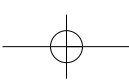
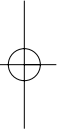
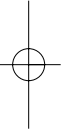


**نظام النزاهة العربي
في
مواجهة الفساد
كتاب المرجعية**





منظمة الشفافية الدولية

نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد كتاب المرجعية



المركز العربي للدراسات



جرى إنتاج هذا الكتاب بدعم مالي من المفوضية الأوروبية.
إن الآراء الواردة في الكتاب تعبر عن وجهات نظر كتّابها، وهي لا تعكس في أي حال آراء
المفوضية الأوروبية ولا آراء منظمة الشفافية الدولية.

© حقوق النشر محفوظة
منظمة الشفافية الدولية



Alt-Moabit 96, D - 10559 Berlin, Germany
Tel: + 49 30 3438 200
Fax: + 49 30 3470 3912
www.transparency.org

تحرير وإصدار



المركز اللبناني للدراسات

ص.ب: ٥٥٢١٥

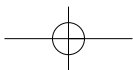
سن الفيل، بيروت، لبنان

تلفون: ٩٦١-١-٤٩٠٥٦٦/٤٩٠٥٦١

فاكس: ٩٦١-١-٤٩٠٣٧٥

web site: www.lcps-lebanon.org
e-mail: info@lcps-lebanon.org

ISBN: 1-886604-56-8



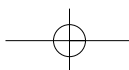
المحتويات

٦	قائمة الكتاب
٨	المشاركون
١١	توطئة
١٢	تقديم (كمال المصباحي)
١٦	تصدير: مكافحة الفساد مطلب أساسي للتنمية الإنسانية في الوطن العربي (نادر فرجاني)
٢٣	الفصل التمهيدي: الفساد بين التعريف والواقع وضرورة التصدي له
٣٤	الفصل الأول: استراتيجيات مكافحة الفساد (إطار تحليلي)
٤٧	الفصل الثاني: المجلس التشريعي المنتخب
٥٩	الفصل الثالث: دور السلطة التنفيذية في محاربة الفساد
٦٧	الفصل الرابع: النظام القضائي المستقل
٨٠	الفصل الخامس: ديوان الرقابة
٨٨	الفصل السادس: مؤسسة الوسيط ودورها في محاربة الفساد
١٠٠	الفصل السابع: الهيئات المستقلة لمكافحة الفساد
١٠٨	الفصل الثامن: المرفق العام ومظاهر الفساد
١١٦	الفصل التاسع: المساءلة ومكافحة الفساد في الحكم المحلي
١٢٥	الفصل العاشر: الحق في الوصول إلى المعلومات ودور الإعلام في تعزيز الشفافية
١٣٤	الفصل الحادي عشر: المجتمع المدني في العالم العربي ودوره في محاربة الفساد
١٤٢	الفصل الثاني عشر: الفساد في شركات القطاع الخاص
١٥٨	الفصل الثالث عشر: الفاعلون والآليات الدولية للنزاهة
١٧٠	الفصل الرابع عشر: الانتخابات الحرة والنزيهة
١٧٧	الفصل الخامس عشر: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة
١٨٩	الفصل السادس عشر: أخلاقيات الوظيفة العامة في مواجهة الفساد
٢٠٠	الفصل السابع عشر: تعارض المصالح والمحاباة والزيونية
٢١٢	الفصل الثامن عشر: المشتريات والعقود العامة: مظاهر الفساد وسبل مكافحته
٢٢١	الفصل التاسع عشر: الإدارة المالية الجيدة
٢٣١	الفصل العشرون: لا صوت يعلو فوق صوت المواطن
٢٤٣	الفصل الحادي والعشرون: سياسة المنافسة واحتواء الفساد
٢٥٥	الفصل الثاني والعشرون: قوانين لمحاربة الفساد
٢٦٦	الفصل الثالث والعشرون: الدراسات الاستطلاعية كأدوات قياس التقدم
٢٧٩	الفصل الرابع والعشرون: دروس وعبر
٢٩٩	توطئة (بالإنكليزية)
٣٠٠	الفهرس



قائمة الكتاب

- أحمد أبو دية:** أستاذ العلوم السياسية في جامعة القدس، مقرر اللجنة الاقتصادية في المجلس التشريعي الفلسطيني، له العديد من الأبحاث والتقارير، منها: "حق الوصول للمعلومات"، "سلسلة مكافحة الفساد التعليمية"، "التراخيص والأذونات الممنوحة من مؤسسات القطاع العام".
- عبد الرحمن أبو عرفة:** مدير عام الملتقى الفكري العربي في القدس، باحث وخبير تنموي.
- عائشة أحمد:** باحثة في المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية في رام الله، حائزة شهادة الماجستير في الدراسات الدولية، وبكالوريوس في الصحافة والعلوم السياسية، ملتحقة حالياً في برنامج الماجستير في السياسة الدولية وحقوق الإنسان في لندن.
- الناصر محمد الأزهر:** إطار في هيئة عمومية في الجزائر، وناشط في جمعية غير حكومية للدفاع عن حق الإعلام والتثقيف.
- رجاء بوجيري:** أستاذة، رئيسة قسم المحاسبة في كلية إدارة الأعمال - جامعة البحرين.
- سليمان تقي الدين:** محام وكاتب في الشؤون القضائية والسياسية - لبنان.
- عبدا لله حارسي:** أستاذ القانون الدستوري، رئيس شعبة القانون العام في جامعة فاس-المغرب.
- جهاد حرب:** ماجستير في العلوم السياسية، باحث في الشؤون البرلمانية - فلسطين.
- محمد حركات:** أستاذ المالية العامة في جامعة محمد الخامس، الرباط - السويسي - المغرب.





دكتوراه في التنمية، مديرة البرامج في مؤسسة هينرش بل، مكتب الشرق الأوسط العربي - فلسطين.

هديل رزق القزان:

كاتب ورئيس منتدى الشفافية الأردني.

باسم سكجها:

المنسق العام للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان (الشفافية الفلسطينية)، عضو المجلس التشريعي الفلسطيني، ورئيس اللجنة الاقتصادية فيه.

عزمي الشعبي:

أستاذ الفلسفة والدراسات الثقافية في جامعة بيرزيت، وزير دولة في الحكومة الفلسطينية الحالية.

أحمد مجدلاوي:

أستاذ في كلية الآثار، قسم الآثار الإسلامية - جامعة القاهرة.

أحمد الصاوي:

أستاذ علوم الاقتصاد في جامعة بيرزيت - فلسطين.

نصر عبد الكريم:

أستاذ القانون، رئيس شعبة القانون العام في جامعة محمد الخامس، الرباط - المغرب.

عبد اللاد العبدوي:

ماجستير في العلاقات الدولية، باحث في الشؤون السياسية والبرلمانية، يعمل حالياً مديراً لوحدة البحوث البرلمانية في المجلس التشريعي الفلسطيني.

عدنان عودة:

مدير مركز "المشكاة" للبحث، مصر (www.almishkat.org)، المؤلف الرئيسي لـ "تقرير التنمية الإنسانية العربية" ٢٠٠٢-٢٠٠٥.

نادر فرجاني:

أستاذ الاقتصاد وعلوم التسيير في جامعة فاس (المغرب)، عضو المكتب التنفيذي لترانسبرنسي المغرب، المنسق العام للكتاب.

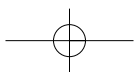
كمال المصباحي:

كاتبة ورئيسة منظمة "العراقية الحرة".

هدى شاكر النعيمي:

أستاذ القانون العام في جامعة محمد الخامس - الرباط - المغرب.

محمد اليعكوبي:

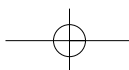


المشاركون

جمعية الوفاق - البحرين	عبد الجبار إبراهيم
كاتب، مقرر اللجنة الاقتصادية في المجلس التشريعي الفلسطيني، أستاذ العلوم السياسية في جامعة القدس (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان/ الشفافية الفلسطينية)	أحمد أبو دية
عضو في الهيئة الإدارية للجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد	ندى أبو سمرا
كاتب، مدير الملتقى الفكري العربي - عضو الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان/ الشفافية الفلسطينية	عبد الرحمن أبو عرفة
محرر كتاب المرجعية - مدير التحرير والنشر في المركز اللبناني للدراسات	فارس أبي صعب
رئيس ملتقى المجتمع المدني - اليمن	جمال الدين الادمي
كاتب وعضو في المؤسسة الجزائرية ضد الفساد	الناصر محمد الأزهر
عضو في ترانسبرنسي المغرب	سيون أسيدون
الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد	فرات الأشقر
موريتانيا	محمد الأمين
كاتبة في مركز البحوث المسحية والسياسية (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان/ الشفافية الفلسطينية)	عائشة أحمد
الكاتب العام لترانسبرنسي المغرب	عز الدين أقصيبي
الجمعية الكويتية الاقتصادية	حسام الباسام
مؤسسة المرأة العالمية - البحرين	سلمى بالا
عضو في ترانسبرنسي المغرب	حليمة بن ناعوم
كاتبة وعضو في الجمعية البحرينية للشفافية	رجاء بوجيري
صحافية - المغرب	لطيفة بو سعدان
جمعية الوسط - البحرين	أحمد سند بينالي
كاتب وعضو في الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد	سليمان تقي الدين
عضو منتدى الأردن للشفافية	سميح جبرين
مكتب الجبل القانوني - البحرين	علي الجبل
كاتب وعضو في ترانسبرنسي المغرب	عبدالله حارسي
رئيس وعضو في المؤسسة الجزائرية ضد الفساد	جلالي حجاج
كاتب، باحث في الشؤون البرلمانية	جهاد حرب
كاتب وعضو في ترانسبرنسي المغرب	محمد حركات
سكرتاريا منظمة الشفافية الدولية - برلين	أروى حسن
عضو في الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان/ الشفافية الفلسطينية	نضال علي حسن
الجامعة البحرينية	جاسم الحسين



أمين صندوق الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد	يحيى الحكيم
لجنة مكافحة الفساد - اليمن	أحمد الحمداني
صحافي - العراق	فارس الخطاب
الجمعية الكويتية الاقتصادية	رولا دشتي
عضو في ترانسبرنسي المغرب	بشير الراشدي
وزارة التجارة والصناعة - البحرين	حميد الرحمان
كاتبة وعضو الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان/ الشفافية الفلسطينية	هديل رزق القزاز
نائب رئيس الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد	جيرار زوفيغيان
مؤسسة المرأة العالمية - البحرين	أمل إبراهيم الزباني
مؤسسة المرأة العصرية - البحرين	فايزة الزباني
سكرتاريا منظمة الشفافية الدولية - برلين	ستيغان ستاسن
كاتب ورئيس منتدى الأردن للشفافية	باسم سكجها
وزارة المالية - البحرين	خليل السلطان
عضو في الجمعية البحرينية للشفافية	إبراهيم السيد
كاتب، وعضو المجلس التشريعي الفلسطيني، المنسق العام للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان/ الشفافية الفلسطينية	عزمي الشعبيبي
مجلس الشورى - البحرين	فوزية صالح
رئيس منظمة البرلمانيين العرب العالمية لمكافحة الفساد	ناصر الصانع
كاتب وعضو في مركز قضايا المرأة المصرية	أحمد الصاوي
الجمعية الكويتية الاقتصادية	شيماء الصباح
عضو في ترانسبرنسي المغرب	علي صدقي
عضو في ترانسبرنسي المغرب	عبد الصمد صدوق
عضو الجمعية البحرينية للشفافية	أحمد الطاهو
المجموعة الدولية لاستشارات الأداء	أحمد عاشور
محامي مركز قضايا المرأة المصرية	ياسر عبد الجواد
كاتب وأستاذ في المالية والمحاسبة - جامعة بيرزيت، ومستشار مشروع الإصلاح في الحكم المحلي الفلسطيني - الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان/ الشفافية الفلسطينية	نصر عبد الكريم
كاتب وعضو في ترانسبرنسي المغرب	عبد اللاه العبدوي
جمعية الوسط - البحرين	حميد يوسف العثمان
كاتب ورئيس الجمعية البحرينية للشفافية.	جاسم العجمي
عضو في الهيئة الإدارية في الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد	شارل عدوان
المركز الوطني للدراسات - البحرين	عبد النبي العكري
كاتب، ومدير وحدة البحوث البرلمانية في المجلس التشريعي الفلسطيني (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان/ الشفافية الفلسطينية)	عدنان عودة
عضو في ترانسبرنسي المغرب	نور الدين العوفي
محللة سياسية - البحرين	هداية فتح الله
رئيس لجنة الاسكان - البحرين	إبراهيم فخرو



مركز المشكاة، الباحث الرئيسي لتقرير التنمية الانسانية العربية للعام ٢٠٠٤ - مصر	نادر فرجاني
رئيس مؤسسة دعم التوجه المدني الديمقراطي - اليمن	ماجد الفهد
عضو في ترانسبرانسي المغرب	رشيد الفيلاي المكناسي
أمين سر الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد	فيصل القاق
مديرة مشاريع في الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد	غايل قيرانيان
سكرتاريا منظمة الشفافية الدولية - برلين	تمارا قمحاوي
سكرتاريا منظمة الشفافية الدولية - برلين	موزنغ كودي
كاتب، وأستاذ الفلسفة والدراسات الثقافية - جامعة بيرزيت (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان /الشفافية الفلسطينية)	أحمد مجدلاني
عضو المؤسسة الجزائرية ضد الفساد	مجاهدي مراد
عضو جمعية المنبر الديمقراطي التقدمي/البحرين	نعيمة المرهون
عضو ترانسبرنسي المغرب	يوسف مزي
كاتب، منسق كتاب المرجعية، وعضو ترانسبرنسي المغرب	كمال المصباحي
رئيس الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد	محمد فريد مطر
عضو الهيئة الإدارية في الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد	شاديا المعوشي
كاتبة	هدى شاكر النعيمي
مجلس الأمة الكويتي	عبدالله النيباري
كاتب وعضو في ترانسبرنسي المغرب	محمد اليعكوبي

توطئة

يأتي نشر هذا الكتاب في إطار الجهود المستمرة لمنظمة الشفافية الدولية، ولفروعها العربية، لتوضيح مفهوم نظام النزاهة الوطني كأداة أساسية في مواجهة كل ضروب الفساد. ولم يكن تقديم كتاب نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد بهذا الشكل ممكناً، لولا روح العمل الجماعي، والاستمرارية في العطاء الدؤوب، وحرية تبادل المعلومات والمبادرات بين فروع المنظمة في بعض البلدان العربية، وهي فروع ترانسبرنسي المغرب، والجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد، والمنتدى الأردني للشفافية، والجمعية البحرينية للشفافية، وأمان - الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - فرع فلسطين، والمؤسسة الجزائرية ضد الفساد، ومركز قضايا المرأة في مصر.

نود في هذه المناسبة أن نشكر كلاً من المفوضية الأوروبية، لدعمها المالي لبرنامج هذا الكتاب، كما نشكر وزارة الخارجية البريطانية، ونشكر السيدين بول باش من مؤسسة فريديش إيبرت وعادل عبد اللطيف من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لدعمهما البرنامج منذ البداية، إذ لولا هذا الدعم لما كان ممكناً تنفيذ برنامج تكييف كتاب المرجعية وبناء القدرات.

كما نشكر جميع الكتاب الذين ساهموا في إعداد فصول هذا الكتاب، ونخص بالشكر كلاً من الدكتور نادر فرجاني لتكريمه في وضع مقدمة الكتاب، وأعضاء لجنة القراءة السيدات والسادة كمال المصباحي، منسق اللجنة، وعبد الله حارسي وجهاد حرب وهديل رزق الفزاز وعزمي الشعيبي ومحمد اليعكوبي، الذين عملوا في ظروف صعبة، وفي مدة زمنية قصيرة جداً، على إعادة قراءة وهيكله كل الفصول، والسيد فارس أبي صعب الذي قام بتحرير الكتاب.

ونود أن نشكر جميع الأشخاص والهيئات الذين ساهموا في إصدار كتاب المرجعية، ونشكر أعضاء اللجنة التنفيذية المكوّنة من السادة جاسم العجمي من الجمعية البحرينية للشفافية، وشارل عدوان من الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، وكمال المصباحي من فرع ترانسبرنسي المغرب.

ونشكر كذلك أعضاء سكرتاريات منظمة الشفافية الدولية في برلين، وبالأخص فريق دائرة إفريقيا والشرق الأوسط، من ضمنهم منسّقو البرنامج السيدات والسادة أروى حسن وستيفان ستاسين وتمارا قمحاوي، والدكتور موزنغ كودي المدير الإقليمي. ونقدم شكراً خاصاً إلى جهود السيدين جيريمي بوب وميغيل شلوس والسيدة روزلين هيز كأعضاء سابقين من منظمة الشفافية الدولية*.

أخيراً نود أن نشكر السيدات والسادة الفنيين والتقنيين الذين ساهموا كل من موقعه في تصميم وإخراج وطباعة هذا الكتاب، فضلاً عن جميع المتدربين الذين ساهموا في إنجاح برنامج تكييف كتاب المرجعية وبناء القدرات.

* الأسماء واردة وفق ترتيب أبجدي.

تقديم

تصبح مسألة جماعية ويجب أن تكون شاملة تمس جميع القطاعات وتضم الوسائل الممكنة كافة.

لذا، يتوجه كتاب المرجعية إلى القارئ العادي، وإلى المواطن المهتم، وإلى النشيط في مجال الدفاع عن الحقوق والحريات، وإلى جميع هيئات المجتمع المدني، ليضع بين أيديهم تشخيصاً لمواطن تغلغل الفساد وانتشاره والوسائل المؤسسية والقانونية والمجتمعية لمكافحته.

هكذا، وانطلاقاً من هذه المقاربة الشمولية، يتضمن الكتاب فصلاً تتعلق بالعمل الواجب القيام به، سواءً على مستوى السلطات الرسمية وما يجب أن تتصف به من مواصفات حتى تؤدي دورها الدستوري والقانوني بكل موضوعية ونزاهة وشفافية، أم على مستوى مؤسسات المجتمع المدني وما يجب أن تتوافر لها من وسائل وشروط لكي تقوم بدورها في تنوير الرأي العام وتوعيته لمحاصرة بؤر الفساد والقضاء

الفساد ظاهرة اجتماعية قديمة، وهي تنتشر حديثاً، ولا سيما في الوطن العربي، بفعل عدم خضوع السلطات السياسية والإدارية لقوانين واضحة وضوابط معلنة تمكن من ممارسة الرقابة عليها، أو بسبب جهل المواطن أو خوفه، أو بسبب انعدام حرية التعبير، أو لأسباب متعددة أخرى. وإذا كان امتلاك السلطة يدفع أصحابها إلى استغلالها في غير الغايات التي منحت لهم من أجلها، ومن ثم ممارسة الفساد والرشوة، فإن الأفراد، والهيئات الخاصة والمقاولات أيضاً، قد يساعدون على انتشار الفساد إما بسبب الجهل وإما بسبب الخضوع لضغوط معينة، وإما لقضاء أغراض مادية خاصة بأساليب ملتوية.

وإذا علمنا أن للفساد تكلفة اجتماعية واقتصادية باهظة، وأنه يعمل على تأخير عملية التنمية وتحقيق الازدهار للشعوب، ويقوض بناء الديمقراطية، ويقلص مجال دولة القانون والمؤسسات، فإن محاربته

عليه داخل المجتمع تحقيقاً للتقدم والازدهار المنشودين.

على مستوى السلطات الرسمية، من الضروري أن تتوافر الدولة على سلطة تنفيذية تدبر الشأن العام وفق مبادئ الحاكمية، وأن تعمل على إشراك المواطن في اتخاذ القرار عبر ممثليه. بعبارة أدق يجب أن يكون الحكم ديمقراطياً. وما يدعم ذلك وجود مجلس تشريعي (برلمان) منتخب بطريقة نزيهة ويملك الوسائل القانونية التي تمنحه حق المبادرة في التشريع ومراقبة الحكومة في تدبيرها الشأن العام. وأخيراً، يكتمل هذا البناء بوجود نظام قضائي مستقل قادر على تأدية دوره كاملاً في إحقاق الحق ومعاقبة المخالفين.

أضف إلى ذلك، أن الحكومة يجب أن يتجه عملها نحو تعزيز الشفافية داخل المؤسسات العامة ونشر ثقافة مكافحة الفساد وتوطيد الأخلاق والنزاهة داخل المرافق العامة الوطنية والمحلية، وإقرار وسائل مساءلة المسؤولين الإداريين العاملين فيها. ومن المؤسسات التي تؤدي دوراً مهماً في هذا المجال دواوين الرقابة المالية المركزية أو الجهوية والهيئات الإدارية المستقلة كمؤسسة الوسيط (الأمبدمان).

أما على مستوى الهيئات الخاصة، فيعد دور منظمات المجتمع المدني أساسياً، نظراً إلى ما تتمتع به هذه المنظمات في معظم الأحيان من ثقة لدى المواطن، وإلى قدرتها على تعبئة طاقات كامنة قصد محاربة الفساد.

تجدر الإشارة هنا إلى الدور الأساسي الذي يمكن أن تؤديه وسائل الإعلام الحرة

والمستقلة في إبراز وإثارة قضايا متعلقة بالفساد، وإخبار الرأي العام بها ومتابعة العمل الذي قد تقوم به السلطات العامة من أجل زجر المخالفين.

كما يؤكد هذا الكتاب ضرورة توافر عدد من الآليات القانونية التي تساعد المواطن على تجنب الفساد والرشوة والتي تتعلق بمقتضيات القانون الجنائي وقوانين الصفقات العامة ونظام المنتخبين والقوانين الانتخابية والقوانين التي تسمح بالاطلاع على الوثائق الإدارية، ضماناً للنزاهة وتحقيقاً للشفافية.

أخيراً وليس آخراً، يأتي هذا الكتاب في ظل ظروف دولية تطبعها بوجه خاص تلك الإرادة التي وضعتها "اتفاقية الأمم المتحدة ضد الفساد" التي يُنتظر أن تصادق الدول عليها منذ أواخر عام ٢٠٠٣. فمن شأن هذه الاتفاقية أن تعطي دفعة قوية للدول لكي يعمل كل منها على وضع قوانين خاصة بمحاربة الفساد وإحداث مؤسسات لمناهضة هذه الظاهرة بفاعلية واتخاذ تدابير ملموسة كفيلة بالحد من استعمال الوظيفة العامة لغايات الربح الخاص، كما أنها ستساهم إلى حد كبير في وضع أنظمة وطنية للنزاهة تعد الواقي الوحيد ضد الفساد ومسبباته وتكلفته وأوجهه.

تتضمن عناوين كل الفصول هذا الكتاب بصورة أو بأخرى كلمة "فساد"، إما بصفة معاينة (ما هو كائن) وإما في اتجاه اقتراحي (ما يجب أن يكون). ويبرر هذا الاختيار سببان:

السبب الأول، هو أن فصول هذا الكتاب ليس مستقلاً كل منها عن الأخرى، وليس لأي منها معنى في حد ذاته، بل إن كلاً منها

شفافة (الإجراءات القانونية والمؤسسية، جدول عمليات التصويت، طرائق التسجيل في القوائم الانتخابية، أنواع المراقبة، مسؤولية الإعلان عن النتائج، السلطة المكلفة جمع الشكاوى وتلقيها بعد الإعلان عن النتائج، دور المجتمع المدني...)

- ما هي الأدوار التي يجب أن تقوم مؤسسة الوسيط بها لتقليل فرص الفساد؟

- ما هي طبيعة الإصلاحات العاجلة التي يجب اقتراحها لإرساء الشفافية؟

- ما هو الدور الذي يجب أن يقوم الجهاز التشريعي به في مجال حسن التدبير؟

- ما هو نوع وكالات محاربة الفساد الذي يجب أن يقع عليه الاختيار بالنسبة إلى العالم العربي ولماذا؟

- هل يجب أن تتوافر صحافة مدعومة من طرف الحكومة أم لا ولماذا؟

- تنامي الفساد والعلاقة بين الجهازين التنفيذي والتشريعي؟

- أين تتموقع أولويات إصلاح القضاء في العالم العربي؟

- تكلفة الفساد وتقلص الخدمات المقدمة من طرف الجماعات المحلية؟ إلى غير ذلك من الأسئلة.

لقد حاولنا معالجة الموضوع المركزي نفسه (محاربة الفساد) لكن من خلال محاور مختلفة ومستقلة ومتكاملة. هذا يعني أن الفصول يمكن النظر إليها بوصفها محاور يحيل بعضها إلى البعض الآخر. سوف يظهر للقارئ أن الفصول مستقلة، لكنها في الحقيقة فصول متضامنة في ما بينها على مستوى المفاهيم والتعريفات، وعلى مستوى

يكمل الأخرى. وموضوع محاربة الفساد يمثل الرابط المنهجي لجميع هذه الفصول على الرغم من خصوصية مضامينها. إن كل فصل ليس سوى لحظة في إرساء ودعم نظام النزاهة الوطني الذي يعد الضمانة الوحيدة لنجاح محاربة الفساد.

ولكي ينجح هذا الإرساء، فقد صيغ كل فصل من الناحية المنهجية على مرحلتين:

■ الوضع أو الحالة الراهنة لموضوع الفصل (أي العوامل أو الأدوات أو الآليات التي ينشأ عنها الفساد في إطار الموضوع الذي تم اختياره)، ثم:

■ طبيعة الاقتراحات بحسب الموضوع (أي العناصر التي يمكن أن تساعد على محاربة الفساد، أو تنمية الشفافية، أو ترويج المعلومات، أو دعم القضاء، أو تقوية وكالات محاربة الفساد، أو جعل الصفقات العامة أكثر شفافية... الخ).

السبب الثاني، هو أن أحد الأهداف الاستراتيجية لكتاب المرجعية هو، قبل أي شيء آخر، أن يكون هذا الكتاب أداة يومية لمحاربة الفساد في مختلف مظاهره، أي يجب أن يهدف إلى تيسير عمل النشاط، الذين يجب أن تتوافر لهم "مواد" وأدوات بسيطة وواضحة وملموسة وواقعية، يمكن أن تترجم إلى أرقام وتكون قابلة للتجريب. بعبارة أخرى، إنهم يحتاجون إلى اقتراحات ملموسة إما من أجل إستراتيجيتهم في توعية الجمهور، وإما للدفاع تجاه حكوماتهم.

يمكن أن نسرد بعض هذه المواد في صيغة أسئلة:

- ماذا يجب أن نفعل لضمان انتخابات

المنهجية، والطريقة المتبعة، والأهداف.

لا يمكن عملنا أن يبلغ الجودة المطلوبة إذا بقينا أسرى الأسلوب الأكاديمي، بل على العكس، فنحن واعون أن جودة نص ما لا تتحدد في المفاهيم المستعملة أو في البرهنة النظرية الطويلة فقط، بل تكمن هذه الجودة في وضوح العرض وفي فن قول ما هو جوهري. وهنا يجب ألا ننسى أننا أمام صياغة كتاب "للتحليل من أجل العمل"

و"تحليل من أجل الفعل ضد الفساد".

نقصد من خلال هذا الكتاب دعم العمل النضالي ضد الفساد ومصاحبته في العالم العربي من خلال الدفاع والمرافعة والاقتراح والتتبع. نرجو صادقين أن نكون قد اهتدينا، على الأقل، إلى سبل وضع معالم أحد هذه الأهداف.

المنسق كمال المصباحي

مكافحة الفساد مطلب أساسي للتنمية الإنسانية في الوطن العربي

نادر فرجاني

الاستقطاب الاجتماعي من خلال تدهور عدالة توزيع الدخل والثروة، الأمر الذي يقلل من الكفاءة المجتمعية ويعطل فرص التنمية.

وعلى وجه الخصوص، يوطد استشراف الفساد من أسس سوء الحكم من خلال قيام تزواج خبيث بين السلطة السياسية والثروة، بحيث تصبح غاية نسق الحكم ضمان مصالح القلة المهيمنة على مقاليد السلطة والثروة وليس المصلحة العامة، الأمر الذي ينعكس تهميشاً للأغلبية أو إقصاءً لها، وهو ما ينطوي على حرمانها الحرية بالمعنى الشامل (القضاء على جميع أوجه الانتقاص من الكرامة البشرية).

بناء على كل ذلك، يعوّق الفساد فرص التنمية ويقلل على وجه الخصوص من إمكان تمتع عامة الناس بالحرية والعدالة.

وعلى النقيض، تقضي الحاكمية (دولة

مدخل: جدلية الفساد - الحكم

يقصد بالفساد اتخاذ القرارات في الشأن العام، ولو على مستوى المشروع الهادف إلى الربح، وبخاصة في ما يتعلق بتخصيص الموارد الاقتصادية وتوزيع العائد الاقتصادي، وفق اعتبارات المصلحة الخاصة، وليس وفق المصلحة العامة، أو حتى بالتضاد معها.

من المنظار الاقتصادي البحت، يعد الفساد هدرًا للموارد التي تتسم بالندرة، وبخاصة في البلدان النامية. ومن المنظار التنموي، يعطل الفساد فرص التراكم الاستثماري المنتج في الأصول البشرية والمادية ويقوي من قيم وسلوك الربح السريع من خلال توظيف الربح على الحظوة من وجهي القوة (السلطة والثروة) بدلاً من العمل المنتج المحقق للمصلحة العامة.

يساعد انتشار الفساد على زيادة حدة

مفهوم التنمية الإنسانية. فمنطلق توسيع خيارات الناس يرتب أولوية مطلقة لإعمال حرية الاختيار بين بدائل متاحة، الأمر الذي ينطوي بدوره على مركزية الحرية في التنمية الإنسانية، حتى يساوي بعض الكتابات النظرية الأحداث بين التنمية والحرية^١.

للشخص، من منظار التنمية الإنسانية، ولمجرد كونهم بشراً، حق أصيل في العيش الكريم مادياً ومعنوياً، جسداً وروحاً. يتفرع من هذا المنطلق نتيجتان مهمتان:

الأولى: ترفض التنمية الإنسانية بداية أي وجه من أوجه التمييز ضد جماعات من البشر على أي معيار كان: النوع أو الأصل الاجتماعي أو المعتقد.

الثانية: لا يقتصر مفهوم الرفاه الإنساني في التنمية الإنسانية على التنعم المادي وإنما يتسع للجوانب المعنوية في الحياة الإنسانية الكريمة مثل التمتع بالحرية، واكتساب المعرفة والجمال والكرامة الإنسانية وتحقيق الذات الذي ينبع من المشاركة الفعالة في شؤون الاجتماع البشري كافة.

تقوم عملية التنمية الإنسانية على محورين أساسيين:

الأول: بناء القدرات البشرية الممكنة من التوصل إلى مستوى رفاه إنساني راق، وعلى رأسها العيش حياة طويلة وصحية، واكتساب المعرفة، والتمتع بالحرية، لجميع البشر دون تمييز.

والثاني: التوظيف الكفاء للقدرات البشرية في جميع مجالات النشاط الإنساني: الإنتاج وفعاليات المجتمع المدني والسياسة.

المؤسسات، الفصل بين السلطات والتوازن بينها، تمثيل عامة الناس، الشفافية والإفصاح، والمساءلة، سيادة القانون واستقلال القضاء) على فرص الفساد، وتجعل من ثم أبواب التنمية الإنسانية، التي هي صنو الحرية والعدالة، مشرعة.

وفي البلدان العربية على وجه الخصوص، حيث تتعايش حالة استثنائية من العجز التنموي والإخفاق الوطني، قومياً وإنسانياً، يتضافر سوء الحكم مع استشراف الفساد في مناحي الحياة كافة، حتى قاربت كل مدونات السلوك الرشيد أن تخلي السبيل تماماً لتنويعات مريعة على لحن الفساد المزعج. ولعل أشد نواحي الفساد ضراوة في البلدان العربية هو تسلل الفساد إلى "المؤسسات" التي يفترض أن تكون في مقدم الحرب عليه، مثل القضاء والمجالس النيابية.

في مثل هذا المناخ الكئيب، تصبح متلازمة إقامة الحاكمية والقضاء على الفساد بمنزلة المدخل الأرحب لنهضة عربية راقية إنسانياً.

ولعله من المفيد توضيح بعض المفاهيم الأساسية التي توصل للطرح المقدم هنا، وهي تقوم على محتوى تقرير التنمية الإنسانية العربية.

أولاً: في المفاهيم

١- التنمية الإنسانية

يقوم مفهوم التنمية الإنسانية على أن التنمية الإنسانية هي "عملية توسيع خيارات البشر".

نتوقف هنا لتبيان مركزية الحرية في

كامل محتوى منظومة حقوق الإنسان، أي للحريات المدنية والسياسية إضافة إلى الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والبيئية.

والحرية في النطاق الأشمل هذا مثل أعلى وهدف دائم الاتساع، بحيث يصح القول إن الحرية يُسعى إليها دائماً، ولا تدرك أبداً.

إلا أن الحرية من قبيل الطيبات الإنسانية هي الخواتيم التي تحتاج إلى بنى وعمليات مجتمعية تفضي إليها وتصورها، وتضمن اطرادها وترقيتها. تتلخص هذه البنى والعمليات المجتمعية الضامنة للحرية في نسق الحاكمية الذي يقوم على المحاور التالية:

■ يصون الحرية بما يضمن توسيع خيارات الناس (يحمي جوهر التنمية الإنسانية)، وعلى وجه الخصوص، يحترم قطعياً ثلاثية الحريات المفتاح للرأي والتعبير والتنظيم، في المجتمعين المدني والسياسي.

■ يبني على المشاركة الشعبية الفعالة مع تمثيل شامل لعامة الناس.

■ يقوم على المؤسسات بامتياز، نقيضاً للتسلط الفردي. وتعمل مؤسساته بكفاءة وبشفافية كاملة، وتخضع للمساءلة الفعالة في ما بينها في ظل فصل السلطات والتوازن بينها، ومن قبل الناس مباشرة من خلال الاختيار الدوري، الحر والنزيه.

■ يسود القانون، المنصف والحامي للحرية، على الجميع على حد سواء.

■ ويسهر على تطبيق القانون قضاء كفاء ونزيه ومستقل تماماً، وتنفذ أحكامه بكفاءة من قبل السلطة التنفيذية.

تجدد الملاحظة أن اكتساب القدرات البشرية وتوظيفها، هي عمليات محررة على المستوى الفردي كونها تمكن الفرد من ممارسة الحرية بالمعنى الشامل.

التنمية الإنسانية إذاً ليست مجرد تنمية "موارد بشرية"، أو حتى "تنمية بشرية"، أو وفاء بالحاجات الأساسية للناس فحسب، وإنما هي نهج أصيل الإنسانية في التنمية الشاملة المتكاملة، للبشر وللمؤسسات المجتمعية، يستهدف تحقيق الغايات الإنسانية الأسمى: الحرية والعدالة والكرامة الإنسانية.

وعليه، فإن أي مفهوم أضيق للتنمية أو التقدم، اقتصادياً كان أم بشرياً بالمعنى الضيق لا يرقى لغنى مفهومنا للتنمية الإنسانية. فقد استقر أن الكائن البشري الغني مثلاً لا يعد متقدماً في مفهوم التنمية الإنسانية ما دام محروماً الحرية، بالمعنى المتبنى هنا. كما أن خبرة التاريخ، القديم والمعاصر، أن المجتمعات التي لا تنعم بالحرية لا تستطيع حتى أن تحافظ على المنجزات الاقتصادية والتنموية، بأي معنى أضيق من التنمية الإنسانية، ولا تقدر على أن ترتقي معارج التقدم الإنساني السامية.

٢- الحرية والحاكمية

نأخذ الحرية هنا بالمعنى الشامل، تمثلاً لمفهوم التنمية المتبنى في تقرير التنمية الإنسانية العربية، وهو يضيف إلى الحريات المدنية والسياسية - بمعنى التحرر من القهر- التحرر من جميع أوجه الحط من الكرامة الإنسانية، مثل الجوع والمرض والجهل والفقر والخوف. بلغة منظومة حقوق الإنسان، يتسع مفهوم الحرية في هذا التقرير

بداية، لم يقل التقدير بانتشار الفساد في البلدان العربية عن ٨٥ في المئة، وهو بلغ ٩٨ في المئة في لبنان.

وقدّر المخببون أن الفساد أشد انتشاراً في السياسة، وبخاصة في لبنان، وعد الفساد منتشرًا في الاقتصاد والعلائق الاجتماعية، وبخاصة في الأردن. ولم ينج القضاء من الحكم بالفساد، وبخاصة في الجزائر والمغرب!

بوجه عام احتل السياسيون أو رجال الأعمال أو كبار الموظفين رأس قائمة كبار المساهمين في انتشار الفساد في بلدان المسح وإن اختلف الموقع النسبي من بلد إلى آخر. وفي المغرب برزت الشكوى من فساد صغار الموظفين. وعم التقدير بالانتشار الواسع للفساد جميع المؤسسات المجتمعية تقريباً، من دون استثناء المجالس النيابية والقضاء.

الفساد الصغير

نقصد بالفساد الصغير هنا اضطرار المواطنين في البلدان العربية إلى اللجوء إلى توظيف الوساطة والمحسوبية، أو إلى دفع رشوة، للحصول على خدمات كثيراً ما تكون مشروعة، أو لتفادي عقاب ما من جهات الإدارة.

وقد أفادت أغلبية المخببين في مسح الحرية بعلمها عن دفع رشوة أو اللجوء إلى وساطة خلال العام السابق على وقت المسح. وقدّر المخببون أن السبب الأهم للجوء إلى الوساطة أو الرشوة كان الحصول على خدمة، الأمر الذي يعبر عن تعذر الحصول على الخدمات على نحو مرضٍ من دون

من حيث المعمار، يتطلب مجتمع الحرية – الحاكمة بنية مؤسسية تقوم على تضافر قطاعات مجتمعية ثلاثة:

١. الدولة، شاملة الحكومة والتنظيم النيابي والقضاء.

٢. المجتمع المدني – بالمفهوم الواسع، الذي يشمل المجتمعين المدني والسياسي بحسب التعريفات المعتادة، ويضم المنظمات غير الحكومية والاتحادات المهنية والنقابات ووسائل الإعلام والأحزاب السياسية.

٣. القطاع الخاص (الهادف إلى الربح). تتطلب الحاكمة أن يتسم كل من هذه القطاعات بالمقومين التاليين:

أ- احترام الحرية وحقوق الإنسان، وتكريس البنية القانونية الحامية لها.

ب- التحلي بمبادئ الإدارة العامة الرشيدة، وهي تعني، إضافة إلى تكريس بني مؤسسية مستقرة بدلاً من التسلط الفردي؛ التزام معايير الكفاءة وفصل السلطات، وبخاصة في حالة الدولة؛ والشفافية والإفصاح والمساءلة.

ثانياً: تضاريس الفساد في البلدان العربية: دراسة ميدانية

يتيح مسح ميداني أجري في نطاق تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٤ (مسح الحرية) إجراء قياسات تفصيلية عن الفساد في خمسة من البلدان العربية التي أمكن إجراء مسح فيها، هي الأردن ولبنان وفلسطين والجزائر والمغرب، نقدم بعضاً منها في ما يلي.

إلى جنب مع النضال من أجل مجتمع الحرية والحاكمية.

رابعاً: إشكالية المجتمع المدني والنضال من أجل مجتمع الحرية والحاكمية

تمر البلدان العربية بمأزق على صعيد الحرية والحكم، فحواء الأساسي فشل أنظمة الحكم الراهنة في الوفاء بتموحيات الشعب العربي المشروعة في الحرية والعزة والكرامة. ويكتمل استحكام المأزق من حيث إن أنظمة الحكم القائمة لا تعد بإصلاح عميق من داخلها. والقصد بالإصلاح العميق هنا هو تعديل توزيع القوة (السلطة/ الثروة) في البلدان العربية بحيث تستعيد عامة الناس نصيبها العادل منها، ويعاد تأسيس أسلوب ممارسة القوة في نسق مؤسسي للحاكمية. بل يمكن القول إن أنظمة الحكم الراهنة تجد مصلحتها، ولا غرابة، في تعطيل مثل هذا الصنف من الإصلاح العميق، وإن أبدت أحياناً عدم ممانعة في القيام ببعض الإصلاحات لتجميل هيكل نسق الحكم المختل القائم، وبخاصة استجابة لضغوط خارجية.

ينتهي هذا المأزق إلى استفحال أزمة التنمية في البلدان العربية مع انسداد أفق العمل السلمي الفعال لعلها لمصلحة عامة الناس. ويتجلى هذا الانسداد بأجلى صورته في استبداد السلطة التنفيذية بالدولة التي قد تختزل في الفرد رأس السلطة، مع التضيق على الحرية، وبخاصة ثلاثية الحريات المفتاح للرأي

توظيف أي من هذين السبيلين. وفي حالات أقل كثيراً، كان يجري توظيف الوساطة والرشوة للإفلات من عقوبة.

كما قدر المجيبون قلة جدوى اللجوء إلى الإعلام أو الجهات الرسمية للحصول على خدمة أو لتفادي عقوبة مقابلة بالوسيلتين الأنجعين: الرشوة والوساطة.

ثالثاً: موقع مكافحة الفساد في إقامة مجتمع الحرية والحاكمية

كما أشرنا سابقاً، يضع مجتمع الحرية والحاكمية الأسس المتينة للقضاء على فرص الفساد ولمحاصرته في أضيق الحدود حين ينشأ. يضمن هذه النتيجة الحميدة الحاكمة المؤسسية والمبادئ التي تحكم نشاط مكوناتها.

غير أن العلاقة بين الفساد والحكم تعمل في الاتجاه العكسي أيضاً، إذ يحرف استثناء الفساد عملية اتخاذ القرار في المجتمع عن غاية خدمة المصلحة العامة، ويوجهها لخدمة مصالح القلة المتنفة، وهي عادة الأشد ضلوعاً في الفساد. ومن ثم، فإن النجاح في مقاومة الفساد يغل يد الضالعين فيه عن المساهمة في إفساد الحكم.

مع العلم أنه في ظل

أنظمة الحكم الاستبدادية المنتجة بطبائع الأمور للفساد، يكاد يستحيل القضاء المبرم على الفساد.

والمغزى الرئيسي لهذا التشخيص هو أن مكافحة الفساد بحاجة إلى أن تسير جنباً

توقيت المطالبة بالحرية

تبدو أشعار وأغاني الاحتجاج والتحرير إما بالغة التبكير أو شديدة التأخر: إما حلم أو نكزى. فليس أوانها الزمن الراهن، حيث تستقر حقيقتها في الأمل، في رفض الراهن. ماركوز، بالإنجليزية، ١٩٦٩، ص ٣٩.

والإجابة عندي هي أن الثقافة العربية الإسلامية، في بنابيعها النقية، تدم الفساد بشدة وتدينه أشد الإدانة. انظر مثلاً في أحكام القرآن الكريم التالية:

ابتداء، الفساد والمفسدون كلاهما مكروه:

﴿وإذا تولى سعى في الأرض ليفسد فيها ويهلك الحرث والنسل والله لا يحب الفساد﴾ (البقرة، ٢٠٥).

﴿ويسعون في الأرض فساداً والله لا يحب المفسدين﴾ (المائدة، ٦٤).

ويحذر الله من مصير المفسدين، ﴿فانظر كيف كان عاقبة المفسدين﴾ (النمل، ١٤).

إذ يتوعدهم، المفسدين والطغاة، كليهما، بأشد العذاب.

﴿الذين طغوا في البلاد فأكثروا فيها الفساد، فصب عليهم ربك سوط عذاب، إن ربك لبالمرصاد﴾ (الفجر، ١١-١٤).

إلا أن تلك الإدانة القاطعة للفساد في البنابيع النقية للثقافة العربية الإسلامية لا تنفي أن بعض البنى الاجتماعية - الاقتصادية والسياسية العربية التي تتغذى على العصبية والولاءات الاجتماعية الضيقة، في غيبة مؤسسات المجتمع المدني الحديثة وضيق المجال العام بسبب التضيق على الحريات وخلل الحكم، تكون بيئة خصبة لانتشار الفساد^٢

ويبقى الجذر الأصيل لاستشراء الفساد في البلدان العربية في تقديري، هو تزاوج وجهي القوة (السلطة السياسية والثروة) في نظم الحكم العربية الاستبدادية الراهنة.

والتعبير والتنظيم، في المجتمعين المدني والسياسي، والعمل على تطويع واستلاب ما ينشأ من منظماتها لخدمة الحكم القائم. وليس بمستغرب، والحال كذلك، أن يبقى المجتمع المدني، بالمعنى الواسع، مغلولاً ومن ثم ضعيفاً وهامشياً.

غير أن تأمل بدائل مستقبل الوطن العربي بدءاً من اللحظة التاريخية الراهنة، ينتهي إلى الدور المحوري الذي يمكن أن يؤديه مجتمع مدني، قوي وحيوي، في إنجاز التحول التاريخي نحو مجتمع الحرية والحاكمية في البلدان العربية، بوصفه طليعة مجتمعية تتقدم هذا النضال المجتمعي الشاق.

إن مثل هذا المجتمع المدني مطلوب على وجه الخصوص لمكافحة الفساد على الطريق إلى مجتمع الحرية والحاكمية.

وفي مجتمع الحرية والحاكمية يتكامل هذا المجتمع المدني مع الآليات المؤسسية الأخرى للحاكمية في القضاء البات على الفساد.

ولا يهن البعض أو ينوء بثقل التحدي، وهو لجهد هائل!

خامساً: الفساد مدان في الثقافة العربية الإسلامية، ولكن

عند التصدي لمناهضة الفساد في مجموعة من البلدان التي يجمعها سياق ثقافي واحد مثل البلدان العربية يثور التساؤل عن موقع الفساد في الثقافة السائدة. بعبارة أخرى، يثار السؤال: هل تتيح الثقافة العربية الإسلامية مناخاً مؤثراً لاستشراء الفساد؟

خاتمة

من دواعي سروري أن أصدر للصيغة العربية من الكتاب المرجعية في محاربة الفساد. لقد كان كتاب المرجعية من أدوات منظمة الشفافية الدولية في تأسيس حركة مدنية واسعة لمناهضة الفساد في العالم كله، وتزويدها المعارف والقدرات اللازمة لأداء مهمتها النبيلة. وها هو الكتاب المرجعية يجد سبيله الآن إلى لغة الضاد، بتعاون وثيق بين المنظمة ومناصريها في البلدان العربية، بحيث يصبح متاحاً لأوسع القطاعات من العرب المهتمين بمناهضة الفساد في وطننا العربي ورود هذا المنهل الضروري لمكافحة فعالة للفساد.

وأطلع إلى اليوم الذي يصبح فيه هذا الإصدار، وإصداراته التالية، حبذا بالتعاون الوثيق مع "المنظمة العربية لمكافحة الفساد" الوليدة، من أمضى أسلحة المجاهدين العرب في الحرب على الفساد، تفضي، نهاية، إلى القضاء على الفساد في البلدان العربية قضاء مبرماً.

الهوامش

- ١- سن، بالإنجليزية، ١٩٩٩.
- ٢- انظر: تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٤.

الفساد بين التعريف والواقع وضرورة التصدي له

كان رعايا الإدارة وقتذاك ينظرون إلى كل رجل إدارة نظرتهم إلى سيد يتواضعون أمامه من فرط الخنوع، لا خادماً للهيئة المدنية. لذا كانوا يؤدون له ما يؤدون. كما كان الموظف، من جانبه، لا يعد مهمته وسيلة لكسب العيش أو نوعاً من الإمامة، بقدر ما كان يعدها امتيازاً شخصياً حصل عليه ليعود عليه بمداخيل إضافية؛ لذا، كان يؤدي عنه ما يؤديه.

عن: P. Veyne

طائفة الزبائن والرشوة في خدمة الدولة

الديمقراطي للمؤسسات، إذ يمثل أحد العناصر التي من خلالها يمكن فهم طبيعة الأزمة الشاملة التي تمسك بخناق الوطن العربي اليوم وتعيق أساساً سبل تطوره.

هناك تعريفات كثيرة للفساد، لكننا سنعتمد تلك التي تتميز بعمومية مداها، والتي ترى أن الفساد: تعريف سلطة ما لفائدة خدمة مصالح خاصة، سواء تعلق الأمر بسلطة سياسية أم بسلطة قضائية أم إدارية أم اقتصادية؛ بمعنى آخر، الفساد عبارة عن اتخاذ القرارات في الشأن العام وفق اعتبارات المصلحة الخاصة، وليس وفق المصلحة العامة.

إن هذا التعريف العام لا يعني بتاتاً أن ضروب الفساد تنحصر داخل مجالات الشأن العام فقط، بل هي كثيراً ما تحدد طرائق تسيير الشأن الخاص كذلك، في ما يتعلق بمجالات متعددة من الشأن الاجتماعي، وإن

أولاً: أسئلة لا بد منها

الفساد ضروب وأنماط، وجوده مشهود بدرجات متفاوتة في مختلف قطاعات النشاط المجتمعي العربي، خاصة كانت أم عامة، سياسية أم إدارية. والارتسام الذي يخلفه في الأذهان أنه أصبح من باب ما هو "مكتسب". والفساد الذي كانت مظاهره من باب التلميح صارت اليوم في بعض البلدان من باب التصريح، إن لم تكن أحياناً من باب التبني المبرمج، مضمرة ومتسترة أم واضحة وظاهرة.

يمثل الفساد أحد المظاهر الأساسية والشائعة لإدارة الحكم الرديئة، وهو يتبدى في المحسوبية ومحابات الأقارب والرشوة الظاهرة والباطنة، وينتهك مبدأ المساواة في المعاملة، ويعبر من خلال وجوده عن غياب المساءلة وعدم تطبيق القوانين والإفلات من العقاب، وبالتالي عن ضعف البناء

■ هل يمكن مساءلة الفساد سياسياً فقط، أم هناك أسئلة أعمق يمكن أن نطرحها على القانون والثقافة والعلائق الاجتماعية والتاريخ؟

■ كيف يمكن رسم آليات فعالة لمحاربة الفساد؟

■ ما هو دور المجتمع المدني في تفاعل هذه الآليات؟

■ ما هي الظروف والملابسات التي تضافرت لتجعل من اكتساح الفساد بكل أنواعه شتى مجالات الحياة اليومية اتجاهاً ضارباً في عمق مجتمعاتنا العربية برمتها، إذ يكفي من أجل تأكيد ذلك تتبع موقع معظم البلدان العربية داخل التصنيف العالمي للرشوة الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية سنوياً؟

■ لماذا نصادف الكثير ممن يبدو أنهم يقبلون أن يعبر الفساد عن وجوده بقوة في الحياة اليومية لمجتمعاتنا العربية؟

■ هل قمنا، بما فيه

الكفاية، بتحليل الظاهرة وتتبع انعكاساتها السلبية والخطيرة على بنى مجتمعاتنا العربية؟ وكذا تأثيراتها السلبية في جل القطاعات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية؟

■ هل هذا الفساد المستشري هو قدرنا اليوم؟ وما العمل وكيف؟

كان يصعب غالباً تدقيق الحدود القائمة بين المجال العام والمجال الخاص داخل الوطن العربي ومجالات تقاطعها. واستناداً إلى هذا التصور يمثل الفساد ظاهرة مجتمعية معقدة ذات أبعاد متعددة: سياسية وثقافية وأخلاقية وقانونية...

إن تحليل الفساد والتنظير له، وخصوصاً على المستوى الاقتصادي، أمر حديث العهد ويستدعي اللجوء إلى فروع من الاقتصاد ما زالت في طور التكوين، منها: نظريات الربح واقتصاد الجريمة

واققتصاد البيروقراطية والصفقات السياسية واقتصاد المعاملات والعقود ونظرية الشبكات..^١ هناك أسئلة متعددة تطرح نفسها كلما اهتم البحث بمظاهر الفساد وتجلياته ومسبباته، فضلاً عن انعكاساته وتكلفته المرتفعة. نذكر منها:

■ ما هي "الضرورات" التي يستجيب لها الفساد، إذا ما اتخذنا مجتمعاً من المجتمعات مرجعاً للتحليل؟

■ لماذا صار بعض مظاهر الفساد من الأمور المقبولة عموماً؟

■ ما هي الأسباب التي أدت إلى جعل تلك المظاهر لحظة أساسية في اعتبار ما هو "عادي"؟

■ هل الفساد ظاهرة عرضية أم ظاهرة مرتبطة ببنية النظام السياسي لبلد ما؟

إن البنية السياسية - القانونية لبعض الدول العربية تجعل من الصعب التمييز بين الفساد كما هو متعارف عليه (بمعنى استغلال المنصب العام للمنفعة الخاصة) وبين الخلل الكامن في النظام. فعلى سبيل المثال، نجد أن القانون والعرف في بعض الدول يجعل الأرض والثروات الطبيعية ملكاً للحاكم، ولا يميز بين الصفة الخاصة والصفة العامة للحاكم على هذا المستوى، بينما تصبح الملكية الخاصة للمواطن العادي منحة من الحاكم. وفي مثل هذا الوضع يصعب الحديث عن الفساد على مستوى الحكم، لأن الحاكم مهما فعل يكون قد تصرف في ما يملك. تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٤، ص ١٢٨.

يطمح إلى الإحاطة بالمكونات الأساسية لـ"نظرية الفساد" التي لا تزال في طور التكون، لكن مع تقديم بعض العناصر للإجابة عن الأسئلة الأساسية التي يطرحها الفساد في مجتمعاتنا العربية وتستجلبها كذلك أولوية التصدي له والتقليص من مطالبته في اتجاه بناء وتقوية نسق وطني للنزاهة هو الكفيل بجعل مجتمعاتنا العربية تخرج تدريجاً من المتاهات التي وضعت فيها منذ عقود والتي تتركس هشاشة بنيانها المجتمعي في جل المجالات⁹.

أسئلة تورقنا كلما اهتمنا من قرب بتحليل ظاهرة الفساد وأسباب انتشاره وطبيعة المتحكمين في دواليبه. والإجابة عن هذه التساؤلات تتطلب، بالضرورة، تحديد منهج مخالف للنظرة التي ترى أن الفساد المستشري في عمق مجتمعاتنا عرّض هامشي يضاف إلى الأعراض الجوهرية، ويمكن إزالته بإحداث بعض "التغييرات التقنية".

■ كيف يمكن رفع التحدي الذي تتطلبه ضرورة مواجهة الفساد؟

■ كيف يمكن إقناع كل الأطراف أن تلك المواجهة لن يتسنى لها النجاح إذا لم تكن شمولية وإذا لم يُعبأ من أجلها كل من يهمهم الأمر: حكومات ومجتمع مدني ومنتخبون وإعلام وقطاع خاص وقطاع عام ومنظمات دولية؟

■ ما هي البنى القانونية الأكثر ملاءمة من أجل معالجة قضايا الفساد³؟

■ كيف يمكن ضمان تطبيق أفعال للقانون؟

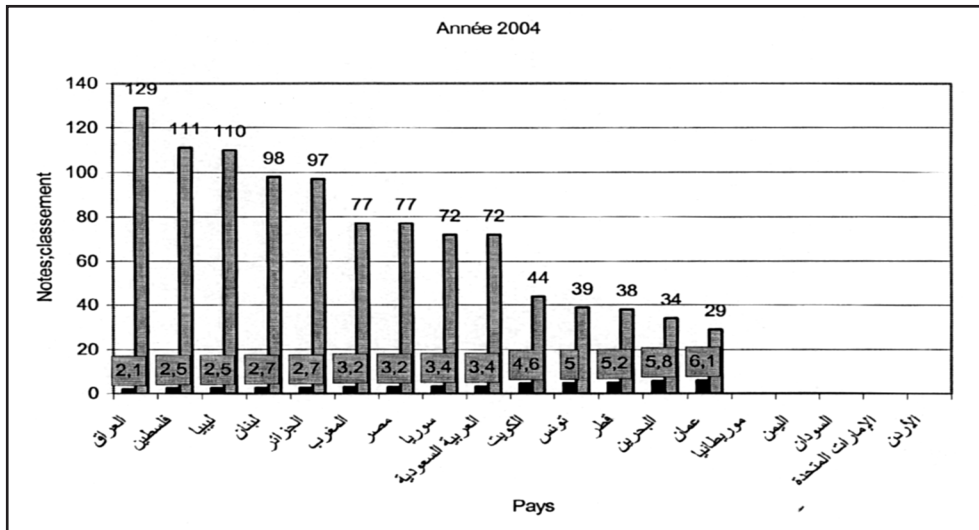
■ هل يمكن إحراز تقدم في هذا الشأن دون ضمان استقلال النظام القضائي⁴؟

■ كيف الوصول إلى ذلك؟

■...إلخ

تلك هي بعض التساؤلات التي تبقى مطروحة والتي ترهن التقدم في مجال محاربة الفساد. تساؤلات لا يدعي هذا الكتاب التطرق إليها في شموليتها بقدر ما

مستوى الفساد في بعض البلدان العربية وفق مؤشر الشفافية الدولية لسنة ٢٠٠٤



مثلاً بتقارير التنمية الإنسانية العربية، وتقارير منظمة الشفافية الدولية، وكذلك تقارير "مراسلون بلا حدود"، والقائمة تطول. ومع ذلك لا يزال خطاب الارتياح قادراً على تسويق نفسه في لغة الحكومات العربية وأجهزة الدولة بكل مستوياتها، التي تعطي الانطباع أنها تعيش في بلدان لا علاقة لها بالأرقام والمعطيات الصادمة التي تصدر كل التقارير.

تتوافر اليوم معطيات وقياسات دولية عن مدى انتشار الفساد، وخصوصاً تلك التي تتضمنها التقارير السنوية لمنظمة الشفافية الدولية. وتبين هذه المعطيات نسب "الانطباع عن انتشار

الفساد" داخل البلدان العربية مقابلة ببلدان أخرى، وهي نسب توضح بدورها طبيعة الوضع المتردي للواقع العربي وريادة الحكم فيه وألوية إصلاح البنية السياسية وضرورة تجاوزها نحو وضع تكون الحاكمة ركنه الأساسي؛ بمعنى ضرورة توسيع رقعة المتمتعين بالحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

انطلاقاً من هذا الوضع المتدني يمكننا أن ندرج ما

قاله منذ أكثر من قرنين الفيلسوف الفرنسي مونتسكيو: "يصير الشعب شقيماً لما يسعى أولاً أمره إلى التستر على فسادهم بإفساده". كان مونتسكيو يتحدث عن عادات أهل زمنه وأخلاقهم، لكنه أبان في

تتفرع الأسئلة إذاً، ولكنها تلامس عدداً واسعاً من القضايا التي تثيرها ظاهرة الفساد، كظاهرة لا يسجل اختلاف في كونها ظاهرة هيكلية تخترق كل مجالات الحياة السياسية والاقتصادية والقانونية والمؤسسية في بلداننا العربية، أو كون نتائجه ذات طبيعة تخريرية ومدمرة للحاضر والمستقبل، وكون محاربتها

تتطلب تضامناً مقاربات ذات اتجاهات متعددة ومتكاملة، وتتطلب في الوقت نفسه تدخل كل الأطراف المعنية من سلطات ومؤسسات عامة ومنتخبة، من أحزاب وهيئات سياسية ومن مجتمع مدني... وفق

إستراتيجية واضحة المعالم، كل بحسب اختصاصاته ومجال انشغالاته، إستراتيجية تصدرها أولوية وضع حد لظاهرة الإفلات من العقاب، من خلال إجراءات شفافة تمكن من مواجهتها، إذ لا مناص من التذكير أن وضع القوانين وتعديلها وكذا تغييرها مهم، لكن تفعيلها وتطبيقها يبقى هو الأهم.

أضحت مواجهة الفساد اليوم، أكثر من أي وقت

مضى، أولوية الأولويات؛ إذ إن حصيلة بلداننا العربية في هذا المجال، كما في مجالات أخرى، لا تبعث على الارتياح. فقد تراجعت بلداننا على كل المستويات بشهادة العديد من التقارير الدولية. يكفي أن نذكر

حددت منظمة الشفافية الدولية خمسة مجالات رئيسية لمكافحة الفساد:

- ١- القيادة.
- ٢- البرامج العامة.
- ٣- إعادة التنظيم الحكومي.
- ٤- الوعي العام.
- ٥- إنشاء مؤسسات لمكافحة الفساد.

ارتكز كتاب المرجعية العربي هذا على منهجية أساسية حاولت جادة أن تأخذ في الحسبان جل «التقاليد» و«العادات» و«الضرورات»... من أجل أقلمة كتاب المرجعية للشفافية وجعله عنصراً للفهم وللعمل والمساهمة في وضع وترسيخ دولة الحق والمؤسسات والنجاعة الاقتصادية داخل البلدان العربية.

واستشراؤه في الأقطار العربية. الأمر الذي يمثل في اعتقادنا المدخل الجوهري لتوعية المواطنين في مجتمعاتنا العربية بضرورة المساهمة والانخراط في الحرب الشاملة ضد الفساد.

بحسب تقرير للبنك الدولي، "يضر الفساد بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية^٧، ويمنع الاستثمار ويعيق التنمية، ويحفز على عدم المساواة ويقوض الاستقرار الاقتصادي والمالي؛ وهو كذلك يقلل من فاعلية الإدارة العامة ويشوه قرارات المصرفيات العامة ويحول مسار الموارد ضد حاجات قطاعات أساسية كالصحة والتعليم والسكن اللائق... كما يؤدي الفساد إلى تفويض القانون وعدم فاعليته ويضر بسمعة الدول ويقلص من جاذبيتها الاقتصادية".

هناك اليوم قناعة قوية لدى كل المنظمات العربية التي تعمل من أجل إرساء قيم الشفافية وسبل تعزيزها، أن التغلب على ضروب الفساد المستشري في مجتمعاتنا أمر ممكن، على أن تتوافر لمحاربتة الإرادة السياسية القوية، التي تهدف إلى وضع أسس بناء نسق وطني للنزاهة^٨، يضع اللبنات الأساسية لخوض الحرب ضد الفساد في كل المجالات، الاجتماعية والقانونية والاقتصادية والسياسية.

الوقت نفسه عن بُعد نظره لبعض الوقائع التي أضحت اليوم من مميزات مجتمعاتنا العربية.

ليس الفساد وتجلياته عاهة موروثة يُمكن محوها بإحداث بعض التغييرات التقنية أو الإجرائية، والقول بغير هذا لا يمكن أن ينم إلا عن رغبة في التقليل من شأن المشاكل المترتبة عنه، أو عدم استيعاب انعكاساته المتعددة والمكلفة اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً.

إن الطابع الخاص لـ "الأسواق" التي تنعقد حول ضروب الفساد أمر ملحوظ على مستوى العديد من قطاعات حياتنا اليومية.

ويدغدو الفساد أمراً مقبولاً جماعياً، ونمطاً من أنماط تسيير البنية الاجتماعية. نعتقد أن النظر إلى المسألة من هذه الزاوية هو ما يجعل التحليل عملاً نافعاً من أجل معرفة دقيقة لكل جوانب الفساد ومسبباته وألياته، وفي الوقت نفسه يضع هذا التحليل، انطلاقاً من طبيعة محيط الفساد و"خصوصيته"، تصوراً لسبل وطرائق محاربة مسبباته.

إذا ارتكز التحليل على هذا المنوال مكنه ذلك من الدفع قدماً بوسائل مكافحة الفساد، ومساعدة كل المنظمات التي تعمل في هذا الاتجاه.

من القضايا الأساسية التي يتناولها هذا الكتاب التحليلي تكلفة الفساد

"لماذا نجد أن البيروقراطيين المصريين بارعون في شق الطرقات، لكنهم بطيئون في محو الأمية؟ لماذا نجد أن الإداريين اللبنانيين فعالون في تلقيح الأطفال، لكنهم أقل فعالية في خفض نسبة وفيات الأطفال؟ ولماذا كانت تونس ناجحة في رفع عدد خطوطها الهاتفية، ولكنها فشلت في تعميم استعمال الانترنت، وسيلة العصر المعرفية...؟ إن أطروحة هذا الكتاب تقول إن ضعف أداء الدولة يعود إلى ضعف آليات إدارة الحكم، خاصة تلك التي تتعلق بالمساءلة العامة".

البنك الدولي، الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ٢٠٠٣، ص ١٣.

ثانياً: الفساد وطبيعة الحكم: أية علاقة؟

إن جل التقارير الدولية اليوم تقر علناً بأن الفساد يقوض الديمقراطية ويقلص مجال دولة القانون، ويزعزع استقرار دول بأكملها، ويؤدي إلى خروق متعددة لحقوق الإنسان، ويفسد قواعد اللعبة السياسية، ويزرع الشك وفقدان الثقة عند المواطنين، ويزيد من سوء حال الناس الأكثر فقراً، ويساهم في تفكيك النسيج الاجتماعي، ويقوي الزبونية والامتيازات، ويقلص القيم التي يجب أن تكون أساساً للأخلاق العامة والمصلحة العامة.

تطرق تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٢ إلى هذه المجالات من خلال ما سماه "تعزيز الحكم الصالح"، إذ نقرأ في هذا الصدد أنه "لا يمكن إدراك درجات التنمية الإنسانية في الأقطار العربية ما لم توفر أسبابها، وتؤسس شروطها في أطر من أنساق الحكم الصالح. يتطلب إصلاح جوهر الحكم، من خلال إصلاح مؤسسات الدولة وإعلاء صوت الناس. ومن أهم المؤسسات التي يجب أن يتصدى لها الإصلاح مؤسسة التمثيل والتشريع التي تعتبر حلقة الوصل الأساسية بين نظام الحكم والشعب"^٩.

"إن تحسين مستوى التضمينية والمساءلة في آليات الحكم في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا سيساعد في ثلاثة أشكال: عبر التقليل من استمرارية الأثر السلبي للسياسات الاختيارية والمنحرفة، عبر تحسين الأداء الإداري، مما يقلل من كلفة ومخاطر الاستثمار والأعمال، وعبر تحسين مستوى الخدمات العامة التي تزيد من إنتاجية قطاع الأعمال".

البنك الدولي، الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ٢٠٠٣، ص ١١.

حين يحصل تلاحم، في بلد ما، بين الإدارة والسلطة السياسية، أو بين الإدارة والدوائر الخاصة، يظهر الاتجاه إلى تفشي التصرفات الرامية إلى التملك الشخصي للمناصب و"تشغيلها" من طرف من يحتلونها. هذا الاتجاه هو مصدر حالات متعددة لتضارب المصالح، ما دام في إمكان المرء أن يكون، في الوقت نفسه، حكماً و طرفاً في القضية، مقررًا فيها ومراقباً لها ومستفيداً منها، أمراً بالصرف ومؤدياً له، وإجمالاً، قادراً على التوفيق بمقتضى حل وسط فردي بين مواقف ومواقف عادة ما تكون متعارضة. تلك هي السمة الأساسية للحكم الرديء والبيئة المؤاتية لتطويع ضروب الفساد كما يمكن معاينتها في البلدان العربية.

لقد حددت منظمة الشفافية الدولية خمس مجالات رئيسية لمكافحة الفساد، هي: القيادة والبرامج العامة وإعادة التنظيم الحكومي والوعي العام، وإنشاء مؤسسات لمكافحة الفساد. قد تبدو

هذه الأهداف واهية، نظراً إلى درجة الفساد المستشري في البلدان العربية، إلا أنها تلخص في الأساس جوهر الموضوع الذي يجب التطرق من خلاله إلى طبيعة الفساد وطرائق التصدي له والأولوية الملحة لذلك؛ إذ تتضمن هذه الأهداف البعد البنوي للفساد باكتساحه كل المجالات.

تعد فكرة الحاكمية (أو "الحكم الصالح") اليوم ركيزة أدبيات كل المنظمات التي تحاول أن تجعل من محاربة الفساد المدخل الأساس لإرساء البناء الديمقراطي وتقويته، كما يمكن أن نستشف ذلك مثلاً من خلال بعض دراسات البنك الدولي، التي نورد منها

والإنسانية؛ وبالتالي يصبح الفساد ليس نتيجة لـ "الحكم الرديء" فقط بل مكوناً أساسياً من مكوناته ومنتجاً له ومؤشراً إلى نوعية إدارته أيضاً.

من زاوية النظر هذه، يصبح الفساد علامة دالة على نقص المنظومة الحقوقية والسياسية والمؤسسية واختلالها. فالأموال التي يروجها تغذي علائق نافية للحق وناسفة للقانون. ففي مجتمع معين يمكن السمات الاقتصادية في مجموعها، كما أنماط إعادة التوزيع

المعمول بها، أن تمثل لحظة متميِّزة لتكوين ضروب الفساد وتوقيتها، إلى درجة يصبح الفساد معها ذا طبيعة بنيوية. فقد أشار تقرير التنمية الإنسانية العربية ٢٠٠٤ إلى هذه "الصبغة البنوية" للفساد ورأى أنه "إذا كانت معالجة الفساد تحتاج إلى إجراءات تشمل، فيما تشمل، إصلاح الأوضاع الاقتصادية وتفعيل القانون وآليات المحاسبة، وضمن الشفافية في الحكم، فإن الفساد البنيوي لا علاج له إلا بإصلاح جذري للبنية السياسية"^{١٣}؛ ويوجب التذكير هنا أن كل فصول

كتاب المرجعية هذا تنطلق أساساً من هذه الفكرة الجوهرية التي تعد الفساد في البلدان العربية، مع بعض التفاوت في درجات هذا الفساد ومستوياته، ذا طبيعة

تلك التي تحدد الإطار العام للحاكمية في علاقتها بمحاربة الفساد: لقد "بذلت جهود متعددة لتعريف الأبعاد الأساسية لماهية الحكم الجيد، وهي تتراوح بين حكم القانون ومحاربة الفساد وفعالية القطاع العام، وصولاً إلى قدرة المواطنين على التعبير"^{١٠}.

انطلاقاً من هذا التصور تستنتج تلك الأدبيات أن قضايا الفساد يمكن أن تدرس في إطار يرتكز على عنصرين أساسيين لهما أهمية خاصة بالنسبة إلى البلدان ذات

الاقتصادات الهشة: تكلفتها الاقتصادية العالية وانعكاساتها الخطيرة على أنماط تطور المجتمعات وحيورتها. إن لطبيعة الحكم المتبع داخل بلد ما، وسلوكياته اليومية وأشكاله وأنماط إعادة إنتاجه، تأثيراً مباشراً في مدى انتشار فرص الفساد أو تقليصها. يعد الفساد من المظاهر المميزة والشائعة لإدارة "الحكم الرديئة"، وهو يتبدى في المحسوبية ومحاباة الأقارب والتعامل بالرشوة^{١١}، وبمستوى شفافية يشوبه الضعف والتردد، وغياب المساءلة والتضمينية^{١٢}، والتقليص من سلطة القضاء، وانعدام فرص التنافسية، واتساع

رقعة الإفلات من العقاب، وضياع حقوق الغير... كل هذه العناصر تتراكم ويغذي بعضها البعض الآخر، وتصبح العائق الأساسي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية

إن الانطباع الذي تكوّن لدى أعضاء اللجنة عن الفترة موضوع التقصي هو أن معظم المسؤولين عن تدبير شؤون هذه المؤسسة كانوا يتصرفون دون مراعاة للقانون ولا اعتبار لأي حسيب أو رقيب. وبذلك فإن تصرفاتهم لم تكن في الغالب تخدم مصلحة المؤسسة... [وبما أن الأمر يتعلق بإهدار أموال الشعب فإن اللجنة تقترح تحريك المتابعة القضائية ضد كل من ثبت أن له ضلعاً في تلك الاختلالات [...] سواء من بين الذين تولوا المسؤولية في هذه المؤسسة أو ما زالوا يتولونها أو من بين من كانت لهم سلطة الوصاية والمراقبة عليها أو من بين المتعاملين معها والمشاركين أو المساهمين معهم جميعاً.

تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري والسياحي الرباط، مجلس النواب، ٢٠٠١، ص ٢٦٢.

انتشرت عدواه إلى قطاعات أخرى لتفصح دواليبها المتعددة عن ثغرات القانون واختلالاته، من جهة، وعن التناقض الصارخ بين القانون المعلن عنه وبين القانون المعمول به، من جهة أخرى. يبقى هناك اقتناع بأن أي إرادة لمحاربة الفساد لا يمكنها أن توفر على نفسها مشقة تحسين ظروف المنظومة السياسية ومشقة الاحترام اللازم لقواعد سيرها وضبط وتوضيح آليات اشتغالها. ويمر بلوغ هذا الهدف الاستراتيجي عبر تكييف سياسي وثقافي آخر. فالفساد ليس علة

أزمة بعض مؤسساتنا، بل هو العَرَض الذي يكشف وجود الأزمة. تنتج النقائص المؤسسية لبعض المجالات العامة بنى تيسر بوجه خاص تنامي فرص الفساد وتوسعها. ولهذه النواقص أثر مضاعف في الظاهرة، لأنها تهيئ فضاءات ملائمة لمختلف تجلياتها، وما الانتهاكات التي أشير إليها آنفاً، أو ترتيبات تفويت بعض الصفقات العامة، أو إجراءات التوظيف والتقويم في الإدارة، أو طرائق اشتغال بعض قطاعات العدالة، إلى غير ذلك، إلا أمثلة في هذا الباب.

ثالثاً: الفساد بين فضاءات السلطة وتداول الثروات

تتكاثر فرص الفساد ويتسع مداها في كل مرة تتداخل فيها المصالح العامة والمصالح الخاصة. وفي كل مرة تنعدم فيها

بنيوية يصبح الحكام معها غير قابلين للمساءلة، وبالتالي تصبح الأنظمة القائمة عاجزة عن مسايرة عصر الحركة والتنافسية الذي يوجد العالم في قلبه اليوم.

في مجتمعاتنا العربية لما يؤدي المواطن ثمن الفساد، يبدو وكأنه اشترى "حق" ممارسة ما لا يسمح له القانون به، سواء أعلق الأمر ببيع أو شراء، أم تعلق بالتنقل أو بالتوقف، أم بتجزئة العقارات أو البناء على أرضها، أم بعرض البضائع ونشرها على الطريق

العام، أم بولوج المستشفى أو بدفن ميت... كل هذه الأفعال التي تدور حولها عمليات اقتطاع وأداء تؤدي إلى تنظيم الفساد وتحديد بنيته وأماكنه ومستوياته وكذا أسعاره. قد يقول البعض إننا أصبحنا نحتاج، من أجل فهم ما يجري، إلى اقتصاد سياسي متخصص في معرفة مجالات الفساد وتحديد تجلياته، وخصوصاً حين يصبح

"كل شيء معروض للبيع وكل شيء يمكن شراؤه في بلدنا. في هذا المناخ يصير كل من يملك مثقال ذرة من السلطة العامة مُسَخَّراً لها لكسب المال والجاه. والمواطن الذي يطالب بمجرد احترام أبسط حقوقه يصير خاضعاً لضريبة خفية تؤدي رسمياً للشخصيات الرسمية، إلى درجة أن فقدان المجتمع طابعه السياسي ليتحول إلى سوق واسعة للتجارة أمر وارد".

الرئيس الأسبق لزائير موبوتو عن كتاب المال الأسود، ١٩٨٨، ص ١٥٠.

الفساد خلاصة مركزة لمنظومة سياسية. حين تفرز هذه المنظومة حلقات متميزة من ضروب الفساد، تساهم تلك الحلقات بدورها في إعادة إفراز هذه المنظومة السياسية، إذ تصبح أمام تراكم مستديم للفساد ولأسباب وعناصر تفشيته؛ قد يؤدي ذلك إلى فهم السمة الأساسية لطبيعة التنظيم السياسي السائد في مجتمعاتنا العربية.

في البداية كان الفساد ينتشر في قطاعات لم يكن القانون يمسه أو يكاد؛ ثم

أساساً سمة الاقتصاد العربي منذ سنين ولا تزال، هي تلك التي لا يترتب خلق الثروات فيها عن القدرة على استغلال عوامل الإنتاج بقدر ما يترتب عن القدرة على ولوج مدارات الربح وإضفاء "طابع مؤسسي" للفساد وتحديد "تعريفه له" بحسب المستوى الذي يمارس فيه التحكم في الربح. ولا يمكن الفساد أن يعمم إلا بفعل اختلال حاصل بين الضوطة الاجتماعية - السياسية من جهة وبين الواقع التقني الاقتصادي من جهة ثانية. ومن ذلك: ضعف قواعد اللعبة أو قلة شفافيتها، ومعايير وإجراءات سيئة التحديد، ومراقبة شبه منعدمة، وسلطة تقديرية واسعة^{١٤}، وموقع مهيمن...

صحيح أن الفساد ليس محصوراً في السعي لاكتساب حق أو امتياز، بل هو انتهاك للقواعد والإجراءات كذلك قصد الحصول على قرار أو تفاديه أو ما يترتب عن القرار أو تفاديه. وسواء أكان تعميم الفساد أمراً مقصوداً أم كان غير مقصود فهو لا يأتي من "المتاجرة" بالامتيازات الخاصة التي تتيحها فضاءات السلطة فقط، بل مرده كذلك إلى كون المجتمع كله، في وسط بنية سياسية هشة، قد صار ساعياً للحصول على تلك الامتيازات؛ إذ يفضي انتشار الفساد إلى مفارقة تجعله يؤدي دور "عامل إدماج"، ونقطة تقاطع بين الفاعلين، وعنصر من العناصر الرئيسية في "تسويق" مجالات تحرك الأفراد والجماعات، يؤدي إلى تغيير العلائق بين المجتمع والاقتصاد، من جهة، وبينهما وبين المنظومة السياسية، من جهة أخرى.

على هذا المستوى، بالضبط، تتسع الهوة الفاصلة بين مقتضيات القانون وبين استراتيجيات الفاعلين، لكي تفعل فعلها بصورة مباشرة في تنامي الفساد بوصفه

المعلومات عن علل هذا التداخل تميل إمكانات الفساد إلى التنامي. وكلما تقوى مبدأ اللاعقاب تكاثرت مجالات انتشاره، واكتسح المستفيدون منه مواقع متعددة في حياتنا اليومية، حتى إن لحظات الفساد وضروره المتعددة أصبحت عاملاً مكوّناً لتصرفات الفاعلين، وعنصراً أساسياً في ضبط قواعد تحركاتهم. هذا التداخل الحاصل بين المصالح العامة والمصالح الخاصة يبقى الميزة الأساسية للبنية السياسية العربية.

يجب التأكيد أن العلاقة بين الآفاق الاقتصادية والآفاق السياسية لها أثر واسع في طبيعة الفساد ومجالاته ونسب انتشاره. لما تطفئ الآفاق السياسية على الاقتصادية في بلد ما يسعى الفاعلون بكل الوسائل إلى ولوج سوق السياسة، حيث يقومون بـ"استثمارات" تمكنهم من اكتساب "وضع" يسهرون على جعله "مُدراً للربح". في هذه الحال يأتي توسع سوق الفساد متزامناً مع "جني الأرباح" هذا، إذ يصير الفساد "الثمن الذي ينبغي أدائه" لتوفير "حق ولوج مجال المؤسسات"، بل إنه يغدو عاملاً مفتاحاً للتمييز بين المتطلعين إلى ولوج هذا المجال، إذ تقام أمامهم عتبات تتيح القدرة أو عدم القدرة على تخطيها وتفضيل بعضهم على البعض الآخر في الولوج. وحيث يصبح الفساد مرتبطاً بفضاءات السلطة، فقد يفقد "سريته" ويكتسي في المقابل طابعاً "علنياً" يكرس أكثر فأكثر، ويتجه إلى أن يصير واقعا اجتماعياً حقيقياً يقر ويحدد الطابع الربيعي لتداول الثروات، بمعنى أن الفساد يؤدي إلى الولوج الامتيازي لمصادر الثروات وإلى تراكم الدخل غير المستحق.

ان الاقتصادات الربيعية، التي حددت

إن مواجهة الفساد في مجتمعاتنا العربية يجب أن تمثل اليوم عنصراً أساسياً من عناصر نضالنا الأخلاقي والأدبي وعاملاً من عوامل نضالنا السياسي وركيزة أساسية من ركائز نضالنا الاقتصادي، إذ إن وضع قواعد سليمة وأكثر ملاءمة كبديل لنظام سير حياتنا الاجتماعية رهن بمدى نجاح أو فشل هذه النضالات؛ وليس من المبالغة في شيء قول ذلك.

وينبغي أن ينصب هدف نشاط المجتمع المدني العربي على إبراز الخطورة التي يكتسبها الفساد، وتكلفته المرتفعة، فضلاً عن الخراب الذي يخلفه على كل المستويات. إنها مسألة تتطلب الوقت والمثابرة والوسائل أيضاً، إذ يمثل القانون الوسيلة الرئيسية، في حين تعد الإرادة السياسية الشرط الضروري لإعمال تلك الوسيلة. وهناك يتجلى مربط الفرس داخل بلداننا العربية، إذ أصبح جلياً أن الفساد في كل تجلياته نقيض لكل بناء ديمقراطي. إن مواجهة الفساد والمفسدين يجب أن تكون نقطة انطلاق رئيسية لمشروع أكبر يتجلى في: سيادة القانون ومحاربة الإفلات من العقاب وتحقيق التنمية الاقتصادية.

إجراءً يشغل الحقل السياسي وفقه ويحدد من خلاله صيرورة المجتمع.

حين يترعرع الفساد وتكتسي ضروبه طابع الشمولية، كما هي الحال بالنسبة إلى جل البلدان العربية، يأخذ في إملاء معاييرها ونماذجها كضابط لمجالات التبادل، وتحديد الأسعار ونسج العلائق وتكييف التصرفات؛ لذا يصبح الأداة الضابطة للعلائق بين "سوق السياسة" التي توفر الأوضاع وبين سوق الاقتصاد التي توفر الموارد.

رابعاً: ما العمل؟

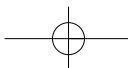
من الصعب أن نبرهن على نحو حاسم على أن هذا العامل أو ذلك له أثر أبلغ من العوامل الأخرى في تنامي الفساد. لكن بات من المسلم به أن الأطر المؤسسية المشار إليها آنفاً يتراكم بعضها مع البعض الآخر في تقوية فرص الفساد. وهذه الفرص متنوعة ومتغيرة، وهي تضيف على الفساد سمات بالغة التنوع من بلد إلى آخر وفي البلد نفسه أيضاً. وتنوع ضروب الفساد ليس من شأنه أن يسند تقديم تفسير وحيد له، بل يبرر أكثر المقاربات المستندة إلى العلل والظروف.

الهوامش

١. انظر فصل "شركات القطاع الخاص" من هذا الكتاب.
٢. انظر فصل "المجتمع المدني ودوره في محاربة الفساد" من هذا الكتاب.
٣. انظر فصل "قوانين من أجل محاربة الفساد" من هذا الكتاب.
٤. انظر فصل "النظام القضائي المستقل" من هذا الكتاب.
٥. يكفي قراءة فصول هذا الكتاب من أجل تتبع أنماط تلك المتاهات.
٦. نذكر على سبيل المثال ما خلصت إليه اللجنة النيابية المغربية لتقصي الحقائق حول الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي: "تميزت الصفقات المبرمة مع مختلف المومنين، بمن فيهم الشركة العامة العقارية، بعدة خروقات واختلالات على كل المستويات بدءاً بالجانب القانوني إلى إثباتات التسليم، واستنتجت اللجنة بأن عدداً مهماً من الصفقات كانت صورية ولا توجد إلا على الورق، وأن بعض الأثمان كانت خيالية ولربما عرف جزء كبير منها طريقه لاغتناء بعض المسؤولين والمكلفين بالتأشيرة والمصادقة والتسليم". انظر تقرير اللجنة، مجلس



- المستشارين، الرباط، أيار/ مايو ٢٠٠٢، ص ١٩.
٧. Costs and Consequences of Corruption, World Bank www.worldbank.org/publicsector/anticorruption/topic1.htm
٨. انظر الفصل الثاني من هذا الكتاب ومقال نجيب بودريالة "النظام الوطني للنزاهة، حالة المغرب"، سلسلة تكوين المكونين (الرباط: منشورات ترنسبرانسي، ٢٠٠١).
٩. انظر: تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٢، ص ٨.
١٠. انظر: "الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"، البنك الدولي، لقاء تونس، ٢٤-٢٥ أيار/ مايو ٢٠٠٥.
١١. انظر فصل "تعارض المصالح والمحابة والزيونية" من هذا الكتاب.
١٢. تضع أدبيات البنك الدولي مصطلح «التضمينية» كأحد العناصر الأساسية لإدارة الحاكمية. ويعني هذا المصطلح أن تعامل الدولة كل الأفراد على أساس المساواة، وأن تحمي حقوق الجميع ولا تمارس أي تمييز أو تهميش في تأمين الخدمات العامة.
١٣. انظر: تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٤، ص ١٦.
١٤. بمعنى مجال التصرف الذي يتمتع به شخص أو مجموعة أشخاص أو مؤسسة من المؤسسات في اتخاذ قرارات دون حسيب أو رقيب.



الفصل الأول

استراتيجيات مكافحة الفساد (إطار تحليلي)

اختر للحكم من بين الناس أفضل رعبتك ممن لا تضيق به الأمور، ولا يتمادي في الزلة، ولا تشرف نفسه على طمع، ولا يكتفي بأدنى فهم دون أقصاه، وأوقفهم في الشبهات، وأقلهم تبرماً بمراجعة الخصم، أصبرهم على تكشف الأمور، وأصرمهم عند اتضاح الحكم، ممن لا يزدهيه إطراء ولا يستميله إغراء.

الإمام علي بن أبي طالب

يضع على السلطة واجب ضمان مجموعة من الحقوق الأساسية للمواطن وضمن الأمن الاجتماعي.

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

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

تزداد الآثار السلبية للفساد حدة إذا ما

مقدمة

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

وتمثل النساء ثلثي هذا العدد، وهنّ لا يشغلن سوى ٥,٣ في المئة من المقاعد البرلمانية. وعلى الرغم من النصوص الدستورية في العديد من الأقطار العربية التي لديها دستور على حقوق المواطنين وحياتهم العامة، وفي مقدمها الحق في المشاركة، فإنه يوجد مباعدة بين النصوص والواقع الفعلي، إذ هناك تضيق على المشاركة السياسية، فالأنظمة العربية لا تزال تتعامل مع مواطنها بوصفه متلقي خدمة تمنحه الحكومة إياها، وأحياناً بوصفه غير مؤهل لممارسة الديمقراطية الكاملة.

ب- عدم التزام مبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث، التنفيذية والتشريعية والقضائية، في النظم السياسية العربية، وطغيان السلطة التنفيذية على بقية السلطات الأخرى، الأمر الذي أدخل بمبدأ الرقابة المتبادلة بينهما ومن ثم جعل عناصر السلطة السياسية القائمة شكلية في مجملها.

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

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

هـ- ضعف مؤسسات المجتمع المدني

اقترن ذلك بندرة الموارد وزيادة التنافس بين مختلف الفئات الاجتماعية، الأمر الذي يفتح المجال للشائعات والمبالغات ويلحق الضرر بالفئات المهمشة مثل النساء والأطفال والفقراء.

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

أولاً: أسباب الفساد واستراتيجيات الإصلاح

١- أبرز أسباب الفساد

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

أ- انتشار الفقر والجهل ونقص المعرفة بالحقوق الفردية وسيادة القيم التقليدية والروابط القائمة على النسب والقربانة. ويمكن ملاحظة مدى سوء الذي وصلت الأوضاع في العالم العربي إليه في هذه المجالات من خلال الإحصاءات التي يوردها تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٢ والتي تشير إلى أن الدخل القومي لـ ٢٢ بلداً عربياً هو أقل من الدخل القومي لأسبانيا، وأن ٤٠ في المئة من العرب البالغين (٦٥ مليون شخص) أميون.

أولاً وتعزيز أوجه المحاسبة المختلفة ثانياً، وبخاصة المحاسبة الأفقية، من خلال تعدد هيئات الرقابة في النظام السياسي، وذلك على النحو التالي:

أ - تعميق أسس النزاهة في العمل العام

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

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

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

(٣) **النزاهة:** وهي منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل. ومن واجب الذين يتولون مناصب عامة عليا الكشف أو الإفصاح عن ممتلكاتهم قبل تولي المنصب والإعلان عن أي نوع من تضارب المصالح الذي قد ينشأ

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

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

٢- الإستراتيجية الشاملة لمواجهة الفساد

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

ويمكن وضع أسس هذه الاستراتيجيات من خلال خلق بيئة للنزاهة في العمل العام

السلوكيات والقيم التي ينبغي مراعاتها في أثناء أداء مهماتهم وفي علاقتهم بالجمهور، وربط هذه الموثيق بنظام واضح، فضلاً عن تطبيق مبدأ الثواب والعقاب، من خلال إعطاء المكافآت والحوافز للملتزمين وفرض العقاب على المخالفين، وهو ما يعزز قيم النزاهة في العمل العام ويعزز كذلك ثقافة محاربة الفساد.

تعزز هذه العناصر المختلفة بيئة النزاهة والقيم الأخلاقية في الحياة العامة، التي ينبغي أن تدعم أيضاً بأحكام القوانين ووسائل المراقبة المختلفة التي تجعل من مظاهر الفساد أمراً محفوفاً بالمخاطر وذا تكلفة باهظة للفاستدين.

ب - خلق الوعي العام بمواجهة الفساد

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

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

بين مصالحهم الخاصة والمصالح العامة التي تقع في إطار مناصبهم. تشمل هذه المنظومة من القيم أيضاً حرص الموظف العام على عدم تلقي أي مقابل مالي (رشوة) من مصدر خارجي للقيام بأي عمل يؤثر في المصلحة العامة أو يؤدي إلى هدر المال العام.

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

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

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

(٥) اعتماد مدونات سلوك وموثيق شرف أو أخلاقيات عمل في إطار المؤسسات العامة، تحدد للعاملين فيها مجموعة

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

التصويت لهم في صناديق الاقتراع في حال عدم رضا الجمهور عن أدائهم.

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

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

وتزداد المآخذ على هذا النوع من المحاسبة في الأقطار الديمقراطية الشكلية وفي تلك النظم التي تعتمد التعيين كأساس لإشغال المناصب العامة. وعلى الرغم من أن بعض الأنظمة شهدت خلال السنوات الأخيرة نوعاً من الانفتاح على الممارسات الديمقراطية من خلال تنظيم انتخابات دورية فإن المشاركة

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

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

ج - تعزيز المحاسبة الأفقية

عرفت النظم الديمقراطية نمطين من أنماط المحاسبة، وهي المحاسبة العمودية والمحاسبة الأفقية. تقوم المحاسبة العمودية على محاسبة جمهور الناخبين الحكام أو ممثليهم المختارين، إما بتجديد الشرعية التي يتمتعون بها من خلال إعادة انتخابهم إذا ما أوفى هؤلاء بوعودهم الانتخابية، وإما بمعاقبتهم من خلال عدم

وصفة مونتيسكيو للمحاسبة
اقترح مونتيسكيو في مؤلفه روح القوانين (١٧٤٨). نظريته حول المحاسبة الأفقية، التي تظل هي الأكثر نفوذاً وتأثيراً، وهو يبين في شرحه أن الشرط الضروري لإقامة نظام معتدل، كنفيز للنظام الاستبدادي، هو تقسيم نشاط الحكومة إلى وظائف منفصلة، ومن ثم توزيع هذه الوظائف على هيئات منفصلة. وقد وفرت تجزئة ممارسة النشاط الحكومي فائدة مزدوجة: (أ) دوائر الحكومة المختلفة تعمل في جو من التنافس، فتقوم كل واحدة منها بتحديد وكبح مجال العمل بالنسبة إلى الأخرى.
(ب) ضرورة الحصول على موافقة السلطات المختلفة، وهذا من شأنه تأخير تنفيذ التشريعات (كان قلقاً في شأن أوامر الاعتقال التعسفية والسرية)، كما أنه يتيح فرصاً أكثر لمراقبة واكتشاف إساءة استخدام السلطة.

مقتبس من مناقشة بيانكا ماريا فونتاننا من جامعة لوزان: "المحاسبة من منظور تاريخي"، حزيران/ يونيو ١٩٩٧ (غير منشورة).

المطلقة التي تؤدي إلى تشجيع بيئة مساندة للفساد.

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

(١) تعزيز البناء التنظيمي للمؤسسات:

وذلك من خلال إحداث تغييرات شاملة في آليات عمل المؤسسات العامة التي تتعلق

بتحديد الإجراءات

والآليات والمدد الزمنية

اللازمة لتقديم الخدمة،

ونشر هذه التعليمات

لإطلاع الجمهور، وإفساح

المجال أمام الجمهور

لتقديم الشكاوى بحق

المخالفين لأصول

وإجراءات تقديم الخدمة،

وذلك بإنشاء دواوين

الشكاوى ووضع أنظمة

ميسرة لعملها وفتحها

أمام الجمهور وخلق الوعي

لدى الجمهور بحقوق

المواطنة التي تمنحها حق

مراقبة المسؤولين وأدائهم

في تقديم الخدمة إلى المواطن، ما دام هذا

المواطن يؤدي ما عليه من واجبات تجاه

الوطن وبخاصة دفع الضرائب.

إن التساهل في إتاحة الفرصة لذوي

المناصب السياسية، بمن فيهم الأميون، في

التأثير في عمل الجهات واللجان المهنية

لخدمة مصالح وأغراض خاصة، وأخيراً

تدوير العمل في بعض الوظائف، تخلق بيئة

السياسية للمواطنين لا تزال جزئية وتخضع لتنظيم شديد لا يشمل جميع فئات المجتمع التي لا يزال الكثير منها مستبعداً بسبب الفقر والامية والنوع ومكان الإقامة... الخ، الأمر الذي يبقى مفهوم المشاركة المتخلفة هو السائد في هذه الأقطار.

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

من جهة أخرى يؤدي لجوء بعض الحكومات إلى فرض أنظمة الطوارئ إلى الحد من ممارسة العديد الحقوق المدنية والسياسية وإلى فرض قيود على حرية التعبير وعلى استخدام الرأي العام في تغيير المسؤولين أو السياسات وفق الإرادة الشعبية^١.

د - مقومات نظام

المحاسبة الأفقية

تبرز أهمية تطوير نوع

آخر من المحاسبة وهو المحاسبة الأفقية،

الذي بموجبه يكون كل من يشغل منصباً

عاماً مسؤولاً أمام جهة أخرى على مستوى

أفقي، إضافة إلى المساءلة العمودية، وهو

يعني وجود مسؤول أو مؤسسة خارج نطاق

المساءلة أو في وضع مهيم على باقي

المؤسسات، حيث يضمن وجود سلطة أو

مؤسسة لمراقبة سلطة أخرى تحد من

طغيانها وهو ما يحد من أعمال السلطة

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

أو انتقالياً، الأمر الذي يتطلب تشديد إجراءات الرقابة والمحاسبة على عمل هذه المؤسسات والإسراع في وضع التشريعات القانونية.

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

ثانياً: بناء نظام النزاهة الوطني

يقوم نظام النزاهة الوطني على توسيع قاعدة المحاسبة الأفقية إلى الحد الذي لا تعود القوة في يد سلطة واحدة، ويصبح كل من يشغل منصباً عاماً مسؤولاً عن عمله على نحو منفصل في حلقة متصلة، بحيث يقوم كل طرف من أطرافها بدور الحارس والمحروس والمراقب والرقيب. وهو نظام يعني الانتقال من نظام المساءلة العمودية

خصبة لبروز مظاهر الفساد مثل تلك المتعلقة بعمل دوائر الجمارك وجباية الضرائب.

(٢) إصلاح البرامج والمؤسسات العامة: توصف المؤسسات في بعض الأقطار بضعف القدرة على صوغ وتنفيذ البرامج والسياسات العامة، وبخاصة تلك المتعلقة بالحد من الكسب غير المشروع وبشروطية الحكم القائم على المساءلة والمحاسبة، إذ إن العديد من البرامج لا تخدم هدفاً عاماً وإنما أقيمت لخدمة أغراض خاصة من قبل بعض المؤسسات القائمة التي لا تخضع لنظم الرقابة في النظام السياسي، وهي برامج ومؤسسات غالباً ما تكون بيئة مناسبة للفساد.

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

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

كما لا بد من الأخذ في الحسبان التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يكون البناء المؤسسي والإطار القانوني فيها حديثاً أو غير مكتمل

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

٣- السياسات العامة (استراتيجيات تنمية تأخذ في الحسبان مصالح الجمهور بكل فئاته).

١ - أعمدة نظام النزاهة الوطني^٢

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

- النزاهة الوطنية تمثل سطح المعبد.

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

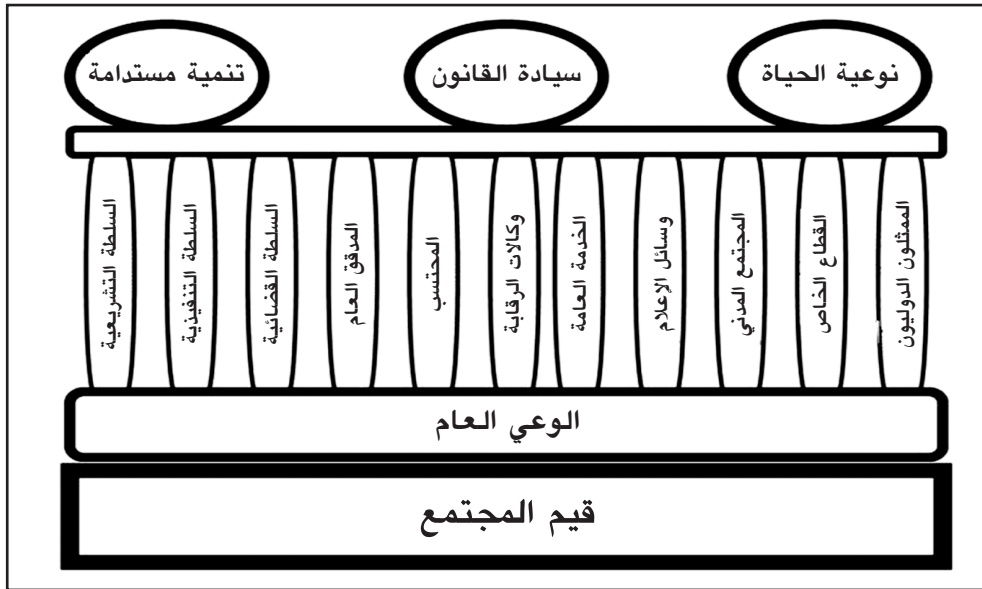
- أهداف نظام النزاهة الوطني (نوعية الحياة، حكم القانون، التنمية المستدامة) تمثل ثلاث قبب تستقر على السطح.

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

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

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

١- الإطار المؤسسي (الأجهزة والإدارات الحكومية).



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

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

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

وعلى الرغم من الاختلاف بين مجتمع وآخر في نوع الأعمدة التي تمثل أركان البناء في نظام النزاهة الوطني فإن هناك عدداً من الأعمدة المتعارف عليها التي تمثل نموذجاً لمختلف المجتمعات وهي:

١- السلطة التشريعية: تعكس البرلمانات المنتخبة في انتخابات حرة دورية ونزيهة إرادة الأمة، وتمثل هذه المؤسسة ركناً أساسياً من أركان أي نظام وطني للنزاهة استناداً إلى دورها الفعال في المساءلة والرقابة والتشريع، التي تعد ضماناً للشفافية ومكافحة الفساد، كما يؤدي أعضاء البرلمانات بوصفهم ممثلي الأمة دوراً محورياً في مكافحة الفساد. ولكن ينبغي لقيام المؤسسة التشريعية بدورها في نظام النزاهة الوطني أن تقوم في ظل نظام ديمقراطي حقيقي ومن خلال انتخابات دورية نزيهة وفي ظل نظام سياسي يحترم مبدأ فصل السلطات

وتوازنها وعدم طغيان سلطة على أخرى.

٢- السلطة التنفيذية: تمثل السلطة التنفيذية أبرز مؤسسات النظام السياسي لما تتمتع به من إمكانيات. ولكي تكون ركناً فاعلاً في نظام النزاهة الوطني ينبغي أن تقوم على أساس احترام مبدأ الفصل المتوازن للسلطات والتداول السلمي للسلطة، وعدم طغيان هذه السلطة على بقية السلطات، وهي السمة البارزة لأنظمة الحكم في أقطار العالم العربي التي تقوم على الهيمنة شبه المطلقة للسلطة التنفيذية على حساب السلطتين التشريعية والقضائية، وهو ما يخل بمبدأ المحاسبة الأفقية ويقيم نظاماً شكلياً من المحاسبة العمودية ومن ثم شيوع الفساد بمظاهره المختلفة.

٣- السلطة القضائية: يؤدي القضاء المستقل والنزيه دوراً مركزياً في الرقابة على سلوكيات المؤسسات والمسؤولين الحكوميين. ويمثل استقلال القضاء أيضاً معياراً أساسياً لمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات في النظم الديمقراطية.

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

٥- مؤسسة الوسيط: وهي مؤسسة تعنى بالنظر في شكاوى الجمهور في كل ما يتعلق بالمس بمبادئ سيادة القانون والعدالة والإنصاف والإضرار بالمصالح العامة. وحتى تؤدي هذه المؤسسة الدور المحدد لها لا بد من أن تتمتع بالاستقلالية عن الجهاز

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

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

١١- القطاع الخاص: يؤدي القطاع الخاص دوراً متزايداً في الحياة الاقتصادية والنظام السياسي، وذلك في ضوء برامج التصحيح الاقتصادي التي يشهدها عدد من الأقطار العربية وفي ظل عمليات الخصخصة التي تخضع المشاريع والخدمات العامة لها في هذه الأقطار، الأمر الذي يوفر بيئة ملائمة لبروز بعض مظاهر الفساد، وهو ما يقتضي بالتالي تعزيز الرقابة على هذا القطاع وتعزيز مفاهيم النزاهة والشفافية والمساءلة فيه. من جهة أخرى، إن القطاع الخاص مهياً لتأدية دور مهم في نظام النزاهة الوطني، إذ إن سعي

التنفيذي، إذ إن المهمة الأساسية لهذه المؤسسة هي الرقابة على سلوكيات هذا الجهاز.

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

٧- الخدمة العامة أو المرفق العام: وهو مؤسسة عامة تقوم على تحقيق منفعة عامة وقد تمارس نشاطاً إدارياً أو اقتصادياً أو تجارياً. وتمثل المرافق العامة بيئة مناسبة لبروز مظاهر الفساد، سواء من حيث استغلال المرفق العام لخدمة أغراض خاصة أم من حيث الحصول على الرشوة، إلى غير ذلك من هذه المظاهر، الأمر الذي يتطلب اتخاذ مجموعة من التدابير الضرورية لضمان عدم بروز الفساد في هذه المرافق.

٨- الحكم المحلي: تمثل هيئات الحكم المحلي مؤسسات مهمة في النظام السياسي؛ وتتوقف طبيعة الدور الذي تقوم به على مدى ما تتمتع به من استقلالية عن السلطة المركزية، وعلى أساليب تأليفها تعييناً أم انتخاباً. ونظراً إلى الاحتكاك المباشر بين هذه الهيئات وبين الجمهور من خلال القدر الكبير للخدمات التي تقدمها إليهم فإن معايير الكفاءة والشفافية والنزاهة ينبغي أن تكون معايير أساسية في أداء هذه المؤسسات مهماتها.

٩- وسائل الإعلام: يقع على عاتق

ولمواجهة هذه السلوكيات لجأ الكثير من الدول والمنظمات الدولية إلى إبرام اتفاقيات دولية لمكافحة الفساد، مثل اتفاقية الأيركيتين لمكافحة الفساد واتفاقية المجلس الأوروبي للقانون الجنائي في شأن الفساد. وتعكف الأمم المتحدة على إنجاز اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

٢- القواعد والممارسات المرتبطة بأعمدة النزاهة

يرتبط بكل ركن من أركان نظام النزاهة الوطني مجموعة من القواعد والممارسات التي تمثل الأدوات المركزية للعمل. ويعد غياب هذه القواعد المكتملة مؤشراً إلى ضعف هذا الركن أو ذلك.

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

هذا القطاع لتحقيق الأرباح يدفع الإدارات لتنفيذ استراتيجيات داخلية لمكافحة الفساد، كما أن من مصلحة هذا القطاع المشاركة في آليات مكافحة الفساد في المؤسسات العامة، الأمر الذي يوفر الجهد والمال في الحصول على الموافقات المطلوبة للمشاريع التي يقيمها.

١٢- الممثلون الدوليون: الفساد ليس ظاهرة محلية لصيقة بالأنظمة السياسية أو بالدول فقط، فقد يكون الفساد عابراً للحدود ومصدره فاعلون دوليون مثل الشركات متعددة الجنسيات والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية، إذ يمارس بعض الشركات العالمية الكبرى الكثير من السلوكيات التي تخلق مبرراً للفساد الخارجي، كاللجوء إلى الضغط على الحكومات من أجل فتح الأسواق أمام منتوجاتها، أو دفع الرشى للحصول على عقود الامتياز لاستغلال الموارد الطبيعية. وغالباً ما يكون لهؤلاء شركاء محليون ينبغي التركيز عليهم. ويبرز في هذا المجال أيضاً جرائم تبييض الأموال التي قد يشترك فيها أكثر من طرف وفي عدة بلدان.

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

ثالثاً : تعزيز الإرادة السياسية لمواجهة الفساد

مثل ضعف الإرادة السياسية لمكافحة الفساد وإصلاح أنظمة الحكم على الدوام إشكالية أساسية لدى النظم السياسية العربية، بل إن البعض يعيد فشل جهود الإصلاح من الداخل إلى غياب هذه الإرادة، وهو ما أدى إلى تردي الأوضاع وتعميق حالة التخلف التي وصفها تقريراً التنمية الإنسانية العربية خلال العامين ٢٠٠٢ و٢٠٠٣، حيث قدرة المجتمع المدني والقوى السياسية العربية على دفع عملية الإصلاح بقيت محدودة بسبب الضغوط التي فرضتها الأنظمة.

وقد مثل هذا الواقع السلبي ذريعة للولايات المتحدة والغرب لممارسة الضغوط على صورة مبادرات الإصلاح التي جاءت أولاً من خلال مشروع الولايات المتحدة للإصلاح في الشرق الأوسط (مشروع الشرق الأوسط الكبير) ثم انتهت بخطة مجموعة الثماني للشرق الأوسط بعدما أقرت من البلدان الثمانية الكبرى الصناعية.

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

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

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

توفير الدعم لإرادة الإصلاح

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

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

وليس ضرورياً أن تكون إرادة محاربة الفساد على مستوى القيادة لكي يتسنى لهذه الإرادة تغيير الواقع. فإرادة الإصلاح قد تكون متوافرة في عدة مستويات مؤسسية

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

حكومية وغير حكومية، منها هيئات الرقابة والمعارضة السياسية ومؤسسات المجتمع المدني ومؤسسات القطاع الخاص والمنظمات الدولية، فهذه الأطراف تستطيع خلق تحالف فعال يملك إرادة التغيير ويدعم إرادة الإصلاح السياسية.

الهوامش

١. تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٣، ص ١٠٣-١٠٤.
٢. تتناول الفصول من الثاني إلى الثالث عشر بالتفصيل دور أعمدة النزاهة (السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وهيئات الرقابة العامة ومؤسسة الوسيط، وهيئات المستقلة لمكافحة الفساد، والمرفق العام، ووسائل الإعلام، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص، والممثلون الدوليون) في نظام النزاهة الوطني.

الفصل الثاني

المجلس التشريعي المنتخب

إن الاستبداد صفة للحكومة المطلقة العنان فعلاً، أو حكماً، التي تتصرف في شؤون الرعية كما تشاء بلا خشية حساب ولا عقاب محققين، وتفسير ذلك هو كون الحكومة إما هي غير مكلفة بتطبيق تصرفها على شريعة أو على أمثلة تقليدية، أو على إرادة الأمة.

عبد الرحمن الكواكبي

يقوم بها، أعضاء فاسدين مطعوناً في صفتهم التمثيلية، أو أنهم حصلوا على مقاعدهم بالرشوة والخداع من أجل الحصول على الحصانة البرلمانية لضمان مصالحهم الخاصة أو الحزبية. وترتبط هذه الظاهرة السياسية على الأغلب بالأحزاب السياسية الحاكمة وغير الديمقراطية التي وصلت إلى السلطة بطرائق غير ديمقراطية ولا تتيح مجالاً للتعددية الحزبية والسياسية في بلادها^١.

في المقابل، إن نظاماً سياسياً يقوم على قواعد مؤسسية معروفة ومحددة وواضحة، ويحترم الفصل بين السلطات الثلاث ويمارسها فعلاً، ويكرس سيادة القانون، من شأنه أن يعزز الحياة الديمقراطية ويولد آليات للتعاون ما بين السلطات الثلاث على أساس تكاملي، ويوفر الأساس الموضوعي لقيام المجلس التشريعي المنتخب بالإرادة الحرة، لممارسة دوره وحقه في الرقابة على أعمال

تفضي الانتخابات الحرة والنزيهة والدورية من دون شك إلى قيام مجلس تشريعي قوي يعكس إرادة الشعب من خلال صفته التمثيلية المنتخبة، ويمثل حجر الأساس لقيام نظام وطني للنزاهة والشفافية، استناداً إلى دوره الرقابي والمحاسبي الفعال، المستمد من الدستور والقوانين التي يضعها لضمان الشفافية ومكافحة الفساد.

ويؤدي أعضاء المجلس التشريعي بصفتهم تلك دوراً محورياً في مكافحة الفساد وفي ضمان النزاهة والشفافية، استناداً إلى قوة التفويض التي حصلوا عليها من الشعب. ومن دون أدنى شك أيضاً، أن نظاماً سياسياً فاسداً يحافظ على الديمقراطية الشكلية عبر إجراء الانتخابات الدورية، ويعمد بوسائل غير قانونية وغير شرعية إلى تزوير إرادة الناخبين في الانتخابات، يفرز هو والانتخابات التي

الجديدة، لكي يعتمدها المجلس النيابي، وبذلك تتاح فرصة جديدة أمام المجلس للتأكد من عدم وجود مخالفات لقانون الموازنة والتزام الحكومة بنودها.

وقد جرت العادة في معظم البلدان الديمقراطية أن تعين جهة محايدة ومستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية تتولى مسؤولية الرقابة والتدقيق في الحسابات الختامية للدولة، لتظهر مدى التزام الحكومة بنود الموازنة التي وافق البرلمان عليها. ويعد التقرير الذي تقدمه هذه الهيئة المستقلة عن الحسابات العامة، وثيقة مهمة أخرى يستند المجلس إليها في أعماله الرقابية على الحكومة.

أما الوظيفة المالية الأساسية التي كانت السبب والأصل في وجود المجالس التشريعية، فهي الموافقة على فرض ضرائب جديدة، والحصول على قروض عامة للدولة، والتعهدات والاتفاقات المالية التي تبرمها الدولة مع بلدان أخرى، لما في ذلك من التزامات تقترب لاحقاً على خزينة الدولة.

وعليه، يمتلك المجلس التشريعي المنتخب، طبقاً لنظامه الداخلي وللدستور، سلطة الرقابة والمحاسبة على السلطة التنفيذية، لضمان التزامها القانون والقواعد الدستورية، وفق آليات رقابية تضمن الشفافية والنزاهة في عمل الحكومة من أجل حماية المال العام وعدم استغلال المنصب والنفوذ لاستخدامه في غير موضعه بطريقة تعد خروجاً عن القانون.

أولاً: البيان الوزاري ومنح الحكومة الثقة

تعد مناقشة البيان الوزاري وإقراره، ومنح الثقة للحكومة على أساسه، وجهاً من أوجه

السلطة التنفيذية وممارساتها، وبالتالي الحكم على مدى انطباق أعمالها والتزام ممارساتها القواعد الدستورية والقانونية المعمول بها في البلاد.

المجلس التشريعي المنتخب له حق الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وممارساتها. وتعد الرقابة المالية أحد أهم الوسائل الرقابية التي تستخدمها المجالس التشريعية على السلطة التنفيذية، لأنها توفر فرصة كبيرة لوضع حد للفساد والسيطرة عليه، من خلال كشف أنشطة المسؤولين الحكوميين ومدى تورطهم في أعمال تحدث خرقاً للقانون والدستور وتقوم على أساس تضارب المصالح نتيجة وضعهم الرسمي^٢.

ومن أهم المسائل المالية التي تقوم المجالس التشريعية بها، الموافقة على موازنة الدولة (أي الإيرادات والنفقات) بعد مناقشتها تفصيلاً، وهي مناقشة تتيح الفرصة لأعضاء المجلس للإعراب عن آرائهم وتوجهاتهم حول طرائق إدارة المرافق العامة للدولة، وتوفير لهم في الوقت نفسه أداة رقابية فعالة للمساهمة في رسم السياسة العامة للدولة في مختلف جوانبها. ويدخل في اختصاص المجالس النيابية كذلك، الموافقة على أية اعتمادات إضافية على الموازنة كي لا تجد السلطة التنفيذية منفذاً للتهرب من رقابة السلطة التشريعية عليها بعد إقرار الموازنة العامة. وبذلك لا يعود يوجد أي قيمة لموافقة المجلس على الموازنة العامة، إذا كانت الحكومة تستطيع إجراء تغييرات عليها وحدها^٣.

واستكمالاً للدور الرقابي المالي، وهو إحدى ضمانات الشفافية، فإن الحكومة ملزمة بتقديم الحسابات الختامية عن السنة المالية المنتهية في بدء الدورة البرلمانية

المجالس التشريعية في العالم إليها لضمان الشفافية، سواء عند إقرار الموازنة العامة أم عند تنفيذها، منها:

١- على الحكومة عرض مشروع الموازنة العامة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية.

٢- يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة السنوية فيقره بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى الحكومة في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه، مصحوباً بملاحظات المجلس لاستكمال المقتضيات المطلوبة وإعادةه إلى المجلس التشريعي لإقراره.

٣- يجري التصويت على الموازنة باباً باباً.

٤- لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة إلا بالاتفاق بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية.

وغالبا ما يتم انتهاك هذه المعايير لتصبح نموذجاً للعلاقة المختلة ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وذلك من خلال:

أ- التأخير المتعمد من قبل السلطة التنفيذية في تقديم الموازنة إلى المجلس.

ب- التأخير عدة أشهر لإقرار الموازنات عن بداية السنة المالية، والاستمرار بالصرف على قاعدة ١٢/١ ليس بسبب عامل الوقت المتصل بتأخير تقديمها إلى المجلس فحسب، وإنما بسبب ماطلة السلطة التنفيذية، وعدم تقديمها ردوداً على أسئلة لجنة الموازنة إلى المجلس بما يمكن من إجراء تعديلات على مشروع الموازنة وإقرارها بالسرعة الممكنة.

ج- وجود قضايا متكررة تتصل

الرقابة المسبقة على السياسة العامة للحكومة، من خلال برنامجها، وعلى الوزراء المخولين تنفيذ هذه السياسة. ويتعين على رئيس الوزراء تقديم أعضاء مجلس الوزراء لمنحهم الثقة، في أول جلسة يعقدها المجلس التشريعي بعد الاستماع والانتهاه من مناقشة البيان الوزاري الذي يحدد برنامج الحكومة وسياساتها.

تجدد الإشارة هنا إلى أن التصويت على منح الحكومة الثقة قد يتم أحياناً بمعزل عن مناقشة البيان الوزاري وإقراره، وهو يخضع لاعتبارات لا تتصل بمهمات الحكومة المستقبلية، وبقدرة أعضائها على تنفيذها، وإنما ارتباطاً بعوامل أخرى تملئها المصالح المتداخلة والتواطؤ بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية^٤.

يُخفق العديد من المجالس التشريعية في استخدام الرقابة المسبقة على الحكومة، بإقرار برنامجها، ومنحها الثقة على أساسه، لاعتبارات لا تتصل بضعف الخبرة والتجربة البرلمانية، وإنما لسيطرة نزعات واعتبارات ومصالح حزبية وشخصية خاصة وتقديمها على الاعتبارات العامة.

ثانياً: الموازنة العامة

تمثل مناقشة الموازنة العامة للدولة وإقرارها، إحدى أهم الوسائل الرقابية في يد المجالس التشريعية، إذ تمكنها من الإشراف على سياسة الحكومة العامة، والتدخل في توجيهها عبر إدخال تعديلات على بنودها، وإعطاء أولويات التنمية لقطاعات دون غيرها، أو من خلال مراقبة تنفيذها ومراجعتها.

وهناك جملة من المعايير يستند معظم

يلزمها ذلك.

كما قد تتحمل المجالس التشريعية مسؤولية مباشرة في هذا الشأن، إذا لم تتخذ الإجراءات الكفيلة لحمل وزير المالية والحكومة على تقديم التقارير الدورية عن إجراءات الصرف وفق القانون.

رابعاً: اللجان البرلمانية

عادة ما يلجأ المجلس التشريعي إلى تأليف لجان صغيرة لتسهيل إجراءات أعماله الرقابية على السلطة التنفيذية؛ ويحدد في نظامه الداخلي سبل تأليف هذه اللجان، وآليات عملها وطريقة مشاركة الأعضاء فيها، وانتخابات رؤسائها ومقرريها واختصاصاتها، ومجالات عملها وسبل رفع تقاريرها ومناقشتها في الهيئة العامة للمجلس، بوصفها القوة المحركة لعمل هذا المجلس، والمصفاة التي تمر عبرها جميع القضايا الموجهة إليه، عبر تلقيها تلك القضايا ومناقشتها، وإعادة ضحها إلى الهيئة العامة في صورة تقارير وتوصيات ومشاريع وقرارات لمناقشتها وإقرارها.

وغالبا ما تكون اللجان في البرلمانات مثل اللجنة السياسية (العلاقات الدولية)، واللجنة القانونية (الدستور والقضاء وشؤون المجلس)، ولجنة الموازنة، واللجنة الاقتصادية (الصناعة والتجارة والاستثمار والإسكان والتمويل والسياحة والتخطيط)، ولجنة الداخلية (الداخلية والأمن والحكم المحلي)، ولجنة التربية والقضايا الاجتماعية (التربية والتعليم، والثقافة والإعلام، والشؤون الدينية والآثار، والشؤون الاجتماعية، والصحة، والعمل والعمال، والطفولة والشباب والمرأة)، ولجنة المصادر

بمضمون توصيات اللجان المختصة، منها:

- عدم توريد جميع الإيرادات إلى حساب الخزينة العامة.

- عدم إخضاع جميع الأنشطة الاقتصادية للرقابة والتدقيق.

- عدم تحويل الميزانيات المقررة للوزارات بحسب الموازنة.

- العجز في الموازنة وسبل تغطيته.

د- عجز المجلس التشريعي عادة عن استخدام أدواته المحاسبية لحمل السلطة التنفيذية على احترام القوانين والتقيدها، وخصوصاً التقدم بالموازنة في الموعد المحدد أو التقيدها ببندها، واكتفائه في أحسن الأحوال بالتهديد باستخدام حجب الثقة عن وزير المالية أو عن الحكومة.

ثالثاً: التقارير الدورية

تؤكد التقاليد البرلمانية المتعارف عليها لدى جميع برلمانات العالم أنه بعدما يقر المجلس التشريعي الموازنة العامة، وهي وجه من أوجه الرقابة الأولية، ينتقل دوره إلى الرقابة على تنفيذ بنود هذه الموازنة. وتدل التجربة البرلمانية لدى معظم البلدان أن الحكومة والمجلس التشريعي يضعان آليات تسهل عملية الرقابة. فالحكومة تقدم تقارير منتظمة عن سير أعمالها ويقوم البرلمان أو المجلس التشريعي بمناقشة هذه التقارير لمعرفة مدى انحرافها عن برنامج الحكومة أو عما التزمته أمام المجلس. لذلك يكون هناك معيار واضح يجري تقويم الأداء والمحاسبة على أساسه. وقد دلت تجارب بعض المجالس على أنها لم تستطع ممارسة هذا الدور بسبب السلطة التنفيذية، على الرغم من أن القانون

أسباب التأخير، وتحديد المدة اللازمة لإتمامه. ويتوجب أن يشمل تقرير اللجنة وجهة نظرها في الموضوع المحال إليها، مرفقاً بنصوص المشروعات أو الاقتراحات مع أية مذكرات إيضاحية حوله، ومن ثم يقوم رئيس المجلس بإدراجه على جدول الأعمال ويوزعه مطبوعاً على أعضاء المجلس قبل انعقاد الجلسة للنظر فيه، على أن يقدم رئيس اللجنة أو مقررها أو من ينوب عنهما من أعضاء اللجنة، تقرير اللجنة إلى المجلس. ويحق للجنة أيضاً أن تطلب من رئيس المجلس رد أي تقرير محال إليه، وإعادةه إلى المجلس لاستيفاء بحثه، حتى ولو كان المجلس قد بدأ النظر فيه، إذا ما وافق المجلس على طلب الرد.

وعلى الأغلب، تؤدي لجنة الرقابة العامة في تجارب العديد من البرلمانات في العالم، دوراً رئيسياً في متابعة عمل الحكومة وتحديد مدى انطباق أفعالها وتصرفاتها مع القانون، وخصوصاً في ما يتعلق بالموازنة وسبل إنفاذها.

خامساً: الدور المحاسبي

لا تقتصر مهمات المجلس النيابي على سن القوانين والتشريعات واعتماد الموازنات، والموافقة على الضرائب والقروض وخطط التنمية، التي تمثل مشاركة في صنع السياسات العامة من جانب وإدارة رقابية مهمة من الجانب الآخر، وإنما تتعدى مهماتها ذلك الدور ليمتد إلى محاسبة السلطة التنفيذية، في ضوء رقابته على تصرفاتها والتحقق من مدى التزامها تنفيذ السياسات العامة المقررة، وإدارة شؤون الدولة والمجتمع وبما يتفق واحترام القوانين المرعية والقواعد الدستورية،

الطبيعية والطاقة (المياه والزراعة والريف والبيئة والطاقة والثروة الحيوانية والصيد البحري)، ولجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان والحريات العامة.

تعقد اللجان جلساتها بناءً على طلب من رؤسائها، أو بطلب من رئيس المجلس بالتنسيق مع رئيس اللجنة أو بطلب من أغلبية أعضائها. ويتعين أن تكون دعوة اللجنة قبل موعد انعقادها بأربع وعشرين ساعة على الأقل، ليتسنى إخطار الأعضاء بالموعد وبتداول الأعمال. ويمكن اللجان أن تعقد جلسات سرية أو علنية ويكون اجتماعها صحيحاً بحضور الأغلبية، كما يحق للوزراء حضور جلسات اللجان، إما بدعوة من رئيس اللجنة وإما بطلب من الوزير، للمناقشة أو للاستفسار حول قضايا تخص شؤون الوزارة التي يرئسها الوزير، لكن لا يحق للوزير التصويت داخل اللجان، في حين يحق لهيئة مكتب المجلس حضور اجتماعات اللجان والمشاركة في مداولتها من دون حق التصويت أيضاً، أما أعضاء المجلس فيحق لهم حضور اجتماعات اللجان الأخرى التي هم ليسوا أعضاء فيها، والاشتراك في المناقشات دون حق التصويت أيضاً.

وفي ما يتصل بألية عمل اللجان مع مكتب المجلس والهيئة العامة، يحيل رئيس المجلس إلى اللجان جميع الأوراق المتعلقة بالموضوعات المحالة إليه (سواء أكانت متعلقة بتشريع قانون جديد أم كانت متعلقة بشكوى مقدمة أم بطلب إحاطة أم بأية قضية سياسية)، ويطلب رداً خلال مدة معينة يحددها في كتاب الإحالة، وإذا لم تلتزم اللجنة بتقديم تقريرها حول الموضوع المحال إليها خلال المدة الزمنية المحددة، يطلب الرئيس من رئيس اللجنة المعنية تبين

١- السؤال

أعطى معظم التشريعات عضو المجلس النيابي الحق في توجيه أسئلة إلى الوزراء تتعلق بأمور وزاراتهم، لاستيضاح أو لمعرفة حقيقة تصرف من التصرفات، أو لمجرد لفت نظر الوزير أو الحكومة إلى أمر من الأمور التي تقتضي المعالجة السريعة. وقد يقدم الوزير إجابة لا تقنع العضو السائل، أو فيها من الغموض ما يثير لديه تساؤلات أخرى، فمن حقه وحده دون غيره من النواب أن يطلب توضيح ما خفي عنه.

والسؤال في هذا الإطار لا يترتب عليه مناقشة واسعة في المجلس، ولا ينجم عنه أية إجراءات مساءلة للوزير أو الوزارة، مثل طرح سحب الثقة. لذلك، لا تتطلب إجراءات توجيه الأسئلة أي تعقيدات إجرائية، وإنما تتم عادة بطرائق مبسطة وسريعة.

لذا يشترط بعض المجالس أن يقدم السؤال كتابة إلى رئيس المجلس، الذي يبلغه بدوره للوزير المعني، ويدرج في جدول أعمال المجلس، على الأقل بعد مضي أسبوع من تاريخ إبلاغه للوزير المختص، على أن يخص المجلس أول نصف ساعة من الجلسة للأسئلة، إلا إذا قرر المجلس خلاف ذلك، ويقدم الوزير رده على الأسئلة المدرجة فقط في جدول أعمال المجلس، وهو له الحق في طلب تأجيل الجلسة. أما في حالة الاستعجال فيحق للوزير أن يجيب عن سؤال واحد فقط في أول جلسة للمجلس، حتى لو كان غير مدرج في جدول أعمال المجلس، كما أن الأسئلة الموجهة إلى الوزراء شفاهة في أثناء المناقشة العامة لأي موضوع من الموضوعات لا تحتاج إلى أية إجراءات خاصة.

أو إذا ما كانت تتعسف في استخدام سلطاتها وتستبد بها، أو تبالغ في تركيز الإمكانات والجهود لمصلحة فئات اجتماعية أو جهات مناطقية في البلاد دون أخرى.

وهي بهذا المعنى وظيفة لاحقة ومكملة لمهمة الرقابة، إذ لا خطوات ولا إجراءات محاسبية إلا بعدما يكون المجلس قد استنفذ كل وسائله الرقابية المتاحة.

والمجلس النيابي حين يعتمد أسلوب المحاسبة فهو لا يفعل ذلك كمن يبحث عن الأخطاء والمبررات لمحاسبة الحكومة، بقدر ما يهيمه تصويب خلل قائم استناداً إلى التفويض الذي منحه الشعب إياه عبر الانتخابات، لضمان مصالحه والدفاع عنها. من هنا، فإن الانتخابات العامة والدورية تمثل بدورها أداة محاسبية لكل من المجلس والحكومة في آن معاً. وحرص المجلس النيابي على القيام بدوره الرقابي والمحاسبي ينطلق أساساً من هذه الاعتبارات.

ولكي ينهض المجلس النيابي بدوره المحاسبي، الذي هو استمرار واستكمال لدوره الرقابي العام، فلا بد من توافر المرجعية الدستورية والقانونية التي تعطيه هذه الصلاحيات، فأغلبية هذه الدساتير تتبنى تلك الوسائل المحاسبية، والشروط الواجب اتباعها عند اللجوء إلى أي واحدة منها مع كل تصرف أو حالة معينة، فيما يعود للمجلس النيابي اختيار الأنسب منها وفق كل حالة وتبعاً للظرف الملموس.

وقد أجمعت أغلبية دساتير العالم، علاوة على التجارب البرلمانية والديمقراطية، على اعتماد سلسلة من الآليات والوسائل المحاسبية، تتلخص بكل من السؤال والاستجواب والتحقيق وحجب الثقة.

٢- الاستجواب

يعد اللجوء إلى الاستجواب من قبل أعضاء المجلس مرحلة متقدمة من ناحية الإجراءات المحاسبية للسلطة التنفيذية. ولا يتم اللجوء إلى هذا الإجراء إلا إذا تم التأكد من انحراف الحكومة، أو أي من هيئاتها أو أفرادها، وخروجها عن برنامجها أو تجاوزها صلاحياتها ومسؤولياتها.

ويعد الاستجواب أخطر على الوزارة من السؤال، إذ إن الأخير لا ينطوي على أية خطورة على المسؤول بل هو عبارة عن علاقة شخصية ومباشرة ما بين النائب والوزير ولا يستهدف استجلاء قضية ما ولا يترتب عليه أي التزامات، في حين يمكن الاستجواب أن يؤدي إلى مناقشات عامة في المجلس تفضي إلى سحب الثقة من الوزير أو من الحكومة بأسرها. ونظراً إلى هذه الخاصية فقد أحاطت أغلبية دساتير العالم اللجوء إلى استخدام الاستجواب من قبل المجلس بجملة إجراءات لضمان عدم انحراف استخدام هذه الأداة وتوظيفها في اتجاهات غير صحيحة؛ لهذا أعطت للوزير المعني فرصة التحضير للرد على الاستجواب وجمع الوثائق والمستندات التي تؤكد رأيه وتحميه وتحمي الحكومة من سحب الثقة.

ويبدو أن هناك اتفاقاً عاماً على شروط الاستجواب وإجراءاته على النحو التالي:

١- يجب أن يكون الاستجواب مكتوباً ويقدم إلى الرئيس، الذي يحدد بدوره موعداً لتلاوته، على أن تراعى السرعة الممكنة في طرحه للمناقشة، ويحدد الموعد بعد سماع رد الوزير ولا يجوز إطالة المناقشة أكثر من عشرة أيام.

٢- للاستجواب الأسبقية على سائر المواد المدرجة في جدول الأعمال ما عدا الأسئلة.

٣- لكل عضو أن يطلب من الوزير المختص إطلاعه على بيانات أو أوراق تتعلق بالاستجواب المعروض على المجلس ويقدم هذا الطلب إلى رئاسة المجلس كتابة.

٤- يشرح المستجوب موضوع استجوابه، وبعد إجابة الوزير يجوز للأعضاء الاشتراك في المناقشة، وللمستجوب بعد ذلك، إذا لم يقتنع، أن يبين عدم اقتناعه وله ولغيره من الأعضاء أن يطرحوا مسألة سحب الثقة من الوزراء، أو أحدهم، مع مراعاة ما ينص القانون الأساسي عليه في هذا الشأن.

٥- يجوز لمقدم الاستجواب سحبه واسترداده فلا ينظر به إلا إذا طلب ذلك خمسة أو أكثر من أعضاء المجلس.

٣- جلسات الاستماع

يمكن المجلس التشريعي أن يتبنى أسلوب جلسات الاستماع العامة حول موضوعات معينة، وهو وسيلة شبيهة بالاستجواب تهدف إلى لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين تجري مناقشته قصد تدارك ما اعتراه من خلل، ومن ثم تطويره نحو الأفضل، لكن دون التعرض لاستمرار الوزير أو الحكومة في الحكم، وعلى نحو يؤدي إلى بناء تصور مشترك بين الحكومة والمجلس حول القضية موضوع البحث. يتيح هذا الأسلوب مشاركة المواطنين ذوي العلاقة في جلسات الاستماع التي تعقدها اللجان المختصة في المجلس، وإشراكها في مراقبة السلطة التنفيذية واقتراح الحلول لهذه المشاكل جنباً إلى جنب ممثلهم في المجلس، وكلما كانت هذه الشرائح الاجتماعية منظمة أكثر أدركت مصالحها أكثر ودافعت عنها بصورة جيدة.

٤- لجان التحقيق

يستخدم المجلس التشريعي لجان التحقيق في القيام بمهامه الرقابية التنفيذية والمحاسبية وفي إطار سعيه لتعميق إطلاعه على القضايا المطروحة على لجانه الدائمة. وفي بعض الأحيان يلجأ المجلس إلى تأليف لجان خاصة لمتابعة قضية محددة، وذلك استناداً إلى الدستور والنظام الداخلي، إذ يحق للمجلس أن يكون له لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانه من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام أو في إحدى الإدارات العامة.

كما يخول النظام الداخلي للمجلس هذه اللجان ويسلحها ببعض الصلاحيات لتسهيل إنجاز أعمالها في تقصي الحقائق عبر:

- الطلب عبر رؤسائها من أي وزير أو مسؤول في مؤسسات السلطة الوطنية معلومات أو إيضاحات تدخل في نطاق اهتمامها أو في حدود اختصاصها.

- حرية الوصول إلى الوثائق والمستندات المتعلقة بالموضوعات ذات الصلة بالقضية التي تحقق فيها.

- القيام بزيارات ميدانية لمقار الوزارات والهيئات الرسمية المعنية للإطلاع والتعرف من كتب إلى تلك المعلومات.

- دعوة الشهود إلى الإدلاء بشهاداتهم، والسماع لشهادة خبراء من ذوي الاختصاص إذا اقتضى الأمر.

أ- اللجان الدائمة

هي اللجان التي يقوم المجلس بتأليفها لمساعدته على القيام بدوره وأداء مهامه، وهو يحدد دورها وتركيبتها وآليات عملها. إلا أن العديد من المجالس، طُوّر في ما يتعلق

بدوره الرقابي، طريقة رفع توصيات هذه اللجان إلى المجلس، عبر تفريغ توصياتها بصورة مشاريع قرارات مقترحة ليقوم المجلس بتبنيها، وذلك لتوفير الوقت والجهد.

ب - لجان التحقيق الموقته أو الخاصة

يؤلف المجلس هذه اللجان استناداً إلى نظامه الداخلي، للتحقيق أو لمتابعة قضية محددة، على أن ينتهي عملها بعد انتهاء المهمة التي توكل إليها. لكن استناداً إلى تجارب العديد من المجالس، لا يحدد النظام الداخلي مجال عمل هذه اللجان ونطاقه، بل يترك للتجربة العملية ليشمل هذا المجال جميع القضايا التي تمس المصلحة العامة، والتي يرد بها شكاوى أو يبادر المجلس إلى التعامل معها، ويعتقد بوجود خلل إداري أو قانوني أو مالي. وبخلاف اللجان الدائمة، لا تملك اللجان الموقته أو الخاصة صلاحيات إصدار قرارات في الموضوعات المكلفة بها، وإنما تعود إلى المجلس لطرح توصياتها عبر التقارير التي تعدها عن نتائج أعمالها، والتي يمكن أن تصاغ بمشاريع قرارات.

٥- حجب الثقة

تعد ممارسة المسؤولية المحاسبية للمجلس النيابي بطريقة سحب الثقة من الحكومة كلها أو من أحد وزرائها إحدى الأدوات المهمة والفاعلة، ودعامة رئيسية من دعائم النظام البرلماني، وأحد أركانها الجوهرية، إذ إنها آخر وسيلة يلجأ إليها لجان التحقيق لمحاسبة الحكومة أو أحد أعضائها.

وعادة ما يحدد المجلس التشريعي شروطاً

مطابقتها لقانون الموازنة، بل يتجاوز ذلك إلى عدم تقديم الحسابات الختامية للموازنات وفق الدستور عادة، الذي يلزم السلطة التنفيذية عرض الحساب الختامي للموازنة على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليها باباً باباً.

بهذا المعنى، إذا لم يستطيع المجلس التشريعي ضمان آلية فعالة ودائمة لتسليم التقارير من السلطة التنفيذية، فهو يكون بذلك قد فقد أداة رقابية ومحاسبية مهمة أخرى تمكنه من مراقبة أداء السلطة التنفيذية في تنفيذها للسياسات العامة، من خلال ضمان التزامها بنود الموازنة العامة، وعدم تجاوزها، سواء لجهة إهدار المال العام أم لجهة التلاعب به.

٢- المصادقة على الاتفاقات والقروض

عادة ما يوفر المجلس التشريعي مرجعية دستورية وقانونية، تلزم السلطة التنفيذية عرض الاتفاقيات التي تبرمها والقروض التي تحصل عليها، على المجلس للمصادقة عليها، إذ يلزم أن تعقد القروض العامة بقانون، ولا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي. ويظهر من واقع التجربة العملية في العديد من المجالس التشريعية، أن فإن السلطات التنفيذية لدى توقيعها القروض فهي لا تقوم بعرضها على المجالس التشريعية للمصادقة عليها.

٣- إقرار الضرائب العامة والرسوم

تعد هذه الصلاحية الرقابية الأساس

في نظامه الداخلي لممارسة صلاحية حجب الثقة عن الحكومة أو عن أحد أعضائها بوصفها أداة من أدوات الرقابة التي يمتلكها المجلس:

الأول، تحديد شروط للاستجواب، بمعنى أن حجب الثقة قد يربط بالاستجواب وكشرط لازم له، إذ إنه بعد إجابة الوزير يجوز للأعضاء الاشتراك في المناقشة، وللمستجوب بعد ذلك، إذا لم يقتنع، أن يبين أسباب عدم اقتناعه، وله ولغيره من الأعضاء أن يطرحوا مسألة حجب الثقة عن الوزراء، أو عن أحدهم، مع مراعاة ما ينص القانون الأساسي عليه في هذا الشأن.

والثاني، الذي يتعلق بالاستعجال بالنظر، أي وفق إجراءات استثنائية وليست أصيلة، إذ يقرر المجلس استعجال النظر في أي موضوع مطروح عليه بما فيه قرار منح الثقة أو حجب الثقة، أو توجيه لوم أو نقد للسلطة التنفيذية، أو إلى أحد الوزراء، وهو يصدر قراره دون مناقشة في الحالات الآتية:

- بناء على طلب كتابي مسبب مقدم من خمسة أعضاء على الأقل.
- بموجب طلب من مجلس الوزراء.
- بناء على طلب اللجنة المختصة.

سادساً: مهمات أخرى للمجلس التشريعي

١- الحسابات الختامية

إن الخلل في العلاقة ما بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية لا يتوقف عند حدود الامتناع عن تقديم التقارير المالية الدورية ربع السنوية والسنوية، التي تبين الإيرادات وأوجه الإنفاق والصرف، ومدى

والمنشأ لوجود المجالس التشريعية. ونظراً إلى أهمية هذه المسألة، وإلى مدى تأثيرها في الدور الرقابي للمجلس التشريعي، ينص معظم دساتير العالم على أن فرض الضرائب العامة والرسوم أو تعديلها وإلغائها لا يكون إلا بقانون ولا يعفي أحداً من أدائها كلها أو بعضها، في غير الأحوال المبينة في القانون. تنص قوانين الموازنة العامة في معظم البلدان أيضاً على أنه لا يفرض أي رسم إلا بقانون، ولا تدخل في بابها أنواع الرسوم التي تتقاضاها دائرة الخزينة العامة مقابل ما تقوم به الجهات التنفيذية من خدمات للأفراد، أو مقابل انتفاعها بالأموال العامة؛ ولا يجوز إعفاء أحد من تأدية الضرائب والرسوم.

الجمهور إلى المجلس مباشرة أو إلى لجانه المتخصصة، إحدى الأدوات الرقابية المهمة التي تلقي الضوء على مكامن الخلل في أداء السلطة التنفيذية في مجالات لا يمكن الوصول إليها بأدوات الرقابة البرلمانية، بمعنى أنها تعبر عن نقص ما في أداء السلطة التنفيذية، أو انتهاكات في أداء الأجهزة الأمنية، أو الوزارات والمؤسسات العامة، كما أنها آلية مهمة من آليات العلاقة بين المجلس التشريعي كهيئة منتخبة، وبين النواب كأفراد مع جمهور الناخبين، من حيث إتاحة الفرصة للجمهور للمساهمة في تصويب الأوضاع ليس من خلال تقديم الشكاوى فقط، بل من خلال رسم السياسات أيضاً، عبر ما تكشفه هذه الشكاوى من نقص في القوانين أو خطط التنمية أو المتابعة والتنفيذ، وتجاوز للقانون وانتهاك لمعايير الشفافية والنزاهة.

٤- خطة التنمية الوطنية

عادة ما تلجأ الحكومة إلى إقرار خطط للتنمية قصيرة أو متوسطة المدى وتعرضها على المجلس التشريعي لإقرارها. ويراعى في هذه الخطط التنموية معايير وأسس لضمان تحقيق أهدافها التنموية من جهة، ولضمان نزاهتها وشفافيتها عند التنفيذ، وتوزيعها بعدالة على المناطق الجغرافية المختلفة من جهة أخرى، ولتشمل مختلف الشرائح الاجتماعية، وخصوصاً الشرائح الفقيرة والمهمشة. وعادة ما تعرض الخطط التنموية على المجالس التشريعية كجزء من عملها الرقابي المسبق على أعمال السلطة التنفيذية، إلا أنه غالباً ما لا يتم متابعة تنفيذ هذه الخطط التنموية مع السلطة التنفيذية.

٥- العرائض والشكاوى

تمثل الشكاوى والعرائض المقدمة من

سابعاً: كيف يُشَلُّ الدور الرقابي للمجلس التشريعي

هناك عدة أسباب تؤدي إلى شل الدور الرقابي للمجالس التشريعية المنتخبة، منها:

١- وجود شخصية كاريزمية قيادية أو دكتاتورية وتأثيرها الكبير في صنع القرار وقدرتها في اللحظات الحاسمة على التدخل وامتصاص النقمة وتحويلها في اتجاهات أخرى لدى المجلس التشريعي، إن لم يكن فرض قرارات عليه.

٢- غياب أو تغيب المرجعيات الدستورية والقانونية التي تُلزم السلطة التنفيذية بتنفيذ قرارات المجلس التشريعي، الأمر الذي يعني إطلاق يد السلطات التنفيذية وعدم إغارة الانتباه لقرارات المجلس التشريعي حول ضرورة التعاون بين

الثقة. إن غياب هذه المعارضة المنظمة يسمح ببروز معارضة فردية وموقته تعبر عن آراء ومواقف شخصية إزاء قضايا محددة ومتفرقة، ولا تحمل طابعاً برنامجياً سياسياً واقتصادياً واجتماعياً ولا يمكن أن تفضي إلى صوغ علاقة متوازنة ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

٥- غياب استقلالية المجلس التشريعي عن السلطة التنفيذية، إذ إنه غالباً ما يشارك أعضاء المجلس التشريعي في الحكومة أو في مناصب تنفيذية مهمة. هذا الوضع يضعف من استقلالية المجلس ويشل من قدراته على ممارسة أي عملية رقابية ومحاسبية بسبب تشابك المصالح الذي ينشأ بين النواب والوزراء. لذا قد يكون من المفضل، لضمان فصل حقيقي بين السلطات، ألا يكون أعضاء الحكومة أعضاء في المجلس النيابي أو على الأقل أغلبيتهم، حتى لا تحول هذه الأغلبية دون الاستخدام الفعال للأدوات الرقابية والمحاسبية.

السلطتين لضمان النزاهة والشفافية في إدارة المال العام وصونه.

٣- سيطرة اللون السياسي الواحد على المجلس التشريعي، الأمر الذي ينتج تركيبة للمجلس تتميز بسيطرة مطلقة للأحزاب الحاكمة على مقاعد المجلس التشريعي، وهو أمر يحد موضوعياً من نشوء تكتلات لمعارضة برلمانية فاعلة ومؤثرة تدعم استخدام الأدوات الرقابية والمحاسبية إلى النهاية، الأمر الذي يظهر عجز المجلس التشريعي وتردده خلال محاولات طرح سحب الثقة من الحكومة أو أي من وزرائها، أو عدم اتخاذ أي موقف حازم تجاه ماطلة السلطة التنفيذية وإدارتها الظاهر لقرارات المجلس التشريعي.

٤- يؤدي العامل السابق إلى غياب معارضة قوية وفعالة يمكن أن تؤدي دوراً مؤثراً في صنع الحياة السياسية، سواء داخل المجلس أم خارجه، وفي تصويب مسار عمل الحكومة إذا ما هددت باستخدام سلاح حجب

مؤشرات لتقويم أداء السلطة التشريعية بوصفها جزءاً من النظام الوطني للنزاهة

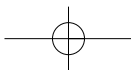
- قيام المجلس التشريعي بسن قوانين واضحة تضمن عدم تضارب المصالح بين النواب والسلطة التنفيذية، وتحول دون قيام أعضاء المجلس بالإخلال بدورهم والتزاماتهم وبما يكفل الرقابة والمساءلة والشفافية على أعمال الحكومة.
- إقرار قانون الزمة المالية للعاملين في الشأن العام، بمن فيهم نواب المجلس التشريعي، لمراقبة مداخلهم والذمة المالية لهم ولأفراد أسرهم منعاً للإثراء غير المشروع أو استغلال المنصب العام.
- دورية اجتماع اللجان البرلمانية المختصة وبصفة علنية ومفتوحة أمام الجمهور ووسائل الإعلام حين النظر في الشكاوى المقدمة من الجمهور ومؤسسات المجتمع الأهلي والمدني.
- إتاحة الفرصة للجمهور وممثلي الرأي العام ومنظمات المجتمع الأهلي والمدني للإطلاع على تقارير اللجان المختصة والخاصة المتعلقة بقضايا الشكاوى المقدمة من الجمهور أو بالتحقيقات التي تجريها عند متابعة قضايا الفساد.
- تمتع هيئة الرقابة العامة باستقلالية عن السلطة التنفيذية وبألية يتم تعيينها فيها والمصادقة عليها من قبل المجلس التشريعي، لضمان حياديتها وقيامها بواجبها الرقابي.
- احترام السلطة التنفيذية القرارات والتوصيات التي يتخذها المجلس التشريعي في شأن الموازنة



- العامة وسبل وطرائق تنفيذها وعدم تجاهلها.
- تطبيق القرارات والتوصيات التي تتخذها لجان الرقابة الدائمة أو لجان التحقيق الخاصة، من خلال محاسبة منتهكي القانون والمتطاولين على المال العام.
- ممارسة المجلس التشريعي دوره الرقابي والمحاسبي بفاعلية، بما في ذلك استعداده لسحب الثقة من وزير أو أكثر، أو من الحكومة كلها، في حال ثبوت تورطها بقضايا فساد أو تجاوزها قانون الموازنة وانتهاكها معايير الصرف المقررة ببنودها.
- تمكن المجلس التشريعي من سحب الثقة من عضو من أعضائه في حال ثبوت تورطه في قضايا فساد، وعدم تأمين الأغلبية الحزبية في المجلس الغطاء السياسي والحماية له ومنع حجب الثقة عنه وتقديمه إلى القضاء.

الهوامش

١. تحفل الانتخابات التشريعية في مصر باستمرار بنجاح عدد من المرشحين المستقلين الذين ينتسبون فور نجاحهم إلى الحزب الحاكم وبعد فترة وجيزة تظهر ارتباطاتهم بقضايا فساد خطيرة، الأمر الذي يستدعي من المجلس نزع الحصانة البرلمانية عنهم.
٢. وظيفة البرلمان هذه نشأت تاريخياً قبل نشوء الوظيفة التشريعية. ففي بداية الأمر، ومع تطور حركة الإصلاح السياسي، احتاج الملوك إلى موافقة البرلمانات على فرض ضرائب على الشعب. ومع تطور النظم السياسية، والتعديل في موازين القوى لمصلحة البرلمانات، الذي أفضى بدوره إلى توطيد دعائم مشاركتها في القرار السياسي، لم يعد دورها مقتصرًا على الموافقة على إقرار الضرائب فحسب، وإنما انتزعت البرلمانات الحق في الرقابة العامة على جميع الشؤون المالية للدولة.
٣. لذا تنص أغلبية الدساتير على وجوب أخذ الإذن من البرلمان في شأن النفقات التي لم تكن واردة في الموازنة أو التي تزيد على التقديرات بها، أو بالنسبة إلى نقل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة.
٤. على سبيل المثال، جاء تأليف الحكومة الفلسطينية الثالثة بعد عام تقريباً من مطالبة المجلس التشريعي بتغيير الحكومة، وذلك عقب نشر تقرير هيئة الرقابة العامة السنوي الأول للعام ١٩٩٦، واتهامه بعض الوزراء بالفساد وتجاوز الصلاحيات، وسوء استغلال المنصب العام. وقد جاء في قرار المجلس رقم ٢/١٦/١٩٥ بتاريخ ١٩٩٧/٧/٣٠، الطلب من الرئيس الفلسطيني إعادة تأليف مجلس الوزراء من ذوي الكفاءة والاختصاص. وقد منح الثقة للحكومة ٥٦ نائباً، وحجبها ٢٨، وامتنع عن التصويت ٣ نواب فقط، في حين تغيب واحد عن الحضور. الملاحظ هنا أن البيان الوزاري الذي قدم إلى المجلس لم يحظ بمناقشة مستفيضة من قبل الأعضاء، ولم يدخل في حساباتهم قرارهم السابق بتأليف حكومة من ذوي الكفاءة والاختصاص، وقام بمنح الثقة لأعضاء من التشكيلة الحكومية السابقة.



الفصل الثالث

دور السلطة التنفيذية في محاربة الفساد

وهو ما ينعكس بالمثل على درجة الحضور ونوعية الأداء، وعلى المجال المخصص لمساهمة المواطن في هذه البلدان.

أولاً: هيمنة السلطة وغياب دور المواطن

عرف الكثير من بلدان العالم الثالث منذ حصولها على الاستقلال نماذج من الحكومات قاسمها المشترك هو هيمنة السلطة التنفيذية على بقية السلطات، التي لم تكن تتمتع في أغلب الأحيان إلا بوجود رمزي وثنائوي. ولم يجد حكام هذا النوع من الأنظمة أيّاً من القوى الموازنة التي تملك القدرة على الوقوف في مواجهة سلطاتهم، وترغمهم على تبني نظام يقوم على أساس مبدأ فصل السلطات ويعتمد آليات التوازن بين السلطات الثلاث.

وقد ازدادت هيمنة السلطة التنفيذية في هذه البلدان حين تبنت في معظمها نظام الحزب الواحد، وانخرطت في ذلك النوع من

من المفيد أخذ الدروس والعبر، والاستحضار الدائم للآثار السلبية الناتجة من هيمنة السلطة التنفيذية في بلدان العالم الثالث، حيث الفرد يعيش حال إقصاء وينظر إليه كمحكوم أو كموضوع، ليس إلا.

ومن الضروري الوقوف عند التبشير الأولى لظهور محاولة استقطاب المواطن كمشارك ومساهم وكأساس للشرعية وبداية تمكينه من بعض الأدوار. ومن الواجب تأكيد أهمية العوائد الإيجابية التي تنتج من إتاحة المجال للمساهمة الفعلية للمواطن وتحمله لحقوقه وواجباته في نظام يقوم على الشفافية والمساءلة وتلبية مطالب الجماهير وعلى غيرها من الأسس التي تمثل الخصائص المميزة لمبدأ حسن التدبير، ويوطد الأدوار التي يمكن أن تؤديها تنظيمات المجتمع المدني.

تختلف أدوار السلطة السياسية في بلدان العالم الثالث بوجه عام، وفي البلدان العربية بوجه خاص، بحسب درجة هيمنة السلطة التنفيذية ومستوى وجودها في هذه الأنظمة،

هذه الأنظمة، لم يكن لديهم ذلك القدر من الحرية الذي يمكنهم من ممارسة أدنى حقوقهم السياسية، بل حتى المدنية في بعض الأحوال، ولم يكن لهم إلا الخضوع والخنوع، دون الحصول على أي هامش للتعبير عن مواقفهم من السلطة القائمة. وهو وضع ينطوي على فقدان حقوق المواطنة والمشاركة والمساهمة، الأمر الذي يعد مساساً بجوهر مفهوم العقد الاجتماعي الذي من المفترض أن يربط الحكام بالمحكومين، ويجعل لكل منهم حقوقاً وواجبات لا يمكن المساس بها، كيفما كانت الأحوال والظروف والمبررات، والأهم المساس بفحوى هذه العلاقة التعاقدية التي تجعل من حقوق المواطنة إحدى القيم الأساسية المضمونة والمصونة، بل المقدسة، التي لا يحق العبث بها.

كما أن حال هيمنة السلطة التنفيذية لم توفر المناخ الملائم والأمثل لبروز تنشئة سياسية مثلى تربي المواطن على حقوقه وحياته، وتعدده للأدوار الواجب عليه القيام بها كمواطن يتمتع بحقوقه ويضطلع بواجباته ويملك الحق في المشاركة في تدبير مصيره. لقد كان الدور الرئيسي للجهازين الرسمية والتنظيمات الموازية المسيطر عليها من طرف الحاكم، هو الإبقاء على المواطن بعيداً من حقل السياسة، يتوجس كامل الشر من مجرد التلغظ بها، مواطن لا يقترب من السياسة إلا في أقرب الحدود المرسومة، ولا يضطلع إلا بالأدوار المرسومة له من طرف الجهات الحاكمة، وهي الأدوار التي غالباً ما تكون صورية ورمزية، تراوح بين التأييد والتمجيد، والإشادة والتهليل، والتصفيق والتهاتف.

الأيدولوجيات والمذاهب الفكرية والعقائدية التي تضيء الشرعية على أسلوب المركزية في الحكم، والاحتكار في مجال اتخاذ القرار، والهيمنة على أجهزة الدولة وعلى كل أدواتها. ليصبح الحاكم هو السيد المطلق، الذي لا يقبل بوجود سلطة أو تنظيم يشكك في قدراته، أو يناقش صلاحياته أو يضع قراراته محل سؤال، ولتنطلق أجهزة الدولة جاهدة في سبيل تدعيم هذا الوضع وتمكينه من ظروف البقاء والاستمرارية. وغالباً ما تكون أجهزة الدولة هذه مساندة بأبواق الإعلام الرسمي الذي يغالي في عزف سمفونية الولاء والمدح، والتمجيد والإطراء على الحاكم الأوحده، الذي غالباً ما تضيء عليه صفات الآلهة، وفي أسوأ الأحوال صفات الشخصيات النادرة التي قلما يوجد التاريخ بمثله.

وتبلغ هيمنة سلطات الحكام درجة خاصة في تلك البلدان حين تبثلي بموجات من الانقلابات والانقلابات المضادة، وبالذات حين يدخل الجيش إلى حلبة الصراع ويتخذ له دوراً على مسرح السلطة، وحين يسيطر على مقاليد الحكم، من خلال لجان "الإنقاذ" أو "الخلاص" أو "التصحيح" أو "التقويم"... وغيرها من التسميات، التي لم تفلح، من خلال التجارب العسكرية الأليمة التي عرفها الكثير من بلدان هذه المنطقة، إلا في تكريس الهيمنة والتسلط والاستبداد والاستعباد، لمصلحة فئات قليلة استطاعت بقوة الحديد والنار، أن تفرض سيطرتها في ظروف معينة على رقاب الشعب، مسببة له الكثير من الويلات التي لا تعد ولا تحصى، ومبعدة العديد من الآمال والأحلام، وراهنة مستقبل العديد من الأجيال داخل الكثير من الشعوب.

غني عن التذكير أن المحكومين في ظل

المبررات الدولية والمصلحية، التي كانت تفرض على بعض قادة الغرب، التغاضي والسكوت عن السلوكيات المشينة التي اشتهر الكثير من القادة المتسلطين في بلدان العالم الثالث بها، ومع بداية اهتمام وسائل الإعلام الدولية والرأي العام العالمي بالظروف والأوضاع التي يعيشها المواطن داخل هذه البلدان، ومع الحضور الوازن والملموس للكثير من المؤسسات والتنظيمات الدولية، التي أصبحت تتابع من كثب أنواع السياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية... المطبقة من طرف قادة وحكومات هذه الدول وطريقة أداء هذه السياسات وأسلوب عملها، بدأ الاهتمام بالمحكومين يصبح من الموضوعات التي فرضت نفسها بقوة في الكثير من المحافل والمنظمات والمؤسسات الدولية، بعد عقود طويلة من الإهمال والإبعاد والتغيب المقصود، ليتضح للحكام في بلدان العالم الثالث وللفاعليات المهمة بهذا العالم، أن لجم المواطن وتقليص أدواره وهامش وجوده، وعدم الاعتراف بحقوقه وحرياته، ينعكس سلباً على طبيعة النظام الذي يصبح مفتقراً إلى الشرعية وفاقداً السند الشعبي والتأييد الجماهيري، الذي يمثل أحد أهم أسس الاستقرار وركائزه.

وإذا كان بعض أنظمة بلدان العالم الثالث قد لجأ، إما نتيجة حسابات، وإما بفعل ضغوط، إلى تبني الديمقراطية كنظام للحكم، واعترف بالانتخابات أسلوباً للتنافس من أجل الوصول إلى السلطة، وبالتعدد الحزبي كوسيلة للتنافس السلمي من أجل الوصول إلى مقاليد الحكم، فإن هذه المبادرة، على الرغم من أهميتها، لم تحقق الأهداف المرجوة منها، إما لعدم وجود قناعة حقيقية لدى الحكام الذين لم يقبلوا برهن مصيرهم بصناديق

حتى حين يمارس بعض الضغوط المتنوعة الأوجه - وهي غالباً ما تكون ذات مصدر خارجي - التي تحاول دفع هذه الأنظمة إلى الأخذ في الديمقراطية والتعددية السياسية واحترام حقوق الإنسان، فإن هذه الإصلاحات غالباً ما تكون محتشمة وخجولة بهدف الاستهلاك الخارجي قبل الداخلي، فتأتي صورية مشوهة، وهي غالباً ما تؤدي إلى تأييد الحكام العسكريين والمتسلطين الذين غالباً ما يستبدلون الزي العسكري بالزي المدني، فتظهر الانتخابات المطبوخة والمعروفة النتائج، التي غالباً ما تدور نتائجها بين نسبة ٩٩ في المئة ونسبة ١٠٠ في المئة، وتبرز إلى الوجود أشباه الأحزاب والتنظيمات ذات الأساس العرقي والقبلي، وينطلق التسابق من أجل تملق الحاكم وكسب رضاه، من أجل الحصول على العوائد والمنافع والامتيازات الذاتية الضيقة.

من الطبيعي في ظل هذه الأوضاع، وفي ظل السكوت المريب للمجتمع الدولي، وفي ظل المساندة الانتهازية التي أحاط الغرب بها، لعقود طويلة، الكثير من الدكتاتوريات والأنظمة الشمولية في بلدان العالم الثالث، أن ينعكس هذا سلباً على حياة الفرد داخل هذه البلدان، ويؤدي إلى تفشي الفقر والبؤس والظلم والاستغلال، وإلى سيادة الرشوة والفساد والمحسوبية، وإلى غياب أدنى الاهتمام بحقوق الإنسان وحرياته، وغياب أدنى الضمانات التي تؤمن للمواطن حق العيش في وطنه بالكرامة والاحترام الذي يستحقه.

ثانياً: تخفيف هيمنة السلطة، بداية ظهور دور المواطن

مع التغيرات العميقة التي عرفها العالم في السنوات الأخيرة، ومع زوال بعض

الموقف في العلاقة بين الحاكم والمحكوم. ويجب التأكيد هنا أن الأنظمة السياسية في بلدان العالم الثالث ستكسب الكثير من خلال إشراك المواطن في اللعبة الديمقراطية وبفضل تعويده تبني الأسلوب السلمي في التعبير عن مطالبه وحاجاته، ومن خلال إقناعه بأنه ليس موضوع إقصاء أو إبعاد، وبوجود الوسائل والفرص التي تمكنه من متابعة الأساليب المستعملة في تحديد الأولويات وفي طرائق مواجهتها وفي طرائق استعمال الموارد العامة...

تؤدي الأحزاب السياسية دوراً مهماً في مجال تأطير المواطن وتمكينه من إغناء رصيد معلوماته ووعيه السياسي، فكلما زادت درجة اهتمام المواطن بالمجال السياسي وكلما ارتفعت درجة مشاركته السياسية، بل كلما زاد عدد المواطنين المنخرطين في العمل السياسي داخل النظام القائم، من خلال الآليات المعدة لذلك، انعكس ذلك إيجاباً على استقرار النظام وفرصه في البقاء والاستمرارية، وأصبح التنافس سياسياً من خلال أحزاب حول برامج سياسية ومشاريع اجتماعية واقتصادية.

فحين تتمكن الأحزاب من استقطاب المواطن من خلال البرامج السياسية والمشاريع الاقتصادية والاجتماعية التي تطرحها، تتولد لدى هذا المواطن استعدادات جديدة، ومن صنف جديد بالنسبة إليه، فتصبح دلالة المنافسة لديه تعني تقارع الأفكار والمقترحات والمشاريع المجتمعية، من أجل تقديم حلول لمواجهة المشاكل المطروحة، في أفق تحسين الأوضاع المستقبلية، وهو ما يتعارض إلى حد كبير، مع مفهوم التنافس الذي كان يعني بالنسبة إليه،

الاقتراع، في لعبة قد تفقدهم المكانة والسلطة، وإما لعدم تحضير المجتمع وتأهيل المواطنين إلى الحد الكافي، الذي يسمح بخلق ظروف ملائمة لغرس بذور الديمقراطية وتحسينها ضد ظاهرة الرفض المعروفة في المجال الجراحي، وهي الظاهرة التي قد تحدث حين يتم اللجوء إلى محاولة غرس عضو غريب في جسد ما، دون اتخاذ الإجراءات اللازمة والاحتياطات الواجبة، لتسهيل وتيسير قبول هذا الجسد بهذا العضو الجديد في ظروف تطبعها السلاسة والانسباب.

لذا يكون من الضروري أن تضطلع كل القوى الحية بواجبها التاريخي من أجل إحداث خلخلة، وربما رجعة، في الثقافة السياسية السائدة، وفي السلوك السياسي للمحكوم، إذ لم يعد من المقبول التعامل مع هذا الأخير كمجرد خاضع تافه وكتابع لا إرادة له. فالبداية الحقيقية تتطلب التعامل مع هذا الفرد كمواطن يتمتع بصلاحيات المواطنة الكاملة، المبنية على تلك القواعد الموضوعية التي تمثل أساس اللعبة الديمقراطية.

ومن شأن نجاح هذا المشروع مساعدة المواطن على التخلص من رواسب الماضي ومخلفاته، كما من شأنه إعادة الحيوية إلى العلاقة الملعومة التي كانت تربط الحاكم بالمحكوم، فتعود الثقة المفقودة إلى الظهور وتفتح أبواب الأمل من جديد، ويقبل المواطن على المساهمة الحماسية في هذه الدينامية الجديدة، فتتضافر الجهود من أجل مواجهة التحديات الكثيرة التي تثقل كاهل بلدان العالم الثالث، وتتمكن هذه الدول من تحقيق بعض من تلك الإنجازات التي طالما استعصت مواجهتها، حين كان الشك والارتياب والإقصاء والإبعاد هي سيد

القيمين على السلطة والمسكين بزمام الأمور، الذين أضعوا الكثير من الفرص والجهود والموارد، وتخلفوا عن ركب النمو، وتسببوا في الكثير من الويلات، التي أصابت شعوبهم، والتي لا حد لها ولا حصر .

كثير الحديث من طرف الباحثين والمهتمين عن الظروف الواجب توافرها لنكون أمام وضع حسن التدبير، فكان تأكيد قائمة طويلة من الشروط التي سنقف عند أهمها كالتالي:

١- الشفافية

معنى الشفافية أن تكون قواعد اللعبة السياسية المتبعة في تسيير شؤون الدولة واضحة وبارزة للجميع، حتى يتسنى لكل المواطنين متابعة الطرائق المعتمدة من طرف القيمين لتدبير قضايا الوطن، كي لا يكون امتيازاً مقصوراً على نخبة من الأوفياء والأصفياء والمقربين دون غيرهم من عامة الشعب. فما دامت الدولة للجميع، وما دامت القضايا المطروحة من المفروض أن تهم الجميع، فليس من المقبول، كيفما كانت التبريرات، أن يقع استبعاد المعنيين، لأسباب غير موضوعية، من متابعة تدبير شؤونهم، ومن أن يكونوا على علم بالقرارات المأخوذة باسمهم، ولا سيما تلك القرارات والتدابير التي قد تكون لها آثار جسيمة في حياة المواطن ومستقبله.

وحين تطبق شروط الشفافية في التدبير، تقل فرص التلاعب والفساد، وإمكان استغلال السلطة واللجوء إلى الشطط في استعمالها، فتصبح ممارسة السلطة مسؤولية قبل أن تكون امتيازاً، مسؤولية يمكن الجميع متابعة طريقة القيام بها،

وإلى وقت قريب، التوجس والخوف والحذر، بل حتى محاولة إلغاء هذا الآخر، لأسباب عرقية أو قبلية أو لغوية أو دينية، وهو المفهوم الذي كان السبب المباشر في اندلاع الكثير من القلاقل والصراعات والمواجهات، التي تسببت في عقود من التطاحن والحروب الأهلية، التي جرت الكثير من الويلات على العديد من بلدان العالم الثالث.

من هنا يتضح أن من الأهمية بمكان، بالنسبة إلى بقاء النظام السياسي، وبالنسبة إلى استقرار هذا النظام، أن يتم بذل كل الجهود من أجل دفع المواطن إلى الانخراط الإيجابي في هذا النظام، ودفعه إلى المشاركة الفاعلة التي تولد لديه المزيد من الثقة في هذا النظام وفي المستقبل، لأنه من الحيوي بالنسبة إلى أي نظام سياسي أن يركز على رصيد الثقة هذا، وأن يشملها بالرعاية والاهتمام، لأنه مؤشر حقيقي وصادق على مدى نجاح النظام أو فشله في عمله وأدائه، وعلى المكانة التي يحتلها النظام في نفوس المواطنين، وعلى نوعية الدعم والتأييد الذي يمكن أن يناله.

ثالثاً: مبدأ الحاكمية الجيدة: حضور فاعل للمواطن

تستوجب الحاكمية الجيدة في بلدان العالم الثالث، تمتع السلطات بالإدارة الحقيقية لمواجهة حال التخلف، والانطلاق على درب النمو والتحديث، الأمر الذي يتطلب تضافر جهود كل الفعاليات الموجودة داخل هذه البلدان، وتوحيد قواها من أجل تحقيق حلم التخلص من عبء التخلف الذي أثقل كاهل بلدان العالم الثالث لعقود طويلة اقترنت بدرجات متفاوتة من البؤس والفقر والفساد والرشوة، ومن عدم فاعلية أداء

حيوياً، في هذا المجال، لأنها وبفضل القدرات التنظيمية والتأطيرية التي تتمتع بها، يمكن أن تساهم في تلقي هذه المطالب ونمذجتها وترتيبها بحسب الأولويات وتضمينها في برامجها، وإقناع المواطن بضرورة ترتيب هذه المطالب بحسب أهميتها وإحاحها، ودفعه إلى القبول ببرمجة زمنية للتعامل مع هذه المطالب أو لتبليتها بنسب معينة. وفي غياب الأحزاب أو في حال افتقار هذه الأحزاب إلى الوزن والفاعلية، غالباً ما يلجأ المواطن إلى الأسلوب التلقائي في التعبير عن هذه المطالب، بما ينطوي عليه هذا الأسلوب من محاذير قد تؤدي إلى الفوضى، وإلى منزلقات لا قبل للحاكم بها، منزلقات غير محسوبة الآثار وغير معروفة النتائج. وهو وضع يقوم بعض الأحزاب المعارضة باستغلاله وتضخيم وقعه وآثاره، لإقحام السلطة القائمة، وإظهار عدم فاعليتها وعدم قدرتها على التعامل مع المطالب الحيوية للشعب.

يؤدي ضعف الإمكانيات أو انعدامها لدى الكثير من بلدان العالم الثالث، إلى رفع سقف التحديات التي يكون على قادة هذه البلدان مواجهتها، فمع المطالب المتزايدة التي لا تعرف حدوداً، ومع الإمكانيات الشحيحة التي تحد من إمكان مواجهة هذه المطالب، يكون اللجوء إلى مبدأ الرشادة وعدم الإسراف، وإعمال آليات التضامن الداخلي والدولي، أحد الشروط الأساسية التي تمكن من الخروج من هذا الوضع ولكن إلى متى ؟

٣- المشاركة الشعبية

تمكن المشاركة الشعبية النظام القائم من توفير جانب مهم من شروط تأمين عنصر الاستقرار السياسي، فتنقيات الإقصاء

والوقوف على مدى نجاح القائمين عليها، أو فشلهم في مواجهة مسؤولياتهم. من هنا يتم ترجيح قاعدة الكفاءة والخبرة والاختصاص، على قاعدة الولاء والتملق والمداهنة، ويتم تجنب الكثير من المزالق الخطيرة والسلوكيات المشينة التي كانت مدة طويلة هي السبب المباشر في الأمراض المزمنة التي عرفها العديد من بلدان العالم الثالث، والتي كانت تجد أساسها في استئثار قلة من عديمي الخبرة والأفق بحق تسيير دفة الحكم بالطريقة التي يرونها، دونما وعي بمقدار المسؤولية التي تقع على عاتقهم، بل في بعض المرات، دونما أدنى درجة من المبالاة بالتداعيات السلبية التي تلحق أضراراً لا حد لها بأجيال من المواطنين ولسنوات طويلة.

٢- القدرة على مواجهة المطالب

تعد القدرة على التعامل مع مطالب الشعب والكفاءة في الاستجابة لها إحدى القرائن المهمة التي تعبر عن مدى النجاح أو الفشل في تدبير شؤون الدولة، فالمطالب المتزايدة لشعوب العالم الثالث، وحيويتها ودرجة إحاحها وعدم قابليتها للإرجاء والتأخير، تمثل اختباراً حقيقياً للحكام، ومحكاً أساسياً لمدى كفاءتهم وقدرتهم على مواجهة أعباء الدولة. فمطالب شعوب العالم الثالث التي تدخل في أغلبيتها في خانة الضروريات التي لا يمكن الاستغناء عنها، تستوجب المواجهة السريعة، وهي لا تقبل التأخير أو التسويف، لأنها لا تدخل ضمن خانة الكماليات، التي تتيح للحاكم هامشاً أكبر للمناورة والتأجيل وإعادة البرمجة.

تؤدي الأحزاب السياسية دوراً مهماً، بل

كل الجهات إلى انتظار رد فعل العاصمة، وانتظار قراراتها في الموضوعات المطروحة مهما كانت درجة الاستعجال.

فالتسيير الأفقي، فضلاً عن أنه يسهل مسؤوليات الحكام ويخففها، يسمح بتربية المواطن على الديمقراطية والمشاركة وتحمل المسؤوليات والاهتمام بشؤونه وقضاياه المحلية... ويمكنه من جمع رصيد مهم من الخبرة والتراكمات التي يمكن الاستفادة منها في مجالات عديدة. كما أن هذا الأسلوب في التسيير يمكن المواطن على المستوى الجهوي، من مواجهة بعض القضايا الحيوية بالنسبة إليه، دون السقوط في البيروقراطية وانتظار فرصة تدخل السلطات المركزية، التي كان من الأفضل بالنسبة إليها أن تخفف عنها بعض الأعباء لتتفرغ لمواجهة القضايا الحيوية والمصيرية والاستراتيجية.

٤- تداول السلطة

يقدم النظام الديمقراطي المفتوح الأرض الخصبة لعمل مبدأ الحاكمية وانتعاشه. ولا يمكن الحديث عن الديمقراطية في ظل الأحادية الحزبية أو في حال وجود الحزب المهيمن الذي لا يقبل إلا بوجود أحزاب ضعيفة ذات تأثيرات صورية أو منعدمة. فالنظام المفتوح هو الذي يوفر الظروف المواتية لظهور تعددية سياسية حقة، تمكن من طرح مجموعة من المشاريع والبرامج والرؤى، التي تقدم اقتراحات لمواجهة المشاكل الموجودة، وهي المشاريع التي على أساسها يتم استقطاب المواطنين، ودفعهم إلى تبني مبادئ الحزب وقيمه والدفاع عن المسار الذي ينوي الحزب اتباعه من أجل الوصول إلى السلطة. ومن دون وجود انتخابات شفافة،

التي كانت مطبقة في حق المواطن طوال العقود الماضية، قد أثبتت فشلها الذريع في الكثير من البلدان. فليس هناك أسوأ من ذلك النظام الذي يهمل المواطن ولا يأخذه في الحساب ولا يحمله محمل الجد. إن نكاه النظام يتجسد في تمكين المواطن من فرص المشاركة من خلال الآليات المخصصة لذلك وفق ما تحدده قواعد اللعبة السياسية. فمشاركة المواطن من خلال النظام القائم هي أفضل كثيراً من دفع هذا المواطن إلى أحضان المعارضة والمشاركة من خارج النظام، فحتى إذا قام المواطن بدور المعارضة، فمن المسلم به أن معارضة أداء النظام، وبالسائل المكفولة قانونياً ودستورياً وسياسياً، هي أحسن من معارضة النظام بأكمله، وبالذات في الحالة التي تتخذ هذه المعارضة فيها أوجهاً قد تهدد استقرار النظام في وجوده واستمراريته.

إن المشاركة الشعبية الإيجابية، فضلاً عن كونها تمثل أهم عوامل الاستقرار، هي أهم مصادر الشرعية وأسسها. فالنظام الذي يسمح بالمساهمة المكثفة للمواطنين، وبانخراطهم في العديد من التدابير والإنجازات والقرارات، هو نظام يدفع المواطن إلى التماثل معه ومع أهدافه ومشاريعه وبرامجه. وهو نظام يُشعر المواطن أنه هو منه وإليه، وليس بغريب عنه. وحين يتوصل الحكام إلى هذا الوضع، فهم يكونون قد نجحوا إلى حد بعيد في الحصول على أهم تجليات الشرعية.

على أن المشاركة الشعبية قد تتخذ لها شكلاً وازناً، حين يلجأ النظام القائم إلى أسلوب اللامركزية، وحين يقع التخلي على ذلك التقليد الذي يقوم على تركيز كل السلطات في العاصمة ودفع المواطنين في

أو الأحزاب الأخرى.

هكذا يتضح أن مبدأ تداول السلطة، الذي يعد أهم مبادئ النظام الديمقراطي، إضافة إلى تأمينه مبدأ الاستقرار، وضمانه عملية الانتقال السياسي للسلطة من حزب أو اتجاه سياسي إلى حزب أو اتجاه سياسي آخر، يؤدي إلى ضمان الفاعلية في الأداء والرشادة في النتائج والمنجزات المحصل عليها. وهو ما ينطوي على عظيم الخير بالنسبة إلى المواطن بوجه خاص وإلى الوطن بوجه عام.

كخلاصة يمكن القول إن التخفيف من هيمنة السلطات السياسية من خلال إعادة النظر في الأدوار المخصصة للأجهزة التنفيذية في الكثير من بلدان العالم الثالث، يعطي الفرصة لبروز المواطن، وتمكينه من الاضطلاع بأدواره في بناء الاستقرار والمساهمة في تقدم الوطن وتحديثه. كما أن الأسس التي تقوم عليها مبادئ حسن التدبير لا تعد طويلاوية مثلاً، أو واجهة للتسويق أو للاستهلاك الداخلي والخارجي، وإنما هي قواعد يؤدي غيابها إلى سيادة التسلط والاستبداد وإلى شيوع الفساد والتبذير والرشوة، وإلى سقوط النظام في العديد من الأمراض المزمنة التي تعد وبالا على المواطن والبلاد.

ووجود فرص لوصول الحزب إلى السلطة لتطبيق المشاريع والبرامج المقترحة، التي على أساسها تم تدعيمه من قبل المواطنين عبر صناديق الاقتراع، لا يمكن الحديث عن تداول السلطة، أو عن مبدأ التنابؤ في ممارسة السلطة. لأن أهمية البرنامج المقترح من طرفه، يؤدي إلى وجه من أوجه أنظمة الحزب الواحد الذي يقوم على أساس تعدد حزبي صوري، وإلى غياب الرأي الآخر والاقتراح الآخر وإلى تحييد قسري لبقية الفاعليات التي قد تقترح أسلوباً مغايراً في التسيير وفي التعامل مع الشأن العام.

ومن شأن مبدأ التداول أن يحقق درجة كبرى في الأداء، لكون كل حزب وكل تيار سياسي يحاول العمل بأكبر درجة من الفاعلية من أجل الحصول على أكبر العوائد الممكنة، التي سيكون لها وضع إيجابي على المواطن في وجوده وحياته، لكي يستمر هذا الحزب وهذا التيار في الحصول على دعم الناخبين ومباركتهم، وإلا سيتحول السند الشعبي وأصوات الناخبين في أول مناسبة انتخابية إلى تأييد المشاريع والبرامج المقدمة من طرف الأحزاب الأخرى، لكي تعطى لها الفرصة هي أيضاً لتدبير الشأن العام، وإقامة الدليل على أنها أحسن أداء وأكثر فاعلية وأقوى في النتائج من الحزب

مؤشرات وجود سلطة تنفيذية جيدة

- اعتماد مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان .
- اعتماد مبادئ فصل السلطات وتوازنها.
- خلق الظروف المؤاتية لبروز مشاركة شعبية فعلية.
- إيجاد ضمانات الانتخابات الحقيقية الحرة النزوية.
- تبني مبادئ الحاكمية القائمة على الشفافية والمحاسبة والاهتمام الحقيقي بالمصلحة العامة.
- إقرار مبادئ سلمية لتداول السلطة وانتقالها وممارستها.
- الدفع بالفرد إلى الخروج من وضع المواطن السلبي إلى وضع المواطن الفعال المساهم والمشارك والمسائل.
- توسيع مجالات مساهمة المواطن سواء من خلال الأحزاب السياسية أم من خلال المجتمع المدني.

الفصل الرابع

النظام القضائي المستقل

القضاء العادل يثيب عليه الله ويقدره الناس، فإذا كان المرء تقياً لله ومستمسكاً بالحق ولو كان ضد مصلحته فإن الله سيخلصه^١.

عمر بن الخطاب

مقدمة

فالقضاء الدستوري الذي يراقب مدى صحة انطباق القوانين والتشريعات الموازية على الدستور يؤدي دوراً مهماً على هذا الصعيد. وقد تمثل ذلك بالقضاء الدستوري في العالم العربي حديثاً (كمصر ولبنان والجزائر والمغرب وغيرها)، كما يمكن أن تعطى المحاكم العادية صلاحية النظر في مدى صحة انطباق القوانين على الحقوق الدستورية، وذلك عن طريق حق الدفع بعدم دستورية القانون موضوع التطبيق.

إلا أن استقلال السلطة القضائية ودورها في الرقابة على السلطتين التنفيذية والتشريعية له أهمية أكبر من ذلك كثيراً في ظل النظام الديمقراطي الحديث. فمبدأ الفصل بين السلطات يجد تجسيده الأمثل في قيام سلطة قضائية بدور الرقابة والمرجعية على السلطات الأخرى حيث تهيمن الأحزاب السياسية على السلطتين التنفيذية

يحتل القضاء المستقل والنزيه والعاقل مكاناً مركزياً في المسعى الرامي إلى إيجاد حكومة عادلة ونزيهة ومنفتحة ومسؤولة.

والقضاء يجب أن يكون مستقلاً عن السلطات الأخرى (التشريعية والتنفيذية) إذا كان له أن يؤدي دوره الدستوري في الرقابة على الإجراءات التي تتخذها الحكومة أو المسؤولون الحكوميون، لكي يحدد مدى مراعاتهم المعايير التي تم تأكيدها في الدستور والقوانين التي جرى سنّها بواسطة المجلس التشريعي. ففي الديمقراطيات الناشئة يتعين على القضاء القيام بمهمة إضافية وهي ضمان القوانين الجديدة التي يتم إقرارها بواسطة السلطة التنفيذية أو المؤسسات التشريعية في عدم انتهاكها الدستور وفي عدم الانتقاص من الحقوق الأساسية التي يكفلها الدستور نفسه.

للجمهور، ولا سيما جمهور المتقاضين والمحامين. والعلانية مبدأ أساسي من مبادئ المحاكمة العادلة.

- تخضع أحكام القضاة للمراجعة أمام محكمة عليا، فمن المبادئ الأساسية للمحاكمة العادلة ضمان حق المراجعة والطعن بالأحكام لدى هيئة عليا تمارس رقابتها على الوقائع والقانون. وفي النظم القضائية العربية، غالباً ما يضمن حق المراجعة الاستئنافية والتمييزية.

- هناك مبدأ مخاصمة القضاة أنفسهم عن الخطأ الشخصي الذي يرتكبونه، سواء أكان بسبب الغش والخداع أم بسبب الرشوة واستغلال السلطة والنفوذ. وتسمى هذه المراجعة في بعض البلدان مخاصمة القضاة.

في المقابل، يكفل بعض الأنظمة القضائية حق هؤلاء القضاة في مراجعة القضاء الإداري طعناً في القرارات التأديبية الصادرة في حقهم.

- القضاة مجبرون على تعليل أحكامهم وقراراتهم وهي عرضة للنشر. وينشأ عن ذلك رقابة علمية خاصة من زملاء القضاة ومن المحامين ورجال القانون، وتؤدي المجالات العلمية والأبحاث الفقهية دوراً مهماً في الرقابة على أعمال القضاة.

- يخضع القضاة للقوانين التي يسنها المجلس التشريعي، ولا سيما قوانين أصول المحاكمات أو الإجراءات. كما يلزمون حكماً تطبيق القانون حيث لا مسوغ للاجتهاد في مورد النص الصريح؛ كما يخضعون لآليات المراقبة والمحاسبة التي ينص التشريع عليها.

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 يحددها القانون نفسه. فالسلطة القضائية هي أيضاً تخضع لأصول المحاسبة والمراقبة والمساءلة ولكن وفق أصول يحددها القانون.

إن استقلال السلطات واستقلال القضاء وخضوعه للمسؤولية في النظام الديمقراطي مفاهيم يقوي بعضها البعض الآخر. فاستقلالية القضاء لا تخص المؤسسة القضائية (أو المرفق القضائي وحده)، وهي ليست مصممة لمصلحة قاض بعينه، ولا حتى لمنفعة القضاء كهيئة، بل إنها مصممة لخدمة الشعب وتحقيق العدالة.

والمسؤولية القضائية لا تمارس في فراغ، فالقضاة يجب أن يعملوا ضمن حدود قواعد وقوانين، وبما يتفق مع اليمين التي أقسموها والتي تردعهم عن التفكير في أنهم يستطيعون أن يفعلوا ما يشاؤون. ولكن كيف يمكن محاسبة القضاة من دون تقويض المفهوم الأساسي والمركزي لاستقلال القضاء؟

يحاسب القضاة من خلال الأصول الخاصة والإجراءات التي يعملون وفق معاييرها وشروطها ويمارسون سلطتهم من خلالها.

- فالقضاة يمارسون أعمالهم في إطار من العلانية الكاملة، أي في أماكن معدة خصيصاً لهذا العمل، مفتوحة ومباحة

إن وجود جمعية عامة للقضاة تتولى
تقويم العمل القضائي وتنتخب الهيئة
المشرفة على هذا العمل هي من الأمور
الجديدة في تأكيد استقلال القضاء وحسن
سير المهمة القضائية. كما أن وجود ميثاق
شرف للعمل القضائي ومعايير للسلوك
الاجتماعي خاصة بالقضاة يؤمن حسن
سير المرفق القضائي.

أولاً: مواطن الضعف في النظام القضائي

إن المؤشر الرئيسي على أن الفساد أخذ في
التفاقم إلى حد الخروج عن السيطرة، هو
وجود اختلال في وظائف النظام القضائي.
لهذا السبب هناك ضرورة مطلقة إلى إقامة
حكم القانون. وتشير الدراسات الاستطلاعية
في عدة بلدان إلى تراجع نسبة الثقة بالقضاء
وسط الناس الذين باتوا في بلدان كثيرة
يعدون أنظمتهم القضائية فاسدة على نحو
ميؤوس منه. ففي لبنان مثلاً، يمثل موضوع
استقلال القضاء ونزاهته موضوع مناقشة
دائمة بين القوى السياسية والحكومة. وفي
بعض البلدان هناك مشكلة أساسية تتعلق
بتنفيذ الأحكام القضائية.

أما الذين يساهمون في صنع هذا المشهد
الخطر على سمعة العدالة فهم كثر:

- يساهم المحامون الذين يطلبون
الرشى للقضاة ويحتفظون بها في معظم
الأحيان في تشويه صورة القضاء.

- يساهم الموظفون في قصور العدل في
إخفاء الملفات وتأخير موعدها أو تقريب
موعدها لقاء رشى ومكافآت.

- يساهم الخبراء والشهود أيضاً في

- يكون القضاة عرضة للانتقاد من
الآراء الفقهية ومن رجال القانون ومن
وسائل الإعلام. وعلى الرغم من أن هذا الوجه
من الرقابة يفترض تنظيمه بعناية ودقة
فهو لا يمثل ضغطاً معنوياً على قرار القاضي
وقناعاته. فبعض القوانين ينص على منع
نشر وتداول التحقيقات الجزائية والتأديبية
قبل أن تتبلور في قرار ظني أو تأديبي،
وكذلك عدم نشر القضايا المتعلقة بالأحوال
الشخصية التي تمس اعتبار الأشخاص
وكرامتهم.

- خضوع القاضي للمساءلة أمام هيئات
التفتيش القضائية وأمام المجالس التأديبية،
وبالتالي خضوعه للعقوبات التأديبية
والجزائية وأحياناً للعزل.

- ويكون القضاة في بعض النظم
مسؤولين أمام أقرانهم وزملائهم أيضاً، ليس
مسؤولية معنوية عن نتائج عملهم وحسب،
بل هم يخضعون للتقويم في جلسات
الانتخاب والترشيح للمناصب العليا (هذا
النظام موجود في مصر). وفي بعض البلدان
يخوض القضاة معارك انتخابية للوصول
إلى الهيئات العليا أو الهيئة العليا المشرفة
على أعمال القضاء. لقد تم اعتماد مبدأ
انتخاب بعض القضاة إلى مجلس القضاء
الأعلى في لبنان أخيراً، ويعد ذلك من الأمور
الإصلاحية الأساسية لبلورة السلطة
القضائية المستقلة. في حين ينتقد البعض
هذا المسعى وينزه القضاة عن مبدأ المنافسة
الانتخابية.

والحقيقة هي أن سلوك هذا الطريق
لاختيار القضاة، وبخاصة للمناصب العليا،
بواسطة الانتخاب من قبل زملائهم، يعزز
استقلال القضاء ويمنحه شخصيته المستقلة.

العربية سلطة التعيين والتشكيلات والمناقلات القضائية، وبواسطة هذه السلطة يمكن أن تعطي امتيازات للقضاة في مناصبهم أو تقوم بمعاقتهم أو إقصائهم من بعض الهيئات ومن بعض الملفات.

وتملك الحكومة وسائل أخرى للتأثير من خلال تكريم القضاة وتقديم الهدايا إليهم والمنازل والسيارات والامتيازات إلى أبنائهم وأقربائهم. ولعل أسوأ وسيلة للتأثير في القضاة تكمن في التشكيلات والمناقلات، إذ يعين المرضي عندهم في مراكز حساسة جداً ويحرم سواهم تلك المراكز. وعن طريق الإقصاء هذا يمكن إبعاد القضاة من بعض الملفات. لذا، من المهم على هذا الصعيد أن تكون التشكيلات والمناقلات وتوزيع الملفات من صلاحية القضاة أنفسهم، سواء الهيئة العليا المشرفة على القضاة أم رئاسة كل محكمة على حدة.

وللتقليل من إمكانات ذلك كله ومن فرص حدوثه، تناط مسؤولية إدارة المحاكم من أعلى إلى أدنى، بما في ذلك تحديد الميزانية المالية والخدمات الإدارية والتعيينات والنقل والتأديب، بيد القضاة أنفسهم وليس بيد الحكومة أو الموظفين الآخرين.

وحين يصل الأمر إلى حد شن هجمات النقد، أو ممارسة الانتقادات العلنية، ولا سيما بواسطة النشر، أو حتى بواسطة الخطب البرلمانية، وهذا أمر يحدث في جميع النظم الديمقراطية، ينبغي ألا يعد القضاة أنفسهم فوق النقد، وعليهم أن يثبتوا مصداقيتهم

العمل القضائي ويساهمون في الحد من فاعليته.

- تساهم الضابطة العدلية بصفة أساسية في التحقيقات الجزائية في تشويه عمل القضاة. وكذلك الأطباء الشرعيون والهيئات الحكومية التي تعاون القضاة، كهيئات السجل العقاري والعدلي والمفارز القضائية للتبليغات.

هكذا يكون القضاة أحياناً في موقع ضعيف تجاه الهيئات والأشخاص الذين يعاونونه في إنجاز المهمة القضائية.

حين يفقد القاضي عطف السلطة التنفيذية قد يتعرض لضروب عديدة من التضييق وحرمان الامتيازات، بما في ذلك عدم الاهتمام بالمحكمة التي يعمل فيها، أو تراكم القضايا والملفات أمامه أو عرقلة عمله بواسطة الجهاز الإداري المعاون. وقد تلجأ الحكومة نفسها إلى استخدام وسائل الإعلام في نقده عمله والتشهير به.

لكن الأهم من ذلك كله ما تقوم السلطة التنفيذية به من أعمال للتدخل في القضاء أو للتأثير في عمل القضاة.

في بعض البلدان تملك السلطة التنفيذية صلاحية خاصة لتحريك الملفات

الجزائية بوجه خاص، كالادعاء أمام محاكم أمن الدولة في بعض البلدان العربية أو كالمجلس العدلي في لبنان. فالإحالة إلى المجلس العدلي أو محاكم أمن الدولة منوطة بالحكومة نفسها.

كما تملك السلطة التنفيذية التأثير في الملاحقة القضائية، بواسطة النيابة العامة التي تعد في معظم الأنظمة ذراع الحكومة، على الرغم من أنها يجب أن تمثل الهيئة العامة للمجتمع وليس الحكومة. وفي طريق التأثير في هذه الملفات يتم التأثير في صورة القضاة أنفسهم.

كما تملك الحكومة في معظم البلدان

ضئيلة أو تكون لديهم قابلية للتأثر السريع بوعود، كالترقية مثلاً، أو عن طريق رشوة محامي الخصم لكي يعملوا ضد مصلحة زبائنهم.

وفي هذا الإطار، إن مراجعة طريقة معالجة سجلات المحاكم واستحداث وسائل تعقب حديثة يمكن أن تفعل الكثير من أجل القضاء على الفساد على المستوى الصغير الذي يتفشى في المحاكم في بلدان كثيرة.

ومن الواضح أن هذه الممارسات الفاسدة تستدعي عملاً على عدة جبهات. فأولئك المسؤولون عن التحقيقات وإقامة الدعاوى، عليهم أن يفرضوا معايير سلوك عالية على مرؤوسيه؛ والموظفون في المحاكم يجب أن يكونوا مسؤولين عن سلوكهم أمام القضاة، وأن يخضعوا للعقاب بواسطة القضاة حين يضيعون الملفات مثلاً؛ وجهاز القضاء نفسه يجب أن يصر على وجود معايير أخلاقية عالية ضمن صفوفه، مع إيلاء عناية كافية للشكاوى، وعند الضرورة يمكن أن تقوم فرق التفتيش بزيارة المحاكم الدنيا لضمان قيامها بوظيفتها بحسب الأصول.

كما يتوجب تشجيع الجمعيات القانونية ونقابات المحامين على اتخاذ إجراءات صادقة ضد الأعضاء الذين يتصرفون بطريقة فاسدة.

إن حقيقة أن النظام قد يكون هو نفسه فاسد لا تعني أن المحامين أنفسهم يجب أن يكونوا جزءاً من ذلك النظام، بسبب محاولتهم ممارسة مهنتهم في بيئة فاسدة، يكونون "مضطرين" معها إلى اللجوء هم أنفسهم إلى الفساد من أجل الحصول على خدمات يوجد لزبونهم حق شرعي فيها، لكنه كان يمنع بطريقة غير قانونية من الحصول عليها، أو ما

بالوسائل التي يتيحها العمل القضائي نفسه والمرجعيات القانونية - كأراء الفقهاء الكبار ورجال القانون والمجلات العلمية القانونية، والهيئات القضائية العليا حين تصدق أحكامهم.

فمن غير الجائز كبت المناقشات في موضوع العدالة خارج النظام القضائي وداخله، وبخاصة حين تثار قضايا تتعلق بالفساد.

فمن الخطر جداً إعطاء القضاة حصانة مطلقة من المساءلة والنقد. لكن النقد ينبغي أن يكون منضبطاً وعادلاً ومعتدلاً، وينبغي أن يتجنب السياسيون خصوصاً إصدار البيانات حول القضايا التي لا تزال قيد النظر بواسطة المحاكم، وألا يستغلوا حصانتهم النيابة مثلاً كمشرعين لمهاجمة القضاة، أو التعليق على طريقة معالجتهم القضايا المختلفة.

وعلى المسؤول الرئيسي عن جهاز القضاء في الحكومة (وزارة العدل) أن يعي أن من واجبه الدفاع عن أعضاء جهاز القضاء ضد الانتقادات المفرطة والهدامة بواسطة زملاء له في الحكومة أو البرلمان. كما يتعين على رئيس القضاء أن يؤدي دوراً مهماً في التحدث نيابة عن جميع القضاة في تلك القضايا النادرة التي تتطلب اتخاذ موقف جماعي.

وعلى المستوى الأدنى لنظام المحاكم، يمكن استعمال وسائل فاسدة متنوعة من أجل إفساد نظام العدالة، وهي تشمل محاولة التأثير في مجرى التحقيق وفي القرار بمباشرة الدعوى حتى قبل أن تصل القضية إلى المحكمة، وإغراء مسؤولي المحكمة بإضاعة الملفات وإرجاء القضايا أو تخصيصها لقضاة صغار وإفساد القضاة أنفسهم، الذين غالباً ما يتقاضون رواتب

الشرط، أي التخصص العلمي القانوني، تعد مخالفة لمبدأ المحاكمة العادلة والنزاهة. وعلى هذا الصعيد، فإن المحاكم العسكرية أو المحاكم التي يتولاها قضاة من غير تخصص قانوني، لا تؤمن العدالة. ويجب ألا تنطوي عملية الاختيار على تمييز ضد شخص ما على أساس العرق أو الأصل أو الجنس أو الدين أو الرأي السياسي وغير السياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الملكية أو الولادة أو المكانة. لكن لا يعد عملاً من أعمال التمييز الإصرار على أن يكون المرشح لمنصب قضائي مواطناً من مواطني البلد المعني. فالقضاء سلطة تمارس من ضمن السيادة الوطنية.

الطريقة التي يتم تعيين القضاة بها، ومن ثم ترقيتهم، تعد حاسمة بالنسبة إلى استقلاليتهم، فمن الضروري ألا ينظر إليهم كمعينين سياسيين، بل كأشخاص عينوا اعترافاً بمقدرتهم وحيادهم السياسي.

ينبغي أن يكون الجمهور واثقاً بأن القضاة اختيروا على أساس الجدارة وتقديراً لنزاهتهم ومؤهلاتهم، وليس بسبب ولاءاتهم السياسية أو الحزبية.

على هذا الصعيد، تمثل المباراة المفتوحة بين المرشحين لتولي منصب قضائي، واحداً من الشروط الضرورية لتأمين هذا المبدأ. وفي العديد من البلدان العربية هناك معهد للدروس القضائية، فيختار القاضي بناء على مباراة ثم يقوم المعهد بتأهيله لمدة ثلاث سنوات.

تختار البلدان المختلفة طرقاً متباينة في تعيين القضاة وإعادة تعيينهم

يطلق عليه اسم الفساد وفقاً للقانون. يجب إعادة النظر في هذا الموضوع وفي الضرر الذي يحدثه للمجتمع. فدفع الإكرامية أو البخشيش يمكن أن يتم التسامح به مع البواب أو الحاجب أو الخادم، لكن لا يمكن التسامح به على مستوى رجل القانون (المحامي).

ونقاط الضعف التي يمكن القاضي أن يجد نفسه فيها، كالتقاعد والإحالة على المعاش في ظل رواتب ضئيلة، يجب أن تعالج من قبل الدولة نفسها لتمكين القاضي من أن ينهي حياته بصورة مرضية. ويقوم بعض الأنظمة بمكافأة القاضي المتقاعد بإعطائه منصباً دبلوماسياً، وغالباً ما يلجأ القضاة إلى مهنة التعليم أو ممارسة مهنة المحاماة، وهذا ما يحافظ على كرامتهم.

ثانياً: التعيينات في الجهاز القضائي

من وظيفة القاضي أن يفسر القانون لكي يطبقه على الحالة المعروضة عليه وفقاً للمبادئ الأساسية للتفسير. بهذا المعنى يجب أن يكون القاضي مستقلاً في فهم القانون، لا تأثر فيه من قبل أي سلطة أخرى، لكنه ليس مخولاً أبداً أن يتصرف بطريقة اعتباطية أو تحكيمية.

لقد أصبح الحق في الحصول على محاكمة عادلة أمام محكمة نزيهة من حقوق الإنسان الأساسية المتعارف عليها عالمياً.

إن الأفراد الذين يختارون لمناصب قضائية يجب أن يمتلكوا النزاهة والمقدرة والتدريب المناسب والمؤهلات المناسبة في حقل القانون. بهذا المعنى، إن المحاكم الاستثنائية التي لا يتوافر فيها هذا

بضرورة استقلال القضاء، فإن التعيين يشتمل حقيقة على درجة معينة من التعاون والتشاور بين السلطة القضائية وبين الجهة التي تقوم بالتعيين فعلاً.

ولكن إذا شعر الجمهور أن عملية التعيين تقتصر على فئة معينة من الناس أو أنها مشوبة باعتبارات سياسية، حينئذ، ربما تكون هناك حاجة إلى اللجوء إلى مؤسسة من خارج مجتمع القضاء. ومع أن هؤلاء الناس ليسوا جديرين بالاختيار وتقدير الأوضاع المهنية والكفاءة، فهم يستطيعون الحوّل دون وقوع إساءة التصرف أو الانحياز السياسي.

ينبغي أن تستند ترقية القضاة إلى عوامل موضوعية، وبخاصة على المقدرة والنزاهة والخبرة. كما ينبغي أن تكون الترقية بمنزلة مكافأة على المقدرة المهنية المميزة، وألا تكون هدية على قرارات حزبية محابية للسلطة السياسية التنفيذية أو التشريعية.

ومن وسائل تحديد عمل القضاء وتقويمه يمكن إنشاء سجلات للمحاكم تبين إنجازاتها وتحدد للقضاة فيها علامات على هذه الإنجازات. ومن بين الأمور المهمة في ذلك تصديق أحكامها من قبل الهيئات العليا وعدم نقض هذه الأحكام أو فسخها أو إبطالها.

كما أن اختيار القضاة من أجل الترقية ينبغي أن يكون من شأن القضاة أنفسهم، وإذا كان للسلطة التنفيذية من رأي في هذا الأمر، فينبغي أن يكون بأقل قدر ممكن. إن احتمال منح الترقية كمكافأة على كون القاضي "لطيفاً" مع السلطة التنفيذية يجب ألا يكون وارداً أبداً.

وترقيتهم. ويمكن أن يشارك في عملية الاختيار هذه كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، والقضاء نفسه، وفي بعض البلدان ممثلو مهنة المحاماة والمجتمع المدني.

إن القضاء الدستوري غالباً ما يتم اختياره من قبل السلطتين التنفيذية والتشريعية وبالتوازن بينهما. هكذا هو الأمر في فرنسا وفي لبنان مثلاً.

في المقابل، يصل الأمر في بعض المناطق في الولايات المتحدة إلى اختيار القضاة بواسطة الانتخاب الحر. وفي حين يمثل هذا عملاً ديمقراطياً مميزاً، فهو لا يخلو من مخاطر الانحياز السياسي والاختيار السياسي على حساب الكفاءة. فالاختيار على أساس الانتخاب ينبغي أن يحاط بضمانات واسعة وكافية لاختيار الأفضل، انطلاقاً من التدقيق في قائمة المرشحين والتأكد من المقدرة المهنية والأخلاقية وعدم الحزبية.

مع ذلك، إن احتمال قيام القضاة بحملات انتخابية لانتخابهم أو إعادة انتخابهم هو عملية غير مستساغة. فمن حق الفرد أن يحصل على محاكمة عادلة أمام محكمة نزيهة محايدة، ومن غير المؤكد حصول ذلك في ظل اختيار القاضي وفق عملية سياسية يحتاج فيها إلى رضا الناس ومحاباتهم والتودد إليهم.

هناك مخاطر كافية أيضاً في جعل التعيين في الجهاز القضائي بيد السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية، أو القضاء نفسه على وجه الحصر. وكقاعدة عامة، حين تكون هذه السلطات مسؤولة عن التعيين، وحين يكون هناك اقتناع

ثالثاً: اشتراط أسباب العزل

إن عزل القاضي هو أمر خطير. لذلك يجب ألا يسمح بحدوث العزل، إذا كان هذا يحصل بناء على رغبة الحكومة، بل ينبغي أن يحصل وفق إجراءات محددة وملائمة، يؤدي الجهاز القضائي، ولا سيما هيئات الرقابة والتأديب، دوراً فيها.

ومن الضروري أن يكون للمحاكم صلاحيات ووسائل لرد التدخل الحكومي. وإذا لم يكن الأمر كذلك، فإن عزل القاضي يمكن أن يقوض مفهوم استقلالية القضاء. ومع ذلك من الواجب أن يكون القضاء عرضة للمحاسبة دائماً، وإلا ستكون السلطة المنوطة بهم عرضة للفساد.

بعض المؤشرات من أجل تقويم القضاء

- من المؤشرات المهمة على تقويم أوضاع القضاء:
- حق القضاء في مراجعة بعض القرارات الحكومية.
- الطعن من طرف المواطنين في دستورية القانون ومراقبة أعمال الإدارة، وعلى هذا الصعيد يؤدي وجود مجلس دستوري دوراً مهماً في مراقبة التشريع ويؤدي القضاء الإداري دوراً مهماً في مراقبة القرارات الإدارية.
- مدى نفاذ القرارات القضائية وبخاصة بحق الإدارة، ومدى وجود ضمانات لذلك، ومنها الغرامات الإكراهية وسريان الفوائد تلقائياً على القرارات القضائية غير المنفذة.
- إمكان اطلاع القضاة على سير العمل والأنظمة القضائية المختلفة، وحق القضاة في تكوين جمعيات عامة لهم تعرض قضاياهم ومطالبهم.
- تنظيم مهنة المحاماة وخضوعها للمساءلة والمحاسبة من قبل الهيئات النقابية وإيجاد نظام آداب المهنة.
- اعتماد نظام إجراءات (أصول محاكمات) دقيق وفعال يمنع تلاعب المحامين بالملفات ونظام الجلسات وأصول الإثبات.
- مدى ضمان اختيار كبار القضاة دون الخضوع لنفوذ الحكومة، ولا سيما قضاة الهيئات العليا. وقد يتم ذلك وفق نظام تسلسل الدرجات من حيث الخبرة والكفاءة.
- مدى قدرة القضاة على إصدار قرارات ضد الحكومة دون تعرضهم للانتقام، سواء في قضايا مالية كبيرة أم في قضايا جنائية سياسية. وبالتالي يجب تحرير القضاة من تدخل الحكومة في تعديل رواتبهم ومخصصاتهم ومكافآتهم. فلا يكون للحكومة مثلاً تعيين قضاة أو حرمانهم التعيين في لجان تعطي عليها مكافآت أو مخصصات إضافية.
- ضمان أصول المراقبة على حركة ملفات القضاة، والإسراع في بت الملفات أو تأخيرها. وهذا يكفله القانون في ما يسمى قانوناً الامتناع عن إحقاق الحق.
- الإجراءات السابقة للمحاكمة الجنائية، وهي إجراءات تقوم بها الأجهزة الأمنية المسماة ضابطة عدلية: كيف تتصرف بالملفات وكيف تحضر أعمال التحقيق تمهيداً للمحاكمة. لأن الاهتمام بمرحلة الإجراءات التحضيرية هو من الضمانات الأساسية لسير العدالة.
- مدى ملائمة نظام الإدارة في المحاكم لفكرة العدالة عبر التبليغات واستدعاء الشهود واستخدام الخبراء ودفع الكفالات، ومدى حق الطعن بهذه الإجراءات.
- أخيراً، مدى قدرة الجمهور نفسه على مساءلة القضاة وفق نظام مراجعة قضائية مضمونة، سواء بالشكوى الإدارية لهيئات الرقابة والتفتيش أم بواسطة دعوى مساءلة القضاة. عدا عن نظام استئناف الأحكام والطعن بها أمام هيئة أعلى.

درجة واحدة غير قابلة للمراجعة، وفي قضايا سياسية تمس أمن الدولة الداخلي والخارجي، يجب الاعتناء باختيار أكفأ القضاة لهذه المهمة والحرص الشديد على الإجراءات. ويجب أن تكون هناك ضمانات رادعة لئلا يتحول القضاء إلى سلطة خارجة عن المحاسبة، ويسئون استعمال موقعهم هذا.

رابعاً: مدة إشغال الوظيفة والمكافأة

كلما تعلق الأمر بكبار القضاة أو بالهيئات القضائية العليا، كان من الضروري أكثر ضمان استقلال القضاء. ومن ضمن الضمانات على هذا الصعيد تحصين القاضي مادياً ومعنوياً. فالقاضي يجب أن يحصل على مرتب ومكافأة مناسبة لعمله، ومن حق القاضي أن يظل في مركزه القضائي ومهمته. فإذا لم يكن القاضي مطمئناً لدوره ولا استقراره المادي والمعنوي وموقعه الوظيفي، سينعكس الأمر على سلوكه القضائي.

إن مبدأ استمرارية القضاة في مراكزهم وعدم نقلهم أو تنحيتهم عن رؤية بعض الملفات وعدم تعرضهم للعزل إلا لسبب مشروع وفق آلية محاسبة قانونية وبواسطة إجراءات قضائية مناسبة وعادلة، هو أمر مهم. كما أن مبدأ "ديمومة" العمل القضائي ضروري حتى سن التقاعد المعمول به وفق الأنظمة الوظيفية. وهذا ما يحد من قدرة السلطة التنفيذية على التأثير في عمل القضاء. وهذا المبدأ، مبدأ الحصانة ضد النقل والعزل، هو الذي يعطي القاضي قوة في مواجهة السلطة التنفيذية ويمنعه من محاباتها والتودد إليها والعمل

ينبغي أن يكون ممكناً عزل القضاة في حالات استثنائية فقط، مع ضرورة عرض أسباب العزل أمام هيئة ذات صفة قضائية، وأن يتاح للقاضي موضوع المساءلة حق الدفاع. إن مشاركة القضاء نفسه في تنظيم وضبط أعضائه بطريقة علنية وشفافة يعد أفضل عموماً لضمان استقلال القضاء.

من البديهي أن يتمتع القاضي بحصانة ضد دعاوى التعويض من الأضرار التي قد تنجم عن إجراءات غير سليمة أو عن تقصير في أثناء ممارسة القاضي وظائفه القضائية. شرط ألا يعني ذلك أن الشخص المظلوم لا يستطيع أن يجد طريقة لتصحيح الوضع أو استرداد موقعه القانوني السليم وحقه، بل عليه أن يطالب بحقه من الحكومة لا من القاضي. ويعتمد بعض الأنظمة القضائية، كما هي الحال في عدة بلدان عربية، على دعاوى مساءلة الدولة عن أعمال قضاتها.

وينبغي أن يكون القضاة عرضة للعزل أو التوقيف عن العمل لأسباب تتعلق بانعدام القدرة أو السلوك فقط، تجعلهم غير لائقين للقيام بواجباتهم، على أن يُعطى للقاضي حق الطعن في هذا النوع من القرارات.

ومن المألوف أن يكون قضاة الدرجات الأولى، أو المحاكم الابتدائية، أقل خبرة من قضاة المحاكم العليا. وهذا هو السبب الذي يجعل التنظيم القضائي في معظم البلدان يقوم على حق الطعن في الأحكام عبر استئنافها وتمييزها أمام المحاكم الأعلى رتبة.

وفي بعض البلدان التي يوجد فيها محاكم استثنائية، مثل محاكم أمن الدولة أو المجلس العدلي، حيث تتم المحاكمة على

يقوم بها أبناء القضاة، وبخاصة الأبناء المحامين.

٢- رقابة الممتلكات والسلوك

تنص قوانين بعض البلدان على ضرورة قيام الموظف أو القائم بخدمة عامة، منتخباً كان أم معيناً، بمن في ذلك القاضي، بالكشف عن ممتلكاته وثرواته قبل ممارسة الوظيفة وبعدها.

إضافة إلى هذه الوسيلة في مراقبة السلوك، توجد في بعض البلدان قوانين تتعلق بالحصول على المعلومات وتعليل القرارات الإدارية. ويمثل تبسيط العمل الإداري في المحاكم ووضوحه وشفافيته، ولا سيما الخبرة واستدعاء الشهود، أموراً مساعدة أيضاً على سلامة العمل القضائي. ويمثل وجود أجهزة فعالة للتبليغات ونظام شفاف للخبراء وسيلة مهمة لمنع إدارة المحاكم من التلاعب بالملفات والقضايا.

سادساً: فاعلون آخرون في النظام القضائي

ليس القضاء هو الوحيد الذي يحتاج إلى الاستقلال، الذي يمكنه من فرض سيادة القانون. ربما كان الأمر كذلك في القضايا المدنية والإدارية. أما على صعيد القضاء الجنائي، فهناك فاعلون آخرون يتعين على القضاء الجنائي الاعتماد عليهم. ومن هؤلاء المدعون العامون (قضاة النيابة العامة) والمحققون وأجهزة الضابطة العدلية والخبراء في الاستقصاء والأدلة الجنائية والأطباء الشرعيون، فضلاً عن إدارة السجون.

بتوجيهاتها بعيداً من الضمير والقانون. فلا يجوز للقاضي إذاً أن يرتهن في استمرار عمله لأي سلطة خارجة عن النظام القانوني القضائي نفسه.

خامساً: الإدارة القضائية

هناك مجال واسع في معظم البلدان لازدهار الفساد داخل إدارة المحاكم. ويرأوح الفساد بين التلاعب بالملفات بواسطة موظفي المحكمة وبين سوء الإدارة في توزيع القضايا على القضاة.

لذلك هناك توجه إلى منح القضاة سلطة إدارة المحاكم وميزانية المحاكم التي توفرها الدولة. وفي العادة تكون هناك شخصية سياسية مسؤولة رسمياً عن الميزانية أمام المجلس التشريعي الذي يوافق على الميزانية. إن تزويد الأجهزة القضائية ميزانياتها الخاصة بها يؤدي إلى دعم استقلال المحاكم ووضع القضاة في ظروف تمكنهم من مضاعفة الفاعلية التي تعمل المحاكم بها.

١- موثيق السلوك

من أهم المبادئ التي تحكم العمل القضائي لتعزيز استقلال القضاء ترك القضاة أنفسهم يتولون محاسبة القضاة. وهناك عدّة وسائل لذلك. لكن أحد الخيارات التي تساعد على ضمان شفافية المساءلة وقانونيتها إيجاد معايير موضوعية سليمة منها دليل السلوك. ويمكن أن يستخدم دليل السلوك للفت نظر القضاة وتنبههم أحياناً إلى ممارستهم القضائية والاجتماعية، كظهور القضاة في الحفلات السياسية والاجتماعية العامة وبعض السلوكيات التي

عن وزارة العدل والاحتفاظ لها ببعض الصلاحيات الإدارية، ولكن مع استحداث نظام مراقبة (حق استئناف قراراتها).

الثانية، هي الإبقاء على النيابة العامة جزءاً من نفوذ وزارة العدل ومنعها بالتالي من اتخاذ قرارات إدارية وحصر دورها في تحريك الدعوى العامة والملاحقة والتضييق الشديد على دورها في التحقيق.

من الواضح أن الأمور لم تصل إلى نظام دقيق على هذا الصعيد في عدد كبير من البلدان. إلا أن الاقتراح الأبرز هو أن يعين النواب العامون من قبل مجالس القضاء وفصلهم بالتالي عن وزارة العدل، وهو من الاقتراحات المهمة. لكن الأكثر أهمية هو تعزيز ضمانات البراءة المفترضة في مرحلة التحقيقات والملاحقة.

سابعاً: المسؤول الرئيسي عن القضاء (الادعاء العام)

بحسب النظام القانوني في عدد من البلدان، ليس المدعي العام عضواً في السلطة التنفيذية وحسب، بل هو المسؤول الرئيسي أيضاً عن القضاء في الدولة. وبحكم منصبه هذا يتصرف المدعي العام بوصفه "حارس المصلحة العامة"، وهو يتمتع بسلطات واسعة وبسلطات تقديرية في ما يتعلق بمباشرة الدعاوى الجنائية ومتابعتها ووقفها. ويتحمل المدعي العام أيضاً مسؤولية تقديم المشورة إلى الحكومة حول الأمور المتعلقة بالإدارة العامة والحكم. ويعتمد الإنجاز السليم لهذه الوظائف على النزاهة والتحرر من التأثيرات السياسية للأحزاب، إذ يمكن أن يتعرض ذلك للتهديد إذا ما كان المدعي العام يخضع لسيطرة

في هذا المجال، يتم التأثير السياسي بصورة أفعل، لأن النيابة العامة هي ذراع الحكومة على هذا الصعيد، ولها حرية كبيرة في الملاحقة وفي حفظ الملفات، وهناك بعض الأنظمة ينتخب فيها المدعون العامون ويخضعون بصورة لافتة للنظر للتأثيرات السياسية والحزبية.

تفترض المحاكمة العادلة:

- تقصير مدة التوقيف الاحتياطي على نمة التحقيق.

- وضوح التهمة الموجهة إلى المشتبه فيه أو المدعى عليه.

- حقه في اختيار محاميه وتنظيم دفاعه.

- حقه في أن يحاكم بسرعة أمام محكمة عادلة ونزيهة.

- حقه في أن تتوافر له أسباب الدفاع والبحث عن أدلة البراءة.

- عدم خضوعه لوسائل الإكراه.

كل هذه الأمور تقع بين دوائر الضابطة العدلية والنيابات العامة (الادعاء العام). ومن الممكن أن يتم التلاعب بنظام العدالة بتأثير من وزارة العدل والنيابات العامة والأجهزة التي تكون الضابطة العدلية.

فضلاً عن أن التحقيقات الجنائية يجب أن تحاط بالسرية، منعاً للتلاعب بها من قبل وسائل الإعلام وممارسة هذه الوسائل ضغوطاً على نظام العدالة.

وهناك طريقتان للتعامل مع موضوع النيابة العامة أو سلطة الملاحقة:

الأولى، هي جعل النيابة العامة جزءاً من القضاء نفسه وتأمين استقلالها الكامل

لذلك يمكن المحاسبة استعمالها من خلال نصوص قانونية تقضي بأن يكون العزل مستنداً إلى سبب معين. ومن بين الضمانات التي تقرها قوانين أصول المحاكمات مبدأ الرد والتنحي حيث تطبق على النيابة العامة.

وحين نريد إجراء محاكمات، ينبغي أن تكون هناك قواعد توجيهية واضحة توضع في متناول المحامين والجمهور الأوسع، ويتقرر في ضوءها ما هي انتهاكات القانون التي ينبغي أخذها في الحسبان لدى اتخاذ قرار بإجراء محاكمة وما هي الانتهاكات التي ينبغي استثنائها.

على هذا الصعيد ينص بعض القوانين على حق الطعن في الإجراءات وإبطالها والتعويض من الأخطاء، الأمر الذي يعزز استقلال القضاء.

يمكن في بعض الحالات أن تتقوى ثقة الجمهور ببناء على نزاهة أنظمة المحاسبة وانفتاحها، وذلك باعتماد لجان تحقيق في القضايا التي تثير مسائل حساسة على مستوى الجمهور، أو تعيين مدع عام مستقل وبخاصة في قضايا الفساد، وفي حالات الاشتباه في أصحاب المناصب العليا في الحكومة.

مجلس الوزراء وإذا كان المجلس التشريعي واقعاً تحت هيمنة السلطة التنفيذية^٢.

تتطلب سيادة القانون أن تتم الملاحقات القانونية نيابة عن الدولة بطريقة عادلة ومعقولة. لذلك فإن رفع دعوى جزائية، أو رفض رفعها، يجب ألا يكون لاعتبارات غير ملائمة، وبخاصة السياسية منها. بل يجب أن يكون الدافع هو المصلحة العامة والحاجة إلى تحقيق العدل.

من أصعب الأمور القانونية تقدير متى يمكن إقامة دعوى جزائية. وتقع هذه المسألة في صميم نظام العدالة. ومن الواضح أن اعتبارات الفشل أو الخسارة أو المصلحة السياسية المحتملة، أو اعتبارات العرق أو الأصل أو ديانة الشخص المشتبه فيه هي اعتبارات خارجة عن الموضوع تماماً.

ومع ذلك، فإن مسائل مهمة أخرى قد تؤثر في صنع القرار، يمكن حلها فقط من خلال ممارسة الرأي المستقل. ولكي تصبح ممارسة صنع القرار بطريقة عادلة وشفافة أمراً ممكناً، لا ينبغي أن يتلقى المدعي العام التوجيه من أي حزب سياسي أو أي جماعة من جماعات المصالح. ومنصب المدعي العام يمكن مساواته بمنصب قضائي عال،

بعض المؤشرات لتقويم المسؤول الرئيسي عن القضاء

- تطرح في هذا المجال الأسئلة التالية:
- هل أن المدعي العام بوصفه حارساً للمصلحة العامة أو ممثلاً للمجتمع أمر مفهوم من الحكومة، ومقبول من الجمهور؟
 - هل هناك وضوح لحدود العلاقة بين سلطة المدعي العام كونه مرتبطاً بتوجيهات الحكومة وبين الاستقلال الضروري الذي يجب أن يتمتع به كعضو من أعضاء القضاء؟
 - هل يملك المدعي العام صلاحيات إدارية واسعة غير مراقبة لا تخضع للطعن (مثل التوقيف الاحتياطي، وبأي شروط)، وهل له صلاحيات على النيابة العامة مطلقة في تحريك الدعوى العامة ووقفها؟ وهل تملك النيابة العامة الأخرى حرية التحرك أم لا؟ وهل تتقيد بتوجيهات المدعي العام الأول؟
 - هل هناك تنظيم قانوني واضح وصريح في صلاحيات النائب العام أم أن الأمر متروك لتقديره الشخصي؟
 - هل يملك النائب العام قبول أو رفض دعوى الجمهور دون رقابة من هيئات قضائية أخرى؟

الهوامش

١. نصيحة قدمها عمر بن الخطاب إلى أبي موسى الأشعري حين عين قاضياً للجزء الجنوبي من شبه الجزيرة العربية. واستشهد بها شريف بسبوني في: "الجرائم والعملية الجنائية"، مجلة القانون العربي، العدد ١٢ (١٩٩٧)، ص ٢٦٩ و ٢٤٧.
٢. على سبيل المثال، جرى التفكير في دور المدعي العام في دعم حكم القانون بواسطة البلدان الخمسين المستقلة الأعضاء في الكومنولث، حين اجتمع وزراء العدل فيها عام ١٩٩٣. وتوصل الاجتماع إلى أن وظيفة المدعي العام تؤدي دوراً محورياً من حيث تقديم النصح إلى الحكومة في شأن القوانين التي تحكمها ومن حيث قيام المدعي العام ببذل كل ما في وسعه أو في وسع الحكومة لضمان إبقاء الحكم ضمن حدود القانون وضمان التزام الحكومة والدوائر الرسمية المعايير الدولية لحقوق الإنسان، وتفحص وإمعان النظر في التشريعات الجديدة أو المقترحة. ومن أجل دعم دور المدعي العام أو المسؤول الرئيسي عن القضاء دعا المشاركون إلى توفير التدريب وغير ذلك من البرامج التي تضمن بأن توفر لجميع المسؤولين الحكوميين إدراكاً واضحاً لمسؤولياتهم في ضمان أن تكون حقوق المواطنين موضع احترام. والأمر المهم هنا هو أن هذه الدعوة كانت تشمل أعضاء الشرطة.

ديوان الرقابة

مقدمة

أداء الديوان وظائفه.

ديوان الرقابة أو المحاسبة هو أحد أعمدة النزاهة الأساسية في نظام النزاهة الوطني في أي بلد، فهو يجب أن يتمتع بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية، ويعرض تقاريره على السلطة التشريعية. والديوان الفعال يتصرف بوصفه الرقيب على النزاهة المالية وصدق المعلومات التي ترد في تقارير السلطة التنفيذية.

إن الهدف من وجود ديوان للرقابة المالية هو:

- ضمان امتثال السلطة التنفيذية لإرادة السلطة التشريعية. وفق الإجازة التي تمنحها للسلطة التنفيذية في التخصيصات المالية.

- تشجيع استخدام المال العام على النحو الأمثل وتحقيق أفضل النتائج بأقل التكاليف.

- منع الفساد من خلال إجراءات مالية

الأصل أن تمارس الرقابة المالية من قبل السلطة التشريعية التي أجازت للسلطة التنفيذية الجباية والإنفاق ضمن حدود رسمتها لها حتى تتأكد من حسن التنفيذ. إلا أن ممارسة هذه المهمة تتطلب اختصاصاً وتفرغاً لا يتوافران غالباً في السلطة التشريعية. وبما أن إناطة مهمة الرقابة المالية بالسلطة التنفيذية أمر غير وارد، لأنها هي أصلاً موضوع الرقابة، لذلك تقوم السلطة التشريعية في معظم البلدان بإناطة هذه المهمة بهيئات رقابية متخصصة¹.

فديوان الرقابة المالية، وأحياناً الإدارية، بوصفه مسؤولاً عن رقابة نفقات السلطة التنفيذية وإيراداتها، وبحكم وظيفته كمؤسسة تدقيق، يتمتع بمسؤولية مالية عالية تجاه المواطنين أولاً وتجاه أعضاء السلطة التشريعية (مجلس النواب) ثانياً. فمسألة تعيين رئيس الديوان وعزله ومدى استقلالته تؤدي دوراً مهماً في الحكم على

عن المخالفات وضبط المخالفين وتقديمهم إلى العدالة، إذ إن مساعدة الديوان للجهات الخاضعة لرقابته على إدارة شؤونها بأسلوب مؤسسي يستند إلى القوانين والإجراءات المنظمة لها تعد من المهمات الأساسية التي تساعد تلك الجهات على تطوير أدائها وسد الثغرات التي تستغل في

مصممة على نحو فعال لتقليل الفساد وزيادة احتمالات اكتشافه.

أولاً: اختصاصات الديوان

يعد دور الديوان في الرقابة على المال العام وحسن إدارته أوسع من مجرد الكشف

اختصاصات ديوان الرقابة المالية في البحرين بموجب المادة (5) من قانونه

أولاً: التحقق من أن الأجهزة الإدارية قد قامت بتحصيل الإيرادات المستحقة للدولة وتوريدها وإضافتها إلى الحسابات الخاصة بها.

ثانياً: التحقق من أن النفقات قد صرفت بصورة ملائمة وضمن حدود الاعتمادات المقررة لها في الميزانية وبما يتفق مع الأهداف التي خصصت من أجلها تلك الاعتمادات، ومن أن عملية الإنفاق في جميع مراحلها قد تمت طبقاً للقوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات المالية والحسابية.

ثالثاً: مراقبة تنفيذ المشروعات الإنشائية الواردة في الخطة، حيث يقوم الديوان من أجل ذلك بالتثبت من أن إنجاز تلك المشروعات قد تم ضمن حدود التكاليف والمدد المقررة لها وجاء محققاً للأهداف المحددة في الخطة مع بيان أسباب الانحراف والقصور.

رابعاً: مراقبة جميع حسابات التسوية، من أمانات وسلف وحسابات جارية، والتثبت من صحة العمليات الخاصة بها، ومن أن أرقامها مقيدة في الحسابات، وأنها صحيحة ومؤيدة بالمستندات المقررة قانوناً.

خامساً: مراقبة حسابات القروض الممنوحة من الدولة أو إحدى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، أو المعقودة لمصلحتها.

سادساً: فحص ومراجعة القرارات الصادرة في شؤون التوظيف، الخاصة بالتعيينات والترقيات ومنح العلاوات والبدلات والمرتبات الإضافية والتسويات وما في حكمها، فضلاً عن بدل السفر ومصاريف الانتقال.

سابعاً: فحص ومراجعة حسابات المعاشات والمكافآت وصرفيات التأمين والضمان الاجتماعي والإعانات، والتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح والقرارات المنظمة لها.

ثامناً: فحص الأوجه التي تستثمر فيها الأموال الواردة في ميزانية الدولة، وغيرها من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان مالم يتعارض ذلك مع القوانين المنظمة لأعمالها، ومراجعة حسابات هذه الاستثمارات ومدى ملاءمة العائد منها، وإبداء ما يعين له من ملاحظات في هذا الشأن.

تاسعاً: تفتيش جميع المستودعات والمخازن والعهد التابعة الخاضعة لرقابة الديوان.

عاشراً: الكشف عن حوادث الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية التي تقع في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، وتقصي بواعثها، والوقوف على الثغرات الموجودة في أنظمة العمل التي كانت سبباً في وقوعها أو أعانت على ارتكابها أو سهلت حدوثها، واقتراح وسائل علاجها.

حادي عشر: جرد النقود والطوابع والأوراق ذات القيمة للتحقق من مدى مطابقتها للقيود.

ثاني عشر: فحص ومراجعة الحساب الختامي عن السنة المالية المنقضية لكل من الدولة وغيرها من الشخصيات المعنوية العامة الخاضعة لرقابة الديوان بهدف إبداء رأي فني مستقل حول صحة هذه الحسابات والبيانات المالية المتعلقة بها والتحقق من أنه قد جرى في إعدادها التزام القواعد والأصول المحاسبية المعمول بها.

ثالث عشر: دراسة تقارير مدققي حسابات الشركات الخاضعة لرقابة الديوان والبيانات المالية وتقارير مجالس إدارتها، وللديوان الإطلاع على أية سجلات أو دفاتر أو مستندات أو أوراق تتعلق بأعمال هذه الشركات.

لرقابته بمقتضى القانون، ويقوم طريقة تدبير شؤونها، ويعاقب عند الاقتضاء على كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة.

ويبذل المجلس جهده لمساعدة البرلمان والحكومة في الميادين التي تدخل في نطاق اختصاصاته بمقتضى القانون. وهو يرفع إلى الملك بياناً عن جميع الأعمال التي يقوم بها.

ومن بين المستجدات التي جاء نص مدونة المحاكم المالية الصادر عام ٢٠٠٢ بها إحداث مجالس جهوية للحسابات وإخضاع كل الفاعلين في التدبير المالي والإداري للمراقبة، فضلاً عن التقرير العلني العام.

بناء على ما سبق يمارس المجلس الأعلى للحسابات الاختصاصات الآتية:

١- تدقيق الحسابات

يدقق المجلس حسابات مرافق الدولة، وحسابات المؤسسات العامة والمقاولات التي تملكها الدولة أو المؤسسات العامة كلياً أو بمشاركة الجماعات المحلية، إذا كان لدى هذه الأجهزة محاسب عام.

ويُلزم المحاسبون العامون مرافق الدولة تقديم حسابات هذه المصالح سنوياً إلى المجلس بحسب الطرائق المقررة في النصوص التنظيمية الجاري العمل بها.

كما يُلزم هؤلاء المحاسبون الأجهزة العامة الأخرى رفع بيان محاسبي سنوي إلى المجلس حول عمليات المداخيل والنفقات، وعمليات الصندوق أيضاً، التي يتولون تنفيذها وفق الطرائق المقررة في النصوص التنظيمية الجاري العمل بها.

ارتكاب المخالفات والتلاعب بالمال العام. وعلى الرغم من اختلاف التسميات المستخدمة بين بلد وآخر للإشارة إلى دواوين الرقابة، فإن هذه الدواوين تتشابه إلى حد ما من حيث الاختصاص.

يذهب أحد النماذج السائدة في البلدان العربية باتجاه منح صلاحيات قضائية لديوان الرقابة على غرار النموذج الفرنسي. فعلى سبيل مثال يتألف ديوان المحاسبة من قضاة ومراقبين ومدقي حسابات ويلحق به موظفون اداريون، ولديه نيابة عامة مستقلة. ويمثل المدعي العام الحكومي لدى الديوان، ويتولى الديوان صلاحياته القضائية بوصفه محكمة ادارية تتولى القضاء المالي.

ففي المغرب مثلاً تعهد المراقبة العليا على المال العام إلى المجلس الأعلى للحسابات الذي تم إحداثه بمقتضى قانون ١٢-٧٩ الصادر بتاريخ ١٤ أيلول/ سبتمبر ١٩٧٩. وبمقتضى الدستور المعدل عام ١٩٩٦ تم الارتقاء بهذا الجهاز إلى مؤسسة دستورية. وطبقاً لمقتضيات الفصلين ٩٦ و٩٧ من الدستور، يتولى المجلس الأعلى للحسابات ممارسة الرقابة على تنفيذ قوانين المالية.

يقصد بالجهاز الأعلى للرقابة، استناداً إلى المادة الثانية من النظام الأساسي للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة على الأموال العامة (أنتوساي)، "كل هيئة في الدولة - مهما كان اسمها أو شكلها أو تنظيمها - تقوم بمقتضى القانون بممارسة الرقابة العليا على الأموال العامة في هذه الدولة".

يتحقق المجلس من سلامة العمليات المتعلقة بمداخيل ونفقات الأجهزة الخاضعة

٢- التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية

يمارس المجلس مهمة قضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية تجاه أي مسؤول أو موظف أو عون في أحد الأجهزة الخاضعة لرقابة المجلس، كل في حدود الاختصاصات المخولة له، إذا ما ارتكب إحدى المخالفات المنصوص عليها في المواد ٥٤ و ٥٥ و ٥٦ من القانون المنظم له.

ويتأكد المجلس من أن الأنظمة والإجراءات المطبقة داخل الأجهزة الخاضعة لرقابته، تضمن التسيير الأمثل لمواردها واستخداماتها وحماية ممتلكاتها وتسجيل جميع العمليات المنجزة.

كما يمكن المجلس تقويم المشاريع العامة بهدف التأكد من مدى تحقيق الأهداف المحددة لكل مشروع انطلاقاً مما تم إنجازه ومن الوسائل المستعملة.

٣- مراقبة التسيير ومراقبة استعمال الأموال

يراقب المجلس تسيير الأجهزة المشار إليها في المادة ٧٦ من القانون المنظم له، من أجل تقديره من حيث الكيف، والإدلاء عند الاقتضاء باقتراحات حول الوسائل الكفيلة بتحسين طرائقه وزيادة فاعليته ومردوديته.

تشمل مراقبة المجلس جميع أوجه التسيير، ويقوم لهذا الغرض مدى تحقيق الأهداف المحددة والنتائج المحققة فضلاً عن تكاليف الوسائل المستعملة وشروط اقتنائها واستخدامها.

تشمل مراقبة المجلس كذلك مشروعية العمليات المنجزة وصدقها، وحقيقة الخدمات المقدمة والتوريدات المسلمة والأشغال المنجزة.

٤- المساعدة المقدمة إلى البرلمان والحكومة

في إطار المساعدة التي يقدمها المجلس إلى البرلمان بمقتضى الفصل ٩٧ من الدستور، فهو يمكنه أن يرد طلبات التوضيح المعروضة عليه من طرف رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين بمناسبة دراسة التقرير عن تنفيذ قانون المالية والتصريح العام بالمطابقة اللذين يعدهما المجلس طبقاً لمقتضيات الفصل ٤٧ من القانون التنظيمي لقانون المالية.

ثانياً: أنواع رقابة الديوان

يمارس الديوان نوعين من الرقابة، هما الرقابة النظامية ورقابة الأداء.

نص المادة (٣) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني

يقصد بالرقابة الإجراءات والأعمال الرقابية التي تستهدف:

- ١- ضمان سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العام في الأغراض التي خصص من أجلها.
- ٢- التفتيش الإداري لضمان كفاءة الأداء، وحسن استخدام السلطة والكشف عن الانحراف أينما وجد.
- ٣- مدى انسجام ومطابقة النشاط المالي والإداري للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات النافذة.
- ٤- ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء العام وتعزيز المصداقية والثقة بالسياسات المالية والإدارية والاقتصادية للدولة.

١- الرقابة النظامية

بالمبالغ المصروفة خلال فترة زمنية معينة وشهادة بأن هذه المبالغ قد تم صرفها في حدود الاعتمادات المقررة وضمن الأهداف التي خصصت الاعتمادات من أجلها.

ويرى البعض على الرغم من ذلك أن هذا الاستثناء لمثل هذه المصاريف قد يكون مجالاً خصباً للفساد المالي، وعليه فإن مبدأ الرقابة يجب أن يقوم على مبدأ عدم الاستثناء لأي بند من البنود!

أ - رقابة مالية على الحساب الختامي للدولة والجهات الخاضعة للرقابة بهدف إبداء رأي مهني مستقل على تلك الحسابات.

ب - رقابة الالتزام، وهي إلى التحقق من التزام الجهات الخاضعة للرقابة بالقوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات المتعلقة بأنشطتها.

٢- رقابة الأداء

تهدف رقابة الأداء إلى التأكد من مدى تحقيق الأهداف الموضوعية والموافق عليها، التي رُصدت لها ميزانية من الأموال العامة الخاضعة للرقابة، ومن الموارد المتاحة لتحقيق تلك الأهداف جرى استغلالها بطريقة مثلى لتحقيق أكبر قدر ممكن من الفائدة، وإلى بحث أسباب عدم تحقيق الأهداف أو عدم استغلال الموارد المتاحة بطريقة مثلى، وتقديم الاقتراحات اللازمة في هذا الشأن.

استثنى بعض البلدان من الديوان بند المصروفات السرية المتعلقة بالأمن القومي لوزارة الدفاع

ووزارة الداخلية. وعلى الرغم من هذا الاستثناء فإن سلطة الديوان ليست مرفوعة كلياً عن مراقبة النفقات السرية، إذ ألزم الوزير المختص أن يرفع لرئيس الديوان إقراراً موقفاً

مبادرة رئيس ديوان الرقابة السعودي

في إطار كشف الفساد المالي ومكافحته اعتمد رئيس ديوان المراقبة العامة في العربية السعودية خطة خمسية قُسمت إلى عدة أقسام، منطلقاً من اختصاصات الديوان المحددة بالرقابة اللاحقة على جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها، ومراقبة جميع أموال الدولة المنقولة والثابتة، فضلاً عن مراقبة حسن استعمال هذه الأموال والمحافظة عليها. كما اشتملت الاستراتيجية على أربع قيم جوهرية هي التعاون والأمانة والكفاءة المهنية والحياد، إلى جانب ثلاثة أهداف إستراتيجية رئيسية منها تزويد الحكومة ومجلسي الشورى والوزراء التقارير والملاحظات حول أداء المؤسسات الحكومية ومساعدة هذه المؤسسات على تطوير أجهزتها المالية والإدارية لمواجهة الفساد المالي والإداري.

ثالثاً: عملية التعيين^٢

يعد منصب رئيس المجلس من الأهمية بمكان بحيث يتطلب نصاً دستورياً حول إجراءات التعيين والعزل والجهات المشاركة في التعيين والعزل، لحماية شاغل المنصب ومنحه الاستقلالية وإبعاد تحكم الحزب الحاكم وأهواء السياسيين في عملية التعيين واتقاء لممارسة الضغوط عليه في أثناء تأدية عمله أو عمل موظفيه.

والنظرة هنا متماثلة ما بين رئيس الرقابة، وبين وسيط الدولة، اللذين يعدان أداة مناسبة للحفاظ

على الإدارة المالية والمساءلة. لذلك تعد عملية الاختيار والعزل أمراً مهماً ومثيراً للقلق. فإذا ما كان هذا الرئيس خاضعاً كلياً لقرار السلطة التنفيذية، قد يبدو للناس

موظفًا حكومياً وليس مدققاً رسمياً خارجياً مؤهلاً.

الموازنة (الحسابات العامة) في المجلس التشريعي ومن وزير المالية.

ولكي يقوم ديوان الرقابة بمهامه الرقابية

على أكمل وجه وعلى نحو

مستقل لا بد من منحه

استقلالاً مالياً وإدارياً، الأمر

الذي يمنحه القدرة على

رصد المخصصات الكافية

لتزويد موظفيه، من

مستشاريين وخبراء

ومدققين، المؤهلات

والخبرات العملية، فطبيعة

المهام التي يمارسها

رئيس الديوان وموظفوه

على درجة كبيرة من

الحساسية، الأمر الذي يوجب

الدقة في اختيار الموظفين

من حيث الكفاءة والمسؤولية والنزاهة، فهناك

حاجة إلى وجود موظفين على قدر كافٍ من

التأهيل المهني والخبرة العملية للقيام بتلك

المهام. لذلك لا بد من وجود نظام متكامل

لشؤون الموظفين قادر على استقطاب المدققين

المهرة والمؤهلين تأهيلاً مهنيًا عاليًا.

تعيين رئيس ديوان المحاسبة الأردني

تمنح المادة (٥) من قانون ديوان المحاسبة لسنة ١٩٥٢ الملك، بناءً على تنسيب مجلس الوزراء، صلاحية تعيين رئيس الديوان، وفي الوقت نفسه لم تجز عزله أو نقله أو إحالته على التقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليه، إلا بموافقة مجلس النواب. باستثناء حالة واحدة هي غياب مجلس النواب. حينها يستطيع الملك، بناءً على تنسيب مجلس الوزراء، عزله أو إقالته.

وعملية تعيين رؤساء هيئات الرقابة في

الوطن العربي وعزلهم

مختلفة ما بين تعيين

الرئيس أو الملك منفرداً

وبين مشاركة مجلس

الوزراء في التنسيب،

وبعضها منح المجلس

التشريعي حق المصادقة

على التعيين والعزل، ومنها

من منح المجلس التشريعي

فقط حق العزل طبعاً

بأغلبية خاصة غالباً ما

تكون ثلثي أعضاء المجلس

التشريعي. وعلى الرغم من

عدم وجود طريقة واحدة

مثلى لتعيين وعزل رؤساء هيئات الرقابة،

فإن الأهم أن يحظى رئيس ديوان الرقابة

بمصادقة المجلس التشريعي عند التعيين وألا

يتم عزله إلا من قبل المجلس التشريعي

بأغلبية خاصة عالية.

رابعاً: ميزانية الديوان

من غير الطبيعي أن تجري سيطرة مطلقة

للسلطة التنفيذية على موازنة ديوان الرقابة

وموظفيه، فإن كان قرار توفير موارد كافية

لليديوان بيد السلطة التنفيذية ربما تعمد هذه

السلطة إلى الاقتصاد والتوفير أو الى محاربة

الديوان من خلال عدم توفير تلك الموارد

للقيام بمهامه الوظيفية. والنهج الأفضل أن

يتم توفير المخصصات المالية من خلال

المجلس التشريعي بوصفه مرجعية الديوان، أو

من خلال لجنة مشتركة تتكون من رئيس لجنة

خامساً: فاعلية ديوان الرقابة

ينبغي أن يقيم الديوان علائق وثيقة

بالمسؤولين عن تنفيذ القانون في المؤسسات

الحكومية لضمان تقاسم المهارات والخبرات

في اكتشاف الفساد. وهنا لا بد من الخروج عن

مفهوم الفصل التقليدي بين الوظائف

الحكومية باتجاه تطوير العلائق المؤسسية

بين الديوان والدوائر الحكومية وموظفيها.

كما ينبغي منح موظفي الديوان

صلاحيات كافية للتحقيق في المخالفات

ديوان الرقابة: فهل يمكن نشر القضايا التي يحقق فيها الديوان أو التقارير التي يعدها؟ وهل سيقوم ديوان الرقابة بالكشف عن تفاصيل قضايا الفساد التي جرى التحقق منها؟

لا شك في أن قضايا الفساد المالي هي من أسوأ القضايا في المجتمع، فكيف يمكن ديوان الرقابة الإفصاح والتقرير في هذه القضايا على الرغم من تبعيته للسلطة التنفيذية؟ كما يتحتم على الديوان الإفصاح عن الأداء المالي للهيئات الحكومية في وسائل الإعلام حتى يعلم المجتمع طبيعة أداء هذه المؤسسات، الأمر الذي قد يقلل من المجالات الخصبة للفساد المالي.

ميزانية ديوان الرقابة البحريني

يوضح المثال التالي عدم استقلالية الديوان عن السلطة التنفيذية، إذ إنه يحق لوزير المالية إدراج اعتمادات العام السابق إذا كانت نسبة النمو في الميزانية أكثر من ١٠ في المئة. للديوان ميزانية تدرج ضمن الموازنة العامة للدولة ويتولى وزير المالية مناقشتها مع رئيس الديوان، وإذا تضمن مشروع الميزانية زيادة على مجموع اعتمادات العام الماضي بنسبة تزيد على ١٠ في المئة يجوز لوزير المالية الاكتفاء بإدراج اعتمادات العام السابق وعرض أمر الزيادة على رئيس مجلس الوزراء لبيته في ضوء ما يبيده الوزير ورئيس الديوان من ملاحظات.

وضمن استقلالهم عن سيطرة السياسيين، إضافة إلى توفير الدعم السياسي (الإرادة السياسية) الذي يمكن أن يوفر للديوان وموظفيه رادعاً ضد الفساد.

كما ينبغي أن يجري تنفيذ فعال للإجراءات المالية السليمة في ضوء متابعة تقارير الديوان السنوية والتقارير الخاصة. على سبيل المثال، لا فائدة مرجوة من إيداع إقرار للذمة المالية لكبار الموظفين وللسياسيين ذوي المناصب العليا، إذا لم يتم شخص ما في مكان ما بتحليل المعلومات والتأكد من دقتها وصحتها. هذا لا يعني أنه يجب فحص كل إقرار، بل يجب أن يدرك كل شخص بإمكان حدوث ذلك، وبخطورة تقديم معلومات

غير صحيحة. وهذا ينطبق على جميع المؤسسات الخاضعة لرقابة الديوان، إذ لا يمكن فحص جميع الإجراءات التي يقوم بها كل موظف بل يجب أن يدرك الموظفون الخاضعون لرقابة الديوان أنهم معرضون لمراجعة عملهم في أي لحظة من قبل الديوان. قد يتساءل البعض عن الشفافية في تقارير

فالعلاقة بين الديوان والمواطنين ربما يمكن وصفها بعلاقة الوكالة، فيؤدي الديوان دور الوكيل والمواطنون دور المتلقي، المستهلك، المستفيد. فالمواطنون يتوقعون من الديوان أن يحمي مصالحهم ويفصح لهم عن قضايا الفساد المالي، كما يمكن الديوان فتح مكتب لاستقبال شكاوى المواطنين.

قام ديوان المحاسبة في الأردن بالإجراءات التالية من أجل مواكبة المستوى الذي وصلت أجهزة الرقابة المالية والمحاسبية إليه في البلدان المتقدمة:

- ١- الدعوة إلى تعديل قانونه على نحو يلائم طموحاته. ومن أهم التعديلات التي تسعى إدارة الديوان لها:
 - أ- توسيع نطاق رقابة الديوان بحيث تشمل رقابة وصيانة المال العام أينما وجد.
 - ب- تطوير الرقابة التي يمارسها الديوان بحيث تتناول رقابة الكفاءة والاقتصاد والفاعلية لضمان حسن إدارة واستخدام المال العام.
 - ج- تعزيز استقلال الديوان في ما يتعلق بإعداد موازنته وتعيين الكفاءات التي يحتاج إليها لتسيير أعماله.



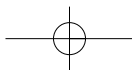
- ٢- التدريب المستمر، وتبني أساليب الرقابة الحديثة باستخدام الأساليب العلمية والفنية التي تتناسب مع كل مرحلة من مراحل التطور والتقدم.
- ٣- وضع خطة مكثفة لإعادة تأهيل المدققين من الحاصلين على مؤهل علمي أقل من الجامعي تدعياً للكفاءة والارتقاء بمستوى الأداء.
- ٤- القيام بالمراقبات الميدانية التابعة له بممارسة التدقيق المالي وتدقيق الأداء معاً للوصول إلى مفهوم الرقابة الشاملة (Comprehensive Audit).
- ٥- إنشاء وحدات رقابة داخلية في الأجهزة الحكومية لتتحمل عنه مسؤوليات التدقيق المسبق على أعمال تلك الدوائر.
- ٦- إعداد معايير رقابة شاملة تنظم العمل الرقابي في الديوان.
- ٧- بناء نظم للحوافز المالية والمعنوية لموظفي الديوان لإثراء العمل الرقابي وتحسين مستوى الأداء العام.

مؤشرات لتقويم ديوان الرقابة بوصفه عموداً من أعمدة النزاهة

- ١- هل هناك شعور بالأمن الوظيفي بالنسبة إلى شاغل منصب رئيس ديوان الرقابة (هل هذا المركز محمي دستورياً، أو هل هناك ضمانات ضد التدخلات السياسية)؟
- ٢- هل هذا المنصب هو وظيفة غير سياسية؟
- ٣- هل يحصل شاغل هذا المنصب على مكافأة مناسبة؟
- ٤- هل الديوان مزود الكادر المناسب من الموظفين؟
- ٥- هل التقارير المقدمة إلى المجلس التشريعي حديثة؟
- ٦- هل يتم الإعلان عن التقارير فوراً؟
- ٧- هل يجري متابعة التقارير بانتظام بواسطة لجنة الموازنة والشؤون المالية (الحسابات العامة) أو أي هيئة أخرى مشابهة؟
- ٨- هل يتم اتخاذ إجراء في شأن التقارير؟
- ٩- هل هناك أحكام تقضي بإجراء تدقيق سنوي للحسابات المالية لمؤسسات الدولة، وتلك المناظرة لها، بواسطة مدققي حسابات مستقلين وتقضي بإعلان النتائج؟ وهل ديوان الرقابة مسؤول عن إجراء عمليات التدقيق هذه؟
- ١٠- هل هناك نظام لاقتفاء أثر الأصول لكي يصبح ممكناً القيام بتقويم دوري للأصول لضمان أن الأصول التي تشتريها الدولة تظل تحت سيطرتها إلى أن يتم التصرف بها كما ينبغي؟
- ١١- هل يفي الديوان بالمعايير المناسبة للمحاسبة والتدقيق؟
- ١٢- هل يتسلم الديوان فعلاً الأموال التي خصصت له في الموازنة بواسطة وزير المالية أو المجلس التشريعي؟

الهوامش

١. تختلف أسماء الأجهزة المتخصصة بالرقابة المالية بين بلد وآخر، فمن البلدان من أطلق عليها ديوان المحاسبة أو ديوان المحاسبات، ومنها من أطلق عليها ديوان الرقابة المالية، أو هيئة الرقابة العامة في فلسطين، والجهاز المركزي للمحاسبات في مصر، وفي الأردن ولبنان والإمارات العربية المتحدة وقطر يسمى ديوان المحاسبة، ويدعى في البحرين ديوان الرقابة المالية، وفي العربية السعودية ديوان المراقبة العامة، أما في اليمن فيسمى الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة. وعلى الرغم من اختلاف تسميات هذه الهيئات فهي تتفق في طبيعة مهمتها، وهي الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة غير الحكومية، لتضع استنتاجاتها في آخر المطاف بين أيدي السلطة التشريعية.
٢. لا يجري عزل رئيس الديوان إلا بموافقة مجلس النواب. ولنا في ذلك مثل ديوان المحاسبة في الإمارات العربية المتحدة حيث لا يتم عزل رئيس الديوان إلا بموافقة ثلثي أعضاء المجلس الوطني الاتحادي.



مؤسسة الوسيط ودورها في محاربة الفساد*

ثم تجاهر الناس بالظلم والتغالب [...] فاحتاجوا في ردع المتغلبين وإنصاف المظلومين إلى نظر المظالم الذي يمتزج به قوة السلطنة ونصف القضاء.

الماوردي

ديوان المظالم، ويستلهم قواعده حالياً من المؤسسة الأوروبية التي تحمل الاسم نفسه والتي تجد بدورها أصلها في مؤسسة الوسيط التي ظهرت أول مرة في اسكندنافيا.

وفي الوقت الحالي، اختار عدد من البلدان العربية سلوك النهج الغربي بإحداث مؤسسة الوسيط، التي تحمل أسماء مختلفة بحسب البلدان: وسيط الجمهورية في الجزائر، والوسيط في موريتانيا، والموفق الإداري في تونس، وديوان المظالم في المغرب. وهذا الأخير لم يأخذ من ديوان المظالم القديم إلا الاسم، في حين أن اختصاصاته كاختصاصات الوسيط في أوروبا تقريباً. أما ديوان المظالم في العربية السعودية فهو يمارس اختصاصات قضائية إلى جانب مهمة تلقي الشكاوى الموجهة ضد الموظفين، كيفما كان نوعهم، والتحقق فيها^٣. ويختلف دور الوساطة الذي تقوم مؤسسة الوسيط به عن الوساطة أو التحكيم

حين يواجه المواطن سوء سير الأجهزة الحكومية ويشعر أنه قد تعرض للظلم من طرفها، فهو عادة ما يلجأ إلى تقديم الشكاوى إلى الإدارة، أو يلجأ إلى القضاء للحصول على حقوقه. إلا أن الاستجابة إلى الشكاوى ربما لا تقع، لأن الإدارة تكون خصماً وحكماً. كما أن اللجوء إلى القضاء ربما لا يكفي لحل المشكل، إما لأن القوانين والإجراءات المطبقة لا تسمح بذلك في بعض الحالات، وإما لبطء الجهاز القضائي وعدم فاعليته لأن أحكامه لا تطبق، وإما لكونه غير مؤهل ومتسم بالفساد. لذلك يجري التفكير في إيجاد جهاز مستقل مختلف عن بعض المؤسسات المعروفة كمكاتب الشكاوى أو المحاكم، يلجأ المواطنون إليه لإنصافهم ورفع الظلم عنهم، وهو ما يظهر من خلال التطور التاريخي للدولة العربية الإسلامية^١. وبصفة عامة يحمل هذا الجهاز في بعض البلدان العربية اسم الأمبدسمان (Ombudsman)، أو الموفق الإداري، أو

التي يقوم الجهاز القضائي بها بما لها من إجراءات معقدة بطبيعتها وبما يحكمها من قوانين عامة لا تراعي بالضرورة جميع الحالات التي يمكن أن تظهر من خلال الممارسة، غير أنها تقوم بمهامها في حدود ما يقتضيه احترام اختصاصات السلطات العامة الأخرى. وينص بعض التشريعات على أن جوهر مهمات مؤسسة الوسيط هو تنمية التواصل بين كل المواطنين أفراداً أو جماعات وبين الإدارات أو أي هيئة أخرى تمارس صلاحيات السلطة العامة.

تؤدي مؤسسة الوسيط على مستوى الممارسة اليومية، مهما كانت الصلاحيات المحددة لها، دوراً أساسياً في حماية الحريات الأساسية للمواطنين. وفي حالات متعددة يكون الدفاع عن المستفيدين من المرافق العامة في مواجهة الإدارة دفاعاً عن حقوق المواطن في مواجهة الدولة، وهذا ما يفسر أن مؤسسة الوسيط مرتبطة بالديمقراطية، فهي المكمل الضروري لها في البلدان التي تريد إرساءها أو استكمالها، حين تحصل الرغبة لدى الحكام في إنعاش الديمقراطية على أساس مؤسسي يربط التواصل مع المواطنين وتنميته.

بين الأشخاص في معاملاتهم المدنية والتجارية. فالوساطة هنا تقع بين الأفراد أو الجماعات من جهة وبين السلطات الإدارية والأجهزة الحكومية من جهة ثانية.

أولاً: ما هي مؤسسة الوسيط

مؤسسة الوسيط هي سلطة مستقلة مكلفة رفع الحيف الذي يحدث بفعل أوضاع تتنافى مع متطلبات سيادة القانون والإنصاف وتضر بمصالح المتعاملين مع الأجهزة الإدارية والمرافق العامة.

وإذا كان الاستقلال هو المعيار الأساسي الذي يميز هذه المؤسسة عن غيرها من المؤسسات التي تتلقى شكاوى، فإن لهذا الاستقلال معاني محددة: أن تكون مؤسسة الوسيط مستقلة عن الجهاز التنفيذي وألا تخضع لأية سلطة رئاسية. بمعنى آخر يجب أن تكون هذه المؤسسة خارج إطار الجهاز الإداري المكلفة مراقبته، وألا تدرج في التراتبية الإدارية التقليدية، وهو ما قد يوفر ضماناً أساسية لقيام هذه المؤسسة بدورها في محاربة الظلم والفساد الإداري.

وتعد مؤسسة الوسيط مكملة للمهام

ظهرت مؤسسة من هذا النوع في الدولة العربية الإسلامية منذ عدة قرون على هيئة ولاية المظالم، كنظام مكمل للقضاء، يتولى صاحبها إحقاق الحق في الحالات التي لا يستطيع القاضي فعل ذلك فيها لسبب من الأسباب. وقد باشر الخلفاء هذه الوظيفة بأنفسهم إلى حدود العصر العباسي، حين كانت تفوض إلى بعض القضاة أو الشخصيات الأخرى. ينظر والي المظالم في كل حالة لإزالة الحيف ورفع الظلم، سواء أكان النزاع بين الأفراد أنفسهم أم كان بينهم وبين السلطات العامة. وتطبق في هذه المؤسسة مبادئ الإنصاف والمصلحة العامة، وبذلك تشبه وظيفته وظيفته مؤسسة الوسيط بالمعنى الحديث الذي لا يعتمد على القانون أساساً الذي يبقى تطبيقه من اختصاص الجهاز القضائي.

وقد اشتغلت هذه المؤسسة إلى أن تلاشت مع الوقت، ثم عادت لتظهر في بعض البلدان، كالمغرب، على هيئة وزارة للشكاوى على حدود القرن التاسع عشر، ثم مكتب الأبحاث والإرشاد المحدث بقرار ملكي في 14 نيسان/ أبريل 1957، مباشرة بعد الاستقلال، وهو مكتب يدخل في سياق التقليد الإسلامي الذي يقضي بمعالجة شكاوى المواطنين من أعلى سلطة في البلاد.

ثانياً: مهمات مؤسسة الوسيط

تقوم مؤسسة الوسيط بصفة عامة بما يلي:

- تفحص شكاوى وتظلمات المواطنين الذين يعدون أنفسهم ضحايا أي قرار أو عمل يتنافى مع مبادئ سيادة القانون والإنصاف، أي القرارات والأعمال المخالفة للقوانين والأنظمة، أو للإجراءات المعمول بها، أو الأعمال ذات الطابع التعسفي أو غير العادلة والتمييزية أو أي رفض لأداء خدمة بسبب الفساد أو الرشوة أو المحسوبية والمحاباة، والرفض المتعمد للقيام بواجب معين من طرف الموظفين، كالاتناع عن تنفيذ حكم قضائي نهائي.

- تراقب وتفحص سوء سير الإدارة وعدم فاعليتها، وتنبه إلى تصحيح الاختلالات والنقائص التي تعتري سير المرافق العامة التابعة لها.

تمنح مؤسسة الوسيط إمكانية إضافية ومتميزة لتلقي الشكاوى والتظلمات بوصفها مؤسسة مستقلة ومتخصصة في هذا الميدان. وقد يسفر الدور الذي تؤديه مؤسسة الوسيط عن رفع الحيف وإصلاح وضع مختل وفض النزاعات في بعض الحالات الخاصة، الأمر الذي يؤدي إلى إعادة الثقة للمواطنين في نزاهة المؤسسات وفعاليتها.

لذلك يؤكد بعض التشريعات العربية أن الوظيفة العامة لمؤسسة الوسيط هي تنمية التواصل بين المواطن والإدارة وحث هذه الأخيرة على التزام ضوابط سيادة القانون والإنصاف.

بصفة عامة تنص التشريعات المتعلقة

بمؤسسة الوسيط على تعيين شخص واحد على المستوى الوطني يعهد إليه القيام بالمهمات المذكورة، بهدف إبراز دوره كمؤسسة مركزية في مواجهة البيروقراطية وسوء سير الإدارة ومن أجل الدفاع عن حقوق المواطنين. إلا أن بعض البلدان يسمح لمؤسسة الوسيط بتعيين مندوبين لها في القطاعات الوزارية، ويمكنها أيضاً تعيين مندوبين جهويين وهي تحرص على أن يؤديوا مهماتهم بكامل الاستقلالية والتجرد. كما تذهب هذه البلدان إلى حدود تعيين مندوبين مكلفين نظراً إلى ما قد يتعرض له بعض الفئات المعينة من المواطنين من صعوبات، وبخاصة في علاقتهم بالإدارة.

يحدث منصب مؤسسة الوسيط بقانون يصدر عن رئاسة الدولة ويلحق بها، الأمر الذي يعطيه مكانة خاصة ويجعله يفلت من الضغوط التي قد تمارسها السلطة التنفيذية عليه؛ ويمنحه بعض التشريعات سلطات واسعة للبحث وإصدار التوصيات وحتى الأوامر، أو ما يسمى سلطة الإيعاز، كما في القانون الموريتاني. وتقوم هذه المؤسسة بالتحريات اللازمة للتأكد من حقيقة الأفعال التي بلغت علمها والوقوف على خطورة الحيف الذي تعرضت له حقوق صاحب التظلم، وكذلك التكييف الذي يقتضيه، كما تستفسر السلطات المعنية حول الأفعال موضوع التظلم، وتقوم بالمساعي التوفيقية لفض النزاع، وتوجه اقتراحاتها وتوصياتها وملاحظاتاتها إلى الإدارات والمؤسسات المعنية وتحدد لها أجلاً للقيام بالمبادرات والإجراءات اللازمة لتسوية ما أحيل إليها من قضايا ولإعلامها بالنتائج التي توصلت إليها. ويجوز لمؤسسة الوسيط بوجه خاص الحصول على الوثائق المتعلقة

التعبير أو تنعدم فيها قوانين متطورة لمحاربة الرشوة والفساد الإداري.

ثالثاً: معايير مؤسسة الوسيط في تقويم العمل الحكومي

حين تتلقى مؤسسة الوسيط الشكوى، ما هي المعايير التي تعتمدها للقول إن قراراً أو عملاً ما يمثل حيفاً أو ظلماً أو تعدياً على الحقوق الفردية والجماعية، ومن ثم تتدخل بسلطاتها وصلاحياتها لتقويم الوضع؟

مبدئياً، تفحص مؤسسة الوسيط التصرفات الإدارية من حيث مطابقتها للقوانين والتنظيمات الجاري العمل بها، أو المبادئ العامة للقانون المكتوبة وغير المكتوبة، إلا أنها قد تتجاوز هذا المستوى (الذي هو من اختصاص القضاء عادة) إلى اعتماد عناصر أخرى بعيدة من المعطيات القانونية الصارمة، كمبدأ الإنصاف والقواعد العامة التي يجب أن تحكم سير المرافق العامة.

– من الناحية القانونية، تفحص مؤسسة الوسيط أولاً وقبل أي شيء، مدى مطابقة العمل الإداري للقانون المطبق بمعناه الواسع (تشريعات ولوائح) ما دام القانون هو الذي يحدد مبدئياً حقوق الأفراد والتزامات الإدارة تجاههم. وهي ترجع في ذلك إلى الحقوق والحريات الأساسية المقررة

بالتظلم موضوع التحقيق (ما عدا تلك المحسوبة في عداد أسرار الدولة)، وهو ما لا يمكن المواطن العادي القيام به ولا سيما في حال عدم وجود قانون يسمح للمواطن بالاطلاع على الوثائق الإدارية.

وبصفة أعم، تقدم مؤسسة الوسيط أيضاً اقتراحات في شأن التدابير الكفيلة بتحسين فاعلية الإدارات التي تصدر في شأنها شكاوى وبتصحيح الاختلالات والنقائص التي قد تعترى سير المرافق التابعة لها وإصلاح النصوص القانونية التي تنظمها.

إن الشعور بأهمية وظيفة مؤسسة الوسيط وارتباطها بتركيز دولة القانون جعل بعض البلدان العربية على اختلاف أنظمتها السياسية يلجأ إلى إحداث هذه المؤسسة تحت أسماء مختلفة في السنوات الأخيرة وفي تواريخ متقاربة.

يبدو من خلال عمومية الصلاحيات الممنوحة لمؤسسة الوسيط، وإن اختلفت أسماؤها، أنها مكلفة النظر في سوء سير الإدارة ومن ثم ليس هناك ما يمنع أن تعالج حالات الفساد الإداري التي قد يكشف عنها التحقيق الذي تبشره⁹.

وتبرز أهمية دور مؤسسة الوسيط في محاربة الفساد بصفة خاصة في بلدان حديثة العهد أو تصعب فيها ممارسة حرية

أحدثت تونس مؤسسة الوسيط تحت اسم "مصالح الموفق الإداري" بمقتضى قانون ٣ أيار/ مايو ١٩٩٣ على هيئة مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي يديرها الموفق الإداري؛ وهي أحدثت تحت اسم الوسيط في موريتانيا بقانون ٧ تموز/ يوليو ١٩٩٣، وفي الجزائر بمقتضى مرسوم رئاسي بتاريخ ٢٣ آذار/ مارس ١٩٩٦، وفي المغرب بظهير ملكي (بمنزلة قانون) بتاريخ ٩ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠١، وهو يربط إحداث مؤسسة ديوان المظالم بحماية الحقوق والحريات؛ أما إحداثه في العربية السعودية فيرجع إلى سنة ١٩٥٥ تحت اسم ديوان المظالم.

الأوضاع التي تشملها نصوص قانونية أو حتى تلك التي تدخل في السلطة التقديرية للإدارة.

- وعلى مستوى المرافق العامة ففي إمكان مؤسسة الوسيط البحث والحرص على تطبيق المبادئ العامة التي تحكم سير هذه المرافق، مثل:

مبدأ استمرارية المرفق العام في أداء الخدمة الذي يقضي بأن تؤدي الإدارة الخدمة من دون انقطاع وألا تمتنع عن أدائها من دون أسباب وجيهة.

مبدأ المساواة في التعامل مع المستفيدين الذي يمنع التمييز بين المستفيدين من المرفق إلا إذا كان مؤسسا على معايير موضوعية.

مبدأ الحياد الذي يمنع التحيز لفئة من المواطنين دون أخرى.

مبدأ التكيف الذي يقضي بضرورة تكيف المرفق العام مع المتطلبات الجديدة التي يفرضها أداء خدمة جيدة باستعمال وسائل ملائمة.

أضف إلى ذلك ما يفرضه التعامل الجيد من تواصل مع المواطن وإخباره بكل ما يعنيه وعدم خلق أوضاع مفاجئة مخالفة للممارسات التي اعتادها المواطنون وضرورة الحفاظ على الحقوق المكتسبة، وعدم التأخر في أداء الخدمة من دون مبرر مقبول واحترام المستفيدين من المرفق العام وحسن سير السلوك الإداري.

رابعاً: كيف تقرر مؤسسة الوسيط في الحالات التي تحقق فيها ؟

إن مجرد وجود مؤسسة الوسيط قد يدفع

دستورياً، وإلى كل فروع القانون الوضعي ذات الصلة بالموضوع، كالقوانين المتعلقة بالإجراءات أو بتعليق القرارات أو القوانين الموضوعية التي تحدد حقوقاً وواجبات وتضع جزاء في حال مخالفتها.

إضافة إلى ذلك، ومن ناحية المبادئ العامة للقانون المقررة فقهاً وقضاءً، تطبق مؤسسة الوسيط على العمل الإداري مبادئ مستخلصة غالباً من الدستور أو من الروح العامة للتشريع، كمبدأ المساواة أمام القانون، والمساواة في تقلد الوظائف العامة، وحرية التنقل أو التجول، وحرية التعبير.

- أما بالنسبة إلى الإنصاف كمعيار للحكم على العمل الإداري، تشترك التشريعات المتعلقة بمؤسسة الوسيط في تركيزها على معيار الإنصاف كوسيلة للحكم على التصرف الإداري المتظلم في شأنه.

إن تطبيق مفهوم الإنصاف مسألة إيجابية، لأن التطبيق الحرفي للنصوص القانونية، سواء من طرف الإدارة أم من طرف القضاء، قد تنتج منه أوضاع غير منصفة تترتب عن ثغرات موجودة في القانون أو عن إغفال المواطن أو عن عدم انتباهه لبعض القواعد والإجراءات الشكلية أو المتعلقة بالآجال لتقديم طلب معين أو للطعن في حكم قضائي، الأمر الذي يؤدي إلى ضياع حقوقه، على الرغم من أن هذه الحقوق موجودة وقائمة ويمكن الاعتراف بها لو قدم الطلب أو الطعن داخل الأجل القانوني⁶.

لذلك تتدخل مؤسسة الوسيط لمعالجة الاختلالات الناتجة والمرتبطة بجميع

مكلفة مراقبتهم، فإن التشريعات المتعلقة بها لا تمنحها عادة سلطة إصدار الأوامر للمصالح الإدارية والموظفين، وإنما تؤكد أنها تقوم أساساً بتنمية التواصل بين المواطنين والإدارات الحكومية، وتحثها على التزام ضوابط القانون والإنصاف، وتقوم بمساعي الوساطة - وبخاصة التوفيقية - لحل النزاع وتوجه فقط اقتراحات وتوصيات وملاحظات إلى الإدارات المعنية، كل ذلك لخلق جو من الثقة والاطمئنان من طرف الأجهزة التي هي مكلفة مراقبتها، إذ لا تبدو في كل هذه الحالات بمنزلة سلطة عليا أو أنها تمارس نوعاً من السلطة الرئاسية عليها. وتمنح أغلب التشريعات لمؤسسة الوسيط إمكانية الحصول على المعلومات والإطلاع على الوثائق الإدارية لبت التظلم.

لذلك فإن لمؤسسة الوسيط دوراً أساسياً في هذا الإطار، ولا سيما بدعم الحق في الإطلاع على المعلومات والوثائق لدى الإدارة من جهة، وتحسين نوعية خدمات المرافق العامة من جهة أخرى.

١- الإطلاع على المعلومات والوثائق

يسمح الإطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية بمعرفة الحقيقة التي يركز عليها قرار الإدارة أو عملها، لذلك فإن مؤسسة الوسيط، بتمتعها بالصلاحية القانونية للحصول على المعلومات والإطلاع على الوثائق المرتبطة بالتظلم أو الشكوى فهي توجد في وضع جيد لمعرفة الحقائق التي يرفض الموظفون الإدلاء بها للمعنيين بالأمر.

تمارس مؤسسة الوسيط هذه الوظيفة بمقتضى التشريع الخاص بها، ودونما حاجة

الكثير من المواطنين إلى تفضيل اللجوء إليها مباشرة ولا سيما إذا كان الوصول إليها يسيراً وغير معقد. إلا أنها لتجنب تقديم شكاوى في شأن قضايا لا يمكنها معالجتها لرجوعها إلى اختصاص هيئات أخرى أو شكاوى من دون موضوع حقيقي، تفرض التشريعات المتعلقة بها بعض الشروط لقبول الشكوى ومباشرة التحقيق فيها؛ وهي بصفة أساسية كما يلي:

- أن تتعلق الشكوى بمجال اختصاص مؤسسة الوسيط.

- أن يوضح المتظلم في الشكوى ما قام به من مساع لاسترجاع حقوقه لدى السلطة التي يتظلم منها، إذ يجب أن تكون مؤسسة الوسيط آخر سلطة يلجأ إليها.

- أن يدعم المتظلم شكواه بالحجج والوثائق المبررة لها حتى تتبين جد التظلم.

خامساً: دور مؤسسة الوسيط في محاربة الفساد والرشوة

تختص مؤسسة الوسيط بالنظر في النزاعات الناشئة عن الحيف أو الظلم الذي يتعرض المواطن له بسبب سوء سير الإدارة. وعموماً ينتج سوء سير الإدارة من أوجه متعددة للفساد الذي يميزها ويميز الموظفين العاملين بها.

لذا، ونظراً إلى عموم اختصاص مؤسسة الوسيط الذي يشمل النظر في علاقة الإدارة بالمواطن دون تحديد، فهي يتعين عليها مواجهة الفساد متى كان سبباً في السير السيئ للمرافق العامة.

ولكي تكون مهمة مؤسسة الوسيط مقبولة معنوياً من طرف أولئك الذين هي

الاختلالات والنقائص التي قد تعترى سير المرافق التابعة لها وإصلاح النصوص القانونية المنظمة لها. وبصفة عامة، تسمح هذه المبادرات المختلفة إن أخذت في الحسبان، بتحسين وترشيد سير الإدارة العامة.

سادساً: ضمانات استقلال مؤسسة الوسيط وفعاليتها

إن استقلال مؤسسة الوسيط شرط جوهري لممارسة مهامها. ويتجلى ذلك في طريقة تعيين الوسيط ومدة ولايته والوسائل المتوافرة لديه. أما الفاعلية فتظهر على مستوى المكانة التي يحتلها ويحظى بها داخل الدولة، وكذلك النتائج الملموسة التي يمكن أن تنتج من أعماله.

١- طريقة التعيين

تؤدي عملية التعيين في المناصب الحساسة دوراً مهماً في خلق الثقة أو عدم خلقها في المؤسسة المحدثه، وهذا ينطبق

إلى وجود قانون خاص ينظم حق المواطنين في الإطلاع على الوثائق الإدارية التي تهمهم. وحتى في حال وجود مثل هذا القانون فإن قيام مؤسسة الوسيط بمهامها على أحسن وجه يقتضي تمتعها بهذه السلطة. ولا يستثنى من صلاحية المؤسسة في الإطلاع سوى الوثائق التي تعد من أسرار الدولة.

٢- متابعة نوعية خدمات المرافق العامة

تقوم مؤسسة الوسيط بهذا الدور في عدة أوجه:

يمكنها عند تقديم توصيات ومقترحات إلى الإدارة أو المؤسسة المعنية أن تحدد لها أجلاً لتقوم بالمبادرات والإجراءات اللازمة لتسوية ما أحيل إليها من قضايا وأن تحيطها علماً كتابة بالنتائج التي توصلت إليها.

يمكنها أيضاً تقديم اقتراحات في شأن التدابير الكفيلة بتحسين فاعلية الإدارات التي تصدر في شأنها شكاوى وتصحيح

من المفيد جداً، تدعيماً لاستقلال مؤسسة الوسيط، توافر بعض الضمانات الإضافية مثل:

- مبدأ التنافي مع مهام أخرى، وبصفة خاصة المهمات الانتخابية في البرلمان أو المجالس المحلية، حتى لا يكون الوسيط متحيزاً أو معرضاً للضغوط السياسية أو المادية.
- مبدأ الحصانة، وهو امتياز يقي الوسيط من المساءلة عن الآراء التي يعبر عنها أو الإجراءات التي يتخذها في إطار ممارسة وظيفته.
- مبدأ عدم القابلية للعزل، ما عدا في حالات استثنائية، حتى لا يكون عرضة للضغط من طرف سلطة التعيين.
- مبدأ عدم قابلية تجديد فترة التعيين إذا كانت محددة، وذلك كي لا يكون معرضاً للإغراءات من أجل الحصول على المنصب مرة ثانية.
- عدم الاندراج في التسلسل الإداري حتى لا يكون خاضعاً لسلطة أخرى من حيث الرقابة أو التوجيه.

وفي هذا الإطار، اختارت تونس إحداث مؤسسة الوسيط تحت اسم "مصالح الموفق الإداري" على هيئة مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي يديرها الموفق الإداري.

الموارد على تغطية نفقات أعمال المؤسسة، ولا سيما إذا كان لها مندوبون على المستويات الجهوية أو المحلية.

ونظراً إلى الأخذ في مبدأ وحدة الموازنة في جميع الدول، فإن ميزانية مؤسسة الوسيط ترتبط بهذه الموازنة، وبالضبط ميزانية رئاسة الدولة التي تلحق هذه المؤسسة بها عادة، وهي ميزانية يصوت البرلمان عليها.

وإذا كان من الصعب معرفة مدى كفاية الموارد المالية لقيام مؤسسة الوسيط بالمهام الموكلة إليها، فإن تجارب الدول الأخرى التي لها سبق في هذا الميدان، تظهر أن الوسائل الممنوحة لهذه المؤسسة غير كافية لتغطية الحاجات، نظراً إلى العدد الكبير والمتزايد للشكاوى والتظلمات.

لذلك، هناك من يرى أنه يتعين تقوية المؤسسة على المستوى المركزي وعدم إثقالها بهياكل إدارية إضافية غير ضرورية للحوول دون ظهور إدارة بيروقراطية من نوع جديد.

في هذا الإطار، اختار بعض الدول إحداث مؤسسة وسيط وطنية مركزية وحيدة (الجزائر)، في حين فضلت دول أخرى إضافة مندوبين للوسيط إما على المستوى الجهوي وإما على مستوى القطاعات الوزارية وإما على المستويين معاً.

ومن المؤكد أنه في هذه الحالة الأخيرة، يجب أن تتوافر الموارد المالية بالقدر الكافي لنهوض هذه المؤسسة بأعبائها. مع العلم أن توفير الموارد الكافية لها يرتبط بمدى العناية التي تحيط بها السلطات العامة هذه المؤسسة.

على مؤسسة الوسيط التي يعد عملها موجهاً أساساً إلى فائدة الجمهور. لذلك يجب ألا يعين في هذه المهمة شخص يخضع لولاء حزب معين. وبصفة عامة، يتم تعيين الوسيط من طرف رئيس الدولة مباشرة، وهو يلحق مباشرة به، وبصفة شخصية، أي دون إجراءات خاصة، على الرغم من أنه يُفَضَّل، كما في القانون المقارن، أن يعين من طرف البرلمان، أو أن يكون التعيين بناء على استشارة هيئة معينة.

إن الأهم هو أن يظهر الشخص المعين لهذه المهمة مستقلاً بالفعل وعادلاً وخادماً للمصلحة العامة، وليس منحازاً للإدارة أو للجهاز التنفيذي.

٢- مدة شغل المنصب

من الضمانات المهمة أن يعين الوسيط لفترة محددة سلفاً وألا يكون قابلاً للعزل طوال تلك الفترة، إلا بإتباع إجراءات خاصة أو وفق شروط صارمة محددة سلفاً أيضاً.

في بعض البلدان، لا يحدد التشريع الخاص بالوسيط مدة لشغل المنصب دون أن ينص على أنها مدى الحياة، الأمر الذي يترك الباب مفتوحاً لتعويضه بشخص آخر، في حين يعين هذا الوسيط في بعض القوانين لمدة محددة (ست سنوات كما في التشريع المغربي) قابلة للتجديد.

٣- الموارد المالية

إن توافر الموارد المالية الكافية لمؤسسة الوسيط مهم لتحقيق استقلالها في عملها الذي يتحدد في هذا الإطار من خلال مصدر وطريقة التمويل، وكذلك من حيث قدرة هذه

٤- سهولة الوصول

لها. وتسجل هذه الشكاية وتدوّن من قبل مندوب والي المظالم.

بهذه الطريقة، يستطيع الأشخاص الأميون مثلاً الوصول إلى مؤسسة الوسيط مباشرة وبسهولة. ويعد تبسيط الإجراءات وسيلة مهمة لتحقيق هذه الغاية، إضافة إلى أن التظلم يقدم مجاناً ودون أداء أي رسم.

ومن باب سهولة الوصول أيضاً أن تكون مؤسسة الوسيط قريبة جغرافياً، وهو أمر لا يتحقق إذا كانت المؤسسة متركزة في العاصمة. لذا يحث بعض القوانين على ضرورة إحداث مندوبين للمؤسسة لدى الوزارة الأولى والقطاعات الوزارية الأخرى، إضافة إلى

مندوبين جهويين، حتى يتمكن المواطنون من التوجه إليهم مباشرة بدلاً من الانتقال إلى العاصمة.

ولا يكفي أن تحدث هذه المؤسسة وطنياً أو حتى جهوياً إذا لم يجر التعريف بوجودها وإبرازها وشرح دورها من خلال وسائل الإعلام وجميع طرائق الاتصال الأخرى، بما فيها الموقع على شبكة الإنترنت^٨.

إن رغبة الحكومات في تلبية مطالب السكان بالسماح لهم بالتعبير عن تظلماتهم يجب أن تتجاوز إحداث مؤسسة الوسيط إلى إشاعة الفكر المرتبط بوجود حقوق من الممكن الدفاع عنها واللجوء إلى مؤسسات حمايتها، وهو ما يتطلب تربية سياسية للمواطن يمكن الأجهزة الحكومية أن تؤدي

لا تتدخل مؤسسة الوسيط تلقائياً، وإنما بناء على شكاية أو تظلم يقدم من طرف المعنيين بالأمر، سواء أكانوا أشخاصاً طبيعيين أم كانوا أشخاصاً اعتباريين. هذه القاعدة مهمة في حد ذاتها، وهي تفسر بأنها تندرج في إطار تدعيم استقلالية مؤسسة الوسيط حتى لا تتهم بانتقاء بعض القضايا دون الأخرى، وحتى لا يظهر عملها بأنه بمنزلة تفتيش للمرافق العامة يقوم به متى شاء، الأمر الذي قد يجعله منافساً للأجهزة المكلفة ذلك قانوناً وغير مقبول من طرف الأجهزة التي هو مكلف مراقبتها.

يتم اللجوء إلى مؤسسة الوسيط حين لا تؤدي الإدارة الخدمة المطلوبة منها، أو حين لا تتم الاستجابة لمطالب المواطنين طبقاً للقانون الجاري العمل به. وحين تشتغل الديمقراطية على نحو عادي، فربما لا تبدو الحاجة ملحة إلى إحداث مؤسسة الوسيط. لكن حين تغيب دولة القانون أو تطغى البيروقراطية، ينتشر الفساد بالضرورة. لذلك، ومن بين الفاعلين الذين يمكنهم محاربة الفساد، قد تؤدي مؤسسة الوسيط دوراً مهماً لملء الفراغ الذي تتركه المؤسسات القائمة.

إلا أن المهم في الموضوع هو أن تتميز مصالح مؤسسة الوسيط بسهولة الوصول إليها من طرف المواطنين، وبصفة مباشرة من دون الحاجة إلى وسائط أخرى كالبرلمانيين أو المحامين أو المنتخبين المحليين. تلك هي القاعدة التي أخذت فيها تشريعات بعض البلدان العربية، والتي تنص على أن التظلمات أو الشكايات توجه إلى المؤسسة أو إلى مندوبيها الوزاريين والجهويين بصفة مباشرة من طرف المتضرر.

وإذا كانت الشكاية توجه كتابة من الناحية المبدئية، فإن التشريع المغربي مثلاً، إمعاناً في تسهيل الوصول إلى مؤسسة الوسيط، سمح بتقديم الشكاية شفهيّاً، على أن تكون مدعومة بالحجج والوثائق المبررة

يفترض الاطلاع على المعلومات والوقائع المرتبطة بها. فهي تقوم بالتحريات اللازمة للتأكد من حقيقة الأفعال التي بلغتها، وتقف على مدى خطورة الحيف الحاصل، وتستفسر السلطات المعنية حول الأفعال موضوع التظلم.

تفرض القوانين المنظمة لمؤسسة الوسيط عموماً على رؤساء الإدارات وغيرها من المؤسسات العامة الذين تعرض عليهم قضايا من طرف تلك المؤسسة، تقديم الدعم إليها لتمكينها من الإحاطة بجميع جوانب النزاع، وذلك بأمر الموظفين وأجهزة الرقابة الموجودة تحت سلطة هذه الإدارات بتيسير مأمورية مؤسسة الوسيط في ما تقوم به من تحريات، وتقوم تبعاً لذلك بكل مساعي الوساطة لفض النزاع.

وحتى بالنسبة إلى القضايا التي تخرج عن دائرة اختصاص مؤسسة الوسيط، كالنزاعات القضائية والمسائل التي تقع ضمن اختصاص البرلمان أو الحكومة أو منظمات حقوق الإنسان الرسمية إن وجدت، يمكن مؤسسة الوسيط أن تبحث مع الأطراف المعنية بطلب منها عن الحلول الكفيلة بإيجاد تسوية عاجلة ومنصفة للخلاف.

٢- وسائل التأثير

تعد عملية رفع تقارير في شأن ما يثبت لدى مؤسسة الوسيط من سوء سير الإدارة أو فسادها أهم وسيلة للتأثير في الإدارة، وهو ما يعد بمنزلة تشهير بها. وهناك تقارير خاصة ببعض القضايا أو ببعض الإدارات وتقرير عام سنوي يرفع إلى أعلى سلطة في البلاد.

دوراً مهماً فيها، إلى جانب منظمات المجتمع المدني ذات الصلة، لأن الوصول إلى تحقيق العدل ورفع الحيف هو وحده الكفيل بتدعيم وجود مؤسسة الوسيط ومبرر وجودها.

وفي هذا الإطار، تنص قوانين بعض البلدان على أنه يتعين على مؤسسة الوسيط تبليغ المتظلم كتابة بمآل تظلمه، وهي مسألة إيجابية تستجيب لانتظارات كل المتظلمين الذين يكون همهم الرئيسي هو فض النزاع والاطمئنان إلى اهتمام المؤسسة بتظلمهم.

سابعاً: سلطات مؤسسة الوسيط: وسائل التأثير والفاعلية

ماذا يمكن مؤسسة الوسيط أن تفعله حين تتأكد من سوء سير الأجهزة الإدارية وفسادها؟

ليست مؤسسة الوسيط سلطة إدارية تملك حق إصدار قرارات نافذة كباقي الأجهزة التابعة للحكومة؛ وهي ليست قاضياً من نوع خاص يبت النزاعات بما يشبه الأحكام القضائية. لذا، قد تبدو وظيفتها غير مفيدة إذا نظر إليها من هذه الزاوية. وعلى الرغم من ذلك، فإن السلطات التي تتوافر لهذه المؤسسة في إجراء البحث والتحري ووسائل التأثير المصاحبة لها قد تضمن فاعليتها، بل يعد دورها مهماً، ولا سيما إذا علمنا أن حرية الرأي والتعبير ربما لا تكون مضمونة من الناحية القانونية أو الفعلية.

١- سلطات مؤسسة الوسيط

تتمتع مؤسسة الوسيط بسلطات مهمة في البحث والتحقيق، لأن بت الشكوى

وهي تتوقف أساساً على تنفيذ التوصيات والملاحظات التي تعبر مؤسسة الوسيط عنها في كل مناسبة أو في تقريرها السنوي، والتي يبقى تنفيذها موكولاً إلى الأجهزة الحكومية التي ترأس الإدارة.

لذا، يبدو أمراً بديهياً أن تحتاج فاعلية مؤسسة الوسيط إلى الإيمان بوظيفتها ودعمها سياسياً، سواء من طرف الجهاز التنفيذي أم من طرف البرلمان.

تؤدي التقارير دوراً رئيسياً في هذا المجال، إذ تسمح بالكشف للجمهور الواسع عن الاختلالات التي تميز السير الإداري، ومن ثم يمكن المجتمع المدني أيضاً أن يؤدي دوراً رئيسياً بناء على تلك التقارير بالضغط على الأجهزة المختصة لإصلاح الأوضاع.

تقدم مؤسسة الوسيط تقريراً إلى رئيس الجهاز التنفيذي يتضمن توصيات في شأن التدابير الكفيلة بإحقاق الحق بخصوص التظلمات المعروضة عليها، كما يطلع الوزير الأول عند الاقتضاء على امتناع الإدارات المعنية عن الاستجابة لتوصياتها. وهي ترفع تقريراً سنوياً لرئيس الدولة عن حصيلة أعمالها، ويُنشر هذا التقرير كلياً أو جزئياً. مع العلم أن عملية النشر هذه تعني التشهير بالإدارات المعنية، وهي تمثل وسيلة ضغط عليها قد تؤدي إلى نتائج إيجابية.

٣- الفاعلية

تكمن فاعلية المؤسسة في قيامها بدور التحقيق بنزاهة وجد وفي آجال معقولة،

بعض المؤشرات لتقويم خدمة مؤسسة الوسيط كدعامة لضمان النزاهة

- هل توجد مؤسسة الوسيط أو أي مؤسسة ماثلة، أي جهاز مستقل يمكن المواطنين توجيه شكاواهم إليه، ولا سيما تلك المتعلقة بسوء تدبير الشؤون العامة؟
- هل تتمتع مؤسسة الوسيط بالاستقلال؟
- هل يتم تعيين الوسيط بطريقة محايدة؟
- هل هو محمي ضد العزل التعسفي من طرف الجهاز السياسي؟
- هل هناك وعي لدى الجمهور بوجود مؤسسة الوسيط، وهل هي تتمتع باحترام الرأي العام؟
- هل يتم الوصول إلى مؤسسة الوسيط بسهولة؟
- هل يستطيع المتظلمون تقديم شكاواهم بصفة مجهولة في الحالة التي يشعرون فيها أنهم قد يتعرضون للانتقام إذا تم الكشف عن هويتهم؟
- هل تتوافر للمؤسسة موازنة وموظفون كافون؟
- هل يحترم الجهاز التنفيذي تقارير مؤسسة الوسيط ويعمل على متابعة تنفيذ مضمونها؟

الهوامش

* يُطلق على منصب الـ Ombudsman تسميات مختلفة في البلدان العربية، منها الأمدسمان نفسها، أو الوسيط، أو وسيط الجمهورية، أو ديوان المظالم، أو الموفق الإداري ... لكننا سنعتمد في هذا الكتاب مصطلح "مؤسسة الوسيط" لدواعٍ منهجية (المحرر).

١. ح.ف.ب. هوبكنز، النظم الإسلامية في المغرب في القرون الوسطى، ترجمة أمين توفيق الطيبي، ط ٣ (الدار البيضاء: شركة النشر والتوزيع للمدارس، ١٩٩٩)، ص ١٧٨.

٢. يوجز الماوردي في كتابه الأحكام السلطانية اختصاصات والي المظالم كما يلي:

- النظر في تعدي الولاة على الرعية وأخذهم بالعسف في السيرة.

- جور العمال فيما يجوبونه من أموال.

- تصفح أحوال الدواوين.

- النظر في تظلمات الموظفين.

- رد الغصب السلطانية.

- تنفيذ ما وقف القضاة لضعفهم عن إنفاذها.

٣. حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم (بيروت: دار الشروق، ١٩٨٣).

٤. يتعلق الأمر بالقانون المغربي وهو قانون ٩ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠١ بإحداث مؤسسة ديوان المظالم، ويفترض هنا أن يشير النص إلى بعض الفئات التي تلقى عناية خاصة من طرف السلطات الحكومية، وهي على سبيل المثال: الجالية المغربية الموجودة في الخارج والأشخاص المعوقون والمستثمرون أو المحرومون الدفاع عن حقوقهم لسبب من الأسباب.

٥. ألغي الوسيط في الجزائر لأن المؤسسة لم تثبت فاعليتها بحسب ما تم الإعلان عنه رسمياً.

٦. ينشأ هذا الوضع بصفة خاصة بالنسبة إلى الحقوق التي يقتضي الحصول عليها تقديم طلب إلى الإدارة ضمن أجل معين، أو بالنسبة إلى آجال الطعن في الأحكام القضائية.

٧. يحدد اختصاص مؤسسة الوسيط عادة لبت الشكاوى بوجه عام ويستثنى منه صراحة لائحة محددة من القضايا التي لا يجوز له بت الشكاوى المتعلقة بها، وهي على سبيل المثال في القانون المغربي: القضايا التي أوكل بتها للقضاء، والتظلمات الرامية إلى مراجعة حكم قضائي، والملمات المتعلقة بقضايا من اختصاص البرلمان، والقضايا التي تدخل في اختصاص المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، والقضايا التي لم يقم صاحب التظلم في شأنها بأي مساع رسمية أو التماس للعفو، ولم يستنفذ جميع الطعون التي تتيحها القوانين الجاري العمل بها.

٨. تجدر الإشارة إلى أن ديوان المظالم المغربي قد أصدر مجلة متخصصة نصف سنوية (العدد الأول بتاريخ ١٠ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٤) تتضمن مجموعة من المقالات والوثائق الرسمية المتعلقة به، كما يتوافر هذا الديوان حالياً على موقع للإنترنت تحت عنوان www.dam.ma وباللغات العربية والفرنسية والأسبانية والإنجليزية. ولم تقع الإشارة إلى أن الديوان شرع في تلقي التظلمات أو معالجتها.

الهيئات المستقلة مكافحة الفساد

السمة بتعفن من رأسها
مثل شعبي

العطاءات، كما طُوروا طرائق التضييق الناجعة بما يشمل أحياناً استخدام القوانين نفسها، وأدوات الرقابة الإدارية والمالية الحكومية للإفلات من سلطة القضاء والقانون والمحاسبة.

أولاً: هيئات الرقابة الإدارية والمالية الحكومية

في السنوات الأخيرة حاولت الحكومات العربية دعم الجهود الرامية إلى الحد من ظاهرة الفساد، بعد موجات الغضب الشعبي ضد فشل السياسات الحكومية في توفير الخدمات الأساسية للمواطنين. ولجأت هذه الحكومات أحياناً إلى تحميل بعض الأشخاص مسؤولية الفساد، وكأن الفساد ظاهرة معزولة مرتبطة بسلوك بعض الأفراد في مواسم أو مجالات محددة. وفي بعض الأحيان أُلقت لجان

باتت قضية الفساد في المجتمع العربي تحظى باهتمام واسع، وأضحى تحدي مواجهته والحد منه مطلباً شعبياً يلقي رواجاً لدى جميع فئات المجتمع وممثلي قطاعاته، وبوجه خاص ممثلي المجتمع المدني، بمن فيهم ممثلو القطاع الخاص والأحزاب. وصار الكلام على الفساد مادة يومية لدى الإعلام والإعلاميين، كما صار أحياناً كثيرة مجال اهتمام الحكومات وأجهزتها المختلفة، التي بادرت أحياناً إلى إنشاء دوائر متخصصة لمتابعة هذا الموضوع. ومع ذلك بقيت النتائج محدودة والمعالجة شكلية وموسمية، وانحصرت المتابعة في محاسبة بعض صغار الموظفين، في حين طُور كبار المسؤولين الفاسدين أساليبهم مستغلين معرفتهم بآليات عمل المؤسسة الحكومية البيروقراطية، وبتفصيل إدارة الخدمات العامة، وحجم المصادر المتنوعة وشروط

للرقابة والتفتيش؛ أما في فلسطين فيوجد ديوان الرقابة المالية والإدارية؛ وفي لبنان ديوان المحاسبة وهيئة التفتيش المركزي؛ وفي كل من قطر والكويت يوجد ديوان المحاسبة، وفي اليمن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، وفي الجزائر والمغرب يوجد مجلس المحاسبة؛ وفي العراق والبحرين ديوان المراقبة المالية؛ وفي السعودية ديوان المراقبة العامة؛ وفي الإمارات العربية المتحدة ديوان المحاسبة وجهاز الرقابة المالية...

١- جهاز الرقابة الشعبية

يعتقد الجمهور في بعض البلدان أن لجان حقوق الإنسان والمواطن أو هيئاتها في إمكانها القيام بمهمة متابعة الفساد، في حين أثبتت تجارب هذه الهيئات أنها غير قادرة على القيام بهذه المهمة بنجاح، وذلك بسبب عدم تمكنها من متابعة المسؤولين أو التحقيق معهم أو استدعائهم إلى الشهادة أمامها وفق القانون، وفي أحسن الأحوال فهي بقيت هيئات شكلية تعمل في قضايا جزئية أو في إعداد تقارير عامة من دون أنياب.

وبوجه عام لا يؤمن المواطن العربي بالهيئات الحكومية التابعة للسلطة التنفيذية ودورها في مواجهة الفساد والفاستدين، بل يعتقد البعض أن هذه الهيئات قد تستخدم أحياناً في تصفية

تحقيق موقته، مسؤولة أمام السلطة التنفيذية التي حددت صلاحياتها وسبل التعامل مع نتائج أعمالها وتوصياتها التي كانت تتآكل بحكم الزمن وغياب إرادة الحكومة في المتابعة. وفي كثير من الأحيان يقفل الملف، وتحل اللجنة أو الهيئة كونها لا تتمتع بالديمومة أو بالاستقلالية، ولا تستمد قوتها وصلاحياتها من القانون.

عند الإطلاع على هياكل الإدارة العامة والقوانين الناظمة لها في البلدان العربية، نجد في جهازها التنفيذي إدارة أو هيئة للرقابة العامة الإدارية والمحاسبية أو ديوان للمحاسبة أو هيئة تدقيق الحسابات، وهي عبارة عن هيئات تتبع السلطة التنفيذية أو رئيسها ولا تتمتع باستقلالية كافية، وتقريرها لا تقدم إلى الجمهور أو ممثليه عادة، ودورها لا يشمل المستوى السياسي أو حتى الأمني، وفي أحسن الأحوال تقدم تقريراً عاماً عن أعمالها إلى الرئيس أو إلى رئيس مجلس الوزراء، ونادراً إلى

لجنة الموازنة في البرلمان. فهذه الهيئات لم تُنشأ أساساً لمواجهة ظاهرة الفساد، وإنما للرقابة على مدى التزام الإجراءات المقررة في عمل مؤسسات الدولة. ففي الأردن، يوجد ديوان الرقابة والتفتيش الإداري إضافة إلى ديوان المحاسبة؛ وفي مصر يوجد الجهاز المركزي للمحاسبات إضافة إلى هيئة الرقابة الإدارية؛ وفي سوريا جرى تأسيس الجهاز المركزي للرقابة المالية إضافة إلى الهيئة المركزية

مرجعية هيئة مكافحة الفساد للمواطنين وممثليهم يكون أساس استقلالها

و

إخضاع جميع المسؤولين في البلاد لصلاحياتها وحماية العاملين فيها أساس فاعليتها

حسابات مع معارضي النظام أو رموزه القديمة، وهذا يفسر قرار بعض الحكومات العربية إنشاء هذه الهيئة في المؤسسة الأمنية أو الاستخباراتية، وبقيت أداة غير معلن إطارها القانوني والمؤسسي وآليات عملها والسياسات التي تتبناها، ومصير التقارير التي تعدّها. وفي معظم النماذج العربية لا تتمتع هذه الهيئات بحق التحقيق مع الوزراء أو مسؤولي الأمن أو العاملين في مكتب الرئيس أو الملك.

جميع المسؤولين لقانونها ولعملها. وفي البلدان التي تتمتع بوجود برلمانات أو مجالس تشريعية منتخبة ورئيس أو ملك مسؤول عن حماية الدستور، وليس رئيساً للسلطة التنفيذية، من المفضل أن تكون مرجعية هذه الهيئة هي البرلمان أو الرئيس (الملك)، فتقدم تقاريرها إليهم وتنشره للجمهور، على أن يتضمن ذلك صراحة في القانون المنظم لعملها.

من الضروري منح الهيئة والعاملين فيها حق التحقيق والتقصي عن الثراء غير المشروع لكبار المسؤولين، بمن فيهم المحيطنون بالرئيس ومسؤولو الأمن، وذلك من خلال حقها في الإطلاع على الذمم المالية لهؤلاء الأشخاص، والتأكد من مصادر الأموال التي جمعوها، ومعرفة إن كان لها علاقة بسوء استخدام الموقع العام. ومن الضروري لزيادة فاعلية الهيئة إعطاؤها أيضاً حق التحفظ على الأموال

والأوراق ذات العلاقة بوجود شبهة فساد واستدعاء الشهود وإحالة المتهمين إلى النيابة العامة.

أما في ما يتعلق بمدى صلاحية هذا الترتيب لكي يكون نموذجاً يحتذى به في جميع البلدان العربية، فهذا يعتمد إلى حد كبير على مدى سماح البنية السياسية لهذا البلد أو ذاك في ذلك، إذ لا يزال بعض هذه البلدان لا يتمتع بمجالس تشريعية منتخبة،

قانون إنشاء هيئة مكافحة الفساد في فلسطين
صدر قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ في فلسطين، وهو نموذج جديد تتولى بموجبه شخصية ذات مصداقية مصادق عليها من المجلس التشريعي لمدة ٧ سنوات (غير قابلة للعزل إلا بشروط مقيدة) مهمة رئاسة هيئة مكافحة الفساد ذات الصلاحيات الواسعة في التحقيق والحصول على المعلومات وإحالة الملفات إلى النائب العام أو القضاء وتسلم إقرارات الذمة المالية من كبار المسؤولين ومتابعتها وإخضاع جميع المسؤولين لسلطتها. على أن يقدم تقاريره إلى المجلس التشريعي ويطلع المواطنين عليها.

يعمل معظم النماذج التي أشرنا إليها على متابعة المخالفات بعد حدوثها، ولا يتبنى إستراتيجية وطنية شاملة وقائية ودائمة أساسها بناء نظام نزاهة وطني، وتوعية المجتمع على أسباب الفساد وأوجهه ونتائجه وآليات مواجهته.

إن سبب فشل هيئات من هذا النوع يعود إلى عدم تمتعها بالاستقلالية والمصداقية والفاعلية، ولكونها لا تعمل استناداً

إلى صلاحيات يمنحها القانون لها، كما أنها لا تتبنى إستراتيجية شاملة ودائمة، ولا تقدم تقاريرها إلى المواطنين وممثليهم، حتى إن رئيسها والعاملين فيها لا يتمتعون بالحماية الكافية وباحترام ورضا الأغلبية العظمى من المواطنين والأحزاب والمسؤولين، فضلاً عن أنها لا تحظى بحق الإطلاع على المعلومات، واستدعاء الشهود والتحفظ على الأوراق والأموال وإخضاع

أو بقضاء مستقل، أو بسيادة قانون.

تتطلب أي وكالة أو هيئة لمكافحة الفساد الأمور التالية:

١- أن يتوافق قانون منظم لعملها.

٢- أن تكون مطابقة للمعايير الأساسية من استقلالية ومهنية وفاعلية وخضوع الجميع لسلطانها.

٣- أن تحترم المعايير العالمية لحقوق الإنسان وتحافظ عليها.

٤- أن تكون قراراتها خاضعة للاستئناف القضائي.

٥- أن تكون قادرة على الصمود أمام تغيرات نظام الحكم.

٢- رئيس الهيئة عنصر نجاح أو فشل منذ البداية

يفضل أن يكون للهيئة مجلس يتكون من عدد من الأشخاص يراوح بين ٧ و ١١ شخصاً، ويعد رئيس الهيئة الشخصية الرئيسية فيها.

إن مواصفات الشخص الذي سيشغل منصب رئيس الهيئة، ونظرة المجتمع وتقويمه له وطريقة تعيينه أو عزله تمثل معياراً لمصادقية الهيئة واستقلالها وفعاليتها.

إن أحد العيوب التي عاناها الكثير من التجارب العربية التي ألفت هيئات رقابة هو السماح لرئيس السلطة التنفيذية (المستوى

السياسي) بقدر كبير من السيطرة على عملية تعيين المسؤول الأول في هذه الهيئات أو إقالته أو التحكم بمصير التقارير التي يعدها. وهذا مثل أحياناً

أداة ضغط على الرئيس أو الملك، لكون أحد أعوانه السياسيين متورطاً بصورة مباشرة أو غير مباشرة في قضايا فساد، الأمر الذي أدى إلى توقيف الإجراءات التالية أو المحاسبة. وما شجع هؤلاء الرؤساء على هذا السلوك هو العمل بنمط يعتمد سرية التقارير التي تعد والتي لا يسمح لرئيس

الهيئة في كثير من البلدان بنشرها، وأحياناً تعاقب التعليمات المسؤول الذي يفشي هذه المعلومات.

لذا يجب أن تتم إجراءات التعيين بمشاركة شريحة أوسع من الفاعليات السياسية، باستثناء من هم في السلطة، فيجري اختيار شخص مستقل معروف بنزاهته ومهنيته وحياديته، ويُعطى الحماية الكافية في أثناء وجوده في المنصب، ويطلب من جميع المسؤولين تقديم المساعدة إليه للقيام بعمله.

وفي البلدان التي تتمتع بوجود برلمان، من المفضل أن يتم اختيار الرئيس أو تسميته أو المصادقة عليه من قبل البرلمان نفسه، وإن كان التكليف يصدر بمرسوم عن الرئيس أو الملك. وفي حال عدم وجود برلمان من المناسب أن تجري تسمية رئيس الهيئة من خلال توافق الأحزاب أو الهيئات التمثيلية المجتمعية مع الرئيس أو الملك.

حذار من التمويل الإضافي
سمح بعض النماذج العربية لهيئات مكافحة الفساد الحصول على نسبة مئوية من الأموال التي يتم استردادها، وإذا كان هذا قد كوّن حافزاً للعاملين في متابعة قضايا فساد التهرب الضريبي أو الجمركي فإن هذه الممارسات ثبت فشلها، إذ إنها قد تمثل أداة مساومة بين الفاسد والموظف المسؤول. وعليه فإن توظيف الكفاءات النزيفة وإعطاءها رواتب مجزية وحوافز تشجيعية يكون الأساس لولائهم للمصلحة العامة.

٣- إطلاع المواطنين على المعلومات ومشاركتهم

يعتمد أبرز عناصر نجاح الهيئة في مواجهة الفساد على قدرتها على إطلاع المواطنين على طبيعة الفساد وأوجهه

ورموزه وعلى قدرة الهيئة على تعبئة المواطنين للمشاركة في الحملات الوطنية الوقائية، والتوعية على أنماط الممارسات الفاسدة، وفضح رموز الفساد وردعهم. لا نستطيع أن نتوقع من هيئة مكافحة الفساد أن تحارب الفساد وحدها، فوجود إعلام رصين يتمتع بحرية النشر والتعبير، ووجود مواطن مشارك، ومجتمع مدني نشط هي أمور تكمل حلقات وأعمدة نظام النزاهة الوطني.

ثانياً: لا أحد فوق القانون

على المشرعين الذين يعدون قانون إنشاء الهيئة أن ينطلقوا من مبدأ عام، أن لا أحد فوق القانون،

مهما بلغت مرتبته في الدولة، إذ ثبت أن ممارسة الفساد ليست محصورة في شريحة ما أو في مواقع محددة. وأظهرت تجارب البلدان العربية وبلدان العالم أن ممارسة فعل الفساد غير محصن منه مسؤول من

الذين يشغلون عملياً المواقع العامة أو الخاصة. فممارسو الفساد قادة أحزاب ورؤساء حكومات ووزراء وأعضاء برلمان وقضاة ورؤساء دول فضلاً عن موظفين عامين.

وإذا كان القانون يمنح البعض حصانة ما، فمن الضروري أن يوضح هذا القانون الإجراءات الخاصة بمساءلتهم، من خلال وجود نص خاص في هذا الشأن، الأمر الذي يبعث بإشارة قوية جداً إلى الجمهور مفادها أن الحكومة والبرلمان جادان في شأن مواجهة الفساد وأن لا أحد مستثنى من حكم القانون.

١- تعاون المؤسسات الرسمية مع الهيئة

حين تقرر الهيئة التحقيق في مزاعم فساد تتعلق بأي مسؤول حكومي يعمل لدى إحدى الوزارات أو الهيئات العامة، يجب أن يطلب رئيس الهيئة ذلك من الوزير أو من مسؤول الهيئة لكي يعطي الأوامر للعاملين بالتعاون مع المفوضين بالتحقيق بعد اضطلاع الوزير أو المسؤول الأول بطبيعة الشبهة أو الموضوع.

وإذا ما كان المطلوب هو التحقيق مع

استراتيجية عمل هيئة مكافحة الفساد في المؤسسات الحكومية

- من الضروري تبني الهيئة إستراتيجية تقوم على أساس التنسيق والتعاون مع جميع المسؤولين وتبنيها خططاً وقائية لمساعدة المؤسسات على تقليل فرص الفساد.
- في حال التحقيق في قضايا اشتباه بالفساد، تعمل الهيئة على تحديد طاقمها الأساسي الذي يبدأ العمل في المؤسسة المعنية بعد الحصول على تفويض خاص من مسؤول المؤسسة، يستند إلى التفويض العام من القانون.
- في جميع الأحوال يتم تقديم نسخة عن التقرير المعد إلى المسؤول عن المؤسسة، وبوجه خاص التوصيات التي تجري متابعتها معه لاحقاً لمراجعة أية عوائق تحول دون إصلاح الوضع.
- في حال عدم تعاون المسؤول يمكن مراجعة البرلمان ورفع تقرير إليه.
- من المهم أن تجري محاسبة كبار المسؤولين قبل غيرهم لتوجيه رسالة عن مدى جد المحاسبة.

الفساد، أو منح أحد في السلطة التنفيذية حق إغلاق الملف الذي تفتحه، باستثناء الجهات القضائية، لأن ذلك يضعف دور الهيئة.

٢- مجالات عمل الهيئة

يجب أن يضمن المشرع، على نحو لا يحتمل التأويل، حق الهيئة في التدقيق في جميع حالات الاشتباه في سوء استخدام الموقع العام، من قبل أي كان للحصول على رشوة، أو ممارسة الوساطة أو المحاباة أو استخدام الموارد العامة أو تديرها على نفسه أو على جماعته، أو منح بعضها من دون وجه حق للآخرين، مقابل الحصول على منافع. يشمل عمل الهيئة جميع أنشطة وأعمال الدولة والمؤسسات العامة، كما يضمن حقها في استدعاء الشهود، والإطلاع على الوثائق والأوراق والبيانات ذات الصلة، حتى لو كانت هذه الأوراق المطلوب الإطلاع عليها يجري الاحتفاظ بها لدى جهة قضائية أو برلمانية، مع احترام إجراءات الإطلاع والمحافظة على خصوصية الأفراد.

والهيئة لها حق الإطلاع والتحقيق في ممارسة وسلوك الأجهزة الأمنية في حال الاشتباه في سلوك فاسد، مع الأخذ في الحسبان المحافظة على سرية بعض المعلومات.

هذا الوزير فمن المؤكد أن ذلك يتطلب تدخل الرئيس (الحكومة) والبرلمان وفق إجراءات ينص عليها القانون تحدد آليات مساءلة الوزراء. إن احترام أصول الدخول إلى المؤسسات الحكومية والاطلاع على ما يجري داخلها يتطلب بالأساس أخذ موافقة المستوى السياسي المسؤول عنها، احتراماً لأصول العمل المهني.

وفي حال مساءلة الهيئة عضو المجلس التشريعي (البرلمان) فإن الحصانة البرلمانية والنظام الداخلي للبرلمان والدستور تحدد بصورة واضحة إجراءات محاسبته، بعد استكمال إجراءات رفع الحصانة عنه ومن ثم محاسبته داخل البرلمان أو إحالته إلى القضاء وفق الإجراءات المنصوص عليها في القانون.

وفي حال محاسبة الرئيس أو الملك، فمن الضروري أن ينص الدستور أو القانون الأساسي على شروط وآليات رفع الحصانة قبل شروع الهيئة في التحقيق تمهيداً للمساءلة التي يتولاها البرلمان عادة أو هيئات القضاء الخاصة.

وفي كل الأحوال، يجب الانتباه إلى عدم اشتراط موافقة طرف أو مسؤول حكومي على متابعة إجراءات هيئات مكافحة

مؤشرات لتقويم هيئات مكافحة الفساد

- هل تضمن إجراءات تعيين رئيس الهيئة استقلاله عن أية تدخلات سياسية وعدم خضوعه للعزل من جهة رسمية؟
- هل الهيئة مزودة بمراد بشرية ومالية كافية؟
- هل يتمتع الموظفون في الهيئة بالحصانة من التدخلات السياسية في أثناء قيامهم بواجباتهم؟
- هل يستطيع الموظفون الوصول إلى جميع المواقع والأشخاص بمن فيهم رئيس الحكومة والوزراء والمؤسسة الأمنية؟
- هل يتقاضى عاملو الهيئة رواتب مناسبة؟
- هل يخضع موظفو الهيئة لاختبارات نزاهة؟
- هل تنشر الهيئة تقاريرها للجمهور؟
- هل تستطيع الهيئة أن تحرك الدعوة العامة في قضايا الفساد؟
- هل هناك أشخاص محصنون أمام الهيئة؟

على استكمال التحقيق، وإحالة الملف إلى المحكمة المختصة دون تدخل من أحد. وبقدر ما يتمتع النائب العام فيه بالاستقلالية والمهنية، والخضوع فقط لسلطة القانون، يدعم هذا النائب العام عمل هيئات مكافحة الفساد في ردع الفاسدين وضمان إنزال العقوبة بالأشخاص الذين يمارسون فعل الفساد.

إن الحصانة التي يتمتع كبار المسؤولين بها في معظم المؤسسات الرسمية العربية، تمثل عقبة أساسية أمام مكافحة الفساد. فالفساد الكبير متفشٍ في المواقع التي تشغلها هذه الشريحة المحصنة، الأمر الذي يحد من مساءلتهم أو ملاحقتهم عن أعمال الفساد وجرائمه، أو حتى التحقيق معهم إلا بشروط مقيدة أقلها موافقة المسؤولين عنهم على ذلك، كما في لبنان مثلاً، أو حصر تحريك الدعوة ضدهم بيد النائب العام فقط، كما في مصر. وأكثر النماذج تقييداً هي تلك التي تنص على إجراءات خاصة تطبق على هؤلاء الموظفين كما هي الحال في القانون المغربي، الأمر الذي يمثل انتهاكاً صارخاً لمبدأ المساواة أمام القانون وتسييساً واضحاً لهذه المحاكمات.

بوجه عام، على الهيئة أن تتابع على نحو متواصل خطتها الوطنية الشاملة لمواجهة الفساد وبناء نظام نزاهة وطني ومراجعة السياسات الحكومية والخدمات التي تقدمها والتي يمكن أن توفر فرصاً للفساد، مثل المشتريات والعطاءات والعقود والامتيازات التي تعقدتها الحكومة أو تمنحها لجهات محلية أو أجنبية. ومن المهم في ضوء اطلاع الهيئة وتدقيقها وبعد توافر دليل يشير إلى تورط جهة، حتى لو كانت أجنبية، أو فرع لها، في ارتكاب مخالفة للقانون، أن يكون لديها القدرة والتحويل بحكم القانون على متابعتها قضائياً.

ثالثاً: استقلالية النائب العام ومهنيته

إن مهمة هيئة مكافحة الفساد العثور على دليل أو بينة أو شبهة بارتكاب فعل جرمي مثل الفساد (بموجب معظم القوانين السائدة في البلدان العربية)، تسمح بإحالة البيانات إلى النيابة العامة لإعداد لائحة الاتهام. وبوجه عام، وبغض النظر عن مرجعية النيابة العامة (لوزارة العدل أو لمجلس القضاء)، فهي تعد الجهة المشرفة

عناصر نجاح هيئة مواجهة الفساد

- تحتاج مواجهة ظاهرة الفساد إلى منظومة شاملة تقلل فرص الفساد، أساسها توفير عناصر الحاكمية 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 وذوي الحصانات) ومنع إقالتهم إلا بشروط مقيدة مثل سوء السلوك أو عدم القدرة على القيام بالوظيفة.

- توفير المصادر البشرية والحاجات والأموال اللازمة لعملهم في إطار موازنة الدولة ومن خزينتها 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 والفاستين وفي مقدمهم بعض رموز الفساد من مراكز النفوذ.

الفصل الثامن

المرفق العام ومظاهر الفساد

درة المفاصد
مقدم على جلب المصالح

للقانون العادي. بمعنى آخر، إن المرفق العام هو مشروع تديره الدولة بنفسها أو تحت إشرافها لإشباع الحاجات العامة لما يحقق المصلحة العامة.

وإذا كان المرفق العام محكوماً بإشكالية تحقيق المصلحة العامة، فقد تعهد هذه الأخيرة - من قبل الإدارة العامة - إلى شخص خاص، يكلف - تعاقدياً - إنجاز نشاط يؤدي إلى تحقيق المصلحة العامة، كأن تتنازل الإدارة العامة لهيئة خاصة ما، وتعهد إليها إدارة وضمان النقل الحضري للمدينة، أو نقل الركاب للمسافات المتوسطة والبعيدة. في ضوء ما تقدم نستشف ما يلي :

■ إن المصلحة العامة يؤديها، في أغلب الأحيان، مرفق العام.

■ إن الخدمة العامة قد تعهد إلى شخص خاص قصد أدائها، وفق شروط تعاقدية بينه وبين الإدارة العامة.

يعرف المرفق العام بناء على المعيار العضوي أو بناء على المعيار المادي.

المرفق العام بحسب الخاصية العضوية هو الإدارة بوجه عام أو هيئة إدارية محددة. مثلاً: المرفق العام للعدالة هو المحكمة أو وزارة العدل؛ والمرفق العام للتعليم هو الكلية أو وزارة التعليم. بمعنى أنه أينما وجدت هيئة إدارية كان هناك مرفق عام.

أما المرفق العام بحسب المفهوم المادي فهو يتمثل بالنشاط الذي يقوم هذا المرفق به لتحقيق منفعة عامة. هذه الخاصية الأخيرة هي التي تميز بين المرفق العام الذي يهدف إلى تحقيق منفعة عامة وبين المرفق الخاص الذي يهدف إلى تحقيق منفعة خاصة.

وقد يكون المرفق العام مؤسسة عامة تقوم بعمل إداري وخاضعة للقانون الإداري، أو يمكن أن يكون مؤسسة عامة تقوم بعمل اقتصادي أو صناعي أو تجاري وخاضعة

وبالتالي إلى الرشوة بخاصة والفساد بعامة، نكتفي برصد الأسباب والمسببات الغالبة في السلوك العام للإدارة العامة في العالم العربي:

١- الفساد في غياب بلورة الأهداف

عادة ما يستوجب إنشاء مرفق عام تحديد الأهداف المتوخاة من إنشائه وبلورتها سلفاً.

ينبغي أن تكون الخدمة العامة المتوخاة من المرفق العام مضبوطة المعالم، ومقدرة كماً ونوعاً، وزماناً ومكاناً.

إن الإهمال، أو التغاضي عن أي من عناصر تحديد الأهداف المرجوة من المشروع، قد ينسف المشروع نفسه! كما أنه لمعرفة تحديد الأهداف فلا مناص من الدراسات العلمية للخدمة العامة، والدراسات السوسيولوجية للإنسان وحاجاته.

يأخذ التدبير الإداري الجيد، أو الحاكمية، في الحسبان دراسة سوق الحاجة وتطورها، بالاستعانة بمبدأ إشراك كل دوائر السيادة الإدارية ذات العلاقة بالمشروع المراد إنشاؤه، والاستماع إلى رجال الاختصاص الفني، في ظل استظهار واضح للمنفعة العامة المرجوة.

الدليل على ما سبق ذكره هو القرارات الإدارية التي اتخذت باسم المصلحة العامة ولكنها اتخذت في الحقيقة لإشباع مآرب شخصية وعائلية وحزبية.

لقد سبق لبلد عربي أن أجرى تقسيماً إدارياً إضافياً، ليس رغبة في تحقيق مصلحة عامة للمواطن أو بسبب موت خمسة عشر مواطناً مصرياً تحت ردم عمارة ذات

■ إن أداء الخدمة العامة يجب ألا يكون أداءً قانونياً فقط، بل أن يكون أداءً جيداً أيضاً، يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة لا غير. والحال هذه، فإن تعبيرات "الخدمة العامة" و"الأداء الجيد" و"المصلحة العامة" كلها مضامين عالية في مفاهيمها وتتطلب توفير شروط ضرورية مسبقة، من شأنها أن تساهم في بلورة هذه المفاهيم على صعيد الواقع الإداري من جهة، وأن تعمل على تجسيد هذه المفاهيم، من جهة أخرى. دون ذلك، يبقى المرفق العام كإدارة عامة، والمصلحة العامة كهدف منشود، يبقيا - دوماً - معرضين لسوء استخدام الموقع العام لأغراض شخصية (كالمصلحة الشخصية، والذاتية والعائلية والحزبية والعشيرية والقبلية... الخ)^١.

إن سوء استخدام الموقع العام هو بوابة الفساد الإداري الذي يؤدي إلى:

- أ- نهب المال العام.
- ب- تعطيل التنمية المستدامة.
- ج- ضرب القيم الأخلاقية للمجتمع والدولة.
- د- إفشال التنمية البشرية، كنتيجة حتمية.

إذاً، في ضوء ما تقدم، ما هي الأسباب التي تعمل على تنشيط الفساد الإداري في العالم العربي؟ وما هي تكلفة الرشوة التي تذهب ضحيتها المقومات المادية والمالية للمجتمعات العربية؟ وهل يمكن صوغ معايير الخدمة العامة، في ظل مجتمعات عربية يسودها التخلف إلى حد كبير؟

أولاً: مسببات الفساد الإداري

أمام تعدد الأسباب التي تعرقل الأداء الجيد للخدمة العامة، وكذلك الأسباب التي تدفع إلى الاستخدام الشخصي للموقع العام،

يصنفون كل أوجه الإنفاق على تكوين الموظفين في باب الاستثمار. وإذا كانت آليات إنجاح أداء الخدمة العامة في المرفق العام ولا تزال تكمن في الرفع من: مدى نجاعة استقبال الجمهور، ومدى سرعة التنفيذ، ومدى جودة الخدمة المقدمة، ومدى خفض تكلفة أداء الخدمة، ومدى احترام مشروعية الأداء بحسب القوانين واللوائح، فإن الموظفين العاملين تقع على عاتقهم مسؤوليات مهمة جداً من أجل إنجاح أداء الخدمة العامة. وبالقدر نفسه، تكون المسؤوليات نفسها على الإدارة الوصية، التي يجب أن تخطط سلفاً الأهداف والآليات الإدارية التي تسمح للموظفين بالعمل في ظروف تنظيمية وشفافة.

يستوجب البحث عن النجاعة العملية وسبل تنفيذها داخل المرفق العام:

- تقويم نتائج الخدمة المقدمة بحسب كل فريق عمل.
- معرفة درجة التعرف ودرجة السيطرة على مسار أداء الخدمة العامة وبحسب كل فريق عمل.
- تحليل جودة الأداء أو جودة الخدمة المقدمة إلى الجمهور.
- تحديد وتعريف دور الشبكة المعلوماتية في العمل الإداري.
- تحديد استراتيجية في الزمكان (أي تحديد استراتيجية بحسب سلم الزمان وواقع المكان الاجتماعي السوسولوجي) للتحسين الدوري الدائم للخدمة العامة المقدمة.

إن هذه المستوجبات الإدارية، من أجل إنجاح مهمات المرفق العام، تفرض على القيادة الإدارية الوصية - في ما يتعلق

إثني عشر طابقاً، انهارت بسبب فقدان المعايير الفنية وتم تناول الرشى للسكوت عن ذلك^٢، وإنما لمجرد إيجاد مناصب إدارية عليا لرجال من شلة النظام الحاكم، الذين لم توجد لهم مناصب عليا في الهرم الإداري للدولة^٣.

كلما تعلق الأمر بالمرفق العام، وبالتالي بالخدمة العامة، كانت أوجه المخاطر المترتبة بها كثيرة ومعقدة الأهداف أحياناً، بحيث يتعين على السلطة الإدارية الوصية - بما فيها السلطة التنفيذية - أن تظل يقظة حتى تتمكن من إفشال المناورات الهادفة إلى تحريف الخدمة العامة.

إن ظاهرة الاستهتار بالخدمة العامة، من حيث عدم دراستها مسبقاً، تمثل سبباً رئيسياً - من بين أسباب رئيسية أخرى - في فشل المشاريع العامة أو إعادة النظر فيها دورياً، إذ هناك مدن يعاد فيها - كل ثماني سنوات - بناء شبكات صرف المياه القدرة، وذلك بدعوى أن وسع القنوات لم يعد كافياً وقادراً على تحمل أو استيعاب منسوب مياه الصرف المدفوعة، بسبب النمو الديمغرافي مثلاً. والسؤال: ألم يكن أولى بالقائمين على هذا الشأن العام، أن يدرسوا تطور المدينة، اقتصادياً وديمغرافياً، ما يجعلهم - بعد ذلك - قادرين على تحديد واختيار قنوات صرف أوسع، تتناسب مع تطور المدينة، على مدى ثلاثين أو أربعين سنة مقبلة؟

٢- الفساد في غياب الاستثمار الجيد للموارد البشرية

إن أول استثمار حقيقي يكون في العامل البشري. الدليل على ذلك أن علماء المحاسبة

بالموارد البشرية - أن تسهر على:

- اختيار جيد للموظفين عند التشغيل، بما

يضمن توافر المؤهلات العلمية المناسبة وتوافر السلوك الشخصي الجيد.

- إفادة الموظفين العاممين بدورات تدريبية متتالية وبحسب قطاع الخدمة المقدمة.

- ضمان سلم ترقية شفاف، بحسب الأسلاك المهنية وبحسب درجة المساهمة والمشاركة في أعمال المرفق العام.

- تحديد دقيق لواجبات الموظف العام وبحسب المنصب.

- ضمان أجور متناسبة بين الأسلاك المهنية وبحسب الأعمال المقدمة.

- إجراء الرقابة المسبقة واللاحقة للأعمال الإدارية داخل المرفق العام.

- تحديد المسؤوليات والعقوبات عند الخطأ الإداري والمقاواة عند ارتكاب الجرح والجرائم بسبب استغلال المنصب الإداري.

فضلاً عما تقدم، لا مناص من وضع منظومة سلوك أخلاقي داخل المرفق، تكون بمنزلة ميثاق شرف يهتدي الموظفون به عند أدائهم لعملهم. كما تجدر الإشارة إلى أن الرقابة الذاتية الإدارية لا تكفي ما لم تكن رقابتنا السلطة القضائية والسلطة التشريعية قائمتين وعلى نحو فعال (انظر فصلي الرقابة القضائية والبرلمانية).

٣- الفساد في غياب

الاستثمار الجيد

للموارد المالية والمادية

إن التمويل هو عصب النشاط الإداري. أي أن المرفق العام قد تنقص خدماته العامة إذا ما نقص التمويل. ولكن المسألة هنا أعقد من مجرد القول إنه يكفي أن يتوافر التمويل لكي تتحرك العمليات الإدارية تلقائياً، وبالتالي تؤدي الخدمة العامة على ما يرام! إذا كان لا بد من التمويل فلا بد من حساب التكلفة الحقيقية للخدمة المقدمة. فالعلاقة بين التمويل والتكلفة الحقيقية

للخدمة العامة المقدمة علاقة جدلية، ولكن الممارسات المشبوهة هي التي كثيراً ما تخلط بين ادعاء "صعوبة التمويل" وادعاء "ارتفاع تكلفة المشروع". فالمرفق الصحي مثلاً، حين ينقصه الدواء فعلاً، بسبب نقص

شهدت مصر ٦٣٣٦٩ قضية فساد عام ٢٠٠٠، توزعت بين المصالح والوزارات، وبمعدل قضية فساد كل دقيقتين^٤. وأعلن مجلس المحاسبة المصري عام ٢٠٠٢ عن ٣٦٢٦٩ قضية فساد إداري ومالي مست كل أوجه الحياة الإدارية والقضائية والمجموعات المحلية^٥: أضف إلى ذلك، على صعيد المثال أيضاً، مسألة اختلاس ٢٦ مليار دينار في نهاية الثمانينات في الجزائر، أو الـ ٥٠٠ مليون أورو التي تغادر الجزائر سنوياً.

تؤكد النشرة الاقتصادية لوزارة المالية الكويتية^٦ أن الفساد الإداري يؤدي إلى تراجع معدلات النمو الاقتصادي، وبالتالي تراجع مستويات المعيشة؛ ويعمق الفجوة بين الفقراء والأغنياء؛ ويؤدي إلى زيادة تكلفة الخدمات مثل التعليم والسكن. وهذا بدوره يقلل من حجم هذه الخدمات وجودتها، الأمر الذي ينعكس سلباً على الفئات الأوسع إلى هذه الخدمات. لقد ازداد حجم الفساد الإداري وتطورت مناهجه في الخليج والسعودية بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٢، حتى نشرت الصحف أكثر من ٤٠ موضوعاً صحافياً حول تفشي الفساد الإداري والمالي!

شفاف وعلى حساب باب شراء الدواء.

- إن جزءاً كبيراً من المخصصات المالية لشراء الأدوية أو العتاد الطبي قد جرى تحويلها إلى اقتناء حاجات كمالية وذلك لتلبية أغراض شخصية لا غير وعلى حساب المصلحة العامة.

- إن تسيير الصفقات العامة داخل هذا المرفق الصحي، لا يأخذ في الحسبان أو لا يراعي أصلاً الشروط القانونية المنصوص عليها في قانون الصفقات العامة، الأمر

التمويل، فهذا إشكال إداري حقيقي يتطلب من السلطة الإدارية الوصية أن تحله، وإلا فما الفائدة من مرفق عام صحي لا يستطيع أن يعالج المرضى لفقدانه الدواء أو العتاد الطبي مثلاً؟ ولكنه ليس كذلك بالنسبة إلى المرفق الصحي الذي ينقصه الدواء والعتاد الصحي لا بسبب التمويل وإنما لأحد الأسباب التالية:

- إن تكلفة شراء العتاد الطبي والصيانة الطبية كانت عالية جداً على نحو غير

نحو خطة لمكافحة الفساد في الإدارة اللبنانية

قدم مجلس الخدمة المدنية اللبناني إلى رئاسة مجلس الوزراء خطة لمكافحة الفساد في الإدارة تمثلت بما يلي :

- أولاً: تحديد مهل لإنجاز المعاملات وتحديد المستندات اللازمة لكل منها.
- ثانياً: إجراء مناقلات دورية بين الموظفين.
- ثالثاً: جعل تأشيرة المدير العام إلزامية.
- رابعاً: وضع نظام لتقويم أداء الموظفين.
- خامساً: تطوير موضوع تصنيف الوظائف.
- سادساً: وضع سلسلة جديدة للرتب والرواتب ونظام تعويضات جديد.
- سابعاً: التأكيد للرؤساء التسلسليين ممارسة رقابتهم الرئاسية، ممارسة فعالة وشديدة، تحت طائلة ترتيب مسؤولياتهم عن كل مخالفة تحصل في الوحدات التابعة لهم.
- ثامناً: إحياء قانون الإثراء غير المشروع، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٥٣/٣٨ والقانون الصادر بتاريخ ١٤/٤/١٩٥٤ المتعلق بالتصاريح المطلوبة من الموظفين.
- تاسعاً: جمع موظفي الإدارة الواحدة في مبنى واحد بما يوفر على الدولة ما قيمته (٥٠ مليار ل. ل.).
- عاشراً: تفعيل إدارات الخدمات انطلاقاً من:
 - هيكلية هذه الإدارات.
 - العنصر البشري الأنجع والأنسب.
 - إعادة النظر في أساليب العمل.
 - توفير وسائل العمل من أدوات وتجهيزات ومعدات.
 - حادي عشر: إنشاء مكتب شؤون المواطن.
 - ثاني عشر: ملء الشواغر في ملاك التفتيش المركزي.
 - ثالث عشر: تعيين فرق عمل مقيمة للتفتيش المركزي في إدارات الخدمات.
 - رابع عشر: حفر موظفي التفتيش المركزي على المستويين الفردي والمؤسسي، وضمان قابلية التنظيم والمراجعة.
 - خامس عشر: اعتماد برنامج إعلامي لتوعية المواطن بالقدر الذي يجعله لا يتصل فيه من المسؤولية، لأنه يعد في الغالب شريكاً في ظاهرة الفساد الإداري.
 - سادس عشر: تخصيص بناء لاستيعاب كل أجهزة التفتيش المركزي.
- وفي النهاية يرى مجلس الخدمة المدنية أن مكافحة الفساد الإداري لا يمكن أن تتحقق من خلال حلول جزئية وإنما من خلال إصلاح شامل يشمل أجهزة الدولة جميعها وجميع أسلاكها.

هيئة مجلس الخدمة اللبنانية في ٢٠٠٤/٠٤/١٥
(www.CSb.GOV.Lb/arabic/islah.Htm)

كونه مفهوماً خادماً للحزب الحاكم، وبالتالي لا يعدو أفراد الشعب فيه كونهم رعايا لا مواطنين!

هذه الظاهرة هي نتيجة طبيعية لأنظمة الاستبداد. غير أن الاستبداد العربي يتمتع بخلفية تاريخية، جلها تراكمات الموروث السياسي لأساليب إدارة الحكم السياسي والشأن العام.

لقد شهدنا في عدة بلدان عربية، ومنها الجزائر، كيف جرى توزيع العقار بأسعار وهمية لأصحاب النفوذ السياسي، ولأنصار الحزب الحاكم على مستوى مركزي وإقليمي ومستوى المجموعات المحلية. وقع ذلك ضمن سياسات تمييز وتفرقة قائمة على اعتبارات الانتماء الأيديولوجي والسياسي بين المواطنين، فاغتنى البعض وتضرر البعض الآخر وبالتالي تضررت الدولة.

إن وسائل الإعلام الحكومية مثلاً، ما هي إلا مرافق عامة تقوم بمهمة الإعلام في خدمة المواطن. ومع ذلك، كثيراً ما تكون هذه الوسائل الإعلامية الحكومية في خدمة السلطة الحاكمة، وليس في خدمة المواطنين. كم هي التكاليف الحقيقية التي تكلفها، ولا يزال، الترويج الإعلامي الحكومي لمرشحي السلطة الحاكمة في الانتخابات البرلمانية والبلدية، مع العلم أن وسائل الإعلام الحكومية هي قبل أي شيء مال عام؟

إننا لا نستطيع أن نقوم بتعداد شبه إجمالي لمثل هذه الممارسات، ولكن نستطيع، من ناحية أخرى، خوض تحليل معضلة:

– المصلحة العامة التي تتعرض دوماً للتحريف.

الذي يخول للطاغم الإداري الولوج في فساد إداري مطلق، تكمن مظاهره الأساسية في: التكلفة العالية لعمليات الشراء والإنجاز، وتعتثر الخدمة العامة المطلوبة أو استحالتها أحياناً، وإهدار المال العام لأغراض شخصية.

إن مثل هذا السلوك اللامشروع هو الذي ما انفك يعطل التنمية وبالتالي يقهقر درجة النمو في البلدان العربية.

٤- تفشي الفساد في ظل تسييس المرفق العام

إن الدولة، بوصفها إدارة، هي مجموعة المرافق الإدارية، المنوطة أداء خدمات عامة للمواطنين، كيفما كانوا وبصرف النظر عن انتماءاتهم السياسية والأيديولوجية، والحزبية والدينية، والقبلية والإقليمية. فالحكومات بوسائلها التنفيذية تتعاقب وتزول، أما الدولة – مجسدة في المرفق العام – فباقية ما بقي المواطن.

وخلافاً لهذا المفهوم، فإن الواقع العربي هو أبعد ما يكون من هذا الصفاء المؤسسي النظري، إذ هناك دول عربية لا تملك دساتير وطنية، وبالتالي لا تعرف مقولة الفصل بين السلطات، بقدر ما تعرف مرافقها الإدارية كل أنواع النفوذ السياسي الحاكم، النفوذ القبلي ونفوذ جماعات الضغط. حتى إن تلك الدول التي تتوافر لديها دساتير وطنية، لم تنجُ مرافقها الإدارية من فساد النفوذ المذكور أعلاه. فالدولة الوطنية في ظل الحزب الواحد شرعت قوانين إقصائية عند إسداء المسؤوليات في المرافق الإدارية والسياسية.

وقع كل ذلك لأن مفهوم الدولة لا يعدو

تفشل. فالرأي العام إذاً يتكون من الآراء والمعتقدات والتميزات والنزوات التي يبيدها الأفراد ويتأثرون بها داخل المجتمع.

ينبغي مراعاة الرأي العام من قبل موظفي ومسؤولي المرافق العامة، الذي عليهم أخذه في الحسبان حتى لا تتعرض أنماط سلوكهم في التسيير إلى النقد والانتقاد. كما ينبغي مراعاته من قبل المناضلين في حقل الشفافية ليجعلوا من الرأي العام سلاحاً يشهره كلما دعت الحاجة، في وجه الفاسدين، وفي فضح سلوكاتهم الافسادية، عند استعمالهم الشخصي للمال العام. إن رأياً عاماً ناضجاً يعني حركة مواطنة ناضجة. ولكن حركة المواطنة لا يتأتى لها النضوج إلا بقدر ما تنظم نفسها في حركة مجتمعية، بحسب ميادين نشاط كل فئة اجتماعية، وعلاقتها بالمرافق العامة ذات الصلة بحاجاتها.

٢- وظيفة العلائق العامة من أجل شفافية المرفق العام

إن "العلائق العامة هي وظيفة تسيير وتقويم لردود أفعال الجمهور، وهي تربط بين السياسات وبين إجراءات معتمدة، من قبل فرد أو منظومة، من أجل المنفعة العامة، المخططة وفق برنامج عمل، لكسب تفهم الجمهور ودعمه"^٩.

- ١- بناء على هذا التعريف فإن العلائق العامة كوظيفة مرفقية ينبغي أن تقوم على:
 - دراسة آليات المنفعة العامة بصورة واضحة.
 - دراسة إشكالية الرأي العام بصورة واضحة.
 - وظيفة مرفقية ككل الوظائف الأخرى

- الرأي العام الذي من طبيعته مراقبة مسار المصلحة العامة.

ثانياً: المصلحة العامة دون التباس

إن المصلحة العامة هي ما يعود بالمنفعة العامة على المجتمع والدولة. غير أن هذا التفسير عام ومطلق. والعام والمطلق لا يؤخذ فيهما. فكلمة المصلحة العامة كلمة زئبقية، لأنها ذات متغيرات، بحسب الظروف والأهداف المرجوة. فقد تتعارض مصلحة الاقتصاد الوطني والحاجات الخاصة والعاجلة للأفراد مثلاً.

وعلى الرغم من الانتقادات التي يمكن توجيهها إلى شعار المصلحة العامة - بحسب كل حالة - فإن ما يهم المواطنين هو أن يفهموا الطابع الحقيقي للمصلحة العامة لكي يقتنعوا بها. وهنا، يتوجب على المرفق العام - لكي يضمن التوفيق في أدائه للخدمة العامة، ذات المصلحة العامة - أن يرسم وأن يخطط سياسات إعلامية وإشهارية، في اتجاه مستعملي المرفق العام، بغية استظهار المنافع العامة، المرجوة من الخدمة المقدمة، وطريقة تفضيل سبل أدائها، حتى يقتنع الجمهور بذلك. إن عدم اقتناع الجمهور هو تصادم المرفق العام بما يسمى "الرأي العام".

١- الرأي العام وتسخييره ضد الفساد

من الصعب تحديد معيار واحد لتعريف الرأي العام، ولكن بقوة هذا الأخير النافذة، يمكن الشعور بالفساد وبمخاطره. يقول أحد المؤلفين: "إن ضغط الرأي العام مثله كمثل الجو، لا يمكن للفرد رؤيته ولكنه يشعر بتأثيره"^٨. ويقال إن الرأي العام يهيئ البيئة النفسية التي تنجح التنظيمات فيها أو

داخل المرفق العام.

والحال كذلك، فإن صورة العلائق العامة تتحول - حين تكتمل وظيفتها المرفقية - إلى وسيلة "إنذار مبكر" في ما يتعلق بتوجهات الجمهور المرتبطة حاجاتها بالمرفق العام.

إن وظيفة العلائق العامة تأخذ على عاتقها تسطير أو تخطيط سياسة "جوارية" (Travail de Proximité) نحو الشركاء الطبيعيين للمرفق العام بوجه خاص ونحو الرأي العام بوجه عام.

ومن الأمثلة التي يمكن إدراجها كمهمات أساسية لوظيفة العلائق العامة بالمرفق العام هي:

١- تنظيم أيام إعلامية أو أبواب مفتوحة حول الخدمة المقدمة أو حول المنتج المصنع.

٢- تنظيم حصص إعلامية وإشهارية

عن طريق الوسائل السمعية البصرية.

٣- إصدار نشرات إعلامية دورية حول وظيفة المرفق العام.

٤- تنظيم ندوات ومنتديات حوار مع الشركاء الطبيعيين للمرفق والتدارس معهم في ما يتعلق بنمط الأداء وسبل تحسينه، أسوة بالمنفعة العامة.

٥- حسن الاستماع إلى انشغالات الجمهور

لقد وصلت وظيفة العلائق العامة في البلدان الغربية إلى مستوى عال يتمثل بفتح مواقع انترنت حكومية للمواطنين، بقصد طرح انشغالاتهم في ما يتعلق بأنماط أداء المرافق العامة، مركزية كانت أم إقليمية أم محلية، كشؤون المجالس المحلية وغيرها.

في النهاية، إن غياب سياسات إعلامية وغض النظر عن تحديث العمل الإداري، كثيراً ما يعبر عن إرادة خفية، تنهزب من الشفافية والمساءلة!

الهوامش

١. انظر: تقرير بيروت للشفافية الدولية، حول مشروع كتاب المرجعية العربي، ٨/٩/٢٠٠٤.
٢. Hadjadj Djillali, *Corruption et démocratie en Algérie* (édition La dispute, 1999)
٣. نشرة إلكترونية للحركة الديمقراطية العربية: www.aloufor.net/article.php?id-article-905
٤. www.albayan.co.ae/albayan/alarbea/2003/issne165/memo/4.ht
٥. *Descente aux enfers, Afrique-Asie*, n 166 - 167, juillet - août 2003
٦. تصريح أحمد أويحي رئيس الحكومة الجزائرية لمجلة *Le point*، ٢٩/٤/٢٠٠٤.
٧. وزارة المالية الكويتية، النشرة الاقتصادية، العدد ١١ (تموز/ يوليو ٢٠٠٢).
٨. محمد عبد القادر حاتم، الرأي العام (القاهرة: المكتبة الأنجلو مصرية، ١٩٧٢).
٩. La société canadienne des relations publiques, Québec 2004 w.cprs.ca/abouteprs/fwhatispr.htm

المساءلة ومكافحة الفساد في الحكم المحلي

مقدمة

عضوية المجلس من خلال الانتخابات الدورية. لا شك في أن رغبة أعضاء المجلس بالفوز تتطلب منهم الحصول على رضا الجمهور الذي يقرر انتخابهم. والأصل في رضا الجمهور يكمن في رضاه عن الخدمات التي يقدمها المجلس المحلي من حيث الكمية والتوقيت والنوعية والكفاءة والتكلفة. لكن اللعبة الديمقراطية ليست نزيهة دائماً، ففي حالات عديدة يلجأ المرشحون إلى إرضاء الجمهور أو فئات منه بوسائل ليس لها علاقة بالخدمات العامة، بل بالخدمات الخاصة لأفراد محددين، وهو أمر يحصل أحياناً من خلال رموز مؤثرة وفي فترة زمنية محدودة تتوافق عادة مع موسم الانتخابات.

إن طريقة إرضاء الجمهور من شأنها أن تحدد بصورة واضحة مستوى الخدمات البلدية ومدى جودتها وكفاءتها. ولا شك في أن المجلس الناجح هو الذي يكتسب رضا الجمهور وثقته من خلال العمل الدؤوب على تطوير وتقديم خدمات يتطلع المواطنون إليها بوصفهم متلقي خدمات. أما مظاهر

لا شك في أن النظر إلى البلديات والمجالس البلدية والقروية بوصفها حكومات محلية هو وصف صحيح لواقع هذه المجالس. وهذه المحلية هي التي تميز البلديات عن الحكومة الوطنية أو السياسية المعبر عنها من خلال مجلس الوزراء. ولا يكمن التمييز هذا في المستوى الجغرافي المحدود لعمل المجلس المحلي فقط، بل يكمن، وهذا هو الأهم، في القرب والاتصال المباشر ما بين المجلس المحلي والجمهور. ينبع هذا القرب من عدة حقائق أساسية تشمل الحاجة اليومية إلى الخدمات التي يقدمها المجلس المحلي إلى المواطنين، والمعرفة المباشرة بين معظم الجمهور وبين أعضاء المجلس المحلي، وكذلك الاتصال المباشر بأغلبية الجمهور ومعرفتهم الاجتماعية الوثيقة بالموظفين والعاملين في نطاق الجهاز الوظيفي للمجلس.

أضف إلى ذلك أن أعضاء المجلس هم موضع محاسبة من قبل الجمهور أصلاً، الذي يتوقف عليه استمرارهم أو إبعادهم من

مظاهر الخيبة وفقدان الثقة لدى الجمهور، الأمر الذي يساهم بطبيعة الحال في ضعف النزاهة أو فقدانها، وبالتالي في بروز مظاهر سوء الإدارة وسوء الائتمان والفساد. يفترض تحديد الهدف الاستراتيجي، وبالتالي تنفيذه على أرض الواقع، ظهور نتائج محددة لعمل المجلس المحلي. وعموماً يسعى المجلس الملتزم الهدف الاستراتيجي لتحقيق نتائج محددة تشمل:

١- زيادة مداخيل المجلس وارتفاع نسبة الجباية بما يكفل إمكان تحسين وزيادة الخدمات المقدمة إلى الجمهور.

٢- زيادة المشاريع التطويرية بإضافة مجالات جديدة وفق خطة أولويات من شأنها أن تنهض بالمجتمع المحلي نحو آفاق أفضل.

٣- تلبية الخدمات وتزويدها على نحو سريع ونوعي لكل من يطلبها.

٤- تحقيق مظهر جميل ومغاير للبلد بما في ذلك المستوى النوعي لمرافق البنية التحتية في مختلف مجالاتها.

٥- الحصول على رضا الجمهور.

٦- التخلص من مظاهر الضعف الإداري، وسوء الائتمان أو مظاهر الفساد.

تشير الدلائل هنا أيضاً إلى بعض التقصير في كل من هذه العناصر وإن بنسب متفاوتة، ليس بين الأقطار فحسب بل بين المدن داخل القطر نفسه.

ثانياً: المعايير والمبادئ الأساسية

١- مدى التزام المبادئ حتى تتحقق النتائج المرجوة هناك

الضعف أو الفشل التي تعانيها مجالس أخرى فتكون في عدة حالات نتيجة محاولة كسب رضا الجمهور بواسطة أساليب وطرائق ليس لها علاقة بكفاءة الخدمات المقدمة، بل أكثر من ذلك، فهي تفتح المجال أمام ممارسات خاطئة لا تخلو من الفساد. إن نقطة البداية هذه تمثل معياراً أساسياً لمستوى النزاهة والشفافية من شأنه أن ينعكس مباشرة على طبيعة ومستوى الخدمات وفرص ازدهار المنطقة في عهد هذا المجلس المحلي أو ذلك.

أولاً: الهدف الاستراتيجي للمجلس المحلي

من حيث المبدأ، يوجد هدف إستراتيجي واحد لجميع المجالس المحلية مهما اختلف حجمها أو تفاوتت المصادر المتاحة لها أو وسائل العمل المتوافرة لديها. وهذا الهدف هو بمنزلة مبدأً أساسياً ملزم إذا ما توافرت الرغبة لدى أي مجلس محلي في العمل بنية صادقة لخير الجمهور، وهو يمكن تحديده على النحو التالي:

"تنمية المجتمع المحلي وتوفير وتطوير خدمات البنية التحتية بصورة مضطربة من خلال اتباع أساليب ديمقراطية تعتمد على المشاركة الشفافة في نطاق المجلس المحلي والمجتمع المحلي والمؤسسات العامة والخاصة". قد تكون هناك صيغ أخرى لمثل هذا الهدف، لكن المفاصل الرئيسية تبقى هي نفسها، وهي تكمن في التنمية والديمقراطية والشفافية والمشاركة.

تشير جميع الدلائل إلى وجود تقصير في كل من هذه العناصر الأربعة على نحو يؤدي إلى تراجع الأداء وغياب المصداقية وتزايد

■ المراسلات والأرشيف؛ نظام إدارة وضبط البرمجيات الالكترونية؛ نظام ضبط الوثائق والمستندات؛ إدارة المستودعات.

■ الملاحظ هنا أيضاً وجود تفاوت في عمل هذه الأمور بين هيئة محلية وأخرى. لكن السؤال يتعلق بكفاءة نظام المساءلة.

د - التنفيذ

- قيمة التكاليف وكفاءة الإنفاق.
- قيمة الرواتب والأجور.
- احترام مبدأ تكافؤ الفرص.
- تقارير الأقسام.
- نظام الحوافز واتباع مبدأ الثواب والعقاب.
- التدريب وتنمية المهارات.
- المشاركة في صنع القرارات.
- متوسط فترة إنجاز المعاملة.
- علاقة الأقسام بالمعاملات.
- البرمجة الزمنية والتزام مواعيد الإنجاز.
- لا شك في أن معظم التجاوزات والأخطاء تجري في أثناء مراحل التنفيذ المختلفة. وهنا تبدو كفاءة الرقابة الداخلية حاسمة في مكافحة الفساد. غير أن الرقابة الداخلية في معظم الهيئات المحلية العربية تبدو ضعيفة، الأمر الذي يتيح المجال لاستشراء مظاهر الفساد.

هـ - الحاجات إلى الخدمة

- عدد المستفيدين.
- التوازن بين الحاجة إلى الخدمة وتكلفتها.
- عدد ونوع الخدمات المستحدثة سنوياً أو خلال فترة زمنية محددة.
- في هذا الأمر أيضاً تكون مجالات الفساد

جملة من الإجراءات والخطوات والبرامج والخطط ينبغي اتباعها وتنفيذها ضمن معايير أداء أساسية ملزمة، وهي تشمل:

أ- التخطيط والمتابعة

- وجود خطة عمل لكل خدمة وجدول زمني لتنفيذ الخطة.
- وجود إستراتيجية للتنفيذ.
- الشراكة مع أطراف أخرى (مجالس محلية، هيئات رسمية، ممولون...إلخ).

■ الملاحظ هنا عدم وجود جسم خاص داخل كل هيئة محلية تعمل كخلية للتفكير تكون مهمتها التخطيط ومتابعة الإنجاز دون أن تشغل بالهموم اليومية.

ب- التزام مقاييس الجودة والتكلفة

- وجود معايير للنوعية والتكلفة للخدمات المقدمة؛ التزام السياسات والشروط القانونية والتنظيمية.
- توافر نظام للمشتريات والعطاءات والتعيين والاستخدام.
- غالباً ما تتوافر المعايير والأنظمة وبخاصة في الهيئات الكبيرة. لكن يبقى مدى احترامها والتقيد بها موضع تساؤل مشروع.

ج - الإدارة

- اجتماعات المجلس؛ العدد والنصاب؛ وجود جدول أعمال؛ وجود محضر لاجتماعات المجلس.
- وجود هيكل تنظيمي؛ وجود توصيف للوظائف؛ شؤون الموظفين؛ الشؤون القانونية.
- وجود نظام للمساءلة.

■ الإجراءات المتبعة في تحصيل الرسوم المتأخرة وتوفير البيانات التي توضح سبل إعادة استثمار قيمة الرسوم المحصلة لمصلحة الجمهور.

لا يُعتقد أن مخالفات خطيرة يمكن حدوثها في هذا المجال. ومع ذلك ينبغي الانتباه إلى سبل إعادة استثمار قيمة الرسوم المحصلة.

ح - إدارة الأموال

■ نظام التعامل مع البنوك؛ نظام الإيرادات؛ نظام المدفوعات والنفقات؛ الصرف والتوقعات.

■ المتابعة المالية للمشاريع؛ تسجيل العمليات المحاسبية؛ إعداد الموازنات؛ إجراءات التدقيق المالي؛ التكلفة النوعية للتدقيق الخارجي.

■ الجباية؛ نظام الإعفاءات.

■ إدارة أرصدة ومخصصات تقاعد الموظفين.

يعد هذا العنصر من أهم العناصر التي تتطلب اهتماماً خاصاً، وتحديدًا في مجال التدقيق المالي.

ط - القيمة البيئية

■ وجود فحوصات بيئية (هواء، مياه، تلوث).

■ المواقف العامة. وجود نظام للمخلفات البيئية.

■ توفير إرشادات بيئية ووضع برامج للتثقيف البيئي.

ي - الاهتمامات الثقافية والترفيهية

■ وجود قسم أو دائرة لتجميل المعالم.

■ وجود خطة للمحافظة على الأماكن ذات

واردة، إما لتحقيق مصالح انتخابية وإما لزيادة النفوذ وإما خدمة لمصالح خاصة. ويعتقد هنا أن انحيازات وتجاوزات خطيرة تحدث في هذا المجال.

و- المشاركة المجتمعية وتوقعات

متلقي الخدمات

■ مستوى الرضا عن الخدمة؛ نسبة الشكاوى؛ التعامل مع الشكاوى؛ نسبة المراجعين؛ توجهات المجلس للجمهور؛ وجود برنامج دوري للقاء استشاري مع الجمهور؛ متابعة مكالمات واتصالات الجمهور؛ عدد المناسبات التي خصصت لتشجيع المواطنين للمساهمة في التخطيط والتنفيذ؛ أسلوب عرض الخدمات للجمهور؛ عدد المواطنين الذين جرى الاتصال بهم لدعوتهم.

■ مستوى دفع الضرائب ونسبة الجباية.

■ مستوى المحافظة على الاستمرار بتقديم الخدمة.

■ وجود نشرات إرشادية لمختلف الخدمات أو لأي منها.

■ وجود صندوق لشكاوى الجمهور.

لا يمكن الاعتقاد أن هذه الأمور تأخذ مظهراً سليماً في معظم الهيئات المحلية. ولا شك في أن هناك مخالفات خطيرة تحدث، ربما يصعب تقدير حجمها إلا من خلال عمل جاد وبخاصة في مجال التقيد بالأنظمة.

ز - المصادر المالية

■ تكلفة الخدمة؛ نسبة التمويل الخاص؛ نسبة الضرائب والرسوم؛ نسبة المساعدات الخارجية.

■ سياسة تسعير الخدمات.

المحلي والمؤسسات الرسمية ذات العلاقة.
يُعتقد أن العديد من أعضاء الهيئات المحلية يجهل المرجعيات القانونية، وفي الحالات الأكثر خطورة يجري تجاهل هذه القوانين.

٢- تشخيص الوضع

إن معرفة المعايير الأساسية ومبادئ الشفافية هي أمر مهم وحيوي، لكن ذلك بمفرده لن يكون ذا جدوى كبيرة إذا لم يترافق مع إجراء إضافي على نحو متلائم يقضي بتشخيص حالة المجلس المحلي من أجل تحديد مدى قربيه أو بعده من هذه المبادئ والمعايير، وبالتالي تحديد نقاط القوة ونقاط الضعف من أجل اتخاذ الإجراءات التي من شأنها أن تساهم بفاعلية في إزالة نقاط الضعف.

إن عملية التشخيص هي في الواقع تقييم لأداء المجلس، وتحديدًا في الجوانب الأكثر عرضة لحدوث المشاكل. ويتضمن ذلك:

- التخطيط: إن سوء التخطيط هو مصدر عد لا يحصى من الأخطاء التي تجري خلال مراحل التنفيذ المختلفة، ومن شأن التخطيط السليم تجنب الكثير من الأخطاء.

- المشاركة المجتمعية: لا ينبغي أن تكون المشاريع المنفذة بعيدة من الأولويات التي يحتاج جمهور المواطنين إليها، ولا بد من استقصاء هذه الأولويات من خلال مشاركة المواطنين.

- مصداقية المؤسسات العامة: المؤسسات العامة، سواء أكانت الوزارات أم كانت الإدارات، أم المؤسسات المحلية، لا بد من أن تحظى بالمصداقية حتى يثق الجمهور

القيمة الأثرية.

■ وجود برامج تنفيذية خاصة بالثقافة والترفيه.

ك - المشاركة في توفير الأمن المجتمعي
■ المشاركة في مكافحة الجريمة؛ المشاركة في مكافحة الآفات.

■ حال الطرق العامة؛ الجدران الاستنادية؛ نظام التعامل مع المباني الخطرة.

ل - النمو المتصاعد (التنمية المستدامة)

■ وجود خطط ثلاثية أو خماسية.

■ وجود مشاريع مقترحة ومحتملة التنفيذ؛ وجود تقويم للمشاريع بعد تنفيذها.

■ وجود برامج لتدريب الموظفين؛ مستوى الخبرات في البرامج الالكترونية.

م - إصدار التقارير

■ إعداد التقارير المالية والدورية والوظيفية؛ إعداد الموازنات المدققة.

■ إصدار تقرير للمجتمع المحلي؛ إصدار تقرير للهيئات الرسمية ذات العلاقة؛ إعداد تقارير للممولين؛ تقديم تقارير إلى لجنة الرقابة العامة.

تعد التقارير في حالات متعددة شكلية وغير وافية بالغرض. وهي على هذا النحو لا تساهم في كشف حالات الفساد.

ن - الأساسيات والمرجعيات

■ مستوى إطلاع الأعضاء على قانون الهيئات المحلية.

■ مستوى الإطلاع على قانون انتخابات المجالس المحلية؛ الإطلاع على الأنظمة والتعليمات الصادرة عن وزارة الحكم

مظاهر الفساد. ولكي يكون هذا التحليل دقيقاً فمن الضروري تطبيقه وفق كل حالة على حدة؛ كما يمكنه أن يكون محدداً قطرياً، إذ إن ثمة تفاوتات بين قطر عربي وآخر، إلا أن هذا التحليل يمكن أن يكون أرضاً مناسبة لأي تحليل أدق.

(١) نقاط القوة:

١- الإرث الديني والتقاليد المجتمعية: يوفر الإرث الديني والمعتقدات والتقاليد والعلائق الاجتماعية في الوطن العربي نوعاً مهماً من المناعة الطبيعية ضد مظاهر الفساد. ويعد ذلك مكسباً مهماً ما لم يستغله آخرون للتظاهر به من أجل إخفاء النيات الحقيقية.

٢- نسبة التعليم ومواكبة التطورات التكنولوجية.

٣- توافر الآلية الانتخابية وضرورة اكتساب هذه الآلية النزاهة اللازمة لضمان انتخابات صحيحة.

٤- دور منظمات العمل الأهلي وبخاصة في مجال التوعية والرقابة الأهلية.

٥- احترام سيادة القانون.

(٢) نقاط الضعف:

(أ) الإطار القانوني:

١- عدم كفاية القوانين وضعف تطبيق الموجود منها.

٢- ضعف وسائل المساءلة ومحدودية آفاق التحقق من المخالفات ذات الطابع الجنائي.

(ب) البناء المؤسسي:

١- ضعف التزام المبادئ الديمقراطية.

بأصحاب القرار ويمتثل بالتالي إلى ما هو مطلوب منه.

أ- المشاكل الأساسية

في كل واحدة من هذه القضايا، تضغط المشاكل على السطح وتأخذ هيئة مظاهر خطيرة، منها ضعف الخدمات المقدمة من قبل المجلس، وبروز استقطابات عشائرية وشللية للتغطية والحماية من الانتقادات، ثم فقدان المصداقية على نحو يؤدي إلى الجباية المنخفضة للرسوم والضرائب، وكذلك ضعف الاستثمارات والمشاركات المجتمعية.

ب - وسائل التشخيص

لا توجد منهجية محددة للتشخيص أو التقييم، ويمكن اتباع واحدة من عدة بدائل، غير أن المرتكزات الأساسية في أي من هذه الوسائل تعتمد على عوامل ثلاثة: الأول هو المسوحات لمعرفة آراء الجمهور ولتحديد البيانات والمؤشرات عن طبيعة الأداء؛ والثاني هو تحليل نقاط القوة ونقاط الضعف، وتحديد مدى الانحراف عن المعايير، سواء أتلقت ذلك بضعف الأداء أم تعلق بأي من مظاهر الفساد؛ والثالث هو مناقشة النتائج من خلال ورش العمل المتخصصة وتحديد التوصيات والخطوات التنفيذية لعملية الإصلاح. وغالباً ما تكون "عملية الإصلاح" حاجة ملحة من أجل ترميم الوضع ثم تحسينه.

ج - تحليل نقاط القوة ونقاط الضعف

يعد التحليل التالي عمومياً إلى حد كبير. لذلك فهو يقتصر على أبرز العوامل المؤثرة سلباً أو إيجاباً في مدى سلامة عمل الهيئات المحلية، وبالتالي مدى قربها أو بعدها من

واحترامها لا يعد مؤشراً لسلامة الأداء فقط بل إنه يساهم في توفير الحماية الأساسية للمجلس وأعضائه وموظفيه وإجراءاته وقراراته.

٢- تأسيس آلية ثابتة ومستمرة للمساءلة، يقصد هنا الإجراءات الإدارية المتسمة بالأداء السليم. من ذلك: إصدار الميزانيات المدققة من قبل مؤسسات تدقيق ذات مصداقية؛ عقد الاجتماعات التشاورية والتعريفية مع الأهالي؛ نشر التقارير الدورية المفصلة؛ مناقشة السياسات والبرامج والرسوم مع المجتمع المحلي.

كما لا ينبغي أن تتخذ أي إجراءات أو تدخلات لحرف عمليات التعامل المالي وتدوين الحسابات وتدقيقها عن مسارها الطبيعي والشفاف.

٣- مشاركة المواطنين بالمعلومات، هناك قاعدة معروفة مؤداها أن المواطن الذي يعرف المعلومة ويفهم دوافعها يكون أكثر مسؤولية وأكثر استعداداً لأداء الواجب.

٤- تطوير استراتيجيات لتعليم المجتمع والمواطن، يقصد بذلك بالتحديد الدفع باتجاه تعريف المواطن وتوجيهه وتعليمه الحقوق والمسؤوليات، بما في ذلك احترام الإدارات العامة والأنظمة والقوانين، إذ إن الحقوق والمطالبه بها لا يمكن أن تتم على نحو صحيح وأن تبلغ مداها دون التزام مقابل بالمسؤوليات المتمثلة أساساً باحترام القانون والإدارات المسؤولة عن تنفيذه.

٥- تنظيم حملات زيادة الوعي بالقيم الأخلاقية، يجري ذلك بوسائل متعددة، منها التوجيه عن طريق وسائل الإعلام المكتوبة والمرئية والمسموعة، وإصدار الملصقات

٢- انخفاض المستويات التعليمية والتطبيقات المستحدثة.

٣- ضعف الإمكانيات التدريبية.

٤- ضعف الحوافز وتأثيراتها السلبية في الانتماء.

(ج) القيم المجتمعية:

١- التغطية العشوائية.

٢- الحماية الحزبية والسياسية.

ثالثاً: التزام مبادئ الشفافية في أداء المجالس المحلية

بسبب قرب المجلس المحلي بأعضائه وموظفيه والخدمات التي يقدمها إلى المواطنين، ونظراً إلى أن المواطن على اتصال يومي مباشر بالخدمات المقدمة وبالعديد من الموظفين أو حتى بأعضاء المجلس نفسه، فإن هذه العلاقة بطبيعتها شفافة، وأي محاولة لإخفاء هذه الشفافية ستكون مرفوضة من قبل الجمهور ومبعثاً لتوليد الشك وإثارة الريبة لديه.

بناء على ذلك فإن المجلس المحلي ملزم عملياً إتاحة المجال لعملية الشفافية كي تأخذ مجراها الكامل دون أي تدخل لحجب الرؤية. ولتحقيق هذه الشفافية بمداهم الحقيقي والضروري لا بد من التزام مجموعة من المبادئ ووضعها موضع التنفيذ المستمر بوصفها أساسيات طبيعية لسلامة الأداء. تشمل هذه المبادئ:

١- تطبيق القوانين والأنظمة، إذ ليس هناك مبرر للتغاضي عن بنود القوانين والأنظمة السارية أو محاولة تجاهل أي منها أو الالتفاف حولها. لا شك في أن التمسك بتنفيذ هذه القوانين والأنظمة

المقصود بنظام النزاهة هو وجود مرجعية مكتوبة لدى المجلس المحلي لتحديد الأسس الإدارية للأداء السليم. يمكن أن تحمل هذه المرجعية أسماء أخرى مثل "دليل العمل" أو "مقياس الأداء"، إضافة إلى "نظام النزاهة". ومهما اختلفت التسميات فإن هذا النظام أو الدليل ينبغي أن يتضمن عدداً من القضايا ذات الأهمية الخاصة منها:

- بيانات الذمة المالية لرئيس وأعضاء المجلس وكبار الموظفين.
- تبني ميثاق شرف.
- إيجاد نظام واضح وشفاف في كل ما يتعلق بالمشتريات والتوظيف.
- اتباع سياسة الباب المفتوح في كل ما يتعلق بالأمر المهمة.
- تشجيع المجموعات والمؤسسات المحلية للمشاركة في تطوير سياسات وبرامج تتعلق بالخدمات التي يقدمها المجلس المحلي.

وعموماً، ينبغي أن يتطور هذا الدليل من خلال التفكير والعمل الجماعي بحيث ينبثق في جوهره من المجموعة ذات العلاقة مع إمكان الإفادة من تجارب الشعوب والحالات الأخرى. لذلك لا ينبغي أن يكون الدليل جامداً، بل لا بد من تنقيحه وتطويره وتحديثه دورياً وكلما دعت الحاجة من خلال ورش عمل يشارك فيها مجموعات أساسية تشمل:

- رئيس وأعضاء المجلس المحلي.
- المدراء ورؤساء الأقسام.
- القادة المحليون.
- المؤسسات المجتمعية المحلية.
- الصحافة.
- المؤسسات الاقتصادية المحلية.

٢- المساءلة أمام الجمهور

تبقى قضية المساءلة أمام الجمهور هي

والنشرات، وتنظيم اللقاءات مع الجمهور والتنسيق مع مؤسسات المجتمع المدني، إذ يمكن أن تساهم هذه المؤسسات كثيراً في هذا المجال من خلال توفير مستوى جيد من الحيادية في عرض ومناقشة القضايا التي هي مثار اهتمام الجمهور.

رابعاً: الجهود المطلوبة لتحقيق النتائج المرغوب فيها

ليس هناك جهة واحدة بمفردها تستطيع تحقيق النتائج التي يتوقع من المجلس المحلي إنجازها، وإن كان الكثير من ذلك يعول على المجلس نفسه. وغالباً ما تتحقق النتائج المرغوب فيها بتضافر وتعاون ثلاث مجموعات أساسية تشمل:

■ المجلس المحلي: بمن في ذلك رئيس وأعضاء المجلس والموظفون.

■ المجتمع المحلي: يشمل ذلك المواطنين والمؤسسات الأهلية المحلية.

■ المؤسسات: تشمل المؤسسات العامة كالوزارات والدوائر الحكومية والبرلمان، كما تشمل المؤسسات الخاصة التي تقدم خدمات تنفيذية.

وفي كل الأحوال، من المهم الإدراك أن الإدارة والأداء الفاعل والشفاف للمجالس المحلية لهما أهمية قصوى في زيادة مستوى الخدمات المقدمة إلى جمهور المواطنين، وفي زيادة ثقة المواطنين بمجالسهم كذلك.

ويعبر عن ذلك عادة بوجود "نظام النزاهة في المجالس المحلية".

١- نظام النزاهة في المجالس المحلية

المحلية، بالدرجة الأولى، وكما هي الحال في جميع المرافق العامة، على مبدأ أن الوقاية هي أفضل كثيراً من العلاج. ولا شك في أن تحصين الإدارات والمؤسسات العامة ضد أمراض سوء الإدارة والفساد هو أسهل وأقل تكلفة من العلاج بعدما يكون المرض قد استشرى.

وفي الحالات التي يوجد فيها المرض، فلا يجوز أن يتسرب اليأس إلى النفوس. إن الآليات اللازمة للأداء السليم يمكن في حال تطبيقها أن تساهم إلى حد كبير في علاج المشكلة والحد من تفاقمها.

الفيصل الأهم، فضلاً عن وسائل المساءلة المبينة في هذا الحيز، ينبغي باستمرار المحافظة على الأداة الأهم في المساءلة أمام الجمهور التي تجري من خلال الانتخابات الدورية النزيهة لانتخاب رئيس وأعضاء المجلس المحلي. فغياب هذه الأداة أو عدم صحتها يعدان منطلقاً لسلسلة من الأخطاء المقصودة وغير المقصودة التي تقود المجلس إلى حالة من التردّي سواء في مستوى الخدمات أم في مصداقية الأداء.

وكاستنتاج أساسي، يعتمد تحقيق النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد في المجالس

الفصل العاشر

الحق في الوصول إلى المعلومات ودور الإعلام في تعزيز الشفافية

إن لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير. ويشمل هذا الحق حريته في اعتناق الآراء دون مضايقة وفي التماس الأنبياء والأفكار ونقلها إلى الآخرين بأية وسيلة ودونما اعتبار لحدود

المادة ١٩

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

تغييراً في السياسة أو رفعا للظلم، أو كشفاً عن فساد أو تلاعباً بالمال العام.

إن قوة الدفع الديمقراطي، التي تتصاعد مع التقدم في مشاركة المواطنين في صوغ وتقرير شؤونهم، تتغذى على ممارسة المواطن حقه في الحصول على المعلومات من المؤسسات الرسمية، وتعزز بالتالي العلاقة المتبادلة بين الدولة والمواطن القائمة على الحقوق والواجبات، وتحديداً مسؤولية الدولة والإدارة العامة تجاه المواطن. هناك أهمية كبيرة لحق المواطن في الحصول على المعلومات من المؤسسات الرسمية كونها تجعل الإداري يقوم بوظيفته في أجواء شفافة تكشف عن مواطن الخلل والتجاوز، وهي تحد منها في معظم الأحوال لمجرد الشعور بأن المواطنين على علم بما يقوم الإداري به، الأمر الذي يقلل من فرص الفساد وسوء استخدام السلطة.

يتلزم الحق في الوصول إلى المعلومات مع انتشار مفهوم دور المواطن بوصفه صاحب الحق وأساس الحكم في المجتمعات الديمقراطية. فإداء أنظمة الحكم لا يتحدد بناء على النمو الاقتصادي والإصلاح الاجتماعي والمشاركة السياسية فقط، بل يشمل في الوقت نفسه عدة أبعاد رئيسية، منها ترسيخ سيادة القانون، والمقدرة على الحكم باستقامة ووضوح عبر نشر المعلومات وإطلاع المواطن عليها. إن قيام الأفراد بدور ناشط في الحكم لا يتجلى في عملية الاقتراع فحسب، بل في مستويات أخرى، ممثلة بالاهتمام الإعلامي والمعرفة وتكوين الرأي العام والعضوية الفاعلة في مؤسسات المجتمع المدني، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على الشعور بالثقة بالنفس والإحساس بالجدارة عند الفرد، وبالحماسة المتزايدة والمساهمة في مناقشة قضايا الشأن العام، بحيث يحدث نشاطه المدني

أولاً: نحو قانون يضمن حرية تدفق المعلومات

والتقدير فالسؤال يبقى مطروحاً: كيف يمكن أن نضمنه فعلياً في غياب قانون يقر ذلك؟

من الطبيعي أن يشتمل القانون على نصوص تلزم الهيئات والمؤسسات العامة بنشر معلومات تتعلق بهيكلها ووظائفها وعملياتها، وأنواع السجلات التي تحتفظ بها، والترتيبات الخاصة بالوصول إلى المعلومات والإجراءات الداخلية التي تستخدمها الهيئة في القيام بأعمالها. ولكي يحقق هذا القانون مبتغاه فلا بد من توسيع تطبيقه ليشمل، إلى جانب السلطة التنفيذية، الحكومات المحلية (أو ما يطلق عليه المجالس المحلية)، والشركات العامة والشركات التي تزيد ملكية الدولة فيها على نسبة ٥ في المئة، وحتى على سجلات الشركات الخاصة التي تدير عقوداً حكومية. هنا تبرز ثلاثية الشفافية والمساءلة والمحاسبة لتقلل من فرص الفساد والتلاعب، وتحول دون استغلال السلطة، من خلال عدم استبعاد أية هيئة عامة من نطاق القانون.

إن الحق في المعرفة مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالمحاسبة التي هي الهدف المركزي لأي نظام ديمقراطي. لكن أي محاولة لإصدار حكم أو لإجراء تقويم معقول بواسطة الجمهور والصحافة والبرلمان على حد سواء، هي مهمة صعبة، بل عقيمة، ما دامت أنشطة الحكومة وعملية صنع القرار تجري بعيداً من العين الفاحصة للجمهور. حين تسود السرية يمكن حدوث تبديد للموارد مع إغلاق الباب أمام أي مراجعة لاحقة أو إعادة نظر في ضوء مناقشات عامة متنورة. وهناك بطبيعة الحال آليات أخرى داخل الدولة، مثل المجلس التشريعي والمحاكم أو مؤسسة الوسيط أو ديوان المظالم، تعمل كأداة كبح لإساءة استعمال السلطة، ولتقليص هوامش السلطة التقديرية. لكن حتى تكون هذه الآليات فعالة فلا بد من أن تكون قادرة على الوصول إلى المعلومات. وبما أن الحق في المعرفة جدير بالاعتراف

أهم القضايا التي تطالب النقابة الوطنية للصحافة المغربية بها

مثلت الصحافة المغربية نمطاً جديداً في الصحافة العربية خلال السنوات القليلة الماضية. فالقانون المغربي يمكنه من أفضل القوانين في العالم العربي. وعلى الرغم من ذلك لا تزال الصحافة المغربية تخوض معركة الحرية والاستقلالية، وهي معركة يمكن فهم تفاصيلها من خلال المطالب التي تناضل تلك الصحافة من أجل تحقيقها، ومنها:

- إلغاء العقوبة السالبة للحرية.
- خفض قيمة الغرامات المقضي بها.
- إلغاء جميع الأحكام الاستثنائية (مثال: إلغاء تحديد آجال إثبات صحة الوقائع التي من أجلها وجه القذف، والتي يحددها المشروع الحكومي بـ ١٥ يوماً).
- تحديد مشمولات حرية الصحافة بدقة.
- تغيير نظام التصريح في إصدار نظام الإخطار.
- ربط منع إصدار الجريدة بصور حكم قضائي.
- نقل جميع صلاحيات المنع والحجز والتوقيف تجاه الصحف الوطنية والأجنبية إلى القضاء.
- المساواة في تهمة السب والقذف الواردة في القانون الجنائي لأنه أكثر دقة.
- التفريق بين السب والقذف الموجه إلى الأشخاص في نواتهم من جهة وبين النقد الذي يجب على القانون أن يضمن وجوده من جهة أخرى.

هو من أهم النصوص في قانون حرية الوصول إلى المعلومات، فهو يحمي من السرية التي لا لزوم لها، وذلك عبر توفير آلية للقيام بمراجعة مستقلة للقرارات التي تنكر على المواطنين الحق في الوصول إلى المعلومات، وبوجه خاص حين يكون سبب الرفض مستنداً إلى أن نشر المعلومة قد يزعج المسؤول أو يسيء إلى مظهر الدائرة أو يزعج الحزب الحاكم، أو أن مضمون المعلومات ليس ضمن حقل اختصاص طالب المعلومة، أو أن المعلومات قد يساء فهمها من قبل طالبها أو من وسائل الإعلام. في جميع الأحوال يجب أن يكون الرد مكتوباً. ويتضمن الاستئناف مرحلتين: الأولى إدارية موجهة إلى الدائرة المعنية، والثانية استئناف قانوني بالتوجه إلى مفوض مستقل أو إلى القضاء.

٤- إدارة السجلات

ينبغي توجيه عناية خاصة لإدارة السجلات الحكومية والحفاظ عليها في وضع يسهل الرجوع إليها ببسر، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على قدرة المواطن على الوصول إلى المعلومات. هذا من جانب، ومن جانب آخر فهو يسهل عملية محاسبة الهيئات العامة وتقويم أدائها، ويعزز من قدرة الحكومة على القيام بواجباتها على نحو فعال. يؤكد ما تقدم ضرورة اشتغال قانون حرية الوصول إلى المعلومات على نصوص لإدارة السجلات وتبويبها ووضع أرقام متسلسلة لحفظها ونشر هذه المعلومات، ليتسنى للمواطن الإطلاع عليها عند الحاجة.

إن وجود سياسة وطنية لإدارة السجلات

يهدف القانون هذا إلى:
- تغيير ثقافة السرية داخل الجهاز الحكومي.
- توافر حرية الوصول إلى السجلات وليس المعلومات فقط.
- تحديد حقوق وآليات الاستئناف في حالة الرفض.
- تحديد الاستثناءات (ما يعرف بالسرية والخصوصية في بعض قضايا الدولة).

١- الحصول على نسخ من الوثائق الرسمية بموجب قانون حرية المعلومات يحق للمواطن أن يطلب نسخاً من الوثائق المراد الإطلاع عليها، مع جواز حذف بعض المعلومات المستثناة. ينبغي أن تطرح الاستثناءات بدقة من أجل تجنب التوسع في استخدام السلطة التقديرية للمسؤول وأن يتم الأخذ في مبدأ الإفصاح عن المعلومات إذا تبين أن المصلحة المتحققة من الكشف أعظم من الضرر الناجم عن إخفائها.

٢- إجراء تسهيل الوصول إلى المعلومات

من أجل الانتقال بخطوات سريعة للوصول إلى المعلومات المطلوبة ينبغي أن يطلب من جميع الهيئات العامة إنشاء أنظمة داخلية مفتوحة، تساعد طالبي المعلومات على الوصول إلى مبتغاهم؛ من جهة أخرى يمكن الهيئات العامة أن ترفض المطالب غير الجدية بإشعار خطي مفتح ومبرر.

٣- الاستئناف ضد الرفض

إن حق الاستئناف ضد قرارات الرفض

المعلومات الشخصية مقتصرًا على السجلات المحفوظة في نظام الملفات، التي لا يتم الإطلاع عليها أو تعديل ما في داخلها إلا من قبل أصحابها، باستثناء الشخصيات العامة التي تحدد القوانين حق المواطنين في معرفة جوانب محددة في حياتها.

إن من سلبيات السرية أنها تولد مناخاً من الشك والريبة تجاه السياسات العامة، وتدفع إلى إطلاق أحكام شعبية قاطعة في غياب حسن التدبير وإلى خلق موقف سلبي حيال العمل الحكومي العام وإلى فقدان الثقة لدى الجمهور.

وإذا ما أردنا الانطلاق من احترام مبدأ الشفافية في تعاطي وسائل الإعلام المختلفة مع أعمال الإدارات العامة، فيفترض بنا أن نناضل ضد سياسة التعتيم وإعاقة التداول الحر للمعلومات بقصد متابعة أعمال الحكومة

وتمحيصها، والكشف عن أي سوء استخدام للسلطة، كما يجدر بنا أن نشير إلى المشكلات التي تواجه عملية تدفق المعلومات للمواطن، التي ربما تكون المشكلات السياسية من أعقدها، يكملها الفراغ القانوني المتصل بحق الإطلاع على المعلومات.

ساهم ما تقدم في غياب العمل الاستقصائي الإعلامي الذي يعني بعمل التحقيقات التي تفضح الفساد، ويساعد على حفز الرأي العام باتجاه المساءلة والمحاسبة.

الحكومية من شأنه إتاحة الفرصة لمحاسبة الموظفين الحكوميين والكشف عن المنحرفين منهم ومعاقبتهم، في حين أن أمراً كهذا يصبح ضعيف الاحتمال في ظل فوضى الورق وغياب المعلومات والعبث بالوثائق والسجلات، ومع عدم وضوح البرامج والخيارات كذلك.

من هذا المنطلق ينبغي أن تعد الوثائق التي تهتم المواطنين بطريقة مفهومة ومبسطة، وخصوصاً تلك التي يوجهها المدقق العام (أو مجالس الحسابات) إلى المجالس التشريعية والبرلمانية، كما يمكن استخدام شبكة الانترنت بحيث يستطيع المواطن أن يصل إلى المعلومات ساعة يشاء وبتكلفة قليلة.

وعليه، لا بد من تأليف هيئة أرشيف وطني تضطلع بدور رئيسي في شأن حفظ الملفات وترتيبها، عبر تقديم النصح والإرشاد إلى

الإدارات العامة. ويتعين على هذه الهيئة القيام بعمليات تدقيق دورية لإدارة السجلات في الدوائر الحكومية، ضماناً لتنفيذ سياساتها بدقة وأمانة.

٥- الخصوصية والسرية

ينبغي عدم استخدام تشريعات حرية المعلومات من أجل انتهاك حرمة الحياة الخاصة للأفراد. وقد تعالج هذه القضية بواسطة قانون الخصوصية الشخصية. وفي كل الأحوال يجب جعل حق الوصول إلى

ليس أدل على ترسيخ ثقافة الانفتاح من وجود مؤسسات تكون قانونية وشرعية وممثلة للشعب وخاضعة للمساءلة والمحاسبة والتداول، ينشط المجتمع المدني فيها ويعمل باستقلالية، معبراً عن حاجة الرأي العام وحقه المشروع في الإطلاع على المعلومات ومتابعتها في مرحلة مبكرة من مراحل صنع القرار. وتعد المشاركة الشعبية من أهم عوامل الاستقرار ومصدراً رئيسياً للشرعية وتشجيع الشفافية في اتخاذ التدابير وتجنب السرية وما يترتب عليها من آثار.

الإعلام أن تكون قوة فعالة في مواجهة سوء استعمال السلطة.

إذا لم يستطع الصحفيون جمع المعلومات بطريقة تقوم على الثقة والكرامات فإن قدرتهم على نقل معلومات إلى الجمهور تصبح مقيدة. لذلك تكتسب القوانين التي توفر الحماية لمصادرهم أهمية خاصة.

ثانياً: نحو استراتيجية لتعزيز حق المواطنين في الوصول إلى المعلومات

يجدر الأخذ في إستراتيجية مرنة وشاملة وطويلة الأمد تراعى من قبل نشاط المجتمع المدني ممن أعلنوا التزامهم مكافحة الفساد وتثبيت أسس الشفافية ودعم مبدأ المساءلة، وهي تمتد إلى المحاور الآتية:

١- تثبيت وتعزيز المشاركة الشعبية في الأنشطة التي تنادي بحرية الرأي والتعبير والحق في الوصول إلى المعلومات، وخلق الشراكة بين المجتمع المدني من جانب، والحكومة من جانب ثانٍ، لجعل معظم المعلومات الرسمية متاحة للجمهور.

٢- الانخراط في دورات تأهيل تطويرية تمكن الإعلاميين من بناء قدراتهم الاستقصائية وآليات الوصول إلى المعلومات وتدريبهم على ملاحقة المعلومات والإلحاح في طلبها دون كلل، والسعي الحثيث وراء الحقيقة بلا خوف أو محاباة.

وقد أوجدت الضوابط الرسمية تحت شعار تنظيم أعمال الإعلام، الكثير من الضغوط على الإعلاميين، الأمر الذي أضعف مستوى الأداء المهني، وانعكس سلباً على حق المواطن في الإطلاع.

٦- حماية مصادر المعلومات

في بعض البلدان العربية يعد مجرد امتلاك معلومات سرية جرماً جنائياً إذا لم يكن الفرد مخولاً امتلاكها. كما يحظر على معظم الموظفين العاميين الإبداء بمعلومات للإعلام مهما كان نوعها، من دون إذن مسبق؛ كما يحاسب

الموظف ويعاقب إذا ما أفشى معلومات عامة حتى لو كانت عادية وصحيحة.

وتعد حماية المصادر شرطاً أساسياً لممارسة الصحفي مهنته بحرية. لذلك يتوجب أن يشعر الصحفيون بالأطمئنان إلى أنهم يستطيعون نشر تقاريرهم الاستقصائية، وبوجه خاص ذات العلاقة

بسوء استخدام السلطة من قبل أشخاص يشغلون مواقع رسمية، دون أن يكونوا مهددين بدفع غرامات ودخول السجن أحياناً بسبب رفضهم الكشف عن مصادر معلوماتهم، أو بحجة التشهير والقذف. كما أن الأفراد الذين يزودون الصحفيين بمعلومات صُنفت أنها ليست للنشر بحاجة إلى ما يطمئنهم إلى أن هؤلاء الصحفيين لن يتعرضوا للتهديد من قبل السلطات لإكراههم على البوح بأسماء هؤلاء الأفراد. هذه التطمينات أساسية إذا كان لوسائل

هناك علاقة عضوية بين الإعلام الحر والفعال وبين القدرة على تنشيط دور مؤسسات المجتمع المدني من خلال تأكيد الحقوق الأساسية، ومنها الحق في الحرية، والحق في الإطلاع، مضافاً إليها حريات أساسية منها حرية التعبير والرأي وحرية المشاركة في الحياة العامة وفق المعادلة أدناه:

إعلام حر + مجتمع مدني ناشط
؟ مشاركة شعبية فاعلة

منها التعريف بحق المواطن في الوصول إلى المعلومات كمدخل لترسيخ الشفافية.

٧- استطلاع الآراء بصورة دورية حول الخدمة الحكومية، والتقصي عن إمكانية وصول المواطن إلى المعلومات المطلوبة.

١- دور وسائل الإعلام في تعزيز منظومة النزاهة في مواجهة الفساد

لا مجال للحديث عن محاربة الفساد دون وجود صحافة حرة. إن تمتع وسائل الإعلام بحرية التعبير يمكنها من المشاركة بفاعلية في عملية المحاسبة والمساءلة ونشر الشفافية وتمثيل مصالح المواطنين والدفاع عنها، إضافة إلى فضح حالات الفساد التي تهدد مصير المواطنين ومستقبل التنمية بعامة في بلدانهم.

يؤكد الفصل الثالث عشر من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة للفساد - التي تم اعتمادها في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣، أنه من واجب الحكومات دعم شفافية القرار وتوسيع مجال المشاركة العامة في هذا السياق - ضمان وصول جميع الناس إلى المعلومات، واحترام حرية البحث والنهوض بها وحمايتها، وكذلك الأمر في ما يتعلق بتسليم المعلومات الخاصة بالفساد ونشرها وترويجها

٣- العمل على وضع موائيق شرف داخل مهنة الصحافة تحدد إجباراً طرائق التعامل مع المعلومات وتجنب القذف والإساءة المقصودة.

٤- إنشاء المراسد الإعلامية والمعلوماتية، التي تستخدم المصادر المتاحة من الصحف والتقارير الرسمية لمتابعة الأعمال والبرامج والعقود التجارية.

٥- الشروع بعمليات رصد تحليلية للكشف عن مدى قابلية تطبيق الشفافية وترسيخ مبدأ المساءلة، وصولاً إلى

محاسبة المسيء والعايب بالمال العام ضمن الأنظمة التشريعية والقضائية.

٦- إقامة أوثق صلات التعاون مع وسائل الإعلام المختلفة، بغية متابعة قضايا الفساد والكشف عنها وإقامة حملات إعلامية مرئية ومسموعة ومقروءة يراود

تجرم المادة (٤٤) من قانون الصحافة في البحرين نشر طعن في أعمال موظف عام أو شخص ذي صفة نيابة عامة أو مكلف بخدمة عامة، يتضمن قذفاً في حقه: ويعاقب رئيس التحرير وكاتب المقال بعقوبة القذف المقررة في قانون العقوبات.

وتحتفل القوانين المصرية بترسانة متنوعة من النصوص التي تحول أولاً دون قيام الموظفين بإبلاغ أجهزة الصحافة والإعلام بما يروونه من فساد في عمل أجهزتهم، والتي تؤتم ثانياً نشر مثل هذه المعلومات. وتحظر المادة (٧٧) من قانون العاملين المدنيين في الدولة (رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨) على العامل "أن يفضى بأي تصريح أو بيانات عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو غير ذلك من طرق النشر إلا إذا كان مصرحاً له بذلك كتابة من الرئيس المختص".

أما قانون العقوبات المصري (رقم ٥٧ لسنة ١٩٣٧) فيعاقب وفقاً للمادة (٨٠) بالأشغال الشاقة الموقفة أو المؤبدة كل من يقدم على نشر الأخبار والبيانات حتى وإن كانت صحيحة، إذ يمكن عدها في هذه الحالة مغرضة، "أي تحقق غرضاً في نفس قائلها". وافترض القانون دائماً أن هذا الغرض غير مشروع، ويعاقب بالحبس والغرامة أيضاً (المادة ١٨٨ المعدلة بالقانون ٩٣ لسنة ١٩٩٥) "كل من نشر أخباراً أو بيانات أو إشاعات كاذبة أو مغرضة أو دعائية مثيرة إذا كان من شأن ذلك تكدير السلم العام أو إثارة الفرع بين الناس أو إلحاق الضرر بالمصلحة العامة أو ازدياء مؤسسات الدولة والقائمين عليها...".

هنا، ينبغي على القوى المواجهة للفساد حتّ القطاع الخاص على تلك المشاركة، فالصحافة هي خط الدفاع الأول ضدّ الفساد الذي يقف عائقاً أمام تطوّر القطاع الخاص، ويستنزف الموارد، ويضع شروطاً مستحيلة وقوانين مجحفة في اللعبة الاقتصادية التي تصبح أداة في يد مجموعة قليلة تحكّمها لنفسها، ومن دون صحافة حرة ومستقلة لا يمكن تغيير تلك المعادلة.

في العديد من البلدان العربية تعمل الدولة على احتكار الإعلام والحد من حرية الصحافة ودورها في غرس قيم الثقافة المدنية وتطورها للمساهمة في تكوين رأي عام مقاوم للفساد. تعد الصحافة من المفردات المهمة في عملية المراقبة، ويمكن بعض وسائل الإعلام العربية أن يصبح من الآليات المهمة للمشاركة الشعبية

والنزاهة والمساءلة وتمثيل مصالح المواطنين؛ كما يمكنها جمع المعلومات ورصد الانتهاكات المتعلقة بالفساد في قضايا بعينها.

لا يمكن تصوّر الوصول إلى إعلام حرّ في العالم العربي من دون دعم من قوى المجتمع المدني. لذا ينبغي حفز هذه القوى على خوض معركة الإعلام لما فيه من خير

ما زال سؤال ملكية وسائل الإعلام في العالم العربي مفتوحاً دون إجابة نهائية. وفي أغلبية البلدان العربية تفرض الدولة احتكاراً كاملاً على الوسائل المسموعة والمرئية. أمّا في البلدان التي يُسمح فيها بشيء من التعددية، مثل لبنان، فتعطى التراخيص لأسباب طائفية أو حزبية. وبالنسبة إلى الصحافة المكتوبة يبدو الأمر أقلّ تقييداً، ولكن السلطة عملياً إذا لم تملك الصحف فهي تملكها لأشخاص أو جهات مقربة منها، وفي حال ظهور وسيلة إعلامية خاصة تحاول توسيع هامش استقلاليتها فهي تلاقي أنواعاً مختلفة من التضييق الحكومي. وقد سجلت السنوات الأخيرة ظهور واختفاء صحف كثيرة من هذا النوع.

لا يمكن الحديث عن صحافة مستقلة حرة إذا كانت ملكية عامة، فهي تصبح بوقاً للحكومات،

وسيفاً ضدّ القوى الأخرى. وعلى الرغم من وجود كثير من التحفظات على الملكية الخاصة لوسائل الإعلام، فهي تظل الوسيلة المثلى في هذه المرحلة التاريخية من تطوّر الصحافة العربية، على أن الاستثمار في الإعلام العربي لا يزال محفوفاً بالمخاطر. لهذا، لا يزال القطاع الخاص العربي متردداً في المشاركة في المشاريع الصحافية. من

- حقوق أساسية للصحافيين
- الحق في الحفاظ على سرية مصادر المعلومات.
 - الحق في الحصول على المعلومات من مصادرها المختلفة.
 - الحق في السلامة الجسدية والمعنوية.
 - تأكيد استقلالية الصحافيين ولا سلطة عليهم لغير القانون المنظم للمهنة ومبادئ وأخلاق مهنتهم وضميرها.
 - منع تعريض الصحافي لأي ضغط أو إكراه من أي جهة بهدف التأثير فيه.
 - حظر الضغط على الصحافي من أجل حمله على إفشاء مصادر معلوماته ولو كان ذلك في إطار تحقيق جنائي.
 - منع القبض على الصحافي أو حبسه احتياطياً أو سلب حريته بأي صورة بسبب ممارسة مهنته.
 - حظر حرمان الصحافي من أداء عمله بغير مقتضى.
 - منع نقل الصحافي إلى مهنة غير مهنته.

مواقع لصحف الكترونية عربية واتهمت الحكومات وأجهزتها بوقفها وراء الأمر.

ينبغي على النشاط في مواجهة الفساد تشجيع مؤسسات المجتمع المدني والإعلاميين، على التوسع في استخدام الانترنت، واتخاذ وسيلة أساسية في هذه المواجهة، وحث الجمهور على التفاعل معه، فهو يتيح الوصول إلى الناس دون تراخيص مسبقة، وبتكلفة مالية بسيطة.

٣- نحو صيغة مُرضية لصحافة عربية تواجه الفساد؟

أ- القيام بعملية مراجعة شاملة للقوانين المختلفة في البلدان العربية المتعلقة بتقييد الحريات، وإلغاء قوانين المطبوعات المقيدة للحريات والتعامل مع القوانين المدنية التي تضمن حق المواطنين والمجتمع إذا خرجت الصحف والصحافيون عن الخطوط العامّة، وتبني حملات وطنية لإقرار قانون حرية الوصول إلى المعلومات.

ب- حملات توعية للمجتمع المدني بضرورة حرية الصحافة وبالتالي خوض معركتها، لكونهما يمثلان حلفاً واحداً.

ج- حث القطاع الخاص على إصدار الصحف لكونها خط دفاع مهماً ضد الفساد الذي يشوه اللعبة الاقتصادية ويوجهها نحو الاحتكار، ولربحيته أيضاً.

د- فك الارتباط بين الصحافة والحكومات بتضمين القوانين المدنية مواد تمنع الحكومات من التملك في الصحافة.

هـ- الحث على تأسيس نقابات وتجمعات تدافع عن الصحافيين وتقوم بالتعاون المشترك بين النقابات العربية

على الإثنين، فالمجتمع المدني هو الحليف الأول للإعلام الحرّ، وهو الذي ينبغي أن يخوض معارك حرية الإعلام، وأن يزرع الجرأة عند الصحافيين للمواجهة، وأن يقوم بدور الدفاع عن هؤلاء الذين يتعرضون للقمع، وأن يتبنى حملات لتغيير القوانين المقيدة للحريات الصحافية، وهو أقدر، بحكم مصلحته واتساعه، على توظيف وسائل الإعلام في معركة مواجهة الفساد. الإعلام بالتالي هو النصير المفترض لتنظيمات المجتمع المدني، والمدافع الأول عن قضاياه، وإذا كانت الحريات مسألة تعني الطرفين فإن معركة تحقيقها تفترض تأليف حلف متين بينهما.

٢- الانترنت/ الإعلام البديل

لعلّ ظهور شبكة الانترنت وانتشارها السريع كان الحدث الأبرز في مسألة التعددية الإعلامية في العالم العربي، وبات مألوفاً أن تستطيع قوى فقيرة مالياً، ولكنها فاعلة اجتماعياً ونشطة في الشأن العام، أن تصل إلى عشرات الآلاف من القراء وطرح مواقفها بسهولة ويسر.

ويمكن إطلاق لقب "إعلام الفقراء" أو "الإعلام البديل" على هذه الوسيلة الجديدة. وعلى الرغم من هذه الحقيقة فإن استعمال الانترنت لا يزال محدوداً على مستوى الجهات المعنية بمحاربة الفساد، مع أن الحكومات تنبّهت له مبكراً وتعاملت معه للترويج لسياساتها. ويحاول بعض الحكومات العربية تحديد التعامل مع الانترنت وتضمين القوانين مواد تعاقب استخدامها لفضح ممارساتها، وقد سجّلت حوادث كثيرة أرسلت فيها فيروسات ضدّ

قضايا الفساد، وحثّ مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص على دعم صحف متخصصة في محاربة الفساد.

ط- تخصيص جوائز سنوية لأحسن موضوعات عن محاربة الفساد.

ي- تشجيع عقد دورات لتدريب الصحافيين على الصحافة الاقتصادية المتخصصة وسبل كشف قضايا الفساد.

والأجنبية في هذه المسألة.

و- الترويج للصحافة الاستقصائية بوصفها الأهم في فضح قضايا الفساد في المجتمع.

ز- إقرار قوانين تشجّع المنافسة وتمنع الاحتكار في السوق الإعلامية.

ح- العمل على إقناع المؤسسات الصحافية بتخصيص صفحات لمتابعة

مؤشرات حق الوصول إلى المعلومات

- ١- هل هناك سياسة معلنة حول تزويد معلومات منصوص عليها قانوناً؟
- ٢- هل حقوق الوصول إلى المعلومات تشمل المعلومات التي تحتفظ بها الحكومة المركزية والمحلية والمؤسسات التجارية المملوكة بواسطة الدولة أو ذات العلاقة بعقود حكومية؟
- ٣- هل تتمتع وسائل الإعلام بالحرية اللازمة للقيام بالدور الإعلامي المنشود في خدمة القضايا العامة؟
- ٤- هل هناك إجراءات معلنة للمواطنين والصحافيين لأماكن وجود المعلومات وألية الوصول إليها وسبل الحصول على نسخ منها؟
- ٥- هل هناك حق للاستئناف في حال رفض دائرة حكومية إعطاء الإذن بالحصول على المعلومات؟
- ٦- هل الجهة التي تبت الاستئناف مستقلة؟
- ٧- هل تعطي المحاكم حماية كافية لمصادر معلومات الصحافيين؟
- ٨- هل يتم توفير التعليمات والتدريب للمسؤولين في شأن سبل التعامل مع السجلات بطريقة صحيحة وسبل التعامل مع الجمهور؟
- ٩- هل هناك هيئة مكلفة بحكم القانون حفظ السجلات؟
- ١٠- هل هناك تعليمات إدارية واضحة حول حفظ السجلات الإدارية؟ وهل تم الالتزام بها؟
- ١١- ما هي مصاعب الحصول على المعلومات؟

الفصل الحادي عشر

المجتمع المدني في العالم العربي ودوره في محاربة الفساد

المستبد لا يخاف من العلوم الصناعية. ترتعد فرائض المستبد من علوم الحياة، مثل الحكمة النظرية، والفلسفة العقلية، وحقوق الأمم، وطبائع الاجتماع، والسياسة المدنية والتاريخ والخطابة الأدبية نحو ذلك من العلوم التي تكبر النفوس وتوسع العقول، وتعرف الإنسان ما هي حقوقه، وكم هو مغبون فيها، وكيف الطلب، وكيف النوال...

عبد الرحمن الكواكبي

يثير موضوع المجتمع المدني في الوطن العربي العديد من الإشكاليات، سواء على صعيد المجتمع بقواه ومؤسساته، أم على صعيد الدولة بأجهزتها وسياساتها. تعاني مؤسسات المجتمع المدني في الوطن العربي في مجملها العديد من القيود والعوامل المحبطة الناجمة عن تعثر عمليات التحول الديمقراطي الحقيقي. وتتفاوت أوضاع هذه المؤسسات من قطر إلى آخر، نظراً إلى اختلاف النظم السياسية بين هذه الأقطار، على الرغم من التقائها 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. أما في بلدان الخليج العربي فنجد انخفاضاً في عدد

مع بروز حركات الاستقلال في الوطن العربي تبلور بروز الأحزاب والنقابات وجماعات الضغط ووسائل الإعلام. وخلال ستينات القرن الماضي اتضحت ملامح قيام المؤسسات المدنية وولادة مجتمع مدني عربي. وقد أظهرت التعريفات الإجرائية للمجتمع المدني العربي بأنه المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعمل في ميادينها المختلفة في استقلال عن سلطة الدولة لتحقيق أغراض متعددة، منها أغراض سياسية، كالمشاركة في صنع القرار على المستوى القومي، وهي التي يمكن أن تؤدي دوراً حيويًا في محاربة الفساد، ومثال ذلك الأحزاب السياسية؛ ومنها أغراض مهنية كما هي الحال في النقابات، للارتفاع بمستوى المهنة والدفاع عن مصالح أعضائها؛ ومنها أغراض اجتماعية لإسهام العمل الاجتماعي لتحقيق التنمية.

أعمدة بناء نظام نزاهة وطني شامل، ويكون دوره مكملاً لدور الحكومات في محاربة الفساد.

إن دعامتي الإصلاح في الوطن العربي هما توافر الإدارة السياسية والكفاءة لدى قادة الدولة ووجود مؤسسات ومجتمع مدني فاعل. وإلى جانب إصلاح مؤسسات الدولة يتطلب الإصلاح أيضاً تفعيل دور الشعب ومشاركته وإعلاء صوته في الدفاع عن قضاياها ومحاربة الفساد.

يمثل دور المجتمع المدني في قضايا الفساد جزءاً من الحل وجزءاً من المشكلة على حد سواء، إذ يصعب قيام طرف وحيد (الحكومة أو المجتمع المدني أو القطاع الخاص) بالتصدي لظاهرة الفساد بفاعلية بمعزل عن الطرف الآخر. وعليه، يُفترض بالحكومة توفير القواعد القانونية والتنظيمية وتبني سياسات واستراتيجيات عمل تتيح للمجتمع المدني مساحة للعمل والمشاركة في

محاربة الفساد، بما في ذلك تشجيع إقامة الجمعيات وتسهيل أنشطتها وتخفيف القيود على تأليفها. وفي الوقت نفسه تقوم مؤسسات المجتمع المدني بدورها بفاعلية وشفافية تامتين بالرقابة الذاتية والرقابة المجتمعية في موضوع الفساد وجميع الأنشطة ذات العلاقة.

تبرز أهمية مبادرة المجتمع المدني في

الجمعيات، بل تكاد المنظمات الدفاعية تختفي ويتجه جزء كبير منها إلى العمل الخيري. وهناك نظم لا تسمح بتكوين منظمات شعبية وإنما تسمح فقط بتكوين لجان شعبية تكون امتداداً للدولة نفسها أو تؤسس اتحادات تهيمن الدولة عليها .

ومن أسباب توتر العلاقة ما بين مؤسسات المجتمع المدني والأجهزة التنفيذية في بعض البلدان العربية ما يلي:

■ تعطي التشريعات

العربية الصلاحيات للحكومة من خلال الوزارات المختصة في الإشراف والرقابة البيروقراطية على الجمعيات والمنظمات، الأمر الذي ينتقص من استقلالية هذه المنظمات.

■ يمنح القانون الحكومة

في بعض الأقطار العربية الصلاحية لحل المنظمات الأهلية أو دمجها في أخرى لتصبح أيضاً مصدرًا للتوتر وعدم الثقة بين الطرفين.

■ يرتبط توزيع المخصصات المالية بتدفق

المعونات الأجنبية التي يجب أن تحظى بموافقة الحكومة، وفي حالات أخرى يتم توزيعها من خلال الحكومة، الأمر الذي يخلق حساسية بينها وبين القطاع الأهلي.

يؤدي المجتمع المدني دوراً حيويًا في مقاومة الفساد بوصفه عموداً أساسياً من

يضم المجتمع المدني في الوطن العربي المنظمات والمؤسسات والهيئات التي تقع خارج الإطار الرسمي للدولة، المستقلة عن هذا الإطار والقادرة على تأدية دور ما بين الحكومة والشعب؛ وهي تتضمن المنظمات غير الحكومية، ووسائل الإعلام، والمؤسسات الأكاديمية ومراكز البحث والنشر، والنقابات العمالية والغرف التجارية والصناعية والاتحادات المهنية والنقابية عموماً، والجمعيات الخيرية، ومنظمات حقوق الإنسان. وتعد الأحزاب السياسية أحد عناصر المجتمع المدني وجزءاً من مكوناته، على الرغم من أهدافها السياسية في الوصول إلى السلطة، وتكون بذلك عموماً مجالاً موازياً للدولة ولكنه منفصل عنها، يتحد المواطنون فيه تبعاً لمصالحهم ورغباتهم الخاصة.

بإراداتهم الحرة ويأخذون المبادرات من أجل أهداف أو مصالح أو تعبيراً عن مشاعر مشتركة. تعتمد قوة المجتمع المدني على مصداقيته ومهنيته، وبغير ذلك يعرض المجتمع المدني نفسه لتساؤلات وانتقادات شديدة تضر بالثقة فيه وتقوض من قوته. وتجاهل هذا الأمر يقوض من قوته الأدبية التي هي عماد مطالبته بالنفوذ والمشاركة والتأثير، كما يؤدي ذلك إلى فشله في تحقيق أهدافه العملية.

إن إتاحة الحكومات هامشاً من الحرية للمنظمات غير الحكومية تمكنها من أن تصبح قنوات اتصال يتدفق من خلالها نبض المواطنين من القاعدة إلى القمة، إذ تتحول إلى أدوات فاعلة ومؤثرة في مسيرة التنمية ومحاربة الفساد.

يستطيع المجتمع المدني تنظيم نفسه للدفاع عن مصالحه الأساسية ومراقبتها في حال تقاعس الدولة أو عدم تجاوبها مع المخاوف المشروعة لمواطنيها أو في حماية مصالحهم. وعلى المجتمع المدني أيضاً توثيق هذه المساعي الناشئة وصوغ المبادئ التي سارت على هديها، وذلك في صيغة دليل للمنظمات غير الحكومية حول أنشطة المراقبة المتصلة بمكافحة الفساد يشرح ويعمم المبادرات الناجحة في هذا الإطار.

يكتسب المجتمع المدني عموماً شرعيته من خلال عمله على تعزيز وتشجيع المصلحة العامة للمواطنين. من هنا اهتمامه بحقوق الإنسان والتعليم والصحة إضافة إلى الفساد. ولا يكون هذا الاهتمام بدافع المنفعة

الشخصية وإنما لتمييزه بالدرجة العالية من الطوعية إزاء المشاركة في الحياة

البلدان العربية في مواجهة الفساد بهدف جذب الإرادة السياسية ودعمها. وينبغي أن يؤدي المجتمع المدني دور العامل المساعد في محاربة الفساد، إذ يمثل ذلك شرطاً ضرورياً لنجاح تلك العملية، إلا أنه لا يمثل وحده شرطاً كافياً في كل الأحوال. ويؤدي المجتمع المدني دوراً مؤثراً في خلق الإرادة السياسية لمواجهة الفساد، وبوجه خاص في حجم تأثيره في قيادات الأحزاب السياسية والبرلمانيين.

إن مبدأ المساءلة المتبادلة والشفافية في العمل الحكومي والأهلي يعد الأساس لعلاقة سليمة ما بين الدولة والمجتمع المدني، فالدولة مسؤولة أمام مواطنيها وعليها تقديم البيانات والتقارير الموثقة عن أعمالها. والمجتمع المدني مسؤول أمام الدولة وأمام هيئاته المرجعية. وأي نظام شامل للمساءلة يجب أن يتم تطبيقه من قبل الطرفين، الأمر الذي يعد من أهم مقومات الحاكمية والديمقراطية الحقيقية وتعزيز جهود محاربة الفساد.

يمكن المجتمع المدني العربي المساهمة في الحد من مظاهر الفساد في الحياة العامة من خلال تعزيز فاعليته ومشاركته في الشؤون العامة وتقوية حكم القانون وتعزيز الحاكمية.

يتمحور المجتمع المدني حول فضاء للحرية يلتقي الناس فيه

في مؤسسات المجتمع المدني لضمان دعمهم مصالح أصحاب النفوذ فيها.

■ غياب الشفافية المالية في حسابات المؤسسة وفي المشاريع التي يتم العمل عليها.

■ اكتساب امتيازات مالية على نحو مخالف للقانون.

■ استخدام الموقع العام في المؤسسة لتحقيق مكاسب شخصية وتعزيز النفوذ.

■ تحديد رواتب مالية عالية لكبار الموظفين والإداريين على نحو لا يتناسب مع الوصف الوظيفي وما يتطلبه من جهد.

يتطلب هذا الأمر من المجتمع المدني تنظيم نفسه داخلياً وتوفير القدر نفسه من الشفافية والمساءلة والمحاسبة الذي يتوقعه من الحكومات، وعدم السعي إلى المصلحة الفردية وتأكيد السعي إلى المنفعة العامة. فالممارسة الديمقراطية داخل مؤسسات المجتمع المدني هي الإطار الصحيح لتحقيق الشفافية التي هي أساس العلاقة السليمة ما بين الدولة وبينه، إذ إن المجتمع المدني من جهته مسؤول أمام هيئاته المرجعية وأمام الدولة؛ والنظام الشامل للمساءلة يتم تطبيقه من قبل الطرفين معاً.

ينبغي الإقرار بأن المسائل الإدارية والمالية وبرامج المؤسسة تترابط ترابطاً وثيقاً ودقيقاً. وعليه يجب أن تترافق مراجعة الحسابات المالية مع عرض البرامج والأنشطة وأن يتم تقويم فاعليتها وكفاءتها وتنظيمها دورياً، مع وضع مجموعة من النظم والإجراءات الإدارية لردع كل من يقوم بممارسات إدارية منافية للقانون.

الاجتماعية والسياسية. يمكن في هذا المجال الحديث عن مستويين لدور المجتمع المدني في تعزيز قيم النزاهة والمساءلة والشفافية والتصدي لظاهرة الفساد في الوطن العربي، هما: تعزيز النزاهة ومحاربة الفساد داخل مؤسسات المجتمع المدني نفسها؛ ودور هذه المؤسسات في التصدي للفساد في المجتمع من خلال أنشطتها والدور المنوط بها.

أولاً: تعزيز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل منظمات المجتمع المدني (النموذج الجيد)

يؤثر انتشار ظاهرة الفساد في بعض مؤسسات المجتمع المدني في الوطن العربي في شرعية هذا المجتمع. ومن أسباب انتشار الفساد فيه:

- ضعف أو غياب أنظمة الرقابة الداخلية في المؤسسات الأهلية.
- انتشار الفساد في القطاع الحكومي نفسه، وضعف آليات المتابعة من قبل الأجهزة التنفيذية.
- ضعف الإعلام في متابعة عمل وأداء مؤسسات المجتمع المدني.
- غياب وعي المواطنين بمظاهر الفساد ونتائجه.
- غياب الشفافية واحتكار المعلومات بوجه عام. ومن مظاهر الفساد في عمل بعض مؤسسات المجتمع المدني:
- استخدام ممتلكات المؤسسة لخدمة أصحاب المصلحة ولأغراض شخصية.
- تعزيز نفوذ المسؤولين عنها.
- المحسوبية في التوظيف دون الأخذ في الحسبان معيارا الكفاءة والخبرة.
- تقديم بعض الهبات والامتيازات لأفراد

- أعضاء الهيئة العامة.
- ٣- تزويد الهيئة الإدارية على نحو منتظم التقارير المالية والإدارية للمؤسسة.
- ٤- تدقيق الميزانيات لجميع الإيرادات والنفقات وتزويد مجالس الإدارة التقارير المالية على نحو منتظم.
- ٥- فتح حسابات مصرفية مستقلة لكل مشروع على نحو منفصل عن المشاريع الأخرى في حال وجود أكثر من مشروع لدى المؤسسة.
- ٦- توفير سياسات واضحة حول إمكان استخدام ممتلكات المؤسسة.
- ٧- اعتماد سياسات واضحة في التوظيف بناء على الكفاءة والخبرة.
- إن تعزيز شرعية مؤسسات المجتمع المدني وتأكيد عدم نشوء مصالح معينة لا تنسجم وأهداف تلك المؤسسات الأهلية يتم من خلال تكريسها المساءلة والشفافية، الأمر الذي يدعم دور المجتمع المدني في تعزيز الديمقراطية وتطبيقها واحترام حقوق الإنسان وإحداث التنمية المجتمعية ومحاربة الفساد.

تعتمد العناصر اللازمة لتعزيز مبادئ الحاكمية وقيم النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل منظمات المجتمع المدني على وجود البيئة اللازمة لتفعيل دورها من خلال إجراء الانتخابات الدورية في تلك المؤسسات، إضافة إلى بناء ميثاق شرف عبر إيجاد قواعد متفق عليها ما بين منظمات المجتمع المدني تحدد قواعد السلوك التي تمكن من مراقبة مدى التزامها قيم النزاهة والمساءلة والشفافية.

من واجب مؤسسات المجتمع المدني تقديم التقارير الدورية عن أعمالها وأنشطتها وميزانياتها إلى الدولة وإلى الجهات المختصة في إطار متفق عليه، وذلك لتقويم مدى انسجام أنشطة المؤسسة مع خططها الإدارية والمالية ومبادئ النزاهة والشفافية. كما يجب على منظمات المجتمع المدني تطوير أنظمة الرقابة الداخلية في مؤسساتها بحيث تراعي فيها الأمور التالية:

١- اعتماد هيكل تنظيمية واضحة.

٢- تأسيس هيئة رقابة داخلية لمتابعة قضايا الفساد تقدم تقاريرها الدورية إلى

مؤشرات حول المجتمع المدني في الوطن العربي

- إن تعزيز دور المجتمع المدني ومطالبة الحكومة بإقرار مبدأ المحاسبة يدخل في نطاق الأسئلة الخاصة بالشفافية والمساءلة والديمقراطية، وتطبيق المبادئ الأساسية للديمقراطية التي تقتضي المناقشة السياسية العامة والاستجابة لمطالب المواطنين، والانفتاح على أفكار ومقترحات المجتمع المدني عند البحث عن حلول لقضايا عامة.
- هل توجد قيود على إنشاء مؤسسات المجتمع المدني في بلدك وهل يمتلك هذا المجتمع القدرة على تنظيم نفسه؟
- هل تمثل تلك القيود ضماناً معقولة للمنظمات غير الحكومية كي تكون عرضة للمساءلة أم أنها تمثل عقبات لا مبرر لها؟
- هل هناك قيود على عقد الاجتماعات العامة لمنظمات المجتمع المدني أم أنها تحتاج إلى تراخيص خاصة للقيام بذلك؟
- هل هناك قواعد واضحة للإدارة المحاسبية في مؤسسات المجتمع المدني؟
- هل هناك آلية لتداول الإدارات العامة في مؤسسات المجتمع المدني العربي؟
- هل تخضع المهن المختلفة المنظمة في إطار نقابات مهنية لإجراءات تأديبية من نقاباتها تفقد الشخص حقه في ممارسة مهنته إن تصرف بطريقة فاسدة؟

ثانياً: دور مؤسسات المجتمع المدني في تعزيز النزاهة في المجتمع

يمكن تحديد عدة أدوار لمؤسسات المجتمع المدني في بناء نظام نزاهة وطني وفي التصدي لظاهرة الفساد. من هذه الأدوار:

١- التوعية

يمكن منظمات المجتمع المدني القيام بدور فاعل في رفع مستوى الوعي العام حول ظاهرة الفساد ومخاطرها، إضافة إلى تعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة، بحيث لا تظهر هذه المبادئ من خلال الممارسات كأنها سلوك تجميلي فقط وإنما مبادئ راسخة تكوّن أسساً واضحة لسلوك المواطنين وتعاملاتهم، وذلك من خلال اتباع إستراتيجية مجتمعية تقوم على:

- بذل الجهود لإبقاء قضايا الفساد في رأس قائمة اهتمامات منظمات المجتمع المدني، وترسيخ قيم أخلاقية معارضة للفساد ومقبولة من قبل المجتمع.

- القيام بجهود إعلامية واسعة ومستمرة حول قضايا الفساد، من خلال نشر المعلومات عبر وسائل الإعلام وإطلاع الأفراد عليها في سبيل التوعية وتنمية القيم المناهضة للفساد والدفع باتجاه المشاركة في محاربته وتنمية الإحساس بالمواطنة لدى الأفراد.

- الاستمرار في تأدية الدور الذي يحاول بعض مؤسسات المجتمع المدني القيام به، وهو إرساء أسس الثقافة المدنية عن طريق التعليم والتدريب والنشر والإعلام. فهذه الثقافة المدنية تمثل شرطاً من شروط إحداث التحول في محاربة الفساد

وفضح أنواعه والتوعية لنتائجه.

- تحريك قضايا تهم الرأي العام، والمساهمة في تغيير الأنماط الاجتماعية السائدة.

- السعي من خلال المواطنين، لإيجاد قاعدة اجتماعية واسعة لمؤسسات المجتمع المدني، وإشراك المواطنين في مجموعات ذات مصالح ضد الفساد.

- استقطاب وجذب طاقات وفئات مستقلة وفعالة، مثل قادة مجتمع الأعمال والصحافيين والشخصيات الدينية والأكاديميين وأعضاء غرف التجارة والهيئات المهنية المحلية، للمساهمة في بناء نظام نزاهة وطني.

- إصدار نشرات توعية حول أسباب الفساد ونتائجه والتركيز على إدراج ذلك في مناهج التربية المدنية لطلبة المدارس، وعقد ندوات تلفزيونية وعروض مسرحية للتنبيه إلى خطورة الظاهرة وسبل الحد منها.

- التعريف بنشرات ومعاهدات مكافحة الفساد، وإقامة صلات بالمنظمات والشبكات والخبراء الرواد في مكافحة الفساد.

- توعية الجمهور حول الإجراءات الرسمية على الموافقات الحكومية من خلال التعاون مع الدوائر الرسمية ووضع الآليات المناسبة وتعريف الجمهور بالآليات وأماكن تقديم الشكاوى.

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

ومحاربة الفساد، فهو يؤدي دوراً تكميلياً لدور الحكومات وليس بديلاً منها. ويتطلب ذلك:

– الضغط لإقرار قوانين وأنظمة، إذ نجحت المنظمات غير الحكومية في بعض البلدان العربية في لفت نظر الرأي العام إلى قضايا فساد، وساعدت على إحداث إصلاح تنظيمي، عن طريق الضغط من أجل سن قوانين تنظم جمع الأموال لأغراض سياسية، وقبول الهدايا، والإعلان عن الممتلكات، ومعالجة تعارض المصالح.

– الضغط على الحكومات ومطالبتها بنشر المعلومات حول قضايا الفساد لمساهمتها في نشر الوعي حول هذا الأمر. – المبادرة إلى عرض تدابير إصلاحية على الحكومات والضغط من أجل تنفيذ برامج الإصلاح.

تنجح مؤسسات المجتمع المدني أحياناً في تأدية دور الوسيط بين الحكومة وأجهزتها ومسؤوليها وبين جمهور المواطنين، إذ توفر وسائل عملها آليات للمساءلة من جهة ولإيصال شكاوى المواطنين من جهة أخرى.

٣- بناء شبكات إقليمية ووطنية للنزاهة من الضروري لنجاح مؤسسات المجتمع المدني وتمكينها من أداء عملها وتقويتها، بناء شبكات وطنية وإقليمية ودولية تعمل في مجال محاربة الفساد على مستوى الوطن العربي، ووضع آليات وأطر تكفل التبادل المنتظم للمعلومات والخبرات بينها، وتعبئة الجماهير العربية لتحقيق مزيد من

– إنشاء مراكز للمعلومات حول الفساد، وترجمة الوثائق الدولية حول الموضوع.

– وضع خطط عمل محددة وقابلة للتحقيق ومتدرجة، والتعبئة في إطار رؤية شاملة تركز على الوقاية.

من الضروري تطوير التعاون بين مؤسسات المجتمع المدني وإنشاء أجهزة فنية مشتركة لها، وتنسيق حملات إعلامية مشتركة لطرح قضايا الفساد على الرأي العام لكي يكون مسانداً لها في قيامها بدور حقيقي في محاربته. ويمكن أن تشمل هذه الحملات التقارير والملصقات وجلسات الاستماع العامة للمسؤولين. كما يمكن التنسيق في تقبل شكاوى الجمهور ذات العلاقة بقضايا الفساد وانتهاك حقوقهم، وتوعيتهم على هذا الحق، فمأسسة المجتمع المدني وانتشاره يجعلان دوره أفعال وتقييده من قبل السلطة أصعب، مع أهمية إعداد ميثاق شرف لعمل المنظمات الأهلية.

٢- الضغط والتعبئة والتأثير

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

- التطور في جهود محاربة الفساد. في هذا المجال يمكن مؤسسات المجتمع المدني:
- إنشاء بنك للمعلومات على المستوى العربي وإنشاء قاعدة بيانات للمنظمات العاملة في مجال محاربة الفساد والتنسيق بينها في تبادل المعلومات والخبرات والتجارب الناجحة.
- الإفادة من شبكة الإنترنت في الحصول تلقائياً على أي معلومات أو بيانات تحتاج إليها لممارسة نشاطها وتنفيذ برامجها.
- إنشاء موقع الكتروني لتبادل المعلومات والخبرات مع النشاط في مختلف البلدان العربية.

المراجع

- سعيد، محمد السيد. "نقص الوعي التطوعي والموارد المالية أهم العراقيل، المجتمع المدني العربي وتحديات القرن المقبل." البيان، الإمارات، ٤ / ٣ / ١٩٩٩.
- عبد الله، ثناء [فؤاد]. آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٧.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٢، نيويورك: البرنامج، ٢٠٠٢.
- . برنامج إدارة الحكم في البلدان العربية. كتاب المرجعية للشفافية البلدانية. مواجهة الفساد: عناصر نظام النزاهة الوطني، ترجمة دار الأرشيف العربي، عمان.
- إبراهيم، سعد الدين. "المثقفون العرب والتخريب الحالي لمصطلح المجتمع المدني." الحياة، لندن، ٣١ / ٣ / ٢٠٠١.
- المجتمع المدني العربي ودوره في تحقيق الديمقراطية. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٢.
- عبد المجيد، ليلي. "التنمية البشرية في تقرير المنظمات الأهلية العربية." الأهرام، تشرين الأول / أكتوبر ٢٠٠٣.
- عمرو، زياد. "دور المنظمات الأهلية في مكافحة الفساد في المجتمع وتعزيز النزاهة والشفافية داخلها." ورقة بحثية أعدت لمؤسسة أمان. ٢١ / ٨ / ٢٠٠٤.
- شكر، عبد الغفار. ومحمد مورو. المجتمع المدني ودوره في بناء الديمقراطية. دمشق: دار الفكر، ٢٠٠٣.
- "المجتمع المدني تحت الحصار." ١٥ / ٥ / ٢٠٠٤.

الفصل الثاني عشر

الفساد في شركات القطاع الخاص

تمهيد

شهد الاقتصاد العالمي في العقد المنصرم تحولات جذرية حملت في طياتها دلالات مهمة لمستقبل الاقتصادات العربية وغيرها من الاقتصادات النامية. ولعل أبرز هذه التحولات ما ارتبط بالسير المتسارع نحو "العولمة الاقتصادية"، التي تمثل حرية التجارة السلعية والخدمية وانفتاح أسواق المال أمام الاستثمارات الأجنبية والخصخصة أبرز عناوينها واستحقاقاتها العريضة. هذه التحولات وغيرها دفعت بحكومات العديد من البلدان العربية إلى تبني برامج تصحيح هيكلية لتسهيل دمج اقتصادات هذه البلدان بالاقتصاد العالمي الجديد.

وبدأ القطاع الخاص في إطار برامج التصحيح هذه يؤدي دوراً متزايداً في الحياة الاقتصادية العربية مقابل الانحسار التدريجي لدور القطاع الحكومي. وما كان في الماضي يقع تقليدياً في نطاق

صلاحيات القطاع العام، أصبح الآن ينتقل على نحو متزايد إلى القطاع الخاص ملكية وإدارة.

ومع التقدم الجاري في عملية الخصخصة في البلدان العربية، فإن مهمة كبح جماح الفساد في شركات القطاع الخاص نفسها وفي علاقتها بالقطاع العام تصبح أكثر إلحاحاً، وخصوصاً أن المساءلة والرقابة البرلمانية/ التشريعية على أنشطة هذه الشركات ضعيفة جداً إن لم تكن غائبة تماماً. وأصبح يقع على عاتق شركات ومؤسسات هذا القطاع مسؤولية إضافية تكمن في تعزيز مفاهيم وتطبيقات النزاهة والشفافية والمساءلة، ليس في البلد الذي توجد مقارها فيه فقط بل في أسواق البلدان التي تنشط اقتصادياً فيها أيضاً. هذه المسؤولية الاجتماعية الإضافية تستوجب من القطاع الخاص أن يرى نفسه جزءاً من المجتمع المدني أكثر مما كان في الماضي. ومن حسن الحظ، فإن شركات القطاع

ترهل منظومة النزاهة والشفافية والمساءلة القائمة في إطار مؤسسات أنظمة الحكم غير الديمقراطية^١.

ولعل أبرز سمة لنمط الملكية في الاقتصاد العربي، تكمن في التداخل الوظيفي الحاد بين القطاعين العام والخاص واختلاط الملكية فيهما، بحيث يكون من الصعب في أحيان كثيرة التفريق بين ما هو عام وما هو خاص. وغالباً ما تسود العالم العربي حالات الجمع بين وظيفة خدمة عامة متقدمة في إحدى مؤسسات الدولة وبين مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في واحدة أو أكثر من شركات القطاع الخاص، بحيث يُسخر النفوذ السياسي لخدمة المصلحة الاقتصادية الخاصة. ففي العالم العربي يوجد تحالف غير معلن بين أصحاب النفوذ السياسي وبين أصحاب الثروة الاقتصادية، وهذا ما يدخل في نسق الفساد، بمعنى اتخاذ القرارات في الشأن العام وفق اعتبارات المصلحة الخاصة وليس وفق المصلحة العامة، بحيث يتبادلان أدوار الحماية والدعم باستمرار وانتظام على حساب مصالح عامة الناس ولا سيما الفئات المهمشة والأغلبية الصامتة منهم. وهذا ما أصبح يطلق عليه اسم الاقتصاد الرمادي، الذي يصعب فيه ترسيم أو تأصيل المعاملات والعلاقات المالية والتجارية بشفافية ونزاهة. وأخذت رقعة هذا النوع من الاقتصاد تتسع أكثر فأكثر مع التنفيذ المتسرع لبرامج الخصخصة التي قد تكون استبدلت الاحتكارات العامة باحتكارات وتوكيلات خاصة، يشترك في ملكيتها، بصورة علنية أو مخفية، أصحاب الرساميل الخاصة مع كبار موظفي الدولة^٢. وعليه،

الخاص في العديد من بلدان العالم الصناعي أصبحت واعية هذه المسؤولية وتتصرف وفق قواعدها بعيداً من الفكرة التقليدية المتمثلة بأن رأس المال الخاص يسعى لتعظيم الثروة والمنفعة الذاتية وحسب بصرف النظر عن الأضرار التي قد يسببها للمصلحة العامة. لقد أصبح القطاع الخاص يرى أن ربحية مشاريعه ونموها مرتبطان ارتباطاً عضوياً برفاهية المجتمع ككل، الذي يجب أن يتصرف جميع أعضائه وفق منظومة متوازنة من الحقوق والواجبات. وفي موازاة ذلك، سعت الحكومات في بلدان كثيرة في العالم لبناء هيكل قانونية وتنظيمية ومؤسسية تساعد على تحقيق العدالة في توزيع الثروة بين فئات المجتمع المختلفة وتعمل بوجه خاص على حماية حقوق المواطنين العاديين من استغلال ذوي النفوذ والسطوة.

أما في خصوص الحالة العربية، فعلى الرغم من بعض التقدم الذي تحقق في عدد من بلدان هذه المنطقة على صعيد بيئة عمل شركات القطاع الخاص وعلى صعيد تطبيقات الحاكمية الجيدة، لا تزال التقارير المنشورة في هذا الشأن تنقل صورة سلبية لأداء الاقتصاد العربي الكلي وحالة التنمية البشرية المرتبطة به. وتشير هذه التقارير إلى اختلالات كبيرة لا تزال تعيق مسيرة التنمية العربية الشاملة وفي مقدمها تخلف أطر العمل القانونية والمؤسسية الناظمة للعلاقات الاقتصادية الداخلية والخارجية، وعدم ملائمة مرافق البنية التحتية لنشاط الاستثمار الخاص، وعدم استقرار السياسات الاقتصادية والاجتماعية الكلية المتبعة، واتساع فجوة المعرفة الإنسانية والتقنية بين المجتمعات العربية وبقية العالم، وأخيراً

دور هذه الأسواق في توفير الحاجات التمويلية للمشاريع الاستثمارية وفي تسيير عملية الخصخصة.

المجموعة الثانية تضم البلدان المنتجة والمصدرة للنفط الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي. هذه البلدان ذات فائض مالي وتمتع بقدر كبير من الاستقرار الاقتصادي ولكنها لم تتقدم كثيراً بعد على جبهة الإصلاح والانفتاح، ويعمل فيها أسواق أوراق مالية للتداول الأولي والثانوي المنظم كلياً أو جزئياً. وكانت الاستثمارات الأجنبية من خلال هذه الأسواق ممنوعة حتى عام ٢٠٠٠ حين سُمح للأجانب بالتملك في الأوراق المالية المتداولة هناك.

المجموعة الثالثة تضم البلدان التي لا تزال في بداياتها الإصلاحية على طريق التحرر الاقتصادي وتعاني في معظمها حالة عدم استقرار اقتصادي نسبي وعجزاً مالياً دائماً. تشمل هذه المجموعة كلاً من لبنان وسوريا والجزائر والسودان وليبيا واليمن وفلسطين والعراق والصومال وموريتانيا وجيبوتي، ويعمل في بعضها أسواق مالية صغيرة وضعيفة، في حين لا يوجد في بعضها الآخر أصلاً أسواق مالية

تبرز حاجة ملحة في البلدان العربية إلى الإصلاح المؤسسي وفصل الملكية عن عملية إدارة السياسات الاقتصادية العامة والخاصة، وهذا من شأنه تعزيز قدرة المجتمعات على مواجهة الفساد في أوجهه ومصادره المختلفة.

أولاً: الاقتصاد العربي: الأداء الكلي وبيئة الأعمال

يمكن النظر إلى البلدان العربية على أنها متشابهة إلى حد كبير في بنيتها الاقتصادية والمؤسسية العامة، على الرغم من وجود تباين وتنوع في ما بينها في شأن بعض المناهج والسياسات الاقتصادية التفصيلية. وتنقسم هذه البلدان إلى ثلاث مجموعات اقتصادية أساسية هي:

المجموعة الأولى تضم البلدان السباقة للإصلاح (Early Reformers)، وهي مصر والأردن وتونس والمغرب. وقد بدأت هذه البلدان بتنفيذ برامج إصلاحية في منتصف الثمانينات، وهي بلدان ذات عجز مالي وحرية اقتصادية كافية، ويتوافر لديها أسواق مالية منظمة تحكم عملها تشريعات وأنظمة عصرية نسبياً إيماناً منها بأهمية

لعل السبب في تدني معدلات نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي العربي، وبالتالي في تراجع القدرة الشرائية للمواطنين وتدني مستوياتهم المعيشية، يعود إلى المعدلات المرتفعة في النمو السكاني (٤ في المئة سنوياً) في جميع البلدان العربية، باستثناء تونس، التي تعد الأعلى في العالم. فضعف الأداء الاقتصادي الكلي العربي والنمو السكاني العالي نسبياً فاقما مشكلة البطالة، إذ بلغ متوسط معدلاتها في العالم العربي نحو ١٨ في المئة من قوة العمل البالغة ١٢٠ مليون نسمة عام ٢٠٠٤ بحسب آخر بيانات منشورة من قبل منظمة العمل العربية. وهذه النسبة التي هي من أعلى النسب في العالم مرشحة للتصاعد في المستقبل، إذا استمر التدني في معدلات النمو الاقتصادي والارتفاع في معدلات النمو السكاني، كما هي الحال في الوقت الراهن. حتى إن منظمة العمل الدولية أشارت في تقريرها الأخير إلى أسوأ منطقة في العالم سيكون فيها بطالة عام ٢٠٢٥ هي العالم العربي. ويتعين على اقتصادات المنطقة أن تنمو بمعدلات لا تقل عن ٥ في المئة حتى تستوعب أعداد العاطلين من العمل حالياً وتوفر فرص عمل للقادمين الجدد إلى سوق العمل. وبحلول عام ٢٠١٠ سيتوجب خلق فرص عمل لنحو ٥٠ مليون ملتحق جديد بقوة العمل العربية.

النمو الاقتصادي فقط وإنما يجعله أكثر تكلفة أيضاً. فالمطلوب بيئة أعمال معززة لأنشطة شركات القطاع الخاص تجعلها أكثر إقبالا على الاستثمار وأكثر استعداداً لتحمل المخاطرة، وفي الوقت نفسه تكون بيئة خالية من ممارسات وظواهر الفساد والمحاباة، إذ لا يكفي تنشيط الاستثمارات الخاصة في الاقتصادات العربية، بل يجب بناء نظام حياة أيضاً يقوم على النزاهة والشفافية والمساءلة ويضمن مواجهة الفساد والتخفيف من تكلفته على المجتمعات. فتبني منهج اقتصاد السوق الحرة التي يؤدي قطاع الاستثمارات الخاصة الدور الأكبر فيها، من دون وضع تشريعات وأنظمة عمل تكبح سلوكه النفعي والانتهازي وتحذ من الفساد في أوساطه وعلائقه، سيؤدي قطعاً إلى فوضى اقتصادية تحمل في طياتها خطورة أكبر على مستقبل التنمية البشرية المستدامة من تدني مستوى هذا النوع من الاستثمارات.

لهذا تكتسب الجهود الإصلاحية العربية الهادفة إلى إيجاد بيئة عمل مؤاتية ونظيفة أهمية خاصة. وقد أقدم بعض البلدان العربية في هذا المجال على إجراء إصلاحات اقتصادية واسعة، وبخاصة مصر وتونس والأردن والمغرب وبعض بلدان الخليج، إلا أن بلداناً أخرى ما زالت حتى الآن تتبع أسلوب الاقتصادات الموجهة مثل سوريا وليبيا، في حين توجد بلدان بين هاتين الحاليتين أيضاً، وهي تحاول التوفيق بين سياسات اقتصادية ليست متطابقة دائماً وتقوم أحياناً كثيرة على خليط غير متجانس من اقتصاد السوق والاقتصاد الموجه، مثل الجزائر وفلسطين والعراق والسعودية. وقد خطا معظم البلدان العربية

بسبب تدني مستوى النشاط الاقتصادي الأساسي فيها.

فالقطاع المالي العربي، بشقيه المصرفي والسوقي، لا يزال ضعيف الفاعلية والكفاءة في تأدية وظيفته الأساسية المتمثلة بتعبئة المدخرات المحلية واستقطاب الرساميل الأجنبية بغرض إعادة توظيفها توظيفاً أمثل في القطاعات الاقتصادية الإنتاجية القادرة على دفع عجلة التنمية المستدامة إلى الأمام.

١- بيئة العمل غير المؤاتية لشركات القطاع الخاص في كثير من البلدان العربية

تتجلى هذه البيئة في غياب التشريعات الاقتصادية العصرية والمحفزة وافتقار السياسات النقدية والمالية المستقرة وافتقار الشفافية والمساءلة في الممارسات والسياسات الحكومية العامة وضعف استقلالية القضاء وغياب نظام رقابي وتنظيمي يتسم بالعدالة والفاعلية ويضمن محاربة الاحتكار والفساد بحزم وعلى نحو شامل سواء أكان عاماً أم كان خاصاً. ولا يزال الاقتصاد العربي من دون هوية واضحة، ويصعب رسم خط فيه بين الملكية العامة والملكية الخاصة. فهذه التشوهات في بنية الأعمال تفرض تكلفة باهظة على التنمية الإنسانية، تتمثل بإحباط المبادرات الناجحة وحرمان الجدارة والإبداع ما يستحقانه من مكافأة ورعاية.

٢- نحو بيئة أعمال عربية ممكنة ونظيفة!!

إن ضعف بيئة الأعمال العربية لا يعيق

أحدثت في بيئة الأعمال العربية، وخصوصاً ما يتعلق منها بالأطر القانونية والتنظيمية والمؤسسية ذات الصلة، فإن هذه البيئة لا تزال بحاجة إلى مزيد من الإصلاحات حتى تحقق النتائج المنشودة منها. فالقطاع العام لا يزال مهيمناً بصورة واضحة على معظم الأنشطة الاقتصادية في الكثير من البلدان العربية، وإجراءات الخصخصة تسير ببطء، إذ إن كثيراً من القطاعات الإنتاجية والاستثمارية، مثل الصناعة والبنوك والاتصالات ومرافق البنية التحتية، ما زال ضمن أنشطة القطاع العام. فهناك حاجة ماسة لدى معظم البلدان العربية إلى مزيد من الاعتماد على قوى السوق وتقليص التدخلات الحكومية وترشيد توظيف الموارد، الأمر الذي يتطلب ضبط الموازنات العامة ووضع الآليات

المناسبة لتحديد أولويات الإنفاق العام وإيجاد التوازن المطلوب بين السياستين المالية والنقدية. أضف إلى ذلك الحاجة الماسة إلى توفير عناصر الحوكمة الجيدة، مثل زيادة الكفاءة الحكومية وتخفيف الإجراءات البيروقراطية وإقامة حكم القانون الذي يحظى بثقة المواطنين وموافقتهم^٦.

وفي مجال حكم القانون، يُعد وجود نظام قضائي فعال وعادل مسألة أساسية في المجالين الاقتصادي والاجتماعي. ومن السمات الأخرى للحكومية الجيدة لبناء الاستقرار

خطوات مهمة في تطوير تشريعاته وإرساء ممارسات اقتصادية مشجعة، وبخاصة لجهة إصدار القوانين التي تدعم مفاهيم الشفافية والحاكمية الجيدة وسيادة القانون وعدالة المنافسة وحماية الإبداع الفكري، وتواكب تعميق استخدام تقانة المعلومات والاتصالات^٣. وقد أحدث ذلك تطورات إيجابية ساهمت في إيجاد بيئة عمل ذات مصداقية تنسجم مع انفتاح الأسواق وعولمة الاقتصادات، مع الحرص على مبادئ حسن التعامل. فصدر في معظم البلدان تشريعات خاصة بالاستثمار والمنافسة ومنع الاحتكار ومواجهة الفساد ومحاربة غسيل الأموال. ولكن مجموعة العمل المالي لمكافحة غسيل الأموال (The Financial Action Task Force)

التي انبثقت من مجموعة البلدان السبعة، أزالته كلاً من لبنان والبحرين فقط من بين البلدان العربية الموضوع على القائمة السوداء للبلدان التي لا تتعاون على نحو كافٍ في محاربة غسيل الأموال^٤. وغالباً ما يتم استخدام الحسابات المصرفية في عمليات غسيل الأموال المتولدة من عمليات غير قانونية^٥.

وفق مؤشر مدركات الفساد، حصل ١٠٦ بلدان من بين ١٤٦ بلداً على أقل من خمس نقاط على سلم أعلاه عشر نقاط (الدرجة ١٠ تعني أن الدولة نظيفة جداً من الفساد كما يراها رجال أعمال وأكاديميون ومحللو مخاطر في العالم، أما درجة الصفر فتعني أن الدولة فاسدة جداً). أما بالنسبة إلى البلدان العربية فجاءت عُمان والإمارات العربية المتحدة في الترتيب الأول من حيث قلة الفساد بدرجة ٦,١ ثم تلتها البحرين بدرجة مقدارها ٥,٨، ومن ثم الأردن بدرجة ٥,٣. وحصلت بقية البلدان العربية على درجات تقل عن ٥ درجات.

التقرير السنوي لمنظمة الشفافية الدولية لسنة ٢٠٠٤

٣ - إصلاحات إضافية مطلوبة

على الرغم من الإصلاحات المهمة التي

الآليات الفعالة للتبادل الاقتصادي بين البائعين والمشتريين، والمنتجين والمستهلكين وأرباب العمل والعمال والدائنين والمدنيين. وسيتمخض عن هذه الإصلاحات مجتمعة توسيع مشاركة المؤسسات الخاصة في بناء الاقتصاد من خلال الابتكار والريادة. يبقى أن نذكر أن المعنى الأوسع للإصلاح يشمل أيضاً ديمقراطية النظام السياسي العربي وتعزيز التلاحم الاجتماعي وتمكين الفقراء والفئات المهمشة من حقوقهم الأساسية وزيادة حصتهم في هياكل السلطة في المجتمع^٨.

ثانياً: شركات القطاع الخاص العربية والفساد

على الرغم من وجود تباينات وتغيرات تفصيلية كثيرة حول الفساد في القطاع الخاص ومصادره المختلفة، فإن الحقيقة الثابتة في شأنه هي أن هذا النوع من الفساد ليس له وطن وهو منتشر في كل أرجاء المعمورة^٩. فلا يوجد بلد في العالم محصن ضد هذه الظاهرة. بهذا المعنى، الفساد ظاهرة كونية وليس ظاهرة وطنية أو إقليمية. ولعل الفضائح الأخيرة التي أصابت شركات كبرى في العالم هي أمثلة صارخة على انتشار الفساد في قطاع الأعمال في العالم. قطعاً لن تكون البلدان العربية حالة استثنائية لهذه القاعدة، بل

سجل مؤشر الحرية الاقتصادية الذي تنشره Heritage Foundation وجريدة Wall-Street الأيريكيتان، زيادة في مستويات الفساد بين صغار موظفي الدولة في كل من الجزائر ولبنان وتونس^{١٠}. وأشار استطلاع أجرته منظمة الشفافية العالمية - فرع المغرب، إلى أن ٨٠ في المئة من أرباب العمل اعترفوا بدفع رشوة لتجنب حصولهم على مخالفات سير، وبالتعدي على النظام العام^{١١}. أما في لبنان، فقد أشارت معطيات عام ١٩٩٩ إلى انتشار الرشى مقابل الخدمات الحكومية العادية. فمثلاً، كان تجديد رخصة السوق يتطلب دفع رشوة مقدارها ٧ دولارات، وتسجيل ملكية السيارة ٢٧ دولاراً، والحصول على رخصة بناء يتطلب دفع رشوة تصل إلى ٢٠٠٠ دولار^{١٢}.

والثقة مع شركاء التنمية في القطاع الخاص، الالتزام القوي بالمساءلة العامة وإقامة نظام رقابي وتنظيمي يتسم بالعدالة والشفافية ويضمن محاربة الاحتكار والمحسوبية والوساطة والرشوة والعمولات غير المشروعة في القطاعين العام والخاص. كما تمثل التكلفة العالية للمعاملات والعبء الثقيل للقواعد التنظيمية والإجراءات الحكومية الغامضة، والمتناقضة أحياناً كثيرة، عوائق كبيرة أمام نشاط شركات القطاع الخاص. هذه البيروقراطية الشديدة في عمل الحكومات لا تشجع المستثمرين على دخول الاقتصادات العربية، وبالتالي فهي تضعف من حالة المنافسة فيها^٧. وللاكتفان على هذه البيروقراطية، غالباً ما يلجأ أرباب العمل إلى أسلوب الرشوة

واستغلال الصلات الشخصية القائمة بين الشركات العائلية وموظفي الدولة الكبار لتسيير أعمالهم. وهذه الممارسات بدورها تحد أكثر فأكثر من حالة المنافسة في الاقتصادات العربية.

والمسألة المهمة الأخرى المتصلة بالإصلاح هي التركيز على إبعاد الحكومات العربية من القيام بما هو من اختصاص القطاع الخاص، وتكريس جهود هذه الحكومات على تشجيع المنافسة

والأسواق المفتوحة، التي تخلق بدورها

معينة، وغالباً ما تكون هذه العمولة سخية. وربما تبرر الشركة ما تقوم به ليس بوصفه ضرورة من ضرورات العمل فحسب بل لكونه ينسجم مع الممارسات المحلية أيضاً؛ أما المجال الثاني فيظهر إلى الوجود حين تحاول الشركات خلق فرص ربحية عبر عرض رُشى جذابة جداً على صانعي القرار ليوافقوا على صفقات شراء أو على مشاريع لا لزوم لها، أو غير مجدية اقتصادياً في أحسن الأحوال.

والتعرف إلى نماذج فساد في أوساط شركات قطاع الأعمال في البلدان العربية ليس بالمهمة الصعبة على أي مراقب أو متابع لتطورات الأوضاع في هذه البلدان. وفي هذا السياق يجب إعادة تأكيد عاملين أساسيين لانتشار هذا الفساد هما:

أ- أن الإصلاحات المؤسسية في معظم البلدان العربية جرت بوتيرة أبطأ كثيراً من تلك التي تم فيها تنفيذ برامج التحرر الاقتصادي والخصخصة.

ب- أن شيوع أنظمة الحكم الشمولية في البلدان العربية يمثل أحد أهم العوائق أمام الشفافية والمساءلة على مستوى القطاعين العام والخاص.

على العكس من ذلك، ربما تكون المناخات العامة السائدة فيها أكثر جاذبية ومواتية لانتشار الفساد. وهذا ما يؤكده مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠٠٤ الذي نشرته منظمة الشفافية الدولية، حيث يدل على وجود مستويات فساد مرتفعة في كثير من البلدان الغنية والبلدان الفقيرة على حد سواء.

ويمكن تصنيف البلدان العربية على أنها من أكثر البلدان العالمية فساداً، سواء أكان فساداً كبيراً أم فساداً صغيراً، وعلى كل المستويات وفي أوساط القطاعين العام والخاص.

١- نماذج للفساد المتصل بنشاط شركات قطاع الأعمال العربية

تشعر شركات القطاع الخاص عادة بالضغوط لكي تقدم الرشوة في مجالين رئيسيين: الأول يتعلق ببلدان معينة وبخاصة في العالم النامي، حيث من الصعب جداً على أي شركة أن تحصل على عقد حكومي أو شبه حكومي من دون دفع رشوة كبيرة. ويتم هذا عادة من خلال ممثل أو وكيل للحكومة يحصل على عمولة بنسبة

نشرت أخيراً أسبوعية المشعل ملفاً تحت عنوان "أين ذهبت أموال الشعب" حاولت من خلاله التطرق إلى موضوع يشغل بال الرأي العام الوطني... ألا وهو حماية المال العام، والاختلاسات التي يعرفها، المتمثلة بصفة عامة بما يمكن تسميته الجرائم الاقتصادية... إذ نجد مجموعة من المؤسسات شهدت هدرًا أو اختلاسًا للمال العام، كالمطاعم المدرسية، ووكالة المغرب العربي للأنباء، والمكتب الشريف للفساط، والمكتب الوطني للنقل، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، والقرض العقاري والسياحي، وصندوق القرض الفلاحي، وكلها مجتمعة تمثل مبلغاً يناهز الـ ١٣٤ مليار درهم... وإذا أخذنا مثلاً التقرير النيابي حول صندوق الضمان الاجتماعي نجده قد أشار إلى مبلغ ١١٥ مليار درهم، أي ما يمثل وحده ٨٢ / ١٠٠ من نفقات الميزانية العامة و٨ مرات مداخيل الخصخصة و٥ مرات تحولات العمال المغاربة المهاجرين في الخارج و٣٠ / ١٠٠ من الناتج الداخلي الخام... كما أن مبلغ ١١٥ مليار درهم كان في إمكانه أن يساهم في خلق أكثر من مليون وحدة سكن اجتماعي... وأكثر من مليوني منصب شغل.

خالد الجامعي، جريدة النهار المغربية، ١١/٢/٢٠٠٥

٢- حالات شائعة من الفساد

إلى الخارج من دون سدادها.

من القطاعات الاقتصادية العربية التي تكررت فيها حالات الفساد في الأعوام القليلة الماضية هو القطاع المصرفي. ففي عام ٢٠٠٢ جرى الكشف عن فضيحة فساد في القطاع المصرفي الأردني بقيمة زادت على ١٦٠ مليون دولار انخرط فيها أكثر من ٧٠ رب عمل ومسؤول

حكومي، بمن فيهم وزير زراعة سابق ونائب في البرلمان وابن رئيس وزراء سابق^{١٣}. وكانت التهمة الموجهة إلى المتورطين تتمثل بالحصول على قروض مصرفية من دون ضمانات حقيقية، وبتقديم خدمات تقنية ومعلوماتية إلى دائرة الاستخبارات العامة. وكانت قضية فساد كبرى قد أدت إلى تصفية مصرف البتراء

الأردني في الثمانينات، وتورط فيها الإدارة العليا للمصرف وبعض أقطاب نظام الحكم. وفي المغرب، توافر دليل في إثر تحقيقات برلمانية، على وجود حالة اختلاس بقيمة ٤١ مليون دولار في مصرف الاستثمار المملوك للحكومة عام ١٤٢٠٠١؛ وكانت هناك حالات اختلاس لموارد مالية كبيرة من صندوق الضمان الاجتماعي والتقاعد التابع لاتحاد التجارة الرسمي المغربي^{١٥}؛ وفي لبنان سُجِّلت فضيحة مالية كبرى في ما يتصل بنشاط مصرف المدينة في بيروت؛ وفي مصر أيضاً هناك حالات فساد عدة تتصل بقروض مصرفية يتم منحها من دون ضمانات كافية لأصحاب أعمال يهربون

كما يشهد قطاع العطاءات والمشتريات الحكومية حالات فساد أكثر من غيره. ففي مصر، يتابع مجلس الشعب تقريراً صادراً عن مكتب التدقيق المركزي حول سوء إدارة صناديق تطويرية وخدمية محلية منتشرة في جميع أنحاء البلاد. وتقدر الأموال التي تم هدرها في عمليات واستثمارات غير مشروعة نحو ٢٧٠ مليون دولار^{١٦}. وفي بلدان عربية متعددة، سُجِّلت حالات منح عقود امتياز ورخص حصرية لتشغيل شبكات اتصال خلوية بظروف يشوبها تضارب مصالح واضحة، أو بعد الحصول على عمولات كبيرة. ففي سوريا، هناك شكوك قوية في أن عائلة ذات صلة بالقيادة السياسية

يتوجب على المانحين والحكومات الوطنية تكثيف جهودها لضمان مزيد من الشفافية في مجال العطاءات وعقود الشراء الحكومية، ويتوجب عليها فرض عقوبات مشددة على الشركات التي تقدم الرشى للحصول على هذه العطاءات والعقود، بما في ذلك إدراجها على القائمة السوداء ومنعها من التنافس على عقود لاحقة. روزا روبليدو نائب رئيس منظمة الشفافية الدولية، ٢٠/١٠/٢٠٠٤.

السورية قد حصلت على امتياز لتشغيل شبكة اتصالات خلوية، مستفيدة من أنظمة أعطتها ميزة تنافسية غير عادلة على حساب المتقدمين الآخرين للعطاء^{١٧}. وفي الجزائر، فازت بعقد تشغيل الشبكة الخلوية شركة أوراسكوم المصرية تحت شبهة دفعها رشوة مقابل ذلك^{١٨}. وهناك تقارير صحافية أخرى اتهمت مسؤولين جزائريين كبار بالضغط على شركة أوراسكوم لكي يحصلوا على حصة من الأرباح مقابل منحها ذلك العقد^{١٩}. وفي لبنان تم إرجاء منح امتياز لشركة اتصالات ثالثة بسبب إثارة شبهة بوجود تضارب في المصالح^{٢٠}. وفي مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية

لمكافحة الرشوة لعام ١٩٩٧ الذي يحرم تقديم رشوة إلى المسؤولين الحكوميين الأجانب. ويبدو أن الفساد في العمليات التجارية الدولية الذي يشوه المنافسة ويمارس تأثيراً سلبياً في التجارة، سوف يسيء أيضاً إلى قواعد منظمة التجارة العالمية. كما شاعت ظاهرة تقديم الرشى الأجنبية في الثمانينات في معظم البلدان النفطية، مقابل الحصول على عقود التسلح والمشتريات الحكومية من المعدات الثقيلة وعلى منح امتيازات التنقيب عن النفط^{٢١}.

وما دام وضع الرشى التي تدفع في المعاملات التجارية الدولية غير واضح في القوانين الجنائية والمدنية الوطنية، فإن موثيق السلوك الطوعية للشركات (Corporate Code of Ethics) ستكون مهمة في تحديد الاتجاه العام للسلوك الأخلاقي لكل المستخدمين فيها، وفي إرسال إشارات إلى الأطراف المتعاملة معها في شأن المعايير الأخلاقية التي يتوقعونها من الشركة^{٢٢}. ومهما يكن من أمر، يتوجب علينا الاعتراف بأن أفضل ميثاق طوعي لا يكون فعالاً إلا بقدر ما يريده مجلس إدارة شركة أن يكون. فالإدارة العليا في الشركات ينبغي أن تأخذ على عاتقها مهمة مراقبة تطبيق واحترام الموثيق الأخلاقية فيها حسبما تقتضيه نظم الحاكمية الجيدة.

٤- جهود مكافحة فساد القطاع الخاص في البلدان العربية

على المستوى الرسمي، يبدو أن هناك اعترافاً علنياً متزايداً بوجود ظواهر الفساد في الحياة الاقتصادية العربية ووجوب محاربة مثل هذه الظواهر كونها أحد

مُنح امتياز تشغيل شبكة اتصالات خلوية لمجموعة من رجال الأعمال مباشرة بعد تأسيس السلطة دون أية مسوغات قانونية مناسبة وفي غياب مصادقة المجلس التشريعي المنتخب. كما توجد حالات فساد صاحب عملية خصخصة خدمات أساسية مثل المياه والكهرباء في عدد من البلدان العربية وخصوصاً داخل المجالس البلدية.

٣- الرشوة من قبل الشركات الأجنبية

غالباً ما تنخرط الشركات الأجنبية (متعددة الجنسيات) العاملة في العالم العربي في تقديم الرشى إلى مسؤولين حكوميين أو أصحاب أعمال محلية يتمتعون بصلات قوية بالمستوى السياسي لتسليك أعمالها وتعظيم أرباحها، وهو أمر يحصل في بقية أجزاء العالم أيضاً. وغالباً ما يجري التفاوض عن هذه الممارسة خارج الحدود الوطنية بحجة أن الجميع يمارسها، وربما يكون هناك من يبررها أخلاقياً لكون الأعمال الناشئة عنها تحافظ على الوظائف، بصرف النظر عن حقيقة أنها ربما تكلف خسارة وظائف في أماكن أخرى. فقد دل مؤشر دافعي الرشى المكمل لمؤشر الفساد الصادر عن منظمة الشفافية العالمية لعام ٢٠٠٣ على مستويات عالية من الرشوة تقدمها شركات أجنبية قادمة من البلدان الصناعية المتطورة لتعمل في أسواق البلدان النامية ومن بينها البلدان العربية. وشملت قائمة البلدان الأم لهذه الشركات كلاً من الولايات المتحدة وفرنسا واليابان وإيطاليا وروسيا والصين وتايوان وكوريا الجنوبية، علماً أن العديد من هذه البلدان سبق لها أن وقعت ميثاق منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)

تأسست "اللجنة الوطنية لتخليق الحياة العامة"، إلا أن فاعلية اللجنة بقيت محدودة إلى درجة أن منظمة الشفافية في المغرب أعلنت انسحابها من العضوية فيها. وفي الأردن أُلقت "اللجنة العليا لمحاربة الفساد" بمرسوم ملكي صدر عام ٢٠٠٢، وسرعان ما تم تأسيس جسم مواز آخر هو "إدارة مكافحة الفساد" في دائرة الاستخبارات العامة. وفي مصر يتولى مهمات متابعة قضايا الفساد في القطاع العام "ديوان الرقابة الإدارية" الذي يحيل هذه القضايا بعد إكمال ملفاتها إلى ما يسمى "المحاكم العليا لأمن الدولة". وفي البحرين جرى تأليف لجنة خاصة لدراسة الفساد في أيار/ مايو ٢٠٠٢ عقب بروز قضية ابتزاز تورط فيها مسؤول عسكري كبير ضد بعض المصرفيين وتخويفهم بتقديمهم إلى المحاكم الأمنية، التي ألغيت لاحقاً، بتهم ملفقة لإجبارهم على منحه قروضاً من دون ضمانات. وفي فلسطين هناك جهود جارية لإقرار قانون خاص لتأسيس "ديوان الرقابة المالية والإدارية"، ليتولى مسؤولية التدقيق في الأداء الحكومي. وهناك دواوين وأجهزة رقابية عامة تعمل في معظم البلدان العربية وتتولى مسؤولية التدقيق في

مقيدات الحاكمة الجيدة. ولم تبخل الحكومات العربية في برامجها ومنشوراتها ووسائل إعلامها في إعطاء الوعود والعهود للتصدي لهذه الظواهر المعيبة. وفي عدد من البلدان العربية، رُفع الغطاء عن أعمال فساد كبرى أمام الرأي العام، لكن هناك من يعتقد أن ذلك السلوك ليس تعبيراً جدياً أو صادقاً عن منهج شمولي نحو إحداث إصلاحات حقيقية في طريقة إدارة الشؤون العامة، بل يقع في إطار الدعاية الإعلامية لتحسين صورة الحكومات أمام شعوبها أو في إطار تصفية الحسابات مع الخصوم السياسيين. ويدلل أصحاب هذا الرأي على ذلك بأن العديد من قضايا الفساد هذه لا يتم متابعتها إلى النهاية وفق أصول المحاكمات القضائية الشفافة والعادلة كتلك التي تجري في أجزاء أخرى من هذا العالم. وغالباً ما يتم تأليف لجان تحقيق أو تقصي حقائق رسمية ينتهي عملها بتقارير وملفات يطلع على فحواها أولئك الذين هم في الدائرة السياسية المغلقة.

كما قام العديد من الحكومات العربية بتأليف لجان أو هيئات دائمة لمحاربة الفساد، مثل المغرب والأردن. ففي المغرب

المبادئ الخمسة الأساسية لحاكمة الشركات

أصدرت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، في منتصف عام ١٩٩٩، خمسة مبادئ أساسية لحاكمة الشركات المساهمة، وتم مراجعتها في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٣. وفي الوقت نفسه، نظم ما يعرف بـ"المنتدى العالمي لحاكمة الشركات" (GCGF) The Global Corporate Government Forum، مؤتمراً دولياً حول الحاكمة والمبادئ المتصلة بها. ويمكن تلخيص هذه المبادئ الخمسة على النحو التالي:

- (١) حماية حقوق المساهمين.
- (٢) المعاملة العادلة والمتكافئة لجميع صنوف المساهمين.
- (٣) الاعتراف بحقوق أصحاب المصالح و تشجيع التعاون معهم.
- (٤) الإفصاح والشفافية عن المعلومات المتعلقة بنشاط الشركة ومسيرتها.
- (٥) مسؤوليات مجلس الإدارة في التوجيه والرقابة.

المؤسسات: منظمة الشفافية الدولية، وفروعها الوطنية المختلفة، واتحاد الغرف التجارية العالمية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمساءلة الاجتماعية الدولية، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية... وغيرها. تنصب جهود هذه المؤسسات على الإصلاح المؤسسي والتشريعي والقضائي لخلق بيئة عمل تنافسية للقطاع الخاص على طريق مواجهة الفساد، ولم تكمل هذه الجهود بعد بكثير من النجاح في العالم العربي. فيكفي الإشارة إلى أن أياً من البلدان العربية لم يصادق بعد على "ميثاق مكافحة رشوة المسؤولين الحكوميين الأجنب" الصادر عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية عام ١٩٩٧، كما لم توقع أي شركة أو مؤسسة عربية، من بين شركات الأعمال ومؤسسات المجتمع المدني التي بلغ عددها ١٧٠٠ شركة ومؤسسة، الاتفاقية الطوعية للالتزام بالمبادئ العشرة لمجموعة العمل الكونية التابعة للأمم المتحدة (Compact UN Global) التي يتصل المبدأ العاشر فيها بمحاربة الفساد.

أمّا على مستوى شركات القطاع الخاص، فهناك إدراك متزايد لدى القائمين على هذه الشركات بأن الفساد، بغض النظر عن وجهه أو مصدره، تكلفه عالية جداً ومخاطر تهدد استمرارها وفرص نجاحها. ففي استطلاع للرأي نشر أخيراً، رأى أرباب العمل في جميع البلدان العربية أن الفساد والمحسوبية والوساطة هي المعيق المهم الثالث لنشاطهم بعد عاملي ارتفاع الأسعار وسوء النظام الضريبي^{٢٥}. وجاء الفساد كأهم ثاني معيق لنشاط القطاع الخاص بعد ارتفاع الضرائب في المغرب وبعد تدهور الوضع السياسي في فلسطين من وجهة نظر

الشؤون المالية والإدارية في القطاع الحكومي^{٢٣}.

تجدد الإشارة هنا إلى بعض الإضاعات في الجهود الرسمية لمواجهة بعض قضايا الفساد في العالم العربي التي يمكن أن تخدم ك نماذج ناجحة يجب تكرارها في جميع البلدان العربية وفي وضع الأسس السليمة والناجعة لمحاربة الفساد. ومن الأمثلة على ذلك، المعالجة القضائية الناجحة لقضية الفساد المصرفية الشهيرة في الأردن ولقضايا فساد في مصر قادت إلى محاكمات عدد من رجال الأعمال ووزراء سابقين وبرلمانيين.

وبخصوص جهود المؤسسات الدولية والمانحين في محاربة الفساد في البلدان العربية، يقف في مقدم هذه المبادرات الاتفاقيات التي وقعتها الجزائر ولبنان عام ٢٠٠٢ مع الاتحاد الأوروبي في إطار "اتفاقية الشراكة الأوروبية المتوسطية"، التي احتوت على تعهدات عامة وغامضة ودون آليات متابعة ملزمة في شأن محاربة الفساد وغسيل الأموال. وينطبق هذا القول على التعديلات التي أدخلت على اتفاقيات مماثلة تم توقيعها بين الاتحاد الأوروبي وكل من تونس والسلطة الوطنية الفلسطينية ومصر والمغرب والأردن. كما أن جهود البنك الدولي في تعزيز ممارسات الشفافية في برامج الخصخصة في كل من الجزائر ولبنان لم تثمر عن نتائج قوية. ولكن نتائج هذه الجهود جاءت أنجح في كل من المغرب والأردن^{٢٤}.

هذا إضافة إلى جهود كبيرة تبذلها عدة مؤسسات دولية لتعزيز نظم الشفافية والنزاهة في العالم العربي على المستويين العام والخاص. ومن الأمثلة على هذه

القواعد والمحفزات التي يتم من خلالها توجيه سلوك وسياسات إدارة الشركة والرقابة عليها. والحاكمة الجيدة أو الرشيدة تعظم ربحية الشركة وقيمتها السوقية التي تعود للمساهمين على المدى الطويل^{٢٧}. إلا أن 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. فصحة المحيط البيئي الذي تعمل الشركات الخاصة فيه هي شرط مسبق لوجود ورشد الحاكمية المطبقة فيها.

١- مبادئ الحاكمية الرشيدة وخصائص الشركات العربية

نرى أنه من الضروري تحديد الخصائص العامة للشركات العربية قبل إجراء تقويم عام لمدى توافق أطر الحاكمية لديها مع المبادئ الأساسية للحاكمية الجيدة كما تم تلخيصها في الجزء السابق. ويعود السبب في ذلك إلى أن خصائص هذه الشركات والبيئة التي تعمل فيها تمثل المؤشر المنطقي والأساسي إلى إمكانيات التزام الشركات بالمبادئ المذكورة. فهناك فرق كبير بين الإمكانية (أو القدرة) وبين الإرادة للالتزام بمبادئ الحاكمية الجيدة. فقد يتوافر لدى قيادة شركة ما الإرادة القوية للالتزام هذه المبادئ، لكن لا يتوافر لديها الإمكانية أو القدرة لفعل ذلك، إما بسبب خصائصها التشغيلية وإما بسبب عوائق تفرضها البيئة التي تعمل بها.

وبالتالي فإن فهم طبيعة وجوده أطر حاكمية الشركات العربية يجب أن يبدأ بفهم خصائص هذه الشركات والبيئة التي تعمل

أرباب العمل^{٢٦}. وعلى الرغم من ذلك، لم تؤد الأعمال الوطنية والإقليمية، ولا اتحادات الغرف التجارية العربية دوراً واسعاً في مواجهة ظواهر الفساد. ومن بين الاستثناءات لهذه القاعدة، اتحاد غرف التجارة والصناعة والزراعة اللبنانية واتحاد العمل المغربي اللذان وضعوا موثيق شرف لحاكمية الشركات. وبمبادرة من المنتدى الاقتصادي العالمي، تأسس "مجلس الأعمال العربي" The Arab Business Council (ABC) في حزيران/يونيو ٢٠٠٣، الذي يتولى مهمات عريضة تتعلق بتعزيز دور أرباب العمل وقادة شركات الأعمال الخاصة في رسم السياسات العامة من خلال الشراكة الحقيقية مع الحكومات العربية. ومن بين المسؤوليات المحددة لهذا المجلس التعاون مع الأطراف المختلفة لمحاربة الفساد وتحسين جودة الحاكمية لدى جميع الأعضاء المنتسبين إليه.

وقد ساعدت عوامل أخرى، مثل العولمة الاقتصادية وتحرير أسواق المال والخصخصة، في لفت انتباه بلدان العالم، وبخاصة النامية منها، إلى موضوع حاكمية الشركات، لكون هذه التطورات تعرّض الشركات الخاصة لمنافسة أكبر ولمخاطر تمويلية إضافية. وهناك إجماع كبير على العلاقة بين ترشيد حاكمية الشركات وبين مكافحة الفساد، وعلى ارتباطهما المباشر بأفاق التنمية.

ثالثاً: حاكمية الشركات: التعريف والأهمية

يمكن تعريف هذه الحاكمية بما يلي: "حاكمية الشركات تتصل بمجموعة من

شرع في خصخصة الشركات المملوكة للدولة، فإن عدداً كبيراً من هذه الشركات لا تزال الدولة تملك حصصاً كبيرة نسبياً فيها وتمارس عليها سلطة رقابية ملحوظة^{٢٨}. وملكية الدول المستمرة لعدد لا بأس به من الشركات المساهمة الكبرى يزيد من صعوبة التزام معايير أو مبادئ الحاكمة الجيدة من قبلها.

■ يُعد عدد الأسهم المتاحة للتداول من قبل جمهور المستثمرين في أسواق الأوراق المالية العربية محدوداً، إذ إن معظم الأسهم مملوكة لمستثمرين إستراتيجيين أو للدولة أو لذوي مصالح آخرين مثل الموظفين. فهذا التركيز في ملكية أسهم الشركات المدرجة في الأسواق المالية يضعف من التقدم على صعيد جودة الحاكمة في الشركات، لأن مصالح المساهمين الكبار في الشركة قد تكون مكفولة ومضمونة بطريقة أفضل في ظل ضعف أطر الحاكمة فيها.

■ لا تزال أغلبية الشركات العربية غير ملتزمة بمعايير الإفصاح والإقرار الماليين، ولا تزال تمارس سياسة حذرة ومتشددة تجاه نشر المعلومات وتعميمها بذريعة مخاوفها من المنافسين. وهذا التعقيم المعلوماتي يفسح المجال أمام استخدام المعلومات الخاصة في المتاجرة بأسهم الشركات، كما لا تزال معايير المحاسبة والتدقيق المتبعة في العالم العربي غير موحدة، ولا تزال مهنة التدقيق الخارجي دون قانون يحكم أسس ومتطلبات مزاولتها، ودون جسم تنظيمي يمثل مصالح الممارسين للمهنة ويضع ميثاقاً لأخلاقيات المهنة أو لقواعد السلوك المهني للأعضاء.

فيها. وبالنظر إلى مجتمع الشركات المساهمة العامة، وإلى هياكل ملكية وإدارة هذه الشركات، يمكن بوجه عام توصيفها على النحو التالي:

■ إن الأغلبية العظمى من شركات الأعمال الخاصة في البلدان العربية هي شركات صغيرة ومتوسطة الحجم (SMEs). ففي معظم البلدان العربية يُمثل هذا النوع من الشركات ٨٥ في المئة أو أكثر من جميع الشركات العاملة فيها، بمقياس عدد العاملين الذي يقل فيها عن ١٠ عمال.

■ لا تزال بيئة عمل هذه الشركات، كما اسلفنا سابقاً، غير مؤاتية ويشوبها العديد من القصور في أطرها التشريعية والتنظيمية والمؤسسية، وتتصف أسس الحاكمة العامة فيها بالضعف والترهل البيروقراطي. ولا تزال مساحة الاقتصاد الرمادي (المختلط بين الخاص والعام) في هذه البيئة واسعة ومعيقة لتطوير اقتصاد سوق تنافسي ومسؤول وخالٍ من الفساد. كما أن القطاع المالي العربي بمؤسساته المصرفية والسوقية، الذي يعد أهم ركائز البيئة الصحية لنشاط الشركات المساهمة في أي بلد، لا يزال غير فاعل في حشد الموارد المالية المحلية (مدخرات) والأجنبية (تدفقات استثمارية) وتوظيفها في مشاريع ذات جدوى اقتصادية عالية.

■ إن أغلبية الشركات الكبرى في العالم العربي ذات "ملكية مغلقة" وغالباً ما تخضع لسيطرة عائلية أو فردية. وقلّة من هذه الشركات التي يمكن تصنيفها على أنها "مساهمة عامة ذات ملكية مفتوحة للجميع".

■ على الرغم من أن معظم البلدان العربية قد

خلاصة

باستثناء أربعة بلدان عربية، هي الأردن ومصر والمغرب ولبنان، لا يوجد اهتمام مباشر وكاف بمسألة حاكمية الشركات الخاصة. فهذه البلدان تقوم منذ بضع سنوات بتنفيذ مبادرات لتقوية أطر حاكمية الشركات، بالتعاون مع المركز الدولي للقطاع الخاص (CIPE) والمنتدى العالمي لحاكمية الشركات. وقد أبدت هذه البلدان التزاماً قوياً بالعمل على تطبيق مبادئ الحاكمية الجيدة.

إن أفضل طريقة لفهم حالة حاكمية الشركات في العالم العربي هي تشخيص سلوك وتوجهات حملة الأسهم، ومدى تطبيق أساليب الإدارة الحديثة في الهيكل الإداري للشركة، والقدرة على فرض القوانين والتشريعات في المجتمع. وفي ما يتعلق بأغلبية المساهمين فهم لا يتصرفون كمالكين بالمعنى الحقيقي للكلمة وإنما كمستثمرين ماليين. ويندر أن يقوم

المساهمون بممارسة حقوقهم كاملة وإنما يتصرفون في العادة كمستثمرين عابرين لا تعنيهم مسألة الحاكمية كثيراً. وعلاقة المساهمين بالشركة فاعلة على المستوى الرسمي، إذ يمارسون حقهم في التصويت في اجتماعات الهيئة العامة، ولكن دون مشاركة حقيقية من قبلهم في مناقشة أوضاع الشركة وتصويب سياساتها. ولا يزال معظم مجالس إدارات الشركات مغلقاً، وتتركز الصلاحيات فيها في يد عدد قليل من الأعضاء، وهي لا ينبثق منها لجان متخصصة لمتابعة شؤون الشركة مثل "لجنة التدقيق".

يبقى أن نشير إلى أن نجاح الشركات في التزام مبادئ الحاكمية الجيدة المقررة دولياً، يتوقف على تضافر جهود جميع الأطراف المعنية، ولا بد من تعميم ثقافة الحاكمية الجيدة في القطاعين العام والخاص كجزء من الثقافة الديمقراطية في المجتمعات العربية.

بعض المؤشرات على فاعلية القطاع الخاص العربي كعمود من أعمدة النزاهة

- هل يوجد منظومة تشريعية تعزز المنافسة وتحمي حقوق الملكية (مثل قوانين المنافسة ومحاربة الاحتكار، والمصارف، والأوراق المالية، والشركات، والتجارة والاستثمار، وقانون مزاوله مهنة تدقيق الحسابات)؟
- هل تؤدي الجمعيات واتحادات القطاع الخاص دوراً نشطاً في حث الحكومات على استكمال أو تحديث منظومة التشريعات الاقتصادية وتفعيلها من أجل حماية الملكية الفردية والجماعية؟
- هل تؤدي هذه الاتحادات دوراً ريادياً بتعاون مع القطاع العام لسن التشريعات التي تحارب الفساد في أوساط موظفي القطاعين العام والخاص (مثل قوانين محاربة الفساد، ومكافحة غسيل الأموال وبراءة الذمة المالية للمسؤولين الحكوميين)؟
- هل أن موظفي الدولة الكبار مشاركون ناشطون في إدارة وملكية شركات القطاع الخاص؟
- هل تعمل اتحادات الأعمال الخاصة على دفع أعضائها على تبني إعلان المسؤولية الاجتماعية، ومعايير المحاسبة والتدقيق الدولية، وتنشر تقاريرها المالية بانتظام؟
- هل تتحرك الشركات الخاصة باتجاه تطوير أسس الحاكمية فيها لتصبح أكثر انسجاماً مع المبادئ الدولية الخمسة؟
- هل تعمل الشركات الكبرى على تبني مواثيق سلوك مثل الميثاق التطوعي لأخلاقيات العمل؟ وهل تشمل هذه المواثيق مكافحة الفساد وتقديم الرشى والهدايا؟ وهل هذه المواثيق معممة؟
- هل تبذل الشركات جهداً ملموساً في تعميم ثقافة الحاكمية الجيدة في أوساط موظفيها؟ وهل تتبنى لوائح

وتعليمات محددة بمعاينة الموظفين الذين يتورطون في حالات الفساد بغض النظر عن شكله ومصدره؟
 ■ هل تقوم مجالس إدارات الشركات بتأليف لجان تدقيق متخصصة من الأعضاء غير التنفيذيين؟
 ■ هل تقوم الشركات بتطوير نظم عمل إدارية ومالية تتسجم مع الممارسات المثلى؟ وهل تتبنى بوجه خاص نظام رقابة داخلية في هيكلها الإداري وما يتصل بذلك من دائرة تدقيق داخلي؟
 ■ هل هناك جهود ملموسة من قبل مؤسسات الأعمال الخاصة صغيرة ومتوسطة الحجم لتأطير جهودها الهادفة لمحاربة الفساد بوصفها جزءاً من المجتمع المدني؟

الهوامش

١. لمزيد من التفاصيل حول هذه القضايا، انظر تقرير التنمية البشرية العربية لعامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٣ الصادرين عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، وكذلك تقرير الحالة التنافسية في العالم العربي ٢٠٠٣/٢٠٠٢ الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي، وكذلك التقرير الاقتصادي العربي الموحد الصادر عن صندوق النقد العربي لسنوات مختلفة.
٢. يجري تناول هذا الموضوع على نحو أكثر تفصيلاً في الفصل الحادي والعشرين من هذا الكتاب الخاص بسياسة المنافسة واحتواء الفساد.
٣. لمزيد من التفاصيل حول التطورات التشريعية الاقتصادية العربية، انظر: تقارير مناخ الاستثمار في الدول العربية للأعوام ٢٠٠٠-٢٠٠٣ الصادرة عن المؤسسة العربية لضمان الاستثمار.
٤. *Daily Star*, 22/6/2002.
٥. See: J. Sfakianakis, *Middle East Report* (USA), Spring 2002.
٦. المقصود هنا الحاكمة الجيدة في القطاع العام وعلاقتها بتحسين بيئة الأعمال العربية، أما موضوع الحاكمة الجيدة في شركات القطاع الخاص نفسها وعلاقتها بتعزيز الشفافية والنزاهة والمساءلة على طريق محاربة الفساد المصاحب لنشاطها فسيتم تناولها في الجزء التالي من الفصل.
- ٧ See: Xavier Martin and Elsa Artadi, "Economic Growth and Investment in the Arab World," *Y in: The World Economic Forum, The World Bank, The Arab World Competitiveness Report 2002-2003* (Washington D.C.: The World Bank, 2003).
٨. تتصل هذه القضايا وغيرها بالأعمدة المؤسسية لنظام النزاهة والتطبيقات الداعمة له وتناولها بالتفصيل فصول الكتاب المرجعية الأخرى.
٩. لمزيد من التفاصيل حول مصادر الفساد انظر:
 Daniel Kaufman "Anticorruption Strategies: Starting Afresh? Unconventional Lessons from Comparative Analysis," in: R. Stapenhurst and S. Kpundeh, eds., *Curbing Corruption*, (Washington, D.C.: The World Bank, 1999), p. 94.
 The Heritage Foundation, and *Wall- Street Journal, The Index of Economic Freedom, USA*, ١٠ 2002.
١١. نتائج الاستطلاع منشورة في جريدة الشرق الأوسط، لندن، ١٨/٠٢/٢٠٠٢.
١٢. *Daily-Star*, 6/7/1999.
١٣. انظر: جريدة الدستور، ٢١/٢/٢٠٠٢، وجريدة الشرق الأوسط، لندن، ٢٢/٢/٢٠٠٢.
١٤. A. Maghraoui, "Political Authority in Crisis: Mohammad VIís Morocco," *Middle East Report*, Economist Report, Britain, 2001.
١٥. انظر: الشرق الأوسط، لندن، ٢٠/١/٢٠٠٢.
١٦. انظر: الأهرام الأسبوعي، القاهرة، ٧-١٣/٢/٢٠٠٢.
١٧. Bassam Haddad, "Business as Usual in Syria?" *Middle East Report*, Press Information Note (US), no.66 (2001).
١٨. *North Africa Journal*, Britain, 21/7/ 2001.
١٩. انظر: الخبر، الجزائر، ١٣/١٢/٢٠٠١.

٢٠. الشرق الأوسط، لندن، ١٧/٥/٢٠٠٢.
٢١. لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، انظر الفصل الثامن عشر الخاص بالمشتريات والعقود العامة من هذا الكتاب.
٢٢. يجري إلقاء المزيد من الأضواء على هذا الموضوع في الجزء التالي من هذا الفصل المتعلق بالحاكمة في شركات القطاع الخاص العربية.
٢٣. لمزيد من التفاصيل حول مهمات وأداء أجهزة الرقابة الإدارية والمالية ودواوين المحاسبة العامة في محاربة الفساد في البلدان العربية، انظر الفصول المستقلة المتعلقة بها في هذا الكتاب.
٢٤. See: IMF, Morocco: 2001 Article IV Consultation, June 2001, and The World Bank, *Privatization: The Jordanian Success Story* (Washington, D.C, October, 2001).
٢٥. See: B. Heokman and Messelin, "Harnessing Trade for Development and Growth in the Middle East, council on Foreign Relations," Study Group on Middle East Trade Options, 2002.
٢٦. David Sewell, "Governance and the Business Environment in the West Bank/Gaza," World Bank Working; Working Paper, no 23, 2001.
٢٧. A. Stone; K. Harly, and R. Khumani, "Business Environment and Corporate Governance: Strengthening Incentives for Private Sector Performance," The World Bank / IMF Annual Meeting, Background papers, 1998.
٢٨. في مصر مثلاً تملك الدولة حصة تزيد على ٢٠ في المئة من أسهم ٢١ شركة، و ٥٠ في المئة من أسهم ١٢ شركة أخرى. وفي الأردن، لا تزال الدولة تملك حصة تزيد على ٢٠ في المئة من أسهم ١٣ في المئة من الشركات المخصصة والمدرجة في سوق عمان للأوراق المالية.

الفصل الثالث عشر

الفاعلون والآليات الدولية للنزاهة

تواجه مكافحة الرشوة مصاعب في العلاقات الاقتصادية الدولية أكثر منها في العلاقات الداخلية، إذ إن المناهج المستعملة لترقية النزاهة داخل البلدان لا يمكن توسيعها للوصول إلى تهذيب العلاقات الدولية. وبالفعل، يتعلق الأمر حينئذ بعلائق بين متعاملين غير خاضعين للقوانين نفسها، الذين لا يمكن توقيفهم من طرف شرطة واحدة، ولا مثولهم أمام المحاكم نفسها. وبسبب غياب نظام قضائي على المستوى الدولي، فإن مكافحة الرشوة تخضع لحسن إدارة الدول السيدة. وبذلك تقوم كل آليات الكفاح على قبول الدول وإرادتها في التعاون.

أولاً: الفاعلون الأساسيون

يوجد في الساحة الدولية عدد كبير من الفاعلين الذين يمكنهم تأدية دور مهم في الكفاح ضد الرشوة:

ليست الرشوة في البلدان العربية نتيجة تضافر عوامل داخلية فحسب، بل هي وليدة العلاقات الاقتصادية التي تقيمها تلك البلدان ببقية بلدان العالم أيضاً. ويحدد مقدار الرشوة بالأهمية النسبية التي يكتسيها تدفق الموارد الناتج من برامج التعاون مع مقدمي الأموال والمصدرين الكبار، في البلدان ذات التطور الاقتصادي الضعيف؛ فهذه البرامج هي التي توفر بامتياز فرصاً للريوع (اقتطاع موارد من العمل أو من المنتج بلا مقابل). وبذلك يمكن عد تحويل هذه البرامج إلى ما يشبه برنامج المساعدة العامة الدولية للتنمية، من الأسباب المهمة لتوسع ممارسات الرشوة، بما في ذلك تحويل الأموال. إن هذه الممارسات تجد تشجيعاً من طرف بعض المصدرين الكبار الذين يلجأون، بقصد الإفادة من الصفقات، أو بدافع القبول بقواعد المنافسة، إلى تقديم عمولات بطريقة سرية.

١ - مقدمو الأموال

بالنسبة إلى البلدان التي تتلقى مساعدات مهمة يبدو دور مقدمي الأموال جلياً؛ ففي الماضي كان هؤلاء قليلي التدقيق في طريقة تقديم أموالهم. وبما أن دفع عمولات لموظفين سامين كان المعيار وكان جزءاً من التكلفة النهائية للعملية، فإن الهيئات الدولية لم تكن تشغل كثيراً بمآل أموالها وكانت تنظر إلى الرشوة على أنها مسألة سياسية شائكة لا ينتظر الإجابة عنها. لقد تورط دافعو الأموال مدة طويلة في هذا الوضع. فإذا كانت خلفية دوافعهم بوجه عام الرغبة في مساعدة السكان على المستوى المحلي، على الرغم من جشع حكوماتهم، فقد استعملت المساعدة كأداة ضغط في أغلب الأحوال^١.

يريد مقدمو الأموال التخلي عن سلوكهم التقليدي المتمثل بتقديم استشارات والتحول إلى شركاء أكثر خفاء وجعل الشركاء المحليين في قلب الكفاح وتنفيذ إصلاحات من خلال إعلامهم بطريقة ملائمة. فهم بهذه الطريقة يشجعون الشكاوى المتعلقة بالرشوة في المشاريع التي يمولون. وهكذا، لم يكتف البنك الدولي بتخصيص رقم أخضر لتلقي الشكاوى بل أنشأ مكتب المستشار الوسيط للاهتمام بالشكاوى أيضاً^٢.

على مقدمي الأموال، في البداية، ترتيب بيوتهم وتسيير مساعداتهم بطريقة تحد من الرشوة. لذا عليهم التوافق في تصريحاتهم وتقديم المثال الذي يريدون أن يتبعه المستفيدون منهم. وعلى موظفيهم أيضاً إظهار الدقة في سلوكهم.

تمثل المساعدة الإنسانية العاجلة حالة في حد ذاتها، تميزها حاجة ميؤوس منها

للإغاثة في أجل قصير جداً. وفي هذه الحال قد يجد موظفو البلدان المنكوبة أنفسهم في وضع مساعدة لا بتزاز عمولات مقابل وعدهم بتسريع نقل المساعدة الإنسانية وتمريضها على الجمارك والحصول على رخص نزول الطائرات وتحليقها وما إلى ذلك. وقد تجد الوكالات الإنسانية نفسها رهينة لدى هؤلاء المساومين، الأمر الذي جعل المساعدة نفسها تحوّل إلى أسواق موازية مربحة.

٢ - منظمة الأمم المتحدة ضد الجريمة المنظمة

في ١٥ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٠، وتحت إشراف منظمة الأمم المتحدة، وقع ١٢٤ بلداً من مجموع ١٨٤ بلداً عضواً، اتفاقية ضد الجريمة المنظمة العابرة للقارات. تهدف هذه الاتفاقية إلى الكفاح بفاعلية ضد المافيات من خلال تدعيم التعاون بين البلدان وإضفاء الانسجام على تشريعاتها. ومن بين الالتزامات المتضمنة في الوثيقة نسجل "تجريم المشاركة في مجموعة إجرامية منظمة، وتبييض الأموال، والرشوة، وعرقلة السير الحسن للعدالة".

وكانت منظمة الأمم المتحدة قد صادقت، خلال السنوات الخمس عشرة الماضية، على عدة لوائح وتوصيات ضد الرشوة. ويجب التذكير هنا باللائحة رقم ٣٥١٤ الصادرة عن الجمعية العامة، المؤرخة في ١٥ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٧٥، التي تضمنت إدانة الجمعية العامة كل ممارسات الرشوة، بما في ذلك ممارسات الرشوة الصادرة عن الشركات المتعددة الجنسيات^٣.

٤ - القطاع الخاص الدولي

يمثل القطاع الخاص الدولي أحد الأطراف المؤثرة في هذا المجال. وتتولى غرفة التجارة الدولية، الكائن مقرها في باريس، مسألة استئصال الرشوة الدولية، منذ ٢٥ سنة. وقد سنت هذه الغرفة قواعد خاصة بها لمكافحة الرشوة في مجال الأعمال (سيكون القطاع الخاص الدولي موضوع الفصل المتعلق بالقطاع الخاص وسترد فيه القواعد التي أعدتها غرفة التجارة الدولية).

٥ - المنظمات غير الحكومية

والمجتمع المدني

في المجال الدولي، تؤدي المنظمات غير الحكومية، وهي المنظمات المنبثقة من المجتمع المدني، دوراً لا يستهان به، وبخاصة في مجال التوعية ومراقبة الإلتزامات التي أعلنت الدول عنها. أما في العالم العربي فإن الرهان المطروح على المنظمات غير الحكومية هو سد العجز الذي لا يزال موجوداً بين الوعود التي قدمتها السلطات العامة وبين العراقيل التي تواجه عمل وكالات مكافحة الرشوة (غياب الوسائل، التهميش)٤.

ثانياً: آليات دولية وإجراءات النزاهة

إن آليات وإجراءات ترقية النزاهة على المستوى الدولي هي آليات جديدة ومجالات عملها واسعة:

١- تنوع المبادرات

أُطلق الكثير من المبادرات في إطار

كما أنشأ المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، الكائن مقره في فيينا، النمسا، لجنة "لوقاية من الجريمة ومن أجل القضاء العقابي"، تهتم بوجه خاص بمسائل الرشوة والجريمة المنظمة. كما عقد المنتدى العالمي الثاني حول مكافحة الرشوة، في لاهاي، هولندا، وساهم في تحضير مبادرة الأمم المتحدة، وتناول مسائل النزاهة والحاكمية وتطبيق القوانين والجمارك والانتقال والتنمية، وأخيراً الحكومة وعالم الأعمال.

٣ - التعاون البوليسي الدولي:

حالة الإنتربول

بحسب الفكرة الرائجة، تملك المنظمة الدولية للشرطة الإجرامية (الإنتربول)، ومقرها مدينة ليون الفرنسية، الصلاحية الدولية لفرض احترام القانون. لكن الأمر خلاف لذلك تماماً، فالإنتربول هو، قبل أي شيء، شبكة اتصال تسمح لأجهزة الشرطة الوطنية بالاتصال في ما بينها، بسرعة، وتبادل المعلومات والإخبار عن الأشخاص الجاري البحث عنهم من دولة إلى أخرى. في المقابل يعود لأجهزة الشرطة، في البلدان الأعضاء في الإنتربول إنشاء مكاتب مركزية وطنية، في كل بلد موجهة لاستعمالها كنقطة اتصال في التحقيقات الدولية، وإسداء العون لزملائهم الأجانب. أما الإنتربول نفسه فلا يقدم العون بل يمنح خدمة اتصال، وهو في صدد تطوير قواعد معلومات يمكن المكاتب المركزية الوطنية تغذيتها واستعمالها. وهذا النظام غير ممرکز تماماً؛ إذ إن المكاتب المركزية الوطنية حرة في تبادل المعلومات مباشرة في ما بينها.

نفسها أمام ثلاث حالات:

الحالة الأولى: إذا ما وجدت اتفاقية ثنائية متعلقة بالتسليم بين الدولتين المعنيتين، فعلى الدولة المطالبة بالتسليم الاستجابة لمحاكم أو لإدارة بلد الطلب بتلبية الشروط الضرورية لعودة الشخص الهارب. وهذه الشروط محددة في الاتفاقية. وهكذا، على المحكمة أو الإدارة التي طلبت منها المساعدة التأكد من أن "مستوى العدالة والإدارة العقابية للبلد الطالب في درجة تجعل أن من مصلحة العدالة تسليمها الشخص الهارب"⁹. كما يشترط بعض البلدان عدم سريان الحكم بالإعدام في البلد الطالب وعدم تعرض الشخص المراد تسليمه لعقوبات جسدية.

الحالة الثانية: يتعلق الأمر بمساعدة قضائية متبادلة، وفيها يجب أن تعد الوقائع المنسوبة جنحة في البلدين (شرط التهمة المزدوجة) وتكون موضوع حكم أدنى عادة ما يكون أقل من سنتي سجن.

الحالة الثالثة: ألا توجد اتفاقية تسليم بين البلدين المعنيتين وإذا كان من غير الممكن إبرام اتفاق خاص يفرج عن المشتبه فيه.

وبصفة مطلقة يتوجب على البلد المطالب، منذ بداية جهوده ضد الرشوة عرض مجموع اتفاقياته الخاصة بالتسليم.

٣ - الكفاح ضد تبييض الأموال

ثمة معادلة قوية بين هياكل تبييض المال وضعف الرقابة القانونية للأنظمة المالية وبين الرشوة. ويمكن بلداً ما أن ينشئ ساحة مالية وأن يسهل تبييض المال

الكفاح ضد الرشوة الدولية. وقد صدرت هذه المبادرات عن مؤسسات مختلفة، منها الحكومات، ومقدمو الأموال، والمنظمات غير الحكومية، والجامعات ومراكز البحوث، وغيرها من المؤسسات. كما تضاعفت الندوات والاجتماعات الكبرى في هذا الاتجاه، التي تنتهي كلها بتصريحات وتوصيات، وبعود من المشاركين للإيفاء بالتزاماتهم، وأحياناً إلى وضع اتفاقات وبروتوكولات خاصة.

لكن ما هي المساهمة الملموسة لهذه الغزارة في مبادرات مناهضة الرشوة؟

لا يمثل التنسيق بين مختلف المتدخلين نقطة القوة في هذه الدينامية الدولية. ويُخشى أن تتبعثر هذه الجهود والوسائل، أو أن تحصل صراعات جديدة حول الزعامة. من جهة ثانية، تتقدم قطاعات مهمة ببطء كبير وبصعوبة مثلما هو الشأن في المساعدة والتعاون القضائي الدولي. وعادة ما يقدم الاحترام الدقيق للسيادة الوطنية كمسوغ في بعض هذه الحالات. ثم تنبغي الإشارة إلى أن الآليات الدولية في هذا الموضوع عديدة، وأن إجراءات مكافحة الرشوة، التي شرع لها بقدر أو بأخر، كانت بنجاحات متفاوتة كثيراً. زد على ذلك أن العلائق الدولية، التي عادة ما تكون صعبة ومتوترة، هي عنصر غير مساعد. كما أن صراع المصالح بين الدول، في مجالات الاقتصاد والمال والتجارة الخاصة، أثر في فاعلية هذه الآليات دائماً.

٢- آليات التسليم

حينما تحدد دولة ما شخصاً مشتبهاً فيه بتهمة الرشوة في بلد آخر تجد هذه الدولة

إن تضاعف الجنات الضريبية في مختلف مناطق العالم ووجودها حتى في أوروبا، يسهل مهمة تبييض الأموال القذرة، مدعمة في ذلك بالإشهار والترقية. وقد صيغت مبادئ لمواجهة هذا النوع من الأنشطة^{١٠}، وهي تشمل التوصيات التالية:

- "معرفة الزبون": على المؤسسات المالية ألا تتعامل مع زبائن مجهولين.

- إلزامية إبداء يقظة متزايدة خلال الصفقات غير الاعتيادية.

- إجبارية الحصول على سجلات لتحديد الهوية وتسجيل المسار الاقتصادي للصفقات.

- إلزامية التبليغ بالصفقات المشبوهة إلى السلطات الوصية^{١١}.

ولمواجهة تبييض الأموال هناك بعض الأمثلة الممكنة:

- تحسيس المؤسسات المالية؛ ولتشجيعها على إبداء اليقظة، يتوجب إجراء اختبارات نزاهة بصفقات اختبارية للتأكد من يقظتها ولتحديد حاجاتها من الملتقيات التكوينية.

- تحديد هوية المؤسسات والمتعاملين الماليين الذين لا يحترمون التشريعات الدولية. ويتوجب على أي مقارنة ابتدائية السماح بتحديد هوية المؤسسات التي، بسبب غياب الإدارة أو الإمكانية، لا تحترم التشريعات الدولية السارية، ومعاقبتها^{١٢}.

ومن غير الممكن الآن معرفة ما إذا كانت هذه الإجراءات ستعمل فعلاً على تراجع ممارسة العمولات أو التقليل من حجمها، وخصوصاً في غياب شبه مطلق لآليات التتبع والاستقصاء على المستوى الدولي.

المحول. ومثل هذه البلدان تتوافر لديها قوانين حول السرية المصرفية تصعب، بل تحول دون اقتفاء أثر الأموال. وفي الفترة الأخيرة، ومع تزايد الساحات المصرفية خارج الإقليم (أوف شور) المغربية جداً، تتضاعف مراكز تلقي الأموال القذرة. وقد قامت الحكومة السويسرية بجهود، ولكنها لم تتبع دوماً بإرادة طيبة من طرف القطاع المصرفي، لعلاج مظاهر التقصير الأكثر جلاء في نظامها^{١٣}. وهكذا تغدو سويسرا في نظر المرتشين مكاناً غير آمن تدرجاً لإخفاء ثرواتهم غير المشروعة. إن القوانين المتعلقة بالسرية المصرفية، التي صودق عليها، أول الأمر، بهدف حماية الحياة الخاصة، قد خدمت فائدة المرتشين.

وفي الساحات المالية (أوف شور) يسمح القانون المحلي الخاص بالشركات بتأسيس شركات أئتمان، وهي هياكل قانونية ملائمة، وبخاصة لإخفاء هوية المستفيدين من الصفقات وملاك الأموال، وتستعمل فيها بصورة معتادة آليات قانونية مثل أسهم الحامل^{١٤} أو دفاتر ادخار للحامل^{١٥}.

مذ أنشأت مجموعة البلدان السبعة الكبار فريق العمل المالي حول تبييض الأموال^{١٦}، في حزيران/ يونيو ١٩٨٩، جرمت إجراءات دولية تبييض الأموال المتأتية من تهريب المخدرات أو من كل الأنشطة الإجرامية. ووضع ما لا يقل عن أربعين بلداً، أغلبيتها أعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، حيز التنفيذ تشريعات واتفاقيات لمتابعة مسار هذه الأموال عبر الأنظمة المصرفية. وهكذا يتوجب على البنوك إبلاغ المصرف المركزي أو السلطات العقابية للبلد، بتلقي أموال قد تكون ناتجة من أنشطة إجرامية.

٤- مكافحة الجنات الضريبية

ذكرت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية عدداً من المقاييس الهادفة إلى تحديد مفهوم "الجنة الضريبية" في تقرير عام ١٩٩٨ بعنوان "منافسة جبائية ضارة، مشكل عالمي". ويتعلق الأمر بتشريع لا يقطع الضرائب، أو يقطع القليل منها، ويخدم غير المقيمين للتهرب من الضريبة في بلدان إقامتهم. وتتوافر لدى الجنة الضريبية إجراءات تشريعية أو ممارسة إدارية تحول دون تبادل المعلومات مع بلدان أخرى حول دافعي الضرائب. وتؤدي الجنات الضريبية أو مراكز "أوف شور" دوراً متزايداً في عمليات تبييض رؤوس الأموال التي تسهلها تنظيمات هشة والسرية المصرفية. وبعد الأزمة الآسيوية عام ١٩٩٧، ظهر أن مراكز "أوف شور" هذه، تمثل إحدى الحلقات الضعيفة في النظام المالي الدولي. وتبدي الدول الآن قلقاً من المنافسة الضارة والخسائر الجبائية التي يسببها لها انتشار هذه الجنات الضريبية التي ارتفع عددها أكثر من ١٤٠٠ في المئة خلال الأعوام الخمسة عشر الأخيرة.

وهي في صدد البناء الظاهر، والرسمي والمحتوم، تتخفى أوروبا أخرى، أكثر سرية وأقل تعبيراً عن نفسها. إنها أوروبا الجنات الضريبية التي تزدهر دون خجل بفضل الرساميل التي تمنحها ملجأ متواطئاً. إنها أيضاً أوروبا الساحات المالية والمؤسسات المصرفية، حيث يكون للسرية المصرفية ذريعة وواجهة. إن أوروبا الحسابات الرقمية وغسالات الأوراق المالية هذه تستعمل لإعادة تدوير أموال المخدرات، والإرهاب والنحل والرشى والأنشطة المافيوية^{١٣}.

ويوضح أصحاب النداء أنه حتى يسجل الكفاح ضد الرشى نجاحات، فمن المستعجل "إلغاء الحماية التي تجاوزها الزمن، في المجال البوليسي والقضائي"^{١٤} وتذكير الحكومات والبرلمانات بالتصديق على عدد من الاتفاقيات وتطبيقها. وقد تطلب الأمر من أوروبا ثلاث سنوات لأخذ هذا النداء في الحسبان.

أ - الكفاح ضد رشوة الموظفين العامين الأجانب في الصفقات التجارية الدولية

جرى عام ١٩٩٧ توقيع اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ضد رشوة الموظفين العامين الأجانب في الصفقات التجارية الدولية^{١٥}. تطالب هذه الاتفاقية الدول الموقعة بتجريم رشوة الموظفين العامين الأجانب وتبادل المساعدة في التحقيق عند الاشتباه في حدوث مخالفة. كما تنص على اتخاذ إجراءات لوضع حد للطرح الضريبي على العمولات، وهي ممارسة منتشرة إلى غاية ذلك الوقت، في أغلب بلدان منظمة التعاون الاقتصادي

٥ - الخطوات الصغيرة للتعاون القضائي الدولي

في تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٩٦، اجتمع سبعة قضاة أوروبيين، في جنيف، وكلهم مشاركون في الكفاح ضد الرشوة، فأطلقوا "نداء جنيف" وهو موجه إلى الحكام مشهدين عليهم الرأي العام الدولي. ويمكننا أن نقرأ في هذا النداء بوجه خاص:

"مجلس أوروبا، معاهدة روما، اتفاقيات شنغن، اتفاقية ماستريخت: في ظل أوروبا،

وفريق العمل دراسة تشريع كل دولة لمراقبة التطبيق الفعلي للنصوص (قدم فريق العمل تقريره إلى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في حزيران/ يونيو ٢٠٠٠).

وفي نيسان/ أبريل ٢٠٠١، صادق ٣٢ بلداً على الاتفاقية. وفي ٢٨ بلداً منها تمت مراجعة التشريعات من طرف فريق العمل وبدا مجمل ما تحقق مثيراً للارتياح، على الرغم من بعض النقائص المسجلة هنا وهناك. تتضمن المتابعة التي تقوم بها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مرحلتين: التحقق من توافق التنقيح، ثم التحقق من فعالية التطبيق. وقد بدأت هذه المرحلة الأخيرة عام ٢٠٠١.

يبدو الانضمام إلى الاتفاقية ذا دلالات، لكن هذه الدلالات لا تسمح بمفردها بالحكم على تقدم فعلي محقق في الكفاح ضد الرشوة. مع ذلك على الدول المصادقة على النصوص التي تقرها الاتفاقية، فضلاً عن تطبيقها، وهو أمر أبعد من التحقق في الواقع الآن.

ج - تسيير تأمينات القروض الموجهة للتصدير

توفر البلدان المصنعة لمصدريها، مثل فرنسا وألمانيا، تأمينات لتغطية المخاطر السياسية والاقتصادية وغيرها. كما فكرت هذه البلدان (بإيحاء من منظمة الشفافية الدولية) باستعمال أنظمة التأمين هذه لمكافحة الرشوة في العقود الدولية. وأنظمة التأمين هي ضمانات "هيرمس" تلك التي تقترحها "كوفاس". ففي فرنسا، وحتى تتلاءم مع قانون ٣٠ حزيران/ يونيو ٢٠٠٠ الذي ينقل تدابير اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، أرسلت

والتنموية. وهذا يمثل أول مرة اعترافاً بمسؤولية القوى الكبرى المصدرة في توسيع الرشوة الدولية. غير أنه يتوجب تسجيل الصحة الكبرى في تطبيق هذه الاتفاقية، إذ إن من يحترمونها سيجازفون بتجاوزهم من طرف منافسيهم الأقل ذمة. أمام هذه المبادرة، تبقى ردود فعل البلدان الصغيرة، التي تعاني الرشوة الدولية أكثر من غيرها، ردود فعل حاسمة.

ب- محتوى الاتفاقية الدولية

سيخلق هذا النص الجديد جنحة جديدة: وهي مخالفة الرشوة التي يرتكبها موظف عام أجنبي. إن لاتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وظيفة توسيع التشريع الجنائي الدولي ضد الرشوة، الواقعة خارج أرضها. وحتى يسير هذا النظام، يجب أن تكون الوقائع أيضاً موضوع عقوبات في البلد الذي حدثت فيه^{١٦}.

على الدول أن تحدد عقوبات جنائية "ناجعة ومتناسبة وردعية" ماثلة للعقوبات المقررة في حق الموظفين الداخليين. تستهدف هذه العقوبات أشخاصاً طبيعيين ومعنويين. كما تقررت عقوبات مدنية إضافية، مثل فقدان الإفادة من مزية أو من مساعدة عامة، أو المنع الموقت أو الدائم من المشاركة في صفقات عامة أو ممارسة نشاط تجاري، ومراقبة قضائية، بل حتى حل الشركة.

(١) تطبيق الاتفاقية: على كل طرف أن ينقل إلى قانونه الوطني تدابير الاتفاقية. من هنا تأتي خطورة تنوع التكيف من بلد إلى آخر. ولكن جِدْ هذا النص يكمن في المبدأ المذكور به في المقدمة، وهو مبدأ التعادل الوظيفي: فبحسب الاتفاقية، يتوجب على

الجريمة المنظمة والرشوة غير متكامل. ولسد هذا العجز أنشئت في شباط/ فبراير ٢٠٠١ جمعية في جنيف كانت تعمل في هيئة شبكة غير رسمية منذ عام ١٩٩٦. يتعلق الأمر هنا بمرصد الجريمة المنظمة الذي حدد لنفسه ثلاثة أهداف:

خلق بنك معطيات، على أساس المصادر المفتوحة، التي تعالج الجريمة المنظمة، والتي من شأن مركزية الإعلام أن تجعلها أكثر توافراً وفهماً؛ ووضع هذا البنك كأداة عمل تحت تصرف خبراء التحريات حول الرشوة؛ وتطوير "شبكة الشبكات" بين المؤسسات ومراكز البحث والتوثيق وغيرها من المؤسسات المتخصصة في دراسة الجريمة المنظمة والرشوة. يتعلق الأمر هنا بنسج شبكة ضخمة يتحرك الإعلام بحرية فيها، مع تحسين نوعية التبادل وسرعته. وهكذا تسمح هذه الشبكة بمعالجة أفضل للإعلام. يستحق هذا النوع من المبادرات المتابعة لتمكين الناس من الاستفادة من هذه التجربة، والانطلاق في مثيلاتها، وتطوير أنشطة التنسيق والتمويل من مصادر الإعلام هذه.

هـ- توطين وإعادة الأموال المتحصل عليها بواسطة الرشوة

اجتمعت في آذار/ مارس ٢٠٠١، في نيانغا، زمبابوي، فروع إفريقية لمنظمة الشفافية الدولية لمناقشة مشكلة رؤوس الأموال الإفريقية المودعة في البنوك الدولية الكبرى، من قبل عدد من الأنظمة والدكتاتوريات المرتشية. وفي ختام هذا اللقاء قدم تصريح رسمي (تصريح نيانغا) يقترح مسعى للوصول إلى توطين هذه المبالغ الضخمة. وقبل ذلك، في نيسان/

كوفاس تعليمات إلى كل مؤتمنيها، توضح أنه ابتداء من ١ كانون الثاني/ يناير ٢٠٠١ سيتم تعديل الشروط العامة لبوليصات التأمين، وأن على المؤتمنين التصريح بـ"أنهم لم ولن يرتكبوا، في إطار العقود المؤمنة، أعمال رشوة محرمة من طرف القانون الجديد".

تنص التعليمات على أنه في حال صدور حكم قضائي على المؤمن، فهو سيفقد حقوقه التي تضمنتها البوليصات، أما التعويضات المقدمة فهي ستسترد ويصبح من حق "كوفاس" إلغاء التعويض. وتنطبق الإجراءات نفسها حين يتعلق الأمر بعقود التصدير أيضاً الممولة باستعمال قرض شار. وعلى رسائل الإلتزام المكتسبة من طرف المصدرين أن تكتمل في هذا الاتجاه. أما بالنسبة إلى البوليصات المبرمة، توضح كوفاس أنها لن تعوض العمولات المقدمة في الخارج التي تكون غير شرعية من منظور القانون الجديد. هذه الممارسة، وهي تقدم "مغطى" لعمولات في الصفقات التجارية الدولية، كانت مقننة ومسموحاً بها قبل دخول إتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حيز التنفيذ.

لكن هذه التعليمات لم ترسل إلا لمؤمني "المدى المتوسط" أي لمالكي بوليصة تأمين فردي لتغطية عقد كبير أو لتأمين عقد سلفة مبرم من مصرف أو عدة مصارف مع زبون أجنبي. وبوجه عام فإن المستفيد من التأمين سيخشي كثيراً من الحكومة أن تحول الملف المشتبه فيه بحدوث الرشوة إلى وكيل الجمهورية.

د - مصرف المعلومات وحركة الإعلام
بسبب غياب الرؤية الشاملة كان تقدير

أن استرداد الأموال المتأتية من مصارف خاصة سيطرح مشاكل قانونية ويمكن المساس بالسرية المصرفية.

ثالثاً: اتفاقية الأمم المتحدة ضد الرشوة

تلزم الاتفاقية الدول تجريم أعمال الرشوة والعمل على تنمية المؤسسات الوطنية المكلفة من مثل هذه الأعمال ومتابعة مرتكبيها والتعاون مع الحكومات الأخرى لاسترداد الأموال المختلسة ومنح بعضها البعض الآخر المساعدة المتبادلة التقنية والمالية من أجل محاربة الرشوة وتدعيم النزاهة.

وتاماً كما تقر هذه الاتفاقية بخطورة هذه الآفة وبتكاليفها الاجتماعية والاقتصادية الباهظة، فهي تنظر إلى الرشوة وفق منظار شمولي يأخذ في الحسبان جميع أنواعها وتجلياتها، وتعالج

أبريل ٢٠٠٠، أدرجت هذه المسألة في جدول أعمال أول قمة أوروبية - إفريقية في القاهرة. وقد قرر الاتحاد الأوروبي إعادة الأموال التي حولتها الأنظمة الإفريقية المرتشية والمودعة في حسابات في أوروبا. وتقدر هذه الأموال التي سرقتها القادة الأفارقة المرتشون بعدة مليارات من الأورو. ويبذل بعض خلفائهم في الوقت الحاضر جهوداً لتوطين هذه المبالغ التي ستستخدم في تمويل مشاريع تنموية.

وقد أبدى الاتحاد الأوروبي موافقته على مخطط عمل من ١٣٠ نقطة خلال القمة الأولى الأوروبية - الإفريقية، في القاهرة عام ٢٠٠٠، ملتزماً إعادة كل مال محول إلى بلده الأصلي واتخاذ إجراءات لمكافحة الرشوة.

وبحسب الدبلوماسيين الأفارقة، فإن قادة الاتحاد الأوروبي التزموا ذلك على مضض؛ إذ فضل الاتحاد الأوروبي، في البداية، الاكتفاء بـ"تسجيل" الوضع، مدعياً

مؤشرات تقويم الفاعلين والآليات الدولية

- هل هناك اتفاقيات مساعدة قضائية متبادلة مع البلدان المعنية أكثر من غيرها؟
- هل جرى أخيراً تحليل الحاجات في هذا القطاع من التعاون الدولي؟
- هل هناك بلدان ترفض التعاون؟
- هل هناك طلبات للمساعدة، وهل تجد هذه الطلبات استجابة ملائمة، أم أن الطلبات لم تتم بالطريقة المطلوبة؟
- هل يتلقى البلد طلبات التعاون من الخارج؟ وهل يهتم بها بسرعة؟
- هل تعرف الشركات الأجنبية الموجودة في البلد تدابير اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حول مكافحة رشوة الأعدان في الصفقات التجارية الدولية، وهل يبدي مقدمو الأموال، إن وجدوا، ارتياحاً للجهود المبذولة من طرف الحكومة لمكافحة الرشوة؟
- هل يعمق هؤلاء المقدمون من خطورة وضع البلد بممارساتهم الخاصة؟ أم أنهم يقدمون مساعدة مالية فعالة لتدعيم النظام الوطني للنزاهة؟
- ما مدى تكييف ومطابقة النصوص القانونية للبلد بعد توقيعه الاتفاقيات الدولية؟
- هل تجلى هذا التكيف انطلاقاً من حوار موسع مع كل الأطراف المعنية بمحاربة الفساد؟
- هل تم وضع مقاييس مدققة وشفافة تمكن من ضبط مدى احترام بلد ما لمقتضيات المعاهدة المصادق عليها؟

رابعاً: ضرورة وجود أنظمة وطنية للنزاهة

يجب تسجيل عدد ونوعيات مبادرات مكافحة الرشوة الدولية. وعلى مجموع الهيئات والأشخاص المؤيدين للكفاح من أجل النزاهة الاستناد بحزم إلى كل هذه الوسائل الموضوعية وممارسة ضغط ثابت لتدعيم تدابيرها وتوسيع مجال تطبيقها.

كما تجب دراسة مجموع هذه الآليات قصد استحصال أقصى فائدة ضد ممارسات الرشوة. وتقتضي الحال نشر هذه الآليات وجعلها موضوع حملة اتصال باتجاه الرأي العام والمواطنين المتزمين ضد الرشوة. ففي أفضل الأحوال سيسمح هذا الجهد بتراجع الرشوة. أما في الأسوأ فهو سيعيد النقاش ويجري إعلام الرأي العام بالصعوبات التي استهين بها على نحو واسع من طرف المنظمات الدولية ومقدمي الأموال. وبذلك سيوضع هؤلاء أمام مسؤولياتهم. ومع هذا، لم تعرف المجموعة الدولية تغييراً عميقاً؛ فكل برامج النزاهة هذه ستبقى هشّة لأنها تخضع لإرادة الدولة وبخاصة الدول الأقوى. إن الممارسات السابقة لهذه القوى تسمح بالاعتقاد أنها لن تقبل التضحية بمصالحها الأساسية، عن طيب خاطر، لتمكين النزاهة من التقدم، داخل العلائق الاقتصادية الدولية.

أمام هذه المعايينة، هناك استثناء مهم، يمكن أن يمثل طريقاً مهماً في المستقبل: حالات الرشوة التي تتلاءم فيها مكافحة الرشوة مع المصالح الجلية للفاعلين الكبار. فعلى سبيل المثال، يمكن مقدمي الأموال، وبخاصة البنك الدولي، الانخراط على نحو حازم ودائم في برامج مكافحة الرشوة

في السياق نفسه الجرائم المرتبطة بها.

تتحدد هذه الاتفاقية من خلال موادها الواحدة والسبعين (٧١) في أربعة أهداف:

١- تدعيم و تقوية التدابير الهادفة إلى الوقاية ومحاربة الرشوة بطريقة فعالة.

٢- تدعيم وتيسير ومساندة التعاون الدولي والمساعدة التقنية لغايات الوقاية ومحاربة الرشوة.

٣- تدعيم النزاهة والمسؤولية وحسن تدبير الشؤون العامة والأموال العامة.

٤- جعل محاربة الالاعقاب وضرورة دفع الحساب المدخل الرئيسي لكل استراتيجية لمحاربة الرشوة.

وتقر الدول الموقعة هذه الاتفاقية أن الجهود المشترك والمتفق عليه من طرف الحكومات والمؤسسات الدولية والقطاع الخاص والمجتمع المدني هو وحده الذي سيسمح بالقيام بهذه المهمة على أحسن وجه. من جهة أخرى، وعلى الرغم من أن هذه الاتفاقية لا تنص صراحة على مسلسل دقيق يضمن تطبيقها، فهي تفتح مع ذلك آفاقاً كبيرة جديدة لمحاربة أفة الرشوة. كما أنها تهدف إلى تسهيل التعاون الدولي بوضع مجموعة من التدابير التقنية والقانونية التي من شأنها أن تعطي معنى لمحاربة الرشوة ومساوئها المتعددة.

بعد إقرار الاتفاقية من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، وتقديمها للتوقيع والمصادقة عليها في كانون الأول/ديسمبر من السنة نفسها، لم يعد في إمكان أي أحد اليوم القول إن الرشوة مشكل معزول أو هامشي، بل العكس هو الصحيح.

من جهة ثانية، يتسم النظام الوطني للنزاهة بأهمية كبرى، إذ لا يمكن على الإطلاق تصور كفاح ضد الرشوة الخارجية إلا بناءً على وجود نظام وطني دينامي للنزاهة، يكون محطة تحالف بين الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، ويحظى بدعم المواطنين. هذا الحضور القوي للهياكل الداخلية للكفاح ضد الرشوة هو الذي سيسمح بانتهاز فرص إصلاح الآليات الدولية للنزاهة وتحويلها إلى تغييرات حقيقية في المجتمع.

إن هذا الجرد غير الكامل للفاعلين وللآليات الدولية لمكافحة الرشوة، يقدم نظرة عن المبادرات المتعددة في المجال الدولي. كما تكتسي عملية وضع آليات تسيير مالي جيد على المستوى الوطني القدر نفسه من الأهمية، سواء في القطاع العام أم في القطاع الخاص. هذه الأدوات والمبادئ تستهدف استكمال المبادرات التي اتخذها العاملون في المستوى الدولي.

حينما تهدد التحويلات وممارسات التزوير أمن قروضهم ونجاح مشاريعهم الموجهة للتنمية.

ينطبق الأمر نفسه أيضاً على حالات تأمين القروض الموجهة للتصدير. وفي هذه الحال فإن حظوظ نجاح إجراءات مكافحة الرشوة حظوظ حقيقية، كونها تتوافق مع المصالح المتقاطعة للشركاء. ويمكن المؤمن أن يتهرب من واجبه لتعويض المصدر إذا ثبت أن هذا الأخير حصل على صفقة عن طريق الرشوة. هذا الإجراء هو إجراء رادع للمصدر الراشي الذي يجازف بفقدان قيمة صادراته واشتراكات التأمين.

خارج هذه الحالات التي تبقى نادرة جداً للأسف، فإن أفضل ضمان لبلد من الجنوب هو وضع نظام وطني للنزاهة، بمساعدة مواطنين منظمين ضد الرشوة. وإذا كان هذا البلد غير متأكد من مراقبة ومعاينة التعامل الأجنبي الراشي، فتبقى له إمكانية ردع المرتشي المحتمل، الذي يوجد تحت سلطته.

ملحق

قائمة النصوص ومبادرات مكافحة الرشوة

- توصيات أول ندوة دولية حول الإجرام المرتبط بالرشوة (٢٨ نيسان/ أبريل ١٩٩٨).
- مبادئ التحالف العالمي من أجل أفريقيا لمكافحة الرشوة (واشنطن، ٢٣ شباط/ فبراير ١٩٩٩).
- التصريح ضد الرشوة الذي اعتمده الجمعية العامة للأنتربول (سيول، تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٩).
- مبادئ ولفسبيرف، تصريح أهم البنوك الدولية ضد تبييض الأموال (زيورخ، تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٠).
- تصريح دولا ببيرا، إيطاليا، ضد التمويل الخفي للأحزاب السياسية (فلورانس، تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٠).
- تصريح نيانفا لاسترداد وتوطين الأموال المسروقة من أفريقيا (نيانفا زيمبابوي، آذار/ مارس ٢٠٠١).
- اتفاقية الأمم المتحدة ضد الفساد المقدمة للتوقيع (بمريدا/ المكسيك، كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣).

الهوامش

١. مؤشر الرشوة للبلدان المصدرة الذي تعده منظمة الشفافية الدولية من طرف "غالوب أنترناسيونل" يكشف عن اعتقاد منتشر في الأسواق البارزة، وهو أن شرط الحصول على مساعدة هو استعمال وسائل غير عادلة للوصول إلى الفوز بصفقات دولية.
٢. لمزيد من المعلومات عن المكتب انظر موقع . <http://www.ifc.org/cao> تشارك منظمات غير حكومية في اختيار من يتولى هذا الدور، وأول وسيطة كانت ميف تايلول، وهي عضو مؤسس في منظمة الشفافية الدولية فرع بابوازييا، غينيا الجديدة.
٣. هذه الوثيقة متوافرة على الموقع: <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r191.html>.
٤. لمزيد من المعلومات حول هذه المنظمات غير الحكومية انظر موقع: www.africlearadeship.org كما تمثل منظمة الشفافية الدولية جزءاً من حركة عالمية لمكافحة الرشوة، وأحد أهدافها الأساسية يكمن في إنشاء تحالف على المستوى الدولي لمواجهة هذه الآفة.
٥. تسليم "سي.إن.إم. دي. ٦٤٢١ (١٩٨٥)". وثيقة منشورة بطلب من الحكومة البريطانية.
٦. لقاء خبراء حول الرشوة وشبكاتهما المالية: ندوة عقدت في مقر منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في باريس، في نيسان/ أبريل ١٩٩٩.
٧. أسهم لا تعرف هوية حامليها. وهي قابلة للتنقل من يد إلى أخرى دون إجراء جديد.
٨. يكفي توافر دفتر الحساب والرمز المرقم لتصبح صاحب حساب مصرفي.
٩. م. ع. م، الهيئة التي تأويها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في باريس، نشرت عام ١٩٩٠ وثيقة تحتوي على برنامج يضم ٤٠ توصية في هذا المجال. وموقعها هو: <http://www.oecd.org/fatf/index.fr.htm>.
١٠. انظر تصريح مبادئ مؤتمر بال عام ١٩٩٨، م بيبث "the harmonisation of law against economic crime" (انسجام القانون ضد الجريمة الاقتصادية) في: *European Journal of Law Reform (1990), pp. 530 & European Journal of Crime and Criminal Justice (1998), pp. 159*
١١. م. ع. م، ١٩٩٦، أ ر ١١، ١٤، ١٢، ١٤، ١٥.
١٢. المقاييس المشتركة للوقاية ومراقبة التبييض الناتج عن الرشوة، اجتماع خبراء: فيينا ١٣-١٤ أيار/ مايو ٢٠٠٠.
١٣. النص الكامل لـ "نداء جنيف" موجود في الموقع: <http://www.geneve.ch/tribunaux/engeneral/appeal.html>.
١٤. هي وحدة مكونة من نواب قضائيين، قضاة أو ضباط شرطة لهم كفاءات مماثلة، منتدبين من طرف كل بلد.
١٥. نص الاتفاقية موجود في قسم "ممارسات مثالية" للنشرة الإلكترونية لـ: "Source Book" أما التقدم في تطبيق هذه الاتفاقية فيمكن العثور عليه في مواقع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية: www.oecd.org/daf/nocorruption.
١٦. تتمثل المخالفة بـ "الفعال الإرادي لكل شخص، لعرض أو وعد أو منح مزية غير شرعية، مالية أو غيرها ومباشرة أو بواسطة، إلى عون عام أجنبي لفائدته أو لفائدة شخص آخر حتى يتصرف هذا العون أو يمتنع عن العمل لتنفيذ وظائف رسمية، قصد الحصول أو الاحتفاظ بصفقة أو مزية أخرى غير شرعية في التجارة الدولية".

الفصل الرابع عشر

الانتخابات الحرة والنزاهة

متى استعبدتم الناس وقد ولدتهم أمهاتهم أحراراً
عمر بن الخطاب

والنزاهة إتاحة المجال أمام المواطنين والأحزاب السياسية والقوى الاجتماعية الفاعلة للاختيار دون خوف من بين عدة بدائل؛ وتمكين كل مواطن راشد التصويت في الانتخابات على أسس غير عنصرية، وأن يجري التعبير عن ذلك في فترات زمنية منتظمة وعلى أساس التصويت السري؛ وأن يكون في مقدور أي مواطن الاعتراض أمام جهة قضائية يكفلها القانون؛ وضمان دخول المقترح والجهات الرقابية إلى مراكز الاقتراع بكل حرية؛ وأن يكفل القانون ويعزز حق المواطن في الانضمام إلى الأحزاب السياسية وحرية التعبير عن الرأي، وكفالة منح مساحات متساوية من الحرية، سواء في الحملات الانتخابية للأحزاب السياسية والمواطنين المستقلين أم في التعريف بأنفسهم للوصول إلى الجمهور عبر وسائل الاتصال المختلفة؛ إضافة إلى تمتع الناخبين والمرشحين بالحماية القانونية، وحقهم في استرداد أي حق سياسي أو

تعد الانتخابات الوسيلة الأكثر عدلاً للتعبير عن إرادة الأمة والشعب؛ وهي آلية تجسيد ومنح الشرعية للنظام السياسي والحكومات، التي عبرها تفوض الأمة مجموعة من مواطنيها لتنفيذ إرادتها. وحتى تحمل الانتخابات هذه المعاني لا بد من سلسلة ضمانات وشروط.

تمثل الضمانة الأولى اعتراف الأكثرية بالانتخابات وإكسابها الشرعية، وحتى تصبح الانتخابات كذلك يجب أن تكون حرة ونزيهة. وهذا من شأنه أن يوفر أجواءً من الاستقرار السياسي والاجتماعي والاقتصادي والبيئة القانونية الحامية لهذه المكتسبات والقادرة في الوقت نفسه على محاربة الفساد وإحداث وتسريع وتيرة التنمية الإنسانية.

أولاً: الانتخابات والقانون

بداية يقصد بالانتخابات الحرة

انتخابي جرى خرقه، وأن يضمن هذه الحقوق ويتم تضمينها في إطار تشريعي (الدستور وقانونا الانتخابات والأحزاب) وكفالة تطبيقها وفق التزامات الدولة في القوانين والتشريعات الوطنية والدولية.

تتعزز شرعية الانتخابات وقناعة المواطنين بالنتائج إذا ما أحسوا أن الحكومة وممثلهم جاءوا طبقاً للقانون وفي إطار المفهوم الواسع لكلمة الديمقراطية. بمعنى أن الانتخابات هي جزء من العملية الديمقراطية وليس بداية الفعل الديمقراطي ونهايته. بكلمات أخرى تعني الانتخابات الحرة والنزيهة تشجيع المواطنين على الانخراط في الشأن العام، الأمر الذي يؤدي إلى تعزيز مفهوم الرقابة العامة وتقليل فرص انتشار الفساد في الحياة السياسية والمجتمع ككل.

١- دورية الانتخابات: ترتبط مسألة دورية الانتخابات بإحساس عميق لدى النائب بالرقابة الجماهيرية. ويمثل ذلك وسيلة حافزة لممارسة دوره في التشريع والرقابة على نحو فعال، وخدمة الجمهور الذي انتخبه حرصاً منه على إعادة انتخابه مرة ثانية. كما تؤكد دورية الانتخابات مبدأ شرعية النظام السياسي والحكومة، لذلك يجب أن يتضمن كل من الدستور وقانون الانتخابات نصوصاً واضحة حول تحديد مواعيد الانتخابات بدقة ووضوح ومدة ولاية البرلمان، وتحصين هذه النصوص على نحو لا يجعلها عرضة للتعديل العشوائي أو المزاجي للسلطة التنفيذية أو التأجيل لأسباب تصب في مصلحة السلطة التنفيذية أو الحزب الحاكم. وأن تكون مسألة تأجيل الانتخابات شأنًا برلمانياً وفي إطار أغلبية خاصة لا تقل عن الأغلبية المطلقة لمجموع النواب في البرلمان؟

٢- التعددية السياسية وتداول السلطة: ما لم يكفل القانون وجود أحزاب سياسية ويعزز قدرتها على الاتصال والتواصل مع الجمهور، يعد جوهر العملية الانتخابية منقوصاً. والدافع إلى تطور الأحزاب ونموها اعتقادها بإمكان الوصول إلى سدة الحكم وتنفيذ برامجها الانتخابية. من هنا تبدو العلاقة جدلية بين مبدأي التعددية وتداول السلطة. لذلك، يجب أن يكفل الدستور هذه التعددية وهذا التداول للسلطة، وفي الوقت نفسه سن قانون انتخابات يكرس ذلك، إذ يعتمد بعض الأنظمة السياسية العربية على السماح بالتعددية ولكنه لا يكفل تداول السلطة. وفي حال السماح بالتعددية، فإن قوانين الانتخابات يجري صوغها لخدمة الحزب الحاكم ويتم تسخير مؤسسات الدولة لخدمة هذا الحزب في حين يفترض بقوانين الانتخابات والأحزاب أن يتضمنها نصوصاً واضحة تكفل تقديم دعم مالي للأحزاب والهيئات الحزبية من الخزينة العامة للدولة.

وعلى الرغم من زيادة حجم وعدد البلدان العربية التي تجري فيها انتخابات نيابية فإن ذلك لم يعزز حرية الرأي والتعبير والتعددية السياسية، دع عنك تداول السلطة سلمياً. تحتل البلدان العربية أدنى مستويات التمثيل والمساءلة في مناطق العالم للعامين ٢٠٠٠-٢٠٠١، إذ لا يزال بعض المجالس النيابية معيناً في البلدان التي يوجد فيها نظام مجلسين، وفي بعض المجالس المنتخبة يجري تعيين بعض النواب. ولا تزال حرية الأحزاب مثار جدل، إضافة إلى أن السلطة التنفيذية تحول دون ممارسة البرلمان دوره الرقابي أو تعيق هذا الدور بالامتناع عن تقديم التقارير الدورية حول أدائها.

تابعة لها وإما بوصفها ملحقة بها، وفي حالات عديدة تصبح هذه المؤسسات مجرد مظهر (ديكور) لإضفاء الشرعية على النظام السياسي الدكتاتوري. بكلمات أخرى، إنها محاولة من هذه الأنظمة لإعادة إنتاج نفسها بهدف فرض الهيمنة وتركيز السلطة بوسائل تبدو ديمقراطية.

ينبغي أن تؤلف اللجنة من أشخاص معروفين بالنزاهة والاستقامة والكفاءة، ويميل الكثيرون إلى تحديد أكثر بحيث تضم اللجنة مجموعة من القضاة والأكاديميين وممثلين عن الأحزاب السياسية وممن اشتغلوا في قضايا المجتمع وهمومه، كالشخصيات البارزة في مؤسسات المجتمع المدني ورواده.

تختلف الآراء حول ضم شخصيات سياسية وحزبية إلى عضوية اللجنة، ولكن يوجد اعتقاد جازم 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.

والأساس القانوني للجنة يجب تضمينه في الدستور، كما يجب تحديد معايير عضويتها ووظيفتها وموازنتها ومدتها في نص قانون الانتخابات على نحو واضح وجلي.

ينبغي أن تعمل لجنة الانتخابات المستقلة بعيداً من السلطة التنفيذية، فلا يجوز أن يكون أعضاؤها موظفين رسميين أو شبه رسميين، حتى لا يكون في مقدور الحكومة التلاعب بإدارة الانتخابات، لأن وظيفة اللجنة ونطاق مسؤوليتها يشمل إعداد جداول الناخبين، وتسلم الاعتراضات، وتسلم الترشيحات من المرشحين والتأكد

إن البلدان العربية، مرة أخرى، تصنّف من بين أدنى متوسط في التمتع بالحريات في مناطق العالم. لذلك، فإن توسيع المشاركة السياسية وضمانها بنظام انتخابي حديث ومتطور، كنظام التمثيل النسبي أو المختلط، يكفل إحداث نقلة نوعية في مستويات التمثيل والمساءلة ومشاركة الأحزاب السياسية والتمتع بالحرية. فهذه العناصر، على الرغم من أنها أهم أركان الحاكمية، لا يمكن ضمانها إلا عبر انتخابات حرة ونزيهة.

ثانياً: لجنة انتخابات مستقلة

تؤدي لجنة انتخابات مستقلة دوراً محورياً في تنفيذ القانون الانتخابي، وتعزز ثقة الجمهور بالانتخابات وتبعث الراحة والطمأنينة في أوساط الأحزاب السياسية وهيئات المجتمع المدني، وبالتالي فهي تعطي صورة عن حيثيات وأجواء عقد الانتخابات وتثير انطباعات إيجابية.

تحاول الأنظمة السياسية توجيهه وصوغ أنظمة انتخابية وفق أنماط تخدم مصالحها وتنسجم وتوجهاتها وأهدافها؛ وهي بقدر ما تحقق ذلك على مستوى القانون، تعمل جاهدة على تأليف لجان انتخابات تعزز من دورها في الجانب العملي والفني لتنفيذ قانون الانتخابات.

يتطلب إعطاء مصداقية للعملية الانتخابية إنشاء لجنة انتخابات مستقلة، تكون بعيدة من الحكومة والسلطة التنفيذية، لأن إنشاء مؤسسات وهيئات تشريعية ذات صلة مباشرة بالعملية التشريعية من قبل حكومات وأنظمة مركزية وقوية يجعلها تتعامل مع هذه المؤسسات إما بوصفها

- نشر المعرفة وتوظيفها للارتقاء بالنظام الانتخابي كون المعرفة مقترنة بالتحول السياسي والاجتماعي. وهذا يتطلب الاهتمام بالإعلام الحر والنزيه كونه يمثل أهم آليات ووسائل نشر المعرفة.

- تمكين المرأة من خوض الانتخابات في إطار قانوني يتيح لها المنافسة وتحقيق المكتسبات في ظل ما يعرف بالتمييز الإيجابي للمرأة.

- تعاني قوانين الانتخابات العربية، التي تتبنى في أغلبها النظام الأكثرية أو نظام الصوت الواحد، مشاكل بنيوية تتمثل بإقصاء الآخر والحفاظ على مصالح النظام السياسي. وعليه لا بد من صوغ قوانين انتخابات تعمل على إيجاد تفاعل دينامي بين الرقابة والمشاركة السياسية، وصولاً إلى برلمانات فاعلة يتعزز دورها عبر التعددية السياسية وفي ظل قانون ونظام انتخابيين يحميان التعددية ويساعدان على وجودها.

- إقرار الذمة المالية: على كل عضو منتخب في البرلمان تقديم إقرار بالذمة المالية الخاص به وبأقاربه من الدرجة الأولى مفصلاً فيه ما يملك من عقارات وشركات وأموال نقدية على أن تحفظ هذه الإقرارات لدى المحكمة العليا.

- كل عضو من أعضاء لجنة الانتخابات المستقلة عليه أن يقدم إقراراً بالذمة المالية.

- إسناد رئاسة جميع اللجان ذات العلاقة بالعملية الانتخابية إلى قضاة مؤهلين.

- وحتى لا تكون نسبة الحسم في الانتخابات أحد وسائل الانتقاص من العملية

من أهليتهم، وتصميم بطاقات الاقتراع، وهي مسؤولة عن نشر الثقافة والوعي بالعملية الانتخابية، ليس عبر الوسائل التقليدية فقط، بل عبر عقد لقاءات مع الأحزاب وقوى المجتمع المدني لتطوير أداء اللجنة وكفالة انتشار المعلومات بين فئات المجتمع كله. تكون اللجنة مسؤولة أيضاً عن مراقبة عمليات تمويل الأحزاب والإنفاق على الدعاية الانتخابية وضمان حصول المرشحين كافة على مساحات متساوية للدعاية الانتخابية وتحديد أماكن إجراء الحملات الانتخابية ومدة الحملة الانتخابية، بحيث يتلاءم ذلك مع إعطاء مهلة زمنية كافية ليست بالطويلة كي لا يتكبد البلد مصاريف عالية، وليست بالقصيرة بحيث يلحق الظلم بالعض، إذ إن مدة الحملة الانتخابية القصيرة تصب عادة في مصلحة الحزب الحاكم.

وكون اللجنة تشرف على العملية الانتخابية بكل مراحلها، بما في ذلك عملية الفرز وإعلان النتائج الرسمية للانتخابات، فهي يفترض أن تؤدي دوراً في تطوير العملية الانتخابية بإبداء الرأي والمشورة في ذلك واقتراح أو صوغ الأنظمة (اللوائح) الخاصة بقانون الانتخابات العامة.

ثالثاً: ضمانات الشفافية في الانتخابات

يلاحظ في العالم العربي أن السلطة التنفيذية تهيمن على بقية السلطات والإدارة العامة وأجهزة الرقابة. وحتى لا تظل البرلمانات والهيئات التشريعية العربية تعيش هذه الحالة فلا بد من محاربة ووقف كل ضروب تحريف إرادة الناخبين، عبر:

التنفيذية، هو ضمان عدم تجاوز القوانين وتنفيذها.

- ضمان إشراك ممثلين عن الأحزاب السياسية والمستقلين ومؤسسات المجتمع المدني في الرقابة على عملية الاقتراع وفحص البطاقات والتأكد من مطابقتها للمواصفات، وفحص قوائم الناخبين ومقابلتها بالقوائم الموجودة لدى الأحزاب والمرشحين.

- مراقبة عمليات الفرز في أماكن الاقتراع نفسها وعدم السماح بنقل الصناديق إلى أي مكان قبل إجراء عملية الفرز العلنية تحت إشراف مراقبين محليين، وحتى دوليين إن كان ذلك لازماً.

ولتحقيق الأهداف المرجوة من الرقابة والحد من عمليات التزوير والفساد لا بد من حشد أعداد كبيرة من المراقبين المحليين في إطار هيئة وطنية للرقابة على الانتخابات؛ على أن تؤدي مؤسسات المجتمع المدني دوراً رئيسياً في تأسيسها وتنظيمها، فضلاً عن إتاحة المجال لوجود مراقبين دوليين وتوفير كل الإمكانيات والتسهيلات لهم لممارسة دورهم في متابعة العملية الانتخابية بكل أركانها ومراحلها.

الديمقراطية وإضعاف بعض الأحزاب السياسية أو إقصائها، فإن عدم المبالغة في رفع نسبة الحسم هذه يعد أمراً ضرورياً بحيث لا تتجاوز هذه النسبة ٣ في المئة.

- وضع عقوبات صارمة على من يقوم بنشر الأخبار الكاذبة حول عملية الانتخابات، ولا سيما في ما يتعلق بالمرشحين والقوائم الحزبية أو بمن يتلاعب بأصوات الناخبين.

- نظراً إلى كون المجتمع العربي فتياً فلا بد من خفض سن الترشح إلى ٢٥ سنة وذلك لضمان تمثيل أوسع لفئة الشباب وحفز هذه الفئة على الانخراط في العمل السياسي والحزبي، وبالتالي تنشيط وبعث الحيوية في هذه الشريحة الواسعة والمهمة.

- تعاني بلدان العالم الثالث، ومنها العالم العربي، ليس نقص النصوص القانونية أو سوءها، بل سوء تطبيق التشريعات الوطنية وتدخل السلطة التنفيذية للحوول دون إنفاذ مبدأ سيادة القانون وتطبيقه. لذا، فإن العمل على تقوية البرلمان عبر انتخابات حرة ونزيهة وضمن تعددية سياسية حقيقية تعبر عن ذاتها بمساءلة ورقابة صارمتين على أداء السلطة

يقول الصحافي محمد الجمعي في أثناء تغطيته للانتخابات البلدية في العربية السعودية: كانت الحملات التي خاضها المرشحون مبالغاً فيها. فقد تقدم في الرياض ٦٤٦ مرشحاً للتنافس على سبعة مقاعد. ولم يدخل أي من المرشحين مجهوداً، وتجاوزت نفقات مرشح واحد على حملته مائة مليون ريال سعودي. وتنوعت الحملات حسب الإمكانيات المالية للمرشحين... واستأجر بعضهم قاعات للحفلات تبلغ تكلفتها حوالي ثلاث مائة ألف ريال لليلة الواحدة ودفع هذا المبلغ على امتداد عشرة أيام وهناك مرشحون دامت حملتهم مدة أطول. ويضيف الصحافي قائلاً: "لقد سألت أكثر من مائة مرشح من بين الست مائة والستة والأربعين عن جدوى اللوائح التي تقام، وتساءلت عن جدوى الإشراف فكانت الإجابة مشتركة بين من سألتهم، وهي أن من عادات الشعب السعودي إكرام الضيوف وذبج الذبيحة احتفالاً بالزيارات".
جريدة الصباح (المغربية)،
٢٠٠٥/٠٢/١٠

النظر في كل المخالفات والاطعون، كون القضاء النزيه هو الضامن والراعي لعقد انتخابات حرة ونزيهة.

- الدعاية الانتخابية: منح فرص متكافئة للجميع للوصول إلى الجمهور دون الإجحاف في حق أي من الأحزاب والأفراد المرشحين للانتخابات، بحيث يُعطى المتنافسون الوقت الملائم الذي يمثل أوقات الذروة للمشاهدين، وكذلك المدد الكافية للتعبير عن ذواتهم وبرامجهم الانتخابية. وينبغي أن يكون هناك هيئة رقابة مستقلة ذات صلاحيات واسعة لضمان تنفيذ منح الفرص المتكافئة للجميع؛ والحوّل دون استغلال الحكومة والحزب الحاكم أجهزة إعلام الدولة على نحو مباشر أو غير مباشر، ولا سيما أن معظم أجهزة الإعلام المرئية والمسموعة في العالم العربي مملوكة للدولة وإعلامها موجه.

- وضع حد أقصى لنفقات الانتخابات: إن عدم وضع حد أو سقف أعلى لعمليات الإنفاق على الحملات الانتخابية يؤثر على نحو سلبي في الأحزاب السياسية الصغيرة وفي المستقلين، لأن هؤلاء هم الأقل حظاً من ناحية الثروة، في حين أن الأحزاب الكبرى والأغنياء لديهم من المال ما يمكنهم من إحداث تزييف في الوعي الجماهيري عبر عمليات الإنفاق المبالغ فيها على الدعايات الانتخابية. إن النتائج الأخرى المترتبة على ذلك تتمثل بحرمان المستقلين والأحزاب الصغيرة الوصول إلى البرلمان، وبالتالي حرمان فئات وشرائح مهمة التعبير عن نفسها وحماية مصالحها والمشاركة في صنع السياسات العامة سلمياً.

تتطلب قضية النفقات الانتخابية أيضاً أن

- أن يجري تسجيل الناخبين ومن يحق لهم الاقتراع دورياً. على أن تنقح هذه السجلات دورياً أيضاً وتُنشر لكي يتاح للجمهور الإطلاع عليها، حتى لا يكون هناك مجال لإيراد أسماء وهمية أو أسماء متوفين أو ممن لا يحق لهم الاقتراع. يطلب من المواطنين التسجيل في مراكز تسجيل تخصص لهذا الغرض أو يطلب إليهم التسجيل في مراكز الشرطة.

- تجري محاولات حثيثة من قبل جهات مختلفة لنشر الخوف بين المواطنين، ولا سيما الذين يفكرون بالتصويت لأحزاب أو قوى سياسية بعينها. يجب وقف ذلك ووضع آليات وسن عقوبات لردع مثل هذه المحاولات.

- إن الدور الذي قد تؤديه الأجهزة الأمنية ووزارات الداخلية لمصلحة السلطة التنفيذية والحزب الحاكم ينبغي تحييده تماماً، بحيث يمنع استخدام أفراد الأمن لإرهاب المواطنين، أو بث الدعاية للسلطة والحكومة، أو استخدامهم كوسيلة لإلغاء الانتخابات التي تفوز المعارضة بها، أو كأصوات مضمونة للحكومة عبر تهديد أفراد الجيش والشرطة، كما يجب ألا تُؤلف وزارة الداخلية أي لجنة من لجان الانتخاب أو أن تتمثل فيها.

- ملاحقة ومقاضاة كل من ينفق من المال العام، أو إعطاء الوعود بتعيينات ذات طابع سياسي، ومنع استخدام ممتلكات الدولة وأجهزتها لمصلحة مرشحي الحكومة والحزب الحاكم، وذلك عبر تعظيم وتفعيل دور القضاء من خلال محكمة مؤهلة، وبخاصة في القضايا الانتخابية، ويكون ضمن صلاحياتها

- تتطلب أسس المساواة ومبادئها ساواة بين كل الدوائر الانتخابية من حيث عدد المقاعد المخصصة لها، وفي حال وجود اختلاف في حجوم الدوائر يجري تحديد عدد المقاعد بناء على العدد السكاني، مع إعطاء هامش انحراف لا يزيد على ١٠ في المئة. وذلك حتى لا تعطى دوائر بعينها نسب من المقاعد تفقد ما هو مخصص لها كونها معروفة بولائها لأشخاص بعينهم أو لحزب ما.

تكشف الأحزاب والمرشحوون المستقلون عن موجوداتهم قبل بدء الحملة الانتخابية وبعدها والكشف عن مصادر تمويلهم؛ على ألا يُسمح بالتبرعات المبالغ فيها التي قد تمثل شراء للنفوذ والذمم، وبالتالي تعزز الفساد السياسي؛ على أن تحتفظ الأحزاب بحسابات سنوية مدققة من قبل محاسب قانوني. وفي الوقت نفسه يحظر قبول التبرعات من جهات مجهولة وأجنبية.

مؤشرات على انتخابات حرة ونزيهة

- هل الجهة التي تشرف على تنفيذ قانون الانتخابات والمسؤولة عن العملية الانتخابية، هيئة مستقلة ومهنية تقوم بدورها بكل موضوعية وحيادية؛ وهل أن المجتمع والأحزاب ومؤسسات المجتمع المدني تثق بها وتشارك فيها بفاعلية؛ وهل الجهة التي تعين الهيئة ليست صاحبة مصلحة، أي أنها ليست السلطة التنفيذية وليست لها علاقة بالحزب الحاكم؛ وهل يرئسها أو يشارك فيها عدد لا بأس به من القضاة والشخصيات الحزبية والمستقلة المعروفة بالنزاهة والحياد؟
- هل يضمن القانون، ويتم فعلاً على أرض الواقع، السماح للأحزاب السياسية والمرشحين بإدارة حملاتهم الانتخابية بحرية ويجري تمكينهم من الوصول إلى الجمهور دون قيود؛ وهل تمتلك الأحزاب والمرشحوون المستقلون فرصاً متساوية للنشر والدعاية لبرامجهم الانتخابية عبر وسائل الإعلام المختلفة.
- هل قوانين الانتخابات والأنظمة الانتخابية محصنة بنصوص دستورية، ولا يمكن تعديلها بكل سهولة لمصلحة السلطة التنفيذية والحزب الحاكم، وهل تعكس هذه القوانين حاجات البلد وأفضل ما تم التوصل إليه لضمان فاعلية أكثر للقوى السياسية والاجتماعية، وكفالة وجود برلمان يقوم بدوره في المساءلة والمحاسبة على نحو فعال؛ وهل يكرس القانون الشفافية والنزاهة؟
- هل يتضمن القانون واللوائح الخاصة به ضمانات كافية تحول دون استخدام أموال الدولة لدعم حملات انتخابية من قبل جهات أو أفراد محددين وهل يضمن القانون توفير الدعم المالي للأحزاب السياسية كافة؟
- هل توجد رقابة على نفقات الأحزاب السياسية، وهل تقوم بذلك جهات تدقيق مستقلة؟
- هل أتاح قانون الانتخابات لمؤسسات المجتمع المدني والرقابة الداخلية (المحلية) والخارجية، المشاركة بفاعلية في الرقابة على الانتخابات ونشر تقارير خاصة بذلك؟
- هل هناك ضمانات دستورية وقانونية تحول دون التلاعب بمواعيد إجراء الانتخابات؛ وهل هناك مواعيد محددة لإجراء الانتخابات لا يجوز تأجيلها إلا بموافقة أغلبية كبيرة من البرلمان ولأسباب يحددها القانون حصراً؟
- هل تتوافر نصوص واضحة وصريحة في الدستور والقوانين ذات الصلة تضمن التعددية السياسية وحق المواطنين في تأليف الأحزاب والهيئات السياسية، وعدم جواز حرمان أحد ذلك؟
- هل اشتمل الدستور وقانون الانتخابات على شرعية عملية انتقال السلطة وتداولها، وحرّم تأييد القيادة السياسية، وحال دون هيمنة حزب سياسي واحد على الحياة السياسية.
- هل أعطى الدستور وقانون الانتخابات صلاحيات واسعة للقضاء النزيه وضمن تنفيذ قرارات المحكمة الخاصة بالانتخابات، وجعلها بمنزلة السلطة العليا للحكم على مدى نزاهة الانتخابات وحيثتها، والبت في الشأن الانتخابي قبل إجراء الانتخابات وفي أثنائها وبعدها؟
- أخيراً وليس آخراً، هل توجد نصوص قانونية تحول دون تعديل أو تغيير قوانين الانتخابات عبر القوانين الموقّعة أو المراسيم بقوانين أو لوائح الضرورة؛ لأن السلطة التنفيذية حين تقوم بذلك تتدخل بشأن هو من صميم العمل السياسي للبرلمان، فضلاً عن أن التعديل أو التغيير قد يمس الحقوق السياسية للمواطنين لمصلحة السلطة التنفيذية.

الفصل الخامس عشر

الرقابة القضائية على أعمال الإدارة

أعدل بين الأطراف التي تقف أمامك في سلوكك وفي قضائك. ويجب ألا يكون قضاؤك دافعاً لكي يأمل النبلاء في محاباتك لهم، ولا لأن يقنط الفقراء من عدلك.

نصيحة عمر بن الخطاب
لأبي موسى الأشعري

تتمظهر السلطة الإدارية في الوظيفة العامة للدولة التي تمثل في مجموعها فكرة السلطة الرئاسية، التي تمارسها السلطات والقيادات الإدارية على المرافق والمؤسسات العامة الإدارية، وعلى أشخاص العاملين وعلى أعمالهم، وكذا سلطة الاستيلاء الموقت لأمالك الأشخاص العاديين، إن اقتضت المصلحة العامة ذلك، وسلطة التعبئة العامة، وتطبيقات نظريات الظروف الاستثنائية وأعمال السيادة والسلطة التقديرية.

كثيراً ما تحتك الإدارة العامة التي تحوز السلطات المذكورة أعلاه - بوسائلها المختلفة - بحقوق الأفراد وحررياتهم باستمرار وقوة، الأمر الذي يسبب مخاطر جسيمة ومحدقة دوماً بالنظام القانوني لحقوق وحرريات الإنسان والمواطن، والمس بمبدأ المشروعية القانونية الذي تخضع

أولاً: أهداف الإدارة العامة وسبل مراقبتها قضائياً

تهدف الوظيفة الإدارية في المجتمع والدولة إلى تحقيق المصلحة العامة عن طريق إشباع الحاجات العامة، بواسطة المؤسسات الإدارية والمرافق العامة.

وحتى تتمكن الإدارة العامة من تحقيق أهدافها المختلفة، في نطاق مبادئ المشروعية والمصلحة العامة، فهي تحوز وتمارس سلطات إدارية باختلاف أدواتها ووسائلها في مواجهة حقوق الأفراد وحررياتهم ومصالحهم الجوهرية، مثل: سلطات ووسائل الضبط الإدارية (الشرطة الإدارية)، وسلطة اتخاذ القرارات الإدارية، وسلطة التنفيذ المباشر، وسلطة التنفيذ الجبري، فضلاً عن سلطات وامتيازات الإدارة العامة المتعاقدة في مواجهة الطرف المتعاقد معها.

١- النظام القضائي المختص بالمنازعات الإدارية

تختلف الطريقة التي تنظم الدول الرقابة القضائية بها عن أعمال الإدارة، فمنها ما يأخذ بنظام القضاء الموحد، أي لا يوجد فيها قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي، فيختص القضاء العادي فيها في النظر في جميع النزاعات سواء أكانت بين الأفراد أنفسهم أم كانت بين الأفراد والإدارة، أم كانت مدنية أم تجارية أم إدارية؛ ومنها ما يأخذ في النظام القضائي المزدوج، حيث لديها جهتان قضائيتان: إحداهما تختص بالنظر في النزاعات الإدارية ممثلة بالمحاكم الإدارية، والثانية تختص بالنزاعات بين الأفراد وهي المحاكم العادية. ومن الدول العربية التي أخذت في النظام القضائي الموحد العراق والأردن وفلسطين، في حين اتبعت النظام القضائي المزدوج سوريا ولبنان ومصر^٥؛ ومنها ما اتبع نظاماً مختلطاً بين النظامين كما هي الحال في النظامين القضائيين الجزائري والمغربي.

تؤدي دراسة طبيعة النظام القضائي المختص بدعوة المنازعات الإدارية إلى إعلام وتبصير جهات وأطراف عملية التقاضي في المنازعات الإدارية، بطبيعة جهة قواعد الاختصاص القضائي بالدعوة الإدارية، وطبيعة القواعد القانونية الإجرائية والموضوعية، الواجب تطبيقها على دعوى المنازعات الإدارية. وتؤدي عملية التبصير هذه إلى ترشيد النظر والفصل في دعوى المنازعات الإدارية، الأمر الذي يكفل إنجازها بصورة سريعة واقتصادية في الجهود والوقت والأموال^٦.

الإدارة العامة له. إن أعمال الإدارة العامة الخارجة عن المشروعية القانونية ينجم عنها قيام المنازعات الإدارية والقضائية، الأمر الذي يستوجب تحريك جميع أنواع الرقابة على أعمال الإدارة العامة لضمان سيادة مبدأ المشروعية، وتحقيق العدالة وحماية المصلحة العامة، من جميع مصادر الفساد الإداري ومخاطره، ومن البيروقراطية والتخريب، فضلاً عن حماية حقوق الأفراد وحرّياتهم ومصالحهم الجوهرية من كل مظاهر الانحراف والاستبداد والتعسف الإداري^١.

إن الرقابة على أعمال الإدارة أنواع، أهمها:

- الرقابة السياسية، وهي التي تتم عن طريق السلطة التشريعية (البرلمانية).
- الرقابة الإدارية، وهي الرقابة الذاتية التي تقوم سلطة الوصاية الإدارية بها.
- الرقابة القضائية، وهي الرقابة التي يقوم بها القضاء الإداري بحسب التنظيم القضائي لكل دولة عربية.

وأفضل نوع رقابي عن أعمال الإدارة هو الرقابة القضائية، لعدة أسباب، منها أنه إذا كانت الرقابة السياسية تخضع لظروف واعتبارات سياسية، والرقابة الإدارية لا تتصف بالتجرد والموضوعية وينقصها الحياد، لأن الإدارة ربما لا تقر بخطأها، كما لا يجوز أن تكون الإدارة خصماً وحكماً في آن معاً، فإن الرقابة القضائية أكثر مدعاة للثقة في ما يتعلق بالمواطنين، لما قد يتحلى رجال القضاء به من الدراية والمعرفة والنزاهة والاستقلال في رقابتهم القضائية^٣. كما أن هذه الأخيرة لا تقوم إلا بناء على تظلم الأفراد أو الهيئات^٤.

ثانياً: الرقابة القضائية على مشروعية القرار

تتجسد الرقابة القضائية على مشروعية القرار في عنصرين أساسيين: الرقابة على غاية القرار، والرقابة من خلال المبادئ العامة للقانون.

١- الرقابة القضائية على مشروعية غاية القرار

يقع الانحراف في استعمال السلطة حينما يباشر الموظف العام تصرفاً أو يتخذ قراراً يدخل في اختصاصه لكن بهدف تحقيق غاية غير تلك التي من أجلها تم تخويله هذه السلطات.

يقتضي هذا التعريف بحثاً مزدوجاً من قبل القاضي الإداري: تقويم الهدف الذي من أجله تم منح الإدارة السلطات التي مارسها، وتقويم الهدف الذي تم تحقيقه في الواقع.

يقتضي الانحراف في استعمال السلطة توافر بعض الشروط، منها أن القرار يجب أن تتخذه السلطة المختصة وأن تحترم كل الشكليات والإجراءات المطلوبة، كما يقتضي ألا يمارس الموظف العام اختصاصاً مقيداً بل أن تتوافر له سلطة تقديرية إلى حد ما تنطوي على حد أدنى من إمكانية الاختيار.

يتجسد العيب في ثلاث فرضيات: استعمال السلطة لأجل مصلحة خاصة، واستعمالها لأجل مصلحة عامة غير تلك التي يمكن تحقيقها شرعاً، والانحراف في استعمال الإجراءات.

إن الفرضية الأولى هي التي تهم مباشرة إشكالية الفساد الإداري لأنها تتطابق تماماً مع التعريف المتعلق بهذه الظاهرة الأخيرة:

٢- مزايا نظام ازدواج القضاء والقانون

توجد مزايا عديدة لنظام ازدواج القضاء والقانون، منها:

١- إنه نظام يؤدي إلى تجسيد وتطبيق مبدأ التخصص، وتقسيم العمل كمبدأ علمي وتنظيمي مهم في مجال الوظيفة القضائية في الدولة. وهو يسمح بتطبيق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة والدولة، على نحو أكثر تجسيدا وتخصصاً ومرونة وواقعية وملاءمة، الأمر الذي يؤدي إلى ضمان حماية فكرة الدولة القانونية ومبدأ المشروعية، والنظام القانوني لحقوق وحرمان الإنسان والمواطن، وبالتالي إلى وجود مناهضة حقيقية للفساد الإداري بصورة عامة.

٢- يعمل تطبيق هذا النظام على إثراء النظام القانوني في الدولة بصفة عامة، وإثراء العلوم الإدارية في مفهومها الواسع بصفة خاصة. ألم تضيف نظرية القانون الإداري الاستثنائية والمستقلة بأحكامها ومفاهيمها، وبأفكارها القانونية والقضائية المتعلقة بالإدارة العامة، وبالوظيفة الإدارية في الدولة... مصدراً حيويّاً إلى مصادر النظام القانوني للدولة وإلى العلوم الإدارية في مفهومها الواسع؟^٧

٣- يتطلب نظام ازدواجية القضاء والقانون وجود نظام قضائي تقني ليفصل في أي من إشكالات التنازع في الاختصاص القضائي - بين جهات القضاء العادي والقضاء الإداري - إيجاباً أو سلباً أو عند تعارض الأحكام. إن مثل هذا النظام يكثر من فرص تحقيق العدالة على نحو مضمون، إذ إن المتضررين والمظلومين يجدون - دائماً - جهة قضائية تختص بالنظر والفصل في منازعاتهم وطلباتهم.

ما هي مميزات الرقابة القضائية على الانحراف في استعمال السلطة؟

إن ممارسة هذا النوع من الرقابة لا يمكن أن يكون فعالاً إلا إذا أظهر القاضي الإداري جرأة كبيرة في مراقبته للسلطات الإدارية، إذ إن الانحراف في استعمال السلطة يستلزم بحثاً معمقاً للكشف عن خروق غالباً ما تبقى خفية، لماذا؟

الأمر لا يتعلق بإجراء مقابلة بين قرار إداري وبين النصوص الدستورية والقانونية، فالرقابة القضائية تنصب هنا على نفسية مصدر القرار وبالتالي يقوم القاضي بالغوص في النيات، الأمر الذي يعني أن الرقابة على المشروعية في هذه الحال تتسم بالازدواجية: فهي ذاتية وموضوعية حيث تتعلق بالمقابلة بين النصوص القانونية وبتخليق السلوكات الإدارية.

ما هي حدود الرقابة القضائية على الانحراف في استعمال السلطة؟

أ - قضية الحجة أو إمكانية الإثبات

على الرغم من أن الانحراف في استعمال السلطة يمثل الحد الأقصى في الرقابة القضائية فيجب ألا نغالي في مدى فاعلية هذه الرقابة، وسيكون من الخطأ الاعتقاد أن القاضي الإداري ينظر أو يبحث في النية الذاتية والمسلسل الداخلي لإدارة السلطة الإدارية. فالقاضي يركز بالأساس على أهداف المشرع ونيته، وعلى الأشغال التمهيدية للقوانين والملابسات التي أحاطت بالتصويت على هذه القوانين، لكن المهمة تبدو صعبة أحياناً، وخصوصاً أن جل الدول العربية لم تتبن قانوناً يلزم الإدارة تعليل قراراتها. كما يعتمد القاضي

استغلال مواقع عامة من أجل تحقيق مصالح خاصة.

في كل البلدان العربية التي تبنت نظام الرقابة القضائية على مشروعية تصرفات الإدارة نلاحظ أن القاضي الإداري العربي يبسط رقابته على مظاهر الانحراف في استعمال السلطة المتمثلة بالفرضية الأولى السابق ذكرها.

ويمثل الإلغاء الذي ينتج من المعاينة القضائية لهذا العيب الجزاء الأدنى للفكرة الأساسية التي مفادها أن السلطة يجب ألا تكون متعسفة وألا تستعمل إلا في المصلحة العامة.

هذه القاعدة الجوهرية تهم جميع القرارات كيفما كان مجالها وتنطبق حتى على السلطة التقديرية.

ينقسم استعمال السلطة من أجل تحقيق مصالح شخصية بدوره إلى شقين: استعمال السلطة في المصلحة الشخصية لمصدر القرار، واستعمال السلطة في المصلحة الشخصية للأغيار. يمكن أن يكون القرار في الوضع الأول موجهاً ضد شخص آخر بدافع الانتقام، أو بدافع سياسي. أما في الوضع الثاني فغالباً ما يكون التدبير قد اتخذ لمصلحة شخص آخر كالتوظيف أو التعيين في المناصب أو منح امتيازات من دون وجه حق.

تبدو هذه الرقابة القضائية أكثر أهمية بالنسبة إلى الانحرافات نفسها التي تحدث على مستوى تسيير الشؤون المحلية من قبل السلطات الإدارية المحلية المنتخبة، لأن المنتخبين المحليين ليسوا من مهنيي التسيير الإداري وغالباً ما تؤثر في قراراتهم الاعتبارات الانتخابية والسياسية والقبلية والعائلية...

الاندماج الذي حدث بين المصلحة العامة والمصالح الخاصة.

٣- إن قلة الإلغاءات المرتكزة على الانحراف في استعمال السلطة يمكن تفسيرها بوجود مراقبة منافسة تنصب على الأسباب القانونية والواقعية للقرار نظراً إلى الترابط الموضوعي بين الأسباب والغاية.

٢- الرقابة القضائية من خلال المبادئ العامة للقانون

المبادئ العامة للقانون هي مبادئ تقليدية مكتوبة أو غير مكتوبة ملازمة للقانون العام بصفة عامة وللقانون الإداري بصفة خاصة.

وقد كرس الشريعة الإسلامية منذ مجيء الإسلام عدداً من المبادئ العامة، مثل مبدأ الحرية ومبدأ المساواة ومبدأ الأمن القانوني ومبدأ استمرارية المرافق العامة...

لكن تطوير المبادئ العامة للقانون بالمعنى العصري في القضاء الإداري حديث نسبياً، إذ إن الحكم الأول الذي يقرب هذه المبادئ صراحة لم يصدر عن مجلس الدولة الفرنسي إلا سنة ١٩٤٥.

تمثل المبادئ العامة للقانون عملاً بناءً للاجتهاد القضائي، لأسباب نبيلة، تحقيقاً للإنصاف بهدف الحفاظ على حقوق المواطنين وحياتهم، فالقاضي الإداري العربي أراد أن يخضع مجموع الحياة العامة لأخلاقيات يحدد عناصرها خارج أي نص مكتوب. يتعلق الأمر هنا بأحد الجوانب الأكثر أصالة وخصوصية في القانون الإداري العربي.

ينتج المبدأ العام للقانون من تحليل وقرار يقوم القاضي بهما. فهو يبدأ أولاً

الإداري في مراقبته هذه على مضمون القرار وأسبابه وعلى الوثائق المصاحبة لهذا الأخير وأوراق الملف والتعليمات المصلحية والمراسلات المختلفة، وحتى على بعض الأحداث اللاحقة على القرار.

ب- عوامل الحد من فاعلية مراقبة الانحراف في استعمال السلطة

١- من المهم الانتباه إلى أن صعوبة إثبات الانحراف في استعمال السلطة تصبح عويصة جداً في الميدان الاقتصادي الذي تهيمن القوانين التدخلية عليه. فالمشرع يتبنى مفهوماً فضفاضاً للمصلحة العامة، ويمكن تفسير ذلك بأسباب ثلاثة: غموض النصوص التشريعية التي تمنح للإدارة سلطات واسعة جداً، والصفة التقنية للمراقبة في هذا الميدان، ثم هيمنة السلطة التقديرية في اتخاذ الإجراءات الاقتصادية المتغيرة بطبيعتها، فالتعميق في البحث عن النيات من شأنه أن يجعل من القاضي موظفاً عاماً.

٢- هناك سبب آخر ناتج من طبيعة النظام الاقتصادي والاجتماعي. وفي هذا السياق يمكن القول، وهذه من المفارقات، إن الرقابة على الانحراف في استعمال السلطة تعطي للقاضي سلطات رقابية أكثر من اللازم، إذ كيف يمكن المحكمة أن تتخذ إجراءات ضد تصرفات الإدارة التي تخدم موضوعياً المصالح الخاصة.

من المستحيل على القاضي الإداري أن يلغي مثلاً إجراءات تتعلق بنزع الملكية بهدف تسهيل عمليات التعمير على الرغم من أنها تسمح للمقاولين والمهندسين المعماريين الخواص في مباشرة أنشطة مربحة، فهذا الأمر يمثل نتيجة منطوقية للنظام الاقتصادي والاجتماعي بحكم

معينة، لكن إطار هذا التنظيم يحدده عدد من المبادئ التي تعكس مستوى تطور المجتمع وحضارة الأمة. وتبعاً لذلك يتعين على القاضي أن يطبق هذه المبادئ لفض المشاكل التي تطرح عليه كلما وجد نفسه أمام نص غير مكتوب يتضمن الحل الملائم لتسوية المشكل المطروح. لكن القاضي الإداري لا يطبق المبادئ العامة للقانون إلا في غياب إرادة مضادة أو مخالفة يعبر المشرع عنها صراحة.

من الصعب العمل على تحديد ترتيب أو تصنيف عقلائي للمبادئ العامة للقانون التي تتبناها المحاكم الإدارية والمجالس العليا حالياً.

ويمكن أن يستند التصنيف إلى المصدر أو المنبع الذي يستمد القاضي هذه المبادئ منه. وفي هذا الإطار يمكن أن نميز بين المبادئ العامة الدستورية وبين المبادئ العامة التشريعية والمبادئ العامة التنظيمية ثم المبادئ العامة المرتبطة بضرورات الحياة الإدارية.

تصنيف آخر يكمن في التفريق بين المبادئ العامة المرتبطة بمستوى الحضارة القانونية، مثل الحرية بمختلف أوجهها والمساواة بمختلف تطبيقاتها والأمن بالمعنى الواسع، ومستوى المبادئ العامة التي تهم التسيير القانوني للمؤسسات العامة، مثل مبدأ استمرارية المرافق العامة ومبدأ تخصص المؤسسات العامة.

لا يمكن في الواقع إلا تحديد لائحة بيانية للمبادئ العامة التي يتعين على السلطات الإدارية احترامها. لكن ما هي مكونات حماية المواطن ضد الفساد الإداري من خلال المبادئ العامة للقانون؟

برصد ماهية القواعد القانونية القائمة: في ضوء مجموع النصوص يحدد القاضي الفكرة التي تفيد أنه يتعين أن يكون الأشخاص في وضع متساو أمام المرافق العامة. وبعد توضيح الفكرة يقرر القاضي ضرورة تأمين احترامها كقاعدة قانونية. إن هذا التحليل وهذا القرار يؤديان إلى ميلاد مبدأ عام للقانون.

تنطوي المبادئ العامة للقانون في هذا السياق على طبيعة مزدوجة، فالأمر لا يتعلق بقواعد يبتدعها القاضي الإداري ما دام أن هذا الأخير يستمدّها من تنوع النصوص العامة والخاصة، لكن القاضي يؤدي دوراً أساسياً في "اكتشاف" هذه القواعد غير المكتوبة. يمثل البعد الشخصي للقاضي، عبر التقويم الذاتي، وسيطاً حقيقياً في هذا الصدد، فإقرار مبدأ عام للقانون يجسد في الواقع عملية تركيبية لعدد من القواعد المكتوبة.

إن القاضي الإداري هو قاض، وهو كأي قاض خاضع للقانون بالمعنى الدقيق، وبالتالي حينما يطبق المبادئ العامة للقانون كقواعد غير مكتوبة ويدمجها في القانون الوضعي فلا يتم ذلك إلا في ضوء تأويل إرادة المشرع. بمعنى آخر لا يمكن القاضي الإداري أن يباشر هذه العملية المزدوجة إلا لأنه يعتقد أن هذه المبادئ تتطابق مع إرادة المشرع، وأنها لكونها غير مكتوبة فهي تعني أن وجودها يفرض نفسه إلى درجة أنها لا تحتاج إلى اعتراف مادي عبر التدوين والتنصيص.

يمكن القول إذاً إن المشرع يتبنى النصوص طبقاً للتنظيم السياسي والاجتماعي والاقتصادي الذي يميز مرحلة

في الميدان المتعلق بالسلطة التنظيمية. إن النزوع الذي أظهرته السلطات العامة في السابق نحو التخلص من تطبيق القانون أدى كرد فعل إلى انتشار وتطوير وظهور المبادئ العامة للقانون.

فتنامي المبادئ العامة للقانون أو تطويرها يرتبطان بصفة عامة بتقلص أو ضعف في سيادة القانون وقوته ناجم بطريقة متلازمة لتقوية السلطة التنفيذية وتوطيدها، فنظرية المبادئ العامة هي بمنزلة وسيلة يواجه القاضي الإداري هذه الظاهرة بها.

تقوي المبادئ العامة للقانون المشروعية كذلك، لأن من سماتها الأساسية الاستمرار والدوام. فالقوانين والقواعد المكتوبة بصفة عامة لا تضمن الأمن القانوني للمواطن كلياً. وإن الدور الموكول إلى هذه المبادئ هو بالفعل تأكيد دوام المبادئ العامة للقانون العام، لأنها تساهم في نوع من الاستمرارية على الرغم من التغيرات التي تطرأ على مضمون النصوص. وفي هذا السياق يبدو وكأن القاضي أكثر حماية من المشرع، وبخاصة أن هذا الرسوخ لا يعني التحجر المطلق أبداً، فعدة مبادئ عامة تكوّن نتاجاً لمعطيات كانت في الأصل عناصر خاماً أو نتاجاً لمختلف التطلعات إلى الضمير الوطني، وبالتالي فمن طبيعة هذه المبادئ أن تتكيف مع تقلبات الواقع وتتطابق مع تيارات الرأي العام التي هي منبعها الأصيل.

هذه المبادئ قابلة للتكيف دون أن تختفي أو تغيب، لأن مضمونها غير محدد بطريقة جامدة أو مطلقة، بل أكثر من هذا، تسمح هذه التغييرية بتحسينها واستكمالها

مظاهر هذه الحماية متنوعة ومتعددة الألوان يمكن اختزالها في عنصرين مختلفين لكنهما متكاملان: من جهة، إن المبادئ العامة للقانون تغني مرجعية المشروعية، ومن جهة أخرى إنها تفرض نفسها بسبب سمو عظمتها.

أ- إغناء مرجعية المشروعية

إن إنكار السلطة الإدارية كمبدأ كرسه الاجتهاد القضائي يعد خرقاً لقاعدة قانونية. فالقاضي الإداري لا يكتفي بالتطبيق غير المباشر أو الضمني لهذه المبادئ فهو يقرها ويؤكدّها ويشير إليها بوضوح في عدد كبير من أحكامه وقراراته، بل أكثر من هذا، لا يكتفي القاضي الإداري بذكر هذه المبادئ كقواعد عامة يمكن ربطها، ولو بطريقة غير مباشرة، بنص مكتوب، بل يركز على قواعد لا علاقة لها بالقانون الوضعي المكتوب، قواعد لا تجد في هذا الأخير أي أساس. وفي بعض الأحيان يوضح القاضي أن المبدأ يتعين تطبيقه حتى في غياب أي نص.

والهدف من تطبيق المبادئ العامة كتقنية قانونية هو إرغام الإدارة على احترام النصوص ليس في حرفيتها وحسب بل في روحها العميقة كذلك كما هي مفهومة عموماً. وهذا يعني أن هذه الإدارة ملزمة احترام جوهر القانون المطبق.

تكتسي المبادئ العامة للقانون قيمة تشريعية على الأقل لأنها تسمو على القرارات الإدارية بحكم التدرج الشكلي للقواعد. فهي تفرض نفسها على جميع السلطات الإدارية كيف ما كان موقعها في هذا التسلسل بما في ذلك السلطات العليا.

إن المبادئ العامة يتعين تطبيقها حتى

من المبادئ العامة التي تبناها القاضي الإداري الفرنسي لم يتم إدخالها في القانون العام العربي لأنه ربما لم تتح له الفرصة بعد حتى الآن.

يتعلق الأمر بالمبادئ العامة الآتية: مبدأ سمو القانون، مبدأ حرية الضمير، المبدأ الذي يفرضي بأن صفة المواطن عند الإنسان تسمو على كل الصفات الأخرى ولا يمكن حجبها لمصلحة مجموعة بشرية كيف ما كانت، المبدأ الذي يقضي بأن أي تصرف لا يمكن عدّه صحيحاً إذا نفذ تحت الإكراه، المبدأ الذي يفيد أن كل سلطة إدارية تكون خاضعة للمراقبة التسلسلية للوزير المسؤول أمام البرلمان، الصفة الحضورية لكل إجراء قضائي، ضرورة حماية الأعوان العاميين من قبل الإدارة ضد الأحكام الصادرة ضدهم في غياب أي خطأ شخصي، التحريم على الإدارة التصرف في ممتلكاتها من دون عوض، قاعدة عدم جواز فصل أجيرة في حالة الحمل، الاسترداد في حالة إثراء من دون سبب، مبدأ علانية المرافعات القضائية، حق القضاة في الحكم بالغرامة التهديدية، المبادئ العامة للقانون الجنائي، مبدأ التناسبية ومبدأ الحصيلة (التكلفة والمنافع)، التحريم على الأعوان العاميين التقاضي المباشر والشخصي لأي أجر إزاء مستعملي المرافق العامة، حق الأجانب في أن يعيشوا حياة عائلية عادية، الأمن المادي للأولاد وطفولها، تحريم الغرامات والعقوبات المالية المفروضة على عمال المقاولات، المبدأ الذي يقضي بأن كل عمل يستحق أجره.

فإذا كانت المبادئ العامة للقانون كقواعد غير مكتوبة تقوي المشروعية، فذلك راجع لكونها أساساً تتميز بسمو عظمتها .

وتدقيقها، فمبدأ المساواة تطور تدريجاً وجرى تحديد مضمونه وميدان تطبيقه وأصبح الآن في الحقيقة يسمى مبدأ عدم التمييز. الملاحظة نفسها تنطبق على المبدأ العام لحقوق الدفاع الذي تم توسيع نطاقه من ميدان العقوبات إلى القرارات التي تمس وضع المواطن بصورة أو بأخرى.

من جهة أخرى نلاحظ أن القاضي الإداري يعمد إلى الاستعمال التعددي للمبادئ العامة للقانون. بعبارة أخرى، يرتكز هذا الأخير في النازلة نفسها، وبغض النظر عن العيوب الأخرى التي قد تعترى القرار الإداري، على الخروق التي تمس مبدأين أو عدة مبادئ لتبرير الإلغاء، مع الإشارة الصريحة إلى هذه المبادئ كمبدأ المساواة ومبدأ حقوق الدفاع ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

ومن مزايا المبادئ العامة للقانون أنها تطبق على مجموعة غير محددة من الأوضاع وتغطي إشعاعاً كبيراً، على عكس القواعد القضائية العادية، إذ لا يمكن المقابلة بين مدى أهمية مبدأ حقوق الدفاع ومبدأ حجية الشيء المقضي به من جهة وبين مدى أهمية القواعد المتعلقة بالنصاب أو التصويت الخاص بكل قضية... من جهة أخرى، فالمبادئ العامة تتميز بشموليتها التي تنطوي على احتمالية أو افتراضية التطبيق العام والتوحيد أو التأصيل الواسع، وهذا ما يظهر مثلاً في مبدأ حقوق الدفاع، فالمبادئ العامة للقانون تمثل ضمانات عامة.

إن لائحة المبادئ العامة للقانون تبقى مفتوحة باستمرار، وبالفعل يمكن أن نلاحظ في هذا السياق، وعلى سبيل المقابلة، أن عدداً

ب- سمو المبادئ العامة للقانون

إن المبادئ العامة للقانون مبادئ سامية، بمعنى أنها تعبر عن متطلبات عليا تقيد القاضي من الناحية الأخلاقية، فعدد كبير من هذه المبادئ يرتبط من حيث طبيعته ومضمونه بطريقة وطيدة باحترام كرامة الإنسان ككائن بشري. وبصفة عامة تساهم هذه المبادئ في حماية الحرية والمساواة كضرورتين ملحتين لحضارتنا القانونية القديمة.

تطور المبادئ العامة للقانون بهذه الصفة قواعد إجرائية جوهرية، مع العمل على إدامتها. منها مثلاً: حقوق الدفاع، النزاهة أو عدم التحيز... وبالتالي فهذه المبادئ تكوّن الحد الأدنى من القواعد التي يتعين على كل دولة ديمقراطية تطبيقها في العلاقات التي تربط السلطة العامة بالمواطنين. وهذا ما يفسر كون كل خرق لمبدأ عام للقانون يعدّ مساً خطيراً بالمشروعية وظلماً صارخاً وغير مقبول ولا يمكن تحمله، فهذه المبادئ يمكن إدراكها أو تحليلها من زاوية نظرية الفضيحة.

هل هناك شخص معقول يقبل بأن يكون للقرار الإداري آثار رجعية؟ أو أن يؤدي تطبيق هذا القرار إلى عدم المساواة أو التمييز بين شخصين أو عدة أشخاص؟ من منا يقبل أن تتخذ السلطة الإدارية عقوبة أو جزاء أو قراراً يمس بشخص دون أن يحيطه علماً بالقضية، وتسمح له بالدفاع عن نفسه؟ من منا يعارض مبدأ عدم التحيز في تسيير المؤسسات الإدارية؟ كيف يمكن أن نتصور صدور أحكام وقرارات قضائية نهائية لا تؤخذ في الحسبان أو تبقى حبراً على ورق؟

لا تطبق في هذا الصدد إلا قواعد معقولة مرتكزة على الرشاد والعمل السلمي، والصفة الصارخة لخرق المبدأ العام للقانون تظهر بجلاء في الأسلوب والمصطلحات المستعملة من قبل القاضي، فهذا الأخير يستعمل تعبيرات قوية وجريئة بهدف تأكيد جسامته الخرق.

فالتطبيق الحرفي للنصوص لا يكفي لكي نتكلم على دولة القانون وعلى نظام قانوني، إذ يمكن خرقاً خطيراً أن تختبئ وراء مقتضيات قانونية شكلية كواجهة فقط، بل يجب كذلك احترام روح القانون الذي يستشف عبر مجموع النصوص التي تكوّن القانون الوضعي.

فالمبادئ العامة للقانون تميز كل الدول الديمقراطية. هذه الصفة العالمية ناجمة عن سموها وعظمتها. وهذه المبادئ ليست محصورة في مادة القانون الإداري بل نجدها في المواد الأخرى كذلك، ففي الميدان الجنائي يمكن أن نشير إلى قرينة البراءة وشرعية الجرائم والعقوبات وعدم رجعية القانون وحقوق الدفاع... أما في ما يخص القانون المدني فهناك مبدأ الحرية ومبدأ المساواة ومبدأ كرامة الإنسان...

ثانياً: الرقابة القضائية على الأخطاء الشخصية للموظف العام

١- المسؤولية الشخصية للموظف

إن إمكان اللجوء إلى المتابعة المدنية ضد الموظف العام، على الرغم من ارتباطه بالإدارة ومن ارتكابه فعلاً مشيناً في إطار تسيير المرفق العام يرتكز على وجود مسؤولية شخصية لهذا الموظف.

يتسم بالواجب اللازم، وما دام ذلك قد جرى ارتكابه خلال ممارسة الوظيفة أو خارجها، فإن هناك علاقة معينة بين الفعل والوظيفة. فضلاً عن ذلك، إنها مسؤولية تقوم بناء على الضرر والعلاقة السببية، علاوة على الخطأ الشخصي. وهي أركان ثلاثة لأزمة تتحقق بالفعل. وبسبب ذلك كله يصبح الموظف العام مرغماً بجبر الضرر الذي لحق بالغير من ماله الخاص.

يمكن القول إن أفعال الرشوة واختلاس المال العام من الأخطاء الشخصية للموظف بامتياز. فهي تنطوي على المعايير التي حددها الفقهاء: فمنهم من يتكلم على الأهواء الشخصية ومنهم من يركز على الإرادة البينة في مخالفة القانون وأهداف المرفق العام ومنهم من يقول بمعايير أخرى، كالخطأ الجسيم والخطأ المنفصل عن الوظيفة والقصد السيئ والإهمال وعدم التبصر الخطير.

وقد استلهمت المحاكم في الدول العربية من الفقه العربي والغربي هذه المعايير لتحديد مفهوم الخطأ الشخصي المرتكب من لدن الموظف العام، ولتأسيس قراراتها وأحكامها في إطار الدعاوى المدنية التي ترفع ضد هذا الأخير من أجل الحكم عليه بالتعويض لجبر الضرر الذي لحق بالغير.

٢- وظائف التعويض

يجب أن نشدد على أهمية الأدوار التي يؤديها التعويض في المسؤولية المدنية للموظف الذي ارتكب فعلاً من أفعال الفساد الإداري.

– فعلاوة على الوظيفة الإصلاحية والجبرية

هذه المسؤولية الشخصية تتأسس على الخطأ الشخصي. وأفعال الرشوة واختلاس المال العام تدخل تماماً في التعريف الفقهي والقضائي للخطأ الشخصي: فالخطأ الشخصي هو كل خطأ يرتكبه الموظف العام عن قصد أو عن غير قصد خلال ممارسة وظيفته أو خارج ممارسة هذه الوظيفة. فالكشف عن شخص ليس عرضة للخطأ والصواب حتى يصير ما فعله مرفقياً. ولكن عن شخص شهواني ومتهور بحيث إن شخصاً آخر في مكانه وظروفه نفسها لا يمكنه أن يرتكب الخطأ نفسه. ومع ذلك يجب أن تكون هناك صلة معينة للخطأ بالوظيفة حتى يمكن وصفه بأنه منفصل عنها^٨.

ففاعل الفساد، سواء أتمثل بالرشوة أم تمثل باختلاس مال عام، يتسم بكل هذه الموصفات التي وردت في التعريف الفقهي للخطأ الشخصي. فالفساد الإداري لا يمثل خطأ مرفقياً ينتج من التدبير العادي للشأن العام وهو يتسم بالازدواجية كذلك، إذ إنه في الوقت نفسه مرتبط إلى حد ما بالوظيفة ومنفصل عنها لطبيعته السلبية.

إن المسؤولية الشخصية للموظف العام الممارس أفعال الفساد لا تكمن في كونه شخصاً عادياً ككل أفراد المجتمع العاديين ولكن في كونه يشتغل في الإدارة تطبيقاً للقانون الإداري عموماً وللقانون الأساسي للوظيفة العامة بوجه خاص.

إنها مسؤولية مدنية ذات طبيعة خاصة تقوم على أساس خطأ شخصي يتميز عن غيره من الأخطاء بكونه منفصلاً عن الوظيفة ما دام يكشف عن نية شخص لتحقيق أغراض ذاتية دنيئة أو عن سلوك لا

والتعويضية ممكنة في كل وقت لم يلتزموا الحيطة والحذر والتبصر وعدم التهور. فهذا الإحساس يكوّن ردعاً ضمناً ومعنوياً للامبالاة عموماً من طرف الموظف العام وباقي الموظفين الذين قد يكونون معنيين في كل وقت ممكن.

– والتعويض يمثل أيضاً تديباً غير مباشر من شأنه أن يعمل على التقليل من الأخطاء الشخصية وبالتالي من الأضرار ومن المسؤوليات الشخصية.

لكن يجب عدم أخذ هذا التأثير الردعي والتأديبي والإحساسي غير المباشر للموظف العام من الوجهة السلبية فقط، فمبدأ المسؤولية المدنية يجعل الموظف يسأل غيره، الذي يسأله هو تعويضي أيضاً ما دامت المسؤولية لها وجه إيجابي وهو شعور الفرد بالمسؤولية في ما يفعله وبالمراقبة، حتى تكون أفعاله سائدة في اتجاه معين صحيح وسليم. فيبدو أن هذا الأثر للتعويض من الموظف العام يكتسي طبيعة إيجابية ونفسانية واجتماعية وتأديبية وشعورية.

– أما أثر التعويض عن المجتمع فإذا تحقق بالكامل فهو ينتج ارتياحاً عاماً في وسط

والتعويض الاجتماعي والأمنية، يؤدي التعويض كذلك وظيفة عقابية وإن كان من حيث الشكل لا يوحى بذلك.

فهو يمثل عقوبة معينة تكون جزاءً وردعاً وتكون عبرة أيضاً لمن سواه حتى يتحلى بالحيطة والحذر والانتباه وعدم التهور، كي لا يرتكب أي فعل يجعله عرضة لتقديم قيمة نقدية كيف ما كان نوعها مقابل ما ألحقه من أضرار للغير.

على هذا الأساس فالموظف العام الذي يرتكب خطأ المس بمصالح الغير على أساس مسؤوليته الشخصية تكون عقوبته تعويض ذلك الغير المتضرر من ماله الخاص، وذلك كجزاء له وعبرة لباقي الموظفين العامين.

وفي النتيجة، ندرك أهمية آثار التعويض في إطار المسؤولية المدنية لمحاربة الرشوة واختلاس المال العام.

– إن أثر التعويض في الموظف العام يتسم بالشمولية ما دام يهتم بطريقة غير مباشرة مجموع الموظفين والأعوان العامين. فحين تقع مسؤولية تعويضية لموظف عام يمتد الأثر المعنوي لتلك المسؤولية أيضاً إلى باقي الموظفين غير المعنيين عبر إحساسهم بأن مسؤوليتهم

بعض المؤشرات على مدى فاعلية المراقبة القضائية كعمود للنزاهة

- هل للمحاكم سلطة واضحة في النظر وفي بت القرارات الرسمية التي اتخذت خلافاً للقانون؟
- هل للمحاكم كامل الاختصاصات في النظر في كل المنازعات ذات الطبيعة القضائية؟
- هل للمحاكم تمويل ملائم وموارد مادية خاصة بها؟
- ما مدى سلطة المحاكم على كل مستوياتها في تنفيذ القرارات الصادرة ضد الإدارة العامة؟
- كم هو عدد القضايا التي صدر فيها قرار لمصلحة المواطنين في مقاضاتهم لقرارات الإدارة؟
- ما مدى ثقة المواطنين في القضاء وفي أحكامه؟
- هل يعد المواطنون القضاء محايداً ومستقلاً لتسوية النزاعات التي قد تنشأ بينهم وبين الإدارة؟
- ما هي تكلفة الولوج إلى القضاء بالنسبة إلى عموم المواطنين؟
- كيف يمكن الأحكام القضائية أن تدعم مبدأ استقلالية القضاء؟

الأمن والأمان والثقة وحسن السلوك بين الناس.^٩

من هنا تأتي أهمية تقوية النسيج الجمعي الذي يتكلف مراقبة الفساد الإداري ومكافحته، وبالتالي أهمية خلق هيئات وطنية يكون هدفها حماية المال العام وتتبع المحاكمات التي يجب أن تكون عادلة. ويمكن هذه الجمعيات وهذه الهيئات أن تنصب نفسها كمطالب بالحق المدني.

المواطنين بسبب علاقة العدوان الباطني الذي يكتنه المجتمع للإدارة وللموظفين كمنخبة محمية تمارس امتيازات مهمة وكتتلة لها من النفوذ والقوة الذاتية والإدارية ما يجعلها في نظر الناس ذات مناعة كافية.

لهذا، فالتعويض حين يتحقق للمتضرر فهو يحس بالأهمية والانداجية وبالإنصاف وسيادة القانون على الجميع، الأمر الذي ينشر

الهوامش

١. عمار عوادي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي في الجزائر (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية [د.ت.]). ص ١ - ٢.
٢. "الشرعية وسيادة القانون"، آفاق، الأكاديمية المستقبلية للتفكير الإبداعي، انظر: www.aafaq.org/fact4/6.htm
٣. يقول العميد عبد الرزاق السنهوري: "فالقضاة نخبة من رجال الأمة. أشربت نفوسهم احترام القانون، وانغرس في قلوبهم حب العدل، وهم بطبيعة وظيفتهم يؤمنون بمبدأ الشرعية". من مقال عن مجلة الدولة، السنة الثالثة (ص ٢).
٤. عيسى أبو شرار، "الرقابة القضائية عن أعمال الإدارة للقاضي"، آفاق www.aafaq.org/fact8/2.htm
٥. "الرقابة القضائية عن أعمال الإدارة"، آفاق، المصدر نفسه، ص ٣.
٦. عوادي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي في الجزائر، ص ١٨.
٧. Georges Landrod "La science de l'administration publique en France du 19ème au 20ème siècle", "L'administration dans son droit" op. cit., pp38-39. *revue administrative* N- 79, janvier (1961), pp 5- 11
٨. الزيادي عتيق، المسؤولية الشخصية للموظف العمومي، ٢٠٠٠.
٩. المصدر نفسه.

الفصل السادس عشر

أخلاقيات الوظيفة العامة في مواجهة الفساد

إنما الأمم الأخلاق ما بقيت، فإن ذهبت أخلاقهم ذهبوا
أحمد شوقي

تمهيد

يقول سبينوزا "إن المصلحة العامة هي القانون الأعلى الذي ينبغي أن يخضع له كل قانون آخر، سواء كان إلهياً أو بشرياً"^١. والدفاع عن المصلحة العامة هو، قبل أي شيء، قيمة أخلاقية لدى المجتمعات والأفراد. لكن حين نتكلم على الأخلاق، يقال إنها في أزمة، بدليل سلم القيم الإنسانية، الذي لم يعد يحسب له حساب جاد - على الأقل - في المعاملات التجارية والإدارية، سواء أكان ذلك في ما بين البلدان، أم كان بين الحكومات ومواطنيها، أم في ما بين الأفراد أنفسهم.

كما أصبح الفساد بعامة والفساد الإداري بخاصة يسود ممارسات الأنظمة السياسية، وبالتالي أنظمتها الإدارية ومرافقها، কিفما كانت درجة أهمية هذه المرافق الإدارية. في ظل هذه السيكلوجية

الافسادية تحوم حول الموظف العام - تلقائياً - كل أنواع الشكوك^٢، والتساؤلات، حول أخلاقياته، وحول ممتلكاته الشخصية قبل الوظيفة العامة وبعدها، وحول نزاهته وسلوكه. والحال كذلك، ينبغي ألا ننسى أن هناك خصوصيات لصيقة بالعالم العربي، أدت ولا تزال تؤدي دوراً مهماً في تزايد كل أنواع الفساد؛ فالتخلف التاريخي بسبب الاستعمار والاستبداد السياسي الممارس من قبل الأنظمة الوطنية الحاكمة ولدا بيئة عربية معقدة مثل:

- ظاهرة الأمية والأمية الوظيفية.
- فقدان التوازن الاجتماعي بسبب تزايد الفقراء والبطالة.
- غياب الممارسة الديمقراطية.
- وجود مجتمع مدني غير فاعل.
- وجود إدارة حكومية متخلفة^٣، الموظفون فيها ينظر إليهم على أنهم نخب تستحوذ

- منظومات قانونية، الجيد منها غير مطبق
بفاعلية والسيئ منها لا توجد حوله إرادة
سياسية لتغييره وتطويره.^٤
تتجلى مظاهر هذا الوضع على نحو
واضح في الممارسات التالية:

١- من حيث القيادات التسلسلية

- عدم مراعاتها أحكام القوانين حين
يتصرف المسؤول التسلسلي انطلاقاً من
اعتبارات الواجهة والمحسوبية والكيل
بمكيالين، في التعامل مع الموظفين، ومع
شركاء الهيئة التي يديرها.

- خرق التوازن بين الحقوق والواجبات -
المنصوص عليه قانوناً - لدى ترقية
موظفين غير ناشطين على حساب
موظفين آخرين يقع على عاتقهم كل
نشاط الهيئة الإدارية.

- عدم احترام الإجراءات التأديبية عند
محاولة مطابقتها بالسلوكيات التي
تتطلب العقاب والتأديب، كالتشدد في
عقاب بعض الموظفين وعدم التشدد مع
البعض الآخر.

- تشغيل لا يراعي مبدأ تكافؤ الفرص، ولا
مبدأ الكفاءة، الأمر الذي يحمل الهيئة
الإدارية مسؤوليات لا تطاق.

٢- من حيث الموظفون العامون

- عدم عد الوقت مالم عاماً لا ينبغي إهداره.
فلكي يؤدي الموظف عمله يجب أن يكون
حاضراً كل الوقت القانوني الذي على أساسه
يتقاضى أجره. ولكي يتقاضى أجره عليه أن
يكون مبدعاً، بمعنى أن يتقن عمله.

على الإدارة العامة لا غير! إذًا، في ظل هذه
البيئة الإدارية والاجتماعية والسياسية
الصعبة، ما هي القواسم المشتركة
لمواصفات الفساد الإداري في البلدان
العربية؟ وما هي مستويات تطبيق ما
نصت عليه القوانين الإدارية في خصوص
حسن السيرة والسلوك؟

وفي خصوص الإجراءات التأديبية؟
والتوازن بين الحقوق والواجبات؟ وكيف
يمكن إنجاز موثيق سلوك أخلاقية؟ وما هي
المقاييس السلوكية الحديثة التي يجب أن
ترتكز عليها موثيق السلوك هذه؟ وما هي
القيم الإدارية ومدى مواءمتها للقيم الإدارية
الحديثة؟ هذه الأسئلة وغيرها نحاول
تحليلها ومحاولة الإجابة عنها، لكي
نستطيع أن نستشف مستقبل الخدمة العامة
في البلدان العربية من حيث الأداء وتطوير
مبدأ المصلحة العامة من منظار الدفاع عن
المال العام.

أولاً: القواسم المشتركة لمواصفات الفساد الإداري في البلدان العربية

إن كل مشاريع الإصلاح السياسي
والاجتماعي والإداري، رسمية كانت أم
صادرة عن حركة المجتمع المدني، تلتقي
كلها في وصف الحالة العربية كما يلي:

- صعوبات مالية ومادية تتطلب المواجهة
والتكفل بها.

- الهدر التاريخي للثروات الوطنية ومآل
ذلك على الأجيال المقبلة.

- ضغوط البنوك الدولية الدائنة على البلدان
العربية، من أجل حثها على تطبيق
توجهات الحاكمية والدعوة إلى التقشف
والكف عن إهدار الثروات والموارد.

يكونوا بمنأى من الحاجة وبالتالي من السقوط في أعمال الرشوة والفساد.

- عدم توافر شروط عمل ملائمة، تتمشى مع متطلبات الخدمة الإدارية، ومتطلبات الوقاية من أخطار العمل، الأمر الذي يؤثر سلباً في أداء الموظف.

- عدم النص على تدوين موثيق أخلاقيات المهنة بحسب كل قطاع، فقد اكتفت قوانين الوظيفة العامة العربية كلها بتأكيد واجبات الموظف العام^٥ التي يمكن أن نذكر منها ما يلي:

١- أن يستوحي الموظف المصلحة العامة في عمله.

٢- أن يخضع لرئيسه المباشر.

٣- أن يتحمل شخصياً مسؤولية الأوامر التي يعطيها لمرؤوسه.

٤- أن ينجز أعماله ضمن حدود اختصاصه، بدقة وإخلاص.

٥- ألا يقبل أو يلمس توصية ما، أو أن يلمس أو يقبل مباشرة أو بالوساطة، بسبب الوظيفة التي يشغلها، هدايا أو إكراميات أو منحا من أي نوع كانت.

٦- ألا يبوح بالمعلومات الرسمية التي يطلع عليها... الخ.

إلى جانب حزمة الواجبات هذه هناك حزمة حقوق. ولكن ما يلاحظ عموماً أنه على الرغم من المستوى العالي لهذه الواجبات وعلى المستوى الهابط للحقوق فإن الواقع يؤكد حالتين متميزتين:

أ - أن الواجبات يتيمة العناية من قبل السلطة التسلسلية ومن قبل معشر الموظفين.

ب - أن الحقوق، على الرغم من سقفاها

- عدم الشعور بالمسؤولية لدى أداء الموظف وظيفته.

- استعمال الموظف نفوذه الإداري للحصول على منافع غير شرعية.

- سلوك الوجاهة والمحسوبية ومحاباة الأقارب والأصحاب.

- تسريب المعلومات المهنية والمتاجرة بها.

- ممارسة التعسف الإداري في التعامل مع شركاء الهيئة أفراداً كانوا أم مؤسسات، وذلك من أجل مآرب شخصية.

- تقديم الولاء إلى بعض المسؤولين التسلسليين دون غيرهم لعدة اعتبارات، منها: المصلحة الشخصية، والتحالفات غير المعلنة بين سُلل إدارية ضد سُلل إدارية أخرى.

- المطالبة الدائمة بالحقوق وتناسي أداء الواجبات.

كما توجد حالة وصفية وأخرى قانونية، تؤدي دوراً سيئاً في المرفق العام والهيئات الإدارية العامة، التجارية منها والاقتصادية، وهي تتمثل بما يلي:

- عدم وجود نصوص قانونية تحفيزية للموظفين النشيط والمبدعين، الأمر الذي يسبب تهلل الاستقرار الاجتماعي للهيئة الإدارية.

- أنظمة أجور متدنية جداً بين الموظفين العامين وبين المرافق المختلفة، الأمر الذي يشجع بدوره على التسول غير المعلن وبالتالي على طلب الرشوة واستغلال المنصب لأغراض شخصية.

- عدم النص على رعاية مادية حقيقية لموظفي المرافق الخاصة (كالقضاة) حتى

مقاييس سلوك عالية، قابلة للتعرف إليها في المرفق العام، وذلك عند تعامل الدول مع ما بينها وتعامل الدول مع مواطنيها.

تهدف جملة هذه المقاييس التي سنأتي على ذكرها إلى الرفع من مستوى السلوك والأخلاق داخل الإدارة العامة. وبوسائل هذه الأخيرة، التي تتركز على تحديد وظائف التوجيه، والتسيير، والرقابة، المقيمة لنظامي السلوك والأخلاق المعمول بهما^٧ تمكنا من تحديد المقاييس التالية:

١- ضرورة إشهار مقاييس الأخلاق

وذلك لأن القائمين على الشأن العام بحاجة إلى التعرف إلى المبادئ والمعايير الأساسية، التي هم مطالبون بتطبيقها في عملهم، وإلى الحدود التي يمكن أن تصنف وفقها سلوكاً مقبولاً. وأسوة بالشفافية، ينبغي أن تشهر هذه المقاييس وأن يعلن عنها حتى عن طريق ملصقات ولو أنها مكتوبة ومدونة.

٢- تقنين مقاييس الأخلاق

إن الإطار القانوني هو البداية لتبليغ وإيصال هذه المقاييس والمبادئ - كأدنى حد للسلوك - للقائمين على الشأن العام. ويجب أن تعلن القوانين واللوائح التنظيمية عن القيم الأساسية للمرفق العام وأن تكون إطاراً يسمح بتعريف التوجيهات وإصدار التحقيقات واتخاذ العقوبات التأديبية والمتابعات.

٣- الاستشارة في ميدان السلوك والأخلاق

إن القائمين على الشأن العام ينبغي أن يستفيدوا من دورات تدريبية في ميدان

المتدني، فهي منقوصة التطبيق أو متحيزة التطبيق، الأمر الذي يمثل سبباً أساسياً للهث في مثل هذا الوضع وراء طلب الحقوق دون القيام بالواجبات، وبخاصة إذا أخذنا في الحسبان أن انعدام موثيق أخلاقيات المهنة يشجع على التهرب من المسؤولية وبالتالي على عدم المساءلة وتفشي الفساد دون وانع يذكر.

ج- أمام هذا الوضع المتردي لا بد من سياسة حقيقية لمواجهة الفساد. أليست الإدارة الفاسدة هي بداية الانزلاق الحضاري للأمم والشعوب؟ إن الحكومات العربية لمطالبة بأن تفكر في ما من شأنه إصلاح السلوك الإداري، وفرض أنماط سلوكية على الموظفين الصغار والكبار، وعلى المنتخبين المحليين والبرلمانيين، حتى يتم استدراك ما ينبغي استدراكه مما فاتنا في ميادين التدبير الجيد للإدارة الحديثة والمثلى^٦.

ثانياً: مقاييس مدونات السلوك والأخلاق

إن وضع مقاييس سلوكية وأخلاقية في المرفق العام يعد سياسة أساسية للبلدان والحكومات.

يتطلب إصلاح الشأن العام - اليوم - إرساء لا مركزية كبرى للمسؤوليات وحرية كبيرة في الإدارة للذين يقع على عاتقهم تسيير هذا الشأن العام. إن الصعوبات الناتجة من الموازنة - مثلاً - والطرائق الحديثة في أداء الخدمات العامة تعيد النظر في القيم التقليدية للمرفق العام. إن العولمة ومتابعة نمو العلائق الاقتصادية الدولية، ولا سيما التبادل والاستثمار، يتطلبان

يتطلب اهتماماً كبيراً، ينصب على قيمة المرفق العام، التي ينبغي على الشركاء المحليين والأجانب التقيد بها.

٧- دور الموظفين العاميين في ترقية السلوك الأخلاقي

لا بد من إطار تنظيمي ينص على مقاييس سلوك عالية، محفزة للموظفين العاميين. فشروط العمل، والتقويم الحقيقي للكفاءات والنجاعة، يكون لها أثر مباشر في الممارسة اليومية، وفي السلوك والأخلاق. إن للموظفين العاميين دوراً مهماً، حين يسهرون على تحقيق إدارة متجانسة وضرب المثل الأفضل، على مستوى الأخلاق والسلوك، في علاقتهم المهنية بالمسؤولين السياسيين، وبأمثالهم من الموظفين العاميين، كما بالمواطنين.

٨- دعم المبادرات في الأخلاق والسلوك

لا يكفي الإدارة العامة وضع آليات للسلوك وللأخلاق. فالأنظمة المؤسسة على احترام القواعد يمكن أن تفعل ما من شأنه أن يكون تصرفاً مخالفاً للسلوك والأخلاق، ما لم توجد استراتيجية متابعة وتقويم دوري لكل الأنظمة السلوكية المعمول بها. بل على الإدارة العامة أن تنص في نظام السلوك والأخلاق على ما يمكن أن يستأنس الموظفون به لتطوير السلوك والأخلاق، وبالتالي على أهمية الاستماع إلى مبادراتهم واقتراحاتهم في هذا الشأن.

٩- آليات تسمح بالمساءلة

لا بد للقائمين على الشأن العام أن يقبلوا

السلوك والأخلاق. كما يجب إنشاء آليات استشارة داخلية تعين المسؤول العام على فهم إشكالات التسيير ومعضلاته، وترفع من مستوى الكفاءات داخل المرفق العام.

٤- التعرف إلى الحقوق والواجبات

يجب أن يعرف المسؤول العام حقوقه وواجباته، ولا سيما حين يتعلق الأمر بأعمال معقدة أو يحتمل أن يشوبها الشك. أما داخل المرفق العام فيتوجب وجود قواعد وإجراءات واضحة يستعين الموظفون العامون بها، ضمن سلسلة مسؤوليات واضحة. كما من حق المسؤول العام أن يتعرف سلفاً إلى وجه الحماية التي سيستفيد بها، في حال كشفه أعمالاً فاسدة وأثمة، ولديها قابلية للعقاب.

٥- الوضوح في طريقة اتخاذ القرار

من حق الجمهور أن يعرف كيف تستعمل الهيئات الإدارية العامة السلطات والموارد المودعة لديها. ويجب تسهيل رقابة الجمهور للوصول إلى المعلومات الرسمية، وتشجيع الشفافية بإجراءات كنظام كشف المعلومات والاعتراف بالدور الذي تقوم به وسائل الإعلام النشيطة والمستقلة.

٦- العلاقة بين القطاعين العام والخاص

وضع قواعد واضحة تعرف المقاييس الأخلاقية التي يجب أن تكون بمنزلة دليل يقود المسؤول العام، في علائقه بالقطاع الخاص، الصفقات العامة مثلاً والتعاقد من الباطن أو شروط التشغيل في القطاع العام. إن التداخل المتزايد بين هذين القطاعين

وجل هذه القيم الرئيسية وبالترتيب الأوروبي هي^٩:

- ١- عدم التحيز: ٢٤ نقطة.
- ٢- الشرعية: ٢٢ نقطة.
- ٣- النزاهة: ١٨ نقطة.
- ٤- الشفافية: ١٤ نقطة.
- ٥- النجاعة: ١٤ نقطة.
- ٦- المساواة: ١١ نقطة.
- ٧- المسؤولية: ١١ نقطة.
- ٨- العدالة: ١٠ نقطة.

في ضوء هذه القيم الرئيسية واللازمة للمرفق العام، من اللائق أن نذكر، وبشيء من التفصيل، سبل مطابقة هذه القيم مع المقاييس السلوكية:

١- في خصوص مقاييس السلوك

حين يحدث تعارض في المصالح تنتظر الإدارة من موظفيها:

- كيف يستعملون المعلومات الرسمية؟
- كيف يستعملون الموارد العامة؟
- قبول أو عدم قبول الهدايا والهدايا؟
- ممارسة وظائف خارج الوظائف العامة؟

٢- في خصوص التبليغ

- لا بد من تنظيم دورات تدريبية للموظفين حول مدونات السلوك والأخلاق.
- إشراك المستخدمين والجمعيات والنقابات عند مراجعة مدونات السلوك.
- استعمال تقانة المعلومات لتقديمها السريع للمعلومات عند الحاجة.

٣- في خصوص التسيير اليومي

- تحديد احترام الآجال.

بالمساءلة أمام سلطاتهم الرئاسية، وبصفة أوسع أمام الجمهور. وضروري أن تتضمن المساءلة مدى احترام قواعد ومبادئ الأخلاق، ومستوى النتائج المحققة. إن آليات المساءلة الداخلية ينبغي أن تسمح بالمراجعة والمراقبة في أي وقت.

١٠- إجراءات تأديبية مناسبة

إن الآليات المذكورة أعلاه نفسها، ينبغي أن تتضمن ما من شأنه أن يكشف السلوكات الخاطئة والآثمة مثل الرشوة. فالجانب الإجرائي يجب أن يكون فعالاً وعلمياً، يسمح بمتابعة التعريفات التي تخل بالسلوك والأخلاق. كما ينبغي أن تتميز هذه الآليات بمرونة فرض عقوبات تأديبية مناسبة، تحط من عزيمة الفاسدين والمرتشين.

ثالثاً: القيم الرئيسية التي تركز عليها المرافق العامة والهيئات الإدارية

من الأهمية بمكان تحديد وتعريف القيم الرئيسية التي يركز عليها المرفق العام. فمقاييس السلوك والأخلاق المذكورة أعلاه إنما تؤسس على هذه القيم التي لم نوردتها بعد. غير أن هذه القيم تقليدية. لذا، نحن نضيف إليها البعد المعاصر والقيم الجديدة التي تحدد متطلبات المرفق العام، الذي ما أنفك يحاسب على مستوى النتائج المحصل عليها. لقد لوحظ في أوروبا^{١٠} أن قيمة عدم التحيز هي القيمة الرئيسية الأكثر رواجاً، لأنها تغطي مساواة الدخول إلى المرفق العام ومساواة المراعاة أمام القانون والتنظيمات الإدارية.

بلورتهم سلوك الموظف العام. لكن التشريعات العربية ما أخذت منه إلا في النادر. هذا النقص أو انعدام مدونات السلوك، التي من الواجب أن ينص عليها قانون الوظيفة العامة في مصر - مثلاً - دفع محكمة القضاء الإداري إلى تعريف مبدأ حسن السيرة كما يلي: "هي ما عرف به المرء أو عرف عنه من صفات حميدة أو غير حميدة، تتناقضها الألسن، وتقرر في الأذهان على أنها صحيحة، وإن لم يمكن ردها إلى أصل ثابت معلوم"^{١١}.

السؤال هو: هل نكون بحاجة إلى رد السيرة الحسنة إلى أصل ثابت لو كانت هناك مدونات سلوك أخلاقية واضحة، يمثل لها الموظفون العامون؟ طبعاً لا!

وللحوول دون السكوت عن الفساد، ربما اهتمت الدول العربية بالتشريعات العقابية قصد محاولة السيطرة عن الظاهرة، ولكنها لم تهتم بالجانب الوقائي والتربوي لمكافحة ظاهرة الفساد.

إن مدونات السلوك والأخلاق هي إطار من أطر التربية الاستباقية والوقاية الناجمة. فتجريم الرشوة وتحريمها لا يكفيان بتاتاً! لقد نص قانون العقوبات المصري على أن "كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو أخذ وعداً أو عطية لأداء عمل من أعمال وظيفته يعد مرتشياً". يتبين من هذا النص أن المشرع قد حدد أركان جريمة الرشوة وهي:

- ١- اتجار الموظف العام بالوظيفة التي يشغلها والحصول على عائد بغير حق.
- ٢- استعمال سلطاته الإدارية أو المرفقية.
- ٣- تحقيق منفعة شخصية لا منفعة الجمهور.

- طلب رأي محجج قبل اتخاذ القرار.
- إمكان الطعن في بعض القرارات.
- إلزامية التصريح بتعارض المصالح.
- تنظيم رقابة نوعية في خصوص الصفقات العامة ومناقلة دورية للعاملين في هذا الشأن.
- الإعلان الدوري عن المصالح الخاصة للموظفين، ولا سيما المالية منها، والتصريح بالوظائف الخارجية، والهدايا التي تم تسلمها من قبل كل موظف.
- الحياد السياسي عند أداء الوظيفة العامة.

٤- في خصوص رقابة مدى احترام

مقاييس السلوك

- رقابة داخلية دورية.
- الاستعانة بالرقابة المستقلة.
- الاستعانة بالرقابة القضائية والأخلاقية والمهنية.
- تحيين التصرفات المنافية للسلوك والأخلاق، وذلك للتذكير بها.

رابعاً: ماذا فعلت الحكومات العربية لمواجهة هذا الوضع

تحفل قوانين الوظيفة العامة في البلدان العربية كثيراً بالنصوص التي تحت - دون تفصيل - على ضبط الموظف سلوكه وأخلاقه عند أداء وظيفته، إذ إن معظم قوانين الوظيفة العامة تكتفي بالتشديد على توافر السيرة الحسنة عند التشغيل، والدعوة إلى الامتثال بالقوانين واللوائح المعمول بها لا غير. فقانون الوظيفة العامة الجزائري^{١٠} ينص على أهمية الروح الوطنية لدى المواطن التي من الصعب إثباتها أو نفيها. لقد اجتهد الفقهاء العرب كثيراً في

تغيير جذري في تقاليد تكتم وزارة المالية وبقية وزارات الدولة".

إنه كلام إنشائي لا غير!

إن مكافحة الفساد - والرشوة بخاصة - يجب أن تكون مدفوعة بإرادة سياسية حتى تكون نتائج مكافحة مضمونة وقابلة للتطور الايجابي.

- في ضوء ذلك، كيف يمكن أن ننتظر من المشرع الأردني - مثلاً - أن يطور قوانين مكافحة الرشوة إذا كان مجلس الأعيان الأردني قد عطل مشروع قانون مكافحة الكسب غير المشروع، الذي أعده مجلس النواب عام ١٩٩٠، وبقي هذا القانون حبيس أدراج مجلس الأعيان لأكثر من عشر سنوات!

- إن الفساد الإداري هو نواة كل فساد. وكان الأجدر بالدول العربية أن تولي العناية الكافية للوظيفة العامة ولأهمية المخاطر التي تحدق بها، وهذا ما لم يحدث، الأمر الذي أشاع فكرة عدم مغالبة الفساد، بقدر ما ينبغي معاشته. إن الموظف العام الذي تعسرت أحواله يتحول إلى موظف "خائن"، يدفع بولائه لمن هو أقوى منه، وأقدر منه، داخل الإدارة أو خارجها. كل ذلك من أجل تأمين الوظيفة وبالتالي تأمين رغيف خبز الأولاد، من بطش البطالة.

- ولكن لكل قاعدة استثناء! وذلك في إشارة إلى المبادرة المتميزة التي قام بها فرع ترانسبرنسي المغرب، بالتنسيق مع وزارة التربية الوطنية، المتمثلة بإدراج دروس تربوية ضمن البرامج التعليمية الرسمية في المدارس، تتضمن التعريف بالفساد والرشوة وسبل نبذها ومكافحتها. إن مثل

٤- الإخلال بواجبات الوظيفة العامة.

٥- تدهور الأخلاق وغيبة الضمير وعدم

الاعتداد بالقانون وتجاهل اللوائح^{١٢}.

ينص القانون نفسه في المادتين (١١٣) و (١١٩)، على عقوبة الأشغال الشاقة. ولما لم يكن هناك أثر يذكر للردع، الذي كان من المنتظر أن تحدثه هذه العقوبة القانونية، فإن معشر الجمهور، راح يطالب بتقنين عقوبة الإعدام على المرتشئين^{١٣}. وقد نحت القوانين العقابية العربية نفسها، المنحى نفسه تقريباً في مكافحة الرشوة. لكن كل ذلك لا يكفي، ما لم تتجه الدول العربية إلى المعالجات الوقائية وسن قوانين مكافحة الرشوة موازية لقوانين العقوبات.

ففي سوريا مثلاً حللت نتائج ظاهرة الفساد في القطاعين كما يلي^{١٤}:

"إن ظاهرة التهريب والتهرب في سوريا هي من الحجم الكبير جداً، بحيث تؤثر سلباً وبقوة على موارد الدولة، وعلى الأداء الاقتصادي، وعلى البيئة الأخلاقية للمجتمع... ورغم كل هذه الأهمية لم ولا تلقى هذه المشكلة الاهتمام المطلوب وتبقى حتى الآن في الظل".

وعلى الرغم من أن هذه الدراسة ذهبت بعيداً في تحليل أوجه التهريب والتهرب، ومقدارهما، وآثارهما، فهي في بند مكافحة التهريب والتهرب - لا تتطرق إلى ضرورة إرساء أو تقنين مدونات السلوك والأخلاق في الإدارة العامة، على الرغم من أنها اقترحت أكثر من ٢٠ نقطة للإصلاح الإداري الجمركي والضريبي، واكتفت بالإشارة إلى مسألة السلوك والأخلاق كما يلي:

"التزام أكبر مدى من العلنية والشفافية في التعليمات والإجراءات، وهنا نحتاج إلى

- أو الشرح الدوري لدولة الكويت، حول الفساد وأثره السيئ في الدولة والمجتمع^{١٨}.
- أو صدور ميثاق للتنسيق بين جمعيات بحرينية ينص على دعم الإصلاحات ومحاربة الفساد^{١٩}.
- أو هيئة النزاهة لمحاربة الفساد وتهيئة ظروف إعمار العراق^{٢٠}.

لكن هذه المبادرات تعد قطرة في بحر الفساد الإداري العربي. إننا نتمسك بمبدأ المطالبة بتحرير وإصدار موثيق أخلاقية بحسب كل وظيفة وبحسب كل قطاع مهني، إذا أردنا فعلاً التكفل بمكافحة الرشوة بخاصة والفساد الإداري بعامه. لكن هناك تساؤلات تطرح نفسها بنفسها وذلك في خصوص توافر أو عدم توافر الإرادة السياسية لمكافحة الفساد:

كيف نطلب من بلدان عربية، لا تصادق على معاهدات دولية وقارية للكفاح ضد الرشوة والفساد، أن تفتن مدونات سلوك ونزاهة، وأن تطبقها على الإدارة العامة، مركزية كانت أم محلية؟ لا أود القول إن ذلك من المستحيل ولو أنه متناقض، بل أود التنويه إلى درجة تعقد وصعوبة إقناع هذه البلدان بالنقيضين الفكري والسياسي اللذين يهددان كيانهما. كيف أطلب من المرتشي أن يعمل على مكافحة الرشوة؟ ومن الحكومة الفاسدة أن تكافح الفساد!

■ هل في محيط الفساد العربي جزر نزاهة؟ تؤكد مؤشرات الفساد الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية لسنة ٢٠٠٤ أن الفساد ضاربة أطنابه البلدان العربية النفطية، والبلدان العربية الأكثر فقراً. فمن بين ٢٤ بلداً عربياً لا يوجد إلا ستة بلدان حازت معدل ٥ و ٦ في الوقاية من مؤشرات

هذه المبادرة إنما تهدف إلى تربية^{١٥} وتجنيد مسبقين لرجال الغد وتسليحهم أخلاقياً ضد أخطر ضروب الفساد التي تعيق التنمية المستدامة في المجتمعات العربية.

خامساً: مدونات السلوك والأخلاق المعتمدة في بعض البلدان العربية

وقّع بعض البلدان العربية اتفاقاً ضد أساليب الفساد والرشوة في المؤتمر الإفريقي - الأوروبي، برعاية منظمة الوحدة الأفريقية والاتحاد الأوروبي.

- وهناك من وقع بالأحرف الأولى معاهدة الأمم المتحدة لمكافحة الرشوة أيضاً (الجزائر ومصر وسوريا والأردن والمغرب واليمن). ومن هذه البلدان من حضر حفل التوقيع ولم يوقع (العربية السعودية ولبنان وليبيا). لكن البلدان العربية كلها لم تصادق - نهائياً - على هذه المعاهدة!

- من جهة أخرى، هناك ما سنه مجلس وزراء الداخلية العرب حين دعا إلى مقاومة وتكثيف الجهود ضد الرشوة، من خلال حملات التوعية، وضرورة إجراء الإصلاحات الإدارية، والمطالبة بإيجاد آلية مناسبة لرصد ومراقبة العقود والصفقات، والدعوة إلى تعاون الأجهزة الأمنية، في تعقب سلوك الفساد والدعوة إلى سن مدونة عربية لقواعد الموظفين النزهاء^{١٦}.

- وهناك التصريح حول المسائل السمعية البصرية من أجل استقلال المرافق العامة الإعلامية في البحر الأبيض المتوسط^{١٧}.

٥- على المعارضة الديمقراطية، إذًا، وحركة المجتمع المدني، مسؤوليات ومهام كثيرة من أجل:
- إحداث طفرة في أساليب عملها وأشكال تنظيمها.

- تجاوز الانقسامات والتشردم.
- التوجه نحو المجتمع والرأي العام.
- توحيد الرأي العام حول أهداف واضحة ومقبولة، مثل تحديد وتجديد المبادئ الأخلاقية والسياسية والاقتصادية^{٢٣}.

مع كل ذلك، مواجهة الفساد ليست نزهة بقدر ما هي حرب ضروس مستدامة، تتطلب الإعداد النزيه، من قبل المناضلين والناشطين ضد الفساد، في البلدان العربية.

ألم يقل إبراهيم غرايبة: "إن الاعتقاد بعدم جدوى مكافحة الفساد، هو طرف يجب تجنبه، فلا يملك المشتغلون بالإصلاح والنهضة سوى العمل في أي ظرف، وقد تكون أعمال مكافحة الفساد مشروعاً نبيلاً غيبياً، ولكنها الخيار الوحيد الذي يبقي جذوة المقاومة والأمل، حتى تكون الأمم والأجيال القادمة - حين تنهياً الفرصة لهزيمة الفساد - قادرة على اقتناصها وتوظيفها"^{٢٤}.

والحال كذلك، إننا نستبشر خيراً بإنجاز تم، وهو إنشاء الفرع العربي في الاتحاد العالمي للبرلمانيين المناهضين للرشوة. لأن هذا الفرع يعد - من الآن فصاعداً - نافذة تتسرب منها، إلى البرلمانات العربية، مبادرات التحسيس والتوعية والتجنيد ضد الرشوة وضد كل أنواع الفساد^{٢٥}.

الفساد. أما البقية فدون المعدل العالمي! وأهم البلدان العربية الاستراتيجية (بحسب السكان أو النفط أو الموقع الجيوسياسي) كلها دون المعدل العالمي للتخلص من الفساد^{٢٦}.

أمام هذا الوضع المزري، فإن المجتمعات المدنية والطبقة السياسية النزيهة في العالم العربي لمطالبة - أكثر من ذي قبل - أن تنسق جهودها، في النضال ضد الفساد، في بلدانها، وأن تعمل على أن تكون في الساحة السياسية والاجتماعية قوة مبادرة واقتراحات من أجل إقناع بلدانها بمبدأ نبذ الفساد والتهيو لمكافحته، عبر كل الوسائل القانونية والقضائية والتربوية. لأن المغزى هو إقناع السلطات الحاكمة بالاستماع إلى نداءات الوقاية من الرشوة والفساد، اللذين يهددان ويخربان اقتصادات بلدانها.

- هناك كذلك مشروع الحكومة الجزائرية الجديد، المتضمن إنشاء هيئة مركزية مستقلة للوقاية من الفساد ومحاربتة، تهدف إلى مراقبة وإضفاء شفافية أكبر، في تسيير الأموال العامة، وإبرام الصفقات العامة، ووضع استراتيجية معادية للفساد، تكون محاورها كالتالي^{٢٢}:

١- وسائل وطرائق مكافحة الفساد.

٢- التدابير العقابية.

٣- سبل استرجاع عائدات الفساد في الداخل والخارج.

٤- التعاون الدولي.

الهوامش

١. فيكتور زكريا، اسبينوزا، سلسلة الفكر المعاصر (١٩٨٣).
٢. انظر: أخلاقيات الوظيفة العامة، كتاب المرجعية (الشفافية الدولية لبلدان الكومنولث)، النسخة العربية، ص ١٤٥.
٣. أحمد محيو، دروس في الهيئات الإدارية (القاهرة: ديوان المطبوعات الجامعية، [د.ت.])، طباعة رقم ٧٦/١٢٧.
٤. انظر: مشروع الإصلاح السياسي لندوة مكتبة الإسكندرية (آذار/ مارس ٢٠٠٤)، والبيان الختامي الصادر عن مركز ابن خلدون للإصلاح والديمقراطية، ووثائق المنتدى الأول الموازي للقمة العربية حول الإصلاح السياسي، وورقة عمل منتدى الإصلاح الديمقراطي وحقوق الإنسان في العالم العربي (بيروت ٢٠٠٤)، والرسالة المقترحة من قبل ٥٢ منظمة حقوقية الموجهة إلى القمة العربية في تونس (٢٠٠٤)، ووثيقة عمر موسى: "الأمة العربية بحاجة إلى تبدلات حقيقية".
٥. شفيق حاتم، القانون الإداري (بيروت: الأهلية للنشر والتوزيع، [د.ت.])، ص ٨٥.
٦. انظر: صديق راشد، الأخلاق والمسؤولية في المرفق العام الإفريقي (بما فيه البلدان العربية الإفريقية).
٧. مجلس منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، المؤرخ في ٢٣/٠٤/١٩٩٨ وإعلان مبادئ السلوك والأخلاق.
٨. Note de synthèse de l'ocde, sur le gestion publique (puma.note de synthèse N. 7, septembre 2000).
٩. المصدر نفسه.
١٠. مصطفى الشريف، أعوان الدولة، ص ١٠٥.
١١. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة، ص ٥٠٢.
١٢. "التقرير الاستراتيجي العربي: القضاء المصري وقضايا الفساد"، الأهرام، ١/١/٢٠٠٢.
١٣. المصدر نفسه.
١٤. المصدر نفسه.
١٥. عز الدين اكبيسي، "الكفاح ضد الرشوة"، التجربة المغربية في الميدان القربوي (الشفافية المغربية).
١٦. مجلس وزراء الداخلية العرب، تونس في ٢٦/٠٤/٢٠٠٢.
١٧. تصريح الرباط في ١٦/١٢/٢٠٠٣.
١٨. موقع الدولة الكويتية: www.mof.gof.kw/coagnews11.5.htm
١٩. www.anabaa.org/mbanews/17/106.html
٢٠. www.asharqalawsat.com/hint/default.asp?did=id217254
٢١. الوقاية من مؤشرات الفساد عربياً: العربية السعودية وسوريا: ٤، المغرب وتركيا: ٣، ٢، إيران: ٩، الجزائر ولبنان: ٢، ٧، فلسطين: ٥، ٢، إريتريا: ٦، ٢ (منظمة الشفافية الدولية ٢٠٠٤).
٢٢. تصريح وزير العدل الجزائري، الخير، ٢٩/١٢/٢٠٠٤.
٢٣. برهان غليون، "مستقبل الإصلاح والتغيير في سوريا"، www.ettihad.net/roocaya/radaya4.html
٢٤. إبراهيم غرايبة، "الفساد في العالم العربي متمأسس ومتمكن"، www.aljazaa.net/cases.analysis/2002/06/06-26-1.html
٢٥. بيروت، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٤.

الفصل السابع عشر

تعارض المصالح والمحاباة والزبونية

وسلبيات الواسطات والمحسوبيات والمحاباة خيط رفيع يساهم فهمه في التغلب على الفساد، وفي الإصلاح والتحول الديمقراطي في الوطن العربي.

تتلازم العائلية والعشائرية والقبلية في معظم مناطق الوطن العربي مع "النزعة المحلية" حيث الشخص يتشدد لأشخاص آخرين من بلده الأصلي مثلاً أو من قريته أو من المحافظة التي ينتمي إليها. وترتبط هذه النزعة أحياناً بالتعصب الديني أو الطائفي، الأمر الذي يحد من تطور الوعي بالمصلحة العامة أو بالمواطنة.

على الرغم من انتشار مظاهر تعارض المصالح والوساطة والمحسوبية في الوطن العربي، فلا يتم حتى الآن التعامل معها قانونياً وإدارياً على أنها من أوجه الفساد، وأنها تتعارض مع المساواة في حقوق المواطنة، مثل المساواة في الحصول على خدمات، والتنافس الحر على الوظائف؛ كما لا تتوفر دراسات معمقة حول مدى انتشار

يقوم المجتمع العربي على الروابط العائلية والعشائرية التي تتحكم في معظم مجالات الحياة، وهي روابط تمثل أحياناً عائقاً أساسياً أمام التحول الديمقراطي وحكم القانون كما تعرفه الديمقراطيات الغربية. تجد القبائل والعائلات الكبيرة وذات النفوذ ضمن أعضائها من يتقلد المناصب ويكون ذا فائدة لأفراد القبيلة في المستقبل بسبب اعتماد الروابط الشخصية والعائلية بدلاً من معايير الكفاءة والخبرة في التجنيد للوظائف العامة. وعلى الرغم من التغيرات الحديثة التي شهدتها أنماط العائلة العربية، وتحولها من النمط القبلي والعائلي الممتد إلى وحدات أسرية نووية مدنية، لا تزال هذه الوحدات تقدر الروابط العائلية والعشائرية، وتعطيها الأولوية على الكثير من قيم المجتمع المدني، الأمر الذي يتيح المجال أمام العديد من ممارسات الفساد التي تغنيها قيم إيجابية في نظر الكثيرين. وبين إيجابيات التماسك الأسري

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، ولكن يكفي أن تكشف قضية واحدة لتهدد ثقة المواطنين، ليس بالموظف ومؤسسته فحسب بل بالجهاز التنفيذي ككل.

من التوصيات الرئيسية للتقرير العالمي حول الفساد لعام ٢٠٠٤ "على الحكومات تفعيل القوانين المتعلقة بتعارض المصالح، بما فيها القوانين التي تشجع لإمكانية انتقال الموظف الحكومي إلى مؤسسات القطاع الخاص أو إلى الشركات التي تمتلكها الحكومة".

يتحكم في تعارض المصالح عدة كوابح ومحددات مهمة يجب التأكد من وجودها وهي:

الجانب الأخلاقي: من الطبيعي أن يتعرض الموظف الحكومي لمواقف تتضارب فيها مصالح العمل مع المصالح الشخصية. فالموظف يعيش في المجتمع الذي يعمل فيه والذي تتشابك المصالح باستمرار فيه. الوازع الأخلاقي أساسي في ضمان عدم استغلال الموظف موقعه. ولكن يجب أن تتوافر آليات محددة، مثل تنبيه الموظف وتدريبه على المواقع التي قد تتعارض المصالح فيها، وتقديم حوافز مادية ومعنوية تحمي الموظف من الإغراءات المرتبطة باستغلال الوظيفة.

من الأمثال العربية الشائعة: "لا بس أكثر من طاقة". وهو مثل يقال للشخص الذي يتحكم بأكثر من مهمة في الوقت نفسه، وقد تتعارض مصالح هذه المهمات في ما بينها، وتحديداً إذا جمع الشخص بين الوظيفة الحكومية ومصالح في القطاع الخاص.

١- الجانب القانوني: على الرغم من أن القانون وحده ليس ضماناً كافياً لتجنب تضارب المصالح، فإن وجود نص قانوني واضح يحمل تعريفاً لتضارب المصالح

الظاهرة وخطورتها، وتحديداً تأثيرها في ثقة الجمهور بنزاهة الجهاز الحكومي وبمدى تمثيله مصالح الجميع من دون تمييز.

تنتشر هذه المظاهر في جميع قطاعات المجتمع، بما فيها القطاع الخاص والعمل الأهلي والعمل الرسمي الحكومي، حيث المصالح الشخصية والمحاباة تساهم في تسيير المهمات وتسريع إنجازها وفي تراكم الأرباح لمصلحة فئات

دون غيرها. إلا أننا نركز هنا على تعارض المصالح في الجهاز التنفيذي الرسمي أو الحكومي بوصفه المشغل الأكبر في العديد من البلدان العربية، ولأن بناء الثقة بين المواطنين وهذا الجهاز أمر أساسي لممارسة المواطنة، ولأنه مهم في التنمية والتحول الديمقراطي ومحاربة الفساد. كما أن العمل في الجهاز الحكومي يفترض بالضرورة البحث عن المصلحة العامة، وإقرار قيم العدالة والمساواة بين جميع المواطنين.

أولاً: تعارض المصالح

تتعارض المصالح حين تتأثر موضوعية قرار

موظف عام واستقلالته بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمة هو شخصياً أو تهم أحد أقربائه أو أصدقائه المقربين أو حين يتأثر أدائه للوظيفة العامة باعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة.

يحرصون على الشفافية والنزاهة في عملهم، وتحمل أيضاً مسؤولية تطوير وتطبيق ميثاق أخلاقي للإجراءات الإدارية التي تقع تحت مسؤوليتها.

الإشهار أو الإعلان عن أي معلومات، الذي قد يعد تعارضاً في المصالح، أو قد يثير شبهة تعارض المصالح، هو أفضل طريقة لكي يتجنب الموظف شر المساءلة والشكوك. ربما لا تكون المعلومات التي تم إشهارها ذات أهمية قصوى، ولكنها بالتأكيد ستوفر راحة في التعامل بين الزملاء وفي كسب ثقتهم. في حالات أخرى قد يؤدي إشهار هذه المعلومات (مثل القرابة أو المصلحة المادية أو المعنوية) إلى إقصاء الموظف عن تلك المهمة بالتحديد، ولكنها تكسبه احترام زملائه ويضمن للمؤسسة مصداقيتها. من الأفضل أن يتنحي موظف عن فتح مناقصة أو مقابلة موظف جديد من أن يتعرض للاستجواب القانوني أو شبهات سوء التصرف لاحقاً.

على الموظف في الوظيفة العامة أن يتأكد من أن:

– ليس لديه ما يخفيه عن مدرائه أو مرؤوسيه في ما يتعلق بالمهام الموكلة إليه أو سبل أدائها.
– لو رافقه مديره في العمل وراقب أداءه سيعتقد

أنه أداء جيد ومنصف للجميع وليس فيه تفضيل لطرف على حساب طرف آخر.

والمواقع، ويوجب الموظف الحكومي إشهار المعلومات المتعلقة بالمهمة التي يقوم بها، ويفرض عقوبات واضحة في حال حدوث خلل ما، هذا النص، يمثل خطوة مهمة على طريق تجنب تعارض المصالح. ثم إن وجود نصوص قانونية كهذه يوفر أداة في أيدي نشاط المجتمع المدني لإثارة الوعي حول الظاهرة ولإثارة قضايا قانونية ومجتمعية أيضاً ضد تعارض المصالح.

٢- سمعة الموظف: تتأثر سمعة الموظف بأي شبهة أو شائعة حول تعارض المصالح، حتى لو كان القرار الذي اتخذ صائباً ولمصلحة العمل. لذا فإن اتقاء مواطن الشبهات أفضل للموظف، هذا إضافة إلى اعتماد مبادئ الشفافية والوضوح في مبررات القرار الذي تم اتخاذه. وكلما ارتفعت مكانة الموظف أو منصبه أو منزلته في السلم الوظيفي كان من الضروري الاهتمام بأصغر التفاصيل التي قد تثير شبهات تضارب المصالح.

٣ - سمعة المؤسسة: تثير شبهات تعارض المصالح شكوكاً حول المؤسسة وليس حول الموظف فقط، لذا تتحمل المؤسسة مسؤولية خاصة في رقابة الإجراءات وسلامتها، فسمعة المؤسسة تحدد مدى ثقة

الجمهور بها تحديداً وبالجهاز الحكومي التنفيذي بوجه عام. كما تتحمل المؤسسة مسؤولية تعزيز وتشجيع موظفيها الذين

من القضايا التي أثارت الرأي العام في أكثر من بلد عربي قضايا تنظيم الأراضي، حيث يطع بعض كبار الموظفين على مخططات التنظيم المدني في السنوات المقبلة ويقومون بالإيعاز لأقارب أو شركاء بشراء الأراضي خارج التنظيم بأسعار متدنية وهم يعلمون أن الأسعار سترتفع بطريقة خيالية في المستقبل القريب فور إعلان قرارات التنظيم. وفي بلدان أخرى يسرب كبار الموظفين معلومات تتعلق بقرارات استيراد بعض السلع أو تصديرها، مثل تغيير المواصفات أو الضرائب أو الرسوم الجمركية، إلى أقربائهم أو أصدقائهم للإفادة الشخصية من هذه القرارات.

يستخدم البعض القرآن الكريم لتبرير الشفاعة باستخدام قوله عز وجل: ﴿من يشفع شفاعة حسنة يكن له نصيب منها ومن يشفع شفاعة سيئة يكن له كفل منها﴾ (سورة النساء، الآية ٨٥)، أو بعض الأحاديث لرسول الله صلى الله عليه وسلم، ومنها قوله "اشفعوا توجروا"، وقوله "لأن أمشي مع أخي في حاجة خير لي من أن أعتكف في مسجدي هذا شهراً"، وقوله "من كثرت نعمة الله عنده كثرت حاجة الناس إليه". إن هذا الاستعمال يغفل الخيط الرفيع بين دعوة الدين الإسلامي إلى التكافل والترابط المجتمعي وبين استغلال العلائق لمصلحة ذاتية. فلا يوجد شفاعة حسنة وأخرى سيئة، لأنه ببساطة لا يمكن الفصل بين المصلحة الذاتية التي قد تكون مادية أو معنوية (على صورة مكانة اجتماعية أو تقدير معنوي للشخص الذي يقوم بالوساطة)، وبين المصلحة العامة التي يدعي البعض أنه يهدف إليها عن طريق مساعدة فقير في الحصول على خدمة أو خريج جديد في الحصول على وظيفة. الخروج عن قواعد الوظيفة قد يكون مفيداً لإنهاء إجراءات معقدة، ولكن هذا أمر لا يمكن قبوله لأن الذي ينتهك قواعد الخدمة لا يسعى بذلك لخدمة جميع المواطنين وإنما يخرج عنها لمن يحقق مصلحة خاصة مباشرة لشاغل المنصب العام أو لمن يهمله أمرهم من الأصدقاء والأقارب، الأمر الذي يجعل الوظيفة العامة مصدراً للثراء وبسط النفوذ ويؤدي إلى تركيز الثروة في أيدي فئة معينة.

ثانياً: الزبونية

الزبونية هي نوع خاص من المحاباة التي تتم بناء على علائق الصداقة أو

– لا يستفيد هو أو أي من أقاربه أو أصدقائه من الوظيفة التي يقوم بها.

– لن يستفيد مادياً هو أو أي من أقاربه أو أصدقائه في المستقبل من قرارات يتخذها حالياً.

– ليس في طريقة أدائه لعمله ما يمكن أن يمس سمعته أو سمعة المؤسسة التي يعمل بها.

– لا تتدخل الأمور الشخصية ولا العلائق العائلية ولا الصداقات في قراراته الخاصة.

لضمان الشفافية في العمل وتجنب أي اتهامات قد تواجه الموظف أو المؤسسة يجب أن:

■ يتم الاحتفاظ بسجلات موثقة حول الأعمال ذات العلاقة بالجمهور، مثل ملفات المناقصات وملفات تعيين الموظفين الجدد وغيرها.

■ تحديد معايير واضحة للعمل وإتاحتها للجمهور من خلال نشرات أو كتيبات أو صفحة انترنت أو لوحة في مقر العمل أو غيرها من طرائق توعية الجمهور.

■ عند التعرض لاتهامات بسوء الأداء ينبغي الاهتمام فوراً بالحصول على نصيحة مهنية من مسؤول قانوني أو إداري في المؤسسة وعدم إهمال القضية حتى تتطور.

مُحَابَاةُ الْأَقْرَبَاءِ فِي التَّوْظِيفِ أَوْ الْمَحْسُوبِيَّةِ، الَّتِي تَعْرِفُ بِالشَّفَاعَةِ أَيْضاً، وَعَلَى نِطاقٍ وَاسِعٍ بِالْوَسَاطَةِ، نَتِيجَتُهَا وَاحِدَةٌ أَيْ كَانَتْ التَّسْمِيَةُ، وَهِيَ اسْتِخْدَامُ الْعَلَائِقِ الْعَائِلِيَّةِ أَوْ الْقَرَابِيَّةِ أَوْ الْعِشَائِرِيَّةِ أَوْ الْعَلَائِقِ الْخَاصَّةِ لِلْوَصُولِ إِلَى مَصْلَحَةٍ لَيْسَتْ مِنْ حَقِّ الْمَنْتَفِعِ.

على خدمات عن طريق الوساطة والمحسوبية التي تعمل لمصلحة الأغنياء والأقوياء والرجال، وهذا يعني أنهم يدورون في حلقة مفرغة من الحرمان ويصعب عليهم الخروج من حال الفقر والبطالة والمعاناة. تعزز المحسوبية والوساطة والشللية من حالات التهميش والفقر وابتزاز النساء في المجتمع، ومحاربة المحسوبية هي إحدى الوسائل للتصدي لمشكلات الفقر والتخلف.

٢ - دور الآليات المجتمعية في إنتاج هذه المظاهر

تظهر المحاباة والشللية في ممارسات باتت لكثرة استخدامها تعد طبيعية، مثل "الوساطة"، التي تمثل أحد مظاهر الفساد الإداري. وقد زاد انتشار هذه المظاهر في الوقت الحاضر في العديد من المؤسسات العربية، كما تنتشر في البيئات الإدارية والتنظيمية غير الصحية، وهي ترجع لعدة أسباب منها:

■ تأثير القيم الاجتماعية السائدة (مثل الولاء العائلي أو العشائري) وإعادة إنتاجها دون استجابة للمتغيرات الحديثة.

■ انتشار الفقر والظروف الاجتماعية والاقتصادية الصعبة التي يمر بعض البلدان العربية بها والتي

تؤدي إلى شح المصادر اللازمة لخلق فرص عمل، أو لأداء الخدمات الموكلة إلى الدولة،

الانتماء إلى حزب أو مجموعة سياسية أو اجتماعية محددة. ينتشر هذا النمط من أنماط المحاباة بدرجة كبيرة في البلدان العربية، حيث أعضاء الحزب الحاكم وأصدقاؤهم يحصلون على أغلبية الوظائف الحكومية والتسهيلات الإدارية والمالية، وفي بعض البلدان يمثل الانضمام إلى الحزب الحاكم الوسيلة الأساسية للحصول على فرص تعليم جامعي ومنح ووظائف وأحياناً على معونات اجتماعية وخدمات تأمين صحي وغيرها. هذا النمط من أنماط الفساد يوجد أيضاً في العديد من أحزاب المعارضة والمؤسسات الأهلية التابعة لها، ولكن وجوده في الحزب الحاكم يؤثر بالأساس في تركيبة الجهاز التنفيذي الحكومي الذي يفترض أن يكون متاحاً لخدمة جميع المواطنين بغض النظر عن انتماءاتهم.

يقول هشام شرابي: "الوساطة أداة تقليدية مرتبطة بالولاء العائلي أو العشيرة، أو المذهب، أو الطائفة، لتحقيق المصالح المتبادلة ولعمل المعروف، حيث إن الأطراف الثلاثة في موقف السلطة: طالب المعروف، ومسوغه (المتوسط لديه) والوسيط له، يحصلون جميعاً على فائدة ما وإن كان مسوغ المعروف يبقى أكثرهم جنيهاً للريح أو الفائدة من هذا الموقف، فهو الذي يتمتع بالنفوذ والجاه، الأمر الذي يمكنه من صنع المعروف، ويبقى له دين اجتماعي لدى المتوسط فقد يحتاجه لنفسه أو أحد أقاربه في المستقبل. أما المتوسط له فإنه يحصل على السمعة الطيبة والاحترام والوجاهة من الجماعة الأولية التي ينتمي إليها ومن أصدقائه مما يعزز مكانته بينهم"^١

تنتشر في بعض البلدان العربية أنواع من الزبونية الطائفية أيضاً التي تسعى كل طائفة دينية أو مجموعة عرقية فيها لتعزيز نفوذها في الجهاز الحكومي، الأمر الذي يخلق توزيعاً لمناطق النفوذ والسيطرة في الجهاز التنفيذي.

١- الفقراء والمهمشون والنساء ضحايا المحاباة والزبونية

يعاني الفقراء والمهمشون والنساء، والأقليات أحياناً، عدم القدرة على الحصول

ثالثاً: مدى انتشار تعارض المصالح والمحاباة والزبونية في الوطن العربي

لا أحد ينكر وجود هذه المظاهر في ثنانيا كثير من الملفات والمعاملات الحكومية في البلدان العربية، إذ لا يخلو أي مكان من قريب أو صديق يستطيع أن "يمرر" هذا الملف إلى نقطة عبور. وعلى الرغم من تحفظ المواطنين وشكواهم المستمرة من "الوساطة" فهم يجدون أنفسهم تحت ضغط الضرورة يستخدمون "فيتامين" و"الحصول على خدمة وإن كان على حساب الغير. يتذمر أغلب المواطنين من الوساطة ولكنهم يلجأون إليها لأنهم يجبرون على استخدامها أو يعدونها حقاً من حقوق القرابة والصداقة، ولكن في مجتمع تسوده قيم المواطنة ينبغي أن يحصل المواطن على حقه من دون وساطة من أحد وألا يحصل على حق غيره بوساطة من أحد.

في الأنظمة الاجتماعية العربية تظهر "الفزعة" أي محاولة نجدة الأقارب والأصدقاء، الأمر الذي يغدو "فزاعة" للآخرين بسبب الخوف من ضياع حقوقهم، لمن لا يستحق أو لمن يرون أنهم أحق منه. هذه المظاهر تؤدي إلى ضياع حقوق المواطنين الموهوبين الذين يحتاج المجتمع إليهم للتطوير والتنمية. ويتفق الخبراء على أن هذه المظاهر لها آثار سلبية في التنمية، وهي ظاهرة غير صحية تؤدي إلى تفشي الفساد، وتخلق روح الانتهازية لأصحاب النفوذ والحظوظ، كما تخلق روح الحقد والكراهية والسلبية لدى الفئة التي لا تملك هذه الميزة.

لا تتوافر دراسات وإحصاءات دقيقة

والتي تترافق مع ارتفاع معدلات الخصوبة التي ترفع بدورها معدلات الإعاقة وتضيف أعباء على الدولة في توفير خدمات أساسية للمواطنين، الأمر الذي يزيد من التنافس على خدمات محدودة وتؤدي إلى لجوء البعض إلى الوساطة للفوز بهذه الخدمة.

■ عجز المؤسسات الحكومية عن تقديم الخدمات المنوطة بها بسبب البيروقراطية والترهل الوظيفي وقلة الكفاءة، الأمر الذي يدفع المواطنين إلى البحث عن وساطة لتسهيل الحصول على بعض الخدمات.

■ انتشار البطالة وبخاصة بين فئة الشباب، فالعالم العربي من المناطق "الفتية" في العالم الذي يزداد عدد الباحثين عن عمل سنوياً فيه باطراد مستمر، وهي زيادة لا تنسجم مع فرص العمل الجديدة أو المتوافرة، الأمر الذي يولد بيئة ضاغطة لاستخدام الوساطة والمحسوبية لشغل الوظائف المحدودة على حساب المنافسة والفرص المتكافئة.

■ تكاسل وتباطؤ بعض الموظفين من رؤساء ومرؤوسين وإهمالهم وتقصيرهم في أداء المهمات الوظيفية الموكلة إليهم، الأمر الذي يضطر المواطنين إلى طلب الوساطة لاستعجال معاملاتهم.

■ غياب الأنظمة والتعليمات الواضحة للجمهور وعدم وعيهم بها وعدم وجود جهات موثوق فيها يمكنهم اللجوء إليها لتقديم شكاوى في حال عدم تقييد الموظفين بهذه الأنظمة والإجراءات.

■ غياب الثقة بنزاهة القضاء، إضافة إلى تعقيدات وتكلفة التقاضي وعدم الثقة بأجهزة الضبط الاجتماعي.

توجهات الشباب الفلسطيني نحو استخدام الوساطة

النسبة المئوية	أُيد دور الوساطة في المجتمع الفلسطيني في إيجاد فرص العمل وفي تصريف شؤون الحياة (n = ٢٥٣٥)
٣٩,٢	نعم
٦٠,٨	لا
١٠٠	المجموع
النسبة	إذا كان لدي وساطة فإنني (n = ٢٥٣٥)
٤١,٧	استخدمها
٢٥,٢	أتردد في استخدامها
٣٣,٢	لا استخدمها
١٠٠	المجموع

المصدر: "التوجهات المدنية للشباب الفلسطيني"، مؤسسة ألفا العالمية للدراسات والبحوث المسحية، ٢٠٠٣.

في المئة. ولكن عند توافر وساطة سوف يستخدمها ٤١,٧ في المئة من الشباب وقد استخدمها ٢٥,٢ في المئة (بتردد)، في حين أكد ٣٣,٢ في المئة فقط أنهم لن يقوموا باستخدامها (انظر الجدول).

رابعاً: أهم المخاطر التي يتسبب بها استخدام المحاباة والزيونية

■ فقدان الثقة في النظام الاجتماعي السياسي، وبالتالي فقدان شعور المواطنة والانتماء القائم على علاقة تعاقدية بين الفرد والدولة فيها مسؤوليات وواجبات وينتج منها حقوق.

■ هجرة العقول العربية والكفاءات التي تفقد الأمل في الحصول على موقع يتلاءم مع قدراتها، الأمر الذي يدفعها إلى البحث عن فرص عمل ونجاح في الخارج. يساهم إفراغ البلدان العربية من العقول الواعدة لمصلحة العلائق العائلية والعشائرية في استمرار

حول مدى انتشار هذه المظاهر في العالم العربي، علماً أن هناك شعوراً عاماً بأنها منتشرة إلى حد كبير. في دراسة أجرتها مؤسسة الأرشيف العربي في الأردن وجدت أن ٤٥,٨٣ في المئة من المستطلعة آراؤهم يبحثون عن وساطة قبل التوجه لإنجاز معاملة في مؤسسة حكومية أو خاصة و١٩,١٦ في المئة يلجأون للوساطة بعد البدء في المعاملة؛ و٤٠,٥٩ في المئة من هؤلاء يعتقدون أنه لا يمكن إنجاز المعاملة من دون وساطة. وعلى الرغم من ذلك يعتقد ٨٥,٨٣ في المئة أن الوساطة ضرب من ضروب الفساد، كما يعتقد ٨٧,٢٢ في المئة انه يجب القضاء على هذه الوساطة^٣.

وفي دراسة أجرتها مؤسسة ألفا العالمية للبحوث والدراسات المسحية في فلسطين على عينة ممثلة من طلبة الصف الثاني عشر (١٨ سنة) أيد ٣٩,٢ في المئة دور الوساطة في المجتمع الفلسطيني في إيجاد فرص عمل وفي تصريف شؤون الحياة، في حين رفضها ٦٠,٨

بالنص على "كل موظف عمومي قام بعمل من أعمال وظيفته أو امتنع عن عمل من أعمال وظيفته أو أخل بواجباتها نتيجة لرجاء أو توصية أو وساطة يعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن ٢٠٠ جنيه ولا تزيد عن ٥٠٠ جنيه".

أما الطريقة الأخرى فتعد هذه الإشكاليات من أنواع الخلل الإداري الذي تراوح نسبة المساءلة فيه بين مساءلة إدارية تقدم إلى المحكمة الإدارية كما في الأردن أو كما في العربية السعودية التي تعد الوساطة إحدى المخالفات الإدارية التي يعاقب عليها النظام بالسجن أو الغرامة أو كليهما معاً، بل إنها "تعتبر في حكم الرشوة لما لها من أثر سلبي بالغ في الوظيفة العامة والمواطنين على حد سواء".

١- المساواة والعدل وتكافؤ الفرص في الدساتير والقوانين العربية

حتى في البلدان العربية التي لا يوجد فيها نص قانوني صريح يجرم أو يمنع مظاهر تعارض المصالح والمحاباة والشللية بأوجهها المتعددة، فإن هذه النصوص جميعاً تنص على مبدأ المساواة في الفرص بغض النظر عن الانتماء الديني أو العرقي أو الطائفي أو السياسي أو اللغة أو الطبقة الاجتماعية أو النوع الاجتماعي. والمساواة تفترض عدم حصول شخص أو أشخاص على منفعة عامة على حساب الآخرين. ويمكن المواطنين ونشاط المجتمع المدني الاعتماد على نصوص المساواة لإثبات أي تمييز ضدهم أدى لعدم حصولهم على منفعة ما أو حصول آخرين على هذه المنفعة من دون وجه حق.

تخلف البلدان العربية عن ركب الحضارة والتقدم.

■ تركز ثروات البلاد في أيدي فئة محددة، الأمر الذي يزيد من الفقر ويساهم في هروب الاستثمارات الوطنية.

خامساً: توافر النصوص القانونية العربية التي تحد من انتشار الظاهرة

هناك طريقتان من التعامل مع إشكاليات الوساطة والمحسوبية والشللية في القوانين العربية، تقوم إحداها بتجريم الظاهرة بصورة واضحة وصريحة في قانون العقوبات، حيث يوجد العديد من النصوص القانونية التي تجرم استخدام الوساطة أو المحسوبية، منها على سبيل المثال المادة ٣٤٧ من قانون العقوبات السوري الذي ينص على أن "من أخذ أو التمس أجراً غير واجب أو قبل الوعد به سواء لنفسه أو لغيره بقصد إنالة آخرين أو السعي لإنالتهم وظيفة أو عملاً أو مقاولات أو مشاريع أو أرباحاً غيرها أو منحاً من الدولة أو إحدى الإدارات العامة أو بقصد التأثير في مسلك السلطات بأية كطريقة كانت، عوقب بالحبس من شهرين إلى سنتين، وبغرامة أقلها ضعف قيمة ما أخذ أو عوقب به". كما ورد نص مشابه في قانون العقوبات اللبناني مادة رقم ٣٥٧. أما المادة ٣٥٨ من قانون العقوبات اللبناني فنص على أنه "إذا اقترف الفعل محام بحجة الحصول على عطف قاض أو حاكم أو خبير في قضية عوقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات ومنع من ممارسة مهنته مدى الحياة". وجرمت المادة ١٠٥ من قانون العقوبات المصري الوساطة

٢- القانون وحده ليس ضماناً لانتهاء المحاباة والزيونية

من المعروف أن البلدان المذكورة أعلاه تعاني استفحالاً في الوساطة والمحسوبية على الرغم من وجود نصوص قانونية، وهذه إشكالية عامة تتعلق بالفجوة بين نص القانون وتطبيقه، وبين مدى وعي المواطنين بوجود القانون وإمكانية استخدامه، وضعف الأجهزة القضائية وفي بعض الأحيان عدم ثقة المواطنين بها. إلا أن هذه الأمور جميعها لا تنفي أهمية وجود النصوص القانونية التي توفر إطار حماية ومرجعية في جميع القضايا التي تتعلق بالفساد وسوء استخدام السلطة، وأداة مهمة في يد مؤسسات المجتمع المدني لمحاربة مظاهر الفساد.

الظاهرة في البلدان العربية كثيراً مع زيادة التوجه إلى "الخصخصة"، وتوافر مجالات عمل في القطاع الخاص لم تكن تتوافر من قبل إلا في القطاع الحكومي، إضافة إلى ارتفاع الرواتب التي يقدمها القطاع الخاص مقابلته بالرواتب التي يدفعها الجهاز الحكومي. يقوم العديد من الشركات الخاصة والشركات الكبرى بتعيين موظفين سابقين أو عاملين كمستشارين لها أو تمنحهم أسهماً وتدفع لهم رواتب مغرية قد تبلغ عدة أضعاف رواتبهم الحكومية.

وعلى الرغم من أن من حق الشخص اختيار طبيعة العمل الذي يقوم به فإن هناك مشاكل محددة تنشأ عن هذا التحول، منها:

- بعض موظفي القطاع العام، وبخاصة الموظفين الكبار، يملك سلطة الإطلاع على معلومات وقرارات تفيد الشركات الخاصة، وأي تسرب لهذه المعلومات قد يضر بالمصلحة العامة لحساب فئات خاصة متنفذة.
- يملك موظفو الجهاز الحكومي معرفة

سادساً: الجمع بين العمل الحكومي والعمل الخاص

من أهم المخاطر التي تتعلق بتضارب المصالح ما يتعلق بانتقال الموظف الحكومي من الوظيفة العامة إلى القطاع الخاص جزئياً أو كلياً. وقد انتشرت هذه

في قطر أصدر وزير الطاقة والصناعة تعميماً إدارياً داخلياً في ٢٣ أيار/ مايو ٢٠٠٢ "حظر على جميع موظفي وموظفات "قطر للبترو" والشركات التابعة لها، أو المعارين والمنتدبين، أو المبعوثين للدراسة، مزاولة أي عمل خارج أعمال "قطر للبترو"، بما في ذلك الأعمال التجارية أو إدارة الأعمال من خلال عضوية مجالس إدارات الشركات أو المراكز أياً كان مسمأها أو شكلها القانوني بأجر أو بغير أجر، أو أي مقابل آخر... ونصت المادة الثمانية من التعميم الإداري على معاقبة أي موظف يخالف التعميم "بالفصل الفوري من الخدمة مع الحرمان من مستحقات نهاية الخدمة". وأوضح مصدر مسؤول في قطر للبترو أن هدف التعميم "ضبط العمل... ومنع استغلال بعض الموظفين لمواقعهم في الحصول على مناقصات الخدمات والصفقات التي طرحها المؤسسة عبر شركاتهم الخاصة، ومنع كافة أنواع الفساد الإداري والمصالح الشخصية". وأضاف "أن الحظر يشمل الأنشطة ذات الصلة بخدمات "قطر للبترو" وعضوية مجالس الإدارات المرتبطة بأنشطة "قطر للبترو" ومؤسساتها وخدماتها... (و) "أنه تم استثناء الاتحادات والجمعيات التعاونية والخيرية التي لا تستهدف الربح. كما لا يشمل القرار تعاملات الأسهم المحلية والدولية".^٤

سابعاً: ما العمل؟ هل يمكن القضاء على هذه المظاهر؟

فهم طبيعة المجتمع وإشكالياته هو حجر الأساس للتخلص من هذه الظواهر، ولتعزيز ثقة المواطنين بالمؤسسة الرسمية، ولتعزيز الديمقراطية والشفافية والمساءلة، وللمساهمة في استقطاب الاستثمارات الوطنية والأجنبية، والبدء في محاربة الفقر والسير بخطى حثيثة نحو التنمية، هناك العديد من الخطوات التي يمكن البدء بها، بعضها يجب أن تقوم المؤسسة الرسمية وموظفوها به، وبعضها من مهمة نشاط المجتمع المدني. من هذه الخطوات:

١- وضع الشخص المناسب في المكان المناسب

حين يتم التوظيف بناء على حاجة المؤسسة وكفاءة الشخص وإمكانياته، لا بناءً على اسم عائلته أو قبيلته، وليس لعلاقته أو قرابته بأحد الموظفين المهمين في البلد، تبدأ الخطوة الأولى نحو كسر حلقة من الممارسات السلبية "المجاملات" و"الخواطر".

للوصول إلى إجراءات توظيف مناسبة هناك بعض الإجراءات العملية التي يمكن القيام بها وهي:

- الإعلان العام عن الوظائف الشاغرة بما يضمن وصوله لأكبر قطاع من المهتمين.
- تحديد المواصفات اللازمة لملاء الفراغ، من شهادات علمية وخبرات عملية ونشرها مع الإعلان وإتاحتها لجميع الراغبين في التقدم إلى الوظيفة.
- تحدد لجنة محايدة ذات تمثيل متوازن من المؤسسة قدرة على تحديد الشخص

بالقوانين والإجراءات ويمكنهم الالتفاف عليها، لمصالح خاصة.

■ يملك موظفو الجهاز الحكومي مجموعة من العلاقات بأصدقاء وزملاء داخل الجهاز، وهي علاقات تستمر حتى بعد مغادرتهم ويمكن أن تستغل لتحقيق مصالح خاصة.

■ قد يتخذ بعض موظفي القطاع العام قرارات تساعد الشركة أو المؤسسة التي سيعملون بها في المستقبل. على الرغم من أن الجانب الأخلاقي مهم جداً في هذه الحالات فإن هناك بعض الاحتياطات التي يمكن أن تحد من المخاطر السابقة. ومن هذه الإجراءات:

■ أن يشترط الجهاز الحكومي عدم الجمع بين وظيفة داخله وبين أي وظيفة أخرى، كأن تكون للطبيب عيادة خاصة أو للمهندس شركة مقاولات أو أن يعطي المعلم دروساً خصوصية على أن تتوافر لهؤلاء رواتب حكومية مجزية تكفل لهم الحياة الكريمة وتكون بمنزلة تعويض مادي كافٍ من وظيفته الرسمية.

■ أن يشترط الجهاز الحكومي عدم عودة من استقال من الخدمة للعمل في أي وظيفة حكومية أخرى.

■ أن يتم وضع شروط خاصة في عقود العمل يتعهد الموظف الحكومي فيها بالحفاظ على سرية المعلومات التي تكون في حوزته أو التي يطلع عليها بحكم وظيفته، على أن أي إخلال بهذا الشرط يعرضه للمساءلة القانونية.

■ ضرورة تقييد الانتقال المباشر للأشخاص الذين يشغلون وظائف محددة للعمل في القطاع الخاص إلا بعد مرور عدة سنوات من الانقطاع عن ممارسة الوظيفة.

- تعمل بها لمنفعتك الخاصة.
- لا تشارك في أي تعامل لا يكون له هدف واضح ومشروع.
- سل نفسك إذا كانت أية معاملة أو ممارسة تجارية سوف تصمد أمام تدقيق مالي وإداري، أو في نظر الرأي العام في حالة الكشف عنها.
- لا تقم بأي عمل من شأنه أن يجعلك غير صادق في أداء مهماتك.
- اطلب المشورة والنصح في حالة الشك.

٣- المطالبة بوثيقة رسمية حول أخلاقيات العمل الحكومي

صار متعارفاً عليه في بلدان عديدة صوغ "ميثاق شرف المهنة" أو وثيقة أخلاقيات العمل الحكومي، وهي وثيقة رسمية تصدرها الحكومة لتحديد الممارسات والأخلاقيات التي من المتوقع أن يتبعها الموظفون الحكوميون وتلك التي يجب أن يتجنبوها أو التي تضعهم تحت طائلة المساءلة والعقاب أحياناً. هذه الوثيقة تحمل صفة معنوية ولكنها تحدد أيضاً مسؤولية الموظف الحكومي ودوره. على المواطنين أن يكونوا على اطلاع ووعي بمحتويات هذه الوثيقة. وهنا يكون لنشاط المجتمع المدني عدة أدوار منها:

- ١- المطالبة بإعداد مثل هذه الوثيقة في حال عدم وجودها.
- ٢- إجراء حوار مجتمعي حول ما يجب أن تحتويه الوثيقة اعتماداً على التجارب الوطنية المختلفة. فقد تنتشر في بلد ما الوساطة أو تعارض المصالح أو البيروقراطية في العمل، الأمر الذي يستوجب

المناسب للوظيفة لمراجعة الطلبات جميعها وتحديد قائمة مختصرة بأفضل المرشحين (تحديد عدد الأشخاص الذين يمكن مقابلتهم).

- يطلب من أعضاء اللجنة توقيع تعهد خطي بأن ليس لهم علاقة قرابة أو صلة شخصية بأي من المرشحين للوظيفة، وأنهم يتعهدون بالإفصاح عن أي ضغوط قد يتعرضون لها في هذا المجال.
- تجري كتابة تقرير مفصل بإجراءات المقابلة وأسباب رفض أو قبول المرشح للوظيفة.

■ يجب أن تكون الوظائف متاحة بالقدر نفسه لجميع الأشخاص الذين يملكون المؤهلات، بغض النظر عن النوع الاجتماعي والخلفية الاجتماعية والسياسية والفكرية والإعاقة.

- يجب أن تتاح فرصة للذين لم يتم اختيارهم للسؤال عن أسباب عدم حصولهم على الوظيفة، وأن يتم التعامل بإيجابية وتفهم مع مثل هذه التساؤلات.

٢- ابدأ بنفسك

على نشاط المجتمع المدني المهتمين بقضايا النزاهة والشفافية أن يبدأوا بأنفسهم أولاً، قبل مساءلة الآخرين. هناك مبادئ بسيطة يمكن أي شخص أن يطبقها على نفسه، سواء كان يعمل في مؤسسة أهلية أم في مؤسسة حكومية أم مؤسسة خاصة. من هذه القواعد:

- لا تقم بفعل أي شيء تدرك أو تعتقد أنه عمل غير قانوني أو غير أخلاقي.
- لا تستخدم أي من ممتلكات المؤسسة التي

٤- انعكاس ميثاق شرف المهنة على القوانين والتشريعات الوطنية

على نشاط المجتمع المدني أن يطالبوا الجهاز التشريعي في بلادهم بأن تعكس التشريعات والقوانين الوطنية أخلاقيات العمل الحكومي المتفق عليه، وإقرار تشريعات جديدة أو تعديل التشريعات بحيث تتم مساءلة من لا يلتزم بها ومحاسبته. وعلى الرغم من أن التشريعات والقوانين ليست ضماناً أو جداراً واقياً للتجاوزات، فإن وجودها يطمئن المواطن العادي ويكوّن أداة مهمة في أيدي نشاط المجتمع المدني لتحريك قضايا تهم الرأي العام، وتساهم في تغيير الأنماط الاجتماعية السائدة.

إعطاء أهمية خاصة لهذه الظاهرة.

٣- قيام مؤسسات النزاهة والشفافية ونشاط المجتمع المدني بحملات توعوية للجمهور العادي لتوعيته على محتويات وثيقة أخلاقيات العمل الحكومي بطرائق مختلفة.

٤- المطالبة برقابة حكومية على مدى التزام الموظفين الحكوميين بأخلاقيات المهنة كما ترد في الوثيقة، ومساهمة مؤسسات المجتمع المدني ونشاطه في أنشطة رقابة موازية.

٥- تحريك الشكاوى العامة حول أي اختراقات وإثارة الرأي العام والإعلام حول الظاهرة.

مؤشرات تقويم انتشار تعارض المصالح والمحابة والزبونية وامكانات التصدي لها

تضارب المصالح والمحسوبية والزبونية والوساطة والشفاعة وغيرها من مظاهر استخدام المنصب العام لمصالح ذاتية ليست قدرأ لا مفر منه، وهي من مؤشرات الفساد التي يجب التصدي لها بقوة وفاعلية. هناك متطلبات لا بد منها للتصدي لهذه الظاهرة. فهل يوجد في بلدك:

- هل هناك سيطرة كبيرة للعشائر أو القبائل أو الحزب الحاكم تتعارض مع مبادئ الإدارة الحديثة؟
- هل يوجد إمكانية لحل الخلافات والتعارض بين أسلوب العمل (العشائري والمهني الحديث) بما يخدم المصلحة العامة؟
- هل يوجد قانون وطني يحدد مبادئ ومعايير التصدي لتضارب المصالح، وسبل التعامل مع مظاهر الوساطة والمحسوبية؟
- ما هي الإجراءات والقواعد التي تمنع مظاهر استغلال المنصب العام بعد ترك الموظف الحكومي لعمله في المؤسسة العامة؟
- هل يوجد آليات ومعايير واضحة للتعيين في الوظائف الحكومية؟
- هل يوجد معايير واضحة تتبعها المؤسسات الحكومية للتصدي لظاهرة تعارض المصالح والمحسوبية؟
- هل يوجد وعي بين الموظفين الحكوميين لهذه المعايير؟
- هل يوجد وعي بين أوساط المواطنين لهذه المعايير؟
- هل يوجد مراكز تقديم استشارات قانونية ومهنية إلى الموظفين الحكوميين حول الإدارة الجيدة وحل المشاكل الإدارية الناجمة عن تضارب المصالح أو المحسوبية، مثل ديوان الموظفين أو دائرة الشؤون القانونية أو الإدارة التي يعمل الموظف فيها؟

الهوامش

١. حول الوساطة في الأردن انظر: باسم سكجها وسائدة الكيلاني، السر المعلن.
٢. يلجأ بعض خفي الظل إلى استخدام تعبير "فيتامين و" للإشارة إلى الوساطة ودورها في تسيير الأمور.
٣. المصدر نفسه.

٤. <http://www.pogar.org/arabic/reports/2002/qatar/transparency.html>

٤.

الفصل الثامن عشر

المشتريات والعقود العامة: مظاهر الفساد وسبل مكافحته

مقدمة

التالي: "إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص. فالفساد يحدث عادة حين يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمنافسة عامة، كما يتم حين يقوم وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشوى للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين، وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين المرعية. كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة"^٢

يميز هذا التعريف بين آليتين رئيسيتين للفساد^٣:

- آلية دفع "الرشوة" و"العمولة" للموظفين المسؤولين في الحكومة لتسهيل عقد الصفقات، وتسهيل الأمور لرجال الأعمال والشركات الأجنبية، وهو ما يسمى تاريخياً في العالم العربي "البرطيل".

- آلية الترامي على المال العام من

الفساد في الصفقات العامة ظاهرة كونية يشترك فيها كل الأطراف، سواء البلدان المشتريّة أم البلدان الموردة (البائعة). ومنذ ثمانينات القرن الماضي بدأت دوائر الفساد في شتى ضروبه وأنواعه تتسع وتتشابك بدرجة لم يسبق لها مثيل. ولعل ما تكشف عنه الصحافة يومياً من وقائع وما يتداوله الجميع في مجالسهم يدل على تغلغل قيم جديدة في ممارسة الفساد، تتمثل بالتحويلات العميقة التي تشهدها منظومة الإنتاج العالمي (تحرير الاقتصاد، تنامي عمليات الخصخصة، والخدمات الاستشارية، وعولمة قيم ومظاهر الفساد)^١.

أولاً: تعريف تجليات الفساد في المشتريات والصفقات العامة

وضع البنك الدولي تعريفاً للأنشطة التي تندرج تحت تعريف الفساد على النحو

التريليون دولار سنوياً. والبلدان العربية ليست بمنأى من ظاهرة الفساد كونها جزءاً من هذا العالم. لكن ما يعقد الوضع في هذه البلدان هو غياب الآليات القانونية والمؤسسية التي يمكن من خلالها تطويق هذه الظاهرة والبدء بمعالجتها معالجة فعالة^٤

فمؤشرات الفساد في البلدان العربية تعد من الأعلى في العالم، بحسب منظمة الشفافية الدولية، مقابل معدلات النمو الأدنى في نوعها حتى في البلدان النامية، هذا فضلاً عن قناعة المواطن العربي وإدراكه المتزايد بأن "الفساد مستشر" في الحكومات والمؤسسات العربية، وهو ما يدل بطريقة لا تقبل الشك على أن البيئة العربية ينتشر فيها الفساد، وهي مهياة لحصول انتشار أوسع لهذه الظاهرة فيها في التغيب المستمر للشفافية والمساءلة وحكم القانون^٥.

تتسبب عمليات الفساد المتعلقة بقطاع المشتريات في هدر هائل إلى حد لا يصدق في المصاريف الحكومية العربية. ويقدر هذا الهدر في بعض الحالات بنحو ٢٠ في المئة من التكاليف الإجمالية للمشتريات.

ثانياً: كيف يعمل الفساد على تسميم المشتريات؟

تتألف العقود من بائع ومشتري، ولكل منهما طرائق كثيرة للتحايل في عملية

خلال الحصول على مواقع متقدمة للأبناء والأصهار والأقارب في الجهاز الوظيفي، وفي قطاع الأعمال العام والخاص.

هذا النوع الثاني من الفساد يمكن تسميته "الفساد الصغير" مقابل ما يمكن تسميته "الفساد الكبير" المرتبط بالصفقات الكبرى وتجارة السلاح والحصول على التوكيلات التجارية للشركات الدولية الكبرى المتعددة الجنسية.

وعادة ما تكون هناك درجة عالية من التداخل والتشابك بين الشقين المذكورين من الفساد بفعل ارتباط الفساد الإداري بالفساد المالي. حينها تتحول الوظائف البيروقراطية العليا إلى أدوات للإثراء الشخصي المتصاعد.

لذلك ما أن يُذكر موضوع الفساد في القطاع الحكومي حتى يتبادر إلى أذهان أغلبية الناس الرُشى التي تدفع أو تؤخذ نتيجة منح عقود سلع أو خدمات (المشتريات).

ولا يكاد يوجد أنشطة تخلق إغراءات أو توفر فرصاً أكثر من مشتريات القطاع الحكومي. إن كل مستوى من مستويات الحكومة وكل مؤسسة من مؤسسات الحكومة تشتري سلعاً وخدمات، وغالباً ما تكون بكميات ومبالغ نقدية تفوق التصور.

لقد بلغت قيمة الرشوة في العالم ما يوازي

القسم ١٨٧ من دستور جنوب أفريقيا
١ - سوف يتم تنظيم شراء السلع والخدمات لأي مستوى من المستويات الحكومية بواسطة قانون برلماني وقوانين إقليمية.
٢- يتوجب أن يكون نظام المناقصات المشار إليه في الفقرة السابقة عادلاً وعلنياً وتنافسياً. ويتعين على مجالس المناقصات عند الطلب أن تعلق قراراتها لأطراف المعنية.
٣- لا يجوز لأي جهة حكومية أو أي عضو في أي جهة حكومية أو أي شخص أن يتدخل على نحو غير لائق في قرارات وعمليات مجالس المناقصات.
٤- يجب تدوين كل قرارات مجلس المناقصات.

ليست جميع العقود ذات المصدر الواحد فاسدة. ففي بعض الحالات، ربما تكون الصفقات التفاوضية أفضل طريقة لأداء العمل. لكن إذا جرى التذرع بظروف لا وجود لها من أجل تبرير مثل هذه الطريقة لأداء العمل، حينئذٍ، غالباً ما يكون السبب هو الرغبة في التستر والسماح بالفساد.

ب - الإعلان عن فرص العروض في صفح صغيرة ومغمورة

هذا ما يحصل من خلال اللجوء الإرادي إلى نشر الإعلان عن عروض التوظيف في صحيفة صغيرة مغمورة، وبذلك تتم تلبية مطلب نشر الإعلان، على أمل ألا يراه أحد للحد من تدفقات الراغبين في التنافس لكي لا تقع المفاجأة التي لا تسر المشرفين على عمليات المشتريات (أو التوظيف). أما المقاولون المتعاملون فهم يستقون المعلومات من المصدر مباشرة.

ج - تقييد المنافسة من خلال فرض التأهيل المسبق

يمكن تقييد المنافسة أكثر فأكثر بين المتنافسين من خلال فرض التأهيل المسبق غير الضروري أو غير الملائم، ومن ثم السماح لشركات مختارة فقط لكي تتقدم للعرض.

أما إذا ما تم تنفيذ التأهيل المسبق بطريقة صحيحة فمن شأن هذا الإجراء ضمان أن يكون المتنافسون ممن يملكون الخبرة والإمكانات المناسبة لتنفيذ متطلبات عقد من العقود. لكن إذا كانت المقاييس والمعايير للتأهيل غير دقيقة أو تعسفية، فهي يمكن أن تتحول إلى آلية لاستبعاد المتنافسين المؤهلين، لكن غير المرغوب فيهم من العمل.

الشراء، وفي أي مرحلة كانت. فقبل منح العقود، يستطيع المشتري أن:

- يضع المواصفات على نحو يلائم موردين معينين.
- يقيد المعلومات عن فرص الحصول على عقود.
- يدعي الاستعجال كذريعة لمنح العقد لمقاول واحد دون إجراء منافسة.
- ينتهك سرية عروض الموردين.
- يقصي بعض الموردين المحتملين من الأهلية بطرائق غير ملائمة.
- يعرض الرشوة.
- في الوقت نفسه يستطيع الموردون أن:
- التواطؤ من أجل تثبيت الأسعار.
- الترويج لمعايير فنية تمييزية.
- التدخل بطريقة غير ملائمة في عمل المقيمين.
- عرض الرشوة.

والطريقة الأكثر مباشرة هي التأثير من أجل منح العقد للطرف المرغوب فيه من خلال مفاوضات مباشرة دون أي تنافس. فحتى في أنظمة المشتريات التي تقوم على إجراءات تنافسية هناك في العادة استثناءات تسمح بإجراء مفاوضات تنافسية أو صفقات تفاوضية من دون أي تنافس، إذ يبين هذا الاستثناء بعامّة، المنصوص عليه في القانون، الشروط التي تبرر إبرام الصفقة على هذا النحو أو توضح بوجه خاص الأسباب التي أدت إلى تطبيقه.

١- الطرائق المستعملة في تفضيل منافس على آخر

أ- اللجوء إلى إجراء الصفقات التفاوضية

واعتتماد العرض الأفضل.

وإذا كان الغرض هو أن تتجه النتيجة لمصلحة المتنافس الأفضل، فإن عملية التقييم هذه توفر فرصاً لا حد لها، فإذا لزم الأمر، وإذا لم يمنع أحد المقيمين من ذلك، فهم يستطيعون "اختراع" معايير جديدة كلياً من أجل تقرير من هو "الأفضل"، ثم يطبقونها بطريقة منحازة للحصول على النتائج المتوخاة. وما يساعدهم على القيام بهذه العملية هو أنهم عادة ما يتعمدون إصدار وثائق عروض يجعلونها غامضة ومبهمه في شأن المتطلبات التي يتعين الوفاء بها وفي شأن طريقة اتخاذ قرار الاختيار.

و- تقديم الرشى إلى المشتريين

من الخطأ الاعتقاد أن المشتريين هم الطرف المذنب على الدوام، بل إنهم يكونون في كثير من الأحيان الطرف الذي يتم إفساده بواسطة الموردين، مع أن ذلك يتم دون أن يبدي المشتري مقاومة لا لزوم لها. يستطيع الموردون، من خلال تقديم الرشى، تشجيع المشتريين على القيام بأي من الأعمال التي تطرقنا إليها أعلاه.

علاوة على ذلك، فهم يتآمرون مع موردين (اقتسام السوق) آخرين للتقرير من منهم سيفوز بالعقد، ومن ثم يحددون السعر تبعاً لذلك - مع الاتفاق على مبلغ من المال يتم تقديمه إلى الخاسرين.

يمكن القيام بذلك من دون معرفة المشتري، وإذا جرى العمل بشيء من الفطنة فربما لا يثير الشبهة أبداً، وهذا ما لم يحدث على نحو متكرر، وحتى في هذه الحال، فربما يكون من الصعب إثبات هذا الأمر، ناهيك عن إنزال العقاب بالمطورين.

أما إذا نجح بعض المتنافسين غير المرغوب فيهم في تخطي الحواجز والعقبات الوهمية، يظل التخلص منهم ممكناً بواسطة "تفصيل" المواصفات لكي تلائم مقاس مزود محظوظ. وقد يكون استخدام العلامة التجارية ورقم النموذج للمعدات والأجهزة التي يحصل عليها المتنافس المفضل عملاً مكشوفاً أكثر من اللازم. كما يمكن تحقيق النتائج نفسها بواسطة تضمين المواصفات أبعاداً بعينها، وأموراً لا أهمية لها في التصميم، ولا توجد إلا عند المزود المفضل. وهكذا فإن عدم قدرة المتنافسين على الوفاء بهذه المتطلبات، التي ليس لها علاقة بمستوى الانجاز، يستخدم كحيلة لرفض عروضهم لكونها "لا تفي بالشروط".

د - انتهاك سرية العروض

لا تنجح المناقصة التنافسية على العقود إلا إذا تمت المحافظة على سرية الأسعار المعروضة، إلى أن يحين موعد فتح العروض. وإحدى طرائق تقرير النتيجة سلفاً هي أن يقوم المشتري بانتهاك سرية العروض فيسرّب للمزود المفضل لديه معلومات عن الأسعار المقدمة من قبل المنافسين له لكي يقدم سعراً أقل. وهذه الطريقة ليست صعبة، وبخاصة إذا كان القانون المنظم للصفقات لا يسمح للمنافسين بحضور فتح العروض.

هـ - تقييم العروض والمقابلة بينها

تأتي الفرصة الأخيرة للتلاعب بالمناقصة التنافسية في أثناء مرحلة تقييم عروض الأسعار والمقابلة في ما بينها. هذه المسؤولية تتجلى في القيام بتحليل موضوعي للطريقة التي يستجيب بها كل عرض لمتطلبات دفتر الشروط ثم التقرير

- ح - أوجه الفساد في المشتريات
بعد منح العقد
- لا تنتهي طرائق التحايل والفساد في المشتريات بمنح العقد، حتى وإن كان الكثيرون يفكرون بهذه المرحلة. والحقيقة أن أكثر ضروب الفساد خطورة وتكلفة تحدث بعد منح العقد وفي أثناء مرحلة الانجاز، ففي هذا الوقت ربما يكون مشتري البضائع أو الخدمات:
- يقصر في فرض معايير الجودة والكميات والخدمة، وغير ذلك من معايير الانجاز التي ينص العقد عليها.
- لا يراقب احترام الآجال، لكي يعفي المورد من أداء الغرامات الناجمة عن التأخير في التنفيذ لفائدة خزينة الدولة.
- يشهد وهمياً بتسلم البضائع والخدمات مقابل رُشى، الأمر الذي يضر بالمرفق العام.
- يضيف خدمات وهمية إلى الفاتورة.
- يحول البضائع المسلمة لأغراض إعادة البيع أو الاستعمال الشخصي (بناء أو تأثيث السكن العائلي).
- يطلب منافع خاصة أخرى (رحلات، رسوم تعليم الأولاد، هدايا).
- في المقابل، قد يلجأ هؤلاء إلى:
- تزوير شهادات الجودة والمعايير.
- تقديم فواتير بأعلى أو بأقل من قيمتها الحقيقية.
- دفع الرشى للمشرفين على تنفيذ العقد لإغرائهم لكي يغبضوا الطرف عن التباينات في المعلومات وعدم إجراء المراقبة اللازمة.
- تقديم بضائع ذات نوعية أدنى مما هو مطلوب أصلاً.
- تقديم معلومات زائفة عن كميات

مبادئ مشتريات شفافة وعادلة وفعالة

- ينبغي أن يكون الشراء اقتصادياً: أي أن يضمن الحصول على السلع والخدمات الأفضل من حيث الجودة مقابل الثمن المدفوع، أو على أقل سعر للسلع والخدمات ذات الجودة المقبولة. وليس بالضرورة أن تكون هذه السلع الأدنى سعراً والأعلى جودة في الوقت نفسه، بل ينبغي البحث عن أفضل مزيج من الاثنين لتلبية الحاجات الخاصة.
- قرارات منح العقود يجب أن تكون نزيهة وحيادية: ينبغي ألا تستخدم الأموال العامة من أجل إسداء معروف للآخرين، ويجب أن تكون المواصفات والمقاييس غير تمييزية، ويكون اختيار الموردين والمقاولين على أساس مؤهلاتهم وجودة عروضهم، وتكون المعاملة متساوية للجميع من حيث المواعيد النهائية والحفاظ على سرية المعلومات وغير ذلك.
- ينبغي أن تكون العملية شفافة: يجب أن تكون شروط الشراء والقواعد المتبعة واتخاذ القرارات في متناول جميع الموردين والمقاولين المحتملين. ويفضل أن يتم الإعلان عنها كجزء من الدعوة إلى الدخول في المناقصة. كما أن فتح عروض الأسعار يجب أن يكون علنياً، وينبغي تدوين كل القرارات خطأً.
- ينبغي أن تكون عملية الشراء فعالة: ينبغي أن تعكس قواعد الشراء قيمة المواد المراد شراؤها. لذلك ينبغي أن تكون الإجراءات الخاصة بالمشتريات ذات القيمة الصغيرة بسيطة وسريعة. لكن مع تزايد قيمة المشتريات، هناك حاجة إلى المزيد من الوقت والقواعد والإجراءات لضمان الامتثال للمبادئ: أما "اتخاذ القرار" للعقود الأكبر حجماً، فقد يتطلب عمل لجان وعمليات فحص ومعابنة، لكن ينبغي إبقاء البيروقراطية عند حدودها الدنيا.
- الشعور بالمسؤولية أمر سياسي: ينبغي أن تكون الإجراءات منظمة وموثوقاً فيها، كما أن السجلات التي ترشح وتبرر القرارات والإجراءات ينبغي حفظها والإبقاء عليها.

اتخاذها لمحاربة الفساد في قطاع المشتريات تتجلى أساساً في العناصر الجوهرية الآتية:

١- الفضح العلني لممارسات الإفساد في قطاع المشتريات العامة

هذه الوسيلة هي الأقوى والأشد عقوبة في حق المفسدين في قطاع المشتريات والمناقصات العامة بفعل التشهير الذي تتضمنه في حق الأشخاص والأطراف والجهات المخالفة للقانون المتعلق بالمشتريات والصفقات. هنا تستطيع وسائل الإعلام المكتوبة والمرئية أن تؤدي دوراً حاسماً، سواء في ما يخص التشهير بالممارسات الفاسدة أو من خلال خلق وعي عام بالمشكلة عند الجمهور^٧.

إن المسؤولين الحكوميين في كل أنحاء العالم يعلمون أن دافعي الضرائب يرون أن المال العام هو مالهم، لأنهم هم الذين يغذون ميزانية الدولة من خلال تأديتهم الضريبة (المباشرة وغير المباشرة) وما يكلفهم ذلك من تضحيات جسام. وينظر المواطنون إلى ذلك بعين الامتعاض ولا يرضون أن يروا المال العام يتعرض للتبديد أو يذهب إلى جيوب الآخرين مكافأة لهم على ممارستهم الفاسدة.

٢- تعزيز المنظومة القانونية ودعم مؤسسات دولة القانون

ينبغي إحداث منظومة قانونية تتضمن عقوبات رادعة لمحاربة الفساد، إذ يلاحظ أن البلدان العربية تحظر الرشوة بوضوح داخل البلاد، لكنها تلزم الصمت حين يقوم

البضائع أو الخدمات التي سلموها، وذلك حين يتقدمون بالمطالبة بالحصول على الدفعة المالية مقابل الخدمة المنجزة.

وإذا كان الموردون قد دفعوا رشى أو قدموا أسعار مناقصة منخفضة بصورة غير واقعية، من أجل الفوز بالعقد، في هذه الحالة، ومن أجل نجاح المبادرة، يستدعي الفساد وجود تعاون نشيط أو تواطؤ أو إهمال في إنجاز الواجبات من قبل الطرف الآخر^٦.

٢- أوجه الرشى في الصفقات العامة - أ- هدايا وإغراءات

تتخذ الرشى في مجال إبرام الصفقات العامة أوجهاً متعددة ومتنوعة: وجبة عشاء، بطاقة حدث رياضي، ساعة رولكس، عطلة في الخارج، رسوم تسجيل مدرسية أو جامعية وهدايا المناسبات، وقد تكون الضيافة مفرطة في بذخها على نحو فاضح، مثل العطل المدفوعة الثمن لمسؤول مشتريات وزوجته أو لمسؤولة المشتريات وزوجها.

ب - الوعد بالتعيين في شغل منصب مهم في الشركة بعد انتهاء الوظيفة الحكومية

يجري عرض مسؤوليات ومناصب عمل مهمة على موظفين حكوميين لهم تعاملات رسمية مع الشركة، مكافأة لهم على ما أسدوه لها من خدمات وما جنته بفضلهم من أرباح مشروعة أو غير مشروعة نتيجة تقلدهم ذلك المنصب العام.

ثالثاً: الشروط والوسائل الكفيلة بمحاربة الفساد في قطاع المشتريات

توجد عدة وسائل وإجراءات يمكن

الذين يخططون للمشتريات لضمان توافر السلع والخدمات وجهازيتها حين يحتاجون إليها، وينبغي تجنب أي ضغوط لاتخاذ قرارات عاجلة.

٤- علنية فتح العروض

تعد علنية فتح عروض الأسعار أحد مفاتيح الشفافية والنزاهة. لذلك ينبغي أن تفتح عروض الأسعار في وقت وزمان معينين بحضور جميع المتنافسين الراغبين في الحضور أو من ينوب عنهم، ليتمكن كل واحد من معرفة المتقدمين بالعروض.

٥- تقييم عروض الأسعار بصورة عادلة

يؤدي هذا التقييم دوراً أساسياً في ضمان حقوق المتنافسين من خلال مراقبة التلاعب لجعل فرصة الفوز بالعقد لا تميل باتجاه المنافس المفضل أو جعلها صعبة المنال، لأن لجنة التقييم تستطيع رفض أحد العروض متذرة بأمر إجرائية واهية، مثل وجود كلمة محو، أو عدم التوقيع بالحرف الأول من الاسم على إحدى الصفحات. وإذا لم يُمنح المقيمون عائقاً فقد يكتشفون اعتبارات أخرى في إقصاء جهة والتحيز لأخرى، الأمر الذي يستلزم توضيح معايير تقييم عروض الأسعار بموضوعية وحياد تامين. وهذا رهن بتوافر سلطة نزيهة للمعاينة لكي تتأكد من مدى سلامة تصرفات المقيمين.

٦- تفويض الصلاحيات

المنطق الذي يقف وراء التفويض هو السماح للسلطات على المستوى الأدنى أن

مصدرها باستخدام الرشوة في الخارج. والواقع أن الشرط الثاني اللازم لمكافحة الفساد يتمثل بقيام منظومة محكمة ومتناسقة ترمي إلى إرساء المبادئ والممارسات الأساسية التي ينبغي الامتثال إليها في المشتريات الحكومية.

علاوة على ذلك يبدو جلياً أن هناك إدراكاً متزايداً لوضع "ميثاق مشتريات" موحد يهدف إلى تحديد المبادئ الأساسية التي تحكم إدارة الصفقات ومراقبتها بوضوح، وهو من شأنه أن يضمن إرساء ونشر القواعد التوجيهية والمعايير المتعلقة بالممارسة الجيدة في مجال المشتريات العامة على نطاق واسع.

٣- وضع إجراءات شفافة وسهلة وواضحة في مجال تنفيذ الصفقات

- تستهدف هذه الإجراءات ضمان منافسة حقيقية، وهي تتمثل بالعناصر الآتية:
- التوصيف الواضح وعلى نحو ملائم للمطلوب شراؤه.
- وضع معايير عادلة لسبل اتخاذ قرار بالاختيار.
- تسلّم العروض من مزودين مسؤولين.
- مقابلة العروض بعضها البعض الآخر وتقرير أيها أفضل.
- منح العقد للمنافس الذي وقع عليه الاختيار دون أن يطلب منه أحد خفض السعر أو إجراء التغييرات على العقد الفائز.
- اختيار العقود الصغيرة بحسب إجراءات بسيطة.
- إعداد المواصفات المتعلقة بالعقود الرئيسية بعناية فائقة.
- مراعاة عامل الوقت من لدن الموظفين

الوقوف على نقاط القوة ونقاط الضعف التي تتضمنها هذه التشريعات للحد من الفساد. كما ينبغي أن يخضع تنفيذ الصفقات لتدقيق داخلي وخارجي مستقلين.

تتخذ قرارات في شأن المشتريات الصغرى، في وقت يعهد للمستويات العليا أن تراجع وتوافق وتصادق على القرارات المتعلقة بالعقود الكبرى.

غير أن حياد وفاعلية أجهزة المراقبة والتدقيق رهينان بكفاءة ونزاهة الموارد البشرية التي تسهر على هذه المراقبة والتدقيق.

٧- التدقيق والرقابة

ينبغي أن تخضع التشريعات المنظمة للصفقات العامة لتدقيق شامل من أجل

اقتراحات جمعية الشفافية المغربية

المقدمة إلى الوزير الأول في شأن الصفقات العامة عام ٢٠٠٢

- ١- ضرورة تأطير السلطات التي تتمتع الإدارة بها في شأن إعداد دفتر الشروط من أجل الحد من الأخطار المتعلقة بتوجيهها في خدمة رغبات معينة. لهذا الغرض يمكن أن يعهد للجنة فتح الظروف الحق في النظر في كل تعرض قد يبديه المتنافسون في هذا الموضوع. ويمكن أن يرخص لها كذلك بإيقاف الإجراء حين تقتنع أن الاعتراض بني على أساس صحيح.
- ٢- الحصول على المعلومات الضرورية المتعلقة بتنفيذ الصفقات من خلال تقديم ونشر علني لتقارير التدقيق وإنجاز الصفقات، أو إذا أمكن ذلك الأخبار في موقع للانترنت حول مختلف المراحل التي قطعها إنجاز الصفقات. لأنه في أثناء الإنجاز والتوريد كثيراً ما تزدهر بعض مظاهر الرشوة وما تظهر نتائج التواطؤ الذي يصعب التعرف إليها في أثناء إبرام الصفقة.
- ٣- التخفيف من الشكليات المبالغ فيها المتعلقة ببعض المقترضات الخاصة بتكوين ملف الترشيح، لأنه في بعض الأحوال يتم التخلص من بعض المرشحين "المعيقين" بسبب مسائل شكلية ثانوية. في هذا السياق نريد لفت الانتباه إلى المخاطر التي ترتبط بتسليم الشهادات المتعلقة بالوضع الجبائي تجاه الخزينة أو الخاصة بالصدوق الوطني للضمان الاجتماعي. ونقترح تحديد طلب شهادة الوضع الجبائي أو شهادة التصريح لدى الصدوق الوطني للضمان الاجتماعي لكل المتنافسين. أما تسليم الشهادات المتعلقة بالوضع فينبغي أن تهم الحائزين الصفقة فقط.
- ٤- ينبغي ضمان التوازن في عقود إبرام الصفقات، لأن عدم التوازن في الحقوق والواجبات بين الأطراف المتعاقدة هو الذي يجعل الظروف ملائمة لتنامي ممارسات الرشوة. إن التطبيق الشامل والمبدئي للفوائد المتعلقة بتأخير الأداء لفائدة الموردين سيساهم بفاعلية في تحقيق هذا الهدف، وبالتالي سيحد من مخاطر النهب التي تتعرض لها المقاولات في أثناء عمليات الأداء.
- ٥- تنظيم شروط وإجراءات التدقيقات العامة من خلال وضع آليات التقييم الشامل وإشهار مناسب لهذه الأنشطة.

بعض المؤشرات لتقويم النزاهة في المشتريات الحكومية

- هل تُبذل الجهود لتبسيط المتطلبات البيروقراطية إلى أدنى حد ضروري؟
- هل يتم الإعلان عن جميع المشتريات الرئيسية بطرائق تلفت انتباه القطاع الخاص؟
- هل تجرى اختبارات النزاهة للموظفين في المراكز الحساسة؟
- هل قواعد المشتريات العامة المتضمنة في وثائق هي في متناول الجمهور؟
- هل تقضي القوانين والقواعد بمناقصة تنافسية مفتوحة؟ وهل هي مفتوحة للجميع؟ أم فقط لأولئك الذين يدعون المشاركة؟
- هل الدعوات إلى التقدم بعروض الأسعار يتم الإعلان عنها بحيث يتعرف إليها جميع الموردين؟

- هل المنافسة تحدث بالفعل، أم أن هذا المتطلب يتم تجاهله على نحو متكرر؟
- هل قرارات المشتريات يتم اتخاذها بواسطة مجلس عروض مركزي أم بواسطة كل وحدة إدارية على حدة؟
- هل يتم الإعلان عن قرارات المشتريات؟ وما هي نوعية الجرائد والصحف التي تنشر هذه الإعلانات؟
- هل هناك إجراءات للمطالبة بمراجعة قرارات المشتريات؟
- هل هناك تنظيم فعال ومحكم وفق خطط إستراتيجية للجان المشرفة على المناقصات؟
- هل يستطيع السياسيون والمواطنون والمشاركون في عمليات المشتريات والمناقصة نقض قرارات الخبراء الفنيين؟ وإذا كان الأمر كذلك، فهل يفعلون؟
- هل عملية المشتريات والمناقصة بأكملها شفافة بقدر معقول؟ أم أنها سرية ومحاطة بالتكتم في أغلب الحالات، ولا تخضع للاستفهام والتساؤل؟
- هل يحدد القانون فترة ولاية الموظفين المسؤولين عن عمليات المشتريات والصفقات في وظائفهم؟
- هل تسهر الإدارة على ضمان حركية دائمة للموظفين وفق خطة واضحة وبرنامج عمل يطلع عليه كل الموظفين المعنيين بالمشتريات والصفقات؟
- هل يخضع الموظفون العاملون بالمرافق المعنية بالمشتريات والصفقات لتكوين مستمر؟
- هل يخضع الموظفون المشرفون على مرافق المشتريات والصفقات لمراقبة دورية؟
- ما هي أوجه المراقبة التي يخضع لها هؤلاء الموظفون (مراقبة تسلسلية، تدقيق داخلي، رقابة خارجية)؟
- هل توجد عمليات تدقيق داخلي للمشاريع المنجزة؟
- من هي الجهة التي توجه إليها التقارير؟ هل يتم نشر التقارير المنجزة؟
- هل تولي الأجهزة العليا للرقابة مكانة خاصة لمراقبة المشتريات والصفقات؟ هل توجد هناك تقارير علنية منجزة من طرف الأجهزة العليا للرقابة حول المشتريات والصفقات والخصخصة؟
- هل تقدم التقارير المنجزة في هذا الموضوع إلى البرلمان؟ وهل هناك تفاعل للرأي العام مع هذه التقارير؟
- هل يوجد تقييم دائم أم مرحلي لبرامج المشتريات والصفقات؟ وإذا كان الأمر كذلك من هي الجهة التي تقوم بذلك؟
- هل تخضع المنظومة التشريعية والتنظيمية التي تسن المشتريات العامة لتدقيق قانوني وتنظيمي شمولي مرحلي؟

الهوامش

١. محمد حركات، الاقتصاد السياسي وجدلية التنمية والفقر (الرباط: مطابع المعارف الجديدة، ٢٠٠٢)، ص ١٩٧.
٢. محمود عبد الفضيل، "مفهوم الفساد ومعاييره"، في: ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٥).
٣. المصدر نفسه.
٤. عادل عبد اللطيف، "الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها"، في ندوة: الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، ص ١١٥.
٥. المصدر نفسه، ص ٩٦.
٦. محمد حركات، منهاج وتقنيات الرقابة على المال العام: المحكمة الأوروبية للحسابات - المبادئ التوجيهية الأوروبية المتعلقة بتطبيق معايير الانتوساي (الرباط: مطبعة المعارف الجديدة، ٢٠٠١).

الفصل التاسع عشر

الإدارة المالية الجيدة

اعلم أن هذه الوظيفة من الوظائف الضرورية للملك، وهي القيام على أعمال الجبايات وحفظ حقوق الدولة في الدخل والخرج وإحصاء العساكر بأسمائهم وتقدير أرزاقهم وصرف أعطياتهم في إباناتها والرجوع في ذلك إلى القوانين التي يرتبها قومة تلك الأعمال وقهارمة الدولة، وهي كلها مسطورة في كتاب شاهد بتفاصيل ذلك في الدخل والخرج مبني على جزء كبير من الحساب لا يقوم بها إلا المهرة من أهل تلك الأعمال وسمي ذلك الكتاب بالديوان.

ابن خلدون

مقدمة

تمثل الإدارة المالية الجيدة دعامة أساسية ومدخلاً رئيسياً للحاكمية الشاملة المنشودة في البلدان العربية في شتى تجلياتها وتداعياتها، لكون الإدارة المثلى للمال العام والخاص على السواء هي الأداة الأساسية التي تقوم عليها كل إستراتيجية طموحة تستهدف محاربة الفساد وهدر المال العام. وهذا رهن بوجود رؤية واضحة المعالم لتوظيف الإدارة المالية الجيدة في مواجهة هذه الآفات الخطيرة على تنمية المجتمع، من أجل التصدي لها والحد من آثارها السلبية في التنمية الشاملة والمستدامة.

أولاً: عوائق قيام منظومة فعالة للإدارة المالية في العالم العربي

١- البنية المؤسسية والثقافية

تتمثل هذه البنية بالعلائق والقواعد والقيم والتصورات السائدة في المجتمع العربي حول الإدارة المالية للدولة. ويصعب توافر الشروط الضرورية اللازمة لتنمية القدرات الإدارية والمالية في بيئة يطبعها التسلط الإداري وغياب قيم الشفافية. لذا ينبغي أن تمتد دراسة حالة الأمكنة في هذه البيئة بصفة خاصة إلى تقويم الرؤى حول مساواة المواطنين أمام القانون والاستحقاق والإنصاف، فضلاً عن شفافية الآليات

الأطراف- سواء أكانوا من صانعي القرار الاقتصادي أم كانوا من المواطنين العاديين.

٣- ضعف أو غياب البنى المؤسسية وهياكل التوجيه والتقويم

يتوقف وضع مقاربة فعالة لتخطيط استراتيجي ذات هياكل تنظيمية وتقويمية فعالة على توفير مجموعة من الشروط والمحددات الأخرى لعل أهمها يكمن في العناصر الآتية:

- وجود رؤية إستراتيجية تحدد المسار الذي يلزم الدولة أن تنتهجه إذا ما أرادت تغيير تلك العواقب السلبية الناجمة عن التسبب المالي والإداري وقصور المعرفة الإدارية والمالية.

- وضع إطار تعاقدى لضبط العلائق بين الإدارات المركزية والإدارات المحلية يضمن علائق الشراكة بين هذه المصالح وبين مختلف الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، المحليين والجمعيات والقطاع الخاص، من أجل تعزيز نظام اللامركزية الذي يمثل الأداة الجوهرية للحاكمية بفعل اعتماده على سياسة القرب التي تمكن من محاربة الفقر

المتبعة في إسناد المهمات والمسؤوليات ومكانة الملكية. لعل المناخ السياسي العام المهيم هو الأبعد أثراً في تحليل محددات اكتساب المعرفة الجيدة في إدارة المال العام وتحسين أدائه في البلدان العربية.

٢- غياب الأنظمة والتعليمات والإجراءات الشفافة

تمارس العوامل المؤسسية والثقافية تأثيراً سلبياً كبيراً في الشفافية ومقاومة الفساد وفي الهياكل والإجراءات المتبعة في المجال الإداري والمالي، وعادة ما تساهم هذه العوامل في تكريس ثقافة الغموض في البلدان العربية، الأمر الذي يتنافى مع مستلزمات التنمية الحاسوبية للإدارة المالية الجيدة.

يمكن تعريف "الشفافية المالية" بأنها انفتاح على الجمهور من حيث هيكل الحكومة ووظائفها، ونيات السياسة المالية، وحسابات القطاع العام، والتوقعات المالية. وبقدر ما تتعزز الشفافية في هذه المجالات فهي تفضي إلى نقاش مجتمعي أفضل، وإلى أسواق تعمل على نحو أفضل وإلى محاسبة أقوى للحكومات في شأن تنفيذ السياسة المالية، تضمن توافر معلومات لكل

ميثاق صندوق النقد الدولي للممارسات الجيدة حول النزاهة المالية

- يعتمد "ميثاق الممارسات الجيدة حول الشفافية المالية" الذي أقره صندوق النقد الدولي عام ١٩٩٨ على مبادئ أربعة لضمان الشفافية والنزاهة، هي:
- وضوح الأدوار والمسؤوليات: ينبغي تعريف مختلف مستويات هذه الأدوار والمسؤوليات داخل العمل الحكومي مع رسم خط فاصل وواضح لها بين الحكومة وبين القطاع الخاص.
 - توفير المعلومات للعام: ينبغي أن تلتزم الحكومات تزويد الجمهور معلومات شاملة، وفي حينها، حول مختلف الأنشطة المالية والإدارية التي تشغل الرأي العام (إدارة المرافق العامة وإيرادات الخصخصة).
 - ضمان علنية التقارير حول إعداد الميزانية وتنفيذها ورقابتها.
 - ضمان قيام أجهزة مستقلة من أجل مراقبة صدق المعلومات المالية.

الخصوصيات المؤسسية والثقافية والبيئية العربية بفضل دوره الريادي في ترشيد التدبير ومكافحة الرشوة وكل ضروب الفساد.

تعتمد الإدارة المالية على أربعة أركان أساسية هي:

١- التخطيط الاستراتيجي

يفترض التأكد من وجود رؤية واضحة للمستقبل على هيئة خطط تنموية (هجومية أو دفاعية) في الأمد القصير والمتوسط والبعيد تنبني على إنتاج بيانات حسابية موثوق فيها وتحليلها وإجراء المقابلات اللازمة بين معدلات أداء المنظمات وإعداد دراسات الجدوى الاقتصادية والحد من التكاليف للوصول إلى الأداء الأمثل ووضع خطط لتمويل حاجات المنظمة، سواء عن طريق زيادة رأس المال أم عن طريق القروض أو التسهيلات الائتمانية في ضوء التحولات العميقة والظرفية التي تعرفها منظومة الإنتاج العالمي محلياً وإقليمياً ودولياً.

٢- منظومة التنظيم و الهياكل

تتضمن هذه المنظومة دراسة سلطات المناصب الإدارية ونظم القدرات والكفاءات والخبرات والعلائق التنظيمية التي تحكمها وتصميم الهيكل التنظيمي ولائحة العاملين واللائحة المالية ونظم تدفق المعلومات.

٣- منظومة الأداء

ينبغي دراسة الإجراءات المتبعة في العمل لمعرفة مدى قدرتها على ضمان أداء متميز (الموازنة، المراقبة الداخلية، التقويم).

وتحسين ظروف عيش السكان، من خلال اختيار دقيق للمشاريع وللمستفيدين منها بحسب استراتيجيات وألويات معينة.

- توفير مناخ مؤسسي (قضائي ورقابي) عام وقيادة إدارية قادرة على تبني مجموعة من القرارات التي من شأنها ضمان تحصين المال وحمايته من الضياع.

- وجود منظومة تعليمية فعالة وقيم تدعم ثقافة المساءلة والتقويم.

٤- غياب منظومة فعالة للرقابة الداخلية

يمكن تعريف الرقابة الداخلية بمجموع الإجراءات والوسائل وإجراءات الأمان والطرائق (الدفاعية) والمقاييس التي تضعها المنظمة لحماية موجوداتها وفحص دقة البيانات المحاسبية ودرجة الاعتماد عليها، من أجل الارتقاء بالكفاءة الإنتاجية وتشجيع التزامها وفق ما تقتضيه السياسة الإدارية المرسومة.

ثانياً: مكونات ومزايا الإدارة المالية الجيدة في مكافحة الفساد

لا يزال لدى الكثير من المؤسسات العربية مفاهيم مشوشة عن وظيفة الإدارة المالية (Management Financier) وخطها بوظيفة الحسابات. فالإدارة المالية هي علم حديث قطع أشواطاً مهمة ولا سيما في البلدان الأنجلوسكسونية (كالولايات المتحدة الأميركية وبريطانيا وكندا)، وهو بحاجة ماسة إلى توطين وترسيخ وتكييف مع مستلزمات التنمية الشاملة من جهة ومع

- يوفر معلومات صحيحة لهيئات مكافحة الفساد، وهيئات الرقابة الخارجية والبرلمان والقضاء.
- يفرض نظاماً إدارياً ومحاسبياً محدداً ومنضبطاً للتعاملات المالية والتجارية وفي إعداد التقارير المالية والنشاط العام.
- يشجع على تطوير قواعد إدارية داخلية، تشمل إجراءات مالية تساعد على اكتشاف الممارسات الفاسدة، الأمر الذي يتيح إجراء تحقيق فوري.
- تقوية السيطرة الإدارية في ما يتعلق برقابة السلطة التقديرية على الإيرادات والنفقات العرضة للتلاعب.
- تسهيل عملية التدقيق والرقابة الخارجية المستقلة، والتركيز على المجالات ذات المخاطر، وهذا يصبح ممكناً حين تكون الإدارة المالية - وبخاصة أنظمة المحاسبة - كافية وملائمة.
- توفير سيطرة نفسية وعامل إحباط للممارسات الفاسدة. فلإدراك الضوابط الإدارية الداخلية ينبغي التشديد عليها وتحسينها دائماً.

رابعاً: مكونات نظام الإدارة المالية

هناك أربع مكونات رئيسية لنظام إدارة مالية جيدة ومتكاملة هي: المحاسبة والميزانية وإدارة النقد وإدارة الائتمان، فضلاً عن الإدارة الداخلية، إذ ينبغي أن تتخلل هذا النظام ضوابط داخلية تصون وحدته وانسجامه، غير أن ضمان هذه الوحدة وهذا الانسجام كفيل بتوافر بيئة من الأخلاق والنزاهة ينبغي أن تنبع من أعلى مستويات الدولة.

٤- منظومة المراقبة والتقويم

تستدعي منظومة المراقبة والتقويم فحص مختلف النظم المتعلقة بالمراقبة الداخلية والتدقيق والتقويم (أجهزة المراقبة السابقة واللاحقة والمرافقة والتدقيق الداخلي والخارجي) للتأكد من مدى قدرتها على ضمان حماية أصول المنظمة من التلاعب والاختلاس والرشوة وسوء الاستعمال.

يبدو أن مفهوم الإدارة المالية الجيدة هو مفهوم واسع، يتجاوز كثيراً الوظيفة المحاسبية أو المالية في معناها الضيق، بحكم وظيفته ومكانته الإستراتيجية في تحصين المال وتجويد أداء القيادة الإدارية من جهة وبحكم تفتحه على ضفاف ومعارف وأوضاع مجتمعية، وسociولوجية وسيكولوجية وثقافية وإنسانية معقدة جداً من جهة أخرى.

يمكن تعريف الإدارة المالية الجيدة بالتعبئة الشاملة التي تعتمد الاستعمال الأمثل للموارد المالية¹ المتاحة وفق أهداف وخطط محددة، وتستهدف من خلال ذلك تحديد المسؤوليات في حال حدوث انحرافات عن الأهداف المرسومة وضبط خروج مالية كاختلاس الأموال وتلقي الرشى. من هذا المنطلق تمثل منظومة الإدارة المالية الجيدة أداة لا يمكن الاستغناء عنها في ما يخص الوقاية والردع.

ثالثاً: فاعلية الإدارة المالية الجيدة

من شأن نظام محكم من الإدارة والمحاسبية أن يردع الممارسات الفاسدة، ويكشف عنها ويساعد على تأكيد وجودها والتعرف إلى مرتكبيها بالطرائق التالية:

١- المحاسبة

تقع المحاسبة في صميم نظام الإدارة المالية، لأنها تعد ركناً أساسياً في هذا النظام، فهي بمنزلة حجر الزاوية لشتى الأنظمة الفرعية الأخرى، فإذا أخفق نظام المحاسبة في إنتاج بيانات في حينها لا تعجز بقية الأنظمة عن القيام بعملها على نحو صحيح. لذلك يعد وجود نظام محكم للمحاسبة أمراً ضرورياً لنجاح نظام الإدارة المالية المتكامل.

يتجلى نظام المحاسبة في تحقيق الأهداف الآتية:

- توفير معلومات لاستخدامها من لدن مدراء البرامج في اتخاذ قرارات حاسمة.
- البرهنة على صحة العمليات المالية وسلامتها استناداً إلى الوثائق المبررة.
- إعداد تقارير تضمن بيانات عن الإنجاز والتكلفة، الأمر الذي يتيح إمكان القيام بأعمال التدقيق.

ولغايات المحاسبة ينبغي أن يدمج جدول الحسابات كل الحسابات التي تحتوي على أرصدة والتزامات وأسهم حكومية وعوائد ونفقات، بطريقة من شأنها تسهيل إعداد بيانات مالية وفق مبادئ المحاسبة المطبقة في القطاع العام^٢.

كانت لجنة الاتحاد الدولي لمحاسبة القطاع العام قد أصدرت سلسلة من البيانات الرسمية التي تبحث في تفسير مدى تطبيق معايير التدقيق والمحاسبة الدولية في القطاع العام. وقد تم تطوير هذه المعايير ضمن جهود متصل من أجل الملاءمة بين المعايير المهنية لمهنة المحاسبة في كل أنحاء العالم.

وفي وقت لاحق، نشرت لجنة الاتحاد الدولي لمحاسبة القطاع العام معايير المحاسبة الدولية المطبقة في القطاع الخاص، التي صممت خصيصاً لكي تأخذ جميع الحكومات فيها. وعلى الرغم من أن هذه البيانات والمعايير ليست ملزمة بالنسبة إلى البلدان العربية، فهي توفر لها دليلاً مهنيّاً على الأقل تستطيع من خلاله الوقوف على المعايير التي قد تأخذ فيها وتطبقها.

لذلك ينبغي من أجل ضمان صحة نظام المحاسبة في البلدان العربية تحديد مسؤوليات واضحة إزاء وضع المعايير المهنية المحاسبية على نحو يتيح له تدوين كل الأنشطة وتقديم تقارير حوله.

٢- الميزانية

تستمد البيانات المتعلقة بتنفيذ الميزانية من نظام المحاسبة. لذلك ينبغي دمج الميزانية بكل المجالات الإدارية والمالية. وقد فقدت بلدان عربية كثيرة سيطرتها على شؤونها المالية بسبب عزل بيانات تنفيذ الميزانية عن البيانات المالية الأخرى أو بسبب الاحتفاظ بسجلات خاصة بتنفيذ الميزانية خارج نظام المحاسبة.

تقتضي مبادئ شمولية الميزانية ووحدتها بأن يتم بيان جميع الإيرادات المتوقعة وإدراج جميع النفقات من كل الأنواع في ميزانية الحكومة، بما في ذلك الأموال التي تم تحويلها إلى مستويات حكومية أخرى أو إلى الوحدات المستقلة أو المؤسسات والشركات العامة. كما ينبغي تصميم الميزانية بطريقة بسيطة وشفافة وعملية وفق مبادئ المهمات والأهداف المبتغاة بدل الوسائل.

٣- إدارة النقد

تتطلب السيطرة على إدارة النقد التنبؤ بمقدار التدفقات النقدية والتخطيط من أجل الوفاء بالحاجات المالية، بما في ذلك الاقتراض لأجل قصير. لذلك لا ينبغي إحباط أهداف الميزانية بسبب نقص في السيولة النقدية.

٤- إدارة المديونية

هناك إجماع في الرأي على ضرورة تحسين إدارة المديونية العامة في كل البلدان العربية المدينة. لذلك ينبغي عدم عزل المديونية العامة عن نظام الإدارة المالية. وما لا شك فيه أن انهيار السيطرة على الميزانية هو الذي وفر القوة المحركة للزيادة الكبيرة في مديونية القطاع العام على مدى العقدين أو الثلاثة الماضية في البلدان العربية.

لذلك ينبغي التأكيد أن التخطيط للمديونية، كما هو الشأن بالنسبة إلى السيولة النقدية، هو أمر أساسي، نظراً إلى العلاقة الوطيدة التي تربطهما. لكن المفارقة في البلدان العربية تكمن في أن تخطيط المديونية هو أمر لا غنى عنه من أجل "موازنة" الميزانية. لقد أصبح الاقتراض بواسطة القطاع العام هو "عامل التحايل" اللازم لاستقرار الميزانية.

غالباً ما تكون المديونية العامة نتيجة قرار سياسي بعدم رفع الضرائب أو خفض الإنفاق إلى مستويات يمكن تحملها، أو أنها استجابة دورية للتقلبات الموسمية في الإيرادات أو النفقات.

٥- الرقابة الداخلية

تمتاز الرقابة الداخلية بأهمية كبرى داخل كل وحدة من الأنظمة الفرعية لنظام الإدارة المالية المتكامل، وينبغي دمج إجراءات ملائمة للرقابة الداخلية في كل نظام فرعي بطريقة تجعل تطبيقها جزءاً لا يتجزأ من المعالجة المعتادة للعمليات التجارية. تعمل الرقابة الداخلية على توفير ما يلي:

- المحافظة على الموارد.
- تشجيع دقة المعلومات المالية وتعزيزها وتوثيقها.
- تشجيع الكفاءة في العمليات.
- حفز التزام النصوص القانونية والسياسات والمعايير.
- تحقيق الأهداف والغايات المبتغاة.

خامساً: نطاق الإدارة المالية الجيدة وأدواتها

تعد الحاكمية الضمانة الجوهرية لعقلنة الإدارة المالية وتطويرها، إذ تؤدي الدولة دوراً طليعياً في مجال تنمية الإدارة المالية الجيدة من خلال نشرها وممارستها الفعلية للمبادئ التي تحكم حسن الإدارة وتأطيرها التشريعي والقانوني ووضع معايير ومؤشرات الأداء المالي الجيد واختيارها الموارد البشرية والقادة الإداريين الأكفاء وذوي المقدره العالية والمؤهلات والصفات الشخصية المتميزة في إدارة المشاريع والمنظمات وضمان الانتقال من إدارة الرقابة وتحسين المواقع إلى قيادة التغيير والإبداع^٣.

من هذا المنطلق يمكن إدراج دور الحاكمية في تدعيم حسن الإدارة المالية ومكافحة الرشوة والاختلاس اللذين يؤديان إلى إهدار المال العام.

سادساً: دور الأجهزة الرقابية والقضائية في مكافحة ظواهر الرشوة والفساد

تتمتع البلدان العربية في ميدان الرقابة المالية، سواء في القطاع العام أم في القطاع الخاص، بصرح تشريعي هائل، يتميز ظاهرياً بأربع صفات أساسية هي: التعدد والتنوع والتوازن والتماسك.

فهناك الرقابة السابقة والرقابة المرافقة والرقابة اللاحقة (دواوين المحاسبة، الرقابة القضائية)، ورقابة التفتيش، والرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان وأجهزة التدقيق الداخلي والخارجي علاوة على الأجهزة القضائية المتخصصة^٥.

ولكي تتمكن الأجهزة الرقابية هذه من بلوغ الأهداف المتوخاة في مجال مكافحة الفساد ينبغي أن تضرب هي نفسها المثال في مجال التنظيم والفاعلية والشفافية والتقويم المستمر لأنشطتها الرقابية وعقلنة وترشيد الاعتمادات المالية المرصودة لها، فضلاً عن ضرورة تحديد أهداف واضحة وتجنب حالة تضارب المصالح والازدواج وتداخل السلطات في عمل هذه المؤسسات.

ولتفادي ذلك ينبغي التمييز بين ثلاث وظائف يجب أن تحكم كل تنظيم:

١- الوظائف التوجيهية، التي تتمثل بتحديد القطاعات الإستراتيجية التي ينبغي أن تكون موضوع تقويم وعناية خاصة من لدن المراقبين.

٢- الوظائف التنفيذية، وهي تعنى بتوجيه الجهود والفاعليات داخل الأجهزة الرقابية بحيث تنسجم مع الأهداف المرسومة.

٣- الوظائف التقويمية التي تتجلى في إحداث هياكل داخلية تتولى تقويم العمل الرقابي برمته من أجل السيطرة على مخاطر وسلبيات إدارته للتأكد من جودة ودقة الأهداف الرقابية ومن توافر المعلومات الضرورية، المتعلقة بإدارة الموارد البشرية الكفؤة وباختيار التخصصات الفنية وتوفير معايير ومؤشرات الأداء.

من جهة أخرى ينبغي تسجيل الفراغ القانوني والمؤسسي في البلدان العربية في مجال محاكمة الوزراء كما هو معمول به في جميع البلدان الديمقراطية، إذ نجد محاكم عليا لمحاكمة الوزراء ورؤساء الدول في أثناء قيامهم بمهامهم العامة.

مبادئ الحاكمية

- تتمثل مبادئ الحاكمية بحسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالمشاركة واحترام المشروعية والشفافية والقدرة على التأقلم والإجماع والإنصاف والفاعلية والمسؤولية السياسية والرؤية الاستراتيجية^٦ وهذا يفترض:
- توافر منظومة قيم تسلّم بسيادة القانون والمشروعية والمساواة أمام القانون، الأمر الذي يستلزم دينامية توازن السلطات واحترام دولة القانون.
 - إشراك المواطنين في صيرورة اتخاذ القرار من خلال ممثليهم وطنياً ومحلياً.
 - الشفافية في إدارة الشؤون العامة وقوامها التدفق الحر للمعلومات والبيانات وانتشار ثقافة المساءلة.
 - مناخ مؤسسي مناسب يضمن التنمية الشاملة ويعتمد التخطيط والتقويم المستمرين للمخاطر علاوة على توافر أجهزة إدارية وقضائية فعالة وذات مصداقية لديه.

المؤتمر الدولي السادس عشر للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة

جاء في إعلان مونتيفيديو حول " الفساد الإداري وتحسين الإدارة المالية"^٦ أن الأجهزة العليا بمقدورها، ومن واجبها أيضاً، بذل كل جهدها لإنشاء بيئة معادية للفساد، من خلال:

- السعي لتوفير مستوى ملائم من الاستقلالية المالية والفعلية.
- القيام بدور أكثر إيجابية في تقويم فاعلية ونجاعة النظم المالية المتعلقة بالرقابة الداخلية.
- تركيز برامج الرقابة في المجالات والعمليات التي تنزع إلى الغش والفساد.
- إنشاء وسائل ناجعة لنشر تقارير الرقابة بين عامة الناس وإقامة علاقة طيبة بوسائل الإعلام.
- إرساء تعاون وثيق وتبادل معلومات أكثر كثافة مع أجهزة الرقابة ومع المنظمات القطرية والدولية التي تحارب الفساد كمنظمة الشفافية الدولية.
- تشجيع إرساء طرائق لإدارة الموظفين من خلال اختيار الثقة والأكفاء منهم والمحافظة عليهم وتشجيعهم.
- التشجيع على وضع توجيهات تتعلق بالتصاريح العينية والمالية لموظفي القطاع العام والإشراف على تطبيقها.
- تبني أخلاقيات مهنة الرقابة كما نصت عليها المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية (الانتوساي) (International Organisation of Supreme Audit) وهي منظمة غير حكومية تشمل كل الأجهزة الرقابية العليا للبلدان الأعضاء في الأمم المتحدة.
- دراسة نظام لتقبل ومعالجة الشكاوى العامة المتعلقة بالمخالفات.

ثامناً: الوصايا العشر:

الشروط الكفيلة بوضع منظومة فعالة تضمن الإدارة الجيدة للمال العام

استناداً إلى جملة من الفرضيات العلمية والمعايير المهنية المعتمدة في مجال الإدارة والرقابة نسوق عشرة اقتراحات أساسية من شأنها ضمان إدارة مالية جيدة وعصرية في البلدان العربية تمكن من حماية الأموال وتحول دون تنامي الفساد:

الوصية الأولى: على الدولة أن تضع خطة عمل واضحة المعالم تخص الوقاية من الغش والفساد والكشف عنهما في القطاعين العام والخاص. وهذا رهن بتبني معايير الإدارة المالية الجيدة المتعارف عليها دولياً، عبر وضع "الشخص المناسب في المكان المناسب" والإصلاح الشامل للهياكل وللمنظومة المحاسبية، وتقويم النظم المتعلقة بالمراقبة الداخلية، وإحداث بنى لتقويم المشاريع التنموية والسياسات العامة من خلال تركيز برامج الرقابة في

سابعاً: تعدد مظاهر و نماذج التسبب المالي والإداري في البلدان العربية

في البلدان العربية تطفو على السطح من حين إلى آخر مجموعة من الفضائح التي تهم قضايا الفساد المالي والتي تتمثل بمحاكمة أشخاص نافذين في السلطة في عدة أقطار عربية في مصر والأردن ولبنان والمغرب. غير أن المواطنين عموماً يعتقدون أن الملفات التي تفتح من حين إلى آخر هي مجرد سيناريوهات وأطوار سينمائية، غالباً ما تنتهي بالإفراج عن المتابعين أو عدم إرجاع الأموال المختلسة من خزائن الدولة. وما خفي أعظم، فعلى سبيل المثال يبرز التقرير الذي أنجزته اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري والسياحي في المغرب عام ٢٠٠١ مقدار التجاوزات وصور الهدر والتلاعب بالأموال المصرفية. والأمر لا يخص المغرب وحده طبعاً بل هناك بلدان عربية أخرى عرفت ما يمكن أن نطلق عليه ظاهرة السطو على المصارف في البلدان العربية^٧.

خلال وضع القواعد والإجراءات اللازمة، والحوول دون وقوع تجاوزات وأخطاء وسرقات، لضمان إدارة عصرية تعتقد بالانصياع للسياسة المرسومة وتضمن حماية الأصول والموارد ودقة المعلومات المحاسبية المقدمة وصدقها.

الوصية السابعة: وضع معايير للإدارة الجيدة ومعايير الجودة في المراقبة، من خلال إصدار توجيهات إلى الموظفين العاملين بقطاعي الإدارة المالية والمراقبة.

الوصية الثامنة: دعم برامج التقييم الداخلي والخارجي للمشاريع العامة التي تتأثر بالفساد، كجباية الضرائب والعقود والصفقات ومنح الإعانات المالية والرخص والتصاريح وإدارة الجمارك وعمليات الخصخصة، والسهر على نشر تقارير التقييم والمراقبة.

الوصية التاسعة: إصلاح هياكل الموازنة لتصبح أكثر شفافية ووضوحاً من خلال توجيه بنودها المحاسبية وترشيدها لتصبح موازنة مشاريع ونتائج وسياسات تنموية واضحة بدل وجودها موازنة إيرادات ونفقات - ليس إلا - فذلك من شأنه إصلاح القواعد والأنظمة وجعلها توفر بيئة ملائمة لمكافحة الفساد.

الوصية العاشرة: دعم الأجهزة العليا للمراقبة في الأقطار العربية (الدواوين والمحاكم المالية) من خلال إعادة هيكلتها ورفع أدائها وتوجيه أعمالها إلى مراقبة الأداء مع تركيز رقابتها على القطاعات التي تتأثر بالفساد.

المجالات التي تحدث خطورة بالغة في الغش والفساد. ويتوقف تحقيق هذه الأهداف على وجود إرادة سياسية حقيقية لمواجهة الفساد الإداري والمالي.

الوصية الثانية: خلق جو ملائم يتيح بناء وظيفة عامة (الخدمة العامة) يتصف العاملون فيها بالأمانة والمقدرة والكفاءة والعمل على إسناد المهام على أساس الكفاءة. والحرص على ألا يمكث الموظفون فترة طويلة في المنصب نفسه، لتفعيل الوظيفة العامة والمنظومة الرقابية على السواء.

الوصية الثالثة: السهر على تكوين العنصر البشري تكويناً علمياً دقيقاً.

الوصية الرابعة: تعميم استعمال الانترنت في تقديم الخدمات إلى المواطنين ونشر المعلومات في ما بين مختلف المرافق العامة لتخفيف العبء على المواطنين.

الوصية الخامسة: تعزيز دور الإدارة المالية في مقاومة الفساد من خلال تحديد خطط إستراتيجية للعمل ودعم التقارير الموثقة والمقدمة في الوقت المناسب من أجل معالجة أعمال الفساد التي يمكن أن تتضمنها نتائج العمليات الرقابية الداخلية والخارجية.

الوصية السادسة: تقويم الرقابة الداخلية من خلال فحص الهيكلية التنظيمية للإدارة المالية والمناهج والإجراءات المستخدمة في التدقيق الداخلي من أجل الوقاية من التحايل والفساد، من

بعض المؤشرات إلى فاعلية نظام الإدارة المالية كعمود من أعمدة النزاهة

- هل يوفر نظام الإدارة المالية تقارير مالية وافية وعلنية وفي حينها للمجلس التشريعي وللرأي العام ككل؟
- هل يشجع النظام والمناخ السياسي السائد على تطوير معايير المساءلة المالية والإدارية في البلاد؟
- هل توجد "مرات تدقيق" مناسبة تسهل التحقيق والمقاضاة الفورية والفعالة؟
- هل أن إجراءات إعداد الميزانية والتنفيذ والمراقبة (التقارير والتدقيق) تتم بطريقة مفتوحة وعلنية؟
- هل يتمتع المجلس التشريعي (البرلمان) بسلطات فعلية واسعة في مراقبة الجهاز التنفيذي (الحكومة) في مجال الميزانية وتقويم السياسات والمشاريع العامة؟
- هل يتم اتخاذ إجراءات ومبادرات لتطوير وتحسين الوسائل لضمان إدارة مالية جيدة؟
- هل هناك تحديد واضح للمسؤوليات في مجال وضع معايير للمساءلة المالية والمراقبة الداخلية في القطاعين العام والخاص، من أجل أن يعمل نظام المحاسبة على نحو صحيح وان يلتزم المعايير المهنية؟
- هل يوفر نظام الإدارة المالية معلومات في حينها وموثوقاً فيها وشاملة لعملية صنع القرار الرسمي؟
- هل تقوم دوائر ووكالات الحكومة بإدارة أموال عامة خارج نطاق الميزانية؟

الهوامش

١. Transparency International, *Combattre la corruption: enjeux et perspectives* (Karthala, 2002), p. 295.
٢. مثال نظام البنك الدولي حول "الاحصاءات المالية الحكومية".
٣. محمد حركات، التدبير الاستراتيجي والمنافسة (المغرب: مطبعة فصالة المحمدية، ١٩٩٧)، ص ٢٩.
٤. Economique et Sociale, *Rapport arabe sur le développement humain 2002*, p. 117. PNUD et Fonds Arabe de Développement.
٥. على سبيل المثال تختص محكمة العدل الخاصة في المغرب بالنظر في قضايا الرشوة واختلاس الأموال وفي الغدر واستغلال النفوذ. انظر: "زجر الجرائم المالية في القانون الجنائي المغربي"، *المجلة المغربية للتدقيق والتنمية*، العدد ١١ (حزيران/ يونيو ٢٠٠٠)، ص ٢٩.
٦. وقائع المؤتمر الدولي السادس عشر للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة، مونتيفيديو - أوروغواي، تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٨، ص ١٢٦، *المجلة المغربية للتدقيق والتنمية*، العدد ١١ (حزيران/ يونيو ٢٠٠٠)، ص ٤١-٦٢.
٧. انظر الفصل المتعلق بشركات القطاع الخاص والفصل المتعلق بسياسة المنافسة واحتواء الفساد.

الفصل العشرون

لا صوت يعلو فوق صوت المواطن

إن من ملك أحراراً طائعين كان خيراً ممن ملك عبيداً مروعين.

رفاعة الطهطاوي

والتوسع في حرية التنظيم وتخفيف القيود الشديدة على المجتمع المدني^١.

تعد المشاركة مكوناً رئيسياً من مكونات التنمية البشرية، وهي تساهم في صنع القرارات المؤثرة في حياة المواطنين من خلال مؤسسات شرعية وسيطة تقوم على حرية التنظيم والتعبير وتمثيل مصالح الأفراد. تعمل منظمات المجتمع المدني على توجيه مشاركة الأفراد في الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية، وتنظيمهم في جماعات أكثر قوة للتأثير في السياسات العامة. كما تقلل هذه المشاركة من الانتهازية وتسهل التعاملات الاقتصادية والسياسية وتدفع المعلومات التي تكوّن أساساً للتعاون السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وأساساً لمشاركة أعضاء المجتمع المدني في الحياة العامة. ويشجع التواصل بينها وبين السلطة التنفيذية على

ينطلق بناء نظام نزاهة وطني من أهمية وعي المواطنين في كل بلد عربي حقوقهم الإنسانية والقانونية التي تكفلها الدساتير والقوانين، وممارستهم هذه الحقوق بثقة كاملة، وإطلاعهم، بدرجة أو بأخرى، على أعمال الحكومات وتصرفاتها في ما يتعلق بالشأن العام، ومشاركتهم الفاعلة في ما يخص أمور حياتهم ومجتمعهم.

شهدت السنوات الأخيرة انفتاح بعض الأنظمة السياسية العربية واتخاذها خطوات مشجعة تمثل بعضها بزيادة المشاركة السياسية والاجتماعية، وتمثل بعضها الآخر بزيادة نشاط المجتمع المدني في العمل على توسيع الحيز المتاح للشعب والدفاع عن الحريات الأساسية، إذ أتاح بعض الإصلاحات المزيد من المشاركة والتصديق على معاهدات حقوق الإنسان، وإعطاء الصحافة المزيد من الحرية،

الجيد والتعبير عن رغبة المواطنين في إقامة نظام وطني نزيه.

- التوعية ونشر الثقافة الرافضة للفساد والمقاومة له، والمساهمة في توفير المعلومات والمصادر القانونية التي تمكن من القيام بدور فعال في الرقابة.
- الضغط من أجل تنفيذ وتطبيق الخطط الإصلاحية في عمل القطاعين العام والخاص.

■ نشر وفضح حالات الفساد في القطاع العام.

■ المتابعة القضائية لحالات الفساد.

■ تكوين التحالفات بين مؤسسات حقوق

الإنسان والمواطن والدولة ومجموعات المصالح لتعزيز مبادئ

الشفافية والنزاهة والحاكمية.

- الاشتراك الفعال في صوغ الأنظمة والتشريعات وفي بلورة السياسات العامة المنظمة لحياة الأفراد في المجتمع من خلال توطيد علائقها بالبرلمانات وتبادل المعلومات بينها، والضغط عليها لإقرار

تبادل المعلومات التي تمكن من المساهمة في صوغ برامج تبني وفق حاجات وأولويات المواطنين والدولة.^٢

ثمة مؤشرات متنامية إلى أن جهود بعض المنظمات غير الحكومية في رصد حالات الفساد والدفاع عن المجتمع إزاءها قد بدأت تؤتي أكلها من حيث فضح الممارسات الفاسدة وتعبئة الرأي العام للضغط في سبيل وضع سياسات قوية لمكافحة الفساد، وتعزيز

دور المجتمع المدني وبناء قدراته في هذا المجال^٣. وتستطيع مؤسسات المجتمع المدني إيصال أصوات الناس وآمالهم وتطلعاتهم.

أولاً: مؤسسات المجتمع المدني: صوت مباشر لمجموعات المواطنين

تجري تنمية الدور الرقابي للمجتمع المدني في قضايا الفساد من خلال عملها في مجالات وأنشطة مثل:

- ترويج مبادئ الحاكمية وتقديم النموذج

رأت الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة في بيان أصدرته لمحاربة ظاهرة الرشوة أن مجال التربية والتوعية من أهم مجالات محاربة الفساد "بالنسبة إلى الحاضر وأكثر من ذلك بالنسبة إلى مستقبل أكثر شفافية"، ومن ثم على المؤسسات التربوية والمجتمعية أن تحمل على عواتقها مهمة إنجاز هذه الحملات. إن الأهداف الرئيسية التي ينبغي أن تتوجه جهود التوعية إليها يمكن إجمالها في ما يلي:

- ١- التوعية بمعنى اصطلاح الفساد على المستويات القانونية والأخلاقية والثقافية، وذلك في ضوء تعريف الفساد بأنه استغلال سلطة ممنوحة لمنفعة شخصية.
- ٢- التوعية بمظاهر الفساد المختلفة وتجلياتها على مختلف المستويات الرسمية والشعبية، مثل الرشوة والمحسوبية والمحابة والوساطة ونهب المال العام والابتزاز^٤.
- ٣- التوعية بالتكلفة الباهظة التي يتكبدها الوطن والمواطن بسبب الفساد، وبناتجها الأساسية، مثل إهدار قاعدة المساواة وعدم احترام القوانين وانتشار الجريمة وانخفاض كفاءة الإدارة العامة وإحداث كوارث مالية واقتصادية^٥. والإخلال باتساق منظومة القيم الاجتماعية.
- ٤- التوعية أيضاً بحويوية الدور الذي ينبغي أن يضطلع المواطنون به وبالأعمال الملائمة لمقاومة هذا الفساد.

وإتاحتها للناس كافة بلا شك انطباعاً قوياً لديهم بأن ثمة من يأخذ آراءهم على محمل الجد دون تدخل بالتحريف أو التعديل^٦. إن التزايد المستمر في أعداد الصحف العربية من شأنه أن يوفر منافذ متعددة لنشر نتائج هذه الاستطلاعات. ويمكن الاعتماد على وسيلة "التقارير الاستقصائية" لإبراز آراء المواطنين، إذ تتوجه مثل هذه التقارير بالسؤال إلى مستخدمي خدمات بعينها عن الطريقة التي يعاملون بها، ومدى فاعلية أجهزة الخدمات.

٢- أعمدة الرأي وأبواب بريد القراء

يعد النشر في الصحف من الوسائل الفعالة التي يمكن اللجوء إليها، وبخاصة في أعمدة الرأي وأبواب بريد القراء التي تتخذ في الصحف العربية أسماء مختلفة. ومع الاعتراف بأن الصحف الحكومية نادراً ما تقوم بنشر شكاوى عن الفساد مكتفية بآراء القراء التي لها صبغة انتقادية عامة، فإن الحال تختلف كلياً في الصحف الحزبية والمستقلة التي تقوم بنشر شكاوى المواطنين بتوقيعاتهم. وعادة ما يحرص المحرر على عدم التدخل في صوغ رسائل القراء حتى لا يقع تحت طائلة القانون، إذا كان ما فيها يدخل تحت باب التشهير^٧.

في وسع المنظمات الأهلية الوصول إلى اتفاقات معلنة مع بعض الصحف لاستقبال شكاوى المواطنين من الفساد في أبواب ثابتة ومفردة لها، سواء لتوافق مثل هذه الاتفاقات مع سياسة التحرير أم لكون ذلك يساعد على انتشار الصحف بين قطاعات أوسع من القراء. كما تعد البرامج الإذاعية والتلفزيونية التي تصل إلى جمهور أوسع وسيلة فعالة في إبراز آراء الناس وشكاوهم

سياسات عادلة وديمقراطية تنسجم مع حاجات وأولويات ومصالح مجتمعاتها المحلية.

■ مساعدة البرلمانات، التي تقع على عاتقها مراقبة نشاط الحكومة وتعزيز نظم المساءلة والشفافية، في عملها ورصد انتهاكات السلطة التنفيذية للحريات العامة والحقوق السياسية والمدنية والاقتصادية والاجتماعية.

■ مراقبة الأداء الحكومي وتقويم مدى انسجامه مع الدستور والقوانين والتشريعات.

■ العمل على ضمان استقلال السلطة القضائية وتمكين الجهاز القضائي ومراقبه أدائه، ومتابعة حالات الفساد التي تطرح أمامه.

ثانياً: آليات إسماع صوت المواطنين وآرائهم حول قضايا الفساد

انطلاقاً من أهمية سماع صوت المواطنين وتلمس آرائهم حول قضايا الفساد، هناك عدّة آليات وطرائق يمكن استخدامها من قبل مؤسسات المجتمع المدني ومجموعات المصالح ومنظمات الشفافية الوطنية:

١- الدراسات الاستطلاعية

يمكن الاعتماد على الدراسات الاستطلاعية الخاصة بقياس مواقف الرأي العام في شأن قضايا الفساد أو الأداء الحكومي، بوصفها أداة مهمة تتيح للمواطنين الإعراب عن آرائهم والتحقق من أن ما أبدوه من آراء قد انعكس بصورة صادقة في نتائج هذه الاستطلاعات. وسيترك نشر هذه النتائج

المواثيق ينبغي أن يتميز صوغها بالوضوح والبساطة معاً، لأن الغموض فيها من شأنه إرباك المواطنين وكبحهم عن المطالبة بحقوقهم، ناهيك عن أن التفسيرات المختلفة قد تفتح أبواباً أخرى للفساد.

نادراً ما تستجيب الإدارات الحكومية لمبادرات غير مألوفة في عملها النمطي، لذا فإن المطالبة الشعبية بإصدار معايير الأداء، وضرورة تعليقها في أماكن بارزة في منافذ الخدمات، بحاجة ماسة إلى تجارب رائدة وممارسات فعلية تضغط على المسؤولين التنفيذيين. وبخاصة إذا ما أثمرت في حماية المواطنين من الفساد وأصبحت مدار حديث الناس ومبعث رضاهم.

أ- مواصفات مواثيق المواطنين

تحمل هذه المواثيق مجموعة مواصفات أهمها:

- توفير تعريف رسمي واضح لمعايير الخدمة على الرغم من عدم تمتعها بقوة القانون الإلزامية ومن كونها لا تعد جزءاً منه، وهو أمر يسهل إصداره إلى حد ما.
- نشر معلومات عن الخدمات وإتاحتها أمام جمهور المستفيدين.
- إعطاء المواطنين قدرة أكبر على المشاركة في مقاومة الممارسات الفاسدة. وهذا يمثل هدفها الرئيسي.
- إمكان الاعتماد عليها من أجل تغيير نظرة المواطن العربي إلى الخدمات التي تقدمها الدولة. فالاعتقاد السائد في الثقافة الشعبية هو أن الخدمة ليست سوى "منحة" من الحكومة، في حين أنها واجب على الحكومات تجاه مواطنيها.
- تقلص مقدار الفساد المصاحب لتقديم

من الفساد، ولا سيما مع ارتفاع نسبة الأمية في البلدان العربية، على الرغم من أن هيمنة الحكومات واحتكارها حقوق البث الإذاعي ما زالت تعيق ذلك.

٣- رصد معايير أداء الخدمات الحكومية

من الطرائق المهمة لإسماع صوت المواطنين رصد المعايير التي يمكن بواسطتها قياس مدى التزام الجهات الحكومية بتقديم الخدمات المكفولة قانوناً إلى المواطنين، بطريقة عادلة وبالكفاءة المفترضة. يحسن أن يشارك كل من المسؤولين الرسميين والمنتفعين من الخدمات (أو من يمثلهم) في صوغ هذه المعايير لتكون نتاجاً للتفاعل بين الإمكانيات الفعلية والأطر القانونية والإجراءات الإدارية من جهة وبين طموحات المنتفعين وخبراتهم وثقافتهم من جهة أخرى. وينظر إلى هذه المعايير بوصفها جزءاً من استراتيجية شاملة لتحسين الأداء الحكومي في مجال تقديم الخدمات العامة، ومن الوارد استخدامها جزئياً لمعالجة أوضاع بعينها في بعض المصالح الحكومية ولا سيما إذا كثرت الشكاوى تجاهها.

تكتسب المعايير فاعلية مؤكدة من خلال القدرة على نشرها وإعلام أوسع قطاع من المواطنين بها^١. من المقدر أن تشمل هذه المعايير قائمة تفصيلية بالخدمات التي تقدم في كل دائرة حكومية مع شرح واضح لطرائق الحصول على هذه الخدمات والتكلفة المالية القانونية لكل خطوة منها وماهية الآليات التي يلجأ المواطنون إليها في حالات مخالفة الموظفين العاميين للمواثيق. ومن أجل ضمان أقصى فائدة من مثل هذه

مع تذرع الحكومات بضعف الموازنات المخصصة لنشرها.

■ توزع المطبوعات الحكومية (وتعيد طبعتها). كما في وسعها القيام، بما لديها من خبرات وموارد، بتطوير نشرات إرشادية من إنتاجها.

■ تعد نشرات إرشادية بسيطة وبلغة مباشرة، مما يدور في خلد المواطن عن ماهية الخدمات التي يحق له الحصول عليها، وسبل الوصول إليها، وأخيراً عما يستطيع عمله إذا لم ينل حقوقه القانونية في الخدمة وكيف ولمن يشكو لرفع الظلم عن كاهله.

■ تؤدي دوراً بوصفها كأداة جماهيرية للضغط على الإدارات الحكومية من أجل تحسين أدائها والوفاء بواجباتها القانونية، وكقناة اتصال مع المواطنين تنقل انطباعاتهم وحاجاتهم إلى الجهات الحكومية.

■ إصدار تقارير دورية تكون ذات فائدة قصوى للإدارة الحكومية، إذ ترشدتها إلى مواطن الخلل التي ينبغي علاجها على الصعيدين الوطني والمحلي.

يمكن مراكز مساعدة المواطنين هذه تقديم نصائحها واستشاراتها عبر المقابلات الشخصية لأصحاب الشكاوى. تشمل هذه الخدمة تبصير المواطن بحقوقه القانونية، وسبل الوصول إليها، وما الذي يجب عليه فعله إذا ما حجبت عنه الخدمات التي يستحقها أو لم ينلها بطريقة مرضية. زيادة على ذلك، يمكن كوادر الناشطين في

الخدمات إلى حدوده الدنيا إذا ما نجحت المعايير في إرشاد الناس إلى الطريقة التي يقدمون شكاوهم بها في حال عدم التزام المسؤولين معايير الخدمة.

ب- مراكز مساعدة المواطنين

يحتاج الناس إلى من يقدم إليهم المشورة والنصيحة. وأحد الحلول الملائمة التي جرى تطبيقها في عدد من البلدان، المتقدمة والنامية على حد سواء، هو مبادرة منظمات المجتمع المدني إلى إنشاء مراكز مستقلة لمساعدة المواطنين على الحصول مجاناً على استشارات ونصائح

في شأن التعاطي مع المصالح الحكومية لنيل الخدمة أو لاستخراج الوثائق الرسمية، مع إرشادهم إلى حقوقهم القانونية المقررة لهم. تدير منظمات من المجتمع المدني في العديد من البلدان العربية أعداداً لا بأس بها من مراكز المساعدة القانونية. وقد أثبتت تجارب مراكز

المساعدة القانونية أنه في الإمكان الاعتماد على المتطوعين المدربين.

يمكن مراكز مساعدة المواطنين أن:

■ تؤدي دوراً حيوياً في مجال توفير المعلومات للناس، فالحكومات مطالبة، بموجب قوانين حرية المعلومات، أن تنشر وتوزع المعلومات عن طبيعة ومنافذ الخدمات التي تقدمها إلى المواطنين، وسيوفر وجود مراكز المساعدة شبكة فعالة لنشر مثل هذه المعلومات، ولا سيما

إن الأنظمة القانونية المعمول بها في معظم البلدان العربية لا تسمح بالتقاضي في مجال المصلحة العامة إلا لذوي الشأن المباشر (أصحاب المصلحة)، وهو ما يحول دون نهاب مراكز مساعدة المواطنين إلى المحكمة نيابة عن الناس. بيد أن الأمور لا تسير على هذا النحو دوماً، ففي فلسطين يمكن "الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن" أن تقوم بالمقاضاة في قضايا تتعلق بالمصلحة العامة⁹.

ينبغي النظر إلى هذه الخطوط بوصفها جزءاً من إستراتيجية أكبر، فهي أحد الروافد التي تزود مراكز المساعدة أو مكاتب الدفاع المادة اللازمة لعملها. ويجب أن يسبق انطلاقتها حملة إعلامية مكثفة تبين الغاية منها والجهة التي ستديرها. ومن الضروري أن يتم إعداد الكوادر الذين سيقومون بالرد على المتصلين بالهاتف، إعداداً جيداً يسمح لهم بالتعاطي مع المتحدثين وإرشادهم إلى الاستراتيجيات الأساسية لحل مشاكلهم، ويحسن أن تزود طواقم الرد استمارات لتفريغ البيانات التي يعطيها المتصلون بطريقة منهجية تضمن من ناحية التواصل معهم لتعريفهم بما جرى من متابعة لشكاواهم، وتفيد من ناحية أخرى في صوغ تقارير الإنجاز من أجل تطوير عمل الهواتف الساخنة.

من نافلة القول أهمية وجود تعليمات واضحة لدى طواقم الرد في شأن الحالات التي يمكن فيها قبول تلقي معلومات من أشخاص لا يرغبون في الإفصاح عن هويتهم.

٥- استخدام الإنترنت

لقد قلل الإنترنت إلى حد كبير من قدرة الحكومات على التحكم بما تستطيع شعوبها أو لا تستطيع الوصول إليه من معلومات، كما انه وفر للأفراد والمنظمات فرصاً منقطعة النظير لوضع المعلومات تحت تصرف الجمهور. لقد سهّل الإنترنت الوصول إلى المعلومات وأضعف الهيمنة على نشر الأخبار بواسطة الحكومة أو مجموعة صغيرة من أقطاب وسائل الإعلام. لذلك نستطيع أن نتوقع بذل الحكومات

مراكز المساعدة، سواء أكانوا من المتطوعين المتدربين أم كانوا من المحامين، تزويد المواطنين الوسائل التي تضمن وصول شكاواهم إلى المسؤولين الرسميين (الشكاوى المكتوبة - الإنذارات القضائية... الخ).

ويمكن اللجوء إلى محاكاة تجارب جرى إنضاجها في بلدان أخرى مثل أوكرانيا، وهي تعتمد على إنشاء مكتب للدفاع عن المواطنين يقدم المشورة القانونية المجانية إلى المواطنين وأصحاب الأعمال الذين لديهم تظلمات من الفساد الحكومي، وهو يمثلهم في المحكمة أيضاً. ويمكن اعتماد وكالة شخصية للمحامين الذين يعملون في هذه المكاتب.

٤- خطوط الهاتف الساخنة

في ظل التطور الهائل في وسائل الاتصال يزداد الاعتماد يوماً بعد يوم على خطوط الهاتف لتلبية الحاجات المختلفة للمواطنين. هذه الحقيقة تدفع إلى تبني آلية خطوط الهاتف الساخنة كوسيلة ناجحة لتلقي الشكاوى. في هذا الإطار ينبغي حث الحكومات على تخصيص خطوط هواتف ساخنة لتلقي شكاوى المواطنين، ولا سيما في المجالات الخدمية أو التي تتسع السلطة التقديرية فيها للموظفين القائمين على تقديمها بطريقة تسمح بالفساد.

إن عبء إنشاء خطوط الهاتف الساخنة وإدارتها سيقع بالأساس على عاتق منظمات المجتمع المدني، وبخاصة مراكز مساعدة المواطنين أو مكاتب الدفاع عنهم، سواء أقامت بهذا العمل بصورة منفردة أم قامت بها في شراكة إستراتيجية مع جهات حكومية.

الحكومات العربية، مثل حكومة دبي، بإنشاء مواقع حكومية على شبكة الإنترنت. يوفر عدد من هذه المواقع المعلومات عن عمل وزارات وإدارات حكومية مختلفة وينشر مجموعات كاملة من القوانين طبقاً لأحدث التعديلات، فيما يقوم عدد آخر بإتاحة الخدمات الحكومية عبر الشبكة، بحيث يستطيع المواطن أن يستخرج بعض الوثائق الحكومية (مثل رخص تسيير المركبات) دون أن يذهب إلى دواوين الحكومة.

لا جدال في أن دور مواقع الإنترنت سيكون أفضل إذا ما نجحت المنظمات القائمة على إدارتها في نشر ما يتوافر لديها من معلومات أفصح الناس عنها على هيئة إحصاءات ودراسات، لما لذلك من تأثير حتمي في الرأي العام و الأداء الحكومي.

جهوداً شاقّة لكي تزيد من قدرتها على استخدام الانترنت، وفي الوقت نفسه فقد شجعها الانترنت وفتح أمامها احتمالات جديدة للتفاعل مع مواطنيها. إن النمو المطرد في أعداد الذين يلجأون إلى الشبكة والشرائح العمرية الأصغر، يجعل من الانترنت وسيلة مستقبلية واعدة لتمكين المواطنين من التعبير عن آرائهم. إن المواقع الإلكترونية التي ترعاها قنوات تلفزيونية واتجاهات سياسية مختلفة تلقى رواجاً متزايداً وتستقبل المشاركين الذين يعبرون بحرية كاملة عن آرائهم في الأحداث الجارية.

٦- الحكومة الإلكترونية^{١٠}

في السنوات الأخيرة قام بعض

تجربة الحكومة الإلكترونية

يقترح البعض اللجوء إلى التقانة الحديثة لتسهيل الإجراءات الحكومية وتقليل الحاجة إلى التدخل بالوساطة والمحسوبية. وللغرض على مشاكل البيروقراطية والترهل الحكومي بدأت دبي بتجربة الحكومة الإلكترونية التي مر عليها عامان وهي سمحت لحد الآن بتقديم أكثر من ٦٠٠ خدمة عبر الإنترنت. لكن المسؤولين في دبي يهدفون إلى توسيع نطاق التعامل عبر الحكومة الإلكترونية للوصول إلى حدود توفير ٧٠ في المئة من الخدمات بصورة إلكترونية مع حلول العام ٢٠٠٥. ولتسهيل وصول المواطن إلى المعلومة أو الخدمة التي يرغب في الحصول عليها، تم توحيد المرور إلى مختلف القطاعات والمصالح الحكومية عبر بوابة الحكومة الإلكترونية. ومن الخدمات المعروضة الاستفسار عن الفواتير والمخالفات وتسديدها إلكترونياً. ولتسهيل عملية التسديد الإلكتروني، أصدرت وزارة المالية البطاقة الإلكترونية التي أطلق عليها اسم الدرهم الإلكتروني، التي يمكن تعبئتها إما عن طريق البنك أو مباشرة عبر الإنترنت. كما يمكن الحصول على العديد من الوثائق، كشهادة ميلاد أو تأشيرة دخول، عبر الإنترنت. ويمكن تجديد العديد من البطاقات الإدارية بالطريقة نفسها، سواء في ما يتعلق بميدان الصحة أم بسوق السيارات أو بإيجار مسكن...

وللسماح للباحثين عن عمل بتقديم عروضهم إلى جميع الدوائر الحكومية أو التعرف إلى الوظائف الشاغرة، جرى استحداث مصلحة التوظيف إلكترونياً eJob، وهذه المصلحة سمحت بتبسيط طريقة عرض الطلبات، بحيث تجمع كلها في قاعدة بيانات موحدة، الأمر الذي يسمح لمختلف الدوائر الحكومية باختيار الموظفين الذين هي تحتاج إليهم.

ولا تكتفي الحكومة الإلكترونية في دبي بعرض خدماتها، بل فتحت مجالاً للرد على استفسارات وأسئلة العملاء وأسئلتهم خلال مصلحة أنت تسال... ودبي تجيب "AskDubai" بحيث يمكن إرسال الاستفسار عبر بوابة الحكومة الإلكترونية وتسلم الرد بالقنوات المفضلة، كالهاتف أو الفاكس أو عبر البريد الإلكتروني، بل حتى عبر المحادثة المباشرة عبر الإنترنت.

٧- نفخ الصفارة

إن الثقافة السائدة في أوساط العاملين في المؤسسات الحكومية والبيئة المحيطة بعملهم تدفع هؤلاء إلى تبني خيار الصمت (إذا كان الكلام من فضه فالسكوت من ذهب)، فخيار اللجوء إلى التنبيه من خلال اتباع إجراءات داخلية بيروقراطية قد يقف حائلاً دون أن يوتي ثماره المرجوة، إذ لا توجد في حقيقة الأمر أنظمة داخلية تسمح بذلك. وحتى في حال وجود مثل هذه الأنظمة فإن انغماس المستويات العليا في شبكة المصالح المتبادلة، كفيل بإجهاض أي محاولة للتنبيه الداخلي وهي بعد في مهدها الأول.

أما خيار إبلاغ جهات خارجية رقابية فهو ليس بالخيار الآمن للموظف أمام سطوة مسؤوله وعلائقه، فعمل هذه الأجهزة الحكومية يخضع لاعتبارات خاصة تتصل برغبات الرؤساء الأعلى، أو بدواعي الحفاظ على سمعة الحكومة أو عدم الرغبة في إعطاء المعارضة السياسية الفرصة للتشهير بها، فضلاً عن أن الأجهزة الرقابية، كجزء من النظام الحكومي، قد تلجأ إلى إحالة الشكاوى إلى رؤساء الأجهزة المشكو في حقها، وهؤلاء بدورهم قد يسارعون إلى نفي التهم والتغطية عليها حفاظاً على مواقعهم، بل إنهم قد يلجأون إلى تقليد قديم، الذي يجري بمقتضاه التعامل مع الرسول قبل الرسالة، أي التشكيك في نيات صاحب الشكوى ودوافعه، دون النظر إلى مدى مصداقيتها أو جديتها.

٨- الإعلام أداة للموظف

أحياناً لا يتبقى أمام الموظف من خيارات، سوى اللجوء إلى وسائل الإعلام

تعبير نفخ الصفارة هو تعبير بريطاني في الأصل مستعار مما يقوم به الحكم في مباراة كرة القدم حين تقع مخالفة. تترك المجتمعات العربية المعنى الاصطلاحي لهذه العبارة بصورة لا تختلف كثيراً عن استخدامها الأصلي في اللغة الإنكليزية، لأن رجال الشرطة الليلية اعتادوا منذ أمد طويل إطلاق صفاراتهم للتنبيه من وقوع جريمة أو مخالفة. يُنظر إلى نفخ الصفارة بمعنى التحذير والإبلاغ، سواء في القطاع الحكومي العام أم في القطاع الأهلي الخاص. والمعروف أن الموظفين غالباً ما يكونون على إطلاع كامل وإدراك للتصرفات الخاطئة لرؤسائهم التي يمكن أن تلحق الضرر بالناس ومصالحهم.

تشير وقائع حالات الفساد التي جرى الكشف عنها في معظم البلدان العربية، إلى أن ثمة موظفين كانوا على علم بها، وفيما أغمض أغلبهم الأعين لأسباب مختلفة، قام بعضهم بـ"نفخ الصفارة" والإبلاغ.

والحقيقة أن قيام العاملين في الوظائف العامة العربية بالإبلاغ عن مسؤوليهم تبدو قليلة إلى حد ما في هذا المجال، على الرغم من أننا نجد أحياناً موظفاً شريفاً اندفع إلى الإبلاغ عما يراه من انحراف وفساد على الرغم من توبيخ رؤسائه له بل إن البعض منهم تعرض للعقاب والفصل من الوظيفة.

إن خشية فقدان الوظيفة أو مكائد المسؤولين المنغمسين في الفساد يمثل الرادع الأكبر للموظفين الذين هم في موقع مناسب لنفخ الصفارة فلا يتشجعون على ممارسة هذا الدور المهم.

الحاجة الماسة إلى إجراءات أفعل يكفلها القانون بطريقة واضحة من أجل تمكين الموظفين من إثارة ما يساورهم من شكوك وهم على يقين من الاستجابة لشكاوهم، دون أن يلحق بهم أي أذى.

ومن هذه الإجراءات التي طبقتها دولة مثل بريطانيا، إصدار قانون الإفشاء من أجل المصلحة العامة (١٩٩٨)، والهدف من إصداره هو تعزيز مبدأ المحاسبة والحاكمية في إدارة الدولة بطمأننة العاملين للتعبير عما يقلقهم في شأن سوء التصرف الحقيقي وهو يوفر حماية كاملة

ومباشرة ضد الطرد من الوظيفة والانتقام من العاملين الذين يبوحون بما عندهم.

إلى أن تنضج الأوضاع القانونية والدستورية في العالم العربي لاستيعاب المطالبات بإصدار مثل هذا القانون، في

في نهاية شهر تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤ ناقش الاجتماع التأسيسي للفرع العربي للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد (GOPAC) هذا الأمر. ولا سيما في ضوء القانون النموذجي الذي أعدته منظمة المادة (١٩) ومشروع القانون الذي تقف خلفه الشفافية الفلسطينية (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان)، وكلاهما يوفر الحماية للمخبرين الذين يفشون معلومات حول أية مخالفات، ما داموا يقومون بذلك بحسن نية وبناء على اعتقاد مبرر بأن المعلومات كانت صحيحة إلى حد كبير وأنها كشفت دلائل حول خرق القانون.

كملان أخير لفضح ممارسات الفساد، على الرغم من أن معظم أجهزة الإعلام و النشر (الفعالة و الواسعة الانتشار) تخضع لأنواع مختلفة من الرقابة والسيطرة الحكومية^{١١}، أو لسيطرة وتحكم الجهات المالكة، أو لابتزاز المعلنين، في حالات الملكية الخاصة لوسائل الإعلام.

إن الإفشاء لوسائل الإعلام، وبخاصة غير الحكومية، سيؤدي، كما يحدث غالباً، إلى إثارة رد فعل دفاعي من جانب الجهات الحكومية المعنية، إذ ستبادر إلى الإنكار أو التزام الصمت، وإذا ما

ووجهت بوثائق تؤكد صحة الإفشاء فهي ستفضل التعامل مع المصدر (الرسول) عوضاً من التعاطي مع الرسالة.

إن ما سبق سرده في شأن الخيارات المتاحة أمام "نافخ الصفارة" ليؤكد

تجرم المادة (٤٤) من قانون الصحافة في البحرين نشر طعن في أعمال موظف عام أو شخص ذي صفة نيابة عامة أو مكلف خدمة عامة يتضمن قذفاً في حقه ويعاقب رئيس التحرير وكاتب المقال بعقوبة القذف المقررة في قانون العقوبات.

وتحتفل القوانين المصرية بترسانة متنوعة من النصوص التي تحول أولاً دون قيام الموظفين بإبلاغ أجهزة الصحافة والإعلام بما يرونه من فساد في عمل أجهزتهم، ثم هي ثانياً تؤتم نشر مثل هذه المعلومات^{١٢}. وتحظر المادة (٧٧) من قانون العاملين المدنيين في الدولة (رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨) على العامل "أن يفشي بأي تصريح أو بيانات عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو غير ذلك من طرق النشر إلا إذا كان مصرحاً له بذلك كتابة من الرئيس المختص".

أما قانون العقوبات المصري (رقم ٥٧ لسنة ١٩٣٧) فيعاقب وفقاً للمادة (٨٠) بالأشغال الشاقة المؤقتة أو المؤبدة كل من يقدم على نشر الأخبار والبيانات حتى وإن كانت صحيحة، إذ يمكن عدها في هذه الحالة "مغرضة" أي تحقق غرضاً في نفس قائلها. وافترض القانون دائماً أن هذا الغرض غير مشروع، ويعاقب أيضاً بالحبس والغرامة (المادة ١٨٨ المعدلة بالقانون ٩٣ لسنة ١٩٩٥) "كل من نشر أخباراً أو بيانات أو إشاعات كاذبة أو مغرضة أو دعائية مثيرة إذا كان من شأن ذلك تكدير السلم العام أو إثارة الفرع بين الناس أو إلحاق الضرر بالمصلحة العامة أو ازدياد مؤسسات الدولة والقائمين عليها...".

الفساد يمكن أن نجد علاجاً ناجعاً لها إذا ما توافرت الإدارات الحكومية المختلفة، ولا سيما التي تؤدي الخدمات للمواطنين، على نظام كفاء وشفاف لاستقبال شكاوى الجمهور ومعالجتها.

إن الرغبة المشتركة لدى المواطنين والحكومة معاً، في تطوير مثل هذا النظام، تعد مدخلاً ملائماً لانخراط الفاعلين من الطرفين في مختلف أوجه الحوار لتلمس معالم نظام جيد لمعالجة الشكاوى، بحيث يضمن منهجية محددة يتعامل مع الشكاوى وفقها، وتوظيف الدروس المستفادة من التحقيق في الشكاوى في تطوير الخدمات التي تقدمها المنافذ الحكومية.

إن أول الشروط الواجب توافرها في نظام فعال لمعالجة الشكاوى هو إحساس المواطن اليقيني بأنه يلقى أذاناً صاغية وأن شكواه لن تذهب إلى الحفظ في إدراج المكاتب ولن يكون مصيرها الإهمال.

إن الذين يتوجهون بالشكاوى يتوقعون أن يوفر نظام معالجة الشكاوى لهم ست ضمانات رئيسية، هي الاستماع الجيد لهم، وفهم ما يشكونه على نحو صحيح وكامل، ومعاملتهم بالاحترام اللائق بصاحب الحق، ثم إنهم سيحصلون على تفسير منطقي، وعلى اعتذار يهدئ من غضبهم عند نزول الحيف بهم، وأخيراً سينالون في نهاية المطاف حلاً سريعاً وناجراً للمشكلة التي يعانونها.

ومن المنطقي للحصول على فاعلية كاملة لما يتوقعه المشتكون أن تجري، على أوسع نطاق ممكن، توعية المواطنين بحقوقهم عند تقديم الشكاوى، كالمعاملة اللائقة الدمثة والنصيحة الصادقة، وفي

الإمكان شن حملة توعية واسعة النطاق بين الموظفين في القطاعين العام والخاص لتبصيرهم بما هو موجود بالفعل في معظم القوانين السارية في البلدان العربية من مواد توفر مقادير مختلفة من الحماية للذين يقومون بالإفشاء من أجل المصلحة العامة.

تشير القوانين العربية بصيغ مختلفة إلى إعفاء الشركاء غير المحرضين في جرائم اختلاس المال العام من العقاب إذا ما قاموا بإبلاغ السلطات القضائية أو الإدارية بالجريمة بعد تمامها وقبل اكتشافها. ويحظى المبلغ عن الرشوة بحماية الشركاء، وبخاصة في القانون المصري، نظراً إلى ما يؤديه الجاني من خدمة تساعد على كشف هذه الجريمة الخطيرة والتعريف بفاعلها أو إثباتها، إذ يعفى من العقاب كل من الراشي والوسيط دون غيرهما من أطراف الجريمة.^{١٣} إن مثل هذه النصوص تحدث ثغرات في جدار القوانين واللوائح التي قد تحول دون قيام الأفراد بالإبلاغ عن حالات الفساد التي يعاينونها في مؤسساتهم. ليس هذا فحسب، بل هناك جهود متفرقة أيضاً في أكثر من بلد عربي لإقرار قوانين خاصة (مواد بعينها في القوانين السارية) لضمان حرية الوصول إلى المعلومات، بوصفها شرطاً رئيسياً لإنجاح جهود مكافحة الفساد.

ثالثاً: ابتكار نظام فعال لمعالجة الشكاوى

ليس هناك شك في أن العديد من الإشكاليات التي سبق التعرض لها هنا في سياق البحث عن أفضل السبل لتأمين مشاركة فعالة للصوت الشعبي في مواجهة

- تعريف الشكوى بحيث لا تختلط بسواها من الطلبات الرسمية الأخرى.
 - تعيين من لهم الحق في الشكوى بصفة عامة، مع توفير إمكان التعامل مع الشكاوى الواردة من مجهولين (من دون توقيع أو بأسماء مستعارة)، ولا سيما إذا ما كان موضوع الشكوى خطيراً أو كانت فيها معلومات كافية تسمح بإجراء التحقيق فيها.
 - تحديد المراحل التي تشملها إجراءات التحقيق، على أن تكون قليلة قدر الإمكان.
 - سرد الطرائق أو الأشكال التي ستقدم الشكاوى بها (خطية، اتصال هاتفي... الخ).
 - ذكر المهل الزمنية التي يتوجب إنجاز كل مرحلة من مراحل إجراءات معالجة الشكاوى خلالها، بما في ذلك الإخطار بتسلم الشكوى والتحقيق والرد النهائي.
 - توفير قنوات أخرى، داخل الإدارات الحكومية أو خارجها، يمكن أن يلجأ الشاكي إليها في حالة عدم رضاه عن النتيجة التي انتهت إليها إجراءات المعالجة.
- الوقت المناسب، مع احترام خصوصيتهم وإبلاغهم بتفسير القرارات. من ناحية أخرى ينبغي توعية المواطنين بأنهم إذا ما أرادوا الوصول إلى هذا المستوى، ينبغي أن تشمل شكاوهم معلومات دقيقة وأن يتعاملوا مع الموظفين بطريقة ودية وأن يبداوا تعاوناً إيجابياً معهم.
- يكاد الاتفاق أن يكون عاماً، على أن النظام الجيد لمعالجة الشكاوى يتوجب عليه أن يكون سهل المنال وواضحاً دون التباس للمواطنين والموظفين على حد سواء، وأنه يطبق بسهولة ودون تعقيدات وفق مراحل متسلسلة تحدد خلالها المسؤوليات بدقة تامة، وأن يكون فعالاً بتوفيره الإجراءات والحلول في المهل الزمنية المقدره سلفاً، إلى جانب تمتعه بالسرية من أجل حماية خصوصية الشاكي والموضوعية التي تجنبه التحيزات أو التداخلات غير الضرورية.
- إن لنظام معالجة الشكاوى الفعالة، أركان أساسية، يفقد هذا النظام من دونها معنى وجوده، وفي مقدمها الشفافية والوضوح في شأن الأمور التالية:

مؤشرات على فاعلية صوت المواطن كأداة للنزاهة

- هل تقوم الدوائر الحكومية بأية أنشطة لتعريف المواطنين بحقوقهم؟
- هل لدى المواطنين وسائل معروفة ومقننة للوصول إلى مصادر النصيحة والتوجيه، والى حقوقهم القانونية كذلك؟
- هل تتوفر لدى الدوائر الحكومية قنوات محددة لتقديم الشكاوى؟ وهل يتم استخدامها؟ وفي حال اللجوء إليها هل يحصل المواطنون على نتائج إيجابية؟
- هل يتم إبلاغ المواطنين بنتائج شكاوهم؟
- هل هناك حماية للموظفين الذين يقومون بالإبلاغ عن الممارسات الفاسدة لرؤسائهم في القطاعين الحكومي والخاص؟
- هل تلجأ الدوائر الحكومية في أي وقت لإجراء استطلاعات للرأي بهدف معرفة آراء الناس في شأن مستوى الخدمات التي يتم تزويدهم بها؟
- هل تستخدم الدوائر الحكومية الإنترنت لنقل المعلومات التي يحتاج المواطنون إليها؟ وهل يتم ذلك بصورة مرضية؟
- هل هناك موائيق للمواطنين (وما شابه ذلك) لتقرير واجبات مقدمي الخدمة وحقوق المنتفعين؟
- هل تتمتع مؤسسات المجتمع المدني بحرية تداول المعلومات والتأثير في الرأي العام؟
- هل هناك آليات فاعله تمكن المجتمع المدني من ممارسة دور رقابي على القطاع العام؟
- هل هناك آليات لممارسة الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية وتحليل حساباتها؟

الشكاوى، وإعلامهم أيضاً بأليات الاستئناف الرسمية (الإدارية والقانونية) التي يكون في وسعهم اللجوء إليها عند حصولهم على إجابات غير مرضية.

إن ثقة الناس ستكون أكبر إذا ما حرصت الإدارة أو الهيئة الحكومية منذ أول وهلة على إبلاغ المشتكين بوضوح عن حدود الصلاحيات التي تتحرك عبرها عند معالجة

الهوامش

١. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "الحكم والتنمية الإنسانية." تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٢ (نيويورك: البرنامج، ٢٠٠٢)، ص ١٠٣.
٢. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المشاركة، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية. <http://www.undp-pogar.org>.
٣. للمزيد من المعلومات عن دور مؤسسات المجتمع المدني في تعزيز قيم النزاهة والتضدي لظاهرة الفساد يمكن مراجعة الفصل الحادي عشر.
٤. أحمد أبو دية، الفساد: أسبابه ونتائجه، الانتلاف من أجل النزاهة (رام الله: مؤسسة أمان، ٢٠٠٤)، ص ٩-١٠.
٥. علا أبو زيد وباكينام الشرقاوى، تحرير، رؤى مصرية في قضية الفساد (القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٤)، ص ٥٩.
٦. يمكن الاعتماد هنا على وحدات قياس الرأي العام الناشطة في أقسام الإعلام والصحافة والعلوم السياسية في عدد من الجامعات العربية الحكومية والخاصة على حد سواء.
٧. يبدو ذلك أكثر وضوحاً في الصحف والمطبوعات الحزبية والمستقلة في كل من مصر والمغرب، في الوقت الذي تأخذ أبواب بريد القراء في صحيفة مثل الأهرام القاهرية صفة صفحات الرأي والحوار في الشأن العام ولكن بمقياس أصغر.
٨. تعول الشفافية المغربية كثيراً على الحكومة الإلكترونية كوسيلة رئيسية لإعطاء المواطنين جميع المعلومات المتعلقة بالإجراءات الإدارية والشكاوى، وهو ما يبدو جلياً في بيان الجمعية عن خمسة عشر إجراء لمحاربة ظاهرة الفساد في المغرب (الدار البيضاء، ٢٠٠٤).
٩. جهاد حرب، تحرير، أجهزة الرقابة، ص ٦٣. وهي تستند في ذلك إلى نص القرار الرئاسي الخاص بتأسيسها عام ١٩٩٣.
١٠. لمعلومات أكثر عن الحكومة الإلكترونية يمكن مراجعة الفصل الحادي والعشرين.
١١. ينص الفصل التاسع من الدستور المغربي أنه "يضمن لجميع المواطنين حرية الرأي وحرية التعبير بجميع أشكاله"، ويؤكد الدستور الجزائري في المادة ٣٦ أنه "لا مساس بحرمة حرية المعتقد وحرية الرأي"، والأمر نفسه تقريباً في القانون الأساسي الفلسطيني المادة ١٩، وفي دساتير في كل من اليمن والبحرين ولبنان ومصر... الخ.
١٢. الحق في الإطلاع، ص ٣٨ وما بعدها.
١٣. طبقاً للمادة ١٠٧ مكرر من قانون العقوبات المصري. انظر: أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات (القاهرة: نقابة المحامين، ١٩٩١)، ص ١٧٣.

الفصل الحادي والعشرون

سياسة المنافسة واحتواء الفساد

مقدمة

وهذا من شأنه أن يجعل تحرك المستهلك عنصراً مهماً في حركة مقاومة الفساد التي تضم تحالفات استراتيجية بين جمعيات الدفاع عن المستهلكين وبين فروع منظمة الشفافية الدولية.

توفر سياسة المنافسة فرصاً ناجحة للمجتمع المدني لحشد القوى للدفاع عن حقوق المستهلك. ويمكن جمعيات حماية المستهلك أن تقوم بالأمر التالى¹:

- مراقبة مدى استجابة السلع والخدمات للمعايير المعتمدة.
- مراقبة مدى صدق الإعلانات التجارية.
- فحص سلامة المنتجات.
- حث مؤسسات القطاع الخاص على جعل متطلبات المواصفات والمقاييس الرسمية هي الحد الأدنى المطلوب لجودة السلع.
- إعداد التقارير وتقديمها إلى الجهات المعنية (الحكومية والأهلية).
- رفع الدعوى القضائية أمام المحاكم الوطنية. في الوقت نفسه يستطيع المجتمع المدني وجمعيات حماية المستهلك أن

لا ينحصر تعزيز قيم النزاهة والشفافية في نطاق عمل القطاع العام أو في العلاقة المشتركة بين القطاعين العام والخاص عند القيام بأعمال تجارية (اللوازم والعطاءات) على هيئة مشتريات حكومية، بل يمتد ليشمل مؤسسات القطاع الخاص وفي جميع المجالات التي تنطبق عليها "سياسة منافسة" خاصة بدولة ما.

يناقش هذا الفصل بعض أوجه مفهوم "السياسة التنافسية" التي تمس مجالات وقضايا يراها كثيرون "فاسدة" بما في ذلك الممارسات الفاسدة للقوة الاقتصادية.

فالمنافسة لا تعرف التمييز، أي أنها لا تحابي مصلحة على أخرى أو فئة على أخرى. وقليل من الفئات السياسية لها مصلحة في تشجيع وبناء ثقافة تقوم على المنافسة الشريفة، فمعظم الأشخاص والمؤسسات المتنفذة لا يرغبون في إشاعة ثقافة المنافسة.

المواطنين بأرخص الأسعار وبأجود الصنوف، وتشجيع الإبداع والتنمية، وزيادة الإنتاجية والانخراط في المنافسة في الأسواق الدولية.

تؤدي دوراً مهماً في تعزيز الإرادة السياسية لمتابعة وضع سياسة المنافسة التي تخدم مصالح الجميع.

أولاً: تعريف سياسة المنافسة

يجمع الاقتصاديون على أن المنافسة تحقق الكفاءة الاقتصادية التي تعني توفير السلع والخدمات بأقل الأسعار وبأفضل نوعية، والبحث الدائم عن فرص للتمييز والتفوق على المنافسين، الأمر الذي يترتب عليه زيادة الإنتاجية وتحسين القدرة التنافسية للمنتجين التي تعزز بدورها النمو الاقتصادي ومستوى الرفاه الاقتصادي لأفراد المجتمع.

تعد سياسة المنافسة أداة سياسية لحماية النشاط الاقتصادي وتشجيعه، ولضمان النزاهة في نشاط القطاع الخاص، كما أنها تحدد وجه تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، مبينة الأنشطة التي تشارك الدولة فيها وتلك التي ستتخلى عنها للقطاع الخاص. تنظم سياسة المنافسة الطرائق والوسائل التي يتعين على القطاع الخاص أن يعمل بها لضمان خدمة مصالح الجميع، وذلك من خلال تقديم السلع والخدمات إلى

ثانياً: قانون المنافسة في البلدان العربية

يبني 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 حصيفة يمكن أن توفر الأسس العملية لتنمية بلد ما. في هذا السياق يلاحظ أن البلدان العربية لا يوجد لدى معظمها تشريعات في مجال المنافسة ومنع الاحتكار، إذ إن الاهتمام بهذه التشريعات بدأ حديثاً فيها، فقد صدر قانون المنافسة في تونس سنة ١٩٩١، وفي الجزائر سنة ١٩٩٥، وفي المغرب واليمن سنة ١٩٩٩، وفي الأردن سنة ٢٠٠٠

أهداف أساسية

- تهدف سياسة المنافسة إلى إيجاد اقتصاد مفتوح حسن التنظيم لمنفعة كل المواطنين في بلد ما، من خلال:
- ضبط تجاوزات السوق والممارسات التجارية التقييدية (حظر تثبيت الأسعار لطرده المنافسين من السوق، والدعاية التجارية الكاذبة، وتأسيس اتحاد للمنتجين... الخ).
- توفير تنظيم فعال للمصارف وأسواق الأوراق المالية.
- وضع قواعد عامة للاندماجات وتقليص فرص نشوء "هيمنة على السوق" تتعارض مع المصلحة العامة.
- الحد من مجال تحقيق الأرباح الاحتكارية في مجالات مثل البنية التحتية والنقل والاتصالات.
- توفير إطار لحماية الملكية الفكرية (براءات الاختراع والعلامات التجارية وحقوق النشر والمؤلف).
- توفير الحماية (من خلال تنظيم أنشطة المؤسسات المالية وصناديق التقاعد).
- تفعيل قوانين اللوازم والعطاءات الحكومية (المشتريات)، فهي على درجة كبيرة من الأهمية في تعزيز سياسات المنافسة.

- ٥- سياسات تطوير الأقاليم المحلية.
- ٦- حماية الملكية الفكرية.
- ٧- حوافز الاستثمار.
- ٨- النقابات المهنية والاتحادات الصناعية وتراخيص مزاولة المهنة.
- ٩- السياسات القطاعية الموجهة إلى فرع اقتصادي معين، مثل الاتصالات والتأمين والمصارف.
- ١٠- قوانين التجارة، والأوراق المالية، والرهن، والشركات، وغيرها من القوانين الاقتصادية.

هذا الترابط الوثيق بين قانون المنافسة وبقية القوانين الاقتصادية والسياسات العامة يفرض مسؤولية كبيرة على الجهة القائمة على تنفيذه. وفي هذا السياق لا بد من ضمان تناسق قانون المنافسة مع بقية التشريعات الاقتصادية من جهة، ودراسة أثر هذه التشريعات والسياسات العامة في ظروف المنافسة بين المنتجين والجهات ذات العلاقة من جهة أخرى.

يمكن سياسة منافسة سليمة أن تساعد على تنمية بلد ما من خلال جعله أكثر جاذبية للمستثمرين عن طريق زيادة ثقة المستثمر. وقد تكون سياسة المنافسة وقانون المنافسة بلا جدوى ما لم يتم رسمهما في سياق أوسع لمنظومات تنظيمية وقانونية متصلة بالبيئة التجارية، دون إغفال أهمية وجود نظام قضائي فاعل وآليات مناسبة لحل النزاعات.

١- الممارسات المعيقة للمنافسة

يتطلب انتهاج سياسة منافسة إصدار

و٢٠٠٢، وفي مصر وفلسطين هنالك مسودة مشروع قانون للمنافسة ومنع الاحتكار.

تتطلب هذه الحال مواصلة الجهود في تبني مشروعات قوانين المنافسة ومنع الاحتكار في البلدان العربية لإيجاد إطار قانوني واضح يحدد قواعد العمل الاقتصادي فيها ويساعد على وضع ضوابط قانونية لمنع الاحتكار وزيادة المنافسة.

ثالثاً: علاقة سياسة المنافسة بالسياسات والقوانين الاقتصادية الأخرى

يعد قانون المنافسة إحدى أدوات سياسة المنافسة التي تشمل قوانين وإجراءات وسياسات حكومية تؤثر في هيكل المنشآت والأفراد وسلوكهم، وهي تشمل:

١- الأنشطة التجارية والاستثمارية للحكومة من خلال سياسات الخصخصة ومنح الاحتكارات للقطاع الخاص عبر سياسة التراخيص، والاحتكارات العامة، وتحرير التجارة وإزالة عوائق الدخول إلى السوق.

٢- السياسة المالية المتعلقة بالعطاءات العامة والأفضلية التي قد تعطى للمنتج المحلي، أو اشتراط نسبة معينة من المكون المحلي (Local Content).

٣- السياسة التجارية بما في ذلك الرسوم الجمركية، والتعرفة، ونظام الحصص، والمعونات، ومنع الإغراق، والقيود على التصدير وشروط المحتوى المحلي.

٤- السياسة الصناعية: الترخيص والمواصفات والحماية والدعم.

■ الأسعار التفاضلية أو المتفاوتة: وهو أن يتقاضى المزود أسعاراً مختلفة من مشتريين مختلفين على أساس لا يتعلق بالتنوع والكمية.

٢- سياسة المنافسة ودور الدولة

كان البعض لفترة قريبة يعتقد أن الدولة عليها الانسحاب كلياً من تأدية دور اقتصادي وتطبيق الخصخصة في أثناء انسحابها، أي أن تهجر إدارة الاقتصاد وتوجيهه، وأن تترك هذا المجال للقطاع الخاص بمفرده. لكن يسود اعتقاد بأن الدولة عليها تأدية دور حاسم بهدف ضمان تقييد اللاعبين الرئيسيين في الميدان الاقتصادي بقواعد منافسة محددة جيداً. وهذا يستدعي وجود دولة قوية مهيأة لحماية المصلحة العامة، ولتنظيم مجالات من القطاع الخاص معرضة للفساد أو غيره من ضروب إساءة الاستعمال، إذ لا يُعقل أن تترك الأنشطة الاقتصادية الاستراتيجية، مثل العمل المصرفي وإدارة صناديق التقاعد، والتأمين، والرهن العقاري، والأسواق المالية، دون وجود قواعد قانونية وأطر تنظيمية فاعلة.

يبدو أن هذا التوجه يحصر الدور الحكومي في الاقتصاد بوضع القواعد القانونية لمنافسة عادلة، وتوفير مناخ ملائم يساعد على تفعيل الإنتاج وتقديم السلع والخدمات، وضبط تجاوزات السوق في الوقت نفسه، لذا يتوجب أن تكون الدولة قوية ومعدة جيداً لتكون قادرة على القيام بكل واحدة من هذه الوظائف. وهذا لا يتسنى لها إذا ما كانت منغمسة في الاقتصاد من خلال مؤسسات وشركات مملوكة من قبلها.

قوانين خاصة بها إلى جانب تقوية القطاع الخاص وتنظيمه، وتطوير مدونة سلوك أخلاقية ملائمة. أما الممارسات السيئة الأكثر وضوحاً التي تسعى سياسة المنافسة لكبحها فهي:

■ اتحادات المنتجين الاحتكارية: وهي مجموعات من الشركات تعمل معا لتحقيق مركز مهيمن على السوق، وتستطيع من خلاله التحكم بالأسعار، وتفرض شروطها السعرية على المستهلك، سواء من خلال تثبيت الأسعار أم من خلال تحديد كميات الإنتاج.

■ البيع الشرطي: وهو إرغام المستهلك على شراء كميات من السلع والخدمات أكثر مما يحتاج، أو شراء مجموعة كاملة من المنتجات من صنف معين أو منتجات أخرى لا يحتاج إليها ولا يريدتها.

■ إساءة استخدام الموقع المهيمن: من خلال خفض أسعار السلعة بطريقة مصطنعة بهدف إيذاء المنافسين وإخراجهم من السوق أو منع دخول منتجين جدد.

■ تحديد أسعار إعادة البيع: وهو قيام تاجر الجملة أو المنتج بإملاء السعر الذي يتقاضاه البائع بحيث لا ينزل عن حد معين ويجعل ذلك شرطاً لتزويده البضاعة.

■ الامتيازات الجهوية أو الصنفية: أي خلق احتكارات محلية بالموافقة على تقسيم الأسواق إما بحسب المناطق الجغرافية وإما بحسب صنوف البضائع.

■ فرض التعامل ما بعد البيع: وهو إرغام المستهلك على العمل بموجب تعليمات المزود تحت طائلة التهديد بسحب السلع أو الخدمات أو صيانتها.

الإنتاجية في المشاريع العامة (القطاع العام)، وعدم صلاحية النظام الضريبي وتخلفه. هذه الاختلالات جميعها تؤدي في النهاية إلى انخفاض مستوى المعيشة لأغلبية السكان.

ظهرت الدعوة إلى الخصخصة في إطار تحول إستراتيجية التنمية من النموذج الشمولي المخطط إلى النموذج الحر الذي يعتمد آلية السوق. تعود الرغبة في هذا التحول إلى النتائج التي حققها النموذج الشمولي المخطط والتي لم تكن بالمستوى المطلوب، وإن كان قد حقق بعض المكاسب، وبخاصة على مستوى إنجاز البنية التحتية وإقامة بعض الصناعات التحويلية، وتحسين مستوى المعيشة. إلا أن نطاق نشاط القطاع العام قد اتسع إلى حد أدى إلى مزاحمة القطاع الخاص وتضييق الخناق عليه في بعض الأحيان، وتهميشه في أحيان أخرى^٣.

عملية تحويل الملكية العامة إلى قطاع خاص معقدة، وهي تحتاج إلى خبرة خاصة، وإلى زمن لتنفيذها، كما أنها تمر بعدة مراحل. لذا لا بد من توافر شروط أساسية لتنفيذ هذه العملية، منها شروط عامة كضرورة توفير بيئة قانونية لعملية الخصخصة، وسياسة واضحة في هذا المجال، وضمان قيام منافسة حرة، إذ لا جدوى من تحويل شركة حكومية محتكرة إلى شركة خاصة محتكرة، ولا بد من تنشيط السوق المالية في الدولة؛ ومنها شروط خاصة تتعلق بطبيعة كل مشروع وخصائصه^٤.

ففي الوقت الذي رأته كل من المغرب ومصر البدء بخصخصة المؤسسات ذات

فرمما تجد الحكومة نفسها قد تحولت إلى قوة احتكارية، إذ إن الكثير من التشوهات في الاقتصاد الداخلي غالباً ما تحدث نتيجة التداخلات الحكومية، مثل سياسة حماية صناعات محلية غير فاعلة ومنتجة سلعاً بمواصفات متدنية الجودة ومرتفعة الأسعار. وعلى الرغم من الاعتقاد السائد أن هذه التدخلات هي لفائدة الفقراء فهي تعمل في الحقيقة ضد مصلحة هؤلاء من خلال حرمانهم الحصول على نوعية أفضل وبأثمان أقل.

٣- العالم العربي والخصخصة^٥

شهدت السنوات الأخيرة شعوراً متنامياً في معظم البلدان العربية بأهمية الدور الذي يمكن أن يضطلع القطاع الخاص به في عملية التنمية، وهو ما انعكس على الوزن الذي أفرد لهذا القطاع في الخطط الإنمائية في العديد من هذه البلدان، كما انعكس على القوانين والتشريعات وأدى إلى إضفاء الامتيازات لتشجيع مشاركة هذا القطاع في النشاط الاقتصادي.

تهدف إعادة الهيكلة والخصخصة والتحول إلى اقتصاد السوق عادة إلى خفض الاختلالات الهيكلية وإزالتها في الاقتصاد الوطني مهما كان نوعها، داخلية كانت أم خارجية. ومن أهم مظاهر هذه الاختلالات: العجز في الموازنات العامة، وعجز الموازين التجارية وانخفاض الاحتياطيات، وارتفاع نسبة البطالة أو تزايد حجمها، وارتفاع نسبة التضخم، وتدهور أسعار صرف العملات الوطنية، واختلالات في القطاع المصرفي وقطاع التجارة، وارتفاع حجم الديون الخارجية وتزايد أعبائها، وانخفاض

تهدف إلى توسيع قاعدة الملكية الخاصة خلال فترة زمنية معينة.

رابعاً: الهيئات المنظمة لشؤون المنافسة

تؤسس سياسة المنافسة وقانونها طرائق تنظيم الأنشطة المختلفة التي تقع في نطاق مسؤولياتها وآليات الإشراف عليها، وتفيد التجارب الدولية أنه في بعض الحالات يتم إنشاء جسم يشرف على المنافسة أو مسؤول عن تشجيعها، من أجل الإشراف وتنفيذ مجموعة متكاملة من السياسات والقوانين الداعمة للمنافسة. وفي حالات أخرى يتم تعيين أو إنشاء هيئات خاصة لتنظيم مجالات معينة من النشاط (الاتصالات، الكهرباء، المياه، النفط).^٦

يتوجب أن تكون الهيئات المنظمة (المشرفة) مستقلة عن الحكومة، ولديها استقلال مالي وإداري لتحقيق الغاية الوظيفية من إنشائها، وكلي لا تكون مركزاً محتملاً للفساد والمحاباة وسوء الإدارة. كما ينبغي أن تنسجم مع السياسات التنافسية للحكومة القائمة، فهي ليست جهة معارضة بقدر حرصها على تنفيذ القوانين وتطبيقها، بصفة مهنية، ويجب أن تخضع جميع قراراتها للمراجعة القضائية بغض النظر عن طبيعة تلك القرارات، سواء أكانت إدارية أم كانت قضائية، وفق أحكام القانون المنشئ لها.

في البلدان العربية، اقتصرت صلاحيات الهيئات المشرفة على الصفة الاستشارية^٧، إذ تتعلق مهمتها بتقديم الرأي والمشورة في ما يتعلق بالخطة العامة للمنافسة والمسائل المتعلقة بأحكام القانون التي يحيلها

الأداء الاقتصادي والمالي الممتاز فضلت تونس البدء بخصخصة المؤسسات ذات الأداء الاقتصادي والمالي الضعيف مبررة ذلك بإنقاذ تلك المؤسسات من الإفلاس ولتخفيف العبء عن الميزانية الحكومية^٥.

تستوجب عملية الخصخصة وجود جهاز مركزي ذي كفاءة عالية متمتع بالمرونة والاستقلالية اللازمتين لاتخاذ قرارات مناسبة تتصف بالشفافية والمسؤولية. وفي هذا المجال نجد أن كل من الجزائر ومصر والمغرب قد أنشأت جهازاً متخصصاً ومستقلاً لهذا الغرض على هيئة وزارة في حين اكتفت تونس بوحدة مستقلة تابعة لرئيس مجلس الوزراء. ويتعامل ذلك الجهاز مع مؤسسات القطاع العام بأسلوبين: الأول كما في كل من مصر والجزائر والأردن إذ يتم التعامل بصورة مباشرة من خلال شبكة من الشركات القابضة التي تملك بدورها شركات القطاع العام؛ والثاني، كما في تونس والمغرب، تكون العلاقة بين جهاز الخصخصة وشركات القطاع العام مباشرة.

لا بد من أن تهدف عملية الخصخصة إلى تحقيق هدفين رئيسيين بين مجموعة من الأهداف، أولهما تشجيع المنافسة الذي تتوسع قاعدة الملكية الخاصة من خلاله، وذلك عن طريق التخلص من جميع ضروب الاحتكار التي تكونت في ظل التخطيط المركزي للحكومة، والثاني يركز الضوء على نمو القطاع الخاص ودعم مؤسساته الإنتاجية، من خلال تهيئة المناخ الاقتصادي العام الذي يتضمن إصدار القوانين والتشريعات والحوافز المختلفة لعملية النمو في أنشطة القطاع الخاص، ووضع السياسات الاقتصادية الكلية التي

التحقيقات في ما يتعلق بالممارسات المعيقة للمنافسة، والتعاون الدولي لتبادل المعلومات والبيانات، ونشر ثقافة المنافسة.

تكمن الصعوبة الرئيسية في كثير من البلدان العربية بافتقارها إلى أشخاص ذوي خبرة العمل في هيئات مستقلة، فضلاً عن ندرة المؤسسات القوية التي تكون بحاجة إلى مثل هؤلاء. وغالباً ما تكون الأسئلة التي يواجهها المشرفون في الهيئات المنظمة أسئلة فنية على مستوى عالٍ وتتطلب خبرة كبيرة وحكماً صائباً على الأمور.

في ظل صعوبة انتظار البلدان العربية ظهور مثل هذا الكادر من الفنيين المحترفين فهي لا تستطيع إضاعة أي وقت، ويبدو أن أفضل بداية هي قيام الهيئات المشرفة على تشجيع المنافسة بنشر ثقافة المنافسة ومنافعها ومن هم المستفيدون منها.

١- المؤسسات المالية: التنظيم والفساد
افتقرت بلدان عربية كثيرة إلى سياسة تنافسية في مجال تنظيم المصارف، وهو أمر يقع جزء كبير من اللوم فيه على الممارسات الفاسدة التي أدت إلى ضرب

الوزير المعني إليها، ومن حيث استقلالية الهيئات المنظمة للمنافسة. ففي القانون اليمني^٨ يمثل جهاز حماية المنافسة ومنع الاحتكار دائرة في وزارة التمويل والتجارة برئاسة وزير التمويل، وهو الذي يصدر قرار تعيين أعضاء الجهاز. أما في المغرب فقد منح القانون جانباً من الاستقلالية، وفي الوقت نفسه أبقى نصف أعضاء "مجلس المنافسة" يمثلون الإدارة، أما النصف الآخر فيتوزعون مناصفة بين أشخاص يزاولون، أو سبق أن زاولوا، نشاطاً في قطاع الإنتاج والخدمات، وبين أشخاص لديهم خبرة في مجال القانون والاقتصاد والمنافسة والاستهلاك.

يعطي "قانون المنافسة" في البلدان العربية الحكومات صلاحية تعيين أعضاء مجالس إدارة الهيئات المشرفة دون الرجوع إلى المؤسسات التمثيلية التي يمكن أن يكونوا أعضاء فيها، ولم تمنح مؤسسات المجتمع المدني حق اختيار ممثليها في لجنة المنافسة أو في مجلس إدارة جهاز المنافسة^٩. في حين منح القانون الأردني مديرية المنافسة في وزارة الصناعة والتجارة صلاحيات واسعة في إجراء

ضربت الاقتصاد الأردني قضيتان، عرفت الأولى بقضية مصرف البتراء عام ١٩٨٨، التي نشأت عن إدارة أموال المصرف بطريقة غير كفؤة، عبر استعمال ودائعه لتمويل مشاريع أو عمليات غير مدروسة أو عمليات تجارية غير سليمة تتوخى تدوير وتجبير منافع للعملاء وإدارة المصرف من خلال تقديم تسهيلات ائتمانية كبيرة لجهات لا تقدم مقابلها الضمانات الكافية بحسب الأعراف المصرفية؛ فجرى ضبط حالات تمثلت بتقديم تسهيلات ضخمة تصل إلى حد ٥٠ مليون دينار أردني (في حينه تقدر بـ ١٥٠ مليون دولار أميركي) قدمت إلى خمسة أو ستة أفراد. ومعظم هذه الأموال أصبحت في حكم غير المستردة، الأمر الذي أثر سلباً في الاقتصاد الوطني وأدى إلى انخفاض حاد في قيمة الدينار الأردني (مجلة البنوك في الأردن، تصدر عن جمعية البنوك في الأردن، العدد العاشر، تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٨٩).

أما القضية الثانية فقد عرفت بـ "قضية التسهيلات" أو "الشمالية غيت" عام ٢٠٠٢ التي تمثلت بحصول رجل الأعمال مجد الشمالية على تسهيلات مصرفية تتجاوز ١٠٠ مليون دولار من أربعة مصارف أردنية بضمانات "حق" من دائرة الاستخبارات العامة الأردنية. وقد تورط في هذه القضية عدد كبير من المسؤولين من ضمنهم مدير الاستخبارات العامة سميح البطيخي الرجل القوي في النظام الأردني، وعدد من المسؤولين السياسيين.

٢- العولمة والملكية الفكرية

المعركة تدور الآن في حقل الملكية الفكرية حول مدى الحماية التي ينبغي أن يوفرها بلد ما لـ "أصحاب" الملكية الفكرية وما هي القيود (إذا كان ثمة قيود) التي يتوجب أن تفرض على حقوق "المالكين" في استغلال مواقعهم^{١٢}.

اشتدت سخونة المناقشات هذه حين حاولت الشركات انتزاع ما يبدو للكثيرين أنه عوائد مرتفعة إلى حد لا مبرر له من استثماراتها الخاصة بتطوير عقاقير جديدة - مثل عقاقير معالجة مرض الأيدز- وبخاصة حين سعت الشركات لفعل ذلك على حساب المرضى في البلدان النامية.

وتعارض جمعيات حماية المستهلكين محاولات تثبيت الأسعار عبر الحدود، ويدعي "مالكو" براءات الاختراع والعلامات التجارية أن من حقهم أن يتقاضوا في بلد ما ثمناً أعلى للبضائع نفسها مما يتقاضونه في بلدان أخرى. وينظر إلى هذا الأمر على أنه تلاعب غير مبرر ضد مصالح المستهلكين في الأسواق التي يطلب فيها ثمن أعلى. وهناك معارك تدور في شأن ما يسمى "الواردات الرمادية" أو "المستوردات الموازية". فالمستوردون يتجاوزون الموردين أو تجار الجملة المرخص لهم الذين يستوردون بضائع معروفة مباشرة من مزودين في بلدان أخرى حيث الأسعار أقل.

ويرى المدافعون عن المصنعين أن هذا ليس تلاعباً بالسوق، وبالتالي لا يمكن عده ممارسة فاسدة لأن التسويق "المنظم" عبر منافذ بيع معينة يضمن الجودة، وخدمة ما بعد البيع، وتطوير الإنتاج بما يتلاءم مع الحاجات المحددة لبلد ما.

اقتصاد عدد من هذه البلدان وفي الجهاز المصرفي تحديداً، فالإشراف على المصارف تعوزه الكفاءات، الأمر الذي مكن السياسيين ومراكز القوة في بعض هذه البلدان من الحصول على قروض لأسباب سياسية لا اقتصادية، ودون تقديم ضمانات كافية يمكن اعتمادها لسداد تلك القروض، فأدى ذلك في حالات عديدة إلى بلوغ المصارف حافة الإفلاس؛ الأمر الذي تسبب بدوره في زعزعة ثقة المودعين الصغار في العمل المصرفي، وفي حالات أخرى إلى خسارة صغار المدخرين^{١٠}.

هناك من جهة أخرى القروض التي يطلق عليها "القروض غير العاملة" التي تعطى لأشخاص لهم روابط سياسية، من دون أن يكون هناك أية نية لإعادتها، على ما يبدو. وقد كانت الاستنتاجات في جميع الحالات تشير إلى أنه على أجهزة الرقابة أن تدرك أن استفحال أي عمل جرمي يجعل معالجة الأمور على درجة عالية من الصعوبة، وأن مثل هذا الوضع يفرض على المسؤولين والهيئات المنظمة التيقظ التام لدرء أي خطر قبل وقوعه.

عانى بعض البلدان أيضاً أعمال سلب ونهب جرت عبر "شركات توظيف الأموال الوهمية" التي ارتكبت عن طريقها عمليات احتيال على أساس أسعار فائدة مرتفعة بصورة غير معقولة^{١١}. فكانت تدفع تلك الفوائد المرتفعة مرة واحدة من رصيد الودائع الجديدة التي يجري تسلمها. وبعدها كانت هذه المشاريع تحظى بسمعة جيدة، غير جديرة بها، كان المزيد من الودائع يتدفق إليها نتيجة الإغراءات الوهمية التي تقدمها. وما أن تتراكم الودائع الجديدة لدى تلك الشركات حتى كان مؤسسوها يتوارون عن الأنظار.

النامية، وحرمانها إمكان الإفادة من الابتكارات والاختراعات دون دفع المستحقات المالية لأصحابها، وبالتالي، فإن أنظمة الملكية الفكرية لا تعني سوى القليل للبلدان العربية وجنوب البحر الأبيض المتوسط، حيث الأنشطة الاقتصادية المتصلة بالتصنيع ضئيلة.

يبدو أن الأمر الذي تأخر عن موعد استحقاقه هو القيام بإعادة تقويم شاملة لنظام الملكية الفكرية العالمي، ويجب أن يضمن ذلك التوصل إلى تسوية أكثر عدلاً للمبدعين والمستخدمين أو المنتفعين. فالمكافآت يجب تقديمها إلى أولئك الذين يتمتعون بروح المغامرة والإقدام تشجيعاً لهم على المزيد من العطاء. وفي الوقت نفسه يجب ألا يصبحوا في موقف يستطيعون معه حرمان العالم فوائد التقدم العلمي وغيره، على الأقل إلى أن تنتهي فترة براءات الاختراع. وبحلول ذلك الوقت يكون العلم والإبداع قد تحركا قدماً إلى الأمام.

٣- سياسة المنافسة والعلومة

بغض النظر عن اعتبارات الملكية الفكرية فإن العلومة تأتي ببعد جديد لسياسية المنافسة، فإساءة استعمال الحق أو السلطة لا تحدث ضمن الحدود الوطنية فقط، فالاتحاد الاحتكاري بين المنتجين على المستوى الدولي وغير ذلك من أطر الفساد الأخرى، يمكن أن يؤثر على نحو خطير في التجارة الدولية. وهناك أدراك للحاجة إلى خطوط توجيهية من أجل السيطرة على السلوك المعيق للمنافسة، فالممارسات التعسفية لا تؤثر في السلع الاستهلاكية النهائية فقط، بل في "مدخلات" الصناعة

تبدو استجابة البلدان العربية لحماية الملكية الفكرية عالية، نظراً إلى موجات التشريعات التي تظهر فيها، فإذا كانت سنوات الخمسينات قد شهدت موجة تشريع واسعة في أغلبية هذه البلدان في حقل حماية براءات الاختراع، والعلامات التجارية، والتصاميم الصناعية، فقد شهدت ثمانينات القرن الماضي وتسعيناته موجة واسعة من التدابير التشريعية في حقل حماية حق المؤلف والحقوق المجاورة. وقد شهد مطلع التسعينات إقرار قوانين عديدة أو تعديل القوانين القائمة لجهة حماية برامج الحاسوب وقواعد البيانات.

ثم شهدت نهاية التسعينات وعام ٢٠٠٠ موجة تشريعية في ميدان حماية الأسرار التجارية، والمؤشرات الجغرافية، والدوائر المتكاملة وحماية صنوف النباتات الدقيقة^{١٣}، ترافقت مع تطوير وتعديل قوانين الملكية الفكرية الأخرى. يعود ذلك إلى تلبية متطلبات العضوية في منظمة التجارة العالمية وما يوجبه ذلك من تلبية متطلبات اتفاقية تريس التي نصت على هذه الحماية. تمثل الأردن وسلطنة عمان وتونس النماذج الأكثر استجابة من بين البلدان العربية لهذه المتطلبات، إذ تكاد تتطابق فيها التدابير التشريعية التي تعكس تقيداً بما تتطلبه اتفاقية تريس في الموضوعات المشار إليها.

أما الفوائد التي يمكن أن تجنيها البلدان العربية من انضمامها بالكامل إلى نظام عالمي للملكية الفكرية فتروج له بهمة ونشاط المنظمة الدولية للملكية الفكرية^{١٤}. إلا أنه في الجانب الآخر ترى البلدان النامية أن تطوير أنظمة الملكية الفكرية سيولد احتكارات لمصلحة البلدان المتقدمة تمكنها من تعزيز هيمنتها الاقتصادية على البلدان

مثل الفولاذ والأسمدة والطاقة أيضاً.

تقف البلدان ذات المؤسسات الداخلية الضعيفة موقفاً عاجزاً بوجه خاص في مواجهة الممارسات التجارية أو الاتفاقات التجارية التقييدية عبر الحدود. ويمكن أن يؤدي الاندماج في الاقتصاد العالمي إلى زيادة المنافسة، إلا أنه لا يضمن ذلك. فالاتحاد الاحتكاري بين المنتجين والقيود الأفقية (أي الاتفاقات بين البائعين والمشتريين)، والتعاملات التجارية المقتصرة على أشخاص بعينهم، والقيود على المستوردات المحلية، كل ذلك يمكن أن يحول دون الحصول على منافع التنمية التي يفترض أن تأتي العولمة بها. إن القلق في شأن أوجه الضعف هذه يكمن وراء الحاجات المتزايدة التي تحدث في مختلف أنحاء العالم ضد العولمة.

هذه المشكلة آخذة في التزايد مع استمرار الخصخصة في نقل المزيد من الأصول المالية المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص، سامحة بذلك لحصول مزيد من الاندماجات الدولية وتملك هذه الأصول كلياً أو جزئياً، بعدما تمت إزاحة العوائق الرسمية أمام المنافسة. كما يتوجب التصدي للعوائق الخاصة بصورة مماثلة مع تزايد نمو العولمة.

تمثل الإندماجات بين الشركات متعددة الجنسيات عبئاً متزايداً للهيئات الوطنية المنظمة للمنافسة، فإذا حدث اندماج في البلد الأصلي بين شركتين منافستين فربما لا ينتج من ذلك خفض التنافس في ذلك البلد، إلا أنه قد يكون لهما شركات تابعة في بلد أجنبي قد تحد من المنافسة فيه. هكذا فإن حدوث اندماج في بلد معين قد يكون له عواقب وخيمة في بلد آخر، كما أن الممارسات المعيقة للمنافسة يمكن استيرادها من خلال الاستثمار الأجنبي المباشر، مع قيام أصحاب الامتياز الدولي باستخدام أصحاب الامتياز المحليين لتوزيع منتجات معينة وتعطيل عمليات التوزيع المحلية.

مع نشوء منظمة التجارة العالمية برزت مسألة مثيرة للجدل حول دورها في وضع سياسة منافسة موضع التنفيذ على مستوى العالمي. فهل ينبغي أن تكون الشرطة مسؤولة عن المنافسة العالمية؟ وهل يجب أن يكون هناك إطار دولي، ربما تقوم منظمة التجارة العالمية بتطويره، لدعم تطوير سياسة للمنافسة؟ وهل سيكون هذا الإطار وسيلة يمكن بواسطتها توفير تعاون متزايد لمقاومة الممارسات الفاسدة التي تؤثر سلباً في الأسواق العالمية وبخاصة في اقتصاد البلدان النامية والعربية؟

بعض المؤشرات إلى فاعلية سياسة المنافسة

- هل تبنت الحكومة سياسة منافسة واضحة؟
- هل يتم تطبيق مثل هذه السياسة من خلال القانون وإصلاحات هيكلية أخرى للممارسات والإجراءات؟
- هل يقوم القطاع الخاص بدعم وتطوير سياسة فعالة للمنافسة؟ وهل تقوم منظمات حماية المستهلك بدعمها؟
- هل تبذل جهود لتثقيف الجمهور في شأن الفوائد التي يمكن أن يحصلوا عليها من جراء وجود سياسة فعالة للمنافسة (سواء من حيث السعر الأقل أم من حيث الحماية ضد إساءة المعاملة)؟
- هل هناك سياسة واضحة للخصخصة؟ وهل يتم الإعلان عن القطاعات المنوي خصصتها؟ وهل تخضع عمليات الخصخصة للمراجعة البرلمانية؟

- هل هنالك قوانين واضحة وقابلة للتطبيق تجرم تأسيس الاتحادات الاحتكارية بين المنتجين وعصابات المزايدات... الخ، وهل تحديد الأسعار غير قانوني؟
- هل الاحتكار وما يشبه الاحتكار لدى أشخاص من القطاع الخاص يخضعان للتنظيم؟
- هل تؤدي الاندماجات المسموح بها إلى نشوء احتكار أو إلى خلق هيمنة لا ضرورة لها على السوق؟
- هل تتلقى الهيئات الوطنية المساعدة الدولية التي يحتاجون إليها للقيام بأدوارهم؟
- هل تتمتع الهيئات الوطنية بالاستقلال ولا تخضع للتدخلات السياسية؟ وهل أعضاؤها محميون ضد الفساد؟
- هل تمثل مؤسسات المجتمع المدني في لجنة المنافسة (مجلس إدارة الهيئة الوطنية للمنافسة)؟
- هل تم اتخاذ ترتيبات لحماية الفقير والضعيف من الاستغلال؟

الهوامش

١. Jeremy pope, "Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System," in: *Ti Source Book 2000* (Berlin: Transparency International, 2000), p. 259
٢. الخصخصة أو الخوصصة أو التخصيصية أو التخصيص (Privatization) تعني تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص، إدارة أو إيجاراً أو مشاركة أو بيعاً وشراءً في ما يتبع الدولة أو تنهض به أو تهيمن عليه في قطاعات النشاط الاقتصادي المختلفة أو في مجال الخدمات العامة.
٣. مصطفى محمد العبد الله، "التصحيات الهيكلية والتحول إلى اقتصاد السوق في البلدان العربية"، ورقة قدمت إلى ندوة الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخصخصة في البلدان العربية، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية والجزائر، المركز الوطني الدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط، ١٩٩٩، ص. ٤٤.
٤. انظر الفصل السادس عشر الخاص بالقطاع الخاص.
٥. المصدر نفسه.
٦. هيئة تنظيم قطاع الاتصالات على سبيل المثال في الأردن ومصر.
٧. انظر المادة (١٤) من القانون المغربي رقم ٩٩،٦٦ المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة، والمادة (١٤) من قانون المنافسة الأردني الموقت رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٢.
٨. قرار جمهوري بالقانون رقم (١٩) لسنة ١٩٩٩ في شأن تشجيع المنافسة ومنع الاحتكار والغش التجاري.
٩. وفق أحكام القانون الأردني يجري تعيين رئيس إحدى غرف الصناعة ورئيس أي من جمعيات المستهلك وثلاثة أشخاص من ذوي الخبرة والاختصاص بقرار من وزير الصناعة والتجارة. أما الشخص الوحيد الذي يأخذ موقعه في لجنة شؤون المنافسة فهو رئيس اتحاد الغرف التجارية. أما في المغرب فيجري اختيار أعضاء مجلس المنافسة باقتراح من الإدارة والهيئات المعنية التي ينتمي إليها الأعضاء دون تحديد للهيئات هل هي نقابات أم مؤسسات مجتمع مدني أخرى؟
١٠. Pope, *Confronting Corruption: the Elements of a National Integrity System*, p. 264.
١١. تمثل قضية شركة الريان للاستثمار وتوظيف الأموال التي حكم بها القضاء المصري عام ١٩٩٣ نموذجاً لشركات توظيف الأموال الوهمية في الاستيلاء على نقود المودعين بالاحتيال، وإيهام المودعين بإحداث ربح وهمي بتحريرهم عقوداً ضمنوها أن الفوائد التي تصرف لهم شهرياً إنما تمثل ما يخصهم، ثم أصدرت الشركة قراراً وصفت فيه أن الفوائد المصروفة سلفاً إنما تخص من أصل ودائعهم، وامتناع الشركة عن رد المبالغ المستحقة لأصحابها. انظر: أحمد حجاجي وأكرم خميس، "بعض قضايا الفساد في المحاكم المصرية"، في: *الفساد والتنمية: الشروط الأساسية للتنمية الاقتصادية* (القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدول النامية، ١٩٩٩)، ص ٢٧٩-٢٨٠.
١٢. الاتفاقيات الدولية حول موضوع الملكية الفكرية هي الاتفاقية الدولية لحماية الملكية الصناعية التي تعرف بـ اتفاقية باريس ١٨٨٣، وتغطي براءة الاختراع والتصميمات الصناعية والعلامات التجارية والمنافسة غير العادلة؛ واتفاقية بيرن عام ١٨٨٦، الخاصة بحماية الأعمال الأدبية والفنية وتعنى بحقوق وريع المؤلف.
١٣. في حقل الأسرار التجارية (كتنشيع مستقل) فليس ثمة تجربة غير القانون الأردني. وبالنسبة إلى المؤشرات الجغرافية نجد أن الأردن وسلطنة عمان قد أقرتا تشريعات في هذا الصدد، وبالنسبة إلى حماية تصميمات الدوائر المتكاملة، نجد تشريعات جديدة في هذا الحقل في كل من الأردن وسلطنة عمان وتونس، وبالنسبة إلى حماية

الاصنوف الءءءءة من النبناتاء الءءءءة فان الأءءن وءونس فقط هما من بءن البلاءن العربءة الءء أقرءء ءشءءاء فء هءا الءقل. انظر: ءونس عرب "نظام الملكءة الفكرءة فء الوطن العربء" على العنوان إلكءرونء: www.arablaw.org.

١٤. ءقءر الءسائر الءولءة الناءءمة عن انءشاء السرقاء والقرصنة بملاءاراء الءولاراء، إء إن هناك ءقءءراء ءشءءر إءلى أن نءو٦ فء المءة من مءءار ءءءارة العالءءة هو ءءارة عءر مشروعة من ءلال السرقاء والقرصنة. انظر: نبءل ءشاءء، الءاء وانعكاساءها على اءءصاءءاء الءول العربءة، سلسلة رسائل البنك الصناعء، العءء ٤٢ (الءوءء: بنك الءوءء الصناعء، ١٩٩٦).

الفصل الثاني والعشرون

قوانين لمحاربة الفساد

ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بها إلى الحكام لتاكلوا فريقاً من أموال الناس بالإثم وأنتم تعلمون.

سورة البقرة، الآية ١٨٨

ومن هنا القوانين والمراسيم المرتبطة بالصفقات العامة، والمراقبة المالية، ومؤسسة الوسيط، والتزام الإدارة لتعديل قراراتها، والقوانين المتعلقة بالمنافسة، والنظام الأساسي للتوظيف العامة، وتمويل الأحزاب واللامركزية الإدارية.

■ ثم هناك المستوى الثالث الذي يتعلق بالمقتضيات المتضمنة في المدونة الجنائية وفي القانون المدني. هذه النصوص هي التي ترتبط مباشرة بمكافحة أفعال الفساد الإداري. إن المجال الأساسي للارتشاء أصبح الدولة، والفئات المعنية أو المستفيدة من الارتشاء أصبحت مختلف الهيئات والفئات والأجهزة التي تتكون الدولة منها. والارتشاء لا يهم رجال السلطة والقضاة وبعض المسؤولين الكبار في الإدارة فقط، بل ينطبق على مختلف المصالح الاجتماعية كتسجيل

يعني القانون هنا كل القواعد والإجراءات التي تهدف إلى محاربة المخاطر المرتبطة بالفساد وإلى الحد من ظهورها. يضم هذا المفهوم الدستور والمعاهدات الدولية والقوانين الصادرة عن البرلمان والمراسيم والقرارات التنظيمية والمبادئ العامة للقانون والاجتهادات القضائية بصفة عامة.

وبالتالي يمكن أن نرتب هذه القواعد كلها وفق ثلاثة مستويات بحسب قوة ومدى ارتباطها بظاهرة الفساد:

■ فالمستوى الأول يتعلق بكل القواعد التي تهدف إلى توطيد الديمقراطية السياسية وحماية حقوق الإنسان كالدستور والقوانين والقواعد التنظيمية المتعلقة بالحريات العامة.

■ أما المستوى الثاني فيتعلق بكل النصوص والقواعد التي تعمل على تقوية الشفافية،

القيام، بعمل، أو تسهيل عمل، يدخل في إطار الوظيفة. وتبعاً لذلك يشترط الفقه الجنائي قيام رابطة سببية تجمع بين العروض والوعود والهبات أو الهدايا المطلوبة أو المتسلمة وبين القيام، أو الامتناع عن القيام، بالأفعال المنتظرة من المرتشي أو المقترحة منه أو الامتناع عنها. لا يختلف إثنان في أن الرشوة من أخطر الجرائم، وهي مظهر من مظاهر الفساد الأكثر شيوعاً في البلدان العربية.

وإذا كانت أوجه الفساد قد سادت داخل الإدارة العامة والقطاع العام فهي ظهرت في القطاع الخاص أيضاً. لهذا كان طبيعياً أن تتصدى القوانين لها بالتحريم في كل البلدان العربية.

أولاً: قوانين العقوبات

لم تعرّف جل التشريعات العربية جريمة الرشوة، وإنما اكتفت بالنص عليها ضمن عدة مواد من القوانين، وبخاصة القوانين الجنائية. ففي أغلب الأحيان اكتفت هذه التشريعات بالإشارة إلى الأفعال المختلفة التي تجسد هذه الجريمة، مثل طلب أو قبول العرض أو الوعد أو طلب أو تسلّم هبة

أو هدية أو أية فائدة أخرى...

كانت الرشوة في الأصل^٣ تعني ما يقدمه

الأطفال في المدارس والحصول على علاج طبي أو وثيقة إدارية عادية...

ففي السابق كانت وظائف الارتشاء هي الإفلات من تطبيق بعض القوانين والالتزامات كالضرائب والقرارات القضائية والإدارية أو الغرامات. وكان الهدف منها في الوقت نفسه التقرب من المسؤولين. أما اليوم فيبدو أن الوظائف الأساسية للارتشاء تتمثل بـ"حماية" المواطن من التعسفات وحصوله على ما يقال له باستمرار إنها حقوقه العادية و"حماية" المواطن من تعسف بعض الفئات من الأقوياء وتقربه من مراكز القرار حتى يحصل على الحد الأقصى من "الحماية" و"الحصانة".

بالرجوع إلى القوانين الجنائية للبلدان العربية نلاحظ أن جريمة الرشوة تمثل في جوهرها جريمة خاصة بالموظف، كون تمتعه بسلطات الوظيفة يعطيه وحده قدرة الاتجار فيها وبالتالي فإن هبة الوظيفة وضرورة حسن سيرها تمنعانه من طلب الرشوة أو قبول الوعد بها وخيانة الأمانة التي أودعتها هذه الهيئة بين يديه^١.

ولا يمكن الحديث عن

جريمة الارتشاء إلا إذا كانت الوسائل المستعملة تستهدف القيام، أو الامتناع عن

تنص المادة (٣٥١) من القانون الجنائي اللبناني على أن "كل موظف وكل شخص ندب إلى خدمة عامة سواء بالانتخاب أو بالتعيين وكل امرئ كلف بمهمة رسمية كالحكم والخبير والسنديك التمس أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أي منفعة أخرى ليقوم بعمل شرعي من أعمال وظيفته عوقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة أقلها ضعفاً قيمة ما أخذ أو قبل به". ونصت المادة (٣٥٢) من القانون نفسه على أن "كل شخص من الأشخاص السابق ذكرهم التمس أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أية منفعة أخرى ليعمل عملاً منافياً لوظيفته أو يدعي أنه داخل في وظيفته أو يهمل أو يؤخر ما كان عمله واجباً عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة لا تنقص عن ثلاثة أضعاف قيمة ما أخذ أو قبل به". ويقضي بالعقوبة نفسها على المحامي إذا ارتكب هذه الأفعال"^٢.

النيابة العامة دليلاً على المتهم، وهذه القاعدة تنطبق حتى في حال سكوت المتهم أمام المحكمة. فقد قررت محكمة النقض السورية في حكم لها أن سكوت المتهم لا يعد إقراراً منه بما نسب إليه لأنه لا ينسب إلى ساكت قول^٤.

وتنص جل التشريعات العربية على أنه يمكن إثبات الجرائم بأية وسيلة من وسائل الإثبات.

بالرجوع إلى وسائل الإثبات نجد أنها تشمل: الاعتراف والأوراق والمحرمات والشهادة والخبرة والقرائن. فالاعتراف هو سيد الإثبات الجنائي، لأنه يؤثر مباشرة في موقف القاضي ويدفع به نحو الإدانة، سواء أعلق الأمر باعتراف قضائي أم تعلق باعتراف غير قضائي. كما يمكن إثبات جريمة الرشوة بواسطة الأوراق الصادرة عن المتهم أو عن غيره أو من ضابط الشرطة القضائية في المحضر الذي يحرره في حالة تلبس. أما الشهادة كوسيلة إثبات فقد أثار بعض الإشكاليات حينما تعلق الأمر بشهادة المتهمين بعضهم على بعض.

يجب القول إن القرائن تمثل طرائق إثبات غير مباشرة، فالقرائن القانونية هي التي يقيمها القانون حجة على وجود وقائع

الخصم إلى القاضي للانحياز إليه في الحكم الذي سيصدره، ومع تنوع المرافق العامة اتسع نطاق مفهوم الرشوة لتشمل جميع الميادين.

إشكالية الإثبات

تعد مسألة إثبات جريمة الرشوة من القضايا المعقدة في جميع البلدان، إذ تتميز هذه الجريمة بصعوبة الإثبات نظراً إلى

خصوصية هذا الفعل المشين، الذي يختلف عن الجرائم الأخرى بخاصيتين: الأولى هي عدم بروزها في الواقع والثانية ارتكازها في أغلب الأحيان على اتفاق سري بين شخصين لهما مصلحة في الإبقاء على الصفة طي الكتمان.

لكن المشرع العربي نادراً ما يحدد وسائل إثبات خاصة بجريمة الرشوة، وهذا يعني أن القواعد العامة المنصوص عليها في القوانين الجنائية هي التي تطبق في هذا الشأن.

والقاعدة التي تقضي بإلقاء عبء الإثبات على عاتق النيابة العامة هي

من المبادئ الأساسية في ميدان الإثبات. وهذه الأخيرة هي التي تبحث عن الأدلة على ارتكاب فعل الرشوة وتنسبه إلى المتهم. لكن لا يمكن إثبات جريمة الرشوة بمجرد تقديم

في المغرب رفض المجلس الأعلى طعن وسيط في الرشوة، إذ إن هذا الأخير أدين بالمشاركة في الرشوة بناء على تصريحات الراشي والمرتشي بأن تسليم جزء من الرشوة كان بحضوره. كما سلم الجزء الآخر بنفسه. فطعن الوسيط محتجاً بأن تصريحات المتهمين "الراشي والمرتشي" لا يمكن الاعتماد عليها وحدها. غير أن المجلس الأعلى رفض الطعن معللاً حكمه بأن الأخذ في شهادة المتهم على متهم أو عدم الأخذ فيها موكول إلى تقدير محكمة الموضوع التي لها أن تأخذ فيها متى اطمأنت إليها أو لا تأخذ فيها، ولا يحتاج الأمر إلى تعليل خاص^٥. وفي السياق نفسه أكد حكم محكمة النقض المصرية "أن لمحكمة الموضوع أن تبين الوقائع على حقيقتها وأن ترد الحادث إلى صورته الصحيحة في الأدلة المطروحة عليها دون أن تنقيد بدليل بعينه أو بأقوال شهود بذواتهم"^٦.

وبجانب هذين التعريفين يتطرق بعض المدونات إلى بعض الحالات الخاصة، مثل استغلال النفوذ (أو المتاجرة بالنفوذ) والغدر أو ما يسمى الابتزاز الذي يقوم الموظف به بفرض أداء زيادة في مبالغ الرسوم أو الضرائب أو فرض رسوم أو ضرائب غير قانونية.

فالقوانين الجنائية العربية مدعوة إلى أن تدمج في نصوصها تعريفات متنوعة لتأطير وتغطية كل الأوجه الممكنة التي تجسد الفساد.

وجب على المشرع أن يحدد مفاهيم تمتاز بالدقة والشمولية على الرغم من أنها تتقاطع مع مفاهيم أخرى واردة أو غير واردة في النصوص السابقة. نذكر من ضمنها إساءة استغلال الوظائف والإثراء غير المشروع وتضارب المصالح والزبونية والابتزاز ومحاباة الأقارب والمنح غير القانوني للامتيازات والرخص والحصول على مصالح غير مشروعة من التدبير الإداري، وتبويض أو غسل الأموال أو العائدات الإجرامية والإخفاء وإعاقة تسيير العدالة. ويستحسن كذلك التعريف بكل المتدخلين غير المباشرين في عملية الفساد كالوسيط والشخص الممرض والشريك والمهياً.

وفي الاتجاه نفسه أضحى لازماً على المشرع أن يجرم بصريح العبارة بعض السلوكات الإدارية السلبية التي ترتكب من أجل الحصول على مقابل:

معاينة الرشوة في القطاع الخاص (الحالة اللبنانية)

نصت المادة ٣٥٤ من القانون الجنائي (١٩٨٧) أن "كل عامل في القطاع الخاص مستخدماً كان أم خبيراً أم مستشاراً وكل من ارتبط مع صاحب عمل بعقد استخدام لقاء أجر، التمس أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أي منفعة أخرى لكشف أسرار أو معلومات تسيء إلى العمل أو للقيام بعمل أو الامتناع عنه بقصد إلحاق الضرر المادي أو المعنوي بصاحب أو بصالح العمل، يعاقب بالحبس من شهرين إلى سنتين وبالغرامة من خمسمائة إلى ألف ليرة".

أخرى مجهولة في حين أن القرائن القضائية هي التي يستخلصها القاضي من الوقائع التي تعرض أمام المحكمة بالارتكاز على المألوف العادي من القواعد المجتمعية.

ثانياً: الاقتراحات

١- الاقتراحات المرتبطة بتحديد المفاهيم والتعاريف

ينبغي أن يعمل المشرع العربي على تحسين التعاريف المرتبطة بظاهرة الفساد وتقويتها، وخصوصاً تلك التي تهم الرشوة. فالغموض والاختزال اللذان يطبعان النصوص القانونية من شأنهما أن يساهما في تفاقم ظاهرة الفساد. وحين يكون النظام القانوني معقداً وغير مفهوم أو قابلاً لعدة تأويلات، فهو يتيح الفرصة لاستعمال المال أو الاحتيال على القانون أو الدفع في اتجاه تطبيقه من أجل مصالح شخصية.

يمكن القول إن جل القوانين الجنائية العربية تضم عدداً محدوداً من التعاريف للتجسيدات الممكنة لظاهرة الفساد.

فالأمر يتعلق بالرشوة الإيجابية (corruption active) التي يكون الراشي فيها هو العنصر المؤثر في العملية، وبالرشوة السلبية (corruption passive) التي يكون المرتشي فيها هو طالب الرشوة.

من جهة أخرى، فإن التعاريف الواردة في جل القوانين الجنائية العربية لا تغطي إلا أفعال الرشوة التي ترتكب في الإدارة العامة أو المرفق العام التجاري أو الصناعي أو الأنشطة التي تمارس في إطار ما يسمى القطاع العام. فهذه التعاريف تنطوي على منظر محدود ومقاربة ضيقة وغير واقعية تتمثلان بكون الرشوة تمثل في كنهها استغلال مواقع عامة للحصول على مصالح شخصية في حين أن أفعال الرشوة تستشري كذلك في المقاولات والقطاع الخاص بصفة عامة. هذا التوسيع في مفهوم الفساد ومجال تطبيقه يمكن تبريره بعدة اعتبارات .

الجدير بالذكر أن تطبيق النصوص الجنائية المتعلقة بالفساد على الأفعال المشابهة في القطاع الخاص يمكن أن يحد من الأخطار والأضرار الناتجة من هذه الأفعال: يجب التنبيه إلى أن الرشوة في هذا المجال تقتل المنافسة الحرة والسليمة وتعيق حظوظ نمو القطاع الخاص واتساعه.

٢- الاقتراحات المتعلقة بالآليات

إنه لأمر أساسي قيام المشرع العربي بتقوية هذه التعاريف بمقتضيات، أو بالأحرى بآليات، تهدف إلى تعزيز محاربة الفساد بالتطبيق الفعال للمقاربة الجنائية. ومن المستحسن تبني مقتضيات جديدة وآليات متنوعة للحد من الإشكالات التي تطرح في جانب الاثبات في قضايا الفساد، ومن هذه الوسائل ما يلي:

■ المعاملات التفضيلية في علاقة الموظف بالمواطنين في المجالات غير المسموح بها قانوناً.

■ تسليم إيصال في مقابل في حالة تسجيل طلب أو شكاية.

■ رفض متعمد لتنفيذ حكم قضائي نهائي.

■ عدم إقرار موظف بحيازته مصالح داخل مقابلة تراقبها المصلحة أو الإدارة التي يعمل بها.

■ عدم احترام قواعده الإعلان والمنافسة في إبرام الصفقات العامة وعقود الإدارة المفوض إليها منح الرخص والامتيازات ذات الطابع التجاري والصناعي والخدماتي.

■ عدم النشر المتعمد للوائح الرسوم والأثمنة المتعلقة بالخدمات المؤداة للجمهور إذا تبين أن هذا التصرف من شأنه أن يؤدي إلى ارتكاب أفعال الرشوة.

■ إبرام الصفقات التفاوضية بأثمنة عالية مقابلة بالأثمنة الجارية العمل بها.

■ عدم النشر العمدي للإعلانات الإشهارية الإدارية والقرارات التنظيمية في ميدان الشرطة الإدارية

والإعلانات المتعلقة بالصفقات العامة والامتيازات والرخص.

■ خرق الإجراءات المحددة في ميدان الاستثمار أو محاولة إعاقة تسليم الملفات أو رفض الملفات المستوفية للشروط المطلوبة.

تشجيع الإبلاغ عن جريمة الرشوة (الحالة المغربية)^٧

الفصل ١: ٢٥٦ - " يتمتع بعذر معفٍ من العقاب الراشي بالمعنى الوارد في الفصل ٢٥١ من هذا القانون الذي يبلغ السلطات القضائية عن جريمة الرشوة إذا قام بذلك قبل تنفيذ الطلب المقدم إليه أو إذا - في حال تقديمها - كان الموظف هو الذي طلبها وأنه كان مضطراً لدفعها"^٨.

ارتكاب الجرم الأصلي على الإفلات من العواقب القانونية لفعلته، أو إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية للممتلكات أو مصدرها أو مكانها وطريقة التصرف بها، أو حركتها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها أو اكتساب هذه الممتلكات أو حيازتها أو استخدامها.

٤- يمكن كذلك توطيد محاربة الرشوة واختلاس الأموال العامة بتوفير حماية فعالة للشهود والخبراء والضحايا الذين يدلون بشهادة تتعلق بأفعال محرمة، ولأقاربهم كذلك ولجميع الأشخاص الوثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء، من أي انتقام أو تهريب محتمل.

ويمكن أن يشمل هذا الإجراء الحماية الجسدية لأولئك الأشخاص، كالقيام بتغيير أماكن إقامتهم والسماح عند الاقتضاء بعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن وجودهم أو بفرض قيود على إفشائها. الإجراء نفسه يمكن أن يتمثل بتوفير قواعد خاصة بالأدلة تتيح للشهود والخبراء أن يدلوا بأقوالهم على نحو يكفل سلامة أولئك الأشخاص.

٣- الاقتراحات المتعلقة بالمتابعة

يمكن تعزيز المتابعة ببعض الإجراءات المختلفة:

- نظراً إلى خصوصية وتعقيد أفعال الفساد ينبغي تحديد فترة تقادم طويلة تبدأ فيها الإجراءات القضائية في شأن فعل من أفعال الفساد وتحدد فترة تقادم أطول أو تعلق العمل بالتقادم في حالة إفلات الجاني المزعوم من يد العدالة.
- توسيع إمكان اللجوء إلى إقامة الدعوى

١- إمكان اللجوء إلى استعمال "اختبار النزاهة" يباشره موظف محلف لإثبات فعل الرشوة.

٢- يمكن كذلك تشجيع الأطراف المرتكبة الجريمة على التصريح بذلك وأن تقدم الحجج مقابل الحصول على الحصانة من أية متابعة شرط أن يتم ذلك في أجل محدد.

٣- إمكان متابعة بعض الأشخاص على أساس الإثراء غير المشروع شريطة أن ينص المشرع على ذلك. تساعد هذه التقنية على حل التناقض الموجود في بعض الأحيان بين وجود القرائن وبين انعدام الحجج المادية لأفعال الرشوة.

فالإثراء غير المشروع يسمح بإمكان المتابعة والمعاقبة على أساس عدم تمكن الشخص المتهم من إثبات المصدر الشرعي لممتلكاته. ربما قد يدعي البعض أن هذه الوسيلة الإثباتية تتناقض مع مبدأ قرينة البراءة وتتأسس على قلب عبء الإثبات. وفي هذا الإطار يمكن أن نشير إلى نقطتين: من جهة لا يمكن ترجيح الدفاع عن بعض المبادئ على الدفاع عن المصالح الأساسية للمجتمع، ومن جهة أخرى يجب أن تخضع كل القوانين التي تكافح الفساد للدستور، وأن تكون مطابقة للقواعد الجوهرية المعمول بها في ميدان حقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالمياً.

وكإجراء تكميلي ضروري لتفعيل المتابعة من أجل الإثراء غير المشروع، ينبغي اعتماد تدابير لتجريم الأفعال المتعمدة المتعلقة بتبويض العائدات الإجرامية، كتحويلها أو نقلها بغرض إخفاء أو تمويه مصدر تلك الممتلكات غير المشروعة، أو مساعدة أي شخص ضالع في

هذا القانون الأسمى صراحة إلا إلى القضاء الجالس في ما يخص بعض الضمانات كعدم النقل والانتداب، الأمر الذي يعني أن القضاء الواقف غير معني بهذه الضمانة وأنه خاضع وظيفياً لوزير العدل كعضو في السلطة التنفيذية.

في هذا الإطار تكمن الإشكالية في الطبيعة المعقدة للهيئة المكلفة المتابعة الجنائية، إذ إنها تخضع لتبعية مزدوجة: فهي محكومة بمنطق السلطة التنفيذية ومنطق السلطة القضائية في آن معاً، إنها تمثل طرفاً وحكماً في القضايا الجنائية المطروحة على المحاكم.

فجرائم الفساد هي غالباً جرائم يرتكبها الإداريون أو منفذو السلطة التنفيذية. فكيف يمكن النيابة العامة إذاً أن تتابع قضائياً جرائم ترتكب من قبل أفراد أو أعضاء ينتمون إلى السلطة التنفيذية التي تراقبها بدورها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة عبر المنشورات والدوريات والتعليمات. وعلى الرغم من وجود مجالس عليا منتخبة من طرف القضاة فإن السلطة التنفيذية في شخص رئيس الدولة أو وزير العدل هي التي تصبح مؤثرة عبر تحكمها بالمسار المهني لهؤلاء القضاة بواسطة إجراءات الترقية والتأديب. هذا ما يفسر ظاهرة عدم المتابعة واللاعقاب في عدة حالات تتعلق بالرشى الكبرى واختلاسات المبالغ الباهظة، لأنها غالباً ما ترتكب من قبل أناس يتمتعون بنوع من الحصانة بفعل نفوذهم داخل الهرم الإداري والحكومي⁹.

٤- الاقتراحات المتعلقة بالعقوبات

ما يلاحظ على المقترحات التقليدية

المدنية وذلك بتمكين جمعيات المجتمع المدني من أن تنتصب كطرف مدني. ومن أجل ترشيد العمل بهذه الوسيلة يمكن المشرع أن يشترط بعض المواصفات كأن تكون هذه الدعوة مقتصرة على الجمعيات التي تأسست بطريقة قانونية منذ أربع أو خمس سنوات على الأقل قبل ارتكاب الفعل الجرمي وأن تكون من الجمعيات المعلن أنها ذات منفعة عامة وأن تتدخل فقط في حالة إقامة الدعوة العامة من قبل النيابة العامة أو الطرف المدني في شأن جريمة تمس مجال اهتمامها المنصوص عليه في نظامها الأساسي.

■ أن يقوم المشرع العربي باتخاذ ما يلزم من تدابير لضمان حق الكيانات والأشخاص الذين أصابهم ضرر نتيجة فعل الفساد في رفع دعوى قضائية ضد المسؤولين عن إحداث ذلك الضرر بغية الحصول على تعويض.

■ يمكن المشرع كذلك أن يتيح إمكان عرض آراء وهموم الضحايا المباشرين وغير المباشرين، وأخذها في الحسبان في المراحل المناسبة من الإجراءات الجنائية المتخذة ضد الجناة على نحو لا يمس بحقوق الإنسان.

■ كل الإجراءات القضائية المتخذة لمحاربة الرشوة واختلاس الأموال العامة تظل مشروطة بضرورة إرساء استقلالية القضاء ونزاهته وتفعيل مقتضياته.

تقتضي هذه الملاحظة حتماً تغيير النظام الأساسي للقضاة وتعديل الدستور. ففي عدة بلدان عربية يقر الدستور بمبدأ استقلالية القضاء عن السلطة التشريعية والتنفيذية، لكن في جل هذه البلدان لا يشير

عقابية. فالعلاج التشريعي لا يمثل وحده وسيلة فعالة للتخلص من ظواهر الفساد.

يجب إعادة النظر في وسيلة العقاب عبر البحث عن مختلف العوامل التي عادة ما تتسبب في انتشار الفساد. فأمام استفحال هذه الظاهرة لن تمثل العقوبة الجنائية الدواء الفعال والملائم، وخصوصاً أنه كلما اتسع ميدان تطبيق العقوبات الجنائية أمكن التملص من أحكامها.

فمحاربة الفساد تقتضي عدم التوقف فقط عند الحلول القانونية بل ضمن رؤية شاملة ترتكز على تفكيك الآليات المتحكمة فيها^{١١}.

يجب التمييز كذلك بين ظاهرة الاختلاس والرشوة المتفشية بدرجات متفاوتة في المجتمعات العربية، وبصفة خاصة في القطاعات العامة، وبين تجلياتها القضائية. من جهة أخرى حين يتعلق الأمر بمؤسسات عامة أو مقاولات مرتبطة بالمال العام، نلاحظ أن المتابعات القضائية تتم إما بناء على توجيه سياسي وإما عن طريق المصادفة، الأمر الذي يعني أن تدخل أجهزة المراقبة العادية لا تمثل القناة الطبيعية للمتابعة القضائية.

التي تهم زجر أفعال الفساد أنها تنص على عقوبات سالبة للحرية يحددها القاضي بين حد أدنى وحد أقصى (بين سنتين وخمس سنوات أو عشر سنوات في بعض الحالات) وغرامات غير رادعة بما فيه الكفاية.

فهذه العقوبات تبقى غير ملائمة بالنسبة إلى الرشى والاختلاسات التي تهم مبالغ كبيرة باهظة. يجب إذاً أن تتاح للقاضي فرصة إصدار عقوبات وفرض غرامات تتناسب والحجم الحقيقي لأفعال الفساد واسترداد الأموال.

فقد حاول المشرع المغربي أن يسد هذا الفراغ بالنص على إمكان الحكم بمصادرة الأموال والقيم المنقولة والممتلكات والعائدات لفائدة الدولة إما كلياً وإما جزئياً، إذا كانت متحصلة من ارتكاب جرائم الفساد المنصوص عليها في المدونة الجنائية^{١٢}.

٥- حدود قانون العقوبات

تجدر الإشارة إلى أن المشرع العربي قد فشل في التقليص من ظاهرة الفساد على الرغم من إنشاء محاكم وإيجاد قوانين

تعليق القرارات الإدارية

يمكن أن تتبنى البلدان العربية نصاً تشريعياً تلزم بموجبه الإدارات العامة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة والمصالح التي عهد إليها تسيير مرفق عام، تعليق قراراتها عبر الإفصاح كتابة في صلب هذه القرارات عن الأسباب القانونية والواقعية الداعية إلى اتخاذها.

إن التعليق الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية السلبية الصادرة لغير فائدة المعني بالأمر وسيلة فعالة لإرساء الشفافية القانونية في تدخلات السلطات الإدارية، فهذه التقنية تمثل بالتالي وسيلة أخرى لمحاربة الفساد الإداري المتجسد وخصوصاً في أفعال الرشوة.

وسيكون التعليق محبذاً وملائماً إذا تعلق بالقرارات الإدارية الفردية السلبية الآتية: القرارات المرتبطة بمجال ممارسة الحريات العامة أو التي تكتسي طابع إجراء ضبطي، والقرارات القاضية بإنزال عقوبات إدارية أو تأديبية، والقرارات الإدارية التي تقيد تسليم رخصة أو شهادة أو أي وثيقة إدارية أخرى بشروط أو تفرض أعباء غير منصوص عليها في القانون والأنظمة الجاري العمل بها، والقرارات القاضية بسحب أو إلغاء قرار منسئ لحقوق، والقرارات الإدارية التي تستند إلى تقادم أو فوات أجل أو سقوط حق، والقرارات التي ترفض منح امتياز يعد حقاً للأشخاص...

ثالثاً: بعض الحلول العامة

يحتاج القضاء على ظاهرة الفساد إلى وسائل متعددة:

الوسيلة الأولى: تتجسد في تشديد العقاب. بمعنى آخر، إذا أردنا أن نواجه الفساد بفاعلية يجب على المشرع أن يسن عقوبات قاسية في حق مرتكبي هذه الجريمة.

الوسيلة الثانية: تكمن في إنشاء إدارة خاصة (هيئة مستقلة لمكافحة الفساد) تتكفل بمحاربة الفساد، يمكنها أن تؤدي عدة وظائف كتتبع ثروة الموظفين العاميين وتقديم المرتشئين منهم إلى المحاكم في حال ارتكابهم جريمة الرشوة.

الوسيلة الثالثة: تتمثل بنشر وإذاعة الأحكام الصادرة عن الهيئات القضائية بواسطة الوسائل السمعية البصرية والصحافة المكتوبة بهدف زجر المخالفين الفاسدين وتخويف الآخرين.

١- ضرورة إنشاء آليات تكميلية غير عقابية إن القانون الجنائي لا يمثل دائماً الوسيلة الملائمة لمكافحة الفساد داخل المؤسسات العامة. تركز القوانين الجنائية العربية على العقاب دون أخذ الوقاية في الحسبان. وتقع مسؤولية الإثبات على عاتق الإدارة، وفي أغلب الأحيان يكون الموظفون المعنيون بالأمر هم الوحيدون الذين يطلعون على خبايا الوقائع.

في النتيجة، بدلاً من اللجوء إلى معاقبة الشخص بعد ارتكابه خرقاً للقانون يستحسن تكميل التدابير الجزائية بإنشاء نظام يتكفل بالسهر على الحد من الأخطار المرتبطة بالفساد والعمل على منع ارتكابه. وفي هذا

السياق نذكر الآليات الوقائية التالية:

■ إنشاء هيئة وطنية لمحاربة الفساد الإداري تتميز بالاستقلالية والشفافية^{١٢}.

■ تفعيل أنظمة الرقابة الداخلية للمؤسسات العامة.

■ عمل الدولة على تعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية بين موظفيها عبر اعتماد الآليات التالية:

- تطبيق مدونات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العامة.

- إرساء تدابير ونظم تسهل قيام الموظفين العاميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد حين ينتبهون إلى مثل هذه الأفعال في أثناء أداء وظائفهم.

- وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العاميين أن يفصحوا للسلطات المعنية عن أنشطتهم الخارجية أو عن عمل وظيفي أو استثمارات أو توظيف أموال أو هبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهماتهم كموظفين عاميين.

- اتخاذ تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين العاميين الذين يخالفون المدونات أو المعايير الموضوعة.

■ في موازاة ذلك يمكن الدولة أن تشجع الموظفين على النزاهة بواسطة منح مكافآت. وهذه الوسيلة من شأنها أن تحد ولو بطريقة نسبية من الفساد شرط أن تقرر لمن يستحقها.

٢- تأسيس المسؤولية المدنية على الخطأ الشخصي للموظف العام
هذه المسؤولية الشخصية تتأسس على

نقدية كيفما كان شكلها مقابل ما ألحقه من أضرار للغير.

■ إن أثر التعويض في الموظف العام يتسم بالشمولية ما دام يهتم بطريقة غير مباشرة مجموع الموظفين والأعوان العامين. يمتد الأثر المعنوي لتلك المسؤولية إلى باقي الموظفين غير المعنيين عبر إحساسهم بأن مسؤوليتهم التعويضية ممكنة في كل وقت لم يلتزموا الحيطة والحذر. فهذا الإحساس يمثل رداً ضمناً ومعنوياً للامبالاة.

■ يمثل التعويض كذلك تأديباً غير مباشر من شأنه أن يعمل على التقليل من الأخطاء الشخصية وبالتالي من الأضرار.

■ أما أثر التعويض في المجتمع إذا تحقق بالكامل فهو ينتج ارتياحاً عاماً في وسط المواطنين بسبب علاقة العدوان الباطني الذي يكتنه المجتمع للإدارة وللموظفين كنخبة محمية تمارس امتيازات مهمة وككتلة لها من النفوذ والقوة الذاتية ما يجعلها في نظر الناس ذات مناعة كافية. لهذا فالتعويض إذا ما تحقق للمتضرر فهو يحس بالأهمية والاندماجية وبالإنصاف وبسيادة القانون على الجميع، الأمر الذي ينشر الأمن والأمان والثقة وحسن السلوك بين الناس^{١٤}.

من هنا تأتي أهمية تقوية النسيج الجماعي الذي يتكلف مراقبة الفساد الإداري ومكافحته، وأهمية خلق هيئات وطنية ومحلية يكون هدفها حماية المال العام وتتبع المحاكمات التي يجب أن تكون عادلة. ويمكن هذه الجمعيات وهذه الهيئات أن تنصب نفسها كمطالب بالحقوق المدني.

الخطأ الشخصي. وأفعال الرشوة واختلاس المال العام تدخل تماماً في التعريف الفقهي والقضائي لهذا النوع من الخطأ. فالخطأ الشخصي هو كل خطأ يرتكبه الموظف العام، عن قصد أو عن غير قصد، في أثناء وظيفته أو في مناسبة ممارسة هذه الوظيفة^{١٣}.

ففاعل الفساد، سواء تمثل بالرشوة أم باختلاس مال عام، يتسم بكل هذه الموصفات التي وردت في التعريف الفقهي للخطأ الشخصي.

إن المسؤولية الشخصية للموظف العام المرتكب أفعال الفساد هي مسؤولية ليس بوصفه شخصاً عادياً ككل أفراد المجتمع بل لكونه يشغل في الإدارة.

أضف إلى ذلك أنها مسؤولية تقوم بناءً على الضرر والعلاقة السببية، علاوة على الخطأ الشخصي، وهي أركان ثلاثة لازمة لتحقيق بالفعل. لذلك يصبح الموظف العام مرغماً على تعويض الضرر الذي لحق بالغير من ماله الخاص.

٣- وظائف التعويض

يجب أن نشدد على أهمية الأدوار التي يؤديها التعويض في المسؤولية المدنية للموظف الذي ارتكب فعلاً من أفعال الفساد الإداري. فعلاوة على الوظيفة الإصلاحية والجبرية وعلى الوظيفة الاجتماعية والأمنية، يؤدي التعويض وظيفة عقابية كذلك، وإن لم يكن يوحى بذلك من حيث الشكل، فهو يمثل عقوبة معينة تكون جزاء وردعاً وعبرة لمن سواه حتى يتحلى بالحيطة والحذر والانتباه وعدم التهور، كي لا يرتكب أي فعل يجعله عرضة لتقديم قيمة

بعض المؤشرات لتتقييم فاعلية القوانين الجنائية والمدنية

- هل عالج القانون الجنائي الجنايات الخمس التالية:
 - رشوة الموظفين الحكوميين (بما في ذلك القضاة والنواب والوزراء).
 - طلب موظفي الحكومة الهدايا أو قبولها.
 - إساءة استخدام المال العام من أجل منافع شخصية
 - تقديم الرشى والهدايا إلى الناخبين.
 - امتلاك الموظف الحكومي ثروة لا تفسر لها.
- هل يغطي قانون العقوبات على نحو مرضٍ أنواع الفساد ويوفر رادعاً للمسؤولين الذين قد يتورطون في الفساد، وما هي أوجه القصور؟
- هل القوانين الحالية كافية للتحرك ضد ممتلكات المسؤولين الفاسدين التي تم الحصول عليها بطريقة غير مشروعة؟
- هل يتم تطبيق القوانين الجنائية بطريقة عادلة أم بطريقة انتقائية؟
- هل يرى الناس أن جميع الأشخاص سواء أمام قانون العقوبات أم أن المسؤولين مستثنون؟
- هل أن بعض القضايا التي يتم التعامل معها حالياً على أنها قضايا جنائية هي كذلك؟

الهوامش

١. أحمد أجويد، جريمة رشوة الموظف العمومي (المغرب: [د.ن.].، ١٩٨٣)، ص ١٢.
٢. نصت المدونة الجنائية المغربية في الفصل ٢٤٨ على أنه "يعد مرتكباً لجريمة الرشوة ويعاقب بالحبس من سنتين إلى خمس وغرامة من ألفين إلى خمسين ألف درهم من طلب أو قبل عرضاً أو وعداً أو طلب أو تسلّم هبة أو هدية أو أية فائدة أخرى من أجل:
 - القيام بعمل من أعمال وظيفته بصفته قاضياً أو موظفاً عمومياً أو متولياً مركزاً نيابياً أو الامتناع عن هذا العمل سواء كان عملاً مشروعاً أو غير مشروع طالما أنه غير مشروط بأجر، وكذلك القيام أو الامتناع عن أي عمل ولو أنه خارج عن اختصاصاته الشخصية إلا أن وظيفته سهلته أو كان من الممكن أن تسهله.
 - إصدار قرار أو إبداء رأي لمصلحة شخص أو ضده وذلك بوصفه حكماً أو خبيراً عينته السلطة الإدارية أو القضائية أو اختارته الأطراف.
 - الانحياز لصالح أحد الأطراف أو ضده وذلك بصفته أحد رجال القضاء أو المحلفين أو أحد هيئة المحكمة.
 - إعطاء شهادة كاذبة بوجود أو عدم وجود مرض أو عاهة أو حالة حمل أو تقديم بيانات كاذبة عن أصل مرض أو عاهة أو سبب وفاة وذلك بصفته طبيباً أو جراحاً أو طبيب أسنان أو مولدة".
٣. أحمد الخليلي، القانون الجنائي الخاص (المغرب: [د.ن.].، [د.ت.])، ص ٩٥.
٤. حكم عدد ٢٦٢٦ مؤرخ في ١٧/١٠/١٩٦٤، في: الموسوعة الشاملة للمبادئ القانونية، ج ١، ص ١٨٦.
٥. حكم عدد ١٣٣٧ مؤرخ في: ٩/٨/١٩٧٩.
٦. مجموعة القواعد القانونية، ج ٧، رقم ٢٧٧، ص ١٩٤.
٧. قانون رقم ٧٣،٠٣ يتعلق بتغيير وتنظيم مجموعة القانون الجنائي وب حذف المحكمة الخاصة للعدل، الجريدة الرسمية ١٦/٩/٢٠٠٤، ص ٣٣٧٢.
٨. سلك المشرع اللبني المسلكت نفسه في قانون العقوبات، إذ نصت المادة ٣٥٣ على أنه "يعفى الراشي والمتدخل من العقوبة إذا باحا بالأمر للسلطات ذات الصلاحية أو اعترفا به قبل إحالة القضية على المحكمة".
٩. تطرح الإشكالية نفسها مع وجود الفارق بالنسبة إلى ظاهرة عدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة: فعدم استقلالية القضاء من العوامل التي تزيد من استفحال هذه الظاهرة في جميع البلدان العربية.
١٠. قانون رقم ٧١،٠٣ السابق ذكره.
١١. انظر الفصل المتعلق بالنظام الوطني للنزاهة.
١٢. انظر الفصل الخاص المتعلقة بوكالات مكافحة الفساد.
١٣. الزيادي عتيق، المسؤولية الشخصية للموظف العمومي (المغرب: [د.ن.].، ٢٠٠٠).
١٤. المصدر نفسه .

الفصل الثالث والعشرون

الدراسات الاستطلاعية كأدوات قياس التقدم

هل نفوز؟ هل نخسر؟ لا أستطيع أن أحكم،
فقط أوصل الضرب إلى أن أسمع صوت الجرس

روك فوليز

ونظراً إلى التكتّم والمصلحة المشتركة
بين مرتكبي الفساد، يصبح من الصعب
قياس مستوياته. فليس
هناك معادلة مثل تلك
التي تمكننا من تقدير
حجم جبل الجليد في
أعماق البحر، بواسطة
قياس حجم قمته التي
نراها فوق الأمواج.
ومع ذلك، فمن دون
القياس، يصبح من الصعب
جداً تقويم المجالات التي
تتميز بصعوبة خاصة، أو
التحقق من مدى ترك
برامج الإصلاح تترك أثراً
إيجابياً في أرض الواقع.
وقد أصبح هناك الآن
اعتراف بأن بعض أنواع الدراسات
الاستطلاعية هي أداة مثالية في سياق

ما مدى انتشار الفساد في الدولة؟ ما هي
تكلفة الفساد؟ أي القطاعات التي يجب

إعطائها الأولوية في
مكافحة الفساد؟ ما
مستوى فاعلية الخطوات
التي جرى اتخاذها في
هذه المكافحة؟ ما مدى
التقدم الذي تم تحقيقه في
هذا المجال؟ وما هي
الوسائل والأنشطة
والخطوات الأنجع في ذلك؟
أسئلة من قائمة طويلة
يمكن أن تثار من قبل
النشاط في مجال مكافحة
الفساد تحتاج إلى إجابات
ليس من السهل الإجابة
عنها بصورة شافية دون
أن تتوافر مقاييس ومؤشرات موضوعية
متفق عليها يمكن الاستناد إليها.

لاحظ كيفين فورد أن:
تُحاط "أعمال الفساد" عموماً بدرجة
كبيرة من التكتّم. فجميع الأطراف
المشاركة في الصفقة (من يتلقى
الرشوة ومن يدفعها) يشعرون عادة
بالرّضى عن النتيجة، ويدركون النتائج
السلبية جداً التي يمكن أن تنجم عن
فضح دورهم في مثل هذا السلوك
الإجرامي، حتى في حالة عدم شعورهم
بالرّضى. في غضون ذلك، يكون
ضحايا الفساد، وهم عادة عامة الناس
والمجتمع ككل، غافلين بكل سعادة عن
أعمال معينة من الفساد، أو أنهم
يكونون قد تعودوا مثل هذا الفساد
بحيث أصبحوا غير مباليين به.

مكافحة الفساد. لكن علي الرغم من معرفة هذه المجموعات شيئاً ما عن مستويات الفساد، فإن هذه المعرفة، عدا تلك التي تقوم على تجربة مباشرة، ليست جديرة بالثقة وتقع في الواقع في باب "التصورات" ليس إلا^٤.

وكقاعدة عامة، كلما كانت الدراسة الاستطلاعية معدة بصورة إجمالية وأقل تفصيلاً، كانت نتائجها أكثر إثارة للنزاع. ولا بد من الأخذ في الحسبان إمكان وجود تباين بين الاعتقادات والحقائق، وبخاصة حين تكون الظروف آخذة في التحسن في حين تقوم التصورات الشعبية على تجارب وحكايات من الماضي^٥.

إن إحدى النتائج السلبية التي يمكن أن تؤدي الدراسات الاستطلاعية إليها هي أن تجعلنا نؤمن بصحة ما يبدو أنها آراء لا تعدو كونها مزاعم غير مستندة على معطيات مادية، أو مزاعم لا يستطيع أفراد العينة تقديم الدليل المادي عليها.

يمثل سؤال من "يملك" البيانات أو المعطيات؟ أحد الأسئلة الأهم التي يتوجب على القائمين على الدراسات الاستطلاعية الإجابة عنها من أجل الحصول على معلومات يمكن من خلالها التعرف إلى مدى

احتواء الفساد والسلوك غير المشروع على الرغم من الانتقادات التي يمكن أن توجه إليها في مراحلها المختلفة، وخصوصاً مرحلتَي التصميم والتنفيذ^٦.

إن الاعتراف بالجريمة ليس من صفات مرتكبيها. لذلك ليس واقعياً بالطبع، أن نتوقع من الناس الاعتراف لدراسة استطلاعية بسلوك إجرامي أو حتى بسلوك غير مرغوب فيه اجتماعياً، إذا كان من شأن ذلك أن يعرضهم للخطر. لكن توجد فئات من الناس يمكن استطلاع رأيها على نحو فعال، وهم أولئك الذين يعدون أنفسهم "ضحايا" وليس متآمريين متعمدين، أي الذين يرون أنهم تعرضوا لعمليات "ابتزاز" ولم يكونوا مشاركين في الفساد بإرادتهم. وعلى الرغم من دور القطاع الخاص النشط في الفساد الكبير في مجالات التجارة العالمية أو القطرية، فقد أثبتت الدراسات أن رجال الأعمال وسيداتهما على استعداد للاشتراك في المسوحات الميدانية الهادفة إلى تحديد مستوى إدراك الفساد^٧. أما أكثر الناس استعداداً للمشاركة في هذه الدراسات فهم المستهلكون للخدمات الحكومية من الجمهور بوصفهم المستفيد الأول من النجاحات التي يمكن أن تتحقق على صعيد

لماذا نقيس الفساد؟

إن تطبيق الإصلاحات لتحسين نوعية الحكم هو أمر صعب جداً، فلأن مثل هذه الإصلاحات تقلل من ريع الفساد، فهي غالباً ما تلقى مقاومة من قبل كبار المسؤولين والسياسيين الآخرين والبيروقراطيين. ومع ذلك فإن مثل هذه المقاومة غالباً ما يجري إخفاؤها بتغيب الدليل الملموس على الفساد بواسطة الافتراض - وقد ثبت بطلانه الآن - أن الفساد لا يمكن قياسه. وحين يتوافر مثل هذا الدليل، يمكن النقاش حول الفساد نزع الصفة السياسية عنه وتحويل محط اهتمامه إلى قضايا جوهرية. كما ان قياس الفساد له فوائد أخرى أيضاً. فهو يساعد على تحديد الأولويات. ويثقف الجمهور. ويقيم خطأ قاعدياً يمكن بناءً عليه قياس نجاحات وإخفاقات الإصلاح.

داني كاوفمان^٦

من مذكرة بعنوان "الفساد: دراسات استطلاعية، تحليل معطيات وإصلاحات".

مناقشات أولشتاين على الانترنت، ٤ نيسان / أبريل ٢٠٠٠.

١٩٩٥، ولكن ذلك لا ينفي إثارة الكثير من الجدل، على الرغم من إقرار منظمة الشفافية الدولية دائماً بأن المؤشرات التي تنشرها ما هي إلا تصورات، وليست بالضرورة حقيقة فعلية. إلا أن هذا الأمر لا يقلل من قيمتها أبداً، وبخاصة مؤشر مدركات الفساد الذي يعكس آراء مجتمع الأعمال الدولي، الذي تترك قراراته الاستثمارية أثراً في التنمية الاقتصادية. وكلما كان مستوى الفساد المتصور عالياً، كان المستثمرون، وخصوصاً الأجانب منهم، أقل استعداداً لاتخاذ ما هو أكثر من تعهدات استثمارية قصيرة الأمد جداً "وبمردود عالٍ" تجاه أي بلد من البلدان.^٧

ألفت قائمة إدراك الفساد لمنظمة الشفافية الدولية (CPI) الضوء على موضوع الفساد في البلدان التي تغطيها القائمة التي وصلت إلى ١٤٦ بلداً عام ٢٠٠٤. وعلى الرغم من مساهمتها الكبيرة في رفع مستوى الاهتمام التي أولاها بعض الحكومات لهذه المشكلة، فهي لقيت انتقادات قوية لكونها تستهدف البلدان النامية، بسبب تركيز مؤشر إدراك الفساد على جانب واحد من المشكلة (من يأخذون الرشى وليس دافعي الرشى الدوليين)، وبسبب إعطائها أحياناً رسالة غير صحيحة للحكومات التي تقوم ببذل جهود مخلصه في مكافحة الفساد.

ظلت المنهجية التي جرى تطويرها لحساب مؤشر إدراك الفساد المركب المعتمد على الدراسات الاستطلاعية تخضع لإعادة نظر متواصلة لم تحصل حتى الآن على

الحقائق، فقط الحقائق
الحقائق وحدها مطلوبة في الحياة.
لا تزرع شيئاً آخر، واقتلع كل ما
عداها. أنت تستطيع تكوين عقول
الحيوانات المفكرة بالحقائق.
السيد غراد جيند
في: تشارلز ديكنز، أزمان صعبة،
١٨٥٤

انتشار الفساد مثلاً. إذا كانت النتائج لا تميل إلى الإطراء والمداهنة، وإذا كانت الدراسة الاستطلاعية "مملوكة" للمؤسسة التي يتعرض أداؤها للنقد، فسيكون هناك إغراء لا يقاوم لإخفاء النتائج، بل حتى تزييفها. ويمكن أن يكون الحافز طامعاً حين تكون الدائرة قد حددت لها "أهداف إنجاز" ينبغي عليها تحقيقها، وحين يكون من المعروف أن معطيات الدراسة الاستطلاعية سوف تستخدم للحكم على إنجازات هيئة الإدارة.

لذلك سيكون اشتراك أناس مستقلين في تصميم الدراسات الاستطلاعية وتنفيذها أمراً مرغوباً فيه كثيراً، إلى جانب الإعلان عن النتائج و"نقاسمها" مع المجتمع الذي جرى استطلاعاه. إن جمع المعطيات والبيانات بطريقة أمينة ومهنية مصحوباً بعرض النتائج بطريقة شفافة بعد ذلك هو الذي يعطي المواطن "صوتاً" أو فرصة للإعراب عن رأيه.

إن نتائج الدراسة الاستطلاعية، كعنصر مهم في خطة العمل الوطنية لمكافحة الفساد، يجب أن يتم الإعلان عنها ووضعها في مواقع الإنترنت، من أجل جعل النتائج في متناول الجمهور العريض وممارسة تحد واضح للإرادة السياسية لقادة البلاد.

أولاً: الدراسات الاستطلاعية العالمية

ينظر إلى الدراسات الاستطلاعية حول إدراك الفساد في العالم بوصفه عملاً ريادياً قامت به منظمة الشفافية الدولية منذ العام

من هذا الاستطلاع موثوقاً فيها جداً من حيث استهدافها جمهوراً محدداً من النخبة يتصف باستعداده للمشاركة في الدراسات الاستطلاعية من أجل قياس مدى استعداد الشركات المصدرة إلى بلدان العالم الثالث لتقديم الرشى إلى المسؤولين في تلك البلدان للحصول على العقود الحكومية.

أما المؤشر الثالث الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية فهو مؤشر تقلبات الفساد السنوي الذي بدأت المنظمة بإصداره عام ٢٠٠٣ بناءً على دراسات استطلاعية تقوم بتنفيذها مؤسسة غالوب بتكليف من المنظمة. ويقيس هذا المؤشر وجهة نظر المواطنين حول مدى انتشار الفساد في المؤسسات المحلية. وتعطي نتائج هذه الدراسات بعداً على درجة كبيرة من الأهمية لأنها تستطلع آراء الفئة المتأثرة سلباً من انتشار الفساد الإداري والمالي والأكثر استفادة من نجاح أي برامج تكافح الفساد، وهو جمهور على استعداد للإدلاء برأيه مرة أخرى من أجل قياس مدى وسرعة حدوث أي تغييرات.^٩

ثانياً: الدراسات الاستطلاعية الوطنية والقطاعية

ما الذي تأمل الدراسات الاستطلاعية الوطنية تحقيقه؟ قد تكون استطلاعات رأي المواطنين ذات قيمة محدودة ما لم يتم إجراؤها وفق معايير مهنية عالية و/أو، إذا لم تكن موجهة إلى قطاع معين (كزبائن العيادات الصحية مثلاً للتعرف إلى تجاربهم). وحين تكون كذلك، تكون المعطيات المتحصلة ذات فائدة كبيرة، أولاً من أجل إقامة خط أساس لاعتماده قاعدة لأي تغيير مستقبلي، وثانياً من أجل تحديد

إجماع بين الخبراء في هذا الميدان^٨. وعلى الرغم من ذلك، فإن اعتماد المؤشر الخاص للدولة على ثلاثة استطلاعات على الأقل من ثلاثة مصادر مختلفة يعطي المزيد من الثقة إلى النتائج المستخلصة. تبعث قائمة مدركات الفساد برسالة بسيطة إلى الحكومات التي تحقق إنجازات ضعيفة. وسواء أكانت النتائج مبررة أم لا، فهي تعكس تصورات أرباب العمل والأطر والجامعيين... لذلك يقتضي الأمر القيام بعمل ما، إما لتبديد سوء الفهم وإما لمعالجة الشكاوى.

ساعدت قائمة مدركات الفساد أيضاً على معالجة ظاهرة "هم ونحن": وهي نزعة موجودة لدى بعض البلدان النامية لإلقاء اللوم على الأجانب فقط وتحميلهم المسؤولية عن كل ما يعانونه من علل ومشاكل داخلية. كما أن تركيز القائمة الانتباه على الفساد "في الداخل" يمكن أن يساهم في إثارة مناقشات يمكن أن توفر الدعم المطلوب لبرامج الإصلاح ومكافحة الفساد.

ومن أجل التعرف إلى مختلف أوجه مشكلة الفساد ذات الطبيعة المعقدة، بادرت منظمة الشفافية الدولية إلى إصدار قائمة جديدة حول مدركات دافعي الرشى منذ العام ١٩٩٩. وبتكليف من المنظمة قامت مؤسسة غالوب المعروفة عالمياً باستطلاع رأي عينة تمثل رأي جميع النخب في عدد من الأسواق الصاعدة، لكي تسأل أولئك الذين من المرجح أن يعرفوا الحقيقة (مجتمع الأعمال، المصرفيون، المحامون... الخ) وتعرف منهم من أين يرجح أن تأتي الرشى. وقد جاءت النتيجة لترسم صورة قاتمة عن تورط بعض المصدرين من بلدان صناعية كبرى في الفساد. وتعد المعطيات الناتجة

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

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

■ تعطي المجتمع "صوتاً" وتقوي الملكية المحلية. إن إجراء الدراسات الاستطلاعية بواسطة منظمات المجتمع المدني المحلية المستقلة والمقتدرة فنياً وشركات استطلاع الرأي التي تستفيد من المعرفة والخبرة المحليتين، تساعد على توفير الدعم لهذه المنظمات في جهودها الهادفة إلى مكافحة الفساد. ويساهم نشر نتائج الدراسات على نطاق واسع في تنشيط الرأي العام وبناء زخم للإصلاح.

■ إن إجراء هذه الدراسات من قبل منظمات المجتمع المدني المحلية يساهم في تركيز المناقشة حول ظاهرة الفساد في الدولة بدلاً من تشتيت الجهود في مناقشة آراء بعض حكومات البلدان النامية التي تتهم المؤسسات العالمية باستهداف تلك البلدان، الأمر الذي يبعد المناقشة من الموضوع الأساسي وهو مكافحة الفساد. ■ تساهم في وضع مكافحة الفساد في مقدم الأولويات الوطنية من خلال حفز

مكمن الإخفاق وأسبابه. وحين تنشر النتائج، فمن شأن ذلك أن يرفع من وعي الجمهور ويدفع باتجاه إثارة مناقشات عامة في جميع الأوساط، الأمر الذي يمكن أن يوفر الدفع المطلوب لإحداث التغيير^{١٠}. إن نتائج الدراسات الاستطلاعية ذات المصدقية من شأنها أن تبرز الحقائق، الأمر الذي يمكنها من نزع الصفة السياسية عن الجهود الهادفة إلى مكافحة الفساد.

وعلى الرغم من أهمية الدراسات الاستطلاعية العالمية التي تغطي مختلف بلدان العالم، التي تنفذها منظمة الشفافية الدولية أو البنك الدولي للإنشاء والتعمير^{١١} أو بيت الحرية^{١٢} أو غيرها من المؤسسات ذات المصدقية، فهي لا تغني أبداً عن القيام بدراسات استطلاعية خاصة بكل دولة، إذ إن هذه الدراسات يمكن أن تؤدي إلى النتائج التالية:

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

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

الخاصة بالأسر هو التعرف إلى تجارب المواطنين وتصورهم عن الفساد في حياتهم اليومية في كلا القطاعين العام والخاص. ويتم استطلاع رأي المواطنين في شأن أدوارهم كمستخدمين للخدمات العامة، وبوصفهم خاضعين للتنظيمات، وزيائن لخدمات الترخيص والخدمات مثل التعليم والصحة والمياه والكهرباء والإسكان. وتعطي هذه الدراسة عناية خاصة للخدمات الاجتماعية، مثل الرعاية الصحية والتعليم^{١٣}.

٢- تجارب ناجحة

تأخذ الدراسات الاستطلاعية العديد من الأطر، وقد استطاعت فروع منظمة الشفافية الدولية تطوير مبادرات خلاقة في هذا الاتجاه استطاعت تحقيق نجاحات كبيرة، الأمر الذي يستوجب دراستها وتحديد مدى مواءمتها لظروف كل دولة:

أ - بطاقات الإبلاغ

إحدى الطرائق التي طورها مركز الشؤون العامة في بنغالور (الهند) هي استخدام "بطاقات الإبلاغ" المتعلقة بالخدمات العامة. وتشتمل هذه الطرائق على إجراء مقابلات مع "زيائن" المرافق العامة المختلفة للتحقق من "التمن الإضافي" الذي يتعين عليهم أن يدفعوه من أجل أن يحصلوا على حقوقهم من خدمات عامة. وبعد ذلك يجري بحث نتائج "بطاقات الإبلاغ" الناتجة من ذلك مع المدراء المسؤولين عن الخدمات المختلفة فضلاً عن نشرها في الصحف والإذاعة.

ب - دراسات "ماك الكبير" الاستطلاعية^{١٤}

طور فرع الأرجنتين لمنظمة الشفافية

المواطنين وتشجيعهم على الاهتمام بظاهرة الفساد عبر مساهمتهم الفعالة في مكافحتها، لأن الشعب غير المبالي يستطيع أن يقوض بطريقة مميتة أفضل برامج الإصلاح.

١- تجربة البنك الدولي للإنشاء والتعمير

تشتمل الدراسات التشخيصية لطبيعة الحكم ومكافحة الفساد التي طبقتها البنك الدولي للإنشاء والتعمير على ثلاث دراسات استطلاعية يجري تنفيذها في الوقت نفسه. تستهدف هذه الدراسات المسؤولين الحكوميين، والأسر، ومؤسسات القطاع الخاص.

أ- تسعى الدراسة الاستطلاعية للمسؤولين الحكوميين للتعرف إلى العوامل المحددة للفساد في المؤسسات العامة (بما في ذلك الرشوة، والمحاباة، والتدخل السياسي، والاختلاس... الخ) وحرية التصرف، والأداء، والحكم. وتعطي نتائج الاستطلاع معلومات للسياسيين على درجة عالية من الأهمية، مثل العلاقة بين طبيعة الحكم وبين التقليل من حدة الفقر والاختلافات السياسية والقيمية/ الثقافية.

ب- تدرس الدراسة الاستطلاعية الخاصة بمؤسسات القطاع الخاص بيئة مجتمع الأعمال، مع التركيز بوجه خاص على تأثيرات سلطة القطاع العام وما فيه من فساد في تطور القطاع الخاص. وهي تتناول دور الشركات كمستخدم للخدمات العامة، وكجهات تخضع لأنماط مختلفة من التنظيم، وكزيائن لخدمات الترخيص والأذون.

ج- إن الغرض من الدراسة الاستطلاعية

بتهمة إساءة إدارة المال العام وتقديم أموال غير مشروعة إلى الأحزاب السياسية والسياسيين. وقد دعم المجتمع المدني مجموعة القضاة بقوة، الأمر الذي أدى إلى حدوث تغيير في نتائج الانتخابات البلدية التالية لأحكام الإدانة. وباستثناء عدد قليل من الشخصيات التي تتمتع باحترام كبير، فلم تجر إعادة انتخاب أي واحد من الجناح المحافظ في المدينة. في ظل هذه الظروف، شعر الفرع الوطني للشفافية الدولية هناك بأنه يستطيع قياس تكاليف الاستثمارات العامة المختلفة "قبل وبعد" في مجالات مختلفة. وقد كانت النتائج لافتة للنظر. فقد تبين أن تكاليف الاستثمارات العامة في ميلانو قبل وبعد حملة "الأيدي النظيفة" كانت كما يلي:

- ارتفاع الاستثمارات المباشرة بنحو ٤٠٠ في المئة سنوياً.
- انخفاض المديونية الإجمالية للبلدية بمقدار ١٠ في المئة.
- انخفاض تكاليف إنشاء سكة حديد قطارات الأنفاق بأكثر من النصف.
- توفير البلدية نصف المبلغ المقدر لبناء مطار المدينة الدولي.
- تحقيق الشركات المملوكة من البلدية أرباحاً مقابل الخسائر التي كانت تتحملها قبل الحملة.
- خفض ضريبة البلدية إلى ٥ في المئة، مقابل ٦-٧ في المئة في المناطق الحضرية المشابهة.

وقد جعلت هذه الأرقام الناس على إدراك بالتكلفة الحقيقية للفساد التي يتكبدها دافعوا الضرائب. وبعد نحو العام قامت شركة مستقلة بإجراء استطلاع للرأي لحساب منظمة الشفافية الدولية في إيطاليا

الدولية طريقة لتحليل أسعار الخدمات مقابل بتكاليفها. وهي طريقة تعتمد على الفوز أولاً بتعاون وزارة معينة أو رئيس بلدية إحدى المدن، ثم يجري بعد ذلك تحليل الأسعار التي يجري دفعها أو تقاضيها مقابل الخدمات التي تقدمها الجهة المتعاونة. فعلى سبيل المثال، وجد أن بعض الخدمات الصحية المتماثلة كان يجري ابتياعها من قبل مستشفيات مختلفة بأسعار مختلفة جداً. وسواء كان ذلك بسبب عدم الكفاية أم بسبب الفساد، فإن التبدد والتبذير كانا واضحين. وما أن جرى التعرف إلى المذنبين من خلال مقابلة الأسعار، اتخذ إجراء رسمي أدى إلى هبوط الأسعار بصورة كبيرة.

وفي استطلاع ثان من هذا النوع في الأرجنتين، أجريت مقابلة بين تكاليف وجبات المدارس وبين أثمان بيعها. فكشفت عن وجود تفاوت كبير في الأسعار. وخلال فترة قصيرة من نشر التباينات، قام الموردون الذين يتقاضون أسعاراً عالية بخفض أسعارهم بعد معاودتهم إلى الالتزام بالسياسة المتبعة.

ج - الدراسات الاستطلاعية

لما قبل ولما بعد

في ميلانو، حاول فرع إيطاليا لمنظمة الشفافية الدولية قياس الفساد من خلال البحث في تكاليفه، وذلك بواسطة تبني نهج "ما قبل وما بعد". وكما هو معروف، فقد شنت مجموعة القضاة في ميلانو حملة "الأيدي النظيفة" التي استهدفت التحقيق في حالات الفساد في أوائل التسعينات. وبناء على هذه الحملة تمت إدانة مجموعة كبيرة من السياسيين ورجال الأعمال

والأداء إلى أسفل. لهذا، ينبغي على المؤسسات الحكومية القيام بعملية تقييم الإفادة التي جرى تحقيقها مقابل الأموال التي تم دفعها، وحين نجد تشوهات فادحة بين التكلفة والمنفعة فهي ناجمة إما عن الفساد وإما عن عدم الكفاية. وفي كلتا الحالتين يتطلب الأمر إجراء صارماً إذا ما كنا نريد تقوية الأنظمة وتجنب تكرار التشوهات "الفادحة" والمساعدة على اكتشافها بسرعة وبسهولة كبيرتين، وبخاصة مع توافر مؤسسات كثيرة في جميع أنحاء العالم تستطيع توفير المعلومات بسرعة وبتكلفة زهيدة عن الأسعار السائدة للسلع والخدمات^{١٧}.

هـ - إحصاءات "المرآة العاكسة"

إحصاءات المرآة العاكسة هي نمط من أنماط المراقبة يقوم المجتمع المدني بها تم تطويرها في بلغاريا. وهي تشتمل على إجراء مقابلة بين البضائع المصدرة وفق الوثائق البلغارية إلى رومانيا المجاورة، مثلاً، وبين وثائق الاستيراد البلغارية، والعكس صحيح. تتطلب هذه المبادرة الواعدة تعاوناً من جانب سلطات الجمارك في كلا البلدين. كما أن مقابلة الإحصاءات الوطنية والتبادل اليومي للمعلومات والقيود الموجودة في السجلات على جانبي الحدود يمكن موظفي الجمارك البلغاريين وزملاءهم في البلدان المجاورة من مقابلة المعلومات في شأن المركبات التي تحمل بضائع من الصنوف ذات "الخطورة العالية" عبر الحدود. وحين طبق هذا الإجراء على الحدود البلغارية - الرومانية، فقد اكتشفت طائفة من عمليات الاحتيال الجمركية، وبخاصة في ما يتعلق بالسجائر. فالشاحنات المحملة بالسجائر

لمعرفة شعور المواطنين في ميلانو إزاء الفساد. وأظهرت النتائج التالي:

- شعر ما يزيد على ٧٦ في المئة أن تلك الولاية لا تقوم بجهد كاف لحماية مواطنيها من أخطار الفساد والتخويف، كما اعتقدوا أن المجرمين أصبحوا هم أصحاب الأمر في الولاية ومؤسساتها.
- اعتقد ما يزيد على ٥٢,٢ في المئة أن الأعمال المخلة بالقانون والسرقات نادراً ما يلقي مرتكبوها العقاب.
- اعتقد ٩٣ في المئة أنه لم يجر الكشف تماماً عن شبكة الفساد في إيطاليا، أو أن هنالك بعض المناطق التي لم تستكشف بعد.

وفوق ذلك، كان هناك بعض العزاء في مستوى إدراك المواطنين، حيث رأى نحو ٨٥ في المئة أن تكاليف الفساد بالنسبة إلى المواطن العادي مرتفعة جداً^{١٥}.

وكشف اقتفاء الأثر اللاحق لتكاليف المشتريات الحكومية، التي كانت قد شهدت بعض المكاسب الأولية، عن وجود زيادة مضطردة في تكاليف بعض تلك المشتريات. إلا أن ذلك لم ينجم عن فساد تورطت فيه مصالح تجارية على الرغم من قيامها بتأليف اتحادات احتكارية غير قانونية للمنتجين قامت بالتلاعب بعمليات تقديم العطاءات للعقود الصغيرة. وفي تباين صارخ ظلت الشركات العالمية تبدي اهتماماً بالتنافس في السوق الجديدة المنفتحة نسبياً الأمر الذي يعني أن الانخفاض في تكاليف العقود الحكومية الرئيسية قد تواصل^{١٦}.

د- الجودة مقابل المال

هناك اتفاق عام مفاده أن الفساد يرفع الأسعار إلى أعلى في حين يدفع الجودة

بهدف التصدير من بلغاريا لم يظهر أبداً أنها عبرت الحدود، إذ يجري تسجيل البضائع المحملة على أنها ورق التواليت وما شابه (كما هو مدون في السجلات على الجانب الروماني من الحدود). بهذه الطريقة ظلت البضائع غير الخاضعة للرسوم الجمركية في بلغاريا تنتقل إلى رومانيا من دون دفع الرسوم^{١٨}.

و- مراقبة المشاريع الرئيسية

يمثل قطاع المشتريات الحكومية مجالاً خصباً لانتشار الممارسات الفاسدة. وقدرت منظمة الشفافية الدولية حجم الأموال الضائعة من خلال هذا القطاع بنحو ٤٠٠ مليار دولار على مستوى العالم عام ٢٠٠٣. وعليه فإن المراقبة الدقيقة للمشاريع

ما الذي ينبغي البحث عنه حين يراقب المجتمع المدني مشروعاً

النتائج المحققة	العقد
<ul style="list-style-type: none"> ■ النفقات. ■ التزام الأهداف الأصلية المرسومة. ■ تقييم المشروع بعد فترة من اكتماله. ■ رأي المستفيدين من المشروع (مثلاً: هل وجد المتدربون وظائف؟ هل السائقون سعداء بالطريق الجديدة؟). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ أهمية المشروع وضرورته انطلاقاً من الحاجات. ■ إجراءات اختيار المقاول. ■ الجدول الزمني، أهداف واضحة (بالمقايير الكمية كلما كان ذلك مستعملاً) وتوقع المردود. ■ الفقرات الخاصة بالتأمين (تأمين ضد جميع الأخطار من المقاول، المسؤولية القانونية المهنية للمصمم والمهندس الاستشاري، ومخاطر الهندسة المدنية^{١٩}). ■ دراسات الجدوى وخطط العمل.
أساليب الرقابة	التطبيق
<ul style="list-style-type: none"> ■ انظر إلى العقد. ■ افحص تاريخ وتركيبية الشراكة (هل هناك أي أقارب؟ هل هنالك قدر كاف من الثقة وروح الشراكة؟). ■ من يفعل ماذا؟ ■ النفقات ونسبتها إلى الميزانية الابتدائية. ■ إجراءات الدفع (الوثائق، الضرائب). ■ مقابلة المستفيدين 	<ul style="list-style-type: none"> ■ الكفاية التشغيلية والشراكة. ■ سير العمل وفق الجدول الزمني. ■ أسباب التغييرات ومدى ملائمة الحلول البلدية. ■ إجراءات التقويم ■ ضبط الجودة، الجدول الزمني والنفقات. ■ وضع علامات قياسية كوسيلة للتحليل الكمي المقارن. ■ استقلالية المخمن (لا من حيث النزاهة فقط، بل من حيث الكفاية في المقام الأول).
<ul style="list-style-type: none"> ■ بلامين تونتشيف، الشفافية الدولية- اليونان ■ "مراقبة المشتريات الحكومية" ورقة عمل قدمت في حلقة دراسية حول الشفافية الدولية عقدت في صوفيا- بلغاريا، ٣ نيسان/ أبريل ٢٠٠٠ 	

لأفراد العينة، و٢) ذات معنى واحد، و٣) لا تأخذ وقتاً طويلاً في الإجابة عنها، و٤) ويفضل أن تكون مغلقة، و٥) أن تعتمد على المخزون المعرفي لأفراد العينة. ويفضل القيام باختبار الاستمارة قبل تجميع المعلومات للدراسة النهائية من أجل تقويمها وإجراء التعديلات عليها قبل تجميع المعلومات من أفراد العينة المختارة. ويمكن اختبارها على عينتين: على خبراء في موضوع الدراسة، ومن ثم على أفراد من المجتمع المستهدف على ألا يكونوا من ضمن أفراد العينة الذين سيشاركون في الدراسة.

د - يمثل تحديد حجم العينة أحد المشاكل التي يواجهها القائمون على الدراسات الاستطلاعية، وبخاصة حين لا تتوافر معلومة عن المجتمع المستهدف وهي على العموم الحالة العامة. إلا أن الأهم من حجم العينة، هو ضرورة تمثيلها المجتمع المستهدف. فإذا أخذنا عينة كبيرة قد يؤدي ذلك إلى زيادة الجهد والتكاليف. أما إذا كان ذلك الحجم صغيراً فهذا سيؤثر سلباً في دقة النتائج.

يتوقف حجم العينة الواجب دراسته على تفاعل عوامل أربعة: مدى التباين في خصائص المجتمع المراد دراسته، ومدى التفصيل المطلوب في نتائج العينة كتقديرات لخصائص المجتمع، وكذلك مدى نسبة الخطأ المسموح به في نتائج العينة كتقديرات لخصائص المجتمع، وأخيراً درجة الثقة التي نود أن نتمتع بها في تحقيق السمات السابقة^{٢٠}.

يجري اختيار العينة الممثلة للمجتمع باستخدام إحدى طرائق العينة التالية:
- العينة العشوائية أو عينة القرعة: وهي

بهذه الطريقة بأن العمليات التي يتم بموجبها منح العطاءات تتوافق مع المتطلبات القانونية والإدارية.

ثالثاً: مراحل الدراسات الاستطلاعية

تشتمل هذه المراحل على الإعداد والتنفيذ والإعلان عن النتائج. ففي مرحلة الإعداد على المؤسسة التي ستقوم بالدراسة تحديد أهداف الدراسة الاستطلاعية، والمجتمع المستهدف، واستمارة تجميع المعلومات، وحجم وطريقة اختيار العينة الممثلة للمجتمع المستهدف، إضافة إلى الطرائق الإحصائية التي ستستخدم لتحليل المعلومات التي يجري تجميعها.

١- مرحلة الإعداد

أ - يمثل تحديد أهداف الدراسة الاستطلاعية أهم الخطوات، لأن المراحل التالية تعتمد إلى حد كبير على هذه الخطوة. ويمكن أن يكون الهدف التعرف إلى إدراك الفساد في الدولة، أو كفاءة أداء مؤسسة أو قطاع معين.

ب - يعتمد المجتمع المستهدف على الأهداف المتوخاة من الدراسة الاستطلاعية، فحين يكون الهدف تحديد مدى إدراك الفساد فيكون المجتمع المستهدف هو مواطنو الدولة، وإذا ما كان الهدف مدى انتشار الفساد في المشتريات الحكومية فيكون المجتمع المستهدف جميع المتناقضين بوصفهم مالكي المعلومات المطلوبة.

ج - لا بد من إعطاء الكثير من العناية والاهتمام لاستمارة الاستقصاء، بحيث تكون الأسئلة التي تحتويها: (١) مفهومة

المشاركين عبر إعطاء كل إجابة لكل سؤال رمزاً خاصاً.

ج - إدخال الترميز في الحاسب من خلال البرنامج الذي سيستخدم في استخراج النتائج.

د - تمثل خطوة كتابة التقرير مرحلة مهمة لا بد من أن تراعي المهنية والموضوعية وعدم التحيز والنأي من تسييس النتائج، فضلاً عن كتابة التقرير بلغة تناسب الجمهور المستهدف.

٣- الإعلان عن النتائج

أما المرحلة الثالثة فهي الإعلان عن النتائج التي تم الحصول عليها. ويتطلب ذلك إشراك الشركاء في النتائج التي تم التوصل إليها. ولا بد هنا من استخدام وسائل الإعلام بصورة فعالة للوصول إلى الجمهور لتوفير المعلومة التي يحتاج إليها من أجل المشاركة الإيجابية في المناقشات التي ستحفزها نتائج الدراسات الاستطلاعية والتي تعد مرحلة سابقة إلى تطوير مشاريع الإصلاح المطلوبة لإحداث النقلة النوعية التي يأملها المواطن.

٤- الفائدة من النتائج

لا يمكن عد الدراسات الاستطلاعية هدفاً في حد ذاته. فالواضح أن القائمين على وضعها يعدونها مرحلة مهمة تساهم في ترشيد جهود مكافحة الفساد من حيث ضبط مواصفاته وتحديد الأولويات وتطوير آليات واستراتيجيات لمكافحة الفساد. كما تمكن هذه الدراسات النشاط في حقل مكافحة الفساد من رفع مستوى الوعي بين الجمهور، ليس حول تكلفة الفساد فقط بل بضرورة

العينة التي تعطي كل فرد من أفراد المجتمع المستهدف فرصة متكافئة لاختياره.

- العينة الطبقيّة: وهي العينة التي يتم اختيارها لتشتمل على خواص المجتمع، ويتطلب ذلك تقسيم المجتمع إلى وحدات متجانسة ومن ثم يتم اختيار العينة بصورة عشوائية.

- العينة المنتظمة، يجري استخدامها حين لا تتوفر معلومات كافية عن المجتمع، وفي هذه الحال يتم اختيار أفراد العينة بصورة منتظمة مثل واحد من كل خمسة أو واحد من كل عشرة.

- على القائم على الدراسة الاستطلاعية تحديد الطرائق الإحصائية التي سيجري استخدامها لاستخلاص النتائج التي سيبنى التقرير النهائي عليها.

٢- عملية التنفيذ

تحتوي عملية التنفيذ على عملية تجميع المعلومات من أفراد العينة، ومن ثم ترميز الإجابات، وإدخالها في الحاسب الآلي، وتالياً استخلاص النتائج بحسب الخطة التي تم وضعها في مرحلة الإعداد، وأخيراً إعداد التقرير. وهذا يقتضي:

أ - الحرص التام على تجميع البيانات من أفراد العينة المختارة التي تمثل المجتمع. وهنا لا بد من أن تجمع المعلومات من قبل أفراد يتميزون بالنزاهة والمصداقية دافعهم في تجميع المعلومات الوصول إلى إعطاء أفراد العينة الفرصة الكاملة دون ضغوط للتعبير عن آرائهم.

ب - إعطاء كل استمارة استقصاء رقماً خاصاً غير مكرر، ومن ثم ترميز إجابات

سميت "الإجراءات الخمسة عشر" لمكافحة الفساد في المملكة المغربية، التي تم تقديمها إلى المؤسسة التشريعية وإلى الفاعلين الاقتصاديين.

التعبئة الهادفة لمكافحة. على سبيل المثال قامت المنظمة المغربية لمكافحة الرشوة، بناءً على نتائج مسح ميداني أجري سنة ٢٠٠١، بتحديد مجموعة من الخطوات

الهوامش

١. مخابرة ٣٠ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٩٩: ندوة على الانترنت حول استراتيجيات مكافحة الفساد جرى تنسيقها بواسطة البنك الدولي. أما كيفين فورد فهو رئيس المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد. وكان في السابق نائب مفوض التحقيق لمدينة نيويورك (١٩٩٤-١٩٩٨) وأمضى أكثر من ٢٥ سنة وهو يحقق ويلاحق دعاوى الفساد في الولايات المتحدة.
٢. أداة أخرى في طور التطوير الآن هي تعريف وقياس "مؤشرات الحكم"، وذلك من أجل أن يصبح مكملاً لقياس التقدم في تطوير الحكم.
٣. انظر منشورات "منظمة الشفافية الدولية" في موقعها على الانترنت.
٤. لهذا السبب ظلت "منظمة الشفافية الدولية" تصر دائماً على تسمية فهرسها السنوي للفساد، الذي يضم قائمة بأسماء عدد كبير من البلدان ويرتبها تبعاً لمستويات الفساد فيها، باسم "قائمة تصورات الفساد" التي لا تعكس بالضرورة أوضاعاً واقعية.
٥. على سبيل المثال، إن الجهود التي مولتها الدانمارك لتحسين أنظمة حفظ الأوراق في الملفات في أوغندا كان يعزى إليها الفضل في خفض "اختفاء" ملفات المحاكم إلى حد كبير. لكن المشاركين من المجتمع المدني في حلقة دراسية عقدت بعد وقت قليل من وضع الإصلاحات موضع التنفيذ رأوا أن اختفاء ملفات المحاكم لا يزال يمثل مشكلة رئيسية تواجه نظام القضاء. مناقشات أعضاء النظام القضائي، ١٩٩٦.
٦. قام كاوفمان وفريقه في معهد البنك الدولي بدراسة مثلت فتحاً جديداً في بابها، كما أجرى هؤلاء دراسات استطلاعية تشتمل على دراسات استطلاعية تفصيلية في البانيا وجورجيا ولاتفيا، أعطت صورة مروعة عن الفساد المتفشى في مؤسسات الدولة، مع أن النمط يختلف بين بلد وآخر. ومن بين النتائج التي توصلت إليها أن الفساد يؤذي الفقراء على نحو غير متكافئ (فالأسر الثرية ربما تدفع رشى أكثر، لكن عبء الفساد، الذي جرى قياسه على أساس نسبة الدخل، يثقل كاهل الأسر الفقيرة بدرجة أكبر كثيراً). ويدفع البيروقراطيون الرشى للحصول على مناصب في البلدان الثلاثة (الأمر الذي يوحي بأن المسؤولين "يستثمرون" المال حين يشترون منصباً رسمياً، وبأن المشاريع الخاصة كان من الممكن أن تدفع ضرائب أكثر لولا الفساد).
٧. كما بين شانغ - جين واي، فإن "زيادة بمقدار نقطة مئوية واحدة في معدل الضريبة الحدي تقلل الاستثمارات الأجنبية المتجهة نحو الداخل بنحو ٥ في المئة ... كما أن زيادة درجة واحدة في مستوى الفساد (على مقياس من ١٠ درجات) سوف يصحبها انخفاض مقداره ١٦ في المئة من الاستثمار الأجنبي، أو ما يساوي تقريباً زيادة بمقدار ثلاث نقاط مئوية في معدل الضريبة الحدي. بعبارة أخرى، فإن تدهوراً في مستوى الفساد لحكومة مضيضة من مستوى سنغافورة إلى مستوى المكسيك يكون مساوياً لزيادة مقدارها نحو ٢١ نقطة مئوية في معدل الضريبة الحدي على الأجانب. انظر: "كيف تكون الضريبة فساداً بالنسبة إلى المستثمرين الأجانب؟" موقع "الشفافية الدولية" على الانترنت.
٨. موقع "الشفافية الدولية" على الانترنت.
٩. التفاصيل الكاملة للدراسة الاستطلاعية ومنهجيتها تجدونها على موقع "الشفافية الدولية" على الانترنت.
١٠. على سبيل المثال، كشفت دراسة استطلاعية أجراها فرع "الشفافية الدولية" في بنغلاديش عن وجود مستويات عالية من الفساد المتصور لدى المستويات الدنيا من سلك القضاء، إلى حد أن القضاة طالبوا باقامة دعوى رسمية ضد منظمة المجتمع المدني، لكن رئيس البلاد تدخل في الأمر، وأشار إلى أنه حتى وإن كانت النتائج صحيحة جزئياً فقط، فإن المحاكم الدنيا تواجه مشكلة حقيقية.

<http://www.worldbank.org/wbi/governance/index.html>

١١

<http://www.freedomhouse.org/>

١٢

١٣. هذه التعليقات مأخوذة من ملاحظات صدرت عن بابلو زويدو من فريق "الحكم" في معهد البنك الدولي. للحصول على معلومات تفصيلية انظر موقع البنك الدولي على الانترنت. إذ يمكن العثور على أمثلة على الوسائل التي استخدمت في الدراسة الاستطلاعية والتي جرى تطبيقها في عدة بلدان، وكذلك على النتائج التي نجمت عن ذلك.
١٤. استطلاعات "ماك الكبير" تأخذ اسمها من طريقة استخدمت لاختبار الأجور النسبية في أجزاء مختلفة من العالم. وتقوم هذه الطريقة أساساً على حساب الوقت الذي يجب أن يعمله عامل عادي من أجل أن يحصل على ثمن سندويشة هامبرغر من ماكدونالد.
١٥. رسالة من المجلس التنفيذي للشفافية الدولية - إيطاليا بتاريخ ٢٩ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٩ إلى "ندوة التنمية حول استراتيجيات مكافحة الفساد التي يشارك البنك الدولي في تنسيقها".
١٦. هذا الجزء من الكتاب يعتمد على بحث أجراه فريدريك غاتونغ، تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٩ وحتى أيار/ مايو ٢٠٠٠.
١٧. هذه هي المقاربة التي وجهت جزئياً مداوالات اللجنة التي تأسست في نيجيريا عام ١٩٩٩ (لدى التحول إلى حكومة ديمقراطية) لمعينة العقود الحكومية المعلقة، والتي كانت - أي اللجنة - برئاسة كريستوفر كولاذه. ومكنت هذه المقاربة أيضاً من إجراء هذه المعاينات بسرعة وبتعديل وموضوعية.
١٨. بويكو توبروف، الفساد والتجارة غير المشروعة: المراقبة والوقاية - تقييم المنهجيات والاستراتيجيات لإبطال مفعول الجريمة عبر الحدود في بلغاريا (صوفيا: مركز دراسات الديمقراطية، ٢٠٠٠).
١٩. قانون سبينا في فرنسا (١٩٧٨) وقانون ميرلوني في إيطاليا أدخل العمل شرط أن يكون المشروع مضموناً لعشر سنوات. وفي المغرب جرى أول مرة تبني التأمين الإلزامي للأشغال العامة بموجب مرسوم ملكي صدر في أوائل عام ١٨٩٥.
٢٠. نادر فرجاني، "تحديد حجم المعينة"، نيسان/ أبريل ٢٠٠١.

<http://www.almishkat.org/arbdoc01/ar-rn15/ar-rn15.ht>

الفصل الرابع والعشرون

دروس وعبر

صحيح أن كل تجربة هي وليدة الإطار العام الذي تعمل في داخله وتتأثر بمقتضياته وتحدد مناهجها انطلاقاً من "طبيعة المرحلة": لكن يبقى الثابت من خلال الإطلاع على هذه التجارب أن مقاومة الفساد ممكنة وأن المجتمع المدني العربي قادر على تأدية دور ريادي في هذا المجال، سواء أعلق الأمر بالتحليل أم تعلق بالمساهمة في إيجاد بعض الحلول للتقليص من مقدار الفساد داخل المجتمع العربي.

أولاً: أمان - فلسطين

أشارت التقارير واستطلاعات الرأي التي أعدت محلياً حول الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية أن الفساد موجود في مواقع عليا من القطاع العام (قمة الهرم)، وأن الأسباب الكامنة وراء انتشار هذه الظاهرة، يمكن تلخيصها بما يلي:

يتضمن هذا الفصل عرضاً موجزاً لتجارب ومنجزات بعض الفروع العربية للشفافية الدولية. والغاية من وراء ذلك هي إبراز ظروف الاشتغال والممارسة وسط محيط مؤسسي وسياسي واجتماعي يطبعه الفساد بنماذج وأنواع ومستويات مختلفة؛ محيط أضحى الفساد فيه طريقة لتسيير المجتمع واستقطاب نخبه.

تحاول التجارب المقدمة في هذا الفصل جادة أن تبرز من خلال برامجها ومقترحاتها بعض العناصر للإجابة عن الأسئلة الأساسية التي يطرحها الفساد في مجتمعاتنا العربية، وتستعجلها كذلك أولوية التصدي له في اتجاه بناء وتقوية نظام وطني للنزاهة هو الكفيل بجعل مجتمعاتنا العربية تخرج تدريجاً من المتاهات التي وضعت فيها منذ عقود والتي تكرر هشاشة بنيانها المجتمعي وضعف اقتصاداتها وغياب وضوح آفاقها وتطلعاتها.

الحاكمية والديمقراطية وحقوق المواطن، التي تتمتع بمصداقية لدى الجمهور الفلسطيني، إلى تلبية هذا النداء وقامت بتوحيد جهودها في برنامج وطني مشترك لمواجهة الفساد من خلال تأسيس ائتلاف في ما بينها (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان).

٢- التعرف إلى طبيعة الفساد المحلي وأوجهه ومظاهره

عملت أمان كمبادرة مجتمعية على إعداد مجموعة من الأبحاث والتقارير واستطلاعات الرأي لمراجعة أداء واقع مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية العامة والأهلية للتعرف إلى مواقع الضعف والخلل في عملها وبنيتها التي توفر فرصاً للفساد والفاستين، ولتشخيص أسباب هذا الفساد وأوجهه ونتائجه ومجالاته، ولبلورة توصيات عملية يمكن استخدامها من قبل الهيئات والأشخاص في مراكز اتخاذ القرار لتصويب البناء وتحسين بيئته واستعادة ثقة الجمهور الفلسطيني بالقائمين عليه.

٣- إستراتيجيات العمل

في ضوء التجربة العملية ودراسة الواقع والاطلاع على تجارب الآخرين، جرى تحديد مجموعة من الاستراتيجيات تقوم على:

أولاً: تبني توجه إيجابي وتعاوني في العمل مع مختلف الشركاء من الحكومة ومن المجتمع المدني، والتركيز على الفعاليات والأنشطة والإجراءات التي تعزز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة كإجراء وقائي ضد انتشار الفساد في المجتمع

■ الافتقار إلى الإرادة السياسية لدى السلطة التنفيذية من أجل مكافحة الفساد.

■ غياب حكم القانون وعدم وجود نظام قضائي مستقل وفعال ونزيه.

■ ضعف دور المجلس التشريعي الفلسطيني (البرلمان) في مساءلة السلطة التنفيذية والرقابة عليها.

■ ضعف ومحدودية هيئات الرقابة العامة الرسمية والأهلية وعدم فاعلية نظم المساءلة.

■ عدم وجود دور نشط لمنظمات المجتمع المدني في معالجة قضية الفساد ومكافحته.

■ عدم وجود إعلام حر ومستقل.

وعلى الرغم من أن المجتمع الفلسطيني يحظى بوجود شبكة كبيرة من المنظمات الأهلية التي نشطت لسنوات طويلة في مجال تعزيز الديمقراطية والدفاع عن حقوق الإنسان، فهي نادراً ما تبنت برامج ذات علاقة بمقاومة الفساد، على الرغم من أن المجتمع المدني هو الخاسر الرئيسي دائماً من هذه الظاهرة. وبعد فشل المجلس التشريعي في مواجهة الفساد الحكومي، قام عدد من البرلمانيين بطلب النجدة من مؤسسات المجتمع المدني.

١- النشاط في المجتمع المدني يلبون النداء

انطلاقاً من الالتزام المبدئي بقيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة، وتجسيدا لهذه المبادئ بوصفها مكونات أساسية من متطلبات الديمقراطية وقيام الحاكمية في فلسطين، بادرت مجموعة من المؤسسات الفلسطينية العاملة في مجال

الجمهور الفلسطيني لظاهرة الفساد والبيئة الداعمة لها وآثارها المدمرة، إضافة إلى التعرف إلى أسبابها ومظاهرها، وطرائق مواجهتها وتوفير الدراسات والاستطلاعات الضرورية للعاملين في هذا المجال.

ج - بناء قدرات مؤسسات المجتمع المدني، بدءاً بمؤسسات وكادر ائتلاف أمان، للعمل على مكافحة الفساد، ومن ثم المشاركة مع الآخرين في بناء نظام نزاهة وطني على هيئة شبكة وقائية من الفساد.

٥- الشراكة المجتمعية ضمان الاستمرارية

أدركت أمان أن مكافحة الفساد وتحقيق الأهداف السابقة، بحاجة إلى جهد مجتمعي مشترك. بناء على ذلك، شرعت أمان في بداية عملها إلى تنظيم لقاءات وورش عمل تحضيرية مع ممثلي القطاعات المختلفة، مثل المنظمات الأهلية والأحزاب وممثلي الإعلام والقطاع الخاص إلى جانب برلمانيين وقضاة، للتعرف إلى ضروب الفساد فيها وآليات مواجهته لتحديد مجالات التعاون الممكنة. ولعل التأثير المباشر لهذه اللقاءات كان تشجيع بعض العاملين في هذه القطاعات على البدء في مناقشة قضايا الشفافية والمساءلة في داخلها، والتفكير في سبل وضعها على جداول أعمالها وإدراجها في أنشطتها.

كما ضمنت أمان الكثير من الآراء التي تبلورت عبر هذه اللقاءات في الأنشطة المختلفة التي شملتها خطتها والتي ارتكزت على أربعة مكونات رئيسية متضمنة عدداً من الأنشطة الضرورية لمواجهة الفساد وحفز العمل بشفافية ونزاهة ومهنية في كل

الفلسطيني، والعمل على هذه القضايا كعملية مستمرة طويلة الأمد وشاملة.

ثانياً: تجنب الانخراط في تتبع القضايا الفردية للفساد أو التحقيق فيها، والتركيز على تناول أسباب الفساد ومظاهره وآثاره المدمرة، وبخاصة في الخدمات العامة المقدمة إلى الجمهور من مختلف القطاعات، فضلاً عن آليات مواجهته، وتشجيع مختلف الشركاء في المجتمع الفلسطيني (الحكوميون وغير الحكوميون) للمشاركة في إعداد وتبني وتطوير وتنفيذ خطة عمل وطنية لمكافحة الفساد، كمبادرة من المجتمع المدني. وقد حرصت أمان على عقد مؤتمر سنوي لذلك.

ثالثاً: اتباع توجه مهني، مستقل وغير فئوي، في تطبيق الفعاليات المختلفة بعيداً من عمليات الاستقطاب السياسي بوصفه عملاً مفتوحاً للجميع للمشاركة فيه وليس مجالاً للمعارضة لتصفية حسابات مع الآخرين.

رابعاً: تشجيع الجمهور على المشاركة في أنشطة مواجهة هذه الظاهرة وتعزيز البيئة المضادة لها، وذلك بالتوجه إلى ممثلي قطاعات متنوعة بهدف رفع وعيهم للموضوع ولأهمية دورهم في محاصرة الظاهرة.

٤- الأهداف

نشدت الأنشطة المستمرة والمتنوعة تحقيق مجموعة من الأهداف البعيدة المدى والمتوسطة والقصيرة، منها:

أ - وضع مكافحة الفساد على أجندة المجتمع الفلسطيني.

ب - رفع درجة الوعي العام لدى

الممارسات في عدد من القطاعات، ويشمل ذلك النظام القضائي، والقطاع الخاص، والحكم المحلي، والبرلمانيين، والمنظمات الأهلية.

٨- زيادة عدد المواطنين المشاركين في مراقبة أداء المجالس المحلية والبلديات ونوعية خدماتها.

ب - نتائج متوقعة على الأمد البعيد

١- استجابة الجمهور لجهود أمان، من خلال التفاعل مع المؤسسات العامة والخاصة والمجتمع المدني، وزيادة تبني مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة.

٢- إقامة شراكات تعاون مع مؤسسات لها نفوذها، كالمجلس التشريعي، والوزارات والمؤسسات العامة، والقطاع الخاص، بهدف تنمية جو من التعاون يشجع على تحقيق الإصلاحات اللازمة، بآليات ملائمة لتنفيذ التوصيات المختلفة من خلال الشراكة مع مؤسسات مستهدفة. وسيساعد إنجاز النتائج المحددة في نهاية المطاف على إنشاء أنظمة للمساءلة والشفافية، وسيقوي دور منظمات المجتمع المدني في التغيير الاجتماعي.

٣- تطوير نظام التعليم الفلسطيني قيماً ومفاهيم مناهضة للفساد في المجتمع الفلسطيني، من خلال مبادرة أمان لإدخال مناهج خاصة بتعزيز الشفافية والمساءلة والنزاهة في برامج التعليم الفلسطينية.

٤- شراكة مع الإعلام تؤدي إلى وضوح أكبر في معالجة قضايا الفساد في الإعلام المحلي.

٥- بلورة الأحزاب السياسية برامج عمل أكثر حساسية تجاه بناء الإرادة السياسية لمكافحة الفساد وتأدية دور أنشط في

قطاع أو مجال، الأمر الذي يقلل من فرص الفساد ويزيد من تكلفته للأشخاص الذين يتولون مواقع عامة.

وقد باشرت أمان في تنمية قدرات الائتلاف بتأسيس مركز مصادر للمعلومات (مكتبة) متخصص في موضوع مكافحة الفساد، وصفحة الكترونية مرتبطة به.

٦- النتائج المتوقعة

أ - نتائج على الأمد القصير

١- تطوير استراتيجيات محلية مناسبة لمكافحة الفساد.

٢- تزايد وعي الجمهور الفلسطيني ومعرفته بطبيعة الفساد وتأثيراته الضارة في كل مستويات المجتمع، واهتمام القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع المدني بوضع قضية مكافحة الفساد في فلسطين على أجندة أعمالها وتطوير برامج خاصة بدورها في هذا المجال.

٣- توفير البنية التحتية المعلوماتية الأساسية لمركز المصادر المتخصص في قضايا الفساد.

٤- تبلور مجموعة من البرلمانيين الراغبين والعاملين بنشاط في معالجة قضايا المساءلة والشفافية في العملية التشريعية نفسها، وفي المجتمع عموماً.

٥- وجود شراكات ضرورية من ممثلي الإعلام.

٦- بدء عدد من الأحزاب السياسية بتضمين قضية مكافحة الفساد في برامج عملها.

٧- وجود قواعد السلوك المهني لأفضل

التعبئة من أجل التغيير.

المجتمع المدني، لأن نجاح عمليات الإصلاح ومكافحة الفساد يتطلب عمليات شاملة ومتكاملة، ولا يمكن أن توتّي أكلها دون تبنيتها واحتضانها من قبل جميع مكونات المجتمع ونسيجه الاجتماعي مروراً بقيمة الهرم وانتهاء بقاعدته.

٦- إيجاد هيئة مكافحة فساد عامة أكثر استقلالية وتأثيراً، وتوفير احترام أكبر لحكم القانون، وتقديم دليل واضح على تزايد خضوع الحكومة لمساءلة المجلس التشريعي الفلسطيني وللجمهور عموماً.

٧- سن المجلس التشريعي الفلسطيني قوانين وأنظمة حول الفساد، وتعزيز الشفافية، وتضارب المصالح. إضافة إلى ذلك، يتوقع أن تكون قواعد السلوك المهني التي تنظم ممارسات المسؤولين الحكوميين أفضل. في الخلاصة، إن عدم وعي الجمهور لجميع الأمور المتعلقة بأسس وقواعد الحاكمية وبأساليب مكافحة الفساد ولحق هذا الجمهور في الحصول على المعلومات والمشاركة في صنع القرارات، يجعله مغيباً وبعيداً من التأثير في معالجة قضايا الفساد والتعامل معها على نحو فعال، ويكرس التردد والإحجام عن التدخل والخوف من طرح موضوعات الفساد التي ظلت لفترة طويلة أموراً يُمنع عامة الشعب من الخوض فيها أو التطرق إليها، الأمر الذي أتاح للبعض الإمعان في ممارسة الفساد دون أي اعتبار لحسيب أو رقيب.

٧- سن المجلس التشريعي الفلسطيني قوانين وأنظمة حول الفساد، وتعزيز الشفافية، وتضارب المصالح. إضافة إلى ذلك، يتوقع أن تكون قواعد السلوك المهني التي تنظم ممارسات المسؤولين الحكوميين أفضل.

٧- سن المجلس التشريعي الفلسطيني قوانين وأنظمة حول الفساد، وتعزيز الشفافية، وتضارب المصالح. إضافة إلى ذلك، يتوقع أن تكون قواعد السلوك المهني التي تنظم ممارسات المسؤولين الحكوميين أفضل.

ثانياً: الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد

١- باب الوصف: التأسيس / المصاعب

عام ١٩٩٨، أطلقت مجموعة باحثين في المركز اللبناني للدراسات دراسة حول الفساد في لبنان. وقرر الباحثون تأسيس منظمة غير حكومية تنبثق من المجتمع الأهلي وتُعنى بمحاربة الفساد. لهذه الغاية، وسع هؤلاء نطاق بحثهم واتصالاتهم لتعبئة أفراد يتشاطرون القيم والاهتمامات نفسها. وإذ أدركت مجموعة الباحثين أهمية منظمة الشفافية الدولية بوصفها الهيئة المرجعية لجميع الدراسات حول الفساد، اتصلت ببرلين، سائلة المنظمة المزيد من التعاون. في البدء، اجتمعت المجموعة على نحو منتظم لمعالجة النواحي التنظيمية

إن إعطاء الأولوية للأنشطة والبرامج التي تسهل على الجمهور الوصول إلى أماكن المعلومات والتعرف إليها ورفع وعي المواطنين لمخاطر الفساد وأثاره المدمرة، يمثل إستراتيجية ناجعة ووقائية للتصدي لظاهرة الفساد ونتائج المدمرة في المجتمع الفلسطيني.

إن عملية الإصلاح والترميم تحتاج إلى جهد مجتمعي واسع، تشارك فيه مؤسسات السلطة الرسمية إلى جانب مؤسسات

الجمعية على نحو تدريجي، نظراً إلى اكتسابها مزيداً من المصداقية، وإلى استقلالها عن أي هيئة سياسية وعن القطاع الخاص. فتكونت عدة شبكات تعاون وشراكة مع عدة منظمات دولية، على غرار منظمة الشفافية الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والبنك الدولي، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD)، ومؤسسة هانريش بول (Heinrich Boll Foundation)، ومكتب "الكومنولث" للعلاقات الخارجية (FCO)، ومركز المشروعات الدولية الخاصة (CIPE). كما طورت الجمعية على المستويين المحلي والإقليمي، شبكة متينة، تشمل روابط مع المركز اللبناني للدراسات، واتحاد المصارف العربية، واتحاد المقعدين اللبنانيين، ومنتدى البحث الاقتصادي. وقد تلازم تأسيس الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد مع جهود عالمية لإطلاق مبادرات لمكافحة الفساد تميزت بإشراك المجتمع المدني، والقطاعين العام والخاص معاً، إضافة إلى منظمة الشفافية الدولية، كهيئة رائدة في هذا المجال. ومنذ المراحل الأولى، أقام أعضاء الجمعية تعاوناً وثيقاً مع المنظمة الدولية. وحتى تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١، لم تكن لا فساد سوى همزة الوصل اللبنانية لمنظمة الشفافية الدولية. ولكن منذ تأليف المكتب التنفيذي للجمعية وتطوير خطة عملها، فهي غدت هيئة قيد الإنشاء. وفي أيار/مايو ٢٠٠٣، بعد ٤ سنوات من التعاون المكثف مع منظمة الشفافية الدولية، أصبحت لا فساد هيئة ناضجة كاملة متكاملة. وبالتالي، تعد لا فساد اليوم جزءاً لا يتجزأ من الحركة العالمية لمنظمة الشفافية الدولية، وأحد

والقانونية التي قد تحدد هيكلية المنظمة. وخلال هذا الوقت، ازداد عدد النشاط الذين يتشاركون الأهداف نفسها، وفي أيار/مايو ١٩٩٩، أبصرت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد النور.

منذ أيار/مايو ١٩٩٩ وحتى كانون الثاني/يناير ٢٠٠١، أدت لا فساد أنشطة ميدانية محدودة جداً، نظراً إلى اعتمادها على المشاركة التطوعية. ولكن في مطلع العام ٢٠٠١، قرر أعضاء مجلس الإدارة تأسيس هذه الجمعية غير الحكومية. وأعقبت هذه الخطوة انعقاد الجمعية العمومية التي مهدت إلى صوغ خطة العمل. وبالتالي، جرى الاتفاق على مختلف أولويات الجمعية، وتحديد قضايا التخصص، والوصول إلى المعلومات، وإدارة المؤسسات، وتوعية المواطن. بعيد المؤسسة، صيغت مدونة سلوك تركز على مبادئ المحاسبة والشفافية والديمقراطية. وكان أول مشروعات المنظمة وضع كتيب يسهل عملية الحصول على رخصة بناء، ويعالج أكثر الإجراءات الإدارية صعوبة وفساداً. كما عملت الجمعية على تنظيم ورشة عمل حول الوصول إلى المعلومات، استدعت خلالها عدداً من الخبراء والباحثين في هذا المجال بدعم من مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية ومشاركته. وأثمرت ورشة العمل هذه عن إطلاق مشروع، لا يزال قيد الإنشاء، حول وضع مسودة قانون يرفع الوصول إلى المعلومات. لهذا السبب، طورت الجمعية نطاق عملها وتعهدت بتنظيم عدة ندوات ومؤتمرات وورش عمل حول مختلف القضايا التي تعنيها، كما نشرت ترجمة كتاب المادة ١٩، حق المواطنين بالمعرفة. ارتفع عدد الأفرقاء المساهمين في جهود

أضعاف منذ العام ١٩٩٩. تعقد لا فساد جمعية عمومية مرة كل سنة يناقش الأعضاء خلالها إستراتيجية العمل. تتمتع هذه الجمعية بصلاحيّة انتخاب أعضاء مجلس الإدارة الذين يُنتخبون دورياً، بحسب درجة انخراطهم في شؤون المنظمة. كما تتولى الجمعية مهمة مساعدة المجلس الذي ينعقد شهرياً. أما في ما يتعلق بالمكتب التنفيذي، فيدعمه فريق محترفين يعملون بدوام كامل، إضافة إلى متدربين ومتطوعين أغلبيتهم طلاب (من مختلف أنحاء العالم) يتبادلون المعرفة ويكتسبون الخبرة الميدانية.

بعد مناقشة مهمة لا فساد وسير عملها الداخلي، يمكن التركيز على مختلف أولوياتها. فحرصاً على الحد من الفساد ولجم نموه في لبنان، تتعهد لا فساد بالعمل في مجالات أساسية، على غرار الإدارة الحسنة في القطاع العام، والنفاذ إلى المعلومات، وإدارة المؤسسات، ودور الشباب في مكافحة الفساد في البلاد.

أ- الإدارة الحسنة

تشوب عمل الحكومة عدة شوائب في ممارسة سلطتها التنفيذية في لبنان، الأمر الذي يؤدي إلى تباطؤ النمو الاقتصادي، وتقهر استثمارات رجال الأعمال، وتدهور نوعية الخدمات. ورداً على تفشي الفساد في مرحلة إعادة إعمار لبنان ما بعد الحرب، استضافت لا فساد (بالتعاون مع مؤسسة هانريش بول) عدداً من الخبراء حول طاولة مستديرة في بيروت، في نيسان/ أبريل ٢٠٠٣، وورشّة عمل بالتعاون مع مركز الابتكار والأبحاث (Tiri) التابع لمنظمة الشفافية الدولية، الذي يتخذ من لندن مقراً

العناصر الأكثر فاعلية في العالم العربي، فأُمدت نموذجاً تحتذي به الجمعيات الأخرى ويمد لها يد المساعدة.

٢- طرائق العمل والعمل الملموس

تقضي مهمة الجمعية، منذ تأسيسها، بوضع حد للفساد من خلال توطيد المبادئ الأساسية للشفافية والمحاسبة وتطبيق حكم القانون، واحترام حقوق الإنسان الأساسية المنصوص عليها في الدستور اللبناني وفي الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. تلجأ الجمعية بغية تحقيق هذه الأهداف إلى الوسائل الضرورية كافة لتعزيز الشفافية بين أفراد المجتمع الأهلي، من أجل تحسين الحياة العامة. تعتمد الجمعية مجموعة واسعة من طرائق العمل، على غرار عقد الندوات، وورش العمل، والمؤتمرات، ونشر الدراسات، والاقتراحات، والتوصيات حول الإطار القانوني للفساد، إضافة إلى تحرير الكراسات، والكتيبات، والكتب، والتقارير، وتوزيعها. يتعين على الجمعية أن تتولى مهمتها من خلال تثقيف المواطنين اللبنانيين حول مفهوم الفساد، وأسبابه، وعواقبه، وتكاليفه. كما تحت الجمعية الشبان على رفض الفساد وتغليب الشفافية والمسؤوليات الاجتماعية. وهي تتفاعل مع وسائل الإعلام، مشجعة بذلك نشر الوقائع وتعزيز الشفافية في المؤسسات العامة والخاصة على حد سواء.

تمكنت لا فساد، على مر السنين، من إقامة فريق متميز يضم محترفين ورجال أعمال وأكاديميين ورجال قانون، لمناصرة جهود مكافحة الفساد. وقد ارتفع عدد أعضائها وازدادت مساهمتهم بنسبة ٣

وعليه، أوكلت لا فساد إلى توفيق غاسبار والخبير في علم الاقتصاد، مهمة تحليل الموازنة، وإقامة مؤشرات اقتصادية تهدف إلى تقويم أثر سياسات الموازنة في لبنان.

د - الإدارة الحسنة

تؤمن لا فساد بدور المجتمع الأهلي في قضايا الإصلاح وحسن الإدارة. وهي في الواقع، تضطلع بدور حيوي في مبادرة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) للاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (المينا). وهي عضو ناشط في مجموعات العمل حول "الضرائب والاستثمارات الشفافة"، وإدارة الشركات، التي ترئسها مجموعة عمل حسن إدارة المؤسسات اللبنانية (LCGTF). إلى ذلك، نظمت لا فساد عدداً كبيراً من الأنشطة حول الإصلاح في لبنان والعالم العربي، واستضافتها، وشاركت فيها. كما نظمت ندوة حول شروط الإدارة، في إطار الاجتماع السنوي للبنك الدولي / صندوق النقد الدولي في دبي في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، وسلطت الضوء على السبل الضرورية لإشراك منظمات المجتمع الأهلي في تحقيق شروط حسن الإدارة. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤، استضافت الجمعية ورشة عمل حول الإصلاح ودور المجتمع الأهلي في منطقة "المينا"، وقد أثمر الاجتماع عن ولادة بيان عرض في نيويورك خلال "المنتدى من أجل المستقبل".

هـ - النفاذ إلى المعلومات

من ضمن أولويات الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، الوصول إلى المعلومات. فخلال السنوات الأربع الماضية أتى تعزيز النفاذ الحر وغير المقيد إلى المعلومات في

له، حول الفساد وإعادة الإعمار ما بعد الحرب. إلى ذلك، نشرت الجمعية، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومركز الابتكار والأبحاث، تقريراً حول الفساد خلال مرحلة إعادة الإعمار ما بعد الحرب، عارضاً بذلك عدة حالات من العالم (بما في ذلك حالة لبنان). وقد أُطلق التقرير في لندن، في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥.

ب - العمل في الإطار العربي

تعمل الجمعية كأمانة سر الهيئة العربية للمنظمة العالمية للبرلمانيين لمكافحة الفساد (GOPAC)، التي تأسست في كندا، في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢. وقد نظمت لا فساد المؤتمر التأسيسي للهيئة العربية لـ GOPAC في بيروت، في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤. ركز المؤتمر على النقاط المحورية المتعلقة بالنفاذ إلى المعلومات، والعمل البرلماني لمكافحة الفساد، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC). تجدر الإشارة هنا إلى أن لا فساد ومنظمة GOPAC تعملان حالياً على تشجيع تأسيس فروع وطنية لـ GOPAC وحث برلمانات المنطقة على المصادقة على اتفاقية UNCAC.

ج - مواكبة إعداد الموازنة

تعمل لا فساد، بالتعاون مع اتحاد المقعدين اللبنانيين إلى جانب ائتلاف يضم عدداً من المنظمات غير الحكومية اللبنانية، على قضية أساسية هي إعداد الموازنة الوطنية. يرمي المشروع إلى التأثير في عملية وضع الموازنة وإعداد مقترحات ستُرفع إلى وزارة المال في هذا الشأن، حرصاً على أن تكون عملية إعداد الموازنة شفافة ومبسطة، وفي متناول الجميع.

استشارية تعد خطة عملها نموذجاً للمنطقة بأسرها. إلى ذلك، أطلقت LTA، و CIPE، و RDCL، وغرفة التجارة الدولية ICC مشروعاً حول "مبادئ الأعمال لمكافحة الرشى"، من أجل تكييف التوجهات الدولية مع القطاع الخاص اللبناني ووضع مدونة سلوك تلائم البلد. وضع هذه الوثيقة ناصر السعيدى، الوزير السابق للاقتصاد والتجارة، وهو رئيس الـ LCGTF وعضو في LTA. كما أجرت لا فساد، بالتعاون مع CIPE، مسحاً حول إدارة المؤسسات والفساد في لبنان، جرى عرض نتائجه أولاً في خلال المنتدى الثاني لمنطقة "المينا" حول حسن إدارة المؤسسات، الذي نظّمته الجمعية واستضافته في حزيران/يونيو ٢٠٠٤. وارتدى هذا المنتدى أهمية كبرى، إذ إنه زود المنطقة بتوجيهات لتعزيز حسن إدارة المؤسسات. كما أدرجت التوصيات التي خرج بها هذا الحدث في إصدار للجمعية أعده ناصر السعيدى، بعنوان "حسن إدارة المؤسسات في دول منطقة المينا: تحسين الشفافية والعلنية".

ز - التوعية

أدركت الجمعية أن حجر الزاوية لتحقيق مهمتها يكمن بين يدي المواطنين اللبنانيين، وأدركت بالتالي أهمية توعية الرأي العام. ترى الجمعية أن المشاركة الشعبية حيوية جداً لتحقيق أهدافها بالحد من الفساد، وزيادة المحاسبة، وتعزيز النفاذ إلى المعلومات، وتوطيد الشفافية. في هذا السياق، تعمل الجمعية على إطلاق حملة توعية عامة تتضمن ٣ خطوات من أجل تعزيز وعي المواطنين في شأن حقوقهم، والفساد، وأسبابه، وعواقبه، وتكاليه.

صلب اهتماماتها. لهذه الغاية، ألفت لا فساد لجنة من رجال القانون، يترأسها رئيس الجمعية، وضعت مشروع قانون حول النفاذ إلى المعلومات، يرتكز على تكييف المادة ١٩ وتشريعات دولية أخرى حول القضية نفسها. وسيُرفع المشروع إلى أعضاء البرلمان للمراجعة. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤، نشرت لا فساد، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الكومنولث للعلاقات الخارجية، تقريراً بعنوان: حق المعرفة: الواقع العربي في ضوء التجارب الدولية. يرتكز الجزء الأول من الكتاب على تقارير قطرية، من لبنان ومصر والجزائر والبحرين وفلسطين والمغرب واليمن، أما الجزء الثاني، فكناية عن ترجمة لبعض فصول تقرير منظمة الشفافية الدولية حول الفساد العالمي للعام ٢٠٠٣. أنشأت الجمعية موقعاً الكترونياً للعالم العربي يوفر مواد أساسية حول النفاذ إلى المعلومات وروابط للنشاط والخبراء في المنطقة (www.arabaccess.org).

و - القطاع الخاص

تقضي طريقة أخرى تعتمدها لا فساد لتحقيق مهمة الحد من الفساد بالتركيز أكثر على قضايا القطاع الخاص وتطبيق مبادئ إدارة المؤسسات على المستويين المحلي والإقليمي. ومن أجل تعزيز إدارة المؤسسات والاستجابة إلى التغيرات التي تواجهها بيئة العمل، عملت لا فساد كهيئة رائدة من خلال تأسيس مجموعة عمل حسن إدارة المؤسسات اللبنانية (LCGTF)، وهو ائتلاف يضم ممثلين عن مؤسسات من القطاع الخاص، والمجتمع المدني، والمؤسسات البحثية، والقطاع العام، والمؤسسات المالية. وفي الواقع، تعمل الـ LCGTF كهيئة

الفساد الإداري في البحرين قبل عام ٢٠٠١، بل إن الحديث عن الفساد في الجهاز الحكومي قبل ذلك العام كان يمكن أن يؤدي بالمتحدث إلى زنازين البوليس السياسي. حينها لم تكن الصحافة تجرؤ على الإشارة إلى انتشار الفساد في مؤسسات الدولة حتى بصورة مواربة. إلا أن إقرار ميثاق العمل الوطني في منتصف شباط/ فبراير ٢٠٠١ مثل نقلة نوعية في الحياة السياسية، الأمر الذي وفر الأرض المناسبة لأن تؤسس الجمعية البحرينية للشفافية كمؤسسة مجتمع مدني تهدف إلى مكافحة الفساد المالي والإداري في البحرين من خلال تأسيس نظام نزاهة وطني.

ليس من السهولة بمكان تحقيق نجاحات سريعة ومؤثرة في مجال مكافحة الفساد في غياب المؤسسات القادرة على صوغ إستراتيجية متكاملة لمكافحة الفساد، وتوافر آليات ومؤسسات مستقلة قادرة على ترجمة هذه الإستراتيجية إلى واقع ملموس. ومن اليوم الأول للتفكير بتأسيس الجمعية البحرينية التي أسسها ٣٢ مواطناً بحرينياً من الأكاديميين والمثقفين والصحافيين والمحاسبين والمحامين ورجال الأعمال، كان واضحاً للجميع أن رحلة مكافحة الفساد معلومة بدايتها إلا أنها مستمرة إلى ما لا نهاية، الأمر الذي يعني اتباع إستراتيجية طويلة المدى لبناء البيئة الطاردة للفساد. وكان واضحاً أيضاً للجميع وجود قصور بين في الوسائل والآليات والمؤسسات المطلوبة لمكافحة الفساد الإداري بأنواعه المختلفة، الأمر الذي يحد إلى حد كبير من التعامل مع آفة الفساد التي يعانها المجتمع.

كان واضحاً منذ البداية لمؤسسي

تقضي الخطوة الأولى بنشر ٣ كتيبات حول الشفافية والنفاز إلى المعلومات، والمحاسبة، والانتخابات، والفساد. أما الخطوة الثانية فتقضي بإطلاق حملة إعلامية واسعة النطاق لتوعية أكبر شريحة ممكنة من الناس حول القضايا الراهنة. وفي خطوة أخيرة، سيتم تعزيز الحملة من خلال عقد سلسلة من الندوات والمحاضرات والمؤتمرات في أنحاء لبنان كافة. من جهة أخرى، تعمل الجمعية على حملة محددة الأهداف، تستهدف توعية الشباب. لهذه الغاية، نشرت الجمعية كتيباً خاصاً بها يشمل شقاً نظرياً، يعرف بالفساد، مع التركيز على عواقبه على الشباب. كما يعرض مبادرات من العالم كله تعنى بدور الشباب في مكافحة الفساد. في موازاة هذا المنشور الأساسي، ستعد الجمعية عدة كتيبات يتم توزيعها خلال ورش عمل ومحاضرات تفاعلية، في إطار الحملة من أجل توعية الشباب التي ستُنظم في الكليات وأبرز الجامعات.

تمكنت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، من خلال هذه المشاريع، وبفضل مهمتها الطموحة، من تكوين سُمعة متينة - من خلال توسيع شبكة المنظمات غير الحكومية التي تتعامل معها والعمل على نحو ريادي على المستويين المحلي والإقليمي حول قضايا الفساد، والشفافية، والمحاسبة، والنفاز إلى المعلومات.

ثالثاً:

الجمعية البحرينية للشفافية

لم يكن في الإمكان التأسيس لعمل منظم من قبل مؤسسات المجتمع المدني لمكافحة

ذلك في تعزيز مكانة الجمعية في المجتمع. يتطلب نجاح مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية في المجتمع جهود كل أفراد المجتمع ومؤسساته، وذلك يقتضي عمل الجمعيات الهادفة إلى مكافحة الفساد في إطار شبكات إلى جانب مؤسسات المجتمع المدني والأفراد الراغبين في المساهمة في جهود مكافحة الفساد. وهذا يتطلب بدوره عدم محاولة احتكار العمل ومحاولة تحقيق نجاح للمؤسسة بدلاً من التركيز على تحقيق نجاحات على صعيد تعزيز شفافية المؤسسات والمجتمع. وقد عملت الجمعية البحرينية للشفافية على إشراك مؤسسات المجتمع المدني وجميع التنظيمات السياسية في مختلف أنشطتها، نظراً إلى قناعتها بأن إشراك هذه المؤسسات بوصفها شريكة في ملكية المشاريع يعزز فرص نجاح جهود مكافحة الفساد كما يعزز الشفافية والنزاهة في الدولة والمجتمع.

مثل ضعف الموارد المالية للجمعية تحدياً كبيراً حال ولا يزال دون تنفيذها خططها. ومن أجل التغلب جزئياً على هذا الواقع عملت الجمعية منذ تأسيسها على تشجيع فئة الشباب على التطوع للمساعدة على تنفيذ برامجها، وخصوصاً تلك التي تحتاج إلى موارد بشرية. فعلى سبيل المثال ساهم أكثر من ٢٥٠ متطوعاً من مختلف الأعمار، لكن أغلبيتهم من الشبان، بعد تدريبهم، في برنامج مراقبة الانتخابات النيابية التي جرت في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢. إن إشراك الشبان في أنشطة الجمعية يساهم في نشر الوعي لأهمية مكافحة الفساد بين أجيال المستقبل وفي خلق ثقافة عدائية ضد الممارسات الفاسدة.

الجمعية البحرينية للشفافية ضرورة تعزيز مصداقيتها ومهنيتها واستقلاليتها وحياديتها، إذ يعد ذلك مدخلاً لا غنى عنه من أجل كسب ثقة المجتمع والمؤسسات الرسمية. إن ذلك مهم في جميع الظروف، إلا أنه يكتسب أهمية أكبر في مرحلة التأسيس لمكافحة الفساد في بلد يعيش مرحلة انتقالية. وقد راعت الجمعية ذلك من خلال الحرص على ألا ينتمي إليها أشخاص عليهم شبهات ممارسات فاسدة، وألا يتبوأ قادة المنظمات السياسية عضوية مجلس إدارتها، كما حرصت على تناول الموضوعات ذات الصلة بأهدافها بحيادية وبمهنية، وعلى عدم استهداف أشخاص بعينهم أو مؤسسة بعينها، وعدم اقتصار انتقاداتها للممارسات الفاسدة على المؤسسات الحكومية، وعلى عدم التردد في تقدير أي ممارسة جيدة في اتجاه تعزيز الشفافية من قبل المؤسسات الحكومية. بهذا تثبت الجمعية أنها لا تستهدف شخص أو مؤسسة بعينها وإنما تستهدف مواجهة الممارسات الفاسدة في جميع مؤسسات المجتمع بما فيها مؤسسات القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني. يضاف إلى ذلك الابتعاد قدر الإمكان من اتخاذ مواقف سياسية يمكن أن تجعل الجمعية تدور في فلك تيار سياسي.

إن من يتصدى لمهمة تعزيز الشفافية في المجتمع لا بد من أن يبدأ بنفسه. لهذا عملت الجمعية البحرينية للشفافية على ضمان شفافية جميع أنشطتها وقراراتها من خلال تشجيع وسائل الإعلام على حضور اجتماعات جمعياتها العمومية، وعادة ما يقوم مجلس إدارة الجمعية بانتقاد أدائه وإخفاقاته من أجل أن تكون نموذجاً لما تطالب به الآخرين، وقد ساهم

رابعاً: منظمة الشفافية المغربية: الإنجازات والنتائج

مدخل

تأكد من خلال تحقيقات النزاهة التي أنجزتها منظمة الشفافية المغربية ومن مختلف القضايا التي تناولتها وسائل الإعلام، وكذلك من ترتيب المغرب في مؤشر ملامسة الفساد الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية (المرتبة ٧٧ سنة ٢٠٠٤) أن الفساد يصيب كل القطاعات بما فيها القطاع الخاص، وأضحت هذه الآفة تولد خطراً على مستقبل البلاد الاقتصادي والسياسي. إن مختلف مشاريع محاربة الفساد تصبح محدودة الفاعلية في غياب إرادة سياسية حقيقية وتعبئة صارمة لكل الفاعلين في هذا المجال، ومن دون بلورة استراتيجية فعلية للوقوف في وجه هذا الاجتياح الذي يتمثل بالفساد ويهدد مختلف دواليب وأجهزة الدولة والاقتصاد والمجتمع. ومن المؤكد كذلك أن تشريعاتنا المغربية تتطلب الإصلاح والدعم للوقوف في وجه هذا الورم الخبيث.

جرى تأسيس منظمة الشفافية المغربية من طرف نشاط ينتمون إلى حركة حقوق الإنسان والمواطنة، في أواسط التسعينات، وفي ظروف شاقة وصعبة حيث معاداة السلطات العامة وسيادة طابو يعوق ويحظر أي نقاش عام أو حتى أي ذكر لمسألة الفساد. لقد أريد من هذا التأسيس أن يجعل موضوع الفساد أحد أطراف الحوار الوطني من أجل المساهمة في إرساء قواعد الديمقراطية وبناء دولة الحق والقانون، كون قضية محاربة الفساد توضع في مصاف القضايا الملحة لإنقاذ

تؤدي وسائل الإعلام المختلفة دوراً مهماً في جهود مكافحة الفساد، الأمر الذي يستوجب تأصيل علاقة المؤسسات التي تكافح الفساد بها. وانطلاقاً من القناعة بأهمية وسائل الإعلام في عمل الجمعية البحرينية للشفافية، فهي عملت على تأسيس علاقة متينة بوسائل الإعلام بوصفها شريكاً مهماً لا غنى عنه، ليس من أجل التواصل مع المواطنين فقط وإنما بوصفها لاعباً مهماً في جهود مكافحة الفساد. إن علاقة الجمعية القوية بجميع وسائل الإعلام أدى بوسائل الإعلام هذه إلى أن تكون أداة مهمة لتواصل الجمعية مع المواطنين وكمساعدة أيضاً على نجاح أنشطة الجمعية. فعلى سبيل المثال، قامت الجمعية بتدريب العاملين في وسائل الإعلام على رقابة الانتخابات النيابية عام ٢٠٠٢، الأمر الذي ساعدها على إنجاز عملية مراقبة الانتخابات بفاعلية أكبر نتيجة المعلومات التي وفرها الصحفيون الذين غطوا الانتخابات النيابية. إن علاقة الجمعية الجيدة بوسائل الإعلام تساهم في التأكيد المستمر على ضرورة جعل مكافحة الفساد أولوية في الأجندة الوطنية.

تتطلب جهود مكافحة الفساد أن يكون النقد ايجابياً وبعيداً من الشخصنة. لذلك عملت الجمعية منذ تأسيسها على جعل مسؤوليتها تتعدى النقد وتقديم النصح لتمتد إلى تقديم الاقتراحات الايجابية لمعالجة ممارسة فاسدة، ففي كل حدث يتطلب اتخاذ موقف، تقدم الجمعية مقترحات لمعالجة الخطأ بدلاً من الاكتفاء بالنقد. إن اتباع هذه المنهجية تأسس على قناعة بأن الجمعية تتحمل جزءاً من مسؤولية منع وقوع الخطأ

مستقبل البلاد وصون كرامة الإنسان المغربي.

١- اليوم الوطني والنسيج الجمعي لمحاربة الفساد

حين يتعلق الأمر بظاهرة تمتد جذورها في جميع مجالات الحياة المجتمعية فإن محاربتها والتوعية لمخاطرها يقتضي التفكير في كل السبل والأنماط التي تمكن من تعبئة مختلف شرائح المجتمع ووسائل الإعلام. وهكذا بادرت منظمة الشفافية المغربية إلى تأسيس نسيج تجاوز حتى الآن الخمسين جمعية من مختلف التوجهات، وجعلت من السادس من كانون الثاني/يناير من كل سنة يوماً وطنياً، وهو مناسبة لتعبئة الرأي العام الوطني ووسائل الإعلام حول قضية الفساد، كما أنه فرصة لتسليط الأضواء على ما تم إنجازه في هذا المجال، سواء على مستوى منظمات المجتمع المدني أم على مستوى الهيئات الحكومية.

٢- تحقيقات النزاهة والمرصد الوطني للفساد

تستلزم مواجهة ظاهرة الفساد ومحاربتها التمكن من جمع معطيات تمثل من الناحية النوعية والكمية قاعدة علمية، ستساهم ولا شك في إعطاء عملية التوعية دفعة متميزة. لهذا فكرت جمعية الشفافية المغربية في إيجاد صيغة جديدة لعقلنة عملها وإعطائه نفساً جديداً، عبر إنشاء المرصد الوطني للفساد الذي يهتم برصد كل ما ينشر في الصحف الوطنية حول قضايا الفساد وهدر المال العام، ويتكويّن بنك

للمعلومات. كما قام هذا المرصد بإصدار دورية شهرية بالعربية والفرنسية وتقرير سنوي. ولتجاوز عملية الرصد وُضع المرصد رهن إشارة الباحثين والصحافة وجمعيات النسيج الجمعي. وفي هذا الإطار أيضاً قامت المنظمة بإنجاز تحقيقات النزاهة التي شملت ١٠٠٠ أسرة و ٤٠٠ مقابلة ومجموعات التركيز. ومن بين الأهداف التي حددت لها: رصد آراء المستجوبين حول مدى تفشي ظاهرة الفساد في الحياة المجتمعية والقطاعات الأخرى؛ وتقويم وملاحظة العناصر المكونة للنظام الوطني للنزاهة ومدى فاعلية الإجراءات المتخذة على المستوى الإداري والمؤسسي؛ وإثارة الرأي العام حول هذه الظاهرة. وترى منظمة الشفافية المغربية أن هذه التحقيقات هي بمنزلة أداة فعالة في عملية التوعية والترافع والمساءلة، وسندا مهماً لرسم معالم الإستراتيجية الوطنية لمناهضة الفساد. وقد استطاعت هذه التحقيقات، التي نشرت خلاصاتها في كتاب، إثارة انتباه الفاعلين الاقتصاديين والسياسيين ووسائل الإعلام التي اعتمدها في تحاليلها لظاهرة الفساد، كما عرفت إقبالاً من طرف المنظمات الدولية والوطنية.

٣- المرصد الوطني للانتخابات

انطلاقاً من كون الحركة الجمعوية شريك أساسي في إرساء قواعد الديمقراطية، وكون المشروع التنموي في مظهره المختلف لا يمكنه أن يرقى إلى مستوى الفاعلية دون إشراك المجتمع المدني، بادرت منظمة الشفافية المغربية إلى إنشاء مرصد لمراقبة الانتخابات ضمّ أزيد من خمسة

التوعية التي كانت الجمعية تقوم بها داخل المؤسسات التعليمية بمناسبة اليوم الوطني لمحاربة الفساد، إذ ظهرت الحاجة إلى تزويد الأطر التعليمية الآليات والأدوات الكفيلة بمساعدتها في حملات التوعية التي تقوم بها عبر مؤسساتها. وهكذا أقيمت أيام دراسية في مناطق مختلفة من البلاد صاحبها إصدار كتاب تكوين المكونين بالعربية والفرنسية وكتاب آخر موجه إلى الفئات المتعلمة تحت عنوان "كتاب الناشئة لمحاربة الفساد". ولمأسسة هذا العمل تم توقيع اتفاقية شراكة وتعاون مع وزارة التربية الوطنية وفي إطار هذا البرنامج. ونظراً إلى أهمية التقنيات الجديدة في مجال التواصل والإعلام في تقريب وجهات النظر واستغلال الأرشيفات الرقمية الخاصة بموضوع الفساد، فقد عمدت منظمة الشفافية المغربية إلى بلورة برنامج موجه إلى الفئة المتعلمة وأسرة التربية والتكوين يهدف إلى استعمال الانترنت للبحث عن المعلومات والمقاربات الخاصة في مجال الفساد وهدر المال العام وتكوين ملفات ومصاغات نشرت على صفحات الويب في إطار مدونة إلكترونية أعدت لهذا الغرض.

٦- جامعة الشفافية

يهدف هذا المشروع إلى إنجاز دراسة ميدانية مؤسسة على استطلاع الرأي شمل الطلبة والأساتذة والإداريين حول مسألة الشفافية في الجامعة المغربية، وهي كانت فرصة لتسليط الضوء على بعض الانعكاسات المرتبطة بالتسيير في الفضاء الجامعي. وقد أكد المستجوبون انتشار الممارسات غير الشفافة في الوسط

وعشرين جمعية، مساهمة منها في مراقبة الانتخابات والسهرة على سلامة هذه الاستحقاقات وشفافيتها، نظراً إلى كونها أحد مكامن الفساد والإفساد، إذ إن شراء أصوات الناخبين تجعل من الحياة السياسية سوقاً كبيرة "يستثمرها" المفسدون لتحقيق مآربهم الخاصة. وقد جرى تنظيم ما يناهز ثلاثة آلاف مراقب ومراقبة لتتبع سير عملية الاقتراع في مختلف أنحاء البلاد، وأعد تقرير نهائي حول الانتخابات التشريعية لسنة ٢٠٠٢ تم تقديمه خلال ندوة صحافية.

٤- المقالة المغربية والصفقات العامة

لم تستثن منظمة الشفافية المغربية من توجهاتها المقالة المغربية، بل رأت أن عملية التوعية والمرافعة يجب أن تشمل كل القطاعات. وهكذا عمدت إلى تكوين لجنة الصفقات العامة التي تهتم بدراسة المراسيم الخاصة بهذه العملية ويمدى مساهمتها في إضفاء طابع الشفافية عليها، فضلاً عن عقد شراكات مختلفة مع عدة قطاعات، وألفت لجنة للأخلاقيات بالشراكة مع الكونفدرالية العامة للمقاولات المغربية، وحثت على العمل بمبدأ الحكومة الإلكترونية عبر استغلال التقنيات الحديثة للاتصال لتسهيل إيصال الخدمات العامة إلى جميع المواطنين وعموم المقاولات، إلى جانب الاهتمام بنظام التفتيش والافتحاص الجاري العمل به داخل الإدارات والمؤسسات العامة.

٥- التربية والتعليم وتكوين المكونين

انبثق هذا المشروع من خلال عملية

المال العام وكونها لا تتمتع باستقلالية القضاء ولا بشروط المحاكمة العادلة أيضاً. وفي ١٥ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤ ألغيت هذه المحكمة وجرى التخلي عن القواعد الاستثنائية التي تنظم قواعد المتابع والجزاء المطبقة أمامها، وأسندت هذه المهمة إلى الآليات القضائية العادية، في إطار عملية الترافع.

ومنذ إقرار اتفاقية الأمم المتحدة لمحاربة الفساد في التاسع من كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ وجعل هذا التاريخ بمنزلة يوم عالمي، تعبأ كل مناضلي ومناضلات الشفافية المغربية لمطالبة السلطات العامة بالمصادقة على هذه الاتفاقية، وذلك عبر الندوات والأيام الدراسية وتوقيع العرائض ومراسلة كل البرلمانين والمستشارين وإصدار بيان في هذا الشأن. وقد جرت الاستجابة لهذا المطلب عبر بلاغ أصدره المجلس الحكومي يتضمن خطة عملية لمحاربة الرشوة ومن ضمنها المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمحاربة الفساد.

إذا كان الإفلات من العقاب بالمعنى القانوني للكلمة هو غياب العقوبة القانونية التي تترتب عن خرق القانون، فقد أضحت ذلك ظاهرة متداولة في المغرب. لهذا أدرجت منظمة الشفافية المغربية ضمن برنامجها موضوع التصدي لهذه الظاهرة، إذ جعلت من شعار اليوم الوطني لمحاربة الفساد لسنة ٢٠٠٣ "لا للإفلات من العقاب، من أجل المساواة أمام القانون"، وكذلك من خلال عريضة مفتوحة لتوقيع المنظمات غير الحكومية والقوى الوطنية الحية الأخرى، مناسبة من أجل إقرار تشريع عادل يتم تطبيقه على الناس سواسية من قبل

الجامعي، كما رمت هذه المبادرة إلى إقامة أنشطة دراسية وأبحاث نظرية وتطبيقية حول ظاهرة الفساد وتوضيح بعض جوانب الإدارة في القضاء الجامعي المغربي ليشمل موضوعاً أكثر امتداداً هو موضوع الشفافية في النظام التربوي.

٧- الترافع والمساءلة: العمليات والنتائج

من بين الأسئلة الجوهرية والاستراتيجية التي تركز عليها منظمة الشفافية المغربية في عملها هو مفهوم النظام الوطني للنزاهة، إذ ما فتئت في علائقها، سواء بالهيئات الحكومية أم بالمؤسسات الأخرى، تضع ضمن اهتماماتها إقرار استراتيجية متكاملة تتحمل الحكومة فيها مسؤولية خلق أدوات وأجهزة كفيلة بإحداث دينامية مضادة لاستفحال الفساد. وقد تم إعداد ميثاق سنة ١٩٩٨ الذي قدم إلى الوزير الأول واللجان البرلمانية، كما صيغ بيان يتضمن الإجراءات الكفيلة بمحاربة الفساد التي تم تضمينها في خمسة عشر إجراء وتمت مراسلة كل المعنيين بالشأن العام، من باحثين متنوعي التخصصات وأطر عليا، للمساهمة في تعميق النقاش حول هذه الإجراءات وإغنائها لتكون أساساً لبلورة استراتيجية مناهضة لظاهرة الفساد. كما لم تتوان منظمة الشفافية المغربية منذ إنشائها في المطالبة بإلغاء محكمة العدل الخاصة، وهي الجهاز القضائي المسؤول عن متابعة قضايا اختلاس المال العام في المؤسسات العامة، كون هذه المحكمة، في نظر منظمة الشفافية المغربية وجميع فعاليات المجتمع المدني، محكمة استثنائية لم تساهم إلا في عرقلة محاكمة المفسدين وملفات إهدار

على المعلومات الحكومية، الأمر الذي يصعب على الصحفيين إجراء التحريات.

لقد رفعت ضد الصحفيين عشرات دعاوى التقاضي من قبل الحكومة. وسبق لرئيس الدولة أن أعلن عن استفتاء حول عفو شامل عقب حالة من العنف والإرهاب شهدتها الجزائر وأودت بحياة ٢٠٠ ألف شخص، منذ بداية التسعينات. مع الإشارة إلى وجود أصوات تعلق، من هنا وهناك، لكي يشمل هذا العفو قضايا الرشوة وقضايا الانحراف الاقتصادي والمالي. غير أن جمعيات الضحايا وعائلات المفقودين تعارض هذا العفو.

كثفت السلطات الجزائرية منذ عام ٢٠٠٠، على كل مستويات السلطة المركزية، الكلام على نيتها اتخاذ إجراءات صارمة ضد الرشوة. وهذا أمر متوقف تلك السلطات عنه منذ استقلال الجزائر عام ١٩٦٢. لكن بعد أكثر من ٤٠ سنة من التصريحات والشعارات حول الموضوع، لا نرى أي أمر تحقق على هذا الصعيد، بل على العكس، زادت الرشوة، الصغيرة والكبيرة، اتساعاً، وهو أمر يدعو إلى القلق الجدي. وتؤكد تحقيقات منظمة الشفافية الدولية أن الجزائر نالت أسوأ علامة (٢,٣) وفق مؤشر الرشوة لسنتي ٢٠٠٣ / ٢٠٠٤ الذي تعده المنظمة. كما يؤكد الكثير من الدراسات والتحليل المنجزة من قبل الهيئات المالية الدولية مدى انتشار هذا الوباء في الجزائر. وقد دفعت الضغوط المتزايدة التي يقوم بها فاعلون دوليون منذ سنوات، مثل الممولين والشركاء الدوليين، الحكام الجزائريين إلى العمل في حقل المزايدة باسم النضال ضد الرشوة، ولكن دون نتيجة تذكر. فالإرادة السياسية لا تتأكد إلا في الخطب الرسمية

قضاء يتمتع بالاستقلال عن السلطة التنفيذية وعن نفوذ المال، وإنهاء عهد الإفلات من العقاب. وبالفعل، تعبر التقارير السنوية التي تنشرها المنظمة، إضافة إلى المواقف التي تتخذها علانية، بجلاء وباستمرار، عن قلقها إزاء التحايل على القانون في مجال محاربة الفساد.

وإذا كانت منظمة الشفافية المغربية والنسيج الجمعي لمحاربة الفساد قد ذكرت ولعدة مرات بانعدام الرؤية في ما يخص استراتيجية فعلية لتطبيق الإرادة السياسية الحقيقية من طرف الهيئات الحكومية في مجال تشجيع الشفافية والنزاهة والخروج من عهد الإفلات من العقاب، فإن الالتزام بالعمل على شيد نظام وطني للنزاهة يجب أن يكون مسنداً باستشارة كل الفاعلين في هذا المجال.

خامساً: مكافحة الفساد في الجزائر

يمثل التمسك بحالة الطوارئ في الجزائر منذ عام ١٩٩٢ عبئاً كبيراً على كاهل الديمقراطية والحريات العامة. يترتب عن هذا الوضع عدة نتائج هي:

- الحد من الحريات.

- المساس بحقوق الإنسان.

- تحديد (بمفهوم الحصر) نشاط الأحزاب السياسية، نشاط المعارضة خصوصاً ونشاط المجتمع المدني عموماً.

كما أن الممنوعات المنصبة على الأنشطة ذات الطابع العام عديدة، منها: عدم الاعتراف بالنقابات المستقلة، والمنع فعلي لحق الإضراب، والمتابعات القضائية وآلية سجن الصحفيين، وحجب حق الحصول

الرشوة مثلاً شاركت في كل مبادرات الدفاع عن حريات التعبير والصحافة: التظاهرات، التجمعات، بيانات ساعدت حتى الصحافة المكتوبة على نشرها. وكغيرها من الجمعيات والنقابات الحرة أو المستقلة لم تحصل الجمعية الجزائرية للنضال ضد الرشوة بعد على اعتمادها القانوني، وهي تنوي إعادة المتابعات الإجرائية ولفت انتباه السلطات العامة في ظل حملة إعلامية وتحسيسية في هذا الاتجاه.

وفي ما يتعلق بالنضال ضد الرشوة فقد أعلنت الحكومة الجزائرية في السنوات الأخيرة عن القرارات التالية:

■ اعتماد قانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب (كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥)، وذلك تطبيقاً لاتفاقية الأمم المتحدة ضد الجريمة المنظمة والعبارة للقارات (اتفاقية بالرم ٢٠٠٠).

■ تنصيب خلية حكومية من أجل معالجة المستخبرات المالية وهي عاملة منذ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤.

■ تحضير قانون ضد الرشوة.

■ مشروع قانون تم تبنيه في نيسان/أبريل ٢٠٠٥ ويقضي بإنشاء هيئة أو وكالة ضد الرشوة، وهو سيعرض على البرلمان للمناقشة. تجدر الإشارة هنا إلى أنه إذا صادقت الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة للنضال ضد الرشوة فالأمر ليس كذلك بالنسبة إلى اتفاقية الاتحاد الأفريقي التي تتميز بأنها أكثر إكراها من الأولى. إن الجمعية الجزائرية للنضال ضد الرشوة التي أنشئت عام ١٩٩٩، لم تتحصل بعد على اعتمادها القانوني من وزارة الداخلية، إلى غاية ٣١ آذار/مارس

التي سرعان ما تضخمها الأجهزة الإعلامية الحكومية وتلك الأجهزة التي تراقبها أو تحت نفوذها. وتبدو الأهمية المتأتية من موارد النفط والغاز - منذ سنة ١٩٩٩ - وكأنها تعمل على عكس أي مشروع حقيقي يهدف إلى تنظيم العمل ضد الرشوة. وإذا كان لنا أن نسجل للجزائر مصادقتها على اتفاقية الأمم المتحدة ضد الرشوة فإنه يجب التخوف من استعمال ذلك كمطية لعدم القيام بأي عمل، إذ كيف يدعي الحكم أنه يريد العمل ضد الرشوة في الوقت الذي يتمسك بحالة الطوارئ من دون حجة؟ أو في الوقت الذي لا يزال يسجن الصحفيين وقادة الرأي والنشاط الاجتماعي، أو يلجم حرية عمل الأحزاب والمعارضة، أو لا يزال يرفض فعلاً التعددية النقابية، كما يرفض طلبات اعتماد الجمعيات الحرة والمستقلة، كالجمعية الجزائرية للنضال ضد الرشوة (التي نوه لها من قبل السلطات العامة بأنها مسموح بها فقط)، أو حين تجمد أنشطة مجلس المحاسبة منذ سنوات؟ ولماذا لم تصادق السلطات الجزائرية حتى الآن على اتفاقية الاتحاد الإفريقي للوقاية والنضال ضد الرشوة، على الرغم من أنها وقعتها بالأحرف الأولى في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣. فهل أن تلك السلطات الجزائرية بدعوى أن الترجمة العربية لهذه الاتفاقية لم تعتمد بعد يدل على نيتها الصادقة؟

تتميز هذه المرحلة بصعوبة خاصة على الصحافة الجزائرية التي لا تزال تتعرض لكل أنواع المنع، وللتحرشات القضائية، ولتعليق الصدور، ولسجن الصحفيين... وهلم جرا. وتتعرض لهذا القمع كذلك كل تيارات المعارضة والكثير من الجمعيات المستقلة. فالجمعية الجزائرية للنضال ضد

وعلى الرغم من ذلك كله لم يمنع هذا الوضع الجمعية الجزائرية للنضال ضد الرشوة من أن تقوم، منذ تأسيسها، بمجموعة من الأنشطة المتمشية مع أهدافها، سواء في الإعلام، أم في التوعية الموجهة إلى الجمهور، أم في الدراسات وفي تنظيم عملها. كما شاركت الجمعية في كثير من الأنشطة المنظمة خارج إطار منظمة الشفافية الدولية منذ عام ١٩٩٩. ومن بين أهم برامج الجمعية مشروع إنشاء بنك معلومات لا تزال الوثائق تجمع له حتى هذا اليوم (أفلام، كتب، مقالات، مجلات... الخ)، وهو يحتوي على وثائق تعود إلى التسعينات ويشهد تحديثاً دورياً. وستكون المعلومات التي يتضمنها هذا البنك في متناول مشتركي الجمعية الجزائرية للنضال ضد الرشوة وفي متناول شركائها، كما في متناول الصحافيين والجامعيين والباحثين.

تتعامل الجمعية الجزائرية للنضال ضد الرشوة إعلامياً مع أكثر من ٣٠٠ شخصية تنتمي إلى هيئات ومنظمات وجمعيات أخرى ونقابات وبرلمانيين وقضاة وصحافة ووظائف حرة وموظفين سامين، خمسون في المئة من هؤلاء جميعاً يمكن الاتصال بهم عن طريق شبكة الانترنت.

تطمح الجمعية الجزائرية للنضال ضد الرشوة إلى العمل مستقبلاً في المحاور التالية:

١- اتفاقية الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي ضد الرشوة، وذلك عبر المساهمة في الأعمال والأنشطة المختلفة من أجل الدفع إلى تطبيقهما.

٢- التدخل في المناقشات ذات العلاقة بمشروع قانون ضد الرشوة، بالتنسيق مع

٢٠٠٥. وكل الجمعيات والنقابات الغيورة على استقلالها وحريتها تعيش الإشكالية نفسها. إن هذا الوضع مخالف للتشريعات المعمول بها.

تتمثل أهداف الجمعية الجزائرية للنضال ضد الرشوة بـ:

١- المساهمة في تأسيس نظام مناهض للرشوة.

٢- توعية وتحسيس الرأي العام حول ضرورة قمع الرشوة.

٣- التشجيع على إنشاء إئتلاف وطني معادٍ للرشوة.

٤- العمل على تطوير الشفافية والمسؤولية العامة في التعاملات التجارية الدولية وفي تسيير الشأن العام.

٥- التعاون مع السلطات العامة ومساعدتها على تعريف وتحديد برامج عمل مناهضة للرشوة.

٦- الموافقة على تنشيط الإعلام حول مصادر الرشوة والأعمال المناهضة لها التي تنظم عبر العالم.

٧- التدريب على ممارسات الحاكمية وفق ملتقيات دراسية.

٩- تنظيم مناقشات عامة حول النضال ضد الرشوة.

١٠- تطوير الشراكة دولياً، ولا سيما مع منظمة الشفافية الدولية، وداخلياً مع كل هيئة أو منظمة غير حكومية أو منظمة عامة تشترك في الأهداف نفسها مع الجمعية. إن عدم الحصول على الاعتماد هو بمنزلة إكراه للجمعية، ولا سيما في الظرف السياسي المتميز بالصعوبة الشائكة في الجزائر.

٥- تنظيم ملتقى مغاربي في الجزائر العاصمة في أواخر تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠٠٥.

٦- تنصيب مجموعة عمل لمواجهة الرشوة في قطاع الصحة.

٧- التفكير في إعداد تقرير سنوي حول الرشوة في الجزائر.

٨- العمل على اختيار يوم ٦ كانون الثاني / يناير من كل سنة يوماً مغاربياً مناهضاً للرشوة يكون متوافقاً مع اليوم العالمي للشفافية المغربية.

مشاركينا من البرلمانين، والدفع باتجاه وضع هذا القانون حيز التطبيق.

٣- التحرك من أجل اعتماد الشفافية في الصفقات العامة واشتراك المجتمع المدني في مراقبة مخطط الدعم الحكومي حول الانتعاش الاقتصادي الذي سيعتمد ٥٥ مليار دولار ما بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٩.

٤- النضال ضد الرشوة في قطاع التربية، عبر تدعيم تنصيب المجموعات الإقليمية والتنسيق في ما بينها مستأنسين بتجربة منظمة الشفافية المغربية في هذا المجال.

We would also like to thank the members of the Transparency International Secretariat in Berlin, in particular the members of the Africa and Middle East Department for co-ordinating this project, including: Arwa Hassan, Programme Coordinator, Tamara Kamhawi, Programme Coordinator; Muzong Kodi, Regional Director and Stephane Stassen, Programme Coordinator. Thanks go also to Roslyn Hees, Jeremy Pope and Miguel Schloss, all former members of TI Secretariat who lent valuable support to the project throughout its various stages.

Last but not least, we would like to thank the designers and technicians who worked on producing the book, as well as a number of interns who contributed to the success of the project. Thanks go also to all those individuals and organisations that have been involved in the publication of the Source Book for the Arab World, and whom it has not been possible to name.

Please note, all names have been listed in alphabetical order.

Acknowledgements

The publication of this book represents the culmination of a great deal of work by TI in the Arab world. It brings the National Integrity System model closer to the Arab context, making it a fundamental tool in combating corruption in the region. The Source Book for the Arab world would not have been possible had it not been for the team spirit that prevailed, and the constant exchange of information and ideas between TI's national groups in the Arab world: AACC, the Algerian Association for Combating Corruption; AMAN- The Coalition for Accountability & Integrity in Palestine (TI Palestine); Bahrain Transparency Society; Jordan Transparency Forum (TI Jordan); CEWLA, the Centre for Egyptian Womens' Legal Assistance; La Fassad, the Lebanese Transparency Association (TI Lebanon); and Transparency Maroc, Association marocaine de lutte contre la corruption (TI Morocco).

We would like to express our sincere gratitude to both the European Commission and UK Foreign and the Commonwealth office for their funding of this adaptation project. We would also like to thank Adel Abdellatif of UNDP POGAR and Paul Pasch of the Friedrich Ebert Stiftung for their funding of initial meetings and workshops at the outset of the project in 2001 and 2002. Had it not been for this support, the Source Book Adaptation Project and the parallel Capacity Building Programme could not have taken place.

We would further like to thank all the authors who have contributed content to the Book. Thanks also go to Dr. Nader Fergany who gave of his time to write the introduction to the Source Book. Thanks go also to the members of the Reading Committee: Jehad Harb; Abdullah Harsi; Kamal Mesbahi, coordinator of the Committee; Hadeel Rizq Qazzaz; Azmi Shuaibi; and Mohammed Al Yaqoubi, who worked under difficult circumstances and extremely tight deadlines in order to review and restructure the different chapters of the book. And of course, our gratitude goes also to the editor of the book, Fares Abi Saab. Many thanks also to the members of the Executive Committee: Charles Adwan of the Lebanese Transparency Association; Jasim Al Ajmi of the Bahraini Transparency Society and Kamal Mesbahi of Transparency Maroc.

الفهرس

فهرس الأعلام

تقي الدين، سليمان: ٦، ٨
 الجامعي، خالد: ١٤٨
 جبرين، سميح: ٨
 الجبل، علي: ٨
 الجمعي، محمد: ١٧٤
 حارسي، عبدالله: ١١، ٦، ٨
 حجاج، جلالى: ٨
 حرب، جهاد: ٦، ٨، ١١
 حركات، محمد: ٦، ٨
 حسن، أروى: ٨، ١١
 حسن، نضال علي: ٨
 الحسين، جاسم: ٨
 الحكيم، يحيى: ٨
 الحمداني، أحمد: ٨
 الخطاب، فارس: ٨
 دشتي، رولا: ٨
 الراشدي، بشير: ٩
 الرحمان، حميد: ٩
 روبليدو، روزا: ١٤٩
 زوفيغيان، جيران: ٩
 الزياتي، أمل إبراهيم: ٩
 الزياتي، فايزة: ٩
 سبينوزا: ١٨٩

إبراهيم، عبدالجبار: ٨
 ابن خلدون: ٢٢١
 أبو دية، أحمد: ٦، ٨
 أبو عرفة، عبد الرحمن: ٦، ٨
 أبي صعب، فارس: ٨، ١١
 أحمد، عائشة: ٦، ٨
 الأدمي، جمال الدين: ٨
 الأزهر، الناصر محمد: ٦، ٨
 أسيدون، سيون: ٨
 الأشعري، أبو موسى: ١٧٧
 الأشقر، فرات: ٨
 أقصبي، عز الدين: ٨
 أمين، محمد: ٨
 الباسام، حسام: ٨
 باش، بول: ١١
 بالا، سلمى: ٨
 بن ناعوم، حليلة: ٨
 بوب، جيريمني: ١١
 بوجيري، رجاء: ٦، ٨
 بو سعدان، لطيفة: ٨
 البينالي، أحمد سند: ٨

- الفهد، ماجد: ٩
 فوليز، روك: ٢٦٦
 القاق، فيصل: ٩
 قبرانيين، غايل: ١٠
 القزان، هديل رزق: ٦، ٨، ١١
 قمحاوي، تمارا: ١٠، ١١
 الكواكبي، عبدالرحمن: ٤٧، ١٣٤
 كودي، موزنغ: ١٠، ١١
 الماوردي: ٨٨
 مجدلاني، أحمد: ٧، ١٠
 مراد، مجاهدي: ١٠
 المرهون، نعيمة: ١٠
 مزي، يوسف: ١٠
 المصباحي، كمال: ٧، ١٠، ١١، ١٥
 مطر، محمد فريد: ١٠، ٢٨٧
 المعوشي، شاديا: ١٠
 المكناسي، رشيد الفيلاي: ٩
 موتسيكو: ٢٦
 النعيمي، هدى شاكز: ٧، ١٠
 النيباري، عبدالله: ١٠
 هيز، روزلين: ١١
 اليعكوبي، محمد: ٧، ١٠، ١١

فهرس الأماكن

- الأردن: ١٩، ١٥١، ٢٥١، ١٥٥، ٢٤٤، ٢٤٨
 إفريقيا: ١١، ٢١٣
 الأقطار العربية: ٢٧، ٣٦، ٣٩
 أوروبا: ٨٨، ١٦٣، ١٦٦
 إيطاليا: ١٥٠، ٢٧٢
 البحرين: ١٤٦
 برلين: ١١، ٢٨٤
 بريطانيا: ٢٢٣
 البلدان العربية: ١١، ١٧، ١٩، ٢٠، ٢١، ٢٦،
- ستاسن، ستيفان: ٩، ١١
 السعدي، ناصر: ٢٨٧
 سكجها، باسم: ٦، ٩
 السليمان، خليل: ٩
 السيد، إبراهيم: ٩
 شرابي، هشام: ٢٠٤
 الشعبي، عزمي: ٦، ٩، ١١
 شلوس، ميغيل: ١١
 شوقي، أحمد: ١٨٩
 صالح، فوزية: ٩
 الصانع، ناصر: ٩
 الصاوي، أحمد: ٧، ٩
 الصباح، شيماء: ٩
 صدقي، علي: ٩
 صدوق، عبدالصمد: ٩
 الطاهو، أحمد: ٩
 الطهطاوي، رفاعة: ٢٣١
 عاشور، أحمد: ٩
 عبدالجواد، ياسر: ٩
 عبدالكريم، نصر: ٧، ٩
 عبداللطيف، عادل: ١١
 العبدى، عبدالله: ٧، ٩
 العثمان، حميد يوسف: ٩
 العجمي، جاسم: ٩، ١١
 عدوان، شارل: ٩، ١١
 العسكري، عبدالنبي: ٩
 علي بن أبي طالب (الإمام): ٣٤
 عمر بن الخطاب (ال خليفة): ٦٧، ٨٠، ١٧٠، ١٧٧
 عودة، عدنان: ٧، ٩
 العوفي، نور الدين: ٩
 غرايبة، إبراهيم: ١٩٨
 فتح الله، هداية: ٩
 فخر، إبراهيم: ٩
 فرجاتي، نادر: ٧، ٩، ١١، ١٦

كوريا الجنوبية: ١٥٠	١٣١، ١٢٩، ١٠٢، ٨٨، ٨٢، ٧٠، ٥٩، ٣٢
الكويت: ١٩٧، ١٠١	١٤٦، ١٤٥، ١٤٤، ١٤٢، ١٤٠، ١٣٦، ١٣٥
لبنان: ١٩٧، ١٩، ٦٧، ٦٩، ٧٠، ١٠١، ١٤٤، ١٤٦	١٧١، ١٥٨، ١٥٤، ١٥٢، ١٥١، ١٥٠، ١٤٨
١٥٥، ١٩٧، ٢٨٨	٢٠٧، ٢٠٤، ٢٠١، ١٩٨، ١٩٧، ١٨٠، ١٧٢
لندن: ٢٨٦	٢٤٥، ٢٤٤، ٢٣٨، ٢٢٨، ٢٢٢، ٢١٣، ٢٠٨
ليبيا: ١٩٧، ١٤٥، ١٤٤	٢٦٢، ٢٥٦، ٢٥١، ٢٤٨، ٢٤٧
مصر: ١١، ٦٧، ١٠٦، ١١١، ١٥٢، ١٥٥، ٢٤٥	بلغاريا: ٢٧٤
٢٤٨	بيروت: ٢٨٦
المغرب: ١١، ١٩، ٦٧، ٨٢، ٨٨، ٨٩، ١٩	تايوان: ١٥٠
١٠١، ١٥١، ١٥٢، ١٥٥، ٢٨٨، ٢٤٤، ٢٤٨	تونس: ٨٨، ١٩، ١٥٢، ٢٤٨
٢٤٩	الجزائر: ١٩، ٦٧، ٨٨، ٩١، ٩٥، ١٠١، ١٤٤
موريتانيا: ٨، ١٤٤	١٤٥، ٢٤٤، ٢٤٨، ٢٩٤
ميلانو: ٢٧٢	جنيف: ١٦٣
النمسا: ١٦٠	جيبوتي: ١٤٤
الوطن العربي: ١٢، ١٦، ١٣٤، ١٣٥، ١٣٧	الخليج العربي: ١٣٤
١٣٨٧، ٢٠٠، ٢٠٥	روسيا: ١٥٠
الولايات المتحدة الأميركية: ٤٥، ٧٣، ١٥٠	زمبابوي: ١٦٥
٢٢٣	السعودية: ٨٨، ١٩، ١٤٥، ١٧٤، ١٩٧
اليابان: ١٥٠	السودان: ١٤٤
اليمن: ١٠١، ١٤٤، ٢٤٤	سوريا: ١٠١، ١٤٤، ١٤٥، ١٩٦

فهرس المصطلحات والموضوعات

الاتحاد الأوروبي: ١٥٢، ١٦٦	١٧٤، ٦٤، ٦٢، ٦١، ٥٩، ٤١
اتحاد الغرف التجارية العالمية: ١٥٢	العالم الثالث: ٤١، ٥٩، ٦١، ٦٢، ٦٤، ١٧٤
اتفاقية الأمم المتحدة ضد الرشوة: ١٦٦	العالم العربي: ٣٥، ٤٢، ٤٥، ٥٩، ٦٧، ١٠٩
اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: ٢٨٦	١٣١، ١٣٢، ١٤٣، ١٥٢، ١٥٥، ١٦٠، ١٧٣
الأجهزة الحكومية: ٩٨	١٩٨، ٢٠٦، ٢٤٧
الأجهزة الرقابية: ٢٢٧	العراق: ١٤٤، ١٤٥
الاحتكار: ١٤٥	فرنسا: ١٥٠
الأحزاب السياسية: ١٩، ٤٧، ٦٢، ٦٤، ١٧٠	فلسطين: ١١، ١٩، ١٠١، ١٠٢، ١٤٤، ١٤٥
١٧٢	١٥١، ٢٠٦، ٢٤٥، ٢٧٩، ٢٨٠
الأداء الاقتصادي: ٢٤٨	فيينا: ١٦٠
الأداء المالي: ٢٤٨	قطر: ١٠١، ٢٠٨
الإدارة: ٢٨، ١١٨	كندا: ٢٢٣

إدارة الأموال: ١١٩	الأمم الاجتماعية: ٣٤
الإدارة الحكومية: ٤٤	الأمية: ١٨٩
إدارة السجلات: ١٢٧	الانتخابات: ١٤، ٤٧، ٥٢، ١٢٤، ١٧٠، ١٧١،
الإدارة السياسية: ١٣٥	٢٩١
الإدارة العامة: ١٩، ٣٧، ١٢٥، ١٢٨، ١٧١،	الإنترنت: ١٦٠
١٧٧، ١٧٨، ١٩٠	الإنترنت: ١٣٢، ١٤١، ٢٣٦
الإدارة القضائية: ٧٦	الانتماء الأيديولوجي: ١١٣
الإدارة المالية: ٢٢١، ٢٢٤	الأنظمة الاجتماعية: ٢٠٥
إدارة مكافحة الفساد: ١٥١	الأنظمة التشريعية: ١٣٠
إدارة النقد: ٢٢٦	الأنظمة العربية: ٣٥، ٣٦
إدارة المديونية: ٢٢٦	الأنظمة القضائية: ١٣٠
الإرادة السياسية: ٣٢، ٤٥، ٨٦، ١٣٦	البرلمان: ١٣، ٤٤، ٨٢، ٨٣، ٩٥
الإرادة الشعبية: ٣٩	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: ٨، ١٥٢
الاستثمارات الأجنبية: ١٤٢، ٢٥٢	البطالة: ٣٤
الاستجاب: ٥٣، ٥٥	البلديات: ١١٦
الاستراتيجية الشاملة: ٣٦	البناء الديمقراطي: ٢٣، ٢٨
الاستقرار السياسي: ١٧٠	البناء المؤسسي: ١٢١
الاستقطاب الاجتماعي: ١٦	البنى الاجتماعية - الاقتصادية: ٢١
الأسواق: ٢٧	البنك الدولي: ٢٧، ٢٨، ٢٧١
الإصلاح: ٣٦، ٤٥، ٤٦، ١٢١، ١٣٥، ٢٢٨	البنية السياسية: ٢٩
إصلاح البرامج: ٤٠	البيروقراطية: ٣٨، ٦٥، ١٤٧
الإصلاح التشريعي: ١٥٢	البيئة الدولية: ٤٥
الإصلاح المؤسسي: ١٤٤، ١٤٨، ١٥٢	التأديب: ٧٤
الإعلام: ٢٠، ٤٣، ١٢٥، ٢٣٨	تبييض الأموال: ١٦١، ١٦٣
الإعلام البديل: ١٣٢	التحرر الاقتصادي: ١٤٤
الإفصاح: ٣٧	التخصص العلمي القانوني: ٧٢
الاقتراع: ٣٨، ٦٦	التخطيط: ١١٨، ١٢٠
الاقتصاد: ٢٤	التخطيط الاستراتيجي: ٢٢٣
اقتصاد البيروقراطية: ٢٤	التخلف: ٦٣
اقتصاد الجريمة: ٢٤	التسيب الإداري: ٢٢٨
الاقتصاد العالمي: ١٤٢	التسيب المالي: ٢٢٨
الاقتصاد العربي: ٣١، ١٤٣، ١٤٤، ١٤٥	التشريع: ٤٢، ٩٢
اقتصاد المعاملات: ٢٤	التشريعات العربية: ١٣٥، ١٤٥
الاقتصاد الوطني: ١١٤	التشريعات الوطنية: ٢١١
الأمم المتحدة: ١٥٩	التصويت: ٤٩

حرية الصحافة: ١٣٢	التعاون البوليسي: ١٦٠
الحرية المدنية: ١٨	التعاون الدولي: ١٩٨
الحصانة البرلمانية: ١٠٥	التعاون القضائي: ١٦٣
حق الانتخاب: ٣٩	التعددية: ٢٦١، ١٣١، ١٣٢
حقوق الإنسان: ١٨، ١٩، ١٣٦	التعددية السياسية: ١٧١
الحكم المحلي: ٤٣، ١١٦	التعليم: ٢٧، ١٢١
الحكومة الإلكترونية: ٢٣٧	التقاليد البرلمانية: ٥٠
الخدمة العامة: ٤٣	التنظيم الحكومي: ٢٨
الخزينة العامة: ٥٠	التنظيم السياسي: ٣٠
الخصخصة: ٢٨٤، ٢٥٢، ٢٤٨، ٢٤٧، ١٥٤	التنمية الاجتماعية: ٢٩
الدراسات الاستطلاعية: ٣٨، ٦٩، ٢٣٣، ٢٦٦،	التنمية الاقتصادية: ٢٩، ٣٢، ٣٤
٢٧٩، ٢٧٦، ٢٧٥، ٢٧٢، ٢٧١، ٢٦٩	التنمية الإنسانية: ١٦، ١٧، ١٨، ٢٦، ٢٨، ٢٩،
الدستور: ٥٤، ٦٧، ١٠٥	١٧٠
الدستور اللبناني: ٢٨٥	التنمية البشرية: ١٨، ١٠٩
الدعاية الانتخابية: ١٧٥	التنمية المستدامة: ٤٢، ١٠٩، ١٢٠
الدور الرقابي: ٥٦	التنمية الوطنية: ٥٦
الدور المحاسبي: ٥١	التوازن الاجتماعي: ١٨٩
الدورة البرلمانية: ٤٨	التوجه الديمقراطي: ٣٤
الديمقراطية: ١٢، ٢٨، ٣٥، ٣٨، ٤١، ٤٧، ٥٢،	التوعية: ١٢١، ١٣٩
٦١، ٦٢، ٦٥، ٨٩، ١١٦، ١١٧، ١٢١، ١٢٥،	الثقافة العربية - الإسلامية: ٢١
١٣٧، ١٧٤، ١٨٩، ٢٩٠	الثقافة المدنية: ١٣٩
ديوان الرقابة: ٨٠	جلسات الاستماع: ٥٣
ديوان المحاسبة: ٨٢، ١٠١	الجمعية البحرينية للشفافية: ٢٨٨
الرشوة: ٢٠، ٢٣، ٢٤، ٢٩، ٣٥، ٤٧، ٦١، ٦٦،	الجمعية الجزائرية للنضال ضد الرشوة: ٢٩٦
٩٠، ٩١، ٩٣، ١٤٨، ١٥٠، ١٥٨، ١٦١، ١٦٥،	الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية: ٢٨٤،
١٦٨، ١٨٦، ١٨٧، ١٩٧، ٢١٢، ٢٢٧، ٢٥٦،	٢٨٨، ٢٨٦
٢٥٨، ٢٦٤، ٢٩٥	الجهاز الحكومي: ١٢٧
الرقابة: ٣٦، ٤٠، ٤١، ٤٢، ٤٦، ٥٢، ٦٧، ٧٤،	جهاز الرقابة الشعبية: ١٠١
٨٠، ٨١، ٨٥، ٨٦، ١٠١	الجهاز القضائي: ٧٢، ٧٤، ٨٩
الرقابة الإدارية: ٤٣، ١٠٠، ١٧٨	الحاكمية: ٢٨، ٢٩، ٤١، ٦٣، ١٣٦، ١٣٨، ١٥٣،
رقابة الأداء: ٨٤	حب الثقة: ٥٤
رقابة الالتزام: ٨٤	حركات الاستقلال: ١٣٤
الرقابة الأهلية: ١٢١	الحرية: ١٨، ١٩، ٢٠
الرقابة البيروقراطية: ١٣٥	حرية الإعلام: ١٣٢
الرقابة الجماهيرية: ١٧١	حرية التعبير: ٣٩

الصحافة: ١٣٢	الرقابة الداخلية: ١٣٨، ٢٢٣، ٢٢٦
الصحافة الاستقصائية: ١٣٣	الرقابة الذاتية: ١٣٥
الصحافة الاقتصادية: ١٣٢	الرقابة السياسية: ١٧٨
الصحافة العربية: ١٣٢	الرقابة القانونية: ١٦١
الصحة: ٢٧	الرقابة القضائية: ١٧٧، ١٧٨، ١٧٩، ١٨٠
الصفقات العامة: ٢١٧	١٨٥، ١٨١
صنع القرار: ١٢٦	الرقابة المجتمعية: ١٣٥
الصيانة الطبية: ١١٢	الرقابة العامة: ٤٢
الضابطة العدلية: ٧٠	الرقابة المالية: ٤٣، ٨٠
الضرائب العامة: ٥٥	الرقابة المسبقة: ٤٩
الضمان الاجتماعي: ١٤٩	الرقابة النظامية: ٨٤
العقد الاجتماعي: ٣٤، ٦٠	الزبونية: ٢٠١، ٢٠٣، ٢٠٤، ٢٠٥، ٢٠٦، ٢٠٨
العقوبات الجزائية: ٦٩	السجل العدلي: ٧٠
العقود العامة: ٢١٢	السجل العقاري: ٧٠
العمل الأهلي: ٤١، ١٢١	السلطة: ٢٠
العمل القضائي: ٧٠	السلطة الإدارية: ١١٢، ٢٤٠
العمولة: ٢١٢	السلطة التشريعية: ٣٥، ٤٢، ٤٩، ٥٧، ٧٣، ٨٠
العمولة: ٢٥١	١١١
العمولة الاقتصادية: ١٤٢	السلطة التقديرية: ١٢٦
غسيل الأموال: ١٤٦، ١٥٢، ٢٩٥	السلطة التنفيذية: ٢٠، ٣٥، ٤٢، ٤٤، ٤٨، ٤٩، ٥٠، ٥٣، ٥٥، ٥٦، ٥٧، ٥٩، ٦٠، ٦٠، ٧٣، ٧٥
الفساد: ١١، ١٢، ١٣، ١٤، ١٥، ١٦، ١٧، ١٩، ٢٠، ٢١، ٢٣، ٢٤، ٢٥، ٢٦، ٢٧، ٢٨، ٢٩، ٣٠، ٣١، ٣٢، ٣٤، ٣٥، ٣٦، ٣٧، ٣٨، ٤٠، ٤٣، ٤٤	٧٨، ٨٠، ٨٤، ٨٦، ١٠١، ١٠٥، ١٢٦، ١٣٤، ١٧١، ٢٨٠
٤٥، ٤٦، ٥٩، ٦٦، ٧٢، ٨٨، ٩٣، ١٠٠، ١٠٤	السلطة السياسية: ١٦، ٢١، ٢٣، ٢٨، ٣٥، ٥٩
١٠٥، ١٠٦، ١٠٨، ١١٠، ١١٣، ١٢٦، ١٢٨	السلطة القضائية: ٢٣، ٣٥، ٤٢، ٦٧، ٦٨، ٧٣
١٣٠، ١٣٢، ١٣٣، ١٣٥، ١٣٦، ١٣٧، ١٣٩	١١١، ٢٤٠
١٤١، ١٤٢، ١٤٥، ١٤٧، ١٤٨، ١٤٩، ١٥٢	السلطة الوطنية: ٥٤
١٨٦، ١٨٩، ١٩٨، ٢٠٠، ٢١٢، ٢١٣، ٢١٦	السلوك الاجتماعي: ٦٩
٢١٧، ٢٢٧، ٢٢٩، ٢٣٣، ٢٣٤، ٢٣٩، ٢٤٣	السياسة التنافسية: ٢٤٣
٢٤٩، ٢٦١، ٢٦٢، ٢٦٣، ٢٦٨، ٢٦٩، ٢٧٩	الشرائح الاجتماعية: ٥٣
٢٨٠، ٢٩٠، ٢٩١، ٢٩٤، ٢٩٧	الشركات الأجنبية: ١٥٠
الفساد الإداري: ٨٩، ٩١، ١٠٩، ١٣٤، ١٧٨	الشفافية: ٤٧، ٥٧، ٦٣، ١٢٢، ١٢٥، ١٢٨
١٩٠، ١٩٦، ٢٥٥، ٢٥٨، ٢٦٦	١٢٩، ١٣٧، ١٣٨، ١٤٠، ١٧٣، ٢٠٣، ٢٤٣
الفساد السياسي: ١٧٦	٢٩٢
الفساد الصغير: ١٩	الشفافية المالية: ٢٢٢

المال العام: ٣٨، ٨٠	الفساد العربي: ١٩٧
مبدأ الثواب: ٣٧	الفساد الكبير: ١٩
مبدأ العقاب: ٣٧	الفساد المالي: ٨٦
المجالس البلدية: ١١٦	الفقر: ٣٤، ٢٠٤
المجالس التأديبية: ٦٩	الفئات الاجتماعية: ٣٥
المجالس النيابية: ١٩	القانون الإداري: ١٠٨
المجتمع الأهلي: ٢٨٦	القانون الجنائي: ١٣، ١٨٤، ٢٦٣
المجتمع الدولي: ٤٤، ٦١	قانون العقوبات: ٢٦٢
المجتمع السياسي: ٢١	القانون المقارن: ٩٥
المجتمع العربي: ٣٦، ١٠٠، ٢٠٠	قانون المنافسة: ٢٤٩
المجتمع المحلي: ١٢٣	قانون الموازنة: ٤٨، ٥٥، ٨٣
المجتمع المدني: ١٢، ١٧، ١٩، ٢٠، ٢١، ٢٤، ٢٦، ٣٥، ٣٦، ٤٠، ٤٣، ٤٤، ٩٨، ١٢٣، ١٢٥، ١٢٩، ١٣١، ١٣٢، ١٣٣، ١٣٤، ١٣٦، ١٣٧، ١٣٨، ١٣٩، ١٤٠، ١٤١، ١٦٠، ١٧٢، ١٧٤، ١٨٩، ١٩٨، ٢١٠، ٢٣١، ٢٣٢، ٢٨٠، ٢٨٨	القانون الموريتاني: ٩٠
المجلس الأعلى للحسابات: ٨٢	القروض العامة: ٥٥، ٢٥٠
المجلس الاقتصادي والاجتماعي: ١٦٠	القضاء: ٦٧، ٧٧، ١٠٣، ١٧٩
المجلس التشريعي: ٤٧، ٤٨، ٤٩، ٥٠، ٥٤، ٥٦، ٧٨	القضاء الدستوري: ٦٧، ٧٣
المجلس التشريعي الفلسطيني: ٢٨٠	القضاة: ٦٨، ٦٩، ٧٣، ٧٥
المجلس المحلي: ١١٧، ١٢٢، ١٢٣	القطاع الخاص: ١٩، ٢٥، ٣٦، ٤١، ٤٣، ٤٤، ٤٦، ١٠٠، ١٣٢، ١٤٢، ١٤٣، ١٤٥، ١٤٧، ١٥٢، ١٥٥، ١٦٠، ١٦٨، ١٩٣، ٢٤٠، ٢٤٣، ٢٤٤، ٢٤٧، ٢٧١
المجلس النيابي: ٥٢، ٨٠	القطاع الخاص الدولي: ١٦٠
المحاسبة: ٣٦، ٣٨، ٢٢٥	القطاع العام: ٢٥، ١٤٣، ١٤٦، ١٥٢، ١٦٨، ١٩٣، ٢٠٨، ٢٢٥، ٢٣٢، ٢٤٠، ٢٤٣
المحاسبة الأفقية: ٣٨، ٣٩، ٤١، ٤٢	القطاع المالي: ١٤٥
المحاسبة العمودية: ٣٨، ٤٢	القوائم الانتخابية: ١٤
المذاهب العقائدية: ٦٠	القواعد الدستورية: ٤٨، ٥١
المذاهب الفكرية: ٦٠	القواعد القانونية: ٤٨، ١٣٥
المرصد الإعلامية: ١٣٠	القوانين العربية: ٢٠٧
المساءلة: ٣٦، ٤٠، ١٣١، ١٣٧، ١٩٣، ١٩٤	القيادة السياسية: ٤٦
المساءلة العمودية: ٤١	القيم الأخلاقية: ٣٤، ١٢٢
المساءلة المتبادلة: ١٣٦	القيمة البيئية: ١١٩
المسؤولية القضائية: ٦٨	اللجان البرلمانية: ٥٠
المشتريات: ٢١٢، ٢١٣، ٢١٦، ٢١٧، ٢٧٤	لجان التحقيق: ٥٤
	اللجان الدائمة: ٥٤
	اللجنة الوطنية لتخليق الحياة العامة: ١٥١

المؤسسات الصحافية: ١٣٣	مشروع الموازنة: ٤٩
المؤسسات العامة: ١٣، ٣٤، ٣٩، ٤٠، ٨٢،	المصلحة العامة: ٢٨، ٣٧، ٩٥، ١٠٩، ١١٤،
١٠٥، ١١٧، ١٢٠، ١٢٤، ١٢٦، ٢٩٢،	٢٤٠، ١٨٩
المؤسسات المالية: ١٦٢، ٢٤٩،	مكافحة الفساد: ١٠٠، ١١٦، ١٢٤، ١٩٦،
المؤسسات المجتمعية: ١٩،	٢٩٠، ٢٨٩، ٢٧٧
مؤسسة الوسيط: ٤٢، ٨٨، ٨٩، ٩٠، ٩٢، ٩٣،	الملكية الفردية: ٢٤٥
٩٤، ٩٥، ٩٦، ٩٧، ٩٨،	الملكية الفكرية: ٢٥٠، ٢٥١
الموظف العام: ١٨٥، ١٨٦، ١٨٧، ١٩٠، ١٩١،	المنازعات الإدارية: ١٧٨
٢٠١، ٢٠٢، ٢٠٣،	المنافسة: ٢٤٣، ٢٤٥، ٢٤٦،
النزاهة: ٢٠، ٢٧، ٣٦، ٤١، ٤٢، ٤٤، ٤٥، ٤٧،	المنتدى الاقتصادي العالمي: ١٥٣
٥٧، ٧٢، ٧٧، ١٢٣، ١٣١، ١٣٨، ١٥٨، ١٦٠،	المنتدى العالمي لحاكمة الشركات: ١٥٥
١٦٧، ٢٣١، ٢٧٩،	المنظمات الدولية: ٤٦
نظام الحكم: ٢٨	المنظمات العربية: ٢٧
النظام الداخلي: ٥٤	منظمة الأمم المتحدة ضد الجريمة المنظمة:
النظام الديمقراطي: ٦٥، ٦٦،	١٥٩
النظام السياسي: ٢٤، ٣٤، ٣٦، ٤٠، ٤٣،	منظمة التجارة العالمية: ٢٥٢
النظام الضريبي: ١٥٢	منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية: ١٥٢،
النظام القضائي: ٢٥، ٦٧، ٦٩، ٧٦، ١٧٨،	١٦٣، ١٦٢
النظام المالي: ١٦٣	منظمة الشفافية الدولية: ١٤٨، ١٥٠، ١٥٢،
النمو الاقتصادي: ١٤٥	٢٦٨، ٢٧٢، ٢٨٤، ٢٨٥، ٢٨٦، ٢٩٠،
هيئة الرقابة الإدارية: ١٠١	منظمة الشفافية المغربية: ٢٩٢، ٢٩٣، ٢٩٤،
الوثائق الرسمية: ١٢٧	المنظمة العالمية للبرلمانيين لمكافحة الفساد:
وسائل الإعلام: ١٣، ١٩، ٣٥، ٤١، ٤٣، ٤٤،	٢٨٦
١١٣، ١٢٢، ١٢٨، ١٢٩، ١٣٠، ١٣١، ١٣٤،	المنظمة المغربية لمكافحة الرشوة: ٢٧٧
٢٨٥، ٢٨٩، ٢٩٠،	الموارد الاقتصادية: ١٦
وسائل التشخيص: ١٢١	الموارد البشرية: ١١٠
الوظائف التقويمية: ٢٢٧	الموارد الطبيعية: ٤٤
الوظائف التنفيذية: ٢٢٧	الموارد المالية: ٩٥، ١١١، ٢٨٩،
الوظائف التوجيهية: ٢٢٧	الموازنة العامة: ٤٨، ٤٩، ٩٥، ٢٢٥،
الوظيفة العامة: ١٨٩، ١٩٤، ١٩٥، ١٩٦، ١٩٧،	المؤسسات الدولية: ١٥٢
٢٨، ٣٧، ٤٢،	المؤسسات الدينية: ٤١
الوكالات التنموية: ٤١	المؤسسات الرسمية: ١٠٤، ١٢٥،

نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد
كتاب المرجعية
(عمل جماعي)

قياس ٢٤x١٧ سم

عدد الصفحات: ٣٠٨

تصميم الغلاف: سلام موسى

صور الغلاف: شي شابمان

تنضيد وتصفيح: سهيل ناصر

إخراج: زهير دبس

طباعة: مطبعة تكنوبرس - بيروت

