

وَأَقِيعِ النَّزَاهَةِ وَالْفَسَادِ فِي الْعَالَمِ الْعَرَبِيِّ «خُلَاصَةُ دِرَاسَاتِ حَالَاتٍ بِيَمَانِي بُلْدَانِ عَرَبِيَّةٍ» ٢٠٠٩ - ٢٠١٠



يهدف التقرير الثاني لـ: واقع النزاهة والفساد في العالم العربي: خلاصة دراسات حالات ثماني بلدان عربية لعامي ٢٠٠٩-٢٠١٠، الذي تصدره "منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد"، إلى فحص طبيعة الفساد في البلدان العربية ومدى نجاعة الإجراءات والتدابير المتخذة لتعزيز نظام النزاهة. يستند هذا التقرير الى تقارير خاصة بواقع الفساد في كل من: الاردن والبحرين والجزائر وفلسطين والكويت ولبنان والمغرب واليمن. ويشير إلى سعي البرلمانيون العرب لمكافحة جميع مصادر وعناصر الفساد في البلدان العربية.

يعكس التقرير إدراك منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد لأهمية دور البرلمانيين مع جميع الأطراف المعنية الرسمية والأهلية والقطاع الخاص والإعلام في مكافحة الفساد، إضافة إلى جميع المبادرات والجهود المحلية والاقليمية المستمرة في تعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في إدارة الشأن العام، ورصد التغيرات الايجابية والسلبية التي طرأت على وضع الفساد عامي ٢٠٠٩-٢٠١٠، آخذين بعين الاعتبار جهود بعض الدول العربية في تطوير تشريعات وتدابير واجراءات لمكافحة الفساد وفي مختلف المجالات وبشكل خاص في القطاع العام بعد أن تم اعتماد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في تلك البلدان.

البحرين
الكويت
الأردن
المغرب
فلسطين
اليمن
الجزائر
لبنان

وَاقِعِ النَّزَاهَةِ وَالْفَسَادِ

فِي الْعَالَمِ الْعَرَبِيِّ

«مُخَلَّصَةٌ دِرَاسَاتٍ حَالَاتٍ يُمَا فِي بُلْدَانِ عَرَبِيَّةٍ»

٢٠٠٩ - ٢٠١٠

برلمانيون عرب
ضد الفساد
arab parliamentarians
Against Corruption



© منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد

حقوق النشر محفوظة

الطبعة الأولى ٢٠١١

ISBN 978-9953-0-1992-5

بدارو، سامي الصلح، مستديرة الطيونة

سنتر كالتوت، الطابق التاسع

بيروت، لبنان

صندوق بريد: ٥٥٢ - ٥٠

تلفاكس: ٩٦١ - ١ - ٣٨٨١١٣ / ٤ / ٥

البريد الإلكتروني: info@arpacnetwork.org

الموقع الإلكتروني: www.arpacnetwork.org

الباحث الرئيسي:

جهاد حرب-خبير في الشؤون البرلمانية، مستشار في قضايا النزاهة والمساءلة، مدرس غير متفرغ في العلوم السياسية بجامعة بير زيت، عضو الفريق الرئيسي لتقرير مقياس الديمقراطية العربي.

المساهمون في اعداد التقارير الوطنية

أحمد بوز	المغرب
جهاد حرب	فلسطين
حكيم صاحب	الجزائر
راجح بادي	اليمن
مالك العميره	الأردن
مونيد ربيع	الكويت
هاني عماد	لبنان
يوسف زينل	البحرين

المشرف العام على التقرير:

د. عزمي الشعيبي - خبير في مجال الحكم الصالح ومكافحة الفساد، يشغل حالياً منصب مفوض ائتلاف امان لمكافحة الفساد، عضو مجلس إدارة منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، نائب مفوض عام الهيئة الفاسطينية المستقلة لحقوق الانسان.

٧	تمهيد.....
٩	مقدمة.....
١١	الفصل الأول: نظام الحكم في العالم العربي.....
١٢	١- ضعف السلطة التشريعية.....
١٤	٢- السلطة التنفيذية المتغولة.....
١٦	٣- السلطة القضائية.....
١٩	الفصل الثاني: ضعف الإرادة السياسية في مكافحة الفساد.....
٢١	١- التوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمصادقة عليها.....
٢٣	الفصل الثالث: تقييم الإجراءات والتدابير المتخذة لمكافحة الفساد.....
	أولاً: الوظيفة العامة: عدم استقلالية المؤسسات الرقابية
٢٤	واستمرار الوساطة والمحسوبية في التوظيف والترقيات.....
٢٥	ثانياً: إجراءات تجنب تضارب المصالح.....
٢٦	١- المشتريات والعطاءات الحكومية.....
٢٧	٢- قبول الهدايا والمنح الخاصة بمن يشغلون وظائف عامة.....
٢٨	٣- الإبلاغ عن الفساد.....
٢٩	٤- الفاسدون من كبار المسؤولين ما زالوا خارج المحاسبة.....
٣٠	٥- عدم الإفصاح عن الذمة المالية يزيد من فرص الإثراء غير المشروع.....
٣١	٦- ما زالت القوانين العربية لا تسمح للمواطنين بالاطلاع على اقرار الذمة المالية.....
٣١	٧- عدم تقديم الذمة المالية بصورة دورية يمنح الفاسدون فرصة الهروب من الرقابة.....
٣٢	٨- اختلاف جهة ايداع الذمة المالية.....
٣٢	٩- ما يجب أن يصرح عنه في اقرار الذمة المالية بحسب القوانين.....
٣٣	١٠- تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية.....
٣٥	١١- نزاهة الانتخابات لا تعتمد على عدم التزوير فقط.....
٣٦	١٢- هيئات مكافحة الفساد.....
٣٨	١٣- غياب الشفافية في إدارة المال العام يزيد من فرص هدره.....
٤٠	١٤- استمرار غياب الشفافية في إجراءات تقديم الخدمات العامة.....
٤٠	١٥- تقديم الشكاوى: أداة مساهمة شعبية للمؤسسات الحكومية بحاجة إلى تطوير.....
٤١	١٦- العطاءات واللوازم العامة ما زالت غير محصنة من الفساد.....
٤٢	١٧- ملاحقة قضايا الفساد في العالم العربي ما زالت غير مفعلة.....

- ١٨- عدم استقلال ديوان المحاسبة يضعف أجهزة الرقابة في نظام النزاهة العربي ٤٢
 ١٩- حداثة قوانين غسل الأموال ٤٣
 ٢٠- دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد ٤٣
 ٢١- الإبلاغ عن الفساد من خلال مؤسسات المجتمع المدني ٤٤
 ٢٢- حاكمية الشركات ٤٤
 ٢٣- دور الرأي العام واستطلاعاته في مكافحة الفساد ٤٥

٤٧ الفصل الرابع: الخلاصات والتوصيات

- أولاً: بيئة الفساد وأشكاله في العالم العربي وأثاره ٤٨
 ١- أوجه الفساد ٤٨
 ٢- بيئة الفساد وأسباب انتشاره ٤٩
 ٣- استثناء الفساد يضعف المجتمع ٥٠

٥١ ثانياً: نحو تبني استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد جامعة للوسائل الوقائية والتحقيق الجنائي

- ١- وسائل وسبل تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٥١

٥٣ ثالثاً: التوصيات الوطنية

- ١- المملكة الأردنية الهاشمية ٥٤
 ٢- مملكة البحرين ٥٥
 ٣- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ٥٥
 ٤- دولة فلسطين «السلطة الوطنية الفلسطينية» ٥٧
 ٥- دولة الكويت ٥٧
 ٦- الجمهورية اللبنانية ٥٨
 ٧- المملكة المغربية ٥٨
 ٨- الجمهورية اليمنية ٦٠

تمهيد

العربية أبدت في بياناتها وبرامجها عام ٢٠٠٩-٢٠١٠ رغبتها في مكافحة الفساد بوصفه مسألة ذات أولوية، (اما نتيجة الضغوط الداخلية والإقليمية والعالمية، أو بسبب الالتزامات الدولية المتعلقة بتطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أو المتعلقة بالحصول على القروض والمساعدات من الدول المانحة)، إلا أن الإعلان عن هذه النوايا والرغبات لم تترجم إلى خطط وطنية معلنة في عدد كبير من البلدان العربية.

الفصل الثالث: تقييم الاجراءات والتدابير المتخذة لمكافحة الفساد، لا سيما بالنسبة للمواضع الآتية:

- ١- المشتريات والعطاءات الحكومية
- ٢- قبول الهدايا والمنح الخاصة بمن يشغلون وظائف عامة
- ٣- الإبلاغ عن الفساد
- ٤- الفاسدون من كبار المسؤولين ما زالوا خارج المحاسبة
- ٥- عدم الإفصاح عن الذمة المالية يزيد من فرص الإثراء غير المشروع
- ٦- ما زالت القوانين العربية لا تسمح للمواطنين بالاطلاع على اقرار الذمة المالية
- ٧- عدم تقلم الذمة المالية بصورة دورية يمنح الفاسدون فرصة الهروب من الرقابة
- ٨- اختلاف جهة ايداع الذمة المالية
- ٩- ما يجب أن يصرح عنه في اقرار الذمة المالية بحسب القوانين
- ١٠- تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية
- ١١- نزاهة الانتخابات لا تعتمد على عدم التزوير فقط
- ١٢- هيئات مكافحة الفساد
- ١٣- غياب الشفافية في ادارة المال العام يزيد من فرص هدره
- ١٤- استمرار غياب الشفافية في اجراءات تقديم الخدمات العامة
- ١٥- تقديم الشكاوى أداة مساءلة شعبية للمؤسسات الحكومية
- ١٦- العطاءات واللوازم العامة ما زالت غير محصنة من الفساد
- ١٧- ملاحقة قضايا الفساد في العالم العربي ما زالت غير مفعلة
- ١٨- عدم استقلال ديوان المحاسبة يضعف أجهزة الرقابة

تشرف منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد أن تقدم الى المهتمين تقرير واقع النزاهة والفساد في العالم العربي "خلاصة دراسات حالات ثمانى بلدان عربية" ٢٠٠٩-٢٠١٠ هي: الاردن، البحرين، الجزائر، فلسطين، الكويت، لبنان، المغرب، اليمن.

يندرج هذا التقرير في اطار جهود المنظمة لتطوير مؤشرات عربية لقياس الفساد في العالم العربي. وقد تم في ايار/مايو الماضي توقيع بروتوكول بين منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد والمعهد العربي للتخطيط لتطوير هذه المؤشرات.

كما يندرج في الإطار الأشمل لجهود منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد لبلورة إرادة سياسية وطنية حرة لدى الأحزاب السياسية وقادة المجتمع المدني والمسؤولين في السلطات الثلاث (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية)، إضافة إلى حث كل الأطراف المعنية على تطوير تشريعات وسياسات لمكافحة الفساد، والعمل على إشراك مؤسسات المجتمع المدني في رفع مستوى وعي المواطنين لمخاطر الفساد بصوره المختلفة، بما فيها الوساطة والمحسوبية وهدر المال العام، وتفعيل دورهم في الرقابة على إدارة الشأن العام وتعزيز الشفافية ضمن مؤسسات القطاع الخاص.

يهدف هذا التقرير إلى مساعدة صناع القرار والساسة وفي مقدمتهم البرلمانيين ونشطاء مؤسسات المجتمع المدني، على بلورة مهام وأهداف وأولويات، بما فيها إعداد استراتيجيات وطنية لمكافحة الفساد. وقد تم تنظيم التقرير الى الفصول اربعة الآتية:

الفصل الأول: انظمة الحكم في الدول العربية، حيث يتطرق التقرير الى ضعف السلطة التشريعية في سن القوانين وفي مراقبة اعمال السلطة التنفيذية، بينما يفترض بمهده السلطة ان يكون لها اليد الطولى في تحديد سياسات البلاد الاقتصادية والاجتماعية والامنية. ويشير التقرير أنه رغم أهمية دور القضاء في مكافحة الفساد الا أن عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ لم يشهدا تغييرات جوهرية في التشريعات النازمة للسلطة القضائية في المنطقة العربية.

الفصل الثاني: ضعف الإرادة السياسية في مكافحة الفساد، حيث يشير التقرير أنه بالرغم من أن معظم الحكومات

- في نظام النزاهة العربي
 ١٩- حدائة قوانين غسل الأموال
 ٢٠- دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد
 ٢١- الإبلاغ عن الفساد من خلال مؤسسات المجتمع المدني
 ٢٢- حاكمية الشركات
 ٢٣- دور الرأي العام واستطلاعاته في مكافحة الفساد

الفصل الرابع: الخلاصات والتوصيات، لا سيما بشأن ضرورة تبني استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد جامعة للوسائل الوقائية والتحقيق الجنائي.

ختاماً، لابد من كلمة شكر وتقدير الى فريق العمل الذي ساهم في انجاز هذا التقرير. بداية مع د. عزمي الشعيبي، عضو مجلس ادارة المنظمة ورئيس الفرع الفلسطيني الذي أشرف على العمل منذ بدايته حتى الانتهاء منه وهو الذي وضع المعايير الاساسية وحدد المنهجية التي على اساسها تم تطوير التقارير الوطنية التي انبثق منها التقرير النهائي. وهو الذي ادخل التعديلات والاضافات على التقارير ليأتي التقرير الذي بين أيديكم ذات جودة محترفة. والشكر أيضاً للباحث الفلسطيني جهاد حرب الذي قام بمراجعة الدراسات الوطنية الثمانية وصوغ التقرير النهائي. والشكر ايضاً للمكتب التنفيذي في بيروت بخاصة لوري هيتايمان المديرة التنفيذية وماري جوزه بدران التي تابعتا التدقيق اللغوي مع بشاره الزحلاوي والتنفيذ الفني مع تميم بوكروم. وفي الختام كلمة شكر خاصة الى فروع المنظمة المختلفة التي تعاونت مع المنظمة في اختيار الباحثين وحرصت على عقد طاولات مستديرة ناقشت خلالها الدراسات الوطنية بهدف التوافق على مضمونها، وأيضاً للباحثين الاساسيين الذين أعدوا الدراسات.

غسان مخيير

رئيس منظمة "برلمانيون عرب ضد الفساد"

مقدمة

يهدف هذا التقرير إلى مساعدة صناع القرار والسياسة وفي مقدمتهم البرلمانيين ونشطاء مؤسسات المجتمع المدني على بلورة مهام وأهداف وأولويات بما فيها إعداد استراتيجيات وطنية لمكافحة الفساد؛ حيث تساهم منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد في هذا الجهد على خلق إرادة سياسية وطنية حرة لدى الأحزاب السياسية وقادة المجتمع المدني والمسؤولين في السلطات الثلاث (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية)، إضافة إلى حث كل الأطراف المعنية على تطوير تشريعات وسياسات لمكافحة الفساد، والعمل على إشراك مؤسسات المجتمع المدني في رفع مستوى وعي المواطنين لمخاطر الفساد بصوره المختلفة بما فيها الوساطة والمحسوبية وهدر المال العام، وتفعيل دورهم في الرقابة على إدارة الشأن العام وتعزيز الشفافية ضمن مؤسسات القطاع الخاص.

لا يعتبر الفساد ظاهرة جديدة في العالم، ولم ينشأ في الماضي القريب، بل تعود جذوره إلى عقود وقرون خلت. فالقضية التي تشغل بال العالم اليوم لا تقتصر على وجود الفساد أو عدمه في الحياة اليومية، بل على حجم ذلك الوجود واستشرائه وأخطاه وسبل مكافحته. ولا تقتصر أيضاً على مجتمع دون آخر أو على دولة دون أخرى، فالفساد لا يفرق بين دولة غنية وأخرى فقيرة فآثاره المدمرة تعكس على مختلف الأصعدة سواء السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية وإن كانت تتأثر به الطبقات والشرائح الفقيرة والمهمشة أكثر من غيرها.

اختلفت التعريفات حول مفهوم الفساد، غير أنها تتفق في مجملها على أن الفساد هو سوء استعمال المنصب العام، أو الموقع في الوظائف العامة، لتحقيق مكاسب شخصية على حساب الآخرين، وأن الفساد عمل مخالف للقانون ولا ينسجم مع القيم الأخلاقية السائدة في المجتمع، بل يساهم في تفكيكه.

بحسب تقرير البنك الدولي، «يضر الفساد بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويمنع الاستثمار ويعيق التنمية، ويحفز على عدم المساواة ويقوض الاستقرار الاقتصادي والمالي؛ وهو كذلك يقلل من فاعلية الادارة العامة ويشوه قرارات النفقات العامة ويحول مسار الموارد ضد حاجات قطاعات اساسية كالصحة والتعليم والسكن اللائق...»*

*Costs and Consequences of Corruption, World Bank www.worldbank.org/publicsector/anticorruption/topic1.html

صدر عام ٢٠٠٩ التقرير الأول «قراءات حول واقع الفساد في العالم العربي: خلاصات دراسات حالات سبع دول عربية لعامي ٢٠٠٧-٢٠٠٨»، ويأتي هذا التقرير الثاني بعنوان «واقع النزاهة والفساد في العالم العربي: خلاصة دراسات حالات ثماني بلدان عربية لعامي ٢٠٠٩-٢٠١٠»، الذي تصدره «منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد» وهو كالتقرير الأول خلاصة مشروع «تقرير واقع الفساد في الدول العربية». يستند هذا التقرير إلى تقارير خاصة بواقع الفساد في كل من: لبنان وفلسطين و الأردن واليمن والبحرين والكويت والجزائر والمغرب. ويهدف إلى فحص طبيعة الفساد في البلدان العربية ومدى نجاعة الإجراءات والتدابير المتخذة لتعزيز نظام النزاهة. يأتي هذا التقرير في إطار سعي البرلمانيون العرب، أعضاء منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، لمكافحة جميع أوجه الفساد في البلدان العربية.

يعكس التقرير إدراك منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد لأهمية دور البرلمانيين مع جميع الأطراف المعنية الرسمية والأهلية والقطاع الخاص والإعلام في مكافحة الفساد، إضافة إلى جميع المبادرات والجهود المحلية والاقليمية المستمرة في تعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في إدارة الشأن العام، ورصد التغيرات الايجابية والسلبية التي طرأت على وضع الفساد عامي ٢٠٠٩-٢٠١٠، آخذين بعين الاعتبار جهود بعض الدول العربية في تطوير تشريعات وتدابير واجراءات لمكافحة الفساد وفي مختلف المجالات وبشكل خاص في القطاع العام بعد أن تم اعتماد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في تلك البلدان؛ إذ شكلت هذه الاتفاقية أداة فعالة من حيث سعيها لتحسين المجتمع وتعزيز التدابير الوقائية للحيلولة دون وقوع هذه الجرائم.^(١)

قام باعداد التقارير الوطنية عدد من الخبراء المحليين بإشراف الفروع الوطنية لمنظمة برلمانيون عرب ضد الفساد في البلدان آفة الذكر.

(١) تطلب اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد من الدول الأعضاء فيها اتخاذ مجموعة من الاجراءات والتدابير الوقائية بهدف مكافحة الفساد والحد من انتشاره، وعلى الرغم من أن السلطة الوطنية الفلسطينية لم توقع على الاتفاقية لعدة اعتبارات قانونية، إلا أن هناك التزاماً حكومياً فلسطينياً باحترام تطبيقها وادراج بنودها ضمن التشريعات الفلسطينية.

تتعدد الأشكال والصور التي يظهر فيها الفساد في حياة المجتمعات، ولا يمكن حصر هذه المظاهر بشكل كامل ودقيق، إذ تختلف باختلاف الجهة التي تمارسه أو المصلحة التي يتم السعي لتحقيقها. وقد يهدف إلى تحقيق منفعة مادية أو مكسب سياسي أو اجتماعي، وقد يكون الفساد عملاً فردياً يمارسه الفرد بمبادرة شخصية من دون تنسيق مع أفراد آخرين أو جهات أخرى. وقد تمارسه مجموعة بشكل منظم ومنسق، ويعد ذلك أخطر أنواع الفساد حين يتغلغل في كامل بنية المجتمع، ولذلك فإن سبل ووسائل مكافحة الفساد تستند إلى جهود كل دولة بنفسها بعد أن تقيّم وتدرس أشكاله الموجودة فيها وبناءً عليه تحدد أنجع الطرق الواجب اتباعها لمكافحة في مجتمعها.

وكما تتعدد أشكال الفساد وصوره، تتعدد الأسباب التي تؤدي إلى انتشاره وتتنوع من مكان إلى آخر، ومن مجتمع إلى آخر. إلا أنها غالباً ما ترتبط بتضاؤل الشفافية في العمل، أو فتور في نزاهة المسؤولين المتلازمة مع انعدام سيادة القانون، ومع غياب أنظمة رقابة ومساءلة فعالة تستند إلى القوانين والتشريعات الواضحة والملزمة. وتزيد حالات انتشار الفساد مع حالة الاستبداد في الحكم وعدم وجود أنظمة ديمقراطية (ضعف العملية الانتخابية وعدم اجرائها بصورة دورية)، إضافة إلى انتشار الفقر والجهل وضعف مستوى الوعي لدى الرأي العام بخطورة الفساد ومظاهره.

الفصل الأول: نظام الحكم في العالم العربي

استعصاءات التحول الديمقراطي تضعف جهود مكافحة الفساد

مقدمة

سواء كانت مكونة من مجلس واحد^(١) أو مجلسين^(٢)، مهما اختلفت تسميات المؤسسة التشريعية، إن سميت مجلس الشعب أو الأمة أو النواب أو المجلس الشعبي أو المجلس الوطني أو المجلس التشريعي. كما أن صلاحياتها تكون شبه واحدة فيما يتعلق بالتشريع والرقابة والمصادقة على منح الحكومة الثقة (فيما عدا مجلس النواب البحريني الذي لا يصوت على الثقة بالحكومة) بعد مناقشة بيانها الوزاري. وتجدر الملاحظة إلى أن الانتخابات التشريعية في البلدان العربية (فيما عدا فلسطين حيث لم تجر الانتخابات التشريعية والرئاسية المقررة في بداية عام ٢٠١٠، أي بانتهاء المدة القانونية للمجلس والرئاسة بسبب الانقسام الفلسطيني الداخلي). ونشير إلى أن أغلب الدساتير في العالم العربي تمنح رئيس الدولة (الملك أو رئيس الجمهورية أو الأمير) صلاحية حل البرلمان خارج المدة القانونية المحددة لإجراء الانتخابات التشريعية.

أ- تقييد سلطة إصدار التشريعات

يعد تشريع القوانين الوظيفة الرئيسية للسلطة التشريعية، وتتجلى هذه الوظيفة من خلال حق أعضاء البرلمان بطلب تعديل الدستور ومن خلال اقتراح القوانين، وهو حق دستوري أيضاً بمنح لأعضاء السلطة التشريعية الذين يتقدمون باقتراحات بقانون. وتشارك السلطة التنفيذية بدورها في العمل التشريعي، وذلك بحسب ما يمنح الدستور من صلاحيات للملك أو الرئيس باصدار مراسيم قوانين خارج فترة انعقاد الدورة البرلمانية، أو من خلال اقتراح مجلس الوزراء مشاريع قوانين. لكن بعض الدول (دول المغرب العربي تحديداً) أخذت بما يعرف بتقنيات العقلة البرلمانية^(٤)

(٢) تتكون السلطة التشريعية في كل من الكويت وفلسطين ولبنان واليمن من مجلس واحد.

(٣) تتكون السلطة التشريعية في كل من المغرب والجزائر والبحرين والأردن ومصر وتونس من مجلسين.

(٤) العقلة البرلمانية تعني تلك التقنية الهادفة إلى تحديد اختصاصات البرلمان أو مجال القانون *Domaine de la loi*، على سبيل الحصر مقابل اختصاصات الحكومة، أو مجال اللائحة *Domaine du reglement*. انظر أحمد مالكي، "الإطار القانوني للرقابة البرلمانية على الحكومة في مصر والجزائر والمغرب وموريتانيا وتونس: دراسة إقليمية مقارنة"، قدمت في ورشة عمل عقدتها مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية بعنوان "نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية: تطوير الإطار القانوني"، بيروت، ١٦-١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩.

يتسم النظام السياسي العربي بعدم تطبيق مبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية). إذ نشهد سيطرة السلطة التنفيذية وتغولها على السلطة التشريعية والسلطة القضائية، مما يضعف مبدأ المساءلة والرقابة المتبادلة والمحاسبة واحترام كل منها للاختصاصات الوظيفية المنوطة بالسلطة الأخرى وفق القواعد الدستورية والقانونية المطبقة، كما يغيب اعتماد الشفافية في عمل كل منها، مما يوفر بيئة تعزز فرص الفساد.

أشارت التقارير الوطنية للدول المشاركة في هذا التقرير إلى أن عدداً من الدول العربية (فلسطين ولبنان والعراق) تعاني استعصاءات التحول الديمقراطي وبخاصة قضية تداول السلطة، على الرغم من إجراء الانتخابات التشريعية التي وصفت من قبل المنظمات والمؤسسات المحلية والدولية التي شاركت في الاشراف عليها بأنها انتخابات تراعي معايير النزاهة الدولية المعتمدة للحكم على الانتخابات العامة، وتظهر التحديات لاحقاً حول مسألة التداول السلمي للسلطة، حيث أن الحزب الحاكم و/أو الأحزاب الخاسرة في الانتخابات تضع العراقيل أمام الحزب أو الأحزاب الفائزة بأغلب الأصوات أو المقاعد، وتحد من تأليف حكومات بناء على نتائج الانتخابات، أو تمنعها من ممارسة صلاحياتها، في حال تأليفها، إما باستخدام النفوذ في المؤسسات الحكومية المدنية والأمنية باعتبار أن أغلب العاملين في القطاع العام هم من أعضاء أو مناصري الحزب الحاكم في الفترات الماضية، أو باستقواء بالخارج سواء بدول إقليمية أو دولية لوضع «فيتو» على عمل الحكومة وقدرتها على إدارة البلاد وفقاً للخيار الديمقراطي. فيعد إنجاز انتخابات ناجحة في العراق استمرت المروحة في تأليف الحكومة العراقية بعد انتهاء فترة انعقاد جلسة البرلمان القانونية. أما في لبنان فلم يتم تأليف الحكومة بعد الانتخابات النيابية إلا بجهود اقليمية وتدخلات خارجية بعد تعطيل عمل السلطة التشريعية لفترة طويلة.

١- ضعف السلطة التشريعية

تنص الدساتير العربية على طبيعة تكوين السلطة التشريعية،

هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون“.

صلاحيات تشريعية «مطلقة» للمجلس النيابي اللبناني

هذا وقد أولى الدستور الصلاحية الحصرية لمجلس النواب في المجال التشريعي، حيث نص في المادة ١٦ منه على أنه: “تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب“. إضافة الى المادة ١٦ المذكورة نصت المادة ١٨ على أنه: “لا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب“. وعلى الرغم من ذلك فإن البرلمان صادق على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد في نهاية عام ٢٠٠٨.

ب - الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية ما زالت غير فاعلة

تعد الرقابة البرلمانية الفعالة على أعمال السلطة التنفيذية و أدائها من أهم عناصر نظام النزاهة الوطني وتؤدي إلى الحد من انتشار الفساد.

أشارت التقارير الوطنية إلى أن معظم البرلمانات العربية لم تُمنح صلاحية مساءلة رئيس الدولة فبقيت مؤسسة الرئاسة محصنة من أية رقابة برلمانية سواء في الدول الملكية أو الجمهورية باعتبار أن الرئيس (الملك/ الأمير/ الرئيس المنتخب) وفقاً للنصوص الدستورية، ذاته مصنونة «كونه الحامي الأمين للدين والوطن ورمز الوحدة الوطنية وحامي شرعية الحكم وسيادة الدستور والقانون وراعي حقوق الأفراد والهيئات وحرّاقم» ولا يتحمل التبعية أو المسؤولية السياسية، بل يتحملها عنه الوزراء، أو لغياب نصوص دستورية أو قانونية في معظم البلدان العربية ذات النظام الجمهوري تمنح البرلمان صلاحية مساءلة رئيس الجمهورية.

في حين تقرر دستاير عدة بلدان عربية بالمسؤولية الوزارية «السياسية» للحكومة مجتمعة ام أفراداً أمام البرلمان، تمارس البرلمانات العربية سلطة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (مجلس الوزراء) من خلال تفعيل وسائل وأدوات رقابة برلمانية مختلفة بدءاً من الوسائل «الناعمة» (توجيه الأسئلة إلى الوزراء وإبداء الرغبات المعروفة باقتراحات برغبة) إلى الوسائل الضاغطة

التي بموجبه تحدد مجالات التشريع الذي يتصدى له البرلمان ويترك ما لم يحدد لتنظيمه بموجب لوائح/أنظمة تصدر عن الحكومة.

أما في فلسطين فإن المجلس التشريعي ينظر في القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس السلطة الفلسطينية الصادرة وفقاً لأحكام المادة ٤٣ من القانون الأساسي ” لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور

تقييد سلطة التشريع للبرلمان في المملكة المغربية

يحدد الدستور، على سبيل الحصر، المجالات والميادين التي يحق للبرلمان أن يشرع فيها (الفصل ٤٦). وفي المقابل لا يحدد مجال اختصاص الحكومة، حين ينص على أن: ”المواد الأخرى التي لا يشملها اختصاص القانون يختص بها المجال التنظيمي“ (الفصل ٤٧). مما يجعل البرلمان ”مشرعاً استثنائياً“ والحكومة ”مشرعاً عادياً“. فضلاً عن وجود بعض القيود التي يواجهها البرلمان في هذا المجال الضيق الذي يمارس فيه حق التشريع. وتمثل هذه القيود بد: أولاً، في ما يسمح الدستور به للبرلمان من إمكانية تفويض سلطاته التشريعية للحكومة إما عن طريق ما يعرف بـ ”قانون الإذن“ (الفصل ٤٥) الذي يجري تطبيقه حين يكون البرلمان منعقداً، أو عن طريق ”مراسيم قوانين“ (الفصل ٥٥) خلال الفترة الفاصلة بين الدورات (يعقد البرلمان المغربي دورتين في السنة دورة تشرين الاول/أكتوبر ودورة نيسان/أبريل). وتمثل، ثانياً، في إعطاء الأولوية للحكومة في المسطرة التشريعية (الاجراءات التشريعية)، كما يتجلى ذلك من خلال تحكّمها في إعداد جدول أعمال مجلسي البرلمان (الفصل ٥٦)، وسلطتها الممتثلة في رفض مناقشة كل تعديل في الجلسة العامة لم يعرض على اللجنة البرلمانية المعنية (الفصل ٥٧)، وسلطتها في الاختصار على التعديلات المقترحة أو المقبولة من قبلها (الفصل ٥٧)، وسلطتها في أن تدفع بعدم قبول كل اقتراح أو تعديل لا يدخل ضمن صلاحيات البرلمان (الفصل ٥٣)، وفي الإمكانية المتاحة لها في تغيير النصوص التشريعية من حيث الشكل بمرسوم بعد موافقة المجلس الدستوري (الفصل ٤٨).

غياب مناقشة جدية لموازنة المؤسسات الأمنية في العديد من الدول العربية المتضمنة نفقات مخصصة للقوى المسلحة. شهدت بعض الدول تطوراً في الإطار التشريعي للرقابة المالية على الأجهزة الأمنية كما هو الحال في قانون المخبرات العامة في فلسطين.

وهي تشكيل لجان تحقيق برلمانية واستجوابات وطرح الثقة في الوزير أو الحكومة، حيث يسأل كل وزير عن أعمال وزارته.

أبرز الاستجوابات المقدمة للحكومة والوزراء في دولة الكويت

الرقابة البرلمانية لجهاز المخبرات العامة

يمنح قانون المخبرات العامة رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٥ المجلس التشريعي الفلسطيني الحق في الرقابة على جهاز المخبرات العامة من خلال مساءلة رئيس الجهاز من قبل لجان المجلس المختصة (المادة ٣٣). كما أنه يحق للمجلس مناقشة موازنة جهاز المخبرات من خلال تشكيل لجنة مكونة من ثلاثة نواب تتولى مناقشة موازنة جهاز المخبرات وإقرارها (المادة ١٧).

خلال الحياة البرلمانية في الكويت قدم ٥٢ استجواباً للوزراء، وعقدت ١٢ جلسة لطرح الثقة بالوزراء المستجوبين. من أبرزها:

- استجواب رئيس مجلس الوزراء (لأول مرة في تاريخ دولة الكويت السياسي)، وجاء ذلك استناداً إلى ما نسب إليه من تقصير أدى إلى إهدار المال العام وبخاصة في مصاريف مكتبه مع استغلال هذا المال سياسياً لمصلحة بعض أعضاء المجلس.
- استجواب النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء ووزير الدفاع حول الشبهة التي أحاطت ببعض تعاققات وزارة الدفاع والتفريط في إنفاق المال العام لعلاج بعض فئات غير المستحقين.
- الاستجواب الموجه إلى وزير الداخلية بالتفريط في المال العام وإساءة استخدامه بإنفاق مبالغ ضخمة على إعلانات الانتخابات التشريعية من دون التقيد بالضوابط القانونية.
- الاستجواب الموجه إلى وزير الأشغال العامة حول استخدام المال العام في تنفيذ بعض المشاريع الكبرى من دون التقيد بضوابط التعاقد أو الإنفاق العام.

٢- السلطة التنفيذية المتفولة

تتكون السلطة التنفيذية في معظم البلدان العربية من مؤسستي الرئاسة (الملك أو الأمير أو الرئيس) ومجلس الوزراء. وتمتع مؤسسة رئاسة الدولة بالصلاحيات التنفيذية بحيث يصبح رئيس مجلس الوزراء وحكومته يساعدون الرئيس أكثر من كونها حكومة مستقلة لديها صلاحيات دستورية. وتشير التجربة في هذا المجال إلى أن رئيس الدولة له صلاحية مطلقة في تعيين رئيس الحكومة من دون إجراء مشاورات نيابية ومن دون أن يكون ملزماً بتكليف زعيم الحزب الذي يفوز في الانتخابات في جميع البلدان العربية فيما عدا لبنان حيث رئيس الدولة ملزم إجراء مشاورات مع الكتل البرلمانية وتكليف من تم ترشيحه من قبل أغلب النواب لتأليف الحكومة. وذلك يعود إلى وجود حزب الرئيس المسيطر في النظام الجمهوري. أما في النظام الملكي فإن هذا الحق يعود إلى الملك أو الأمير، إضافة إلى أن دول الخليج لا يوجد فيها أحزاب مثل دولة الكويت الذي لا ينص الدستور فيها على حق إنشاء أحزاب سياسية، لكن عملياً توجد تجمعات نيابية أو فكرية تنشط داخل الكويت. أما في البحرين فإنها تسمى جمعيات سياسية.

تمثل مساءلة الأجهزة الأمنية ومسؤوليها معضلة في معظم الدول العربية على الرغم من أن العديد من هذه الدول يشير في دساتيرها إلى أن هذه الأجهزة تخضع لمرجعية سياسية «وزارة الداخلية أو وزارة الأمن الوطني أو الدفاع»، أي أن البرلمانات بمقدورها من حيث المبدأ مساءلة المؤسسة الأمنية من خلال الوزراء. لكن القدرة على المحاسبة غير ممكنة عملياً بسبب تمتعها بحصانة غير معلنة تبررها سرية أعمالها وحساسيتها، واعتبار رئيس الدولة هو القائد الأعلى للقوات المسلحة. وفي ظل

يبي قانون المنافسة الثقة بالمؤسسات ويعززها، ويساعد في الوقت نفسه على دعم استقرار الأنظمة الديمقراطية وبخاصة في ظل توجه الأغلبية العظمى للبلدان العربية نحو تفعيل دور القطاع الخاص في الاقتصاد المحلي، ونحو تخلي الحكومات عن التدخل في النشاط التجاري بعد فشلها في تجاربها السابقة على هذا الصعيد، وبوجود سياسة تنافسية جيدة وصائبة يمكن أن توفر الأسس العملية لتنمية بلد ما.

* انظر: منظمة الشفافية الدولية، كتاب المرجعية نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، ط1 (بيروت: المركز اللبناني للدراسات، ٢٠٠٥)، ص ٢٤٤ (ورد تاريخ إصدار الطبعة الأولى من هذا الكتاب في الطبعة الثانية التي صدرت عام ٢٠٠٩).

لكن الثروات الطبيعية كالبترول والمعادن والفسوفات تتولى الحكومات استثمارها سواء عبر شركات القطاع العام أو من خلال منح الامتياز لشركات محلية أو أجنبية لاستخراجها واستثمارها. كما أن قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية في أغلب الدول جرى خصصته أو باتجاه الخصخصة، وهذا ما تقوم به الحكومة البحرينية مع شركة بتلكوم الخلوية. كما تتشارك الحكومات مع القطاع الخاص في كثير من الدول العربية بتقديم خدمات كالصحة والتعليم والمواصلات والاتصالات من خلال منح القطاع الخاص تراخيص للعمل في هذه المجالات لكن بإشراف الحكومة.

تتمثل سياسة إعادة توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص بـ: تفرغ الحكومة لمهامها الأساسية في رسم السياسات والرقابة والتنظيم والتركيز على الأنشطة التي هي من صميم عملها، كالأمن والصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية والحفاظة على البيئة، بينما تتسع دائرة نشاط القطاع الخاص لتشمل مشاريع القطاع العام التي يمكن إدارتها وفق الأنظمة التجارية والمالية. بيد أن هذه السياسة لا تحظى بالتأييد الشعبي لوجود غموض كبير في إدارتها وافتقارها إلى الشفافية وتجاوزها حدود خصخصة القطاعات الحكومية إلى خصخصة ممتلكات الدولة. وشكلت عمليات الخصخصة بيئة مناسبة للفسادين بسبب وجود ظاهرة تضارب المصالح في العديد من السلطات التنفيذية فيا البلدان العربية وغياب أو ضعف الرقابة البرلمانية ونقص التشريعات.

يرى برلمانيون عرب ضد الفساد أن عملية الخصخصة (التفويت) تحتاج إلى توفير شروط أساسية، منها: قاعدة قانونية

سياسات مختلفة لتكليف رئيس الحكومة في المغرب

من الناحية الدستورية هناك ربط بين نتائج الانتخابات وبين تأليف الحكومة، حيث ينص الدستور على ضرورة تأييد الأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس النواب لبرنامج الحكومة حتى تنال الثقة وتنتقل في عملها الرسمي. ولكن من الناحية الدستورية أيضاً ليس هناك ما يلزم الملك بأن يعين الوزير الأول (رئيس الحكومة) من الحزب الذي فاز بالمرتبة الأولى في الانتخابات التشريعية، لأن حقه في تعيين الوزير الأول والوزراء وفي إعفاءهم من مهامهم مطلق وغير مقيد إلا بالإمكانية المعطاة للوزير الأول في اقتراح أسماء الوزراء على الملك.

وعلى هذا الأساس، فقد اختلفت الممارسة المتبعة في هذا المجال من تجربة انتخابية إلى أخرى. فخلال الانتخابات التشريعية التي جرت عام ١٩٩٧ تم تعيين وزير أول من الحزب الذي حصل على المرتبة الأولى، وفي الانتخابات التشريعية لعام ٢٠٠٢، جرى تعيين وزير أول تكنوقراطي (غير منتمي لأي حزب)، لكن في الانتخابات التشريعية الأخيرة (انتخابات ٢٠٠٧) عاد الملك ليتبع "المنهجية الديمقراطية"، حيث تم تعيين الوزير الأول من الحزب الذي جاء في المرتبة الأولى على مستوى نتائج الانتخابات. ولكن ذلك لم يمنع من أن تضم الحكومة عدداً من الوزراء "التكنوقراط" (غير المنتمين حزبياً).

يقوم النظام الاقتصادي في أغلب الدول العربية على أساس مبدأ الاقتصاد الحر. لكن القوانين المطبقة تجيز إنشاء شركات عامة تنظم بقانون. فيما لم تشر السياسات الوطنية الاقتصادية إلى تدخل مباشر في السوق وذلك انسجاماً مع القواعد الدستورية، توفر الحكومة وسائل مراقبة على القطاعات أو المجالات التي تم خصصتها «التفويت بها». لكن أغلب الدول العربية لم تصدر أو تفعل تشريعات في مجال المنافسة ومنع الاحتكار؛ فقد صدر قانون المنافسة في تونس عام ١٩٩١، وفي الجزائر عام ١٩٩٥، وفي المغرب واليمن عام ١٩٩٩، وفي الأردن عام ٢٠٠٠ و ٢٠٠٢، وفي فلسطين هنالك مسودة مشروع قانون للمنافسة ومنع الاحتكار.

يتولى القضاء الإداري في البلدان العربية مهمة التدقيق في القرارات الإدارية، لكن بنية هذا القضاء تختلف من دولة إلى أخرى، ففي بعض البلدان توجد ثلاثة درجات للتقاضي كمصر والمغرب، وفي بلدان أخرى توجد درجة واحدة كفلسطين والأردن. كما أن محاكم القضاء الإداري في بعض البلدان منفصلة عن الجهاز القضائي النظامي الذي ينظر في القضايا الجنائية والمدنية، وبلدان أخرى تعتبر محكمة أو دائرة من ضمن المحاكم العادية كالمحكمة الكلية في الكويت ومحكمة العدل العليا في فلسطين.

أخذ المشرع العربي بثلاثة أنواع من القضاء الدستوري. الأول، انشاء محكمة دستورية منفصلة عن الجهاز القضائي النظامي، يجري العمل بها في بلدان المشرق العربي مثل: مصر، فلسطين، والكويت. والثاني، تأسيس مجلس دستوري وهو هيئة سياسية تتمتع بصلاحيحة التدقيق، ويمارس رقابة مسبقة على مشاريع القوانين ورقابة لاحقة على تنفيذها بعد اقرارها من قبل السلطة التشريعية ويجري العمل به في دول المغرب العربي ولبنان. والثالث، منح المحكمة العليا صلاحية انشاء دائرة فيها، كاليمين والأردن، للنظر في دستورية القوانين في حال رفع إليها اعتراضات وطعون في القوانين.

أشارت التقرير الوطنية المشاركة في هذا التقرير إلى وجود اختلاف في النصوص القانونية فيما بينها بما يتعلق بمعاينة من يتمتع عن تنفيذ الأحكام القضائية، وقد يعود هذا الاختلاف إلى قدم التشريعات المنظمة للسلطات التشريعية والدساتير بحيث وضعت إبان الاستقلال؛ ففي فلسطين^(٥) والكويت^(٦) تنفق التشريعات على معاينة من يتمتع عن تنفيذ أو يعطل تنفيذ الأحكام القضائية، وتنص بالحبس والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة. أما في الأردن فيحظر التدخل أو التأثير على السلطة القضائية وفقاً لأحكام المادة ١٠١ من الدستور «المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونها». كما نصت المادة ٢٢٣ من قانون العقوبات على أن «كل من وجه التماساً إلى قاضي كتابة أم مشافهة محاولاً بذلك أن يؤثر بوجه غير مشروع في نتيجة إجراءات قضائية عوقب بالحبس لمدة لا تتجاوز الشهر أو بغرامة لا تزيد على عشرة دنانير أو بكليتي

لعملية الخصخصة؛ وسياسة واضحة ومعلنة في هذا المجال؛ وضمان قيام منافسة حرة مدعومة بإجراءات شفافة، ووجود جهاز مركزي ذي كفاءة عالية متمتع بالمرونة والاستقلالية اللازمتين لاتخاذ قرارات مناسبة تتصف بالشفافية والمسؤولية.

كما يؤكد برلمانيون عرب ضد الفساد على أن تكون الهيئات المنظمة (المشرفة) للخصخصة أو المشرفة على المنافسة مستقلة عن الحكومة، وأن يتم المصادقة على تعيينها من قبل البرلمان، وأن تتمتع باستقلال مالي وإداري لتحقيق الغاية الوظيفية من إنشائها، بحيث لا تكون مركزاً للفساد والمحاباة وسوء الإدارة. وأن تخضع جميع قراراتها للتدقيق القضائي بغض النظر عن طبيعة تلك القرارات، سواء أكانت إدارية أم قضائية، وفق أحكام القانون التي أنشئت على أساسه.

٣- السلطة القضائية

يؤدي القضاء المستقل والنزيه والعاقل دوراً فاعلاً في المساعي الرامية إلى قيام حكومة عادلة ونزيهة ومنفتحة ومسؤولة. فمبدأ الفصل بين السلطات يتجلى في قيام سلطة قضائية قادرة على مراقبة السلطات الأخرى حيث تهيمن الأحزاب السياسية على السلطتين التنفيذية والتشريعية في آن معاً. لذا يمثل استقلال السلطة القضائية معياراً أساسياً لمبدأ الفصل بين السلطات في النظام الديمقراطي. وفي هذا النظام تعد السلطات الدستورية السياسية مسؤولة أمام الشعب بصفة أساسية، في حين أن السلطة القضائية تعد مسؤولة أمام قيم سامية وأمام معايير النزاهة القضائية التي يجدها القانون نفسه.

تشير التقارير الوطنية للدول المشاركة في هذا التقرير إلى أن التشريعات الناظمة للسلطة القضائية لم تشهد خلال عامي ٢٠٠٩ / ٢٠١٠ تغييرات أو تعديلات جوهرية. وتشدد نصوص الدساتير والقوانين الناظمة لعمل القضاء في العالم العربي على وجوب استقلالية السلطة القضائية وعدم تسييسها، إذ لا يجد من استقلالها أي قيد لا ينص عليه الدستور، وأن القضاة مستقلون، ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة. وأن القضاة غير قابلين للعزل، ويجري تعيينهم ونقلهم وانتدابهم وترقيتهم ومسئولتهم وفق القوانين المطبقة؛ بحيث يتم تعيين القضاة من قبل رئيس الدولة بناءً على تنسيب/ إقتراح مجلس القضاء الأعلى.

(٥) صدر القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية وكذلك قانون السلطة القضائية عام ٢٠٠٢.

(٦) صدر القانون رقم ٩ المعدل لبعض أحكام القانون الجزائي عام ١٩٩٦.

وفقاً لنتائج الانتخابات، التي تعتبر محاسبة لحكومة الحزب الحاكم. كما أنها تجعل الأحزاب السياسية تؤدي دوراً محورياً في جعل المعارضة منظمة؛ فممارسة الحريات والحقوق السياسية لا يمكن تحقيقها من دون تنظيم، و الأحزاب السياسية هي التي تتولى ذلك التنظيم. ويمكن لهذه الأحزاب السياسية أن تلعب دوراً مهماً في مكافحة الفساد. فالتنافس بين الأحزاب بحرية ونزاهة يمكن الشعب من محاسبة ومحكمة الحكام الفاسدين، ويعكس مدى حرية الرأي والتعبير السائد في المجتمع.

وقد لوحظ خلال عامي ٢٠٠٩ - ٢٠١٠ أن عدداً من الأحزاب والتنظيمات السياسية تلجأ إلى إثارة قضايا الفساد، كمادة تحريضية ضد الخصوم السياسيين، وتطالب هذه القوى السياسية في جميع نشراتها وبياناتها بمكافحة الفساد، غير أن هذا الموضوع لا يشكل سياسة عامة مستمرة مبلورة في إطار خطة عمل أو أولوية في أجندة عملها اليومية، وإن كان بعض الأفراد النشطاء في بعض هذه الأحزاب يهتمون بقضايا الفساد ويلاحقونها، سواء من خلال البرلمانات أو التنظيمات الشعبية والمؤسسات التابعة لهذه الأحزاب أو من خلال الكتابة والمشاركة في الندوات.

العقوبتين». أما في اليمن فتشير المادة ١٣٩ من قانون العقوبات إلى معاقبة كل من دعا أو حرض على عدم تطبيق القوانين النافذة أو الالتزام بها بالحبس لمدة لا تزيد على ثلاث سنوات.

نظرياً لا توجد نصوص قانونية تميز تعطيل دور السلطة القضائية في حالة الطوارئ، على الرغم من أن قوانين الطوارئ تميز اتخاذ تدابير استثنائية لحفظ النظام العام، وبموجب هذه التدابير يتم تجاوز المؤسسات القضائية باعتبار النيابة العامة جزء من المؤسسة القضائية. فيما تنص معظم القوانين التي أجازت إنشاء المحاكم العسكرية علناً اختصاص هذه المحاكم هو النظر في القضايا الأمنية والعسكرية ولا تختص في النظر بقضايا مدنية. لكن في بعض البلدان كالأردن تنظر محكمة أمن الدولة بقضايا أمن الدولة والجرائم الاقتصادية، وفي فلسطين يخضع مدنيون للقضاء العسكري وبخاصة الموقوفين على خلفية سياسية نتيجة للانقسام السياسي الحاصل بين الضفة الغربية وقطاع غزة.

أ- غياب الديمقراطية يجذر الفساد

يؤكد برلمانيون عرب ضد الفساد بحكم خبرتهم العملية أهمية وضوح صلاحية كل سلطة، وسلاسة العلاقة وانسجامها ووضوحها بين السلطات الثلاث، واحترام كل منها لصلاحيات الأخرى ودورها، والقبول بمبدأ الرقابة المتبادلة في أي نظام سياسي ديمقراطي سواء كان رئاسياً، أو برلمانياً أو ملكياً دستورياً، وتشترط لفعاليتها وتطبيقها وجود إرادة سياسية لدى أقطاب هذه السلطات لاحترام القواعد والتشريعات الدستورية والقانونية النافذة لعمل السلطات الثلاث، الأمر الذي يوفر بيئة عمل تحترم المواطن والقانون والنظام وتخشي المساءلة والمحاسبة والعقاب، مما يقلل فرص تفشي الفساد. والعكس صحيح أي أن عدم توافر إرادة سياسية باحترام مبدأ الفصل بين السلطات أو عدم توزيع متوازن للصلاحيات أو ضعف الرقابة المتبادلة بين السلطات يولد بيئة وظروف تزيد من استفحال الفساد في المجتمع والدولة.

ب - احترام التعددية السياسية عامل حاسم لمكافحة الفساد

يتوقف نجاح محاربة الفساد على مدى تطبيق مبدأ التداول السلمي للسلطة، إذ يقوم هذا المبدأ على التسليم بإمكانية تبادل مواقع المسؤولية بين الحكومة والمعارضة، وذلك

مبادرات داخل الأحزاب المغربية لتعزيز النزاهة والشفافية
تم تسجيل عدة مبادرات حزبية لتعزيز النزاهة والشفافية داخل الأحزاب المغربية خلال العامين السابقين منها:

١- لجان للنزاهة والشفافية في الأحزاب:

انشأ حزب العدالة والتنمية "لجنة النزاهة والشفافية". وأسس حزب الأصالة والمعاصرة "لجنة الأخلاقيات"، مهمتها "وضع القواعد والتوصيات التي لها علاقة بالالتزام بسلوكيات النزاهة والشفافية، إرساء قيم التأطير الضروري لأعضاء الحزب الذين يمارسون المهام الجماعية، القيام بالتحريات عن مدى التزام ممثلو الحزب أثناء ممارسة مهامهم بقواعد النزاهة والشفافية".

٢- وضع مدونات سلوك ومواثيق للنزاهة والشفافية:

قيام بعض الأحزاب كالحزب الاشتراكي الموحد و حزب العدالة والتنمية بوضع "مدونات سلوك" أو "مواثيق للنزاهة والشفافية" خاصة إما بأعضائها ككل، أو ممثليها.

٣- اختيار أحزاب تنص قوانينها الأساسية و الداخلية مقتضيات الشفافية والنزاهة.

٤- اتخاذ قرارات تأديبية بحق بعض أعضائها لتورطهم في قضايا فساد تتعلق بالانتخابات، إذ قررت "لجنة الأخلاقيات بحزب الأصالة والمعاصرة"، خلال شهر شباط/ فبراير الماضي طرد ٣٣ منتخبا باسم الحزب (ضمنهم ثلاثة برلمانيين).

٥- فتح تحقيق مع أحد منتخبيه لاتهامه بالفساد. يتعلق الأمر هنا بحزب العدالة والتنمية الذي ألف لجنة للتحقيق الموازي في "فضية العمدة السابق لمدينة مكناس"، حيث ورد اتهامه بارتكاب تجاوزات في تقرير للمفتشية العامة للإدارة الترابية (جهاز رقابة تابع لوزارة الداخلية الوصية على الجماعات المحلية).

الفصل الثاني:
ضعف الإرادة السياسية في
مكافحة الفساد

ضعف الإرادة السياسية في مكافحة الفساد

مقدمة

كما أن المبادرات التي اتخذتها بعض الحكومات العربية خلال عامي ٢٠٠٩-٢٠١٠ لم تتابع بخطوات عملية جدية، فما زالت حالة التردد سائدة لدى الجهات المسؤولة في تقديم المسؤولين الكبار المشتبه بتورطهم في قضايا فساد إلى القضاء، وما زالت حالة الضعف والمماطلة والتسويف غير المبرر في مساءلة وملاحقة فعلية وجادة تجاه بعض الأشخاص المشتبهين مستمرة، الأمر الذي أنتج انطباعاً سلبياً لدى المواطن العربي عن حالة الفساد ومصداقية الاجراءات المتخذة وانعدام الثقة في المسؤولين.

وعلى الرغم من وجود بعض المحاولات، أظهرت التقارير الوطنية، كما هو الحال في المغرب، اعتماد الحكومة المغربية "خطة عمل" لتحسين الأخلاق العامة ومحاربة الرشوة انطلقت عام ٢٠٠٦، وتقوم على ستة مرتكزات أساسية، هي: (١) ترسيخ القيم الأخلاقية بالإدارة، (٢) تعزيز الإطار المؤسسي للوقاية من الرشوة، (٣) تكريس مبدأ الشفافية والنزاهة في تدبير الصفقات العمومية وتنفيذها، (٤) تطوير أنظمة المتابعة والمراقبة والتدقيق، (٥) سد بؤر ومواطن الرشوة، من خلال تبسيط المساطر (الإجراءات) الإدارية ودعم الإدارة الإلكترونية، (٦) التربية والتوعية. وفي الأردن أطلقت هيئة مكافحة الفساد تحية عام ٢٠٠٨ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. وفي اليمن انتهت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد من وضع "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد" وتم اطلاقها في مؤتمر صنعاء المنعقد في ٢٦-٢٧ تموز/ يوليو ٢٠١٠، أما في فلسطين أبدت الحكومة قبولاً مبدئياً لأهمية إنجاز الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وأصدرت قراراً رسمياً بتشكيل فريق وطني لهذه المهمة، ولكنها لم تعتمد خطة رسمية لمكافحة الفساد ٢٠٠٩-٢٠١٠.

كما لم تحظ هذه الخطط والمبادرات بحملات إعلانية أو اجراءات رسمية لرفع مستوى وعي المجتمع لأهمية المحافظة على المال العام ومحاربة الآفات التي تزيد من انتشار الفساد مثل الرشوة والواسطة والمحسوبية والتكسب الوظيفي (الكسب المادي).

وعلى الرغم من أن البرامج الانتخابية لمعظم الأحزاب في البلدان العربية المعلنة عامي ٢٠٠٩-٢٠١٠ أكدت على ضرورة مكافحة الفساد، إلا أنها لم تبلور جهداً مشتركاً لمكافحة الفساد وتم استغلال هذه المسألة في "المرادبات" السياسية. كما أنها بقيت منشغلة في المنافسة السياسية من دون اعطاء قضية

تعد الإرادة السياسية أهم عامل لضبط عملية الفساد ومكافحته، أي من دونها تبقى العملية محصورة ضمن محاولات شخصية أو دون حماية وغطاء سياسي من قيادات الدولة العليا ومن الأطراف المؤثرة في الحكم كالأحزاب السياسية المتنافسة.

أشارت معظم الحكومات العربية في بيانها وبرامجها عام ٢٠٠٩-٢٠١٠ إلى رغبتها في مكافحة الفساد بوصفه مسألة ذات أولوية في عملها لإنجاز عملية الإصلاح الإداري والمالي، التي تميزت بها الجهود الدولية والمحلية للإصلاح في المنطقة في العقد الأخير، الناجمة عن الضغوط الداخلية والإقليمية أو بسبب الالتزامات الدولية سواء المتعلقة بتطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أو المتعلقة بالحصول على القروض والمساعدات من الدول المانحة.

لكن هذه النوايا والرغبات لم تترجم إلى خطط وطنية معلنة في عدد كبير من البلدان العربية وبقيت مجرد بيانات للحكومة فقط. والفساد آفة لا يمكن السكوت عنها حين تستشري في المجتمع، بل يجب مكافحتها بكل الوسائل الممكنة من خلال وضع السياسات والتدابير والإجراءات الضرورية بما فيه تطبيق أحكام القوانين المتعلقة بالمحافظة على المال العام.

على الرغم من بعض الجهود والمبادرات التي قامت بها بعض الحكومات العربية، والتي توجت بتوقيع عدد كبير منها على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إلا أن الإرادة السياسية الصادقة والجادة لمكافحة الفساد ما زالت موضع شك، حيث يمكن ملاحظة غياب الإرادة السياسية والتغاضي عن تطبيق الاتفاقية. ويتجلى ذلك من خلال عدم اتخاذ تدابير وقائية شاملة أو تأديبية جادة بحق الفاسدين وبخاصة من هم على علاقة مباشرة أو غير مباشرة مع بعض أقطاب النظام. ومن الأمثلة على ذلك: عدم اقرار قوانين مكافحة الفساد؛ افرار قوانين الإثراء غير المشروع من مضمونها؛ عدم وجود أو نقص التشريعات الخاصة بحماية شهود الفساد، وعدم إنشاء الوكالة الوطنية المستقلة لمكافحة الفساد في عدد من البلدان العربية.

سلم إلى الأمين العام للأمم المتحدة عام ٢٠٠٥. وتم تأكيد إلتزام الحكومة مرة ثانية في شهر آب/ أغسطس ٢٠٠٧.^(٧)

وقد شكلت أحكام الاتفاقية الدولية برنامج عمل لعدد واسع من البرلمانيين والمسؤولين الحكوميين ونشطاء المجتمع المدني في إعداد وصوغ استراتيجيات وطنية لمكافحة الفساد في عدد من البلدان العربية مثل الأردن والمغرب واليمن وفلسطين.

<http://www.aman-palestine.org/UNCAC/palestine.htm> (٧)

مكافحة الفساد الاهتمام اللازم، والذي من دونه لن يتم بلورة إرادة سياسية وطنية للتصدي لظاهرة الفساد ومحاربتها. ويشكك الجمهور بمصداقية قيادة الأحزاب والتنظيمات السياسية في مكافحة الفساد، بل إن معظم استطلاعات الرأي تشير إلى أن الجمهور يتهم الأحزاب نفسها بالفساد ويشكك في رغبة قياداتها في مكافحته.

وعلى الرغم من أن الأحزاب السياسية الرئيسية وبعض منظمات المجتمع المدني في العالم العربي متفقة ضمناً على أهمية وضرة مكافحة الفساد، إلا أن هذا التوافق لا يجد صداه في أعمال مشتركة لمكافحة الفساد ولا يجد له طريقاً إلى البرلمان بمجهود منسق ومخطط ومدروس للتعاطي مع قضايا الفساد وإعطائها الأولوية. وحتى الرغبات المعلنة في الكثير من المناسبات من قبل القوى المؤثرة في المجتمع والدولة بضرورة مكافحة الفساد لا تجد لها ترجمة عملية لا من خلال جهد مشترك ولا فردي.

١- التوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمصادقة عليها

قامت منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد» ومن خلال فروعها الوطنية في العديد من البلدان العربية بدور فعال من أجل حث الحكومات للتوقيع على الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، والمصادقة عليها بالطرق الدستورية المطبقة في كل بلد.

استمرت الجهود من أجل المصادقة على الاتفاقية ، فقد صادقت عليها ثلاث دول في نهاية عام ٢٠٠٨ وفي عام ٢٠٠٩ وهي (البحرين وتونس ولبنان)، وبلغ عدد الدول العربية الموقعة على الاتفاقية ١٨ دولة، صادقت عليها ١٥ دولة وثلاث دول لم تصادق، ودولتين لم توقع على الاتفاقية وفقاً للجدول المرفق. فيما لا يسمح وضع فلسطين في القانون الدولي التوقيع على الاتفاقية الدولية باعتبارها سلطة لم ترتق بعد إلى مرتبة دولة في هيئة الأمم المتحدة في الوقت الحالي (أكثر من مراقب وأقل من دولة)، ولكن ارتأت مؤسسة أمان (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة) وبالتشاور مع السلطة الوطنية الفلسطينية، أن تبادر السلطة إلى الإعلان عن استعدادها للالتزام بأحكام الاتفاقية من جانب واحد، وذلك من خلال إعلان رسمي باسم رئيس الوزراء

جدول رقم (١)

الدول العربية حسب تاريخ التوقيع والمصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد^(٨)

الرقم	اسم الدولة	تاريخ التوقيع	تاريخ المصادقة
١	الأردن	٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣	٢٤ شباط/فبراير ٢٠٠٥
٢	الإمارات	١٠ آب/أغسطس ٢٠٠٥	٢٢ شباط/فبراير ٢٠٠٦
٣	البحرين	٨ شباط/فبراير ٢٠٠٥	٢٢ تشرين ثاني/نوفمبر ٢٠٠٩
٥	تونس	٣٠ آذار/مارس ٢٠٠٤	٢٣ أيلول / سبتمبر ٢٠٠٨
٦	الجزائر	٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣	٢٥ آب/أغسطس ٢٠٠٤
٧	جيبوتي	١٧ حزيران/يونيو ٢٠٠٤	٢٠ نيسان/إبريل ٢٠٠٥
٨	السعودية	٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤	لم تصادق
٩	السودان	١٤ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥	لم تصادق
١٠	سوريا	٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣	لم تصادق
١١	الصومال	لم توقع	لم توقع
١٢	العراق	---	٣٠ آب /أغسطس ٢٠٠٧
١٣	عُمان	لم توقع	لم توقع
١٤	فلسطين	غير مؤهلة للتوقيع	غير مؤهلة للتوقيع
١٥	قطر	١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥	٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧
١٦	الكويت	٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣	٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦
١٧	لبنان	---	٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨
١٨	ليبيا	٢٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣	٧ حزيران/يونيو ٢٠٠٥
١٩	مصر	٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣	٢٥ شباط/فبراير ٢٠٠٥
٢٠	المغرب	٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣	٩ أيار/مايو ٢٠٠٧
٢١	موريتانيا	---	٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦
٢٢	اليمن	١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣	٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥

(٨) برنامج إدارة الحكم في الدول العربية
<http://www.undp-pogar.org/arabic/countries/compare.aspx?t=13>
 بالإضافة الى المواقع الالكترونية للبرلمانات العربية.

الفصل الثالث:
تقييم الاجراءات والتدابير
المتخذة لمكافحة الفساد

تقييم الاجراءات والتدابير المتخذة لمكافحة الفساد

أولاً: الوظيفة العامة عدم استقلالية المؤسسات الرقابية واستمرار الوساطة والمحسوبية في التوظيف والترقيات

تتكون الدولة من مجموعة من المرافق الإدارية، المناطق بما تأدية الخدمات العامة للمواطنين، بصرف النظر عن انتماءاتهم السياسية والحزبية والدينية والقبلية. ويشير الواقع العربي إلى أن دول عربية عديدة لاتزال مرافقها الإدارية تخضع لأشكال متعددة للنفوذ السياسي للحاكم، والنفوذ القبلي ونفوذ جماعات الضغط. كما أن الدولة الوطنية في ظل الحزب الواحد ما زالت تعتمد المحاباة عند منح أو تولي المسؤوليات والوظائف في المرافق الإدارية لهذه الدول.

أشارت التقارير والدراسات الوطنية إلى وجود آليات متعددة للتوظيف في المؤسسات الحكومية في الدول العربية، منها ما ينشئ مؤسسة عامة للخدمة المدنية مثل «مجلس الخدمة المدنية» أو «ديوان الموظفين» يشارك بنسب متفاوتة في عملية التوظيف في القطاع العام سواء بالاعلان عن الوظائف أو اجراء المقابلات للمتقدمين لهذه الوظائف (مثل الأردن) أو بالمشاركة في إجراء المقابلات (فلسطين). كما أن دول أخرى يتولى الوزير أو رئيس المؤسسة مسؤولية اتخاذ القرار بشأن اجراءات التعيين بالمغرب.

وأشارت التقارير إلى استمرار وجود ظاهرة الوساطة والمحسوبية على أسس سياسية أو حزبية أو عشائرية أو مناطقية، في العديد من البلدان العربية، في تولي الوظائف أو الترقيات على الرغم من وجود تشريعات لا بأس بها تعتمد مبدأ النزاهة والشفافية. ويعود السبب الرئيس إلى عدم استقلالية وحيادية المؤسسات والهيئات المناطق بما هذه المهمات.

إن اشكالية استقلالية المؤسسات المشرفة على الخدمة المدنية «ديوان الموظفين» تبقى متعددة لأسباب منها: (١) تبعيتها للحكومة الأمر الذي يفقدها خاصية الاستقلالية أو قدرتها على اتخاذ قرارات قد تخالف رغبة الوزراء أو رئيس الوزراء، (٢) غياب تحصيل رئيس الهيئة سواء بعدم قدرة مجلس الوزراء أو

رئيس الوزراء على اقالته من دون وجود أسباب مقنعة، أو تحديد مدة زمنية محددة لتولي هذه الوظيفة يمنع اخفاء خدماته إلا بقرار من مجلس النواب وفقاً لأغلبية خاصة، (٣) عدم تبعية ديوان الموظفين لمجلس النواب من ناحية تقديم الديوان للتقرير السنوي.

ينظم تولي الوظائف في القطاع العام «الخدمة المدنية» قانون الخدمة، على اختلاف التسميات، واللوائح التنفيذية المرافقه له، وفي مجملها لا تشير إلى تجريم جميع أشكال الفساد كالوساطة والمحسوبية واستغلال الوظيفة العامة. تشير بعض قوانين الخدمة المدنية إلى بعض الجرائم كالرشوة، وتحيل إلى قانون العقوبات «القانون الجنائي» فرض بعض العقوبات الخاصة بالجرائم المتعلقة بمخالفة قوانين الخدمة المدنية. كما أن جميع الدول لم تقم بشكل جدي، كما أشارت الدراسات الإقليمية ٢٠٠٩-٢٠١٠، بتبني مدونات سلوك للمستخدمين في الوظيفة العامة، وإن توافرت فتبقى من دون تطبيق أو تدريب للموظفين على ممارستها.

مقتطف من تقرير الفساد ومكافحته في فلسطين لعام

٢٠٠٩

التقرير السنوي الثاني للإنتلاف من أجل النزاهة والمساءلة

أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني بتاريخ ٢٠٠٩/٣/٣٠ القرار رقم (١٢/١٠١/٢) بشأن المصادقة على مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة، والطلب من كافة الجهات المختصة تنفيذ القرار والعمل بموجبه اعتباراً من تاريخه. ولكن من الناحية العملية لم يترجم هذا القرار حتى اليوم إلى عمل يومي في حياة الموظف العام، حيث لم يتم طباعة المدونة وتوزيعها على الموظفين وتحديد الجهة المسؤولة عن المتابعة والتدريب والمحاسبة في ضوءها. بالرغم من أن نقابة العاملين في الوظيفة العامة قد وقعت على مدونة سلوك خاصة بالعاملين منذ عام ٢٠٠٨.

عملياً ما زالت الوظيفة المدنية في أغلب البلدان العربية تعاني بأشكال متفاوتة، من إشكاليات عديدة، كما ظهر في العديد من التقارير الوطنية التي جرى اعتمادها لإعداد هذا التقرير، وتتمثل

إلا أن هذه الاجراءات كما ظهرت نهاية عام ٢٠١٠ ما زالت عملياً غير مطبقة، الأمر الذي أدى إلى ظاهرة تضارب المصالح في معظم الدول العربية؛ حيث لوحظ التداخل بين عدد لا بأس به من موظفي القطاع العام مع موظفي القطاع الخاص بصورة مباشرة في بعضها وغير مباشرة في بعضها الآخر، وبخاصة ماسة إلى تشريع موحد يتضمن الأحكام اللازمة للحيلولة دون تضارب المصالح في القطاعات كافة، بحيث يوضح هذا التشريع مفهوم وحالات تضارب المصالح والفئات المخاطبة بأحكامه، ووسائل تجنبه، والعقوبات الجزائية و الإدارية المترتبة على وقوعه.

تتعارض المصالح حين تتأثر موضوعية واستقلالية قرار موظف عام بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تحميه شخصياً أو تم أحد أقربائه أو أصدقائه المقربين، أو حين يتأثر أداءه وظيفته باعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة. بهذا المعنى يتحمل الموظف العام مسؤولية ضمان عدم وجود أي تعارض للمصالح في الأعمال التي يؤديها. ففي العديد من الحالات لا يكون تعارض المصالح ظاهراً للعيان، أو معروفاً في المجتمع المحيط بالموظف.^(٩) لكن ما زالت القوانين المتعلقة بالحد من الفساد قاصرة عن تحديد بعض أشكال تضارب المصالح كتوظيف الأقارب والأصدقاء، ومنح عقود لأصدقاء أو لشركات يمتلكها أقارب أو أصدقاء. كما أنه ليس معمولاً في العديد من الدول العربية بمبدأ عدم جواز الانتقال الفوري لبعض موظفي القطاع العام إلى العمل في القطاع الخاص إلا بعد إنقضاء فترة زمنية من تركهم الوظيفة. أي لا يسمح لموظف حكومي تولي منصب في مؤسسة خاصة كانت تربطه علاقة عمل معها أثناء خدمته بحكم وظيفته الحكومية، إلا بعد تركه العمل في القطاع العام.

غالباً، ووفقاً للتقارير الوطنية، لا يوجد قانون خاص بمسألة تضارب المصالح في معظم الدول العربية، ولكن يوجد بعض المقتضيات المتفرقة في بعض النصوص القانونية، وبخاصة تلك التي تنص على «حالات التناهي» في ممارسة بعض المهام لتجنب تضارب المصالح الشخصية مع المصلحة العامة.

أهمها في:

- وجود تدخلات غير مشروعة في عمليات التوظيف والترقيات في الخدمة المدنية، كتدخل بعض أصحاب النفوذ في الحكم ومسؤولي التنظيمات السياسية أو الجهوية لصالح أشخاص ينتمون لها بصرف النظر عن الحاجة الوظيفية والمؤهلات والخبرة العملية.
- التمييز في التعيين بالوظيفة العامة وذلك بناءً على الانتماء السياسي و/أو العشائري و/أو الجهوي.

الواسطة في الكويت

في الواقع العملي تشهد الساحة الكويتية ضغوطاً سياسية من قبل بعض النواب أعضاء مجلس الأمة أو غيرهم للتوسط أو المحاملة ولكن بصورة محدودة. وهي تندرج ضمن مظاهر الفساد الإداري ومخالفة القوانين مخالفة مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة والترقي فيها. وتمثل محسوبية من الوسيط وإساءة استغلال الوظيفة ممن استجاب للوساطة وحقق المحسوبية.

- عدم توافر نظام أو سياسة معلنة وواضحة يتم اتباعها في الترقيات الوظيفية والخاصة بكبار الموظفين، وإنما تتم هذه الترقيات في معظم الأحيان لاعتبارات سياسية، وذلك في ظل غياب معايير النزاهة والشفافية المعتمدة والمعلنة.
- خضوع الجهات المشرفة على "ديوان الموظفين" لتأثير أصحاب السلطة والنفوذ.
- عدم اقدم ديوان الخدمة المدنية في العديد من البلدان العربية على رفع تقريره إلى مجلس النواب ومجلس الوزراء بصورة دورية حول واقع الوظائف العامة ولا يتم نشره، مما يضعف عامل الشفافية في هذا المجال.

ثانياً: إجراءات تجنب تضارب المصالح

على الرغم من أن الالتزامات التي يتعين على الدول الاعضاء تنفيذها بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تتضمن اعتماد وتفعيل أنظمة تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح وعلى الرغم من توافر بعض النصوص في العديد من التشريعات العربية التي تتطلب العمل بالاجراءات والتدابير التي تحقق ذلك،

(٩) انظر: منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، ط ١ (بيروت: منظمة الشفافية الدولية؛ المركز اللبناني للدراسات، ٢٠٠٥)، ص ٢٠١.

تحمي استخدام المعلومات السرية وغير السرية التي حصل عليها الموظف بحكم وظيفته، أو جواز تمثيل الحكومة بأجر، أو العضوية في مجالس إدارة شركات خاصة، أو ضرورة الإبلاغ عن وجود مصلحة شخصية للمسؤول عند اتخاذ قرار بشأن عام.

مرصد تعزيز الأخلاقيات في الجمارك بالمغرب

أحدثت إدارة الجمارك في المملكة المغربية مرصد لتعزيز الأخلاقيات، كما وقعت بروتوكول مع الاتحاد العام للمقاولات بالمغرب وجمعية ترانسبرانسي المغرب يهدف إلى "تحليل مستوى التزام واحترام الجمارك لقواعد السلوك والأخلاقيات". كما أن هناك فريق بالأخلاقيات في الميدان الجمركي يدرس في معهد الجمارك،.

١- المشتريات والعطاءات الحكومية

أشارت التقارير الوطنية إلى وجود إطار قانوني لتنظيم المشتريات الحكومية، قانون العطاءات العامة للأشغال الحكومية و/أو قانون اللوازم العامة أو قانون الصفقات العمومية أو المناقصات والمزايدات في جميع البلدان العربية، إلا أنه لا يزال هناك العديد من الثغرات التي أثرت في شفافية ونزاهة عمليات المشتريات الحكومية، منها: عدم توافر قوانين تحول دون تضارب المصالح لأعضاء لجان العطاءات، إضافة إلى عدم وجود مدونات سلوك خاصة بهم، كما حلت هذه التشريعات من عقوبات رادعة لكل من يتلاعب في العقود الإدارية أو يسيء استخدام موقعه أو لا يقوم بالإبلاغ عن جرائم الفساد التي تحصل في العطاءات العامة والعقود الإدارية.

عملت بعض الدول العربية عامي ٢٠٠٩-٢٠١٠ على تطوير قوانين المناقصات والمزايدات، وتحسين شفافية الإجراءات. لكن ما زال الانطباع العام لدى الجمهور أن الرشوة والواسطة والمحسوبية ما زالت تؤثر في قرارات العطاءات العامة والمشتريات الحكومية، وبخاصة عندما يتعلق الأمر بمنح الامتيازات أو إدارة الموارد العامة أو المشتريات المتعلقة بالأمن.

النصوص الخاصة بتضارب المصالح في البحرين

لا يوجد في البحرين قانون خاص بتضارب المصالح، إلا أن هناك نصوص في بعض القوانين واللوائح والأنظمة حول ذلك، مثلاً اللائحة الداخلية لكل من مجلس النواب والشورى تشتملان على ثلاث مواد في كل لائحة (بنفس الصيغة) تمنع تضارب المصالح وضرورة الإعلان والإفصاح عن تلك المصالح (المواد ١٨٨-١٨٩-١٩٠ من لائحة مجلس النواب) و (المواد ١٥٩-١٦٠-١٦١ من لائحة مجلس الشورى) وفيما يتعلق بالجهاز الحكومي (السلطة التنفيذية) فإن قانون الخدمة المدنية رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٦ لا يسمح للموظف العام أن يزاول شخصياً أو بواسطة آخرين العديد من الأعمال منها المقاولات والتجارة أو أن يكون له مصلحة في أعمال أو مناقصات لها صلة بوظيفته (فالمادة ٥٨ من قانون الخدمة المدنية تنهي على "إثمة" ولا يجوز للموظف أن يزاول بنفسه أو عن طريق آخرين الأعمال التالية:- أ- شراء عقارات أو منقولات مما طرحه السلطات القضائية أو الإدارية للبيع، إذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته. ب- مزاوله أي أعمال تجارية. ج- أن يكون عضواً في مجلس إدارة شركة مساهمة دون إذن حق السلطات المختصة. د- أن يكون له مصلحة في أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته. هـ- أن يستأجر أراضي أو عقارات بقصد استغلالها إذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله).

وفيما يتعلق بالسلطة القضائية فإن المادة (٢٧) من قانون السلطة القضائية تنص على: " أنه لا يجوز للقضاة وأعضاء النيابة العامة القيام بأي عمل تجاري أو أي عمل لا يتفق مع كرامة القضاء واستقلاله". أما من الناحية العملية فمن الصعب تجاوز هذه الضوابط وعدم احترامها علانية في ظل تبني القيادة السياسية لمبدأ النزاهة (رسمياً) ودعوتها لمكافحة الفساد، إلا أن تطبيقها مجازفياً قد يختلف ويتفاوت من موقع إلى آخر ومن سلطة إلى أخرى.

أشارت بعض دساتير الدول وقوانينها إلى بعض أشكال تضارب المصالح المطلوب تجنبها وبخاصة تلك المتعلقة بأعضاء البرلمان والوزراء، كاجتماع بين عضوية البرلمان والسلطة التنفيذية، والتعاقد مع الدولة، والعضوية في مجالس إدارة شركات تساهم الحكومة فيها. فيما لم تشر بعض القوانين العربية إلى

الممارسة العملية في إدارة الشأن العام في البلدان العربية ما زالت كما ظهرت في تقارير ودراسات الدول تخضع إلى تأثير ثقافة غير رافضة من حيث المبدأ لقبول الهدايا، وإن كانت تغلف أحياناً بأشكال تبدو كأنها شرعية، مثل الدعوات إلى مؤتمرات مجانية أو السفر، هناك حيز رفيع بين تقديم الهدايا وعرض الرشوة. وبصورة عامة ليس من السهل رشوة موظف عام علانية في العديد من البلدان العربية، إلا أن هناك حالات يتم فيها تقديم الرشوة على شكل هدية خاصة في مجال الخدمات، كخدمات الكهرباء والماء وغيرها من الخدمات البلدية، وهناك بعض المدراء والموظفين أو المستخدمين الذين يتمتعون بصلاحيات تقرير مصير بعض الخدمات يعمدون إلى تعطيها مقابل مكاسب شخصية لتنفيذها.

غياب تشريع خاص بالهدايا في اليمن

غفلت التشريعات السارية في اليمن عن تنظيم عملية قبول الهدايا في السلطات الثلاث وكذلك القطاع الخاص.

وأشارت التقارير الوطنية في العالم العربي ٢٠٠٩-٢٠١٠ إلى استمرار إفتقار البلدان العربية إلى أنظمة أو تعليمات تحدد آليات واجراءات قبول وتسجيل الهدايا الرسمية، التي يتم تبادلها ما بين المؤسسات الرسمية، أو حصول مسؤولين بصفتهم الرسمية على هدايا خلال زيارتهم الخارجية، أو حصولهم على هدايا لصفتهم الرسمية من قبل شركات محلية أو أجنبية، بحيث تتولى المؤسسات مسؤولية الحفاظ عليها، أو تحديد الهدايا التي لا يمكن قبولها.

القانون اليمني رقم (٢٣) بشأن قانون المناقصات والمزايدات لسنة ١٩٩٧

على جميع القائمين بأعمال المناقصات والمزايدات في جميع المراحل الالتزام بالتالي:

- ١- ممارسة الواجبات الوظيفية بدرجة عالية من التجرد والحيادية بما يضمن عدالة المنافسة لكافة مقدمي العطاءات.
- ٢- تجنب تعارض المصالح أو احتمال ظهورها في جميع الأوقات عند القيام بالمهام والواجبات الوظيفية المحددة قانوناً.
- ٣- عدم ارتكاب أي ممارسات فاسدة أو احتيالية أو التحريض عليها.
- ٤- المحافظة على سرية البيانات والمعلومات التي تطلع عليها أثناء إجراءات المناقصة أو المزايدة بما في ذلك المعلومات الخاصة لمقدمي العطاءات.
- ٥- على القائمين بأعمال المناقصات والمزايدات عدم الدخول في أي عمل من أعمال المناقصات أو المزايدات التي سيتم استكمال إجراءاتها إذا كان له أو لأحد أقاربه من الدرجة الأولى مصلحة مباشرة أو غير مباشرة.
- ٦- لا يجوز لأي موظف الدخول أو المشاركة في أي عمل من أعمال المناقصة أو المزايدة خاص بالجهة التي يعمل فيها.

٢- قبول الهدايا والمنح الخاصة بمن يشغلون وظائف عامة غياب إجراءات واضحة تحظر قبول الهدايا يمنح القرض للاستمرار بالرشاوى

لوحظ أن معظم القوانين العربية اعتبرت موضوع قبول الهدايا من قبل موظفي القطاع العام شكلاً من أشكال الرشوة المعاقب عليها عادة في قوانين العقوبات «القانون الجنائي»، بحيث نصت أغلب القوانين الخاصة بالخدمة المدنية على عدم جواز قبول الموظف لأي هدية أو مكافأة أو عمولة أو قرض مقابل قيامه بواجبات وظيفته، وعلى الرغم من هذا المنع، إلا أن

التقارير العربية الوطنية التي اعتمد عليها هذا التقرير. ونادراً ما لاقى المبلغون عن حالات فساد تشجيعاً وتحفيزاً وحماية كافية من قبل العديد من الحكومات، وكذلك مؤسسات مكافحة الفساد الرسمية والأهلية، مثل تقديم شهادات وجوائز تقديرية في المناسبات كالיום العالمي لمقاومة الفساد «اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد» في شهر كانون أول/ ديسمبر من كل عام.

تلزم اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ وبخاصة في المادة (٨) المتعلقة بقواعد سلوك الموظفين العموميين كل دولة طرف في الاتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية في قانونها الداخلي بإرساء تدابير ونظم تحث الموظفين العموميين على إبلاغ السلطات المعنية عن أفعال فساد يعلمون بها أثناء أداء وظائفهم. وأن تتخذ تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون المدونات أو المعايير الموضوعة وفقاً لهذه المادة. كذلك، تنص المادة ٣٣ من الاتفاقية نفسها على وجوب قيام كل دولة طرفاً فيها بتضمين نظامها الداخلي تدابير مناسبة لتوفير الحماية لأي شخص يقوم بحسن نية ولأسباب وجيهة، بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مجرمة وفقاً لأحكام الاتفاقية.

يرقى التبليغ عن جرائم الفساد بشكل خاص إلى مصاف الواجب الوطني عند ممارسته من قبل الموظفين العموميين، بحيث يحول التبليغ عن الجريمة، في كثير من الأحيان، دون وقوعها، وكذلك تفادي النتائج الخطيرة التي قد تنجم عنها. لكن النص على حق كل شخص بالإبلاغ عن جرائم الفساد يبقى منقوصاً وغير فاعل، إذا لم يتضمن إجراءات يتعين توفيرها من قبل السلطات العامة تؤمن الحماية لكاشفي الفساد من أي رد فعل إنتقامي يلحق الأذى بهم.

غياب تشريع خاص بالهدايا في الجزائر

لا يوجد في القانون الجزائري أي تشريع ينظم عملية قبول الهدايا، وذلك من دون تمييز لكل ذوي المناصب التشريعية والتنفيذية والقضائية أو من أحد المجالس المحلية المنتخبة. المبدأ هو تجريم وملاحقة كل موظف عمومي يقبل من شخص هدية أو أية منفعة غير مستحقة من شأنها أن تؤثر في سير إجراء ما أو معاملة لها صلة بمهامه. كما لا يوجد ضوابط خاصة بقبول الهدايا والمنح من قبل مأموري الضرائب والتخمين والجمارك وأعضاء لجان العطاءات. ولم تتم الرقابة على ممارسة ذلك بصورة منتظمة ومستمرة وفعالة. فالإجراءات كثيراً ما يتم مخالفتها. غير أنه في بعض الأحوال يمكن ملاحقة بعض مرتكبي هذه الجرائم بناءً على طلب أحد الأطراف المعنية (الضحايا) كانت في موضع ابتزاز بشكل مباشر أو غير مباشر من قبل موظف ما أثناء ممارسته لوظيفته.

٣- الإبلاغ عن الفساد: عدم حماية المبلغين عن الفساد يقصي فرص حماية المال العام

لم يجر تطور جدي في معظم القوانين العربية عام ٢٠٠٩-٢٠١٠ بما يتعلق بحماية كاشفي الفساد، وبخاصة من حيث تحفيزهم للإبلاغ عن حالات الفساد وخصوصاً حين تكون المبادرة عن حسن نية. لأنه على الرغم من المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ما زال العديد من الدول العربية تضع عقوبات على المبلغين الذين لا تثبت صحة بلاغاتهم. تنص المادة (٢٠) من قانون الذمة المالية اليمني على أنه «يعاقب بغرامة تماثل حجم الضرر بالحبس لمدة لا تزيد على (ثلاث سنوات) كل من قدم معلومات أو بيانات كاذبة عن إثراء غير مشروع بقصد الإساءة إلى الغير» ومثل هذه النصوص تقف حائلاً أمام تقديم أي بلاغات أو معلومات عن جرائم الفساد التي يرتكبها موظفين عاميين.

وعلى الرغم من تطور ثقافة المجتمع العربي تجاه عدم اعتبار «المبلغ عن الفساد واشي» إلا أن الكثير يتردد في التوجه إلى الجهات المعنية والإبلاغ عن قضايا الفساد. كما أشارت

تختلف الجهات التي تتلقى البلاغات المتعلقة بقضايا الفساد، ففي الدول التي أنشأت هيئات مكافحة الفساد تتولى الهيئة تلقي البلاغات. أما في بلدان أخرى فهناك جهات تتلقى البلاغات كنيابة الأموال العامة أو نيابة مكافحة الفساد، وديوان المحاسبة أو وزارة الداخلية.

أظهرت مراجعة الإجراءات والتدابير التي تم اتخاذها بشأن حماية كاشفي الفساد لعامي ٢٠٠٩-٢٠١٠ في العديد من البلدان العربية أنه لم يتم اتخاذ إجراءات واضحة بشأنهم أو حتى لتبديد مخاوفهم من حيث الجدية في محاسبة المخالفين لأن استطلاعات الرأي التباينية في أكثر من بلد عربي لنفس الفترة، أشارت إلى أن أحد أسباب عدم التبليغ هو شعور المبلغين بعدم الجدية في المتابعة (أي غياب الثقة).

خط ساخن للإبلاغ عن الفساد في البحرين

أعلنت وزارة الداخلية عن استخدام خدمة جديدة من خلال توفير خط ساخن (٩٩٢) للتبليغ عن حالات فساد أو تورط أشخاص في عمليات فساد. وهذه الخدمة الجديدة تتبع شعبة وحدة مكافحة الفساد، ويحق للجمهور التبليغ عبر الاتصال الهاتفي المباشر بالخط الساخن وفي أي وقت.

٤- الفاسدون من كبار المسؤولين ما زالوا خارج المحاسبة

أكدت التقارير الوطنية إلى إحصاء جميع المسؤولين لأحكام القوانين الخاصة بمكافحة الفساد من الناحية الشكلية، والتي تم إصدارها في عدد من البلدان العربية مثل المغرب وفلسطين واليمن والعراق والجزائر، حيث تم اخضاع الوزراء وروؤساء الأجهزة الأمنية والنواب. كما أجازت رفع دعاوى تتعلق بالفساد بحقهم، لكن معظم القوانين تفرض شروطاً ملزمة عند إجراء التحقيق مع الوزراء والنواب. فالنسبة إلى النواب يتطلب اتخاذ قرار من المجلس النيابي لرفع الحصانة البرلمانية عن النائب بناءً على طلب النيابة العامة أو وزير العدل في بعض البلدان، فيما يتطلب السماح للنيابة العامة بالتحقيق مع الوزراء موافقة رئيس مجلس الوزراء أو وزير العدل.

تجربة المغرب في الإبلاغ عن الفساد دون وجود حماية للمبلغين من الادعاء المضاد

أثير خلال العامين ٢٠٠٩/٢٠١٠ قضايا أشخاص أبلغوا عن أعمال فساد لكن كان مصيرهم الملاحقة. يمكن أن نشير إلى ما يلي:

قضية المحامي (مراد بنحيدة)، الذي كان وكيلاً لإحدى الشركات، التي لجأت إلى فسخ عقدها معه، فلجأ إلى نقيب المحامين الذي حدد مبلغ ٧٠ ألف درهم كتعويض للمحامي، ولكن عندما لجأت الشركة إلى استئناف الحكم حصلت على حكم لصالحها (عدم الاحتصاص). بعد صدور الحكم لجأ المحامي إلى تقديم شكوى بالقاضي الذي أصدر الحكم بدعوى تلقيه رشوة مقابل إصدار ذلك الحكم، ومقديماً كدليل على ذلك وصل من الشركة يشهد بمقتضاه القاضي بإستلامه مبلغ ٣٠ ألف درهما من الشركة. فكان أن تم توقيف القاضي. ولكن بعد مدة تمت تبرئته من تهمة الرشوة بدعوى أن الوصل بمبلغ ٣٠ ألف درهما الذي استلمه غير موجود ضمن مصاريف الشركة. وبعد أن حصل القاضي على البراءة قدم استقالته من سلك القضاء وأصبح محامياً، فرفع دعوى قضائية، عام ٢٠٠٧، يتهم فيها المحامي المبلغ عنه بالوشاية الكاذبة وتزوير وصل، ولكن رغم التأكد من أن التوقيع الموجود على الوصل لا يعود للمحامي المتهم، فقد تمت إدانته في عام ٢٠١٠ بعقوبة السجن مع وقف التنفيذ، وغرامة قدرها ١٠٠ ألف درهما (ملاحظة: مصدر معلوماتنا حول هذه القضية بيانات صادرة عن الهيئة الوطنية لحماية المال العام بالمغرب التي تبنت القضية).

قضية مهندس القناطر والطرق، الذي تم طرده من عمله بعد أن وجه رسائل إلى وزير التجهيز والنقل يكشف فيها عن ممارسات فساد. ولكن بعد أن تدخل القضاء وقرر إرجاعه إلى العمل، لا يزال مكتب استغلال الموائع، حيث يعمل، يرفض الامتثال لقرار القضاء بدعوى عدم وجود المنصب (ملاحظة: مصدر معلوماتنا حول هذه القضية بيانات صادرة عن الهيئة الوطنية لحماية المال العام بالمغرب التي تبنت القضية).

٥- عدم الإفصاح عن الذمة المالية يزيد من فرص الاثراء غير المشروع

أشارت التقارير الوطنية للعامين ٢٠٠٩-٢٠١٠ إلى أن احترام تطبيق تقديم اقرارات الذمة المالية^(١٠) ما زال ضعيفاً في أغلب البلدان العربية، ونسبة عالية من المكلفين بتقديم اقرار الذمة المالية لا يلتزمون باياداعها أو لا يقدمونها ضمن الآجال القانونية المحددة. كما أنه ليس من المعتاد محاسبة المسؤولين على عدم التزامهم بتقديم الذمة المالية في المواعيد المحددة؛ ففي فلسطين ما زال معظم «كبار الموظفين المدنيين والعسكريين» لا يقدمون اقرارات الذمة المالية، أما في المغرب فإن تطبيق قانون «التصريح

ويخصص بعض الدول العربية محاكم خاصة لمحاكمة الوزراء، مثل الأردن والمغرب حيث تتألف المحكمة من عدد من القضاة «أقدم قضاة المحكمة العليا» وعدد مواز من النواب أو متقارب. ففي المغرب تتألف «المحكمة العليا»، التي تتولى محاكمة الوزراء من ١٢ قاض رسمي (ينتخب نصفهم كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين) و ١٢ قاض نائب (ينتخب نصفهم كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين). أما في الأردن فتتألف محكمة الوزراء «المجلس العال» من رئيس مجلس الأعيان وثمانية أعضاء ثلاثة منهم يعينهم مجلس الأعيان من أعضائه بالاقتراع، ومن خمسة قضاة أعلى محكمة نظامية بترتيب الأقدمية.

(١٠) الذمة المالية هي مجموع ما للشخص من حقوق وما عليه من التزامات مالية، وتشكل الحقوق الجانب الإيجابي من الذمة المالية، أما الالتزامات فتشكل الجانب السلبي منها، فإذا زادت الحقوق على الالتزامات كانت الذمة المالية دائنة، وإذا كان العكس كانت الذمة المالية مدينة. انظر: اسماعيل الخلفي، شرح قانون الكسب غير المشروع المصري (د.م.د.): مكتبة كوميت، ١٩٩٧، أوردها عصام عابدين، في: دراسة حول الذمة المالية في نطاق الكسب غير المشروع (رام الله: وحدة البحوث البرلمانية، ٢٠٠١)، ص ١٠.

وباستثناءات محدودة لم يلاحظ وجود ملاحظات جديّة لهذه الشرائع التي تشغل وظائف عليا في معظم الدول، وقد تم إحالة بعض المسؤولين الذين سبق وأن شغلوا وظائف رفيعة كما حصل في الأردن عام ٢٠١٠، حيث تم إحالة وزراء قدامى إلى محكمة أمن الدولة.

جدول رقم (٢)

الإدانة في قضايا الفساد تتركز على صغار الموظفين في اليمن

يظهر الجدول التالي عدم ادانة أي من المسؤولين (البيانات جمعت من واقع سجلات النيابة والمحاكم) وتظهر أن معظم من قدم إلى المحاكمة هم فئة الوظائف التنفيذية والحرفية المساعدة والخدماتية المساعدة وخصوصاً الموظفين الذين يتولون الشؤون المالية.

المستوى	عدد الموظفين		الفئات
	المركز الرئيسي	المحافظات / المناطق	
وزراء ونواب وزراء	٠	٠	وظائف الإدارة العليا
وكلاء الوزارات	١		الوظائف الإشرافية
مدراء عامون ومدراء إدارات	٥	٢١	الوظائف التنفيذية
الكتبة المعلمين / والأطباء	١١	٨٣	الوظائف الحرفية والمساعدة
سائقين مساعدين وموظفي الدعم	١٣	٢٤	الوظائف الخدماتية المعاونة
القضاء المختلط	١	٦	
الجيش / الشرطة	٥	٥	
آخرون		١٢	

الأولى، بحيث تحفظ هذه الإقرارات لدى (جهة محددة في الدولة كهيئة مكافحة الفساد أو هيئة مكافحة الكسب غير المشروع أو جهة عليا في السلطة القضائية). وترى أن الأخذ بهذا النظام هو ضرورة لمكافحة كل سبيل يمكن أن يلجأ إليه المسؤولون للوصول إلى إثراء غير مشروع، إذ بهذه الحالة يكونوا قد استغلوا مراكزهم أو الصفة التي سيمتتون بها لمآرب ومطامع شخصية، لا يقرها القانون.

أشارت النصوص القانونية في كل من فلسطين^(١١) ولبنان^(١٢) والأردن^(١٣) واليمن^(١٤) على وجوب التصريح عن الذمة المالية لكل من رئيس الوزراء والوزراء وأعضاء البرلمان وكبار الموظفين في المؤسسات الحكومية والقضاة وزوجاتهم وأبنائهم القصر، فيما النصوص غير واضحة حول تقديم الذمة المالية عن الزوجة والأبناء القصر للوزراء والنواب والمستشارين في المغرب^(١٥)، والزوج في الجزائر^(١٦). بينما لا توجد نصوص تنظم أحكام الذمة المالية في مملكة البحرين ودولة الكويت.

٧- عدم تقديم الذمة المالية بصورة دورية يمنح الفاسدين فرصة الهروب من الرقابة

أشارت التقارير الوطنية للعامين ٢٠٠٩-٢٠١٠ إلى اختلاف نصوص التشريعات المنظمة للآجال القانونية لتقديم الذمة المالية من دولة إلى أخرى في العالم العربي؛ ففي كل من لبنان والمغرب والأردن تقدم خلال ثلاثة أشهر (تسعين يوماً) من التعيين أو

(١١) المواد ٥٤ و ٨٠ من القانون الأساسي المعدل، المادة ١٢ من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٤.

(١٢) المادة ١١ من قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥.

(١٣) مادة ٤- قانون الإثراء غير المشروع، رقم ١٥٤، الصادر في تاريخ ١١/٢٧/١٩٩٩.

(١٤) قانون إظهار الذمة المالية رقم (٥٤) الصادر في ١١/١/٢٠٠٦.

(١٥) ظهير شريف (دستور ملكي) رقم ١٠٨،٧٢ صادر في ٢٠ شوال ١٤٢٩ (٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، وظهر شريف رقم ١٠٨،٧٠ الصادر في ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، وظهر شريف رقم ١٠٨،٧١ الصادر في ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨).

(١٦) صدر قانون خاص بالوقاية من الفساد ومكافحته بتاريخ ٢٠ شباط/فبراير ٢٠٠٦ تحت رقم ٠٦-٠١.

بالممتلكات العقارية والمنقولة لسنة ١٩٩٢» لم يتم الالتزام به، فيما دخلت حيز التطبيق القواعد الجديدة المنظمة لتقديم الذمة المالية، أما في الأردن فلا يلتزم بعض المسؤولين بتقديم اقرار الذمة المالية. لكن في اليمن فتتوافر احصاءات صادرة عن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تشير إلى أن الهيئة استلمت أول إقرار بالذمة المالية بتاريخ ١٠/١٠/٢٠٠٧، وبعد مرور عامين كاملين بلغ إجمالي عدد الإقرارات المستلمة ١٠٤٠٤ استمارة من أصل ١٤١٤٤ استمارة إجمالي عدد الاستمارات التي أرسلتها الهيئة إلى الجهات المعنية. هذا يعني أن ٢٧ في المئة (أي حوالي أربعة آلاف شخصاً منهم ٢٩٩ نائباً) لم يلتزموا بتقديم اقرار الذمة.

أخضعت التشريعات الخاصة بالإثراء غير المشروع في البلدان ذات النظام الجمهوري (اليمن والجزائر وفلسطين ولبنان) رئيس الجمهورية لتقديم اقرار الذمة المالية وفقاً لما مرّ ذكره. لكن رئيس الدولة في البلدان الملكية لا يخضع لأحكام هذا القانون (المغرب والأردن).

٦- مازالت القوانين العربية لا تسمح للمواطنين بالاطلاع على اقرار الذمة المالية لمسؤولي المناصب السياسية في البلاد

فرضت التشريعات في جميع الدول العربية الطابع السري لمحتويات التصريح "إقرار الذمة المالية"، فيما عدا الجزائر الذي يسمح قانون التصريح بالممتلكات لعام ١٩٩٧ بنشر محتويات اقرار الذمة المالية للخاضعين لأحكام القانون بمن فيهم رئيس الدولة والوزراء والنواب خلال ستين يوماً من تاريخ توليهم مناصبهم. كما أن النصوص القانونية في كل من فلسطين والمغرب تستلزم الحصول على قرار من المحكمة لفحص محتويات اقرار الذمة المالية. أما لبنان فقد أعطى للمرجع القضائي حق الاطلاع على التصاريح في حال حصول ملاحقة قانونية. وفي الأردن يحق لرئيس محكمة التمييز معرفة محتويات الذمة في حال وجود شكوى معززة بالوثائق. وفي اليمن ينحصر حق الاطلاع على إقرارات الذمة المالية والبيانات والايضاحات والوثائق واجراءات الدراسة والتدقيق في الهيئة والجهات المختصة بالتحقيق.

تؤكد منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد على أن نظام الإقرار بالذمة المالية يستهدف المراكز الهامة والحساسة في الدولة، ما يلزمها بتقديم إقرار بالذمة المالية الخاصة بها وأقربائها من الدرجة

الانتخاب، أما في اليمن فخلال ستين يوماً، وفي الجزائر خلال شهر من استلام المنصب أو الانتخاب. لكن في فلسطين لم يحدد القانون فترة زمنية لتقديم الوزراء والنواب إقرار الذمة المالية.

يفرض قانون إشهار الذمة المالية في الأردن واليمن على كل من يخضع لهما في البلدين أن يقدموا كل سنتين إقراراً بالذمة المالية بشكل دوري. فيما لم تشر القوانين الناطمة لآلية تقديم الذمة المالية في كل من فلسطين (فيما عدا القضاة) ولبنان والمغرب والجزائر إلى تقديم إقرار الذمة المالية بشكل دوري.

دورية تقديم الذمة المالية من قبل القضاة في فلسطين

بمقتضى المادة (٢٨) من قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢ ، يقدم القاضي، عند تعيينه وكل ثلاث سنوات، إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وأولاده القصر، مفصلاً فيه كل ما يملكون من عقارات ومنقولات وأسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون، إلى رئيس المحكمة العليا الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا عند الاقتضاء.

أوضحت التقارير الوطنية إلى أن القوانين في البلدان العربية حددت آجالاً مختلفة لتقديم الخاضعين لها اقرار الذمة المالية عند انتهاء مدة توليهم المناصب والمدة النبائية ؛ ففي كل من لبنان والمغرب خلال تسعين يوماً (ثلاثة أشهر) ، والجزائر خلال شهر، واليمن قبل شهرين من التاريخ المحدد لانتهاء مدة الخدمة أو مدة الخضوع لأحكام هذا القانون في الأحوال الأخرى، وإذا لم يقدم الاقرار ضمن هذه المدة، وجب تقديمه خلال شهرين من تاريخ ترك العمل لأي سبب. أما الاردن فلم يحدد المدة واكتفى القانون عند ترك الخدمة أو زوال الصفة عنه. فيما لم يطلب القانون الفلسطيني من النواب والوزراء والموظفين تقديم اقرار الذمة المالية عند انتهاء مدة توليهم مناصبهم أو المدة النبائية.

٨- اختلاف جهة ايداع الذمة المالية

اختلفت التشريعات في الدول المشاركة بالتقرير عام ٢٠١٠ بخصوص الجهة التي تودع لديها إقرارات الذمة المالية للنواب والوزراء، ففي لبنان تودع لدى رئاسة المجلس الدستوري، والأردن لدى دائرة الإشهار في وزارة العدل، واليمن لدى الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد. والجزائر يودع التصريح لدى لجنة التصريح بالملكيات المنشأة بموجب قانون التصريح بالملكيات. أما في فلسطين والمغرب فيتم التمييز بين اقرارات الوزراء والنواب بما يتعلق بجهة الايداع، ففي فلسطين يتم ايداع إقرارات الذمة المتعلقة بالوزراء لدى رئيس السلطة الفلسطينية، أما النواب فتودع لدى محكمة العدل العليا (المحكمة الادارية)، أما بقية الخاضعين للقانون فلدى هيئة مكافحة الفساد. وفي المغرب يودع تصريح الوزراء لدى كتابة ضبط المجلس الأعلى للحسابات، أما النواب فيودعون التصريح لدى هيئة خاصة بالمجلس الأعلى للحسابات.

٩- ما يجب أن يصرح عنه في إقرار الذمة المالية بحسب القوانين

أوضحت التقارير الوطنية للعامين ٢٠٠٩-٢٠١٠ أن النصوص القانونية في جميع الدول اتفقت على أن اقرار الذمة المالية يتضمن جميع الأموال المنقولة وغير المنقولة والالتزامات المالية على المصريح، فيما تضيف الأردن في قانونها ” أي منفعة أو حق منفعة يحصل عليها لنفسه أو لغيره“. كما يفصل القانون المغربي هذه المعلومات المتعلقة بما يفصح عنه ” تتكون الملكيات الواجب التصريح بها من جميع العقارات والأموال المنقولة. ويدخل في عداد الأموال المنقولة على الخصوص الأصول التجارية والودائع في حسابات بنكية والسندات والحصص والأسهم في الشركات والقيم المنقولة الأخرى والملكيات المحصل عليها عن طريق الإرث والإقراضات والتحف الفنية والآثرية والحلي والمجوهرات“.

الأموال المصرح بها في اقرار الذمة المالية حسب القانون الجزائري

يحتوي التصريح بالملكيات على جرد العقارات والمنقولات التي يجوزها المكتسب وأولاده القصر، ولو في الشيع، في الجزائر و/أو في الخارج. يجر هذا التصريح طبقاً لنموذج يحدد عن طريق التنظيم. (المادة 3 من قانون التصريح بالملكيات والمادة 5 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته).

١٠- تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية

الفساد السياسي يبدأ بغياب شفافية تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية والمحاسبة عليها إضافة إلى استغلال الموارد العامة لأغراض انتخابية

لم تشر النصوص القانونية في أغلب البلدان العربية (بحسب التقارير الوطنية) إلى حق المواطنين بالاطلاع على موازنات الأحزاب السياسية، على الرغم من نشر الموازنة من أهمية كبيرة، باعتباره يمثل ضماناً أساسية لبعث الاطمئنان حول الحسابات المالية للأحزاب السياسية، كما أنه يساعد على مراقبة صرف تلك الأموال، ليس من خلال رقابة الدولة أو أعضاء الهيئات العامة للأحزاب فقط، وإنما من قبل المواطنين مصدر الضرائب التي يتشكل منها ذلك الدعم أيضاً. لكن ورد في قانون الأحزاب المغربي أنه «يمكن لكل من يعنيه الأمر الإطلاع على الوثائق المذكورة (المقصود الوثائق الخاصة بحسابات الأحزاب) بمقر المجلس الأعلى للحسابات وأخذ نسخة منها على نفقته الخاصة». لكن القانون لا يعطي الحق للمجلس الأعلى للحسابات، بنشر التقارير التي يعدها في هذا المجال. ويوجه عام لا يوجد حتى الآن ثقافة عامة تدفع إلى نشر الموازنات ولا يبدو أنها على جدول أعمال مؤسسات المجتمع المدني بما فيها الإعلام.

أشارت التقارير الوطنية للعامين ٢٠٠٩-٢٠١٠ إلى أن أغلب القوانين الناظمة لترخيص الأحزاب السياسية في البلدان العربية نصت على تمويل الأحزاب السياسية، بحيث تركز على أن مالية الأحزاب تتكون من اشتراكات الأعضاء وتبرعات المواطنين والمؤسسات الوطنية، ومساهمة الدولة في تمويل حملات الأحزاب الانتخابية من المال العام، وكذلك العائدات على النشاطات التي تنظمها. فيما يمنع الحصول على أية تبرعات من جهات أو دولة أجنبية.

وأخضعت حسابات الأحزاب المالية إلى رقابة داخلية «على الأغلب شكلية» من قبل أعضاء الحزب في المؤتمر العام. وأشارت التقارير الوطنية إلى أن الرقابة الحكومية على مالية الأحزاب تتم من قبل الدائرة الحكومية المناط بها الإشراف على الأحزاب سواء كانت في وزارة الداخلية أو لجنة الأحزاب، وكذلك ديوان المحاسبة أو الرقابة المالية.

الأشخاص الخاضعون لتقديم الذمة المالية في اليمن قانون الإقرار بالذمة المالية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٦

قسم قانون الذمة المالية في مادته الرابعة الشخصيات الملزمة بتقديم إقرارات مالية إلى ثلاث فئات:

الفئة الأولى: وظائف السلطة العليا وتشمل: رئيس الجمهورية. ونائب رئيس الجمهورية. ورئيس وأعضاء هيئة رئاسة مجلس النواب وأعضاء المجلس. ورئيس الوزراء ونوابه وأعضاء مجلس الوزراء ونوابهم ومن في مستواهم. ورئيس وأعضاء مجلس القضاء الأعلى. ورؤساء وأعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة. ورئيس وأعضاء هيئة رئاسة مجلس الشورى وأعضاء المجلس. رئيس وأعضاء اللجنة العليا للانتخابات. ومدير مكتب رئاسة الجمهورية ونوابه. ورؤساء الجامعات ونوابهم. ورؤساء الوحدات الإدارية بالمحافظات (المحافظون) وأمناء عموم المجالس المحلية بالمحافظات. ورئيس هيئة الأركان العامة ونوابه. وقادات وأركان حرب ورؤساء عمليات المناطق العسكرية والحاوور. ورؤساء البعثات الدبلوماسية بالخارج. ومستشارو رئيس الجمهورية. ومستشارو هيئة رئاسة مجلس النواب والشورى. ومستشارو رئيس مجلس الوزراء. والأمناء العامون ومساعدتهم في: رئاسة الجمهورية، ومجلس النواب، ومجلس الوزراء، ومجلس الشورى، واللجنة العليا للانتخابات، ومدراء مكاتب رؤساء مجالس النواب والوزراء والشورى ونوابهم، ورئيس الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ونوابه، ومحافظ البنك المركزي ونوابه.

الفئة الثانية- وظائف الإدارة العليا وتشمل: وكلاء الوزارات والمحافظات والوكلاء المساعدين ومن في حكمهم ورؤساء المصالح والهيئات والمؤسسات والبنوك والشركات العامة والمختلطة ونوابهم ووكلاء الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ومساعدتهم. ومدراء الدوائر في كل من: مجلس النواب، ومكتب رئاسة الجمهورية، ومكتب رئاسة الوزراء، ومجلس القضاء الأعلى، والمحكمة العليا، والنيابة العامة، ومجلس الشورى، وأعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي، والمدراء التنفيذيين للصناديق والمشروعات العامة، ومدراء الدوائر التابعة لوزارة الدفاع ورئاسة هيئة الأركان العامة

تمويل الأحزاب ورقابته في المغرب

لا يوجد قانون خاص بتمويل الأحزاب السياسية، مثل ما هو عليه الحال في فرنسا مثلاً، ولكن المقتضيات القانونية المنظمة للتمويل الحزبي موجودة بشكل متفرق في عدد من النصوص القانونية، وبصفة خاصة في قانون الأحزاب، بالنسبة للتمويل الذي تحصل عليه سنوياً من الدولة، ومدونة الانتخابات فيما يخص تمويل الحملات الانتخابية.

ومن المقتضيات المتعلقة بهذا الموضوع التي جاء بها قانون الأحزاب يمكن أن نشير إلى ما يلي:

. جعل المجلس الأعلى للحسابات هو الجهة المكلفة بالمراقبة،
. ألزم الأحزاب بمسك محاسبة مالية، والتوفر على حساب بنكي، وحصر الحسابات والإشهاد بصحتها من لدن خبير محاسب مقيد في جدول هيئة الخبراء المحاسبين.

. فرض التعامل بالشيك عندما يكون مبلغ المداخيل أو المصاريف يتجاوز، على التوالي، خمسة آلاف وعشرة آلاف درهماً، والاحتفاظ بجميع الوثائق لمدة عشر سنوات، وتمكين من يعينه الأمر من الإطلاع على تلك الوثائق.... وقد صدر مرسوم حكومي (مرسوم رقم ٢,٠٨,٦٢٥ الصادر في **الجريدة الرسمية** في ١٣ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩) يخول لكل من وزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية تحديد المخطط المحاسبي الموحد للأحزاب السياسية، الذي يوضح كيفية إعداد نظام المحاسبة الخاص بالأحزاب.

في القوات المسلحة، ومدراء الدوائر التابعة لوزارة الداخلية. ومدراء عموم الإدارات العامة بالوزارات والمحافظات والمديريات والمصالح والهيئات والمؤسسات والبنوك والشركات العامة والمختلطة والمشروعات العامة ومشروعات الصناديق والجامعات والكليات التابعة لها وكليات المجتمع والمعاهد العليا. ومدراء العموم في كل من: مجلس النواب، ورئاسة الجمهورية، ومجلس الوزراء، ومجلس الشورى، واللجنة العليا للانتخابات، والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة. وقادات وأركان حرب ورؤساء عمليات الألوية العسكرية والأمنية. ومدراء الأمن بالمحافظات والمديريات. وأعضاء الهيئات الإدارية بالمجالس المحلية بالمحافظات وأمناء عموم المجالس المحلية بالمديريات. ورؤساء وأعضاء مجالس الإدارة الصادر بتعيينهم قرارات جمهورية.

الفئة الثالثة- الوظائف المالية وتشمل كل من: مدراء عموم الشئون المالية ومدراء الحسابات وأمناء الصناديق ومدراء المشتريات والمخازن في الوزارات والمحافظات والمديريات والمصالح والهيئات والمؤسسات والبنوك والصناديق المشكّلة والملحقة ومن في حكمهم، ومجلس النواب ورئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء ومجلس الشورى، ومجلس القضاء الأعلى والمحكمة العليا والنيابة العامة واللجنة العليا للانتخابات والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة والجامعات والكليات التابعة لها وكليات المجتمع والمعاهد العليا. ورؤساء وأعضاء لجان العطاءات والمنقصات والمشتريات والموظفون المشتغلون بالتراخيص والإعفاءات في جميع سلطات الدولة على المستوى المركزي والمحلي.

أظهرت التقارير الوطنية للعامين ٢٠٠٩-٢٠١٠ أن بعض الدول تقدم دعماً مالياً للأحزاب للقيام بالحملة الانتخابية، غالباً بعد الحملة الانتخابية، وتغطي ما بين ٢٠-٣٠ في المئة مثل الجزائر، فيما يمنح مرشح الرئاسة في اليمن حوالي ١٢٥ ألف دولار أميركي. بعض الدول تشترط وجود مراقب حسابات خارجي «مدقق قانوني» معتمد من ديوان المحاسبة. لكن أغلب الدول العربية لا تقدم دعماً مالياً للأحزاب السياسية في الحملة الانتخابية، فيما تفرض على المرشحين والأحزاب السياسية تقديم كشف بالأموال التي تم جمعها للحملة الانتخابية، والتي تم انفاقها خلال الحملة إما للهيئة المشرفة على الانتخابات أو إلى ديوان المحاسبة.

إذ إن إنشاء مؤسسات وهيئات اشرافية ذات صلة مباشرة بالعملية الانتخابية من قبل حكومات وأنظمة مركزية وقوية، يجعلها تتعامل مع هذه المؤسسات بوصفها ملحقه بها، أي إنها محاولة من هذه الأنظمة لإعادة إنتاج نفسها بهدف فرض الهيمنة والقبض على السلطة بوسائل تبدو ديمقراطية. فالفساد يبدأ من تدخل السلطة وأصحاب النفوذ في صوغ نظام انتخابي وقراره وكيفية إعداد سجل الناخبين وجهة الإشراف عليه وفقاً لمصالحها الانتخابية.

تجربة لجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية في تمويل الحملات الانتخابية وحدود الصرف عليها

وضع قانون الانتخابات لسنة ٢٠٠٥ حدا للإنفاق في الحملة الانتخابية بحيث لا يتجاوز المرشح في الدوائر ٦٠ ألف دولار أمريكي، أما بالنسبة للقوائم الانتخابية على مستوى الوطن فإنه لا يجوز أن تتجاوز المليون دولار أمريكي، وقد وجهت لجنة الانتخابات المركزية رسالة إلى المرشحين وممثلي القوائم الانتخابية التي شاركت في الانتخابات التشريعية الأخيرة لتقدم تقارير مالية إلى اللجنة مفصلة بجميع مصادر التمويل والنفقات على الحملة الانتخابية، خلال مدة أقصاها ثمانية دوام يوم الاثنين الموافق ٢٧ شباط/ فبراير ٢٠٠٦. وفي ٢٠٠٦/٣/١٤ بعثت برسالة أخرى تذكيرية للمرشحين. وفي اجتماعها بتاريخ ٢٠٠٦/٤/١٠ اطلعت اللجنة على الكشوفات المالية المقدمة من المرشحين المشاركين في الانتخابات التشريعية، وتبين أن أحد المرشحين قد تجاوز حدود الإنفاق على حملته الانتخابية خلافاً لأحكام المادة ١٠١ من قانون الانتخابات لسنة ٢٠٠٥^٢ وقررت إحالته إلى النائب العام.

* تنص المادة ١٠١ من قانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥ بشأن الانتخابات على أنه «يحظر على أي قائمة أو أي مرشح للانتخابات الصرف على حملته الانتخابية إلا في الحدود التالية ١- مليون دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً للصرف على الحملة الانتخابية للمرشح لمنصب الرئيس و/أو القائمة الانتخابية. ٢- ستون ألف دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً للصرف على الحملة الانتخابية للمرشح لعضوية المجلس في الدوائر الانتخابية».

بيد أن عملية الرقابة والمساءلة الجادة عن كيفية الحصول على التمويل وشفافية إنفاقه في معظم الانتخابات التي جرت في السنوات الأخيرة حتى عام ٢٠١٠، لا تشير إلى اعتبار هذه العملية قضية أساسية في عملية مكافحة الفساد في البلدان العربية. باستثناء ما أشيع من مناكفات حزبية في ضوء الانتخابات التي جرت في لبنان، حيث كان انطباع الجمهور أن الأموال التي صرفت لم تكن مراقبة، وكذلك التقارير الصحفية التي رافقت الانتخابات السودانية أشارت إلى ظاهرة استمرار استخدام موارد الدولة من قبل مسؤولين في الحملات الانتخابية.

١١- نزاهة الانتخابات لا تعتمد على عدم التزوير، فقط وجود هيئة رسمية مستقلة حيادية تشرف على الانتخابات ضماناً للنزاهة

أشارت التقارير الوطنية للدول المشاركة في هذا التقرير إلى أن وزارة الداخلية في معظم البلدان العربية هي التي تشرف على العملية الانتخابية أو لجان يرأسها أعضاء في السلطة التنفيذية، الأمر الذي يثير بشكل مستمر شكوكاً باللجوء إلى التزوير لدى الأحزاب والمرشحين وبخاصة الاعتراض على نتائج الانتخابات. وغالباً ما يثار جدل حول شبهات فساد انتخابي بالرغم من أن وزارة الداخلية اللبنانية برئاسة الوزير زياد بارود قد أشرفت على الانتخابات بأسلوب حضاري محايد، وكذلك لجنة الانتخابات في العراق قامت بالدور نفسه أما لجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية فقامت بدور نزيه وشفاف (هيئة مستقلة ومحايدة).

تلعب لجان الانتخابات المحايدة دوراً هاماً باتجاه تعزيز مبدأ فصل السلطات ودخول الانتخابات من الغش والتزوير وبخاصة في إطار التحول الديمقراطي، بحيث يشكل الاستعداد لإجراء الانتخابات بكل ما تشمله من تعقيدات وإجراءات الخطوة الأولى في تحقيق الاستقرار والديمقراطية. إن حياد اللجنة ونزاهتها وشفافية الإجراءات المتبعة خلال العملية الانتخابية تشكل الحصانة التي تتمتع بها لجنة الانتخابات المستقلة، والرضا "الشعبي" عن أدائها هو الحافز الأساسي في تقبل نتائج الانتخابات ومباركتها لحظة إعلانها.

وترى منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد أنه من أجل إعطاء مصداقية للعملية الانتخابية يجب إنشاء لجنة انتخابات مستقلة محايدة، لا تخضع في قراراتها وأحكامها للسلطة التنفيذية،

أحدثت بعض الدول العربية مؤسسات لمكافحة الفساد انسجاماً مع نصوص الاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث كانت الأردن واليمن من أوائل الدول التي أنشأت هيئات مكافحة الفساد التزاماً باتفاقية مكافحة الفساد. أما فيما يتعلق بفلسطين فقد صدر قانون الكسب غير المشروع^(١٨) رقم ١ لعام ٢٠٠٥ بتاريخ ٢٠٠٥/١/٨، ليصبح الإطار القانوني الأشمل في السلطة الوطنية، الذي يعالج قضايا الكسب غير المشروع وتحديد الجهة المسؤولة عن متابعته والتحقق بقضاياه. لكن لم يتم انشاء هيئة خاصة فيما تم تعيين رئيساً لها بداية عام ٢٠١٠.

جدول رقم (٣)

مسمى هيئات مكافحة الفساد حسب البلد

رقم	اسم البلد	مسمى الهيئة
١	الأردن	هيئة مكافحة الفساد
٢	العراق	مفوضية النزاهة
٣	اليمن	الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد
٤	المغرب	الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة
٥	قطر	اللجنة الوطنية للنزاهة والشفافية
٦	فلسطين	هيئة مكافحة الكسب غير المشروع (هيئة مكافحة الفساد)
٧	الجزائر	الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته*

*انشأت بموجب المرسوم الرئاسي رقم ٠٦-٤١٣ المؤرخ في ٢٢ تشرين الثاني /نوفمبر ٢٠٠٦، لكن بعد أربعة سنوات تم تعيين رئيس لها

(١٨) أصدر الرئيس الفلسطيني محمود عباس قرار بقانون بتاريخ

٢٠١٠/٦/٢ يقضي بتعديل قانون هيئة الكسب غير المشروع، ينص

على انشاء هيئة مكافحة الفساد بدلاً من هيئة الكسب المشروع، ومنحها صلاحيات أوسع في مجال مكافحة الفساد.

يؤكد البرلمانيون العرب على أنه ينبغي أن تؤلف لجنة الانتخابات من أشخاص يتميزون بالنزاهة والاستقامة والكفاءة، ويعمل الكثيرون إلى تحديد أكثر بحيث تضم اللجنة مجموعة من القضاة والأكاديميين ومن تفرسوا في قضايا المجتمع وهمومه، كالشخصيات البارزة في مؤسسات المجتمع المدني ورواده. وتختلف الآراء حول ضم شخصيات سياسية وحزبية إلى عضوية اللجنة أو أن يكون جميع أعضائها من ممثلي الأحزاب السياسية، ولكن هناك اعتقاد حازم بضرورة نيل أعضاء اللجنة موافقة الأحزاب السياسية ومباركتها، وإلا فقدت اللجنة ثقة هؤلاء. من هنا، ينبغي أن يكون تعيين اللجنة وتسمية أعضائها بقرار يصدر عن البرلمان.

كما تشدد منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد وفروعها في البلدان العربية على أنه يتوجب تضمين الأساس القانوني للجنة في الدستور. كما يجب تحديد معايير عضويتها ووظيفتها وموازنتها ومدتها في نص قانون الانتخابات على نحو واضح وجلي. ينبغي أن تمارس لجنة الانتخابات المستقلة مهامها بعيداً عن نفوذ السلطة التنفيذية، فلا يجوز أن يكون أعضاؤها موظفين رسميين أو شبه رسميين، حتى لا يكون بمقدور الحكومة التلاعب بإدارة الانتخابات ونتائجها، لأن وظيفة اللجنة ونطاق مسؤوليتها يشمل إعداد جداول الناخبين، وتسلم الاعتراضات، وتسلم الترشيحات من المرشحين والتأكد من أهليتهم، وتصميم بطاقات الاقتراع، وهي مسؤولة عن نشر الثقافة والوعي بالعملية الانتخابية. وتعد اللجنة مسؤولة أيضاً عن مراقبة عمليات تمويل الأحزاب والإنفاق على الدعاية الانتخابية، وضمان حصول جميع المرشحين على مساحات متساوية للدعاية الانتخابية، وتحديد أماكن إجراء الحملات الانتخابية ومدتها.

١٢-هيئات مكافحة الفساد:

عدم وجود مؤسسة رسمية مستقلة لمكافحة الفساد عامل سلبي

يعد انشاء هيئة رسمية لمكافحة الفساد والحد من انتشاره من التدابير الضرورية والأولية التي يتعين على الدول الاعضاء المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد القيام بها^(١٧).

(١٧) انظر المادة (٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

الحزبية والانتخابية، وأن يتمتع أعضاء الهيئة بمصانات تمنع مساءلتهم عن إنجاز أعمالهم بما يتفق مع القانون، أثناء الوظيفة العامة أو بعد تركها.

وأشارت التقارير الوطنية للدول المشاركة في هذا التقرير إلى اختلاف آلية تعيين رئيس الهيئة في الدول العربية؛ ففي اليمن تتألف الهيئة من أحد عشر عضواً، وتمثل في عضوية الهيئة منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص وقطاع المرأة، ويقدم مجلس الشورى إلى مجلس النواب قائمة مرشحين تتضمن ثلاثين شخصاً، ويركي مجلس النواب عن طريق الاقتراع السري أحد عشر شخصاً من بين قائمة المرشحين، وترفع هيئة رئاسة مجلس النواب إلى رئيس الجمهورية أسماء الأحد عشر الفائزين بأغلبية الأصوات ليصدر مرسوماً جمهورياً بتعيينهم. وينتخب أعضاء الهيئة في أول اجتماع لهم رئيساً ونائباً للرئيس على أن يعاد انتخاب رئيس الهيئة ونائبه كل سنتين ونصف، ولا يجوز إسقاط عضوية أي من أعضاء الهيئة أو رئيسها، إلا إذا أخل إخلالاً جسيماً بواجباته في الهيئة وبناءً على حكم قضائي. أما في فلسطين؛ فإن المادة ٣ من قانون هيئة مكافحة الفساد تنص على أنه "يعين رئيس الهيئة بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تسيب من مجلس الوزراء". أما في الأردن فيعين رئيس الهيئة من قبل رئيس الوزراء.

آلية تعيين رئيس الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة في المغرب

تعد الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة تابعة للوزير الأول، وبالتالي فإنها هيئة رسمية حكومية وليست مستقلة. ومن الناحية القانونية يعينه الوزير الأول، لمدة ٦ سنوات غير قابلة للتجديد. وبالتالي فهو الذي يمكنه أن يقيله. ويتولى كاتب عام الهيئة، تحت مسؤولية الرئيس، الإشراف على شؤونها الإدارية بما فيهم العاملين فيها. وتدرج ميزانيتها ضمن ميزانية الوزير الأول، ولكن رئيسها هو الأمر بقبض المداخل (الإيرادات) وصرف النفقات من ميزانيتها (المادة ١٦ من المرسوم).

أظهرت التقارير الوطنية أن هيئات مكافحة الفساد الحالية ما زالت حديثة الانشاء، مثل فلسطين والمغرب ولم تتخذ قرارات تدل على فاعليتها، كما تواجه الهيئات الأخرى مثل اليمن والأردن صعوبات جمة، كافتقارها سلطة التحقيق مع جميع المسؤولين في ظل وجود قانون ينظم محاكمة فئات الوظائف العليا،

وقد اكتفت بعض الدول العربية بإنشاء هيئات رقابية عادية مثل ديوان المحاسبة والرقابة الإدارية، والجهاز المركزي للمحاسبات، والنيابات العامة، ووزارة العدل كأطراف مسؤولة في غياب هيئة متخصصة كما أشارت إليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

شهد عام ٢٠٠٨ إعلان مسؤولون حكوميون يمثلون سلطات معنية بمكافحة الفساد في ٦١ بلد عربي تأسيس "الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد" في ٣٠ تموز/ يوليو ٢٠٠٨. ووصل عدد المؤسسات الرسمية المنضمة لعضوية الشبكة عام ٢٠١٠ إلى ٣١ هيئة ووزارة من ١٣ دولة عربية^(١٩) فيما لم تنضم مؤسسات ثلاث دول شاركت في اعلان تأسيس الشبكة.

تكونت الشبكة من جهات وهيئات عربية رسمية معنية بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، مثل وزارة العدل، وديوان المحاسبة (هيئة الرقابة)، والنيابة العامة، وهيئة مكافحة الفساد. وتسعى الشبكة لتكون بمثابة منتدى دائم لتبادل المعارف والخبرات والتجارب فيما بين أعضائها. كما تؤدي هذه الشبكة دوراً استراتيجياً مهماً كإطار إقليمي منسق لدعم الجهود الوطنية الهادفة الى تطبيق المواثيق والإتفاقيات العربية والدولية والممارسات الفضلى ذات الصلة بمكافحة الفساد، ولا سيما «اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد». وقد اختار الأعضاء المؤسسون في الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، الدكتور عبد الشحانية رئيس هيئة مكافحة الفساد في الأردن رئيساً للشبكة لعام ٢٠٠٩. كما تم اختيار الدكتور أحمد الأنسي رئيس الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد في اليمن كنائب للرئيس، ورئيساً للعام ٢٠١٠، في حين رشح السيد عبد السلام بوضرار رئيس الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة في المغرب لعام ٢٠١١.

ويرى البرلمانيون العرب أن استقلالية هيئات مكافحة الفساد بحاجة إلى مراجعة شاملة من حيث مرجعيتها لسلطة البرلمان وليس السلطة التنفيذية، وتقديم تقاريرها إلى السلطة التشريعية، ومراجعة سبل تعيين رؤساء هيئات مكافحة الفساد. وكذلك ضمانات بعدم الإقالة، وعدم تعرض الهيئة للتقلبات

(١٩) الدول المنظمة هي (اليمن وفلسطين والعراق وموريتانيا والأردن ولبنان والسودان وقطر والمغرب وليبيا ومصر وتونس والبحرين)، أما الدول التي شاركت في الاعلان عن تأسيس الشبكة ولم تنضم أيضاً من مؤسساتها هي الإمارات العربية والجزائر والكويت.

١٣- غياب الشفافية في إدارة المال العام يزيد من فرص هدره

أشارت التقارير الوطنية لعامي ٢٠٠٩/٢٠١٠ إلى أن السلطة التنفيذية في كل البلدان العربية تنفرد بوضع الموازنة العامة السنوية (بعض الدول تضع ميزانيتها كل عامين مثل البحرين) وتقدمها للسلطة التشريعية لإقرارها. في كثير من الحالات يتم تأخير تقارير تدقيق الحسابات لفترات طويلة، الأمر الذي يجعلها قليلة الجدوى، أو قد يتوافر القليل إن لم ينعدم التدقيق في الإنفاق العام في الوقت المناسب.

الموازنة السنوية عملية مستمرة وليست حدثاً سنوياً

الموازنة السنوية ليست مجرد آلية للحصول على موافقة البرلمان على مقترحات نفقات السلطة التنفيذية، ولكنها تشكل أداة حيوية وحاسمة في ضمان الشفافية والمساءلة والحكم الجيد. فالموازنة العامة هي بيان أساسي يشرح الخطوط العريضة لوجهة نظر السلطة التنفيذية بشأن الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية للأمة. والموازنة العامة أيضاً هي التعبير السياسي عن سياسات السلطة التنفيذية وبيان لما قامت به الحكومة وما تنوي القيام به. يقع على عاتق السلطة التنفيذية مسؤولية وضع الموازنة، بينما يقع على عاتق البرلمان مسؤولية تداول الموازنة وإقرارها ومراقبة تنفيذها. ويختلف الدور الفعلي للبرلمان في عملية الموازنة اختلافاً واسعاً في أنحاء العالم، والتي قد تتراوح بين إقرار الموازنة إلى القدرة على إعادة صوغ الموازنة. وقد يكون للبرلمان تأثير على قرارات السلطة التنفيذية في إعداد الموازنة قد يصل حتى إلى تعليق الموافقة على الإنفاق المخطط له. ومن الأهمية بمكان التأكيد على اعتبار الموازنة عملية (PROCESS) وليس حدثاً (EVENT)، من حيث الاستراتيجية السياسية، التي تشكل عملية مستمرة تمتد من كل دورة إنتخابية إلى أخرى.*

*منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، دليل البرلماني العربي للرقابة المالية (بيروت: منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، ٢٠٠٩)، ص ١٤.

فالهيئة لا تستطيع التحقيق مع هؤلاء، وآخر بالممارسة لعدم تعاون الجهات التنفيذية معها واحترام قراراتها.

عناصر نجاح هيئة مواجهة الفساد

- تحتاج مواجهة ظاهرة الفساد إلى منظومة شاملة تقلل فرص الفساد، وأساسها توفير عناصر الحكمية وتعزيز الديمقراطية واحترام المواطن وحقوقه وتعزيز مشاركة مجتمعية في اتخاذ القرارات والرقابة عليها إضافة إلى مجموعة من العناصر المباشرة مثل:
 - توافر إرادة سياسية لدى القيادات والمسؤولين بضرورة مواجهة ظاهرة الفساد.
 - وجود قانون ينشئ الهيئة بوصفها هيئة دائمة ويعطيها صلاحيات مساءلة جميع الأشخاص بمن فيهم السياسيون ومسؤولو الأجهزة الأمنية. وينظم آليات التعامل مع الأشخاص الذين يتمتعون بالحصانة.
 - اختيار الأشخاص ذوي المصداقية والنزاهة لتولي مناصب قيادية في الهيئة (مثل القضاة) ومنع إقبالهم إلا بشروط مقيدة مثل سوء السلوك أو عدم القدرة على القيام بالوظيفة.
 - توفير المصادر البشرية والحاجات والأموال اللازمة لعملهم في إطار موازنة الدولة ومن خزنتها وإعطائهم رواتب كافية.
 - وجود تشريعات مساندة، مثل قانون الكسب غير المشروع، وقانون الذمة المالية والإفصاح لدى كبار المسؤولين وعقوبات رادعة ومشددة على من يتدخل أو يحاول التأثير في قرارات الهيئة أو يرتكب فعل الفساد أو يساعد عليه. تبني الهيئة إستراتيجية وطنية شاملة ودائمة تعتمد الوقاية والتوعية وإشراك المواطنين في مواجهة الفساد والحد منه، لكون مواجهة الفساد تحتاج إلى نفس طويل، ولكن هذا لا يتعارض مع أهمية عدم التردد أو التلكؤ في محاسبة بعض الرموز والنماذج التي تفيد بجد الهيئة في قطع دابر الفساد والفاستدين وفي مقدمهم بعض رموز الفساد من مراكز النفوذ.

*انظر: كتاب المرجعية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، ص ١٠٦-١٠٧.

اشكاليات في عملية اقرار الموازنة في البرلمانات العربية

تواجه عملية اقرار الموازنة في البرلمانات العربية، إضافة الى المشكلة التقنية للموازنة، اشكالية بنية البرلمان السياسية، بحيث يتشكل أغلبها من نواب منتمين للأحزاب الحاكمة، أو تمثل هذه الأحزاب أغلبية مسيطرة في البرلمانات. فيما تلعب المعارضة دوراً محدوداً في الرقابة على المال العام. كما أن البرلمانيين غالباً ما يستخدمون الرقابة المالية في إطار تسجيل نقاط انتخابية و/ أو "المنافسة" السياسية أكثر منها كأداة رقابة لتصويب إدارة المال العام وتوجيهها للاستخدام الأمثل من قبل الحكومة. كما أن البرلمانيين العرب يفتقرون للقدرات المؤهلة للرقابة على المال العام، وذلك لأسباب عديدة، منها، عزوف عدد كبير من البرلمانيين عن المشاركة في اللجان المالية التي تحتاج طبيعتها الى إختصاص ومعرفة في المجالات الاقتصادية والمالية. كما يفتقر البرلمانيون لوجود مساعدين متخصصين في المجالات الاقتصادية والمالية، وذلك لعدم توفير المؤسسات المالية لهذه الخدمة لصالح البرلمانيين، ولتخصيص الأحزاب السياسية التي ينتمي إليها البرلمانيين في إنشاء وحدات حزبية متخصصة في التحليل المالي والاقتصادي. كما أن الأنظمة الانتخابية المستخدمة في عدد من الدول العربية القائمة على الأغلبية النسبية، تنتج نواباً أفراداً ليسوا بالضرورة منتمين الى أحزاب سياسية تلعب العوامل الشخصية دوراً مؤثراً في عملية انتخابهم، ما يجدون أنفسهم غير قادرين على الدخول في قضايا وموضوعات الرقابة المالية لعدم توافر الامكانيات المعرفية و/ أو البشرية المساندة لهم فيها.

* دليل البرلماني العربي للرقابة المالية، ص 27-28.

وأظهرت بعض المواقع الالكترونية لوزارات المالية عن حدوث تطور مهم على صعيد نشر قانون الموازنة العامة ونشر تقارير شهرية أو ربع سنوية لسير الموازنة السنوية. كما تُنشر الموازنة في بعض البلدان من خلال محضر "مضبطة" جلسة البرلمان التي تمت فيها مناقشة الموازنة السنوية. لكن الاشكالية الأساسية لا تكمن في عملية النشر فقط، بل في تمكين المواطنين من الاطلاع على الموازنة حيث أن قراءتها تصعب على المتخصصين والناشطين في المجتمع المدني.

ونشير هنا الى أنه في معظم البلدان العربية، لا تزال بعض المؤسسات خارجة عن رقابة البرلمان و/أو ديوان المحاسبة، سواء تلك المتعلقة بموازنة رئيس الدولة أو بعض المؤسسات المشرفة على الإعمار، أو الشركات الاقتصادية المملوكة للدولة أو التي تساهم فيها، الأمر الذي يفقد شفافية الاجراءات الخاصة بالمال العام. كما أن موازنة الأجهزة الأمنية "بالتسميات المختلفة في الدول العربية"، ما زالت غير خاضعة كلياً للرقابة من حيث اقرار موازنتها من دون نقاش أو إدراج بعضها ضمن موازنة وزارة الداخلية، وكذلك فإن أغلب العطاءات للأجهزة الأمنية لا يتم الإعلان عنها لدواعي أمنية، فبعض الدول تنص قوانينها على عدم احضار العطاءات المتعلقة بالأجهزة الأمنية لقانون المناقصات "العطاءات أو المشتريات أو اللوازم". لكن حدث بعض التطور في بعض الدول لجهة رقابة ديوان المحاسبة على انفاق الأجهزة الأمنية، وفي هذا السياق فإن الرقابة هذه تبقى من دون جدوى ما لم تنشر تقارير ديوان المحاسبة لإطلاع الجمهور على مضمونها.

أشارت نصوص الدساتير والقوانين في أغلب الدول العربية إلى أنه يمنع على الوزراء والنواب والموظفين شراء أو بيع موارد طبيعية. لكن تنظم بعضها عمليات بيع علنية وفقاً لأصول «المزاد العلني» هذا من الناحية القانونية. لكن عملياً يمثل استغلال المسؤولين لنفوذهم وسلطتهم في الدولة أهم شكل من أشكال الفساد، سواء كان ذلك بترسية العطاءات أو بمنح رخص لإستغلال أراضي الدولة أو موارد طبيعية.

١٤- استمرار غياب الشفافية في إجراءات تقديم الخدمات العامة

يقدم القطاع العام أغلب الخدمات العامة، وهناك خدمات يقدمها القطاع الخاص؛ فخدمة التعليم والصحة التي توفرها الحكومة تقابلها مدارس ومستشفيات خاصة سواء كانت تابعة لشركات خاصة أو منظمات أهلية. كما أن خدمات تأمين الكهرباء والمياه والاتصالات (الأرضي والمحمول) جرى تخصيصها (التفويت بها) أو شارك القطاع الخاص بتأمينها.

أشارت التقارير الوطنية إلى أن الحكومات العربية قامت بإجراءات الخصخصة أو التفويت من خلال الوزارات أو الدوائر الحكومية، في حين منحت الهيئات المشرفة في بعض الدول على عملية الخصخصة الصفة الاستشارية، بحيث تنحصر مهمتها بتقديم الرأي والمشورة في ما يتعلق بالخطة العامة للمنافسة، وهي بدورها عرضة للفساد وبخاصة في ظل ضعف القواعد والإجراءات الخاصة بتضارب المصالح، وغياب الشفافية في عملية الخصخصة، وضعف الأجهزة الرقابية في الدول العربية. وتفردت الحكومات بتعيين أعضاء مجالس إدارة الهيئات المشرفة من دون الرجوع إلى المؤسسات التمثيلية، كما لم تُمنح مؤسسات المجتمع المدني حق اختيار ممثليها في لجنة المنافسة أو في مجلس إدارة جهاز المنافسة أو الخصخصة.

ولاحظت التقارير الوطنية للدول المشاركة في هذا التقرير عدم التركيز على النزاهة القطاعية في برامج وإجراءات ومبادرات وخطط لمكافحة الفساد في معظم الدول العربية. كما لوحظ حتى عام ٢٠١٠ عدم تكريس الحكومة الالكترونية في معظم إجراءات المعاملات الرسمية بوصفها أداة تقلل من فرص الفساد في القطاعات الخدمائية.

نادراً ما تقوم المؤسسات الخدمائية بتعليق قائمة على مداخلها تبين فيها نوع الخدمات وإجراءات سيرها وشروط الحصول عليها وكلفتها المالية، الأمر الذي يحرم المواطن أو المؤسسات هذه الخدمات لافتقارهم إلى الوساطة والمحسوبية. وفي بعض الدول تعرض بعض الوزارات على موقعها الالكتروني الخدمات وشروط الحصول عليها. أما دول أخرى فأصبحت تعتمد جزئياً نظام الحكومة الالكترونية في تقديم خدماتها.

تنظم قوانين الاستشفاء في البلدان العربية الخدمات الصحية «كالتأمين والعلاج في الخارج». وتحدد الأدوية التي يشملها الضمان الصحي، وطريقة تعويض ثمن الدواء ونسبته، وشروط المعالجة في المستشفيات، وآلية تحويل المرضى إلى خارج مؤسسات الوزارة. لكن لا توجد سياسة واضحة لدى المؤسسات الحكومية، أو شركات التأمين الصحي للترويج لهذه الأنظمة، وإطلاع المواطنين عليها. وقد جرت في العادة أن يعرف المواطن حقوقه، وواجباته، من خلال تجربته الشخصية، ومن خلال معارفه الذين تعرضوا لمحنة صحية، واستفادوا من هذه الخدمات.

تعاني المؤسسات المقدمة للخدمات بشكل عام من عيب الوساطة والمحسوبية والحماة في أغلب البلدان العربية. لكن يقدم بعض الموظفين في بعض منها على طلب رشوة من المواطن إذا كانت الخدمة التي يسعى للحصول عليها حيوية ومطلوبة مثل: منحة دراسية أو منحة علاجية أو رخص استيراد أو إعفاء جمركي وضريبي، وفي حالات أخرى خاصة حين تكون الخدمة «بسيطة» مثل الحصول على بطاقة شخصية أو جواز سفر أو رخصة قيادة يتم إعطاء «بخشيش» للموظف المكلف. ونشير إلى أن بعض المجتمعات العربية لا تنظر إلى تقديم البخشيش لبعض صغار الموظفين في القطاعات الحكومية نظراً لارتفاعه، بل يعتبره مجاملة أو مساعدة بسيطة للموظف المحدود الدخل، بحيث أصبحت هذه القضية مشكلة ثقافية مجتمعية بحاجة إلى معالجة شاملة.

١٥- تقديم الشكاوى: أداة مساءلة شعبية للمؤسسات الحكومية بحاجة إلى تطوير

أشارت التقارير الوطنية لعامي ٢٠٠٩-٢٠١٠ إلى اعتماد الدول العربية طريقة موحدة لتقديم الشكاوى، فمنها من اعتمد صندوق للشكاوى، في مراكز معينة، ومنها من إرتأى تقديمها إلى المسؤول في المركز أو الوزارة، وبعض الدول أنشأت دوائر خاصة للشكاوى في الوزارات الخدمائية ومنها من قام أيضاً بإنشاء إدارة للشكاوى في مجلس الوزراء، لكن مازال دورها ينحصر في كونها وسيلة لتلقي الشكاوى أو طلب الخدمة، ولم يتم بلورته باعتبارها آلية لمساءلة المسؤولين عن مبررات قراراتهم أو طبيعتها أو تفسيرها.

١٦- العطاءات واللوازم العامة ما زالت غير محصنة من الفساد

أما فيما يتعلق بحق المواطنين في الاطلاع على إجراءات ونتائج العطاءات واللوازم (المشتريات) العامة، فإن أغلب القوانين المنظمة للمشتريات تشير إلى وضع قرار الإحالة على لوحة الإعلانات لمدة محددة، تعلق بغية منح المعارضين على الإحالة المبدئية تقدم اعتراض مكتوب للجنة العطاءات المركزية، التي بدورها تقوم بدراسته، فإذا كان الاعتراض فنياً يتم عرضه على اللجنة الفنية التي درست العطاء، ويتم الرد خطياً على الاعتراض، سواء قبل أم رفض إلى الشركة المعارضة.

أصدرت جميع الدول العربية قوانين لتنظيم العطاءات والمشتريات العامة، تتعلق بشراء الأموال المنقولة (أثاث، معدات، سيارات وغيرها) اللازمة لأية دائرة وصيانتها والتأمين عليها والخدمات التي تحتاج إليها، وتتعلق أيضاً بإنشاء الأبنية والطرق والمنشآت والمشاريع الهندسية بمختلف أنواعها ولوازمها وصيانتها ومتابعة تنفيذها والإشراف عليها.

وأشارت التقارير الوطنية لعامي ٢٠٠٩-٢٠١٠ إلى أنه، في بعض البلدان، يحق لكل شركة بمجرد الإعلان عن العطاء في الجريدة الرسمية وبيع دفاتير الشروط أن تعترض على العطاء ومواصفاته، ويسمح للشركات بالاعتراض على مواصفات محددة كتخصيص المواصفات لشركة معينة، فيعرض الموضوع على اللجنة الفنية التي وضعت المواصفات، ويتم درس الاعتراض، فإذا كانت المواصفات مخصصة لشركة ما، حينها يجري إعادة وضع المواصفات، وإذا كانت المواصفات غير مخصصة فيرد على الشركة خطياً.

وأنشأت بموجب هذه القوانين لجان عطاءات مركزية "الصفقات العمومية" من مجموعة من ممثلي الوزارات، ففي فلسطين يرأس اللجنة مدير عام اللوازم العامة في وزارة المالية وعضوية مندوبين عن وزارة المالية، ووزارة الاقتصاد والتجارة، ووزارة الصناعة، ووزارة الأشغال العامة، إضافة إلى عضوين من كبار موظفي الجهة المستفيدة، وتحدد مدة العضوية في هذه اللجنة بستين. ويعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية مندوباً في لجنة العطاءات المركزية بصفة مراقب. تقوم الحكومة بتأليف اللجان بناءً على اقتراحات من وزراء الاختصاص، ومجلس الوزراء وبناءً على اقتراح من وزير المالية والوزير المختص بتشكيل لجنة عطاءات خاصة مؤلفة من وكيل الوزارة والمدير العام وثلاثة من كبار موظفي السلطة، بهدف شراء لوازم لمشروع معين، فتعقد اللجنة اجتماعاتها بكامل أعضائها، وتتخذ قراراتها بالأكثرية، وتصدق قرارات الشراء الصادرة عنها من الوزير المختص ووزير المالية، وفي حال تعارض رأيا الوزيران يرفع الأمر لمجلس الوزراء للبت فيه. تنظر لجنة العطاءات المركزية في العطاءات التي تزيد قيمتها عن ١٥ ألف دولار، أما العطاءات التي تقل عن هذا المبلغ فتقرر من خلال لجان مشتريات محلية تابعة للمركز المسؤول.

احترام مبدأ المنافسة في الأردن

لا تقوم الجهات المسؤولة من خلال الممارسة باحترام مبدأ المنافسة. في المقابل يحق للمواطنين الاطلاع على إجراءات ونتائج العطاءات واللوازم (المشتريات) العامة. ويحق للمتضررين فقط الاعتراض على نتائج العطاءات. فيما توجد عقوبة على الشركات التي تمارس أعمالاً صنف كفساد تمنعها من المشاركة في العطاءات اللاحقة لكنها غير مكتوبة.

لم تنص أغلب القوانين في الدول العربية على استبعاد الشركات التي مارست فساداً في أعمالها. لكن أجاز بعضها استبعاد عطاءات أشخاص سبق لهم أن أخلوا أو أهملوا أو قصروا في التزامهم، أو كانوا يخضعون لقرار بالحرمان ساري المفعول. ما يعني أن اللجان لا تستبعد عطاء الأشخاص المذكورين، حتى وإن كان هناك قرار صادر بحرامتهم من المشاركة في العطاءات العامة، وهذا أمر يمس بنزاهة العطاءات العامة والغاية الرئيسة منها، وهي الحصول على أجود الخدمات.

وتشير التقارير الوطنية أنه لا يزال العديد من الثغرات التي تؤثر في شفافية المشتريات الحكومية ونزاهتها، منها مثلاً: عدم وجود قواعد تحول دون تضارب المصالح لاعضاء لجان العطاءات، إضافة إلى عدم وجود مدونات سلوك خاصة بهم، كما خلت هذه التشريعات من عقوبات رادعة لكل من يتلاعب في العقود الإدارية أو يسيء استخدام موقعه، أو لا يقوم بالابلاغ عن جرائم الفساد التي تقع في العطاءات العامة والعقود الإدارية.

عموميون ، ١١,٣٧ في المئة إبرام صفقات عمومية مشبوهة، و ١١ في المئة رشوة الموظفين العموميون . ولم ترد أرقام محددة لعدد القضايا في بلدان أخرى كاليمن والأردن ولبنان والكويت والبحرين، على الرغم من أن التقارير الوطنية تشير إلى وجود تحقيقات قامت بها النيابة العامة.

يتمتع الوزراء والنواب في كل البلدان العربية بالحصانة، مما يتطلب عند اجراء النائب العام تحقيقات في قضايا فساد معهم، الحصول على إذن إما من رئيس الدولة إذا جرى التحقيق مع رئيس الوزراء أو الوزير الأول، أو من رئيس مجلس الوزراء بالنسبة إلى الوزراء، والمجلس النيابي بالنسبة إلى النواب.

١٨-عدم استقلالية ديوان المحاسبة يضعف أجهزة الرقابة في نظام النزاهة العربي

تنص دساتير الدول العربية على إنشاء ديوان المحاسبة (ديوان الرقابة المالية أو الجهاز المركزي للحسابات)، وقد يلحق به أيضاً الرقابة الإدارية، بوصفه مسؤولاً عن رقابة نفقات السلطة التنفيذية وإيراداتها، وبمحكم وظيفته كمؤسسة تدقيق، يتمتع بمسؤولية مالية حساسة تجاه المواطنين أولاً وتجاه أعضاء السلطة التشريعية (مجلس النواب) ثانياً. فمسألة تعيين رئيس الديوان وعزله ومدى استقلاليته تؤدي دوراً مهماً في الحكم على أداء الديوان لوظائفه. فديوان الرقابة أو المحاسبة هو أحد أعمدة النزاهة الأساسية في نظام النزاهة الوطني في أي بلد، ما يوجب تمتعه بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية، ويعرض تقاريره على السلطة التشريعية.

يتمثل الهدف من وجود ديوان للرقابة المالية ضمان امتثال السلطة التنفيذية لإرادة السلطة التشريعية وفق التفويض التي تمنحه للسلطة التنفيذية في التخصيصات المالية، وتشجيع استخدام المال العام على النحو الأمثل وتحقيق أفضل النتائج بأقل التكاليف، ومنع تفشي الفساد من خلال إجراءات مالية فعالة وزيادة احتمالات اكتشافه. وتشير معظم القوانين العربية الناطمة لعمل ديوان المحاسبة إلى تفرد السلطة التنفيذية بتعيين رئيس الديوان، وعدم خضوعه لإشراف المجلس النيابي، وأنه في بعض الدول يرفع تقريره إلى رئيس الدولة.

بعض الدول العربية، مثل لبنان والمغرب، تمنح صلاحيات

بالإضافة إلى أنه في العديد من الدول العربية ما زالت عطاءات شراء الأسلحة لا تتم بطريقة شفافة أو حتى علنية وأحياناً لا تتم بموجب عطاءات تنافسية.

١٧-ملاحقة قضايا الفساد في العالم العربي ما زالت غير مُفعلة

أشارت التقارير الوطنية إلى ضعف عمل المجالس التشريعية في معظم الدول العربية خلال العامين ٢٠٠٩-٢٠١٠ في ملاحقة المسؤولين الكبار عن أعمال فساد. فلم تقم البرلمانات في كل من المغرب ولبنان بمناقشة قضايا فساد، فيما ناقشت بعض البرلمانات مثل الأردن واليمن والبحرين والكويت بعض القضايا، ولم يُجَل على أثرها أي من المسؤولين إلى القضاء أو النيابة العامة، وغالباً بسبب عدم اختصاص البرلمان بحق الإحالة إلى التحقيق مباشرة. أما في فلسطين فإن الانقسام السياسي الحاصل بين الضفة الغربية وقطاع غزة منذ تموز/ يوليو ٢٠٠٧، أدى إلى تعطيل عمل المجلس التشريعي نتيجة الصراع السياسي على السلطة، وشل قدرته على ممارسة دوره التشريعي والرقابي على السلطة التنفيذية ومساءلتها، سواء في موضوع رقابته على المال العام والموازنة العامة أوالتعيينات في المناصب الهامة أو المحاسبة، واستخدام أدوات الرقابة البرلمانية المتاحة له قانوناً بما في ذلك الاسئلة والاستجوابات وتشكيل لجان التحقيق.

تقوم النيابة العامة في أغلب الدول العربية بمتابعة التحقيق في قضايا الفساد، وهي الجهة المخولة توجيه الاتهام بحق المشتبه بهم بالقيام بجرائم الفساد. تشير الاحصاءات المتوافرة من التقارير الوطنية إلى قيام النيابة العامة في بعض الدول بالتحقيق بقضايا فساد تورط بها موظفون عموميون ورجال أمن وأعضاء هيئات محلية يمكن عرضها كما يلي: في المغرب أعلن وزير تحديث القطاعات العامة أن عدد القضايا المتعلقة بالفساد المعروضة على المحاكم بلغ ٥٨٩١ قضية عام ٢٠٠٩، أما في فلسطين فبلغ عدد القضايا المسجلة في سجلات نيابة مكافحة الفساد ١٣٩ قضية منذ بداية عام ٢٠٠٩. أما في الجزائر فقد أكد وزير العدل أمام الجمعية الوطنية ”البرلمان“ بتاريخ ١٨ آذار/ مارس ٢٠١٠ بأن العدالة قد أدانت في السنوات الثلاثة الأخيرة ٥٥٧٥ متهماً (١٧٨٩ شخصاً عام ٢٠٠٧ و ١٦٦٩ شخصاً عام ٢٠٠٨ و ١١٦٢ شخصاً عام ٢٠٠٩) من بينها نسبة ٥٥ في المئة ارتكاب جرائم الاختلاس اقترفت عن طريق موظفين

الرسمية. ١٠- التزوير، والاعتداء على الملكية الفكرية. ١١- الجرائم التي تقع مخالفة لأحكام قانون البيئة. ١٢- القتل أو الإيذاء البليغ. ١٣- الخطف أو الاحتجاز أو أخذ الرهائن. ١٤- السطو والسرقة. ١٥- التهريب. ١٦- الابتزاز أو التهديد أو التهويل. ١٧- التزوير. ١٨- القرصنة بشتى أنواعها. ١٩- التلاعب في أسواق المال. ٢٠- الكسب غير المشروع.

لا توجد احصاءات رسمية معلنة وفقاً للتقارير الإقليمية لعدد جرائم غسل الأموال. وكما يبدو يتم معالجة هذه الجريمة بسبب ارتباطها بجرائم الإرهاب وليس بارتباطها بجرائم الفساد. وتقوم وحدات رقابة المصارف في المصرف المركزي أو البنك المركزي "سلطة النقد" في الدولة بعملية الرقابة وتطبيق قانون غسل الأموال.

٢٠- دور المجتمع المدني العربي في مكافحة الفساد: قلة عدد مؤسسات المجتمع المدني المتخصصة في مكافحة الفساد

أشارت التقارير الوطنية إلى أن مؤسسات المجتمع المدني في العالم العربي ما زالت تعاني من القيود. لكن أوضاع هذه المؤسسات تتفاوت من قطر إلى آخر، نظراً إلى اختلاف الأنظمة السياسية بين هذه الأقطار، على الرغم من تقائها في تركيز السلطة في يد فرد أو نخبة محدودة تهيمن السلطة التنفيذية من خلالها على السلطات الأخرى وعلى المجتمع. وفي الأقطار التي تشهد تعددية سياسية وحزبية مقيدة أو توجهاً نحو الديمقراطية، هناك اتجاه إلى نمو المؤسسات الأهلية أكثر منها في الأقطار ذات النظم السياسية المحافظة.

يؤدي المجتمع المدني دوراً هاماً في تعزيز قيم النزاهة والمساءلة والشفافية والتصدي لظاهرة الفساد في العالم العربي، من خلال تعزيز النزاهة ومحاربة الفساد داخل مؤسسات المجتمع المدني نفسها؛ وكذلك من خلال تصدي هذه المؤسسات للفساد في المجتمع من خلال أنشطتها التوعوية المناطة بها.

تشير الاحصاءات إلى قلة عدد المؤسسات الأهلية العامة في مجال مكافحة الفساد، بحيث تقتصر على الأغلب في مؤسسة واحدة (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة في فلسطين، والجمعية المغربية لمحاربة الرشوة (ترانسبرونسي المغرب)

قضائية لديوان الرقابة على غرار النموذج الفرنسي. فعلى سبيل مثال يتألف ديوان المحاسبة من قضاة ومراقبين ومدققي حسابات، ويلحق به موظفون إداريون، ولديه نيابة عامة مستقلة. ويمثل المدعي العام لدى الديوان، ويتولى الديوان صلاحياته القضائية بوصفه محكمة إدارية تتولى القضاء المالي.

تمنح بعض القوانين النازمة لعمل ديوان الرقابة الإذن بنشر تقاريره للجمهور، لكن أغلب الدول لا تتيح قوانينها لديوان المحاسبة الإعلان عن تقاريره، وتفيد التجربة إلى اختلاف في عملية النشر، ففي المغرب آخر تقرير نشر من قبل المجلس الأعلى للحسابات عام ٢٠٠٧ أما تقرير ٢٠٠٨ لم يتم نشره، وفي فلسطين ينشر تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية على الموقع الإلكتروني للديوان. بعض الدول العربية اعتبرت هذا الجهاز مسؤولاً عن مكافحة الفساد وبدل عن انشاء هيئة مكافحة الفساد التي أشارت إليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد UNCAC.

١٩- حداثة قوانين غسل الأموال

شهدت السنوات العشر الأخيرة اهتماماً متزايداً من قبل البرلمانات والحكومات العربية باصدار قوانين خاصة بغسل الأموال أو تبييضها، وتضمنت هذه القوانين الأعمال الاجرامية التي تتعلق بغسل الأموال من ضمنها الأموال الناجمة عن جرائم الفساد. وقد عرفت جريمة غسل الأموال بأنها: ١- يعد مرتكباً لجريمة غسل الأموال كل من أتى أياً من الأفعال التالية: (أ) استبدال أو تحويل أموال من قبل أي شخص، وهو يعلم بأن هذه الأموال غير شرعية وناجمة عن جريمة بهدف إخفاء أو تمويه الأصل غير المشروع، أو لمساعدة شخص متورط في ارتكاب جريمة على الإفلات من التبعات القانونية المترتبة على أفعاله.

وأشارت القوانين في البلدان العربية إلى أنه يعد مالياً غير مشروع ومحلاً لجريمة غسل الأموال كل مال يكتسب من الجرائم التالية: ١- المشاركة في جماعة إجرامية وجماعة نصب منظمة. ٢- الاتجار في البشر وتهريب المهاجرين. ٣- الاستغلال الجنسي للأطفال والنساء. ٤- الاتجار غير المشروع في العقاقير المخدرة والمؤثرات العقلية. ٥- الاتجار غير المشروع في الأسلحة والذخائر. ٦- الاتجار غير المشروع في البضائع المسروقة وغيرها. ٧- الرشوة والاختلاس. ٨- الاحتيال. ٩- تزوير العملة والوثائق

كل من المغرب وفلسطين ولبنان لا تتخضع لقيود شديدة من قبل الحكومات. لكن في بعض الدول العربية يلاحق الناشطون في هذه المنظمات من قبل السلطات الحاكمة.

٢٢- حاكمية الشركات

مازالت وزارة الاقتصاد "التجارة" في أغلب الدول العربية هي التي تشرف على عمل جميع مؤسسات القطاع الخاص، من خلال مراقب "الحافظ" الشركات أو دائرة تسجيل الشركات، وعلى استلام تقارير مدقق الحسابات الخارجي وحضور الاجتماعات السنوية للهيئة العامة خاصة للشركات المساهمة العامة، لكن لم يتم انشاء هيئة خاصة بالحوكمة^(٢٠) في معظمها، وذلك بمدف إصدار ومتابعة تطبيق قواعد الحوكمة في القطاع الخاص.

في المملكة المغربية تم اقرار مدونة خاصة بإقرار المعاملات لحكامة المقاولات الصغرى والمتوسطة والعائلية، أنجزت نهاية عام ٢٠٠٨ من قبل وزارة الشؤون الاقتصادية والعامة، بالتعاون مع الكونفيدرالية العامة للمقاولات في المغرب. وتحدد أهدافها في « تشجيع مناخ الأعمال والرفع من أداء وحكامة المقاولات وتوطيد الحكامة الجيدة داخل المقاولات وإقرار العمل بمبادئ حسن التدبير والشفافية بغاية الارتقاء بهذا النوع من المقاولات الصغرى والمتوسطة والعائلية والرفع من مستوى أدائها وتنافسيتها ومردوديتها وتحسين صورتها أمام المستثمرين والأبنك والقطاعات العمومية». كما توجد مدونة المعاملات الجيدة لحكامة المقاولات التي تم الإعلان عنها أيضاً في السنة. كما يمكن الإشارة إلى ما يعرف بـ«ميثاق المسؤولية الاجتماعية»، الذي اعتمده الاتحاد العام للمقاولات في المغرب عام ٢٠٠٦، والذي فرض العديد من الالتزامات على المقاولات في القطاع الخاص، من بينها: (١) تفادي الرشوة: من خلال «الابتعاد عن كل سلوك (٢٠) يمكن تعريف هذه الحاكمية بما يلي: «حاكمية الشركات تتصل بمجموعة من القواعد والمخبرات التي يتم من خلالها توجيه سلوك وسياسات إدارة الشركة والرقابة عليها. والحاكمية الجيدة أو الرشيدة تعظم ربحية الشركة وقيمتها السوقية التي تعود للمساهمين على المدى الطويل. لكن حاكمية الشركات تذهب إلى أبعد من مجرد تقسيم الصلاحيات بين من يملك رأس المال وبين من يديره، إلى فضاء أرحب يتعلق ببيئة العمل العامة من تشريعات ومؤسسات وإجراءات وسياسات. فضحة المحيط البيئي الذي تعمل الشركات الخاصة فيه هي شرط مسبق لوجود ورشد الحاكمية المطبقة فيها». انظر: كتاب المرجعية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، ص ١٥٣.

في المغرب، وجمعية الشفافية في البحرين، والجمعية الجزائرية لمحاربة الفساد في الجزائر، وجمعية الشفافية الكويتية في الكويت، والجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لافساد في لبنان، ومنظمة الشفافية الأردنية)، إضافة إلى فروع منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد في هذه الأقطار، فضلاً عن عدد بسيط من مؤسسات القطاع الخاص كجزء من مسؤوليتها المجتمعية فضلاً عن تزايد دور وسائل الإعلام، حيث تلعب بعض الفضائيات دوراً هاماً في رفع الوعي بأهمية مكافحة الفساد. كما نشير هنا إلى انشاء المجموعة غير الحكومية في الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد برئاسة الدكتور عزمي الشعبي (فلسطين) وفقاً لإعلان صنعاء منتصف شهر تموز/ يوليو ٢٠١٠. جزء من هذه المنظمات ينشر تقارير سنوية و/ أو يشارك في إعداد التقارير السنوية لمنظمات دولية مثل Transparency International، ومنظمات إقليمية كمنظمة برلمانيون عرب ضد الفساد. كما أن مؤسسات المجتمع المدني في أغلب البلدان العربية ما زالت لم تطور مدونات سلوك للعاملين فيها.

٢١- الإبلاغ عن الفساد من خلال مؤسسات المجتمع المدني (مراكز المناصرة والارشاد)

أعلنت ست مؤسسات متخصصة بمكافحة الفساد في العالم العربي في كل من الأردن ولبنان ومصر والجزائر والمغرب وفلسطين، خلال عام ٢٠٠٩، عن تأسيس مراكز المناصرة والارشاد القانوني، وذلك بالتنسيق مع منظمة الشفافية الدولية (Transparency International)، باعتبارها فروع وطنية للمنظمة الدولية. تهدف هذه المراكز إلى تقديم المشورة بما فيها القانونية للمواطنين الراغبين في الإبلاغ عن قضايا الفساد أو الراغبين في تجنبه إضافة إلى دعم ومساندة ومساعدة ضحايا الفساد. لكن الحكم على هذه التجربة الحديثة ما زال غير ممكناً، وكذلك يختلف مستوى تعاون السلطات من بلد إلى آخر، ففي الوقت الذي تتعاون فيه المؤسسات الحكومية في فلسطين مع مركز المناصرة والارشاد القانوني من قبل الوزارات والمؤسسات العامة، يعاني مركز المناصرة في الأردن من عدم تعاون المؤسسات الحكومية.

تعاني المنظمات الأهلية لمكافحة الفساد من القيود نفسها التي تعاني منها مؤسسات المجتمع المدني في أغلب البلدان. لكن يبدو أن نشاط المنظمات الأهلية المتخصصة بمكافحة الفساد في

أجل تحديد مكمّن الإخفاق وأسبابه، ثالثاً: رفع مستوى وعي الجمهور ودفعه باتجاه إثارة مناقشات عامة في جميع الأوساط، الأمر الذي يمكن أن يوفر الدفع المطلوب لإحداث التغيير. إن نتائج الدراسات الاستطلاعية ذات المصدقية من شأنها أن تبرز الحقائق، الأمر الذي يمكنها من نزع الصفة السياسية عن الجهود الهادفة إلى مكافحة الفساد.

يمكن أن تفضي دراسات استطلاعية خاصة بكل دولة إلى (١) تشجيع الإصلاحات المؤسسية، إذ إن قياس التكاليف الاقتصادية والاجتماعية للفساد يمكن أن يساعد على تحديد القطاعات التي يجب أن يشملها الإصلاح أولاً. (٢) تخفيف المناقشات غير السياسية التي تساهم في إنحياز عمل حقيقي لمكافحة الفساد. (٣) تساعد على التعرف إلى مواطن الخلل وعلى تحديد أولويات الإصلاح. (٤) تساهم في وضع عملية مكافحة الفساد في مقدمة الأولويات الوطنية من خلال حفز المواطنين وتشجيعهم على مكافحة ظاهرة الفساد.

أشارت معظم تقارير الدول العربية المشاركة في هذا التقرير إلى أنه لم يتم إجراء استطلاعات رأي متخصصة تتعلق بالفساد. وذلك إما لمنع حكومات تلك البلدان إجراء استطلاعات الرأي العام عموماً والاستطلاعات الخاصة بالفساد في أغلب البلدان العربية، أو لنقص في القدرات الفنية لإجراء استطلاعات رأي لدى مؤسسات المجتمع المدني. لكن استطلاعات الرأي العام التي تجرى في عدد من البلدان العربية تتضمن أسئلة تركز على رأي الجمهور وموقفه من الفساد والإجراءات الحكومية المتخذة لمكافحة، وهذا غالباً ما ينحصر بسؤال أو سؤالين. ونشير هنا إلى وجود تجربتين رائدتين في هذا المجال هما التجربة المغربية والتجربة الفلسطينية. وقد أظهرت نتائج الاستطلاعات أولويات مختلفة لكل بلد، ففي حين تعاني المغرب من ظاهرة الرشوة بشكل كبير يتجلى الفساد في فلسطين في الوساطة والمحسوبية والمحاباة. وفيما يلي أبرز نتائج استطلاعات الرأي العام في كل من المغرب وفلسطين:

(١) المغرب، أجرت منظمة ترانسبرانسبي المغرب ثلاثة استطلاعات للرأي، الأول للأسر وشمل ١٠٠٠ رب أسرة ووجه إليهم سؤال حول ما إذا كانوا هم أو عائلاتهم أعطوا رشوة خلال ١٢ شهراً الماضية، فكان جواب ٦٠ في المئة منهم إيجابياً، وتصدرت

يتضمن، بشكل مباشر أو غير مباشر، وعد أو عرض أو طلب أو منح تسديدات غير مشروعة أو امتيازات غير مستحقة من أجل الحصول أو المحافظة على صفقة أو امتياز غير قانوني أو شرعي» و«عدم عرض أو قبول دفع تسديدات أو عمولات سرية أو هدايا لأعدان عموميين أو خواص ولا لأقربائهم مقابل الحصول أو تغيير عقد ملك أو خدمات»، «توضيح بصورة ملائمة مبادئ ومبادرات المقاومة ضد الرشوة والنهب»، «تحسيس الأجراء بخصوص الإجراءات التي تتخذها المقاومة لنفادي الرشوة والنهب وتشجيع الأجراء لاحترام هذه المقتضيات عبر إعلام مناسب وبرامج تكوين وإجراءات تأديبية». (٢) احترام قواعد المنافسة الشريفة: من خلال «عدم إبرام أو تنفيذ اتفاقيات تهدف إلى فرض أئمة أو إجراء عروض مديرة أو تقييد الإنتاج، المشاركة في تقسيم الصفقات عبر توزيع الزبناء أو المزودين أو المناطق الجغرافية أو فروع الأنشطة، القيام بالتقليد المزيف، وإصدار فواتير ناقصة عن قيمتها الحقيقية». (٣) تعزيز شفافية إدارة المقاومة: عبر «احترام صلاحيات ممثلي المساهمين واحتصاصات أجهزة التسيير، ودعم الرقابة الداخلية، وتوسيع حقوق مراجعة المخاطر عبر التدقيق والتصديق المستقل عن الحسابات ورفع خلاصات التدقيق للأجهزة المكلفة بالقرار والرقابة، وتحديد قواعد موضوعية لتعيين وتقييم ومكافئة المسيرين حسب معايير موضوعية قابلة للقياس، والتعامل مع المساهمين بشكل عادل».

أصدرت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية عام ١٩٩٩ خمسة مبادئ أساسية لتطبيق قواعد الحكم الصالح في الشركات المساهمة، وتم مراجعتها في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣. ويمكن تلخيص هذه المبادئ الخمسة على النحو التالي: (١) حماية حقوق المساهمين. (٢) المعاملة العادلة والمتكافئة لجميع المساهمين. (٣) الاعتراف بحقوق أصحاب المصالح وتشجيع التعاون معهم. (٤) الكشف عن المعلومات المتعلقة بنشاط الشركة ومسيرتها. (٥) مسؤوليات مجلس الإدارة في التوجيه والرقابة.

٢٣- دور الرأي العام واستطلاعاته في مكافحة الفساد

شكلت استطلاعات الرأي المتخصصة في مجال الفساد عامي ٢٠٠٩-٢٠١٠ مصدراً هاماً للناشطين ومؤسسات المجتمع المدني، أولاً: لتحديد أولويات الإصلاح ومجالات الفساد من أجل اعتماد قاعدة لأي تغيير مستقبلي، ثانياً: من

الهيئات الطبية، و ٢٧ في المئة إلى الدوائر العقارية، و ٩ في المئة إلى الهيئة التعليمية، و ٣ في المئة إلى مكاتب الخدمات الأساسية. وأن ٣٦ في المئة من الأسر تعتبر أن القطاع الخاص غالباً ما يلجأ إلى الرشوة للتأثير في السياسات الحكومية، أو في إعداد القوانين. وأشار إلى أن ١٨ في المئة من الأسر فقط هم الذين تقدموا بشكاوى، و ٨٢ في المئة يشتكون بسبب التباطؤ في إنجاز المعاملات.

(٢) **فلسطين**، يشير استطلاع الرأي العام الذي أجرته مؤسسة أمان «الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة»، نهاية عام ٢٠٠٩، إلى بعض أشكال الفساد التي يعاني منها المجتمع الفلسطيني مثل الوساطة والمحسوبية والمحاباة، إهدار المال العام على مصالح خاصة، استمرار وجود تضارب المصالح، والرشوة، في حين تراجعت وبتدرجات متفاوتة أشكال أخرى من الفساد مثل نهب المال العام والوساطة والمحسوبية في التعيينات الحكومية و التكسب من الوظيفة العامة.

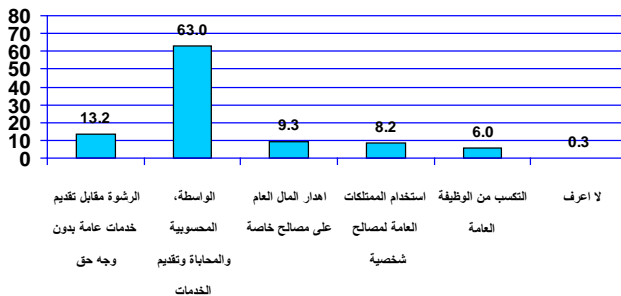
يوضح استطلاع الرأي أن ٦٣ في المئة (مقابل ٥٥ في المئة في العام السابق) من المستطلعين يرون أن الوساطة والمحسوبية والمحاباة في تقديم الخدمات العامة هي أكثر أشكال الفساد انتشاراً في القطاع العام خلال عام ٢٠٠٩. ويشير الاستطلاع إلى تراجع في استعمال الرشوة مقابل تقديم الخدمات العامة أو الحصول على منفعة من دون وجه حق؛ حيث أشار ١٣,٢ في المئة من الجمهور في استطلاع عام ٢٠٠٩ مقارنة ب ١٩,٩ في المئة في استطلاع عام ٢٠٠٨. يشير الرسم البياني التالي إلى أشكال الفساد المنتشرة في فلسطين.

القطاعات التالية الترتيب بحسب أولويتها، وهي: العدل، الصحة، الدرك، الشرطة، المصالح والخدمات البلدية. وذكر ٦٤ في المئة منهم أن وضع الرشوة لم يعرف أي تغيير في المغرب، واعتبر ٨٧ في المئة من أرباب الأسر أن الرشوة تعتبر إحدى الظواهر التي يعاني منها المغاربة، بعد البطالة وغلاء المعيشة.

أما الاستطلاع الثاني فقد خصص لأرباب العمل، حيث أجاب ٣٠ في المئة منهم بأنهم لا يشاركون في الصفقات العمومية بسبب تفشي الرشوة. ويرى أرباب المقاولات أن الرشوة تأتي في المرتبة الثانية بعد الضريبة في سلم العوائق أمام التنمية الاقتصادية. ويريد بعض المستجوبين إنتشار الرشوة إلى غياب العقاب والرغبة في الثراء السريع، ويردها البعض الآخر إلى تدني مستوى أجور موظفي المصالح الإدارية.

والاستطلاع الثالث جرى عام ٢٠٠٩ في إطار مؤشر مدركات الفساد العالمية، وكشف بأن ٩٠ في المئة من الأسر المغربية تعتبر دفع الرشوة للدوائر العقارية للحصول على امتيازات أضحت مشكلة جدية أكثر فأكثر، ويرى ٧٧ في المئة من الأسر أن الرشوة الكبيرة (الرشوة السياسية) في مجال الأمور العقارية تشكل معضلة حقيقية للغاية. وأن ٤ أشخاص من أصل ١٠ دفعوا رشوة تقدر وسطياً بنحو ١٠ في المئة من دخلهم السنوي. وأن ٥٦ في المئة من المستجوبين يعتبرون الجهود الحكومية غير فعالة في مجال محاربة الرشوة، ولا يتوافر للسكان عموماً إمكانية لتقدم شكاواهم. وأن ٥٨ في المئة من الأسر أقروا أنهم قدموا رشوة إلى الشرطة، و ٣٩ في المئة قالوا إنهم قدموها إلى الجهاز القضائي، و ٣٣ في المئة إلى مصالح الرخص، و ٢٨ في المئة إلى

الرسم البياني رقم (١)
أشكال الفساد المنتشرة في فلسطين



الفصل الرابع: الخلاصة والتوصيات

الخلاصة والتوصيات

- ✓ على سبيل المثال:
 - ✓ الرشوة (Bribery): أي الحصول على أموال أو أية منافع أخرى من أجل تنفيذ عمل مخالف لأصول المهنة، وهي منتشرة في كثير من الدول الغربية والدول النامية.
 - ✓ المحسوبية (Nepotism): أي تنفيذ أعمال لمصلحة فرد أو جهة ينتمي إليها الشخص مثل حزب أو عائلة أو منطقة من دون أن يكونوا مستحقين لها، وهي منتشرة في الدول العربية بشكل عام.
 - ✓ المحاباة (Favoritism): أي تفضيل جهة على أخرى للاستفادة من الخدمة بغير حق للحصول على مصالح معينة.
 - ✓ الواسطة (Wasta): أي التدخل لصالح فرد ما، أو جماعة من دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة مثل تعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة أو الانتماء الحزبي رغم كونه غير كفؤ، وهي منتشرة كثيرا في البلدان العربية.
 - ✓ نهب المال العام: أي الحصول على أموال الدولة والتصرف بها من غير وجه حق بشكل سري تحت تسميات مختلفة.
 - ✓ الابتزاز (Black Mailings): أي الحصول على أموال من دون استحقاق مقابل تنفيذ مصالح مرتبطة بوظيفة الشخص المتصرف بالفساد.
- ✓ وأشارت التقارير الوطنية إلى أن أشكال الفساد تنعكس بشكل أو بآخر في عدة ممارسات أهمها:
- ✓ إجراء بعض التعينات الحكومية على أساس المحسوبية والمحاباة والواسطة والقرابة أو الولاء السياسي، وذلك على حساب الكفاءة وتكافؤ الفرص.
- ✓ قيام بعض المسؤولين بتوزيع المساعدات أو تقديم الخدمات من دون وجه حق إلى فئات معينة على أسس عشائرية أو لمناطق جغرافية معينة بهدف تحقيق مكاسب سياسية، أو هدر المال العام من خلال منح تراخيص ذات قيمة، أو أراضي أو حقوق استغلال أو مزايا احتكار لأشخاص أو شركات من دون وجه حق ومن دون منافسة استرضاءً لشخصيات معينة في المجتمع، أو تحقيقاً لمناافع متبادلة، أو مقابل رشوة، مما يؤدي إلى حرمان الخزينة العامة من موارد مالية تنفيذ في تنمية المجتمع.

يعد ترسيخ مبادئ الشفافية والنزاهة والإدارة السليمة ومكافحة الفساد، سواء في القطاع العام أم الخاص أو في مؤسسات المجتمع المدني، ركيزة هامة ومعياراً أساسياً من معايير الحكم الصالح. فضلاً عن أنها تعتبر من مؤشرات قياس الدول على سلم القدرة والفعالية في التقدم الاجتماعي والاقتصادي والسياسي.

يؤدي تفشي الفساد في أي مجتمع الى إضعاف القيم المجتمعية وتقويض سيادة القانون وعدم تحقيق العدالة بين المواطنين، الأمر الذي يهدد الاستقرار الاجتماعي، ويضعف أداء المؤسسات، ما ينعكس سلباً على الحياة السياسية بشكل عام والممارسات الديمقراطية بشكل خاص. ومما لا شك فيه أن ذلك الأمر يؤدي إلى تعطيل مسيرة التنمية الاقتصادية وفقدان مصداقية الدعوة الى إجراء الإصلاح المنشود.

ترى منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد أن هناك إجماعاً في البلدان العربية على الإقرار بمخاطر تفشي ظاهرة الفساد في المجتمع، وأن هذا الإجماع يشمل أعداداً متزايدة من القادة والنخب من فيها أشخاص من القيادة السياسية والأجهزة الإدارية والمؤسسة التشريعية والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني والمواطنين بشكل عام. وتؤكد منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد أن استمرار هذه الظاهرة وعدم مكافحتها سيقود إلى تفشيها وبالتالي مضاعفة تقويض الكيان السياسي والاجتماعي والاقتصادي للمجتمع العربي. لذا يتطلب محاربة الفساد تضافر جهود جميع الأطراف في البلدان العربية للقضاء على هذه الظاهرة وحماية المجتمع في العالم العربي من الآثار المدمرة لها.

أولاً: بيئة الفساد وأشكاله في العالم العربي وآثاره

١- أوجه الفساد

أوضحت التقارير الوطنية المشاركة في هذا التقرير أن الفساد يأخذ عدة مظاهر أو أشكال، منها ما يتم من خلال تجاوز القانون وسوء استخدام السلطة أو النفوذ لمصالح خاصة، أو من خلال استغلال الثغرات القانونية القائمة. ومن الصور العديدة للفساد

- ✓ السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية والقضائية، وهو ما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ الرقابة المتبادلة بين هذه السلطات.
- ✓ نقص المعرفة بالحقوق الفردية لكل شخص والتي يجب توفيرها من قبل الدولة، وسيادة القيم التقليدية والروابط القائمة على النسب والقرابة.
- ✓ زيادة فرص ممارسة الفساد في المراحل الانتقالية التي تشهد ظروفًا خاصة، سواء كانت سياسية مثل الانتقال من مرحلة الاحتلال إلى مرحلة نخوض الدولة، أو ظروفًا اقتصادية مثل التحول من نظام اقتصادي إلى آخر، أو ظروفًا اجتماعية والتي تتأثر بالظروف السياسية بشكل كبير، ويساعد على ذلك حداثته أو عدم اكتمال بناء المؤسسات الوطنية والقوانين، التي توفر بيئة مناسبة للفاستدين مستغلين ضعف الجهاز الرقابي في هذه المراحل الانتقالية.
- ✓ ضعف الإرادة السياسية لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد، وعدم اتخاذها إجراءات صارمة وقائية أو تأديبية بحق الفاستدين بسبب انغماسها أو بعض أطرافها في الفساد.
- ✓ عدم وضوح الأسس والمعايير التي يطبق من خلالها نظام المناقصات/ المزادات في الدولة، مما يقلل من وجود تنافس حقيقي أو ضمان لتكافؤ الفرص.
- ✓ ضعف أجهزة الرقابة في الدولة وعدم استقلاليتها.
- ✓ ضعف وقلة عدد المرافق والخدمات والمؤسسات العامة التي تخدم المواطنين، مما يشجع على التنافس بين المواطنين للحصول عليها، ويعزز من استعدادهم لسلوك سبيل مستقيمة للحصول عليها، ويشجع بعض المتمكنين من ممارسة الوساطة والمحسوبية والمحاباة وتقبل الرشوة، مثل التنافس غير العادل للحصول على المنح التعليمية أو العلاج.
- ✓ تدني رواتب العاملين في القطاع العام وارتفاع مستوى المعيشة، ما يشكل بيئة ملائمة لقيام بعض العاملين بالبحث عن مصادر مالية أخرى حتى لو كان من خلال الرشوة.
- ✓ عدم توعية وتدريب العاملين على مبادئ النزاهة وتجنب ممارسة استغلال العمل الحكومي (مدونات السلوك) تبين الحقوق والواجبات لكل منهم في المعاملات الرسمية، مما يفتح الباب لممارسة الفساد بحجة الجهل بتلك المبادئ.
- ✓ غياب حرية الإعلام وعدم السماح للصحفيين والمواطنين بالاطلاع على المعلومات والسجلات التي توضح طبيعة

- ✓ استغلال المنصب العام لتحقيق مصالح سياسية خاصة كشرء أصوات الناخبين أو التمويل غير المشروع للحملات الانتخابية، أو التأثير على بعض قرارات المحاكم أو شراء ولاء الأفراد والجماعات، أو التحالف بين بعض من يملكون السلطة وبعض من يملكون المال لتحقيق أهداف خاصة على حساب الدولة والمجتمع.
- ✓ سيطرة بعض أقارب وأتباع بعض الفئات المسيطرة سياسياً أو اقتصادياً على بعض الشركات أو المؤسسات التابعة للدولة، أو على بعض مؤسسات المجتمع المدني، مما يزيد من نفوذ هذه الفئات على حساب باقي أفراد المجتمع.
- ✓ غياب الشفافية واتباع السرية في آلية العمل في أجهزة الدولة والكثير من الشركات العاملة في القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني.
- ✓ تبني معظم الوسائل الإعلامية لمواقف محددة بسبب إرتباط المصالح بين الوسيلة الإعلامية أو بعض الصحفيين مع أطراف فاسدة في السلطة التنفيذية أو البرلمان أو القطاع الخاص أو مؤسسات المجتمع المدني.
- ✓ خروج بعض مؤسسات المجتمع المدني عن أهدافها المعلنة لصالح مسؤولين فيها.
- ✓ الفساد في بعض جوانب الإجراءات الانتخابية والرشوة المعلنة والسرية لشرء الأصوات الانتخابية.
- ✓ تخصيص مبالغ من الأموال العامة لصرها تلبية لضغوط خاصة على أنشطة غير ذات جدوى أو أحقية.

٢- بيئة الفساد وأسباب انتشاره

- أشارت التقارير الوطنية المشاركة في هذا التقرير إلى وجود أسباب متعددة كامنة وراء نشوء ظاهرة الفساد في المجتمعات العربية، تعرف بمنظومة الفساد. وأوضحت التقارير الوطنية أن هذه الأسباب وإن كانت موجودة بشكل أو بآخر في كل المجتمعات إلا أنها تتدرج وتختلف في الأهمية بين مجتمع وآخر.
- ترى منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، بناءً على التقارير الإقليمية والوطنية، أن البيئة المشجعة لظاهرة الفساد في العالم العربي تتمثل بكل أو ببعض المظاهر التالية:
- ✓ عدم الالتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية في النظام السياسي، وطغيان

يؤدي إلى هجرة أصحاب رؤوس الأموال إلى خارج الوطن وكذلك أصحاب الكفاءات الاقتصادية لعدم الاهتمام بهم بسبب المحسوبية والواسطة في التوظيف في المناصب العامة. كما يؤدي الفساد إلى غياب التنافس الذي يشكل شرطاً أساسياً لجلب الاستثمارات المحلية والخارجية، مما يؤدي إلى تدهور فرص العمل ويزيد من ظاهرة البطالة والفقر.

- يتسبب الفساد بمجر أموال الدولة التي يمكن استغلالها في إقامة مشاريع مفيدة، إما بسبب سرقتها أو تبذيرها على مصالح شخصية.

ج- تأثير الفساد في حقوق المواطن

- يؤثر الفساد سلباً على النظام السياسي ويضعف بنيته الديمقراطية، ويؤدي إلى ضياع حقوق المواطنين، وبخاصة حقهم في الحصول على الخدمات العامة الأساسية في مجالات التعليم والصحة والرفاه الاجتماعي والعمل وبشكل خاص المجموعات المهمشة مثل الفقراء والنساء والأطفال وذوي الاحتياجات الخاصة، كما يضعف من حقهم في التمتع بالحقوق الأساسية التي تتعلق بالحريات والحقوق السياسية وفي مقدمتها حق المساواة وتكافؤ الفرص وحرية الوصول إلى المعلومات وحرية الإعلام.

- يجعل المصالح الشخصية تتحكم بالقرارات التي تتخذها الحكومة حتى وإن كانت هذه القرارات مهمة ومصيرية.

- يؤدي الفساد إلى تعليم المواطنين على عدم الوفاء في الانتماء السياسي أي «التظاهر بالولاء لجهة سياسية ما أو حزب معين من أجل الحصول على مصالح أو منافع خاصة» من دون قناعة تامة بالبرنامج السياسي والاجتماعي والاقتصادي الذي ينادي به هذا الحزب.

- يؤدي الفساد إلى إضعاف المؤسسات العامة مثل الوزارات، ومؤسسات المجتمع المدني مثل الاتحادات المهنية والنقابات والجمعيات الخيرية، ويعزز المؤسسات التقليدية مثل القبيلة والعشيرة، وهو ما يحول دون إقامة دولة حديثة ونظام ديمقراطي يتساوى فيه الجميع في الحقوق والواجبات.

- يسيء الفساد إلى سمعة الدولة ومصدقيتها بين البلدان الأخرى، ويؤثر ذلك في علاقاتها الخارجية ومشاركتها في القضايا العالمية.

- يقصي الفساد المواطنين عن المشاركة السياسية نتيجة عدم اقتناعهم بنزاهة المسؤولين، وعدم الثقة بالمؤسسات العامة وأجهزة الدولة.

العمل والتجاوزات الحاصلة فيه.

✓ ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات المتخصصة بمكافحة الفساد "أي المؤسسات الأهلية الخاصة مثل الجمعيات الخيرية والمهنية ومؤسسات البحوث المتخصصة" في المشاركة في الرقابة على أعمال الحكومة.

✓ ضعف التزام مجالس الإدارة والإدارات التنفيذية لبعض شركات القطاع الخاص بمبادئ الشفافية والادارة السليمة، وتجنب تضارب المصالح تجاه مساهميتها بشكل خاص أو المجتمع بشكل عام.

✓ عدم وجود تشريعات وأنظمة وقوانين وتعليمات تساعد على مكافحة الفساد، وتفرض عقوبات رادعة بحق من يمارسونه.

✓ ضعف دور الأسرة وقصور المناهج التعليمية (المدارس والجامعات) في مكافحة ظاهرة الفساد.

3- استشرء الفساد يضعف المجتمع

ترى منظمة برلمانون عرب ضد الفساد أنه يترتب على تفشي ظاهرة الفساد في المجتمعات العربية العديد من الآثار السلبية على مختلف نواحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للمجتمع أفراداً ومؤسسات وذلك كما يلي:

أ- تأثير الفساد في النواحي الاجتماعية

يؤدي الفساد إلى زعزعة القيم الأخلاقية القائمة على الصدق والأمانة والعدل والمساواة وتكافؤ الفرص وغيرها، ويساهم في انعدام المهنية في العمل وانتشار اللامسؤولية والنوايا السيئة في المجتمع، ويؤدي كذلك إلى انتشار الجرائم بسبب غياب القيم وعدم تكافؤ الفرص، والشعور بالظلم لدى الأغلبية، التي تؤدي إلى الاحتقان الاجتماعي والحقد بين الشرائح الاجتماعية وزيادة حجم المجموعات المهمشة.

ب- تأثير الفساد في الاقتصاد

- يؤثر الفساد سلباً وبشكل مباشر على نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي، فقد أظهرت الدراسات التي أجريت في السنوات الماضية أن ثلث الناتج المحلي الاجمالي في العالم العربي يضع نتيجة عمليات الفساد المختلفة.

- يخلق الفساد مناخاً ترتفع فيه مستويات المخاطرة، الأمر الذي

ثانياً: نحو تبني استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد جامعة للوسائل الوقائية والتحقيق الجنائي

تعزيز مبادئ الشفافة في إدارة وتفعيل نظم المساءلة، وتدريب الموظفين بموجب مدونات السلوك وذلك من خلال اعتماد إجراءات وتدابير وقائية من تفشي الفساد أو ما يعرف ببناء نظام نزاهة وطني، وبصورة موازية وبنفس القوة من التصميم على الكشف والمتابعة لظواهر وحالات الفساد بعد حدوثها، والتقييم المستمر لنتائج تطبيق الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وفقاً لمعايير محددة سلفاً للأداء.

و- مبدأ الشراكة المجتمعية، بأن يكون هناك تضامن وتوافق بين جميع الأطراف الفاعلة في المجتمع (السلطة التنفيذية والأحزاب السياسية والبرلمان والمؤسسات التمثيلية للقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات التعليمية وبخاصة الجامعات) على الإستراتيجية الوطنية.

١- وسائل وسبل تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمحاربة الفساد

أ- شراكة الأطراف الفاعلة في النظام السياسي للدولة

يجب تشكيل فريق وطني دائم من البرلمانيين والشخصيات العامة والقطاعات والجمعيات المهنية وغيرها من مؤسسات المجتمع المدني، بهدف الحوار والتواصل المستمر والمنظم مع القيادة السياسية لإعداد خطة وطنية شاملة لمكافحة الفساد، وإبراز أهمية اعتماد عنصر النزاهة في جميع مرافق الدولة وفي الأنشطة السياسية والاقتصادية والاجتماعية كافة، وتوضيح مخاطر الفساد الكبيرة على المجتمع والفرد وانعكاسها على القيم والأخلاق وهدر الأموال والموارد، إضافة إلى صورة ومكانة الدولة السلبية بين الأمم.

ب- إنشاء هيئة مستقلة لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد

إن إنشاء هيئة أو جهاز مستقل للرقابة والتدقيق يتمتع بالقدرة والسلطة القانونية لرصد ومتابعة البحث في قضايا الفساد يعد من الأمور الحيوية، وذلك من خلال اعتماد نظام وإجراءات فعالة وواضحة وعادلة للقيام بدوره، على أن يكون من صلاحيات هذا الجهاز أو الهيئة سلطة التحقيق واتخاذ القرار بالإحالة إلى السلطة القضائية وسهولة الوصول إليها، وأن لا يقتصر دورها على الرصد والبحث، بل يعمد إلى نشر توعية عامة بالفساد وأضراره وسبل تجنبه، وذلك لتعبئة الرأي العام لمساندة الجهود المعنية بمحاربة الفساد ولترجمة الإرادة السياسية في محاربتة، وغني

تنبت بعض الدول العربية خلال العامين ٢٠٠٩-٢٠١٠ استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد مثل الأردن واليمن، ووجود قرار صادر عن مجلس الوزراء السلطة الفلسطينية باعداد الخطة الوطنية لمكافحة الفساد. لكن تبقى هذه الاستراتيجية غير فاعلة من دون وجود إرادة سياسية داعمة لهذه الاستراتيجية يرافقها افتتاح في العلاقة مع مؤسسات المجتمع المدني، أو بل الأخرى شراكة حقيقة معه، وحق المواطنين في الوصول إلى المعلومات، وكذلك حماية شهود الفساد في البلاد. لذا تؤكد منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد على أنه يتوجب أن تقوم الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في الدول العربية على أساس المراكز العامة التالية:

أ- مبدأ سيادة القانون، وترسيخ مبادئ تطبيق القوانين والأنظمة بصورة متساوية وعادلة من دون التمييز بحسب القبيلة أو الدين أو النسب أو العائلة أو المنطقة.

ب- مبدأ الشمولية في مكافحة الفساد، وذلك بتغطيتها لكل أنواع وأشكال ومناحي الفساد الاقتصادية والسياسية والمالية والإدارية، مع إعطاء الأولوية لمكافحة أطراف ومصادر الفساد الأقل نفوذاً، وإعطاء الأهمية للممارسات المباشرة للفساد (الظاهرة) وبصورة موازية للممارسات غير المباشرة (غير الظاهرة)، وأن تحتل أدوات مكافحة الفساد أولوية في برنامج عمل الحكومة.

ج- مبدأ الحكم الصالح والإدارة الرشيدة وقرارات الحكومة واضحة وفعالة ومركزة على أسس وأهداف محددة، وتتسم بالمرونة الكافية للاستجابة بسرعة لاحتياجات المجتمع، وتطبيق قواعد الحكم الصالح في القطاع العام أو الخاص أو مؤسسات المجتمع المدني أو التجمعات السياسية. وإبراز أهمية العامل الأخلاقي في محاربة الفساد والتصدي له من خلال التعاون المكثف بين كافة الجهات المسؤولة عن مكافحة الفساد.

د- مبدأ التوافق بأن تتلائم الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد مع طبيعة وثقافة البيئة المحلية من دون التخلي عن المبادئ الدولية الأساسية لمكافحة الفساد، والتي جاءت في اتفاقية الأمم المتحدة والاتفاقيات الدولية الأخرى لمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية ومبادئ الحكم الصالح.

هـ- مبدأ النزاهة في مواجهة الفساد بأن تعتمد الإستراتيجية على

عن البيان ضرورة تمتع هذه الهيئة أو الجهاز بالاستقلالية في أداء واجباتها وأن تتميز بالمواصفات التالية:

- (١) مد الهيئة بالاختصاصيين والفنيين المحترفين في مجال التحري ونظم المعلومات، والمحاسبة والقانون والإدارة ممن يتسمون بالكفاءة والنزاهة وحسن السمعة.
- (٢) أن يكون لدى الهيئة نظام تقصي عادل ونظام شكاوى كفوء، بما يشجع المواطنين على تقديم شكاواهم، وسرعة الاستجابة والتحقيق في حالات الفساد.
- (٣) أن تقوم بمتابعة كافة حالات الفساد أيضاً كان حجمها.

ج- إنشاء دائرة قضائية متخصصة

نظراً إلى طبيعة قضايا الفساد عن غيرها من القضايا المدنية والجنائية والتجارية، فضلاً عن اتسامها بشكل عام بجسامة تأثيرها وضررها الكبير على المجتمع أو القسم الأكبر منه، وبخاصة فيما يتعلق بضياع وهدر أموال أو أصول كبيرة من المال العام، فإنها تتطلب إنشاء جهاز قضائي مدرب ومتخصص في هذا النوع من القضايا، حتى تعطي هذه القضايا الأهمية والتركيز المطلوبين والسرعة في اتخاذ الأحكام العادلة، ومن أجل الإسراع في استعادة الأموال والأصول العامة التي تم الاستحواذ عليها من غير وجه حق، وحتى تترجم قناعة الإرادة السياسية وللحصول على دعم الرأي العام لجهود محاربة الفساد.

د- تطوير القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد

(١) إصدار قوانين وأنظمة

- إصدار قانون هيئة مكافحة الفساد من شأنه أن يمنحها الاستقلالية في عملها، ويعمق النزاهة والشفافية ويعاقب الفاسدين، ويشمل على وجه الخصوص ما يلي:
- أحكاماً مشددة لمكافحة الرشوة والمحسوبية.
- حماية كاشفي الفساد.
- الالتزام بالإعلان عن تضارب المصالح من قبل متخذ القرار.
- منع المسؤولين من اتخاذ أي قرارات إذا كان هناك تضارب مصالح.
- الإعلان عن استلام أي هدايا أو منافع من جهات أو

مصادر خارجية.

- قانون إشهار الذمة المالية للموظفين العامين .
- قانون حق الوصول إلى المعلومات.
- قانون حماية المنافسة ومنع الاحتكار.
- قانون ضوابط الخصخصة، وتمويل الأنشطة والمؤسسات الاقتصادية في القطاع الخاص أو المشترك، آخذين في الاعتبار حماية العاملين، مع الاحتكار، نظام الضرائب وإعتماد مبدأ الشفافية.
- قانون مخاصمة القضاء وأعضاء النيابة.
- إنضمام الدولة إلى الاتفاقيات الدولية والإقليمية التي تتعلق بمكافحة الفساد، والاتفاقيات المتعلقة بتبادل المعلومات والجرمين في قضايا الفساد والتي لم يتم الإنضمام إليها بعد.

(٢) تطوير بعض القوانين والأنظمة الداعمة

- قانون ديوان المحاسبة (الرقابة المالية والادارية) بحيث يمنحه الاستقلالية عن السلطة التنفيذية ويمنح السلطة التشريعية المرجعية لعمل الديوان.
- قانون مكافحة عمليات غسيل الأموال.
- قانون المناقصات والعطاءات والمزايدات.
- قانون الخدمة المدنية.
- مراجعة الأنظمة الحكومية للحد من ممارسات السلطة التقديرية والاستثناء في القرارات.

(٣) تطوير وتقوية الأداء في الأجهزة الحكومية (شفافية

تقديم الخدمات العامة ومنح الرخص والأذونات)

- وضع دليل واضح يبين متطلبات كل معاملة مقدمة والمدة المطلوبة لانجازها. (اجراءات وقواعد نمطية).
- انجاز المعاملات لجميع المراجعين بصورة متساوية وعادلة.
- التوسع في تطبيق الأنظمة الالكترونية في معاملات وخدمات الدولة للمراجعين.
- إنشاء ديوان للشكاوى في مؤسسات الدولة كافة (خاصة تلك التي تقدم خدمات للجمهور) لمتابعة الشكاوى وتقديم الاجابات للمواطنين، وذلك بهدف تحقيق المساواة من خلال حل مشاكل المواطنين ، وتطوير الخدمات المقدمة من قبل المؤسسة.

ه- اعتماد إجراءات عمل شفافة

لتحقيق المساواة وتكافؤ الفرص وتجنب سوء استخدام السلطة؛ يتوجب وضع أو تطوير أنظمة تعتمد الشفافية من خلال إجراءات عمل نموذجية من دون استثناءات للأمر التالية:

- منح التراخيص في جميع أجهزة الدولة.
- أنظمة تقدم الخدمات العامة كالخدمات الصحية والتعليمية.
- أنظمة البناء بجميع أنواعها وأشكالها.
- منح الأراضي أو توزيع الأراضي الحكومية والانتفاع من أملاك الدولة ومؤسساتها.
- التعيينات والترقيات والتحويل والانتداب والنقل للعاملين في مؤسسات الدولة بجميع أشكالها.
- أنظمة الشراء في الدولة ومؤسساتها.
- أنظمة لفرض الشفافية في الكشف عن المعلومات والإدارة السليمة على الشركاء وأعضاء مجالس الإدارة للشركات المساهمة العامة والشركات المملوكة للدولة.
- أنظمة لفرض الشفافية والكشف عن المعلومات في مؤسسات المجتمع المدني.
- أنظمة التعامل في أسواق المال والاستثمار.

و- تنفيذ برامج توعوية لتعزيز مبدأ الشفافية وضمان

مشاركة المواطنين في محاربة الفساد

(١) وضع برنامج متكامل لتوعية المواطنين بشكل عام والموظفين بشكل خاص، يهدف إلى شرح مخاطر الفساد وآثاره السلبية على المجتمع والأفراد.

(٢) القيام بجملة توعية مدروسة تؤسس لرأي عام مناهض للفساد بأشكاله المختلفة، على أن تشمل النشر في الصحف والمجلات والمؤسسات الإعلامية المرئية والمسموعة، ونشر كتيبات تتعلق بمكافحة الفساد. وتنظيم الندوات والمحاضرات والمؤتمرات.

(٣) تضمين المناهج الدراسية في المدارس والجامعات مواد تتعلق بمكافحة الفساد.

(٤) تطوير وتحسين أسلوب المساءلة السياسية في البرلمانات بوصف اللجان البرلمانية وسيلة لكشف الحقائق وتوعية المواطنين.

(٥) إصدار مدونات سلوك تحكم السلوكيات الأخلاقية للعاملين في القطاع العام والأهلي والخاص، وكذلك القضاء والإعلام وغيرها من المهن.

ز- متطلبات تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

تؤكد منظمة برلمانيون عرب على أن تنفيذ إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد يتطلب توافر بشكل أساسي ما يلي:

(١) مشاركون لديهم التزاماً واضحاً ومعلناً ومؤمنين بمكافحة الفساد.

(٢) شراكة بين القطاعات المختلفة (الحكومة وأعضاء البرلمان والأحزاب ومؤسسات المجتمع المدني والهيئات التمثيلية للقطاع الخاص والإعلام).

(٣) وجود درجة عالية من التنسيق بين المؤسسات العاملة في مجال مكافحة الفساد وبخاصة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ومنظمات الشفافية العاملة في البلدان العربية.

(٤) الانضمام والتنسيق مع الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد لتطوير برامج على مستوى البلدان العربية لمكافحة الفساد، أو القيام بجهود جماعية بخصوص معالجة قضايا مشتركة. وكذلك الاستفادة من تجربة الشبكة والأعضاء المشاركين فيها.

(٥) تخصيص موازنة كافية من قبل الدولة للإنفاق على متطلبات تنفيذ الإستراتيجية الوطنية وبرامجها، على أن تحدد آلية واضحة ومعلنة لكيفية إنفاق للموازنة واستخدامها ومراقبتها.

ثالثاً: التوصيات الوطنية

يسعى هذا القسم لوضع توصيات محددة لكل دولة وذلك بناءً على التقارير الوطنية المشاركة في هذا التقرير:

١- المملكة الأردنية الهاشمية

✓ تنظيم آليات الانفاق في العملية الانتخابية بما يكفل مراعاة المساواة القانونية بين المرشحين، بغية حماية إرادة الناخبين وضمان شفافية المعلومات المتعلقة بالتمويل وسبل إنفاقها.

✓ تطوير قانون إشهار الذمة المالية الشفافية في عمل المسؤولين وصناع القرار، وتعديل كافة التشريعات التي تناقض قانون الوصول إلى المعلومات وتمكين الصحافة من دورها الرقابي. وإلزام الموظفين العامين وبخاصة الذين يعملون في لجان العطاءات بتقديم قرارات الذمة المالية، وقرار الوزراء ومدراء

الرقابة ومكافحة الفساد من حيث الكفاءة والفاعلية العملية، وتفعيل دور مجلس النواب في تقويم أداء هذه المؤسسات، وإلزام السلطة التنفيذية بإجراء إصلاحات لتفعيل هذه الهيئات إن لزم ذلك.

✓ وضع أنظمة وآليات لتفعيل قانون حماية ممتلكات الدولة لعام ١٩٦٦ ومحكمة صيانة أموال الدولة في المحافظة على المال العام واسترداد ما تم اختلاسه.

✓ أن تنص تشريعات مؤسسات مكافحة الفساد على أن التحقيق في قضايا الفساد المحتملة واجب حكماً بمجرد وجود شكوى أو قرينة لدى المؤسسة - فلا يجوز غض النظر بالشكوى دون سبب قانوني-، وأن القرار بالانتهام أو عدمه من صلاحيات الجهة القضائية المختصة.

✓ إطالة الفترة قبل سقوط تهمه جرائم الانتخابات حكماً مع مرور الزمن والتي تنطوي على أعمال فساد في قانون الانتخابات النيابية إلى فترة كافية لملاحقتها وردع المخالفين، وأن تكون حكماً في صحة عضوية النائب في المجلس وفقاً لمبدأ "ما بني على باطل فهو باطل".

✓ أن تسلك الأجهزة القضائية جميع الطرق القانونية المتاحة لاسترداد الأموال العامة المختلسة أو المسروقة، وأن تقوم هيئة مكافحة الفساد ثم النائب العام بدراسة تقارير ديوان المحاسبة حول المخالفات وحالات الفساد، واتخاذ الإجراءات اللازمة للتحقيق بما وتقدمها إلى القضاء للبت بما.

✓ تفعيل المساءلة القانونية لمرتكبي جرائم الانتخابات حتى لا يفلت مرتكبو هذه الجرائم أو يستفيدوا من هذه المخالفات من دون تحمل أية عواقب.

ب-هيئات الرقابة

✓ تعديل قانون هيئة مكافحة الفساد ليسهل مجلسها تطوير آلية اتخاذ قرار يكون قابلاً للطعن، وأن يكون القرار في

المؤسسات العامة بدمتهم المالية في الجريدة الرسمية.

✓ ينبغي تعديل قانون ضمان حق الحصول على المعلومات لصالح ضمان حق المواطنين في الوصول الى المعلومات وتحديد الاستثناءات والمعلومات التي لا يجوز الكشف عنها، وتجرم فعل حجب المعلومات عن طالبها أو إتلافها.

✓ العمل على تغيير ثقافة السرية التي تسود في المؤسسات الحكومية.

✓ العمل على تدريب الصحفيين للاستفادة من قانون ضمان حق الحصول على المعلومات وإجراء الاستقصاءات الصحفية والتحقيقات الخاصة ورفع سقف الحريات الصحفية، وتطوير لوائح ومدونات السلوك في نقابة الصحفيين لمزيد من الحريات الصحفية.

✓ يتوجب العمل على نشر ثقافة الشفافية والرقابة الذاتية وتطبيق النزاهة والادارة الرشيدة في القطاع العام، وذلك من خلال تبني مدونات سلوك العاملين في القطاع العام ونشرها وتدريب الموظفين على تطبيقها.

✓ تفعيل أداة المساءلة القائمة على وجود مكاتب أو لجان أو دائرة شكاوى في كافة المؤسسات العامة، وبشكل خاص المؤسسات والوزارات التي تقدم خدمات مباشرة للمواطنين، كالصحة والداخلية والتعليم والشؤون الاجتماعية وغيرها.

أ-تشريعات مكافحة الفساد

✓ إجراء تعديل على قوانين مكافحة الفساد بتبني آليات للتبليغ عن الفساد وتحمي كاشفي الفساد.

✓ سنّ تشريعات تجرم كافة أشكال الفساد بما فيها الوساطة والمحسوبية.

✓ وضع آليات قانونية تسهل مراقبة أداء القائمين على هيئات

المكتشفة أو المشبوهة لغسل الأموال. والتعاون مع نقابة المحامين لإدخال تعديلات قانونية لمنح المحامين حصانة ضد العقاب في حال كشفهم الأسرار المالية لعملائهم للكشف عن حالات غسل الأموال، وأن تقوم نقابة المحامين الأردنيين بنشاطات توعوية وتدريبية للمحامين لتعريفهم بوسائل غسل الأموال وطرق كشفه والتبليغ عنه.

٢- مملكة البحرين

✓ ضرورة ترجمة رغبة ولي العهد بإدراج موضوع مكافحة الفساد في برنامج الحكومة لتصبح ارادة سياسية واضحة ومعلنة من قبل السلطة التنفيذية لمحاربة الفساد.

✓ اصدار قانون هيئة مكافحة الفساد وفقاً لمتطلبات المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتضمين القانون وجوب تقلص اقرارات الذمة المالية للوزراء وأعضاء المجلس النيابي ومجلس الشورى وكبار الموظفين العمامين .

✓ ضرورة افصاح الموظفين العمامين العاملين في لجان العطاءات عن أي تضارب للمصالح مع وظيفتها.

✓ ضرورة تبني الجمعيات السياسية لميثاق شرف المناهضة للفساد العمل داخل مجلس الأمة لاصدار قوانين كابحة للفساد.

✓ ينبغي تبني الحكومة مدونة سلوك العاملين في القطاع الحكومي وتعميمها وتدريب الموظفين على تطبيقها.

✓ توفير الحماية للمبلغين عن الفساد، وذلك وفق قواعد قانونية ينبغي إدراجها ضمن قانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

✓ ينبغي منح مؤسسات المجتمع المدني القدرة على المشاركة في صوغ السياسات الحكومية والرقابة على أداء المؤسسات الحكومية.

٣- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

✓ يجب تجسيد الإرادة السياسية لمكافحة الفساد بإعتماد آلية تشريعية وتنظيمية تتوافق مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتكريسها بوضع استراتيجية وطنية وتطبيق برنامج عمل فعلي.

تحويل قضايا الفساد المحتمل تفتياً لا قراراً بالرأي والأغلبية أو دون الحاجة إلى بيان المسوغات.

✓ إعطاء هيئة مكافحة الفساد الحرية في المناقشة بين بنود موازنتها، وأن تقبل الهبات بناءً على سياسة حكومية مقرر مسبقاً وليس بموافقة الحكومة لكل حالة بشكل منفصل.

✓ الاهتمام بشكاوى المواطنين وتسهيل إجراءاتها ومتابعتها بتوفير أرقام هاتفية ومواقع الكترونية لذلك.

✓ نشر تقارير دورية "شفافة" عن عمل هيئة مكافحة الفساد يتضمن إحصاءات للشكاوى مع كيفية وصولها إلى الهيئة، والقضايا التي تم/لم يتم التحقيق بها، الشكاوى التي ثبت أنها كيدية، عدد القضايا المحولة/غير المحولة إلى القضاء مع ذكر الأسباب، قرارات مجلس الهيئة، موازنتها، مطالبات الهيئة للحكومة في المجالات التشريعية والمالية والإدارية ومدى استجابة الحكومة لهذه المطالبات وغير ذلك.

ج- تفعيل دور أجهزة الرقابة

✓ نشر تقارير دورية لعمل ديوان المحاسبة وديوان المظالم (وسيط الجمهورية) ودائرة إظهار الذمة المالية ووحدة مكافحة غسل الأموال والجهاز القضائي بكافة مراحلها.

✓ تفعيل دور ديوان المحاسبة بإقرار سبل تمكنه من إيصال المخالفات التي يرصدها إلى الأجهزة القضائية مباشرة، للتحقيق وإصدار الأحكام القضائية بشأنها، إضافة إلى الاستمرار بإصدار تقاريره بانتظام ورفعها لمجلس النواب، والنص على ذلك صراحة في قانونه.

د- مكافحة غسل الأموال

✓ تفعيل دور وحدة مكافحة غسل الأموال في الكشف عن المخالفات وتحويلها الى القضاء.

✓ إدخال تعديلات على قانون مكافحة غسل الأموال، بحيث تنص على إلزام المحامين - كونهم حلقة مهمة في مكافحة غسل الأموال- بالتعرف على العملاء وعدم التعامل مع الجهات والأشخاص مجهولي الهوية، والتبليغ عن الحالات

قبل كل غرفة من البرلمان كما هو مقرر دستورياً مع إلزام الحكومة بتقديم تقرير إنفاق الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، وتقارير سنوية تبين موجهها حصيلتها وتقييم النشاطات السابقة وحجم الميزانية المقررة، بهدف تمويل الاعمال الإضافية التي لم تحدد مسبقاً في دفتر الشروط .

وفي هذا السياق، يتعين أيضاً على الحكومة تحديد آلية عمل ورقابة كل من المؤسسات العامة الكبرى وصندوق ضبط الإيرادات المسؤول عن موارد ضخمة، وإخطار الرأي العام عن حجم وشروط المبالغ المالية التي تم إيداعها في البنوك الدولية وخزينة الولايات المتحدة الأمريكية، ونسبة فائدتها وكيفية تخصيصها وعدد الحسابات الخاصة للخزينة ومقدار مواردها والسلطة المخول رقابة أدائها.

فتح المجال لنقاش عام حول تفشي ظاهرة الفساد ولاسيما تلك المثارة من قبل الصحافة الوطنية في الآونة الأخيرة، وتأليف لجان تحقيق برلمانية ومستقلة لتقصي الحقائق عن كتب، كما يطالب به العديد من الفاعلين السياسيين والمجتمع المدني.

تفعيل النصوص القانونية التي تهدف إلى حماية المبلغين عن الفساد، ووضع حد للتصرفات التعسفية المرتكبة من قبل بعض المسؤولين في حق موظفين ونقابيين تجرأوا على إبلاغ السلطات عن حالات فساد ونهب المال العام.

إن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته قد اعتمد سياسة تخفيف العقوبات بالنسبة الى عقوبة الحبس، ووصفها بالجنحة حتى في الظروف المشددة، فالعقوبات المحددة تبقى غير كافية لمكافحة الفساد ووضع حد لهذه الآفة، مما يتعين إعادة توصيف هذه الجريمة من جنحة إلى جنائية كما نص عليه سابقاً قانون العقوبات من مادتيه ١١٩ و ١١١ مكرر والملغاة بمقتضى المادة ٢٩ من القانون آنف الذكر، والتخلص من عدم وضع الاستثناءات الخاصة بعدم المساءلة الجنائية للدولة والجماعات المحلية والأشخاص المعنوية العامة، إذ جعلها تنحصر في الشخص المعنوي الخاص.

ترسيخ مبدأ الشفافية في إبرام العقود العامة باعتماد تدابير وقائية لتوفير بيئة نزيهة من شأنها أن تحد من المخاطر المتعلقة بالفساد وأن تتجنب وقوعه.

✓ تعيين أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتفعيلها، وتوفير الموارد المالية والبشرية اللازمة لتحقيق مهامها. وإعطائها الاستقلالية السياسية في تحقيقاتها المتعلقة بالفساد في مؤسسات الدولة، ومنحها صلاحيات واسعة للوصول إلى مصادر المعلومات والاستماع إلى الشهود. والنص على إشهار ونشر تقارير سنوية في الجريدة الرسمية على غرار ما ورد في بعض النصوص التشريعية الوطنية الخاصة في مجال ضبط الاقتصاد، كمجلس المنافسة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية مع إمكانية جعل التقارير في متناول الجميع. فعدم نشر تقريرها يعد عملاً يتنافى وأحكام القانون الأخرى التي تنص على ضرورة اعتماد الشفافية في تسيير الشؤون العامة.

✓ ينبغي على الحكومة تمكين مؤسسات المجتمع المدني من الحصول على المعلومات والمشاركة في اعداد السياسات والبرامج المتعلقة بمكافحة الفساد.

✓ تطبيق مبدأ الكشف عن إقرارات الذمة المالية المنصوص عليها في قانون الإثراء غير المشروع، وأن يشمل كبار الموظفين وعدم الاقتصاد على الرئاسة والنواب مع إلزام الحكومة بنشر مضمون التصريح بالامتلاكات في الجريدة الرسمية خلال الشهرين التاليين لتاريخ انتخاب المعنيين أو تسلمهم مهامهم، وذلك طبقاً للمادة ٦ من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وإنشاء هيئة رسمية تسند لها مهمة مراجعة ومراقبة هذه الذمم المصحح بها.

✓ تفعيل مجلس المحاسبة المنشئ بموجب دستور ١٩٧٦ ثم دستوري ١٩٨٩ و ١٩٩٦، والذي يعد من الناحية القانونية هيئة إدارية تمارس رقابة ذات طابعين إداري وقضائي على الدولة أو الهيئات التابعة لها في إنفاق الأموال العامة مهما كان وضعها القانوني.

✓ تعزيز تفعيل مجلس المحاسبة عبر الوسائل القانونية، والمادية والبشرية ليمارس المجلس مهامه بكل جدية وفعالية، وتعزيز صلاحيات القضاة أعضائه وإلزامه بتقديم تقارير عن أعماله ونشرها في الجريدة الرسمية لتكون في متناول الجمهور.

✓ إقرار الموازنة العامة من قبل البرلمان من خلال التصويت سنوياً على قانون يتضمن تسوية موازنة السنة المالية المعنية من

✓ الجنائية والإدارية والمالية المترتبة على ارتكاب جريمة تضارب المصالح.

✓ تعديل التشريعات المطبقة المتعلقة باللوازم والعطاءات الحكومية، بإضافة أحكام تمنع تضارب المصالح، وتسبب عملية إعادة طرح العطاءات الحكومية، ووجود جهة رقابية على الاستثناءات الصادرة عن مجلس الوزراء أحياناً في بعض العطاءات.

✓ اقرار تشريع خاص لحماية المبلغين والشهود عن قضايا الفساد من أي ترهيب أو تهديد قد يمارس بحقهم.

✓ تفعيل قرار مجلس الوزراء الخاص بتبني مدونة سلوك الموظف العام من خلال توزيعها في كتيبات على الموظفين العميين وتدريبهم على تطبيقها. وقيام مجلس الوزراء بأعداد مدونات سلوك للوزراء وكبار المسؤولين من موظفي الفئات العليا وتدريبهم على الالتزام والتقيّد بأحكامها.

✓ توفير إرادة سياسية لدى القيادة الفلسطينية وبخاصة لدى الأحزاب وقادة المجتمع المدني والقطاع الخاص الى جانب رموز السلطة التنفيذية (الرئاسة والحكومة) باتخاذ اجراءات عملية لمكافحة الفساد، بما في ذلك اثناء الملفات العالقة أمام القضاء والنيابة العامة والمتعلقة بقضايا الفساد وتوقيع العقوبات القانونية على المدانين منهم.

✓ اثناء ظاهرة التمييز في الوظيفة العامة بسبب الانتماء السياسي، والغاء شرط الفحص الأمني كاجراء من اجراءات التعيين في الوظيفة العامة.

٥- دولة الكويت

✓ ينبغي إصدار قانون هيئة مكافحة الفساد وفقاً لمتطلبات المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتضمين القانون وجوب تقديم الوزراء وأعضاء مجلس وكبار الموظفين الحكوميين اقرارات الذمة المالية. ومنحها صلاحية التحقيق في قضايا الفساد والاحالة إلى النيابة العامة لتقدم المشتبه بهم للقضاء.

✓ تعديل قانون المناقصات العامة باعتماد تعزيز قواعد النزاهة

✓ اصدار قانون حق الحصول على المعلومات لضمان حق المواطنين في الوصول الى المعلومات، وتحديد المعلومات أو البيانات التي لا يمكن الكشف عنها. ووضع مدد زمنية لها حتى يتمكن المواطنين بعدها من الاطلاع عليها أو نشرها.

✓ ضرورة استخدام الحكومة الالكترونية في المعاملات وتقديم الخدمات للمواطنين.

✓ يتوجب اعتماد مجموعة إجراءات لتعزيز الشفافية والنزاهة منها:

- تجريم المحاباة وحظر المنافع غير المبررة.
- اعتماد آليات مراقبة الاستثمارات العامة والصادرات البترولية.
- اصدار ارشادات حول قوانين العقود العامة والمشتريات.
- اعتماد مدونات سلوك للعاملين في المؤسسات العامة.
- توعية المواطنين لحقوقهم وبخاصة المتعلقة بالخدمات العمومية كالصحة والتعليم.

٤- دولة فلسطين «السلطة الوطنية الفلسطينية»

✓ ضرورة مباشرة هيئة مكافحة الفساد أعمالها من خلال القيام بحملة توعية تتعلق بمخاطر الفساد بالاشتراك مع مؤسسات المجتمع المدني وبخاصة العاملة في مجال مكافحة الفساد، وتفعيل صلاحيتها فيما يتعلق باستلام اقرارات الذمة المالية من الموظفين العميين والأشخاص المنصوص عليهم في قانون هيئة مكافحة الفساد. واستكمال التحقيقات التي بدأتها نيابة مكافحة الفساد خلال السنوات السابقة وأثناء الملفات العالقة لديها، والتزام الشفافية فيما يتعلق ببناء المؤسسة وتعيين موظفيها.

✓ ينبغي تعديل قانون هيئة مكافحة الفساد لوجوب تقديم اقرار الذمة المالية بشكل دوري (كل سنتين مرة)، وخلال ثلاثة أشهر من نهاية الخدمة في القطاع العام.

✓ اقرار تشريع خاص لمنع تضارب المصالح، وذلك تلافياً للثغرات التي تكتنف النصوص القانونية المتعلقة بهذا الموضوع والواردة في عدة قوانين، بحيث يوضح مفهوم تضارب المصالح والفئات المخاطبة بأحكامه واليات ووسائل تجنبه، والعقوبات

- ✓ اقرار القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد والمدرجة على جدول أعمال المجلس النيابي وهي: "اقتراح قانون الحق في الوصول إلى المعلومات،" "اقتراح قانون حماية كاشفي الفساد"، "اقتراح قانون إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد"
- ✓ ترجمة النوايا السياسية في مكافحة الفساد إلى خطة شاملة تبدأ بمساعدة القوى السياسية على تفعيل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من خلال اقرار القوانين المتعلقة بالشفافية وتنفيذها.
- ✓ مبادرة الحكومة إلى تدريب موظفي المؤسسات العامة على سبل مكافحة الفساد ورفع الغطاء السياسي عن المخالفين ومحاسبتهم وتبني ثقافة سيادة القانون.
- ✓ مبادرة الحكومة على إدخال ثقافة مكافحة الفساد في المناهج التعليمية.
- ✓ تفعيل دور المؤسسات الرقابية على العقود الإدارية، ولا سيما دور ديوان المحاسبة والقضاء الإداري.
- ✓ تعديل قانون المحاسبة العمومية على وجه يقلص إستنسابية الإدارة في مجال عقد الاتفاقات بالتراضي
- ✓ استحداث نص تشريعي ينظم عمل الأحزاب ويضبط مصادر التمويل والانفاق على الحملات الانتخابية.
- ✓ تعزيز دور المجتمع المدني و الجمعيات المتخصصة في مجال مكافحة الفساد من خلال تأمين الدعمين السياسي والمالي الدائمين.
- ✓ متابعة المجتمع المدني والجمعيات المتخصصة بممارسة العمل الرقابي في مجال مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية ونشر مبادئ الحكم الصالح.
- والشفافية في المناقصات، وكشف الموظفين العاملين في لجان المناقصات عن أية مصالح محتملة قد تؤدي إلى تضارب المصالح.
- ✓ تبني الحكومة لمدونة سلوك العاملين في القطاع الحكومي وتعميمها وتدريب الموظفين عليها.
- ✓ توفير الحماية للمبلغين عن الفساد، وذلك وفق قواعد قانونية ينبغي إدراجها ضمن قانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.
- ✓ ينبغي تفعيل مؤسسات المجتمع المدني لتتمكن من المشاركة في صوغ السياسات الحكومية.
- ✓ يجب منح أجهزة الرقابة المالية مزيداً من الصلاحيات، وتوفير الاستقلالية المهنية والإدارية والمالية، والزامية طلباتها للجهات الخاضعة لها.
- ✓ يتوجب على ديوان المحاسبة نشر تقريره السنوي، وتقاريره الدورية له عن أعماله وأعمال المؤسسات الخاضعة لرقابته.
- ✓ ينبغي اصدار تشريع خاص لمنع تضارب المصالح؛ بحيث يوضح مفهوم تضارب المصالح والفئات المخاطبة بأحكامه وآليات ووسائل تجنبه، والعقوبات الجنائية والادارية والمالية المترتبة على ارتكاب جريمة تضارب المصالح.
- ✓ ينبغي اخضاع المصاريف على الأجهزة الأمنية والعطاءات الخاصة بما لرقابة ديوان المحاسبة ولجان مجلس الأمة.
- ✓ تطوير نظام الشكاوى سواء بانشاء ديوان للشكاوى في مجلس الأمة أو انشاء لجنة برلمانية للشكاوى، وكذلك انشاء ديوان الشكاوى في المؤسسات العامة والوزارات، وذلك لتحقيق مبدأ الانصاف والعدل.

٦- الجمهورية اللبانية

- ✓ تطوير قانون الانتخابات لتعزيز الشفافية والنزاهة في عملية إعادة تكوين السلطة، ولا سيما عبر تعزيز وتفعيل المهام الرقابية للهيئة المشرفة على الانتخابات، من خلال تأمين جهاز بشري مناسب لمراقبة مجمل العملية الانتخابية، وقيام الهيئة بعمل ميداني مستمر طيلة فترة العملية الانتخابية.
- ٧- المملكة المغربية
- ✓ الحرص على تعزيز استقلالية ونزاهة الجهاز القضائي وتحسين أدائه. وفي هذا الإطار تطرح أهمية التنقيص في الدستور على القضاء كسلطة، وإعادة النظر في طبيعة تكوين واختصاصات

الذي يلف مسألة نشر التقارير المحاسبية الخاصة بمالية الأحزاب، والتنصيص صراحة على نشر تلك التقارير في الجريدة الرسمية حتى تكون في متناول الجمهور. كما يتعلق الأمر برفع اللبس الذي يحيط بمقتضيات المادة الخامسة من القانون نفسه، التي تمنع تغيير البرلمانين لانتماءهم السياسية والحزبية طيلة الولاية التشريعية.

✓ إقرار عقوبات في حق الأحزاب التي لا تقدم تقاريرها المالية للمجلس الأعلى للحسابات، إما بصفة نهائية، أو خارج الأجل المنصوص عليه، أو تقدم تقارير ناقصة وغير معززة بالوثائق التي تثبت صحة النفقات الواردة في تلك التقارير.

✓ توحيد جهة مراقبة مالية الأحزاب، بحيث يصبح المجلس الأعلى للحسابات هو الجهة الوحيدة المكلفة بمراقبة كل أشكال الدعم المقدم للأحزاب السياسية، سواء الذي يقدم لها على نحو سنوي، أو الذي يقدم لها بمناسبة الاستحقاقات الانتخابية. وكذلك سقف المصاريف المسموح بها للمرشحين خلال الحملات الانتخابية.

✓ ضمان استقلالية "الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة". ويتطلب ذلك وضع حد لتبعيتها للوزير الأول، سواء من حيث تعيين أعضائها ورؤسائها أو ميزانيتها، وإعطائها صلاحيات تفريرية، وتمكينها من سلطة التحقيق في القضايا التي تعرض عليها، ووضع حد لهيمنة القطاعات الحكومية عليها.

✓ نشر التقارير السنوية للمجلس الأعلى للحسابات بشكل منتظم. وأن تشمل تلك التقارير العمليات المحاسبية الخاصة بمصاريف الحملات الانتخابية التي تقوم بها الأحزاب السياسية، ومصاريف الدعم المالي السنوي الذي تتلقاه من الحكومة أيضاً.

✓ وضع حد للسرية التي لا تزال تطبع الكثير من نتائج التحقيقات والمراقبات والخبرات، عبر إجبار الأجهزة المعنية بإجراء تلك التحقيقات والكشف عن نتائجها.

✓ تدارك النقص الموجود في الترسانة القانونية المتعلقة بمحاربة الفساد. ويتطلب ذلك:

المجلس الأعلى للقضاء، بحيث لا يجب أن يبقى خاضعاً لوصاية الحكومة (وزير العدل)، وضمان استقلال جهاز النيابة العامة عن وزارة العدل أسوة بنظرائهم في القضاء، وتعزيز آليات مراقبة قرارات القضاة، وتجاوز عقوبات مراجعة قرارات القضاء التي تبدو معيبة أو صادرة عن قاض سبق خضوعه لعقوبة تأديبية.

✓ إعادة النظر في الوضع الدستوري والتشريعي الخاص بالمحكمة العليا المختصة في محاكمة الوزراء. فمن جهة أولى، تطرح الحاجة لاستقلالية هذه المحكمة في تعيين أعضائها وفي سير عملها. ومن جهة ثانية، تطرح الحاجة لتيسير لجوء المتقاضين إليها، وذلك عبر تبسيط المسطرة (الاجراءات) التي يتوجب اتباعها.

✓ تعزيز السلطات الرقابية للبرلمان. وهذا يتطلب فضلاً عن تبسيط المساطر (الاجراءات) التي يحتاجها لجوء البرلمانين إلى تفعيل بعض آليات الرقابة المنصوص عليها في الدستور، وبخاصة العدد المرتفع من التوقيعات المطلوبة (لجان تقصي الحقائق، ملتسم الرقابة..)، تمكين البرلمان من آليات أخرى للرقابة المتوفرة في العديد من البلدان الديمقراطية (مثلاً: حق استجواب الوزراء).

✓ إعادة النظر في طبيعة تكوين الغرفة الثانية في البرلمان (مجلس المستشارين)، وفي بعض الصلاحيات الدستورية المنوطة به (حق تقديم ملتسم الرقابة ضد الحكومة)، حتى لا تتحول هذه الغرفة، المنتخبة بطريقة غير مباشرة، إلى معرقل لأعمال الغرفة الأولى (مجلس النواب) المنتخبة مباشرة من الشعب.

✓ إعادة النظر في قانون الحصانة التي يتمتع بها البرلمانين، من جهة، لكي يتسنى توضيح بعض جوانب الغموض التي تحيط بهذا «الامتياز القانوني»، الذي يتمتع بها ممثلي الأمة. ومن جهة أخرى، لكي يتسنى تفعيل أمثل لهذا القانون، حتى لا يتحول إلى وسيلة تستغل للإفلات من العقاب.

✓ سن قانون خاص بتمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية.

✓ إعادة النظر في بعض مقتضيات قانون الأحزاب السياسية لعام ٢٠٠٦. ويتعلق الأمر هنا تحديداً بتجاوز الغموض

✓ المزيد من التوعية لخطورة آفة الفساد وأهمية مواجهتها، وذلك من خلال تقوية برامج توعية في وسائل الإعلام التابعة للحكومة، وإحداث موقع إلكتروني رسمي متخصص لبث ثقافة وقيم الشفافية والنزاهة.

✓ تفعيل طرح موضوع الفساد على مستوى التربية والتكوين. وتطرح هنا الحاجة إلى إدراج مادة مخصصة لمحاربة الرشوة في البرامج التعليمية والمراجع الرسمية للنظام التربوي، وفي مناهج مدارس تكوين الأطر من مهندسين وإداريين وجيش ودرك وشرطة وأطباء وصيادلة.

✓ تعزيز التدابير والنظم التي تلزم الموظفين العموميين بأن يكشفوا للسلطات المعنية أنشطتهما الخاصة وأعمال وظيفية واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين العموميين.

✓ وضع مدونة سلوك لتنظيم العاملين في القطاع العام، وإعادة النظر في مقتضيات قانون الوظيفة العمومية، وبخاصة المادة ١٨ منه، التي تكبل إرادة الموظف في التبليغ بما وصل إلى علمه عن الفساد الإداري والمالي، باعتبار أن هذا التبليغ قد يوصف كإفشاء للسر المهني.

✓ إعادة توضيح مفهوم الفساد، والأشكال التي تدخل في نطاقه (الزبونية، المحسوبية، تضارب المصالح... الخ) حتى لا يتسنى بقاء بعض قضايا الفساد خارجة عن قبضة العدالة.

✓ رفع سقف العقوبات المنصوص عليها في القانون الجنائي بالنسبة إلى جريمة الرشوة. ولكي يتحقق ذلك يحتاج الأمر من المشرع اعتبار الرشوة جنائية في كل الحالات بدل أن تبقى مجرد جنحة.

٨- الجمهورية اليمنية

✓ البدء بتطبيق الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد وذلك بالتعاون والشراكة بين الأطراف كافة (القطاع العام ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص).

✓ ينبغي إجراء مراجعة للنصوص التشريعية المتعلقة بمؤسسات مكافحة الفساد، من حيث تكامل أداؤها وإزالة التعارض

أولاً، سن قوانين ذات أهمية خاصة في مجال محاربة الرشوة: قانون لحماية المبلغين عن الرشوة، مدونة سلوك تعتمد في الإدارات والهيئات العمومية والخاصة، وقانون حق الوصول إلى المعلومات.

ثانياً،

تجاوز ثغرات النصوص القانونية الموجودة: - النصوص الجنائية التي لا تؤمن الحماية لضحايا الرشوة في حال تعاوهم مع القضاء، ولا تجبر النيابة العامة على متابعة تحقيق يتعلق بأفعال رشوة أحررت بها هيئات المراقبة، أو متابعة كل قاض تمت معاقبته تأديبياً بسبب الرشوة.

- التصريح الإلزامي بالملكيات، الذي لا يشمل بعض الفئات (موظفو الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية)، والمسؤولين الإداريين، وزوجاتهم وأبنائهم القصر، ولا يتم اعتماده لدى كل توظيف مع تحيينه بانتظام، كما لا تتم مراقبته من قبل هيئة مستقلة عن المصالح الإدارية المعهود لها بمراقبتها.

- مرسوم الصفقات العمومية، الذي يستثني من مبدأ المنافسة بعض صفقات الدولة.

✓ تدارك النقص الموجود في مجال نشر المعلومات، أو العمل بنظام الحكومة الإلكترونية، وذلك من خلال جعل كل المعلومات المتعلقة بالإجراءات الإدارية وتسيير المصالح والصفقات العمومية في متناول الجمهور، وتعميم استعمال تكنولوجيا المعلومات في الإدارات العمومية.

✓ تعزيز التعاون بين مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات التمثيلية للقطاع الخاص والنقابات في مجال مكافحة الفساد. ودمج بُعد مكافحة الفساد في برامجها وأنشطتها، وفي علاقاتها مع القطاع العام.

✓ بذل مجهود مضاعف للحد من الصعوبات التي لا تزال تواجه المواطنين في تقديم شكاويهم، إما بحكم جهلهم بوجود هيئات مكلفة بتلقي تلك الشكاوى، أو محدودية تلك الأجهزة نفسها أو عدم قربها منهم، أو عدم ثقتهم في هذا النظام لتقديرهم أنه لن يعطي أية نتيجة.

✓ وضع حد لهيمنة الإدارة على الجهاز التنظيمي لتفويت وتنفيذ الصفقات العمومية، عبر وضع مسطرة (إجراء) فعالة وسريعة، والتنصيص على إجبارية نشر المعلومات منذ إطلاق العروض إلى حين تنفيذ الصفقة.

القانوني في اختصاصاتها وصلاحياتها.

✓ يجب منح مجلس النواب صلاحيات أوسع في مجال مكافحة الفساد، سواء باعتباره المرجعية للمؤسسات العاملة في مجال مكافحة الفساد والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وتمكنه من إحالة المتهمين في قضايا فساد إلى القضاء.

✓ تفعيل دور الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد في مجال التحقيقات المتعلقة بمكافحة الفساد، وحفظ اقرارات الذمة المالية المنصوص عليها في القوانين اليمنية وإحالة المخالفين إلى القضاء.

✓ تعزيز وتقوية الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة من خلال تطوير القواعد القانونية الناظمة له، ومنحه صلاحية نشر تقاريره السنوية والدورية لاطلاع المواطنين على دوره الرقابي.

✓ تشجيع انشاء مؤسسات مجتمع مدني متخصصة في مجال مكافحة الفساد وتفعيل دورها في الرقابة على أعمال مؤسسات الدولة، وتفعيل مشاركتها في صوغ السياسات العامة.

✓ تطوير سياسات وبرامج الخدمة المدنية في وضع هيكلية واضحة للوزارات والمؤسسات العامة وتحديد شروط التوظيف في القطاع العام، ووضع اجراءات واضحة ومعلنة للتعيين والترقية لتطبيق مبدأ المساواة والعدالة في شغل الوظائف الحكومية وبخاصة القيادية منها.

✓ اعداد وتبني مدونات سلوك لموظفي القطاع العام والتخصصات المختلفة كموظفي السلك القضائي والنقابات المهنية وأفراد الأجهزة الأمنية.

✓ تعزيز الشفافية في المناقصات العمومية وذلك باخضاع العمليات لتدقيق ورقابة الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، واشراك المؤسسات التمثيلية للقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني المتخصصة. وضرورة كشف الموظفين العاميين العاملين في لجان المناقصات عن أية مصالح محتملة قد تؤدي إلى تضارب المصالح.

