وردود فعل المواطنين والمؤسسات الديمقراطية والصحافة الحرة وغيرها من الوسائل الداخلية والخارجية. وتزدهر المساءلة حين يقوم توازن صحي في الصلاحيات بين الدولة والمجتمع المدني والجهات الدولية دون أن يطغى أي مجال مؤسسي طغياناً مطلقاً على الآخر.

وتطبّق المبادئ نفسها داخل الدولة على العلائق بين الهيئات: التنفيذية والتشريعية والقضائية وبين المستويات: الحكومية الوطنية والمحلية. وفي هذا النموذج، يُعدُّ الاختلال الكبير في الصلاحيات أمراً خطيراً، هذا إذا لم يكن مميتاً، بالنسبة إلى الحكم الصّالح.

2- الشّفاية

توجد الشّفاية عند توافر المعلومات الدقيقة في أوانها وبصورة مفيدة. فالمواطن بحاجة إلى معرفة ما ينتظره من الحكومة. إذ يتيح له هذا الأمر إبقاء أعمال الحكومة تحت المراقبة. لذا، تنطوي الشّفاية أيضاً على وضوح الأدوار والمسؤوليات بين وداخل المؤسسات، التي تمثل جزءاً من العمليات الحكومية. إن الشّفاية مهمة في حدّ ذاتها وهي شرط مسبق من شروط المساءلة.

3- المشاركة

المشاركة في إدارة الشؤون العامة معيار حيوي كجزء من المواطنة وكشرط للمساءلة الفعلية. ويتعيّن على المشاركة أن تقدم فرصة عادلة إلى جميع المواطنين للمشاركة في إدارة الشؤون العامة بصرف النظر عن طبقتهم ونوعهم الاجتماعي وانتائمهم الإثني.

إن المساءلة والشفافية والمشاركة هي صفات متداخلة لبيئة إدارة الشؤون العامة، وهي لا يمكن أن تقوم بعزل بعضها عن البعض الآخر، فمن دون شفافية لا يوجد مساءلة، وعلى العكس.

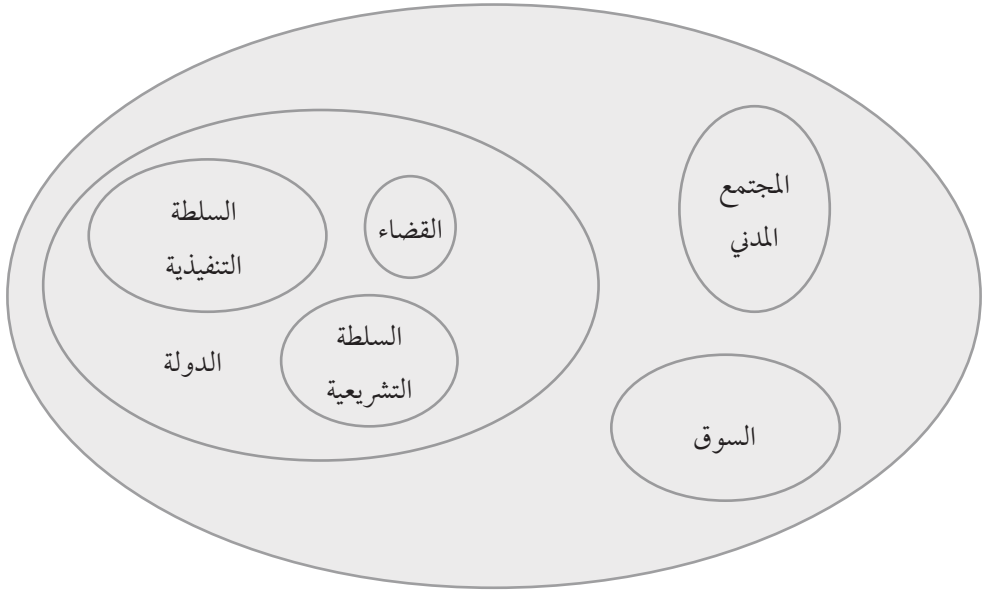
البيئة في الدول العربية بيئة ينتشر فيها الفساد، مهياً لانتشار فساد أوسع لهذه الظاهرة في ظل التغيب المستمر للشفافية والمساءلة وحكم القانون.

تقع على عاتق البرلمانين مسؤولية مشتركة ودور فاعل في تعزيز أنظمة الحكم الصّالح. كما أن للبرلمانات رسالة مشتركة، تتمثل بأن تكون بيئات مؤهلة لتنمية الديمقراطية، وبالتالي تعزيز المساءلة والشفافية والمشاركة.

عدم توازن المؤسسات وخلل الحكم الصّالح

يستخدم عدم توازن المؤسسات لبيان ما يُمثّل الحقيقة غالباً بالنسبة إلى كثير من المواطنين في العالم. وبالنسبة إلى كثيرين، يُعدُّ هذا أدقّ وصفٍ لنظام الحكم في بلدانهم، في حين يُعدُّ نموذج توازن المؤسسات المثال الذي نصبوا إليه، وهذا يصح، بوجه عام، بالنسبة إلى البلدان العربية، كما يصح بالنسبة إلى عدة مناطق نامية أخرى في العالم.

شكل عدم توازن المؤسسات وخلل الحكم الصالح



1 - أوصاف البيئة غير المتوازنة

كما هي الحال بالنسبة إلى البيئة المتوازنة لإدارة الشؤون العامة تتوافر شروط معينة لخلق بيئة غير متوازنة، وهي تشمل:

1. هيمنة الدولة وطغيان السلطة التنفيذية: كما يوضح الشكل أعلاه تعد مؤسسات الدولة كبيرة وقوية مقابلة بمؤسسات المجتمع المدني والسوق اللذين يعدان صغيرين وغير متطورين نسبياً. وداخل الدولة تهيمن الهيئة التنفيذية على الهيئتين: التشريعية والقضائية، في حين تهيمن المؤسسات المركزية على الإدارات: المناطقية والمحلية.
2. إدارة الشؤون العامة مقفلة وحصرية. إن النموذج غير المتوازن هو نموذج مغلق وتراتبى (كما يتبين من الدائرة المقفلة المرسومة باللون الأسود الغامق) وهو غير شفاف وغير مشارك. ويجري الحفاظ على المعلومات بغيرة كبيرة ولا

تحظى المشاركة بالتشجيع أو الترحاب والسُّلطة التنفيذية غير مقيّدة بالمؤسسات الأخرى.

3. تمهيش البرلمانيين: يحرم البرلمانيون أو لا يملكون الوسائل التي تسمح لهم بتأدية دور فاعل بدلاً من ذلك، تخوض الحكومة وأحزاب المعارضة معارك كلامية في البرلمان دون جدوى كبيرة وينشغل النواب بخدماتهم وواجباتهم المحلية.

إن الأنظمة غير المتوازنة، كالنظام الذي أشرنا إليه أعلاه، تفتقر افتقاراً شديداً إلى الحكم الصالح وتصبح منابت خصبة للفساد. ويُمكن هذه أن تتعاظم بوجود الخصائص الأخرى التي بينا أنها تساهم في الفساد، وتشمل:

أ. عدم وجود سلطة قضائية مستقلة: بدلاً من وجود سلطة قضائية مستقلة تسهر على حكم القانون، يقع القضاة والمحاكم غالباً تحت رحمة السُّلطة التنفيذية ويصبحون معرضين للضغط والرشوة. إن فقدان الثقة لدى الناس بالمحاكم نتيجة هذه الأعمال يساهم في خلق جوٍّ من اللاقانون؛ يُسهّل انتشار الفساد ويُشكّل مخاطر كبيرة على استقرار المجتمع.

ب. حكومة مغرفة في المركزية: تبرز هيمنة السلطة التنفيذية بطريقتين: أولاً في علاقتها بالسلطات الأخرى مثل: السلطة القضائية والبرلمان؛ وثانياً في العلاقة بين الحكومة المركزية والمستويات الإدارية الأخرى، وبخاصة على الصعيد المحلي إن الإفراط في المركزية يخلق تمركزاً شديداً للسلطة والقرار، ويخلق بالتالي فرصاً إضافية للفساد.

ج. الأحزاب السياسية التسلطية: الأحزاب السياسية المغلقة التي يسيطر عليها أفراد تطيح بمقاييس المساءلة وتغيب الشفافية والمشاركة في الحياة الداخلية للأحزاب وتخلق ظروفاً مؤاتية للفساد. ولا تكون الانتخابات بين أحزاب

كهده حرّة أو نزيهة. وفي حال وجود أية منافسة فهي في الغالب تكون على اقتسام غنائم السُّلطة لا الكفاح؛ لتحقيق برامج إصلاحية.

د. هيئات الرقابة والتفتيش: إن الهيئات المتخصصة بالرقابة والتفتيش، مثل ديوان المحاسبة المركزي أو هيئة التفتيش المركزي، هي من الوسائل المتاحة لتعزيز المساءلة، الرامية إلى الحد من الفساد. والكثير من هذه الهيئات غير قادرة على أداء مهامها؛ لأنها خاضعة للسيطرة السياسية والسيطرة على موازنتها من جانب السُّلطة التنفيذية.

هـ. ضعف المجتمع المدني والإعلام: نقاط الضعف التي تعترى مؤسسات الدولة غالباً ما تتفاقم بسبب ضعف المجتمع المدني والإعلام وبدلاً من وجود دوائر نشطة ومستقلة النفوذ قادرة على محاسبة الحكومة غالباً ما تكون منظمات المجتمع المدني مرتبطة أو متحالفة تحالفًا وثيقاً مع الحكومة. أما وسائل الإعلام الوطنية في معظم البلدان العربية فمعظمها تحت سيطرة السُّلطة التنفيذية.

2 - مقارنة البنك الدولي:

في سبيل تناول خصائص نموذج عدم توازن الحكم، وُضعت عدة منهجيات وأساليب. وقد وضع معهد البنك الدولي مقارنة للحد من الفساد تعتمد على تعزيز المؤسسات بدلا من إلقاء اللوم على الأفراد. وتقرُّ هذه المقاربة أنه من دون بناء القدرات المؤسسية لن تتمكن السياسات الحسنة النية والتصميم من التوصل إلى نتائج مرضية، بل تؤدي إلى فساد أكبر.

تعكس مقارنة البنك الدولي أيضاً تفاهماً على أن محاربة الفساد في سبيل البلوغ أهداف أوسع تتعلق بوجود حكومة أكثر فاعلية ومساءلة.

وقد عمل معهد البنك الدولي بالتعاون مع البرلمانات والبرلمانيين ومنظمات مناهضة الفساد وغيرها من المؤسسات على التعرف على التدابير عملية وتطبيقها، الأمر الذي يمكن استخدامه؛ لتعزيز قدرة البرلمانات كمؤسسات إصلاحية.

سيتناول هذا الدليل عددًا من هذه التدابير. غير أنه من الأهمية بمكان معرفة ما إذا كانت هناك حاجة إلى القيام بعمل آخر. ونود في هذا السياق أن نشير إلى الأمور التالية بوجه خاص:

أ - مراجعات دستورية

اللافت للنظر أنَّ عددًا كبيرًا من البلدان قد قام أخيرًا بمراجعات الدستورية كجزء من جهود شاملة ترمي إلى تعزيز الديمقراطية وتقوية مؤسسات الحكم الصّالح. تتمُّ معظم هذه المراجعات عن محاولات؛ لإعادة توازن السُّلطة بين السلطتين: التنفيذية والتشريعية وضمان استقلالية المؤسسات القضائية ومؤسسات الرقابة والتفتيش هذه المحاولات تحتاج عمومًا إلى قيادة قوية في الوقت نفسه، يستلزم الحكم الصّالح وجود مساءلة، الأمر الذي يعني وجوب إخضاع الهيئة التنفيذية لمحاسبة شديدة من قِبَل برلمان قوي وفي البلدان العربية، كان من الصعوبة بمكان إقرار الأنظمة بدساتير، غير أنه من المهم عدم اعتبار هذه الدساتير وثائق جامدة لا حراك فيها، كي لا تصبح في حدِّ ذاتها عقبة في طريق المزيد من التنمية والتغيير.

استغرق الأمر في لبنان ستة عشر عامًا من الحرب الأهلية؛ لإقناع الأطراف بإجراء مراجعة للدستور، وفي السودان، كان نشوب نزاع مسلح مماثل حافزًا للقيام بالتغيير الدستوري. إن الديمقراطية مسار، وعلى هذا الأساس من المهم الموازنة بين الاحترام الشديد للدستور بوصفه القانون الأساسي في البلاد وبين التطلع إلى القبول بأن تكون الدساتير موضع نقاش وطني مشروع وأن يكون من الصّوروري مراجعتها دوريًا بغية

تعزيزها وتطويرها وزيادة المشاركة العامة والمساءلة وفصل السلطات والشفافية وما شابه.

ب - مراجعة الموازنة:

باشتر بعض البرلمانات العربية، ببطء وبخطى وئيدة، تعزيز التعاطي مع الموازنة بحمل اللجان الرئيسية على إجراء مشاورات عامة مسبقاً ومراقبة التنفيذ لاحقاً، لكن تظل هناك عقبات كبرى في طريق الفاعلية البرلمانية، منها غياب التعاون من جانب السلطة التنفيذية وعدم خبرة العديد من البرلمانيين حين يتعلّق الأمر بتعقيدات المالية العامة وضعف حال البحوث البرلمانية والخدمات المعلوماتية.

إن دور البرلمانات في الموازنات في العالم العربي هو دور مختلط فبادئ ذي بدء، لا تملك لجان المال البرلمانية، مثلها مثل معظم اللجان البرلمانية الأخرى، الموارد ولا الموظفين ولا القدرات اللازمة للانخراط الكامل في مراجعة الموازنة وتدقيقها والضلوع الفعلي في مراجعتها أو مساءلة الحكومة فيها، ثم إنه غالباً ما تدفع الهيئة التنفيذية بالموازنة المقترحة بسرعة إلى البرلمان تاركة قليلاً من الفرصة أو الوقت؛ لمناقشتها مناقشة شاملة، فضلاً عن ذلك، قلما يجري تقسيم الموازنة إلى فئات أساسية تتعلّق بالإنفاق الاجتماعي والمناطق والنساء وغير ذلك، بحيث يستطيع البرلمان - والمجتمع المدني - تقويم الموازنة وانتقادها بصورة حقيقية، لكن الأخطر من ذلك، وبخاصة في بعض الدول التي يقوم اقتصادها على النفط، لا تمثل الأموال العامة الداخلة في الموازنة الحكومية التي يراجعها البرلمان أو مجلس الشورى مجمل إيرادات الدولة أو إنفاقها، بل تمثل ما يأمر الحاكم بتخصيصه للموازنة العامة فقط.

وفي حالات أخرى، تستثنى قطاعات بكاملها من الموازنة العامة وبخاصة ميزانيتي: الدفاع والأمن، وفي بعض الحالات ميزانية قطاع النفط والغاز أيضاً، أو تدرج في الموازنة دون تحديد أو تفصيل؛ وهذا يتم بحجة أنّ هذه القطاعات قطاعات استراتيجية بالنسبة

إلى الدولة وهي تتعلق بأمنها؛ لذلك ينبغي أن تظل سرية. وبما أن هذه البنود هي الأكبر عادةً بين بنود الموازنة، فإن ما يبقى للبرلمانات لمناقشته هو الجزء الأصغر من الموازنة. وبما أن التعاقد على الأمور النفطية والدفاعية هو من المجالات المشرعة على الفساد الواسع النطاق، فمن الضروري أن تضغط البرلمانات باتجاه إدخال جميع هذه الإيرادات والقطاعات من الموازنة العامة، مع ذكر التفاصيل، وأن يكون الوزراء مسؤولين أمام البرلمان عن هذه الأجزاء من الموازنة.

ج - اللجان النيابية

أعطت عدّة برلمانات في أنحاء العالم أولوية أساسية؛ لتعزيز أنظمة اللجان وسبل المساءلة. ومن بين اللجان البرلمانية الدائمة يوجه اهتمام خاص إلى لجان الإشراف والمراقبة، مثل: لجنتي الحسابات العامة ومحاربة الفساد، ويدل انتشار هذه اللجان على تزايد الأهمية السياسية لبرنامج مكافحة الفساد وعلى البروز التدريجي للإجماع على محاربة الفساد بين صفوف الأحزاب.

أما في البرلمانات العربية فما تزال هذه اللجان في مهدها، ولكن هناك الكثير الذي يُمكن فعله في هذا الصدد. وفي وسع اللجان أن ترفع من التعبئة للمطالبة بمزيد من الموارد والمعلوماتية والموظفين وتأدية دور مؤسسي أكبر في عملية الإشراف والمراقبة. وما تزال اللجان تُعدُّ حتى اليوم كناية عن تجمعات داخلية للبرلمانيين، دون وجود تفاهم واضح على كونها مؤسسات مهمة ولها مهمات وأدوار مستقلة ذاتية. وفي الوقت الحاضر، ينظر إلى هذه اللجان على أنها ببساطة مجرد لجان تحضيرية لمراجعة ومناقشة مشاريع القوانين وما شابه، قبل أن تقوم بتقديم توصياتها إلى البرلمان الذي يُعدُّ الهيئة المؤسسية الوحيدة المعنية. علاوةً على ذلك، يُمكن اللجان البرلمانية العربية أن يتواصل بعضها مع البعض الآخر عبر موضوعات محددة: المال، العدل، الحكم المحلي، الصحة... إلخ - من أجل المشاركة في أفضل الممارسات وخلق مجموعات ذات خبرة مشتركة،

كما يُمكنها الوصول إلى اللجان البرلمانية الأخرى في العالم التي تعالج الموضوعات نفسها. وغالبًا ما تغرق المناقشات والقرارات البرلمانية العامة في خضم الجدل الحامي والنقد اللاذع والسياسات الوطنية وتدخل رئيس مجلس النواب، في حين أن اللجان البرلمانية تستطيع التركيز على قضايا وموضوعات معيّنة وتقدم مثلاً صالحًا على فائدة وفاعلية الحياة البرلمانية المتطورة.

د - الموائيق الأخلاقية البرلمانية

بدأ بعض البرلمانات بإحراز تقدّم في وضع مدونات للسلوك. والجانب الصّعب والمثير للجدل بوجه خاص في الأخلاقيات البرلمانية يتعلّق بتمويل الانتخابات وإجرائها. ويعترف البرلمانيون أنه حيثما توجد أنظمة تحكم النفقات الانتخابية، فهي تحترق بصورة روتينية. وهذا أمر يتهدد بخطورة مصداقية البرلمانيين كرواد في محاربة الفساد. وقد شدّد أعضاء منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد» على أهمية هذه النقطة، إذ يرون أنه نظرًا إلى الثغرات التي تشهدها العملية الانتخابية وما يشوبها من فساد في معظم البلدان العربية اليوم، فإن الكثير من الأفراد الذين يتبحسون في الوصول إلى البرلمان يصلون إليه بسبب الدعم الحكومي القوي أو باستغلال النفوذ أو بإتفاق مبالغ مالية طائلة. ولا يُمكن الاعتماد على البرلماني الفاسد في محاربة الفساد أو كما يقول المثل العربي: «كيف يستقيم الظلُّ والعود أعوج». إذًا، لا مفر من الاهتمام بإصلاح النظام الانتخابي وإدارة الحملات الانتخابية والتحرك باتجاه إجراء انتخابات حرة ونزيهة في نطاق الحياة السياسية القائمة على التعددية الحزبية.

هذه هي أولوية عامة بالنسبة إلى البرلمانيين العرب الراغبين في الإصلاح وهذا أمر ضروري أيضًا كي تكون لدينا برلمانات أكثر استعدادًا لمحاربة الفساد.

هـ - تعزيز العلائق بالمجتمع المدني

بدأت العلائق بين البرلمان والمجتمع المدني تتعزز ولو تدريجيًا. وفي الواقع، هناك الكثير من الحذر وعدم معرفة الآخر لدى الطرفين، ولكن بعض البرلمانات يبدي استعدادًا واسعًا؛ لإقامة حوار مع منظمات المجتمع المدني. فبعض هذه البرلمانات، مثلًا، يقيم ورش عمل برلمانية مع جماعات المجتمع المدني قبل استحداث تشريعات رئيسة. وبعض منظمات المجتمع المدني الأكثر ابتكارًا يستنبط أيضًا وسائل جديدة؛ لتعزيز المساءلة - مثل منهجية بطاقات الإبلاغ وكشوف توفير الخدمات من أجل تسجيل ردود فعل المواطنين حول مستوى رضاهم عن الخدمات العامة.

لكن المجتمع المدني في البلدان العربية يبدو بدوره في حال من الوهن والعراك أيضًا. ففي بعض البلدان الاشتراكية السابقة حلت الدولة محل المجتمع المدني الذي لا يتمتع فيها إلا ببعض الاستقلال الذاتي البطيء والشحيح وفي بعض الدول الملكية المحافظة، لم يسمح بوجود مؤسسات للمجتمع المدني، بمعناها المعاصر، مثل النقابات وما شابه، ولا يسمح حاليًا بوجودها إلا ببطء. وفي بعض الحالات، حيث توجد مؤسسات للمجتمع المدني، ولا تمثل جزءًا من آلية الدولة، تشرف على الكثير منها بصورة غير مباشرة، نخب حكومية، مثل: المنظمات الخيرية ومنظمات الرعاية الاجتماعية التي تعود إلى أفراد من النخب الحكومية أو الروابط التي تتدخل فيها الدولة أو تنجح في انتخاب قياداتها أو التأثير فيها. حتى إن بعض منظمات المجتمع المدني المستقلة بالفعل والقائمة في بعض البلدان العربية، تعمل في جوٍّ من القلق حيث تستطيع وزارة الداخلية أو الحكومة إلغاء التراخيص، وغالبًا ما تفعل ذلك، أو وقف برامج معينة أو اتهام منظمات المجتمع المدني بتهديد الأمن العام أو التعاون مع عناصر خارجية أو «تعريض مصالح الدولة للخطر» وغير ذلك. وبما أن المجتمع المدني لاعبٌ أساسيٌّ في الحفاظ على الديمقراطية ومحاربة الفساد، فإن من الأهمية بمكان أن يضاعف البرلمانيون العرب جهودهم؛

لتوسيع الحريات المدنية والفردية وتعزيز وحماية منظمات المجتمع المدني من أجل تمكين المواطنين وفئات المجتمع من تنظيم أنفسهم وتعزيز أوضاعهم في حربهم ضد الفساد.

و - التعاون الدولي

في عالمنا الذي يزداد عولمة يوماً بعد يوم، لا أمل في إحراز تقدم من دون تعاون إقليمي ودولي. وهذا يصح بوجه خاص في موضوع الحد من الفساد، إذ يؤدي وجود الشركات المتعددة الجنسيات وتدفق المبالغ الكبيرة من الأموال المشروعة وغير المشروعة فرصاً كبيرة لإغراء المسؤولين الحكوميين وإفسادهم، الأمر الذي يؤدي غالباً إلى ضياع المساعدات الدولية في جيوب المسؤولين وعلى الرغم من «ميثاق محاربة رشوة المسؤولين الحكوميين الأجانب في الصفقات الدولية» الذي تبنته منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية عام 1997، فإن مؤشر مدركات الفساد Corruption Perception Index الصادر عن منظمة الشفافية الدولية يشير إلى أن عدة بلدان ما زالت ضالعة في دفع الرشى للمسؤولين الحكوميين لضمان الحصول على عقود أو شروط تجارية مؤاتية كذلك، تناول ميثاق الأمم المتحدة ضد الفساد (UNCAC) الجوانب الدولية لمحاربة الفساد

ز - الإرادة السياسية أمر ضروري

اتفق البنك الدولي وآخرون على أن اتخاذ التدابير العملية المشار إليها أعلاه يستدعي وجود إرادة سياسية؛ لأنه من الواضح أن الإرادة السياسية عنصر ضروري في إحداث التغيير. تتضمن الإرادة السياسية الاعتراف بأن الحكم الصالح ضروري للمصلحة الوطنية. فمن دون هذا النظام لا يتمكن القادة من العمل سوياً على نحو بناء لإحداث التغيير.

والبرلمانات، كتعبير عن الإرادة السياسية، يجب أن تكون الجسر المؤسسي بين الدولة والمجتمع. وهي تؤدي دوراً حاسماً في الحكم الصالح من خلال التأكد من أن مؤسسات

الدولة خاضعة للمساءلة ومنفتحة وتشرك الغير فيما تتخذه من قرارات وتقدمه من خدمات. وفي الأنظمة العاملة بصورة سليمة، يتطلع الناس إلى البرلمانات - مجالسهم التمثيلية المنتخبة - لمساءلة الحكومات عن أعمالها وأدائها، وليس من قبيل المصادفة، إذًا، أن توجد علاقة بين البرلمان الفاعل الذي يشرف على أعمال الحكومة نيابةً عن المواطنين وبين الحكومة التي تقدم إلى المواطن برامج وخدمات بأمانة ونزاهة.

3 - المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد والشبكات البرلمانية الأخرى

تتيح الشبكات البرلمانية دعم الإرادة السياسية وتطويرها، وتوفر مساحة لاقتسام المعرفة والتواصل مع الزملاء ذوي التفكير المماثل في بلدان أخرى، ويُمكّن البرلمانيين استلهام أفكار من بلدان أخرى وتفاذي المطبات التي وقع آخرون فيها من خلال تقاسم المعلومات والدروس المستفادة مع أترابهم. إن خلق شبكة برلمانية يفتح الباب على طاقة مهمة. تلك الطاقة هي البرلمانيون أنفسهم؛ لأنهم يكونون أحيانًا في وضع يُمكنهم من الوصول إلى مراكز السُّلطة والتأثير في الوقت الذي لا تستطيع منظمات المجتمع المدني القيام بذلك. فضلًا عن أن البرلمانيين، كونهم منتخبين عادةً، فهم لديهم سلطة معنوية ومشروعية تعطيان وزنا لتدخلاتهم ومشاركتهم. إن البرلمانيين الذين يعمل بعضهم مع البعض الآخر، ومع الخبراء يُمكن أن يقدموا أو يؤخِّروا، ولكن الأمر يحتاج إلى تركيز وإلى منظمة ملتزمة الجد وتحقيق النتائج والعمل الملتزم من قِبَل أعضائها.

إضافةً إلى منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد»، يوجد عدد من الشركاء الدوليين الآخرين الذين يساعدون البرلمانات والبرلمانيون على العمل بفاعلية باتجاه تعزيز الحكم الصّالح، نذكر منها الشبكة البرلمانية التابعة للبنك الدولي (PNOWB)، وبرلمانيو العمل العالمي (PGA)، ورابطة برلمانيي الكومنولث (CPA)، والمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد (GOPAC).

إن المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد في المنظمة العالمية الوحيدة للبرلمانيين التي تركز تحديداً على مناهضة الفساد ودعم الحكومات؛ لتصبح أكثر فاعلية في مجال قيم الحكم الصّالح، نعني بها المساءلة والشفافية والمشاركة. إنها تفعل ذلك من خلال توفير منتدى البرلمانيين يُمكنهم من أن يكون لهم صوت عالمي وإقليمي مسموع، كما أن المنظمة ملتزمة برصد وتوثيق النتائج المتحققة وكشفها للجمهور. لذا فإن الهدف الأساسي لهذه المنظمة العالمية هو أن تكون صوتاً عالمية علنية وموثوقاً فيه وأداة؛ لخفض الفساد وآثاره السلبية على نحو كبير.

تحاول المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد أن تكون ذلك الصوت والأداة من خلال:

- إنشاء شبكة عالمية لها فروع إقليمية مستقلة توازن ما بين وجهات النظر العالمية وتلك الإقليمية، وتحقق التكامل فيما بينها.
- العمل مع البرلمانيين الآخرين، ومع الخبراء، على تنفيذ المبادرات الرامية إلى الحد من الفساد.
- اقتسام المعلومات مع الأعضاء، وبالتالي خلق عملية واعية توحد وجهات النظر من أجل الحوار بطريقة واثقة في قضايا الفساد والنزاهة في إدارة الشؤون العامة.
- إشراك البرلمانيين والخبراء على السواء في تطوير الأساليب والتدريب والموارد المعلوماتية التي تُساعد البرلمانيين على أداء عملهم بطريقة أفضل.
- الوصول الشخصي إلى الزملاء والحصول على دعمهم في المجالات ذات الاهتمام المشترك والتصدي لتحديات مماثلة.
- أن تكون مسؤولة علناً عن أدائها في مسألة الحد من الفساد.

ملحق رقم 2

بناء الشبكات البرلمانية الفاعلة

لم يعد الفساد، هذا إذا كان في الأصل كذلك. مسألة وطنية بحتة. وهذا يصح بالنسبة إلى البلدان العربية، كما يصح في مناطق أخرى من العالم.

وفي عالمنا المعاصر، حيث العولمة تسوده ألا يحصر الفساد ضمن الحدود الوطنية، بل يتخطى المناطق إلى الكرة الأرضية بأسرها. إقراراً بهذا الواقع لجأت عدة منظمات دولية إلى إدخال برامج وموائقح لمواجهة الطبيعة الدولية للفساد مثل ميثاق الأمم المتحدة ضد الفساد.

وفي أيامنا هذه، لا تتوفر المعلومات والوسائل المطلوبة لاجتثاث الفساد والرشوة في الصفقات التجارية الدولية وفي عملية تبيض الأموال الدولية إلا من خلال التعاون الإقليمي والدولي. وعليه، تزايدت الحاجة إلى تقاسم المعلومات والتعاون بين الدول، كما أصبحت القدرة على التواصل أهم، وبخاصة بالنسبة إلى البرلمانيين.

سيتناول هذا الفصل بإيجاز مختلف أنواع التواصل واقتسام المعارف المتوافرة، وبخاصة فيما يتعلق بالشبكات الموجهة تحديداً إلى البرلمانيين وتلبية حاجاتهم.

سيناقش الفصل أيضاً تجربتين من الشبكات البرلمانية هما: المنظمة العالمية ضد الفساد والشبكة البرلمانية في البنك الدولي ضد الفساد. وتحتتم الفصل مناقشة الدروس المستفادة في بناء الشبكات البرلمانية الفاعلية.

أولاً: أنواع الشبكات المشاركة في المعارف

كي نفهم الشبكات البرلمانية علينا وضعها ضمن السباق الحالي للشبكات. وكما تزايد عدد الشركات في السنوات الأخيرة، تزايدت أنواعها أيضاً، وهناك شبكات معرفة ومجموعات ممارسة و شبكات السياسات العامة و شبكات الضَّغط والعمل السياسي المشترك، وهناك الشبكات البرلمانية أيضاً. وما هذا التفرُّع سوى غيض من فيض.

تعرف المؤسسة الدولية للتنمية المستدامة الشبكات بأنها: «مجموعة من الأشخاص أو المنظمات» موزعة عادةً على عدد من المواقع المتفرقة جغرافياً تصل ما بينها تقانة الاتصالات المناسبة.

لكن شبكات المعرفة تتكون من مجموعة من مؤسسات الخبرة التي تعمل سويًا من أجل الشأن العام - فتعزز البحوث وطرائق الاتصال وأسس اقتسام المعرفة فيما بينها واستنباط الحلول التي تلبي حاجات صانعي القرارات على الصعيدين: الوطني والدولي.

أما مجتمعات الممارسة فهي جماعات من الناس يتقاسمون اهتماماً واحداً ومجموعة من المشاكل أو ميلاً إلى موضوع من الموضوعات ويعمِّقون معرفتهم وخبراتهم في هذا المجال من خلال التواصل والتفاعل المستمرين. إن المشاركة طوعية والتواصل لا يقوم على بنى وهياكل. والقيادة تنبع من الدَّاخل لا عن طريق التعيين. ومجتمعات الممارسة تكمل البنى والهياكل الموجودة من خلال تعزيز التعاون وتبادل المعلومات واقتسام أفضل الممارسات عبر حدود الزمان والمسافة والإرث التنظيمي.

وهناك شبكات السياسات العامة، وهي: تخلق خطاباً عاماً يتخطى حدود الدول، يدور حول قضايا السياسات التي تستدعي وجود مقاربة عالمية». وفي كثير من الحالات، تبدأ الشبكات التي تقوم بمهمات غير المناصرة، بالطريقة نفسها، أي بوضع المسائل بصورة بارزة على الأجندة العالمية قبل الانتقال إلى المراحل الأخرى من دورة

السياسات. إنَّ الروابط الانتقالية التي تتكون إبان عملية المناصرة تساعد هذه الشبكات، على الأرجح، في تحركها نحو تنفيذ برامجها.

أخيرًا، إن جماعات المطالبة هي مجموعات من الأفراد و/ أو المنظمات تعمل سويًا؛ لتحقيق هدف مشترك ألا وهو تغيير السياسات أو القوانين أو البرامج الخاصة بقضية معينة.

يكمن الفارق بين كل نوع من هذه الأنواع في العضوية والغرض النهائي من تأسيسها. ففي حين تُحدِّد شبكات المعرفة عضويتها بالجمعيات والمؤسسات، فإن عضوية جمعيات الممارسة و شبكات المطالبة أكثر انفتاحًا، بمعنى أنها ترحِّب بالأفراد والمنظمات على السواء. أما من حيث الغرض النهائي، فإن شبكات المعرفة و شبكات السياسات العامة تسعى؛ لإيجاد حلول للقضايا التي تهتمُّ بها، في حين تهتم مجموعات الخبرة المشتركة بعملية تقاسم المعلومات أكثر مما تهتم بالحصول على نتيجة محددة، لكن ما يظلُّ مشتركًا بين هذه الشبكات هو اهتمامها بتقاسم المعرفة والخبرات وإيمانها بأن الجماعة أقوى من الفرد.

في ضوء هذا التفاهم، كيف يُمكننا أن نحدِّد الشبكات البرلمانية؟ هل يمكن عدها نوع من أنواع الشبكات التي سبق أن تناولناها أم هي فئة مستقلة في حدِّ ذاتها؟

أفضل ما توصف به معظم الشبكات البرلمانية أنها شبكة من شبكات السياسات العامة العالمية، ولكنها نوع قوي، وهي عادةً تجتمع حول مسألة مشتركة من السياسات في أكثر من بلد تستدعي اتخاذ مقاربة عالمية (أي الفساد كما هو الحال بالنسبة إلى المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد). ويسعى الأعضاء فيها لوضع الأمور على الأجندة العالمية ويتقاسمون المعلومات والمعارف من أجل وضع حلول أفضل للسياسات وتنفيذها.

ثانياً: الشبكات البرلمانية، لماذا؟

تستند الشبكات البرلمانية إلى مورد ثمين هو البرلمانيون الذين يُمكنهم الوصول إلى مراكز القوة والنفوذ في الوقت الذي تعجز منظمات المجتمع المدني عن ذلك. وغالباً ما توفر هذه الشبكات للبرلمانيين منفذاً للتعاطي مع الأمور التي أبعدها عنها، أي المبادرات المناهضة للفساد. ونظراً إلى الصفة التمثيلية العامة للبرلمانيين فهم يملكون سلطة معنوية ومشروعية تعطي لتدخلهم ومشاركتهم وزناً.

أضف أن البرلمانيين هم همزة وصل فعالة عادةً، وهم يملكون القدرة على اجتذاب الإعلام، وآراؤهم مسموعة إجمالاً فضلاً عن ذلك. إذا قام برلمانيون من أحزاب وبلدان مختلفة بالتعبير عن قلقهم الشديدي حيال مسألة ما، يكون لرأيهم وقع أكبر من وقع رأي سياسي واحد.

خلاصة القول، إن خلق شبكة من البرلمانيين يُمكن أن تكون له عدّة حسنات:

- استشارة الاهتمام والتفاهم.
- خلق الثقة وخلق دافع مشترك.
- خلق دينامية من الأتراب تغري عدداً من البرلمانيين بالانضمام.
- خلق قيمة مشتركة بين المجموعة - تكوين نظرة ثاقبة جديدة من خلال التواصل والتفاعل بين أفكار ومقاربات مختلفة.
- دعم التغيير في السياسات والممارسات.
- تطوير قدرات جميع الأعضاء.

من وجهة نظر صانعي القرارات، تتيح الشبكات البرلمانية لهؤلاء التواصل مع أترابهم وتبسط مهمة العثور على معلومات موثوق فيها ونصح صادق. أما بالنسبة إلى أولئك الذين يملكون خبرات في مجال معين من السياسة العامة، فهي توفر لهم فرصة

لتطوير أو توسيع المشاركة الدولية لهذه الشبكات في مجال خبراتهم». وبما أن الضغوط والخلافات في السياسة اليومية يُمكن أن تقف حائلًا دون المناقشة السليمة والاعتبار السليم للقضايا البعيدة المدى في برلمان البلد، فإن الشبكات البرلمانية يُمكن أن توفر الفرصة؛ لاكتشاف الأمور بتفصيل أكبر على امتداد فترة من الزمن، لكن تبقى ركيزة عمل هذه الشبكات وجود أناس يعملون سويًا.

إن التعاون في مسألة ما كالفساد له فائدة مضافة، إذ إنه يعطي المتعاونين صوتًا عالميًا وإقليميًا. إن صوتا كهذا، والتواصل مع زملاء متقاربين في الرأي في بلدان أخرى، يمكن أن يكون مشجعًا للعاملين في حملات مكافحة الفساد في بلدان تسيطر فيها على البرلمان هيئة تنفيذية فاسدة. يُضاف إلى ذلك، أن البرلمانيين يُمكنهم أن يستقوا أفكارًا من بلدان أخرى ويتفادوا المطبات التي وقع غيرهم فيها، وذلك من خلال تقاسم المعلومات والدروس المستفادة التي يتعلمونها هم وأترابهم.

إن الروابط البرلمانية مثل: الاتحاد البرلماني (IPU)، والرابطة البرلمانية الدول الكومنولث CPA والفرنكوفونية (La Francophonie) تعمل منذ عدة سنوات، موفرة فرصة للبرلمانيين للتجمع ومناقشة قضايا ذات الاهتمام المشترك. وعلى مر السنين، قدّمت هذه الهيئات أيضًا مساعدة فنية مهمة إلى العديد من البرلمانات الناشئة، كإرسال موظفين برلمانيين أكفاء لمساعدة المشترعين الجدد في تنظيم خدمات الدعم التشريعية لديهم. وفي العالم العربي، يشترك معظم البرلمانات في عضوية اتحاد البرلمانات العربية واتحاد البرلمانيين الإسلاميين و/ أو رابطة البرلمانيين الآسيويين ورابطة البرلمانيين الأفارقة وغيرها.

لكن التواصل عبر هذه الأطر غالبًا ما كان يحصل على أساس مؤسسي إذ يجري اختيار الأعضاء كممثلين لبرلماناتهم الوطنية. ومن المضاعفات الرئيسة لهذه العضوية هي أن رئيس مجلس النواب أو زعماء الأحزاب هم الذين يختارون في النهاية الأعضاء الفعليين للمشاركة في الاجتماعات بين البرلمانات. وهذا من شأنه أن يضعف الاستمرارية

والالتزام عند المشاركين. علاوةً على ذلك، يُمكن أن يقرَّ الاشتراك كمكافأة على خدمات أخرى يجري تقديمها- وهكذا، يُمكن أن يكون هدف عملية الاختيار أمراً آخر غير غرض السياسات التي ترمي الشبكة إليها. على سبيل المثال، حيثما تهيمن هيئة تنفيذية فاسدة على قيادة البرلمان، تكون عملية اختيار ممثلين لشبكة مناهضة للفساد تأثير القضاء على الغرض من وجود الشبكة.

إن خطر وجود عملية اختيار تسيطر القيادة الرسمية عليها، وماله من تأثير في الشبكة، يكون أشد ما يكون في حال الشبكات الوحيدة الهدف. فالشبكات الوحيدة الهدف أو الواضحة الهدف هي التي تنشأ الآن بحيث تتم الشبكات المعروفة المتعددة الأهداف مثل الاتحاد البرلماني ومن الأمثلة على هذه الشبكات:

برلمانيون من أجل العمل العالمية www.pgaction.org

والشبكة البرلمانية التابعة للبنك الدولي WWW.Encowb.org

والمتدى البرلماني، ومنتدى البرلمانين لشمال شرق آسيا [www.parlataepad](http://www.parlataepad.org/art/alsout.htm)

[org/art/alsout.htm](http://www.parlataepad.org/art/alsout.htm)

والشبكة البرلمانية لوقف التسلُّح النووي <http://www.ginstitute.org/pnnd>

لا ريب أن المشاركة في الشبكات التي ينصبُّ اهتمامها على السياسات هي الأكثر فاعلية، إذ إنها تضمُّ أولئك البرلمانين المهتمين بالسياسات والملتزمين بها. وحيثما تكون استمرارية العضوية مهمة، كأن تخضع قضايا السياسات للفحص أو عند اتباع برنامج عمل ما تصبح العضوية الفردية أكثر فاعلية، لكن هذه المنظمات قد تواجه نوعاً مختلفاً من عدم الاستمرارية من جراء الانتخابات. إن إنشاء فروع وطنية وفي المناطق يُمكن أن يخفف من خطرٍ كهذا.

ثالثاً: بعض تجارب الشبكات العالمية

1 - المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد

المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد GOPAC هي شبكة تهتمُّ بمحاربة الفساد والحوّول دون انتشاره، من خلال تعزيز النزاهة في إدارة الشؤون العامة. هذه المنظمة، التي تضمُّ برلمانات وبرلمانيين حاليين وسابقين من بلدان مختلفة في العالم. هي شبكة ترمي إلى تزويد الأعضاء بالمعلومات والوسائل والتدريب المناسب، وهي تسعى الدّعم الأعضاء وتقديم المشورة إليهم في مبادراتهم الشخصية التي يتخذونها؛ لمحاربة الفساد. يدير هذه المنظمة، التي تأسست في أوتاوا في مؤتمر عالمي عقد في البرلمان الكندي عام 2002، مجلس إدارة يضمُّ ممثلين من مختلف أنحاء العالم، إضافةً إلى لجنة تنفيذية.

هذه المنظمة التي لديها فروع في جميع أرجاء العالم، أقامت أمانة سر عالمية لها في أوتاوا، هي بمنزلة نقطة اتصال، في حين يتمثل كل فرع من منطقة ما بأمانة سره وتعمل الفروع الوطنية مع فروع المناطق وأمانة السر العالمية باتجاه تحسين النزاهة في البرلمانات عموماً.

على صعيد المفاهيم، تدرك المنظمة أن عملها منظمٌ وفق ثلاثة مفاهيم: دعم الأتراب والتعليم والتأهيل والنتائج الرامية إلى تحقيق الهدف. وفي السنوات القليلة الماضية كان لعمل المنظمة ولفروع المناطق والفروع الوطنية ولعضويتها تأثيرٌ بارزٌ في جميع أنحاء الكرة الأرضية في المجالات:

أ - دعم الأتراب: عمل أعضاء المنظمة معاً، سواء من خلال فروع المناطق الدول أو من خلال أمانة السر العالمية، على تقاسم المعلومات والدروس المستفادة وتوفير الدعم لزملائهم حول العالم. وقد سافر الأعضاء عدّة مرات خارج بلدانهم لتقديم الدعم إلى الفروع الوليدة في الخارج، كما هي الحال بالنسبة إلى توجه أعضاء فرع أميركا اللاتينية

إلى أفريقيا و فرع شبكة البرلمانيين الأفارقة ضد الفساد إلى بلدان أفريقية أخرى، وتشجيع الزملاء على تأسيس الشبكات المناهضة للفساد.

كانت المنظمة مفيدة كذلك في توفير الدعم للزملاء الذين يواجهون سلطة تنفيذية قوية كما هو الحال مع البرلمانيين في موزامبيق الذين تلقوا الدعم من الزملاء في المكسيك على هيئة صداقة ومشاركة للمعلومات.

ب - تقاسم التعلم: كان تقاسم الدروس المستفادة وأفضل الممارسات بين الأعضاء ومع المجتمع الأكبر موضع اهتمام المنظمة أيضًا التي تسعى أمانة سرها جاهدة للإبقاء على أفضلية الاتصال مفتوحة من خلال تقاسم المعلومات باستخدام الموقع

http://www.parlcent.ca/gopac/index_e.php

وكتيب البرلمانيين والفرص المدمج للمنظمة (كما وضع بالتعاون مع معهد البنك الدولي). ونشرة المنظمة. إضافةً إلى تقارير الأحداث والدراسات والوثائق. ويجري تقاسم جميع الوسائل الإعلامية بين أعضاء المنظمة وفروعها، كما جرى توزيعها على البرلمانات ومنظمات المجتمع المدني مثل منظمة الشفافية الدولية. علاوةً على ذلك، جرت مراجعة جميع المنشورات والمطبوعات والموافقة عليها من قِبَل مجلس الإدارة للتأكد من ملاءمتها لجمهورها البرلماني.

ج - التعليم والتدريب: يرمي معظم المعلومات الصادرة عن المنظمة إلى التعليم والتدريب فيما يتعلق بالحكم الصالح وقضايا محاربة الفساد والغرض النهائي من ذلك هو تطوير الخبرات لدى الأعضاء في عدد من النواحي المتعلقة بالإدارة الرشيدة للشؤون العامة وتعزيز قدرتهم على استنباط الحلول الفعّالة.

د - النتائج: على الرغم من أنه لم يمض وقتٌ طويلاً على تأسيس المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد (2002) فقد أعطت المنظمة بعض النتائج الأولية، كإعطاء

شرعية للمصلحين (ناقشناها أدناه) وإقامة علائق بالمنظمات الشبيهة التفكير، إضافةً إلى تقاسم التعلم الذي ناقشناه أعلاه.

كان معظم أعضاء المنظمة في كينيا قبل انتخابات عام 2003 من المعارضين المناهضين لنظام موي (Moi) الفاسد. وجاءت نتائج الانتخابات العامة في السنة المذكورة مرتبطة بصورة أو بأخرى بنظرة الشرعية والاحترام لدى المواطنين تجاه مرشحي المنظمة. فمن أصل 21 عضواً أصيلاً من أعضاء المنظمة في كينيا جرى تعيين ثمانية أعضاء في الحكومة الجديدة، بمن فيهم الرئيس الحالي، موسيكاري كومبي، الذي يشغل حالياً منصب وزير الحكومة المحلية ونائب وزير البيئة، إضافةً إلى الفائز بجائزة نوبل للسلام، ونغاري ماثاي.

أنشأت المنظمة وفروعها علائق متينة كذلك بمنظمات ذات تفكير فعّال. فقد لجأت فروع المنظمة في أستراليا وكينيا والعالم العربي وشرق آسيا إلى إنشاء أمانات سر ضمن المكاتب المحلية لمنظمة الشفافية الدولية وبالنسبة إلى فرع أميركا اللاتينية. وُقِّعت اتفاقية مع منظمة الدول الأمريكية (OAS) تقضي بالعمل سويّاً في مجالات محاربة الفساد في المنطقة كما يتلقى الفرع دعماً من بارلاتينو (Parlatino)؛ لتوفير مكاتب وموارد بشرية.

إضافةً إلى ما سبق ذكره، أقامت المنظمة علائق ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ورابطة الامتثال الدولية International Compliance Association ومجلس المعلومات المالية في أميركا اللاتينية Latin American Financial Intelligence Association والرابطة البرلمانية لدول الكومنولث وحلف الاستقرار Stability Pact ومؤسسة وستمينستر والرابطة الدولية للأعمال والبرلمان.

الشبكات البرلمانية الفاعلة

1 - تجربة المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد.

وسَّعت المنظمة منذ إنشائها دائرة معرفتها فيما يخصُّ الاتصال بين البرلمانيين (انظر بند الدروس المستفادة أدناه). ومعظم ما تعلمته المنظمة كان في مجال الشراكة مع برلمانيين أفراد موجودين في مناطق مختلفة من العالم ولهم لغاتهم وثقافتهم وتكوينهم السياسي المختلف. وتدلُّ معظم البحوث الحديثة حول الاتصال أن 98 في المئة من العمل في الشبكات هو في مجال إدارة العلاقات بين الأعضاء.

وجدت المنظمة أنها أفادت من التركيز على قضية مفردة، ولكن عالمية تستطيع أن تستقطب من خلالها جمع أعضائها والتنسيق بين أنشطتهم. وقد خلقت شمولية تجربة الفساد، بصورة من الصور، لغة مشتركة بين أعضاء المنظمة سمحت لهم بالتواصل على الرغم من الفوارق بينهم.

تشمل «الدروس المستفادة» الأخرى:

- الحاجة إلى الحصول على معلومات متواصلة وموجزة توضع بتصرف الأفراد لضمان مشاركتهم والشعور بالانتماء إلى عملٍ مشتركٍ.
- القيمة العالية للاتصالات الإلكترونية مع الحاجة إلى اجتماعات وجاهية أيضًا.
- ضرورة تنظيم التقارير الواضحة والمقيدة.
- توافر الموارد اللازمة؛ لتنفيذ كل ما هو وارد أعلاه.

2 - الشبكة البرلمانية في البنك الدولي

أنشأت الشبكة البرلمانية في البنك الدولي؛ لتعزيز دور البرلمانيين في عملية التنمية الاقتصادية، وما زلنا نعتقد أن المشاركة لا تمثل تجربة ناجحة إلا في حال التوسُّع في

المجتمع المدني، على أن يرافقه بحث مماثل أو تمكين للمؤسسات التمثيلية وفي طليعتها البرلمان.

ودعمًا لهذه الاجندة، التقت مجموعة صغيرة من النواب من بلدان مختلفة بغية إنشاء شبكة غير رسمية همها العمل وتستطيع جمع البرلمانين للبحث في موضوعات ذات علاقة بالتنمية وقد بدأنا بإنشاء نوع من التدقيق البرلماني في طرائق عمل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي على الأخص وفي النهاية، كنا واثقين من أن هذه الشبكة ستخلق نوعًا جديدة من منابر الحوار بين البرلمانين ومجتمع التنمية.

وثمة عنصران رئيسيان يُمكن استلهامهما حتى الآن من تجربة الشبكة البرلمانية في البنك الدولي:

العنصر الأول: هو أهمية الشراكات الفعلية في بناء المساءلة الجماعية للمؤسسات المالية الدولية ويُمكن مجموعات النواب أن تؤدي دورًا متزايدًا في بعض سياسات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي على الصُعد الوطنية والإقليمية والعالمية. وبالتالي بناء قدراتها على التعامل مع الحكومات والمؤسسات الأخرى ضمن النظام العالمي لإدارة الشؤون العامة، فمن خلال فروعنا في المناطق، دخل النواب في حوار شفاف ومستقل مع مكاتب البنك الدولي المحلية وفي المناطق، حيث جرى النظر في البرامج بروح نقدية في المجالات المهمة أكثر من غيرها علاوةً على ذلك، أقمنا بمرور الزمن علائق مماثلة بصندوق النقد الدولي والصندوق العالمي وغيرهما من اللاعبين الكبار في مجال التنمية.

يتألف العنصر الثاني من السعي للوصول إلى نتائج ملموسة تحقق الغرض من وجودها ومع أن الشبكة البرلمانية في البنك الدولي نمت نموًا كبيرًا فهي لا تعدو كونها شبكة تواصل وبدلاً من أن نقلد عمل التجمعات البرلمانية الكبرى. ففي استطاعتنا أن نكمل هذا العمل من خلال التركيز على أجندة محددة للتنمية من خلال برامج معينة على

سبيل المثال، تستضيف الشبكة البرلمانية جماعات عمل في قضايا محددة، مثل: التجارة والأيدز، فنجمع ما بين البرلمانيين والأطباء كي يناقشوا آخر التطورات ومعرفة أين يكون الصوت البرلماني أشد تأثيراً كما نسعى لجعل المناقشات بالمستوى المطلوب من خلال فروع المناطق في الشرق الأوسط واليابان وشرق أفريقيا والهند.

منذ 4 سنوات فصاعداً، أنشأنا شبكة تضمُّ نحو 800 عضو من البرلمانيين في مئة بلدٍ وعشر وأثبتت البرامج التي وضعناها نجاحها، إذ إنها تطرح أجندتنا وفي الوقت نفسه تتيح لأعضاء الشبكة فرصاً ملموسة؛ لبناء قدراتهم في التعاطي مع هذه المسائل. نأمل من خلال الشركات والمقاربة الملموسة أن نكون ساهمنا في التغيير.

لمزيد من المعلومات حول الشبكة البرلمانية في البنك الدولي: www.pnowb.org

بيرت كواندرز عضو في البرلمان الهولندي وفي رئاسة الشبكة البرلمانية

المناصرة والتواصل والشراكات ومراجعة سير العمل:

أ. المساءلة: لتسهيل وتشجيع الحوار المباشر بين البرلمانيين والمؤسسات التنموية المتعددة الأطراف من أجل تعزيز الشفافية في السياسات والممارسة، وبخاصة في البنك الدولي، ومن أجل تشجيع المساءلة الجماعية أيضاً.

ب. المناصرة: تزويد أعضاء الشبكة البرلمانية في البنك الدولي منبراً برلمانياً للدفاع بصورة متناسقة عن قضايا التنمية الدولية.

ج. الاتصال: لتشجيع العمل المتناسق والمناقشة المبكرة وتبادل المعلومات بين البرلمانيين في القضايا الرئيسية التي تتعلق بالتنمية والمال والتخلص من الفقر.

د. الشراكات: اتخاذ مبادرات تُعمِّق التعاون وتشجع الشراكة بين البرلمانيين وصانعي السياسات والأوساط الأكاديمية وقطاع الأعمال والمنظمات غير الحكومية فيما يخص قضايا التنمية..

تقوم الشبكة البرلمانية في البنك الدولي بعدة أنشطة على الصعيدين: الدولي والوطني. فمرة واحدة في السنة، على الأقل، تعقد الشبكة مؤتمراً دولياً كبيراً، في حين تقوم فروع المناطق في شرق أفريقيا والهند والشرق الأوسط بتعميق رسالة الشبكة من أجل تعزيز المساءلة والشفافية في أمور التنمية الدولية، مع المحافظة على برامجها الخاصة المهمة إقليمياً.

تسهل الشبكة البرلمانية من جهة أخرى القيام برحلات ميدانية للبرلمانيين من الدول المانحة لزيارة المشاريع في البلدان النامية، وهي في الوقت نفسه تنظّم زيارات للبرلمانيين من البلدان النامية إلى برلمانات في بلدان ذات تقاليد ديمقراطية عريقة؛ كما تدخل في مشاورات مع البنك الدولي وغيره من المؤسسات المالية الدولية حول مشاريع وبرامج وبحوث تقود إليها، أخيراً، يكرس أعضاء الشبكة وقتاً لجماعات العمل (مثل مجموعة العمل لمكافحة الأيدز، والمؤسسة الدولية لمراقبة تنفيذ أهداف التنمية للألفية، وجماعة العمل التجاري).

واستناداً إلى الدراسة الخاصة بالشبكات الأخرى وإلى تجارب الأعضاء المؤسسين للمنظمة العالمية البرلمانية ضد الفساد والشبكة البرلمانية في البنك الدولي والبحوث التي قام بها المعهد الدولي للتنمية المستدامة www.iisd.org هناك تسعة مبادئ قائمة ترشد الخطى المتعلقة بالشبكات البرلمانية هي:

1. التركيز: إن تعميق تبادل المعلومات والدراسات في مجال واحد يُمكن البرلمانيين من تادية دور أكثر تأثيراً بدلاً من الاكتفاء بتبادل الآراء بصورة سطحية، في عدة موضوعات، ثم إن شبكة ذات تركيز وملزمة بتحقيق نتائج واضحة يربح أن تجذب إليها أعضاء منصرفين إلى العمل وحريصين على تحقيق النتائج المرجوة.

2. القيادة: يستدعي إنشاء شبكات فعّالة وجود فرد قيادي قادر على اجتذاب فريق أساسي تمثيلي؛ لإعطائه التوجيهات وإشراك شبكة قوية من البرلمانيين. فالقيادة في القدرة على توضيح الرؤية الواسعة وتمكين زملاء من المساهمة بفاعلية أكبر في تلك الرؤية بطريقة تشرك جميع الأعضاء، فمن دون هذه القيادة يرحح للشبكة أن تختفي بعد بضعة تبادلات أولية.
3. النتائج: في الوقت الذي يُمكن أن تكون المداولات شبيقة وأن يتم وضع قرارات حسنة الصياغة تكون مرضية للشبكات، يظل إعطاء نتائج عملية - أي الأمور التي تؤثر في رخاء الناس - هو الدافع الأساس للعمل.
4. الوصول إلى أمانة السرّ الفعلية والخدمات القائمة على الخبرة. فالخدمات القائمة على الخبرة مطلوبة لضمان تسلّح القادة السياسيين بالقدرة على وضع السياسات. وخدمات السكرتارية هي تلك الخبرات التي تؤمّن المداولات الفعلية وصنع القرارات من جهة والتنفيذ الفعلي من جهة ثانية. كما أن المهارات التنظيمية في الإدارة أساسية؛ لإنشاء الشبكات والحفاظ عليها، وتحتاج أيضاً إلى بنى وخطط عمل ومواعيد زمنية ونتائج.
5. التحالفات: إن أهداف أية شبكة برلمانية يمكنها أن تتكامل، إلى حدّ كبير، مع أهداف المنظمات الأخرى. فإقامة تحالفات مع منظمات أخرى يتيح استثمار الموارد والأهم من ذلك هو خلق فرص؛ لتوسعها.
6. المداولات الإلكترونية: على الرغم من أن المداولة عبر الاتصال الإلكتروني لم تحل حتى الآن محل المداولة الوجيهة، فإن تلك المداولة يمكنها أن تصبح متمماً أساسياً يوفر الوقت وتكاليف السفر، فضلاً عن التكاليف اللازمة للحصول على الموارد الضرورية؛ لوضع الخطط والدراسات.

7. الموارد: يخفف تعدد مصادر التمويل والدعم من خطر الوقوع في شرك مصالح منظمة أخرى. فالتمويل المستدام يوفر على المنظمة ترف تخصيص موارد أقل في البحث عن التمويل.

8. الاستمرارية: الشبكات البرلمانية معرضة للتوقف بوجه خاص نظراً إلى محدودية ولاية النائب وخضوعه لانتخابات دورية. إن أيّاً من العناصر السابق ذكرها يُمكن أن يساهم في الاستمرارية. فوضوح التركيز (والنتائج)، ووجود شركاء ملتزمين وممولين متعددين والوصول إلى السكرتارية والموظفين المحترفين والحصول على التقانة واستخدامها جميعها تساعد على توفير الاستمرار للشبكة.

3 - برلمانيون عرب ضد الفساد

«برلمانيون عرب ضد الفساد» منظمة لا تتوخى الربح وتهدف بصفة أساسية إلى جمع البرلمانيين وغيرهم في بوتقة واحدة لمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والمحاسبة من أجل ضمان أعلى مستويات النزاهة في المعاملات العامة، تأسست منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد» عام 2004 وهي تتخذ من مكاتب (الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لافساد) مقراً لها.

تختص المنظمة بالأنشطة التالية:

- 1- العمل والتعاون مع الفروع الإقليمية الوطنية من أجل إنشاء المعايير الخاصة بالسلوك والآلية إلى تعزيز الشفافية والمحاسبة والحكم الصّالح.
- 2- تعزيز حكم القانون ومحاسبة ومؤسسات الدولة.
- 3- تطوير قدرات البرلمانات والبرلمانيين من أجل الإشراف على أنشطة الحكومات والمؤسسات العامة الأخرى وبالتالي محاسبتها على نحو أفضل.

- 4- تشجيع وتسهيل تبادل المعلومات والمعارف والتجارب بين مختلف أعضائها.
- 5- تقاسم المعلومات حول الدروس والممارسات الفضلى ذات الصلة بتدابير مكافحة الفساد.
- 6- تشجيع البرلمانات والبرلمانيين على وضع التشريعات الهادفة إلى تعزيز الحكم الصّالح والشفافية والمساءلة.
- 7- تعزيز التدابير الرامية إلى التعاطي بفاعلية مع الفساد وزيادة الوعي العام حول مسألة الفساد على جميع مستويات المجتمع.
- 8- توعية البرلمانيين وصانعي السياسات على وجود الفساد وطبيعته ووسائل مكافحتها.
- 9- الدعوة إلى إدماج تدابير مكافحة الفساد في جميع برامج الحكومات وأعمالها بهدف الارتقاء بقدرات المؤسسات الوطنية والإقليمية على التعاطي مع الفساد بفاعلية.
- 10- العمل مع الهيئات الوطنية والإقليمية في مجال حشد الموارد اللازمة لبرامج مكافحة الفساد بما في ذلك:
 - دعم أنشطة منظمات مماثلة وإقليمية أخرى. القاسم المعلومات من خلال استخدام مواقع الإنترنت والبريد الإلكتروني ووسائل أخرى.
 - رعاية ورش عمل لمكافحة الفساد على المستويات الوطنية والإقليمية.
 - الاتصال والعمل بالتعاون مع المنظمات الدولية والمؤسسات البرلمانية والمجتمع الأهلي ومنظمات أخرى في مختلف الموضوعات الرامية إلى تعزيز الحكم الصّالح والشفافية والمساءلة.
 - إجراء أبحاث ونشر معلومات حول الممارسات الفضلى.

- الترويج للقضايا ذات الصلة بالأعضاء تأييدا لأهداف المنظمة وأغراضها.
- القيام بمختلف الأعمال الأخرى الثانوية أو التي تصبُّ في إطار دعم وتعزيز تحقيق أيٍّ من هذه الموضوعات بما فيها القدرة على جمع الأموال من مصادر عامة أو خاصة: (سواء وطنية أو إقليمية أو دولية).

ملحق رقم 3

اتفاقية الأمم المتحدة ضد الفساد

مقدمة

أقرّت الجمعية العامة للأمم المتحدة، بموجب قرارها رقم 58/4 تاريخ 31 تشرين الأول/ أكتوبر 2003، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تمّ وضعها من قبل اللجنة المخصصة للتفاوض بعد مفاوضات مضمّنة في مقرّ الأمم المتحدة في مدينة فيينا في النمسا. وقد ساهم ما يزيد على مئة وعشرين دولة وعدد من المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية في المفاوضات التي استمرّت لمدة سنتين كاملتين هذا وقد كانت الجمعية العامة قد وافقت، بموجب قرارها رقم 55/61 بتاريخ 4 كانون الأول/ ديسمبر 2000، على تأليف اللجنة المخصصة للتفاوض بشأن اتفاقية دولية فعّالة لمكافحة الفساد، وطلبت من الأمين العام للأمم المتحدة عقد اجتماع خبراء حكومي مفتوح العضوية لإعداد الدليل المرجعي للتفاوض، كما طلبت الجمعية العامة، بموجب قرارها 188/55 بتاريخ 30 كانون الأول/ ديسمبر 2000 من اجتماع الخبراء المفتوح هذا بحث مسألة تحويل الأموال بطريقة غير شرعية وإعادة هذه الأموال إلى بلدانها الأصلية وذلك تنفيذًا لقرار الجمعية العامة سابق الذكر رقم 55/61.

إن وضع اتفاقية دولية لمكافحة الفساد قد جاء تنويجًا لجهود مكلفة بذها المجتمع الدولي عبر عددٍ من المؤتمرات والقرارات، وما نجم عنها من اتفاقيات وتوصيات، وتكريسًا للجهود التي بذلتها المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية في مجال مكافحة الفساد، وامتدادا طبيعيًا للاتفاقيات الإقليمية وعبر الإقليمية في هذا المجال.

ففي المجال الدولي، وبالذات فيما يتعلق بالأمم المتحدة، تُشكّل بعض المحطات فواصل بارزة ساعدت على ظهور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، يذكر منها على وجه الخصوص:

1. إنجاز اتفاقية الأمم المتحدة ضد الجريمة المنظمة غير الوطنية Translational Organized Crime وإقرارها بموجب قرار الجمعية العامة رقم 55/25 ودخولها حيز النفاذ بتاريخ 29 كانون الأول / ديسمبر 2003، هذه الاتفاقية التي تضمّنت تدابير لمكافحة الفساد في الصلة بالجريمة المنظمة، بما في ذلك أحكام تتعلق بمعاوقة أفعال الفساد التي يتورّط فيها موظفون عموميون.

2. اعتماد المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة القرار رقم 13/2001 بتاريخ 24 تموز/ يوليو 2001، القاضي «بتعزيز التعاون الدولي؛ لمنع ومكافحة تحويل الأموال ذات المصدر غير المشروع المتأتية عن أفعال فساد، بما في ذلك غسل الأموال، وعلى إعادة تلك الأموال». وتتضح أهمية ذلك القرار في تطوير التفكير الدولي في موضوع الفساد في طلب المجلس إلى فريق الخبراء الحكومي مفتوح العضوية أن ينظر في أربعة أمور محددة باعتبارها بنود عمل يُمكن إدراجها في مشروع الإطار المرجعي للتفاوض بشأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وهذه النقاط هي:

أ. تدعيم التعاون الدولي لمنع ومكافحة تحويل الأموال ذات المصادر غير المشروعة بما في ذلك غسل الأموال المتأتية من أفعال الفساد.

ب. استحداث تدابير تكفل إسهام العاملين في النظم المصرفية والمؤسسات المالية في منع تحويل هذه الأموال وذلك بتسجيل المعاملات على نحو يتسم بالشفافية

ج. إدراج الأموال المتأتية من أفعال الفساد في عداد عائدات الجريمة والنص على أن أي فعل فساد يمكن أن يكون جرمًا أصليًا فيما يتعلق بغسل الأموال.

د. وضع معايير لتحديد البلدان المناسبة التي ينبغي أن تُعاد إليها هذه الأموال
3. اعتماد قرار الجمعية العامة رقم 186/56 بتاريخ 21 كانون الأول/ ديسمبر 2001. والقرار رقم 244/57 بتاريخ 20 كانون الأول/ ديسمبر 2002، بمنع ومكافحة الفساد وتحويل الأموال ذات المصادر غير المشروعة وإعادة هذه الأموال إلى البلدان التي خرجت منها.

4. اعتماد المؤتمر الدولي لتمويل التنمية المنعقد في مدينة مونتيري في المكسيك في عام 2002 توصية بتوافق الآراء لاعتبار مكافحة الفساد في جميع مستوياته أولوية قصوى.

5. صدور إعلان «جوهانسبرغ للتنمية المستدامة» عقب مؤتمر قمة التنمية المستدامة المنعقد في جنوب أفريقيا عام 2002 والمتضمن أن الفساد يُشكل تهديداً مباشراً للتنمية المستدامة.

لم تكن الجهود الدولية سابقة الذكر هي وحدها التي أثرت في وضع اتفاقية الأمم المتحدة؛ لمكافحة الفساد، بل إنَّ جهود المنظمات الإقليمية وغير الإقليمية في هذا المجال وما نجم عنها من صكوك قانونية أدت دوراً حاسماً ليس في ظهور هذه الاتفاقية فقط، بل في تحديد شكل الاتفاقية وأبعادها وشموليتها أيضاً. كما أن هذه الصكوك أسهمت في تطور الفكر المتعلق بظاهرة الفساد وكيفية مكافحته. كما أنها أسهمت في تحديد مواقف المفاوضين الدوليين الذين حضروا إلى فينا وفي خلفيات تفكيرهم ما توصلت إليه هذه الصكوك. لذا فإن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أخذت علماً بها مع التقدير الذي تستحقه لدورها في صوغ الاتفاقية، ومن أبرز الصكوك المتعددة الأطراف؛ لمنع الفساد ومكافحته الصكوك التالية:

1. اتفاقية البلدان الأميركية لمكافحة الفساد التي اعتمدها منظمة الدول الأميركية في 29 آذار/ مارس 1999.

2. اتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الجماعات الأوروبية أو موظفي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التي اعتمدت في 29 أيار/ مايو 1997.
3. اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العمامين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، التي اعتمدها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) في 21 تشرين الثاني / نوفمبر 1997.
4. اتفاقية القانون الجنائي في شأن الفساد، التي اعتمدها اللجنة الوزارية المجلس أوروبا في 27 كانون الثاني / يناير 1999.
5. اتفاقية القانون المدني في شأن الفساد، التي اعتمدها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في تشرين الثاني / نوفمبر 1999.
6. اتفاقية الاتحاد الأفريقي؛ لمنع الفساد ومحاربه، التي اعتمدها رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي في 12 تموز/ يوليو 2003.

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

المواد من 1 إلى 4	الفصل الأول: الديباجة
المواد من 5 إلى 14	الفصل الثاني: التدابير الوقائية
المواد من 15 إلى 42	الفصل الثالث: التجريم إنفاذ القانون
المواد من 43 إلى 50	الفصل الرابع: التعاون الدولي
المواد من 51 إلى 59	الفصل الخامس: استرداد الموجودات
المواد من 60 إلى 62	الفصل السادس: المساعدة التقنية وتبادل المعلومات
المواد من 63 إلى 64	الفصل السابع: آليات التنفيذ
المواد من 65 إلى 71	الفصل الثامن: أحكام ختامية

تتكون اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من الديباجة وثمانية فصول تشمل (71) مادة وذلك على النحو التالي:

وتتطلب هذه الاتفاقية من الدول المصادقة عليها التزامات قانونية بتجريم حزمة من ممارسات الفساد، وإيجاد وتطوير مؤسسات وطنية؛ لمنع ممارسات الفساد وملاحقة مرتكبيها، والتعاون مع الحكومات الأخرى؛ لاستعادة الممتلكات المسروقة (بما فيها الأموال). ومساعدة بعضها البعض، بما في ذلك عن طريق المساعدات الفنية والمالية في مكافحة الفساد، وتقليل فرص ظهوره، وتعزيز النزاهة.

يحدد الفصل الأول بيان الأغراض من الاتفاقية ونطاق الانطباق وصون السيادة، إذ تحدد الاتفاقية أن الغرض منها يكمن في ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد من ناحية أولى، وترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال صنع ومكافحة الفساد شاملاً استرداد الموجودات من ناحية ثانية، وتعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون والممتلكات العمومية من ناحية ثالثة، أما نطاق انطباقها فتتصّل على منع الفساد والتحرّري عنه وملاحقة مرتكبيه، وعلى تجديد وحجز وإرجاع العائدات المتأتية من الأفعال المدروسة في الاتفاقية. وتحدّد الاتفاقية أنه ليس من الضروري أن تكون الجرائم المبيّنة فيها قد ألحقت ضرراً أنياً بأمالك الدولة. وكاتفاقية دولية ملزمة للأطراف فيها تحدّد بشكل لا لبس فيه أن التزامات الدول الأطراف ينبغي أن تتمّ على نحو يتسق مع مبدأ تساوي الدول في السيادة وسلامة أراضيها. ومبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى، كما تحدد بشكل واضح عدم جواز ممارسة أي دولة طرف ممارسة أي ولاية قضائية أو أداء وظائف يناط أداؤها حصراً بسلطات الدولة ذات السيادة.

ويحدد الفصل الثاني التدابير الوقائية التي يجب أن تتخذها الدول الأطراف في هذه الاتفاقية؛ لمنع وقوع الفساد، سواء كان ذلك في مجال تبني السياسات والممارسات، أو اتخاذ الإجراءات الإدارية والمالية والقضائية؛ لمنع وقوع الفساد في القطاع العام والقطاع

الخاص وتعتبر الاتفاقية رائدة في هذا المجال؛ لأنها تكاد تكون الاتفاقية الدولية الوحيدة التي تفرد بآباً خاصاً للتدابير الوقائية. ويدلُّ هذا على أهمية المنع والوقاية في الجهود الوطنية والدولية لمكافحة الفساد بطريقة فعّالة. إن أكبر إنجاز هذه الاتفاقية كما قال الأمين العام للأمم السيد كوفي عنان في كلمته في جلسة الجمعية العامة التي أقرت الاتفاقية، هو: «الدعوة لاتخاذ الإجراءات الوقائية واستعادة الممتلكات التي تم الحصول عليها بأفعال فساد إلى بلدانها الأصلية التي سرقت منها. إنه لمن المؤسف حقاً أن الفساد لا يكتشف ولا يطفو إلى السطح إلا بعد ارتكاب أفعاله وممارساته وكنتيجة طبيعية، لا يمكن ملاحقة مرتكبي أفعال الفساد إلا بعد وقوعه، لذا فإن أي استراتيجية فعّالة لمكافحة الفساد تتطلب إجراءات وقائية قوية. واستناداً إلى هذا الأمر فقد احتوت الاتفاقية على فصل كامل من عشر مواد التحديد التدابير الواجب على الدول الأطراف اتخاذها في القطاعين: العام والخاص. وعموماً يمكن إدراج مواد هذا الفصل في ثلاثة مجالات رئيسة هي:

1. مجال السياسات والممارسات الوطنية لمكافحة الفساد والهيئات التي سيناط بها تنفيذ السياسات.
2. مجال تدعيم النزاهة في القطاعين: العام والخاص.
3. منع غسل الأموال واستعادة الممتلكات التي تمَّ تحويلها بطريقة غير مشروعة.

وتتضمن مواد هذا الفصل اتخاذ سياسات وقائية نموذجية مثل وضع سياسات لمكافحة الفساد وتحديد الممارسات الواجب اتخاذها في هذا السبيل، وإنشاء هيئة أو هيئات للقيام بهذا العمل من ناحية، وتحقيق درجة عالية من الشفافية في تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية من ناحية ثانية. كما يطلب هذا الفصل من الدول الأطراف أن تعمل على اتخاذ القطاع العام فيها الإجراءات الملائمة لضمان الشفافية والنزاهة في المؤسسات العامة والممارسات التي تلجأ إليها بما في ذلك في مجال المشتريات العامة، وأقسام إدارة الأموال العامة، وعمليات الشراء، وكذلك ضمان الكفاءة والفاعلية

في تقديم الخدمات. لذا فان هذا الفصل يدعو الدول إلى تعيين الموظفين العاميين على أساس من الجدارة وإلى إخضاعهم لمدونات قواعد السلوك العامة؛ لمكافحة الفساد وإلى إجراءات الإفصاح المالي واتخاذ إجراءات عقابية ملائمة في حال انتهاكهم للقواعد المقبولة. كما تحض الاتفاقية على الثقافية والمساءلة في الأمور المتعلقة بالمالية العامة، ونظرًا إلى الأهمية الخاصة للجهاز القضائي والمشتريات العامة؛ فإن هذا الفصل يحدد إجراءات مكافحة الفساد في هذين القطاعين. كما يبين الفصل أن مكافحة الفساد في القطاع العام يتطلب جهدًا من كل أفراد المجتمع. لذا تدعو الاتفاقية الدول الأطراف إلى دعم مشاركة المنظمات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني في جهود مكافحة الفساد، كما تدعو إلى رفع درجة الوعي المجتمعي بخطورة الفساد عن طريق اتخاذ التدابير اللازمة؛ لإبلاغ الناس.

ويحدد الفصل الثالث الأمور المتعلقة بالتجريم وتنفيذ القانون ويطلب من الدول اعتماد التدابير التشريعية والتدابير الأخرى الضرورية؛ لتجريم نطاق واسع من أفعال الفساد إذا لم تكن هذه الأفعال مجرمة في القوانين الوطنية للدول ونظرًا إلى الاختلافات بين النظم الوطنية؛ فإن هذا الفصل يطلب من الدول أحيانًا لزوم اتخاذ إجراءات التجريم، إلا أنه يطلب منها في أحيان أخرى النظر في إمكانية التجريم. وقد اعتبر البعض هذا الأمر ضعفًا في الاتفاقية، إلا أنه من خلال خبرتي في التفاوض وقيادته في أثناء المناقشات المتعددة لم يكن في الإمكان الوصول إلى اتفاقية دولية، لمكافحة الفساد بدون هذا التمايز.

تشتمل أفعال الفساد التي يغطيها هذا الفصل الرشوة (سواء رشوة الموظفين العاميين الوطنيين، أم رشوة الموظفين العاميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العامة). والاختلاس، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استغلال الوظائف، والإثراء غير المشروع. والرشوة في القطاع الخاص واختلاس الممتلكات، وغسل العائدات الإجرامية، والإخفاء، وإعاقة سير العدالة. وانسجامًا مع طلب الجمعية العامة؛ لتكون الاتفاقية شاملة، عالج هذا الفصل اتخاذ التدابير اللازمة؛ لتحديد مسؤولية الشخصيات

الاعتبارية وتجريم أفعال المشاركة والشروع والإعداد لفعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية، كما عالج موضوعات العلم والنية والغرض كأركان للفعل الإجرامي وموضوع التقادم. ويُحدّد هذا الفصل طيفاً واسعاً من الإجراءات القانونية مثل الملاحقة والمقاضاة والجزاءات، والتجميد والحجز والمصادرة، وحماية الشهود والخبراء والضحايا، وحماية المبلغين والتعويض عن الضرر والسرية المصرفية، والسجل الجنائي. كما يدعو الفصل الدول الأطراف إلى تحديد السلطات المتخصصة في مكافحة الفساد من خلال تنفيذ القانون، ويحدد أوجه التعاون اللازمة من سلطات تنفيذ القانون والتعاون بين السلطات الوطنية وما بينها وبين القطاع الخاص.

يدعو الفصل الرابع إلى التعاون ما بين الدول الأطراف في جميع مجالات مكافحة الفساد، سواء تعلق هذا التعاون بإجراءات المنع (التدابير الوقائية) أم بالتحقيقات أم التجريم أم ملاحقة المفسدين وتسليم المجرمين. كما أن الدول الأطراف ملزمة بموجب الاتفاقية بتقديم المساعدة القانونية إلى بعضها البعض في جمع المعلومات وتبادلها وتحويل الأدلة للاستخدام في المحاكم وتسليم المجرمين كما يطلب هذا الفصل من الدول اتخاذ إجراءات لدعم ملاحقة وتجميد ومصادرة عائدات الفساد. ونظراً إلى أهمية التعاون في مكافحة الفساد العابر للحدود والقارات خصّص هذا الفصل السادة (41) للمساعدة القانونية المتبادلة وفصل الأحكام المتعلقة تفصيلاً في غاية الدقة في حالة كون البلدان مرتبطة بمعاهدة التبادل المساعدة القانونية أو غير مرتبطة.

كما حدّد الفصل الأمور المتعلقة بنقل الإجراءات الجنائية، والتعاون في مجال تنفيذ القانون والتحقيقات المشتركة، وأساليب التحري الخاصة.

ونظراً إلى الأهمية الخاصة التي يحظى بها موضوع تهريب الموجودات (النقدية والعينية) عبر الدول وضرورة استردادها من قبل الدول الأصلية التي هربت منها، فقد أفردت الاتفاقية الفصل الخامس لهذا الأمر، إذ إنها الاتفاقية الدولية الوحيدة التي تعالج

هذا الأمر على نحو شمولي. انطلاقاً عن هذه الأهمية الخاصة فإن هذا الفصل يدعو من البداية الدول الأطراف إلى تحديد المساعدة لبعضها البعض بأكثر قدر من التعاون المشترك في هذا المجال، ويدعو الفصل الدول الأطراف إلى اتخاذ إجراءات محددة لمنع إحالة العائدات المتأتية من الجريمة وكشفها بداية، وذلك من مثل التحقق عن هوية الزبائن وتحديد هوية المالكين المتفعين للأموال المودعة في الحسابات عالية القيمة، وإنشاء مصاريف ليس لها وجود مادي ضمن إجراءات عديدة أخرى. كما يحدد الفصل تدابير الاسترداد وآلياته من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة، ويحدد الفصل كذلك آليات التعاون الخاص وإرجاع الموجودات والتصرف فيها، ويدعو أخيراً إلى النظر في إمكانية إنشاء وحدة للمعلومات الاستخباراتية الدولية.

أما الفصل السادس؛ فيتناول المساعدة التقنية وتبادل المعلومات عن طريق التدريب وجمع المعلومات وتحليلها وتبادلها وبعض التدابير الأخرى من خلال التنمية الاقتصادية مثل زيادة المساعدات للدول التي تتخذ تدابير خاصة في مجال مكافحة الفساد.

أما الفصلان: السابع والثامن فيتناولان آليات التنفيذ والأحكام الختامية ويتضمنان مواد نموذجية في معظم الاتفاقيات الدولية مثل: مؤتمر الدول الأطراف، وأمانة الاتفاقية. وتسوية النزاعات، والتوقيع والتصديق والقبول والإقرار والانضمام. وبدء التنفيذ، والتعديل والانسحاب، وما إلى ذلك.

الالتزامات التي تحققها الاتفاقية على الدول الأطراف

تحدد الاتفاقية ثلاثة أنواع من الالتزامات على الدول الأطراف بوجه عام كل واحد منها يوضّح مستويات مختلفة من الالتزامات، هي:

1. التزامات إجبارية بموجب الاتفاقية تتطلب من الدول الأطراف إيجاد ووضع تشريعات محدّدة إن لم تكن موجودة لديها أصلاً.
2. التزامات على الدول الأطراف أن تأخذها بعين الاعتبار (أو أن تحاول تطبيقها).

3. تدابير طوعية وغير ملزمة للدول الأطراف، إلا أن الأخذ فيها هو من باب حسن النية نحو تنفيذ مواد الاتفاقية.

وقد جاءت هذه المستويات الثلاثة من الالتزام لمراعاة الاختلافات في النظم التشريعية للدول الأطراف، كما أملت ظروف التفاوض الموضوعية التي تعمل على قاعدة توافق الآراء، والتي بدورها تفضي إلى اعتماد أفضل الحلول الممكنة الاتفاق عليها. وكما هو معلوم، هناك اختلافات جوهرية بين المجموعات الإقليمية وبين الدول في توجهاتها السياسية والاقتصادية العامة ونظرتها في أفضل السبل لمقاربة موضوع الفساد كما أن مستوى التطور الاقتصادي والتشريعي يفرض قيوداً عملية أخرى على الحدود التي يمكن أن تلتزم بها الدول المختلفة. فمنظومة الدول الأوروبية التي قطعت شوطاً طويلاً في مكافحة الفساد تريد مواد أكثر إلزاماً، سواء ما تعلق بالإجراءات الوقائية أو ما تعلق بالتجريم، مقابله بما يمكن أن تقبل فيه دولة كالولايات المتحدة أو الصين، ومجموعة الدول الأفريقية والأميركية اللاتينية التي اكتوت بظاهرة تهريب ممتلكات نتيجة أفعال الفساد، وتريد إجراءات أكثر إلزاماً في مجال استعادة الممتلكات. كما أن الدول المتقدمة تريد درجة أكبر من مشاركة المجتمع المدني في مكافحة الفساد مما يمكن أن تقبل به دولة كالصين أو بعض الدول النامية. إن توافق الآراء على الحدود الدنيا المقبولة دولياً يصبح دوماً عرضة لانتقادات منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية التي تريد درجة أعلى من التزام الدول، فمنظمة الشفافية الدولية على سبيل المثال وجهت انتقادات أساسية للاتفاقية كون الكثير من التدابير المطلوبة من الدول هي تدابير طوعية غير إلزامية، إلا أنه، كما ذكر سابقاً، لم يكن في الإمكان الوصول إلى هذه الاتفاقية دون إجراء تنازلات من قبل العديد من الدول والمجموعات الإقليمية. وبالرغم من كل شيء ففي اعتقادي أنه سيكون لهذه الاتفاقية شأن كبير في المستقبل في مجال مراقبة وتقييم جهود الدول في مكافحة الفساد كما هو الحال بالنسبة إلى العهد الدولي لحقوق الإنسان في مجال مراقبة وتقييم جهود الدول في هذا المجال.

يصدر هذا الدليل عن منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد (ARPAC) وهي الفرع العربي للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد (GOPAC). كنسخة منقحة من دليل البرلماني العربي لضبط الفساد الذي صدر عن المنظمة في عام 2005، ويتضمن الدليل تحديداً لمفهوم الفساد وأسبابه وآثاره واستراتيجيات وأدوات مكافحته عبر إشاعة قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة وتعزيز معايير الحكم الصالح، ويستعرض الدليل تحديات الحكم الصالح وأشكال الفساد وأسبابه في المنطقة العربية عبر مجموعة من النماذج والأمثلة خاصة من الأقطار العربية الأعضاء في منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد.

وركز الدليل على أهمية البرلمانات في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد من خلال دورها في بناء الإرادة السياسية الضرورية في هذا الشأن وما تمتلكه من أدوات التشريع والرقابة والمساءلة.

“

من نحن:

منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد (ARPAC) هي الفرع العربي للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد (GOPAC) وهي منظمة غير حكومية، لا تبغي الربح تهدف بشكل أساسي إلى جمع البرلمانيين والناشطين بالشأن العام، وتقوية قدراتهم في مكافحة الفساد وتعزيز المساءلة والشفافية وحكم القانون.

تأسست المنظمة في مؤتمر برلماني إقليمي عُقد في بيروت في تشرين الثاني / نوفمبر 2004 بدعم من برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP-POGAR). ويرأس منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد العضو السابق في مجلس الأمة الكويتي، وعضو اللجنة التنفيذية للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد الدكتور ناصر جاسم الصانع. وتتخذ المنظمة من بيروت مقراً لها. وقد تم حتى هذا التاريخ إنشاء ثمانية فروع وطنية للمنظمة.

ISBN: 978-1-78752-549-8



9 781787 525498

Mob: +965-51000197
info@aafaqpublishing.com
www.aafaqpublishing.com



للنشر