استراتيجيات
مكافحة الفساد

استراتيجيات مكافحة الفساد[1]

مقدمة

يلحق الفساد ضررا بالغا بمختلف نواحي حياة المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية. فعلى المستوى السياسي يؤثر الفساد سلبا في استقرار النظام السياسي وسمعته ويحد من قدرته على التوجه الديمقراطي واحترام حقوق المواطنين، وبخاصة حقهم في المساواة وتكافؤ الفرص وحرية الإطلاع على المعلومات ويغذي السرية والقمع، ويحد من شفافية النظام وانفتاحه، ويضعف دور المؤسسات ويعزز الاستبداد والإدارات الشمولية والأنظمة الفردية والمؤسسات الجامدة، ويحول دون تعزيز المشاركة السياسية نتيجة غياب الثقة بالمؤسسة العامة والسياسية ودور أجهزة الرقابة والمساءلة. وهو يضرب في الصميم مفهوم المواطنة ومفهوم العقد الاجتماعي الذي يضع على السلطة واجب ضمان مجموعة من الحقوق الأساسية للمواطن وضمان الأمن الاجتماعي.

يضاف إلى ذلك الآثار المدمرة التي يتركها الفساد في التنمية الاقتصادية في المجتمع والتكلفة الكبيرة التي تنتج منه بسبب هدر المال العام؛ فضلا عن انه يحول دون قيام بيئة تنافسية حرة تعد شرطا أساسيا في جذب الاستثمارات المحلية والخارجية، وهو ما يؤدي إلى إضعاف فرص العمل وتوسيع ظاهرتي البطالة والفقر.

[1] كتاب نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد

أما على المستوى الاجتماعي فالفساد يؤدي إلى خلخلة القيم الأخلاقية وانتشار الإحباط والحقد الاجتماعي ويزيد من التعصب والتطرف كرد فعل لانهيار القيم وعدم تكافؤ الفرص.

تزداد الآثار السلبية للفساد حدة إذا ما اقترن ذلك بندرة الموارد وزيادة التنافس بين مختلف الفئات الاجتماعية الأمر الذي يفتح المجال للشائعات والمبالغات ويلحق الضرر بالفئات المهمشة مثل النساء والأطفال والفقراء.

وفي النتيجة يؤدي الفساد إلى إلحاق الضرر بالمصلحة العامة ويعزز مجموعة بارزة من السلوكيات والقيم السلبية في المجتمع مثل الرشوة والوساطة والمحسوبية والمحاباة، ويؤدي بمظاهره المتعددة إلى تعظيم التكلفة التي تنتج منه. وتتعدد الاستراتيجيات والخطط لمكافحة هذه الآفة. وفي كثير من الأحيان وعلى الرغم من بعض النجاحات تواجه استراتيجيات مكافحة الفساد مجموعة من العقبات التي تحول دون تحقيق النجاح المطلوب.

أولا: أسباب الفساد وإستراتيجيات الإصلاح

١. أبرز أسباب الفساد

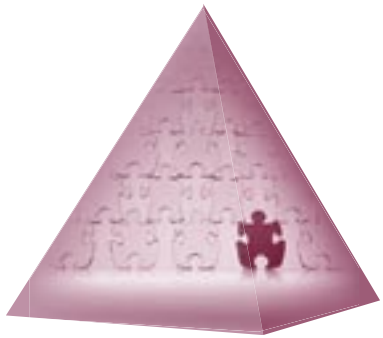
يمكن إجمال أبرز الأسباب التي تعمق مظاهر الفساد وتحول دون نجاح برامج الإصلاح بما يلي:

١. انتشار الفقر والجهل ونقص المعرفة بالحقوق الفردية وسيادة القيم التقليدية والروابط القائمة على النسب والقرابة. ويمكن ملاحظة مدى السوء الذي وصلت الأوضاع في العالم العربي إليه في هذه المجالات من خلال الإحصاءات التي يوردها تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٢ والتي تشير إلى أن الدخل القومي ل٢٢ بلدا عربيا هو اقل من الدخل القومي لأسبانيا، وان ٤٠٪ من العرب البالغين (٦٥ مليون شخص) أميون. وتمثل النساء ثلثي هذا العدد، و هن لا يشغلن سوى ٥,٣٪ من المقاعد البرلمانية. وعلى الرغم من النصوص الدستورية في العديد من الأقطار العربية التي لديها دستور على حقوق المواطنين وحرياتهم العامة، وفي مقدمها الحق في المشاركة، فإنه يوجد مباعدة بين النصوص والواقع الفعلي، إذ هناك تضييق على المشاركة السياسية، فالأنظمة العربية لا زالت تتعامل مع مواطنها بوصفه متلقي خدمة تمنحه الحكومة إياها، وأحيانا بوصفه غير مؤهل لممارسة الديمقراطية الكاملة.

٢. عدم التزام مبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث، التنفيذية والتشريعية والقضائية، في النظم السياسية العربية، وطغيان السلطة التنفيذية على بقية

السلطات الأخرى، الأمر الذي اخل بمبدأ الرقابة المتبادلة بينهما ومن ثم جعل عناصر السلطة السياسية القائمة شكلية في مجملها.

٣. ضعف الإرادة لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد، وذلك بعدم تنفيذ وعود وبرامج الإصلاح الموضوعة وعدم اتخاذ أية إجراءات وقائية أو عقابية بحق عناصر الفساد.



٤. ضعف دور وسائل الإعلام ومحدودية الحريات التي تتمتع بها هذه الوسائل في الكشف عن قضايا الفساد، وتعرض الإعلاميين إلى العقوبات التي تصل إلى حد السجن، وفق أحكام قوانين المطبوعات والنشر القائمة في الأقطار العربية تحت مبرر القدح والذم، وهو ما يمثل قيدا على أداء وسائل الإعلام العربية.

٥. ضعف مؤسسات المجتمع المدني ومؤسسات القطاع الخاص في الرقابة على الأداء الحكومي ومواجهة مظاهر الفساد، إذ لا تزال حرية تكوين الروابط ومؤسسات المجتمع المدني مقيدة في عدد من الأقطار العربية، كما أن موقف النظم السياسية العربية من هذه المؤسسات لا يزال يتراوح بين الرفض والتوظيف وتقييد حرية النشاط.

وإذا ما برز بعض محاولات الإصلاح فهو غالبا ما يكون محدودا أو مرتبطا بشخص ما في النظام السياسي بمعزل عن المؤسسة التي ينبغي أن تطبق استراتيجيات هذا الإصلاح؛ أو قد يكون عبارة عن توجهات إصلاحية لدى بعض الأطراف غير الفاعلة في النظام فلا يلزم ذلك قمة الهرم السياسي، وقد تواجه هذه الخطط والاستراتيجيات ببعض القوى و الرموز صاحبة المصالح المكتسبة التي تعمل على إفشالها بإتباع جميع السبل حفاظا على مصالحها، وأحيانا أخرى قد تغرق عملية الإصلاح في الوعود الطموحة التي تؤدي إلى توقعات غير واقعية وغير قابلة للتحقيق.

الإستراتيجية الشاملة لمواجهة الفساد

إن بناء استراتيجيات لمواجهة الفساد يقتضي خلق بيئة للنزاهة بما فيها الشفافية والمساءلة، وتعزيز مجموعة من المفاهيم والنظم التي تكون عناصر أساسية لهذه الاستراتيجيات، وهي قيم النزاهة. كما يتطلب ذلك تعزيز أسس المحاسبة العمودية والأفقية، واستخدام وسائل شاملة ومتنوعة، سياسية وقانونية وجماهيرية وقيمية.

ويمكن وضع أسس هذه الاستراتيجيات من خلال خلق بيئة للنزاهة في العمل العام أولا وتعزيز أوجه المحاسبة المختلفة ثانيا، وبخاصة المحاسبة

الأفقية، من خلال تعدد هيئات الرقابة في النظام السياسي، وذلك على النحو التالي:

تعميق أسس النزاهة في العمل العام

هناك العديد من الأسس والمعايير التي تعمق بيئة النزاهة في العمل العام، والتي تحتاج إلى تطوير الوعي بها في المجتمعات العربية وهي:

١. المحاسبة: وهي خضوع الذين يتولون المناصب العامة للمساءلة القانونية والإدارية والأخلاقية إزاء قراراتهم وأعمالهم، ويتمثل ذلك بمسؤولية من يشغلون الوظائف العامة أمام مسؤوليهم المباشرين، وهكذا حتى قمة الهرم في المؤسسة، أي الوزراء ومن هم في مراتبهم الذين يكونون مسؤولين بدورهم أمام الهيئات الرقابية المختلفة القائمة في النظام السياسي وفي مقدمتها البرلمانات التي تتولى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

٢. المساءلة: وهي واجب الموظفين العامين، سواء أكانوا منتخبين أم كانوا معنيين، وتقديم تقارير دورية عن نتائج أعمالهم ومدى نجاعتهم في تنفيذها حتى يتم التأكد من أن عملهم يتفق مع القيم الديمقراطية وأحكام القانون.

٣. النزاهة: وهي منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل. ومن واجب الذين يتولون مناصب عامة عليا الكشف أو الإفصاح عن ممتلكاتهم قبل تولي المنصب والإعلان عن أي نوع من تضارب المصالح الذي قد ينشأ بين مصالحهم الخاصة والمصالح العامة التي تقع في إطار مناصبهم. تشمل هذه المنظومة من

القيم أيضا حرص الموظف العام على عدم تلقي أي مقابل مالي (رشوه) من مصدر خارجي للقيام بأي عمل يؤثر على المصلحة العامة أو يؤدي إلى هدر المال العام.

يرتبط بمفهوم النزاهة كذلك مفهوم الشفافية الذي يتعلق بوضوح الأنظمة والإجراءات داخل المؤسسة وفي العلاقة بينها وبين المواطنين المنتفعين من خدماتها، وعلنية الإجراءات والغايات والأهداف في عمل المؤسسة العامة.

٤. الإفصاح عن المعلومات وتعزيز حق المواطن في الحصول على المعلومات اللازمة عن أعمال الإدارات العامة وعن الإجراءات واليات تقديم الخدمة إلى المواطن، حتى لا تبقى هذه المعلومات وسيلة من وسائل الاستغلال لهؤلاء المواطنين.

يرتبط بذلك تعزيز مفهوم المواطنة التي ينبغي أن تكون أساسا للعلاقة بين المؤسسات العامة والجمهور و بين السلطة والمواطن، والتي تقوم على الحقوق والواجبات المتبادلة بينهما.

٥. اعتماد مدونات سلوك ومواثيق شرف أو أخلاقيات العمل في إطار المؤسسات العامة، تحدد للعاملين فيها مجموعة السلوكيات والقيم التي ينبغي مراعاتها في أثناء أداء مهماتهم وفي علاقتهم بالجمهور، وربط هذه المواثيق بنظام واضح،فضلا عن تطبيق مبدأ الثواب والعقاب،من خلال إعطاء المكافئات والحوافز للملتزمين وفرض العقاب على المخالفين، وهو ما يعزز قيم النزاهة في العمل العام ويعزز كذلك ثقافة محاربة الفساد.

تعزز هذه العناصر المختلفة بيئة النزاهة والقيم الأخلاقية في الحياة العامة، التي ينبغي أن تدعم أيضا بأحكام القوانين ووسائل المراقبة المختلفة التي تجعل من مظاهر الفساد أمرا محفوفا بالمخاطر وذا تكلفة باهظة للفاسدين.

خلق الوعي العام بمواجهة الفساد

يتطلب بناء تحالف وطني شامل لمواجهة الفساد رفع الوعي لدى الجمهور بمخاطر الفساد ونتائجه المدمرة على المجتمع واليات مواجهته حتى يتم تجنيد اكبر قطاع ممكن من الجمهور لدعم جهود مكافحة الفساد.

قام الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة أمان وهو فرع منظمة الشفافية الدولية في فلسطين، بنشر ثلاث كراسات حول الفساد وسبل مكافحته، موجهة إلى طلبة المدارس والجامعات: حيث خصص الكراسة الأولى للمستوى الدراسي الأول (المستوى الابتدائي) وخصص الكراسة الثانية للمستوى الدراسي الثاني(مستوى الإعدادية) والكراسة الثالثة للمستوى الثانوي والجامعي. وقام ائتلاف أمان بتوزيع هذه الكراسات على طلبة المدارس بكل أنحاء فلسطين بالتعاون مع وزارة التربية والتعليم الفلسطينية.

تتعدد الآليات والأساليب التي يمكن اعتمادها لرفع مستوى الوعي المجتمعي لتعزيز قيم النزاهة والشفافية ومكافحة مظاهر الفساد، منها على سبيل المثال لا الحصر نشر كراسات تعريفية بمظاهر الفساد وأسبابه ونتائج واليات مكافحته وتوزيعها على نطاق واسع.

كما يمكن استخدام الرسومات التعليمية أو المطبوعة على التقويم (الرزنامة) أو الملصقات التي تشير إلى بعض مظاهر الفساد ومخاطرها بصورة هزلية، أو استخدام وسائل فنية (مسرحيات، برامج إذاعية وتلفزيونية، عروض الدمى والمسابقات الفنية) للفت نظر الجمهور بفئاته المختلفة لمظاهر الفساد ومضاره.

هناك أيضا وسائل أخرى أيضا، مثل الدراسات الاستطلاعية التي تمكن الجمهور من الإطلاع على ما يدور حوله أو في المؤسسات العامة من استغلال للمال العام والمنصب العام ومن سوء الإدارة والرشى، إلى غير ذلك من مظاهر الفساد.

وصفه مونتيسكيو للمحاسبة

اقترح مونتيسكيو في مؤلفه روح القوانين (١٧٤٨)، نظريته حول المحاسبة الأفقية، التي تظل هي الأكثر نفوذا وتأثيرا، وهو يبين في شرحه ان الشرط الضروري لإقامة نظام معتدل، كنقيض للنظام الاستبدادي، هو تقسيم نشاط الحكومة إلى وظائف منفصلة، ومن ثم توزيع هذه الوظائف على هيئات منفصلة. وقد وفرت تجزئة ممارسة النشاط الحكومي فائدة مزدوجة: (ا) دوائر الحكومة المختلفة تعمل في جو من التنافس، فتقوم كل واحدة منها بتحديد وكبح مجال العمل بالنسبة للأخرى.

(ب) ضرورة الحصول على موافقة السلطات المختلفة، و هذا من شانه تأخير تنفيذ التشريعات (كان قلقا في شان أوامر الاعتقال التعسفية والسرية)، كما انه يتيح فرصا أكثر لمراقبة واكتشاف إساءة استخدام السلطة.

(مقتبس من مناقشة بيانكا ماريا فونتانا من جامعة لوزان: المحاسبة من مظور تاريخي، حزيران/ يونيو ١٩٩٧، غير منشورة)

تعزيز المحاسبة الأفقية

عرفت النظم الديمقراطية نمطين من أنماط المحاسبة، وهي المحاسبة العمودية والمحاسبة الأفقية. تقوم المحاسبة العمودية على محاسبة جمهور الناخبين الحكام أو ممثليهم المختارين، إما بتجديد الشرعية التي يتمتعون بها من خلال إعادة انتخابهم إذا ما أوفى هؤلاء بوعودهم الانتخابية،و إما بمعاقبتهم من خلال عدم التصويت لهم في صناديق الاقتراع في حال عدم رضا الجمهور عن أدائهم.

لكن هذا النوع من المحاسبة يؤخذ عليه أن المرشحين للانتخابات أصبحوا قادرين على تطوير وسائل مختلفة للحصول على تأييد الجمهور، سواء من خلال الانخراط بأعمال شعبية قصيرة الأمد أم بشراء الأصوات...الخ.

كذلك أصبحت البيروقراطيات الحكومية تكون عازلا بين الجمهور والمسؤولين من خلال سيطرتها على آليات وإجراءات العمل وقدرتها على تسهيل أو تعطيل القرارات والأوامر. ومن المعلوم أن هذه البيروقراطية الحكومية لا تخضع لمساءلة الجمهور من خلال وسيلة الانتخابات، الأمر الذي يحد من المحاسبة العمودية في النظم الديمقراطية.

وتزداد المآخذ على هذا النوع من المحاسبة في الأقطار الديمقراطية الشكلية و في تلك النظم التي تعتمد التعيين كأساس لإشغال المناصب العامة. وعلى الرغم من أن بعض الأنظمة شهدت خلال السنوات الأخيرة نوعا من الانفتاح على الممارسات الديمقراطية من خلال تنظيم انتخابات دورية فإن المشاركة السياسية للمواطنين لا تزال جزئية وتخضع لتنظيم شديد لا يشمل جميع

فئات المجتمع التي لا يزال الكثير منها مستبعدا بسبب الفقر والأمية والنوع ومكان الإقامة ...الخ، الأمر الذي يبقي مفهوم المشاركة المتخلفة هو السائد في هذه الأقطار.

ففي بعض الأقطار تحرم المرأة حق الانتخاب والترشح، وفي أقطار أخرى لا تضع قيودا قانونية على مشاركة النساء يبقى تمثيلهن في البرلمانات أدنى من مناطق أخرى في العالم.

من جهة أخرى يؤدي لجوء بعض الحكومات إلى فرض أنظمة الطوارئ إلى الحد من ممارسة العديد الحقوق المدنية والسياسية وإلى فرض قيود على حرية التعبير وعلى استخدام الرأي العام في تغيير المسؤولين أو السياسات وفقا للإرادة الشعبية.[٢]

[٢] تقرير التنمية الإنسانية العربية ٢٠٠٣، من ص ١٠٣-١٠٤.

تتصف المحاسبة في دول العالم الثالث بالموسمية وفي مناسبات معينة من قبيل حدوث تغيير في النظام السياسي القائم، وقد اتخذت هذه المحاسبة في معظم الأحيان طابع تصفية الحسابات مع النظام السابق، وبهدف القضاء على أنصاره وأعوانه أو الحد من نفوذهم، أو لتحقيق غايات أخرى كدعم شرعية النظام الجديد من خلال الإظهار للمواطنين بان هذا النظام يختلف عمن سبقه من نظام فاسد، ثم لا يلبث أن تنتهي عملية المساءلة بعد أن تتعزز مكانة النظام الجديد، وفي جميع الحالات لا يشكل مكافحة الفساد وتعزيز أسس النزاهة هدفا لهذه النظم.

مقومات نظام المحاسبة الأفقية

تبرز أهمية تطوير نوع آخر من المحاسبة وهو المحاسبة الأفقية الذي يكون بموجبه كل من يشغل منصبا عاما مسؤولا أمام جهة أخرى على مستوى أفقي إضافة إلى المساءلة العمودية وهو يعني وجود مسؤول أو مؤسسة خارج نطاق المساءلة أو في وضع مهيمن على باقي المؤسسات الأخرى حيث يضمن وجود سلطة أو مؤسسة لمراقبة سلطة أخرى تحد من طغيانها وهو ما يحد من أعمال السلطة المطلقة التي تؤدي إلى تشجيع بيئة مساندة للفساد.

يتطلب بناء نظام المحاسبة الأفقية تبني استراتيجية تقوم على بناء منظومة من مزيج من المعايير والأسس التنظيمية والمؤسسية والقانونية والجماهيرية، على النحو التالي:

١. تعزيز البناء التنظيمي للمؤسسات:

وذلك من خلال إحداث تغييرات شاملة في آليات عمل المؤسسات العامة والتي تتعلق بتحديد الإجراءات والآليات والمدد الزمنية اللازمة لتقديم الخدمة ونشر هذه التعليمات لإطلاع الجمهور، وإفساح المجال أمام الجمهور لتقديم الشكاوى بحق المخالفين لأصول وإجراءات تقديم الخدمة وذلك بإنشاء دواوين الشكاوى ووضع أنظمة ميسرة لعملها وفتحها أمام الجمهور وخلق الوعي لدى الجمهور بحقوق المواطنة التي تمنحه حق مراقبة المسؤولين وأدائهم في تقديم الخدمة "إلى المواطن ما دام هذا المواطن يؤدي ما عليه من واجبات تجاه الوطن وبخاصة دافع الضرائب.

إن التساهل في إتاحة الفرصة لذوي المناصب السياسية، بمن فيهم الأمنيون، في التأثير في عمل الجهات واللجان المهنية لخدمة مصالح وأغراض خاصة، وأخيرا تدوير العمل في بعض الوظائف، تخلق بيئة خصبة لبروز مظاهر الفساد مثل تلك المتعلقة بعمل دوائر الجمارك وجباية الضرائب.

٢. إصلاح البرامج والمؤسسات العامة:

توصف المؤسسات في بعض الأقطار بضعف القدرة على صياغة وتنفيذ البرامج والسياسات العامة، و بخاصة تلك المتعلقة بالحد من الكسب غير المشروع وبنوعية الحكم القائم على المساءلة والمحاسبة.حيث إذ إن العديد من البرامج التي لا تخدم هدفا عاما وإنما أقيمت لخدمة أغراض خاصة من قبل بعض المؤسسات القائمة التي لا تخضع لنظم الرقابة في النظام السياسي، و هي برامج ومؤسسات غالبا ما تكون بيئة مناسبة للفساد.

يؤدي التعدد في السياسات والمؤسسات التي تتولى إدارة قطاع ما إلى تضارب الصلاحيات وعدم تحديد المسؤوليات وزيادة العبء على الجمهور، الأمر الذي يتطلب من المراجعين الحصول على عدة موافقات للحصول على الخدمة، وهو ما يخلق بدوره فرصا لأطراف كثيرة للتدخل وبالتالي زيادة الاستغلال.

ولا بد من الأخذ في الحسبان عند وضع البرامج، الندرة وانحسار المرافق والخدمات التي تخدم المواطنين، وهو ما يشجع على التنافس بين الجميع للحصول على هذه الخدمات واستعدادهم لسلوك طرق غير مستقيمة للحصول عليها مثل الوساطة والمحسوبية.

كما لا بد من الأخذ في الحسبان التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يكون فيها البناء المؤسسي والإطار القانوني فيها حديثا أو غير مكتمل أو انتقاليا، الأمر الذي يتطلب تشديد إجراءات الرقابة والمحاسبة على عمل هذه المؤسسات والإسراع في وضع التشريعات القانونية.

٣. تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني:

شهد العمل الأهلي ومؤسساته في العالم الثالث نشاطا ملحوظا خلال السنوات القليلة الماضية مثل الجمعيات الأهلية التي تعنى بوضع المرأة والحاكمية وحقوق الإنسان. إلا أن العمل الأهلي لا يزال يواجه مجموعة من العقبات التي يتعلق بعضها بالقيود المفروضة من قبل السلطة على تأليف هذه الجمعيات وعلى نشاطها في حين يتعلق بعضها الآخر بهذه المؤسسات نفسها، مثل ضعف الديمقراطية الداخلية فيها وتقلص القاعدة الاجتماعية لها والتبعية المالية للخارج، وبروز بعض مظاهر الفساد في عملها، و بخاصة أن العديد منها أسس لهدف الحصول على الدعم المالي من الوكالات التنموية، كما أن الكثير منها يفتقر إلى الشفافية وآليات المحاسبة، وهو ما يضعف في كثير من الأحيان دور مؤسسات المجتمع المدني في مواجهة الفساد.

ثانيا: بناء نظام النزاهة الوطني

يقوم نظام النزاهة الوطني على توسيع قاعدة المحاسبة الأفقية إلى الحد الذي لا تعود القوة في يد سلطة واحدة، وبحيث يصبح كل من يشغل منصب عام مسؤولا عن عمله على نحو منفصل في حلقة متصلة بحيث يقوم كل طرف من أطرافها بدور الحارس والمحروس المراقب والرقيب.

وهو نظام يعني الانتقال من نظام المساءلة العمودية القائم في ظل النظم الاستبدادية التي يحكمها طاغية أو حزب واحد إلى نظام المحاسبة الأفقية الذي يقوم على تعدد هيئات الرقابة والمحاسبة (البرلمانات، هيئات الرقابة العامة، وسائل الإعلام الحرة، المحاكم، المدققين العامين، النقابات المهنية...الخ)، التي تحول دون إساءة استعمال السلطة.

ويعبر نظام النزاهة الوطني عن رؤية شاملة لمواجهة الفساد من خلال إصلاح الأطر المؤسسية والقانونية وإجراءات العمل، وهو يقوم على منهج تدريجي ومن خلال مشاركة مجتمعية تشمل مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص ووسائل الإعلام والمؤسسات الدينية.

كما أن هذا النظام يقوم على برنامج إصلاح كلي يشمل جميع القضايا والمجالات المتصلة بنظام الحكم ويشمل ذلك:

١. الإطار المؤسسي (الأجهزة والإدارات الحكومية).
٢. الإطار القانوني (التشريعات التي تحمي المواطن من تعسف السلطة وتمنع انتشار الفساد).
٣. السياسات العامة (استراتيجيات تنمية تأخذ في الحسبان مصالح الجمهور بكل فئاته).

أعمدة نظام النزاهة الوطني

الهدف النهائي لهذا النظام (نظام النزاهة الوطني) فهو جعل الفساد مشروعا عالي المخاطرة ومنخفض المردود. ويمكن تصور نظام النزاهة الوطني على هيئة معبد يوناني على النحو التالي:

النزاهة الوطنية تمثل سطح المعبد

عناصر نظام النزاهة الوطني تمثل الأعمدة التي يقوم عليها سطح المعبد.

أهداف نظام النزاهة الوطني (نوعية الحياة، حكم القانون، التنمية المستدامة) تمثل ثلاثة قبب تستقر على السطح.

الوعي العام وقيم المجتمع تمثل الأساس أو القواعد التي يقوم عليها المعبد.

وكلما كانت الوعي العام عاليا وقيم المجتمع قوية فإنها ستدعم الأعمدة التي تستقر فوقها وتمنحها قوة إضافية. والعكس صحيح، فغياب الوعي وضعف العلم يجعلان أساس البناء ضعيفا وتصبح الأعمدة واهنة وغير قادرة على حمل السطح الذي يمثل النزاهة الوطنية.

وكل من الأعمدة مستقل عن الآخر وله قوة تختلف عن قوة الآخر، وضعف احد الأعمدة سيزيد من عبء الثقل الواقع على الأعمدة الأخرى. وإذا ما ضعفت عدة أعمدة فان السطح يميل، وتسقط القبب التي تمثل نوعية الحياة، وحكم القانون والتنمية المستدامة.

وبالرغم من الاختلاف بين مجتمع وآخر في نوع الأعمدة التي تمثل أركان البناء في نظام النزاهة الوطني فإن هناك عددا من الأعمدة المتعارف

عليها التي تمثل نموذجا لمختلف المجتمعات وهي:

١. **السلطة التشريعية:** تعكس البرلمانات المنتخبة في انتخابات حرة دورية ونزيهة إرادة الأمة، وتمثل هذه المؤسسة ركنا أساسيا من أركان أي نظام وطني للنزاهة استنادا إلى دورها الفعال في المساءلة والرقابة والتشريع، التي تعد ضمانا للشفافية ومكافحة الفساد، كما يؤدي أعضاء البرلمانات بوصفهم ممثلي الأمة دورا محوريا في مكافحة الفساد، ولكن ينبغي لقيام المؤسسة التشريعية بدورها في نظام النزاهة الوطني أن تقوم في ظل نظام ديمقراطي حقيقي ومن خلال انتخابات دورية نزيهة وفي ظل نظام سياسي يحترم مبدأ فصل السلطات وتوازنها وعدم طغيان سلطة على أخرى.

٢. **السلطة التنفيذية:** تمثل السلطة التنفيذية ابرز مؤسسات النظام السياسي لما تتمتع به من إمكانات. ولكي تكون ركنا فاعلا في نظام النزاهة الوطني ينبغي أن تقوم على أساس احترام مبدأ الفصل المتوازن للسلطات والتداول السلمي للسلطة، وعدم طغيان هذه السلطة على بقية السلطات وهي السمة البارزة لأنظمة الحكم في أقطار العالم العربي التي تقوم على الهيمنة شبه المطلقة للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية و القضائية، وهو ما يخل بمبدأ المحاسبة الأفقية ويقيم نظاما شكليا من المحاسبة العمودية ومن ثم شيوع الفساد بمظاهره المختلفة.

٣. **السلطة القضائية:** يؤدي القضاء المستقل والنزيه دورا مركزيا في الرقابة على سلوكيات المؤسسات والمسؤولين

العمود المؤسسي	القواعد والممارسات المركزية المطابقة
السلطة التنفيذية	قواعد تضارب المصالح
المجلس التشريعي / البرلمان/مجلس الشعب	انتخابات حرة ونزيهة
لجنة الحسابات العامة(في المجلس التشريعي)	السلطة لمحاسبة كبار المسؤولين
المدقق العام / هيئة الرقابة العام	إعداد التقارير العلنية
الإدارة الحكومية	أخلاقيات الادراة الحكومية
القضاء	الاستقلالية والنزاهة الفاعلية
وسائل الإعلام	حق الوصول إلى المعلومات وإعطاء المواطن صوتا
المجتمع المدني	حرية التعبير
الامبدسمان	إدارة السجلات
وكالات الرقابة/ مكافحة الفساد(٤)	القوانين النافذة والواجبة النفاذ
القطاع الخاص	سياسة التنافس وقواعد المشتريات الحكومية
المجتمع الدولي	مساعدة متبادلة فعالة قانونية/ قضائية

الحكوميين، ويمثل استقلال القضاء أيضا معيارا أساسيا لمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات في النظم الديمقراطية.

٤. **هيئة الرقابة العامة:** وهي ركن آخر من أركان نظام النزاهة الوطني، وهي تتولى مسؤولية تدقيق دخل الحكومة ونفقاتها، ومن ثم فهي الرقيب على نزاهة استخدام المال العام، فيما يتعلق بالجباية أم بالإنفاق وفقا للأوجه المحددة في الموازنات المقرة من البرلمان.

٥. **مؤسسة الوسيط:** وهي مؤسسة تعنى بالنظر في شكاوى الجمهور في كل ما يتعلق بالمس بمبادئ سيادة القانون والعدالة والإنصاف والإضرار بالمصالح العامة، وحتى تؤدي هذه المؤسسة الدور المحدد لها لا بد من أن تتمتع بالاستقلالية عن الجهاز التنفيذي، حيث أن المهمة الأساسية لهذه المؤسسة الرقابة على سلوكيات هذا الجهاز.

٦. **الهيئات المستقلة لمكافحة الفساد:** تمثل هيئات الرقابة الإدارية والمالية أو دواوين المحاسبة وهيئات تدقيق الحسابات وهيئات مكافحة الكسب غير المشروع، ركائز مهمة في نظام النزاهة الوطني بشرط أن تتمتع بالاستقلالية والمصداقية، وان تعمل وفق صلاحيات واضحة ومحددة بالقانون، وان تبني استراتيجيات وطنية شاملة ودائمة لمكافحة الفساد.

٧. **الخدمة العامة أو المرفق العام:** وهو مؤسسة عامة تقوم على تحقيق منفعة عامة وقد يمارس نشاطا إداريا أو اقتصاديا أو تجاريا، وتمثل المرافق العامة

بيئة مناسبة لبروز مظاهر الفساد سواء من حيث استغلال المرفق العام لخدمة أغراض خاصة أو الحصول على الرشوة، إلى غير ذلك من هذه المظاهر الأمر الذي يتطلب اتخاذ مجموعة من التدابير الضرورية لضمان عدم بروز الفساد في هذه المرافق.

٨. **الحكم المحلي:** تمثل هيئات الحكم المحلي مؤسسات مهمة في النظام السياسي وتتوقف طبيعة الدور الذي تقوم به على مدى ما تتمتع به من استقلالية عن السلطة المركزية، وعلى أساليب تأليفها تعيينا أم انتخابا. ونظرا للاحتكاك المباشر بين هذه الهيئات والجمهور من خلال القدر الكبير للخدمات التي تقدمها لهم فان معايير الكفاءة والشفافية والنزاهة ينبغي أن تكون معايير أساسية في أداء هذه المؤسسات لمهامها.

٩. **وسائل الإعلام:** يقع على عاتق وسائل الإعلام مسؤوليات كبيرة في الكشف عن مظاهر الفساد. وحتى تقوم هذه الوسائل بذلك لا بد أن تكون حرة ومستقلة وغير خاضعة لسيطرة الدولة أو ملكا لها، وان تتاح لها فرصة الإطلاع على المعلومات من مصادرها الرسمية، وان لا تخضع للقوانين المقيدة كتلك التي تنص على عقوبة السجن بحق الصحفيين بحجة القدح، كما يتطلب ذلك في المقابل أن يكون الإعلام مسؤولا ويخضع لرقابة هيئات إعلامية مستقلة.

١٠. **المجتمع المدني:** تعد مشاركة مؤسسات المجتمع المدني أمرا حاسما لنجاح أي إستراتيجية لمكافحة الفساد وبناء نظام للنزاهة الوطني ودفع الجمهور للمشاركة في جهود مواجهة الفساد، إلا انه يجب الأخذ

في الحسبان ما تعانيه هذه المؤسسات من مشكلات تتعلق بالتمويل وسعي البعض منها للحصول على الأموال من الوكالات التنموية الخارجية، ومن غياب الإجراءات الشفافة واليات المحاسبة في عمل البعض الآخر منها.

١١. **القطاع الخاص:** يؤدي القطاع الخاص دورا متزايدا في الحياة الاقتصادية والنظام السياسي، وذلك في ضوء برامج التصحيح الاقتصادي التي تشهدها عدد من الأقطار العربية وفي ظل عمليات الخصخصة التي تخضع المشاريع والخدمات العامة لها في هذه الأقطار، الأمر الذي يوفر بيئة ملائمة لبروز بعض مظاهر الفساد، و هو ما يقتضي بالتالي تعزيز الرقابة على هذا القطاع وتعزيز مفاهيم النزاهة والشفافية والمساءلة فيه، من جهة أخرى، إن القطاع الخاص مهيأ لتأدية دور مهم في نظام النزاهة الوطني، إذ أن سعي هذا القطاع لتحقيق الأرباح يدفع الإدارات لتنفيذ استراتيجيات داخلية لمكافحة الفساد، كما أن من مصلحة هذا القطاع المشاركة في آليات مكافحة الفساد في المؤسسات العامة، الأمر الذي يوفر الجهد والمال في الحصول على الموافقات المطلوبة للمشاريع التي يقيمها.

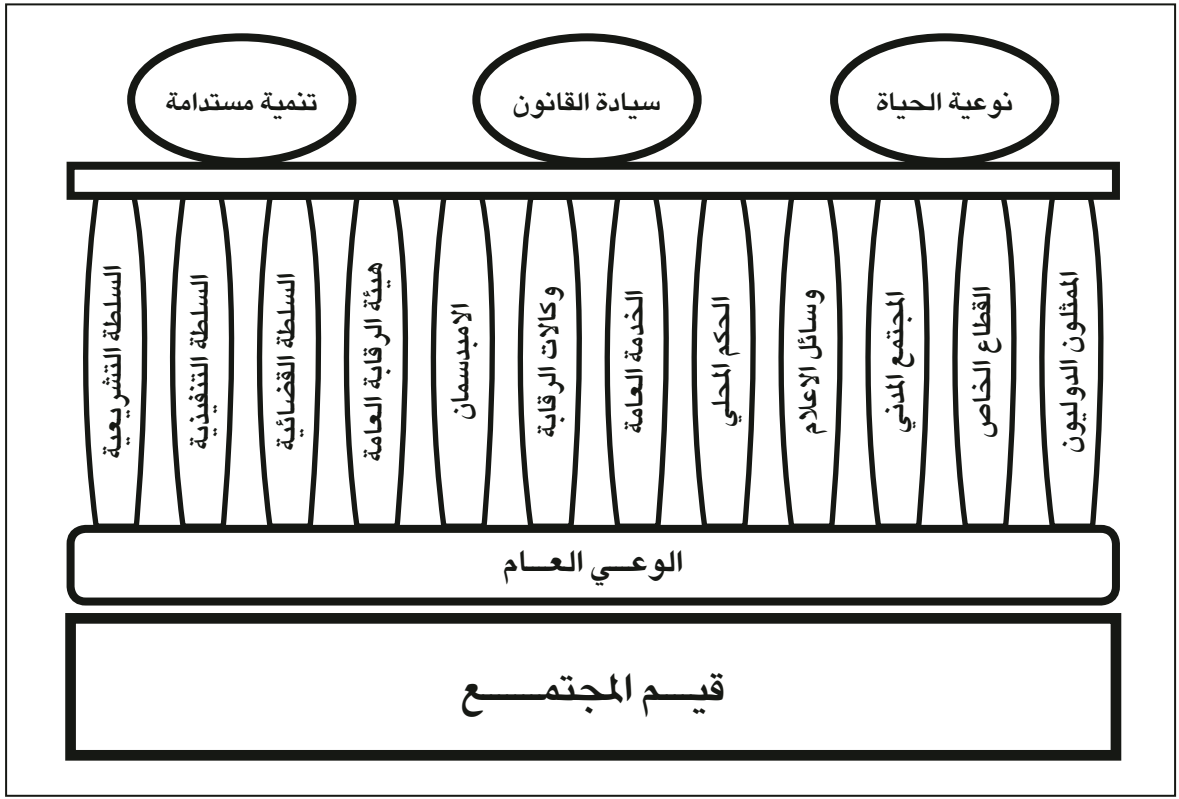
١٢. **الممثلون الدوليون**: الفساد ليس ظاهرة محلية لصيقة بالأنظمة السياسية أو بالدول فقط، فقد يكون الفساد عابرا للحدود ومصدره فاعلون دوليون مثل الشركات متعددة الجنسيات ومنظمات دولية حكومية وغير حكومية، إذ يمارس بعض الشركات العالمية الكبرى العديد من السلوكيات التي تخلق مبررا للفساد الخارجي، كاللجوء

إلى الضغط على الحكومات من اجل فتح الأسواق أمام منتجاتها، أو دفع الرشاوى للحصول على عقود الامتياز لاستغلال الموارد الطبيعية، وغالبا ما يكون لهؤلاء شركاء محليون ينبغي التركيز عليهم. ويبرز في هذا المجال أيضا جرائم تبييض الأموال التي قد يشترك فيها أكثر من طرف وفي عدة بلدان. ولمواجهة هذه السلوكيات لجأت العديد من الدول والمنظمات الدولية إلى إبرام اتفاقيات دولية لمكافحة الفساد مثل اتفاقية الأمريكيتين لمكافحة الفساد واتفاقية المجلس الأوروبي للقانون الجنائي بشان الفساد وتعكف الأمم المتحدة على إنجاز اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

القواعد والممارسات المرتبطة بأعمدة النزاهة

يرتبط بكل ركن من أركان نظام النزاهة الوطني مجموعة من القواعد والممارسات التي تمثل الأدوات المركزية للعمل، ويعد غياب هذه القواعد المكملة مؤشرا إلى ضعف هذا الركن أو ذاك.

هذه القواعد والإجراءات ليست مقتصرة على ركن دون غيره، وان كان هناك تطابق بين قواعد وممارسات مركزية من جهة وبين أعمدة معينة من جهة أخرى. وتمثل أركان النزاهة والقواعد والممارسات في مجموعها نظام النزاهة الوطني.


نوعية الحياة
سيادة القانون
تنمية مستدامة
المثلون الدوليون
القطاع الخاص
المجتمع المدني
وسائل الإعلام
الحكم المحلي
الخدمة العامة
وكالات الرقابة
الأمبدسمان
هيئة الرقابة العامة
السلطة القضائية
السلطة التنفيذية
السلطة التشريعية
الوعـي العـام
قيـم المجتمـع

ثالثا : تعزيز الإرادة السياسية لمواجهة الفساد

مثل ضعف الإرادة السياسية لمكافحة الفساد وإصلاح أنظمة الحكم على الدوام إشكالية أساسية لدى النظم السياسية العربية، بل أن البعض يعيد فشل جهود الإصلاح من الداخل إلى غياب هذه الإرادة، وهو ما أدى إلى تردي الأوضاع وتعميق حالة التخلف التي وصفها تقريرا التنمية الإنسانية العربية خلال العامين ٢٠٠٢ و ٢٠٠٣، حيث قدرة المجتمع المدني والقوى السياسية العربية على دفع عملية الإصلاح بقيت محدودة بسبب الضغوط التي فرضتها الأنظمة.

وقد مثل هذا الواقع السلبي ذريعة للولايات المتحدة و الغرب لممارسة الضغوط على صورة مبادرات الإصلاح التي جاءت أولا من خلال مشروع الولايات المتحدة للإصلاح في الشرق الأوسط (مشروع الشرق الأوسط الكبير) ثم انتهت بخطة مجموعة الثماني للشرق الأوسط بعد أن أقرت من الدول الثمانية الكبرى الصناعية.

ومع ذلك يمكن استثمار البيئة الدولية الضاغطة على المنطقة لدعم برامج الإصلاح وتعزيز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة في المجتمعات العربية.

وقد برزت عدة مظاهر التي تشير إلى الانفتاح الذي شهده العالم العربي باتجاه بيئة الإصلاح، فقد عقد الكثير من المؤتمرات الأهلية والرسمية المتعلقة بالإصلاح صدرت عنها وثائق إصلاحية وبرامج، كما باتت قضايا الإصلاح وأداء الحكومات العربية محل جدل وحوار دائمين عبر الفضائيات العربية.

ويبقى اختيار الوقت الملائم مفتاحا لنجاح جهود بناء الإرادة السياسية للإصلاح، فالوقت الذي يشهد تغييرا في القيادة السياسية أو في بيئة النظام السياسي، أو تجري فيه الانتخابات، يعد أكثر الأوقات ملائمة لتعزيز إرادة الإصلاح، إذ يحرص القادة السياسيون على الظهور أمام جمهور الناخبين بمظهر المناوئين للفساد، ومن ثم يمكن انتزاع الوعود والالتزامات منهم بمكافحة الفساد حيث يمكن تذكيرهم بهذه الالتزامات حين يتولون مركز اتخاذ القرار.

توفير الدعم لإرادة الإصلاح

إن ترسيخ الإرادة السياسية للإصلاح يقتضي توفير الدعم لها من قبل مختلف القوى الرسمية والأهلية ومؤسسات القطاع الخاص، وتمثل هيئات الرقابة الرسمية وقادتها مصدر دعم وتأييد مهمين لإرادة الإصلاح ومكافحة الفساد، على رغم من عدم وجود صفة سياسية مباشرة لهؤلاء القادة، لكنهم يمثلون بحكم المنصب والمهمات مصدر دعم أساسيا للقادة السياسيين الذين تتوفر لديهم إرادة الإصلاح.

كما لا تتوقف الإرادة السياسية للإصلاح في وجودها على الدعم السياسي والاقتصادي فقط، وإنما تتطلب مناصرة الجمهور ودعمه أيضا، لكي يتسنى فرض سلوك أخلاقي في مواجهة النظام الفاسد.

وليس ضروريا أن تكون إرداة محاربة الفساد على مستوى القيادة لكي يتسنى لهذه الإرادة تغيير الواقع. فإرادة الإصلاح قد تكون متوفرة في عدة مستويات مؤسسية حكومية وغير حكومية ومنها هيئات الرقابة والمعارضة السياسية ومؤسسات المجتمع المدني ومؤسسات

القطاع الخاص والمنظمات الدولية، فهذه الأطراف تستطيع خلق تحالف فعال يملك إرادة التغيير ويدعم إرادة الإصلاح السياسية.

ولا يعني وجود إرادة للإصلاح ووجود المصلحين أن الإصلاح أصبح قائما، فالإصلاح عملية طويلة المدى ومستمرة وتتطلب مشاركة اكبر قدر ممكن من الجمهور والقيادة السياسية.

نزاهة: مشروع تعزيز الشفافية والمساءلة في العمل الأهلي[1]

يأتي مشروع نزاهة كمبادرة من الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، وضمن برنامج عمله في تعزيز وإشاعة قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في المجتمع الفلسطيني، للعمل بالتعاون والتنسيق مع المجتمع الأهلي الفلسطيني على تعزيز هذه القيم والمبادئ في عمل المنظمات الأهلية الفلسطينية، بغرض تمكينها وإشراكها في الجهد الوطني العام لمكافحة الفساد في المجتمع الفلسطيني.

أهداف المشروع

- خلق بيئة أكثر تحديا للفساد في المنظمات الأهلية، وتعزيز ثقافة عمل تعتمد على الشفافية والمساءلة والنزاهة.
- تطبيق معايير الشفافية والمساءلة في عمل المنظمات الأهلية الفلسطينية.
- تطوير قدرة وكفاءة المنظمات الأهلية في مجال مكافحة الفساد على كافة المستويات داخل المجتمع الفلسطيني.
- تعزيز دور المنظمات الأهلية في رفع الوعي العام بالفساد، الرقابة على القطاع العام ومحاربة الفساد في المجتمع الفلسطيني.

[1] تنفذ **أمان** مشروع نزاهة بالتعاون مع مؤسسة كونراد أديناور وبدعم من الاتحاد الأوروبي.

نشاطات المشروع

- مراجعة وتقييم بيئة ونمط عمل المنظمات الأهلية بهدف تشخيص نقاط الضعف التي قد تشكل فرصا لحدوث الفساد، والخروج بتوصيات محددة لتعزيز نظم المساءلة ومبادئ الشفافية في عمل هذه المنظمات. كما وستخدم هذه المراجعة للواقع الراهن لعمل المنظمات الأهلية كل من:
  - تطوير معايير مالية وإدارية سليمة تكفل تعزيز مبادئ الشفافية ونظن المساءلة في عمل هذه المنظمات.
  - تطوير مدونات سلوك تتضمن القواعد العامة التي تحكم علاقة المنظمات الأهلية بهيئاتها المرجعية، المجتمع المحلي، السلطة الفلسطينية، المولين، وعلاقة هذه المنظمات فيما بينها.
- تطوير وإصدار شهادة "NGO Certificate" بالتنسيق والتعاون مع المجتمع الأهلي، تمنح للمنظمات الأهلية التي تراعي قواعد مدونة السلوك وتلتزم بمبادئ الشفافية والمساءلة والنزاهة في عملها.
- تقديم مقترحات بخصوص تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الصادر في العام ٢٠٠٠ بما يخدم تعزيز الشفافية والمساءلة في العمل الأهلي الفلسطيني.
- إصدار نشرة دورية تستهدف المؤسسات الأهلية الفلسطينية والأطراف ذات العلاقة بعملها للتعريف بقضايا المساءلة والشفافية والنزاهة في العمل الأهلي الفلسطيني، إضافة

إلى إصدار مواد تعريفية تتعلق بقضايا أساسية بعمل المنظمات الأهلية.

- تنفيذ برامج تدريبية تستهدف المؤسسات الأهلية بهيئاتها المختلفة التنفيذية والمرجعية للتعريف بأشكال الفساد التي قد تنشا في عمل المنظمات الأهلية، أسبابها، نتائجها، وطرق مكافحتها.
- تشكيل تحالف من المنظمات الأهلية يتخذ من التنسيق والتشبيك والشراكة آلية لعمله للمساهمة في الجهد العام لمكافحة الفساد في المجتمع الفلسطيني عامة والمجتمع الأهلي خاصة، والعمل بفعالية على تشكيل رأي عام فلسطيني مضاد لهذه الظاهرة، إلى جانب تفعيل دور المجتمع المدني في الرقابة على القطاع العام. كما وسيعمل التحالف ومن خلال آليات الضغط والتأثير على سن أو تعديل القوانين التي تنظم عمل منظمات المجتمع المدني بما يعزز الشفافية والمسائلة ويدعم جهود مكافحة الفساد.