المنهج التشاركي في مكافحة الفساد

أهميته، ومناهجه، وأدواته، وتجاربه

DRAFT

الآراء الواردة في هذه الدراسة هي آراء شخصية للباحثين[1] ولا تمثل الرأي الرسمي للأمم المتحدة أو أي هيئة رسمية أخرى. كم أن الباحثين قد سعوا للحصول على معلومات دقيقة عن كل ما ورد بهذه الدراسة ويرحب بأية إضافات أو مقترحات بالتعديل على محتوى الدراسة لجعلها أكثر ثراءً.

DRAFT

[1] خبير مكافحة الفساد والحوكمة السيد/ حسين حسن
الباحثة السيدة /جميلة العجاتي

المحتويات

1. مفهوم وأهمية المنهج التشاركي:<< 4

2. سمات المنهج التشاركي في مكافحة الفساد ومعوقاته: 5

2.1. متطلبات نجاح المنهج التشاركي: 6

2.2. الموروثات النمطية الخاطئة وكيفية التغلب عليها: 7

3. الالتزام بالمنهج التشاركي وقنواته في الاتفاقية الأممية 8

3.1. الالتزامات العامة بالمنهج التشاركي في الاتفاقية: 8

3.2. الأحكام المتعلقة بتمكين المنهج التشاركي: 8

3.3. تشجيع المجتمع من المشاركة في مكافحة الفساد: 9

3.4. التعاون مع سلطات إنفاذ القانون: 10

3.5. المنهج التشاركي في استعراض تنفيذ الاتفاقية: 11

4. تجارب واعدة في مجال المنهج التشاركي: 12

4.1. المنهج التشاركي في هيئات مكافحة الفساد: 12

4.2. المنهج التشاركي في استراتيجيات مكافحة الفساد: 13

4.3. المنهج التشاركي في التوعية بجهود مكافحة الفساد: 14

4.4. نوادي النزاهة الطلابية: 15

4.5. جوائز مكافحة الفساد:<< 15

4.6. تنوع وسائل الإبلاغ عن الفساد: 15

4.7. برامج المساءلة الاجتماعية: 16

4.8. الموازنة المفتوحة:<<< 16

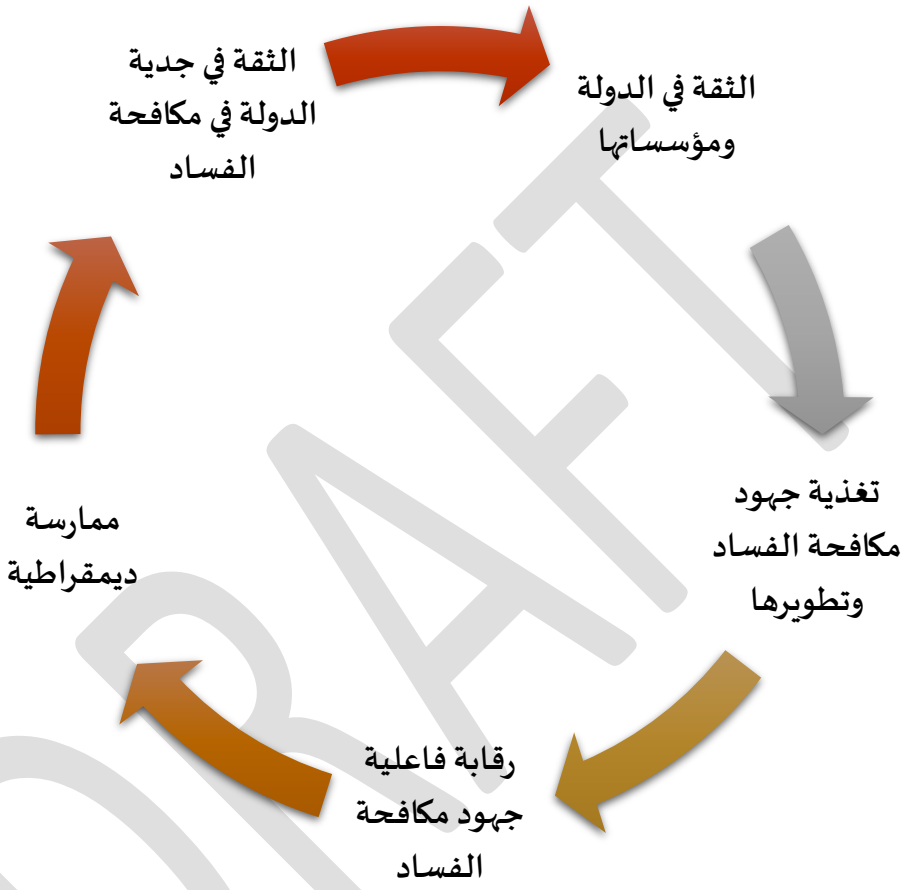
4.9. نشر إقرارات الذمة المالية: 16

المراجع: 18

DRAFT

1. مفهوم وأهمية المنهج التشاركي:

للمنهج التشـاركي في مكافحة الفسـاد أهمية كبيرة، سـواء فيما يتعلق بجانب وضـع سـياسـات وتشـريعات وبرامج الوقاية من الفسـاد ومكافحته، أو فيما يتعلق بتنفيذها وقياس أثرها. فبدون المنهج التشـاركي في وضـع تلك السـياسـات والتشـريعات والبرامج لن تأتي مسـتجيبة للتحديات الحقيقية الواقعية والفعلية للوقاية من الفساد ومكافحته.



وذلك لأن أجهزة مكافحة الفسـاد، أو السـلطات العامة الأوسـع نطاقا المعنية بالوقاية من الفسـاد ومكافحته، لا يمكن أن تحيط علما بكل التحديات العملية الواقعية في مجال الوقاية من الفسـاد ومكافحته، ولا يمكن أن تحيط بالتفاصـيل الدقيقة المتعلقة بالثغرات التشـريعية، أو مواطن الضـعف المؤسـسـية، أو مواطن الضعف المتعلقة بالثقافة والوعي المجتمعي.

وبالتالي تحتاج تلك السـلطات والمؤسـسـات إلى الانخراط في تواصـل دائم وفعال وشـامل مع مكونات المجتمع حتى يمكن أن تحصل على تلك التحليلات الدقيقة، والآراء المستنيرة، التي من شأنها أن تغذي سياسات وتشريعات وبرامج فعالة في مجال مكافحة الفساد.

كما أن عدم تبني المنهج التشاركي في مكافحة الفساد لن يجعل المجتمع بكل مكوناته يشعر بملكية السـياسـات والتشـريعات والبرامج التي تسـتهدف الوقاية من الفسـاد ومكافحته. وفي غياب ذلك الشـعور

بالملكية لن يكون كل أطراف المجتمع حريصـــون على الانخراط بفاعلية في جهود الوقاية من الفســـاد ومكافحته.

كما أن المنهج التشـــاركي في مكافحة الفســـاد هو أحد الصـــور التنفيذية للديمقراطية الحقيقية التي تجعل لصوت الناس والمؤسسات دور فاعل في صياغة وتنفيذ السياسات العامة، ومنها السياسات المتعلقة بمكافحة الفساد. وبالتالي يعد المنهج التشاركي من الممارسات الفعلية للديمقراطية، والتي تزيد بدورها من الثقة بين المواطنين وبين السلطة العامة في الدولة، وبالتالي أداة من أدوات الاستقرار فيها.

ويعطي المنهج التشـــاركي دليلا واقعيا على جدية الدولة في مكافحة الفســـاد وعدم تســـترها على الفاسـدين، ففي كثير من الأحيان، فإن السـياسـات والتشـريعات والبرامج التي تسـتهدف مكافحة الفسـاد لا تؤتي ثمارها ليس لأنها ليســـت على قدر كبير من الجودة، ولكن لعدم ثقة المجتمع في جديتها أو جدية تنفيذها. لذلك يكون للمنهج التشـــاركي دور هام في إقناع المجتمع بكل مكوناته بجدية الدولة في مكافحة الفساد.

وبالتالي فإن المنهج التشـاركي في مكافحة الفسـاد هو أمر في غاية الأهمية لكل مكونات المجتمع، كما أنه شرط أساسي للحصول على تقييم واقعي للسياسات والتشريعات والبرامج الموجودة ويغذي التفكير المستقبلي لكيفية تحسينها. كما أن هذا المنهج التشاركي يجب أن يكون منهجا دائما ومستمرا وأن يكون له من القنوات والأدوات التي تضمن هذا التواصل الدائم بين كل مكونات المجتمع وهو ما سنعالجه بالتفصيل في الفقرات التالية من هذه الدراسة.

2. سمات المنهج التشاركي في مكافحة الفساد ومعوقاته:

يستهدف المنهج التشـاركي إشـراك كافة مكونات المجتمع - بالمعنى الواسـع - في الجهود المتعلقة بصياغة، وتنفيذ، ومتابعة تنفيذ، سياسات وتشريعات وبرامج مكافحة الفساد.

على أن تكون تلك المشـــاركة فاعلة وليســـت صـــورية، تســـتخدم أدوات وقنوات ثابتة وفاعلة ومستقرة، وأن تؤدي إلى الهدف المرجو منها، وهو أن تكون تلك السياسات والتشريعات والبرامج عاكسة للوضـــع الحقيقي في المجتمع وتتضـــمن حلولا واقعية قابلة للتنفيذ وتؤتي ثمارها في الوقاية من الفســـاد ومكافحته.

والمكونات الأسـاسـية للمجتمع التي نتحدث عنها هنا هي المكونات الثلاثة المعروفة والمشـهورة وهي القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

مع الأخذ في الاعتبار أنه لا يوجد خط فاصـــل دقيق ومحدد بين تلك المكونات، فقد يكون بعض الأشخاص والمؤسسات ينتمون إلى القطاع العام، ولكن لديهم أنشطة أو تمثيل أيضا في القطاع الخاص أو المجتمع المدني، وهذا ينطبق أيضا على الأشخاص والمؤسسات العاملين أو المنتمون إلى كل من القطاع الخاص والمجتمع المدني.

2.1.متطلبات نجاح المنهج التشاركي:

حتى يكون المنهج التشـاركي فاعلا في تغذية وفي التقييم الدائم والتطوير الدائم للسـياسـات الوقاية من الفساد ومكافحته، يجب من ناحية أن يكون شاملا لكل مكونات المجتمع بقدر الإمكان، وبقدر ما تسمح به إمكانات الأجهزة المعنية عن صياغة وتنفيذ سياسات وتشريعات وبرامج مكافحة الفساد.

ومن ناحية أخرى يجب أن يكون المنهج التشـاركي له أدوات وقنوات دائمة ومسـتقرة تمكنه من التواصـل الدائم وبسـلاسـة وبمصـداقية بين السـلطات المعنية بصـياغة وتنفيذ ومراقبة تنفيذ السـياسـات والتشـريعات والبرامج المتعلقة لمكافحة الفسـاد وبين كافة مكونات المجتمع بقدر تعلق كل مكون من مكونات المجتمع بتلك السياسات.

على أن الأدوات والقنوات اللازمة للمنهج التشـاركي متعددة جدا ولا يمكن حصـرها، وإنما سـنتعرض لأهم وأشـهر تلك الأدوات والمكونات وبصـفة خاصـة ما تمت الإشـارة إليه في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفسـاد، وآلية اسـتعراضـها التي أنشـأها مؤتمر دول الأطراف في تلك الاتفاقيات لاستعراض تنفيذها.

ومن المعايير أو السمات الأساسية لنجاح المنهج التشاركي أن يكون هذا المنهج تكامليا وليس تنافسيا، وأن يكون مبنيا على الثقة المتبادلة وليس على الاتهام وتصيد الأخطاء، وأن يكون بالتالي مبنيا على احترام الاختلاف وترك مساحة له، وهو ما سنناقشه تفصيلا في الفقرات اللاحقة.

2.2. الموروثات النمطية الخاطئة وكيفية التغلب عليها:

من الأسباب الأساسية لعدم نجاح المنهج التشاركي في مكافحة الفساد في العديد من الدول هو الاتهامات المتبادلة بين مكونات المجتمع والتي تكون في غالبها غير مبنية على فهم دقيق للطرف الآخر، أو مبنية على اتهامات معدة مسبقا من كل طرف للآخر.

وبالتالي فإن نجاح جهود مكافحة الفساد تتطلب في البداية التغلب على تلك الاتهامات النمطية وضعف الثقة المتبادلة المتوارث بين المكونات الأساسية للمجتمع في بعض الدول المتمثلة في القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

على سبيل المثال، فدور منظمات المجتمع المدني ليس فقط البحث عن الفاسدين أو كشف حالات الفساد، أو توزيع الاتهامات بالتواطؤ أو الفساد على القطاع العام أو أفراد من العاملين فيه. فذلك الدور، على أهميته، ليس الدور الوحيد أو الدور الأهم للمجتمع المدني، ولكن الدور التكاملي لمنظمات المجتمع المدني، أو المجتمع المدني بصفة عامة، مع القطاع العام ومكوناته في النظر إلى الاختلالات المتعلقة بوقائع الفساد أو أسباب الفساد في القطاع العام.

وما ينطبق على المجتمع المدني ينطبق أيضا على القطاع الخاص، فيما يتعلق بأهمية الدور التكاملي الذي يجب أن يلعبه في دعم الجهود العامة لمكافحة الفساد، بالتعاون مع المجتمع المدني ومنظمات المجتمع المدني، وبالتعاون مع القطاع العام ومكونات القطاع العام.

النظرة النمطية في بعض الدول إلى القطاع الخاص على أنه يهتم فقط بمصالحه المادية، أو أن بعض أفراده أو مؤسساته هم المنخرطون أو المستفيدون الأكبر من ممارسات الفساد في الدولة، هي أيضا نظرة نمطية قاصرة يجب أن تتغير.

والتغلب على تلك النظرات النمطية الخاطئة يحتاج أولا إلى التزام كافة مكونات عملية مكافحة الفساد من القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع المدني بأعلى معايير الشفافية، حتى يمكن التغلب على تلك النظرات النمطية بنشر المعلومات الدقيقة والصحيحة في تلك القطاعات.

كما أن التغلب على تلك النظرات النمطية الموروثة الخاطئة يتطلب جهود لإعادة بناء الثقة بين المكونات الثلاثة ويحتاج إلى جهود كبيرة للتوعية لتغيير تلك النظرات النمطية الموروثة، وتعزيز الثقة في المنهج التشاركي، وهو أمر لا يمكن تحقيقه في يوم وليلة في تلك الدول التي لا تنعم بدرجة كبيرة من الثقة والمصداقية بين القطاع العام والخاص والمجتمع المدني، ولكن هناك العديد من التجارب كما سنرى في هذه الورقة نجحت في خلق جو من التعاون والثقة المتبادلة بين القطاعات الثلاثة.

3. الالتزام بالمنهج التشاركي وقنواته في الاتفاقية الأممية

أكدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على المنهج التشاركي في الوقاية من الفساد ومكافحته، بشكل مباشر وبشكل غير مباشر، وعددت العديد من الأدوات والقنوات التي يجب أن تكون موجودة لتفعيل هذا المنهج التشاركي.

كما أكدت على هذا المنهج التشـــاركي - ولكن بشـــكل أقل إلزاما - آلية اســـتعراض اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفســـاد التي أنشـــأها مؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية في الدورة الثالثة للمؤتمر عام 2009.

3.1. الالتزامات العامة بالمنهج التشاركي في الاتفاقية:

فيما يتعلق بأهم الأحكام التي تضـــمنتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفســـاد التي أكدت على هذا المنهج التشـــاركي، نجد منها ما نصـــت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفســـاد في الباب الثاني الخاص بالتدابير الوقائية من ضرورة أن تكون سياسات مكافحة الفساد سياسات فعالة ومنسقة وأن تعزز مشاركة المجتمع.

وفي ذلك نصـــت الفقرة الأولى من المادة الخامســـة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفســـاد والخاصـــة بسـياسـات وممارسـات مكافحة الفسـاد الوقائية على أن "*تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنـــزاهة والشفافية والمساءلة*".

ولم تقتصـــر مطالبة الاتفاقية الدولية للدول الأطراف فيها على أن يكون المنهج التشـــاركي على المســـتوى الوطني، بل تعدى ذلك إلى المســـتوى الدولي، وطالبت الاتفاقية الدول الأطراف بالانخراط في المشـــروعات والبرامج الدولية الهادفة إلى الوقاية من الفســـاد ومكافحته ونصـــت الفقرة الرابعة من المادة الخامســـة من الاتفاقية والمشـــار إليها على أن "*تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، حسب الاقتضاء ووفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها في هذه المادة. ويجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد*".

3.2. الأحكام المتعلقة بتمكين المنهج التشاركي:

يتطلب المنهج التشـــاركي أدوات تمكينية عديدة، من أهمها الأدوات التي تمكن جميع الأطراف الفاعلة في المجتمع من الحصـول على المعلومات، ومن الوصـول إلى الجهاد النافذة في الدولة التي تطلع بصياغة وتنفيذ ومراقبة تنفيذ السياسات والتشريعات والبرامج المتعلقة بمكافحة الفساد.

وهو ما أولته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفســـاد أهمية كبيرة، فقد طالبت الاتفاقية الدول الأطراف بأن تتبنى ما يلزم من تدابير لتعزيز الشـــفافية في الإدارة العمومية بصـــفة عامة، وأن تتيح

المعلومات الكافية لكافة المكونات المجتمع عن كيفية تنظيم الإدارة العامة، وكيفية اشـتغالها، والكيفية التي يتم فيها اتخاذ القرار، وقدمت الاتفاقية العديد من الأدوات والوسائل التي تمكن من ذلك كله ومن أهمها:[i]

- أن تكون هناك أدوات محددة قانونا تمكن كافة الأطراف المعنية في المجتمع من الحصول على معلومات كافية عن الإدارة العامة، وكيفية تنظيمها، وكيفية اتخاذ القرار فيها، مما يمكن المجتمع من النظر في كيفية إدارة الإدارة العامة، وهل تلك الإدارة كافية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهل الأطر القانونية والمؤسسية المتبعة كافية لتحقيق ذلك الهدف.

- تبسيط الإجراءات ووضع الأدوات القانونية والمؤسسية التي تمكن كافة الأطراف الفاعلة في المجتمع من الوصـول إلى سـلطات اتخاذ القرار في الدولة، مما ييسـر من إبلاغ تلقى السـلطات عن مدى النقص أو الضـعف الموجود في الأدوات التشـريعية والمؤسـسـية لمكافحة الفساد، وعرض وجهات نظر وشواغل تلك الأطراف حول وضع جهود مكافحة الفساد في الدولة وكيفية تحسينها.

فلا شك أنه بدون توافر المعلومات وبدون الشفافية في القطاع العام فلن يستطيع مكونات المجتمع المدني أو منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص تحقيق المعرفة الشـاملة لجهود وواقع مكافحة الفسـاد في الدولة، وسـوف يكون هناك مجال كبير للشـائعات والمعلومات غير الدقيقة التي سـوف تجعل من الأحكام التي يطلقها أفراد المجتمع عن الفساد وجهود مكافحة الفساد في الدولة غير دقيقة.

كما تتطلب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفسـاد من الدول الأطراف اتخاذ تدابير لتشـجيع أفراد وجماعات ومؤسسات لا تنتمي إلى القطاع العام على المشاركة الفاعلة في جهود مكافحة الفساد وأشارت على سبيل المثال إلى كل من المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي.

3.3.تشجيع المجتمع من المشاركة في مكافحة الفساد:

حددت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفسـاد أهدافا متعددة لإشـراك تلك الأفراد والجماعات في جهود مكافحة الفساد، وذكرت من ذلك على سبيل المثال:[ii]

- تعزيز الوعي المجتمعي حول ماهية الفسـاد وصـوره ومخاطره، وذلك أن ادراك كافة مكونات المجتمع والفاعلين فيه لصور الفساد ومخاطره سوف تجعلهم أقدر على تحديده، وأكثر رغبة في مكافحته، بالنظر إلى الآثار السـلبية للفسـاد التي تلحقهم جميعا، مما يجعلهم أكثر تضـامنا في مواجهة تلك الآثار السـلبية للفسـاد التي تلحق كل أفراد المجتمع بدون استثناء، وإن بدرجات متفاوتة.
- القيام بأنشـطة إعلامية تسـهم في عدم تسـامح المجتمع مع الفسـاد، وتبين أيضـا صـوره ومخـاطره على المجتمع بصـفـة عـامـة، وهو مـا يغـذي الوعي الإيجـابي والانخراط المجتمعي في جهود مكافحة الفساد الرسمية. مع الأخذ في الاعتبار أن المقصود بالأنشطة الإعلامية غير قاصـر على الإعلام الرسـمي، بل يشـمل أيضـا الإعلام غير الرسـمي ووسائل التواصل الاجتماعي. كما أنه غير قاصر على صورة معينة من صور الإعلام، بل يجب أن يشمل كافة الوسائل المسموعة والمقروءة والمرئية وذلك في ضوء ما تسمح

به الظروف والإمكانات في كل دولة. وكلما كانت وسائل الإعلام التي يتم استخدامها والتعاون معها أكثر انتشارا، وتصل إلى أكبر فئة من المجتمع، كلما كانت أكثر فاعلية في تعزيز المنهج التشاركي في مكافحة الفساد، وفي قدرته أن يأتي بثماره.

- الاهتمام بالمناهج الدراسية في كل مراحل التعليم الأساسي والثانوي والجامعي وتبني مناهج دراسية شاملة أو جزئية من ضمن مناهج أكثر شمولا من شأنها أن توعي وأن تغزي المبادئ المتعلقة بالنزاهة والشفافية وحرمة المال العام لدى النشأ والدارسين في مختلف المراحل الدراسية. وفي حالة وجود تلك المناهج الدراسية يجب تدريب المدرسين على كيفية توصيل الرسائل التي تحتويها بشكل فعال. كما يجب أن تكون تلك المناهج مصاحبة بأنشطة مدرسية أو جامعية تساعد في تكريس وغرس المفاهيم التي تتضمنها المناهج الدراسية في كافة المطلقين لتلك المناهج.
- وإضافة إلى تلك المناهج والأنشطة المدرسية، يجب أن تكون مصاحبة بأنشطة شبابية منها الأنشطة الرياضية والمجتمعية للشباب، والتي تقوم عليها وزارات الشباب أو المراكز الشبابية باختلاف مسمياتها في الدول.
- وضع تدابير وإنشاء قنوات تضمن تعريف كافة مكونات المجتمع من التعرف على الهيئات المختصة في مكافحة الفساد، وكيفية الوصول إليها، واختصاصاتها وأهمية دورها في مكافحة الفساد. وهو ما يتطلب أن تكون هناك برامج تقوم بها تلك الهيئات أو منظمات المجتمع المدني أو سلطات الدولة بصفة عامة للإعلام والتوعية بوجود تلك الهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد واختصاصاتها وسلطاتها ودورها وأهميته في مكافحة الفساد.

وهو ما يتطلب أيضا من تلك الجهات أن يكون لديها وسائل اتصال مؤمنة تشجع كافة أفراد المجتمع والفاعلين في المجتمع على التواصل معها، سواء فيما يتعلق بالإبلاغ عن الفساد، وسواء ما يتعلق بتقديم مقترحات لتعزيز جهود مكافحة الفساد بما في ذلك التشريعات والسياسات والبرامج المختلفة.

3.4. التعاون مع سلطات إنفاذ القانون:

من مظاهر المنهج التشاركي ما تتطلبه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من الدول الأطراف فيها من أن تتخذ تدابير من شأنها أن تعزز التعاون بين مكونات المجتمع والفاعلين في مجال مكافحة الفساد والهيئات المعنية بإنفاذ القانون وبصفة خاصة الهيئات المعنية بإنفاذ القانون.[iii]

وذلك بأن يقدم كل من لديه معلومات عن جرائم فساد إلى تلك الجهات المعنية بإنفاذ القانون، وذلك حتى يمكنها من أن تقوم بالتحقيق في تلك الجرائم، وكشفها، وكشف مرتكبيها، وكشف متحصلاتها، وهو ما يساعد تلك الجهات على أن تقوم بوظائفها على أكمل وجه، ويساعد من جهة أخرى في تعزيز الردع لكل من تسول نفسه ارتكاب جرائم فساد.

وتشجع الاتفاقية على التبليغ عن أفعال الفساد، ليس فقط للأشخاص العاديين من المجتمع الذين اطلعوا على تلك الأفعال ولم يكونوا جزء منها، بل تضمنت الاتفاقية أحكاما لتشجيع الأفراد الذين اشتركوا

في جرائم فســـاد على التبليغ عن تلك الجرائم وتحفيزهم عن طريق إما تخفيف العقاب عليهم أو إعفائهم كلية من العقاب وذلك بحسب أهمية المعلومات التي يقدمونها: فإذا كانت المعلومات التي يقدمونها محورية في كشـــف الجريمة وفاعليها ومتحصـــلاتها، يصـــل الأمر إلى إعفائهم كلية من العقاب؛ اما إذا قدموا معلومات ســاعدت في التحقيق ولكنها لم تكن محورية، فيقتصــر الأمر على تخفيف العقاب وليس الإعفاء بالكلية منه. وفي ذلك - كما أوضــحنا - تجســيدا لأهمية المنهج التشــاركي في مكافحة الفســاد فيما يتعلق بمحور إنفاذ القانون. [iv]

ولا تقتصر مظاهر المنهج التشاركي في تشجيع أفراد ومؤسسات المجتمع والقطاع الخاص على الإبلاغ عن الفســاد، وإنما تطالب الاتفاقية بوضــع تدابير إدارية وتشــريعية لتشــجيع الموظفين العموميين ومؤســســـات القطاع العام بصـــفة عامة على التعاون والتنســيق مع جهات إنفاذ القانون لإبلاغها وإتاحة المعلومات لها عن أفعال الفساد التي يضطلع عليها الموظفين العموميون خلال أدائهم لوظائفهم العامة. [v]

كما أكدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفســـاد على المنهج التشـــاركي فيما يتعلق بالتعاون بين مؤســســـات القطاع الخاص والعاملين فيه، ومؤســســـات إنفاذ القانون في الدولة فيما يتعلق بالإبلاغ عن الأفعال المكونة لجرائم الفساد التي تنتهك في مؤسسات القطاع الخاص أو التي يكون العاملين في القطاع الخاص أو مؤسساته شركاء فيها في العلاقة بالموظفين العموميين أو مؤسسات القطاع العام.[vi]

3.5. المنهج التشاركي في استعراض تنفيذ الاتفاقية:

تبنت الدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة المكافحة الفســاد ألية رســمية لاســتعراض تنفيذ الاتفاقية تعتبر من الآليات المميزة مقارنة بالآليات المطبقة لاســتعراض تنفيذ الاتفاقيات الدولية الأخرى.

وقد اهتمت آلية الاستعراض تلك بالمنهج التشاركي من عدة نواحي:

- أولا فيما يتعلق بمن يقوم بعملية الاســـتعراض نيابة عن الدولة، حيث تقوم كل دولة خاضـعة للاسـتعراض باختيار عدد من الخبراء الوطنيين بحد اقصـى 15 خبير يشـرفون على عملية الاســـتعراض، ويقومون بدور فاعل في اســـتعراض الدول الأخرى. ومن مظاهر التشاركية التي أتت بها آلية الاستعراض أن الخبراء الوطنيين الذين يتم اختيارهم للقيام بعملية الاستعراض يفضل أن يكونوا ممثلين للجهات في الدولة الأكثر علاقة بعملية مكافحة الفساد، وبالتالي يجب أن يكون تشكيل ذلك الفريق شاملا بقدر الإمكان.

  وعلى الرغم من وصـف آلية الاسـتعراض للفريق المشـار إليه بأنه فريق حكومي إلا أن ذلك لا يمنع بعض الدول من أن تشـــرك في ذلك الفريق أعضـــاء لا ينتمون إلى القطاع العام، بل ينتمون إلى القطاع الخاص. وفي حالة قيام الدولة بذلك تكون قد تبنت أقصـــى درجات التشاركية في عملية الاستعراض.

- ومن مظاهر التشـــاركية أيضـــا في عملية اســـتعراض تنفيذ الدولة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفســاد، أو بشــكل أدق الفصــول الخاضــعة للاســتعراض، هو الاســتعانة بممثل القطاع الخاص والمجتمع المدني في القيام بعملية الاسـتعراض من حيث جمع المعلومات

اللازمة لتقييم مدى تنفيذ الدولة لكافة أحكام الاتفاقية الخاضعة للاستعراض، وقد يتم ذلك بوسائل متعددة إما بالحصول على تقارير ظل يقوم بها مؤسسات المجتمع المدني، أو بعقد لقاءات متعددة مع ممثلي المجتمع مدني للقيام بعملية التقييم أو غير ذلك من الوسائل.

- ومن مظاهر المنهج التشاركي في آلية استعراض اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ما تضمنته آلية الاستعراض من أن الدول التي تقوم باستعراض دولة طرف أخرى من حقها أن تطلب القيام بزيارة إلى تلك الدولة، وفي حالة الموافقة على القيام بزيارة من الدولة التي تخضع للاستعراض، يحق أيضا للدول التي تقوم بالاستعراض أن تطلب عقد لقاءات مع المجتمع المدني للحصول على معلومات تتعلق بمدى تنفيذ الأحكام الخاضعة للاستعراض، وذلك على الرغم من أنه لا إلزام على الدولة الخاضعة للاستعراض سواء فيما يتعلق بقبول الزيارة من الدولتين الأخريين كما أنه لا إلزام عليها ايضا في قبول طلب الدولتين الأخريين عقد اجتماع أو اجتماعات مع مسؤولي المجتمع المدني، بل إنه في حالة موافقتها على قيام الدولتين المشار إليهما في عقد لقاء ولقاءات مع المجتمع المدني، فإن الدولة الخاضعة للاستعراض هي التي تحدد أشخاص ومنظمات المجتمع المدني الذين يلتقيهم ممثل تلك الدولتين.

4. تجارب واعدة في مجال المنهج التشاركي:

تبلورت في الآونة الأخيرة العديد من الممارسات الواعدة في مجال المنهج التشاركي في مكافحة الفساد، سواء ما يتعلق بإشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص في إعداد السياسات أو التشريعات أو البرامج الرسمية المتعلقة بمكافحة الفساد، أو إشراكهم في إدارة - بشكل مباشر أو غير مباشر - هيئات مكافحة الفساد أو في العديد من البرامج التي تنفذها السلطات الرسمية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.

وفيما يلي التعرض لبعض تلك الممارسات الواعدة، التي يمكن الاستفادة منها في دول مختلفة بحسب ما يتفق والنظم القانونية والإدارية والمجتمعية في تلك الدول:

4.1. المنهج التشاركي في هيئات مكافحة الفساد:

تلى دخول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حيز النفاذ قيام العديد من الدول بإنشاء هيئات متخصصة في مكافحة الفساد، باختلاف طبيعة تلك الهيئات، بين هيئات وقائية وهيئات نفاذ القانون وهيئات الأخرى لديها بعض الاختصاصات المتعلقة بالاتهام.

وغالبا ما تكون تلك الجهات مدارة عن طريق مجلس إدارة يتم اختياره عن طريق السلطة العليا في الدولة التي تتبعها هيئة مكافحة الفساد المتخصصة.

ومن مظاهر التشاركية في تشكيل تلك المجالس أن تكون ممثلة للجهات الرسمية الأكثر علاقة بمكافحة الفساد، بما يضمن التنسيق بين تلك الجهات في وضع سياسات مكافحة الفساد وتنفيذها وبما يمكن من التكامل بينها بدلا من العمل في جزر منعزلة.

ومن الأمثلة على ذلك اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد بجمهورية مصر العربية، التي أنشئت بموجب قرار السيد رئيس مجلس الوزراء رقم 1022 لسنة 2014 برئاسة السيد رئيس هيئة الرقابة الإدارية وعضوية ممثلين عن كل من "وزارة الداخلية، وزارة التنمية المحلية والتنمية الإدارية، وزارة الخارجية، وزارة العدل، النيابة العامة، المخابرات العامة، هيئة الرقابة الإدارية، الجهاز المركزي للمحاسبات، هيئة النيابة الإدارية، وحدة مكافحة غسل الأموال.[vii] ويتضح من تشكيل اللجنة التنسيقية أنها تضم ممثلين عن كافة اللجان والأجهزة المعنية بمكافحة الفساد بما يمكن من التنسيق والتكامل بين أدوارها. مع التأكيد على أن تلك اللجنة ليست مؤسسة قائمة ولكنها لجنة تجتمع بشكل دوري للتنسيق في ما يتعلق بالجهود الوطنية لمكافحة الفساد.

وفي ذات السياق، تتألف الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد اللبنانية من 6 أعضاء بمن فيهم الرئيس ونائب الرئيس هم: - قاضيان متقاعدان بمنصب الشرف، يتم انتخابهما وفق الأصول التي ترعى انتخاب أعضاء مجلس القضاء الأعلى، على أن تتألف الهيئة الناخبة من مجمل القضاة الأصيلين في القضاء العدلي والإداري والمالي، وعلى أن تتم الدعوة والإشراف على الانتخابات من قبل القاضي الأعلى درجة من بين رئيس مجلس القضاء الأعلى ورئيس مجلس شورى الدولة ورئيس ديوان المحاسبة؛ محامٍ أو حقوقي يرشح اثنين منهم مجلس نقابة المحامين في بيروت واثنين مجلس نقابة المحامين في طرابلس؛ خبير محاسبة من بين ثلاثة أسماء يرشحهم مجلس نقابة خبراء المحاسبة المجازين في لبنان؛ خبير في الأمور المصرفية أو الاقتصادية من بين ثلاثة أسماء ترّشحهم هيئة الرقابة على المصارف؛ خبير في شؤون الإدارة العامة أو المالية العامة أو مكافحة الفساد من بين ثلاثة أسماء يرشحهم وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية.

وبالنسبة لهيئات مكافحة الفساد المتخصصة والتي تدار عن طريق مجلس إدارة، وتعزيزا للمنهج التشاركي، تقوم بعض الدول باختيار عناصر من مجلس الإدارة يمثلون المجتمع المدني أو القطاع الخاص وذلك حرصا منهم على ان تكون رؤى المجتمع المدني والقطاع الخاص حاضرة في إدارة في تلك الجهات وفي وضع سياساتها العليا وفي مراقبة مدى التزامها وجديتها في مكافحة الفساد.

ومن أمثلة تلك الدول التي حرصت على أن يكون هناك تمثيل للمجتمع المدني والقطاع الخاص في هيئات مكافحة الفساد الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها بالمملكة المغربية، وهي هيئة دستورية مستقلة بمقتضى الفصل 159 من دستور 2011. حيث يتألف مجلس الهيئة، بالإضافة إلى رئيس الهيئة، من 12 عضوا، يختارون من بين الشخصيات ذات التجربة والخبرة والكفاءة في مجال اختصاص الهيئة، والمشهود لها بالتجرد والحياد والاستقامة والنزاهة. وتضم تركيبة الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها الأعضاء المعينين من قبل ملك البلاد، ومن طرف رئيس الحكومة، بالإضافة إلى عضوين معينين من طرف رئيس مجلس النواب، وعضوين معينين من طرف رئيس مجلس المستشارين.[viii].

4.2. المنهج التشاركي في استراتيجيات مكافحة الفساد:

تُشرك العديد من الدول، بدرجات متفاوتة، أطراف المجتمع المدني، وعلى رأسها القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية، في إعداد استراتيجيات مكافحة الفساد، سواء من خلال تشكيل لجنة يكون من

ضمن عضويتها ممثلين بالإضافة إلى القطاع العام عن كل من القطاع الخاص والمجتمع المدني، أو عن طريق عقد جلسات تشاورية مع ممثلي القطاع الخاص والمجتمع المدني لأخذ أرائهم وأفكارهم ومقترحاتهم في وضع الاستراتيجية أو في تطويرها.

وتعد مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص هامة ومحورية في إعداد استراتيجيات مكافحة الفساد لأن تلك الاستراتيجيات تبنى في الأساس على تحليل الوضع القائم، سواء ما يتعلق بالسياسات الموجودة أو التشريعات أو التدابير الإدارية أو التنظيم المؤسسي أو غير ذلك من المحاور الأساسية التي تحكم جهود مكافحة الفساد في الدولة.

وبدون الاستماع إلى المجتمع المدني والقطاع الخاص وإشراكهما في إجراء التحليلات اللازمة للوضع الراهن فلن تكون تلك التحليلات كافية وشاملة وعميقة مهما كان القائمون بها ومهما كانت درجة الخبرات المتوفرة لديهم.

وقد أشارت الي ذلك المنهج التشاركي العديد من استراتيجيات مكافحة الفساد ومنها الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في جمهورية مصر العربية وفي دولة العراق وفي دولة فلسطين وغيرها من الدول.

ومن مظاهر المنهج التشاركي في مكافحة الفساد أن تتضمن استراتيجيات مكافحة الفساد محاور رئيسة تتعلق بالقطاع الخاص والمجتمع المدني بالإضافة إلى القطاع العام، وهو ما أخذت به الاستراتيجيات العربية المشار إليها.

4.3. المنهج التشاركي في التوعية بجهود مكافحة الفساد:

تهتم بعض الدول اهتماما كبيرا بتوعية المجتمع المدني بمكوناته المختلفة حول مظاهر الفساد ومخاطره وسبل مكافحته، ويتم تنظيم العديد من ورش العمل والأحداث التوعوية التي تخدم تلك الأهداف.

على سبيل المثال تتعاون هيئة الرقابة الإدارية في جمهورية مصر العربية - وهي الهيئة المعنية بمكافحة الفساد في الدولة - بعقد دورات توعوية لكافة مكونات المجتمع وبشكل دوري عن مخاطر الفساد وسبل مكافحته، بل وأنشأت أكاديمية وطنية لمكافحة الفساد تقدم خدماتها للدول العربية والإفريقية.

وقد تبنت الهيئة التنسيق مع كافة جامعات الدولة الحكومية والمدارس الحكومية في الدولة للحديث عن الفساد ومخاطره وسبل مكافحته، كجزء من مناهج تعزيز الأخلاق والنزاهة داخل الدولة.

كما قامت الهيئة بالتنسيق مع وزارة الأوقاف وهي الوزارة المعنية بالشؤون الإسلامية في الدولة في تخصيص بعض خطب الجمعة للحديث عن الفساد وآثاره وسبل مكافحته، بالإضافة إلى إطلاق برامج لدبلوم الدراسات العليا وللماجستير في الحوكمة ومكافحة الفساد[ix].

ومن الدول التي أنشأت أكاديميات فاعلة في مجال مكافحة الفساد أكاديمية مكافحة الفساد العراقية والتي تقدم برامج متعددة للقطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع المدني وتنشط في تبادل الخبرات علي المستوى الدولي.

4.4.نوادي النزاهة الطلابية:

من الممارسات الواعدة التي تندرج في إطار مفهوم المنهج التشاركي في مكافحة الفساد ما قامت به العديد من هيئات مكافحة الفساد المتخصصة من إنشاء نوادي للنزاهة في المدارس والجامعات يساعد بشكل كبير على غرس قيم نزاهة وشفافية وحث جهود مكافحة الفساد لدى الطلاب على اختلاف مراحل التعليم.

ومن التجارب الهامة والملهمة في هذا المجال تجربة دولة تنزانيا، حيث أنشـــأت هيئة الوقاية من الفساد ومكافحته PCCB نوادي للنزاهة في المدارس والجامعات في كافة المراحل التعليمية، وحتى الآن قد تم إنشاء العديد من النوادي وتضم في عضويتها عدد كبير من الطلبة.

كما أن المملكة العربية السعودية كانت من أوائل الدول العربية التي بادرت بإنشاء نوادي النزاهة في المؤسسات التعليمية.[x]

كما أن لدولة فسلطين تجربة ثرية في إنشاد نواد، ابتداء من عام 2018، وقد فاق عددها على 35 نادي. ويشارك في هذه النوادي طلبة مدارس أعمارهم من 14 حتى 16 سنة، وهو مشروع الهدف منه إشراك هذه الفئة العمرية في المشاركة المجتمعية والمساءلة وتعزيز مفهوم المواطنة وخلق تجربة حقيقية بالإشراف والرقابة على مشروع تنفذه هيئتهم المحلية.

4.5.جوائز مكافحة الفساد:

لتعزيز المنهج التشاركي أنشأت العديد من الدول جوائز لمكافحة الفساد لتشجيع كافة مكونات المجتمع من المشاركة الفاعلة في مكافحة الفساد. ويتم في الغالب منح تلك الجوائز بشكل سنوي لأكثر الفاعلين من أشخاص ومؤسسات.

ويقوم على تلك الجوائز هيئات مكافحة الفســاد، ومن ذلك تجربة كوريا الجنوبية. أو قد يقوم علي تلك الجوائز منظمات المجتمع المدني مثل منظمة أمان في دولة فلسطين.

كما أطلقت دولة قطر جائزة سمو الأمير الشيخ تميم بن حمد آل ثاني حول التميز الدولي لمكافحة الفساد، وهي جائزة عالمية تمنح سنويا في اليوم الدولي لمكافحة الفساد (9 كانون الأول / ديسمبر) تقديرا لمن ساهموا في الحملة العالمية لمكافحة الفساد. وتمنح الجائزة للأفراد والمنظمات الذين كرسوا أنفسهم لمكافحة الفســاد في بعض القدرات. وهي جائزة في أربع مجالات وإحدى مجالاتها هو البحث العلمي والتعليم.[xi]

4.6.تنوع وسائل الإبلاغ عن الفساد:

من الوسائل الممكنة للمنهج التشاركي إتاحة أكبر قدر من وسائل الإبلاغ عن الفساد للمجتمع المدني وللقطاع الخاص كما أشرنا. لذلك تتيح العديد من هيئات مكافحة الفســاد موقع إلكتروني ييسر الإبلاغ المجهل عن الفساد وكذلك الخط الساخن والإيميل، ومن ذلك ما تتيحه هيئات مكافحة الفساد في كل

من مصـر والأردن وفلسـطين وقطر والكويت والمملكة العربية السـعودية والمغرب والعراق وغيرها من الدول.

4.7.برامج المساءلة الاجتماعية:

على سـبيل المثال، برنامج المسـاءلة الاجتماعية في دولة إثيوبيا، يمكّن البرنامج المجتمعات من مساءلة مقدمي الخدمات العامة، مثل المدارس ومراكز الرعاية الصحية، عن جودة الخدمة. وقد كانت ثقة المواطنين في الحكومة منخفضـة في بداية البرنامج (كان البرنامج تجريبي من 2006 إلى 2009) ولم تكن هناك سابقة تذكر بشأن تقييم تقديم الخدمات العامة من مستوى القاعدة الشعبية. وعندما بدأت المرحلة الثالثة من البرنامج في عام 2019، زادت الثقة بشكل كبير في البرنامج والرغبة في الحديث عن الفساد.[2]

4.8.الموازنة المفتوحة:

توضـح تجربة كينيا مع الموازنة المفتوحة أن إشـراك المواطنين في عملية وضـع الميزانية يمكن أن يعزز مساءلة المسؤولين الحكوميين. والموازنة التشاركية هي مقاربة تم تقديمها على مستوى الحكومة المحلية (المقاطعات)، تضمنت تخصيص جزء من الميزانية لأولويات المواطنين وإنشاء عملية تشاركية حيث يمكن للمواطنين العمل معًا لتحديد أولويات التنمية. في حين أن الموازنة التشاركية لم تستهدف الفساد بشـكل مباشـر، إلا أنها كان لها تأثير على ضـمان إنفاق الأموال العامة على احتياجات المواطنين، وزيادة رقابة المواطنين على الإنفاق العام، وفي بعض الحالات أدت إلى وفورات في التكاليف.

وعلى الرغم من صعوبة قياس تأثير مشاركة المواطنين في مكافحة الفساد، إلا أن هناك أدلة على أن آليات المسـاءلة الاجتماعية، مثل عمليات التدقيق الاجتماعي، والاسـتطلاعات، وبطاقات تقارير المواطنين، أو آليات معالجة المظالم، يمكن اسـتخدامها جميعًا لمعالجة الفسـاد في تقديم الخدمات. وتكون التدخلات المؤثرة فعالة عندما تخاطب المصـالح الخاصـة للمواطنين وتحقق مسـتويات عالية من مشـاركة المواطنين.

4.9.نشر إقرارات الذمة المالية:

نشـر إقرارات الذمة المالية يسـاعد في اكتشـاف ومعاقبة الاختلافات غير المبررة في الثروة وتضـارب المصـالح للموظفين العموميين. في رومانيا يتم نشر جميع نماذج الإفصـاح على الموقع الخاص بوكالة النزاهة الوطنية (ANI) واستخدامها من قبل المجتمع المدني والصحفيين الاستقصائيين.

وفي أوكرانيا، لم يكن نظام إقرار الأصـول الذي تم وضـعه في التسـعينيات أكثر من إجراء شكلي. لكن في عام 2014، دعا المجتمع المدني بنجاح إلى إصـلاح البنية التحتية لمكافحة الفساد في البلاد. عندما بدأ تشـغيل نظام إقرار الأصـول الجديد في سـبتمبر 2016 ، كان من أكثر الأنظمة شـمولاً في جميع أنحاء

[2] The World Bank Summary of the global report, Enhancing Government Effectiveness and Transparency The Fight Against Corruption. https://documents1.worldbank.org/curated/en/986521600118147288/pdf/Executive-Summary.pdf

العالم. بحلول نهاية عام 2019 ، احتفظ النظام بأكثر من 4 ملايين مســتند إلكتروني، كانت جميعها متاحة للجمهور مجانًا ، بما في ذلك تنسيق يمكن قراءته آليًا.

DRAFT

المراجع:

i - راجع المادة رقم ١٠ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

ii - راجع المادة رقم 13 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

iii - راجع الفقرة الأولى من المادة رقم 37 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

iv - راجع الفقرة الثانية والثالثة من المادة 37 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

v - راجع المادة رقم ٣٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

vi - راجع المادة رقم 39 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

vii - لمزيد من التفاصيل، راجع:

https://aca.gov.eg/News/1630.aspx

viii - لمزيد من التفاصيل:

https://inpplc.ma/ar/Pages/244-tryf-alhyyt-alwtnyt-llnzaht-walwqayt-mn-alrshwt-wmharbtha

ix - لمزيد من التفاصيل:

https://academy.aca.gov.eg/Courses/Course/44798

x - لمزيد من التفاصيل: تقرير استعراض المملكة العربية السعودية ص ٨

chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries2/V1801568a.pdf

xi - - لمزيد من التفاصيل:

https://www.google.com/search?q=%D8%AC%D8%A7%D8%A6%D8%B2%D8%A9+%D8%B3%D9%85%D9%88+%D8%A7%D9%84%D8%A3%D9%85%D9%8A%D8%B1+%D8%A7%D9%84%D8%B4%D9%8A%D8%AE+%D8%AA%D9%85%D9%8A%D9%85&rlz=1C5CHFA_enQA1017QA1017&oq=%D8%AC%D8%A7%D8%A6%D8%B2%D8%A9+%D8%B3%D9%85%D9%88+%D8%A7%D9%84%D8%A3%D9%85%D9%8A%D8%B1+%D8%A7%D9%84%D8%B4%

DRAFT

D9%8A%D8%AE+%D8%AA%D9%85%D9%8A%D9%85&aqs=chrome..69i57.929j0j9&sourceid=chrome&ie=UTF-8#:~:text=%D8%AC%D8%A7%D8%A6%D8%B2%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%B4%D9%8A%D8%AE%20%D8%AA%D9%85%D9%8A%D9%85,%E2%80%BA%20ace%2Daward

DRAFT