

شكر

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

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

وتتوجه المنظمة بالشكر أيضاً إلى معهد البنك الدولي وإلى المركز البرلماني الكندي لجهودهما في إعداد النسخ الإنكليزية الأصلية لهذا الكتاب، وهي تخص بالشكر كلا من فريدريك ستينهرست و لويزا نورا وكاتيا ستاسينوبولو وروبيرت ميلر وميغين كامبل

كما تشكر المنظمة دائرة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في البنك الدولي على الدعم لإنجاح هذا المشروع وتخص بالشكر كلا من حسن تلوي وشاهة رضا وليلى الحمد وشارل عدوان.

المحتويات

٦٦	.....	ثالثاً: مدى تنافسية السوق والقطاع الخاص	٨	.....	توطئة
٦٧	.....	رابعاً: إدارة القطاع العام	١٠	.....	مقدمة
٦٩	.....	خامساً: مشاركة المجتمع المدني	١٥	.....	الفصل الأول: البرلمانات والحكم الصالح
٧٣	.....	الفصل الرابع: البرلمانات وبناء التحالفات: سُبُل ومهمات للحل	١٥	.....	أولاً: تحديات الحكم الصالح في العالم العربي
٧٣	.....	أولاً: بناء الإرادة السياسية	١٩	.....	ثانياً: توازن المؤسسات والحكم الصالح
٧٥	.....	ثانياً: التمثيل	٢١	.....	ثالثاً: عدم توازن المؤسسات وخلل الحكم الصالح
٧٧	.....	ثالثاً: توفير المساءلة	٣٧	.....	الفصل الثاني: الفساد: أسباب ونتائج
٧٨	.....	رابعاً: الوسائل البرلمانية	٣٧	.....	أولاً: تعريف الفساد
٨٤	.....	خامساً: التخطيط للعمل البرلماني	٣٨	.....	ثانياً: أوجه الفساد
٨٥	.....	سادساً: بنود العمل البرلماني	٤٦	.....	ثالثاً: أسباب الفساد
٩٠	.....	الفصل الخامس: بناء الشبكات البرلمانية الفاعلة	٥٥	.....	رابعاً: نتائج الفساد
٩١	.....	أولاً: أنواع الشبكات المشاركة في المعارف	٦١	.....	الفصل الثالث: مكافحة الفساد: استراتيجية متعددة الأوجه
٩٣	.....	ثانياً: الشبكات البرلمانية: لماذا؟	٦٢	.....	أولاً: المساءلة السياسية والاصلاح
٩٧	.....	ثالثاً: بعض تجارب الشبكات العالمية	٦٤	.....	ثانياً: قيود مؤسسية على السلطة
١٠٨	.....	الملاحق			

منطقتنا العربية إلى نفخ غبار التخلف، وذلك لمحاربة الفقر والامية والبطالة والدكتاتورية والحكم المطلق والفساد.

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

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

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

إن هذا الدليل هو بمنزلة "عدة الشغل" ولكنها حتماً ستعتمد على من يستخدمها بكفاءة وجرأة ومثابرة ونقاء، وهي صفات تميز البرلماني الجاد عن غيره.

توطئة

د. ناصر جاسم الصانع*

يأتي إصدار هذا الدليل في ظروف عربية وضعت منطقتنا فيها تحت المجهر الدولي بصورة لافتة للأنظار: منذ زوال أنظمة طاغية، إلى اغتياالات سياسية غير مسبوقة، إلى حروب وتصفيات بشرية هائلة، إلى نفوذ دولي غير مسبوق في التأثير في استقلالية شعوبنا وعزتها وكرامتها.

وفي جانب آخر وفي مسار مواز باتجاه آخر، فقد شهدت منطقتنا العربية صحوة كبيرة باتجاه التحول الديمقراطي والانفتاح النسبي بين الحكومات والشعوب، وفي الوقت الذي بدأت دعوات الإصلاح لمنطقتنا تأتي من الخارج مع الأسف، فإن دعوات وتحركات داخلية قد بدأت تأخذ طريقها لتمكين الشعوب العربية من المشاركة بشكل أكبر في صناعة قرارها ومصيرها وهي ظاهرة بلا شك ملفتة للنظر ومثيرة للإعجاب.

فقد أشارت معظم التقارير الدولية والإقليمية المحايدة إلى حاجة

* نائب رئيس المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد و رئيس منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد.

واليابان والنمسا، كما وقعت في المكسيك والبرازيل ومصر والهند والفيليبين. ومع أن السعي لتحقيق مكاسب شخصية من خلال المناصب العامة قد يكون جزءاً لا يتجزأ من الحالة الإنسانية، فإن الكفاح ضد الفساد هو أيضاً جزء من تاريخ جميع المجتمعات والثقافات، بل الأديان أيضاً. إن شريعة حمورابي وشرائع مصر القديمة حددت قبل أي شيء الفارق بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة. وقد أدت تأملات سقراط وأفلاطون وأرسطو إلى تطوير مفاهيم العدالة والمصلحة العامة بل والحكم الصالح والأسس الأخلاقية للمجتمع ونظام الحكم. وقد تناول أنبياء الشرق العظام القوانين الأخلاقية المقدسة التي تكبح النزوات الفردية من أنانية وطمع.

مقدمة

بات الفساد يمثل تحدياً كبيراً للحكومات والمجتمعات في جميع أنحاء العالم. فهو يعيق الحكم الصالح، ويقوّض العملية السياسية، ويضعف المؤسسات والقيم، ويعطل العدالة الاجتماعية والسياسية، ويضعف حكم القانون، ويحرّف السياسة العامة، ويقود إلى هدر كبير للموارد وسرقتها، وينتج خدمات ضعيفة كمّاً ونوعاً، ويعيق التنمية المستدامة، ويعمّق الفجوة بين الأغنياء والفقراء. علاوة على ذلك، يغذي الفساد الجريمة الدولية وتبييض الأموال وتعطيل القوانين الدولية والتجارة العالمية العادلة والمؤسسات الدولية.

إن أسباب الفساد مختلفة ومتعددة على الصعيدين الدولي والوطني. فالمؤسسات التجارية الدولية والوطنية تسعى للحصول على عقود حكومية مواتية، ويسعى الوزراء وكبار المسؤولين لجمع ثروات سريعة من وراء المراكز التي يشغلونها، ويسعى الموظفون الذين يتلقون أجوراً منخفضة لإضافة دخل جديد إلى مداخيلهم المتواضعة، ويسعى السياسيون لتحقيق مكاسب لناخبهم، ويريد المواطنون الحصول على تراخيص حكومية أو تسريع المعاملات المعقدة وغير ذلك.

وما من بلد أو جزء من هذا العالم بمنأى من مآثم الفساد. وقد وقعت مؤخراً فضائح فساد في كل من الولايات المتحدة واسكندنافيا وفرنسا

وفي العصور الحديثة مثلت الحرب ضد الفساد والإثراء غير المشروع من خلال استغلال السلطة وسرقة المال العام واستغلال الرعايا، عاملاً أساسياً في إحداث تغيير سياسي في العالم منذ القرن الثامن عشر مروراً بالقرنين التاسع عشر والعشرين وحتى الآن. ومع أن هذه الحرب اتخذت عدة أوجه، فثمة إجماع متزايد منذ

العقود الأخيرة من القرن العشرين على أن الحكومة الدستورية وحكومة الشراكة القائمة على أساس القانون ومشاركة المواطنين في اختيار قياداتهم ومبادئ الشفافية والمساءلة، هي نمط الحكومة التي تُعقد عليها الآمال الكبرى في الحكم الصالح وفي الحد من الفساد. وكما ذكر ونستون تشرشل "الديمقراطية نمط سيء من أنماط الحكم، غير أنها أفضل من كل الباقي". بالطبع، اتخذت الديمقراطية وحكومة الشراكة عدة أنماط، من الديمقراطية المباشرة كما في سويسرا، إلى الملكية الدستورية كما في المملكة المتحدة وأسبانيا، ومن الديمقراطيات الفدرالية كما في الهند

آيات من القرآن الكريم

﴿... والله لا يحب الفساد﴾

سورة البقرة، الآية ٢٠٥.

﴿... إن الملوك إذا دخلوا قرية أفسدوها﴾

سورة النمل، الآية ٣٤.

﴿... واصلح ولا تتبع سبيل المفسدين﴾

سورة الأعراف، الآية ١٤٢.

وألمانيا والبرازيل والولايات المتحدة، إلى الديمقراطيات الاتحادية كما في تايوان وفرنسا والسويد.

لكن على الرغم من أن التغيير السياسي باتجاه المزيد من المشاركة السياسية قد عزز المساءلة وحكم القانون وخفف من بعض الأوجه الصارخة للأنظمة النهائية، فإن الفساد ظلّ موجوداً ومزدهراً حتى في الديمقراطيات المتقدمة. وبدأ نوع من أنواع الخبرة والمعرفة بالتكوّن، مركزاً على ما قام به البنك الدولي، ومنظمة الشفافية الدولية Transparency International المعنية بسبل تعزيز محاربة الفساد. وأخذ يبرز تفاهم متزايد في ثمانينات وتسعينات القرن الماضي في شأن مجموعات الإصلاحات المؤسسية والقانونية والبرنامجية التي ينبغي توافرها لاستكمال عدة المجتمعات والحكومات في حربها على الفساد. علاوة على مقومات الديمقراطية الأساسية من حكم القانون وفصل السلطات وحكومة الشراكة والشفافية والمساءلة والمجتمع المدني الحر، تمكّن خبراء محاربة الفساد من التعرف إلى إصلاحات إضافية ومحددة مثل إنشاء مؤسسات وسيط الجمهورية، وهيئات محاربة الفساد ووكالات التدقيق المركزي وسنّ تشريعات حول حق الوصول إلى المعلومات والمشتريات العامة وإدارة

الإمام علي بن أبي طالب: حول شؤون الحكم

- من نصب نفسه للناس إماماً، فليبدأ بتعليم نفسه قبل تعليم غيره، وليكن تاديبه بسيرته قبل تاديبه بلسانه. ومعلم نفسه ومؤدبها أحقّ بالإجلال من معلم الناس ومؤدبهم.
- وليكن نظرك في عمارة الأرض أبلغ من نظرك في استجلاب الخراج لأن ذلك لا يدرك إلا بالعمارة؛ ومن جلب الخراج بغير عمارة أخرج البلاد وأهلك العباد.
- لا خير في الصمت عن الحكم، كما أنه لا خير في القول بالجهل.

المصدر: الإمام علي بن أبي طالب، نهج البلاغة، شرح الإمام محمد عبده، الطبعة الثانية (بيروت: دار البلاغة، ١٩٨٥) ج ١، وتقرير التنمية البشرية العربية ٢٠٠٢: خلق الفرص للأجيال القادمة (نيويورك: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٢).

الموجودات العامة وبناء تحالفات لمحاربة الفساد تضمّ مصلحين سياسيين ومسؤولين رسميين معنيين ومصلحين من المجتمع المدني والإعلام والقطاع الخاص. إن النظرية والممارسة والتطبيقات العملية لهذه المجموعة من الإصلاحات المناهضة للفساد جرى تجريبها ومراجعتها وتطويرها وشرحها والتعبير عنها من جانب منظمة الشفافية الدولية، وبخاصة في كتاب المرجعية حول مواجهة الفساد الذي جرى أقلمته وتعريبه ونشره عام ٢٠٠٥.

في عملية مكافحة الفساد تؤدي البرلمانات دوراً مركزياً. فهي، بوصفها ممثلة للشعب، ترى، أول ما ترى، تكاليف الفساد التي يتكبدها المجتمع؛ وهي تتحمّل، باسم الشعب، مسؤولية قيادة النضال ضدّ الفساد. والبرلمان، ضمن الدولة، هو الذي يسنّ القوانين ويراقب السلطة التنفيذية، وهو الهيئة التي تستطيع مساءلة الحكومة. وتمثّل البرلمانات اللاعبين الرئيسيين في تمرير الإصلاحات التشريعية الأساسية والمساعدة على إقامة المؤسسات الرئيسية وتشجيع الحكومات على إحداث تغييرات أساسية في السياسات، وهي جميعها عناصر ذات أهمية مركزية في محاربة الفساد. كما تؤدي هذه البرلمانات دوراً حاسماً في التواصل مع المجتمع المدني والقطاع الخاص من أجل إقامة تحالفات وطنية فعلية تضمّ قادة من جميع القطاعات بغية خلق مجتمعات مناهضة للفساد.

استناداً إلى هذه الوقائع، عقد البنك الدولي والمركز البرلماني الكندي عدداً من الاجتماعات وورش العمل حضرها مندوبون من جميع أنحاء العالم. التأمّت هذه الاجتماعات عام ١٩٩٨ تحت عنوان "ندوة سان لوران" (Laurentian Seminar) التي ركّزت اهتمامها على دور البرلمانات في كبح جماح الفساد والدعوة إلى سيادة الحكم الصالح. وقد أدّت مداورات

١- منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد: كتاب المرجعية، تحرير وإصدار المركز اللبناني للدراسات (برلين: منظمة الشفافية الدولية، ٢٠٠٥).

الندوة ونتائجها إلى وضع دليل البرلمانيين لضبط الفساد، الذي تُرجم إلى الفرنسية والأسبانية والأندونيسية والتايلندية وإلى غيرها من اللغات، واستُخدم في عدة برامج برلمانية للتدريب في جميع أنحاء العالم.

أدت هذه الاجتماعات أيضاً إلى إنشاء المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد GOPAC إضافةً إلى فروعها الإقليمية، مثل شبكة البرلمانيين الأفارقة ضد الفساد APNAC، وبرلمانيي أميركا اللاتينية ضد الفساد LAPAC وبرلمانيي شمال شرق آسيا ضد الفساد NEAPAC، وبرلمانيين في سبيل التحكم البرلماني (الفرع الروسي)، ومنظمة برلمانيون عرب ضد الفساد ARPAC.

عقدت منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد ARAPC عدداً من الاجتماعات وورش العمل تُوّجت باجتماع الكويت الذي عُقد ما بين ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر و ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥. وقد شدّد أعضاء هذه المنظمة على الحاجة إلى وضع دليل عربي مقبوس من دليل البرلمانيين، وقد ناقش المجتمعون مضمون هذا الدليل الخاص بالبرلمانيين العرب.

يُنشر هذا الدليل بهدف مساعدة البرلمانيين العرب على فهم طبيعة الفساد وأسبابه ونتائج بصورة أفضل، والدور الذي يمكن البرلمانيين تأديته في كبح جماح الفساد والأولويات المختلفة وخطط العمل التي يمكن وضعها.

إنّ مكافحة الفساد عملية متحركة ومستمرة. وما هذا الدليل إلا خطوة صغيرة على الطريق. وعليه، نرحّب بأراء وتعليقات البرلمانيين العرب على هذا الكتيب كما نرحّب بالحصول على خبراتهم في محاربة الفساد. يرجى في هذا الصدد إرسال جميع التعليقات على العنوان التالي:

info@arpacnetwork.org

د. بول سالم

الفصل الأول

البرلمانات والحكم الصالح

أولاً: تحديات الحكم الصالح في العالم العربي

تكمن البنية الأساسية لمحاربة الفساد في المؤسسات العائدة لدولة مبنية على المشاركة وتتمتع بالصفة الدستورية الفاعلة. بعبارة أخرى، إن وجود حكومة ديمقراطية أمر أساسي لكبح جماح الفساد، سواء أكان نمط الدولة الديمقراطية يقع ضمن إطار ملكية دستورية أم ضمن ديمقراطية مباشرة أم أي نمط آخر من أنماط الديمقراطية التمثيلية. فسيادة الدستور تكفل سيادة القانون، ومشاركة المواطن في الانتخابات توفر الأسس السياسية للمساءلة، في حين يوفر فصل السلطات الضوابط أمام السلطة التنفيذية، وتوفر الحرية السياسية البيئة المؤاتية لقيام مجتمع مدني حي. في بعض أنحاء العالم، بدأت العناصر الأساسية لقيام الدولة ديمقراطية تفعل فعلها. وقد انتقلت المناقشة في مكافحة الفساد إلى مبادرات وسياسات معينة يمكنها تحديداً أن تستهدف الفساد بما يتخطى التأثيرات العامة للحكومة الديمقراطية.

لكن، كما أكد تقرير التنمية البشرية العربية لعام ٢٠٠٢، وكما أكدت إعلانات المجتمع المدني العربي في صنعاء والإسكندرية وبيروت، لا تزال الدولة الديمقراطية في العالم العربي تمرّ في مراحل من الولادة العسيرة.

غير أن التغيير واقع لا محالة. فمعظم البلدان العربية، بما فيها السعودية وعمان أخيراً، بات لديها دساتير مكتوبة. وهي دساتير تنصّ عموماً على وجود السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية. وقد أقامت أكثرية هذه الدول مجالس تمثيلية، أو هي في طريقها إلى ذلك. وفي بعض الحالات، يجري انتخاب هذه المجالس عبر انتخابات شاملة تتمتع بسلطة تشريعية كاملة. وفي حالات أخرى، يجري تعيين هذه المجالس، كلياً أو جزئياً، أو لا تنال النساء حق الاقتراع؛ وفي حالات أخرى، أيضاً، لا تتعدى هذه المجالس كونها مجالس "شورى" تقدّم النصح أو المشورة إلى الحاكم أو الحاكم ولا تتمتع بأية صلاحية تشريعية.

لكن حتى في الحالات التي تشهد انتخابات برلمانية، لا تزال القوانين الانتخابية والظروف الفعلية للانتخابات والحياة السياسية دون المأمول منه كثيراً. ففي معظم الحالات، تفصل القوانين والدوائر الانتخابية بصفة تعسفية لخدمة مصالح السلطة والحكومات، وتتدخل الاستخبارات بكثافة قبل الانتخابات وفي أثنائها وبعدها للحصول على النتائج التي تريدها. فضلاً عن ذلك، يؤدي المال دوراً طاعياً في العديد من الانتخابات وفي العلاقة بين المرشح والناخب تقوم عادةً على أساس الخدمات والوصاية أكثر من اعتمادها على البرامج الانتخابية والخيارات. وغالباً ما يقترح الناخب على أساس الخدمات الفردية التي يوفرها المرشح له أكثر مما يقترح على أساس أداء المرشح في البرلمان ودوره في التشريع أو في مراقبة أعمال الحكومة.

أضف إلى ذلك أن البرلمانات المنتخبة لا تتمتع إلا بسلطات محدودة. فالمؤسسة البرلمانية في الوطن العربي ضعيفة بوجه عام، فقدراتها البشرية والبحثية والمعلوماتية ضعيفة. ومع أن اللجان نشطة بصورة لا بأس بها، فهي لا تمتلك النفوذ والموارد التي تمتلكها مثيلاتها في معظم البلدان الديمقراطية المتقدمة. وعلى العموم تقع هذه البرلمانات تحت سيطرة الهيئة

فالدولة في معظم البلدان العربية هي دولة تسلطية يحكمها فرد أو حزب واحد أو عائلة واحدة أو طغمة عسكرية واحدة. وما من بلد عربي، ربما باستثناء المثل الناقص في لبنان، يستطيع تغيير رأس الدولة عبر الانتخابات المباشرة أو غير المباشرة. ففي معظم البلدان العربية تسيطر على المجتمع الذراع التنفيذية للدولة، ولا تزال الانتخابات بعيدة من أن تجرى في جو من الحرية والعدالة، والسياسات القائمة على أساس التعددية الحزبية لا تزال مكبلة أو غير موجودة، والمجتمع المدني لا يزال في حال قمع، وحرية الصحافة محدودة، والحريات الفردية لا تزال هشّة والكمية والنوعية العامة للحياة السياسية القائمة على المشاركة متدنية جداً. هذا ما دعاه واضعو تقرير التنمية البشرية العربية بـ"نقص الحرية في العالم العربي" الذي يتخطى تأثيره انتشار الفساد إلى خلق مجموعة واسعة من حالات العجز السياسي والاجتماعي والاقتصادي والأزمات.

اتفاقيات إعلان صنعاء

١. تحقيق مبادئ تتعلق بالديمقراطية وحقوق الإنسان والتنوع والحوار وحكم القانون وحرية التعبير.
٢. حماية حقوق الإنسان.
٣. محاربة الفساد (وبخاصة في فلسطين).
٤. احترام حقوق المرأة السياسية والاجتماعية.
٥. فصل السلطات (مع تركيز على قيام قضاء حرّ ونزيه).
٦. ضمان المساواة أمام القانون.
٧. تحقيق التنمية المستدامة.
٨. تعزيز دور المؤسسات القضائية الدولية مثل المحكمة الجنائية الدولية.
٩. تعزيز الديمقراطية والتعددية من خلال الهيئات التشريعية التمثيلية.
١٠. إقامة مزيد من التعاون على الصعيد الإقليمي (إطلاق منتدى الحوار الديمقراطي العربي) والتركيز على الشراكة بين المجتمع المدني والسلطات الرسمية.

إعلان صنعاء حول الديمقراطية،

حقوق الإنسان ودور المحكمة الجنائية الدولية، ١٠-١٢ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤.

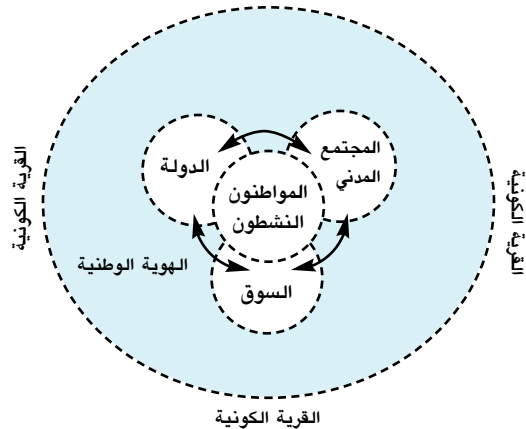
تنمية المؤسسات والممارسات الديمقراطية الحقّة، فإن الخطوات المهمة الأولى قد اتُّخذت فعلاً. وفي محاربة الفساد، من الضروري أن تستمر هذه الخطوات وتليها خطوات جديدة، لأنّ الفساد لا يمكن مواجهته من دون وجود فعلي لحكم القانون وفصل السلطات والمشاركة الشعبية.

سيُطرح في القسم التالي فهم البنك الدولي للبيئة العامة للحكم الصالح، المبنية على التوازن المؤسسي الذي يوفر بدوره الأساس لتحسين الشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد.

ثانياً: توازن المؤسسات والحكم الصالح

يتكون الحكم الصالح من شبكة معقدة من المؤسسات التي يأتي المواطن النشط في قلبها. وتساعدنا النظرة البيئية على التعرف إلى أهمية العلاقات بين البرلمانات والمؤسسات الأخرى للدولة (على الصعد المحلية والإقليمية والدولية)، إضافةً إلى العلاقات بالمجتمع المدني، والسوق، وفوق هذا كله، بالمواطنين الأفراد.

يوفر الشكل رقم ١-١ سبيلاً لفهم المبادئ الرئيسية للحكم الصالح من مساءلة وشفافية ومشاركة، كما يبيّن علاقة البرلمان بالحكم الصالح،



الشكل رقم ١-١
بيئة إدارة الشؤون العامة

التنفيذية، وهي قلما تتمتع بوزن سياسي يمكنها من فرض التشريعات الخاصة بها وإسقاط الحكومات وإقالة الوزراء أو إجراء تحقيقات قوية.

مع ذلك، تمثل البرلمانات الحالية بدايةً نحو الديمقراطية في العالم العربي. وعلى الرغم من استمرار وجود حاجة إلى فعل الكثير لجهة إصلاح قوانين الأنظمة الانتخابية وتمويل الحملات الانتخابية وقوانين الأحزاب السياسية وتثقيف الناخبين وتعزيز صلاحيات البرلمانات ومواردها، فإن هناك بداية على الأقل. وفي معظم البلدان العربية أصبحت البرلمانات لاعباً أساسياً في الحياة السياسية، وهو ربما يكون دوراً ثانوياً بعد الحاكم، إلا أنه دور متنامٍ. أما البلدان التي ليس لديها برلمانات منتخبة، فهي تسير في هذا الاتجاه بدورها، وأحدثها كان دولة الإمارات العربية المتحدة التي أقرت مبدأ إجراء انتخابات تشمل نصف أعضاء المجلس الوطني الاتحادي الذين كانوا يعيّنون بالكامل. فضلاً عن ذلك، تحسّ الدول التي توجد فيها مجالس نيابية بالضغط باتجاه إصلاح قوانينها الانتخابية وتخصيص مزيد من الموارد لهذه المجالس وإعطائها دوراً أكبر. فبعد الانتخابات البرلمانية التي دارت حولها علامات استفهام كثيرة في لبنان في ربيع عام ٢٠٠٥، أنشأت الحكومة لجنة وطنية تتولى إعادة النظر في القوانين الانتخابية.

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

ومع أن الطريق ما زال طويلاً أمام معظم البلدان العربية من حيث

فالمواطن بحاجة إلى معرفة ما ينتظره من الحكومة، إذ يتيح له هذا الأمر إبقاء أعمال الحكومة تحت المراقبة. لذا، تنطوي الشفافية أيضاً على وضوح الأدوار والمسؤوليات بين وداخل المؤسسات، التي تمثل جزءاً من العمليات الحكومية. إن الشفافية مهمة بحد ذاتها وهي شرط مسبق من شروط المساءلة.

٣- المشاركة

المشاركة في إدارة الشؤون العامة معيار حيوي كجزء من المواطنة وكشرط للمساءلة الفعلية. ويتعين على المشاركة أن تقدم فرصة عادلة إلى جميع المواطنين للمشاركة في إدارة الشؤون العامة بصرف النظر عن طبقتهم ونوعهم الاجتماعي وانتمائهم الإثني. إن المساءلة والشفافية والمشاركة هي صفات متداخلة لبيئة إدارة الشؤون العامة، وهي لا يمكن أن تقوم بعزل بعضها عن البعض الآخر، فمن دون شفافية لا يوجد مساءلة، وعلى العكس.

البيئة في الدول العربية بيئة ينتشر فيها الفساد، ومهياة لانتشار فساد أوسع لهذه الظاهرة في ظل التغيب المستمر للشفافية والمساءلة وحكم القانون^١.

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

ثالثاً: عدم توازن المؤسسات وخلل الحكم الصالح

يستخدم عدم توازن المؤسسات لبيان ما يمثل الحقيقة غالباً بالنسبة إلى كثير من المواطنين في العالم. وبالنسبة إلى كثيرين، يُعد هذا أدق وصف

ويبين حق الوصول إلى المعلومات وتدفعها بين مختلف اللاعبين^١. وللحصول على بيئة متوازنة، كما يرمز إليها الرسم أعلاه، لا بد من توافر الخصائص التالية:

١- المساءلة

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

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

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

٢- الشفافية

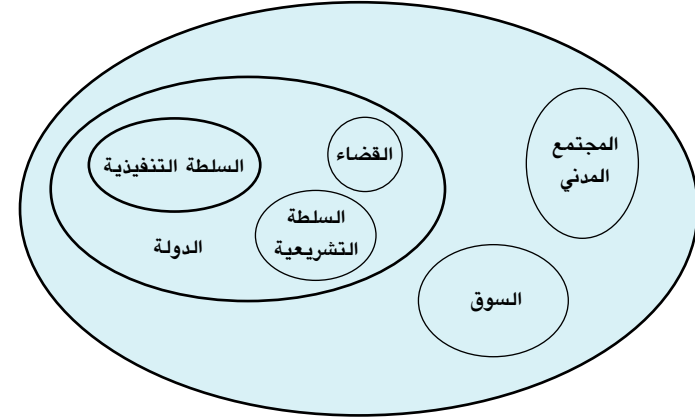
توجد الشفافية عند توافر المعلومات الدقيقة في أوانها وبصورة مفيدة.

١- عادل عبد اللطيف، الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها ص ٣٨٥، في: الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، صادر عن مركز دراسات الوحدة العربية ٢٠٠٤ .

١- هذا ما تظهره الخطوط المتقطعة (التي تشير إلى الحصول دون عائق) والسهم (التي تشير إلى تدفق المعلومات والاتصالات).

الشكل رقم ٢-١

عدم توازن المؤسسات وخلل الحكم الصالح



لنظام للحكم في بلدانهم، في حين يعد نموذج توازن المؤسسات المثال الذي نصبو إليه. وهذا يصحّ، بوجهٍ عام، بالنسبة إلى البلدان العربية، كما يصحّ بالنسبة إلى عدة مناطق نامية أخرى في العالم.

١- أوصاف البيئة غير المتوازنة

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

١- هيمنة الدولة وطغيان السلطة التنفيذية: كما يوضّح الشكل أعلاه، تعد مؤسسات الدولة كبيرة وقوية مقابلة بمؤسسات المجتمع المدني والسوق اللذين يعدان صغيرين وغير متطورين نسبياً. وداخل الدولة، تهيمن الهيئة التنفيذية على الهيئتين التشريعية والقضائية، في حين تهيمن المؤسسات المركزية على الإدارات المنطقية والمحلية.

٢ - إدارة الشؤون العامة مقفلة وحصريّة: إن النموذج غير المتوازن هو

نموذج مغلق وترابي (كما يتبين من الدائرة المقفلة المرسومة باللون الأسود الغامق) وهو غير شفاف وغير مشارك. ويجري الحفاظ على المعلومات بغيرة كبيرة ولا تحظى المشاركة بالتشجيع أو الترحاب. والسلطة التنفيذية غير مقيّدة بالمؤسسات الأخرى.

٣ - تهميش البرلمانين: يُحرم البرلمانين أو لا يملكون الوسائل^٣ التي تسمح لهم بتأدية دور فاعل. بدلاً من ذلك، تخوض الحكومة وأحزاب المعارضة معارك كلامية في البرلمان دون جدوى كبيرة وينشغل النواب بخدماتهم وواجباتهم المحلية.

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

أ - عدم وجود سلطة قضائية مستقلة: بدلاً من وجود سلطة قضائية مستقلة تسهر على حكم القانون، يقع القضاء والمحاكم غالباً تحت رحمة السلطة التنفيذية ويصبحون معرضين للضغط والرشوة. إن فقدان الثقة لدى الناس بالمحاكم نتيجة هذه الأعمال يساهم في خلق جو من اللاقانون يسهّل انتشار الفساد ويشكّل مخاطر كبيرة على استقرار المجتمع.

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

ج - الأحزاب السياسية التسلّطية: الأحزاب السياسية المغلقة التي

٣ - المعلومات والموظفون والمكاتب وغير ذلك.

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

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

أ - مراجعات دستورية

اللافت للنظر أن عدداً كبيراً من البلدان قد قام أخيراً بمراجعات دستورية كجزء من جهود شاملة ترمي إلى تعزيز الديمقراطية وتقوية مؤسسات الحكم الصالح. ينمّ معظم هذه المراجعات عن محاولات لإعادة توازن السلطة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وضمان استقلالية المؤسسات القضائية ومؤسسات الرقابة والتفتيش. هذه المحاولات تحتاج عموماً إلى قيادة قوية. في الوقت نفسه، يستلزم الحكم الصالح وجود مساءلة، الأمر الذي يعني وجوب إخضاع الهيئة التنفيذية لمحاسبة شديدة من قبل برلمان قوي. وفي البلدان العربية، كان من الصعوبة بمكان إقرار الأنظمة بدساتير. غير أنه من المهم عدم اعتبار هذه الدساتير وثائق جامدة لا حراك فيها، كي لا تصبح بحدّ ذاتها عقبة في طريق المزيد من التنمية والتغيير.

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

يسيطر عليها أفراد تطيح بمقاييس المساءلة وتغيّب الشفافية والمشاركة في الحياة الداخلية للأحزاب وتخلق ظروفاً مواتية للفساد. ولا تكون الانتخابات بين أحزاب كهذه حرة أو نزيهة. وفي حال وجود أية منافسة فهي في الغالب تكون على اقتسام غنائم السلطة لا الكفاح لتحقيق برامج إصلاحية.

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

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

٢- مقارنة البنك الدولي

في سبيل تناول خصائص نموذج عدم توازن الحكم، وضعت عدة منهجيات وأساليب. وقد وضع معهد البنك الدولي مقارنة للحدّ من الفساد تعتمد على تعزيز المؤسسات بدلاً من إلقاء اللوم على الأفراد. وتقرّ هذه المقاربة أنه من دون بناء القدرات المؤسسية لن تتمكن السياسات الحسنة النية والتصميم من التوصل إلى نتائج مرضية بل تؤدي إلى فساد أكبر. تعكس مقارنة البنك الدولي أيضاً تفاهماً على أن محاربة الفساد هي سبيل لبلوغ أهداف أوسع تتعلق بوجود حكومة أكثر فاعلية ومساءلة.

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

ب - مراجعة الموازنة

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

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

تنص المادة ١٧ من دستور دولة قطر على ما يلي: "المخصصات المالية للأمير وكذلك مخصصات الهيئات والمساعدات يصدر بتحديداتها قرار من الأمير سنوياً". بعبارة أخرى، لا يستطيع البرلمان سوى النظر في ما تبقى

من العائدات النفطية ومناقشتها وغير ذلك من الدخل، كما يقرره الأمير. وفي حالات أخرى، تستثنى قطاعات بكاملها من الموازنة العامة، وبخاصة ميزانيتي الدفاع والأمن، وفي بعض الحالات ميزانية قطاع النفط والغاز أيضاً، أو تدرج في الموازنة دون تحديد أو تفصيل؛ وهذا يتم بحجة أن هذه القطاعات قطاعات استراتيجية بالنسبة إلى الدولة وهي تتعلق بأمنها، لذلك ينبغي أن تظل سرية. وبما أن هذه البنود هي الأكبر عادةً بين بنود الموازنة، فإن ما يبقى للبرلمانات لمناقشته هو الجزء الأصغر من الموازنة. وبما أن التعاقد على الأمور النفطية والدفاعية هو من المجالات المشرعة على الفساد الواسع النطاق، فمن الضروري أن تضغط البرلمانات باتجاه إدخال جميع هذه الإيرادات والقطاعات ضمن الموازنة العامة، مع ذكر التفاصيل، وأن يكون الوزراء مسؤولين أمام البرلمان عن هذه الأجزاء من الموازنة.

ج - اللجان النيابية

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

أما في البرلمانات العربية فلا تزال هذه اللجان في مهدها، ولكن هناك الكثير الذي يمكن فعله في هذا الصدد. وفي وسع اللجان أن ترفع من التهيئة للمطالبة بمزيد من الموارد والمعلوماتية والموظفين وتأدية دور مؤسسي أكبر في عملية الإشراف والمراقبة. ولا تزال اللجان تعد حتى اليوم كناية عن تجمعات داخلية للبرلمانيين، دون وجود تفاهم واضح على كونها مؤسسات مهمة ولها مهمات وأدوار مستقلة ذاتياً. وفي الوقت

الانتخابي وإدارة الحملات الانتخابية والتحرك باتجاه إجراء انتخابات حرة ونزيهة في نطاق الحياة السياسية القائمة على التعددية الحزبية. هذه هي أولوية عامة بالنسبة إلى البرلمانيين العرب الراغبين في الإصلاح، وهذا أمر ضروري أيضاً كي تكون لدينا برلمانات أكثر استعداداً لمحاربة الفساد.

هـ - تعزيز العلائق بالمجتمع المدني

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

لكن المجتمع المدني في البلدان العربية يبدو بدوره في حال من الوهن والعراك أيضاً. ففي بعض البلدان الاشتراكية السابقة حلت الدولة محل المجتمع المدني الذي لا يتمتع فيها إلا ببعض الاستقلال الذاتي البطيء والشحيح؛ وفي بعض الدول الملكية المحافظة، لم يُسمح بوجود مؤسسات للمجتمع المدني، بمعناها المعاصر، مثل النقابات وما شابه، ولا يسمح حالياً بوجودها إلا ببطء. وفي بعض الحالات، حيث توجد مؤسسات للمجتمع المدني، ولا تمثل جزءاً من آلية الدولة، تشرف على الكثير منها، بصورة غير مباشرة، نخب حكومية، مثل المنظمات الخيرية ومنظمات الرعاية الاجتماعية التي تعود إلى أفراد من النخب الحكومية أو الروابط التي تتدخل فيها الدولة أو تنجح في انتخاب قياداتها أو التأثير فيها. حتى إن بعض منظمات المجتمع المدني المستقلة بالفعل والقائمة في بعض

الحاضر، ينظر إلى هذه اللجان على أنها ببساطة مجرد لجان تحضيرية لمراجعة ومناقشة مشاريع القوانين وما شابه، قبل أن تقوم بتقديم توصياتها إلى البرلمان الذي يعد الهيئة المؤسسية الوحيدة المعنية. علاوة على ذلك، يمكن اللجان البرلمانية العربية أن يتواصل بعضها مع البعض الآخر عبر موضوعات محددة - المال، العدل، الحكم المحلي، الصحة... إلخ - من أجل المشاركة في أفضل الممارسات وخلق مجموعات ذات خبرة مشتركة، كما يمكنها الوصول إلى اللجان البرلمانية الأخرى في العالم التي تعالج الموضوعات نفسها. وغالباً ما تغرق المناقشات والقرارات البرلمانية العامة في خضم الجدل الحامي والنقد اللاذع والسياسات الوطنية وتدخل رئيس مجلس النواب، في حين أن اللجان البرلمانية تستطيع التركيز على قضايا وموضوعات معينة وتقديم مثلاً صالحاً على فائدة وفعالية الحياة البرلمانية المتطورة.

د- المواثيق الأخلاقية البرلمانية

بدأ بعض البرلمانات بإحراز تقدّم في وضع مدونات للسلوك. والجانب الصعب والمثير للجدل بوجه خاص في الأخلاقيات البرلمانية يتعلق بتمويل الانتخابات وإجرائها. ويعترف البرلمانيون أنه حيثما توجد أنظمة تحكم النفقات الانتخابية، فهي تُخترق بصورة روتينية. وهذا أمر يتهدد بخطورة مصداقية البرلمانيين كرواد في محاربة الفساد. وقد شدّد أعضاء منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد على أهمية هذه النقطة، إذ يرون أنه نظراً إلى الثغرات التي تشهدها العملية الانتخابية وما يشوبها من فساد في معظم البلدان العربية اليوم، فإن الكثير من الأفراد الذين يتبجحون في الوصول إلى البرلمان يصلون إليه بسبب الدعم الحكومي القوي أو باستغلال النفوذ أو بإنفاق مبالغ مالية طائلة. ولا يمكن الاعتماد على البرلماني الفاسد في محاربة الفساد أو كما يقول المثل العربي "كيف يستقيم الظل والعود أعوج". إذاً، لا مفر من الاهتمام بإصلاح النظام

كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٥. وبلغ عدد الدول الموقعة الميثاق أكثر من ١٤٠ دولة، في حين أبرمته ٣٦ دولة حتى الآن. ومن بين الدول العربية، لم توقعه سوى أربع دول في حين أبرمته خمس دول. وقد أشار أعضاء منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد إلى أن الحكومات العربية تأثرت بالفساد الدولي، وبخاصة بسبب المصالح النفطية الكبيرة في المنطقة وتعاظم ميزانيات الدفاع في معظم دولها. وقد شاعت الرشى في مثل هذه الحالات.

مؤشر مدركات الفساد ٢٠٠٥ في البلدان العربية

الترتيب العالمي	الترتيب الاقليمي	البلد/ المنطقة	مؤشر مدركات الفساد ٢٠٠٥ النتيجة	مؤشر مدركات الفساد ٢٠٠٤ النتيجة	أدنى - أعلى مرتبة	الاستثمارات المستعملة
٢٨	١	عمان	٦.٣	٦.١	٧.٣-٥.٢	٥
٣٠	٢	الإمارات العربية المتحدة	٦.٢	٦.١	٧.١-٥.٣	٦
٣٢	٣	قطر	٥.٩	٥.٢	٦.٤-٥.٦	٥
٣٦	٤	البحرين	٥.٨	٥.٨	٦.٣-٥.٣	٦
٣٧	٥	الأردن	٥.٧	٥.٣	٦.١-٥.١	١٠
٤٣	٦	تونس	٤.٩	٥.٠	٥.٦-٤.٤	٧
٤٥	٧	الكويت	٤.٧	٤.٦	٥.٢-٤.٠	٦
٧٠	٨	مصر	٣.٤	٣.٢	٣.٩-٣.٠	٧
		العربية السعودية	٣.٤	٣.٤	٤.١-٢.٧	٥
		سوريا	٣.٤	٣.٤	٤.٢-٢.٨	٥
٧٨	١١	المغرب	٣.٢	٣.٢	٣.٦-٢.٨	٨
٨٣	١٢	لبنان	٣.١	٢.٧	٣.٣-٢.٧	٤
٩٧	١٣	الجزائر	٢.٨	٢.٧	٣.٣-٢.٥	٧
١٠٣	١٤	اليمن	٢.٧	٢.٤	٣.٢-٢.٤	٥
١٠٧	١٥	فلسطين	٢.٦	٢.٥	٢.٨-٢.١	٣
١١٧	١٦	ليبيا	٢.٥	٢.٥	٣.٠-٢.٠	٤
١٣٧	١٧	العراق	٢.٢	٢.١	٢.٩-١.٥	٤
١٤٤	١٨	السودان	٢.١	٢.٢	٢.٢-١.٩	٥

البلدان العربية، فهي تعمل في جوٍّ من القلق حيث تستطيع وزارة الداخلية أو الحكومة إلغاء التراخيص، وغالباً ما تفعل ذلك، أو وقف برامج معينة أو اتهام منظمات المجتمع المدني بتهديد "الأمن العام" أو "التعاون مع عناصر خارجية" أو "تعريض مصالح الدولة للخطر" وغير ذلك. وبما أن المجتمع المدني لاعب أساسي في الحفاظ على الديمقراطية ومحاربة الفساد، فإن من الأهمية بمكان أن يضاعف البرلمانيون العرب جهودهم لتوسيع الحريات المدنية والفردية وتعزيز وحماية منظمات المجتمع المدني من أجل تمكين المواطنين وفئات المجتمع من تنظيم أنفسهم وتعزيز أوضاعهم في حربهم ضد الفساد.

و - التعاون الدولي

في عالمنا الذي يزداد عولمة يوماً بعد يوم، لا أمل في إحراز تقدّم من دون تعاون إقليمي ودولي. وهذا يصحّ بوجهٍ خاص في موضوع الحد من الفساد، إذ يؤدي وجود الشركات المتعددة الجنسيات وتدفق المبالغ الكبيرة من الأموال المشروعة وغير المشروعة فرصاً كبيرة لإغراء المسؤولين الحكوميين وإفسادهم، الأمر الذي يؤدي غالباً إلى ضياع المساعدات الدولية في جيوب المسؤولين. وعلى الرغم من "ميثاق محاربة رشوة المسؤولين الحكوميين الأجانب في الصفقات الدولية" الذي تبنته منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية عام ١٩٩٧، فإن مؤشر مدركات الفساد Corruption Perception Index الصادر عن منظمة الشفافية الدولية يشير إلى أن عدة بلدان ما زالت ضالعة في دفع الرشى للمسؤولين الحكوميين لضمان الحصول على عقود أو شروط تجارية مؤتية. كذلك، تناول ميثاق الأمم المتحدة ضد الفساد (UNCAC) الجوانب الدولية لمحاربة الفساد. وكان التعاون حول هذا الميثاق بدأ عام ٢٠٠٢ ودخل حيّز التنفيذ في

وكما يبيّن مؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية، تلجأ الشركات الأجنبية بصورة عفوية إلى الرُشى للحصول على عقود مواتية، علماً أنّ وجود معلومات مفصلة عن عدد هذه الحالات في العالم

العربي وعن الشركات الضالعة في الرُشى غير متوافر. ولا بدّ من الإقرار حتماً بأنّ انتشار الرُشى الدولية على نطاق واسع يؤدي دوراً فاعلاً في إفساد الحكومات العربية. فضلاً عن الإرث الاستعماري حيث عدة بلدان عربية وضعت كلياً تحت سيطرة القوى الغربية. ويصرّ أفراد منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد أنّه يتعين على جميع الحكومات العربية أن تسارع إلى توقيع ميثاق الأمم المتحدة لمحاربة الفساد وإبرامه، وإعادة النظر في قوانينها الداخلية ومؤسساتها بحيث تنسجم مع هذا الميثاق. إنّ محاربة الفساد في الداخل لا يمكن فصلها عن المساعي الدولية لمحاربة الفساد الآتي من الخارج. وقد شدّد أعضاء المنظمة أيضاً على أنه يتعين على البرلمانيين العرب أن يعملوا مع البرلمانيين الآخرين في

الدول التي وقّعت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

الجزائر: وقّعت وصادقت.
جزر القمر: وقّعت.
البحرين: وقّعت.
جيبوتي: وقّعت وصادقت.
مصر: وقّعت وصادقت.
الأردن: وقّعت وصادقت.
الكويت: وقّعت.
الجمهورية العربية الليبية: وقّعت وصادقت.
المغرب: وقّعت.
العربية السعودية: وقّعت.
السودان: وقّعت.
الجمهورية العربية السورية: وقّعت.
تونس: وقّعت.
الإمارات العربية المتحدة: وقّعت.
اليمن: وقّعت.
الدول العربية التي لم توقع هي: قطر، عمان، لبنان، موريتانيا.

الغرب وحول العالم لحمل الحكومات الأجنبية على فرض قيود على الشركات التي تتعامل مع البلدان النامية وحضّ حكوماتهم والحكومات التي تتعامل معها بلدانهم على إبرام ميثاق الأمم المتحدة لمحاربة الفساد واحترام أحكامه.

ز - الإرادة السياسية أمر ضروري

اتّفق البنك الدولي وآخرون على أنّ اتخاذ التدابير العملية المشار إليها أعلاه يستدعي وجود إرادة سياسية، لأنه من الواضح أنّ الإرادة السياسية عنصر ضروري في إحداث التغيير. تتضمن الإرادة السياسية الاعتراف بأنّ الحكم الصالح ضروري للمصلحة الوطنية. فمن دون هذا النظام لا يتمكّن القادة من العمل سويّاً على نحو بنّاء لإحداث التغيير.

والبرلمانات، كتعبير عن الإرادة السياسية، يجب أن تكون الجسر المؤسسي بين الدولة والمجتمع. وهي تؤدي دوراً حاسماً في الحكم الصالح من خلال التأكّد من أنّ مؤسسات الدولة خاضعة للمساءلة ومنفتحة وتُشرك الغير في ما تتخذه من قرارات وتقدمه من خدمات. وفي الأنظمة العاملة بصورة سليمة، يتطلّع الناس إلى البرلمانات - مجالسهم التمثيلية المنتخبة - لمساءلة الحكومات عن أعمالها وأدائها. وليس من قبيل المصادفة، إذ أنّ، أن توجد علاقة بين البرلمان الفاعل الذي يشرف على أعمال الحكومة نيابةً عن المواطنين وبين الحكومة التي تقدّم إلى المواطن برامج وخدمات بأمانة ونزاهة.

٣- المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد

والشبكات البرلمانية الأخرى

تتيح الشبكات البرلمانية دعم الإرادة السياسية وتطويرها، وهي توفر مساحة لاقتسام المعرفة والتواصل مع الزملاء ذوي التفكير المماثل في بلدان أخرى. ويمكن البرلمانيين استلهم أفكار من بلدان أخرى وتفاذي المطبّات التي وقع آخرون فيها من خلال تقاسم المعلومات والدروس المستفادة مع أترابهم.

إنّ خلق شبكة برلمانية يفتح الباب على طاقة مهمة. تلك الطاقة هي البرلمانيون أنفسهم، لأنهم يكونون أحياناً في وضع يمكنهم من الوصول

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

خاتمة

يستخدم دليل البرلمان العربي لضبط الفساد مقارنة معهد البنك الدولي وخبرة المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد للنظر في مسألة الفساد. وسيتناول الفصل الثاني أسباب الفساد ونتائجه، في حين يغيّص الفصل الثالث في مقارنة معهد البنك الدولي لضبط الفساد، إضافة إلى المقارنة المتعددة الأوجه. ويناقش الفصل الرابع دور البرلمانات وبناء التحالفات، في حين ينظر الفصل الخامس تحديداً في الشبكات البرلمانية ودورها في الحد من الفساد.

إلى مراكز السلطة والتأثير في الوقت الذي لا تستطيع منظمات المجتمع المدني القيام بذلك^٤. فضلاً عن أن البرلمانيين، كونهم منتخبين عادةً، فهم لديهم سلطة معنوية ومشروعية تعطيان وزناً لتدخلاتهم ومشاركتهم^٥.

إن البرلمانيين الذين يعمل بعضهم مع البعض الآخر، ومع الخبراء، يمكن أن يقدموا أو يؤخّروا، ولكن الأمر يحتاج إلى تركيز وإلى منظمة ملتزمة الجِدِّ وتحقيق النتائج والعمل الملتزم من قبل أعضائها.

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

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

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

٤- السناتور راينيل أندريه شاك والنائبة مارلين جينينغز، العولمة، وإدارة الشؤون العامة: التأمل في القرية الكونية ٢٠٠٣، ص ١٤.

٥- البرلمان الكندي، ندوة حول الدبلوماسية البرلمانية، ٢٩ نيسان/أبريل ٢٠٠٢.

نقاط رئيسية في الفصل

- يقرّ البرلمان العربي أن السير إلى الأمام على طريق المزيد من الديمقراطية وإصلاح القوانين الانتخابية وتعزيز البرلمان خطوة أساسية في ضبط الفساد.
- إن مؤسسة البرلمان والبرلمانيين أنفسهم لهم أهمية حاسمة في القيام بدور همزة الوصل بين الدولة والمجتمع وفي تحقيق و/أو تعزيز قيم الحكم الصالح، أي المساءلة والشفافية والمشاركة.
- إن للبرلمانات رسالة مشتركة تتلخص في أن تكون بمنزلة بيئات ممكنة ترمي إلى تطوير الإدارة الديمقراطية للشؤون العامة، وبالتالي تعزيز المساءلة والشفافية والمشاركة.
- إن محاربة الفساد مشروع وطني، كما هي مشروع دولي.
- تؤدي الإرادة السياسية دوراً أساسياً في إحداث التغيير. فمن دون هذه الإرادة لا يستطيع القادة العمل سويًا بطريقة بناءة.
- توجد عدة سبل لتعزيز البرلمان والمؤسسات. وما هذا الدليل والمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد وعمل معهد البنك الدولي إلا بعضٌ منها.

الفصل الثاني

الفساد: أسباب ونتائج

أولاً: تعريف الفساد

على الرغم من وجود عدد من التعريفات لموضوع الفساد فإننا سنلجأ في هذا الدليل إلى استخدام التعريف القائل إن الفساد هو "إساءة استعمال منصب عام لتحقيق مكاسب خاصة"^١. يقع الفساد حين يقبل مسؤول حكومي قبض أموال أو التماسها أو ابتزازها أو حين يعرض عملاء خاصون دفع أموال للالتفاف على القانون تحقيقاً لمكاسب مادية خاصة من خلال الاستيلاء على الأموال أو غيرها من الموارد، كالأراضي مثلاً والثروة المعدنية، واحتكار عمل تجاري وغير ذلك. فالفساد ظاهرة متنوعة وشائكة تضم غالباً أفراداً من القطاعين العام والخاص يتعاطون عملاً غير قانوني وغير مشروع وغير أخلاقي يقلل من الفرص الاقتصادية لهذا البلد أو ذلك ويسيء إلى مؤسساته الاجتماعية والسياسية.

١- أو لمنفعة فرد أو جماعة يدين المرء لها بالولاء

أو خزيتها. وبما أن أكثرية العائدات في هذه البلدان لا تأتي من الضرائب المفروضة على الناس، فمن السهل إخفاء هذه العائدات ومن الصعب على الجمهور معرفة المبالغ التي يجري تحويلها أو الحوّل دون تحويل وجهتها. في حالات كهذه، يتغلب شعار لا ضريبة من دون تمثيل ليصبح لا تمثيل من دون ضريبة. إنَّ النخب الحاكمة في بلدان كهذه لا تحسّ بالتزام جدّي بضرورة وجود تمثيل فعلي وفعال. وعليه، تحافظ هذه النخب على مستويات متدنية من الشفافية والمساءلة. وبالطبع، إنَّ تحويل هذه العائدات غير ممكن، عادةً، من دون غضّ الطرف، سلباً أو إيجاباً، من جانب شركات النفط المحلية أو الدولية أو غيرها، ومن دون تعاون من جانب المصارف المحلية والدولية في إخفاء هذه التحويلات وإدارتها.

٢- سرقة موجودات الدولة

هذا النوع من الفساد يحدث حين تتمكن النخب الحاكمة من تحويل الموجودات الحكومية الثمينة إلى أيادٍ خاصة. وهذا يمكن أن يحدث على نطاق واسع على مستوى الأراضي المملوكة من الدولة، مثلاً، إذ إنها قد تكون ثمينة بسبب موقعها أو بسبب ما تحتويه من موارد معدنية أو غيرها. وكما كشف أعضاء منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، استطاع بعض النخب الحاكمة "بيع" أملاك تابعة للدولة، بحيث لم يعد بعض دول الخليج يملك اليوم أية عقارات على الواجهة البحرية في بلدانه، وفي بعض الحالات لا يملك البعض أية آبار نفط. لقد حوّلت ملكيتها إلى ملكية فردية وباتت ملكاً لبعض أفراد النخب الحاكمة. فضلاً عن ذلك، تحدث سرقات لموجودات الدولة أيضاً، كما حدث في روسيا بعد تفكك الاتحاد السوفياتي، إذ قام بعض نخب الدولة بمصادرة مصالح وشركات كانت ملكاً للدولة من قبل، في عملية خصخصة رثّة.

الفساد من أعراض الضعف في الأنظمة السياسية والاجتماعية والقانونية في أي بلد. والاختبار الناجع للمساعدة على تحديد الفارق بين الأعمال الفاسدة وغير الفاسدة هو معرفة ما إذا كانت الأنشطة تتم بصورة علنية وشفافة ومسؤولة، لأنه حينما ينتشر الفساد يسعى أربابه لإبقائه مخفياً عن أعين الناس، وكما يقول المثل العربي: "في الظلام تتشابه كل الألوان".

ليس الفساد بجديد ولا هو محصور ببلد معين من بلدان العالم. بل على العكس، هو ظاهرة عالمية وإن كانت درجته تختلف من بلد إلى آخر وهو ليس حكرًا على بلدان العالم الثالث.

ثانياً: أوجه الفساد

يتخذ الفساد عدة أوجه، بما في ذلك تحويل الإيرادات وسرقة موجودات الدولة والرشى والبقشيش والتلاعب بالقوانين وأنظمة السوق والتهرب من دفع الضريبة والزبونية ومحاباة الأقارب والأصحاب والمحسوبية والتزوير الانتخابي. وهذا ما يجعل من الصعب نعت أعمال أو عمليات أو أوضاع معينة بأنها فاسدة وحدها دون سواها. لكن يمكن اعتماد عدد من التصنيفات، من أهمها:

١- تحويل الموارد والإيرادات

يمكن هذا الأمر أن يمثل وجهاً مهماً من أوجه الفساد، وبخاصة في الاقتصاد الريعي، مثل اقتصاد النفط العربي حيث الدولة تتلقى معظم عائداتها من مصدر واحد. في اقتصاد كهذا، وفي غياب آليات الرقابة والإشراف الكافية، ثبت، في عدة حالات، أن في إمكان النخبة الحاكمة أن تحوّل مليارات الدولارات من العائدات قبل تسجيلها ضمن ميزانية الدولة

٣- الرشوة

أو تمرير المشاريع، لا لسبب إلا لتلقي الرُشى دونما حاجة فعلية إلى المشروع أو إلى المشتريات.

٤- البقشيش

يفرّق الكثير من المراقبين بين الرُشى التي تُعرّف بأنها تقديمات تدفع للحصول على أعمال خارج النظام أو القانون وبين البقشيش الذي يُدفع

لمسؤولين لتسريع الأمور. بكلام أدقّ، البقشيش هو مال يُدفع لمسؤولين لتسريع عملٍ أو قرارٍ، أو لتقديم خدمات روتينية يحقّ للمرء الحصول عليها قانوناً، مثل الحصول على رخصة سوق، في حين تدفع الرُشى لتغيير قرار أو لتعطيل قانون أو القيام بخدمة غير قانونية. ومعظم أعمال الفساد الصغيرة التي تصيب الموظفين من المرتبة المتوسطة وما دون ممّن يعدون أنفسهم عموماً أنهم يعملون كثيراً ولا يتلقون إلا الأجر القليل، هي من هذا القبيل. وفي حين

يجب بذل جهود على الصعيد الثقافي وذلك من خلال إعادة تصحيح بعض المفاهيم العربية الدارجة والتي أحياناً تعتبر بعض الذين جمعوا ثروتهم في الظلام ويطرق غير معروفة وغير مشروعة وكأنهم نماذج اجتماعية عصامية وحازت على عوامل النجاح الاجتماعي، مما يرسخ ثقافة ليست صحيحة، وهو ما علينا تداركه وتصحيحه.

يعد هذا النوع من الفساد أقلّ شيوعاً في العالم المتقدم، فإنّ معظم المواطنين في العالم النامي، بما فيه العالم العربي، يألفون هذا النوع من الفساد وربما يكونون قد شاركوا فيه لتسريع المعاملات اللازمة أو للحصول على ترخيص طال انتظاره... إلخ. ويرى الكثيرون من موظفي الدولة- ورؤسائهم- أنّ هذا النوع من البقشيش هو متمم لرواتبهم الهزيلة. والواقع، أنّ عدة أناس ينضمون إلى الخدمة المدنية طمعاً في هذه الأشكال من الدفع من أجل بناء حياة أفضل لهم ولعيالهم. والكثير من

تتعلق الرُشى بتلقي أموال يسعى المسؤولون الرسميون إليها أو يستخدمها عملاء من القطاع الخاص لقاء الحصول على منافع معينة مثل العقود الحكومية والتراخيص والإجازات أو التأثير في المحاكم. ويمكن الرشوة أن تصبح كبيرة، بوجه خاص، حين تحدث في العقود الكبيرة كتلك المتعلقة بالبنى التحتية والدفاع والصناعات النفطية، وجميعها تكتسب أهمية مركزية في العديد من البلدان العربية. وفي هذه الحالات، يمكن أن تصل الرُشى المتعلقة بالعقود المغربية إلى ٢٠ أو ٣٠ في المئة، وقد تبلغ مئات الملايين من الدولارات. ولا يضيف هذا النوع من الفساد مبالغ كبيرة من النفقات التي لا لزوم لها إلى العقود العامة والمشتريات والمشاريع وحسب، بل يمكن أن يكون سبباً إضافياً لتوقيع العقود أو عقد المشتريات

لا تزال الأمثال الشعبية تمثل أحد روافد الثقافة السياسية في بلدان المشرق العربي، وهذه الأمثال والأقوال كل منها ينحدر من مرحلة تاريخية معينة، وبالتالي فهي قامت على دلالات معرفية مرتبطة بتلك المرحلة التاريخية وبالواقع المجتمعي الذي أنتجها. غير أن استمرار حضورها في الثقافة السياسية في الوقت الحالي لا يحافظ بالضرورة على دلالاتها المعرفية الأصلية، بل يعيد تلبسها دلالات معرفية مغايرة أو معدلة على الأقل وفق ما يجعلها تستجيب للظرف التاريخي وللواقع المجتمعي الذي يعاد إنتاجها فيه.

ومن الأمثال الشعبية التي أعيد إنتاج دلالة معرفية لها:

"بعد حماري ما ينبت حشيش"	"كل عمرك يا زبيبة بطرفك هالعودة"
"حادت عن ضهري بسيطة"	"ما تحمل السلم بالعرض"
"معك ليرة بتسوى ليرة"	"حسب السوق سوق"
"صحتين على قلبه ما دام بياكل وبيطعم غيره"	"كل واحد إلو ثمن"
"الله طاعمك كول وطعام"	"البرطيل بيحل دكّة القاضي"
"الشاطر ما يموت"	"يلي بيسرق البيضة بيسرق الجمل"
"الدولة بقرة حلاية"	"المال السايب يعلم الناس الحرام"
"بيروح الشعبان وبيجي الجوعان"	"سمحولوا فات و فوّت حمارة"

الحكومة لتفادي دفع الضرائب المترتب عليهم دفعها. وهم قادرون كذلك على التأثير في صانعي القرارات وفي المحاكم لتفادي النتائج أو الأحكام. إنَّ التهرب من دفع الضرائب هو الدافع الرئيسي لدى الأغنياء ورجال الأعمال لإفساد المسؤولين الحكوميين. بمعنى من المعاني، هم يشتركون التمثيل في الحكومة لكي يتهربوا من دفع الضريبة. وفي مثل هذه الحالات، يقع العبء الضريبي بغير وجه حق على الطبقات الوسطى والمتدنية الدخل. كما تقلص قاعدة إيرادات الدولة وتتسع الفجوة بين الأغنياء والفقراء يوماً بعد يوم. هذا النوع من الفساد يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالغموض والفساد اللذين يكمنان في بنى إدارة الشركات. لهذا السبب، يشدّد الداعون إلى محاربة الفساد على أن إحرار أي تقدم في محاربة الفساد العام يجب أن يقترن بالشفافية والمساءلة في ما يتعلق ببنى إدارة الشركات كي يتمكن المساهمون - وعموم الناس وممثلوهم في البرلمان - من الاطلاع على كشوف الموازنة لدى الشركات وتعقب مدفوعاتها أو تهربها من الضريبة.

٧- المحاباة

يحدث هذا الأمر حين يملأ المسؤولون المراكز الشاغرة في الدولة بالأقارب والأصحاب والزملاء. وهذا يتسبب غالباً في توظيف أناس أكثر من اللزوم، لا يملكون المؤهلات ولا الدوافع للقيام بوظائفهم بفاعلية؛ الأمر الذي يؤسس قاعدة فاسدة لدى شاغلي الوظائف الذين يسعون لمضاعفة مكاسبهم المادية من طريق المزيد من الممارسات الفاسدة وتحقير الموظفين الذين يشغلون مراكزهم بسبب الجدارة والذين يكرسون عملهم للمصلحة العامة والذين يتطلعون إلى من هم فوقهم. هذه الممارسة، وإن بدت مبدئياً أقل إثارة من السرقات الكبرى أو تحقيق الربح السريع، فهي لديها بالفعل تأثير كاسح على المدى البعيد في الدولة وإدارتها، لأنها تُفسد الموظفين بأكملهم وتجعل الدولة عاجزة عن تأدية أدوار فعلية في

المؤسسات التجارية يعد هذا النوع من المال بمنزلة ضريبة مخفية يدفعونها طوعاً للحصول على المعاملات أو التراخيص التي يرغبون في الحصول عليها، بدلاً من الضرائب الرسمية التي يتمكنون من التهرب من دفعها، كلياً أو جزئياً.

٥- التلاعب بالقوانين وأنظمة السوق

بما أن الدولة هي المشرفة على تنظيم المناطق وتصنيفها، وعلى إعطاء التراخيص وإصدار القوانين والأنظمة، وعلى غير ذلك من النظم التي يفترض بها تأمين الفرص المتكافئة والمنصفة في المجتمع وفي السوق، فإن النخب الحاكمة يمكنها فعلاً أن تكسر القوانين وتغيرها بما يخدم مصالحها. يستطيع السياسيون الفاسدون سنّ قوانين تلائم مصالح خاصة وفردية، وفي وسع الوزراء إصدار القرارات التي تخدم مصالحهم الخاصة كما في وسع المسؤولين كسر القوانين بما يحقق منفعتهم الشخصية ومنفعة أقاربهم وأصدقائهم. ففي لبنان، مثلاً، قام سياسي بارز بتغيير قانون تصنيف المناطق من أجل الحصول على رخصة بناء لمشروع سكني كبير ينوي إقامته، وبعد حصوله على الرخصة سمح بإعادة العمل بالقانون السابق لمنع أي منافس آخر من الاستفادة من هذا القانون. وفي وسع المسؤولين أيضاً أن يعبثوا بقوانين وأنظمة السوق لإعطاء حقوق احتكارية لهم ولأصحابهم، أو للقضاء على منافسيهم في السوق أو على أية مكاسب قد يسعون لتحقيقها.

٦- التهرب من دفع الضرائب

هذا نوع شائع من أنواع الفساد، إذ إن الشركات والأفراد الذين يملكون المال يملكون أيضاً القوة الضخمة للتأثير في جباة الضرائب ومفتشي

الإدارة العامة. وكما يرى كثيرون من أعضاء منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، أن هذا النوع من الفساد قوي في العالم العربي بوجه خاص، حيث الروابط العائلية والقبلية وروابط الصداقة قوية، وهي غالباً ما تتقدم على مراعاة المصلحة العامة.

٨- المحسوبة والزبونية

يتعلق هذا الوجه من أوجه الفساد بالخدمات العامة التي تقدّم انتقائياً إلى أفراد أو جماعات من الناس بسبب ارتباطهم بمسؤول معين أو فردٍ من أفراد النُخبة أو تأييدهم له. هكذا، يمكن بعض المواطنين الحصول على عقود حكومية معينة في الوقت الذي لا يستطيع غيرهم الحصول عليها. فبعض المجتمعات المحلية يمكن أن يحصل على مستشفيات وطرق تشييد في وسطها في حين لا يستطيع بعضها الآخر الحصول عليها؛ وبعضها ينجح في تسريع معاملاته في حين تتأخّر معاملات بعضها الآخر إلى ما شاء الله... إن مفهوم المصلحة العامة مفقود والناس منقسمون إلى فئتين: أنصار وخصوم. ولا يستفيد من خيارات الحكومة وخدماتها سوى الأنصار، وهذا ليس عادلاً في المبدأ، بل إنه يشوّه صنع القرارات ويحوّل الموارد، النادرة أساساً، لأسباب سياسية لا على قاعدة الأولوية أو الحاجة الفعلية؛ وهو يحرف العملية السياسية، بمعنى أنه بدلاً من أن تكون الحكومات مسؤولة عن نجاحها أو فشلها في توفير الخدمات العامة أو السير في دروب التنمية، ينتهي الأمر بالمواطنين إلى بناء علاقات شخصية بأفراد معينين في الحكومة أو الطبقة الحاكمة، وجعل هؤلاء الأفراد مسؤولين عما تمكّنوا، أو لم يتمكّنوا، من تحويله إليهم من السلع والخدمات العامة. هذه المشكلة تسير باتجاهين: أولاً، يطرح السياسيون أنفسهم غالباً على هذا النحو مشدّدين على السلع والخدمات الفردية التي يستطيعون تقديمها لقاء تلقي الدعم السياسي؛ ثانياً، إنها مشكلة تنبع من المواطنين أيضاً، بمعنى أن العديد من الأفراد والمجتمعات المحلية

يتطلعون إلى السياسيين لتزويدهم بالخدمات حصراً، بدلاً من العمل لما فيه المصلحة العامة. وكما شكوا الكثيرون من أعضاء منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، إن النائب في العالم العربي يتلقى يومياً مطالب من أبناء دائرته الانتخابية للحصول على سلع وخدمات فردية. ومعظم المواطنين ليس لديهم اهتمام أو صبر للإصغاء إلى رؤية النائب في ما يتعلق بالإصلاح الوطني أو مكافحة الفساد. إن لديهم مطالب خاصة يريدون من النائب تلبيتها. وسيحاسبونه على هذا الأساس يوم الانتخاب!

٩- الفساد الانتخابي

في البلدان التي تشهد انتخابات يمكن فساد العملية الانتخابية أن يأتي في قلب ضروب الفساد. ذلك أن هذا النوع من الفساد يسمح بوصول أفراد فاسدين إلى سُدّة البرلمان، وفي نهاية الأمر إلى الحكومة والمراكز الحكومية الرفيعة المستوى على حساب منافسيهم الأنظف كفاً منهم. ويمكن الفساد الانتخابي أن يكون على هيئة شراء الأصوات بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، حيث ملايين الدولارات تتحوّل إلى مئات الآلاف من الأصوات. وقد يكون عبر شراء النفوذ، فيلجأ الأفراد الأقوياء إلى شراء دعم زعماء الأحزاب أو المسؤولين الحكوميين للترشح على لوائح الحزب القوية أو ضمان النجاح في الانتخابات. وفي الحالتين، تكون البلدان التي لا تتمتع بإدارة فعالة وحيادية وشفافة للانتخابات، والتي لا تتمتع بقوانين نافذة لتمويل الحملات الانتخابية، معرضة لهذا الضرب من ضروب الفساد. وفي عالم اليوم، يكثر الكلام على الديمقراطية والأسواق الحرة، دون وجود ضوابط مناسبة، وهذا يمكن المفهومين من خلق معادلة خطيرة يلجأ مال القطاع

٣- ابن تيمية، نقلاً عن: خالد زيادة، "الفساد والإصلاح"، في: الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية)، ص ١٧٩.

إن الفساد لا يأتي من الحكام فقط بل من المحكومين أيضاً.^٣

للحدّ من الفساد. ومن دون هذه الآليات يظلّ الساسة الأقوياء دائماً فوق القانون وتطغى السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية، وتأتي مصالح الناس في المنزلة الثانية بعد مصالح النُخب الحاكمة. وعلى الرغم من أنّ الفساد موجود في الأنظمة الديمقراطية، فهو عموماً لا يبلغ المستوى الذي يبلغه في الأنظمة التسلطية التي لا تعرف المساءلة.

ب - الدولة في قبضة النُخب القوية: في بعض الحالات، يصبح الحكام والجماعات الحاكمة من القوة بمكان بحيث يسيطرون على الدولة سيطرة كلية. وكما يرى بعض أعضاء منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، أنّ هذا يصحّ بوجه خاص بالنسبة إلى البلدان العربية التي لا يسيطر الحاكم أو الطبقة الحاكمة فيها على السلطة التنفيذية وحسب بل على السلطتين التشريعية والقضائية أيضاً، ويتمكّن عبر أجهزة الاستخبارات ومجموعة من النظم من السيطرة على المجتمع المدني بدوره. والواقع أنّ النخب الحالية تستطيع في بعض الحالات من خلال مشاركتها الموازية في العملية الاقتصادية أن تؤدي دور المهيمن على السوق أيضاً. وهذا ما دفع عدداً من المصلحين إلى رفع شعار "فصل الإمارة عن التجارة". ويرى أعضاء منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد أنّ مصادرة الدولة هي حالة موجودة بدرجات متفاوتة في عدة بلدان نفطية إضافة إلى بعض الأنظمة المسماة "ثورية - اشتراكية" في العالم العربي.

ج - حريات مدنية ضعيفة: ترتبط مستويات الفساد بقوة الحريات العامة، وبخاصة حرية الصحافة وقدرة الأفراد على تأليف جمعيات المجتمع المدني ومستوى المنافسة السياسية المنظمة والنشطة. وتكتسب قوة المجتمع المدني واستقلال الإعلام أهمية خاصة. وكما يمكن ضبط الفساد، يتعين على المواطنين أن يمتلكوا القدرة على الإلمام بأنشطة حكومتهم والتصرف حيالها على هذا الأساس. فالبلدان التي قُمت فيها الحريات المدنية قد تكون معرضة للفساد بوجه خاص. وكما أكدّ تقرير

الخاص فيها إلى شراء حصص في الديمقراطية والوصول في النهاية إلى نظام سياسي يخدم مصلحة الأغنياء.

ثالثاً: أسباب الفساد

يزدهر الفساد حيثما تكون مؤسسات الحكم الصالح ضعيفة، وحيث توفر سياسة الحكومة وأنظمتها مجالاً له وحيث يهمل دور مؤسسات الرقابة والإشراف (البرلمان، القضاء، المجتمع المدني). والأرجح أن يحدث الفساد، بوجه خاص، من جرّاء التواصل بين القطاعين العام والخاص. ولكن، ينبغي التأكيد أن أسباب الفساد ترتبط بغيرها إلى حدّ كبير، إذ إنها متجذرة في التنمية السياسية للبلد وتطوير قوانينه وتاريخه الاجتماعي وتقاليد البيروقراطية وظروفه الاقتصادية وسياساته. لذلك، تختلف أسباب الفساد، ليس بين البلدان وحسب بل بين المؤسسات ضمن البلد الواحد أيضاً. وندرج أدناه بعض الظروف والأسباب التي تسهل نشوء الفساد.

١- عوامل سياسية

أ - ضعف الآليات الديمقراطية وآليات المساءلة: إنّ الأركان الأساسية لقيام الديمقراطية، ونعني بها حكم القانون وفصل السلطات وتمثيل الناس عبر انتخابات دورية حرة ونزيهة، هي الأساس

السلطة المطلقة
مفسدة مطلقة
عبد الرحمن الكواكبي

شرعية للحصول على هذه المكاسب.

في النصف الثاني من القرن العشرين توسعت البيروقراطية كثيراً في معظم البلدان العربية، من دون أن يقابل ذلك نمو في آليات الإشراف والشفافية والمساءلة، أو حتى نمو في روحية الخدمة العامة. وقد نقل الأفراد أنماط السلوك المتجذرة في العائلة أو المجتمع المحلي الصغير إلى الإدارة العامة ونقلوا معها أنماط محاباة الأقارب والأصحاب والمحسوبية والإثراء الشخصي على حساب المصلحة العامة. كما عدّ المواطنون الإدارة العامة مجموعة من الأفراد وتعاملوا معها من خلال محاولة إيجاد أفراد ربما تجمعهم بهم روابط القرابة أو غير ذلك، ومن خلال استخدام الرشوة للحصول على خدمات معينة، بدلاً من انتظار الخدمات العامة والتواصل مع الإدارة العامة بطريقة وظيفية عامة شخصية.

٣- عوامل قانونية

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

التنمية البشرية العربية لعام ٢٠٠٢ يظل المجتمع المدني في العالم العربي مُصاباً وضعيفاً ويعاني الأفراد فيه نقص الحرية، وهو أمر لا يؤثر في حياتهم الخاصة فقط بل يوفر الأرض الخصبة لمزيد من التسلط وإساءة استعمال السلطة.

د - نقص الشفافية: إن نقص الشفافية هو من العوامل المشجعة لانتشار الفساد. ولعلّ الشفافية أفضل وسيلة ولمنع وقوع الفساد بالدرجة الأولى. وعموماً، لا يقبل المسؤولون بتقاضي الرشوة والابتزاز أو تحويل الموارد إلا إذا ضمنوا أن عموم الناس لن يعرفوا التفاصيل. وحق الوصول إلى المعلومات، بالطبع، يوفر للناس ووسائل الإعلام، وبالتالي للمتقاضين والمحاكم، فرصة التدخل. فمن دون الشفافية، ومن دون حق الوصول إلى المعلومات، لا يمكن ربح المعركة ضد الفساد. ويرى أعضاء منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد أن معظم الدول العربية تعد السرية من الثوابت في ما يخص المعلومات المتعلقة بالدولة. وهو أمر يعود بعض السبب فيه إلى تراث المشاغل العسكرية والأمنية لدى الأنظمة الثورية التي تدعي أنها تخوض حروباً ضد إسرائيل والإمبريالية الدولية، كما يعود في بعضه الآخر إلى الامتياز الذي تنعم به الأنظمة الملكية التي ترى أن المعلومات فيها حكراً على السلطة الملكية والأميرية.

٢- عوامل بيروقراطية

أ - التوسع في بيروقراطية الدولة: يمثل التوسع في بيروقراطية الدولة، مقروناً بصلاحيات استثنائية واسعة، أساس المبادلات الفاسدة. ويسمح نمو البيروقراطية لأفراد محددين الوصول إلى موارد الدولة والتمتع بالامتيازات الكثيرة المتعلقة بالمنصب الإداري. لذا، تتوسع حوافز الفساد لأنّ للمسؤولين في الدولة إشرافاً كبيراً على الأدوات التي تنظم المكاسب الاجتماعية والاقتصادية. والجهات الخاصة مستعدة لدفع مبالغ غير

يتوجب على البرلمانين العرب إذاً أن يساعدوا السلطة القضائية العربية على نيل المزيد من الاستقلالية وامتلاك المزيد من الموارد العامة والقدرات وأن يساعدوا بعض القضاة على اكتساب اختصاص وخبرة في المقاضاة في الأمور المتعلقة بمحاربة الفساد.

ج - شرطة قوية ومستقلة: إذا ما أُريد للشرطة أن تكون الذراع القوية للقانون، وإذا ما أُريد لها جمع المعلومات وإجراء التحريات والقيام بالاعتقالات في قضايا الفساد الرفيعة المستوى، فهي لن تنجح في ذلك ما لم تكن نسبياً بعيدة من الفساد والهيمنة السياسية. ففي بعض البلدان، يقوم الناس بانتخاب مفوضي الشرطة لهذا السبب بالذات، كي يكفلوا

تعديلات الجهاز القضائي في اليمن لمكافحة الفساد كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥

أجرى المجلس القضائي الأعلى في اليمن تغييراً رئيسياً في النظام القضائي في البلاد في محاولة منه لمعالجة الفساد المستفحل في القضاء. فقد طرد المجلس الذي يرأسه الرئيس علي عبد الله صالح نحو ٢٢ قاضياً ثبت تورطهم في قضايا الفساد. وقد عُيّن عبد الله فروان الرئيس السابق للمنظمة المركزية للمراقبة والتدقيق رئيساً جديداً لهيئة التفتيش المركزي، وهي هيئة تراقب أداء القضاة. وقد عُيّن نحو ٢٤ قاضياً في الهيئة. وجرى ترقية قاضيين مدنيين وألحقا بمجلس القضاء الأعلى بينما رُقِيَ ٢٥ قاضياً آخر وألحقوا بالمحكمة العليا. وتبادل ما مجموعه ١٥٩ قاضياً المناصب في محاكم الاستئناف في الأقاليم، بينما جرى تعيين ثلاثة قضاة جدد في محاكم المناطق و١٢٤ مدعياً عاماً في محاكم الاستئناف بينما شملت المناقشات ١٨٧ مدعياً عاماً في محاكم المناطق. وعُيّن ٥٢ موظفاً قضائياً في مكاتب النيابة العامة، وشملت المناقشات ٢٣ رئيس نيابة. وتعتبر هذه التشكيلات رابع أكبر تشكيلات قضائية في اليمن منذ أن أطلق اليمن برنامجاً لإصلاح القضاء عام ١٩٩٧، بدعم من البنك الدولي وجهات مانحة أخرى. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، قام مجلس القضاء الأعلى بطرد ١٣ قاضياً وجد أنهم ضالعون في قضايا الفساد. وكان المجلس، وهو أعلى هيئة قضائية في البلاد، قد طرد ٣٥ قاضياً ومدعياً عاماً سنة ٢٠٠٢ بتهمة الفساد أيضاً. وينحى المراقبون باللائمة على الفساد والقصور في نظام المحاكم بسبب تدني استثمارات القطاع الخاص الأجنبي في اليمن.

يدلون بمعلومات حول الفساد، إلى غير ذلك من أمور تتعلق مباشرة بمحاربة الفساد. وعلى الرغم من أن بعض مشاريع القوانين أخذ يشق طريقه إلى العلن، ومن أن بعض مجالس النواب قد أقرّ بعضاً من هذه القوانين، فإن ثمة الكثير الذي ينبغي فعله في هذا المجال في البرلمان العربية.

ب - محاكم مطلعة ومستقلة: لا يكون وجود مجموعة كاملة من قوانين محاربة الفساد فاعلاً إذا لم يقترن بوجود قضاة مطلعين وأقوياء ومستقلين. فقضايا الفساد غالباً ما تكون معقدة وموضع أخذ وردّ وتستدعي معرفة كبيرة بالخلفيات والسوابق القانونية، إضافةً إلى الإلمام بالكثير من المعلومات التي تحيط بالقضية. فضلاً عن ذلك، غالباً ما تنطوي قضايا الرُشى الكبرى على بعض الشخصيات ذات النفوذ القوي في المجتمع. لذلك، فإنّ الاقتصار على إصدار أحكام بحق صغار المرتكبين يمكن أن يعطي نتائج عكسية، إذ يقنع كبار المرتكبين أنهم بمنأى من القانون. وإذا لم تكن لدى القضاة الاستقلالية والشجاعة للتصدي لأقوى الناس في المجتمع ستظلّ القوانين المضادة للفساد عديمة الجدوى. وعلى الرغم من وجود عدد من القضاة الشجعان والمستقلين وبعض المحاكم المستقلة في العالم العربي، فإن هؤلاء يمثلون استثناء، في الوقت الذي تسيطر السلطة التنفيذية، عموماً، على السلطة القضائية فتحدد الترقيات والرواتب وتؤثر في الأحكام. والسلطة القضائية مثقلة عموماً بعبء ضخم وبهزال في الموظفين والموارد. يضاف إلى ذلك أن القضاة والمحاكم المتمرسنة التي طوّرت خبراتها، وخصوصاً في قوانين محاربة الفساد وتنفيذها، قليلة العدد.

٥ - أقرت الجزائر عدداً وافراً من قوانين محاربة الفساد؛ وأقرّ الأردن أخيراً قانون حق الوصول إلى المعلومات؛ وأقرت فلسطين أيضاً عدداً من قوانين محاربة الفساد؛ كما أقرّ لبنان قانون وسيط الجمهورية.

للترويج لمصالحهم الخاصة ومصالح حلفائهم. هذه العوامل تتصل بصورة وثيقة بالعوامل البيروقراطية، بمعنى أن السياسات الحكومية - إذا وضعت ونفذت وروقت بطريقة غير مشاركة وشفافة ومسؤولة - يمكن أن تصبح موضوعاً للإساءة. وفي الحالات التي تصبح نوعية إدارة الشؤون العامة موضع تساؤل، توفر هذه السياسات نفسها فرصاً كبيرة لبروز الفساد وتثبيت أقدامه.

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

٥- عوامل دولية

للفساد أبعاد دولية أساسية. فبعض الدول الغارقة في الفساد اليوم عرف الفساد على نحو منتظم خلال فترات الاستعمار. وفي حالة بلدان أوروبا الشرقية التي كانت في السابق تحت ظل الحكم الشيوعي والاتحاد السوفياتي، استفحل الفساد في مرحلة الانتقال العشوائي من الحكم الشيوعي إلى نظام السوق. وفي بعض الحالات، أدى فراغ السلطة الذي نشأ جراء انهيار هذه الأنظمة إلى العودة إلى بعض البنى القديمة الضالعة في الفساد.

وعلى الرغم من الإنجازات التي تحققت في ظل الاستقلال، وصفت عدة

وجود شرطة تمثل مصالح الناس وليس مصالح الأغنياء والسياسيين النافذين. ويرى أعضاء منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد أن هذا الأمر يظل مشكلة في العالم العربي، لأن معظم قوى الشرطة جزء من مؤسسات حكومية تسلطية عامة وهي مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالاستخبارات، وهي تسيطر عليها النخب الحاكمة عموماً.

٤- عوامل اقتصادية

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

أضف إلى ذلك أن مستوى التنمية الاقتصادية يؤثر في أنواع القطاعات التي يظهر الفساد فيها. وتنتشر الرشى الصغيرة بوجه خاص في البلدان النامية، حيث لا بد من دفع رشوة صغيرة لقاء الحصول على خدمات يُفترض أن تتم مجاناً. وعلى الرغم من أن هذه العادة اختفت إلى حد بعيد في معظم البلدان المتقدمة، فإن ما تملكه هذه البلدان من موارد عامة ضخمة ومداخل عالية يعني أن الفساد يكون عادة من الحجم الكبير.

ينتشر الفساد أيضاً في البلدان حيث الحكومات تعتمد إلى خلق مناخات اقتصادية احتكارية. فهذا الوضع يخلق الفرص أمام المسؤولين في الدولة

على استعداد لدفع رُشى كبيرة للحصول على عقود مغرية. إنه من الضروري أن يلم البرلمانيون العرب وزملاؤهم في البلدان المتقدمة بهذه الجوانب الدولية من الفساد والتعاون معاً لبناء سدّ منيع في وجهها.

رابعاً: نتائج الفساد

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

١- النتائج السياسية

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

- إحلال المصلحة الشخصية مكان المصلحة العامة.
- تحويل السياسات العامة وإبعادها من المصلحة العامة.
- إضعاف حكم القانون وهيبة المحاكم.
- تغيير صورة السياسيين وتشجيع الناس على الانخراط في السياسة لأسباب خاطئة.
- تقويض الثقة العامة بالسياسيين والمؤسسات العامة.
- تقويض الثقة الدولية بالحكومة.
- التشجيع على التشكيك والقنوط وعدم المشاركة السياسية.
- المساعدة على عدم الاستقرار السياسي، وتفاقم الانقسامات والخلافات الداخلية.

بلدان تمرّ في مرحلة انتقالية بأنها تعاني "استعماراً جديداً" من الفساد الذي أدت الشركات العالمية والمتعددة الجنسيات دوراً في تعزيزه. ولا يسلم العالم المتقدم من اللوم، إذ إن الفساد يسير في خطين: خط الراشي وخط المرتشي وكلاهما يتحمل قسطاً من المسؤولية.

وعلى العموم، فشلت البلدان الصناعية، حتى عهد قريب، في فرض عقوبات على المؤسسات التجارية الضالعة في الممارسات الفاسدة في الخارج. ونتيجةً لذلك، ينظر الكثيرون في عالم الأعمال التجارية إلى الفساد كمجرد نفقات إضافية على الراغبين في المنافسة في الساحة الدولية أن يأخذوها في الحسبان. ويظهر مؤشر دافعي الرُشى الصادر عن منظمة الشفافية الدولية أن عدداً كبيراً من الشركات التي تنتمي إلى بلدان مصدرة رئيسية مستعد لدفع رُشى للفوز بعقود جديدة أو الاحتفاظ بالعقود القديمة. وعليه، باتت التجارة الدولية مصدراً رئيسياً للفساد الواسع النطاق، بل إن بعض الدول قام بإعفاء المصاريف المترتبة في سبيل دفع الرُشى من الضرائب.

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

هذا الضرب من ضروب الفساد الدولي مهم في العالم العربي، لأن للشركات المتعددة الجنسيات الكبرى مصلحة في مختلف القطاعات، كالنفط والدفاع والبنى التحتية، في الحصول على عقود جديدة، وبعضها

٦ - السناتور راينيل أندريه شاك والنائبة مارلين جينينغز. العولمة وإدارة الشؤون: التأمل في القرية الكونية (كانون الأول/ ديسمبر، ٢٠٠٣)، ص ١٤.

٧ - البرلمان الكندي، ندوة حول الدبلوماسية البرلمانية، ٢٩ نيسان/أبريل، ٢٠٠٢.

العامة يمكن أن تصبح أسيرة السياسيين أيضاً وتصاب بجرثومة الفساد كذلك. ويقوم الزعماء السياسيون بتوفير الوظائف والترقيات لأنصارهم سواء في الدولة أم في المؤسسات التجارية "الصديقة" في القطاع الخاص. أما أولئك الذين يسعون لخلق أنواع منفتحة ومنافسة وشفافة من النشاط السياسي، فإن الفساد يثير في وجههم سلسلة من العقوبات ويحملهم تكاليف باهظة.

- إفساد السلوك الانتخابي والنتائج الانتخابية حيثما يوجدان.
- إبقاء الفقراء في حال من التهميش السياسي.
- تعزيز الهيمنة السياسية للنخب الحاكمة والتخفيف من المنافسة السياسية.
- تأخير التنمية السياسية وتشويهها ونمو النشاط السياسي على أساس من المحسوبية والزبونية والمال.
- تجميد آلية نشوء النخب بما يخدم مصلحة النخب الموجودة والأغنياء.
- التخفيف من شفافية اتخاذ القرارات السياسية.

إن التكاليف السياسية المحددة في أي بلد من البلدان تتوقف على كل حالة بعينها. بمعنى أنها تتوقف على الظروف التاريخية والسياسية. لكن لا شك في أن الفساد يعيق حكم القانون ونشوء أنظمة سياسية فاعلة منفتحة ومشاركة.

الفساد كان العنصر الاساسي في
احداث التغييرات السياسية
والانقلابات العسكرية على مر
التاريخ العربي المعاصر. فكان
السلاح الذي يشهر دائما في وجه
الحكم كمبرر للدعوة الى التغيير،
كما كان العنوان الاول في مسيرات
"الاصلاح" التي لم يكتب لها ان
تتحقق معمقة الشعور الشعور
الشعبي بانعدام الثقة والياس^٨

وبالنسبة إلى الحياة السياسية في البلد، تصبح المحسوبية الفردية والجماعية متصلة بتقديم الخدمات. والانتخابات، حيثما تجري، لا تتمحور حول اختيار من هو أنسب للحكم بمقدار ما تصبح علاقة بين السيد والمسود تنطوي على شراء الأصوات وبيعها. ولا تكون الأحزاب السياسية أداة للتعبير السياسي

والمشاركة بل تغدو تحالفات تؤثر في الخدمات الحكومية لقاء أصوات أو مبالغ تدفع لزيائهم. ويصبح الساسة أسيادا ملتزمين بتوفير المكاسب المباشرة لناخبهم أو تحالفات لقاء خدمات شخصية وأصوات واعتبارات أخرى.

ويؤثر الفساد في جوانب أخرى من نظام إدارة الشؤون العامة. فالإدارة

٢- نتائج اقتصادية

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

ان مراجعة الدولة لسياستها
الاقتصادية و تخليها عن النهج
الاشتراكي او الموجه في ادارة
الاقتصاد، بالاضافة الى سن كمية
هانلة من التشريعات الجديدة في
غياب المراقبة الفعالة في
القطاعين العام و الخاص، و التي
تشكل ركناً رئيسياً في الاقتصاد
الحرفي الدول الصناعية، من
الاسباب التي ساهمت في انتشار
الفساد الموجود في ادارات الدولة،
التي هيأت الوضع لانتشار
الفساد "الكبير"^٩

ويمكن الفساد أن يكون على حساب أهداف التنمية المستدامة. فالرشوة والسعي إلى الربح الاقتصادي يؤديان إلى تحميل المؤسسات التجارية تكاليف إضافية، وكذلك الأمر بالنسبة إلى صغار رجال الأعمال، إضافة إلى إلحاق ضرر برأس المال البشري والمواهب في البلد. كما أن الاهتمام المستمر الذي يطلبه المسؤولون الفاسدون من مؤسسات الأعمال يهدد الإنتاجية الاقتصادية. وتصبح المنافسة منصبّة على مقدار الرشوة، الأمر

٨ - عادل عبد اللطيف، "الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها"، في: الفساد والحكم الصالح

في البلاد العربية، ص ٣٨٦.

٩ - عادل عبد اللطيف، المصدر نفسه، ص ٣٨٩.

من مستويات الفساد المرتفعة إلى الشلل، بل يحدث الشلل مع مستويات مرتفعة من الفساد في ظل اقتصاد هش غير متوازن وراكدا لا تطاق.

وبصرف النظر عما إذا كان البلد متقدماً أو نامياً، فإن الفساد يُفقر الاقتصاد ويقوّض فاعلية الأسواق ويقضي على تنافسية المنتجين والموردين. وحيثما يقع الفساد في التعاقدات والتجارة الدولية يستطيع ضخّ الأموال من البلدان النامية إلى البلدان المتقدمة، كما أنه يقضي على الشركات المحلية، إذ يشجع الحكومات على الشراء من الخارج. وهو قد يمكّن المستوردين من تفادي الرسوم الجمركية وضرائب الاستيراد، مقوّضين بذلك قدرة الشركات المحلية على المنافسة.

٣- نتائج اجتماعية

من الناحية الاجتماعية، يفرض الفساد سلسلة من السلوكيات والمواقف والمعتقدات، وهو يخلق انقساماً ويساهم مساهمة كبيرة في التفاوت الاجتماعي والنزاعات. ويمكن هذه الانقسامية أن تتخذ مستويين: أفقي وعمودي. فعلى الصعيد الأفقي، يفرّق هذا المستوى الفقير عن الغني والمهمش عن المشارك. وهو يشجع الفقير على النظر إلى الحكومة كمصدر للضرر والاضطهاد لا كقوة ممكنة، ويعزز إحساس الفقراء بالضعف والإقصاء. وعلى المستوى العمودي، يساعد الفساد على تشجيع الانقسامات والخلافات المجتمعية.

يمكن المستويات العالية من الفساد أن تساعد أيضاً على خلق ثقافة من الشك وعدم الثقة. وفي الحالات القصوى، يتفكك التماسك الاجتماعي ويصبح من الصعب على الناس أن يعملوا سوياً من أجل المصلحة العامة، لأنّ الفساد يحضّ على الأنانية ويكافئ عليها ويشوّه العمل الجماعي.

عملياً، يستطيع الفساد تحويل الموارد عن البرامج الاجتماعية، مع ما

الذي يحرم الناس حسنات وجود سوق منافسة. في المقابل، يمكن القادة السياسيين أن يكونوا أنفسهم أشخاصاً فاعلين في القطاع الخاص، فيجنون احتكارات لأنفسهم في أكثر القطاعات إغراءً. إن تشويه أولويات الحكومة المصاحب للفساد يقلل من الإنفاق على خدمات كالصحة والتعليم ويؤثر على نحو سلبي في رخاء البلد. ويتحمل الفقراء العبء الأثقل في مثل هذه الحالات، الأمر الذي يعمق الهوة بين الأغنياء والفقراء.

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

- يمكن الفساد الواسع النطاق والكبير الحجم أن يدمر الاقتصاد ويدفع السكان بأكملهم إلى حافة الفقر.
- تنامي التفاوت بين الأغنياء والفقراء.
- قصور في عمل الأسواق.

- تشويه بنية الإنفاق العام من خلال التركيز على أنشطة يمكن أن تؤدي إلى دفع رُشى كبيرة، مثل أشغال البناء الكبرى في الدولة و عقود الأسلحة.
- خفض مستوى الاستثمار الخارجي المباشر من جرّاء إضافة تكاليف غير منظورة وخلق غموض في ظروف العمل.
- يرتّب الفساد على الفقراء تكاليف غير متناسقة.

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

وفي اقتصاد دينامي قوي وكبير، لا تؤدي التكاليف الاقتصادية الناتجة

يترتب على ذلك من نتائج سلبية مثل:

- تراجع الإنفاق على التعليم الذي يؤدي إلى تراجع التمكين والانتاجية.
- تراجع الإنفاق على الصحة الذي يؤدي إلى تزايد حالات المرض.
- تزايد تهميش الفقراء وتعزيز شعورهم بالإقصاء الاجتماعي.
- ضمن صفوف أفقر الناس، تكون المرأة أقل حظوة وتمنع من تنمية قدراتها وتؤدي دورها الكامل في المجتمع.

الفصل الثالث:

مكافحة الفساد:

استراتيجية متعددة الأوجه

تستدعي محاربة الفساد وجود استراتيجية متعددة الجوانب تجمع ما بين إصلاح الإدارة العامة والإدارة المالية وبرامج تنظر في إصلاح بنيوي أوسع، بما في ذلك إصلاح النظام السياسي والعلاقة بين الدولة والبرلمان، والعلاقة بين الدولة والمجتمع المدني. وقد وضع البنك الدولي استراتيجية من عدة أوجه (انظر الشكل رقم (٣-١)) تعتمد على خمسة عناصر رئيسية لضبط الفساد. تقوم هذه العناصر على أساس تقويم شامل للبلد يزيد من فهم الآليات الكامنة وراء حدوث الفساد وأسبابه ونتائجه، وتوفير سبل التغيير من خلال تمكين صانعي السياسات وعموم المواطنين من معرفة المعلومات الموضوعية. ويكمن نجاح الاستراتيجية في قدرة البرلمانين على تأدية دور مركزي في الدعوة إلى القيام بإصلاحات فعلية.

نقاط رئيسية في الفصل

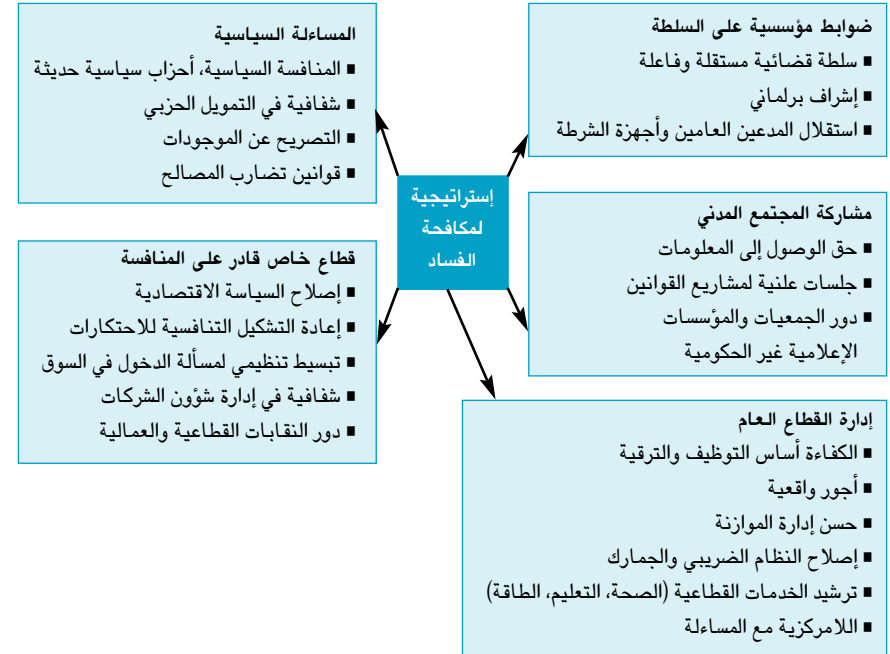
- الفساد هو إساءة استعمال المنصب العام لتحقيق مكاسب شخصية. إنه عملية معقدة تصيب القطاعين الخاص والعام واللاعبين الدوليين.
- يزدهر الفساد بخاصة حيثما يكون الحكم الصالح ضعيفاً، وحيث تكون مؤسسات المساءلة (وبخاصة البرلمانات) مهمشة.
- ينطوي الفساد على عنصر دولي بارز، يراوح بين إدخال الممارسات الفاسدة خلال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

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

في البلدان التي يكون فيها حكم القانون وفصل السلطات والمؤسسات التمثيلية ضعيفة، يتعين على استراتيجيات مناهضة الفساد أن تبدأ بإجراء إصلاحات في هذه النواحي الأساسية من النظام السياسي للدولة. وكما أشار أعضاء منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد بوضوح، لا يزال يتعين على البلدان العربية أن تقوم بإصلاحات في هذا الصدد. ومع أن معظم البلدان العربية أصدر دساتير خاصة به وقبل بمبدأ فصل السلطات وأقام برلمانات

الشكل رقم (٣-١)

استراتيجية محاربة الفساد المتعددة الأوجه



إن الغرض من إنشاء العلائق البنوية المبينة في الشكل رقم (٣-١) أعلاه هو تعزيز قدرة الدولة وإدارة القطاع العام، وتعزيز المساءلة السياسية، وتمكين المجتمع المدني وزيادة المنافسة الاقتصادية؛ وهي أمور سنتناولها بالتفصيل في فقرات وفصول لاحقة.

أولاً: المساءلة السياسية والإصلاح

تشكل المساءلة السياسية الأساس الذي يجب أن تُبنى عليه استراتيجيات محاربة الفساد. فمن دون حكومة مسؤولة، تصبح الأوجه

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

إن الفاسدين لم يعودوا يخشون جهود مكافحة الفساد من لجان تحقيق وأسئلة برلمانية، لأنهم توصلوا إلى وسائل أخرى لا تتعارض ربما مع القانون وتساير البيروقراطية الحكومية يلتفون بها على إجراءات مكافحة ويحققون بها مآربهم غير المشروعة، لذلك لم يعد ينفع إلا إدانتهم بالطرائق القانونية عبر محاكمات عادلة يكون السجن نهايتها^١.

ثانياً: قيود مؤسسية على السلطة

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

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

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

٣- مؤسسات للتدقيق المالي: يمكن مؤسسات التدقيق المالي أن تؤدي دوراً مهماً أيضاً. وكما تعمل مؤسسة ديوان المحاسبة مثلاً بفاعلية، ينبغي دعمها بلجان برلمانية تقوم بمراجعة تقاريرها ومتابعتها في الأوان المناسب. ومن شروط فاعليتها وكفاءتها وجود محترفين أقوياء ومستقلين وموثوق فيهم في أجهزة الدولة القضائية والجرمية وفي الشرطة.

٤- إشراف برلماني: تؤدي البرلمانات دوراً حاسماً في الإشراف على أعمال السلطة التنفيذية مخففة بذلك من وطأة الفساد. وتكمن قوة البرلمانات في قدرتها على سنّ قوانين مناهضة للفساد وتعزيز القضاء المستقل وحماية أفرادها، وتعزيز الحريات الفردية وحريات المجتمع المدني

وفي العالم العربي، ما زالت النُخب السياسية مهيمنة في القطاع الخاص؛ فلا يوجد روادع كافية لتضارب المصالح ولا تتوافر حماية فعلية للسوق من النُخب السياسية ومن التأثير السياسي للاعبين أقوياء في القطاع الخاص. علاوةً على ذلك، ما زالت الإدارة الصالحة لشؤون الشركات في العالم العربي في مهدها، فمعظم المؤسسات التجارية تملكها عائلات وما زالت تقاليد الخصوصية والسرية شائعة بكثرة. كما خلقت التجارب الحديثة التي مرّت بها عدة بلدان عربية لجهة إنشاء البورصات والنمو الايجابي لعددٍ منها^٣ حاجةً ملحّةً إلى وضع تشريعات وممارسات للإدارة الرشيدة لشؤون الشركات.

رابعاً: إدارة القطاع العام

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

١- مبدأ الكفاءة في الوظيفة العامة: الخطوة الأولى في إصلاح القطاع العام تكمن في التخفيف من محاباة الأقارب والأصحاب والمحسوبية من خلال إنشاء أنظمة للجدارة في التعيينات والترقية وتقويم الأداء وإنشاء هيئة إشرافية مستقلة في الخدمة المدنية حيثما يكون ذلك مُجدياً. وبموازاة ذلك، من الأهمية بمكان زيادة الرواتب وربطها بالمهارة والمسؤولية وتعديل الأنظمة التي توفر اليوم مجالاً واسعاً للاستنسابية والفساد. ففي الكويت أدى إلغاء تعيين الموظفين من جانب الوزراء وحصر جميع التوظيفات في الدولة في عملية شفافة يشرف عليها مجلس الخدمة المدنية

ومساءلة المؤسسات التنفيذية. غير أنّ فاعليتها تختلف بحسب السلطة المعطاة لها ضمن النظام السياسي وإدراكها المشكلة ورغبتها في أن تؤدي دوراً بارزاً في التحرك حيالها.

تبني فروع منظماتكم الشروع في
اصدار مؤثر وطني لاستعراض
حالات الفساد وكيفية معالجتها
ومناقشة تفاصيلها مع بيان
أسماء مرتكبيها وشخصهم في
كل قطر عربي على حدة، فهذا
الفعل ليس جماداً بل شخصاً
وأفراداً متحركة يتقلد بعضهم
أعلى درجات المسؤولية
ويتمكنون من خلالها استغلال
وظائفهم والنفاذ الى المجتمع^٤.

ثالثاً: مدى تنافسية السوق والقطاع الخاص

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

٣- هذه التجارب تشمل البورصات النشطة في البحرين والكويت وقطر ودولة الإمارات العربية المتحدة ومصر ولبنان وفي البلدان الأخرى التي لا تعتمد اعتماداً أساسياً على النفط.

٤- عبد الهادي مرهون.

الاتصال المباشر بين المكلف الضريبي والمسؤولين والتأكد من تشغيل الأنظمة وإدارتها بفاعلية وتسهيل عملية مراقبتها، بما في ذلك إجراء كشوفات دورية.

٥- اللامركزية: إن لامركزية تقديم الخدمات يمكن أن تجعل الدولة أكثر تلبيةً لحاجات الناس. ويتعين على مساعي الإصلاح أن تركز على خلق قدرة مناطقية/ محلية في الإدارة المالية والتدقيق المالي قبل عملية اللامركزية مباشرةً (أو في أثنائها). ويمكن إجراء اللامركزية على أساس جغرافي حيث يُنَاط بعض الصلاحيات والأدوار بهيئات مناطقية ومحلية منتخبة. وفي معظم البلدان، تتم العملية على أساس قطاعي أيضاً. كما يجري تخصيص مهمات معينة (مرافق عامة أحياناً، وشركات حكومية... إلخ)، كلياً أو جزئياً، من أجل زيادة الفاعلية أو تقليص فرص تحويل الموارد ومحاباة الأقارب والمحسوبية والفساد عموماً. إن اللامركزية جانب مهم من جوانب الإصلاح لم تخط فيه البلدان العربية سوى خطوات أولى. إنها تعزز بدرجة كبيرة كمية ونوعية المشاركة في إدارة الشؤون العامة، إذ يصاحب اللامركزية ازدهار كبير للانتخابات المحلية والمناطقية. إنها تعزز بدرجة عالية آليات الشفافية والمساءلة، لأن أعداء الأمن القومي التي تتذرع الحكومة المركزية بها تخفّ على الصعيد المحلي، ويستطيع السكان المحليون أن يروا ويفهموا ويراقبوا على نحو أفضل المشاريع والنفقات المحلية، وتسهل عليهم مساءلة المسؤولين المنتخبين المحليين.

خامساً: مشاركة المجتمع المدني

إن نمو المجتمع المدني هو العنصر الرئيسي في تعزيز الحكم الصالح. فالمنظمات التي يتكوّن منها المجتمع المدني الحي والمتطور- جمعيات

مركزياً، إلى التخفيف من محاباة الأقارب والمحسوبية في التوظيف إلى حدّ كبير، وفتح الباب أمام تكافؤ الفرص والمزيد من الاعتماد على الجدارة في التوظيف^٤.

٢- الشفافية في إدارة الموازنة: يمكن تحقيق هذا الأمر من خلال منع تحويل الموارد إلى حسابات خارج الموازنة تفتقر إلى الإشراف والشفافية. إن إجراء إصلاحات لتحقيق المزيد من المساءلة والإشراف على نفقات الموازنة يستدعي محاسبة مالية وتدقيقاً مالياً شديدين وعملية مضبوطة في تنفيذ الموازنة. ومن المطلوب اعتماد الشفافية والتنافسية في عملية المشتريات العامة وعقد الصفقات لمنع الفساد من زيادة الإنفاق العام.

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

٤- الشفافية في الضريبة وفي الجمارك: إجراء الإصلاحات الرامية إلى تبسيط السياسة الضريبية والتخلص من الإعفاءات المزاجية، وتوحيد النماذج والإجراءات وأنظمة الشفافية. ومن الأهمية بمكان التخلص من

نقاط رئيسية في الفصل

- يستدعي ضبط الفساد وجود استراتيجية ذات أوجه متعددة تجمع ما بين الإصلاح السياسي وتعديل العلائق البنوية الأوسع من جهة وبين إصلاح الإدارة العامة والإدارة المالية من جهة أخرى.
- حددت مقارنة البنك الدولي المتعددة الأوجه خمسة عناصر رئيسية لمكافحة الفساد، تشمل: المساءلة السياسية، الضوابط المؤسسية على السلطة، القطاع الخاص التنافسي، حسن إدارة القطاع العام، ومشاركة المجتمع المدني.
- للبرلمانيين دور رئيسي في الدعوة إلى إجراء إصلاحات لمكافحة الفساد وتنفيذ هذه الإصلاحات.

المواطنين والمنظمات غير الحكومية والنقابات والجمعيات القطاعية والمهنية ومؤسسات الأبحاث والجامعات والإعلام وغيرها - تؤدي دوراً مهماً في ضبط الفساد. ويستطيع المجتمع المدني، من خلال زيادة التوعية والضغط على الحكومات والمشاركة في المنظمات الدولية العاملة من أجل التغيير والعمل مع مختلف القطاعات لتنفيذ إصلاحات مبتكرة ترمي إلى محاربة الفساد، العمل بجد من أجل التغيير. ويستطيع المجتمع المدني أن يحقق أهداف محاربة الفساد من خلال إشاعة الوعي لدى الناس ووضع خطط عمل لمحاربة الفساد عبر مراقبة أعمال الحكومة وقراراتها في مسعى منه لتقليص الفساد. وقد اتخذ المجتمع المدني العربي خطوات جريئة في العقدين الماضيين لتحقيق المزيد من التحرر والتغيير. فمن خلال حركة المرأة لقيادة السيارات في السعودية إلى حركة كفاية في مصر إلى التظاهرات اللبنانية ضد الهيمنة الخارجية، أثبت العالم العربي أنه مستعد للتحرر وقادر عليه. كما أن انتشار الفضائيات في البلدان العربية فتح أقبية جديدة أمام أصوات التغيير وخلق سلطة رابعة واعدة تقف بوجه هيمنة الحكومات العربية.

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

عينها المطلوبة لمحاربتة. وحين يكون الفساد مستشرياً، تكون الإرادة السياسية ضعيفة غالباً وفي ذروة تمزقها. إن الإرادة السياسية تنطوي على الإقرار بأن وجود نظام سليم لإدارة الشؤون العامة ضروري من أجل المصلحة الوطنية. والفكرة تعني أيضاً أن القادة البارزين يُقرون بالحاجة إلى العمل معاً بصورة بناءة.

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

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

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

كيف يتمكن البرلمان من إقناع الحكومة أو غيرها من المؤسسات

الفصل الرابع

البرلمانات وبناء التحالفات؛

سُبُل ومهمات للحل

تؤدي البرلمانات والبرلمانيون دوراً مهماً في مساءلة الحكومات عما تقوم به من أعمال وخلق الأمل بوجود حكم نزيه وإعطاء مثل يُحتذى عما تقوم به من أنشطة شخصية. ويؤدي البرلمانيون والعاملون في الإدارة العامة والمجتمع المدني والإعلام والأوساط الأكاديمية والقطاع الخاص والمنظمات الدولية، جميعاً، أدوراً مهمة في تعزيز الإرادة السياسية لمحاربة الفساد.

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

أولاً: بناء الإرادة السياسية

تُعرّف الإرادة السياسية بأنها "النّيّة الجليّة لدى الفاعلين لمهاجمة الأسباب المعروفة للفساد أو آثاره على نحو منهجي". إن طبيعة الفساد هي بمنزلة يمكن أن تلتقي فيها مع مشاكل أخرى لتقويض الإرادة السياسية

ينبغي أن يتعرضوا للملاحقة بسبب أمور قالوها أو فعلوها في أثناء المناقشات في البرلمان أو خلال اجتماعات اللجان. والواقع، أن مبدأ الحصانة البرلمانية أمر ضروري إذا ما أرادت البرلمانات مساءلة الحكومة مساءلة جدية. وكما أكد النائب الفلسطيني عزمي الشعيبي، إنَّ حصانة النواب أمر ضروري لتعزيز الديمقراطية من خلال حماية حقوق البرلمانيين في إبداء معارضتهم في الأمور التي تعد موضع أخذ ورد^٢. لكن عدا عن ذلك، يتعين إخضاع البرلمانيين للمحاكمة مثلهم مثل أي مواطن آخر إذا كانوا ضالعين في أنشطة جرمية. لكن، في العديد من البلدان، تحمي الحصانة البرلمانية النواب من الخضوع للمحاكمة بسبب أعمال جرمية، وتكون الحصانة بمنزلة حافز قوي للمجرمين لدخول البرلمان. وتحاول إحدى الدول في أميركا اللاتينية أن تتخلص مما يُعرف باسم "الحصانة النيابية... أم جميع الامتيازات البرلمانية"^٣. وما الذي يبقى واضحاً هو أنَّ الحصانة البرلمانية التي تتعدى حماية البرلمانيين مما يقولونه في قاعة المجلس لا لزوم لها في أدنى حدٍّ وتساهم في الفساد في أقصى حدٍّ.

ثانياً: التمثيل

ما ينبغي تذكره، أنَّ عمل البرلمانيين في سبيل مصلحة ناخبهم ليس بالأمر الفاسد. فالكثير من النفوذ الشخصي للنائب يأتي من قدرته على القيام بمهامه التمثيلية أمام دائرته الانتخابية^٤ وبنجاح أيضاً. وتنشأ المشكلة حين يدفع البرلمانيون الوزراء أو المسؤولين الحكوميين إلى خرق

الفاعلة بضرورة مكافحة الفساد وكيف يستطيع إيجاد الإرادة السياسية التي تكفل النجاح؟

الحل المثالي هو أن تبدأ العملية قبل أن يصل البرلماني إلى البرلمان. ومن الواضح، بادئ ذي بدء، أن البرلمانيين ينبغي انتخابهم لا تعيينهم. ثانياً، لا بد من وجود عددٍ من الإصلاحات في النظام الانتخابي وفي إدارة الانتخابات وأجوائها من أجل ضمان إجراء انتخابات حرة ونزيهة. ثالثاً، إنَّ إصلاح الحملات الانتخابية والإعلان علناً عن التبرعات والنفقات خلال الحملات الانتخابية باتت من الأمور الشائعة في معظم البلدان الديمقراطية المتقدمة. رابعاً، على القوانين الانتخابية أن تكفل عدم تضارب المصالح والحفاظ على الشفافية خلال العملية الانتخابية. خامساً، اقتراح بعض البرلمانيين أيضاً اتخاذ تدابير تقضي بمنع الترشح في الانتخابات إلا لأولئك البعيدين من الفساد^١.

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

إنَّ مسألة الحصانة النيابية ينبغي التطرّق إليها أيضاً. فالبرلمانيون لا

١- كما يرى بعض أعضاء منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، لا تستطيع البرلمانات البدء بمحاربة الفساد ما لم تنظف نفسها من الداخل. وتدلل وقائع الانتخابات والتعيينات الراهنة في العالم العربي والتأثير الكبير الذي يؤديه المال في الحملات الانتخابية أن الفساد دخل إلى البرلمان من الباب الواسع. ويشير أعضاء هذه المنظمة إلى أن العديد من زعماء الفساد هم بالفعل أعضاء في البرلمان. وهؤلاء الساسة/ رجال الأعمال الفاسدون يحضرون المناقشات الحادة التي تدور حول الفساد، ويعبرون جهاراً عن معارضتهم له. وهذا يجرد حركة محاربة الفساد من مصداقيتها ويضعف قدرتها على التحرك بفاعلية داخل البرلمان وخارجه.

٢- عزمي الشعيبي، تصريح أدلى به في أثناء اجتماع منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد في أول كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٥.

٣- برازيل، أيلول/ سبتمبر ٢٠٠١. موجود على الشبكة الإلكترونية عبر الموقع: <http://www.brazil.com/polsepos.htm>

٤- جورج س ماهرلر، السياسة المقارنة: مقارنة مؤسسية ووطنية جامعة (١٩٩٥)، ص ٨٧.

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

إن إشراك الجمهور أمر حيوي أيضاً لتوفير المساءلة. فإقامة علاقة قوية بأبناء الدائرة الانتخابية وبالجمهور بوجه عام لا تكفل إطلاع النائب على حالات الفساد فقط بل يصبح هو نفسه عرضة للمساءلة أيضاً. وباستطاعة البرلماني، من خلال إقامة حوار مع الجمهور، أن يتأكد من أن أبناء دائرته عارفون كيف تعمل الحكومة وما إذا كانت تحقق أهدافها المعلنة أم لا. زد على ذلك، أن البرلمانيين يكتسبون بدورهم التمثيلي مشروعية حين يمثلون أبناء دائرته الانتخابية وعموم السكان.

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

ثالثاً: توفير المساءلة

وصفت المساءلة بأنها الشرط المسبق الأساسي لمنع إساءة استعمال السلطة والتأكد من أن السلطة موجهة صوب تحقيق الأهداف الوطنية التي

القانون من أجل ناخبهم أو قبول دفعات غير مشروعة لقاء القيام بواجباتهم. وإذا ما أراد البرلمانيون أن يكونوا فاعلين في ضبط الفساد، فعليهم أولاً أن يعطوا المثل الصالح.

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

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

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

والأضمن لمحاربة الفساد أكثر من كل التشريعات حول محاربة الفساد. يتعين على البرلمانات في سعيها لضبط الفساد أن تقدّر وتستوعب مقدار التحدي المتعلق بمكافحة الفساد في الدولة الحديثة. وعلى البرلمانيين أن يتصدّوا للقضايا المعقدة التي تدخل في صنع السياسات العامة. فتتعدد السياسات والتغيرات السريعة التي تشهدها، وتكاثر الأهداف المحيّر، تزيد من صعوبة متابعة حسن تنفيذ السياسات العامة. وفي نظام سياسي يتمتع بدرجة عالية من المساءلة، يجب أن يقوم من هم في السلطة بتحديد أهداف كل مؤسسة عامة وتكلفتها وسبل تنفيذها وسبل قياس نجاحها أو فشلها.

عملياً، قلما استطاعت أنظمة المساءلة أن تكون في مثل هذه الدقة والمنهجية. ولكي تتمكن البرلمانات من تطبيق المساءلة المناسبة، عليها التأكد من وجود الضوابط اللازمة، وعليها تشجيع وجود مجتمع مدني يقظ ومواطنين يقظين أيضاً. وإذا كان على البرلمانيين أن يبدأوا بفهم أمور السياسات العامة، فعليهم زيادة حصولهم على المعلومات من خلال تطوير البحوث البرلمانية والخدمات المعلوماتية والعلائق بالمجتمع المدني وبالإعلام.

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

هذا الأمر يمكن أن يشمل وجود إطار تشريعي يحدد أدوار الحكومة وينظّم صلاحيات الهيئة التنفيذية وسلطتها. كما يمكن أن يشمل وجود لجان قوية ونشطة، كاللجنة المالية أو أية لجان إشراف مماثلة قادرة على

تحظى بقبول واسع بأعلى درجات ممكنة من الفاعلية والاستقامة والحكمة. إن ما ترمي المساءلة إليه، وهي المكمل المباشر للتمثيل النيابي، هي إطلاع المواطن على سبب وكيفية العمليات والخيارات، كي يتمكن من إصدار الأحكام والتصرف حيال أعمال الحكومة.

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

وتحدّد الفقرة التالية عدداً من السبل التي يمكن البرلمانيين اللجوء إليها لزيادة طاقتهم في دورهم الإشرافي.

رابعاً: الوسائل البرلمانية

ثمة وسائل مختلفة بتصرف البرلمانات للحدّ من الفساد. تمثل هذه الوسائل جزءاً من نظام المساءلة الذي يحكم على الحكومة وعلى أعمالها من خلاله.

في البلدان الديمقراطية الفاعلة، يمارس الناخبون المساءلة الأساسية، فيؤيدون الحكومة أو يرفضونها من خلال الانتخابات. وإذا فسدت الحكومة ونجح البرلمانيون في مساءلتها تدفع الحكومة ثمناً يتمثل بفقدانها الثقة وخروجها من السلطة في نهاية المطاف. بكلام آخر، إن الديمقراطية الانتخابية عينها، وتأسيس الأحزاب السياسية وتعزيزها، وتنافس البرلمانيين في الانتخابات للفوز بدعم الناخبين، هي السبيل الأسلم

البرلمان وعملية الموازنة

الموازنات، حيثما هو معمول بها، هي الوسيلة التي تقرر الهيئة التنفيذية في ضونها ما الذي ستقدمه إلى المواطنين فعلاً وسبل تسديد التكلفة - تجاوباً مع التزاماتها التشريعية وسياساتها ووعودها السياسية وأوضاعها المالية. وعلى البرلمانات أن تمنح سلطة لصرف الأموال التي يمكن استخدامها وتخصيصها والتصرف بها، وأن تقوم بهذا عادة كل سنة. وعليه، يمكن استخدام مشاركة البرلمان في عملية الموازنة لضمان ما يلي:

- البرلمان مطلع على جميع مصادر الدخل وحجمه المنتظر: وما سيؤدي إليه كل برنامج أو نشاط وما هي تكلفته. هذه العملية تساعد البرلمان أيضاً على ضمان عدم تحويل الموارد الوطنية.
- تلقي معلومات في حينه حول الموارد التي تمّ جمعها وما أنفق منها بالفعل وما الذي أمكن تحقيقه.
- إعطاء دور للمجلس لمراقبة المشروعات الكبرى، من خلال تأليف هيئات إشرافية من الخبراء - كمدققي الحسابات - لمراجعة المعلومات التي قدّمها الهيئة التنفيذية.
- وجود ممارسات ولجان إشرافية داخلية للتأكد من فهم البرلمانين والجمهور للمعلومات، والتأكد من أنّ النتائج المتحققة حقيقية، وإجراء دراسات لمعرفة ما إذا كانت الأموال قد هُدرت نتيجة صرفها بطريقة غير مجدية أو بسبب الفساد.

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

على سبيل المثال، على اللجان المالية التأكد من تقديم الحكومات، في الوقت المناسب، موازنات سنوية شاملة تضم كشافاً بالمبالغ التي سيجري إنفاقها على كل دائرة وبرنامج، إضافةً إلى الإبلاغ عن الأموال التي جمعت

مراقبة الموجودات الوطنية وتدقيق الاتفاقيات المعقودة مع المؤسسات المالية الدولية ومراقبة تنفيذ التشريعات المتخذة من جانب الهيئة التنفيذية المناهضة للفساد والتأكد من تنفيذ سياسات كالخصخصة بطريقة شفافة وفاعلة وفي الوقت المناسب. ويجب أن تحظى اللجان بصلاحيّة البحث والاستقصاء، الأمر الذي يتيح لها الاطلاع على الحسابات والسجلات الحكومية وغيرها لضمان المساءلة في النفقات الحكومية وإدارة البرامج والخدمات. وينبغي لاجتماعات اللجان أن تكون مفتوحة للناس والإعلام من أجل تحقيق الانفتاح الكامل والواسع. وعلى البرلمانات أن تجهد كي تكفل تجاوب الحكومات مع توصياتها والعمل بموجبها.

من الهيئات المتممة لعمل اللجان البرلمانية والمعززة لها، المؤسسات الرقابية المستقلة، مثل ديوان المحاسبة أو المدقق المالي العام، الذي يكون مسؤولاً أمام البرلمان. ومن المؤسسات الأخرى وجود هيئة مستقلة لمكافحة الفساد (كما هي الحال في هونغ كونغ مثلاً أو في بلدان أخرى) و/أو وجود وسيط الجمهورية^٦. وعلى البرلمانات أن تقيم علائق تعاونية بهذه المؤسسات. فمن دون تدقيق محاسبي مستقل أو هيئة لمحاربة الفساد، ربما لا يتمكن البرلمانين من النظر بفاعلية في مالية الحكومة. بخلاف ذلك، قد تثير نتائج هيئات محاربة الفساد تجاوباً حكومياً أقل إذا لم يوجد اهتمام برلماني وتغطية إعلامية. ولضمان فاعلية مؤسسات التدقيق المحاسبي، على البرلمانين اللجوء إلى المتابعة الدقيقة من طريق دراسة التقارير المتعلقة بنفقات الحكومة وبرامجها. كما يتعين على هؤلاء الطلب إلى مؤسسات الرقابة تقصي الحالات التي يُظن أنها تنطوي على فساد أو سوء إدارة.

٦ - أقرّ لبنان عام ٢٠٠٢ تشريعاً لإنشاء مؤسسة وسيط الجمهورية، لكن لم يجر تأليف هذه المؤسسة حتى الآن.

والمبالغ التي أنفقت. فعدم تقديم الموازنة على هذا النحو يطلق العنان للفساد وسوء الإدارة في الدوائر الحكومية.

إنّ الموازنات معقدة جداً. وحتى في الحالات التي تصبّ فيها مختلف اللجان البرلمانية جهودها على أجزاء مختلفة من الموازنة، تتمكن السلطة التنفيذية - إذا شاءت - من إخفاء معلومات واستخدام سلطات بطرائق تختلف عما يعهده البرلمانيون. ويمكن الإشراف البرلماني بصورة أفضل أن يقلل من احتمال حدوث تصرف كهذا. تشمل المساءلة التي تساعد على القيام بهذا الأمر:

- متابعة أمور محددة بعمق أكبر، بدلاً من محاولة فهم جميع الأمور بالدرجة نفسها والمقدار نفسه.
- متابعة أوجه الإنفاق والنتائج المحققة مع الزمن لفهم التغييرات بصورة أفضل.
- السؤال عن المعايير المعتمدة في برامج مماثلة في بلدان أخرى، والبحث عن الاختلافات وتشجيع استخدام مقاييس الأداء العالمية والإقليمية للمساعدة على المقابلة بين هذه التجارب.
- توضيح النتائج والنفقات في كل منطقة بحيث يساعد المواطنون المحليون المهتمون في عملية الإشراف.
- استخدام جلسات الاستماع العامة لتشجيع المواطنين على النظر في المعلومات المتعلقة بالموازنة "وتبني" التزامات الحكومة بصورة أفضل.
- إضافة إلى التدابير التي سبقت مناقشتها أعلاه، يتعين على البرلمانيين استخدام المناقشات البرلمانية (مثلاً، فترات توجيه الأسئلة، تصريحات الأعضاء، الخطب والبيانات) في تسليط الضوء على حالات الفساد ومساءلة الحكومة والتشديد على ضرورة الإصلاح. هذا من شأنه أن يساعد على بناء الإرادة السياسية عند القادة السياسيين وعند الناس بوجه عام. كذلك،

يتعين على البرلمان أن يعمل على سنّ قوانين تسمح باعتماد سياسات للمشتريات معلنة وشفافة، والسماح بشطب الشركات الفاسدة من السجلات المهنية، وإدخال تدابير لمحاربة الفساد في إطار الدستور والسماح بمصادرة الموجودات التي يتم الحصول عليها من خلال الفساد.

على البرلمانيين أن يتعاونوا أيضاً مع الزملاء ذوي التفكير المشابه ومع المنظمات غير الحكومية والمنظمات الحكومية الموجودة في بلدان أخرى، من أجل تبادل المعلومات وتعزيز عملية الإصلاح على الصعيد الدولي وداخل الدوائر الحكومية. وهذا يمكن أن يشمل العمل على حمل الحكومة على توقيع المواثيق- مثل ميثاق الأمم المتحدة ضد الفساد- والمعاهدات الدولية^٧ لمحاربة الفساد. ويمكن الشبكات البرلمانية الإقليمية والعالمية، مثل الشبكة البرلمانية في البنك الدولي والمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، أن تضع استراتيجية فاعلة لمحاربة الفساد العالمي (سنتناول في الفصل التالي بالتفصيل موضوع إقامة الشبكات البرلمانية الفاعلة).

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

٧ - بدءاً من كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٥، بلغ عدد الدول العربية التي وقعت ميثاق الأمم المتحدة ضد الفساد ١٤ دولة، ولكن لم تبرمه سوى خمس دول فقط.

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

سادساً: بنود العمل البرلماني

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

١- الإطار التشريعي

أ - القانون الجنائي: للإيضاح بصورة قانونية تلك الأعمال المتصلة بالفساد التي يمكن نعتها بأنها جرمية والتي يحاكم المرتكبون بسببها أمام المحاكم.

ب - إطار الإشراف على استخدام الموارد العامة والأموال والسلطة داخل السلطة التنفيذية.

ج - إطار الإشراف في الإدارة العامة لضمان اعتماد الكفاءة في إجراءات التعيين والترقية والتعويض.

خامساً: التخطيط للعمل البرلماني

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

بعبارة أبسط، يمهّد التخطيط للعمل البرلماني السبيل أمام صنع القرار البرلماني، فهو ينظم التوجه العام ويقضي على الحاجة إلى إعادة ذكر الأمور مراراً وتكراراً. يجب أن تضم خطة عمل برلمانية للحد من الفساد الخطوات التالية:

- القيام بتحليل معمق لحالات الفساد وأسبابها وحدوثها ونتائجها في هذا البلد أو ذلك، بالتنسيق مع مجموعة ملتزمة من الخبراء والباحثين.
- تحديد الجهات النافذة التي يحتمل أن يكون لها اهتمام وتأثير في الحملة ضد الفساد.
- بناء فريق من الحلفاء - ضمن البرلمان وخارجه.
- تحديد الأهداف والغايات.
- تقويم الموارد المتوافرة (الوقت والناس والمال مثلاً).
- تحويل الخطة إلى مشاريع قابلة للتنفيذ، استناداً إلى الموارد المتاحة.
- تقويم النتائج.
- إعداد توصيات مرحلية وحض الحكومة على الأخذ فيها.

سيجد البرلمانون أن خطط العمل البرلمانية هي عنصر أساسي في تفعيل عملها في اللجان البرلمانية. فاللجان توفر فرصة للبرلمانيين لاكتساب معلومات مفصلة عن مشروع من المشاريع والتأثير في الحكومة

د - تشريع لوضع وتعزيز برامج ودوائر، مثل ديوان المحاسبة وهيئة التدقيق العليا ووسيط الجمهورية، وهيئة مكافحة الفساد ومكتب السجلات العامة والحكومة الإلكترونية واللجان البرلمانية القوية وغير ذلك.

هـ - قانون الانتخابات: إصلاح قانون الانتخابات للتخفيف من إساءة استعمال السلطة والمال والإعلام، وللتخفيف من كمية الفساد في الانتخابات ونتائجها.

و - تشريعات الشفافية: المصادقة على قوانين حق الوصول إلى المعلومات وتعزيز شروط التقارير العامة في جميع الدوائر، ووضع تشريع يحمي الذين يقدمون معلومات حول الفساد، وغير ذلك.

٢- إطار المراقبة المالية

أ - منتديات السياسات الاقتصادية: تستطيع هذه المنتديات تبسيط القواعد والأنظمة والقضاء على الاحتكار والحد من السلطة الاستثنائية لدى المسؤولين العاميين وتعزيز شفافية العمليات والمؤسسات العامة^٨. ويمكن الإصلاحات أن تشمل الإعلان الصريح عن الموجودات العامة وإدارتها وإبطال القوانين والأنظمة، وتبسيط عملية معالجة الضرائب واستقرار الاقتصاد الكلي ومنع الاحتكار.

ب - إطار المراقبة المالية للمساءلة أمام البرلمان والناس: ينبغي تحديد سبل تعاطي السلطة البرلمانية مع جميع الضرائب والرسوم والنفقات وكيف تكون السلطة التنفيذية مسؤولة عن استعمالها تجاه البرلمان.

ج - الموازنات السنوية، بما في ذلك الإيرادات والنفقات المتجمعة، والإنفاق على كل برنامج بعينه، إضافةً إلى إعطاء شرح وافٍ للنفقات والأدوات المالية المستخدمة والنتائج المستخرجة مما يفهمه البرلمانيون

٨ - مساعدة البلدان على الحد من الفساد: التقدم في محاربة الفساد في البنك الدولي منذ ١٩٩٧ (واشنطن، دي. سي: البنك الدولي، ٢٠٠٠).

ويمكن شرحه للناس.

د - الإبلاغ العام في أوانه في ما يتعلق بالإنفاق الفعلي والنتائج الفعلية.

هـ - خلق وكالات "عمودية" للإشراف، بما في ذلك مؤسسات التدقيق المركزي.

و - الحؤول دون منح المشرعين (عدا عن أولئك الذين يعملون في الحكومة بصفة مؤقتة) فرصة التمتع بصلاحيات تنفيذية تتعلق بإدارة البرامج والإدارة المالية.

٣- إطار الإشراف

أ - مساءلة الهيئة التنفيذية في غرف الاجتماعات أو غرف اللجان من قبل البرلمانيين.

ب - مراجعة اللجان للسياسات والبرامج والعمليات حيث يمكن استدعاء شهود الهيئة التنفيذية، وحيث تفرض الغرامات على احتقار المحكمة وحلفان اليمين بالباطل وحيث هناك التزام تجاه هؤلاء بالتعامل معهم علناً.

ج - تدقيق اللجان للقواعد والأنظمة للتأكد من انسجام القرارات وتطبيقها مع الأعمال البرلمانية.

د - تلقي تقارير الأداء (تختص بالشؤون المالية والنتائج المحققة) وأخذها في الحسبان.

هـ - تلقي تقارير التدقيق المحاسبي ومراجعتها.

٤- إطار التمثيل (القيادة)

أ - التوصل إلى تفاهم ونموذج عام حول ما هو سلوك مقبول

نقاط رئيسية في الفصل

- ١- ينبغي إصلاح القوانين الانتخابية من أجل خفض كمية الفساد في الانتخابات، وتقليص عدد البرلمانيين الفاسدين.
- ٢- على البرلمانيين الحريصين على مكافحة الفساد أن يقدموا المثل الصالح أولاً وأن يكونوا القدوة في النزاهة البرلمانية.
- ٣- على البرلمانيين أن يقنعوا زعماءهم بضرورة التغيير، وأن يتعاونوا مع القوى السياسية والحزبية الأخرى.
- ٤- في وسع البرلمانيين المساعدة على تثقيف الناس حول أعمال الحكومة، وبذلك يساعدون على مساءلتها. وهذا يزيد من مشروعيتهم الشخصية ومشروعية البرلمان.
- ٥- على البرلمانات والمجتمع المدني والإعلام العمل سوياً على محاربة الفساد ومساءلة الحكومات.
- ٦- في وسع البرلمان أن يقدم خدمات كثيرة في محاربة الفساد من خلال ممارسة دوره في المساءلة، كما من خلال دورة الموازنة ومن خلال عمل اللجان.
- ٧- يتعين على البرلمانات ومؤسسات التدقيق العليا، مثل المدققين العامين، العمل معاً على محاربة الفساد، وعليهم الحفاظ على المتابعة الفعالة كي يعطي عملهم نتائج ملموسة.
- ٨- على البرلمانات العمل على وضع نظام للموازنة يكفل قيام الحكومة باحتساب نفقاتها ومعرفة النتائج على نحو مرضٍ.
- ٩- على البرلمانيين الاتصال بالزملاء الذين يشاطرونهم الرأي وبالمنظمات غير الحكومية لمواجهة الأبعاد العالمية للفساد.
- ١٠- على البرلمانات السعي لوضع خطط عمل تحدّد الأهداف المشتركة والتدابير العملية لمكافحة الفساد.

للمسؤولين المنتخبين أو المعيّنين.

- ب - التصرف بطريقة تتمشى مع هذه النماذج والتوقعات.
- ج - التأكد من أن شكاوى المواطنين في ما يتعلق بممارسة السلطة التنفيذية والموارد معروفة لدى البرلمان، ومراقبة تجاوز الهيئة التنفيذية معها.
- د - الالتفات إلى وجهات نظر الأقلية (بما في ذلك رأي الأقلية ضمن تقارير اللجان).
- هـ - الحد من الامتيازات البرلمانية.
- و - تبني الشفافية في ممارسات الأحزاب وتمويلها.
- ز - التأكد من أن الممارسات الخاصة بنظام الأحزاب لا تقوّض العمل البرلماني.
- ٥- بناء القدرة البرلمانية
 - أ - تعزيز طاقات البناء والتوظيف والبحث والإعلام.
 - ب - بناء قدرات كل لجنة من اللجان.
 - ج - مراجعة وتعزيز القوانين الداخلية الرامية إلى تمكين النواب.
 - د - تحقيق الاستقلالية عن الإدارة البرلمانية.
 - هـ - بناء علائق جيدة بالمجتمع المدني والإعلام.
 - و - توفير الموارد الكافية لدعم البرلمان والبرلمانيين في كل ما يقومون به من أدوار.

سيتناول هذا الفصل بإيجاز مختلف أنواع التواصل واقتسام المعارف المتوافرة، وبخاصة في ما يتعلق بالشبكات الموجهة تحديداً إلى البرلمانيين وتلبية حاجاتهم. سيناقد الفصل أيضاً تجربتين من الشبكات البرلمانية هما المنظمة العالمية ضد الفساد والشبكة البرلمانية في البنك الدولي ضد الفساد. ونختتم الفصل بمناقشة الدروس المستفادة في بناء الشبكات البرلمانية الفاعلية.

الفصل الخامس

بناء الشبكات البرلمانية الفاعلة

أولاً: أنواع الشبكات المشاركة في المعارف

كي نفهم الشبكات البرلمانية علينا وضعها ضمن السياق الحالي للشبكات. وكما تزايد عدد الشبكات في السنوات الأخيرة، تزايدت أنواعها أيضاً. وهناك شبكات معرفة ومجموعات ممارسة وشبكات للسياسات العامة وشبكات للضغط والعمل السياسي المشترك، وهناك الشبكات البرلمانية أيضاً. وما هذا التفرع سوى غيض من فيض.

تعرف المؤسسة الدولية للتنمية المستدامة الشبكات بأنها "مجموعة من الأشخاص (أو المنظمات) موزعة عادةً على عدد من المواقع المتفرقة جغرافياً تصل ما بينها تقانة الاتصالات المناسبة"^٢.

لكن شبكات المعرفة تتكون من "مجموعة من مؤسسات الخبرة التي تعمل سوياً من أجل الشأن العام - فتعزز البحوث وطرائق الاتصال وأسس اقتسام المعرفة في ما بينها واستنباط الحلول التي تلي حاجات صانعي القرارات على الصعيدين الوطني والدولي"^٣.

لم يعد الفساد، هذا إذا كان في الأصل كذلك، مسألة وطنية بحتة. وهذا يصح بالنسبة إلى البلدان العربية، كما يصح في مناطق أخرى من العالم. وفي عالمنا المعاصر، حيث العولمة تسود، لا يحصر الفساد ضمن الحدود الوطنية، فهو يتخطى المناطق إلى الكرة الأرضية بأسرها. إقراراً بهذا الواقع لجأت عدة منظمات دولية إلى إدخال برامج وموائق لمواجهة الطبيعة الدولية للفساد، مثل ميثاق الأمم المتحدة ضد الفساد^١.

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

١- تنص ديباجة ميثاق الأمم المتحدة لمناهضة الفساد على "أن الفساد لم يعد مسألة محلية بل ظاهرة تتخطى حدود الدول مؤثرة في جميع المجتمعات والاقتصادات وجاعلة من التعاون الدولي أمراً ضرورياً لمنعه وضبطه".

٢- www.iisd.org/networks/research

٣- هيثر كريش وتيري ويلارد، النوايا الاستراتيجية: مبادئ شبكات المعرفة الخاصة بالتنمية المستدامة، ٢٠٠١، ص ١٥.

الغرض النهائي، فإن شبكات المعرفة وشبكات السياسات العامة تسعى لإيجاد حلول للقضايا التي تهتم بها، في حين تهتم مجموعات الخبرة المشتركة بعملية تقاسم المعلومات أكثر مما تهتم بالحصول على نتيجة محددة. لكن ما يظل مشتركاً بين هذه الشبكات هو اهتمامها بتقاسم المعرفة والخبرات وإيمانها بأن الجماعة أقوى من الفرد.

في ضوء هذا التفاهم، كيف يمكننا أن نحدد الشبكات البرلمانية؟ هل يمكن عدّها نوعاً من أنواع الشبكات التي سبق أن تناولناها أم هي فئة مستقلة بحد ذاتها؟

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

ثانياً: الشبكات البرلمانية: لماذا؟

تستند الشبكات البرلمانية إلى مورد ثمين هو البرلمانيون الذين يمكنهم الوصول إلى مراكز القوة والنفوذ في الوقت الذي تعجز منظمات المجتمع المدني عن ذلك^٦. وغالباً ما توفر هذه الشبكات للبرلمانيين منفذاً للتعاطي مع الأمور التي أبعدوا عنها، أي المبادرات المناهضة للفساد. ونظراً إلى الصفة التمثيلية العامة للبرلمانيين فهم يملكون سلطة معنوية ومشروعية

أما مجتمعات الممارسة فهي "جماعات من الناس يتقاسمون اهتماماً واحداً ومجموعة من المشاكل أو ميلاً إلى موضوع من الموضوعات، ويعمّقون معرفتهم وخبراتهم في هذا المجال من خلال التواصل والتفاعل المستمرين"^٤. إن المشاركة طوعية والتواصل لا يقوم على بنى وهياكل. والقيادة تنبع من الداخل لا من طريق التعيين. ومجتمعات الممارسة تكمل البنى والهياكل الموجودة من خلال تعزيز التعاون وتبادل المعلومات واقتسام أفضل الممارسات عبر حدود الزمان والمسافة والإرث التنظيمي.

وهناك شبكات السياسات العامة، وهي: تخلق خطاباً عاماً يتخطى حدود الدول، يدور حول قضايا السياسات التي تستدعي وجود مقاربة عالمية^٥. وفي كثير من الحالات، تبدأ الشبكات التي تقوم بمهام غير المناصرة، بالطريقة نفسها، أي بوضع المسائل بصورة بارزة على الأجندة العالمية قبل الانتقال إلى المراحل الأخرى من دورة السياسات. إن الروابط الانتقالية التي تتكوّن إبان عملية المناصرة تساعد هذه الشبكات، على الأرجح، في تحركها نحو تنفيذ برامجها.

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

يكن الفارق بين كل نوع من هذه الأنواع في العضوية والغرض النهائي من تأسيسها. ففي حين تحد شبكات المعرفة عضويتها بالجمعيات والمؤسسات، فإن عضوية جمعيات الممارسة وشبكات المطالبة أكثر انفتاحاً، بمعنى أنها ترحّب بالأفراد والمنظمات على السواء. أما من حيث

٤ - فيكي كاريبو تام، تقييم قيمة مجتمعات الممارسة: خلاصة النتائج، ٢٠٠٢، ص ١.

٥ - جان مارتان ويت، وولفغانغ. راينيكه وثورستين بينر، أبعد من تعددية الأطراف: شبكات السياسات العامة الدولية: السياسة الدولية والمجتمع، ٢٠٠٠.

٦ - السناتور راينل أندريه شاك والنائبة مارلين جينينغز، العولمة والحكم الصالح: التأمل في القرية العالمية (كانون الأول/ ديسمبر، ٢٠٠٣)، ص ١٤.

السليم للقضايا البعيدة المدى في برلمان البلد، فإن الشبكات البرلمانية يمكن أن توفر الفرصة لاكتشاف الأمور بتفصيل أكبر على امتداد فترة من الزمن. لكن تبقى ركيزة عمل هذه الشبكات وجود أناس يعملون سوياً.

إن التعاون في مسألة ما كالفساد له فائدة مضافة، إذ إنه يعطي للمتعاونين صوتاً عالمياً وإقليمياً. إن صوتاً كهذا، والتواصل مع زملاء متقاربين في الرأي في بلدان أخرى، يمكن أن يكون مشجعاً للعاملين في حملات مكافحة الفساد في بلدان تسيطر فيها على البرلمان هيئة تنفيذية فاسدة. يضاف إلى ذلك، أن البرلمانيين يمكنهم أن يستقوا أفكاراً من بلدان أخرى ويتفادوا المطبات التي وقع غيرهم فيها، وذلك من خلال تقاسم المعلومات والدروس المستفادة التي يتعلمونها هم وأترابهم.

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

لكن التواصل عبر هذه الأطر غالباً ما كان يحصل على أساس مؤسسي، إذ يجري اختيار الأعضاء كممثلين لبرلماناتهم الوطنية. ومن المضاعفات الرئيسية لهذه العضوية هي أن رئيس مجلس النواب أو زعماء الأحزاب هم الذين يختارون في النهاية الأعضاء الفعليين للمشاركة في الاجتماعات بين البرلمانات. وهذا من شأنه أن يضعف الاستمرارية والالتزام عند المشاركين. علاوة على ذلك، يمكن أن يفسّر الاشتراك كمكافأة على خدمات

تعطي لتدخلهم ومشاركتهم وزناً^٧.

أضف أن البرلمانيين هم همزة وصل فعّالة عادةً، وهم يملكون القدرة على اجتذاب الإعلام، وأراؤهم مسموعة إجمالاً. فضلاً عن ذلك، إذا قام برلمانيون من أحزاب وبلدان مختلفة بالتعبير عن قلقهم الشديد حيال مسألة ما، يكون لرأيهم وقع أكبر من وقع رأي سياسي واحد^٨.

خلاصة القول، إن خلق شبكة من البرلمانيين يمكن أن تكون له عدة حسنات:

- استثارة الاهتمام والتفاهم.
- خلق الثقة وخلق دافع مشترك.
- خلق دينامية من الأتراب تغري عدداً من البرلمانيين بالانضمام.
- خلق قيمة مشتركة بين المجموعة – تكوين نظرة ثاقبة جديدة من خلال التواصل والتفاعل بين أفكار ومقاربات مختلفة.
- دعم التغيير في السياسات والممارسات.
- تطوير قدرات جميع الأعضاء^٩.

من وجهة نظر صانعي القرارات، تتيح الشبكات البرلمانية لهؤلاء التواصل مع أترابهم وتبسّط مهمة العثور على معلومات موثوق فيها ونصح صادق. أما بالنسبة إلى أولئك الذين يملكون خبرات في مجال معين من السياسة العامة، فهي توفر لهم فرصة لتطوير أو توسيع المشاركة الدولية لهذه الشبكات في مجال خبراتهم^{١٠}. وبما أن الضغوط والخلافات في السياسة اليومية يمكن أن تقف حائلاً دون المناقشة السليمة والاعتبار

٧ – البرلمان الكندي، ندوة حول الدبلوماسية البرلمانية، ٢٩ نيسان/ أبريل، ٢٠٠٢.

٨ – ديليز كوسي، "البرلمانيون وحركات المطالبة في أوروبا"، خيارات، المجلد ٢٨، الرقم ١ (٢٠٠٠).

٩ – www.iisd.org/network/

١٠ – شاك وجينينغز، العولمة وإدارة الشؤون: النظر في القرية العالمية، ص ١٦.

ثالثاً: بعض تجارب الشبكات العالمية

١- المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد

المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد GOPAC هي شبكة تهتم بمحاربة الفساد والحوول دون انتشاره، من خلال تعزيز النزاهة في إدارة الشؤون العامة. هذه المنظمة، التي تضم برلمانات وبرلمانيين حاليين وسابقين من بلدان مختلفة في العالم، هي شبكة ترمي إلى تزويد الأعضاء بالمعلومات والوسائل والتدريب المناسب، وهي تسعى لدعم الأعضاء وتقديم المشورة إليهم في مبادراتهم الشخصية التي يتخذونها لمحاربة الفساد. يدير هذه المنظمة، التي تأسست في أوتاوا في مؤتمر عالمي عقد في البرلمان الكندي عام ٢٠٠٢، مجلس إدارة يضم ممثلين من مختلف أنحاء العالم، إضافةً إلى لجنة تنفيذية.

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

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

أ - دعم الأتراب: عمل أعضاء المنظمة معاً، سواء من خلال فروع المناطق/ الدول أو من خلال أمانة السر العالمية، على تقاسم المعلومات والدروس المستفادة وتوفير الدعم لزملائهم حول العالم. وقد سافر الأعضاء عدة مرات خارج بلدانهم لتقديم الدعم إلى الفروع الوليدة في

أخرى يجري تقديمها- وهكذا، يمكن أن يكون هدف عملية الاختيار أمراً آخر غير غرض السياسات التي ترمي الشبكة إليها^{١١}. على سبيل المثال، حيثما تهيمن هيئة تنفيذية فاسدة على قيادة البرلمان، يكون لعملية اختيار الممثلين لشبكة مناهضة للفساد تأثير القضاء على الغرض من وجود الشبكة.

إنّ خطر وجود عملية اختيار تسيطر القيادة الرسمية عليها، وما له من تأثير في الشبكة، يكون أشد ما يكون في حال الشبكات الوحيدة الهدف. فالشبكات الوحيدة الهدف أو الواضحة الهدف هي التي تنشأ الآن بحيث تتمّ الشبكات المعروفة المتعددة الأهداف مثل الاتحاد البرلماني. ومن الأمثلة على هذه الشبكات "برلمانيون من أجل العمل العالمي" www.pgaction.org والشبكة البرلمانية التابعة للبنك الدولي www.pnowb.org والمنتدى البرلماني، ومنتدى البرلمانيين لشمال شرق آسيا www.parlanepad.org/an/about.htm والشبكة البرلمانية لوقف التسلح النووي <http://www.ginstitute.org/pnnd/>.

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

١١- أولريخ، الشبكات الفعلية بين البرلمانات: مشاهدات وأمثلة ٢٠٠٤.

بعض النتائج الأولية^{١٢}، كإعطاء شرعية للمصلحين (ناقشناها أدناه) وإقامة علائق بالمنظمات الشبيهة بالتفكير، إضافةً إلى تقاسم التعلم الذي ناقشناه أعلاه.

كان معظم أعضاء المنظمة في كينيا قبل انتخابات عام ٢٠٠٣ من المعارضين المناهضين لنظام موي (Moi) الفاسد. وجاءت نتائج الانتخابات العامة في السنة المذكورة مرتبطة بصورة أو بأخرى بنظرة الشرعية والاحترام لدى المواطنين تجاه مرشحي المنظمة. فمن أصل ٢١ عضواً أصيلاً من أعضاء المنظمة في كينيا جرى تعيين ثمانية أعضاء في الحكومة الجديدة، بمن فيهم الرئيس الحالي، موسيكاري كومبو، الذي يشغل حالياً منصب وزير الحكومة المحلية ونائب وزير البيئة، إضافةً إلى الفائز بجائزة نوبل للسلام، ونغاري ماثاي.

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

إضافةً إلى ما سبق ذكره، أقامت المنظمة علائق ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ورابطة الامتثال الدولية International Compliance Association ومجلس المعلومات المالية في أميركا اللاتينية Latin American Financial Intelligence Association والرابطة البرلمانية لدول الكومنولث

١٢ - هذا إضافة إلى عضوية تتزايد باستمرار في جميع المناطق في العالم فضلاً عن تأسيس فروع وطنية وفروع في المناطق.

الخارج، كما هي الحال بالنسبة إلى توجه أعضاء فرع أميركا اللاتينية إلى إفريقيا وفرع شبكة البرلمانيين الأفارقة ضد الفساد إلى بلدان إفريقية أخرى، وتشجيع الزملاء على تأسيس الشبكات المناهضة للفساد.

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

ب - تقاسم التعلّم: كان تقاسم الدروس المستفادة وأفضل الممارسات بين الأعضاء ومع المجتمع الأكبر موضع اهتمام المنظمة أيضاً، التي تسعى أمانة سرها جاهدة للإبقاء على أقدنية الاتصال مفتوحة من خلال تقاسم المعلومات باستخدام الموقع http://www.parlcent.ca/gopac/index_e.php وكتيب البرلمانيين والقرص المدمج للمنظمة (كما وُضع بالتعاون مع معهد البنك الدولي)، ونشرة المنظمة، إضافةً إلى تقارير الأحداث والدراسات والوثائق. ويجري تقاسم جميع الوسائل الإعلامية بين أعضاء المنظمة وفروعها، كما جرى توزيعها على البرلمانات ومنظمات المجتمع المدني مثل منظمة الشفافية الدولية. علاوةً على ذلك، جرت مراجعة جميع المنشورات والمطبوعات والموافقة عليها من قِبَل مجلس الإدارة للتأكد من ملاءمتها لجمهورها البرلماني.

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

د - النتائج: على الرغم من أنه لم يمضِ وقت طويل على تأسيس المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد (٢٠٠٢) فقد أعطت المنظمة

وحلف الاستقرار Stability Pact ومؤسسة وستمينستر والرابطة الدولية للأعمال والبرلمان.

الشبكات البرلمانية الفاعلة:

تجربة المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد

وسّعت المنظمة منذ إنشائها دائرة معرفتها في ما يخصّ الاتصال بين البرلمانيين (انظر بند "الدروس المستفادة" أدناه). ومعظم ما تعلّمته المنظمة كان في مجال الشراكة مع برلمانيين أفراد موجودين في مناطق مختلفة من العالم ولهم لغاتهم وثقافتهم وتكوينهم السياسي المختلف. وتدلّ معظم البحوث الحديثة حول الاتصال أنّ ٩٨ في المئة من العمل في الشبكات هو في مجال إدارة العلاقات بين الأعضاء^{١٣}.

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

تشمل "الدروس المستفادة" الأخرى:

- الحاجة إلى الحصول على معلومات متواصلة وموجزة توضع بتصرف الأفراد لضمان مشاركتهم والشعور بالانتماء إلى عمل مشترك.
- القيمة العالية للاتصالات الالكترونية مع الحاجة إلى اجتماعات وجاهية أيضاً.

١٣- كريش وويلارد، النوايا الاستراتيجية: إدارة شبكات المعرفة الخاصة بالتنمية المستدامة، ٢٠٠١، ص ٢.

- ضرورة تنظيم التقارير الواضحة والمفيدة.
- توافر الموارد اللازمة لتنفيذ كل ما هو وارد أعلاه.

٢- الشبكة البرلمانية في البنك الدولي

أنشئت الشبكة البرلمانية في البنك الدولي بهدف إشراك برلمانات العالم في المناقشات العالمية حول التنمية وزيادة تأثير البرلمانيين في قضايا التعاون التنموي. يبلغ عدد أعضاء هذه الشبكة ٤٠٠ عضو ينتمون إلى ٩٠ بلداً من البلدان الأعضاء في البنك الدولي، وهم يمثلون أنفسهم كما يمثلون أبناء دوائهم الانتخابية لا برلماناتهم أو حكوماتهم أو بلدانهم. هذه الشبكة المستقلة قانونياً عن البنك الدولي لا تتوخى الربح وهي منظمة محايدة تأسست بموجب القانون الفرنسي.

- مراجعة سير العمل: لتعزيز تطوير الآليات والممارسات التنموية من أجل الاشراف الديمقراطي الفعّال على المساعدات التنموية بكافة جوانبها.
- تقوم رسالة الشبكة البرلمانية في البنك الدولي على مبادئ المساواة

الشبكات البرلمانية الفاعلة

تجربة الشبكة البرلمانية في البنك الدولي

أنشئت الشبكة البرلمانية في البنك الدولي لتعزيز دور البرلمانيين في عملية التنمية الاقتصادية. وما زلنا نعتقد أنّ المشاركة لا تمثل تجربة ناجحة إلا في حال التوسع في المجتمع المدني، على أن يرافقه بعث مماثل أو تمكين للمؤسسات التمثيلية وفي طبيعتها البرلمان. ودعماً لهذه الأجندة، التقت مجموعة صغيرة من النواب من بلدان مختلفة بغية إنشاء شبكة غير رسمية همّها العمل وتستطيع جمع البرلمانيين للبحث في موضوعات ذات علاقة بالتنمية. وقد بدأنا بإنشاء نوع من التدقيق البرلماني في طرائق عمل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي على الأخص. وفي النهاية، كنا واثقين

والمناصرة والتواصل والشراكات ومراجعة سير العمل:

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

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

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

د - الشراكات: اتخاذ مبادرات تعمق التعاون وتشجع الشراكة بين البرلمانيين وصانعي السياسات والأوساط الأكاديمية وقطاع الأعمال والمنظمات غير الحكومية في ما يخص قضايا التنمية.

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

تسهّل الشبكة البرلمانية من جهة أخرى القيام برحلات ميدانية للبرلمانيين من الدول المانحة لزيارة المشاريع في البلدان النامية، وهي في الوقت نفسه تنظم زيارات للبرلمانيين من البلدان النامية إلى برلمانات في بلدان ذات تقاليد ديمقراطية عريقة؛ كما تدخل في مشاورات مع البنك الدولي وغيره من المؤسسات المالية الدولية حول مشاريع وبرامج وبحوث تقود إليهما. أخيراً، يكرّس أعضاء الشبكة وقتاً لجماعات العمل (مثل

من أن هذه الشبكة ستخلق نوعاً جديداً من منابر الحوار بين البرلمانيين ومجتمع التنمية.

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

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

يتألف العنصر الثاني من السعي للوصول إلى نتائج ملموسة تحقق الغرض من وجودها. ومع أن الشبكة البرلمانية في البنك الدولي نمت نمواً كبيراً، فهي لا تعدو كونها شبكة تواصل. وبدلاً من أن تقلد عمل التجمعات البرلمانية الكبرى، فقد استطعنا أن نكمل هذا العمل من خلال التركيز على أجندة محددة للتنمية من خلال برامج معينة. على سبيل المثال، تستضيف الشبكة البرلمانية جماعات عمل في قضايا محددة، مثل التجارة والأيدز، فنجمع ما بين البرلمانيين والأطباء كي يناقشوا آخر التطورات ومعرفة أين يكون الصوت البرلماني أشد تأثيراً. كما نسعى لجعل المناقشات بالمستوى المطلوب من خلال فروع المناطق في الشرق الأوسط واليابان وشرق إفريقيا والهند.

منذ ٤ سنوات فصاعداً، أنشأنا شبكة تضم نحو ٨٠٠ عضو من البرلمانيين في ١١٠ بلدان. وأثبتت البرامج التي وضعناها نجاحها، إذ إنها تطرح أجندتنا وفي الوقت نفسه تتيح لأعضاء الشبكة فرصاً ملموسة لبناء قدراتهم في التعاطي مع هذه المسائل.

نأمل، من خلال الشراكات والمقاربة الملموسة، أن نكون قد ساهمنا في التغيير.

لمزيد من المعلومات حول الشبكة البرلمانية في البنك الدولي:

www.pnowb.org

بيرت كواندرز عضو في البرلمان الهولندي وفي رئاسة الشبكة البرلمانية

تؤمن المداولات الفعلية وصنع القرارات من جهة والتنفيذ الفعلي من جهة ثانية. كما أن المهارات التنظيمية في الإدارة أساسية لإنشاء الشبكات والحفاظ عليها، وهي تحتاج أيضاً إلى بنى وخطط عمل ومواعيد زمنية ونتائج^{١٤}.

٥- التحالفات: إن أهداف أية شبكة برلمانية يمكنها أن تتكامل، إلى حد كبير، مع أهداف المنظمات الأخرى. فإقامة تحالفات مع منظمات أخرى يتيح استثمار الموارد والأهم من ذلك هو خلق فرص لتوسعها.

٦- المداولات الالكترونية: على الرغم من أن المداولة عبر الاتصال الإلكتروني لم تحل حتى الآن محل المداولة الوجيهة، فإن تلك المداولة يمكنها أن تصبح متمماً أساسياً يوفر الوقت وتكاليف السفر، فضلاً عن التكاليف اللازمة للحصول على الموارد الضرورية لوضع الخطط والدراسات.

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

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

مجموعة العمل لمكافحة الأيدز، والمؤسسة الدولية لمراقبة تنفيذ أهداف التنمية للألفية، وجماعة العمل التجاري).

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

١- التركيز: إن تعميق تبادل المعلومات والدراسات في مجال واحد يمكن البرلمانين من تأدية دور أكثر تأثيراً بدلاً من الاكتفاء بتبادل الآراء، بصورة سطحية، في عدة موضوعات؛ ثم إن شبكة ذات تركيز وملتزمة تحقيق نتائج واضحة يرجح أن تجذب إليها أعضاء منصرفين إلى العمل وحريصين على تحقيق النتائج المرجوة.

٢- القيادة: يستدعي إنشاء شبكات فعالة وجود فرد قيادي قادر على اجتذاب فريق أساسي تمثيلي لإعطائه التوجيهات وإشراك شبكة قوية من البرلمانين. فالقيادة هي القدرة على توضيح الرؤية الواسعة وتمكين الزملاء من المساهمة بفاعلية أكبر في تلك الرؤية بطريقة تشرك جميع الأعضاء. فمن دون هذه القيادة يرجح للشبكة أن تختفي بعد بضعة تبادلات أولية.

٣- النتائج: في الوقت الذي يمكن أن تكون المداولات شقيقة وأن يتم وضع قرارات حسنة الصياغة تكون مرضية للشبكات، يظل إعطاء نتائج عملية- أي الأمور التي تؤثر في رخاء الناس- هو الدافع الأساس للعمل.

٤- الوصول إلى أمانة السر الفعلية والخدمات القائمة على الخبرة. فالخدمات القائمة على الخبرة مطلوبة لضمان تسلح القادة السياسيين بالقدرة على وضع السياسات. وخدمات السكرتاريا هي تلك الخبرات التي

٧- تعزيز التدابير الرامية إلى التعاطي بفاعلية مع الفساد وزيادة الوعي العام حول مسألة الفساد على جميع مستويات المجتمع.

٨- توعية البرلمانيين وصانعي السياسات على وجود الفساد وطبيعته ووسائل مكافحته.

٩- الدعوة إلى إدماج تدابير مكافحة الفساد في جميع برامج الحكومات وأعمالها بهدف الارتقاء بقدرات المؤسسات الوطنية والإقليمية على التعاطي مع الفساد بفاعلية.

١٠- العمل مع الهيئات الوطنية والإقليمية في مجال حشد الموارد اللازمة لبرامج مكافحة الفساد بما في ذلك:

■ دعم أنشطة منظمات مماثلة وإقليمية أخرى.

■ تقاسم المعلومات من خلال استخدام مواقع الإنترنت والبريد الإلكتروني ووسائل أخرى.

■ رعاية ورش عمل لمكافحة الفساد على المستويات الوطنية والإقليمية.

■ الاتصال والعمل بالتعاون مع المنظمات الدولية والمؤسسات البرلمانية والمجتمع الأهلي ومنظمات أخرى في مختلف الموضوعات الرامية إلى تعزيز الحكم الصالح والشفافية والمساءلة.

■ إجراء أبحاث ونشر معلومات حول الممارسات الفضلى.

■ الترويج للقضايا ذات الصلة بالأعضاء تأييداً لأهداف المنظمة وأغراضها.

■ القيام بمختلف الأعمال الأخرى الثانوية أو التي تصب في إطار دعم وتعزيز تحقيق أي من هذه الموضوعات بما فيها القدرة على جمع الأموال من مصادر عامة أو خاصة (سواء وطنية أو إقليمية أو دولية).

٣- برلمانيون عرب ضد الفساد: الأهداف^{١٥}

” برلمانيون عرب ضد الفساد” منظمة لا تتوخى الربح وتهدف بصفة أساسية إلى جمع البرلمانيين وغيرهم في بوتقة واحدة لمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والمحاسبة من أجل ضمان أعلى مستويات النزاهة في المعاملات العامة. تأسست منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد عام ٢٠٠٤ وهي تتخذ من مكاتب الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد مقراً لها.

تختص المنظمة بالأنشطة التالية:

١- العمل والتعاون مع الفروع الإقليمية الوطنية من أجل إنشاء المعايير الخاصة بالسلوك والآلية إلى تعزيز الشفافية والمحاسبة والحكم الصالح.

٢- تعزيز حكم القانون ومحاسبة ومؤسسات الدولة.

٣- تطوير قدرات البرلمانات والبرلمانيين من أجل الإشراف على أنشطة الحكومات والمؤسسات العامة الأخرى وبالتالي محاسبتها على نحو أفضل.

٤- تشجيع وتسهيل تبادل المعلومات والمعارف والتجارب بين مختلف أعضائها.

٥- تقاسم المعلومات حول الدروس والممارسات الفضلى ذات الصلة بتدابير مكافحة الفساد.

٦- تشجيع البرلمانات والبرلمانيين على وضع التشريعات الهادفة إلى تعزيز الحكم الصالح والشفافية والمساءلة.

١٥- وفق وثيقة التأسيس المنشورة في الجريدة الرسمية اللبنانية بتاريخ ١٩/٧/٢٠٠٥.

ملحق رقم (١)

اتفاقية الأمم المتحدة ضد الفساد

الملاحق

مقدمة

أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة، بموجب قرارها رقم ٤/٥٨ بتاريخ ٣١ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٣، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تم وضعها من قبل اللجنة المخصصة للتفاوض بعد مفاوضات مضمنة في مقر الأمم المتحدة في مدينة فيينا في النمسا. وقد ساهم ما يزيد على مئة وعشرين دولة وعدد من المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية في المفاوضات التي استمرت مدة سنتين كاملتين.

هذا وقد كانت الجمعية العامة قد وافقت، بموجب قرارها رقم ٦١/٥٥ بتاريخ ٤ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٠، على تأليف اللجنة المخصصة للتفاوض بشأن اتفاقية دولية فعالة لمكافحة الفساد، وطلبت من الأمين العام للأمم المتحدة عقد اجتماع خبراء حكومي مفتوح العضوية لإعداد الدليل المرجعي للتفاوض، كما طلبت الجمعية العامة، بموجب قرارها ١٨٨/٥٥ بتاريخ ٢٠ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٠ من اجتماع الخبراء

طلب المجلس إلى فريق الخبراء الحكومي مفتوح العضوية أن ينظر في أربعة أمور محددة باعتبارها بنود عمل يمكن إدراجها في مشروع الإطار المرجعي للتفاوض بشأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وهذه النقاط هي^٢:

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

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

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

د - وضع معايير لتحديد البلدان المناسبة التي ينبغي أن تعاد إليها هذه الأموال.

٣ - اعتماد قرار الجمعية العامة رقم ١٨٦/٥٦ بتاريخ ٢١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، والقرار رقم ٢٤٤/٥٧ بتاريخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢، بمنع ومكافحة الفساد وتحويل الأموال ذات المصادر غير المشروعة وإعادة هذه الأموال إلى البلدان التي خرجت منها.

٤. اعتماد المؤتمر الدولي لتمويل التنمية المنعقد في مدينة مونتيري في المكسيك في عام ٢٠٠٢ توصية بتوافق الآراء لاعتبار مكافحة الفساد في جميع مستوياته أولوية قصوى^٣.

المفتوح هذا بحث مسألة تحويل الأموال بطريقة غير شرعية وإعادة هذه الأموال إلى بلدانها الأصلية وذلك تنفيذاً لقرار الجمعية العامة سابق الذكر رقم ٦١/٥٥.

إن وضع اتفاقية دولية لمكافحة الفساد قد جاء تتويجاً لجهود مكثفة بذلها المجتمع الدولي عبر عدد من المؤتمرات والقرارات، وما نجم عنها من اتفاقيات وتوصيات، وتكريساً للجهود التي بذلتها المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية في مجال مكافحة الفساد، وامتداداً طبيعياً للاتفاقيات الإقليمية وعبر الإقليمية في هذا المجال.

ففي المجال الدولي، وبالذات في ما يتعلق بالأمم المتحدة، تشكل بعض المحطات فواصل بارزه ساعدت على ظهور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، يذكر منها على وجه الخصوص:

١ - إنجاز اتفاقية الأمم المتحدة ضد الجريمة المنظمة عبر الوطنية Transnational Organized Crime وإقرارها بموجب قرار الجمعية العامة رقم ٢٥/٥٥ ودخولها حيز النفاذ بتاريخ ٢٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، هذه الاتفاقية التي تضمنت تدابير لمكافحة الفساد ذي الصلة بالجريمة المنظمة، بما في ذلك أحكام تتعلق بمعاينة أفعال الفساد التي يتورط فيها موظفون عموميون^١.

٢ - اعتماد المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة القرار رقم ١٣/٢٠٠١ بتاريخ ٢٤ تموز/يوليو ٢٠٠١، القاضي "بتعزيز التعاون الدولي لمنع ومكافحة تحويل الأموال ذات المصدر غير المشروع المتأتية من أفعال فساد، بما في ذلك غسل الأموال، وعلى إعادة تلك الأموال"، وتتضح أهمية ذلك القرار في تطوير التفكير الدولي في موضوع الفساد في

١ - اتفاقية الأمم المتحدة ضد الجريمة المنظمة عبر الوطنية.

٢ - القرار رقم ١٣/٢٠٠١ بتاريخ ٢٤ تموز/يوليو ٢٠٠١ للمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

٣ - تقرير المؤتمر الدولي لتمويل التنمية، منشورات الأمم المتحدة رقم E.O2.11A.7

الوزارية لمجلس أوروبا في ٢٧ كانون الثاني/يناير ١٩٩٩.

٥ - اتفاقية القانون المدني في شأن الفساد، التي اعتمدها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩.

٦ - اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومحاربه، التي اعتمدها رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي في ١٢ تموز/يوليو ٢٠٠٣.

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تتكون اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من الديباجة وثمانية فصول تشمل (٧١) مادة وذلك على النحو التالي:

المواد من ١ إلى ٤	الفصل الأول: الديباجة
المواد من ٥ إلى ١٤	الفصل الثاني: التدابير الوقائية
المواد من ١٥ إلى ٤٢	الفصل الثالث: التجريم وانفاذ القانون
المواد من ٤٣ إلى ٥٠	الفصل الرابع: التعاون الدولي
المواد من ٥١ إلى ٥٩	الفصل الخامس: استرداد الموجودات
المواد من ٦٠ إلى ٦٢	الفصل السادس: المساعدة التقنية وتبادل المعلومات
المواد من ٦٣ إلى ٦٤	الفصل السابع: آليات التنفيذ
المواد من ٦٥ إلى ٧١	الفصل الثامن: أحكام ختامية

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

٥ - صدور إعلان "جوهانسبرغ للتنمية المستدامة" عقب مؤتمر قمة التنمية المستدامة المنعقد في جنوب أفريقيا عام ٢٠٠٢ والمتضمن أن الفساد يشكل تهديداً مباشراً للتنمية المستدامة^٤.

لم تكن الجهود الدولية سابقة الذكر هي وحدها التي أثرت في وضع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بل إن جهود المنظمات الإقليمية وعبر الإقليمية في هذا المجال وما نجم عنها من صكوك قانونية أدت دوراً حاسماً ليس في ظهور هذه الاتفاقية فقط، بل في تحديد شكل الاتفاقية وأبعادها وشموليتها أيضاً. كما أن هذه الصكوك أسهمت في تطور الفكر المتعلق بظاهرة الفساد وكيفية مكافحته، كما أنها أسهمت في تحديد مواقف المفاوضين الدوليين الذين حضروا إلى فيينا وفي خلفيات تفكيرهم ما توصلت إليه هذه الصكوك. لذا فإن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أخذت علماً بها مع التقدير الذي تستحقه لدورها في صوغ الاتفاقية. ومن أبرز الصكوك المتعددة الأطراف لمنع الفساد ومكافحته الصكوك التالية^٥:

١- اتفاقية البلدان الأميركية لمكافحة الفساد التي اعتمدها منظمة الدول الأميركية في ٢٩ آذار/مارس ١٩٩٦.

٢- اتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الجماعات الأوروبية أو موظفي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التي اعتمدت في ٢٦ أيار/مايو ١٩٩٧.

٣- اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العاميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، التي اعتمدها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) في ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧.

٤ - اتفاقية القانون الجنائي في شأن الفساد، التي اعتمدها اللجنة

٤- تقرير المؤتمر الدولي لتحويل التنمية، منشورات الأمم المتحدة رقم E.03.11.A.1

٥- انظر ديباجة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

فساد إلى بلدانها الأصلية التي سرقت منها". إنه لمن المؤسف حقاً أن الفساد لا يكتشف ولا يطفو إلى السطح إلا بعد ارتكاب أفعاله وممارساته، وكنتيجة طبيعية، لا يمكن ملاحقة مرتكبي أفعال الفساد إلا بعد وقوعه، لذا فإن أي استراتيجية فعالة لمكافحة الفساد تتطلب إجراءات وقائية قوية. واستناداً إلى هذا الأمر فقد احتوت الاتفاقية على فصل كامل من عشر مواد لتحديد التدابير الواجب على الدول الأطراف اتخاذها في القطاعين العام والخاص. وعموماً يمكن إدراج مواد هذا الفصل في ثلاثة مجالات رئيسية هي:

١ - مجال السياسات والممارسات الوطنية لمكافحة الفساد والهيئات التي سيناط بها تنفيذ السياسات.

٢ - مجال تدعيم النزاهة في القطاعين العام والخاص.

٣ - منع غسل الأموال واستعادة الممتلكات التي تم تحويلها بطريقة غير مشروعة.

وتتضمن مواد هذا الفصل اتخاذ سياسات وقائية نموذجية من مثل وضع سياسات لمكافحة الفساد وتحديد الممارسات الواجب اتخاذها في هذا السبيل، وإنشاء هيئة أو هيئات للقيام بهذا العمل من ناحية، وتحقيق درجة عالية من الشفافية في تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية من ناحية ثانية. كما يطلب هذا الفصل من الدول الأطراف أن تعمل على اتخاذ القطاع العام فيها الإجراءات الملائمة لضمان الشفافية والنزاهة في المؤسسات العامة والممارسات التي تلجأ إليها بما في ذلك في مجال المشتريات العامة، وأقسام إدارة الأموال العامة، وعمليات الشراء، وكذلك ضمان الكفاءة والفاعلية في تقديم الخدمات. لذا فإن هذا الفصل يدعو الدول إلى تعيين الموظفين العمامين على أساس من الجدارة والى إخضاعهم لمدونات قواعد السلوك العامة لمكافحة الفساد والى إجراءات الإفصاح

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

ويحدد الفصل الثاني التدابير الوقائية التي يجب أن تتخذها الدول الأطراف في هذه الاتفاقية لمنع وقوع الفساد، سواء كان ذلك في مجال تبني السياسات والممارسات، أو اتخاذ الإجراءات الإدارية والمالية والقضائية لمنع وقوع الفساد في القطاع العام والقطاع الخاص. وتعتبر الاتفاقية رائدة في هذا المجال لأنها تكاد تكون الاتفاقية الدولية الوحيدة التي تفرّد بآباً خاصاً للتدابير الوقائية. ويدل هذا على أهمية المنع والوقاية في الجهود الوطنية والدولية لمكافحة الفساد بطريقة فعالة. إن أكبر إنجاز لهذه الاتفاقية كما قال الأمين العام للأمم السيد كوفي عنان في كلمته في جلسة الجمعية العامة التي أقرت الاتفاقية، هو "الدعوة لاتخاذ الإجراءات الوقائية واستعادة الممتلكات التي تم الحصول عليها بأفعال

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

يدعو الفصل الرابع إلى التعاون ما بين الدول الأطراف في جميع مجالات مكافحة الفساد، سواء تعلق هذا التعاون بإجراءات المنع (التدابير الوقائية) أم بالتحقيقات أم التجريم أم ملاحقة المفسدين وتسليم المجرمين. كما أن الدول الأطراف ملزمة بموجب الاتفاقية بتقديم المساعدة القانونية إلى بعضها البعض في جمع المعلومات وتبادلها وتحويل الأدلة للاستخدام في المحاكم وتسليم المجرمين. كما يطلب هذا الفصل من الدول اتخاذ إجراءات لدعم ملاحقة وتجميد ومصادرة عائدات الفساد. ونظراً إلى أهمية التعاون في مكافحة الفساد العابر للحدود والقارات خصص هذا الفصل المادة (٤٦) للمساعدة القانونية المتبادلة وفصل الأحكام المتعلقة تفصيلاً في غاية الدقة في حالة كون البلدان مرتبطة بمعاهدة لتبادل المساعدة القانونية أو غير مرتبطة. كما حدد الفصل الأمور المتعلقة بنقل الإجراءات الجنائية، والتعاون في مجال تنفيذ القانون والتحقيقات المشتركة، وأساليب التحري الخاصة.

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

المالي واتخاذ إجراءات عقابية ملائمة في حال انتهاكهم للقواعد المقبولة، كما تحض الاتفاقية على الشفافية والمساءلة في الأمور المتعلقة بالمالية العامة. ونظراً إلى الأهمية الخاصة للجهاز القضائي والمشتريات العامة فإن هذا الفصل يحدد إجراءات لمكافحة الفساد في هذين القطاعين. كما يبين الفصل أن مكافحة الفساد في القطاع العام يتطلب جهداً من كل أفراد المجتمع، لذا تدعو الاتفاقية الدول الأطراف إلى دعم مشاركة المنظمات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني في جهود مكافحة الفساد، كما تدعو إلى رفع درجة الوعي المجتمعي بخطورة الفساد عن طريق اتخاذ التدابير اللازمة لإبلاغ الناس.

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

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

١ - التزامات إجبارية بموجب الاتفاقية تتطلب من الدول الأطراف إيجاد ووضع تشريعات محددة إن لم تكن موجودة لديها أصلاً.

٢ - التزامات على الدول الأطراف أن تأخذها بعين الاعتبار (أو أن تحاول تطبيقها).

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

وقد جاءت هذه المستويات الثلاثة من الالتزام لمراعاة الاختلافات في النظم التشريعية للدول الأطراف، كما أملت ظروف التفاوض الموضوعية التي تعمل على قاعدة توافق الآراء، والتي بدورها تفضي إلى اعتماد أفضل الحلول الممكنة للاتفاق عليها. وكما هو معلوم، هناك اختلافات جوهرية بين المجموعات الإقليمية وبين الدول في توجهاتها السياسية والاقتصادية العامة ونظرتها في أفضل السبل لمقاربة موضوع الفساد، كما أن مستوى التطور الاقتصادي والتشريعي يفرض قيوداً عملية أخرى على الحدود التي يمكن أن تلتزم بها الدول المختلفة. فمنظومة الدول الأوروبية التي قطعت شوطاً طويلاً في مكافحة الفساد تريد مواد أكثر إلزاماً، سواء ما تعلق بالإجراءات الوقائية أو ما تعلق بالتجريم، مقابلة بما يمكن أن تقبل فيه دولة كالولايات المتحدة أو الصين، ومجموعة الدول الأفريقية والأميركية اللاتينية التي اكتوت بظاهرة تهريب ممتلكات نتيجة أفعال الفساد، وتريد إجراءات أكثر إلزاماً في مجال استعادة الممتلكات. كما أن الدول المتقدمة تريد درجة أكبر من مشاركة المجتمع المدني في مكافحة الفساد مما يمكن أن تقبل به دولة كالصين أو بعض الدول النامية. إن توافق الآراء على الحدود الدنيا المقبولة دولياً يصبح دوماً عرضة لانتقادات منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية التي تريد درجة أعلى من التزام الدول، فمنظمة الشفافية الدولية على سبيل المثال وجهت انتقادات أساسية للاتفاقية كون الكثير من التدابير المطلوبة من

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

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

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

الالتزامات التي تحققها الاتفاقية على الدول الأطراف

تحدد الاتفاقية ثلاثة أنواع من الالتزامات على الدول الأطراف بوجه عام كل واحد منها يوضح مستوى مختلفاً من الالتزامات، هي:

الدول هي تدابير طوعية غير إلزامية، إلا أنه، كما نُكر سابقاً، لم يكن في الإمكان الوصول إلى هذه الاتفاقية دون إجراء تنازلات من قبل العديد من الدول والمجموعات الإقليمية. وبالرغم من كل شيء ففي اعتقادي أنه سيكون لهذه الاتفاقية شأن كبير في المستقبل في مجال مراقبة وتقويم جهود الدول في مكافحة الفساد كما هي الحال بالنسبة إلى العهد الدولي لحقوق الإنسان في مجال مراقبة وتقييم جهود الدول في هذا المجال.

ملحق رقم (٢)

مكافحة الفساد في لبنان

إن الفساد ليس جديداً على لبنان. فقد وجد الفساد في مرحلة الدولة العثمانية وأخذ أشكالاً جديدة خلال فترة الانتداب الفرنسي. قامت ثورة عام ١٩٥٢ ضد الرئيس بشارة الخوري بسبب اتهامه بالضلوع في الفساد. وحاول الرئيس فؤاد شهاب (١٩٥٨ - ١٩٦٤) تحديث الدولة والحد من الفساد. فأنشأ مؤسسات الرقابة المركزية، مثل ديوان المحاسبة والتفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية. تراجعت مبادرات الفساد بعد عهد الرئيس شهاب حيث دخل لبنان بمراحل متأزمة في أواخر الستينات وأوائل السبعينات. دمّرت الحرب، التي دامت من عام ١٩٧٥ حتى عام ١٩٩٠، أسس الدولة وحكم القانون. وتحولت معظم الأحزاب المتناحرة إلى ميليشيات فاسدة شارك عدد كبير منها بعمليات التهريب وتبييض الأموال وسوء استعمال النفوذ وغيرها من ضروب الفساد. أما مرحلة ما بعد الحرب فشهدت أنواعاً جديدة من الفساد: مكّن النفوذ السوري عدد كبير من ضباط استخباراتهم الإفادة من سلطانهم لتأمين ثروات طائلة بطرائق ملتوية، كما أن عملية إعادة الإعمار شابها حيّز واسع من الهدر والفساد في العقود والصفقات. واستمر السياسيون الذين ضلّعوا في الفساد خلال الحرب بممارسات شبيهة ما بعد الحرب، كما دخل المال بقوة لإفساد المحاكم

وإفساد العملية الانتخابية أيضاً.

جرت محاولات بعد الحرب لإصلاح الإدارة العامة وضبط الفساد ولكن معظمها باء بالفشل لأن معظم السياسيين كانوا يستفيدون من فساد الإدارات العامة والمحابة لتأمين مداخيل لهم ولزمرهم ولتأمين خدمات لمحازبيهم وناخبهم، كما أن وضع المالية العامة نتج منه تدنُّ في رواتب الموظفين في القطاع العام، الأمر الذي صعّب محاولات مكافحة الفساد.

يتمتع لبنان، على خلاف معظم الدول العربية الأخرى، بنظام سياسي منفتح وديمقراطي إلى حدّ ما. كما ينعم بصحافة حرة إجمالاً ومجتمع مدني نشط. وهذه مقومات أساسية لوضع حدّ للفساد. ولكن بسبب العوامل المذكورة أعلاه، تبقى مستويات الفساد في لبنان عالية جداً وتتطلب تكثيف الجهود وتفعيلها من أجل ضبط هذه الآفة الخطيرة.

يأتي لبنان في المرتبة ٧٨ بين دول العالم في مؤشر منظمة الشفافية الدولية للفساد، وبذلك يكون لبنان بمرتبة واحدة متقدماً على دولة

يتفق اللبنانيون على أن الفساد مستشر في البلاد، أي أنه اقتحم الدولة والمؤسسات الإدارية وأصبح معشعشاً في العقول والنفوس. مع ذلك، يظلّ اللبنانيون منقسمين حول ما إذا كان الفساد حقيقة من حقائق الحياة أم أنه مرض موقت لا يلبث أن يزول. ويرى البعض (وربما الأكثرية) أن الفساد طالما كان موجوداً وسيظلّ موجوداً. إن الأمر الوحيد المتغير هو مدى حدته. وهم يعززون زعمهم هذا بالتأكيد أن الفساد رافق الكيان اللبناني منذ البدء. ويرفض آخرون (وربما الأكثرية) القبول بأن الفساد ظاهرة معمرة أصيلة عليهم أن يتعايشوا معها بصرف النظر عن درجة انتشاره.

وفي حين يرى هؤلاء المنتمون إلى المعسكر الثاني أن المعسكر الأول على خطأ، عن علم أو عن جهل، يتعايش مع الفساد ويدافع عنه، فإن المعسكر الأول يرى أن المعسكر الثاني خيالي ومثالي ويعيد من أرض الواقع.

محمد مطر، "حول الفساد" نقلاً عن نواف سلام، خيارات للبنان، (أكسفورد: مركز الدراسات اللبنانية، ٢٠٠٤).

"راوندا". كما أن لبنان لم يوقع ولم يصدّق بعد على معاهدة الأمم المتحدة ضد الفساد.

رغم ذلك قامت مبادرات مهمة في المجتمع المدني والمجلس النيابي اللبناني، إذ قامت مجموعة من الناشطين عام ١٩٩٩ بتأسيس الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية المعروفة باسم "لا فساد"، وأصبحت هذه الجمعية اليوم فرعاً من فروع منظمة الشفافية الدولية. كما يقوم عدد من البرلمانيين اللبنانيين، الذين هم أعضاء في منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد بتأسيس فرع لهذه المنظمة بين البرلمانيين اللبنانيين.

في السنوات الأخيرة سنّ البرلمان اللبناني قانونين ذات صلة مباشرة بعملية محاربة الفساد وهما: قانون الأثراء غير المشروع عام ١٩٩٩ وقانون يؤسس لإنشاء وسيط الجمهورية "Ombudsman". مع الإشارة إلى أن مؤسسة وسيط الجمهورية لم يتم إنشاؤها بعد.

تجدون في ما يلي نصّي هذين القانونين

الإثراء غير المشروع

قانون رقم ١٥٤ - صادر في ٢٧/١١/١٩٩٩

أقر مجلس النواب،

وينشر رئيس الجمهورية القانون التالي نصه:

الفصل الأول: التعريف

المادة (١): يعتبر إثراء غير مشروع:

١ - الإثراء الذي يحصل عليه الموظف والقائم بخدمة عامة والقاضي أو كل شريك لهم في الإثراء، أو من يعيرونه اسمهم، بالرشوة أو صرف النفوذ أو استثمار الوظيفة، أو العمل الموكول إليهم (المواد ٣٥١ إلى ٣٦٦

المادة (٣): لا يشترط أن يحصل الإثراء غير المشروع مباشرة أو حالاً، بل يمكن أن ينشأ عن الاستفادة من المشاريع المنوي تنفيذها.

يدخل تحت حكم هذه المادة بنوع خاص:

١- استخدام أموال الخزينة ووسائل الدولة خلافاً للقانون بقصد تحسين قيمة عقارات يملكها الأشخاص المذكورون في المادة الأولى من هذا القانون.

٢ - الاستحصال على أموال منقولة أو غير منقولة من قبل أحد الموظفين أو أحد القائمين بخدمة عامة أو أحد القضاة أو من ينتسب إليهم وفق أحكام المادة الأولى من هذا القانون مع علمهم بأن قيمتها سترتفع بسبب أنظمة أو قوانين منوي إصدارها أو مشاريع منوي القيام بها، إذا حصل ذلك بناء على معلومات سابقة للشراء اتصلت بهؤلاء بحكم وظيفتهم وغير متوافرة لدى العامة.

الفصل الثاني: التصريح عن الثروة

المادة (٤):

١ - على كل قاضٍ وكل موظف من الفئة الثالثة أو ما يعادلها فما فوق وكل ضابط أن يقدم عند مباشرته العمل، وكأحد شروط هذه المباشرة، تصريحاً موقعاً منه يبين فيه الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكها هو وزوجه وأولاده القاصرون.

- كما يخضع لأحكام التصريح المراقبون والمدققون في وزارة المالية وموظفو الجمارك.

- كما أن على كل قائم بخدمة عامة أن يقدم مثل هذا التصريح في مهلة شهر من تاريخ مباشرته العمل.

من قانون العقوبات)، أو بأي وسيلة من الوسائل غير المشروعة وإن لم تشكل جرماً جزائياً.

٢ - الإثراء الذي يحصل عليه الموظف والقائم بخدمة عامة والقاضي وغيرهم من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين، سواء عن طريق الاستملاك أو عن طريق نيل رخص التصدير والاستيراد أو المنافع الأخرى على اختلاف أنواعها، إذا حصل خلافاً للقانون.

٣ - نيل أو سوء تنفيذ المقاولات والامتيازات والرخص الممنوحة من أحد أشخاص القانون العام جلباً للمنفعة إذا حصلت خلافاً للقانون.

المادة (٢): من أجل تطبيق أحكام هذا القانون:

يقصد بكلمة «موظف» كل موظف أو متعاقد أو متعامل أو مستخدم أو أجير دائم أو مؤقت، في أي ملاك أو سلك، بأي رتبة أو درجة، في الوزارات أو الإدارات العامة أو في المؤسسات في وزارة الدفاع الوطني أو في المؤسسات العامة ومن بينهم رؤساء مجالس الإدارة، أو في المصالح المستقلة أو في البلديات أو اتحاد البلديات، وكل ضابط أو فرد في المؤسسات العسكرية والأمنية والجمارك.

ويعتبر قائماً بخدمة عامة كل من أسند إليه، بالانتخاب أو بالتعيين، رئاسة الجمهورية أو رئاسة مجلس النواب أو رئاسة مجلس الوزراء، أو الوزارة أو النيابة أو رئاسة أو عضوية المجالس البلدية أو اتحادات البلديات أو المختار أو الكاتب العدل، أو اللجان الإدارية إذا كان يترتب على أعمالها نتائج مالية، وممثلو الدولة في شركات اقتصاد مختلط، والقائمون على إدارة مرافق عامة، أو شركات ذات نفع عام.

ويعتبر قاضياً أعضاء المجلس الدستوري والقضاة العدليون والإداريون والماليون وأعضاء كل هيئة قضائية معتبرة جزءاً من تنظيمات الدولة.

على رئيس مجلس الوزراء والوزراء والنواب أن يقدموا تصريحاً خلال ثلاثة أشهر بعد تعيينهم أو انتخابهم وتصريحاً آخر بعد ثلاثة أشهر من انتهاء توليهم المنصب الوزاري أو انتهاء مدة انتخابهم.

– وزير العدل: رئيس المجلس الدستوري وأعضاؤه، رئيس مجلس شورى الدولة، الرئيس الأول لمحكمة التمييز، مفوض الحكومة لدى مجلس شورى الدولة، النائب العام التمييزي، رئيس هيئة التفتيش القضائي، رئيس ديوان المحاسبة، المدعي العام لدى ديوان المحاسبة، قضاة المحاكم المذهبية والكتاب العدل.

– رئاسة مجلس الوزراء: حاكم مصرف لبنان، قضاة المحاكم الشرعية، موظفو الإدارات والمؤسسات العامة والمجالس والهيئات والصناديق التابعة لرئاسة مجلس الوزراء.

– رئاسة مجلس النواب: موظفو مجلس النواب.

– الرئيس الأول لمحكمة التمييز: القضاة العدليين والموظفون.

– رئيس مجلس شورى الدولة: القضاة الإداريون والموظفون.

– رئيس ديوان المحاسبة: القضاة الماليين والموظفون.

– رئيس المحاكم الشرعية والمذهبية: الموظفون في هذه المحاكم.

– مجلس الخدمة المدنية: موظفو الوزارات والإدارات العامة الخاضعة لرقابة هذا المجلس.

– ديوان الوزارة التي ينتمون إليها: سائر الموظفين في كل وزارة من مدنيين وعسكريين الذين لا تخضع إداراتهم لرقابة مجلس الخدمة المدنية.

– ديوان وزارة الشؤون البلدية والقروية: رئيس وأعضاء المجالس البلدية واتحاد البلديات ومستخدموها، والمختارون.*

* راجع القانون رقم ٢٤٧ الصادر في ٧/٨/٢٠٠٠ فيما يتعلق بإلغاء وزارة الشؤون البلدية والقروية.

– لا تشمل أحكام هذه المادة أفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية والمدارس الرسمية.

٢ – على الأشخاص المشمولين بأحكام البند (١) من هذه المادة الذين دخلوا الخدمة قبل نفاذ هذا القانون، وما زالوا فيها، خلال مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ نفاذه أن يقدموا تصريحاً موقِعاً يبينون فيه الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكونها هم وأزواجهم وأولادهم القاصرون في لبنان والخارج.

٣ – على الأشخاص المشمولين بأحكام البند (١) من هذه المادة أن يقدموا، خلال مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء خدماتهم، لأي سبب كان، تصريحاً ثانياً يبينون فيه ما أصبحوا يملكونه هم وأزواجهم وأولادهم القاصرون، وأن يحددوا أوجه وأسباب الاختلاف بين التصريحين الأول والثاني.

٤ – لا يلزم الأشخاص المشمولون بأحكام البند (١) من هذه المادة الذين تركوا الخدمة قبل نفاذ هذا القانون بتقديم التصريح ما لم يطلبه منهم المرجع القضائي المختص في حال خضعوا للملاحقة وفق أحكام هذا القانون، وفي هذه الحالة يقدم التصريح بتاريخ تركهم الخدمة إلى المرجع القضائي المختص.

٥ – يقدم التصريح ضمن غلاف سري مغلق وموقع يتضمن كامل ذمته المالية بما فيها الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكها المصحح أو زوجه أو أولاده القاصرون.

٦ – أرفق بهذا القانون نموذج عن شكل التصريح ومضمونه.

المادة (٥): تودع التصاريح المنصوص عليها في البنود ١ و ٢ و ٣ من المادة الرابعة من هذا القانون لدى المراجع الآتية:

– رئاسة المجلس الدستوري: رئيس الدولة، رئيس مجلس النواب، رئيس مجلس الوزراء، الوزراء والنواب.

- يعاقب المخالف بالعقوبة المنصوص عليها في المادة ٥٧٩ من قانون العقوبات.

- للمرجع القضائي المختص أن يطلع على التصاريح في حال حصول الملاحقة.

الفصل الثالث: أصول الملاحقة والتحقيق

البند الأول: قواعد عامة

المادة (٨): في دعاوى الإثراء غير المشروع، وخلافاً لكل نص، لا تحول دون الملاحقة الجزائية الأذونات أو التراخيص المسبقة الملحوظة في القوانين مع مراعاة أحكام الدستور.

المادة (٩): تطبق أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية على التحقيق في قضايا الإثراء غير المشروع، وتطبق أحكام قانون العقوبات في حالات تحقق الإثراء غير المشروع نتيجة جرم جزائي.

البند الثاني: أصول الملاحقة

المادة (١٠): لكل متضرر أن يقدم شكوى خطية موقعة منه للنيابة العامة أو مباشرة لقاضي التحقيق الأول في بيروت.

- على الشاكي أن يقدم كفالة مصرفية مقدارها خمسة وعشرون مليون ليرة لبنانية.

- للنائب العام أن يدعي مباشرة أمام قاضي التحقيق في بيروت على أن يضم إلى ادعائه المستندات التي كونت قناعته.

المادة (١١): لا تسقط الملاحقة بجرم الإثراء غير المشروع في الحالات الآتية:

- ديوان وزارة الوصاية: أعضاء مجالس إدارة المؤسسات العامة والمصالح المستقلة ومستخدموها واللجان الإدارية التابعة لها.

- حاكمية مصرف لبنان: نواب الحاكم ورئيس وأعضاء لجنة الرقابة على المصارف وموظفو مصرف لبنان.

- تحفظ المراجع المختصة المذكورة أعلاه التصاريح لدى مصرف لبنان (دوره دور وديع مركزي) بانتهاء المهلة المحددة في كل حالة.

المادة (٦):

١ - على رئيس كل إدارة أو مؤسسة عامة مشمولة بأحكام هذا القانون أن يصدر تعميماً عند نفاذه للتقيد بمضمون الفقرات (٢) و (٣) و (٤) من هذه المادة.

٢ - يعتبر مستقبلاً كل قاض أو موظف أو مستخدم أو عضو مجلس إدارة إذا لم يقدم خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تبلغه بواسطة رئيس إدارته، التصريح المنصوص عليه في الفقرتين (١) و (٢) من المادة الرابعة من هذا القانون.

٣ - يعتبر التصريح المنصوص عليه في الفقرتين (١) و (٢) من المادة الرابعة من هذا القانون شرطاً من شروط تولي الخدمة العامة بالنسبة لرئيس الجمهورية ولرئيس مجلس النواب والنواب ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، ويعتبر تخلف متولي الخدمة العامة بتاريخ صدور هذا القانون عن تقديم التصريح في المهل المحددة بمثابة استقالة المتخلف من الخدمة الفعلية.

٤ - كل من يقدم تصريحاً كاذباً يعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة /٤٦٢/ من قانون العقوبات.

المادة (٧): للتصاريح طابع سري، وعلى كل موظف مكلف باستلامها أو حفظها أن يحافظ على هذه السرية.

الطلب وإلا عوقب بالحبس ستة أشهر على الأكثر وبالغرامة حتى عشرة ملايين ليرة لبنانية، أو بإحدى هاتين العقوبتين.

يقرر قاضي التحقيق أو المحكمة إنزال العقوبتين أو إحداهما بعد إبلاغ المخالف والاستماع إليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه.

المادة (١٥): إذا تقرر منع المحاكمة عن المشكو منه أو إبطال التعقبات بحقه فللمرجع المختص أن يقرر تغريم الشاكي السيئ النية بمبلغ لا يقل عن مايتي مليون ليرة لبنانية وبالسجن من ثلاثة أشهر كحد أدنى إلى سنة بقرار نافذ على أصله، كما له أن يقرر إلزام الشاكي بناء على طلب المشكو ضده بدفع تعويض عن الأضرار التي لحقت به من جراء تقديم الشكوى.

يبت المرجع المختص بالتعويض حتى بعد صدور القرار بمنع المحاكمة عن المشكو ضده أو بإبطال التعقبات بحقه.

المادة (١٦): باستثناء قرار الإحالة، تتسم الشكوى ومستندات التحقيق وإجراءاته في شتى مراحلها بالسرية المطلقة.

- يعاقب من يخالف مبدأ السرية بالحبس مدة سنة على الأقل وبغرامة تتراوح بين عشرة ملايين وخمسين مليون ليرة لبنانية، يقضي بهما المرجع القضائي المختص بعد إبلاغ المخالف أصولاً والاستماع إليه.

- تضاعف العقوبة والغرامة في حال التكرار.

الفصل الرابع: أصول المحاكمة و الحكم

المادة (١٧): مع مراعاة أحكام الدستور، تنظر محاكم الاستئناف الجزائية في بيروت بالدرجة الأولى في قضايا الإثراء غير المشروع، وتخضع أحكامها للمراجعة أمام محكمة التمييز بصفتها مرجعاً استئنافياً.

١ - الاستقالة أو الصرف من الخدمة أو الإحالة على التقاعد أو انتهاء مدة تولي الخدمة العامة.

٢ - الوفاة، وفي هذه الحالة يجوز مباشرة الملاحقة أو متابعتها مدنياً بوجه الورثة أو الموصى لهم في حدود ما آل إليهم من التركة.

البند الثالث: أصول التحقيق والإحالة

المادة (١٢): إذا تبين لقاضي التحقيق أن الشكوى جدية يتم تبليغها مع المستندات المضمومة إليها من المشكو ضده للدفاع عن نفسه.

ويعتبر من القرائن على الإثراء غير المشروع:

أ- تملك المشكو منه بنفسه أو بواسطة الأشخاص المعددين في البند الأول من المادة الأولى من هذا القانون أموالاً لا تمكنه موارده العادية من تملكها.

ب - مظاهر الثراء التي لا تتفق مع تلك الموارد.

المادة (١٣):

١- لكل من قاضي التحقيق والمحكمة المختصة، بالرغم من كل نص مخالف، أن يأمر فوراً بحجز أموال المشكو ضده المنقولة وغير المنقولة حجزاً احتياطياً. ويبقى هذا الحجز مستمراً ومنتجاً مفاعيله القانونية حتى صدور قرار برفعه أو بتحويله إلى حجز تنفيذي.

٢- يطبق قاضي التحقيق أو المحكمة المختصة أحكام المادة السابعة من قانون سرية المصارف الصادر بتاريخ ٣ أيلول عام ١٩٥٦.

٣- لقاضي التحقيق أو للمحكمة أن يقرر منع المشكو ضده من السفر.

المادة (١٤): على كل شخص أو مرجع أو إدارة يطلب إليه قاضي التحقيق أو المحكمة استقصاء معلومات أو الإطلاع على مستندات أن ينفذ

تصريح عن الأموال غير المنقولة والأعيان المنقولة التي يملكها الموظف أو زوجه أو أولاده القاصرون

- اسم مقدم التصريح وشهرته:
- تاريخ ومحل ولادته ورقم سجله:
- أسماء زوجه وأولاده القاصرين:
- الوظيفة التي يشغلها أو التي عين فيها:
- تاريخ مباشرته للعمل:
- عنوانه الكامل مع بيان رقم الهاتف:
- الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكها وزوجه وأولاده القاصرون مع ذكر رقم كل عقار والمنطقة العقارية:
- الأعيان المنقولة التي يملكها:
- مختلف الذمم والعقود المالية:
- تاريخ التصريح:

التوقيع

المادة (١٨): تطبق أحكام مرور الزمن المنصوص عليها في قانون العقوبات على العقوبات المقضي بها في قضايا الإثراء غير المشروع.

المادة (١٩): تبدأ مهلة مرور الزمن، في قضايا الإثراء غير المشروع فيما يتعلق باستعادة المال العام، من تاريخ اكتشاف الجرم.

المادة (٢٠): مع مراعاة أحكام الدستور، يلغى المرسوم الاشتراعي رقم ٣٨/١٨/٢/١٩٥٣ (قانون الإثراء غير المشروع) والقانون الصادر بتاريخ ١٤/٤/١٩٥٤ (التصاريح المطلوب تقديمها من الموظفين والقائمين بخدمة عامة عن ثرواتهم) وكل نص آخر يناقض أو لا يتألف مع أحكام هذا القانون.

المادة (٢١): يعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية.

بعيدا في ٢٧ كانون الأول سنة ١٩٩٩

الإمضاء: إميل لحود
الإمضاء: سليم الحص

صدر عن رئيس الجمهورية
رئيس مجلس الوزراء

قانون رقم ٦٦٤ - صادر في ٢٠٠٥/٢/٤

أقر مجلس النواب،

وينشر رئيس الجمهورية القانون التالي نصه:

مادة وحيدة: صدق مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم ١٣٧٥٨ تاريخ ١١ كانون الأول ٢٠٠٤ والمتعلق بوسيط الجمهورية كما عدلته اللجان النيابية المشتركة.

- يعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية.

بعيدا في ٤ شباط ٢٠٠٥

صدر عن رئيس الجمهورية الإيماء: إميل لحود

رئيس مجلس الوزراء الإيماء: عمر كرامي

قانون وسيط الجمهورية

المادة (١):

١- وسيط الجمهورية شخصية مستقلة لا تتلقى التعليمات من أي سلطة، وهو يتدخل ضمن الشروط المحددة في هذا القانون، لتسهيل التعامل مع الإدارة والمساعدة على حل الخلافات الناجمة عن هذا التعامل.

يقصد في هذا القانون بكلمة الإدارة أشخاص الحق العام وأشخاص الحق الخاص الموكلة إليهم إدارة مرفق عام.

٢- لوسيط الجمهورية جهاز معاون يختاره وفق الحاجة، كما له أن يسمي من بين جهازه المعاون من يمثله للقيام بمهام التنسيق بين الإدارات الإقليمية والمواطنين.

٣- مركز وسيط الجمهورية في بيروت وتشمل مهامه كافة الأراضي

اللبنانية.

المادة (٢):

١- يعين وسيط الجمهورية لولاية أربع سنوات غير قابلة للتجديد، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

٢- ينبغي أن يكون الوسيط لبنانياً منذ عشر سنوات على الأقل، وقد أتم سن الخامسة والأربعين متمتعاً بحقوقه المدنية وغير محكوم عليه بجناية أو محاولة جناية أو بجنحة شائنة أو بمحاولة جنحة شائنة، وان يكون حائزاً على إجازة جامعية عليا في القانون أو العلوم الإدارية أو السياسية، وان يتمتع بخبرة عشرين سنة على الأقل في حقل اختصاصه أو أن يكون من كبار موظفي الدولة المتقاعدين أو الحاليين في الأسلاك القضائية أو الإدارية أو الدبلوماسية والذين أمضوا في الخدمة العامة أكثر من عشرين سنة، وان يكون مشهوداً له بالسمعة الحسنة والمناقبية الرفيعة والكفاءة المهنية.

٣- تُنهي خدمات الوسيط بصورة مبكرة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء في إحدى الحالات التالية:

أ- بناء على طلبه الخطي.

ب- تعذر ممارسته لمهامه بسبب المرض.

ج- ارتكابه خطأ جسيماً أثناء ممارسته لمهامه شرط إثبات هذا الخطأ بموجب تقرير تضعه لجنة مؤلفة من الرئيس الأول لمحكمة التمييز رئيساً، وعضوية كل من رئيس مجلس شورى الدولة، ورئيس ديوان المحاسبة.

د- الحكم عليه بجناية أو بمحاولة جناية أو بجنحة شائنة أو بمحاولة جنحة شائنة.

المادة (٣):

١- لا يجوز الجمع بين منصب الوسيط وأي منصب ووظيفة ومهمة

رسمية ومهنة خاصة مهما كانت.

٢- كما لا يجوز للوسيط، قبل انقضاء سنتين على انتهاء ولايته، أن يرشح نفسه للانتخابات النيابية أو لأية هيئة بلدية أو لا مركزية أخرى.

٣- لا يحق للوسيط خلال مدة ولايته إبداء الرأي أو إعطاء الاستشارات في الأمور التي يمكن أن تعرض عليه خارج إطار ممارسته لمهامه.

٤- على الوسيط أن يلتزم بعدم إفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته ويبقى هذا الموجب قائماً بعد انتهاء ولايته.

المادة (٤): لا يمكن ملاحقة الوسيط بسبب الآراء التي يبديها والمتعلقة بممارسته مهامه أو بمعرضها.

المادة (٥):

١- يتلقى الوسيط الطلبات المقدمة من أي شخص طبيعي أو معنوي. ولا تقبل الطلبات المقدمة من جهة مجهولة الهوية.

٢- على صاحب العلاقة أن يكون قد باشر بالمراجعات الإدارية اللازمة ولم يحصل بعد مرور ثلاثة أشهر، على النتيجة المتوخاة. ولا تقبل الطلبات في المسائل المعروضة أمام القضاء أو العالقة أمام الإدارة والتي ترقى إلى أكثر من سنة تسبق تعيين أول وسيط وفق هذا القانون.

٣- يعود للوسيط أن يتدخل عفواً أو بناء لطلب أي من النواب في المسائل التي تتعلق بالمصلحة العامة.

٤- إن الخلافات التي تنشأ بين الإدارة من جهة وبين العاملين فيها من جهة ثانية لا يمكن أن تكون موضوع مراجعة أمام وسيط الجمهورية.

٥- تكون خدمات الوسيط مجانية، ولا تخضع لأي رسم أو طابع.

٦- يمك الوسيط سجلاً خاصاً يدون فيه المراجعات المقدمة وخلاصة

عن النتيجة التي آلت إليها، وتعطى لها أرقام تسلسلية.

المادة (٦):

١- لا يقطع الطلب المقدم إلى الوسيط المهل القضائية.

٢- يستمر عمل الوسيط بموازاة أية مراجعة إدارية أو قضائية عائدة لنفس موضوع الطلب.

٣- لا يجوز لوسيط الجمهورية التدخل في مجريات دعوى عالقة أمام السلطة القضائية، ولا الطعن في صحة حكم قضائي؛ إلا أنه في حال عدم تنفيذ حكم قضائي مبرم في مهلة معقولة يستطيع الوسيط دعوة الإدارة المعنية إلى الانصياع للحكم في مهلة معقولة يترك له أمر تحديدها، وإذا لم تقترن هذه الدعوة بأية نتيجة، يصبح الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي موضوع تقرير خاص يرفع وفقاً للأصول المحددة في المادة التاسعة من هذا القانون وينشر في الجريدة الرسمية.

المادة (٧):

١- يعود للوسيط تقدير جدية الطلب وقانونيته، وله أن يطلب من الإدارة تقديم الإيضاحات والتعليق على الطلب خلال مهلة يحددها وفقاً لكل حالة. كما له أن يطلب تزويده بالوثائق والمستندات التي يراها ضرورية، أو التي ترتئي الإدارة المختصة تزويده بها.

٢- يعمل الوسيط على معالجة كل من الطلبات الموجهة إليه عن طريق تقريب وجهات النظر بين صاحب الطلب والإدارة، وعقد اللقاءات بينهما لطرح الحلول الملائمة، والتقدم من الإدارة بالتوصيات التي يرى أنها قد تؤدي إلى معالجة الطلب المطروح أمامه، توخياً لتطبيق القانون، وعند غياب النص فوفقاً لقواعد العدل والإنصاف.

٣- يمكن لوسيط الجمهورية أن يتقدم من الإدارة المعنية بتوصيات من

٢- يضع الوسيط تقريراً سنوياً وتقارير خاصة حول مواضيع هامة ويرفع نسخة عنها إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء، على أن تنشر تقارير الوسيط حكماً في الجريدة الرسمية.

المادة (١٠):

١- يعاون الوسيط جهاز تحدد وظائفه وعدد وحداته وشروط التعاقد عليها ومهامها والتعويضات العائدة لها بموجب نظام خاص يقترحه الوسيط ويرفعه إلى الجهات المختصة لإقراره، وينشر في الجريدة الرسمية.

٢- يضع الوسيط سنوياً مشروع موازنته، وتلحظ الاعتمادات المرصدة للوسيط، بما فيها مخصصاته والتعويضات العائدة للجهاز المعاون في بند خاص في موازنة رئاسة مجلس الوزراء.

٣- تخضع حسابات الوسيط لرقابة ديوان المحاسبة المؤخر.

٤- يودع الوسيط رئاسة المجلس الدستوري تصريحاً يتضمن كامل نمته المالية، بما فيها الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكها هو أو زوجته أو أولاده القاصرون في مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ تعيينه. وهو يخضع لأحكام قانون الإثراء غير المشروع رقم ١٥٤ تاريخ ٢٧ كانون الأول ١٩٩٩.

المادة (١١): تحدد عند الاقتضاء دقائق تطبيق هذا القانون بمراسيم

تتخذ في مجلس الوزراء.

المادة (١٢): ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ويعمل به فور نشره.

شأنها تحسين سير العمل فيها وتطويره، كما يمكنه أن يوصي بتعديل النصوص القانونية والتنظيمية في حال رأى أن تطبيق بعض أحكامها من شأنه أن يؤدي إلى حالات غير عادلة ومنصفة.

٤- يعود للوسيط أن يعلم الهيئات الرقابية المختصة في معرض قيامه بمهامه عن كل ما يراه خطأً أو تقصيراً أو تقاعساً من الموظفين أو العاملين أو من الإدارة المعنية، وعن كل ما يتعلق بتحسين سير العمل وتقديمه.

٥- لوسيط الجمهورية أن يطلب من هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل تزويده بالدراسات المناسبة.

المادة (٨):

١- تقوم الإدارة بموجب تسهيل مهمة وسيط الجمهورية وإعطاء التوجيهات إلى موظفيها والعاملين فيها مهما كانت فئاتهم لتقديم جميع المعلومات والإيضاحات والمستندات المطلوبة منه، وكذلك تسهيل مهمة الوسيط لجهة الاجتماع بهم أو الاستماع إليهم.

٢- لا يمكن التذرع بوجه الوسيط بسرية المعلومات والمستندات، باستثناء تلك التي يحظر القانون صراحة نشرها أو الاطلاع عليها أو تداولها، وتلك التي تتعلق بالأمن والدفاع الوطني.

٣- تقوم الإدارة المعنية بإبلاغ وسيط الجمهورية بالإجراءات أو التدابير التي اتخذتها على أثر التوصيات التي وجهها إليها، وذلك في مهلة أقصاها شهرين على تقديم تلك التوصيات.

المادة (٩):

١- في حال سكوت الإدارة أو عدم إبلاغها الوسيط جواباً مقنعاً ضمن المهلة المحددة في المادة الثامنة أعلاه، يمكن للوسيط عندها تضمين تقريره الخاص أو السنوي موجز القضية وتوصياته بشأنها.

مؤشرات الحكم الصالح في لبنان وفق معهد البنك الدولي

مؤشر الحكم الصالح	سنة	المرتبة المئوية (٠ - ١٠٠)
المساءلة	٢٠٠٤	٢٥,٧
الاستقرار السياسي	٢٠٠٤	٢٣,٣
فعالية الحكم	٢٠٠٤	٤٢,٣
نوعية المراقبة	٢٠٠٤	٣١,٠
سلطة القانون	٢٠٠٤	٤٣,٥
السيطرة على الفساد	٢٠٠٤	٣٩,٩

ملحق رقم (٣)

الفساد في الكويت: المظاهر والمسببات*

ربما يكون هذا التصور النظري غير واضح ولكنه يتضح حين ندرس تفشي ظاهرة الفساد في المجتمع الكويتي في مختلف أوجهه. وتتفق معظم الدراسات التي تناولت ظاهرة الفساد في هذا المجتمع، على عمق مشكلة هذه الظاهرة فيه، وهي مشكلة يمكن تلخيص مظاهرها ومسبباتها على النحو التالي:

- ١- التدخل غير المشروع من قبل المتنفذين في انتخابات مجلسي الأمة والبلدي.
- ٢- الانتخابات الفرعية والتصويت العلني والرشوة الانتخابية.
- ٣- القوانين غير الدستورية والانحراف في استخدام السلطة.
- ٤- طبيعة النظام الانتخابي القائم على خمس وعشرين دائرة، ودوره في تعزيز الفساد السياسي.

* خلدون حسن النقيب وعلي الزعبي، "دراسة حالة الكويت" ص ٦٠٩، في: الفساد والحكم الصالح في البلدان العربية، صادر عن مركز دراسات الوحدة العربية ٢٠٠٤.

رابعاً: وقائع الفساد ومظاهره في المجتمع الكويتي

من الصعب حصر وقائع الفساد ومظاهره أو تكلفته الحقيقية لعدة أسباب، لعل أهمها عدم توافر البيانات الدقيقة حوله، ولكون هذه الوقائع والمظاهر ذات سرية عالية بحسب اعتقاد الحكومة. ولتفادي هذه المشكلة، وحتى لا نبتعد من الموضوعية، فقد لجأنا إلى تطوير مجموعة من الجداول عن ثلاثة موضوعات من شأنها أن تعكس لنا، ولو بصورة مسحية سريعة، طبيعة الفساد ومظاهره في الكويت. أما الموضوعات الثلاثة المنتقاة، التي تم الحصول عليها من مجلس الأمة والصحافة اليومية، فهي:

١- لجان التحقيق البرلمانية.

٢- الاستجابات البرلمانية.

٣- وقائع الاختلاس والظعن في الذمم المالية للمسؤولين الحكوميين.

إن كل موضوع من هذه الموضوعات يبين مدى عمق مشكلة الفساد، ومدى استشرائها في المؤسسات الحكومية بخاصة وفي المجتمع بعامه. فقد أصبحت وقائع الفساد ومظاهره أموراً اعتيادية تتكرر بصورة شبه يومية في المجتمع، وخوفنا شديد من أن تتحول هذه الوقائع والمظاهر، مثلها مثل الوساطة، إلى جزء من الثقافة المجتمعية.

١- لجان التحقيق البرلمانية

مذ نشأ مجلس الأمة عام ١٩٣٦ وحتى الآن، تم تأليف ٣٧ لجنة تحقيق برلمانية نظرت في موضوعات متنوعة تتعلق بمجموعة من مظاهر الفساد الحكومي ووقائعه.

هناك مجموعة من الحقائق التي تكشف عمق الفساد في دولة الكويت، من أهمها:

٥- الخلل الإداري القائم على غياب الرقابة الإدارية والجهل بالقواعد الإدارية وتفشي الوساطة، والمحسوبية.

٦- غياب مبدأ المحاسبة وعدم تطبيقها وضعف المساءلة.

٧- غلبة الولاء العائلي أو القبلي أو الحزبي أو الطائفي.

٨- انتشار الرشوة والتنفيع.

٩- السياسة الاقتصادية المبنية على الاحتكارات المحلية.

١٠- غياب الشفافية في القوانين والسياسات الحكومية.

١١- انتشار ظاهرة "القدوة الفاسدة" على المستويين السياسي والمهني.

١٢- عدم تطبيق القانون على نحو عادل ومتكافئ، وضبابية الإجراءات في اللوائح.

١٣- الجمع بين الوظيفة العامة والعمل التجاري.

١٤- غياب المعايير الموضوعية في اختيار القيادات الإدارية.

ويرى البعض أن مظاهر الفساد ومسبباته في المجتمع تؤدي عادة دوراً مهماً في إبراز مجموعة من النتائج السلبية والخطيرة التي من أهمها:

١- تعطيل المشاريع التنموية العامة ولا سيما تلك المتعلقة برفع مستوى الإنتاجية، وبرفع حس المواطن.

٢- عدم تطوير كفاءة الخدمات العامة وجودتها.

٣- المساهمة في نشوء بيئة مناسبة للفساد قائمة على الرشوة والمتاجرة بالوظيفة.

٤- شعور المواطنين بعدم عدالة الأجهزة الحكومية.

٥- زيادة عدم ثقة ورضا المواطنين بالأجهزة الحكومية.

ثلاثة نواب إلى نائب رئيس مجلس الوزراء المالية بحضور جماهيري حاشد، وذلك في ١٥ تموز/ يوليو ١٩٩٧.

- من أصل ٢٧ استجواباً كان نصيب الوزراء من الأسرة الحاكمة ستة استجابات، أولها لوزير الكهرباء والماء (١٩٦٤)، والثاني لوزير العدل (١٩٨٥)، والثالث لوزير النفط والصناعة (١٩٨٦)، والرابع لوزير الإعلام (١٩٩٨)، والخامس لوزير الداخلية (١٩٩٦)، والسادس لوزير الدفاع (٢٠٠٣).

- من المصادفات في تاريخ الاستجابات أنه تمّ استجواب وزير الشؤون (الأب) عام ١٩٦٣ وفي العام ١٩٩٧، ثم استجواب وزير المالية (الابن)، والمصادفة الثانية أن شهد نائب استجواب أخيه وزير التربية.

أكثر الوزارات عرضة للاستجواب كانت وزارة المالية (خمسة استجابات في عهود متتالية) تليها وزارة العدل (٤ استجابات)، ثم وزارة الكهرباء والماء (٣ استجابات) تليها وزارة التربية.

- من النتائج التي سجلتها الاستجابات: استقالة الحكومة مرتين، وحل مجلس الأمة مرتين، وتجديد الثقة بالوزراء ثلاث مرات، وسحب الطلب من قبل النواب أربع مرات، واستقالة الوزير مرة واحدة، وإحالته إلى المحكمة الدستورية مرتين، وفشل الاستجواب مرة واحدة.

- من أصل ٢٧ استجواباً مقدماً تم مناقشة ١١ استجواباً.

٣- وقائع الاختلاسات في المؤسسات الحكومية في الصحف الحكومية

على الرغم من قيود الرقابة الإعلامية، إلا أنه لا يمر أسبوع إلا وتفاجئنا الصحافة الكويتية بفضيحة مالية تعكس مدى تضخم حالة الفساد الحكومي واستشرائه بصورة لا تكاد تصدق. فمئذ استقلال الكويت في العام

أ - تعكس فترة السبعينات من القرن الفائت زيادة كبيرة في تأليف عدد لجان التحقيق التي بلغ عددها ١٨ لجنة من المجموع الإجمالي للجان التحقيق البالغة ٣٧ لجنة. وهذا يكشف عن ارتفاع ترمومتر الفساد المالي والسياسي في دولة الكويت.

ب - إن معظم لجان التحقيق تم تأليفها للتحقق من مخالفات مالية وإدارية في أملاك الدولة والاستثمارات وصفقات الأسلحة.

ج - لقد كانت معظم النتائج التي آلت إليها لجان التحقيق مخيبة للأمال، وذلك بسبب عدم التزام الحكومة بها، وغياب المتابعة البرلمانية لها. فقد التزمت الحكومة فقط بتحويل ثلاث قضايا إلى النيابة العامة، في حين تمّ تجاهل أو حفظ ما تبقى منها.

د - أدى بعض لجان التحقيق بالحكومة إلى حلّ مجلس الأمة لتفادي فضائح سياسية ومالية قد تلحق بالحكومة. ولعل أهمّ تلك اللجان تلك التي تمّ تأليفها بتاريخ ١١/٣/١٩٨٦ والتي انتدب بها النائب حمد الجوعان للتحقيق في فضائح مالية تورط البنك المركزي فيها.

هـ - على الرغم من كثرة لجان التحقيق في فترة السبعينات من القرن الفائت، فإن أعضاء مجلس الأمة أخفقوا في تحقيق إنجازات حاسمة ضدّ حالات الفساد الحكومي.

٢- الاستجابات البرلمانية

قد تنتج الاستجابات الحكومية من لجان التحقيق أو تكون سبباً لها. وقد تمّ رصد سبعة وعشرين استجواباً منذ المجلس الأول وحتى أوائل العام ٢٠٠٣. ومن خلال هذا الرصد تمّ تسجيل بعض الملاحظات:

- امتدّ أطول استجواب إلى أربع عشرة ساعة متواصلة، وكان مقدماً من

مؤشرات الحكم الصالح في الكويت وفق معهد البنك الدولي

مؤشر الحكم الصالح	سنة	المرتبة المئوية (٠-١٠٠)
المساءلة	٢٠٠٤	٣٤,٠
الاستقرار السياسي	٢٠٠٤	٥٥,٣
فعالية الحكم	٢٠٠٤	٦٩,٢
نوعية المراقبة	٢٠٠٤	٥٥,٢
سلطة القانون	٢٠٠٤	٦٧,٦
السيطرة على الفساد	٢٠٠٤	٧٦,٤

١٩٦١، وملفات الفساد تزداد وتتضخم يوماً بعد يوم، إلى الدرجة التي وجدنا فيها صعوبة في حصر كل حالات الفساد المالي والإداري في جدول واحد، الأمر الذي اضطرنا إلى الاكتفاء بعينة مختارة ومحددة تكشف بصورة واضحة، مدى عمق حالات الفساد في الكويت.

ازدادت حالات الفساد على نحو لافت للنظر في الفترة الواقعة في ما بين عامي ١٩٨٥ و ٢٠٠٢. ففي بداية هذه الفترة حدثت "سرقة العصر" (تم التحقيق بها عام ١٩٩٢)، التي كلفت الدولة أكثر من ١٠ مليارات دولار أميركي (رقم تقريبي لأنه تم إخفاء الأرقام الحقيقية). لقد كانت "سرقة العصر" عملية مخططاً لها من قبل مسؤولين كبار في الدولة استطاعوا بحكم السلطة الممنوحة لهم سرقة مبالغ ضخمة جداً من "الاستثمارات الخارجية" و"ناقلات النفط"، ناهيك عن قيامهم بصفقات شراء مشبوهة وفاشلة مثل مشروع شراء شركة سننافية النفطية الأميركية.

لم يقتصر أمر فضائح الفساد المالي والسياسي على الاستثمارات والنفط فحسب، بل تعداها إلى مؤسسات حكومية شعبية مثل "أمانة الوقف" التي تعرضت لتجاوزات مالية بلغت ٢,٥ مليون دينار كويتي. هذا إضافة إلى تعدد حالات الهدر الحكومي التي بلغت وفق إحصاءات ديون المحاسبة ملياراً و٤٠٨ ملايين و١٦٠ ألف دينار كويتي. وهي حالات لم تقتصر كما يعتقد على قضايا الهدر فقط، إذ إن بعضها يعكس حالة من التنفيع القائم على مبدأ "الزبونية" (Cronyism).

أما في السنوات الأخيرة، ولا سيما ما بين العامين ١٩٩٩ و ٢٠٠٢، فقد طال يد الفساد الأراضي المملوكة للدولة، إذ إن بعضها وأهمها قد تم منحه لأفراد وشركات لها علاقة وثيقة بالمتنفذين في الحكومة. لقد تم منح أراضي الدولة هذه خارج نطاق "القانون"، وبموافقة مجلس الوزراء.

الذي يعطل دور السلطة التشريعية في إصدار القوانين، يُنظر في المجلس في عدد كبير من القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد. يُعد قانون الذمة المالية أحد أهم القوانين التي تناقش في مجلس النواب البحريني إلى جانب قانون حماية المال العام وقانون العمولات في العقود الحكومية.

أما على صعيد الإدارة العامة، فإن تأسيس ديوان للرقابة المالية يمثل فرصة جيدة لتقليص المساحة التي يستغلها المفسدون، وهو أصدر تقريره الثاني الذي يشير فيه إلى وجود اختلالات كبيرة في الإدارة المالية وإلى طرائق الاحتيال المعتمدة للاستيلاء على الأموال العامة، ويعمل على هذا التقرير الآن لجان متخصصة في مجلس النواب البحريني.

كما أصدر المجلس نظاماً شفافاً بدأ العمل به للمناقصات وقلص من عوامل استغلال النفوذ.

أخيراً، تجدر الإشارة إلى أنه تم مؤخراً استجواب ثلاثة من الوزراء، وهذا الأمر هو سابقة في التاريخ السياسي الحديث للمملكة. كما وُجّهت أسئلة عديدة إلى الوزراء حول الموضوعات المالية والاقتصادية والخدمات العامة.

مؤشرات الحكم الصالح في البحرين وفق معهد البنك الدولي

مؤشر الحكم الصالح	سنة	المرتبة المئوية (١٠٠ -)
المساءلة	٢٠٠٤	٢٧,٧
الاستقرار السياسي	٢٠٠٤	٤٩,٥
فعالية الحكم	٢٠٠٤	٧٥,٥
نوعية المراقبة	٢٠٠٤	٧٢,٩
سلطة القانون	٢٠٠٤	٦٩,١
السيطرة على الفساد	٢٠٠٤	٧٦,٨

ملحق رقم (٤)

دراسة حالة: الفساد في البحرين*

بدأ مجلس النواب البحريني نشاطه في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٢ باستخدام أدوات الرقابة البرلمانية وبالوقوف ضد عوامل انتشار الفساد في المجتمع، نتيجة التغيب القسري للسلطة التشريعية الذي استمر من العام ١٩٧٥ حتى ٢٠٠٢. وقد أُلِّفَت لجان تحقيق متعددة من بينها لجنة التحقيق في الفساد الإداري والمالي في صندوق التأمينات والضمان الاجتماعي، ولجان تحقيق حول الاستيلاء على الأراضي والسواحل، ولجنة تحقيق حول انتشار الغاز الخانق في المناطق الصناعية، كما يؤمّل تأليف لجنة خلال الأيام القادمة في تجاوزات واحدة من أكبر الشركات الصناعية التي يمثل نشاطها الإنتاجي أكبر المساهمات المالية في الميزانية العامة للبحرين.

على الصعيد التشريعي وبالرغم من المصاعب المتمثلة بالخلل الدستوري، وتحديدًا بالمادة ٩٢ منه، التي تجعل من إصدار القوانين عملية شاقة ومعقدة، إذ تخضعها لسلسلة طويلة من البيروقراطية الحكومية، الأمر

* عبد الهادي مرهون - النائب الأول لرئيس مجلس النواب في مملكة البحرين.

في حرب فلسطين عام ١٩٤٨ وما قبلها من حديث عن الفساد في الحكومة والانشقاقات في حزب الوفد آنذاك والحديث عن الكتاب الأسود في شأن الحكومة، مروراً بالفساد في المؤسسة العسكرية عقب النكسة عام ١٩٦٧، وإعلان الثورة الإدارية عام ١٩٧١ خلال أحداث حركة مايو ومكافحة مراكز القوى، وحتى بداية الثمانينات حين رفعت الدولة شعار التطوير الإداري، والحديث المتكرر اليوم عن "الفساد في المحليات إلى الركب" (التوصيف الذي أطلقه رئيس ديوان رئيس الجمهورية وعضو البرلمان، زكريا عزمي) مؤخراً.

إلا أنه، وفي نظر المجتمع المدني، فإن الدولة وقفت عند حد إطلاق الشعار وتدشين الحملة، الأمر الذي أفقد دعواها تأييداً شعبياً واسعاً، بل ربما تزامن سقوط رموز وقيادات سياسية وحكومية في قضايا فساد، أدين الكثير منهم ويقضي عقوبة في السجن، إلى تنامي الشعور بترسخ الفساد في أجهزة الدولة وغياب سياسات حقيقية لمواجهته، وليس العكس. وربما ارتبط هذا النوع من رد الفعل الشعبي السلبي تجاه حالات الكشف عن الفساد بطبيعة هذه القضايا نفسها، حيث يلاحظ أمران:

أولهما، تركيز قضايا الفساد الكبرى في القطاع الاقتصادي نفسه، وبتحالفات تضم مسؤولين حكوميين، وبأموال ضخمة، أي أن النمط يتكرر، وبالتالي فإن استمراره يعني إغفال معالجته عمداً.

ثانيهما، أن ملاحقة قضايا الفساد تتسم بالانتقائية، وكأن مكافحة الفساد أداة سياسية وليست سياسة عامة.

ومن الناحية المؤسسية، لا توجد وزارات أو هيئات تحمل المسمى في تكوينها، باستثناء المعنى المالي والجنائي للفساد الذي تلاحقه الأجهزة القضائية والمحاسبية كما سبق.

ومنذ صيف ٢٠٠٥، يتنامى الحديث العام عن ضرورة وضع خطة

ملحق رقم (٥)

دور البرلمانيين في مكافحة الفساد:

حالة مصر

أولاً: الخطاب السياسي في شأن مكافحة الفساد

لا يتناول الخطاب السياسي الرسمي مصطلح الفساد في أغلب الأحوال، وربما ترد إشارة إلى مفهوم الفساد الإداري بوصفه نتيجة لضعف الرقابة على أداء الأجهزة المحلية والبلديات أو كمرادف للروتين، في حين يغيب المكون السياسي في ظاهرة الفساد واستراتيجيات مكافحته عن الخطاب الرسمي للدولة عموماً.

وتشهد الساحة السياسية والاجتماعية حديثاً رسمياً عن الفساد الإداري من حقبة إلى أخرى، ولكن في السياق السابق، حيث تطلق الدولة حملة أو شعاراً أو بيانات تدعو المجتمع إلى مؤازرتها في تطوير الأجهزة الإدارية وتحسين كفاءتها، بداية من الجدل حول صفقة الأسلحة الفاسدة

* علي الصاوي - أستاذ العلوم السياسية في جامعة القاهرة، ومتخصص في الشؤون البرلمانية.

نيابات خاصة لمكافحة الفساد، مثل نيابة الأموال العامة، ونيابة التهرب الضريبي. ومن المزمع إنشاء محاكم اقتصادية خاصة بهذا النوع من القضايا، ونيابة متخصصة معاونة لها، وشرطة تابعة لها لتنفيذ الأحكام.

ومن ضمن أجهزة الدولة التي تحارب الفساد، جهاز المدعي العام الاشتراكي، وهو الجهاز المسؤول عن اتخاذ الإجراءات التي تكفل تأمين حقوق الشعب وسلامة المجتمع ونظامه السياسي. والحفاظ على المكاسب الاشتراكية والتزام السلوك الاشتراكي، ويكون خاضعاً لرقابة مجلس الشعب. فالمدعي العام الاشتراكي يساعد المجلس في أداء وظيفته الرقابية على الجهاز الإداري في الدولة ومكافحة الفساد الوظيفي، فيجوز لمجلس الشعب أن يكلف المدعي العام الاشتراكي بموافاته بأية بيانات أو إيضاحات أو تقارير عن أي موضوع داخل في اختصاصاته، كما يجوز تكليفه بإداع صورة التحقيقات والمستندات المتعلقة بموضوع يدخل في اختصاصه وذلك بعد التصرف في التحقيق، أو تحقيق أو بحث أو دراسة أي موضوع أو أمر محدد، كما يجوز للمجلس تكليف المدعي العام الاشتراكي بفحص نشاط أية جهة في الجهاز الإداري في الدولة، أو في وحدات الإدارة المحلية أو القطاع العام، أو في أية هيئة أو جهة عامة أو منظمة جماهيرية تخضع لإشراف الدولة، أو أي مشروع من المشروعات التي تساهم الدولة فيها أو التي تضمن لها حداً أدنى من الربح أو تتولى إعادتها أو فحص نشاط أي مشروع يقوم على التزام بمرفق عام، أو أية عملية أو أنشطة تتعلق بالمصالح العامة الحيوية للمواطنين. ليس هذا فقط، بل إنه يجوز للمجلس أن يحيل إلى المدعي العام الاشتراكي في حدود اختصاصه أية شكوى أو عريضة تقدم إلى المجلس إذا كانت تتعلق بمخالفة جسيمة للقانون، أو تتضمن مساساً خطيراً بحقوق المواطنين أو تتعلق بخلل في سير أو انتظام المرافق والخدمات العامة. وللمجلس أن يحدد في قراره موعداً لتقديم تقرير المدعي العام الاشتراكي بنتيجة التحقيق أو الفحص المكلف به، وذلك بعد

صريحة وموجهة لمعالجة الفساد، وقد احتل الموضوع موقعاً متقدماً في البرامج والحملات الانتخابية للمرشحين لرئاسة الجمهورية، وتعزز الاتجاه كثيراً خلال الحملات الانتخابية لمجلس الشعب هذا العام أيضاً، ولا سيما مع بروز تيار الإخوان المسلمين وتركيز دعايته الانتخابية على نحو استراتيجي على استثارة النقد العام في شأن جد الدولة في مكافحة الفساد.

ومن المتوقع أن تهتم المنظمات غير الحكومية، وخصوصاً الحقوقية منها، خلال الفترة المقبلة بموضوع مكافحة الفساد، بعدما تزايد الشعور بأنها حققت خطوات جيدة في دفع الإصلاح السياسي ومراقبة الانتخابات، وربما تتجه بالأجندة البحثية والمطلبية إلى هذا الموضوع على نحو مطرد.

ثانياً: الجهات الرسمية المعنية بمكافحة الفساد

١- جهات القضاء والتحقيق

إذا ما نظرنا إلى النظام القانوني المصري نجد أنه يرتكز على القانون المدني وعلى مبادئ الشريعة الإسلامية، ويأخذ في مبدأ التقاضي على درجتين، حيث إن محاكم الدرجة الأولى هي المحاكم الكلية والجزئية، ثم محكمة الدرجة الثانية وهي الاستئناف ومحكمة النقض. هذا إضافة إلى محكمة القضاء الإداري التي تعنى بالفصل في النزاعات التي تنشأ بين الأفراد والحكومة أو بين أطراف حكومية، وفي قمة هذا النظام المحكمة الإدارية العليا. وهناك محاكم غير عادية أو استثنائية، مثل محكمة أمن الدولة، فضلاً عن المحكمة الدستورية العليا التي تنظر في القضايا التي تتسم بمخالفة دستورية، ويعود تأسيسها إلى سنة ١٩٦٩، ولها صلاحيات حصرية على المسائل المتعلقة بالدستورية.

هذا إضافة إلى اختصاصات النيابة العامة التي تقيم الادعاءات العامة بدلاً من الشعب وتمثله في التقاضي، وقد نص القضاء المصري على وجود

إبداء وجهة نظره. ويبلغ رئيس المجلس قراره إلى المدعي العام الاشتراكي خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره.

يقدم المدعي العام الاشتراكي إلى رئيس المجلس تقريراً عن كل موضوع يتولاه أو يكلف به من قبل المجلس، ما دام هذا الموضوع يدخل في الاختصاصات الرقابية التي يمارس مجلس الشعب، أو كان متعلقاً بالحقوق والحريات العامة للمواطنين، أو في الأحوال الأخرى التي توجب فيها ذلك القوانين المنظمة لمباشرة المدعي العام الاشتراكي اختصاصاته. هذا إضافة إلى تقرير آخر ثابت يقدمه المدعي العام الاشتراكي إلى رئيس المجلس خلال الشهور الثلاثة الأولى من دور الانعقاد السنوي العادي إلى المجلس، عما يكون قد مارسه خلال العام السابق في حدود اختصاصه من أعمال، وما أجراه من تحقيقات وما اتخذه من إجراءات وما صدر في شأنها من قرارات أو أحكام.

ويجب أن يتضمن التقرير ما يراه المدعي العام الاشتراكي من أوجه الإصلاح ذات الطابع التشريعي أو التنظيمي أو الإداري لدعم سيادة القانون، وحماية الحريات والحقوق العامة والخاصة للمواطنين. ويحيل رئيس المجلس هذه التقارير إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية أو إلى لجنة أو أكثر من لجانها ويخطر الرئيس المجلس بذلك في أول جلسة تالية، وتقوم اللجنة وكل من اللجان المحال إليها هذه التقارير بحسب الأحوال بإعداد تقرير بملاحظاتها ورأيها في كل أو بعض الأمور التي تضمنتها، ويحضر المدعي العام الاشتراكي اجتماعات اللجنة المحال إليها تقريره أو المنظور أمامها التظلم لتقديم ما تحتاج إليه من بيانات أو مستندات أو عرض ما يراه من إيضاحات.

٢- أجهزة محاسبية (مالية)

إن أهم هذه الأجهزة التي تهتم بمكافحة الفساد "الجهاز المركزي للمحاسبات"، وهو يعاون مجلس الشعب أيضاً في محاربة وكشف الفساد

وحالات إهدار المال العام، حيث يقدم رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات إلى رئيس المجلس تقريراً سنوياً عما تكشف للجهاز- في أثناء متابعته لتنفيذ الخطة العامة والموازنة العامة للدولة- من قصور أو نقص أو انحراف في تحقيق أهدافها خلال هذه المدة، وكذلك عن نتائج الفحص الذي يجريه الجهاز لموازنات وأنشطة المصالح والهيئات والأجهزة العامة ووحدات الإدارة المحلية والوحدات الاقتصادية للقطاع العام خلال المدة نفسها، وما يقترحه الجهاز من تعديل في القوانين والتشريعات المختلفة أو في الأنظمة الإدارية والمالية للأجهزة الخاضعة لرقابته لتلافي ما تكشف من قصور أو نقص أو انحراف في أدائها. كما يرسل الجهاز لرئيس المجلس صورة من تقاريره الأخرى عن أي موضوع يدخل في اختصاصاته، وتكون له أهمية عامة إذا كانت له صلة بالاختصاصات الرقابية لمجلس الشعب، وينبئ عن ظاهرة عامة من النواحي الاقتصادية أو المالية أو الإدارية، تحتاج إلى الدراسة والمواجهة والعلاج.

كما يجوز للمجلس- بناء على اقتراح رئيسه أو عشرين من أعضائه- أن يكلف الجهاز المركزي للمحاسبات إعداد تقارير عن أي عمل أو نشاط تقوم به أية جهة من: المصالح الإدارية أو أي جهاز تنفيذي أو إداري أو إحدى المصالح أو الأجهزة أو الهيئات العامة أو إحدى وحدات الإدارة المحلية أو القطاع العام، أو المنظمات الجماهيرية الخاضعة لإشراف الدولة، كالاتحادات أو النقابات أو الجمعيات التعاونية، أو الجمعيات الخاصة ذات النفع العام، أو المشروعات التي تساهم فيها الدولة أو وحدات الإدارة المحلية أو القطاع العام أو تضمن الدولة لها حداً أدنى لأرباحها أو تتولى إعادتها أو التي تقوم على التزام بمرفق عام. ويحيل رئيس المجلس تقارير الجهاز إلى لجنة الخطة والموازنة أو إلى لجنة أو أكثر من لجانها، وتقوم اللجنة أو اللجان المحال إليها التقارير بدراستها وإعداد تقرير عنها إلى المجلس.

لاتهامه^٧، وفي حال ثبوت قرار الاتهام فلا يصدر القرار بالاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس. ويقف رئيس الجمهورية عن عمله بمجرد صدور قرار الاتهام، ويتولى نائب رئيس الجمهورية الرئاسة مؤقتاً إلى حين الفصل في الاتهام. وتكون محاكمة رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة ينظم القانون تأليفها وإجراءات المحاكمة أمامها ويحدد العقاب. وإذا حكم بإدانته أعفي من منصبه، ويصبح شخصاً عادياً، أي يجوز اتخاذ الإجراءات القانونية وإنزال العقاب به كشخص عادي.

٣- في ما يتعلق بالبرلمانيين

يعد موضوع مكافحة الفساد الحاضر الغائب في منظومة عمل البرلمان المصري. فمن ناحية أولى، وعلى الرغم من أنه لا توجد لجنة برلمانية مختصة بمكافحة الفساد، تتركز أغلب مناقشات أعضاء المعارضة والمستقلين رغم محدوديتهم^٨ على قضية الفساد، ولا يخلو دور انعقاد إلا بوجود عدد استجواب على الأقل موجه إلى رئيس مجلس الوزراء وبعض الوزراء ويتضمن اتهامات بالفساد ويطلب طرح الثقة فيهم، إلا أن جميع الاستجابات توقفت عند حد مناقشة الموضوع فحسب، ولم ينتقل المجلس إلى مرحلة نظر طلب سحب الثقة، وإنما جدد ثقته في الحكومة وانتقل إلى جدول الأعمال.

وينطبق الأمر نفسه على أدوات رقابية أكثر عدداً في ممارستها ولكنها أقل فاعلية من الاستجواب، مثل طلبات الإحاطة، والأسئلة. كذلك، وافق

١ - وهو ما لم يتحقق مطلقاً، إذ يترأس رئيس الجمهورية الحزب المسيطر على الأغلبية العظمى من مقاعد البرلمان، ولم تصل أي قوى أو أحزاب أخرى إلى هذا النصاب أو اقتربت منه، مما يجعل النص غير قابل للتحقق.

٢ - على محدوديتهم المطلقة حتى انتخابات ٢٠٠٥، حيث توسع نطاق المعارضة بشكل درامي بصعود تمثيل الإخوان المسلمين إلى نحو خمس الأعضاء المنتخبين

وللجهاز المركزي للمحاسبات دور مهم في إعداد الموازنة العامة للدولة، حيث يبلغ رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات رئيس المجلس بمشروع الرقم الإجمالي للموازنة السنوية للجهاز قبل موعد بدء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل مرفقاً به مذكرة شارحة وموازنة الجهاز التفصيلية المعتمدة عن السنة المالية السابقة، ويحيل رئيس المجلس هذا المشروع إلى لجنة الخطة والموازنة لدراسته وإعداد تقرير عنه.

وقد وضع القانون تكليفاً على الجهاز المركزي للمحاسبات بوجود حضور رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات أو من ينيبه اجتماعات اللجنة المختصة في أثناء مناقشة مشروع الخطة والموازنة العامة والحساب الختامي للدولة، أو مشروع الموازنة التفصيلية للجهاز، أو أي مشروع يتعلق بتعديل لائحة العاملين في الجهاز للإدلاء بما يراه أو بما يطلب منه من إيضاحات وبيانات. ويجوز بناء على قرار من المجلس أو إحدى لجان أن يدعو رئيس المجلس رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات، أو من ينيبه من العاملين المختصين فيه لحضور بعض جلسات المجلس، أو اجتماعات لجانه، لتقديم البيانات والإيضاحات المتعلقة بالموضوعات محل المناقشة إذا كانت داخلة في اختصاص الجهاز، ويؤذن دائماً لرئيس الجهاز المركزي للمحاسبات وممثليه في الكلام كلما طلبوا ذلك في اجتماعات المجلس ولجانه بعد انتهاء المتكلم الأصلي من كلامه.

وبالنسبة إلى تنظيم حالة اتهام الحاكم بالفساد (اتهام رئيس الجمهورية) في النظام القانوني المصري حينما يواجه فساد الحاكم، وكيفية تصدي السلطة التشريعية (البرلمان) له، نجد أن الدستور نص على أن رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية، ولا يجوز محاكمته أو اتخاذ أية إجراءات قانونية ضده إلا في حالة اتهامه بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية، وحدد الدستور شروط اتهام رئيس الجمهورية وهي أن يكون هناك اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل

ثالثاً: استطلاع رأي حول الفساد في مصر

في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤ أجرت "وحدة قياس الرأي العام" التابعة لبرنامج الدراسات البرلمانية في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية في جامعة القاهرة، استطلاعها التليفوني العاشر مع ٦٨٠ من المتخصصين والخبراء والنواب وكوادر حزبية وإعلاميين ونشطاء المجتمع المدني، مثلوا اتجاهات متباينة، للكشف عن واقع الفساد في مصر حيث طرحت الوحدة من خلاله: هل الفساد في مصر يزيد أم يقل؟ ما أخطر صورته في مصر الآن؟ ما أهم وسيلة لمواجهته؟ من الجهات التي تطالبها بالتدخل لمواجهته؟

وبتحليل نتائج الاستطلاع، تبين ما يلي:

١- هل الفساد في مصر يزيد أم يقل؟

بسؤال الخبراء حول واقع ظاهرة الفساد في مصر تبين أن النسبة الأكبر منهم (٧٨,٨ في المئة) ترى أن معدلات الفساد في مصر في تزايد مستمر، تلتها النسبة التي ترى أن معدلاته تنخفض وتنقلص (١٥,٤ في المئة)، في ما رأته نسبة محدودة (٣,٨ في المئة) ثابتاً لا يتغير، وكانت نسبة من لم يجيبوا عن هذا السؤال محدودة جداً (لم تتجاوز ٢ في المئة).

٢- ما أخطر صور الفساد في مصر الآن؟

تباينت آراء الخبراء حول تحديد أخطر صور الفساد في مصر، حيث يرى ١٨ في المئة منهم أن أخطر صورته الآن هي الرشى، ورأتها نسبة ١٤,٢ في المئة في الوساطة والمحسوبية، أما من يرونها في التحايل على البنوك وتهريب الأموال فتساوت نسبتهم مع من يرونها في فساد بعض المناصب العليا ومن يرونها في تردي الأوضاع الاقتصادية وارتفاع الأسعار وذلك بنسبة ٧,٥ في المئة، وفي مرتبة تالية بنسبة ٦,٦ في المئة جاءت سرقة المال العام كأحد أخطر صور الفساد في مصر في الوقت الحالي، ثم جاء سوء أحوال الجهاز الإداري (٦ في المئة)، أما النسبة المتبقية التي بلغت

المجلس - ولو في بضعة حالات قليلة- على تأليف لجان تقصي حقائق تعلقت بموضوعات وقضايا فساد كبرى أثارت انتباه الرأي العام وشغلت صحف المعارضة، مثل قرية مرحبا في بورسعيد، وفوسفات أبو طرطور، وشركة قها، وصفر المونديال.

إلا أن كل هذه اللجان لم تتعد مرحلة البحث وإعداد تقرير ربما يناقشه المجلس أو يكتفي بإحالته إلى الوزارة المختصة للنظر، ولم يترتب على أي من هذه التحقيقات البرلمانية أي ضغط أو ملاحقة لمسؤول رسمي، ولو أقل من درجة الوزير، الأمر الذي أدى إلى غياب دور البرلمان في مكافحة الفساد، على الأقل في نظر الرأي العام، ولا سيما أن التفسير المقبول على نطاق واسع لتقاعس البرلمان عن أداء دور نيابي ورقابي فعال في هذا المجال يعود إلى التداخل والتحالف بين السلطة التنفيذية والبرلمان والحزب الحاكم، والسيطرة التامة على الأغلبية في البرلمان ورئاسة جميع لجان النوعية والخاصة، والجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان لدى عدد من المسؤولين المعنيين بقضايا الفساد نفسها، الأمر الذي يحول دون الحديث عن دور رقابي أو فصل حقيقي بين السلطة التنفيذية والبرلمان.

وعلى الرغم من تصديق البرلمان على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC)، فإن البرلمان المصري بغرفتيه لم يؤلف لجنة معنية بالموضوع أو متابعة تنفيذ الاتفاقية كما هي الحال مثلاً في ما يتعلق بإنشاء لجنة حقوق الإنسان مؤخراً. وينضم عدد من أعضاء البرلمان إلى المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد^٢ إلا أن أغلبهم خسر الانتخابات الأخيرة وفقد الصفة البرلمانية.

٣ - منظمة تطوعية دولية، تأسست في كندا، وامتدت بفروع إقليمية لها، من أحدثها الفرع العربي الذي تأسس في بيروت مؤخراً، ويتولى رئاسته عضو مجلس الأمة الكويتي ناصر الصانع.

يكون لها دور ملموس في مواجهة ظاهرة الفساد داخل مصر، يليها (بنسبة ١٢ في المئة) جهاز الرقابة الإدارية، ثم، بنسب متطابقة، الصحافة والإعلام، ووزارة الداخلية، ومجلس الوزراء (٧,٥ في المئة)، كما تساوت النسب التي أشارت إلى رئاسة الجمهورية ووزارة العدل (٦,٨ في المئة)، يليها (بنسبة ٥,٣ في المئة) القيادات الحزبية، ثم إدارة الأزهر الشريف ووزارة الأوقاف (٤,٥ في المئة)، فمن أشاروا وبنسب متطابقة إلى الجهاز المركزي للمحاسبات ومؤسسات المجتمع المدني (٣,٧ في المئة)، أما النسبة المتبقية من المشاركين (٤,٣٠ في المئة)، فأشارت إلى جهات عديدة كالمدعي العام الاشتراكي، ومباحث الأموال العامة، والمنظمات غير الحكومية، والمجالس المحلية، ووزارة الشباب، والمواطنين أنفسهم، فضلاً عن دور كل مسؤول في موقعه، ودور المؤسسات الثقافية، والأسرة، ووزارة التربية والتعليم.

رابعاً: مجالات مقترحة لتدخل البرلمان من أجل مكافحة الفساد

للبرلمان دور بارز في كبح الفساد أيضاً من خلال:

١- الوظيفة التشريعية

يعمل معظم البرلمانات على ترسيخ حكم القانون وإدارة شؤون الدولة والمجتمع بأسلوب الحكم الصالح. لهذا، يجب أن يعزز البرلمان المبادئ الأساسية للنزاهة في أداء الشخصيات السياسية والمؤسسات والموظفين الحكوميين وللشفافية في الإدارة العامة، من خلال:

أ- سن تشريعات مكافحة الفساد، التي تجرم الفساد وتضع العقاب الملائم والإجراءات الرادعة الأخرى، مع التركيز بوجه خاص على أحكام قوانين العقوبات والقانون الإداري لخفض مجال الفساد وفرض العقوبات التي تردع الجانحين المحتملين.

٣٢,٧ في المئة فتباينت آراؤها كما يلي: سطوة ذوي النفوذ، وتدني مستوى الإعلام، وهيمنة الحزب الوطني الديمقراطي، وتوريث الحكم، ووصول عناصر لا تستحق إلى السلطة، وتدخل السلطة التنفيذية في الانتخابات النيابية، واحتكار السلطة من قبل قلة قليلة، فضلاً عن عدد آخر من الآراء كسوء أحوال المحليات، وأزمة التعليم، وارتشاء بعض القضاة وانحياز البعض الآخر للسلطة التنفيذية.

٣- ما أهم وسيلة لمواجهة الفساد؟

بسؤال الخبراء حول أهم وسيلة لمكافحة الفساد، اتفقت نسبة ١٦,٤ في المئة منهم على أهمية تطبيق القانون وسيادته دون تمييز، واتفقت نسبة أخرى (١٤,٨ في المئة) على ضرورة إيقاظ الضمير وتنمية الجانب الأخلاقي لدى أفراد المجتمع، فيما رأته نسبة ثالثة (٩,٨ في المئة) في توعية المواطنين بشتى السبل الممكنة، وجاء بعد ذلك بنسب متطابقة من يروه في تفعيل مبدأ الشفافية ودعم الجهات الرقابية ومسألة المفسدين والضرب على أيديهم بشدة (٨,٢ في المئة)، ثم من رأوها في بث الروح الوطنية وتأكيد الهوية الوطنية (٦,٦ في المئة)، فيما تساوت أيضاً نسبة من أشاروا إلى دور القدوة في مواجهة هذه الظاهرة مع من أشاروا إلى ضرورة دعم القيم الديمقراطية ومن أشاروا إلى تفعيل مبدأ الفصل بين السلطات (٤,٩ في المئة)، تليهم النسبة التي أشارت إلى ضرورة تشديد الرقابة (٣,٣ في المئة)، ثم وبنسب متماثلة من أشاروا إلى دور الإرادة السياسية وأهمية إيجاد جيل ثالث صالح والدور الذي يمكن أن تقوم به السلطة القضائية من خلال حملة أيادي بيضاء تستهدف مكافحة الفساد (١,٦ في المئة).

٤- من هي أهم الجهات التي تطالبها بالتدخل لمكافحته؟

من وجهة نظر الخبراء والمتخصصين المشاركين في الاستطلاع تأتي المؤسسة البرلمانية (بنسبة ١٤,٣ في المئة) في مقدم الجهات التي يجب أن

- تختلف وسائل الرقابة البرلمانية من حيث درجة تأثيرها بين ورسائل استفسارية، ووسائل استعلام، ووسائل اتهام، وأخرى لسحب الثقة من الحكومة.

- تتباين الوسائل الرقابية من حيث توقيت استخدامها، فبعض الوسائل قد يستخدم خلال فترة الإجازة البرلمانية، وبعضها لا يصلح إلا في أثناء انعقاد البرلمان.

- قد يطور النائب الوسيلة الرقابية إلى وسيلة أخرى، مثل إمكانية تحويل السؤال إلى طلب مناقشة عامة أو استجواب.

خامساً: مقترحات لتعزيز قدرة النواب على استثمار الأدوات البرلمانية في مكافحة الفساد

من المطلوب هنا أن نضع بعض المقترحات التي تمكن العضو من توظيف أدواته البرلمانية في مكافحة الفساد (بشرط توافر الرغبة طبعاً).

١- من خلال سن تشريعات لمحاسبة المسؤولين

■ على المستوى التشريعي، هناك تشريعات بعينها لمحاربة الفساد، ولكن الحل المقترح هنا لمواجهة الفساد على الصعيد التشريعي، يتمثل بتجميع التشريعات الخاصة بمكافحة الفساد على مستوى الدولة ككل في منظومة واحدة، وهو ما يمكن أن يتم من خلال تكوين مجموعات عمل برلمانية وفنية تقوم بتجميع القوانين واللوائح والمراسيم التي تستهدف الفساد لتظهر للعالم أيضاً أن البرلمان يجتهد في مكافحة الفساد.

■ العمل جعل الصياغة الفنية للقوانين - التي قد تكون في الكثير من الأحيان سبباً أو مدعاة للفساد بسبب عدم تحديدها ووضعها بصورة غامضة يسمح بالتلاعب - واضحة ومحكمة. من هنا تأتي أهمية تعزيز

ب- سن تشريعات خاصة بنزاهة أعضاء البرلمانات والمسؤولين الآخرين في الحكومة، وضمان أن تكون التشريعات الخاصة بالرقابة ملائمة وكافية لضمان الشفافية ومحاسبة الحكومة والشؤون العامة.

ج- العمل من أجل حث البرلمانين حكوماتهم على توقيع و/ أو التصديق على آليات وأدوات دولية ذات الصلة، مع النظر في أحكام هذه الآليات وما يوازئها في التشريع الوطني، وخصوصاً تشريع حق الوصول إلى المعلومات الذي يلزم الحكومة الكشف عن المعلومات، وبخاصة عند التحقيق في دعاوى الفساد، وكذلك تعزيز التشريع الخاص بالتمويل الحزبي والحملات الانتخابية التي تدخل في إطار الشفافية في العملية الانتخابية، وهكذا تزيد شرعية البرلمان المنتخب.

د- دعم التشريعات التي تختص بالمجالات التي يحتمل أن تنطوي على الفساد، من خلال: الضمان الاجتماعي الكافي لكل مواطن، وإرساء الإجراءات والقواعد البيروقراطية السريعة التي تضمن الشفافية، وضمان مشاركة الجميع في عملية اتخاذ القرارات بإنصاف، وضمان عدالة القوانين والتعليمات والإجراءات الحكومية، والنظام الضريبي.

٢- الوظيفة الرقابية

يشير هذا الدور إلى الأدوات التي من خلالها يمارس أعضاء البرلمان وظيفتهم الرقابية. وإذا كانت الرقابة وظيفية مكملة للوظائف الأخرى، التشريعية والسياسية والدبلوماسية للبرلمان، فهي تكتسب أهمية خاصة في النظم السياسية العربية المعاصرة، نظراً إلى تفوق دور الحكومة في العملية التشريعية من جانب، وإلى طبيعة التوازنات الحزبية في المجلس من جانب آخر.

تتميز الوسائل الرقابية في معظم الدول العربية ببعض السمات التالية:

- هناك وسائل متعددة لقيام العضو بالوظيفة الرقابية.

دور النواب في المبادرات التشريعية وقدراتهم على صوغ التشريعات لتحسينها من الإفساد.

■ كما يجب أن تكون الصياغات مستندة إلى معايير الشفافية، بمعنى إتاحتها للرأي العام ومن دون تكلفة من خلال نشر الأجندة التشريعية على الرأي العام والاستشارات القانونية كذلك.

■ كما تتطلب مواجهة إفساد القانون وجود آلية لمتابعة تنفيذه على أرض الواقع، فهل هناك أدوات تتحرك باتجاه تتبع آثار هذه التشريعات في الواقع؟ هنا أقترح تأليف لجنة برلمانية خاصة لمتابعة تنفيذ قوانين مكافحة الفساد، تتضمن مجموعات عمل مصغرة، تتخصص إحداها في مراجعة آثار القوانين السياسية وإلى أي مدى توفر الحريات السياسية والمدنية وتردع الفساد السياسي، وأخرى متخصصة في متابعة تنفيذ آثار تطبيق القوانين الاقتصادية والاجتماعية.

■ كذلك يجب عند إعداد التشريعات الخاصة بالفساد إشراك كل الأطراف المعنية بمكافحة الفساد، سواء العاملين أم المتضررين أم الوسطاء أم المراقبين في مناقشات جادة حولها، ومن ثم التوصل إلى تشريعات تحظى بتأييد الجميع (المواطنين، الوسطاء، الرأي العام...). بمعنى آخر يجب ألا يتم الأمر داخل المكاتب المغلقة، فلا بد من أن تكون القوانين الخاصة بمكافحة الفساد تحديداً متمشية مع مبادئ الحكم الصالح وشفافة، الأمر الذي يحصنها من سوء الصياغة وفتح باب الفساد، ومن أمثلة ذلك عدم اللجوء إلى أي صياغات مبهمّة أو غامضة تعطي سلطة كبيرة للموظف في التفسير.

٢- من خلال توظيف الأدوات الرقابية في مكافحة الفساد

إضافة إلى دور البرلمان من خلال سن تشريعات محاسبة الفساد، نحتاج إلى آلية للتطبيق، وخصوصاً بالنسبة إلى محاسبة القائمين على تنفيذ التشريعات، أي المسؤولين السياسيين. فإعطاء سلطة تقديرية للجهاز

التنفيذي بلا محاسبة، يعني الاستخدام السيئ للأداة التشريعية، وهذا ما ينقلنا إلى مناقشة دور النواب في مكافحة الفساد.

ومن مطالعة دساتير الدول العربية واللوائح الداخلية لمجالسها نجد أن للبرلمان دوراً كبيراً في مواجهة فساد الحاكم أو رئيس الدولة، على الأقل من الناحية القانونية، بداية من طريقة اتهامه ونهاية بسحب الثقة منه أو عزله؛ وكذلك الوزراء، من خلال تشريعات خاصة بمحاسبة كبار مسؤولي الدولة. وفي الملحق رقم (٢) عرض موجز لهاتين الأداتين في بعض النظم العربية.

إضافة إلى هذا الدور المقرر دستورياً للبرلمان في مواجهة مختلف أوجه الفساد، يأتي دور النواب في متابعة تنفيذ هذه التشريعات، ومكافحة إفسادها، كما سيلي.

٣- من خلال متابعة تطبيق القوانين مع السلطة التنفيذية ومؤسسات تنفيذ القانون

البرلمان صانع سياسة وتشريعات، والسلطة التنفيذية مهمتها تنفيذ السياسات والتشريعات. لهذا، يقوم البرلمان بالرقابة على أداء الحكومة، فالحكومة مهمتها تنفيذية، أي تنفيذ التشريعات والسياسات الموضوعة من قبل البرلمان أو التي يصادق عليها. أي أن البرلمان لا يقوم بصك القوانين فقط، وإنما يطرح سياسات وتشريعات، يجب أن تلتزم الحكومة بها بوصفها سلطة التنفيذ. ومن ثمّ إن مهمة البرلمان هي أيضاً متابعة مدى التزام الحكومة بهذه السياسات والتشريعات. حتى في حالة صلاحية الحاكم في إصدار مراسيم وقرارات واجبة النفاذ كالقوانين، فإن واجب البرلمان هو مراقبة درجة الالتزام بتطبيقها على نحو سليم.

لذا، أقترح على البرلمانين العرب ما يلي:

■ تأليف مجموعة عمل لمكافحة الفساد تضم بعض الأعضاء المهتمين

■ تعليم المواطنين كيف يميزون بين تعقد الإجراءات أو الروتين من ناحية وبين الفساد من ناحية أخرى، فازدحام الدعاوى القضائية أمام المحاكم مثلاً ليس فساداً، ولكن رشوة الموظف الإداري بالمحكمة فساد.

■ وجود برنامج سياسي وانتخابي للمرشح يعلي من شأن الشفافية ومكافحة الفساد.

■ تحويل قضايا الفساد إلى قضايا رأي عام وتشجيع الجمهور على شجب الفساد وإدانته.

■ الارتفاع بمستوى الحملة الانتخابية وبرامج التعليم المدني حول الشفافية وسيادة القانون.

٥- متطلبات عملية للنواب

تحتاج البرلمانات إلى تحقيق أقصى إفادة من آليات الرقابة على أعمال الحكومة، ولهذا مجموعة من المتطلبات، على النحو التالي:

- تقوية وتفعيل الآليات البرلمانية التي تمكن البرلمان من محاسبة الحكومة، وذلك من خلال توجيه الأسئلة إلى الحكومة، والاستخدام الأمثل لآلية اللجان وأدواتها التي تسمح بفحص العمل الحكومي بدقة. في هذا الصدد، قد تقوم البرلمانات بتأسيس و/ أو تقوية اللجان الخاصة التي تتعامل مع الحسابات العامة، وتضمن أن تكون عملية إعداد وتنفيذ الميزانية الوطنية تشملها الشفافة وتزود بآليات حماية ضد سوء الاستخدام الحكومي للأموال العامة والموارد. وفي هذا الصدد أيضاً، يجب أن يعمل البرلمان على تقوية أداء هذه اللجان البرلمانية، إجرائياً ومالياً وبشرياً وفنياً.

- دعم إنشاء وكالات مراقبة المؤسسات العامة (كوسيط الجمهورية)، وضمنان تجهيز هذه الوكالات بالموارد الكافية وأن تلاقي تقاريرها الاهتمام المطلوب من قبل البرلمان والحكومة.

بمكافحة الفساد، تكون مهمتها دراسة درجة التمتع بالحريات العامة واحترام حقوق الإنسان، وأن تضم عناصر من المجتمع المدني والجمعيات الأهلية المعترف بها رسمياً، وفريقاً من الخبراء كذلك، وأن تقوم هذه المجموعة بوضع تقرير سنوي وطني عما أنجزه البرلمان في مكافحة الفساد.

■ تفعيل وسائل الرقابة الميدانية على أعمال الحكومة، لمتابعة أدق لمستوى التطبيق وفحص درجة احترام مبدأ تكافؤ الفرص والعدالة في سياسات الحكومة. فمثلاً إذا وجد البرلمان أن السلطة التنفيذية توجه موارد مالية إلى بعض المناطق دون غيرها فهذا نوع من الإخلال حتى إذا كانت الأوراق والإجراءات سليمة، إلا إذا كانت هذه المناطق بحاجة إلى هذه المميزات، وأن يكون ذلك بشفافية وقبول اجتماعي عام.

■ المراقبة على مؤسسات تنفيذ القوانين، وتحديد أجهزة الشرطة ومؤسسة القضاء، وبكل موضوعية وجرأة وحرص على المصلحة العامة. ويجب أن يتخلص النواب العرب من الحرج والخجل في تصديهم لمراقبة أجهزة الأمن الداخلي، حيث هناك اعتقاد أو وهم بأن نقد أجهزة الأمن يهدد أمن الدولة. وهو أمر ينطبق على القضاء وكذلك، فقد يرى أغلب الناس أن فكرة "محاسبة القضاة" تعد إهانة لمرفق العدالة وتؤثر سلباً في استقلال القضاء، وهذا وهم آخر، حيث يجب أن يعامل القضاة على أنهم بشر، ومنهم من يخطئ، والسجون شاهد. فالنقد والمحاسبة لا يهددان أمن الدولة ويجب ألا يعد تشكيكاً في نزاهة الشرطة والقضاء.

٤- من خلال التواصل مع الناخبين والمجتمع المدني

للاطلاع على واقع الفساد

يمكن استثمار هذه الأداة لتعزيز قدرة النواب على مكافحة الفساد، وخصوصاً من خلال:

■ فتح حوارات مع المواطنين ووجود قنوات اتصال مع الرأي العام.

جديد داخل اللجنة، وبالتالي يثبت العضو الحيوية في القضية وخصوصاً في نظر الرأي العام.

■ ربما يتطلع العضو من وراء السؤال إلى ممارسة حق المعرفة والوصول إلى الحقيقة، وعلى العضو أن يدرك مسبقاً هل ستتجه الحكومة نحو التجاوب مع سؤاله أم لا، لأن هذا التحليل السياسي الذي يقوم العضو به يتيح له فرصة أكبر للمناورة وتحديد الزاوية التي يمكن أن يدخل من خلالها للحصول على المعلومات التي يتطلع إليها.

■ الاستخدام المزدوج لأدوات الرقابة البرلمانية، التي تتضمن تعبيراً عن اهتمامات الرأي العام، وبالتالي تجذب تأييده لما يقوم العضو به، ولكنها في الوقت نفسه تمكّن العضو من طرح أبعاد جديدة لمكافحة الفساد. فعلى سبيل المثال، يمكن العضو تقديم أسئلة برلمانية في موضوعات تشغل الدائرة (المرافق، الوضع الاقتصادي ومستوى الخدمات العامة...) ولكنها تتطرق إلى مناقشة درجة نزاهة المسؤولين الحكوميين في الوزارة المختصة، وبالتالي يكتسب النائب تأييداً شعبياً لمجرد الحديث عن قضايا الدائرة، الأمر الذي يسهل عليه اكتساب التأييد نفسه في سعيه لمكافحة الفساد عموماً.

مؤشرات الحكم الصالح في مصر وفق معهد البنك الدولي

مؤشر الحكم الصالح	سنة	المرتبة المئوية (١٠٠-٠)
المساءلة	٢٠٠٤	٢٠,٩
الاستقرار السياسي	٢٠٠٤	٢٥,٢
فعالية الحكم	٢٠٠٤	٤٩,٠
نوعية المراقبة	٢٠٠٤	٢٧,١
سلطة القانون	٢٠٠٤	٥٤,١
السيطرة على الفساد	٢٠٠٤	٥١,٢

- ضمان تمثيل المعارضة على نحو كاف في تأليف أجهزة البرلمان وبأن يكون لها موارد كافية ويتاح لها فرص عادلة لإبداء وجهات نظرها حول إدارة الشؤون العامة.

- تمكين البرلمان من صلاحية الموافقة على تعيين المسؤولين في المناصب العامة، وهو نوع من آليات المحاسبة للمسؤولين العامين.

٦- صور لاستخدام بعض الأدوات الرقابية في مكافحة الفساد

ما لاشك فيه أن العضو الذي يتناول قضايا الفساد - وهي من القضايا ذات الحساسية العالية- لا بد من أن يستخدم نكاهه في طرح الأسئلة التي تبلور القضية، سواء بطريقة مباشرة أم بطريقة غير مباشرة، وأن يستخدم كل الحيل للحصول على المعلومات المطلوبة من خلال:

■ أسئلة غير مباشرة، أي أنها تفي بالغرض وهو الحصول على معلومات، قد تكون مرتبطة شكلياً بموضوع معين ولكنها بطريقة غير مباشرة تخدم الموضوع الأساسي الذي يهتم العضو والذي يريد أن يستقي المعلومات في شأنه، أي بمنزلة فتح ملف، واستخدام جميع صلاحياته البرلمانية بما يخدم هذا الملف من خلال أسئلة تتطرق إلى موضوعات تخدم في بناء الموضوع محل البحث.

■ لعل قضايا الفساد من القضايا التي لها تأثيرها في جميع أفراد المجتمع، لأن قضايا الفساد وجه أو بآخر ينتج منها تقليص فرص البعض من أجل محاباة البعض الآخر، الأمر الذي يقضي على مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص، لذا يلزم العضو العمل على إظهار البعد الوطني في القضية، ومدى تأثيرها في الاقتصاد القومي وفي جميع طبقات المجتمع.

■ على العضو أن يصل إلى أقصى درجات التركيز في المناقشات مع الحكومة، حتى ينتبه إلى أي معلومات جديدة تظهر في أثناء رد الحكومة على الأسئلة أو الاستجابات، الأمر الذي قد يساعده على طلب بحثها من

القيادة السياسية (السلطة الوطنية) في مواجهة الفساد ومحاسبة الفاسدين، وكان من أبرز أوجه الفساد الوساطة والمحسوبية والمحاباة في شكل الوظائف العامة وفي تقديم المساعدات.

مثّلت مبادرات عدد من أعضاء البرلمان التحرك الأبرز منذ عام

تكاثر مخرجات الفساد أن تكون مشتركة في معظم المجتمعات. وكناشط في مجال مواجهة الفساد في فلسطين، فإن أبرز مشكلة نواجهها في حشد الطاقات هي انكفاء المواطنين عن المشاركة بسبب الاحباط والخوف وعدم شعورهم بملكية المشروع الوطني. يجب تعزيز الجانب المؤسسي بنشر قيم النزاهة المضادة للفساد. أما بخصوص تطبيق الشفافية في النظام الأمني، فإنه من الممكن تطبيق اجراءات الرقابة البرلمانية عليه من قبل لجان الموازنة والتدقيق المالي. ومن مصلحة الناشطين تبسيط مفاهيم الشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد في نماذج ملموسة ترتبط بعلاقاتهم مع الأجهزة والخدمات الأساسية.^٢

١٩٩٧/١٩٩٨ لمواجهة هذه الظاهرة. لكن ضعف مؤسسات المجتمع المدني في تأدية دور في هذا المجال، وعدم استقلالية وفاعلية وسائل الإعلام (المرئية والمكتوبة والمسموعة)، وعدم فاعلية ونزاهة الجهاز القضائي بما فيه النيابة العامة وسيطرة السلطة التنفيذية عليها وتبعية هيئة الرقابة العامة (هيئة رقابة إدارية ومالية حكومية) أو تبعية مدقق الحسابات للرئيس وليس للبرلمان، وعدم نشر تقاريره، وغياب مؤسسات رسمية لمواجهة الفساد، ساعدت جميعها على إضعاف وامتصاص مبادرات بعض البرلمانيين، وجرى استرضاء عدد منهم واستيعابهم في مواقع في الدولة بعدما تقدموا بتقرير خاص حول الفساد في مؤسسات السلطة. وقد ساهم ضعف المعارضة البرلمانية وأحزابها في إشاعة جو احتياطي.

وقد بادر عدد من أعضاء البرلمان بالاستناد إلى دورهم في مؤسسات مجتمع مدني إلى إنشاء وإطلاق مبادرة ائتلاف عدد من مؤسسات المجتمع المدني عام ٢٠٠٠ لمواجهة الفساد (مبادرة الائتلاف من أجل النزاهة

ملحق رقم (٦)

حالة فلسطين

لمحة عامة

فلسطين ما زالت تحت الاحتلال، وهي في مرحلة تحوّل نحو الدولة المستقلة، ويجري بناء سلطة وطنية في سياق التحوّل من الثورة إلى مؤسسات مدنية، والإطار القانوني غير مكتمل، والبناء المؤسسي للدولة

حديث، والاقتصاد في حالة تحوّل نحو الخصخصة في مجالات البنية التحتية الرئيسية مثل الكهرباء والماء والاتصالات والتجارة. أما البرلمان فقد انتخب عام ١٩٩٦

أهم ما يمكن الفساد أن يحدثه اجتماعياً هو المساهمة في زيادة التوتر الاجتماعي، وذلك نتيجة تعميق الهوة بين الطبقات الاجتماعية حيث يزداد الأغنياء غنى ويزداد الفقراء فقراً، وتزداد أحوالهم سوءاً نتيجة لإهدار كثير من أموال التنمية خارج مسارها الصحيح، حيث تصل جيوب الفاسدين ويعدّها تستهلك في أمور غير إنتاجية أو تهرب إلى الخارج. لقد أفاد ٧٢,٢ في المئة من المستطلعين أن الفساد يؤدي إلى تعميق الفوارق الطبقيّة وإلى سوء العلاقات الاجتماعية بين الناس. كما أفاد ٨٢,٩ في المئة منهم أنه يؤدي إلى قلة العدل والمساواة بين الناس.^١

هذه البيئة شكلت مناخاً مناسباً لعدد من الأشخاص في المواقع العامة لاستخدام مراكزهم وضعف آليات المحاسبة والمساءلة للحصول على منافع خاصة بهم. وبوجه خاص ترافق ذلك مع غياب الإرادة السياسية لدى

هذه البيئة شكلت مناخاً مناسباً لعدد من الأشخاص في المواقع العامة لاستخدام مراكزهم وضعف آليات المحاسبة والمساءلة للحصول على منافع خاصة بهم. وبوجه خاص ترافق ذلك مع غياب الإرادة السياسية لدى

بهم إلى المحاكم (النيابية) مباشرة. وكذلك عدم إخضاع جميع المسؤولين التنفيذيين بمن فيهم مسؤولو الأجهزة الأمنية أو العاملون في مكتب الرئيس المنتخب لمساءلة برلمانية.

التشريعات

■ حرية الوصول إلى المعلومات: مشروع قانون مقر بالقراءة العامة في البرلمان ولم يبدأ البرلمان بنقاشه بشكل جاد وهو الآن محال إلى اللجنة القانونية.

■ حماية الشاهد: غير متوفر، ولكن يمكن استخدام أسلوب شاهد ملكي، وحتى الآن لا يوجد نظام نافخ الصفارة.

■ الشفافية في المناقصات: غير متوفرة، رغم وجود أحكام بالقانون وهذه ظاهرة عامة وتتخلص المشكلة أساساً ليس في غياب القانون فقط بل غالباً بعدم احترام أحكامه في حال وجوده، وهذا ينطبق على مراقبة تمويل الحملات الانتخابية والتصريح عن الأموال للشخصيات العامة.

■ يوجد ديوان الرقابة المالية والإدارية.

والمساءلة- أمان). تحاول هذه المبادرة منذ ذلك الوقت تحريك وتوعية المجتمع بخطورة ظاهرة الفساد وأشكالها وأسبابها وآليات التصدي لها. وهي قامت بعدد من الدراسات واستطلاعات الرأي حول الفساد في القطاعات المختلفة في فلسطين. كما عقدت ثلاثة مؤتمرات سنوية إضافة إلى عشرات ورش العمل وساهمت في طرح وجهات نظر المجتمع المدني في مجال الإصلاح.

في ما يتعلق بالبرلمانيين

البرلمانيون يبادرون على نحو موسمي لإثارة موضوع الفساد وهم ما زالوا نسبياً يؤدون دوراً قيادياً. وأحياناً يختلط هذا الدور مع دور المعارضة البرلمانية وهذا يضعف دور البرلمانيين في مواجهة الفساد. وغالباً ما يبرز دور إحدى لجان البرلمان (الاقتصادية، الرقابية وحقوق الإنسان، الموازنة) بسبب نشاط رئيس اللجنة شخصياً. ومن أسباب عدم المتابعة الجادة والرائجة لعمل البرلمانيين هو غياب تقديم تقارير دورية من هيئات الرقابة الحكومية للبرلمان، وعدم وجود وحدات مساندة قانونية وبحثية في البرلمان وضعف قدرة البرلمان على تحويل المشتبه

القانون الأساسي الفلسطيني

المادة (٨٠): لا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي وزير من الوزراء أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الدولة، أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، أو أن تكون له مصلحة مالية في أي عقد من العقود التي تبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية، كما لا يجوز له طوال مدة وزارته أن يكون عضواً في مجلس إدارة أي شركة أو أن يمارس التجارة أو أي مهنة من المهن أو أن يتقاضى راتباً آخر أو أي مكافآت أو منح من أي شخص آخر وبأي صفة كانت غير الراتب الواحد المحدد للوزير ومخصصاته.

المادة (٩٤): يحدد القانون القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الامتيازات أو الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة، كما يبين أحوال التصرف بالعقارات المملوكة للدولة وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة، أو القواعد والإجراءات المنظمة لها

من مشروع قانون العقوبات الفلسطيني

من وكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة عامة، فاقترف غشاً في أحد هذه الأعمال أو خالف الأحكام التي تسري عليه إما لجر مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق أو إضرار بالفريق الآخر أو إضرار بالإدارة العامة، عوقب بالحبس من ستة شهور إلى ثلاث سنوات وبغرامة مالية لا تنقص عن قيمة الضرر الناجم.

[...] كل موظف عام أو من في حكمه طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أخذ وعد أو عطية أو هدية أو أية منفعة أخرى أياً كان اسمها أو نوعها، وسواء كانت مادية أو غير مادية، لأداء عمل من أعمال وظيفته أو لامتناع عنه أو للإخلال بواجبات الوظيفة أو لمكافأته على ما وقع منه، يعد مرتكباً ويعاقب بالسجن المؤقت.

■ يوجد قانون هيئة لمكافحة الفساد ولكنها حتى الآن لم تنشأ.

■ التشريعات المتعلقة بمحاربة الفساد غير موحدة وغير فعالة.

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة

الفساد

أرسلت فلسطين رسالة من خلال رئيس الوزراء كتصريح باحترام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ولكن كون فلسطين ليست دولة فهي غير مطلوب منها التوقيع.

دور القضاء

القضاء ضعيف وليس لديه خبرة في التعامل مع قضايا الفساد.

دور البرلمان

■ مجلس النواب يستجوب الوزراء والحكومة ولكن ليس على قاعدة مكافحة الفساد حتى الآن وإنما بسبب التقصير في الأداء العام.

■ البرلمان لديها آلية استخدام الأسئلة للوزراء وعقد جلسات الاستماع العامة والمفتوحة وهي مفيدة جداً واللجان البرلمانية لها صفة وقدرة التحقيق.

تشير استطلاعات الرأي العام في فلسطين، إلى أن للفساد تأثيراً ضاراً وملحوظاً في المشاركة في الحياة السياسية، كالانضمام إلى الأحزاب والمشاركة في الانتخابات وتنظيم الإضرابات والتظاهرات والاحتجاجات، إذ رأى ٥٧ في المئة من المستطلعين أن وجود الفساد يضعف ويقلل درجة وكثافة تلك المشاركة. لهذا السبب يعتقد ٦٨ في المئة من المستطلعين أن وجود الفساد يضعف الحياة الديمقراطية بصورة ملحوظة.

[...] وقد كشفت استطلاعات الرأي العام في فلسطين أيضاً أن ٦٨,٤ في المئة من المستطلعين يعتقدوا أن للفساد تأثيراً ضاراً يحول دون جلب الاستثمارات، وخاصة الخارجية، في المشاريع الاقتصادية المختلفة في فلسطين.

كذلك ترى الأغلبية من الجمهور أن الفساد يعمق الشعور بغياب العدل والمساواة (٨٣ في المئة) وانخفاض درجة محبة الوطن والانتماء إليه (٥٦,٤ في المئة)، وزيادة الرغبة في الهجرة الدائمة إلى الخارج (٥٧ في المئة)، وغياب سيادة القانون (٧٠,٧ في المئة)، وإضعاف عمل القضاء (٦٣ في المئة).^٣

■ عدم إجراء الانتخابات بشكل دوري وضعف المعارضين وعدم تعاون الجهات الرسمية من الصعوبات التي تواجه البرلمان.

تبقى السلطة التشريعية حاضرة في ذهن الجمهور وذلك من خلال ربطه الوثيق بين دورها ووظيفتها من جهة وبين إمكانية محاربة الفساد ومحاصرته من جهة أخرى. ففي إطار رد المستطلعين على السؤال القائل: كيف يمكن محاربة الفساد؟ أجاب ٩٨ في المئة بأن سن القوانين المناسبة لمعاقبة مرتكبي الفساد هو أمر مهم، أو مهم جداً. وأجاب ٩٢,٥ في المئة أيضاً بأن الحل بمنح السلطة التشريعية دورها في مراقبة السلطة التنفيذية.

عزمي الشعبي

آراءه وملحوظاته وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها، وذلك في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك، كما ينص القانون على حصانة رئيس ديوان المحاسبة.

إن الجهة الوحيدة الرسمية التي تنشط في موضوع محاربة الفساد هي "دائرة مكافحة الفساد"، وهي تابعة لدائرة الاستخبارات العامة. تتمحور مهامها حول منع الرشوة في القطاع العام ومتابعة موضوعات الفساد في القطاع الخاص والتي لها علاقة بقضايا الرشوة مع القطاع العام. إلا أن هذه الدائرة تؤدي دوراً مقتصرًا على مستويات محدودة وليس على المستويات العليا.

بالنسبة إلى دور السلطة القضائية في موضوع مكافحة الفساد: إن لدى القضاة والمحاكم المعرفة والفعالية في التعامل مع قضايا الفساد إذا وصلت تلك القضايا إلى المحاكم للنظر فيها. أما بالنسبة إلى الدور الذي يؤديه مجلس النواب في محاسبة المسؤولين والمدراء في هذا المجال ولعمل اللجان فيه: تنص المادة ٥٦ من الدستور الأردني على حق اتهام الوزراء وغيرهم

قانون ديوان المحاسبة وتعديلاته رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢

المادة (٣)

يتولى ديوان المحاسبة المهام التالية:

- أ- مراقبة واردات الدولة ونفقاتها وحساب الأمانات والسلفات والقروض والتسويات والمستودعات على الوجه المبين في هذا القانون.
- ب- تقديم المشورة في المجالات المحاسبية للجهات الخاضعة لرقابة الديوان.
- ج- الرقابة على الأموال العامة للتأكد من سلامة انفاقها بصورة قانونية وفاعلة.
- د- التأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
- هـ- التثبت من أن القرارات والاجراءات الادارية في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان تتم وفقا للتشريعات النافذة.

ملحق رقم (٧)

دراسة حالة الأردن في موضوع مكافحة الفساد*

وقع الأردن اتفاقية الأمم المتحدة لمحاربة الفساد، وهو من أولى الدول التي صادق برلمانها على الاتفاقية. إلا أنه لم تتبلور حتى الآن آلية لتطبيق هذه الاتفاقية، فمحاربة الفساد لا تشكل أولوية بالنسبة إلى البرلمان الأردني، ولا يؤدي البرلمان دوراً يذكر في هذا المجال. كما يلحظ غياباً للتشريعات المتعلقة بحرية الوصول إلى المعلومات وبحماية الشاهد وبمراقبة تمويل الحملات الانتخابية والتصريح عن الأموال والممتلكات الخاصة بالنواب. أما التشريعات الموجودة في هذا المجال، فهي ليست موحدة، بل موزعة بين قانون العقوبات وبين قانون الجرائم الاقتصادية.

فيما يتعلق بشفافية المناقصات، فإن هذه الأخيرة تتم من خلال لجنة العطاءات العامة (لجنة حكومية)، ويتولى تدقيق الحسابات العامة ديوان المحاسبة، وهو جهاز مستقل مشكل بقانون لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرائق صرفها، ويقدم إلى مجلس النواب تقريراً عاماً يتضمن

في ما يتعلق باللجان النيابية وعملها، فإن كل لجنة تتمتع بسلطة تحقيقية ويمكنها رفع نتائج التحقيق التي توصلت إليه إلى مجلس النواب وذلك وفقاً للمواد ٣٧-٥٠-٦٤ من النظام الداخلي. ويمكنها أيضاً وفقاً للمادة ٥٨ من النظام ذاته استدعاء الوزير أو الوزراء المعنيين للاستماع إليهم.

تقوم اللجنة المالية وفقاً للمادة ٣٧ من النظام الداخلي لمجلس النواب بتدقيق الموازنة العامة والقوانين المالية التي لها علاقة بزيادة الواردات أو النفقات أو بتقليصها والنظر في الاقتراحات المختصة بالموازنة والشؤون المالية.

ختاماً، وكما ورد سابقاً، لا يوجد لجان برلمانية أو هيئات مجتمع مدني أو أعضاء في الحكومة متخصصين في موضوع مكافحة الفساد، ولا يوجد رؤية شاملة وواضحة لذلك، ولا جهود ظاهرة لمكافحة الفساد في المستقبل القريب غير مبادرة بعض الأعضاء الذين ينتمون إلى منظمة البرلمانيين العالميين ضد الفساد الفرع العربي الأردني، الذي تأسس حديثاً وهو في طور استكمال التأليف والتنظيم.

مؤشرات الحكم الصالح في الأردن وفق معهد البنك الدولي

مؤشر الحكم الصالح	سنة	المرتبة المئوية (٠ - ١٠٠)
المساءلة	٢٠٠٤	٢٩,١
الاستقرار السياسي	٢٠٠٤	٤٥,١
فعالية الحكم	٢٠٠٤	٦٢,٥
نوعية المراقبة	٢٠٠٤	٥٦,٢
سلطة القانون	٢٠٠٤	٦٠,٤
السيطرة على الفساد	٢٠٠٤	٦٨,٥

تمهيدا لمحاكمة الوزراء أمام المجلس العالي وتفصيل ذلك موجود في أحكام المواد ٥٧ و ٦١ من الدستور. أما المتهمون غير الوزراء، فيحالون إلى القضاء النظامي كل بحسب طبيعة الاتهام والفعل الجرمي المرتكب. وفي إمكان النائب أن يقدم استجاباً خطياً حول أي أمر من الأمور العامة وفقاً لنصوص النظام الداخلي للمجلس، كما يمكن للمجلس عقد جلسات استجواب للحكومة وفقاً لأحكام المادة ٩٦ من الدستور والنظام الداخلي للمجلس.

سبق لمجلس النواب الأردني بأن حجب الثقة عن وزارة السيد سمير الرفاعي سنة ١٩٦٣ واستقالت الوزارة في إثرها وأصدرت الإرادة الملكية قراراً بحل مجلس النواب وفقاً للمادتين ٥٣ و ٥٤ من الدستور.

الدستور الأردني وتعديلاته لسنة ١٩٥٢

المادة (٥٥): يحاكم الوزراء أمام مجلس عال على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم.

المادة (٥٦): لمجلس النواب حق اتهام الوزراء ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأكثرية ثلثي أصوات الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب وعلى المجلس أن يعين من أعضائه من يتولى تقديم الاتهام وتأييده أمام المجلس العالي.

المادة (٥٧): يؤلف المجلس العالي من رئيس مجلس الأعيان رئيساً ومن ثمانية أعضاء ثلاثة منهم يعينهم مجلس الأعيان من أعضائه بالاقتراع وخمسة من قضاة أعلى محكمة نظامية بترتيب الأقدمية وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التي تليها بترتيب الأقدمية أيضاً.

المادة (٥٨): يطبق المجلس العالي قانون العقوبات المعمول به في الجرائم المنصوص عليها فيه وتعين بقانون خاص الجرائم التي تترتب عليها مسؤولية الوزراء في الأحوال التي لا يتناولها قانون العقوبات.

المادة (٥٩): تصدر الأحكام والقرارات من المجلس العالي بأغلبية ستة أصوات.

المادة (٦٠): ينظم المجلس العالي بنفسه طريقة السير في محاكمة الوزراء وذلك إلى أن يصدر قانون خاص لهذه الغاية.

المادة (٦١): الوزير الذي يتهمه مجلس النواب يوقف عن العمل إلى أن يفصل المجلس العالي في قضيته ولا تمنع استقالته من إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار في محاكمته.

الفساد ومكافحته، بما في ذلك استرداد الموجودات.

المصطلحات

المادة ٢: بمفهوم هذا القانون يقصد بـ:

(أ) " الفساد": كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون،

(ب) "الموظف العمومي":

(١) كل شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً، سواء كان معيناً أو منتخبا، دائماً أو مؤقتاً مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته،

(٢) كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتاً وظيفة أو وكالة بأجر أو من دون أجر ويساهم في هذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها، أو أية مؤسسة تقدم خدمة عمومية،

(٣) كل شخص معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

(ج) "الموظف العمومي الأجنبي": كل شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً لدى بلد أجنبي، سواء كان معيناً أو منتخبا، وكل شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي، بما في ذلك لصالح هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية،

(د) " موظف المؤسسة الدولية العمومية": كل مستخدم دولي أو كل شخص تآذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها،

(هـ) - "الكيان": مجموعة من العناصر المادية أو غير المادية أو من الأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية المنظمة بغرض بلوغ هدف معين.

ملحق رقم (٨)

مواد من مشروع القانون المتعلق بمكافحة الفساد في الجزائر

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العدل
مشروع قانون رقم... مؤرخ في... الموافق... يتعلق بالوقاية من الفساد
ومكافحته
بعد مصادقة البرلمان،
يصدر القانون الآتي نصه:

الباب الأول أحكام عامة

الهدف

المادة الأولى: يهدف هذا القانون إلى:

- دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته،
- تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص،
- تسهيل ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية من أجل الوقاية من

يجد هذا التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول.

كما يجب أيضاً التصريح بالامتلاكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو عند انتهاء الخدمة.

محتوى التصريح بالامتلاكات

المادة ٥: يحتوي التصريح بالامتلاكات المنصوص عليه في المادة ٤ المذكورة أعلاه، جرداً للأموال العقارية والمنقولة التي يحوزها المكتب أو أولاده القصر، ولو على الشيوع، في الجزائر أو في الخارج.

يحرر هذا التصريح طبقاً لنموذج يحدد عن طريق التنظيم.

سبل التصريح بالامتلاكات

المادة ٦: يكون التصريح بالامتلاكات الخاص برئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان ورئيس المجلس الدستوري وأعضائه ورئيس الحكومة وأعضائها، ورئيس مجلس المحاسبة، ومحافظ بنك الجزائر، والسفراء، والقناصل، والولاة، أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا وينشر محتواه في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال الشهرين (٢) اللذين يعقبان انتخاب المعنيين أو تسلمهم مهامهم.

يكون التصريح بامتلاكات رؤساء وأعضاء المجالس المحلية المنتخبة محل نشر عن طريق التعليق في لوحة الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية حسب الحالة.

يصرح القضاة بامتلاكاتهم أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا.

يتم تحديد سبل التصريح بالامتلاكات بالنسبة لباقي الموظفين العموميين عن طريق التنظيم.

(و) " الممتلكات": الموجودات بكل أنواعها، سواء كانت مادية أم غير مادية، منقولة أم غير منقولة، ملموسة أم غير ملموسة والمستندات أو السندات القانونية التي تثبت ملكية الموجودات أو وجود حق فيها،

(ز) " العائدات الإجرامية": كل الممتلكات المتأتية أو المتحصل عليها، بشكل مباشر أو غير مباشر، من ارتكاب جريمة،

(ح) "التجميد" أو "بالجزء": فرض حظر مؤقت على تحويل الممتلكات بأمر صادر عن هيئة قضائية،

(ي) " الجرم الأصلي": كل جرم تأتت منه عائدات يمكن أن تصبح موضوع تبييض للأموال وفقاً للتشريع المعمول به ذي الصلة،

(ك) "التسليم المراقب": الإجراء الذي يسمح لشحنات غير مشروعة أو مشبوهة بالخروج من الإقليم الوطني أو المرور عبره أو دخوله بعلم من السلطات المختصة وتحت مراقبتها، بغية التحري عن جرم ما وكشف هوية الأشخاص الضالعين في ارتكابه،

(ل) "الاتفاقية": اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

الباب الثاني

التدابير الوقائية

التصريح بالامتلاكات

المادة ٤: قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية، وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية يلزم الموظف العمومي بالتصريح بامتلاكاته .

يقوم الموظف العمومي باكتتاب تصريح بالامتلاكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته أو بداية عهده الانتخابية.

الإخلال بالتزام التصريح بالممتلكات

المادة ٧: دون الإخلال بالعقوبات الجزائية المنصوص عليها في هذا القانون، يترتب على عدم التصريح بالممتلكات في الآجال المحددة إنهاء المهام أو إسقاط حق ممارسة العهدة الانتخابية.

إبرام الصفقات العمومية

المادة ٩: للوقاية من الفساد في مجال الصفقات العمومية يجب أن تؤسس الإجراءات المعمول بها على قواعد الشفافية والمنافسة الشريفة وعلى معايير موضوعية وذلك وفقاً للتنظيم المعمول به.

ويجب أن تكرر هذه القواعد على وجه الخصوص:

– علانية المعلومات المتعلقة بإجراءات إبرام الصفقات العمومية.

– الإعداد المسبق لشروط المشاركة والانتقاء.

– معايير موضوعية ودقيقة لاتخاذ القرارات المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية.

– ممارسة كل طرق الطعن في حالة عدم احترام قواعد إبرام الصفقات العمومية.

إدارة الأموال العمومية

المادة ١٠: تتخذ التدابير اللازمة لتعزيز الشفافية والمسؤولية والعقلانية في تسيير الأموال العمومية وذلك طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما، ولا سيما على مستوى القواعد المتعلقة بإعداد وتنفيذ ميزانية الدولة.

إعلام الجمهور

المادة ١١: لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساساً:

– باعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيورها، وكيفية اتخاذ القرارات فيها.

– بتبسيط الإجراءات الإدارية.

– بنشر معلومات عن مخاطر الفساد في الإدارة العمومية.

– بالرد على عرائض وشكاوى المواطنين.

– بتسبب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن وبتبيين طرق الطعن المعمول بها.

القطاع الخاص

المادة ١٣: يتعين على القطاع الخاص تدابير للوقاية من الفساد، توضع قواعد لأخلاقيات المهنة وفقاً للقوانين والتنظيمات والنصوص الأخرى السارية المفعول.

ولهذا الغرض يجب أن تنص التدابير المذكورة لاسيما على:

(١) تعزيز التعاون بين الأجهزة التي تقوم بالكشف والقمع وكيانات القطاع الخاص المعنية.

(٢) تعزيز وضع معايير وإجراءات بغرض الحفاظ على نزاهة كيانات القطاع الخاص المعنية، بما في ذلك مدونات قواعد السلوك من أجل قيام المؤسسات وكل المهن ذات الصلة بممارسة نشاطاتها بصورة عادية ونزيهة وسليمة للوقاية من تعارض المصالح وتشجيع تطبيق الممارسات التجارية الحسنة من طرق المؤسسات فيما بينها وكذا في علاقتها التعاقدية مع الدولة.

مشاركة المجتمع المدني

المادة ١٥: يجب تشجيع مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته لاسيما من خلال:

- اعتماد الشفافية في كيفية اتخاذ القرار وتعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية،
- إعداد برامج تعليمية وتربوية وتحسيسية بمخاطر الفساد على المجتمع،

الباب الثالث

الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

إنشاء هيئة الوقاية من الفساد ومكافحته

المادة ١٧: تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مواجهة الفساد تنشأ هيئة مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته.

المادة ١٨: الهيئة المذكورة في المادة ١٧ أعلاه، سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية.

يمكن لرئيس الجمهورية تكليف وزير العدل، حافظ الأختام بمتابعة نشاط هذه الهيئة.

تحدد تشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها عن طريق التنظيم.

مهام الهيئة

المادة ٢٠: تضطلع الهيئة المذكورة في المادة ١٧ أعلاه أساساً بالمهام التالية:

(١) اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية.

(٢) تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة، واقتراح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد وكذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة.

(٣) إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسين المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.

(٤) جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها لاسيما البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية عن عوامل الفساد لأجل تقديم توصيات لإزالتها.

(٥) التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحة والنظر في مدى فعاليتها.

(٦) تلقي التصريحات القانونية بالامتلاكات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية ودراسة واستغلال المعلومات الواردة بها والسهر على حفظها وذلك مع مراعاة أحكام المادة ٦ أعلاه في فقرتها ١ و٣.

(٧) الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد.

(٨) ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانياً على أساس التقارير الدورية والمنتظمة المدعمة بإحصائيات وتحاليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته التي ترد إليها من القطاعات والمتدخلين المعنيين.

بصفة عامة كل شخص طبيعي أو معنوي يقوم، ولو بصفة عرضية، بإبرام عقد أو صفقة مع الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات أو الهيئات العمومية الخاضعة للقانون العام أو المؤسسات العمومية الخاضعة للقانون العام أو المؤسسات العمومية الاقتصادية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، ويستفيد من سلطة أو تأثير أعوان الهيئات المذكورة من أجل الزيادة في الأسعار التي يطبقونها عادة أو من أجل التعديل لصالحهم في نوعية المواد أو الخدمات أو آجال التسليم أو التموين.

الرشوة في مجال الصفقات العمومية

المادة ٢٧: يعاقب بالحبس من عشر (١٠) إلى عشرين (٢٠) سنة وبغرامة من ١,٠٠٠,٠٠٠ دج إلى ٢,٠٠٠,٠٠٠ دج كل موظف عمومي يقبض أو يحاول أن يقبض لنفسه أو لغيره بصفة مباشرة أو غير مباشرة أجرة أو منفعة مهما كان نوعها بمناسبة تحضير أو إجراء مفاوضات قصد إبرام أو تنفيذ صفقة أو عقد أو ملحق باسم الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري أو المؤسسات العمومية الاقتصادية.

المتاجرة بالنفوذ

المادة ٣٣: يعاقب بالحبس من سنتين (٢) إلى عشر (١٠) سنوات وبغرامة من ٢٠٠,٠٠٠ دج إلى ١,٠٠٠,٠٠٠ دج.

(١) كل من وعد موظفاً عمومياً أو أي شخص آخر بأية مزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، لتحريض ذلك الموظف العمومي أو الشخص على استغلال نفوذه الفعلي أو

(٩) السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات، وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي.

(١٠) الحث على كل نشاط يتعلق بالبحث وتقييم الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.

الباب الرابع التجريم والعقوبات

رشوة الموظفين العموميين

المادة ٢٥ : يعاقب بالحبس من سنتين (٢) إلى عشر (١٠) سنوات وبغرامة من ٢٠٠,٠٠٠ دج إلى ١,٠٠٠,٠٠٠ دج:

(١) كل من وعد موظفاً عمومياً بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء كان ذلك لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر لكي يقوم ذلك الموظف بأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته،

(٢) كل موظف عمومي طلب أو قبل، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالحه أو لصالح شخص آخر أو كيان آخر، لأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته.

المادة ٢٦: يعاقب بالحبس من سنتين (٢) إلى عشر (١٠) سنوات وبغرامة من ٢٠٠,٠٠٠ دج إلى ١,٠٠٠,٠٠٠ دج:

(١) كل موظف عمومي يقوم بإبرام عقد أو يوشر أ ويراجع عقداً أو اتفاقية أو صفقة أو ملحقاً مخالفاً بذلك الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل بغرض إعطاء امتيازات غير مبررة للغير.

(٢) كل تاجر أو صناعي أو حرفي أو مقاول من القطاع الخاص، أو

لكي يقوم بأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل ما مما يشكل إخلالاً بواجباته.

حماية الشهود والخبراء والمبلغين والضحايا

المادة ٤٥: يعاقب بالحبس من ستة (٦) أشهر إلى خمس (٥) سنوات وبغرامة من ٥٠,٠٠٠ دج إلى ٥٠٠,٠٠٠ دج كل شخص يلجأ إلى الانتقام أو الترهيب أو التهديد بأية طريقة كانت أو بأي شكل من الأشكال ضد الشهود أو الخبراء أو الضحايا أو المبلغين أو أفراد عائلاتهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم.

عد الإبلاغ عن الجرائم

المادة ٤٧: يعاقب بالحبس من ستة (٦) أشهر إلى خمس (٥) سنوات وبغرامة من ٥٠,٠٠٠ دج إلى ٥٠٠,٠٠٠ دج كل شخص يعلم بحكم مهنته أو وظيفته الدائمة أو المؤقتة بوقوع إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون ولم يبلغ عنها السلطات المختصة في الوقت الملائم.

تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات

المادة ٦٢: تختص الجهات القضائية الجزائرية بقبول الدعاوى المدنية المرفوعة من طرف الدول الأعضاء في الاتفاقية، من أجل الاعتراف بحق ملكيتها للأموال المتحصلة عليها من جراء أفعال الفساد.

ويمكن للجهات القضائية التي تنظر في الدعاوى المرفوعة طبقاً للفقرة الأولى من هذه المادة، أن تلزم الأشخاص المحكوم عليهم بسبب أفعال الفساد بدفع تعويض مدني للدولة الطالبة عن الضرر الذي لحقها.

المفترض بهدف الحصول من إدارة أو من سلطة عمومية على مزية غير مستحقة لصالح المحرض الأصلي على ذلك الفعل أو لصالح أي شخص آخر.

(٢) كل موظف عمومي أو أي شخص آخر يقوم بشكل مباشر أو غير مباشر بطلب أو قبول أية مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص آخر لكي يستغل ذلك الموظف العمومي أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة على منافع غير مستحقة.

تعارض المصالح

المادة ٣٥: عندما تلتقي المصالح الخاصة لعون عمومي مع المصلحة العامة ويكون من شأن ذلك أن يؤثر على ممارسة الموظف العمومي لمهامه بشكل عادي يتعين على هذا الأخير أن يخبر السلطة الرئاسية التي يخضع لها.

يترتب على مخالفة الالتزام المذكور في الفقرة السابقة عقوبتي الحبس من ستة (٦) أشهر إلى سنتين (٢) والغرامة من ٥٠,٠٠٠ دج إلى ٢٠٠,٠٠٠ دج.

الرشوة في القطاع الخاص

المادة ٤٠: يعاقب بالحبس من ستة (٦) أشهر إلى خمس (٥) سنوات وبغرامة من ٥٠,٠٠٠ دج إلى ٥٠٠,٠٠٠ دج:

(١) كل شخص وعد أو عرض أو منح ، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة على أي شخص يدير كياناً تابعاً للقطاع الخاص، أو يعمل لديه بأي صفة كانت، سواء لصالح الشخص نفسه أو لصالح شخص آخر،

وفي جميع الحالات التي يمكن أن يتخذ فيها قرار المصادرة، يتعين على المحكمة التي تنظر في القضية أن تأمر بما يلزم من تدابير لحفظ حقوق الملكية المشروعة التي قد تطالب بها دولة أخرى طرف في الاتفاقية.

استرداد الممتلكات عن طريق التعاون الدولي في مجال المصادرة

المادة ٣٦: تعتبر الأحكام القضائية أثناء نظرها في جرائم تبيض الأموال أو جريمة أخرى من اختصاصها وفقاً للتشريع الجاري، أن تأمر بمصادرة الممتلكات ذات المصدر الأجنبي والمكتسبة عن طريق إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، أو تلك المتهمه في ارتكابها ويقضي بمصادرة الممتلكات المشار إليها في الفقرة السابقة حتى في انعدام الإدانة بسبب انقضاء الدعوى العمومية أو أي سبب آخر.

مؤشرات الحكم الصالح في الجزائر وفق معهد البنك الدولي

مؤشر الحكم الصالح	سنة	المرتبة المئوية (٠ - ١٠٠)
المساءلة	٢٠٠٤	٢٣,٨
الاستقرار السياسي	٢٠٠٤	٨,٣
فعالية الحكم	٢٠٠٤	٣٦,٥
نوعية المراقبة	٢٠٠٤	١٧,٧
سلطة القانون	٢٠٠٤	٢٧,٥
السيطرة على الفساد	٢٠٠٤	٤١,٩