



هيئة مكافحة الفساد

مُكافَحَةُ الفساد: تَحَدِّياتٌ وَحُلُولٌ

52

الطبعة الأولى
شباط 2020



هيئة مكافحة الفساد

مُكَافَحَةُ الْفَسَادِ: تَحَدِّياتٌ وَحُلُومٌ

الطبعة الأولى

شباط 2020



تم إنجاز هذا المؤلف من قبل فريق من الأساتذة والأكاديميين، وليس بالضرورة أن يعبر مضمون ما جاء فيه عن رأي هيئة مكافحة الفساد والجامعات والكليات الجامعية المشاركة في إعداده.

فريق الإعداد: هيئة مكافحة الفساد، وفريق من الأكاديميين في الجامعات الآتية: جامعة النجاح الوطنية، جامعة بيت لحم، جامعة بيرزيت، الجامعة العربية الأمريكية، جامعة بوليتكنك فلسطين، جامعة فلسطين الأهلية، جامعة الاستقلال، جامعة القدس المفتوحة، جامعة القدس، جامعة الخليل، جامعة فلسطين التقنية خضوري، الكلية العصرية الجامعية.

تقييم ومراجعة: لجنة من هيئة مكافحة الفساد.
المؤلف محكم علمياً



هيئة مكافحة الفساد
© حقوق النشر محفوظة
هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية

للتواصل مع هيئة مكافحة الفساد

- 📍 البيرة، البالوع، شارع مكة. Al-Bireh, Al-Baloe', Macca St.
- ☎ 02 242 4016 / 02 242 4017 / 02 242 4018
- ✉ 02 242 4015 info@pacc.pna.ps

فهرس المحتويات

4	فهرس المحتويات
6	فهرس الجداول
6	فهرس الحالات الدراسية
6	فهرس الأشكال
8	المقدمة
12	الفصل الأول: ماهية الفساد والآثار الناجمة عنه
13	تمهيد
14	1.1 التأصيل الفلسفي لمفهوم الفساد
14	1.1.1. تبلور ظاهرة الفساد والعقد الاجتماعي والدولة
17	1.1.2. الاتجاهات النظرية لتأطير مفهوم الفساد
18	2.1 مفهوم الفساد (Corruption)
18	1.2.1. تعريف الفساد
20	2.2.1. تحديد مفهوم الفساد من وجهة نظر محلية وإقليمية ودولية
20	1.2.2.1. مفهوم الفساد من وجهة نظر محلية
20	2.2.2.1. مفهوم الفساد من وجهة نظر إقليمية
21	3.2.2.1. مفهوم الفساد من وجهة نظر دولية
21	3.2.1. أشكال الفساد في فلسطين
24	4.2.1. أسباب الفساد
26	5.2.1. الآثار المترتبة على الفساد
30	6.2.1. الإطار المفاهيمي للعلاقة بين حقوق الإنسان والفساد بأنواعه
30	1.6.2.1. تعريف حقوق الإنسان
31	2.6.2.1. آثار الفساد على التمتع بحقوق الإنسان
32	3.6.2.1. أهمية الربط بين التمتع بحقوق الإنسان وآثار الفساد
34	3.1 حجم الفساد ومدى انتشاره في دول العالم
38	4.1 دور الشريعة الإسلامية في محاربة الفساد
44	5.1 أسئلة الفصل الأول
48	الفصل الثاني: منظومة مكافحة الفساد في فلسطين
49	تمهيد
50	1.2 هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية (The Anti-Corruption Commission)
50	1.1.2. نشأة هيئة مكافحة الفساد
50	2.1.2. صلاحيات هيئة مكافحة الفساد
53	3.1.2. اختصاصات هيئة مكافحة الفساد
54	1.3.1.2. الاختصاص الوقائي لهيئة مكافحة الفساد
55	2.3.1.2. الاختصاص المتمثل في إنفاذ القانون
55	4.1.2. نيابة جرائم الفساد (The Anti-Corruption Prosecution)
55	5.1.2. محكمة جرائم الفساد (Corruption Crime Court)

57	2.2 إنجازات وتجارب وطنية في تعزيز منظومة النزاهة ومكافحة الفساد
60	3.2 تحديات تواجه مكافحة الفساد في فلسطين
60	4.2 دور أهم المؤسسات الرقابية في فلسطين
60	1.4.2 ديوان الرقابة المالية والإدارية (State Audit & Administrative Control Bureau)
68	1.1.4.2 دور ديوان الرقابة المالية والإدارية في مكافحة الفساد
69	2.4.2 المجلس التشريعي (The Palestinian Legislative Council)
74	3.4.2 دوائر الرقابة الداخلية لدى المؤسسات الحكومية
76	5.2 أسئلة الفصل الثاني
80	الفصل الثالث: دور القطاعات المختلفة في مكافحة الفساد
81	تمهيد
82	1.3 الحكم الرشيد (Good Governance)
82	1.1.3 مفهوم الحكم الرشيد
83	2.1.3 تعريف الحكم الرشيد
84	3.1.3 أهمية الحكم الرشيد
86	4.1.3 أهمية الحكم الرشيد على مستوى مؤسسات القطاع العام
86	5.1.3 مبادئ ومعايير الحكم الرشيد
88	6.1.3 أسباب استدعت ظهور الحكم الرشيد
89	7.1.3 دور الحكم الرشيد في مكافحة الفساد
90	8.1.3 تحديات تطبيق الحكم الرشيد
91	2.3 دور المجتمع المدني (Civil Society) في محاربة ظاهرة الفساد
92	1.2.3 الإطار القانوني والتشريعي الناظم لعمل منظمات المجتمع المدني
93	2.2.3 دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد
96	1.2.2.3 أمثلة على رقابة منظمات المجتمع المدني على السلطة التنفيذية
98	3.2.3 مظاهر إدارية ومالية تؤدي إلى فساد في المنظمات الأهلية
102	3.3 الحكم المحلي (Local Government)
104	1.3.3 الإطار القانوني الناظم لعمل الهيئات المحلية
104	2.3.3 دور الهيئات المحلية في مكافحة الفساد
106	3.3.3 شبهات الفساد في الهيئات المحلية
109	4.3 دور القطاع الخاص في مكافحة الفساد
114	5.3 دور الإعلام في مكافحة الفساد
114	1.5.3 "الصحافة الاستقصائية (Investigative Journalism) كخيار مهني"
115	2.5.3 أهمية الصحافة الاستقصائية:
116	3.5.3 مهام الصحافة الاستقصائية في مكافحة الفساد
118	4.5.3 واقع الصحافة الاستقصائية في فلسطين
120	6.3 أسئلة الفصل الثالث
124	قائمة المصادر والمراجع

فهرس الجداول

19	الجدول (1): بعض تعريفات الفساد
36	الجدول (2): ترتيب الدول على مؤشر مدركات الفساد في العام 2019

فهرس الحالات الدراسية

23	حالة دراسية (1): شبهة فساد في إحدى المحاكم
26	حالة دراسية (2): شبهة فساد في ديوان الموظفين العام
29	حالة دراسية (3): شبهة فساد في دائرة المياه
29	حالة دراسية (4): شبهة فساد في وزارة التربية والتعليم
32	حالة دراسية (5): شبهة فساد في وزارة الصحة
33	حالة دراسية (6): شبهة فساد في الضابطة الجمركية
100	حالة دراسية (7): شبهة فساد في نادي رياضي
102	حالة دراسية (8): شبهة فساد في جمعية مسنين
108	حالة دراسية (9): شبهة فساد في بلدية (x)
113	حالة دراسية (10): شبهة فساد في شركة مساهمة عامة

فهرس الأشكال

24	الشكل (1): أسباب الفساد في المجتمعات
26	الشكل (2): الآثار الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للفساد
54	الشكل (3): آلية تقديم الشكاوى في هيئة مكافحة الفساد
58	الشكل (4): آلية حماية المبلغين عن الفساد
62	الشكل (5): أشكال الرقابة التي يمارسها ديوان الرقابة المالية والإدارية
66	الشكل (6): منهجية الرقابة لدى ديوان الرقابة المالية والإدارية في فلسطين
67	الشكل (7): أنواع التقارير التي تصدر عن ديوان الرقابة المالية والإدارية
90	الشكل (8): "استراتيجية مكافحة الفساد متعددة الأوجه"



مقدمة

أصبح الفساد ظاهرة عالمية تعاني منها كافة الدول بغض النظر عن طبيعة نظامها السياسي أو الاجتماعي أو الاقتصادي، بل إن هذه الظاهرة باتت مشكلة مستعصية، كونها مرتبطة بقيم وسلوكيات وأخلاقيات البشر عبر التاريخ، وتؤثر بشكل سلبي على التنمية، وتحول دون تحقيق تطلعات الشعوب نحو الرقي والتقدم والعدالة والاستقرار؛ إذ يعد الفساد آفة تُهدد الاستقرار المجتمعي في مُقَوِّماته وأفاقه المختلفة، كما أن جرائم الفساد من الجرائم الأكثر خطورة على البناء المؤسسي للدولة لما لها من مساس بكل مناحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية والقانونية والأمنية والثقافية، ولما لها من أثر على بناء ثقة مواطني الدولة بمؤسساتها العامة وما في حكمها، فلم يترك الفساد حقا من حقوق الإنسان إلا وأصابه بالعطب.

ومع إدراك كافة الدول لخطورة ظاهرة الفساد، الأمر الذي استدعى وقوف المجتمع الدولي كوحدة واحدة لمحاربة هذا الوباء والحد من ظاهرة الفساد الهدامة لكافة مناحي الحياة، فلم تقف المجتمعات مكتوفة الأيدي لمكافحة هذه الآفة بل أنشأت مؤسسات، وسنت قوانين للحد من انتشاره ومحاربه ونشر الوعي في بيان أسبابه وأشكاله وسبل معالجته. وقد تم إطلاق العديد من الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد من قبل العديد من الاتحادات والمنظمات الدولية، والتي ربما أشهرها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي اعتمدت بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 58/4 بتاريخ 2003/10/31 ودخلت حيز التنفيذ بتاريخ 2005/12/14. وقد سعت كثير من الدول للانضمام إلى هذه الاتفاقية.

وبالرغم من كل الجهود الدولية إلا أنها لم تنجح في تطبيق هذه الاتفاقيات على نحو يكافح الفساد، بل شهدت العديد من الدول المنضمة إلى الاتفاقية الأهمية لمكافحة الفساد المزيد من مظاهر تعميق الفساد وانتشاره مما تسبب في الفجوة بين دخول أفراد المجتمع، ونقص فادح في الخدمات الصحية والتعليمية وارتفاع نسبة البطالة، وتقليص الخدمات الضرورية للحياة مثل الكهرباء والماء والتعليم، والعمل والصحة، ما أدى إلى تحول عدم الرضا المجتمعي عن انتشار الفساد إلى حركات احتجاج مجتمعية واسعة، وبخاصة في دول العالم الثالث وفي صدارتها العديد من الدول العربية مثل لبنان والعراق ومصر والسودان، على نحو أتاح باستقرار العديد من أنظمة الحكم.

وعلى صعيد الدول العربية تم إصدار الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد من أجل التعاون بين هذه الدول في تفعيل الجهود العربية والدولية لمكافحة الفساد، خاصة في اتفاقية تسليم المجرمين واسترداد المنهوبات.

أما في فلسطين فقد تم بذل العديد من الجهود للحد من ظاهرة الفساد؛ حيث تم تأسيس هيئة مكافحة الفساد بموجب القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005 وتعديلاته، حيث تتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال

الإداري والمالي، وقد منحها القانون الصلاحيات والاختصاصات اللازمة لمكافحة الفساد، وذلك من خلال تنفيذ القانون بمعاينة مرتكبي جرائم الفساد، ومن خلال القيام بالعديد من الإجراءات للوقاية من الفساد. كما انضمت دولة فلسطين إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في العام 2014، وإلى الإنتربول الدولي لاسترجاع الفارين من العدالة والأموال المنهوبة، إضافة إلى إنشاء هيئة محكمة متخصصة للنظر في قضايا جرائم الفساد والتسريع في إجراءات المحاكمة والبت في هذه القضايا.

وحيث إن التأثير السلبي للفساد يمس كافة أفراد المجتمع، فإن ذلك يتطلب مشاركة كافة المواطنين في القطاعات المختلفة في محاربة الفساد؛ ولذلك اعتمدت هيئة مكافحة الفساد عملية التخطيط الاستراتيجي عبر القطاعي؛ حيث اتاحت الفرصة من خلالها لجميع القطاعات والشركاء من القطاع العام والخاص، والمجتمع المدني والمؤسسات الدولية، للمشاركة في تحليل الوضع وتحديد الأولويات في القطاعات المختلفة بما يخدم الرؤية المشتركة للجميع في محاولة القضاء على الفساد.

وفي إطار ممارسة الهيئة لاختصاصاتها في الوقاية من الفساد، فقد تمت الشراكة مع الجامعات الفلسطينية لتأليف هذا المساق، الذي يستهدف طلبة البكالوريوس في جميع التخصصات باعتباره مطلباً اختيارياً.

يهدف هذا المساق إلى تعريف الطالب بمفهوم الفساد، وأسباب ظهوره، والتعرف على أشكاله، والآثار المترتبة على انتشار هذه الظاهرة من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والتعرف على آلية الإبلاغ عن الفساد، ودور القطاعات المختلفة في مكافحة الفساد. ويتوقع من الطالب أن يكون ملمّاً بالقواعد السلوكية والآداب المتعلقة بالعمل الوظيفي، والتحلي بالأخلاق وقيم النزاهة، وأن يتجنب الوقوع في شبهات الفساد.

يقوم هذا المساق على ثلاثة فصول:

الفصل الأول: يتناول التأصيل الفلسفي لمفهوم الفساد، وتعريف الفساد محلياً وإقليمياً ودولياً، وأسباب الفساد، وصور وأشكال الفساد والآثار المترتبة على انتشار الفساد، وحجم الفساد ومدى انتشاره في دول العالم، وآثار الفساد على التمتع بحقوق الإنسان، ودور الشريعة الإسلامية في محاربة الفساد.

الفصل الثاني: يتناول منظومة مكافحة الفساد في فلسطين، حيث يستعرض نشأة مكافحة الفساد، والتعريف بصلاحياتها، واختصاصاتها، ودور كل من نيابة جرائم الفساد ومحكمة جرائم الفساد، كما يستعرض بعض الإنجازات والتجارب الوطنية في تعزيز منظومة النزاهة ومكافحة الفساد، والتحديات التي تواجه مكافحة الفساد في فلسطين. ثم يبين الفصل دور المؤسسات الرقابية في فلسطين (ديوان الرقابة المالية والإدارية، والمجلس التشريعي، ودوائر الرقابة الداخلية لدى المؤسسات الحكومية) في مكافحة الفساد.

الفصل الثالث: يناقش دور القطاعات الأخرى في مكافحة الفساد، وهي: منظمات المجتمع المدني، والحكم الرشيد، والهيئات المحلية، والقطاع الخاص، والصحافة الاستقصائية.

يعادل هذا المساق ثلاث ساعات معتمدة، منها ساعتان "نظرية"، وساعة عملية الهدف منها إعطاء فرصة كبيرة للطلاب للتعرف والتواصل مع المؤسسات المختلفة التي تعمل على مكافحة الفساد، وذلك من خلال الزيارات الميدانية لهذه المؤسسات وإطلاع الطالب على واقع عمل هذه المؤسسات، ومنحه فرصة طرح الأسئلة والنقاش مع العاملين في هذه المؤسسات، أو استضافة أحد العاملين فيها إلى المحاضرة واللقاء مع الطلاب.

الفصل الأول

”ماهية الفساد والآثار
الناجمة عنه“

الفصل الأول

ماهية الفساد والآثار الناجمة عنه

أهداف ومخرجات التعلم للفصل الأول:

1. التعرف على نشأة الفساد من ناحية فلسفية.
2. الإلمام بمعنى مصطلح الفساد لغةً واصطلاحاً.
3. تحديد مفهوم الفساد من وجهة نظر محلية وإقليمية ودولية.
4. التعرف على أسباب ظهور الفساد في المجتمعات.
5. التعرف على الآثار السياسية والاقتصادية والاجتماعية للفساد.
6. التعرف على الإطار المفاهيمي للعلاقة بين حقوق الإنسان والفساد بأنواعه.
7. التعرف على آثار الفساد على التمتع بحقوق الإنسان.
8. التعرف على حجم الفساد ومدى انتشاره في العالم، وترتيب الدول على مؤشر مدركات الفساد.
9. التعرف على دور الشريعة الإسلامية في محاربة الفساد.



لا يخص الحديث عن الفساد مجتمعاً بعينه ولا دولة بذاتها، إنما هو ظاهرة عالمية تشكو منها كل الدول وبدرجات متفاوتة، وأصبح الفساد ظاهرة ممتدة، تؤثر على جميع المجتمعات والاقتصاديات، وبشكل الفساد ظاهرة خطيرة حيثما كان وكيفما تمت ممارسته، وينتج عنه مشاكل ومخاطر تؤثر على استقرار المجتمعات وأمنها، وأخطار كبيرة على النمو الاقتصادي والإنفاق الحكومي والاستثمار، ويؤثر على القيم الأخلاقية والعدالة، كما يؤثر على تنمية المجتمع وسيادة القانون فيه، ويقترب الفساد بأشكال الجريمة، خصوصاً الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية وغسيل الأموال؛ مما يهدد الاستقرار السياسي والتنمية المستدامة لهذه الدول والمجتمعات.

وقد حاربت مختلف الأديان الفساد بكافة أشكاله، واحتوت على مبادئ سامية وأخلاقيات عالية تدعو إلى الصلاح والإصلاح والنزاهة، وتؤكد على حسن التصرف والإدارة السليمة، ولجأت مختلف دول العالم إلى تجريم الفساد ووضع القوانين لمحاربتة، كما رفضت المجتمعات على اختلاف مستوياتها الفساد ونبذته، وذلك لما كان للفساد من نتائج سلبية على الناحية الاجتماعية، وتأخر برامج النهضة والتنمية المجتمعية والوطنية بسببه، وسوء استخدام الموارد، وسوء الإدارة والتنظيم.

يتناول هذا الفصل التأصيل الفلسفي لمفهوم الفساد، وتعريف الفساد من وجهة نظر محلية وإقليمية ودولية، ويوضح صور وأشكال الفساد في فلسطين، ويسلط الضوء على أسباب الفساد سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية، والآثار الناجمة عنه، وأثار الفساد على التنمية بحقوق الإنسان، وحجم الفساد ومدى انتشاره في دول العالم، ودور الشريعة الإسلامية في محاربة الفساد.

1.1 التأصيل الفلسفي لمفهوم الفساد

إذا كانت النظريات يجب ان تبدأ من حيث تبدأ الموضوعات التي تتناولها، فإن الظاهرة "الفساد" يجب ان يبدأ تأطيرها المعرفي من صلة العلاقة بين الدولة كعقد اجتماعي محايد والحكومة كجهاز تنفيذي للدولة، ولأنه لا يمكن أن تستقيم نظرية ما وتصبح ذات قدرة تفسيرية أعلى، إلا إذا كان المنظور التاريخي ركيزتها الأولى، فالمعرفة الحققة تفترض بدهة معرفة الكل وليس أجزاء مختلفة متناثرة منه، وذلك لأن المعرفة تتغير وتتطور عندما تكون جزءاً من نسق معرفي أكبر.

وحتى يمكن إدراك القبح الكامن في الفساد فإن ذلك لا يتأتى إلا إذا تقابل الفساد مع الحكم الصالح. والتقابل هو علاقة بين شيئين أحدهما مواجه للآخر، كتقابل السلب والإيجاب، أو كتقابل السواد والبياض أو تقابل العمى والبصر، أو تقابل الصالح والفاقد. ولأن طبيعة الدماغ البشري لا تقبل الفصل بين المتقابلات/ المتناقضات، فحين تبدأ عمليتا التقابل والتناقض في العقل البشري بالاشتغال فإنها تضع الطرف الأول في حالة تعارض وتناقض مع الطرف الثاني فوراً، أي الحكم الصالح في مواجهة الحكم الفاسد، والخير في مواجهة الشر، والضوء في مواجهة العتمة، والظلم في مواجهة العدل.

وحتى يتضح المضمون القبيح والريء والظالم والمشين لماهية الفساد، لا بدّ من الإشارة أو الانطلاق من القيمة المضادة للفساد وهي الحكم الصالح. ولكن هل يوجد حكم سياسي (نظام سياسي) دون دولة؟ وهل وجدت في التاريخ دولة دون عقد اجتماعي؟ وما هي القيم الكامنة في العقد الاجتماعي الذي أسس لمؤسسة الدولة؟ وما هي الدولة، وهل يمكن أن تكون هناك دولة دون نظام سياسي؟ وهل تكمن جذور الفساد السياسي في الدولة أم في النظام السياسي، وهل هناك وظائف للدولة مختلفة عن وظائف الحكومة؟ ولماذا تلتي الشعوب على الدولة وتختلف على الحكومة؟ وهل كان البشر في مجتمعاتهم المختلفة بحاجة إلى الدولة؟ قد تكون هذه بعضاً من الإشكاليات التي تطرح نفسها بقوة عند "اللحظة المعرفية" التي تتوق للفهم العميق لظاهرة الفساد السياسي، الاقتصادي، الاجتماعي، الثقافي ... فلا نظرية تبدأ إلا من حيث يبدأ الموضوع الذي في إطاره تنمو الظاهرة.

1.1.1 تبلور ظاهرة الفساد والعقد الاجتماعي والدولة:

في السياق التاريخي وتطور الفكر الإنساني، انشغل البشر في سعيهم الدائم لتحقيق الأمن والرفاه. وجد العلماء أن غياب الملكية الخاصة لدى المجتمعات البدائية مكن تلك المجتمعات من البقاء والعيش الآمن بعيداً عن الصراع والأزمات والاقتتال والعنف والهيمنة والاستبداد. وسادت العدالة والمساواة والحريات الإنسانية، وهي القيم والأخلاق الإنسانية الملزمة والملتصقة بالذات الإنسانية. ومع زيادة الأعداد البشرية في حيز التجمعات الإنسانية وتعقد العلاقات الاجتماعية وتداخلها، وندرة الغذاء والماء أحياناً، بدأت الملكية الخاصة بالظهور فأتاحت لنمو نظام اجتماعي يعتمد على قانون شريعة الغاب "البقاء للأقوى" وهو القانون الذي في إطاره جرى اختراق معظم القيم الإنسانية وسحقها ومحاولة طمسها على الإطلاق. أي إن عمومية الفساد المضاد للأخلاق الإنسانية قاد إلى ما يشبه تحول البشر إلى قطيع من الذئاب المتناحرة، وكما هو الإنسان مدني بطبعه فهو عقلاني بوجوده أيضاً. والطبع المدني "العيش المشترك" دفع الإنسان (العقلاني)، العقلاني بالموضوع والوجود نحو البحث عن نظام اجتماعي آخر لحماية الأمن والملكية وأسباب الاطمئنان المختلفة الأخرى لتجاوز حرب الجميع ضد الجميع.

بحث علماء القرن السابع عشر وخاصة هوبس وجون لوك وروسو وميكافيلي وجون بودان ثم الفلاسفة الذين بحثوا في العدالة المثالية من خلال الملكية العامة (المدرسة الماركسية) عن الجذور الأولى لتبلور نشوء الدولة (كعقد اجتماعي) للخروج من حالة الاضطراب العمومية المستدامة الدامية المدمرة التي يمتنع فيها الإنتاج ويتعطل الإبداع وينعدم في ظلها القائمة السواد قيام صناعة أو علم أو تجارة أو حياة آمنة على المستوى الشخصي والعام بسبب الخوف الدائم والخطر الداهم للقتل أو الطرد أو الإقصاء أو الاستعباد عند كل لحظة تاريخية أو إشراق شمس أو غيابها. ولأن الكائن البشري ككائن مدني لا يستطيع أن يحيا ويتكامل إلا بالعيش المشترك مع الآخرين فلا بد إذا من تحكيم العقل لتلافي الموت الذي يطارد البشر للعيش بسلام وأمن أصبحا نادرين. الرغبة في السلام والأمن الدائم جعل المجتمعات والأفراد يميلون إلى التنازل عن أجزاء من الحقوق الطبيعية والاقتصار على قدر من الحرية يتساوى بحرية الآخرين من خلال التعاقد بين الناس المتساوين.

وقد أشار جان جاك روسو: إن الخضوع للقوة هو فعل من أفعال الضرورة، ولكن هذا الخضوع لقوة أخرى فوق قوة المجتمع التي أصبحت تسمى (دولة)، يلزمه وجود حاكم يفوضه المجتمع (بالحكم) بشرط حماية أمن المجتمع الذي أصبح مفقوداً¹.

إن التفويض الذي يقوم به المجتمع للحاكم هو بمثابة عقد اجتماعي للخروج أو الهرب من قانون شريعة الغاب إلى قانون الدولة المحايدة العادلة المفوضة باستخدام القوة الشرعية. فالعقود بلا سيف ليست سوى سراي أو كلام فارغ كما يقول هوبس².

أصبح العقد الاجتماعي بمثابة التعبير الدقيق والأمين عن إرادة الشعب، والذي افترض تبلور قوة ضاغطة مفوضة باستخدام القوة الشرعية فوق الجميع وضمان احترام المتعاقدين لعقدهم، وأن تفرض عليهم هذه القوة الناشئة (الدولة) العقاب اللازم عند الضرورة، ويتجاوز العقاب المنفعة التي يحوزونها إذا خرجوا عن عهدهم بالعقد الاجتماعي، وتمارس الدولة سلطتها على الجميع مقابل تنازل الناس لها عن سلطاتهم الطبيعية أو أجزائها منها ولهذا وجدت الدولة التي يدينون لها جميعاً بالسلام والحماية.

ليس هناك مفهوم أدق من وصف العقد الاجتماعي بعقل المجتمع المنزّه عن الهوى حيث استهدف تاريخياً فض اشتباك المصالح والتوترات الناجمة عنها، وأن العقد الذي أفضى لظهور (الحاكم) أو النظام السياسي لاحقاً أصبحت مهمته التاريخية الحفاظ على الصالح العام دون انحياز لفئة على حساب أخرى. وأن لا يتنازل الأفراد عن حقوقهم إلا بالقدر الذي يتيح للسلطة الناشئة القيام بواجباتها للدفاع عن مصالحهم بحيادية تامة. ووفق منطق العقد الاجتماعي، والحاكم طرف في العقد شأنه شأن الحكوميين، فإذا تجاوز الحاكم حدود صلاحياته المفوض بها وهي تحقيق العدل والصالح العام، يكون للشعب الحق في تغيير حكومته إذا انحازت (بالفساد) أو انحرفت (بالإفراط) بالعنف أو مصادرة الحريات الطبيعية³.

وإذا كان العقد الاجتماعي هو عقل المجتمع فإن الدولة كجهاز تعاقدية هي عبقرية هذا العقل الذي شكل القيمة المعيارية الأسمى لفكرة فلسفية مجردة تجسد سيادة الشعب

1. جان جاك روسو، العقد الاجتماعي، ترجمة ذوقان قرقوط، دار القلم، بيروت - لبنان، 1973، ص 39.

2. مطر، أميرة: الفلسفة السياسية من أفلاطون إلى ماركس، دار غرب للطباعة والنشر، القاهرة - جمهورية مصر العربية، 1999، ص 80.

3. مجاهد، دورية مجاهد: الفكر السياسي من أفلاطون إلى محمد عبيد، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة - جمهورية مصر العربية، 1999، ص 383-402.

الذي يختار بإرادته الحرة حكومته التي تمارس السلطة نيابة عنه وهي المخولة قانونياً/ تعاقدياً بإصدار الأوامر/ منظومة القوانين لتمكين الدولة من القيام بوظيفتها التاريخية الأساسية التي وجدت لأجلها، وهي حماية أمن المواطنين وحرياتهم من الأخطار التي كانت تهددهم في ظل الحالة الطبيعية التي وجدوا فيها "بعد ظهور الملكية الخاصة" منافية للوجود الإنساني الآمن والأخلاقي. ولذلك تعين على الدولة أن تمتلك إرادة حيادية كاملة نزيهة وسط المصالح المتباينة للفئات الاجتماعية. لذلك فهي المؤسسة الأخلاقية الأعظم لأنها الجهة الحيادية المعبرة عن تطلعات كافة الناس ضمن مصلحة عامة، لا تخضع لأية انحيازات عرقية، أو دينية، أو جنسية، أو جهوية، أو طائفية، أو مذهبية أو أي متغير اثني أو اجتماعي تحت أية ظروف طارئة.

تأسس على ذلك الفكر الإنساني القائل: بأن العقد الاجتماعي الذي أفضى إلى الدولة، جعل منها دولة الإنسان في إنسانيته لا في شهواته وميوله الطبيعية نحو الملكية والاستحواذ على حقوق الآخرين الساكنين في حيزه الجغرافي، دولة تجمعها الاخلاق التي تعتبر أساساً لها مما يجعل هذه الدولة في تناقض مباشر ودائم مع العرق والدم والدين والفئة والتراتب والاصطفاء والاستعلاء. وهي الجهة الحيادية الأرقى من كل المؤسسات الاجتماعية الأقدم لأنها تهيئ الإرادة العامة لخدمة الفرد وتهيئ الفرد لخدمة الإرادة والمصلحة العامة. "الدولة تتكون - مهما كانت طريقة تكوينها - تنمو، تتطور، تنظم نفسها إدارياً ووظيفياً، وسياسياً، تأخذ طريقها في التنمية الاقتصادية، تتحرك ككائن اجتماعي عضوي، لا تقبل بالجمود أو السكون أو التراجع. ومنذ نشأتها وهي تحمل معها مصداقيتها". لذلك فإن الشعوب لم تختلف على وظيفة الدولة وإنما كان الخلاف دائماً على حكومة هذه الدولة أو نظامها السياسي الذي قد يتعثر أو ينحاز أو يمتن الفساد ويشجعه بالاستبداد والمحسوبيات والحسابات العرقية والدينية والتراتبية والطبقية والسلطوية والتسلط والعنف ومصادرة الحريات والرشاوى وسوء استخدام المال وإهدار الموارد والطاقات⁴.

والمصداقية المشار إليها مشتقة من الفعل الثلاثي "صدق" ومن الاسم المقترن بالفعل وهو "الصدق" كأعظم المعايير الأخلاقية الجامعة المحيطة بكل المثل العليا للأخلاق الإنسانية، وإذا أدركنا أن المعيار لا يعرف إلا بضده، فإن الكذب وفق مقاربة الثنائيات الضدية يندرج ضمن أشد المعايير الإنسانية الاخلاقية انحطاطاً وتوحشاً وفساداً وظلماً وتخريباً. بل إن الكذب من أخطر الصفات اللصيقة بالظلم والفوضى والعُدوان والسرقة والسلب والاحتيال والغش والغطرسة والسفاهة والفضاعة والإجرام والانحطاط والابتذال. وإذا كان الفساد لصيقاً بالكذب المنافي للصالح العام، فإن الفساد كمفهوم ودلالة أشد ارتباطاً بالكذب من أية صفة أخرى قريبة من الدلالات المقترنة به.

لذلك: فإن الأصل للموضوع المطروح للدراسة وهو "الفساد" يفترض أن "الدولة هي المؤسسة الاجتماعية الأرقى لأنها المؤسسة القيمية المرتبطة بالصدق والمصداقية في الحكم السياسي للمجتمع السياسي/ المدني، وهي خاصيتها الأبرز في التعاطي مع المجتمع وفق مضمون العدل والمواطنة المتساوية وتحقيق أمن وسلامة الجميع، بما في ذلك حماية حقوق المواطنين كافة (الإرادة العامة) بما يحقق حماية الحريات الطبيعية التي ولد الإنسان بها. وهذه هي الوظيفة الأساسية للدولة التي لم تنقطع مصداقيتها منذ اختلفتها الشعوب للخروج إلى الأبد من شريعة الغاب الوحشية. وحتى تحقق الدولة هذه

4. غلاب، عبد الكريم: أزمة المفاهيم وانحراف التفكير، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت - لبنان، 1998، ص 189-219

الوظيفة كان لا بدّ من تطوير المؤسسة التنفيذية "الحكومة" كمخزن للسلطات المعبرة عن وظيفة الدولة من جهة، تصبح الحكومة هي الوسيلة لتجسيد سلطة الدولة وإرادتها وهي أداة تصنع وتنفذ سياساتها من جهة أخرى. ومن ثم فهي مرآة للتعبير عنها ولكنها ليست مرادفاً أو بديلاً عنها. وسياسة الدولة ليست سياسة شخصية أو حزبية أو طائفية ... وبالتالي فالدولة هي التي تختار وتدريب الأفراد الذين يتشكل منهم الجهاز الإداري الذي يتم تجهيزه لأداء مهام تتسم بالدوام والاستمرار. لذلك كله، إذا كانت وظائف الدولة ذات طابع عام وفلسفي مجرد، فإن وظائف الحكومة أكثر تحديداً وذات طابع عملي مباشر يمكن إخضاعه للمعينة والبحث والدراسة للحكم عليه إن كان حكماً سياسياً صالحاً أو حكماً سياسياً فاسداً⁵.

2.1.1. الاتجاهات النظرية لتأطير مفهوم الفساد:

نظراً للنتائج الكارثية لحلول ظاهرة الفساد واستفحالها، وسرطنتها لخلايا المجتمعات الحية، ونتائجها الكارثية على أمن المجتمعات ومستقبلها، فقد كانت الظاهرة دوماً محطة محورية للبحث والدراسة سواء لفهم جذورها لأجل تعطيل وإعاقة تطورها واستفحالها، أو لأجل فهم النتائج المترتبة على نموها وتطورها واتساع مدّها في الحيز السياسي الرسمي أو المدني أو الاستثماري التنموي (القطاع الخاص). وعموماً تبلورت الاتجاهات النظرية لتعريف الفساد في أربعة اتجاهات كبرى تشكل معاً التقاربات الأساسية لدراسة الظاهرة، وهي فيما يلي: الاتجاه الأخلاقي، والاتجاه القانوني، واتجاه المصلحة العامة، واتجاه الرأي العام⁶.

أولاً: الاتجاه الأخلاقي

الذي نجد موروته في الفكر السياسي اليوناني وما تلاه من آثار في الفكر السياسي العالمي، فهو يشير إلى أن الحكم يعد فاسداً إذا حكم عليه المجتمع بذلك، وإذا أحس الذي يمارس الفساد بالذنب. والمجتمع الفاسد هو الذي تسيطر عليه وتخرقه المصلحة الخاصة فلا يأبه للقيم المدنية وتغيب عنه معاني الولاء والتعاون ويحكمه العنف والرشوة.

ثانياً: اتجاه الرأي العام

قدّم هذا المدخل مساهمة كبيرة في مجال تحديد مواطن الفساد وتحليلها كنتيجة لتطور منهج الدراسات السياسية المقارن التي تضمنت الاهتمام بقياس الرأي العام ونظرته وإدراكه لأشكال الفساد وحجمها وآثارها الكارثية على النسق المجتمعي والبناء السياسي. حيث تلعب ثقافة المجتمع دوراً هاماً في تحديد الفساد، سواء كانت الثقافة في مستوى المثل والمعايير المجتمعية التي يقاس بها السلوك، أو الثقافة السياسية وأهميتها العميقة في تحديد توجهات المواطنين حول القضايا والمشكلات التي تبرز خلال عمل النظام السياسي. فما تراه بعض المجتمعات سلوكاً فاسداً قد تراه أخرى أنه سلوك اعتيادي، ويدخل ضمن الفساد الأبيض الذي يمارسه الجميع.

ثالثاً: الاتجاه القانوني

أصبح هذا الاتجاه أكثر نفعاً وتأثيراً في مقاومة الفساد وإجهاض خلاياه مع تطور النظم السياسية باتجاه الديمقراطية التي تقوم على القضاء المستقل، وفصل السلطات والمواطنة والتعددية والمشاركة السياسية والشفافية والإعلام الحر لضبط عمل النظام.

5. نافعة، حسن: مبادئ علم السياسة، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة - جمهورية مصر العربية، ص 228.

6. ليام، محمد طليم: ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر الأسباب والآثار والإصلاح، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت - لبنان، 2011، ص 68-80.

لذلك فإن هذا الاتجاه ينطلق من تحديد مفهوم الوظيفة العمومية وشروطها وإجراءات عملها وشروط صحتها قانونياً. وعليه يصبح الفساد من ناحية قانونية: "هو السلوك الذي يخالف الواجبات الرسمية للمنصب / الوظيفة العمومية مهما كانت صلاحيتها، تطلعاً إلى مكاسب خاصة أو مكانة اعتبارية/معنوية في البناء الاجتماعي".

لذا فهو سلوك ينطوي على انتهاك القانون بممارسته أنواعاً معينة من التأثير تستهدف تحقيق مصلحة خاصة على حساب / أو من حساب المصلحة العامة. وتتمثل أبرز تجليات هذا السلوك المخالف للقانون في الرشوة: (تقديم تسهيلات أو منح / أعطيات لشاغل المنصب العام بهدف استمالاته والتأثير عليه وشراء ذمته وضميره). والمحسوبية: أولويات القرابة والصدقة أو المشترك الديني أو المكاني أو السياسي / الأيدولوجي على الكفاءة والاستحقاق في التسهيلات أو التوظيفات أو أداء الخدمات فيما يتضمن الاعتداء ونهب المال والموارد العامة، أو استخدامها بصورة غير مشروعة في التشريعات التي ينص عليها القانون. ووفقاً لهذا المدخل: لا يكون السلوك الوظيفي فاسداً فقط بالإقدام على فعل غير مشروع، وإنما يكون أيضاً بالامتناع أو تعطيل عمل مشروع كتعطيل إجراء قانوني معين .

لا شك أن عمومية الفساد، وارتفاع مستوياته ما هو إلا انعكاس لغياب النظام السياسي الديمقراطي الكفء المتعارف عليه في الثقافة العربية (بالحكم الصالح) الذي يتوخى الحكمة والعقلانية والمعايير الأخلاقية المتعارف عليها في المجتمعات الإنسانية. ولذلك فإن الفساد السياسي هو المدخل العريض والأساسي والاستراتيجي الذي تنبثق عنه الممارسات الاجتماعية والثقافية والإعلامية والاقتصادية الفاسدة كافة⁷.

رابعاً: اتجاه المصلحة العامة

ضمن هذا الاتجاه يمكن الحديث عن الفساد عندما يكون صاحب الوظيفة العامة مكلفاً بالقيام بأعمال الوظيفة وتقدم له مزايا أو منح مالية غير منصوص عليها في القانون من طرف ما؛ لاتخاذ تدابير تفيد هذا الطرف الذي قدم المزايا، وتضر بالجمهور ومصلحه، حيث عُرِف الفساد ضمن هذا الاتجاه بأنه انتهاك المصلحة المشتركة بجلب مصالح شخصية عبر خيانة المسؤولية في العمل العام.

2.1 مفهوم الفساد (Corruption)

سنستعرض فيما يلي تفسير مفهوم الفساد لغةً واصطلاحاً:

1.2.1. تعريف الفساد:

الفساد لغة: التلف والعطب، والاضطراب والخلل، والجذب والقحط والحاق الضرر⁸.
الفساد اصطلاحاً: هناك كثير من التعريفات الخاصة بالفساد كما يتضح في الجدول (1)، وبشكل عام، تتفق كل التعريفات على أن الفساد هو الحصول على منفعة شخصية، من الوظيفة العامة التي هي مرتكز الفساد إلا إن المقصود بذلك، هو حدوث الفساد في كل من القطاعين: العام والخاص.

7. السعيد، مصطفى كامل: العوامل والآثار السياسية للفساد، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت- لبنان، 2004، ص 273-280.

المنظمات والاقتصاديون	التعريف
حمد	استخدام المنصب العام لتحقيق مكاسب خاصة، وهو أيضا استغلال موظفي الدولة لمواقعهم وصلاحياتهم للحصول على كسب غير مشروع أو منافع يتعذر تحقيقها بطرق مشروعة. ⁹
حمد	الخروج عن القانون والنظام أي عدم الالتزام بهما أو استغلال غيابهما من أجل تحقيق مصالح سياسية، أو اقتصادية، أو اجتماعية للفرد أو لجماعة معينة. فهو سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام تطلعا إلى تحقيق مكاسب خاصة مادية ومعنوية. ¹⁰
الأمم المتحدة	سوء استعمال السلطة لتحقيق أرباح أو منافع خاصة، ويشمل ذلك جميع أنواع الرشاوى للمسؤولين المحليين أو السياسيين، ولكنه يستبعد الرشاوى التي تحدث في القطاع الخاص. ¹¹
منظمة الشفافية الدولية	استغلال السلطة من أجل المنفعة الخاصة. ¹²
البنك الدولي	استخدام الوظيفة لتحقيق منافع خاصة أو الاستغلال السيئ للوظيفة العامة والرسمية من أجل تحقيق مصلحة خاصة. ¹³
روبرت ليتجار	الفساد = الاحتيال + حرية التصرف - المساءلة.
صامويل هنتغوتن	سلوك يتضمن انحراف المسؤولين العاميين وانتهاكهم للأسس التي يقوم عليها النظام السياسي بغية تحقيق مصالحهم الخاصة.

8. حمد، أحمد: مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن "دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة". دار الشروق للنشر والتوزيع. عمان- الأردن. 2019، ص 28.

9. نفس المصدر السابق، ص 29.

10. نفس المصدر السابق، ص 29.

11. داود، ابتهاج محمد رضا، الفساد الإداري وآثاره السياسية والاقتصادية مع الإشارة إلى التجربة العراقية في الفساد، دراسات دولية، العدد (48)، جامعة بغداد، العراق، 2011.

12. وارت، محمد: الفساد وأثره على الفقر إشارة إلى حالة الجزائر. جامعة سعد دحلب البليدة، العدد (8)، الجزائر، 2013.

13. داود، ابتهاج، مصدر سابق.

1.2.2.1. تحديد مفهوم الفساد من وجهة نظر محلية وإقليمية ودولية:

1.2.2.1. مفهوم الفساد من وجهة نظر محلية:

على صعيد الحالة الفلسطينية فقد ورد تعريف للفساد في تقرير المجلس التشريعي الفلسطيني حول ملف الفساد في العام 1997: "بأنه الخروج عن أحكام القانون أو الأنظمة الصادرة بموجبه، أو مخالفة السياسات العامة المعتمدة من قبل الموظف العام بهدف جني مكاسب له، أو لآخرين ذوي علاقة، أو استغلال غياب القانون بشكل واع للحصول على هذه المنافع". ولم يتطرق قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته لتعريف الفساد ولكنه حدد أشكاله كما سيرد لاحقاً.

1.2.2.1. مفهوم الفساد من وجهة نظر إقليمية:

عرفت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بأنه ظاهرة إجرامية متعددة الأشكال ذات آثار سلبية على القيم الاخلاقية والحياة السياسية والنواحي الاقتصادية والاجتماعية¹⁴.

تهدف الاتفاقية إلى:

- تعزيز التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه بكل أشكاله، وسائر الجرائم المتصلة به وملاحقة مرتكبيها.
- تعزيز التعاون العربي على الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه واسترداد الموجودات.
- تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون.
- تشجيع الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعالة في منع الفساد ومكافحته.

1.2.2.3. مفهوم الفساد من وجهة نظر دولية¹⁵:

هناك عدة تعريفات للفساد من المؤسسات والمنظمات الدولية العاملة في مجال مكافحة الفساد:

عرفه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بأنه "إساءة استخدام القوة الرسمية أو المنصب أو السلطة للمنفعة الخاصة، سواء عن طريق الرشوة أو الابتزاز أو استغلال النفوذ أو المحسوبية أو الغش أو تقديم إكراميات لتفعيل الخدمات أو عن طريق الاختلاس.

أما البنك الدولي فعرفه بأنه "استغلال المنصب العام بغرض تحقيق مكاسب شخصية".

أما منظمة الشفافية الدولية فعرفته بأنه "استغلال المصلحة العامة لتحقيق مصلحة خاصة" وعرفته أكاديمية الإنترنت لمكافحة الفساد بأنه: "أي تدبير يتخذه أو يتقاعس عن اتخاذه الأشخاص أو المنظمات العامة أو الخاصة بما يشكل انتهاكاً للقوانين أو خيانة للأمانة".

أما صندوق النقد الدولي فقد وضع تعريفاً للفساد الإداري جاء فيه إنه "سوء استعمال الوظيفة العامة من أجل الحصول على مكسب خاص، ويتحقق عندما يقبل الموظف الرسمي رشوة أو يطلبها أو يبتزها".

مع التركيز هنا على الفساد في القطاع العام، فيحدث الفساد عندما يقوم موظف بقبول

14. الموقع الإلكتروني لجامعة الدول العربية: 2019/11/5. https://carjj.org/sites/default/files/achievements/ltfqy_lrbymkfh_lfsd.pdf.

15. حمد، أحمد، مصدر سابق، ص 30-31.

أو طلب أو ابتزاز أو رشوة، لتسهيل عقد أو إجراء طرح منافسة عامة، كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة تقديم رشوة للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على المنافسين، وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين المرعية، كما يمكن للفساد أن يحصل عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة، وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة.

وقد توسع مفهوم الفساد ليشمل كل خروج عن القواعد القانونية والقيم الإنسانية المتعارف عليها بشأن العمل الوظيفي، وبدأت تختلف تعريفات الفساد باختلاف الزاوية التي ينظر من خلالها إليه، فيعد فساداً كل سلوك انتهك أي من القواعد والضوابط التي يفرضها النظام، كما يعد فساداً كل سلوك يهدد المصلحة العامة بحياتها وعدم الالتزام بها وذلك بتغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، وكذلك أي إساءة لاستخدام الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة، وقد يتضمن مفهوم الفساد النية والإرادة الآثمة التي تستهدف التكسب من الوظيفة العامة بأي صورة¹⁶.

3.2.1. أشكال الفساد في فلسطين:

تمكنت فلسطين كغيرها من الدول من وضع قانون لمكافحة الفساد، ولهذه الغاية أنشئت هيئة مكافحة الفساد بموجب القرار بقانون رقم (7) لسنة (2010) بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته¹⁷، حيث حدد القانون الفلسطيني الفساد بأنه: يعتبر فساداً لغايات تطبيق أحكام هذا القرار بقانون الجرائم المبينة أدناه:

1. الرشوة (Bribery):

وتشمل طلب الرشوة، قبول الرشوة، عرض الرشوة سواء لنفسه أو لغيره ولا تقتصر الرشوة على البذل المادي وإنما تشمل هدية أو وعداً أو أية منفعة أخرى ليقوم بعمل حق بحكم وظيفته أو ليعمل عملاً غير حق أو ليمتنع عن عمل كان يجب أن يقوم به بحكم وظيفته.

2. الاختلاس (Embezzlement):

كل موظف عمومي أدخل في ذمته ما وكل إليه بحكم الوظيفة أو بموجب تكليف من رئيسه أمر إدارته أو جبايته أو حفظه من نقود وأشياء أخرى للدولة أو لأحد من الناس.

3. التزوير (Forgery and forfeiture):

تحريف مفتعل للحقيقة في الوقائع والبيانات التي يراد إثباتها بصك أو مخطوط يحتج بهما، نجم أو يمكن أن ينجم عنه ضرر مادي أو معنوي، ويجب حتى تكتمل هذه الجريمة استخدام هذا المستند أو الوثيقة المزورة.

4. استثمار الوظيفة (Exploitation of office):

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 عليها إما لجر مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق أو إضراراً بالفريق الآخر أو إضراراً بالإدارة العامة.

16. الفساد الإداري والمالي: الواقع والآثار وسبل الحد منه. الموقع الإلكتروني للأنثروبولوجيا والمساءلة (أمان)، <https://www.aman-palestine.org/media-center/2045.html> بتاريخ 2020/2/2.

17. القانون الأساسي، قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005. المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد الثالث والخمسون، فبراير 2005. رام الله- فلسطين، وجرى تعديل هذا القانون 6 مرات بموجب: قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010م بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م، وقرار بقانون رقم (13) لسنة 2014م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م، وقرار بقانون رقم (4) لسنة 2017م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م، وقرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م، وقرار بقانون رقم (9) لسنة 2019م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته، وقرار بقانون رقم (27) لسنة 2019م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته.

5. إساءة الائتمان (Breach of trust):

كل من سلم إليه على سبيل الأمانة أو الوكالة، ولأجل الإبراز والإعادة، أو لأجل الاستعمال على صور معينة، أو لأجل الحفظ، أو لإجراء عمل - بأجر أو دون أجر- ما كان لغيره من أموال ونقود وأشياء، وأي سند، يتضمن تعهداً أو إبراء وبالجمله كل من وجد في يده شيء من هذا القبيل فكتمه أو بدله أو تصرف به تصرف المالك أو استهلكه أو أقدم على أي فعل يعد تعدياً أو امتنع عن تسليمه لمن يلزم تسليمه إليه.

6. التهاون في القيام بواجبات الوظيفة (Complacency in carrying out office duties):

كل موظف تهاون بلا سبب مشروع في القيام بواجبات وظيفته وتنفيذ أوامر أمره المستند فيها إلى الأحكام القانونية. وإذا لحق ضرر بمصالح الدولة من جراء هذا الإهمال، فإنه يتم معاقبته مع ضمان قيمة هذا الضرر.

7. غسل الأموال الناتجة عن جرائم فساد (Money Laundering Emanating from Corruption Crimes):

وفقاً للقرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م¹⁸ فإنه يعد مرتكباً لجريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب كل من قام بأي فعل من الأفعال الآتية:

1. استبدال أو تحويل أو نقل الأموال من قبل أي شخص، وهو يعلم بأن هذه الأموال تشكل متحصلات جريمة لغرض إخفاء أو تمويه الأصل غير المشروع لهذه الأموال، أو لمساعدة شخص متورط في ارتكاب الجريمة الأصلية على الإفلات من التبعات القانونية المترتبة على أفعاله.
2. إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية أو المصدر أو الموقع أو التصرف أو الحركة أو الملكية أو الحقوق المتعلقة بالأموال من قبل أي شخص يعلم أن هذه الأموال تشكل متحصلات جريمة.
3. تملك الأموال أو حيازتها أو استخدامها من قبل أي شخص وهو يعلم في وقت الاستلام أن هذه الأموال هي متحصلات جريمة لغرض إخفاء أو تمويه الأصل غير المشروع لهذه الأموال.
4. الاشتراك أو المساعدة أو التحريض أو التآمر أو تقديم المشورة أو النصح أو التسهيل أو التواطؤ أو التستر أو الشروع في ارتكاب أي من الأفعال المنصوص عليها أعلاه.

8. الكسب غير المشروع (Illicit gain):

كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون، لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة، ويعتبر كسباً غير مشروع كل زيادة في الثروة تطرأ بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القرار بقانون أو على زوجه أو على أولاده القصر، متى كانت لا تتناسب مع مواردهم، وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها.

9. المتاجرة بالنفوذ (Influence Peddling):

قيام الموظف أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص آخر، لكي يستغل ذلك الموظف أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية على مزية غير مستحقة.

18. فلسطين: قرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. الوقائع الفلسطينية. عدد ممتاز 10. المنشور بتاريخ 2015/12/30. رام الله - فلسطين.

10. إساءة استعمال السلطة (Misuse of Office):

قيام الموظف أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، مما يشكل انتهاكاً للقوانين.

11. الواسطة والمحسوبية والمحاباة (Acceptance of Favouritism and Nepotism):

قيام الموظف بعمل من أعمال وظيفته أو امتناعه عن القيام بعمل من أعمال وظيفته أو إخلاله بواجباته نتيجة لرجاء أو توصية أو لاعتبارات غير مهنية، كالانتماء الحزبي أو العائلي أو الديني أو الجهوي.

12. عدم الإعلان عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع تؤدي إلى تضارب في المصالح (Failure to Reveal Investments, Property or Benefits that lead to a Conflict of Interest):

الوضع أو الموقف الذي تتأثر فيه موضوعية واستقلالية قرار الموظف بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمه شخصياً أو أحد أقاربه أو أصدقائه المقربين، أو عندما يتأثر أدائه للوظيفة العامة باعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة، أو بمعرفته بالمعلومات التي تتعلق بالقرار.

13. إعاقة سير العدالة (Obstruction of Justice):

استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو للتدخل في الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب أفعال مجرمة وفق أحكام هذا القرار بقانون، أو استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب لعرقلة سير التحريات الجارية بشأن الأفعال المجرمة وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون.

حالة دراسية (1): شبهة فساد في إحدى المحاكم

وردت لهيئة مكافحة الفساد شكوى مفادها: قيام أحد المواطنين بمراجعة قلم المحكمة من أجل تجديد كتاب براءة الذمة، كان قد حصل عليه بتاريخ سابق، وظهر لموظف المحكمة خلال عملية تجديد التاريخ والفحص أن المواطن عليه مخالفات مرورية لم يتم تسديدها خلاف الكتاب السابق الذي أعطى له والمختوم بختم المحكمة.

1. ما هو الدور الواجب على الموظف الذي تلقى المعاملة؟
2. ما هو الإجراء الواجب اتخاذه من قبل المؤسسة والموظف؟
3. ما هي أشكال الفساد الواردة في هذه القضية؟

4.2.1. أسباب الفساد:

هنالك العديد من الأسباب التي تؤدي إلى وجود الفساد في المجتمعات، والتي يوضحها الشكل (1):



أولاً: الأسباب الاقتصادية: والتي تتمثل بما يأتي:

1. تدني الأجور في القطاع العام: هناك علاقة عكسية بين مستوى تدني الأجور في القطاع العام وزيادة انتشار الفساد، مما قد يدفع بموظفي القطاع العام إلى تحسين مستوى دخلهم من خلال استغلال وظائفهم الحكومية وأخذ الرشوة.
2. التضخم الإداري: من المعروف أن حجم الكوادر العاملة في القطاع العام تفوق احتياجاته، مما قد يؤدي إلى تعقيد في الإجراءات الإدارية وصعوبة الوصول إلى المواطنين، بالإضافة إلى أن رواتب هذا الكادر قد تشكل عبئاً وهدراً لموارد الدولة المحدودة.
3. نفوذ سلطة بعض المسؤولين الحكوميين: مما قد يؤدي إلى تدخلهم في جميع أنشطة القطاع العام، وظهور أشكال الفساد. مثل التدخل في التعيينات، أو في تنفيذ واختيار العطاءات الحكومية، أو تسيير المعاملات وغيرهم.

ثانياً: الأسباب السياسية: والتي تتمثل فيما يأتي:

1. ضعف الحكومة: يؤدي ضعف الحكومة إلى ظهور أشكال الفساد المختلفة، وضعف الحكومة يتمثل بعدة مؤشرات منها: غياب المجلس التشريعي الفلسطيني، وعدم الالتزام بمبدأ فصل السلطات، وتقييد الإعلام، ومدى الشفافية أو الغموض في المعاملات الحكومية، ومدى الرقابة والمساءلة عن أنشطة الدولة المختلفة، ومدى ثقة المواطنين بإجراءات الحكومة، وضعف الرقابة العامة، والتغيرات السياسية التي قد تؤدي إلى وجود موظفين لديهم ولاء سياسي ومن دون كفاءة عالية بالعمل.

2. **تباين اهتمام الدولة بمحاربة الفساد:** إذا لم تكن محاربة الفساد من أولى الأجندات التي تعمل عليها الدولة، فمن الطبيعي أن تنتشر أشكال الفساد فيها.
3. **معاقبة الفاسدين:** على الرغم من انتشار الفساد بشكل عام في فلسطين وفق ما أشارت إليه العديد من الدراسات والمسوحات الإحصائية؛ إلا أنه من الملاحظ قلة عدد الأفراد الذين يعاقبون بتهم الفساد.
4. **ضعف المنظومة القضائية:** يعتبر القضاء العنوان الأول لإقامة العدل بين الناس ووصون الحقوق والحريات والمصلحة العامة، وضعف المنظومة القضائية قد يؤدي إلى تجاوزات في النصوص التشريعية، أو عدم وضع العقوبات والجزاءات المناسبة التي تضمن الردع، وعدم تفعيل الأنظمة المتعلقة بالمساءلة والمحاسبة والرقابة، أو تدخل بعض المتنفذين بتطويع الأنظمة والقوانين لخدمة مصالحهم الشخصية.
5. **الاحتلال الإسرائيلي:** ساهم الاحتلال الإسرائيلي في خلق بيئة مشجعة على الفساد، وتعزيز فساد السلطة الفلسطينية واستغلاله لتحقيق مكاسب سياسية، لأن وجود الفساد يساعد على صرف الانتباه عن الآثار المدمرة الذي يلحقها الاحتلال بالفلسطينيين سياسياً واقتصادياً واجتماعياً.

ثالثاً: الأسباب الاجتماعية أو الثقافية:

1. **نمط الأعراف والعلاقات بين أفراد المجتمع:** والتي تتمثل بطبيعة العلاقات السائدة بين الأفراد في المجتمع، فعلى سبيل المثال من الطبيعي جداً أن يقوم موظف بمساعدة أو خدمة أو تسهيل معاملات أحد أقاربه أو معارفه علماً بأن هذه المساعدة أو التسهيل قد تكون أحد أشكال الفساد وهي الواسطة والمحسوبية.
2. **الثقافة السائدة:** التي ترتبط بمدى انتشار الفساد والفاسدين وقله المحاسبين منهم، مما قد يخلق ثقافة خاطئة، وهي أن الفساد قد استشرى في جميع مناحي الحياة وهناك صعوبة في إيقافه.
3. **أسباب سلوكية فردية:** تتعلق بعض أسباب الفساد بشكل عام بسلوك الفرد نفسه بغض النظر عن نوع المنظمة التي يعمل فيها أو المجتمع الذي يعيش فيه أو حتى مستوى الدخل والوضع المادي للموظف، حيث ترتبط بالمعتقدات الداخلية للإنسان والتي قد يكون مرجعها الجهل أو ضعف الوازع الديني والأخلاقي، مما يؤدي إلى ظهور ممارسات الفساد بأشكالها المختلفة، ولا يكاد يخلو مجتمع من وجود حالات الفساد والتي تظهر سواء في الدول المتقدمة أو النامية.

حالة دراسية (2): شبهة فساد في ديوان الموظفين العام

تم الإعلان في الجريدة اليومية عن الحاجة لوظيفة إدارية في ديوان الموظفين العام، وتم تقديم الطلبات وفق الأصول ومن ثم تم فرزها وإجراء المقابلات، وفي أثناء المقابلة تفاجأ أحد أعضاء لجنة المقابلات أن هناك متقدماً حائزاً على أعلى علامة في الامتحان الكتابي وهي 50/49 وهذه العلامة الأولى في تاريخ ديوان الموظفين العام، وأن ما لفت انتباهه عضو اللجنة أمران: الأول الضعف الكبير للمتقدم في المقابلة الشفهية، والثاني سكوت اللجنة وعدم أخذها هذا الموضوع بعين الاعتبار، رغم إثارته من ذلك العضو.

1. ما هو توقعك بالجزم الذي يتنبأ به عضو اللجنة؟

2. ما هو الدور الذي يجدر القيام به من اللجنة؟

5.2.1. الآثار المترتبة على انتشار الفساد:

تسبب الفساد في حدوث المآسي لآلاف الملايين من البشر عبر التاريخ. ويحارب المصلحون وأصحاب الضمائر الحية الفساد؛ للحد من آثاره المدمرة على المجتمعات والدول وخفض مستويات الظلم المتولد عنه. ويلجأ المفسدون إلى شتى الطرق والوسائل للوصول إلى غاياتهم مما يتسبب في آثار سلبية سياسياً واقتصادياً واجتماعياً على المجتمعات والثقافات العالمية كما يتضح في الشكل (2).

الشكل (2): الآثار الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للفساد

آثار الفساد

الآثار السياسية	الآثار الاقتصادية	الآثار الاجتماعية
الانكشاف امام القوى الخارجية	الحد من المنافسة	التعدي على حقوق الانسان
التاثير على صنع القرار	غسل الاموال ودعم التطرف	تراجع العدالة الاجتماعية
اثارة الفتن والحروب	زيادة الفقر وسوء توزيع الدخل	تراجع الثقة بالمؤسسات
	زيادة البطالة	تراجع القيم الاخلاقية والانسانية
	خفض معدلات النمو الاقتصادي	

أولاً: الآثار السياسية للفساد:

تتجلى الآثار السياسية للفساد في العديد من المظاهر التي تؤثر على الدول وأمنها، ومن هذه الآثار:

1. إثارة الفتن والحروب داخل المجتمعات وبين الدول:

تعتبر الحروب الداخلية والخارجية أسوأ آثار الفساد، وقلما حدثت حرب أو نزاع محلي أو خارجي لا يكون للفساد دور فيه، وترتفع معدلات الفساد في أزمنة النزاعات والحروب وصفقات السلاح بسبب تراخي الأنظمة واستخدام مبررات الأمن القومي والسرية لتغطية ممارسات الفساد، ويحاول المفسدون دوماً التقرب للسلطات بكافة أشكالها وإيجاد تحالف بين المال والسلطة ليتمكنوا من تنفيذ مآربهم، حتى لو اضطروا لاستخدام القوة والترهيب، ولو تسبب هذا التحالف في إزهاق حياة كثير من البشر وتدمير البيئة والقيم.

2. التأثير على صانع القرار السياسي:

يؤدي الفساد إلى افتقار العقلانية عند المسؤولين الحكوميين الفاسدين في اتخاذهم للقرارات السياسية التي تؤثر في مصير الدول، وهذا ناجم عن تركيز السلطة لدى قمة جهاز الدولة وغياب حكم القانون، مما يؤدي إلى اتخاذ قرارات سياسية خطيرة من جانب المسؤولين دون تشاور أو الاستفادة من أجهزة الدولة ومراكز البحث وعن بدائل صنع القرارات وعن تكلفة كل منها، مما يؤدي إلى عقوبات دولية أو دفع تعويضات مالية يكون الشعب بأمس الحاجة إليها.

3. الانكشاف أمام القوى الخارجية:

يعمل الفساد على إضعاف الدولة ويجعلها أكثر انكشافاً أمام القوى الخارجية فهو يقلل من قدرتها التفاوضية مع الدول والشركات الدولية، ويفتح الباب أمام تمرير هذه الشركات لعقود غير متوازنة مع كبار المسؤولين في هذه الدولة، مما يحرم الدولة من التأييد في المحافل الدولية، كما حصل مع رئيس الوزراء الماليزي السابق نجيب عبد الرزاق، وتورط دول أخرى في الفساد في ماليزيا.

ثانياً: الآثار الاقتصادية للفساد:

يعتبر الفساد من المعضلات التي تواجه الدول لما فيه من هدر للمال والقدرات البشرية الموجودة في الدول، والتي لا تساعد الدول على التطور والنمو والاستدامة في مواردها ولذلك يترك الفساد العديد من الآثار السلبية على المجتمعات والدول سنذكر بعضاً منها¹⁹:

1. خفض معدلات النمو الاقتصادي وتباطؤ مسيرة التنمية:

يحاول الفاسدون وضع العراقيل في وجه الاستثمار للاستثمار بمجالاته وللحصول على مكاسب غير مشروعة، مما يرفع تكاليف الاستثمار ويخفض مستوياته ويشوه تركيبته. ويتسبب الفساد أيضاً في قصور تغطية الخدمات الحكومية والخاصة، وتردي البنية الأساسية ونوعيتها مؤدياً إلى خفض معدلات النمو الاقتصادي، بحيث تتركز هذه الاستثمارات في أيدي بعض المتنفذين نتيجة الفساد المستشري في المؤسسات العامة، حيث إن العديد من الدول النامية تعاني من تركز المال في شركات معينة.

19. البسام، بسام بن عبد الله: الحوكمة في القطاع العام، معهد الإدارة العامة، الرياض - المملكة العربية السعودية، 2016، ص 103-107.

2. زيادة البطالة (Unemployment):

يقود خفض معدلات النمو الاقتصادي الناتج عن الفساد إلى تراجع معدلات نمو التوظيف وازدياد معدلات البطالة، ويؤدي الفساد بصورة مباشرة وغير مباشرة إلى انخفاض إنتاجية العمالة وتراجع الدخل، وينتج عن فساد التوظيف، تراجع مستويات الموائمة بين المهارات والوظائف مما يخفض من الإنتاجية ويقلل من معدلات نمو الناتج المحلي خاصة في التوظيف على أساس الواسطة والمحسوبية.

3. زيادة الفقر (Poverty) وسوء توزيع الدخل ورفع تكاليف المعيشة:

ترفع عمولات ومدفوعات الفساد من تكاليف الأنشطة الاقتصادية التي تضاف إلى أسعار السلع والخدمات وتدفع معدلات التضخم وتكاليف المعيشة إلى مستويات أعلى، ويؤثر الفساد بدرجة أكبر على الفقراء ويفاقم من معضلات الفقر على شريحة واسعة من المجتمع، حيث يقود عدم استطاعتهم دفع الرشاوى وضعف علاقاتهم بالمسؤولين الحكوميين إلى فقدانهم كثيراً من حقوقهم، مما يفاقم من معضلات الفقر ويزيد من تباين الدخل بين الشرائح الاجتماعية المختلفة وتنخفض عدالة توزيع الدخل بين هذه الشرائح.

4. غسل الأموال (Money Laundering) ودعم التطرف:

والصحيح أن هناك فساداً أو غسل أموال موجوداً لدى كثير من التجار ورجال الأعمال، إلا أن أغلب الدراسات والمتابعات أثبتت ارتباط هؤلاء بشبكة من السياسيين الفاسدين في أي حكومة، إما في الداخل أو مدفوعة من الخارج. وبالتالي، نجد أن غالبية قضايا غسل الأموال لا يتم الكشف عنها بل التستر عليها، وتسويفها؛ لأنها دائماً تكون مرتبطة بجهات سياسية أو تشمل أفراداً محسوبين على الدولة، وعليه فإن غسل الأموال هو فساد سياسي بصيغة اقتصادية، لأنه حتى وإن جزمنا بأنه اقتصادي فإن طبيعة النظام السياسي تساعد على انتشاره.

5. الحد من المنافسة (The Competition):

هناك علاقة تبادلية بين الفساد والمنافسة. فالسوق الأقل تنافسية، تتسم بدرجة أعلى من الفساد، لأنها تتيح لموظفي الحكومة الحصول على منافع من خلال الرشاوى مثلاً. وقد تكون الأمور بصورة عكسية؛ فقد يغري الفساد موظفي الحكومة بدعم الاحتكار. بمعنى أن الاحتكار صنيعة الفساد. وتحصل المنشآت على فرص معوقة للتنافسية عبر أكثر من طريقة مثل التكتلات أو الاندماج أو وضع عراقيل أمام المنشآت الجديدة لدخول السوق. وهناك نمط آخر للعلاقة وهو التعاقد لتنفيذ مشاريع حكومية. حيث تدفع الشركات رشاوى للحصول على المشاريع، فالفساد يعمل على منع شركات من الدخول في المناقصات.

حالة دراسية (3): شبهة فساد في دائرة المياه

ورد اتصال من أحد المبلغين لهيئة مكافحة الفساد يتلخص في قيام أحد الموظفين العاملين في دائرة المياه وبحكم عمله الوظيفي بإرغام الموظفين العاملين تحت إمرته بالقيام بأعمال التشطيبات لمنزله الخاص، كما تم توصيف موقع العقار وتم إعلام الهيئة بموقع العمل وأن أحد العاملين في مقر الأشغال منذ يومين تقريباً.

1. ما هو الدور الواجب على الهيئة القيام به؟
2. باعتقادك كيف يمكن التثبت من صحة البلاغ؟
3. ما هي أشكال الفساد الواردة في هذه القضية؟

ثالثاً: الآثار الاجتماعية للفساد:

1. التعدي على حقوق الإنسان (Human Rights):

يقود انتشار الفساد وقوة المفسدين وتحالفهم مع السلطة إلى استخدام كافة الوسائل للوصول إلى أهدافهم بما في ذلك القتل والتعذيب والتعدي على الأعراض وسجن الأبرياء والفقراء، وتكثر في الدول الفاسدة حالات الظلم والتعدي على حقوق الإنسان، وحتى لو لم تحدث هذه المظالم فإن الفساد بحد ذاته يمثل تحدياً قوياً لحقوق الإنسان من خلال الإضرار بأحوال وحقوق الضعفاء والتي يقوم بها المتجاوزون والمعتدون الفاسدون.

حالة دراسية (4): شبهة فساد في وزارة التربية والتعليم

يعمل (س) في وزارة التربية والتعليم، وهو المسؤول المباشر عن المنح التعليمية للدراسات العليا في الخارج. تقدم لإحدى المنح 10 طلاب ممن انطبقت عليهم المعايير والشروط المطلوبة، والمطلوب قبول 3 طلاب فقط. وكانت تقسيمة الطلاب حسب المنطقة: 6 من مدن الجنوب، و4 من مدن شمال الضفة. إثنان منهم من ذات القرية التي يسكنها الموظف وهي إحدى قرى الشمال. وعند إعلان النتيجة تبين أن الطلاب المقبولين وعددهم 3 كلهم من الشمال وإثنان منهم من سكان قرية الموظف

1. ما هي أشكال الفساد الواردة في القضية؟
2. لماذا ينشأ مثل هذا النوع من الفساد حسب رأيك؟
3. ماذا يتوجب على الطلاب السبعة الذين لم يقبلوا فعله بعد علمهم بالنتيجة بالحيثيات التي ذكرنا؟
4. ماذا يتوجب على المسؤولين في الوزارة فعله بعد علمهم بالحادثة؟

2. تراجع مستويات العدالة الاجتماعية:

تراجع مستويات العدالة الاجتماعية والمساواة بين أفراد الأمة بسبب الفساد، مما قد يولد حنقاً أو غيظاً بين شرائح المجتمع ويهدد السلم الاجتماعي والاستقرار السياسي.

3. تراجع الثقة بالمؤسسات:

تعتبر فعالية المؤسسات الحكومية من المتطلبات الأساسية للتنمية والعدالة، وتتطلب فعالية الأنظمة الحكومية ثقة المجتمع بالمؤسسات الحكومية وقدرتها على تنفيذ البرامج الحكومية بأمانة وإخلاص.

4. تراجع القيم الأخلاقية والإنسانية:

المتمثل بمجمل الانحرافات الأخلاقية والسلوكية المتعلقة بسلوك الموظف الشخصي وتصرفاته، كأن يستغل السلطة لتحقيق مآرب شخصية له على حساب المصلحة العامة أو أن يمارس المحسوبية بشكلها الاجتماعي الذي يسمى بالمحاباة الشخصية دون النظر إلى اعتبارات الكفاءة والجدارة.

1.6.2.1. الإطار المفاهيمي للعلاقة بين حقوق الإنسان والفساد بأنواعه:

آثار الفساد لا يمكن أن توصف إلا بالسلبية وسلبياتها متجلية في انعكاسها على منظومة القيم والأخلاق والحقوق التي لا بد للإنسان أن يتمتع بها حتى يكون لبنة صالحة وفاعله في مجتمعه وبيئته ودولته والعالم أجمع، لذلك تبرز أهمية الربط بين الفساد وحقوق الإنسان من حيث تأثير الأولى السلبي على التمتع بالثانية بشكل لائق.

1.6.2.1. تعريف حقوق الإنسان:

حقوق الإنسان متأصلة في جميع البشر مهما كانت جنسيتهم أو مكان إقامتهم أو نوع جنسهم أو أصلهم الوطني أو العرقي أو لونهم أو دينهم أو لغتهم أو أي وضع آخر. وللبشر جميعاً الحق في الحصول على الحقوق الإنسانية على قدم المساواة وبدون تمييز وجميع هذه الحقوق مترابطة ومتآزرة وغير قابلة للتجزئة²⁰. وهذه الحقوق مضمونة بالقوانين والمعاهدات الدولية ذات الصلة، فالقانون الدولي لحقوق الإنسان يرتب التزامات مع الحكومة بالعمل بطرق معينة أو الامتناع عن أعمال معينة من أجل تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية الخاصة بالأفراد أو الجماعات وهذه الحقوق عالمية وغير قابلة للتصرف وما تؤكدته المواثيق الدولية مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدين الدوليين (الذين يتبعان هيكل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بخصوص الحقوق المدنية والسياسية والثقافية والاقتصادية) وغيرها من المواثيق والقرارات الصادرة عن الأمم المتحدة وهذا يعني أنه يتوجب على الدول الالتزام بالوفاء بهذه الحقوق بأن تتخذ إجراءات إيجابية لتيسير التمتع بالحقوق الأساسية²¹.

وحقوق الإنسان يقصد بها الميزات أو المصالح أو الحريات التي يتوقعها الفرد والجماعة من المجتمع ومن الدولة، والحقوق من وجهة نظر القانون هي السلطة التي يخولها القانون لشخص لتمكينه من القيام بأعمال معينة يعترف بها القانون.

20. الموقع الإلكتروني لمكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان: www.ohchr.org

21. نفس المصدر السابق.

2.6.2.1. آثار الفساد على التمتع بحقوق الإنسان:

إن الصلة بين حقوق الإنسان والفساد يمكن أن تنعقد بطريقتين مختلفتين: إحداهما يمكن أن يحدث من خلالها انتهاك حقوق الإنسان بسبب فعل من أفعال الفساد، والثانية يمكن أن يحدث من خلالها الانتهاك بسبب تدابير مكافحة الفساد²². الطريقة الأولى المذكورة يمكن أن تتجلى في أكثر من مثال، حيث أن الرشوة يمكن أن يرتكب متعاطيها انتهاكات تشمل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية كالحق في العمل والغذاء والصحة والتعليم والسكن والحق في الخدمة العامة والتنمية ومبدأ عدم التمييز، كما يشمل الحقوق المدنية والسياسية كالحق في محاكمة عادلة والحق في المشاركة في الشأن العام²³. إن هذا مؤداه انتهاك الحق في الحياة، فعدم الحصول على الغذاء والدواء والسكن والمحاكمة العادلة وغيرها قد تتسبب في هلاك الإنسان وفقدانه لمقومات حياته الكريمة ويصبح عرضه للمذلة والمهانة والفقر والمرض التي تؤدي مع غيرها من العوامل الشبيهة إلى ظروف تستحيل معها الحياة المنشودة التي تصان فيها حقوق الإنسان.

إن هذا الأمر يعرف بالأثر السلبي على الأفراد حيث تتعرض حقوق الفرد المتأثر بالفساد للانتهاك مباشر، ويمكن أن يؤدي الفساد إلى انتهاك جملة من حقوق الإنسان تبعاً للسياق الذي يحدث فيه الفساد، كما أن الخدمات العامة المقدمة للمواطن يؤثر الفساد فيها سلباً على صعيد التمييز بين فرد وآخر، إضافة إلى أن للفساد تأثيراً غير مباشر على الأفراد²⁴. ومثاله أن تواطؤ هيئة محلية معينة على شق طريق بخلاف المصلحة العامة للمواطنين بهدف تعظيم منفعة لشخص متنفذ على حساب افراد آخرين يقع تأثيره غير المباشر على هؤلاء الأفراد.

وهذا الأثر السلبي يضر بالأفراد وينعكس أثره على المجموعة أيضاً تحت مسمى "الأثر السلبي الجماعي"، فاستبعاد الفقراء والفئات المهمشة من الحصول على السلع والخدمات التي توفرها الحكومة، أو عدم تمكنهم من اللجوء إلى القضاء بسبب ممارسة شكل أو أكثر من أشكال الفساد يعد انتهاكاً خطيراً لحقوقهم وإمكانية تمتعهم بحقوق متساوية مع فئات أخرى أكثر قدرة ونفوذاً. ومثال ذلك: إذا كان حق الفئات الضعيفة في التعليم منتهكاً فعلاً بسبب شروط الوصول التمييزية، فإن سعي مسؤول للحصول على رشوة منهم يزيد في حجم معاناتهم وانتهاك حقوقهم²⁵.

إن الأثرين الفردي والجماعي سينتجان ولا شك أثراً سلبياً على المجتمع ككل، على المستويين الوطني والدولي، وهذا ينعكس على حقوق الإنسان في شقيها الاجتماعي والاقتصادي والمدني والسياسي، فعلى الصعيد الأول إن الفساد سيكون المعيق الأساسي أمام التنمية والازدهار، وفي الجانب الآخر المدني السياسي سيكون الأثر بالغاً على شكل النظام السياسي وثقة الناس في المؤسسة الحاكمة²⁶. تلك الثقة التي ستفقد، ويفقد معها الانتماء الصادق والحرص على المصلحة الوطنية العليا "المصلحة العامة" مما يترتب عليه تصدع العقد الاجتماعي وسيادة القانون.

أما الطريقة الثانية التي يمكن أن يحدث من خلالها الانتهاك بسبب تدابير مكافحة الفساد التي يمكن أن نوصفها بأسلوب آخر هو مكافحة الفساد مع صون حقوق الإنسان. إن هذا الأمر غاية في الأهمية على المستويين الدولي والمحلي وذلك حتى لا يقع في فخ انتهاك حقوق الإنسان بحجة حمايتها.

22. نفس المصدر السابق، ص 6.

23. نفس المصدر السابق، ص 6-8.

24. نفس المصدر السابق، ص 8.

25. نفس المصدر السابق، ص 9.

26. نفس المصدر السابق، ص 9.

حالة دراسية (5): شبهة فساد في وزارة الصحة

يعمل (أ) مديراً إدارياً ومالياً في وزارة الصحة، ومن ضمن مهامه متابعة التحويلات الطبية إلى خارج المستشفيات الحكومية، جاءت إحدى الأمهات وهي أرملة ومن ذوي الدخل المحدود تسال عن تحويلة ابنها المريض، والذي يحتاج إلى العلاج في الخارج فأخبرها أن أمامها حالات عديدة وقد يحتاج الأمر مدة تزيد على ستة أشهر، إلا أنه ونظراً لمعرفته بحالها وأنها من منطقته سوف يساعدوا لتقديم دور ابنها، وطلب منها مبلغاً من المال للقيام بذلك، واقناع المسؤول المباشر بالموضوع. فأعطته المبلغ مكرهةً أملًا في الحصول على التحويلة الطبية في أسرع وقت.

1. من خلال التدقيق في حيثيات الحالة ماذا كان يجب على الموظف أن يفعل ؟
2. ما هي أشكال الفساد الواردة في القضية؟
3. لو كنت مكان الأم ماذا تفعل؟

1.3.6.2. أهمية الربط بين التمتع بحقوق الإنسان وآثار الفساد:

إن التعامل مع الفساد بمقاربة مبنية على أساس حقوق الإنسان ينطلق من أن الفساد بأشكاله المختلفة يعد انتهاكاً جلياً صريحاً لحقوق الإنسان مما يعني تعرض مصالح الأفراد والجماعات والمجتمع إلى الأذى والضرر، إن التعاطي مع هذه المقاربة بروح إيجابية يمكن أن يكون حافزاً ودافعاً إلى كسب دعم العديد من الفئات وتأييدها لجهود مكافحة الفساد سيما مؤسسات المجتمع المدني ومنظمات حقوق الإنسان والمؤسسات الإعلامية والبرلمانيين والموظفين العموميين والقضاة والمحامين ورجال الأعمال، وهذا الاهتمام بدوره يؤدي إلى تحسين أوضاع حقوق الإنسان و يفتح آفاقاً جديدة للعمل في مجال مكافحة الفساد²⁷.

إن أوجه التشابه بين المبادئ الأساسية لمكافحة الفساد مثل (المشاركة والشفافية والحصول على المعلومات والمساءلة) ونطاق حقوق الإنسان مثل (حرية التعبير وحرية وسائل الإعلام والحق في الحصول على المعلومات ومبدأ عدم التمييز) والربط بينها جميعاً أداة ناجعة لمكافحة الفساد، وفي الوقت الذي تعني فيه مكافحة الفساد عن طريق القانون الجنائي والقانون المدني اتخاذ تدابير قمعية وتصحيحية فإن النهوض بحقوق الإنسان وتعزيزها تدبير وقائي لمكافحة الفساد²⁸.

وفي هذا الإطار لا بد من الإشارة إلى دور الدولة لضمان اتخاذ ما يلزم من تدابير للتصدي لانتكاسات وآثار الفساد على منظومة حقوق الإنسان، الأمر الذي أكدته الفقرة (34) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي جاء فيها: إنه يتعين على كل دولة اتخاذ تدابير

27. المفوض العام لحقوق الإنسان في الأردن ورئيس الفريق الدولي المخصص للتفاوض بشأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مقال بعنوان الفساد وحقوق الإنسان مقاربه جديدة منشور على الموقع الإلكتروني لصحيفة الغد الأردنية www.alghad.com بتاريخ 15 كانون الأول 2008 الساعة 12:08/2018/7.

28. التقرير النهائي للجنة الاستشارية، مصدر سابق، ص 12-13.

للتصدي لانعكاسات الفساد، حيثما تسنى التأكد من أن انتهاك حقوق الإنسان ناتج عن الفساد وجب على الدولة اتخاذ التدابير المناسبة. وهذا يعني تحمل الدولة لمسؤولياتها وكذلك امتناعها عن التورط في الفساد أيا كان شكله لتفادي انتهاك حقوق الإنسان. كما أنها مسؤولة أمام المجتمع الدولي عن هذه الانتهاكات ومطالبة باتخاذ كافة التدابير القضائية وغير القضائية لتنفيذ التزاماتها²⁹.

إن الربط بين الفساد وانتهاك حقوق الإنسان وإبراز آثار ذلك على الفرد والمجتمع بصفة عامة قد يسهم في فهم هذه الآثار سيما في بعدها الإنساني وانعكاساتها الاجتماعية ويمكن أن يسهم في جعل الفساد قضية من قضايا الاهتمام العام وبذلك يصبح الأثر الاجتماعي للفساد مرئياً وهذا ما ينشر الوعي في المجتمع لما لهذا الوباء والبلاء من انعكاسات مما يولد تحالفات جديدة لمكافحة³⁰. وهذا بدوره يؤدي إلى حركة في المجتمع تضم تحالفاً عريضاً من المؤسسات والأفراد والأكاديميين من مختلف قطاعات العمل على مختلف الصعد التوعوية والتثقيفية والقانونية والقضائية، ويدفع بالسلطة التنفيذية للتعاطي الإيجابي معه بهدف حماية النظام العام والأمن والسلم الاجتماعي وتحقيق الاستقرار السياسي والاقتصادي ودفع عجلة التنمية والتطور في إطار بيئة عمل إيجابية بعيدة عن الفساد وانتهاك حقوق الإنسان، وهذا ما نتطلع إليه في فلسطين وفي كل بلاد العرب والمسلمين حتى نضع أقدامنا على أعتاب التطور والحضارة وتصبح لنا شخصيتنا الدولية المعتمدة.

حالة دراسية (6): شبهة فساد في الضابطة الجمركية

يعمل (أ) موظفاً بالضابطة الجمركية وأثناء ممارسته مهامه الاعتيادية مع بعض الموظفين الآخرين قام بإيقاف مركبة تجارية لفحص الأوراق الثبوتية الخاصة بالمركبة وشهادة الإرسالية الخاصة بالبضاعة التي تحملها المركبة. حاول السائق التملص والمماطلة في إعطائها للموظف بهدف التغاضي عنه وعدم فحص أوراقه وبضاعته وإبلاغ المسؤولين أن أوراقه وبضاعته سليمة.

قبل الموظف الرشوة من أجل السماح للمركبة بالمرور بحجة أن الأوراق المطلوبة سليمة ووفق القانون. في هذه اللحظة كان الموظف (ع) يقف قريباً وسمع وشاهد ما دار بين الطرفين فأبلغ الضابط المسؤول مباشرة واتخذ الإجراء المناسب بحق الموظف (أ) والسائق.

1. ما هي أشكال الفساد الواردة في القضية؟
2. ما هي أشكال النزاهة الواردة في القضية؟
3. من الذي تجب معاقبته في هذه الحالة الموظف (أ) أم السائق؟

29. نفس المصدر السابق، ص 12-13.

30. نفس المصدر السابق، ص 12.

3.1 حجم الفساد ومدى انتشاره في دول العالم:

بلغت تكلفة الفساد في العام 2018 نحو 2.6 تريليون دولار. وهو ما يساوي 5% من الناتج المحلي الإجمالي العالمي. منها نحو تريليون دولار سنوياً رشاوى التي يدفعها الأفراد والشركات حول العالم.

أما فيما يتعلق بانتشار الفساد في العالم فإن منظمة الشفافية الدولية³¹ تصدر تقريراً سنوياً وهو مؤشر مدركات الفساد (Corruption Perceptions Index)، الذي يقيس مستويات الفساد في القطاع العام في 180 دولة. على مقياس يتراوح بين (0 فاسد جداً) و (100 خال تماماً من الفساد).

حيث تشكل هذه المنظمة حركة عالمية تتمثل رؤيتها في: عالم خال من الفساد على مستوى الحكومات، وأوساط الأعمال، والمجتمع المدني والحياة اليومية للناس، وتقود المنظمة جهود مكافحة الفساد، ولها أكثر من فرع في أنحاء العالم.

وتعكس نتائج المؤشر صورة قاتمة؛ حيث إن أكثر من ثلثي الدول تقل درجتها عن 50 نقطة، وبلغ معدل الدرجات 43 نقطة. والأسوأ يكمن في أن الأغلبية الساحقة للدول لم تُحرز سوى تقدم طفيف أو لم تحرز أي تقدم يذكر. فمنذ عام 2012 لم تُحقق سوى 22 دولة تقدماً ملحوظاً في هذا المؤشر، فيما تراجعت 21 دولة بشكل ملحوظ.

وحيث إن أكثر من ثلثي الدول تُعاني من مظاهر الفساد بما فيها العديد من الاقتصاديات المتقدمة في العالم ومن الركود أو التراجع في جهود مكافحة الفساد، حسب مؤشر مدركات الفساد لعام 2019. وللحد من الفساد واستعادة الثقة في السياسة، توصي منظمة الشفافية الدولية الحكومات بتعزيز الضوابط وتشجيع الفصل بين السلطات، وضبط التمويل السياسي لمنع الإفراط في المال والنفوذ في السياسة، ومعالجة المعاملة التفضيلية للضمان بأن الميزانيات والخدمات العامة لا تدفعها الروابط الشخصية أو المنحازة للمصالح الخاصة، ومعالجة تضارب المصالح، وتعزيز النزاهة في الانتخابات، وحماية المواطنين وحماية الناشطين والمبلغين عن الفساد والصحفيين.

وكما ترى "باتريشا موريرا" المديرية التنفيذية للمنظمة فإنه "ينخر الفساد في الديمقراطية شيئاً فشيئاً ليؤدي في نهاية المطاف إلى حلقة مفرغة ينال فيها الفساد من المؤسسات الديمقراطية فتصبح ضعيفة وأقل قدرة على مكافحته. "كما اعتبر "غوتيريش" أمين عام الأمم المتحدة بأن "الفساد موجود في جميع البلدان، غنية وفقيرة، في الشمال والجنوب، متطورة ونامية".

باستخدام الشبكة العنكبوتية أدخل على موقع منظمة الشفافية الدولية

<https://www.transparency.org>

وتعرف على أحدث تقارير الفساد في دول العالم.

31. الموقع الإلكتروني لمنظمة الشفافية الدولية: www.transparency.org.

ويوضح الجدول (2) ترتيب الدول على مؤشر مدركات الفساد في العام 2018، ويتبين من الجدول ما يأتي:

أول 10 دول حصلت على أعلى المراتب هي: الدنمارك، ونيوزلندا، وفنلندا، وسنغافورة، والسويد، وسويسرا، والنرويج، وهولندا، وألمانيا، ولوكسمبورغ. حيث حصلت على درجات 80% فأعلى.

هنالك 19 دولة حصلت على 20% فأقل، وهي: كمبوديا، وتشاد، والعراق، وبوروندي، والكونغو، وتركمانستان، والكونغو الديمقراطية، وغينيا بيساو، وهايتي، وليبيا، وكوريا الشمالية، وأفغانستان، وغينيا الاستوائية، والسودان، وفنزويلا، واليمن، وسوريا، وجنوب السودان، والصومال. وهي دول تشهد نزاعات مسلحة طاحنة وتعاني من الاحتلال والفقر، مثل الصومال التي احتلت الموقع الأخير على القائمة على مستوى العالم كذلك احتلت العراق والسودان وأفغانستان مستويات متدنية جداً.

ومن الجدير بالذكر أن فلسطين غير مدرجة على مؤشر مدركات الفساد على الرغم من إدراجها في الأعوام 2003-2005 حيث حصلت في حينها على المرتبة 78 و107 و108 على التوالي. وقد جاء هذا بناء على طلب من الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" الذي يرى أن مؤشر منظمة الشفافية الدولية يقيس بشكل أساسي الأوضاع ذات الصلة في دول ذات سيادة تتحكم حكوماتها الوطنية بمجريات الأمور فيها على العكس تماماً من فلسطين، حيث لا تتوفر مقومات وركائز الدولة الفلسطينية بسبب استمرار الاحتلال الإسرائيلي ولا تزال السلطة الفلسطينية الوطنية منقوصة السيادة. الأمر الذي لا يسمح للأطراف الفنية المعنية توفير مسوحات ودراسات شاملة وحقيقية لاعتمادها من قبل المؤشر.

وعليه فقد عملت مؤسسة "أمان" على تطوير "مقياس النزاهة الفلسطيني"، وهو مؤشر خاص بفلسطين يعمل على توطيد المؤشر العالمي أخذاً بعين الاعتبار الخصوصية الفلسطينية، الأمر الذي من شأنه أن يساهم في تتبع ورقابة وضع الفساد في فلسطين. وبالتالي، الفهم الأفضل لحيثياته واقتراح التدخلات المطلوبة للحد منه سواء كان على صعيد التشريعات أو السياسات أو التدابير، وفوق ذلك كله الإرادة السياسية التي في حالة توفرها يمكن إنجاح هذه التدخلات. ويعد هذا المقياس توصيفاً دورياً لواقع نظام النزاهة في فلسطين في مكوناته التي تشمل القطاع الحكومي أو العام والأهلي والخاص. وقد تم بنائه على عدد من المؤشرات التي طرحتها مؤسسة أمان بالاعتماد على عدد من المعايير الأساسية المتعارف عليها دولياً ذات العلاقة بالمبادئ والأسس والأحكام الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. إضافة إلى مؤشرات تتعلق بمبادئ الشفافية ونظم المساءلة وقيم النزاهة في إدارة الشأن العام التي أعدتها منظمة الشفافية الدولية وقامت "أمان" بتوطينها فلسطينياً. ويُعد المقياس بمثابة أداة لقياس واقع مناعة مؤسسات الدولة في مواجهة الفساد في فلسطين باستخدام 72 مؤشراً لحساب علامة المقياس، وحصل المقياس في العام 2018 على علامة 556 علامة من أصل 1000 علامة.

رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم	البلد / الإقليم	رقم</
-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-----	--------------------	-------

165	بوروندي	19	130	ميانمار	29	101	تايلند	36	74	جامايكا	43	44	جمهورية التشيك	56	12	المملكة المتحدة	77
165	الكونغو	19	129	توغو	29	106	ألبانيا	35	74	تونس	43	44	جورجيا	56	16	هونغ كونغ	76
165	تركمانستان	19	137	جمهورية الدومينيكان	28	106	الجزائر	35	77	أرمينيا	42	44	لاتفيا	56	17	بلجيكا	75
168	الكونغو الديموقراطية	18	137	كينيا	28	106	البرازيل	35	77	البحرين	42	48	الدومينيكان	55	18	إستونيا	74
168	غينيا بيساو	18	137	لبنان	28	106	ساحل العاج	35	77	جزر سليمان	42	48	سانت لوسيا	55	18	آيرلندا	74
168	هايتي	18	137	ليبيريا	28	106	مصر	35	80	بنين	41	50	مالطا	54	20	اليابان	73
168	ليبيا	18	137	موريتانيا	28	106	مقدونيا الشمالية	35	80	الصين	41	51	غرينادا	53	21	الإمارات	71
172	كوريا الشمالية	17	137	بابوا غينيا الجديدة	28	106	منغوليا	35	80	غانا	41	51	إيطاليا	53	21	أوروغواي	71
173	أفغانستان	16	137	الباراغواي	28	113	السلفادور	34	80	الهند	41	51	ماليزيا	53	23	فرنسا	69
173	غينيا الاستوائية	16	137	روسيا	28	113	كازاخستان	34	80	المغرب	41	51	رواندا	53	23	أمريكا	69
173	السودان	16	137	أوغندا	28	113	نيبال	34	85	بوركينا فاسو	40	51	السعودية	53	25	بوتان	68
173	فنزويلا	16	146	انغولا	26	113	الفلبين	34	85	غيانا	40	56	موريشيوس	52	26	تشيلي	67
177	اليمن	15	146	بنغلاديش	26	113	إستونيا	34	85	أندونيسيا	40	56	ناميبيا	52	27	سيشيل	66
178	سوريا	13	146	غوتيمال	26	113	زامبيا	34	85	الكويت	40	56	عمان	52	28	تاوان	65
179	جنوب السودان	12	146	هندوراس	26	119	سيراليون	33	85	ليسوتو	40	59	سلوفاكيا	50	29	الباهاماس	64
180	الصومال	9	146	إيران	26	120	موزامبيق	32	85	تري니다د وتوباغو	40	60	كوبا	48	30	باربادوس	62

4.1 دور الشريعة الإسلامية في محاربة الفساد³²:

شرع الله الدين الإسلامي ليكون خاتمة الرسالات السماوية، وقد جعل الله هذا الدين منهجاً للحياة الدنيا وصالحاً لكل زمان ومكان، ونجاة للمسلم في الآخرة من عذاب النار وسبباً لدخول الجنة. كما نظم هذا الدين علاقة المسلم بربه، وعلاقته مع نفسه، وعلاقته مع الآخرين، ودوره في المجتمع بشكل عام. وأن ما حرمه الله هو لحكمة يعلمها عز وجل، وفي ذات الوقت هي لمصلحة المسلم والمجتمع بشكل عام. ومن هنا فقد حرم الله الضرر بكل أشكاله سواء للمسلم نفسه أو للآخرين. وفي ذات الوقت يثاب المسلم على التزامه وتحريمه لما حرمه الله.

ومن سماحة الشريعة الإسلامية أنها كفلت للناس حفظ الأساسيات الخمسة التي لا يأمن الإنسان، ولا يسعد في عيشه إلا بالطمأنينة على سلامتها، هذه الأساسيات أو الكليات هي: النفس، والمال، والعرض، والعقل، والدين. وجعلت كل تهديد وتعدٍ على هذه القيم، ضرباً من ضروب الفساد والإفساد، وشرعت لذلك معالجات عقابية رادعة تردع الجاني، وتزجر غيره عن التعدي عليها، معروفة بالعقوبات الحدية.

ولذلك يشمل الفساد في معناه العام في الشريعة الإسلامية كل اعتداء على الأنفس والأموال والموارد، وأكل الأموال بالباطل، فمدلول الفساد في ألفاظ القرآن الكريم شامل لجميع أنواع الفساد. وقد جعل الشرع الحنيف المعاصي، كل المعاصي، فساداً في الأرض، فكل المخالفات خروج عن جادة الصلاح، وانحراف عن الطريق المستقيم، سواء كانت هذه المخالفات في مجال السلوك أو مجال الجرائم الجنائية أو الحقوق المدنية أو الحقوق العامة. ولهذا فقد حرم الله الفساد بكافة أنواعه وصوره. وقد جعل الشرع الحنيف المعاصي، كل المعاصي، فساداً في الأرض: قد يكون في العقيدة فيكون فساداً عقدياً وهو أسوأ أنواع الفساد وصوره، وقد يكون أمنياً واجتماعياً، وقد يكون مالياً أو أخلاقياً. وجعل الله جنة الفردوس جزاء للذين يصلحون في الأرض، ويكافحون الفساد، قال تعالى: {تِلْكَ الدَّارُ الْآخِرَةُ نَجْعَلُهَا لِلَّذِينَ لَا يُرِيدُونَ عُلُوًّا فِي الْأَرْضِ وَلَا فَسَادًا وَالْعَاقِبَةُ لِلْمُتَّقِينَ} ³³.

ويتناول هذا الجزء من الكتاب، آلية تعامل الشريعة الإسلامية مع جرائم الفساد الواردة في قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته.

1. الرشوة:

مثال: شرطي المرور الذي يتقاضى مبلغاً مالياً كي لا يكتب مخالفة لسائق سيارة مخالف. حرم الله عز وجل الرشوة بقوله تعالى: {وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتَذَلُّوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ} ³⁴ وهذه الآية على أحد التفسيرين تعني الرشوة وتحذر منها. فالرشوة حرام، وهي كبيرة من كبائر الذنوب، ومن أكل منها؛ فقد أكل سحتاً، واستعمل حراماً يؤثر في أخلاقه، وعلى دينه، وعلى سلوكه. وعن عبد الله بن عمرو، رضي الله عنهما، قال: (لعن رسول الله صلى الله عليه وسلم الراشي والمرتشى) ³⁵ والراشي الذي يعطي والمرتشى الآخذ. والرشوة ما فشت في مجتمع؛ إلا وفشا فيه الخلل، وتشنت القلوب، والإخلال بالأمن،

32. اعتمد هذا الجزء بتصريف علي، دار الإفتاء الفلسطينية، هيئة مكافحة الفساد: فتاوى شرعية حول الجرائم التي نص عليها قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته. القدس- فلسطين. 2019.

33. القرآن الكريم: سورة الفصص 83/28.

34. القرآن الكريم: سورة البقرة 188/2.

35. سنن الترمذي، كتاب الأحكام، باب ما جاء في الراشي والمرتشى في الحكم، وصححه الألباني.

وضياع الحقوق، وإهانة أهل الحق، وتقديم أهل الباطل، وهذا يحدث في المجتمع ضرراً بيّناً؛ فالرشوة من أخبث المكاسب، وأثرها في الفرد والمجتمع من أسوأ الآثار، والرشوة من السحت، ومن أشد الحرام.

2. الاختلاس:

مثال: استلم موظف مبلغاً لضريبة، أو رسماً، أو قيمة شيء منقول تسلمه من المكلف أو من المشتري، وأخذ المبلغ لنفسه، فإن ما تسلمه يعتبر مالاً عاماً، والفعل المادي في الاختلاس، هو أخذ هذا المال وإخراجه من حيازة الدولة إلى حيازة الموظف الجاني. أمر الله عز وجل بالحفاظ على الممتلكات العامة، وحرم الإضرار بالمال العام والاختلاس منه، فهو ليس ملكاً لأحد شخصياً، وإنما يشترك في ملكيته الناس جميعهم، والتعدي عليه بسرقة، أو بامتلاكه ملكاً شخصياً دون تفويض من ولي الأمر، أو من ينوب عنه وفق المصلحة العامة، لا يجوز إطلاقاً، فالمال الخاص له من يحميه، والمال العام مسؤولية المجتمع.

وقد أمر سبحانه عباده بأداء الأمانات إلى أهلها، فقال تعالى: {إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعاً بَصِيراً} ³⁶، وجعل رسول الله صلى الله عليه وسلم الأمانة دليلاً على إيمان المرء وحسن خلقه، فقال عليه الصلاة والسلام: (لَا إِيمَانَ لِمَنْ لَا أَمَانَةَ لَهُ، وَلَا دِينَ لِمَنْ لَا عَهْدَ لَهُ) ³⁷.

فاقتطاع الموظف مالاً من مؤسسته؛ لا يجوز لأنه أكلٌ للمال بغير حق، والموظف مؤتمن عليه، وحاجته إلى المال لا تجيز له خيانة الأمانة، وما فعله لا يليق بأخلاق المسلم، وينبغي له أن يبادر إلى التوبة، والتحلل من المال المأخوذ، وذلك برده إلى المؤسسة المختلس منها، وأن يتوب إلى الله.

3. التزوير والتزيف:

مثال: قيام أحد الموظفين بتزوير شهادته الدراسية من ماجستير إلى دكتوراه، وتقديمها لجهات الاختصاص للحصول على العلاوة الخاصة بالشهادة المزورة.

فالكذب والتزوير في البيانات الشخصية، والشهادات الدراسية، وشهادات الخبرة، يعد من الغش الذي حرمه الشرع، ولا يجوز تعجل الرزق بالسبل غير المشروعة، فهو يأتي صاحبه بقدر الله تعالى، وذلك بعد أخذه بالأسباب المباحة، والكذب والغش ليس منها، والله تعالى يقول: {وَفِي السَّمَاءِ رِزْقُكُمْ وَمَا تُوعَدُونَ فَوَرَبِ السَّمَاءِ وَالْأَرْضِ إِنَّهُ لَحَقٌّ مِثْلَ مَا أَنَّكُمْ تَنْطِقُونَ} ³⁸

وقال رسول الله صلى الله عليه وسلم: (مَنْ غَشَّ فَلَيْسَ مِنِّي) ³⁹، وقال أيضاً: (أَلَا أُنبِتُكُمْ بِأَكْبَرِ الْكِبَائِرِ؟ ثَلَاثًا؛ الْإِشْرَاكَ بِاللَّهِ، وَغُفُوقُ الْوَالِدَيْنِ، وَشَهَادَةُ الزُّورِ، أَوْ قَوْلُ الزُّورِ) ⁴⁰.

فعلى المرء التزام الحقيقة والصدق، والبعد عن الغش والتزوير؛ لأن التزوير آفة خلقية يرفضها الإسلام، وتذمها الشرائع السماوية الأخرى، وتعاقب عليها القوانين، كما يجب على مرتكب ذنب الغش والتزوير التوبة إلى الله تعالى، والندم على العمل.

36. القرآن الكريم: سورة النساء 58/4.

37. مسند أحمد، مسند المكثرين من الصحابة، مسند أس بن مالك رضي الله تعالى عنه، وقال الأرنؤوط: إسناده صحيح على شرط الشيخين.

38. القرآن الكريم: سورة الذاريات 23-22/51.

39. صحيح مسلم، كتاب الإيمان، باب قول النبي، صلى الله تعالى عليه وسلم: «مَنْ غَشَّ فَلَيْسَ مِنِّي».

40. صحيح مسلم، كتاب الإيمان، باب بيان الكبائر وأكبرها.

4. استثمار الوظيفة:

أمثلة: استغلال الموظف لوظيفته من أجل الحصول على منفعة له، أو لشخص على صلة به أو معرفة. أو تلقي موظف اللوازم والمشتريات خصماً شخصياً من إحدى الشركات التي قام بترسية العطاء عليها دون وجه حق، وقبضه مبلغاً من المال.

إن استثمار الوظيفة يعدّ من الخيانة للأمانة؛ لأنّ الموظف أو العامل مؤتمن على ما تحت يده، ولا يجوز له التصرف فيه حسب حاجته. لقول الله سبحانه وتعالى: {إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعاً بَصِيراً} ⁴¹ وقد نهى رسول الله، صلى الله عليه وسلم، عن تضييع الأمانة، وعدّ ذلك من علامات الساعة، فقال: (فَإِذَا ضُيعَتِ الْأَمَانَةُ فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ) ⁴².

5. إساءة الائتمان:

مثال: قيام أمين الصندوق في أحد المجالس المحلية بأخذ أموال الصندوق لحسابه الخاص. لا يجوز للمسلم أو الموظف أخذ المال بغير حق، لقوله عز وجل: {يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ} ⁴³، لا سيما إن كان هذا المال أمانة لديه، والله جل ذكره يقول: {يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ} ⁴⁴. كما أن وقوع الظلم على المسلم لا يسوغ للموظف خيانة الأمانة، فالنبي صلى الله عليه وسلم يقول: (أَدِّ الْأَمَانَةَ إِلَىٰ مَنْ اتَّيَمَنَّاكَ، وَلَا تَخُنْ مَنْ خَانَكَ) ⁴⁵.

6. التهاون في أداء الواجبات الوظيفية:

مثال: موظف في مصلحة المياه تبلغ من إدارته بوجود كسر في إحدى مواسير المياه، إلّا أنه لم يقم بتصليحها، مما أدى إلى هدر المال العام. إن من أخطر الأعمال التي يسأل عنها الإنسان ما يتعلق منها بالصالح العام، فعن عبد الله بن عمر، رضي الله عنهما، أنه: سَمِعَ رَسُولَ اللَّهِ، صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ، يَقُولُ: "كُلُّكُمْ رَاعٍ وَمَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ، فَالْإِمَامُ رَاعٍ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ، وَالرَّجُلُ فِي أَهْلِهِ رَاعٍ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ، وَالْمَرْأَةُ فِي بَيْتِ زَوْجِهَا رَاعِيَةٌ وَهِيَ مَسْئُولَةٌ عَنْ رَعِيَّتِهَا، وَالْخَادِمُ فِي مَالِ سَيِّدِهِ رَاعٍ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ" ⁴⁶

فلا يجوز التأخر عن أداء الواجبات الوظيفية، مما يكبد الناس والدولة خسائر مادية وأضراراً معنوية، وهو من أشد أنواع الإثم عند الله تعالى. والتأخر دون عذر عن إنجاز العمل الوظيفي غش للبيعة، بل ويجعل الأجر الذي يتقاضاه عن الوظيفة يخالفه الحرام؛ لأنّ من أخذ الأجر حاسبه الله تعالى عن العمل.

7. غسل الأموال الناتجة عن جرائم الفساد:

مثال: قيام مرتكب جرم الفساد باختلاس مبلغ من المال من الأموال العامة بشراء سيارة عمومي لابنه من ذلك المال، ل يبدو أن مصدر المال هو ناتج ربح عمل السيارة العمومي.

41. القرآن الكريم: سورة النساء 58/4.

42. صحيح البخاري، كتاب العلم، باب من سئل علماً وهو مشتغل في حديثه، فأتم الحديث ثم أجاب السائل.

43. القرآن الكريم: سورة النساء 29/2.

44. القرآن الكريم: سورة الأنفال 27/8.

45. سنن الترمذي، كتاب البيوع، باب منه، وصححه الألباني.

46. صحيح البخاري، كتاب العتق، باب العتق راعٍ ف مال سيده

حرم الله على المسلم الاختلاس من المال العام، ثم التظاهر بأنه ناتج عن كسب مشروع، فهو ذنب عظيم، وفعل يترتب عليه كثير من الأخطار والآثام، والله تعالى يقول: {وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَالتَّقْوَىٰ وَلَا تَعَاوَنُوا عَلَى الْإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ} ⁴⁷.

ووضع الأموال التي يحصل عليها الموظف من الاختلاس في استثمارات مباحة كالسيارة العمومي، لا يجعلها حلالاً، ولا يمنحها الشرعية ولا صفة الحلال، والخبيث من الأموال لا يصبح طيباً بمجرد تغيير طريقة استخدامه، ولا يجوز للمسلم الانتفاع بهذه الأموال، بل لا بد له من التخلص منها بصرفها في مصالح المسلمين، كأن يتصدق بها على الفقراء والمحتاجين.

8. الكسب غير المشروع:

مثال: قيام موظف في وزارة أو بلدية أو مؤسسة مجتمع مدني غير ربحية بتقاضي راتب، وهو لا يعمل في هذه الوظيفة.

يعتبر الموظف مستأمن على ما استرعي، ولا بد له من العناية بالمال العام والحرص عليه، وأن يكون تصرفه فيه بالعدل والقسط، ولا ينفق منه إلا في وجه صحيح، وقد توعّد رسول الله، صلى الله عليه وسلم، من يتعدى على الأموال العامة، فعن قَوْلَةِ الْأَنْصَارِيِّ، رضي الله عنها، قالت: سَمِعْتُ النَّبِيَّ، صلى الله عليه وسلم، يقول: {إِنَّ رَجُلًا يَتَخَوَّضُونَ فِي مَالِ اللَّهِ بِغَيْرِ حَقٍّ، فَلَهُمُ النَّارُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ} ⁴⁸ وينبغي للمسؤول والموظف الالتزام بقوانين الوظيفة العمومية، فلا يجوز للموظف تقاضي أي مبلغ من المال إلا إذا قام بالعمل الوظيفي على الوجه المشروع، ويحاسب كل من يخالف قوانين الوظيفة العمومية وأنظمتها، سواء أكان مسؤولاً أو موظفاً؛ لأن هذا يعد من خيانة الأمانة، والتعاون على الإثم والعدوان.

9. المتاجرة بالنفوذ:

مثال: موظف عسكري ذو رتبة عسكرية سامية بحكم علاقته مع أحد موظفي الضريبة، يطلب منه تخفيض مبلغ الضريبة، عن شركة ابنه أو زوجته، مستغلاً نفوذه الفعلي للتخفيض بشكل مخالف للقانون.

فإنَّ العمل في الوظيفة العمومية أمانة سيَسْأَلُ عنها الموظف يوم القيامة، فعن مَعْقِلِ بْنِ يَسَارٍ الْمُرْنِ، رضي الله عنه، قال: سَمِعْتُ رَسُولَ اللَّهِ، صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ، يَقُولُ: "مَا مِنْ عَبْدٍ يَسْتَرْعِيهِ اللَّهُ رَعِيَّةً، يَمُوتُ يَوْمَ يَمُوتُ وَهُوَ غَاشٍ لِرَعِيَّتِهِ، إِلَّا حَرَّمَ اللَّهُ عَلَيْهِ الْجَنَّةَ" ⁴⁹.

وعليه؛ فلا يجوز للموظف القبول بمحاباة صاحب النفوذ، وإحالة العطاء على من يهمله أمره، فهذا حرام شرعاً لأنَّ فيه غشاً للمواطنين، وتضييعاً للأمانة التي أُوْتِمِنَ عليها الموظف، بإنفاذ القانون على الجميع بالسوية، ولأنَّ فيه تريباً من الوظيفة العامة، وتجارة بالنفوذ، وهذا لا يجوز مع ما فيه من مخالفة للقانون، وإضرار بالصالح العام.

47. القرآن الكريم: سورة المائدة 2/5.

48. صحيح البخاري، كتاب فرض الخمس، باب قول الله تعالى: {فَمَنْ لَّهُ خُمُسَةٌ وَلِلرَّسُولِ}.

49. صحيح مسلم، كتاب الإيمان، باب استحقاق الوال الغاش لرعيته النار.

10. إساءة استعمال السلطة

أمثلة:

- قيام أحد أعضاء النيابة العامة بتوقيف المتهم لوجود عداوة شخصية بينهما، دون اتباع الأصول القانونية، ودون وجود ملف تحقيقي.
- قيام شرطي بحجز حرية مواطن لمجرد وجود عداوة بينهما، في هذه الحالة يمكن أن نكون أمام جريمة إساءة استعمال السلطة، لأن الشرطة يحق لها في حالات معينة حجز حرية مواطن ضمن شروط معينة.

لا يجوز للمسؤول التعسف في استخدام حقه وصلاحياته المنوطة به؛ لأن ذلك مخالف للقسط الذي أمر الله أن يقوم الناس به، قال جلّ ذكره: {لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ} ⁵⁰، وهو من الظلم الذي جاء الإسلام لمحاربه والنهي عنه، فعَنْ أَبِي ذَرٍّ، رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ، عَنِ النَّبِيِّ، صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ، فِيمَا رَوَى عَنِ اللَّهِ تَبَارَكَ وَتَعَالَى، أَنَّهُ قَالَ: يَا عِبَادِي إِنِّي حَرَمْتُ الظُّلْمَ عَلَى نَفْسِي، وَجَعَلْتُهُ بَيْنَكُمْ مُحَرَّمًا، فَلَا تَظَالَمُوا... ⁵¹، والصلاحيات التي تخول إلى الموظف أو المسؤول، لا يجوز توظيفها في الظلم وإساءة استخدامها بخلاف القسط.

وعليه: فلا يجوز التعسف في استخدام الحق، لكن إثبات حدوث ذلك من صلاحيات القضاء الذي يمكن رفع القضية إليه حسب الأصول.

11. قبول الوساطة والمحسوبية والمحابة التي تلغي حقا وتحقق باطلاً:

مثال: تعيين موظف دون اتباع معايير التوظيف، حيث لم يتم الإعلان عن الشاغر الوظيفي، وذلك لوجود صلة قرابة بين الشخص الحاصل على الوظيفة والذي قام بالتعيين.

الأصل في المسلم أن يتوخى العدل في كل ما يأتي ويذر، ويحذر من الظلم بشتي صوره، فالله تعالى يقول: {إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَى وَيَنْهَى عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ} ⁵² [النحل: 90]، وَعَنْ أَبِي ذَرٍّ، (عَنِ النَّبِيِّ، صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ، فِيمَا رَوَى عَنِ اللَّهِ تَبَارَكَ وَتَعَالَى، أَنَّهُ قَالَ: يَا عِبَادِي إِنِّي حَرَمْتُ الظُّلْمَ عَلَى نَفْسِي، وَجَعَلْتُهُ بَيْنَكُمْ مُحَرَّمًا، فَلَا تَظَالَمُوا) ⁵³.

وبالنسبة إلى اختيار الموظفين؛ فلا بد فيه من مراعاة المعايير التي تكفل اختيار الكفاء القادر على القيام بأعباء الوظيفة، وتطبيق تلك المعايير تلزمه النزاهة التي تضمن تجنب المحابة، وعدم مخالفة تلك المعايير، لأن في مخالفتها ظلم للأحق بالوظيفة، وظلم للمؤسسة وللمجتمع بحرمانهم من الأكفاء، مع ما في ذلك أيضاً من إثارة الضغائن بين الناس وظنون السوء، ونشر الفساد في المجتمع.

وعليه: فلا يجوز المحابة عند تولي المسؤولية باختيار موظف من مجموع متنافسين على الوظيفة التي تقدم لها، وإذا لم يقدر الموظف على ذلك أو خاف أن يقع في الظلم فيمكنه الاعتذار عن المشاركة في أعمال لجنة التوظيف.

50. القرآن الكريم: سورة الحديد 25/58.

51. صحيح مسلم، كتاب البر والصلة والآداب، باب تحريم الظلم.

52. القرآن الكريم: سورة النحل 90/16.

53. صحيح مسلم، كتاب البر والصلة والآداب، باب تحريم الظلم.

54. القرآن الكريم: سورة المائدة 1/5.

55. سنن أبي داود، كتاب الأقضية، باب في الصلح، قال الألباني: حسن صحيح.

12. عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع تؤدي إلى تضارب في المصالح:

مثال: عضو في مجلس إدارة لإحدى الشركات التي تقدمت بعبء لذات المؤسسة، التي يعمل بها الموظف، وقام بترسية العطاء، من أجل الترتيب لصالح الشركة.

الأصل في المسلم أن يفي بكل عقد يبرمه، قال تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ﴾⁵⁴، والنبي صلى الله عليه وسلم، يقول: "المسلمون على شروطهم"⁵⁵.

وحسب هذه الآية الكريمة تشمل العقود التي عاقد المسلمون عليها ربهم، وذلك بالامتنال لشريعته، وتشمل العقود التي عاقد المسلمون عليها المشركين، ويشمل العقود التي يتعاقدونها المسلمون بينهم.

13. إعاقة سير العدالة

مثال: أحد الأشخاص الخاضعين لأحكام القانون يهدد أو يطلب من شخص الإدلاء بشهادة زور، سواء أمام المحكمة، أو الهيئة، لعرقلة سير التحريات، والتي من شأنها الكشف عن جرائم الفساد.

فشهادة الزور من أكبر الكبائر في الإسلام، قال تعالى: ﴿وَالَّذِينَ لَا يَشْهَدُونَ الزُّورَ وَإِذَا مَرُّوا بِاللَّغْوِ مَرُّوا كِرَامًا﴾⁵⁶ وقال تعالى: ﴿فَاجْتَنِبُوا الرِّجْسَ مِنَ الْأَوْثَانِ وَاجْتَنِبُوا قَوْلَ الزُّورِ﴾⁵⁷. جاء في تفسير فتح القدير للشوكاني: أي قَاتَبُوا الرِّجْسَ الَّذِي هُوَ وَثْنٌ، وَاجْتَنِبُوا قَوْلَ الزُّورِ الَّذِي هُوَ الْبَاطِلُ، وَسَمِيَ زُورًا لِأَنَّهُ مَائِلٌ عَنِ الْحَقِّ.

وعليه؛ فإن الشهادة بغير الحق تعد شهادة زور، وهي من أكبر الكبائر، ولا تجوز أبدًا، ولا ينفع في ذلك إضمار نية مخالفة ما يصرح به أمام القاضي، كأن يشهد الشاهد بأنه لم يشاهد فلانًا في مكان ما، ثم يضمّر في نفسه استثناءً، فيقول في نفسه: إلا مرة واحدة، فهذه حيلة ساقطة لاستغلال الحرام؛ لأن العبرة في الكلام هي إحقاق الحق، وإبطال الباطل، لا العكس، والمعارض أمام القاضي لا تجوز، فاليمين على نية القاضي، لا نية الحالف، والخوف من الله تعالى والابتعاد عن شهادة الزور هو الواجب المحتّم على كل مؤمن بالله تعالى.

56. القرآن الكريم: سورة الفرقان 72/25.

57. القرآن الكريم: سورة الحج 30/22.

5.1 أسئلة الفصل الأول:

1. ما هو العقد الاجتماعي كوسيلة لتنظيم العلاقة بين شرائح المجتمع؟
2. ما هي الاتجاهات النظرية الفلسفية لتأطير مفهوم الفساد؟
3. كيف عرف المشرع الفلسطيني الفساد، وهل تعتقد/ي بوجود أشكال أخرى للفساد؟
4. تحدث/ي عن أبرز مظاهر الفساد في المجتمع الفلسطيني وأخطرها على بناء الدولة الفلسطينية؟
5. ما هي آلية تعامل الشريعة الإسلامية مع صور وأشكال الفساد؟
6. ما هي أهداف الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد؟
7. عرّفت العديد من المؤسسات والمنظمات الدولية الفساد، برأيك ما هو التعريف الأدق للفساد، ولماذا؟
8. أذكر/ي أسباب الفساد والآثار الناجمة عنه؟
9. ما طبيعة العلاقة القائمة بين الفساد وحقوق الإنسان؟
10. ما أهمية الربط بين التمتع بحقوق الإنسان وآثار الفساد؟
11. ما هو مؤشر مدركات الفساد؟
12. ما سبب عدم إدراج دولة فلسطين ضمن المؤشر العالمي لقياس مدركات الفساد؟



الفصل الثاني

”منظومة مكافحة الفساد
في فلسطين“

الفصل الثاني

منظومة مكافحة الفساد في فلسطين

أهداف ومخرجات التعلّم للفصل الثاني:

1. التعرف بهيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، واختصاصاتها، وصلاحياتها.
2. التعرف على التحديات التي تواجه مكافحة الفساد في فلسطين.
3. التعرف على الإنجازات الوطنية لتعزيز منظومة النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين.
4. التعرف على صلاحيات ديوان الرقابة المالية والإدارية واختصاصاته، ودوره في مكافحة الفساد.
5. التعرف على دور المجلس التشريعي في الرقابة ومكافحة الفساد.
6. توضيح التكامل ما بين المؤسسات الرقابية الفلسطينية في مجال مكافحة الفساد.



إننا وبعد أن قمنا بتسليط الضوء على ماهية الفساد، وأسبابه، والآثار الناجمة عنه، ومدى انتشاره في العالم. أمست الحاجة ملحة تبعاً للحديث عن آليات مكافحة هذه الآفة، ولعل الحديث عن درع يتصدى لمثل هذا الوباء يتجلى في المؤسسات الرسمية التي لها صلاحيات لمكافحة الفساد بموجب القوانين الناظمة لعملها.

وسيتم التركيز أولاً على هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية من حيث نشأتها، وصلاحياتها، ومن ثم التطرق تفصيلاً للاختصاصات التي من خلالها ستقوم بالدور الذي أنيط بها باعتبارها جهة رسمية مهمتها مكافحة الفساد، كما أن الدور الذي تقوم به الهيئة يتبعه على التوالي وتحديداً في تلك الحالة التي تثبت فيها جريمة الفساد دور مناط في النيابة المتخصصة التي جعلها قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته الجهة التي تتولى النظر في جرائم الفساد، والتي بدورها ستحيل الملفات التي تثبت فيها أفعال الفساد تبعاً إلى المحكمة المتخصصة في النظر بجرائم الفساد.

ومن ثم يتطرق هذا الفصل إلى التعريف بديوان الرقابة المالية والإدارية، وأهدافه، واختصاصاته، وصلاحياته، والمؤسسات الخاضعة لرقابته، ومنهجية الديوان في الرقابة، والتقارير التي يصدرها، ودوره في مكافحة الفساد، والعلاقة ما بينه وبين كل من هيئة مكافحة الفساد والمجلس التشريعي الفلسطيني.

كما يسلط هذا الفصل الضوء على المجلس التشريعي الفلسطيني، والمراحل التي مر بها، وصلاحياته في الرقابة، ودوره في مكافحة الفساد.

وفي الجزء الأخير من هذا الفصل تم تسليط الضوء على دوائر الرقابة الداخلية في المؤسسات الحكومية، حيث تم تعريف الرقابة الداخلية، وأهميتها، وأنواع الرقابة، وأهدافها.

1.2 هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية (The Anti-Corruption Commission)

1.1.2. نشأة هيئة مكافحة الفساد:

أنشئت هيئة مكافحة الفساد بموجب القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010⁵⁸ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته وذلك سندا لنص المادة 3 من القانون المدمج، حيث جاء فيها "تنشأ بمقتضى أحكام هذا القانون هيئة تسمى "هيئة مكافحة الفساد"، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، ويكون لها موازنة خاصة بها ضمن الموازنة العامة، وتتمتع بالأهلية القانونية اللازمة للقيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها، وحق إبرام العقود، والتقاضي، ويمثلها أمام المحاكم النائب العام أو من ينيبه، وتمارس الصلاحيات المنصوص عليها في هذا القرار بقانون وفي أنظمة أو تعليمات تصدر بمقتضاه"⁵⁹.

يتضح من النص سابق أن الهيئة - بلا شك - لها من القوة القانونية ما يخولها بمعاركة الفساد والفاستدين، حيث أن لشخصيتها الاعتبارية واستقلاليتها أثر كبير في القيام بما أسند لها من اختصاصات وصلاحيات.

وتتمثل أوجه الاستقلال الممنوح للهيئة في الاستقلال الإداري الذي يعني حريتها كشخص معنوي في ممارستها للإدارة بعيداً عن مركزية الدولة بما يضمن النفع لها، ولها سلطة تقريرية في اتخاذ قراراتها من تلقاء نفسها شريطة أن تراعي أحكام القانون والمصلحة العامة، كما أن من مظاهر الاستقلال الإداري وجود إطار قانوني خاص ينظم عمل العاملين لدى المؤسسة بصورة مستقلة عن موظفي الحكومة⁶⁰، وهذا الأمر تم إعماله لدى الهيئة من خلال إقرار نظام موظفي هيئة مكافحة الفساد رقم 7 لسنة 2011⁶¹، كما أن من أوجه استقلالية الهيئة ما يتعلق بالجانب المالي حيث تتمتع الهيئة بحسابات خاصة مستقلة عن ميزانية الحكومة في الوقت نفسه فهي تحصل على موازنتها كبنء مستقل عن الحكومة⁶²، وإن جل أوجه الاستقلالية الممنوحة للهيئة كفيل لقيامها وبما منحت من صلاحيات لأداء واجباتها وفق الأصول والقانون وهذا ما سوف نتطرق له فيما يأتي.

باستخدام الشبكة العنكبوتية أدخل على موقع هيئة مكافحة الفساد في فلسطين:
<https://www.pacc.ps>
وتعرف على نشاطات وأخبار الهيئة.

1.2.2. صلاحيات هيئة مكافحة الفساد:

تتذرع الهيئة في مواجهتها للغير أثناء متابعة أعمالها بالصلاحيات الممنوحة لها بموجب قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته لا سيما المادة 9 بفقراتها العشر والتي نصت على: "على الرغم مما ورد في قانون الإجراءات الجزائية والقوانين الأخرى ذات العلاقة، يكون للهيئة في سبيل تنفيذ مهامها واختصاصاتها ما يأتي:

58. المنشور بالعدد 87 من الجريدة الرسمية "الوقائع" بتاريخ 26/06/2010.
59. عدلت هذه المادة بموجب المادة 5 من القرار بقانون رقم 37 لسنة 2018، المنشور بالعدد 148 من الجريدة الرسمية "الوقائع" بتاريخ 28/11/2018.
60. الائتلاف من أجل النزاهة أمان: تقرير حول الاستقلال المالي والإداري في المؤسسات العامة الفلسطينية (المفهوم والممارسة)، رام الله- فلسطين، 2013.
61. المنشور بالعدد 92 من الجريدة الرسمية "الوقائع" بتاريخ 25/12/2012.
62. الائتلاف من أجل النزاهة أمان، مصدر سابق.

1. تلقي التقارير والبلاغات والشكاوى بخصوص جرائم الفساد المقدمة لها ودراستها ومتابعتها، والقيام بأعمال التحري، وجمع الاستدلالات بشأنها، والكشف عن المخالفات والتجاوزات، وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك، ومباشرة التحري والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة، وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون والتشريعات ذات العلاقة.
2. ملاحقة كل من يخالف أحكام هذا القرار بقانون، وطلب حجز أمواله المنقولة وغير المنقولة احتياطاً، وطلب منعه من السفر، والطلب من الجهات المعنية وقفه عن العمل، وفق التشريعات السارية.
3. استدعاء الشهود والمعنيين من الموظفين العموميين أو موظفي القطاع الخاص أو أي شخص له علاقة للاستفسار والتحري حول واقعة تتعلق بجريمة فساد.
4. طلب أي ملفات أو بيانات أو أوراق أو مستندات أو معلومات أو الاطلاع عليها أو الحصول على صور منها من الجهة الموجودة لديها بما في ذلك الجهات التي تعتبر كل ذلك سري التداول وفقاً للإجراءات القانونية النافذة.
5. التنسيق مع الجهات المختصة للتعقب والضبط والحجز واسترداد الأموال والعائدات المتحصلة من جرائم الفساد على أن يصدر قرار المصادرة بشأنها من المحكمة المختصة بنظر الدعوى.
6. للهيئة أن تباشر التحريات والتحقيقات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسها أو بناء على إخبار أو شكوى ترد إليها من أية جهة، وإذا تبين بنتيجة الدعوى أو التحقيق أن الإخبار أو الشكوى الواردة إلى الهيئة كاذبة أو كيدية يتم تحويل مقدمها إلى الجهات القضائية المختصة لمعاقبته وفقاً للأصول القانونية المتبعة.
7. يحق للهيئة بواسطة نيابة جرائم الفساد، وحسب واقع الحال، أن تطلب من المحكمة وقف عن العمل كل شركة أو جمعية أو هيئة أهلية أو نقابة أو أي هيئة اعتبارية أخرى من الخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون، فيما عدا الإدارات العامة، إذا اقترف مديروها أو أعضاء إدارتها أو ممثليها أو عمالها باسمها أو بإحدى وسائلها جريمة من الجرائم المحددة بهذا القرار بقانون، أو حل أي من هذه الهيئات، وتصفية أموالها، وحرمان كل من له علاقة بالجريمة المرتكبة من تأسيس أي هيئة مماثلة، أو أن يكون عضواً في مجلس إدارتها أو مديراً لها لمدة لا تقل عن سنة، ولا تزيد على خمس سنوات.
8. حق تحريك الدعوى الخاصة بالجرائم المحددة بهذا القرار بقانون، من خلال نيابة جرائم الفساد ومباشرتها وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون والتشريعات الأخرى ذات العلاقة، ولا تقام هذه الدعوى من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون، ولا يجوز وقف الدعوى بعد تحريكها أو التنازل عنها أو تركها أو التصالح عليها إلا في الحالات المحددة في القانون.
9. على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر تلتزم الهيئة بإصدار قراراتها بالملفات المتابعة من قبلها فور الانتهاء من إجراءاتها المحددة في القانون.
10. للهيئة أثناء إجراء التحري أن تطلب -كإجراء مستعجل- من المحكمة بواسطة نيابة جرائم الفساد وقف العمل بأي عقد أو اتفاق أو منفعة أو امتياز إذا تبين لها من ظاهر البينة أنه تم الحصول عليه نتيجة فعل يشكل فساداً، وذلك لحين البت في الدعوى بحكم مبرم، وللمحكمة إبطال أو فسخ كل عقد أو اتفاق أو منفعة أو امتياز تم الحصول عليه نتيجة فعل يشكل فساداً مع مراعاة حقوق الغير حسن النية.

وبإمعان النظر في نص المادة المذكورة فإن أهم الصلاحيات التي منحت للهيئة هي تلك التي تتعلق بإنفاذ القانون حيث تقوم الهيئة باستلام وتلقي أي معلومة أو شكوى مهما كان شكلها أو مصادرها تتعلق بجريمة فساد والقيام بأعمال البحث والتحري والتحقيق بشأنها⁶³، وتأخذ ما يرد لها من معلومات على محمل الجد وتقوم بتيسير السبل وتذليل العقبات من أجل إيصال أي معلومة من أي شخص، ومن الواجب ذكره في هذا المقام هو التطبيق الذي أطلقتته الهيئة في شهر كانون أول من العام 2019 والذي يمكن مستخدميها من تقديم الشكاوى والبلاغات بسرية تامة من خلال نماذج إلكترونية⁶⁴.

كما أن الهيئة تقوم وفي أثناء ملاحقة كل من خالف قانون مكافحة الفساد باتخاذ ما يلزم من تدابير احتياطية كالمنع من السفر والحجز على الأموال والوقف عن العمل إن تطلب الأمر ذلك. كما أن للهيئة لإتمام أعمالها استدعاء الشهود والخبراء أياً كانوا، ويحق لها طلب أي وثائق من أي جهة حتى لو كانت تلك الوثائق سرية، وأن استدعاءها لهؤلاء الشهود لن يمس مركزهم أو وضعهم حيث أن الهيئة عملت جاهدة على إعداد نظام حماية المبلغين والشهود والخبراء رقم (7) لسنة 2019⁶⁵.

إلا أنه بالرغم من الصلاحيات الواسعة للهيئة إلا أن هناك مجموعة من الصلاحيات التي لا يمكن لها أن تقوم بها دون الاستعانة بالنيابة المتخصصة والقضاء، كتلك الحالة التي تتعلق بوقف العمل أو إبطال عقد أو امتياز تم الحصول عليه نتيجة فعل فساد، أو حالة طلب الهيئة من المحكمة بواسطة النيابة وقف عمل شركة أو أي هيئة اعتبارية ارتبطت بأى واقعة فساد.

وتجدر الإشارة إلى أن صلاحيات الهيئة تمتد لتصل لجميع الفئات الخاضعة لأحكام قانون مكافحة الفساد الذين جاء ذكرهم في نص المادة 2 من قانون مكافحة الفساد وهم: رئيس الدولة ومستشاريه ومن في حكمهم، رئيس الوزراء والوزراء ومن في حكمهم، رئيس وأعضاء المجلس التشريعي، القضاة والنيابة العامة، رؤساء المؤسسات والهيئات والأجهزة المدنية والعسكرية، وأعضاء مجالس إدارتها، المحافظين، والهيئات المحلية، الموظفين العموميين، رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات والعاملين فيها شريطة مساهمة الدولة أو إحدى مؤسساتها فيها، والمساهمين في الشركات غير الربحية والعاملين فيها، المحكمين والخبراء، الجمعيات، والأشخاص المكلفين بخدمة عامة، والأجانب ممن يشغلون مناصب في مؤسسات الدولة، مسؤولين وأعضاء الجهات التي تساهم فيها الدولة أو تتلقى موازنتها أو أي دعم من الموازنة العامة للدولة والعاملين فيها.

وقبل الانتهاء من عرض صلاحيات الهيئة فإن هناك صلاحيات منحت لموظفي الهيئة ممن يتمتعون بصفة الضبط القضائي وهذا ما جاء في نص المادة 7/2 من قانون مكافحة الفساد المشار إليه والتي نصت على " يتمتع موظفو الهيئة المختصون بجمع الاستدلالات والتحريات، وأخذ الإفادات، بصفة مأموري الضابطة القضائية فيما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم، على أن يتم تحديدهم بموجب قرار من رئيس الهيئة". وهذا النص بالضرورة يقودنا لجميع الصلاحيات الممنوحة لمأموري الضبط القضائي الواردة في قانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001 من كشف ومعاينة وقبض وغيرها من الصلاحيات.

63. أنظر قرار محكمة النقض رقم 196/2016 بتاريخ 2018/01/23.

64. تابع الرابط التالي: <https://www.pacc.ps/Blog/Post/30691>.

65. نشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 2019/11/28 في العدد 161.

3.1.2. اختصاصات هيئة مكافحة الفساد:

تقوم الهيئة بالعديد من الاختصاصات وذلك سنداَ لنص المادة 8 من قانون مكافحة الفساد والتي تتجلى في محورين لا يقل أحدهما أهمية عن الآخر، فلهيئة في سبيل مكافحتها للفساد اختصاصات تسبق وتقي من الوقوع في جرائم الفساد، وتتسم تلك الاختصاصات بطابعها الوقائي في محاربة الفساد، وفي حال تعذر هذا الاختصاص الوقائي من جني ثماره، فلا محالة من تطبيق الاختصاص المتمثل في إنفاذ القانون وهذا مجال في البند الثاني.

وقبل الخوض في تنفيذ الاختصاصات نعرض نص المادة 8 من قانون مكافحة الفساد والتي نصت على: "تختص الهيئة بما يأتي:

1. حفظ جميع إقرارات الذمة المالية وطلب أية بيانات أو إيضاحات تتعلق بها.
2. فحص الذمة المالية للخاصين لأحكام هذا القانون.
3. التحقيق في الشكاوى التي تقدم عن جريمة الفساد، حيث تتيح الهيئة تقديم الشكاوى بكل سهولة ويسر وبأكثر من طريقة كما يتضح في الشكل (3) أدناه.
4. التحقق من شبهات الفساد التي تقترب من الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القانون.
5. توعية المجتمع بكافة مستوياته الرسمية وغير الرسمية وتبصيره بمخاطر جرائم الفساد وأثارها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وكيفية الوقاية منها ومكافحته، وذلك من خلال:
 - أ. جمع المعلومات المتعلقة بكافة صور وأشكال الفساد والعمل على إيجاد قاعدة بيانات وأنظمة معلومات وتبادلها مع الجهات والهيئات المعنية في قضايا الفساد في الداخل والخارج وفقا للتشريعات النافذة.
 - ب. التنسيق مع مؤسسات السلطة الوطنية كافة، لتعزيز وتطوير التدابير اللازمة للوقاية من جرائم الفساد وتحديث آليات ووسائل مكافحتها.
 - ت. التنسيق مع وسائل الإعلام لممارسة دور فاعل في نشر ثقافة النزاهة ومكافحة الفساد في المجتمع.
 - ث. العمل على تعزيز إسهام منظمات المجتمع المدني والمؤسسات التعليمية ومشاركتها في الأنشطة المناهضة للفساد، والتوعية العامة بمخاطرها وآثارها، وتعزيز ثقافة عدم التسامح مع الفساد والمفسدين.
6. رسم السياسة العامة لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة، ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها.
7. إعداد نشرات دورية تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات السلطة الوطنية وإداراتها العامة.
8. مراجعة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد وتقييمها ودراساتها واقتراح التعديلات عليها وفقا للإجراءات المرعية.
9. التنسيق والتعاون مع الجهات والمنظمات والهيئات العربية والإقليمية والدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد، والمشاركة في البرامج الرامية إلى الوقاية من هذا النوع من الجرائم.
10. إعداد التقرير السنوي للهيئة.

آلية تقديم الشكاوى لهيئة مكافحة الفساد

يمكن إرسال الشكاوى عبر الفاكس رقم: 022424015

من خلال الموقع الإلكتروني للهيئة على الرابط:
<https://www.pacc.ps/complaints/create>

يمكن تقديم الشكاوى من خلال تطبيق الجوال، باتباع الرابط التالي:
https://m.youtube.com/watch?v=m6g_FPXdU0c&feature=share

الاتصال هاتفياً على أرقام هواتف الهيئة: 02 2424016/7/8

الحضور شخصياً إلى مقر الهيئة: البيرة - بالوع - شارع مكة

1.3.1.2. الاختصاص الوقائي لهيئة مكافحة الفساد:

إن الاختصاص الوقائي للهيئة يتعلق في مجال توعية المجتمع وتبصيره بمخاطر الفساد والآثار التي تخلفه هذه الآفة، وإن الهيئة قامت في هذا المجال بالعديد من الورش التوعوية بل وتعمقت أكثر لتصل إلى طلبة المدارس والجامعات، وإن هذا المساق المودع بين أيديكم إلا تجسيد حقيقي لعمل الهيئة في هذا الجانب.

وإن في رصيد الهيئة العديد من النشاطات والممارسات التي تعتبر تجسيدا حقيقيا للوقاية من الفساد، فعلاقتها الممتدة مع جميع المؤسسات بكل أشكالها قوية في سبيل التوعية وتبصرة المجتمع بخطورة الفساد وإن هذه العلاقات في معظمها تم وضعها في أطر مختلفة كتوقيع مذكرات تفاهم أو تعاون أو أي نوع من الشراكات الحقيقية، وبلغ عدد تلك الشراكات ما يقارب 141 شراكة حتى نهاية العام 2019، تشمل جميع شرائح المجتمع من مؤسسات حكومية (وزارات)، هيئات، بلديات، جامعات، أندية رياضية ومراكز ثقافية، مؤسسات مجتمع مدني، مؤسسات قطاع الخاص.

كما أن جمع المعلومات وبناء قاعدة بيانات كمرجع لكل مهتم وساع للمعرفة بموضوع مكافحة الفساد وتبادل هذه المعلومات مع الجهات المعنية، بل وإن التنسيق بين المؤسسات ومشاركة المجتمع المدني في هذا الإطار هو أمر أساسي وممنهج لدى الهيئة في المجال الوقائي.

يمكن اصطحاب الطلاب في زيارة إلى مقر هيئة مكافحة الفساد للاطلاع على ما تقوم به الهيئة من أعمال ونشاطات. أو استضافة أحد موظفي الهيئة.

2.3.1.2. الاختصاص المتمثل في إنفاذ القانون:

لعل أساس العمل في الهيئة هو ما يتعلق بموضوع متابعة تلك الملفات التي تتضمن شبهات فساد، وللهيئة في سبيل ذلك القيام بأعمال البحث والتحري والتحقق والاستدلال في الشكاوى والملفات التي تقدم لها. وإحالة كل من يتورط في جريمة فساد إلى النائب العام وهذا ما أيده محكمة النقض الفلسطينية في قرارها رقم 170 و 174 / 2014⁶⁶.

وإن الهيئة تعي تماماً أن موضوع إنفاذ القانون هو محل مراقبة وتحديق من قبل المجتمع وهو الأثر الذي بموجبه تقاس قوة الهيئة في قيامها بأعمالها من وجهة نظر العديد من المواطنين، ولهذا فإن عرضاً موجزاً عن إنجازات الهيئة بات ملحاً في هذا السياق، الأمر الذي سيعرض لاحقاً.

كما أن هناك أمراً مهماً يتعلق بموضوع الفحص والجمع لإقرار الذمة المالية الخاص بالمكلفين وفقاً للآلية المنصوص عليها في قانون مكافحة الفساد، ويقصد به ما جاء في نص 16/2 حيث يتلخص تعريفه في: مجموع ما في ذمة المقر وذمة زوجه وأبنائه القصر، داخل فلسطين أو خارجها، من أموال محتفظ بها شخصياً أو لدى المصارف وأمواله المنقولة وغير المنقولة والأسهم والسندات والحصص في الشركات، وما له من حقوق في ذمة الغير وما للغير في ذمته، وأي مصدر دخل يذكر. ويساعد أحياناً إقرار الذمة المالية الهيئة في الكشف عن جريمة الفساد، حيث يكون هذا الإقرار بمثابة دليل إدانة للمقر الذي بمجرد توفره يتم إحالة الملف إلى النيابة المختصة.

4.1.2. نيابة جرائم الفساد (The Anti-Corruption Prosecution)

تم إنشاء النيابة العامة المختصة في جرائم الفساد بموجب قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، فإن هذه النيابة تمارس دورها تحت إشراف النائب العام، وفي حال تبين للهيئة بعد الانتهاء من أعمال البحث والتحري والتحقيقات الأولية وجود شبهات فساد، فإنها تقوم بإحالة الأوراق ومحاضر الاستدلالات للنائب العام، الذي بدوره يحيلها لنيابة جرائم الفساد، التي تتولى إقامة الدعاوى ومتابعتها أمام محكمة جرائم الفساد⁶⁷.

كما أن نيابة جرائم الفساد في أثناء ممارستها للتحقيق في جرائم الفساد تواجه إشكالية لكون تلك الجرائم تنسم بالتعقيد والصعوبة، ويعود ذلك بسبب طبيعتها المركبة لا سيما من حيث امتداد هذه الجرائم، كما تقوم النيابة بمتابعة المتحصلات الجرمية والعمل على حجزها تمهيداً لمصادرتها واستردادها بحكم قضائي، كما أن نيابة جرائم الفساد تقوم بالاستعانة بالنيابات الأخرى، وكذلك جهات إنفاذ القانون في متابعة كل من يثبت تورطه في أفعال فساد، بل تقوم أيضاً باللجوء إلى القضاء الدولي في سبيل ذلك⁶⁸.

وبات واضحاً أن الاختصاص النوعي لنيابة جرائم الفساد ما نصت عليه المادة (1) من قانون مكافحة الفساد والتي عدت جرائم الفساد.

5.1.2. محكمة جرائم الفساد (Corruption Crime Court)

إن من المآخذ التي تؤخذ على واقع القضاء الفلسطيني هو بطء عجلة القضاء ومكوث ملفات القضايا فترة طويلة في أروقة المحاكم لهذا فإن وجود هيئة قضائية تتابع قضايا الفساد بصورة خاصة يحد من هذه الإشكالية، ولعلنا تفوقنا على غيرنا من الدول في اعتماد محكمة مختصة بالنظر في جرائم الفساد.

66. حمد، أحمد. مصدر سابق، ص 123.

67. نفس المصدر السابق، ص 155.

68. الموقع الإلكتروني للنيابة العامة: <http://www.pgp.ps/ar/SP/Pages/TheCorruptionCrime.aspx> تم الدخول للموقع يوم 2019/11/14.

وإن السند القانوني في إيجاد محكمة مختصة هو ما نصت عليه المادة 9 مكرر/1 من قانون مكافحة الفساد رقم لسنة 2005 وتعديلاته حيث جاءت في الفقرة الأولى منه " بقرار من رئيس مجلس القضاء الأعلى بناءً على طلب رئيس الهيئة تشكل هيئة محكمة متخصصة بالنظر في دعاوى الفساد أينما وقعت، وتنعقد من ثلاثة قضاة لا تقل درجتهم عن قضاة محكمة بداية وتكون الرئاسة لأقدمهم".⁶⁹

وعليه تم بتاريخ 20/10/2010 إنشاء محكمة جرائم الفساد، حيث تم بعد ذلك إحالة كل ما يتعلق بقضايا الفساد لهذه المحكمة، أما فيما يتعلق بقضايا الفساد السابقة فبقيت محل نظر القضاء العادي وذلك تطبيقاً لقرارات محكمة النقض الفلسطينية التي قضت أن إنشاء هيئة محكمة مختصة بالقضاء لا ينزع الصلاحية من المحاكم النظامية كونها ذات اختصاص.⁷⁰

وحدد قانون مكافحة الفساد المدد والآجال الخاصة في قضايا الفساد، حيث يجب على المحكمة أن تبدأ النظر في أي دعوى ترد إليها خلال مدة لا تزيد عن عشرة أيام من تاريخ تقديمها، وتنعقد جلساتها في أيام متتالية، ولا يجوز تأجيل المحاكمة لأكثر من سبعة أيام، إلا عند الضرورة، ولأسباب تذكر في قرار التأجيل، وينسحب ذلك على الاستئناف والنقض، ويخصص مجلس القضاء الأعلى هيئة استئناف أو أكثر للنظر في الطعون المقدمة بدعاوى الفساد، كما ألزم القانون المحكمة بإصدار حكمها في أية دعوى ختمت فيها المحاكمة خلال مدة لا تزيد عن عشرة أيام من تاريخ المحاكمة وممكن أن تؤجل مرة واحدة فقط، لمدة لا تزيد عن سبعة أيام وهذا ينطبق على درجات التقاضي كافة.⁷¹

يمكن تنظيم زيارة إلى مجلس القضاء الأعلى في رام الله، أو زيارة مقر المحكمة في المحافظة للتعرف على آلية عملها بخصوص جرائم الفساد.

ومما سبق يتبين أن هناك دوراً تكاملياً وخطوات ممنهجة بالعمل مع الأطراف ذات العلاقة في مكافحة الفساد، حيث إن الخطوة الأولى من حيث إنفاذ القانون لمكافحة الفساد تبدأ من الهيئة التي تقوم وبما أوتيت من صلاحيات بإجراء البحث والاستدلال والتحقيق في ملفات الفساد، ومن ثم تحليل الملفات التي يثبت بموجبها شبهات الفساد إلى النائب العام⁷² والذي بدوره يحيلها للنيابة المتخصصة التي تقوم بالتحقيق في الملف، وفي حال تبين ثبوت فعل الفساد يتم إحالة الملف للقضاء الذي يبدأ النظر بالدعاوى التي ترد إليه خلال مدة لا تزيد عن عشرة أيام.⁷³

69. نصت المادة 9/1 مكرر من قانون مكافحة الفساد على: "1. بقرار من مجلس القضاء الأعلى بناءً على طلب رئيس الهيئة تشكل هيئة محكمة متخصصة بالنظر في دعاوى الفساد أينما وقعت، وتنعقد من ثلاثة قضاة لا تقل درجتهم عن قضاة محكمة بداية وتكون الرئاسة لأقدمهم".

70. الهيئة الأهلية لاستقلال وسيادة القانون (استقلال)، هيئة مكافحة الفساد: تقرير حول عمل محكمة جرائم الفساد وإجراءات التقاضي، رام الله - فلسطين.

71. المادة 5+4/2/9 مكرر من قانون مكافحة الفساد.

72. المادة 21 من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 وتعديلاته.

73. المادة 9/2 مكرر من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 وتعديلاته.

2.2. إنجازات وتجارب وطنية في تعزيز منظومة النزاهة ومكافحة الفساد⁷⁴

كثفت دولة فلسطين في أوائل العقد الاول من الألفية الثالثة جهودها في مجال تعزيز الحكم الرشيد في فلسطين، عبر إقرار منظومة تشريعية وبناء المؤسسات الفلسطينية وتطويرها، ونشر ثقافة مجتمعية رافضة للفساد، وتعزيز سيادة القانون، وتفعيل دور المواطن في رصد الفساد والإبلاغ عنه، فقد ساهمت الهيئة ومؤسسات دولة فلسطين ومنظمات المجتمع المدني وبدعم من رئيس دولة فلسطين ورؤساء الحكومات والمجتمع الدولي، في تحقيق مجموعة من الإنجازات على المستوى السياسي، وعلى مستوى إنفاذ القانون والمشاركة المجتمعية، كان من أهمها:

1. سن التشريعات التي أدارت عمل مؤسسات وهيئات الرقابة وإنفاذ القانون، ومن أهم تلك التشريعات قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 وتعديلاته، إلى جانب قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 وتعديلاته، وقرار بقانون بشأن مكافحة غسل الأموال رقم (9) لسنة 2007.
2. إصدار مجموعة من التشريعات القانونية التي تضمنت تدابير وقائية وإجراءات محددة من شأنها تعزيز الحاكمية ومنع الفساد: ومن أهم هذه القوانين، قانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998 وتعديلاته والأنظمة المالية الصادرة بمقتضاه، وقرار بقانون رقم (15) لسنة 2011 بشأن قانون الشراء العام والذي تم بموجبه إنشاء أول هيئة مستقلة للشراء العام، وقرار بقانون رقم (9) لسنة 2010 بشأن المصارف، تعديل لقانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 والذي تم في العام 2018، قرار بقانون رقم 7 لسنة 2013 بشأن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع والأنظمة الصادرة بمقتضاه.
3. جهود هيئة مكافحة الفساد في إصدار تشريعات ثانوية: ومن أهم هذه القوانين، نظام الهدايا حيث تم إقرار هذا النظام ونشره في الجريدة الرسمية بتاريخ 2019/12/26، نظام حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم، وتم إقرار النظام من قبل مجلس الوزراء ونشره في الجريدة الرسمية بتاريخ 2019/11/28، نظام الإفصاح عن تضارب المصالح: مع إدراج جريمة عدم الإفصاح عن تضارب المصالح ضمن جرائم الفساد بموجب التعديل الأخير لقانون مكافحة الفساد.

74. تم الاستناد في عرض هذا المبحث إلى الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد 2020-2022

يهدف نظام حماية المبلغين إلى تشجيع المواطنين على القيام بالإبلاغ عن جرائم الفساد، ويوفر الحماية القانونية والوظيفية والشخصية لطالب الحماية. ويتمتع بالحماية كل من: طالب الحماية وأقاربه حتى الدرجة الرابعة، والأشخاص وثيقي الصلة بطالب الحماية. وتم تأسيس "وحدة خاصة في الهيئة لحماية المبلغين".

ويتيح النظام لرئيس الهيئة صرف المساعدات المالية للمبلغين والشهود، بناءً على الظروف والمقتضيات لكل طلب، والتأمين على حياة الأشخاص المشمولين بالحماية، من خلال التعاقد مع شركات التأمين. ويحق للشخص المشمول بالحماية طلب تعويض من الهيئة حال تعرضه لاعتداء جسدي أو مادي، ونتج عنه عجزاً وظيفياً، ويحق لورثة المشمول بالحماية طلب التعويض والمساعدات والنفقات، وذلك في حال نتج عن الاعتداء وفاة المشمول بالحماية.

4. جهود وطنية للتخطيط طويل ومتوسط المدى يستهدف الإصلاح والتنمية، اعتمدت الحكومات المتعاقبة مجموعة من الخطط والاستراتيجيات التي ساهمت في إصلاح المؤسسات وتعزيز الإدارة العامة والخدمة المدنية، ومثال ذلك قرار مجلس الوزراء رقم (173) لسنة 2004 بالصادقة على الإطار العام لخطة الإصلاح في مجال الإدارة العامة والخدمة المدنية وخطة الإصلاح والتنمية (2008-2010) وأجندة السياسات الوطنية 2017-2022.

5. إعداد وتنفيذ استراتيجيات خاصة بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، فمذ العام 2012 تم إعداد ثلاث استراتيجيات وطنية لمكافحة الفساد، وقامت هيئة مكافحة الفساد بالتواصل مع المؤسسات الوطنية بغية المشاركة في تنفيذ هذه الاستراتيجيات، ليصل عدد الاتفاقيات والخطط الموقعة مع هذه المؤسسات إلى أكثر من 60 مؤسسة، وعملت بجانب هيئة مكافحة الفساد على تنفيذ هذه الخطط.

6. متابعة الشكاوى والتبليغ عن شبهات الفساد، تلقت الهيئة 904 شكوى وبلاغ في العام 2019، منها (230) شكوى وبلاغ لم تكن في دائرة اختصاص الهيئة، وأحيل لنيابة جرائم الفساد (58) شكوى وبلاغ. ومن ثم تم إحالة ما مجموعه (25) ملفاً تحقيقاتاً لمحكمة جرائم الفساد، ونوضح أن هناك (20) قراراً قضائياً صدر عن محكمة جرائم الفساد بالإدانة و (5) قرارات قضائية صدرت بإعلان براءة المتهمين.

7. المتحصلات الجرمية المحكوم بها من قبل القضاء الفلسطيني حتى نهاية العام 2018، والتي بلغت 86 مليون دينار أردني و52 مليون دولار امريكي، و22 مليون شيكل إسرائيلي، إضافة إلى 9 مليون درهم اماراتي و227 ألف جنيه مصري، إضافة إلى الغرامات المحكوم بها على المدانين بقضايا جرائم الفساد التي وصلت إلى 43 مليون دولار و431 ألف دينار و600 ألف شيكل.

8. إقرارات الذمة المالية: حيث استلمت الهيئة من قبل المكلفين بتقديم الإقرارات منذ نشأة الهيئة وحتى نهاية العام 2019 (55027) إقراراً، منها (6013) في العام 2019 وكانت هذه الإقرارات من مؤسسات ووزارات حكومية، وموظفين عسكريين، وأعضاء الهيئات المحلية وموظفيها وغيرها من المكلفين بأحكام القانون.

9. التدريب والتوعية المجتمعية: فقد وصل عدد المشاركين ببرامج التدريب والتوعية المجتمعية المقدمة من أطراف تنفيذ الاستراتيجية خلال 2012-2018 ما مجموعه 145 ألف مشارك بشكل مباشر، إضافة إلى أعداد كبيرة شاركت بشكل غير مباشر في برامج التوعية والإعلام والتدريب واللقاءات والمسابقات التي نفذتها هيئة مكافحة الفساد وأطراف مشاركين في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وتم إصدار أكثر من 40 نشرة اتخذت أشكالاً مختلفة، منها دراسات، ومواد تدريبية، وأوراق عمل، ومنشورات توعوية.

10. توسيع دور المجتمع المدني: فقد ظهرت خلال الأعوام الثلاثة الماضية، العديد من المبادرات المجتمعية التي ساهمت بشكل ملحوظ في الجهود الوطنية لمكافحة الفساد، كان أبرزها تشكيل مجموعة من الائتلافات والشبكات المكونة من عشرات المنظمات الأهلية التي أطلقت مبادرات ترتبط بقضايا مكافحة الفساد على صعيد وطني، من الامثلة على ذلك، الائتلاف الأهلي لإصلاح القضاء، والفريق الأهلي لتعزيز شفافية الموازنة العامة، بالإضافة إلى جهود منظمات المجتمع المدني الرامية لتعزيز منظومة المساءلة المجتمعية في المحافظات الجنوبية (قطاع غزة)، إضافة إلى تمكين المجموعات الشبابية والمحلية من تنفيذ العديد من المبادرات المجتمعية، وعقد العشرات من جلسات المساءلة والاستماع التي ساهمت في تعزيز شفافية ونزاهة بعض المؤسسات العامة الخدمانية كالتنمية الاجتماعية والصحة.

11. مشاركة إعلامية أوسع: برز خلال السنوات الأخيرة بشكل لافت، دور التحقيقات الاستقصائية وبرامج المساءلة الإعلامية الإذاعية في إثارة الرأي العام بشأن العديد من القضايا المرتبطة بشكل أساسي بإهدار المال العام، واستغلال النفوذ لمصالح خاصة، وعلى ضوء عدد من تلك التحقيقات تمت المباشرة في عمليات البحث والتحري والتحقيق في عدد من القضايا.

12. مؤسسات التعليم المدرسي والجامعي تشارك بشكل أفضل في التوعية، لقد تم تخصيص دروس ومواضيع في عدد من المناهج المدرسية منذ العام 2018، كما وتم طرح مسابقات جامعية حول النزاهة ومكافحة الفساد وجرائم الفساد في القانون الفلسطيني ومساق حول حوكمة الشركات، وهي تدرس في معظم الجامعات.

13. على مستوى التدابير الوقائية: هناك تقدم واضح في تقديم الخدمات العامة، وإجراءات الشراء العام، وإجراءات الصرف من الموازنة العامة، وإجراءات التعيين في مؤسسات الدولة. كما وعملت مؤسسات الدولة على إنجاز عدة مدونات سلوك في الوظيفة العمومية والقطاع الأمني والحكم المحلي، إضافة إلى إصدار نظام خاص بالإفصاح عن الهدايا وآخر حول الإفصاح عن تضارب المصالح. وتم إنجاز عدة دراسات حول مخاطر الفساد في عدة قطاعات ومؤسسات، وإصدار مقاييس النزاهة لدى قطاعات مختلفة.

3.2 تحديات تواجه مكافحة الفساد في فلسطين⁷⁵:

1. استمرار الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية خاصة القدس الشريف، ووجود عدد كبير من الحواجز الإسرائيلية الداخلية والخارجية والتي تحول دون القيام بجهود مكافحة الفساد.
2. البطء في إنهاء مظاهر الانقسام وإضعافه لجهود مكافحة الفساد في محافظات الوطن الجنوبية.
3. ضعف التنسيق الدولي في مجال تسليم المجرمين واسترداد المتحصلات الجرمية
4. انطباع عام لدى المواطن الفلسطيني بانتشار الفساد، والتأخر في التحرك الجدي لمحاربه ومحاسبة مرتكبيه.
5. تدني وعي المجتمع بمفهوم الفساد ومخاطره.
6. تعطل عمل المجلس التشريعي وإعاقة ذلك لدوره الرقابي.
7. عدم استكمال إقرار بعض التشريعات الثانوية اللازمة لعمل الهيئة.
8. عدم وجود قانون فلسطيني يضمن الحق في الوصول للمعلومات.
9. تباطؤ القضاء الفلسطيني في إصدار الأحكام على الملفات المحولة إليه من قبل الهيئة.
10. البيئة القانونية (قانونا العقوبات والاجراءات الجزائية): لا ترتقي المواد المنصوص عليها لحجم الجرم المرتكب.
11. عدم جدية بعض الشركاء في مؤسسات القطاع العام لتطبيق الاتفاقيات والخطط المشتركة.
12. عدم وجود بيئة إعلامية ممكنة ومساندة للجهود الوطنية لمكافحة الفساد.

4.2 دور أهم المؤسسات الرقابية في فلسطين

1.4.2 ديوان الرقابة المالية والإدارية (State Audit & Administrative Control Bureau)

بدأ الاهتمام بالعمل الرقابي في فلسطين كان قبل صدور القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وبدأ فور تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية على أرض الوطن، بالتوازي مع بداية تأسيس مختلف أجهزة السلطة الوطنية ومؤسساتها، حيث صدر القرار الرئاسي رقم 22 لسنة 1994 بإنشاء هيئة الرقابة العامة، تلاه صدور مرسوم رئاسي بقوة القانون يحمل رقم 17 لسنة 1995 الخاص بقانون هيئة الرقابة العامة، حيث تم البدء بالعمل بموجبها، وجرى تأسيس هيئة الرقابة العامة في كل من غزة ورام الله وقامت الهيئة بمباشرة أعمالها بالتوازي مع بناء الكادر الوظيفي فيها وتطويره، ومارست مهامها واختصاصاتها على المؤسسات العامة في فلسطين كافة، واستمرت في العمل حتى صدور قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م وتعديلاته المستند إلى القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003⁷⁶.

⁷⁵. تم الاستناد في عرض هذا المبحث إلى الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2015-2018.

⁷⁶. الموقع الإلكتروني لديوان الرقابة المالية والإدارية: <https://www.saacb.ps/Saacbhistory.aspx> تاريخ الزيارة 11/11/2019.

ويعتبر ديوان الرقابة المالية والإدارية من المؤسسات الدستورية التي نص على إنشائها صراحة القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 في المادة (96/1) منه "ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق منها في حدود الموازنة" وتمشياً مع نص القانون الأساسي صدر قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة (2004) وجاء في المادة رقم (2) منه بعد تعديلها⁷⁷، بأن "ديوان الرقابة المالية والإدارية هو جهاز الرقابة الأعلى في فلسطين.

ويتمتع الديوان بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، والأهلية القانونية الكاملة لمباشرة كافة الأعمال والنشاطات التي تكفل تحقيق المهام التي أنشئ من أجلها، ويكون للديوان موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة لدولة فلسطين، وتخضع لآليات الرقابة المعتمدة على الموازنة العامة. وحددت المادة المذكورة العناوين الرئيسية لدور الديوان الرقابي حيث نص في الفقرة (3) من ذات المادة بأن "يمارس الديوان اختصاصه بالرقابة المتزامنة واللاحقة على الجهات الخاضعة للرقابة، وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون والمعايير الدولية على النحو الآتي⁷⁸ كما يتضح في الشكل (5) أدناه.

77. تم تعديل أحكام قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 بموجب القرار بقانون رقم (18) لسنة 2017.

78. 1. الرقابة المالية: التأكد من صحة وسلامة التصرفات المالية من كافة النواحي من أجل المحافظة على أموال الجهات الخاضعة ورفع كفاءة استخدامها، وتحقيق أعلى درجة من الفاعلية في النتائج المرجوة من إنفاق المال.

2. رقابة الأداء: التحقق من كفاءة استخدام الموارد والممتلكات استخداماً أمثل، والتحقق من مدى التزام العاملين فيها بالسياسات والقوانين واللوائح الداخلية والخارجية على السواء، وذلك ضمن أسس ومعايير الاقتصاد والكفاءة والفاعلية لتحقيق أكبر قدر ممكن من الأداء.

3. رقابة الامتثال: رقابة مدى التزام الجهة الخاضعة بالقوانين والأنظمة والسياسات والمواثيق الموضوعة والشروط المتفق عليها.



ويهدف الديوان إلى ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في دولة فلسطين، بسلطاتها الثلاث: التنفيذية والتشريعية والقضائية، وكشف أوجه الانحراف المالي والإداري وأشكاله كافة، بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامة، ويهدف أيضا إلى التأكد من أن الأداء العام في فلسطين يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة وفي حدودها وأنه يمارس باقتصاد وكفاءة وفاعلية، وحددت المادة رقم (23) اختصاصات الديوان وذلك على النحو الآتي:

1. إعداد الخطط والبرامج لتمكين الديوان من القيام بمهامه.
2. وضع البرامج والدورات الخاصة لتأهيل الموظفين في الديوان وتدريبهم.
3. إعداد مشروع موازنة سنوية خاصة بالديوان ورفعها إلى مجلس الوزراء لإقرارها ضمن الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية.
4. التحقق من قيام أجهزة الرقابة والتفتيش والمتابعة الداخلية في المراكز المالية كافة في السلطة الوطنية بممارسة مهامها بصورة سليمة وفعالة، ودراسة القواعد التي تنظم أعمالها للتثبت من كفاءتها ودقتها في تحقيق الأهداف المقررة لها.
5. مراقبة نفقات السلطة الوطنية وإيراداتها والقروض والسلف والمخازن والمستودعات على الوجه المبين في هذا القانون.
6. تنفيذ السياسات الخاصة بالرقابة والتفتيش بما يضمن تعزيز الشفافية والمصادقية والوضوح في أعمال الحكومة والمؤسسات والهيئات العامة ومن في حكمها.
7. البحث والتحري لأسباب القصور في العمل والإنتاج بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم المالية والإدارية والفنية التي تعرقل سير أعمال الحكومة والأجهزة والمؤسسات العامة واقتراح وسائل تلafiها ومعالجتها.
8. الكشف عن المخالفات المالية والإدارية والقانونية التي تحدث من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات ووظائفهم أو بسببها.
9. الكشف والضبط للمخالفات التي ترتكب من غير الموظفين، والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة.

يمكن تنظيم زيارة إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية أو استضافة أحد مسؤوليه للتعرف على دوره في مكافحة الفساد.

ولم تقتصر اختصاصات الديوان على ما ذكر أعلاه، وإنما نصت المادة (23) أيضاً على دور الديوان في الرقابة على الإيرادات حسب الفقرة (12) من ذات المادة التي نصت "يكون الديوان فيما يتعلق بالإيرادات مسؤولاً عن:

أ. التدقيق في تحقيقات الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة؛ للتثبت من أن تقديرها وتحققها قد تما وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.
ب. التدقيق في معاملات بيع الأراضي والعقارات الحكومية أو التابعة للسلطة الوطنية وإدارتها وتأجيرها.

ت. التدقيق في تحصيلات الإيرادات على اختلاف أنواعها للتثبت من أن التحصيل قد جرى في أوقاته المعينة وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها".

والأمر ذاته فيما يتعلق بالنفقات، حيث حددت الفقرة (13) من المادة المذكورة دور الديوان بالخصوص بحيث يكون الديوان فيما يتعلق بالنفقات مسؤولاً عن:

أ. التدقيق في النفقات للتثبت من صرفها للأغراض التي خصصت من أجلها، ومن أن الصرف قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.
ب. التدقيق في المستندات والوثائق المقدمة تأييداً للصرف، للتثبت من صحتها ومطابقتها للقيود.

ث. التثبت من أن إصدار أوامر الصرف قد تم حسب الأصول ومن قبل الجهات المختصة.
ث. التثبت من تنفيذ أحكام قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية وقانون الموازنة السنوي ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضى أحكامه.

كما يكون الديوان مسؤولاً فيما يتعلق بحسابات الأمانات والسلف والقروض والتسويات عن تدقيق جميع هذه الحسابات للتثبت من صحة العمليات المتعلقة بها ومن مطابقتها مع ما هو مثبت في القيود ومن أنها مؤيدة بالمستندات والوثائق اللازمة ومن استرداد السلف والقروض في الأوقات المعينة لاستردادها مع الفوائد المترتبة عليها للخرينة العامة.

ولا تقتصر اختصاصات الديوان فيما يتعلق بالشؤون والأمور المالية، وإنما له دور في الأمور الإدارية من خلال المراقبة والمراجعة للقرارات الخاصة بشؤون الموظفين العامين فيما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلاوات والإجازات وأية بدلات أخرى وما في حكمها، والتثبت من مدى مطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها من جهة، ومطابقتها للموازنة العامة من جهة أخرى⁷⁹.

ولا تقتصر صلاحيات الديوان على الرقابة والتدقيق على الأمور المالية والإدارية وإنما امتدت لتلقي طلبات الرقابة من الجهات الخاضعة ومتابعة الشكاوى المقدمة من الجمهور، وما تنشره وسائل الإعلام من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال⁸⁰.

79. الفقرة (15) من المادة (23) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 وتعديلاته.

وحتى يمارس الديوان اختصاصاته بكل كفاءة وسهولة، يتمتع الديوان بالصلاحيات التي حددها له المشرع في قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية المرقوم أعلاه، وهي حق الاطلاع على كافة التقارير والمعلومات والبيانات الواردة من الموظفين وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمور المالية والإدارية وله أن يطلب تزويده بكل ما يريد الاطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع الدوائر الحكومية مما له علاقة بأعمالها⁸¹. كما أن له حق الطلب أو الاطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو بيانات أو أوراق أو مستندات أو معلومات أو الحصول على صور منها وذلك من الجهة الموجودة فيها هذه الملفات أو البيانات أو الأوراق أو المستندات أو المعلومات، بما في ذلك الجهات التي تعتبر كل ذلك سري التداول وكذلك استدعاء من يرى سماع أقوالهم⁸²، وعلى الجهات الخاضعة تسهيل مهمة فريق التدقيق وتقديم المعلومات التي يطلبونها، ولهم أن يلفتوا نظرهم إلى ما يبدو للفريق من ملاحظات وأن يستوضحوا منهم عن سبب ما يظهر له من تأخر في إنجاز المعاملات⁸³.

ومنح القانون للديوان الحق في الطلب من جهة الاختصاص وقف أي موظف عن أعمال وظيفته أو إبعاده عنها مؤقتاً إذا تبين أن وجوده على رأس عمله يضر بإجراءات التحقيق، خلال قيام موظفي الديوان بالتدقيق في أعمال الجهات الخاضعة أو عند تلقيهم للشكاوى⁸⁴.

وفي هذا السياق لا بد من الحديث عن الجهات الخاضعة لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية، فقد نصت المادة (31) من القانون بأنه يخضع لرقابة الديوان الجهات الآتية:

- أ. رئاسة الدولة والمؤسسات التابعة لها.
- ب. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ومن في حكمهم.
- ت. المجلس التشريعي، بما في ذلك هيئاته وإداراته.
- ث. السلطة القضائية والنيابة العامة، وأعضاؤها وموظفوها.
- ج. وزارات وأجهزة الدولة.
- ح. قوات الأمن والشرطة، الأجهزة الأمنية والعسكرية كافة.
- خ. الهيئات والمؤسسات العامة المستقلة والمنشأة أو المنظمة وفق أحكام التشريعات النافذة، والجمعيات الخيرية والتعاونية، والهيئات الأهلية، والنقابات والأحزاب والشركات غير الربحية، والاتحادات والأندية، ومؤسسات التعليم العالي الحكومية والعامة.
- د. المؤسسات والشركات التي تملكها أو تساهم الدولة فيها، أو تتلقى مساعدة منها أو من الجهات المانحة.
- ذ. المؤسسات والشركات التي رخص لها باستغلال أو إدارة مرفق عام.
- ر. هيئات الحكم المحلي، واللجان الشعبية، ولجان الخدمات، وما في حكمها.

يتضح من نص القانون أن هناك عدد كبير من المؤسسات التي تنضوي تحت رقابة الديوان، مما يتطلب توفر مخصصات تمويلية وبشرية تزيد كثيراً عما هو متاح للديوان. وبالطبع فقد انعكس ذلك على مدى قيام الديوان بمهامه الرقابية بالنسبة للعدد الإجمالي من

80. الفقرة (11) من المادة (23) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 وتعديلاته.

81. المادة (25) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 وتعديلاته.

82. المادة (29) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 وتعديلاته.

83. المادة (24) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 وتعديلاته.

84. المادة (30) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 وتعديلاته.

المؤسسات الخاضعة لرقابته. ولذلك يعمل الديوان على إعداد خطة استراتيجية للنشاطات التي سيقوم بها والجهات التي سيتم الرقابة عليها، تكون الخطة سنوية أو قد تمتد لثلاث سنوات. ويتم فيها توضيح منهجية إعداد الخطة، والاحتياجات اللازمة لذلك، والأهداف الرئيسية والفرعية التي يسعى الديوان لتحقيقها في تلك الفترة، ومؤشرات قياس الأداء وتحديد الإدارة العامة التي ستقوم بالتنفيذ، والقضايا الاستراتيجية التي يجب معالجتها، كما تشمل الخطة على مصفوفة تنفيذية لكل دائرة عامة من دوائر الديوان وعناوين التقارير التي يجب أن تصدرها خلال فترة الخطة الاستراتيجية.

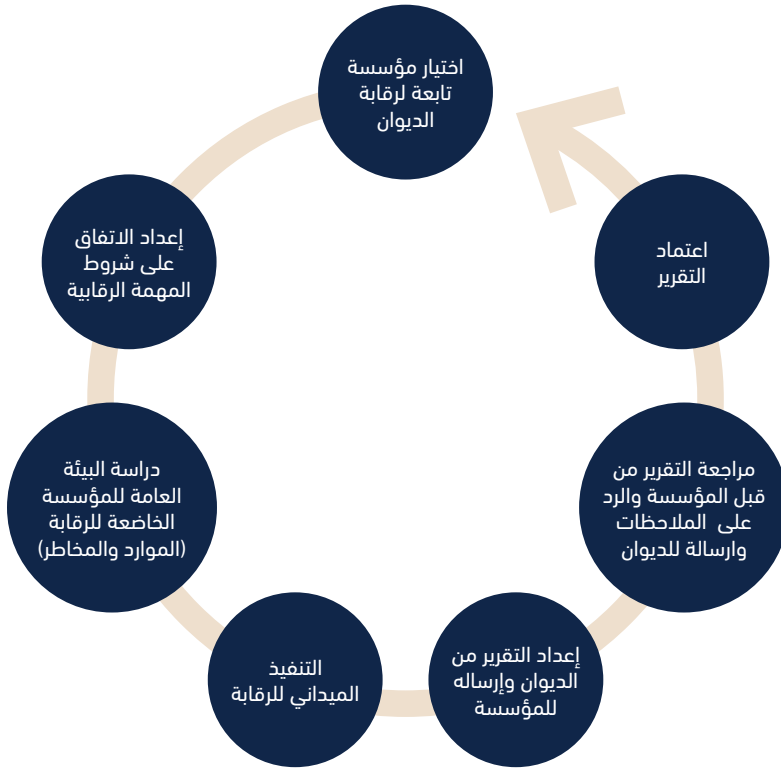
يعتمد الديوان منهجية محدثة مستندة للمعايير المهنية الصادرة عن منظمة "الانتوساي"⁸⁵، والتي تعتبر المهمة الرقابية عامل الاتصال الأكثر أهمية وفاعلية في تحديد العلاقة بين الديوان والجهات الإدارية. ويحرص الديوان على تطوير علاقته مع الجهات الإدارية بما يخدم جودة المنتج الرقابي ويسهم في تحقيق الهدف الرئيس وهو الحفاظ على المال العام، وبما يتوافق مع معايير الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الانتوساي) ومعايير التدقيق الدولية. قام الديوان باتباع منهجية محدثة⁸⁶ لإنجاز التقرير الرقابي مروراً بمراحل مترابطة من الناحية المهنية والزمنية تقوم على إجراءات رقابية يعمل بموجبها الديوان وهي:

إرسال كتاب التكليف "الاتفاق على شروط المهمة الرقابية" الذي يتضمن الاتفاق على شروط المهام الرقابية وهو يعتبر المرجعية لشروط المهمة الرقابية؛ حيث يهدف إلى تحديد المهمة الرقابية وبدايتها وتحديد السنة المالية التي سيتم إجراء الرقابة والتدقيق عليها، وتحديد القوانين والتعليمات والأنظمة واللوائح التي يستند إليها الديوان في الرقابة والتدقيق، وإنابة مسؤولية إعداد البيانات المالية إلى الجهات الإدارية التي تظهر بصورة عادلة أداء المؤسسة، وإنابة مسؤولية إصدار التقرير إلى الديوان ومن ثم تزويد الجهة الإدارية به. ومن ثم يقوم الديوان بتنفيذ مهام الرقابة والتدقيق التي تبدأ بالفهم الجيد للبيئة التي تعمل بها الجهة الخاضعة، وتحديد المخاطر والإطار الزمني والموارد اللازمة للتنفيذ.

يلي ذلك مرحلة التنفيذ الميداني، ثم مرحلة إعداد التقرير الرقابي، وهو صلة الوصل ما بين الديوان والجهة المدقق عليها. وتضمن التقرير ملاحظات الديوان، والآثار المترتبة على كل ملاحظة، والتوصية لمعالجة هذه الملاحظة. ويفترض أن تقوم الجهة بالرد على التقرير الأولي خلال شهر، وإذا لم ترد يعتبر التقرير الأولي نهائياً. وفي حالة الرد على التقرير فإنه يتم مراجعة الرد بعد القناعة به وإدخال التعديلات المناسبة، وكذلك الاستعانة بأية بيانات لم تكن متوفرة خلال فترة التدقيق، ويوضح الشكل (6) المنهجية المتبعة من الديوان في الرقابة على المؤسسات المختلفة.

85. منظمة الإنتوساي (International Organization of Supreme Audit Institutions): المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، وهي مؤسسة مستقلة وذاتية السيادة، وهي منظمة مركزية للرقابة المالية الخارجية العامة. غير حكومية تتمتع بمصنوب استشاري خاص لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالأمم المتحدة.

86. الموقع الإلكتروني لديوان الرقابة المالية والإدارية: <https://www.saacb.ps>.



وأوجب القانون على رئيس الديوان إعداد تقارير ربع سنوية أو عند الطلب، تتضمن نتيجة تحرياته ودراساته وأبحاثه ومقترحاته والمخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها والملاحظات والتوصيات بشأنها إلى رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء لاتخاذ ما يلزم بشأنها.

كما أوجب القانون على الديوان تقديم تقارير خاصة بشأن بعض المسائل ذات الأهمية التي تستوجب سرعة النظر فيها إلى كل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء والوزير المختص.

إضافة إلى العمل الرئيس للديوان فإنه يتلقى الشكاوى من مواطنين عاديين أو من موظفين حكوميين أو من المؤسسات والوزارات، أو من مجلس الوزراء أو من المجلس التشريعي أو من هيئة مكافحة الفساد، ويبدل الديوان جهوداً في متابعة هذه الشكاوى، حيث يرسل فريقاً من موظفيه للبحث في موضوع الشكوى، علماً بأن الديوان لا يقوم باستدعاء الشخص أو المؤسسة المشتكى عليها، حيث إن ذلك يصرف الديوان عن الهدف الرئيس الذي أسس من أجله. ويصدر الديوان العديد من التقارير كما يتضح في الشكل (7)، وهي:



1. تقارير حول نتائج الرقابة والتدقيق على أعمال الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، يتم إرساله للجهة الإدارية المعنية.
2. تقرير سنوي عن أعمال وملاحظات الديوان، يرفع إلى رئيس دولة فلسطين والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء.
3. تقارير ربع سنوية عن أعمال وملاحظات الديوان، ترفع إلى رئيس دولة فلسطين والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء.
4. تقارير خاصة بمؤسسات أو قضايا محددة، ترفع إلى رئيس دولة فلسطين والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء والوزير المختص.
5. تقارير يتم إعدادها عند الطلب من رئيس دولة فلسطين أو المجلس التشريعي أو مجلس الوزراء، ويقوم الديوان بالمهام المطلوبة حسب طبيعة المهام الواردة في كتاب التكليف.

ويحق للديوان الاستعانة بالاختصاصيين والخبراء في الأمور والمسائل التي تعرض عليه، وتتطلب دراستها وإبداء الرأي فيها مؤهلات وخبرات خاصة، ولرئيس الديوان تأليف لجان

مؤقتة للرقابة أو التفتيش أو التحقيق أو لجان للدراسة والاستقصاء برئاسة مفتش، وتفويضها بمهام أو قضايا محددة تدخل ضمن مهام الديوان وصلاحياته وتقديم نتائج أعمالها إليه. ويحق للديوان التدقيق في الحسابات والوثائق والمستندات واللوازم في أية دائرة، وعلى موظفي هذه الدائرة أن يسهلوا مهمته ويقدموا له المعلومات التي يطلبها، وله أن يلفت نظرهم إلى ما يبدو له من ملاحظات، وأن يستوضح منهم عن سبب ما يظهر له من تأخر في إنجاز المعاملات. وللديوان الاطلاع على كافة التقارير والمعلومات والبيانات الواردة من الموظفين وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمور المالية والإدارية، وله أن يطلب تزويده بكل ما يريد الاطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع الدوائر الحكومية مما له علاقة بأعمالها.

أوجب القانون على الديوان أن ينشر التقرير السنوي في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية)، وذلك بعد أن يقدمه رئيس الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء. كما يقوم الديوان بنشر تقريره السنوي على موقعه الإلكتروني، كما ينشر العديد من التقارير الخاصة بمواضيع أو قضايا معينة.

1.1.4.2 دور ديوان الرقابة المالية والإدارية في مكافحة الفساد:

يكمّن دور الديوان في مكافحة الفساد من خلال علاقته مع كل من المجلس التشريعي وهيئة مكافحة الفساد:

ففي العلاقة مع المجلس التشريعي تكون من خلال مسألتين، هما:

الأولى: أن تعيين رئيس الديوان وعزله يتم من خلال المجلس التشريعي.

والثانية: تتعلق بأداء الديوان، حيث أن الديوان يعتبر أحد الأدوات الهامة بالنسبة للمجلس التشريعي للقيام بمهامه الرقابية، ففي ظل عمل المجلس التشريعي وفعاليته فإن تقرير الديوان قد يؤدي إلى حجب الثقة عن وزير معين أو عن الحكومة بأكملها، إذ تمثل رقابة المجلس التشريعي رقابة المجتمع بأكمله على المؤسسات. ولذلك فإن المعوق الأول والأهم أمام عمل الديوان هو غياب المجلس التشريعي الفلسطيني، والذي يعتبر المرجعية الرئيسة للديوان، حيث إن الديوان يقوم بإرسال التقرير السنوي إلى المجلس من أجل متابعة تنفيذ التوصيات الواردة فيه. ويفترض أن يقوم المجلس بمتابعة الاتصال مع الجهات الأخرى ذات العلاقة لتنفيذ التوصيات، ولكن ما يحصل في ظل غياب المجلس التشريعي أن التوصيات تتكرر دون أن تجد طريقها للتنفيذ.

أما فيما يتعلق بعلاقة الديوان مع هيئة مكافحة الفساد فإنه يعتبر جسماً رقابياً يقوم بالرقابة الخارجية على المؤسسات الخاضعة لرقابته. وأن هذه الرقابة تعمل على تحسين أداء المؤسسات، ويقوم الديوان أثناء عمله باكتشاف الانحرافات التي قد تصل إلى شبهة فساد. والعلاقة هنا مع هيئة مكافحة الفساد مهمة في شقين:

الأول: يقوم الديوان بصفته الرسمية بإعداد التقارير الدورية على الجهات الخاضعة لرقابته، وهي نفس الجهات التي تخضع لرقابة هيئة مكافحة الفساد، وهذا من شأنه أن يسهّل من مهمة الهيئة حيث يقوم الديوان باكتشاف بعض شبهات الفساد. وفي هذا الصدد هنالك تعاون تام بين هيئة مكافحة الفساد وديوان الرقابة المالية والإدارية.

الثاني: يرسل الديوان الملفات التي فيها شبهة فساد إلى الهيئة. وقد أدى هذا التعاون إلى إيصال بعض الجرائم والقضايا إلى محكمة مكافحة جرائم الفساد.

2.4.2. المجلس التشريعي (The Palestinian Legislative Council):

بعد تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994، مرت العملية التشريعية بمرحلتين:

المرحلة الأولى امتدت بين العام (1994-1996)، وهي الفترة السابقة لانتخاب المجلس التشريعي الأول، واللاحقة لتوقيع الاتفاق الانتقالي (غزة- أريحا) عام 1994، حيث تولت في هذه الفترة السلطة التنفيذية المهام التشريعية ممثلة بمجلس السلطة من خلال رئيس السلطة، وأصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية العديد من المراسيم الرئاسية، من بينها ما جاء نائماً للعملية التشريعية، ولعل أهمها: قانون رقم (4) لسنة 1995 بشأن إجراءات إعداد التشريعات، والذي بموجبه نظمت آلية سن التشريعات. أما بعد تأسيس المجلس التشريعي، فقد أصبح المجلس هو الجهة المختصة بسن التشريعات وصاحب الولاية في سن التشريع والرقابة، وذلك وفق ما نص عليه النظام الداخلي لعام 2000 وتعديلاته، والقانون الأساسي المعدل لسنة 2003.⁸⁷

أما المرحلة الثانية: فكانت بعد انتخاب المجلس التشريعي الأول عام 1996 والفترة اللاحقة لذلك، حيث تم تشكيل أول مجلس تشريعي فلسطيني، وبذلك يكون أول جسم ديمقراطي، وأول مؤسسة تتولى تنظيم العمل التشريعي في فلسطين. وفي هذه المرحلة أقر المجلس التشريعي نظامه الداخلي، والقانون الأساسي الفلسطيني. وأصبح المجلس هو الجهة الوحيدة المختصة بالتشريع، وأصبحت العملية التشريعية تتم وفق الآلية التي قررها النظام الداخلي للمجلس والقانون الأساسي، فقد منح القانون الأساسي للمجلس التشريعي صلاحية تنظيم إجراءات هذه العملية في نظامه الداخلي، استناداً لنص المادة (47/2) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.

حدد النظام الداخلي للمجلس التشريعي آليات عمل المجلس⁸⁸، وكيفية عقد جلساته واجتماعات لجانه، فالمجلس يعقد دورة برلمانية سنوية تنقسم إلى فترتين، مدة كل فترة أربعة أشهر، تبدأ الفترة الأولى في الأسبوع الأول من آذار/مارس، والثانية في الأسبوع الأول من شهر أيلول/سبتمبر. وتعقد جلسات المجلس علناً كل أسبوعين، كما يمكن عقد جلسات سرية في حالات خاصة بناء على طلب من رئيس السلطة الوطنية أو رئيس المجلس وبموافقة ثلث أعضاء المجلس. أما اجتماعات اللجان البرلمانية الدائمة فتعقد كل اسبوعين، في غير اسابيع الجلسات، وتعقد اجتماعات اللجان بدعوة من رؤسائها، أو بطلب من رئيس المجلس أو أمين السر أو غالبية الأعضاء.

وفي هذا الإطار وبالرغم من قلة الخبرة وحدائقة التجربة البرلمانية الفلسطينية، وبالرغم من الصعوبات والعراقيل التي واجهها المجلس التشريعي بسبب الاحتلال، استطاع المجلس في الفترة منذ العام 1996 وحتى آذار مارس 2006 أن يعقد عشر دورات عقد خلالها (274) جلسة، منها (200) جلسة عادية و(74) جلسة خاصة. كما عقدت لجان المجلس أكثر من (1935) اجتماعاً وجلسة استماع وجولة ميدانية.

ففي المجال التشريعي واجه المجلس التشريعي واقعا تشريعيا معقدا وفريدا من نوعه، فقد كان الوضع الفلسطيني يدار استناداً لخمس أنظمة حكم مختلفة هي: القانون

87. علانوة، محمود: وآخرون. دليل إجراءات العملية التشريعية في المجلس التشريعي الفلسطيني. معهد الحقوق - جامعة بيرزيت. رام الله - فلسطين. 2013.
88. الموقع الإلكتروني للمجلس التشريعي الفلسطيني: http://www.pal-plc.org/ar_page.aspx?id=oTDukEa141811197aoTDukE

العثماني، وقانون الانتداب البريطاني، والقانون الأردني في الضفة الغربية، والقانون المصري في قطاع غزة، إضافة إلى الأوامر العسكرية للاحتلال الإسرائيلي؛ لذلك كانت المهمة الرئيسية للملقة على عاتق المجلس هي توحيد القانون، والتأسيس لنظام قانوني فلسطيني، يعبر عن احتياجات الشعب الفلسطيني وطموحاته.

وفي سياق تحقيقه لهدفه في إنشاء نظام قانوني موحد، أُدرجَ على جدول أعمال المجلس 220 قانوناً، أقر منها 93 قانوناً، صادق رئيس السلطة الوطنية عليها، ونشرت في الجريدة الرسمية، كان من بينها ثمانية قوانين بشأن الموازنة العامة للسلطة، وتوزعت باقي القوانين على المجالات الاقتصادية والاجتماعية والقضائية والإدارية والأمنية، إضافة إلى مجال الحريات وحقوق الإنسان، وكان على رأس هذه القوانين القانون الأساسي المعدل.

كما أصدر المجلس الأول أكثر من 1000 قرار، تناولت جميع نواحي الحياة الفلسطينية: السياسية والاقتصادية والمالية والتشريعية والاجتماعية، وقرارات خاصة بالوضع الداخلي وبالعلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية، إضافة إلى قرارات تخص المجلس نفسه .

مارس المجلس حقه في مساءلة الوزراء واستجوابهم، فقد بلغ عدد الأسئلة التي تم توجيهها للحكومة أو الوزراء خلال دورات المجلس العشرة: (434) سؤالاً، شملت كافة القضايا. كما استخدم المجلس أداة الاستجواب خمس مرات وذلك في قضايا تتعلق بالصحة والمعاقين والتربية والتعليم والفلتان الأمني، وقد فعّل المجلس هذه الأداة في الدورة العاشرة (الأخيرة) حيث جاءت جميع هذه الاستجوابات في هذه الدورة.

كما رصد المجلس التشريعي الاعتداءات والانتهاكات الإسرائيلية، وسعى إلى توجيه جهود السلطة التنفيذية لمواجهتها، وقد تم ذلك عبر لجان المجلس المتخصصة وهيئته العامة.

أصدر المجلس 80 قراراً عالجت استقلالية عمل الجهاز القضائي والرقابة على أداء الأجهزة الأمنية، ولم يقتصر المجلس على وظائفه التشريعية والرقابية فحسب، بل عمل على خلق تكامل بين السلطين التشريعية والتنفيذية من جهة، ومؤسسات العمل الأهلي من جهة أخرى.

وأصدر المجلس قرارات عديدة في مجال الدفاع عن حقوق الإنسان وحرية الرأي والتعبير، وتحريم مبدأ الاعتقال السياسي، وتأكيد التعددية السياسية، كما بذل جهوداً حثيثة في دراسة شكاوى المواطنين المرفوعة له وحلها.

واجه هذا المجلس مصاعب وعقبات، خصوصاً أنه يعيش ضمن حالة فلسطينية معقدة جداً، وفريدة من نوعها في العالم، فمن جهة كان الشعب الفلسطيني يقيم سلطته الوطنية وكيانه السياسي على أرضه في ظل استمرار وجود الاحتلال الإسرائيلي، وعدم قدرة هذه السلطة الفتية على بسط سيادتها على كامل الأرض والشعب الفلسطيني، ومن جهة أخرى كان الشعب الفلسطيني يمر بمرحلة ينتقل خلالها من حالة الثورة إلى حالة الدولة، وبناء المجتمع المدني الديمقراطي بما فيها من تعقيدات وعدم وضوح، خصوصاً في كيفية التعامل مع مبدأ فصل السلطات، وأيضاً مع مبدأ احترام سيادة القانون. ولذلك بدأ يعمل من نقطة الصفر، سواء على صعيد نقص التجربة البرلمانية، أو على صعيد عدم وجود مؤسسة إدارية تمتلك الخبرة لتقديم له الدعم للقيام بمهامه البرلمانية، أو في عدم وجود قاعة أو مبنى خاص بالمجلس يعقد جلساته فيه أو يدير شؤونه من خلاله.

يمكن تنظيم زيارة إلى المجلس التشريعي الفلسطيني أو استضافة أحد أعضاء المجلس. الاطلاع على دوره في مكافحة الفساد.

بقي الحال بالنسبة للعملية التشريعية حتى العام 2007 على ما هو عليه، وهي الفترة التي اصطلح على تسميتها بالانقسام السياسي الفلسطيني، حيث خضعت العملية التشريعية وعملية سن القوانين في المنظومة الفلسطينية لمتغيرات عديدة، كان لها أثر كبير على الساحة الفلسطينية فقد تم نقل سلطة التشريع من المجلس التشريعي صاحب الاختصاص الأصيل في سن التشريع إلى السلطة التنفيذية ممثلة برئيس السلطة الوطنية الفلسطينية استناداً إلى حالة الضرورة وفقاً للمادة (43) من القانون الأساسي المعدل، ما انعكس على أداء ودور عدد من المؤسسات ذات العلاقة بالعملية التشريعية كديوان الفتوى والتشريع، والرئاسة، وفي الوقت ذاته تم استحداث أجسام جديدة على صلة بالعملية التشريعية، كالخطة التشريعية للحكومة، كما تم اللجوء إلى آليات جديدة من قبل حكومة حماس في قطاع غزة، كاستحداث التصويت من خلال وكالات الأسرى التي لم يرد ذكر لها في المنظومة القانونية الفلسطينية.

لقد أفرز واقع الانقسام السياسي حكومتين ونظامين تشريعيين؛ واحد في الضفة الغربية وآخر في قطاع غزة، استقل كل منهما باليات وأدوات لتشريع قوانين تطبق في الضفة الغربية صادرة عن رئيس السلطة الفلسطينية (قرارات بقانون وفق المادة 43) تجاوز عددها 250 قراراً بقانون، وقوانين تصدر عن كتلة حماس في قطاع غزة فاق عددها العشرات، تطبق في القطاع بالاستناد على توكيلات الأسرى ما رتب مراكز قانونية متفاوتة للأشخاص الطبيعيين والمعنويين في الضفة وقطاع غزة. وكان كل طرف من طرفي الانقسام يستند على ما جاءت به نصوص القانون الأساسي الفلسطيني.

نظم القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 في الباب الرابع منه كل ما يتعلق بالسلطة التشريعية، واعتبر المجلس التشريعي السلطة التشريعية المنتخبة، وهو يتمتع بوظائف وسلطات أصيلة كسلطتي التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وسياساتها، إضافة لأدوار يمارسها المجلس في تمثيل المواطنين، وفي المجال البرلماني، وتوثيق علاقاته الداخلية والخارجية. وقد نظم النظام الداخلي للمجلس التشريعي ذلك الأمر، ويعمل المجلس التشريعي في إطار توازنات وتداخلات رسمها القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 مع السلطتين الأخريين التنفيذية والقضائية، وذلك في سياق انتهاج مبدأ الفصل بين السلطات وباعتبار أن الشعب مصدر السلطات، للمجلس أدواته ووسائله في ممارسة سلطاته ووظائفه التشريعية والرقابية تتمثل في الآليات التي وضعها القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس سواء حول كيفية سن القوانين أو كيفية ممارسة الرقابة كمنح وحجب الثقة عن الحكومة والسؤال والاستجواب ولجان تقصي الحقائق وإقرار الموازنة العامة والحساب الختامي وعقد جلسات للاستماع وغيرها⁸⁹.

ويمتلك المجلس سلطات وصلاحيات دستورية تمكنه من القيام بواجباته التشريعية والرقابية من خلال اتباعه لوسائل وأدوات مختلفة بهدف ضمان النزاهة والشفافية

89. القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، الباب الرابع، المواد 47-62.

والمساءلة في عمل الحكومة لغايات حماية المال العام والمصلحة العامة، ولا نريد هنا الحديث عن الدور التشريعي للمجلس، وإنما سيكون الحديث منصباً على الدور الرقابي له. يعتبر المجلس التشريعي (البرلمان) في دولة العالم كافةً الحصن المنيع والحامي لمنع انتهاك الحقوق والحريات ومنع التعدي على المال العام واستغلال المنصب والنفوذ لتحقيق منافع غير مشروعة لأصحابها، ويعتبر الدور الرقابي للمجلس التشريعي بمثابة العمود الفقري له، ويمتلك المجلس التشريعي العديد من صور الرقابة التي تساهم في تعزيز الحكم الرشيد⁹⁰:

1. الرقابة السياسية: تعد الرقابة السياسية التي يمارسها المجلس التشريعي إحدى ركائز عمله ويقوم بهذا الدور من خلال اتباع الأدوات والآليات الآتية التي رسمها القانون الأساسي المعدل لسنة 2003:

أ. **مناقشة البيان الوزاري للحكومة:** تقوم الحكومة وبمجرد تشكيلها بالطلب من المجلس التشريعي بعقد جلسة خاصة من أجل مناقشة البيان الوزاري والذي يحدد برنامجها وسياساتها، ويقوم المجلس التشريعي بدوره بمناقشتها وإبداء الملاحظات والاستفسارات بخصوصه حتى يمنح ثقته للحكومة⁹¹.

ب. **حجب الثقة:** وفق أحكام المادة (77) من القانون الأساسي يحق للمجلس حجب الثقة عن الحكومة من خلال تقديم عشرة أعضاء من المجلس بطلب إلى رئيس المجلس لعقد جلسة خاصة لطرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء بعد استجوابه، ولا يجوز التصويت على الطلب إلا بعد مرور ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه، ويصدر القرار بأغلبية الأعضاء وفق ما ورد في المادة (78)، ويترتب على ذلك انتهاء ولاية من سحبته منه.

ت. **حق السؤال:** منح النظام الداخلي للمجلس التشريعي في المادة (75) منه الحق لعضو المجلس في توجيه الأسئلة إلى الوزراء وله استجوابهم عن أمر يريد معرفة حقيقته، أو للتحقق من حصول واقعة علم بها ومعرفة الإجراءات التي اتخذت أو قد تتخذ في أمر من الأمور. واشترط المشرع بأن يكون السؤال أو الاستجواب واضحاً ومحددًا للأمور المراد الاستفهام عنها دون أي تعليق، وحدد النظام آلية واضحة للسؤال وذلك من خلال أن يقدم السؤال كتابة لرئيس المجلس ويبلغه إلى الوزير المختص وبدرجه في جدول أعمال أقرب جلسة على أن يكون قد انقضى أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه للوزير، ويخصص المجلس في أول الجلسة نصف ساعة للأسئلة إلا إذا قرر المجلس خلاف ذلك.

ويحق للوزير الرد على الأسئلة الموجهة إليه والمدرجة في جدول الأعمال وله أن يطلب تأجيل الإجابة لجلسة أخرى يحددها المجلس، وفي حالة الاستعجال يحق للوزير أن يطلب الإجابة عن سؤال وجه إليه في أول جلسة بعد إبلاغه ولو لم يدرج في جدول أعمالها، ويخطر الوزير الرئيس بذلك ويؤشر بها في محضر الجلسة.

ث. **حق الاستجواب:** يحق لأعضاء المجلس التشريعي استجواب أحد أعضاء الحكومة أو رئيس الوزراء، ويمكن أن يترتب على الاستجواب سحب الثقة من الوزير أو الحكومة بأكملها، وقد نص النظام الداخلي للمجلس على شروط وإجراءات الاستجواب في المادة رقم (80) منه حيث اشترط النظام الآتي:

90. طه، عبد الرحيم: دور المجلس التشريعي الفلسطيني في تعزيز الحكم الرشيد. ورقة بحثية منشورة على الموقع الإلكتروني <https://saacsb.ps/Conferencepresentationsworkpapers/Conference> - تاريخ الزيارة 2019/11/12.

91. المادة (66) من القانون الأساسي المعدل.

1. أن يكون الاستجواب مكتوباً، ويقدم للرئيس الذي يحدد موعداً لتلاوته على أن تراعى السرعة الممكنة في طرحه للنقاش.
2. يحدد الموعد بعد سماع رد الوزير، ولا يجوز إطالة المناقشة لأكثر من عشرة أيام.
3. للاستجوابات الأسبقية على سائر المواد المدرجة على جدول الأعمال ما عدا الأسئلة.
4. لكل عضو أن يطلب من الوزير المختص اطلاعه على بيانات أو أوراق تتعلق بالاستجواب المعروض على المجلس ويقدم هذا الطلب كتابة إلى رئاسة المجلس.
5. يشرح المستجوب موضوع استجوابه وبعد إجابة الوزير يجوز للأعضاء الاشتراك في المناقشة وللمستجوب بعد ذلك إذا لم يقتنع أن يبين أسباب عدم اقتناعه وله ولغيره من الأعضاء أن يطرحوا مسألة حجب الثقة عن الوزراء أو احدهم مع مراعاة ما ينص عليه القانون الأساسي بهذا الشأن.
6. يجوز لمقدم الاستجواب سحبه واسترداده فلا ينظر فيه إلا إذا طلب ذلك خمسة أعضاء أو أكثر من أعضاء المجلس.
- خ. عقد جلسات الاستماع: يمكن للمجلس التشريعي أن يتبنى أسلوب جلسات الاستماع العامة حول مواضيع معينة، وذلك للفت نظر الحكومة حول موضوع معين تجري مناقشته بقصد تدارك ما اعتراه من خلل وتطويره نحو الأفضل، حيث يتيح هذا الأسلوب مشاركة المواطنين ذوي العلاقة في جلسات الاستماع واشراكهم في مراقبة السلطة التنفيذية واقتراح الحلول للمشاكل محل النقاش.
- د. تشكيل لجان التحقيق وتقصي الحقائق: يلجأ المجلس التشريعي في أحوال معينة إلى تشكيل لجان تحقيق خاصة لمتابعة قضايا محددة؛ وذلك لتعميق فهمها حول هذه المواضيع، إذ يحق للمجلس تشكيل لجنة خاصة أو تكليف إحدى لجانها من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام أو في إحدى الإدارات العامة، حيث يحق لهذه اللجان الطلب من السلطة التنفيذية أية معلومات تساعد على أداء مهامها، إضافة إلى طلب الحصول على الوثائق والمستندات والقيام بزيارات ميدانية ودعوة الشهود وذوي الاختصاص لسماع شهاداتهم ورأيهم حول الموضوع المطروح.

2. الرقابة المالية

- منح القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 المجلس التشريعي صلاحيات تتعلق بالرقابة المالية، لما للمال العام أهمية بالغة في الرقابة عليه من خلال العديد من الوسائل:
- أ. مناقشة الموازنة العامة واقرارها والرقابة على تنفيذها.
 - ب. الرقابة على اتفاقيات القروض.
 - ت. الرقابة على عقود الامتياز.
 - ث. اقرار الخطة العامة للتنمية.

3. الرقابة الإدارية

- يلعب المجلس التشريعي دوراً في الرقابة الإدارية أيضاً من خلال العديد من الوسائل المتمثلة بالآتي:
- أ. المصادقة على تعيين كبار الموظفين.
 - ب. مناقشة تقارير الجهات الرقابية.
 - ت. إقرار الإحداثيات الوظيفية وجدول الرواتب والأجور.
 - ث. معالجة شكاوى الجمهور.

يمكن تنظيم زيارة إلى بعض الجهات الأخرى ذات العلاقة بمكافحة الفساد للتعرف على دورها في مكافحة الفساد، مثل جهاز القضاء العسكري، أو الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان.

3.4.2. دوائر الرقابة الداخلية لدى المؤسسات الحكومية

1. تعريف الرقابة الداخلية

تعرف الرقابة الداخلية بأنها "التحقق من أن التنفيذ يتم طبقا للخطة المقررة والتعليمات الصادرة والمبادئ المعتمدة، فهي عملية اكتشاف عما إذا كانت الأعمال تسير حسب الخطط الموضوعة وذلك لغرض الكشف عما يوجد هناك من نقاط الضعف والأخطاء وعلاجها وتفادي تكرارها"⁹².

2. أهداف الرقابة الداخلية

تهدف الرقابة الداخلية إلى تحقيق العديد من الأهداف، يمكن تلخيصها تبعا لتطور دور الرقابة الداخلية وممارستها على النحو الآتي⁹³:

- أ. حماية أصول المنشأة من السرقة والاختلاس والتلاعب وسوء الاستخدام والإهمال.
- ب. التأكد من صحة البيانات المحاسبية والتقارير والقوائم المالية ودقتها وسلامتها، لإمكان الاعتماد عليها في اتخاذ القرارات.
- ت. التأكد من أن الأعمال تسير ضمن الأنظمة والقوانين واللوائح والإجراءات المقررة، وأنها تؤدي بأفضل الطرق.
- ث. استباق ومنع حدوث الأخطاء الانحرافات وأعمال الغش والاختلاس والتزوير، واكتشاف ما يقع منها أولا بأول، واتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة لمعالجتها ومنع تكرارها.
- ج. التحقق من مدى كفاية السياسات والإجراءات والمخططات التي تضعها الإدارة العليا بالمنشأة لتنفيذ الأعمال والمهام التي تنفذها.
- ح. التأكد من حسن استخدام الموارد المادية والبشرية في المنشأة؛ أي أن تقوم الرقابة بتحديد ما تم تنفيذه عن طريق تقييم الأداء واتخاذ الإجراءات العلاجية، حتى يتمشى الأداء مع الخطط الموضوعة.

3. أنواع الرقابة الداخلية

تقسم الرقابة الداخلية من حيث طبيعة النشاط الرقابي الذي تمارسه إلى نوعين⁹⁴:

أ. **الرقابة المالية:** وهي ذلك الجزء من الأنشطة الرقابية التي تعنى بالإجراءات والسياسات المالية والمحاسبية إضافة إلى المستندات والسجلات والتقارير المالية، التي تضمن من خلالها المؤسسة المحافظة على أصولها وأموالها، وتوفر تأكيد معقول من صحة البيانات والتقارير المالية. وتعرف الرقابة الداخلية المالية بأنها "الخطة التنظيمية والإجراءات والسجلات التي تختص بالمحافظة على الأصول. وتوفير الدقة في السجلات المالية، ومن ثم فإنها تصمم لتحقيق الآتي:

92. دوي، عبد السلام: الرقابة على المؤسسات العامة، دراسة تحليلية لوسائل تحقيق الرقابة على القطاع العام ووحداته الإنتاجية، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة - جمهورية مصر العربية، ص 87-88.

93. ياغي، محمد عبد الفتاح: مبادئ الإدارة العامة، مطابع الفرزدق التجارية، الرياض - المملكة العربية السعودية، 1983، ص 431-432.

94. الجدي، نجيب: الأصول العلمية والعملية لمراجعة الحسابات، مكتبة جامعة طنطا، 1981، ص 117-123.

1. العمليات يتم تنفيذها تبعاً للتفويضات العامة والخاصة الصادرة عن الإدارة.
 2. العمليات يتم تسجيلها بالصورة التي تحقق السماح بإعداد القوائم المالية، وفقاً للقواعد المحاسبية المقبولة قبولاً عاماً، أو لأية معايير أخرى تطبق على هذه القوائم.
 3. استخدام الأصول يتم وفقاً للتراخيص الصادرة عن الإدارة.
 4. المقارنة بين حسابات الأصول والأصول ذاتها من حيث الوجود الفعلي تتم وفقاً لقواعد منطقية، وأن الإجراءات التصحيحية يتم اتخاذها تجاه كل تجاوز يكتشف.
- ب. الرقابة الإدارية:** فهي تمثل الجزء الثاني والمكمل من الأنشطة الرقابية التي تعني بالإجراءات الإدارية والتنظيمية التي تضمن تحقيق أقصى كفاءة إدارية واقتصادية ممكنة، وضمان تنفيذ السياسات الإدارية المقررة. وقد عرفت الرقابة الإدارية بأنها "الخطوة التنظيمية والإجراءات والسجلات التي تختص بالعمليات الإدارية التي تقود إلى فرض سلطة الإدارة المرتبطة مباشرة بمسؤوليات الإدارة لتحقيق أهداف المنظمة، كما أنها نقطة الانطلاق نحو بناء رقابة مالية على العمليات".

5.2. أسئلة الفصل الثاني

1. ما هي صلاحيات هيئة مكافحة الفساد؟
2. ما هي اختصاصات هيئة مكافحة الفساد؟
3. ما أهمية وجود صفة الضابطة القضائية لدى موظفي هيئة مكافحة الفساد؟
4. ما الدور التكاملي بين نيابة مكافحة الفساد ومحكمة جرائم الفساد وهيئة مكافحة الفساد؟
5. قيّم/ي دور هيئة مكافحة الفساد في نشر التوعية من الفساد في المجتمع الفلسطيني، باقتراح عدد من الوسائل التي يمكن استخدامها في التوعية من الفساد.
6. ناقش/ي أهم الطرق المناسبة لعلاج مظاهر الفساد في المجتمع الفلسطيني عموماً، وفي القطاع العام على وجه الخصوص.
7. ما هي المعوقات التي يمكن أن تحد من محاربة الفساد في المجتمع الفلسطيني من وجهة نظرك؟
8. تؤثر القيم والعادات والتقاليد السائدة في المجتمع على محاربة الفساد. برأيك هل القيم والعادات والتقاليد السائدة في المجتمع الفلسطيني تساعد في الحد من ظاهرة الفساد أم تعزز انتشارها؟
9. تسعى العديد من المؤسسات إلى متابعة قضايا الفساد في المجتمع الفلسطيني. برأيك ما هي أكثر هذه المؤسسات فعالية ولماذا؟
10. ما دور ديوان الرقابة المالية والإدارية في مكافحة الفساد؟ وكيف نقيّم فعالية هذا الدور في مكافحة الفساد؟
11. باعتقادك ما هو تأثير غياب المجلس التشريعي الفلسطيني على مكافحة الفساد؟
12. هل تعتقد/ين أن مهام وصلاحيات دوائر الرقابة الداخلية في المؤسسات الفلسطينية كافية للقيام بعملها بفاعلية؟
13. ما أهمية وجود رقابة داخلية في المؤسسات الحكومية؟
14. بعد دراستك لهذا الفصل، إذا علمت أن هنالك حالة فساد. هل ستقوم/ين بالتبليغ عنها أم لا؟ ولماذا؟



الفصل الثالث

”دور القطاعات المختلفة
في مكافحة الفساد“

الفصل الثالث

دور القطاعات المختلفة في مكافحة الفساد

أهداف ومخرجات التعلم للفصل الثالث:

التعرف على دور الحكم الرشيد والقطاعات المختلفة في مكافحة ظاهرة الفساد، باعتبار ذلك حلولاً لمشكلة الفساد في فلسطين، وهي:

1. المجتمع المدني.
2. الحكم المحلي.
3. القطاع الخاص.
4. الإعلام.



يُعد الفساد ظاهرة عامة لها آثارها السلبية على الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية كافة، وتنعكس هذه الآثار على تراجع المؤشرات الكلية في الدولة وإخفاق جهود التنمية فيها. ولذلك فإن الفساد يلحق الضرر بأفراد المجتمع كافة. ونظراً لتنامي أثره واستفحاله، فقد تنبّهت الدول إلى خطورته وآثاره المدمرة، لتتطلق في جهود جماعية للبحث عن حلول له، وعدم الوقوف موقف المراقب دونما تدخلات حقيقية فاعلة. ومن هذا المنطلق ولكون الفساد ظاهرة عامة، فإنه يتطلب مشاركة كل القطاعات في الدولة في الوقاية منه ومكافحته، سواء القطاع العام أو القطاع الخاص أو منظمات المجتمع المدني أو الهيئات المحلية.

ونظراً لإدراك هيئة مكافحة الفساد لدورها في مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون والتحقيق في شبهات الفساد من جهة، فإنها من جهة أخرى ومن اختصاصها بموجب القانون فإن عليها توعية المجتمع بمخاطر جرائم الفساد، والتنسيق مع مؤسسات السلطة الوطنية كافة لتعزيز التدابير اللازمة للوقاية من جرائم الفساد، والعمل على تعزيز الإسهام والمشاركة لمنظمات المجتمع المدني والمؤسسات التعليمية في الأنشطة المناهضة للفساد، ورسم السياسة العامة لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها، والتنسيق والتعاون مع الجهات والمنظمات والهيئات العربية والإقليمية والدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد.

وقد قامت الهيئة بهذا الصدد بإعداد الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد 2020-2022، والتي تتضمن إشراك المؤسسات المعنية كافة بجهود مكافحة الفساد والوقاية منه، ويشترك في تنفيذها جميع المؤسسات الرسمية، ومؤسسات القطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني الفلسطينية، بحيث يشترك الجميع في "القضاء على الفساد".

يناقش هذا الفصل بشيء من التفصيل دور كل قطاع في مكافحة الفساد والوقاية منه؛ ويسلط الضوء على أهمية كل قطاع سواء القطاع العام أو القطاع الخاص أو المجتمع المدني، إضافة إلى الهيئات المحلية، ويعطي نبذة عن الإطار القانوني الناظم لكل قطاع، وطبيعة الدور الذي يمكن أن يلعبه في محاربة الفساد.

1.3 الحكم الرشيد (Good Governance)

يمكن تصوير ظاهرة الفساد بالمرض؛ فهو أشبه بالخلايا السرطانية في خاصية الانتشار، وما يحدثه من إتلاف لجسم المؤسسة والمجتمع ككل؛ فتجلّت الرؤيا في ضرورة التشخيص الصحيح لمعرفة مصادر الفساد وأشكاله، ومن ثم إيجاد العلاج المناسب له، وأخيراً ترسيخ مبادئ وأساليب الوقاية لتجنب الانتكاسة ما أمكن. وقد كان التوجه نحو ما يسمى بالحكم الرشيد (Good Governance)، وما يشمله من معايير ومبادئ؛ ليمثل الدواء أو استراتيجية إصلاح ترمي لمواجهة هذا المرض والوقاية من أوجهه المختلفة. من هنا سيتطرق هذا القسم إلى التعرف على مفهوم الحوكمة الرشيدة كحل مقترح لمحاربة أو منع الفساد في المؤسسات الحكومية. فما المقصود بالحكم الرشيد؟ وما مبادئه؟ وكيف يمكن استخدامه كوسيلة للوقاية من الفساد؟

1.1.3. مفهوم الحكم الرشيد:

أولاً: تاريخ المصطلح:

يعود الاستخدام الأول لمصطلح الحكم الرشيد إلى القرن الخامس عشر؛ حيث كان يُستخدم في اللغة الفرنسية للاستدلال على فعل الإدارة أو الحكم. وفي اللغة الفرنسية جاء مصطلح (Gulvernare) ويُقصد به قيادة السفينة، ويُشتق منه كلمة (Gouvernail) وتعني الإدارة العامة لشؤون الدولة، وقد استخدم الفرنسيون كلمة (Gouvernance)؛ ليعبروا عن الحكومة الفرنسية آنذاك⁹⁵.

ثم جاء استخدام كلمة (Good Governance) في اللغة الإنجليزية ليُستدل بها على الأداء المستخدمة في التسيير السياسي والاجتماعي⁹⁶، وشاع استخدام هذا المصطلح في أكثر من مكان للتعبير عن معاني الإدارة، والحكم، وتنظيم المنشآت، وإدارة المؤسسات المالية، وغيرها. وفي عام 1992 تم إدراج هذا المفهوم، وبصورة رسمية وواضحة، في تقرير البنك العالمي السنوي تحت عنوان "Development and Good Governance" حيث أكد البنك العالمي على أهمية هذا المصطلح، وأهمية توظيفه في توجيه إدارات المجتمع المختلفة نحو التقدم والتنمية والتطوير⁹⁷.

أما في اللغة العربية فقد تم الاستدلال على معنى المصطلح من مجموعة الأفعال التي تنطوي تحت كلمة Good Governance⁹⁸، دون الاتفاق على مسمى ثابت لها؛ فلفظ الحكم الصالح، والحكم الراشد، والحكم الرشيد، وأسلوب الحكم، والحاكمة جميعها مسميات لهذه الكلمة، لكن يُراد بها فلسفة الحكم الوظيفي. وقد تمّ التشديد على ضرورة التمييز بين المسميات الثلاث: الحُكومة، والحُكم، والحُكم الصالح أو الرشيد. فالحكومة⁹⁸ هي الإطار العام أو الحقل لتطبيق ما يسمى بالحكم أو السلطة.

95. بن عبد العزيز، خيرة: دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الترشيد الإداري: جامعة الحاج الخضر، باتنة - الجزائر.

96. كريم، حسن: مفهوم الحكم الرشيد، أوراق عربية، بيروت- لبنان، 2013.

97. بيار كالم، تقنّت الديمقراطية: من أجل ثورة في الحوكمة، دار الفارابي، بيروت- لبنان.

98. تعرف الدولة على أنها: هي مجموعة من الأفراد يمارسون نشاطهم على إقليم عرقي محدد ويخضعون لنظام سياسي معين متفق عليه فيما بينهم بتولى شؤون الدولة، وتشرف الدولة على أنشطة سياسية واقتصادية واجتماعية الذي يهدف إلى تقدمها وازدهارها وتحسين مستوى حياة الأفراد فيها، وينقسم العالم إلى مجموعة كبيرة من الدول، وإن اختلفت أشكالها وأنظمتها السياسية.

أما الحُكومة: فهي الهيئة السياسية والإدارية العليا التي تشرف على أحوال الشعب وتنظيم شؤون وعلاقات أفرادها، وهي المسؤولة عن توفير وسائل الأمن ورد العدوان عن أراضي الإقليم وشعبه وهي السلطة السياسية العليا، وما يتبعها من نظم سياسية تدار عن طريقها شؤون الشعب.

ينبغي التمييز بين الدولة والحكومة، رغم أن المفهومين يستخدمان بالتناوب كمتراكبات في كثير من الأحيان. فمفهوم الدولة أكثر اتساعاً من الحكومة، حيث أن الدولة كيان شامل يتضمن جميع مؤسسات المجال العام وكل أعضاء المجتمع بوصفهم مواطنين، وهو ما يعني أن الحكومة ليست إلا جزءاً من الدولة. أي أن الحكومة هي الوسيلة أو الآلية التي تؤدي من خلالها الدولة سلطاتها وهي بمثابة عقل الدولة. (المصدر: الموقع الإلكتروني وكيبديا الموسوعة الحرة: <https://ar.wikipedia.org/> 2020/2/26).

ويعرف النظام السياسي: بأنه مجموعة من الممارسات والسلوكيات المقننة، والتي تلعب دوراً هاماً في تنظيم عمل المؤسسات والقوى في المجتمع الواحد بشكل قانوني، كما يمكن تعريفها أيضاً بأنه عبارة عن لوائح قانونية وقواعد تعمل دولة ما على تطبيقها على الشعب الذي تحكمه، سعياً لتحقيق الرفاهية والأمان للدولة داخليا وخارجيا، وبالتالي تحقيق العدد الأكبر من المصالح التي تتماشى مع مصالح الشعب، وتعتبر المؤسسات الصانعة للقرار السياسي هي المسؤولة عن تطبيق هذا النظام السياسي، وهي السلطات والمؤسسات التشريعية والتنفيذية والقضائية. (المصدر: <https://mawdoo3.com> تاريخ الدخول 2020/2/26).

والحكم هو السياسة التي تمارسها الدولة لفرض سلطتها القانونية، وتشتمل على مجموعة القوانين، والأجهزة، والأساليب، والعمليات المختلفة.

أما الحكم الرشيد فهو النمط من الحكم الذي يجعل من تلك الأنظمة والقوانين تمتاز بالفاعلية، وذلك من خلال تطبيق حكم القانون، والشفافية، والمساءلة، والمشاركة، وغيرها من المعايير بهدف إحداث التنمية المرجوة⁹⁹.

وقد تكون الترجمة الحرفية للكلمة سبباً للإشكالات المنهجية؛ حيث لا يوجد في اللغة العربية كلمة صريحة تعكس مصطلح "Good Governance"، لكن المتفق عليه أن مصطلح الحكم الرشيد مصطلح واسع ومتعدد الأبعاد، وأن جذوره تمتد عبر التاريخ القديم¹⁰⁰، وله الأثر في تحقيق التنمية السياسية، والإدارية، والاقتصادية، والعلمية، والتكنولوجية في الدولة.

2.1.3. تعريف الحكم الرشيد:

لا يوجد تعريف واحد للحكم الرشيد، فالحوكمة هي نظام يتم بموجبه إخضاع نشاط المؤسسات إلى مجموعة من القوانين والنظم والقرارات التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء عن طريق اختيار الأساليب المناسبة والفعالة لتحقيق خطط وأهداف المؤسسة وضبط العلاقات بين الأطراف الأساسية التي تؤثر في الأداء، عرفته الأوساط العلمية على أنه الحكم الرشيد الذي يتم تطبيقه عبر حزمة من القوانين والقواعد التي تؤدي إلى الشفافية وتطبيق القانون¹⁰¹.

ويعرف بأنه النظام الذي يتم من خلاله توجيه أعمال المنظمات ومراقبتها على أعلى مستوى من أجل تحقيق أهدافها والوفاء بالمعايير اللازمة للمسؤولية، والنزاهة والشفافية، وهي الإجراءات المستخدمة بواسطة ممثلي أصحاب المصلحة في المنظمة لتوفير إشراف على المخاطر ورقابة المخاطر التي تقوم بها الإدارة¹⁰².

وهناك عدة تعريفات للحكم الرشيد في القطاع العام صاغتها مؤسسات دولية مختصة منها¹⁰³:

1. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP): هي ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون الدولة على جميع المستويات، ويشمل الآليات والعمليات والمؤسسات والتي من خلالها يعبر المواطنون والمجموعات عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم القانونية ويوقون بالتزاماتهم ويقبلون الوساطة لحل خلافاتهم.

2. البنك الدولي (World Bank): هي الحكم المعتمد على تقاليد ومؤسسات يتم من خلالها ممارسة السلطة في الدولة بهدف خدمة الصالح العام، ويشمل هذا التعريف: عملية اختيار القائمين على السلطة ورصدهم واستبدالهم، قدرة الحكومة على إدارة الموارد وتنفيذ السياسات السليمة بفاعلية، واحترام كل من المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية فيما بينها.

99. نبيل البابلي، نبيل: الحكم الرشيد الأبعاد والمعايير والمتطلبات، المعهد المصري للدراسات، إسطنبول- تركيا، 2018.

100. حجاج، قاسم: العالمية والعولمة: نحو عالمية تعددية وعولمة إنسانية: دراسة تحليلية مقارنة للمفهومين: دار التراث للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.

101. فتاني، ب.أ. وآخرون: أثر الحوكمة في القطاع العام على معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي دراسة حالة: المملكة الأردنية الهاشمية، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية العدد الثامن - ديسمبر 2017، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي- الجزائر.

102. حماد، طارق: حوكمة الشركات، الدار الجامعية، القاهرة- مصر، 2005.

103. الوردات، فزع: الحوكمة في القطاع العام، 2017.

3. معهد المدققين الداخليين الأمريكي (IIA) "Institute of Internal Auditors" هي السياسات والإجراءات المستخدمة لتوجيه أنشطة المنظمة الحكومية، والتأكد من تحقيق أهدافها، وإنجاز العمليات بأسلوب أخلاقي ومسؤول، وتقييم الحوكمة في القطاع العام عن مدى إنجاز وتحقيق الأهداف المرجوة من خلال القيام بالأنشطة التي تضمن مصداقية الحكومة، والعدالة في توفير الخدمات، وضمان السلوك المناسب والأخلاقي للمسؤولين الحكوميين للحد من مخاطر الفساد المالي والإداري.

وفي عام 2002 تناولت لجنة التنمية الإنسانية العربية في تقريرها السنوي تعريف الحكم الرشيد على أنه "الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاهية الإنسان ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ويسعى إلى تمثيل كل فئات الشعب تمثيلاً كاملاً ويكون مسؤولاً أمامه لضمان مصالح جميع أفراد الشعب"¹⁰⁴.

كما اختلف تناول مفهوم الحكم الرشيد من مفكر لآخر، وعلى سبيل المثال، في عام 2004 صرح الأمين العام للأمم المتحدة (Kofi Anan) في مقال له نُشر بعنوان "Good Governance and the MDGs" على أن "الحكم الرشيد يعتبر العامل الوحيد والأكثر أهمية في القضاء على الفقر وتعزيز التنمية"، وأكد على أن تطبيق الحكم الرشيد لا يتأتى دون إعداد بيئة مناسبة لاحتضانه، وذلك من خلال معاونة جميع الأطراف والمؤسسات الخاصة والعامة، والهيئات القانونية واللجان المركزية ومؤسسات السلطة لتحقيق ذلك¹⁰⁵.

ومما تقدم يمكن التيقن من عدم الوصول إلى تعريف شامل وموحد لمصطلح الحكم الرشيد، وقد تكون هذه الخاصية "ميّزة" أكثر من كونها نقطة ضعف؛ حيث يمكن التنبؤ بمرونة هذا المصطلح وبجودته في استيعاب ما يحدث من تغيرات وتطورات في العصر الحديث. وعليه فإنه من الممكن وضع تعريف عام للحكم الرشيد اعتماداً على المعطيات والاجتهادات السابقة؛ فهو "أسلوب لممارسة السلطة، مبني على العدالة والأمانة والشفافية، يهدف إلى تسيير موارد الدولة المختلفة لتحقيق التنمية على كافة الأصعدة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والإدارية".

3.1.3. أهمية الحكم الرشيد:

يسعى الحكم الرشيد من خلال تطبيق مبادئه إلى خلق دولة إدارية تكون سياساتها مبنية على الشفافية، والمحاسبة، والمشاركة¹⁰⁶، فالحكم الرشيد، ومن خلال تحقيق الشفافية، يضمن سلاسة الرقابة، وترسيخ الثقة بين أفراد المؤسسة؛ حيث إن بيئة العمل الواضحة تستدعي الشعور بالطمأنينة والراحة¹⁰⁷، ومن خلال تطبيق مبدأ المحاسبة أو المساءلة يقوم الحكم الرشيد بتقليص الأفعال الخاطئة والسياسات المنحرفة، حيث إن ما ستقوم به اليوم ستحاسب عليه غداً، وبالتالي يعمّق مفهوم المسؤولية، لدى الأفراد، التي تعني التزامهم بإنجاز واجباتهم بكل صدق وأمانة وإخلاص¹⁰⁸، وبذلك تعود على الدولة أو المؤسسة بالمنفعة الإيجابية.

104. رمضان، فادي أحمد: البعد السياسي للحكم الرشيد في ماليزيا إمكانية الاستفادة الفلسطينية، غزة: برنامج الدراسات العليا المشترك بين أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا، جامعة الأقصى، غزة - فلسطين، 2015.

105. UNESCAP. (2004). Good governance and the MDGs. Bandana: UNESCAP.

106. مطير، مصدر سابق.

107. رمضان، مصدر سابق.

108. العلاق، بشير: أسس الإدارة الحديثة نظريات ومفاهيم، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان- الأردن، 2008.

أما مفهوم المشاركة فيسعى إلى إشراك مختلف الأفراد في عمليات وضع الخطط، واتخاذ القرارات، وحل المشكلات؛ فينتج عن هذا الفعل التزام أكبر من قبل الأفراد لتنفيذ ما اتفق عليه من قرارات؛ حيث إنهم شاركوا في اتخاذها¹⁰⁹، إضافة إلى تحقيق الرضا الوظيفي، وتقليص مستويات الغياب، وترك العمل (Pendleton)، كما أن إشراك العاملين سيوفر مجموعة أكبر من الخيارات المتاحة الناتجة عن تعدد وجهات النظر، وبالتالي يؤمن شمولية البحث وبناء خطط بديلة.

أما مبدأ العدالة والمساواة فهو مرتبط كل الارتباط بتحقيق الصلاح في المجتمعات، حيث إنه يضمن شعور الأفراد جميعهم بالعدل، وأنهم جزء لا يتجزأ من باقي الأفراد، وأن لهم كل الحق بالحصول على الفرص الكاملة كما الآخرين¹¹⁰.

كما أن تحقيق المساواة بين أفراد المجتمع الواحد يضمن سيادة القانون حيث إن المرجعية دائماً للقانون، ولا مكان للقوانين الفردية، ولهذا الأمر أثر كبير في تقليص مستويات العنف وضمان التوافق والتوافق بين الأفراد جميعاً. وعند فرض نظام قانوني يتميز بالنزاهة والعدالة والحيادية، يمكن تنظيم العلاقة بين الجهات المختلفة والمشاركة في عملية الإدارة¹¹¹، وتحقيق الاستقرار السياسي، وبالتالي الالتفات لتنمية وتطوير اقتصاد الدولة أو المؤسسة¹¹².

وفي تحقيق مبدأ الكفاءة والفعالية تتحصل المنفعة من خلال تحقيق الأهداف المرسومة أو المخرجات المرجوة للمؤسسة باستخدام أقل الموارد أو التكاليف، وبالتالي يمكن ضمان ترشيد الاستهلاك، وتقليل الهدر والتوظيف الأمثل للموارد¹¹³.

أما الرؤية الاستراتيجية في الحكم الرشيد فتكمن أهميتها في كونها أداة لتنظيم الوقت، وترتيب الخطط الحالية في ظل التوقعات المستقبلية. كما أنها تقوم بتوحيد جهود القادة نحو هدف محدد، وتمنحهم خطة طريق ثابتة للمسير. كما أنه، ومن خلال وضع الخطط الاستراتيجية، يمكن للمؤسسة التفكير - وبشكل أوضح - في المستقبل، ويمكنها من اكتشاف واختيار الأفضل، وأخيراً ترقية الأفكار إلى درجة الأفعال والخطط التنفيذية.

إنّ للحكم الرشيد ارتباطاً خاصاً بالعملية التنموية، وقد ارتبط مفهوم الحكم الرشيد بمصطلح التنمية المستدامة لأهمية الدور الذي يلعبه في تحقيقها. والمتفق عليه، حتى الآن، أن تطبيق الرشادة في النواحي الاجتماعية والاقتصادية، والسياسية، كان له الأثر الأعظم في تحويل الأنظار، والانتقال إلى مرحلة التنمية المستدامة¹¹⁴ Sustainability، ومع أن الالتزام بتطبيق معايير الحكم الرشيد لن يضمن تحقيق التنمية بشكل مطلق، إلا أن عدم تطبيق هذه المبادئ سيعيق عملية التنمية بلا شك؛ فالتنمية المستدامة بحاجة إلى مؤسسات، تعتمد سيادة القانون والاستخدام الأمثل للموارد البشرية والاقتصادية والبيئية، والاستثمار في رأس المال البشري - لتحقيق¹¹⁵، وقد أكد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في تقريره السنوي لعام 1997، أن هناك خمسة عوامل مهمة، يمكن الاستدلال بها على تحقيق استدامة التنمية البشرية في الدولة، وهي (UNDP، 1997):

109. جاري، ديسلير: إدارة الموارد البشرية، ترجمة محمد سيد أحمد عبد المتعال، دار المريح للنشر، 2003.

110. مصدر سابق، السكارة، 2019.

111. Ivan Nikolic. (2008). Participants manual on good governance. Sierra Leone: CARE International.

112. Sachiko Morita & Zaelke Durwood. (2007). Rule of law, good governance, and sustainable development. seventh international conference on.

environmental compliance and enforcement. Washington.

113. الشيخ الداوي. (2010). تحليل الأسس النظرية لمفهوم الأداء. مجلة الباحث، (7)، الصفحات 217-227.

114. غربي، محمد: الديمقراطية والحكم الرشيد: رهانات المشاركة السياسية وتحقيق التنمية. دفتار السياسة والقانون. 2011. الصفحات 366-381.

115. Tahmineh Rahmani & Nader Koohshahi. (2013). Relationship between the Rule of Law, Good Governance, and Sustainable Development. International Journal of Political Science, 3(1), 9-22.

1. **التعاون "Cooperation"**: ويقوم على تفاعل مختلف أفراد المجتمع في صنع القرار، وإيجاد الحلول لمختلف التحديات، وفيه تركيز على مبدأ الانتماء والاستفادة من تنوع الآراء لتحقيق الأفضل.
 2. **العدالة في التوزيع "Equity"**: ويقصد بها إعطاء جميع الأفراد فرصة متساوية للتأثير والتغيير والتطوير على المستوى الشخصي والمجتمعي على حد سواء.
 3. **الأمان الشخصي "Security"**: وفيه تضمين لحق الأفراد بالعيش بسلام بعيداً عن أي تهديدات أو ترهيب؛ فأساس حصول التنمية هو الاستقرار.
 4. **التمكين "Empowerment"**: ويعني إعطاء مساحة جيدة للأفراد لأخذ القرارات بصورة فردية وبمطلق الحرية.
 5. **الاستدامة "Sustainability"**: أي الاستخدام الأمثل للموارد مع إبقاء حق الأجيال القادمة في هذه الموارد.
- أما الحكم الرشيد فيمكن اعتباره وسيلة استثمار جيدة لتحقيق هدفين رئيسيين: تقليص مستويات الفساد، ثم تحقيق التنمية المستدامة.

4.1.3. أهمية الحكم الرشيد على مستوى مؤسسات القطاع العام:

يسعى الحكم الرشيد إلى تطبيق مبدأ القيادة الإدارية خاصة في المؤسسة وشفافية أكثر تجاه المستفيدين من السياسات الاجتماعية، ويساهم في تعزيز رفاه الإنسان وتوسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وخاصة الأكثر فقراً وتهميشاً. كما أن للحوكمة الجيدة انعكاسات على المجتمع منها الولاء، والانتماء، والإبداع، والرقابة الذاتية، والمرونة، وتضمن تمييع المسافات وتقصيرها في ميادين العمل الاقتصادي والسياسي والاجتماعي، وهو شرط لعملية النمو المستديم ومحاربة الفقر، لأن الحوكمة غير السليمة تمثل عاملاً أساسياً في إعاقة الجهود الرامية إلى تحقيق أهداف التنمية الوطنية وتعمق الحرمان والتمييز بين فئات المجتمع ومن ثم تولد عدم الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي، وتؤمن النقاش العام حول أثر السياسات الحكومية مما يساعد على التقليل من آثار السياسات المنحرفة والخطئة، عبر مساءلة العامة للسياسيين والموظفين¹¹⁶.

5.1.3. مبادئ ومعايير الحكم الرشيد:

يقوم الحكم الرشيد على عدة مبادئ من شأنها تطوير الحكم الإداري، ورفع مستوى التنمية، ويهدف بالدرجة الأولى إلى استبدال الحكم السيئ أو الإدارة السيئة المتمثلة بتطبيق القانون الشخصي وغياب العدالة القانونية، وعدم الشفافية، وتردي النزاهة واستغلال المال العام للمصلحة الشخصية، وتقديم الفوائد الخاصة على الفائدة العامة، وأخيراً هدر موارد التنمية الاقتصادية والاجتماعية¹¹⁷، ومع أن معايير الحكم الرشيد شملت جوانب الإصلاح العامة والمختلفة إلا أن محاولة تعميمها، لتوائم جميع الدول على حد سواء، قد تبوء بالفشل؛ حيث إن لكل دولة حالتها الخاصة، التي تختلف عن غيرها من حيث الثقافة، والمعايير الدينية والسياسية، واقتصاديات الدولة، ومستوى الفساد، وغيرها من الفروقات، التي لا بد من تسليط الضوء عليها، وأخذها بعين الاعتبار قبل تطبيق الحكم الرشيد¹¹⁸. كما قد تختلف أولويات الدولة في تطبيق معايير الحكم الرشيد، وبالتالي قد

116. أيمن، أحمد: المؤشرات المفاهيمية والعملية للحكم الصالح في الهيئات المحلية الفلسطينية، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس- فلسطين، 2008.

117. البايبي، نبيل: الحكم الرشيد الأبعاد والمعايير والمتطلبات: المعهد المصري للدراسات، إسطنبول- تركيا، 2018.

118. مطاح، عيبر: النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، رام الله- فلسطين، 2013.

تقوم الدولة بإعطاء أهمية كبرى لبعض المعايير، في حين تولي البعض الآخر أهمية جزئية بحسب أهدافها التنموية وغاياتها من تطبيق الحكم الرشيد.

وبناءً على تقرير الأمم المتحدة لعام 1997، الذي يحمل عنوان "الفساد والحكم الصالح Corruption and Good Governance" يقوم الحكم الرشيد على تطبيق المعايير المهمة الآتية:

1. حكم القانون "The Rule of Law": ويقصد به سيادة القانون، واعتباره المرجع الأول والوحيد، وتطبيقه على الجميع دون استثناء، وإلغاء مراكز القوى والقوانين الشخصية، واستبدالها بنظم عادلة حامية لجميع الأفراد بصورة تتماشى مع حقوق الإنسان الدولية.
 2. المساواة "Equity": وتعني تكافؤ الفرص، والابتعاد عن أوجه التمييز كافة، كما تعني إعطاء الأفراد فرص متساوية وتحقيق العدل الاجتماعي لهم.
 3. الشفافية "Transparency": وذلك بتدفق المعلومات بصورة حرة، وتسهيل الاطلاع عليها من قبل الجهات المعنية، ووجوب توفيرها بصورة كافية وشاملة للمهتمين بها، وأن لا يتم حبس أي معلومة متعلقة بالمؤسسة أو معاملاتها أو حساباتها عن المستفيدين والجهات ذات العلاقة.
 4. الفعالية والكفاءة "Affectivity and Efficiency": فالفعالية تعني الوصول للأهداف المرجوة، وتعني "فعل الشيء الصحيح"، أما الكفاءة فتعني الاستخدام الرشيد للموارد المتاحة، ومحاولة تقليل هدرها، وتقوم على "فعل الشيء بطريقة صحيحة"؛ بهدف تقليل تكلفة الإنتاج. وفي تطبيق الحكم الرشيد يكون هدف المؤسسات الخروج بنتائج مشبعة لحاجات الأفراد مع الالتزام بأفضل استخدام للموارد البشرية والمالية¹¹⁹.
 5. المساءلة "Accountability": وتعني أن يخضع متخذو القرار، وذوو السلطة للمحاسبة والمساءلة حالهم حال الموظفين؛ فهم مسؤولون أمام المواطنين عن تحقيق المهام الموكلة إليهم، وعن نتائج قراراتهم. وفي الحكم الرشيد تكون المساءلة محددة المعايير؛ بأن يكلف المسؤول بمهام واضحة، تتم مراجعته فيها بشكل دوري، ويحاسب عليها في حال التقصير.
 6. المسؤولية "Responsibility": وتعني استشعار المسؤولية والالتزام للقيام بمهام العمل والتعهد بإنجازها على أكمل وجه.
 7. المشاركة "Participation": ويقصد بها تعزيز المشاركة الفعالة للمواطنين في اتخاذ القرارات، والتعبير عن الرأي، وذلك من خلال ضمان حق التعبير، وحرية الرأي، والحق بالتصويت، وغيرها من الحريات العامة المدرجة في حقوق الإنسان.
 8. الرؤية الاستراتيجية "Strategic Vision": وتعني تحديد الرؤية التنموية بعيدة المدى للدولة وللمجتمع وللمؤسسات المختلفة، مع تحديد البدائل المختلفة واختيار الأفضل بناءً على البيئة الداخلية والخارجية المحيطة.
- ولم يقتصر الأمر على هذه المعايير فقط، فقد تمّ تحديث مفهوم الحكم الرشيد ليشتمل على بعض المعايير التي يُجزم بأهميتها في مكافحة الفساد والوقاية منه: فحسن

119. البابلي، مصدر سابق.

الاستجابة، مثلاً، الذي يعني التفاعل مع أفراد المجتمع بإطار زمني مناسب مع تحقيق ردود أفعال مُرضية¹²⁰، من شأنه تعزيز ثقة الأفراد بالدولة والحفاظ على التواصل الفعّال بين الطرفين. ومأسسة الإصلاح، أيضاً، التي تعني تحويل مهمة الإصلاح، من كونها مهمة فردية مرتبطة بوجود فرد معين أو غيابه، إلى مهمة عامة شاملة لجميع أفراد المؤسسة الواحدة؛ فيصبح الحكم الرشيد سياسة الحكم المعتمدة في المؤسسة لا المعتمدة على وجود شخص داخل هذه المؤسسة حتى يتم تطبيقه، وبذلك يمكن ضمان استمرارية الحكم الرشيد وإن تبدّل أفراده¹²¹، ناهيك عن مبدأ الإجماع والتوافق، الذي يعني محاولة ربط وجهات النظر المختلفة، وتقريبها لما هو في مصلحة المؤسسة ككل، ويعتمد هذا المبدأ على تحديد أهداف المؤسسة، متفق عليها بالإجماع، وتكون طويلة الأمد، والتي ستشكل النهج العام لسير هذه المؤسسة، وبالتالي يمكن توسيط الآراء المختلفة للأفراد بما يتماشى مع أهداف المؤسسة العامة¹²²، وأخيراً يمكن وصف مبدأ التوافق على أنه وسيلة لاتخاذ القرارات التنموية بالتعاون بين جميع الأطراف المعنية، وإيجاد الحلول المقبولة لما قد أحدث الجدول داخل المؤسسة¹²³.

إن أهمية هذه المبادئ والمعايير تكمن في حقيقة ارتباطها بما يسمى بالتنمية المستدامة، والتي تعني "الإدارة الحكيمة للموارد بشكل يكفل الرخاء الاقتصادي والاجتماعي وتحقيق الاحتياجات الإنمائية والبيئية للأجيال الحالية والمقبلة"¹²⁴، ويقوم الحكم الرشيد على توظيف جميع الموارد والأفراد والسياسات، وتحضير المجتمعات لاحتضان هذه التنمية، من خلال ترشيد الحكم وتطبيق مبادئ الإصلاح في الدولة.

6.1.3. أسباب استدعت ظهور الحكم الرشيد:

ظهر مفهوم الحكم الرشيد نتيجة لتغيرات عدّة حصلت في البيئة المحيطة للحكم، وكانت هذه التغيرات شاملة للمستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية أيضاً؛ مما استدعى ضرورة التماشي مع هذه التغيرات وذلك بتعديل السياسات الإدارية للحكومة¹²⁵، وكانت العولمة والثورة المعلوماتية من أبرز هذه التغيرات، فلا يمكن الإبقاء على السياسة التقليدية للدولة في ظل هذا التطور السريع في الاتصالات والتكنولوجيا. كما لعبت المنظّمات والاتفاقيات الدوليّة، من خلال تدخلها بمفاهيم الحكم للدول، دور بارز في تعديل الأنماط السياسية القائمة في تلك الدول، وأصبح من الضروري التماشي مع بنود هذه الاتفاقيات. كذلك كان هناك تأثير كبير من الشركات التجارية الضخمة على صنع القرارات، وتغيير المناهج السياسية، وتوجيه مركز الثقل نحو معايير تقييم الأداء بناءً على درجة التعلم والتدريب والمهارات¹²⁶. وفي الحقيقة يمكن التأكيد على أن من أهم التغيرات التي استدعت ظهور الحكم الرشيد هو تحكم ما يسمى باقتصاد السوق، وتقليص دور الدولة في ظل الدور الكبير الذي تلعبه قوى السوق، وبخاصة شركات القطاع الخاص؛ فكان لها سلطة اقتصادية وسياسية وإدارية تنبثق عن تحكمها في اقتصاديات الدولة، وانعكس ذلك على قوة الدولة في الحكم، وأصبح من الضروري تعديل سياساتها،

120. مصلح. مصدر سابق.

121. رمضان. مصدر سابق.

122. السكارنة، بلال: أخلاقيات العمل وأثرها في إدارة الصورة الذهنية في منظمات الأعمال. عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع. عمان - المملكة الأردنية الهاشمية. 2009.

123. Tahmineh Rahmani & Nader Koohshahi. (2013). Relationship between the Rule of Law, Good Governance, and Sustainable Development. International Journal of Political Science, 3(1), 9-22

124. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. البيئة والتنمية المستدامة في فلسطين. رام الله - فلسطين. (2014).

125. جمعة، سلوى شعراوي، وهلال، علاء الدين: إدارة شؤون الدولة والمجتمع. مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة. القاهرة - جمهورية مصر العربية. 2001.

126. الحاج عابدين، يس: قراءه في مفهوم الحكم الجيد، صحيفة الرأي العام، السودان. 2005

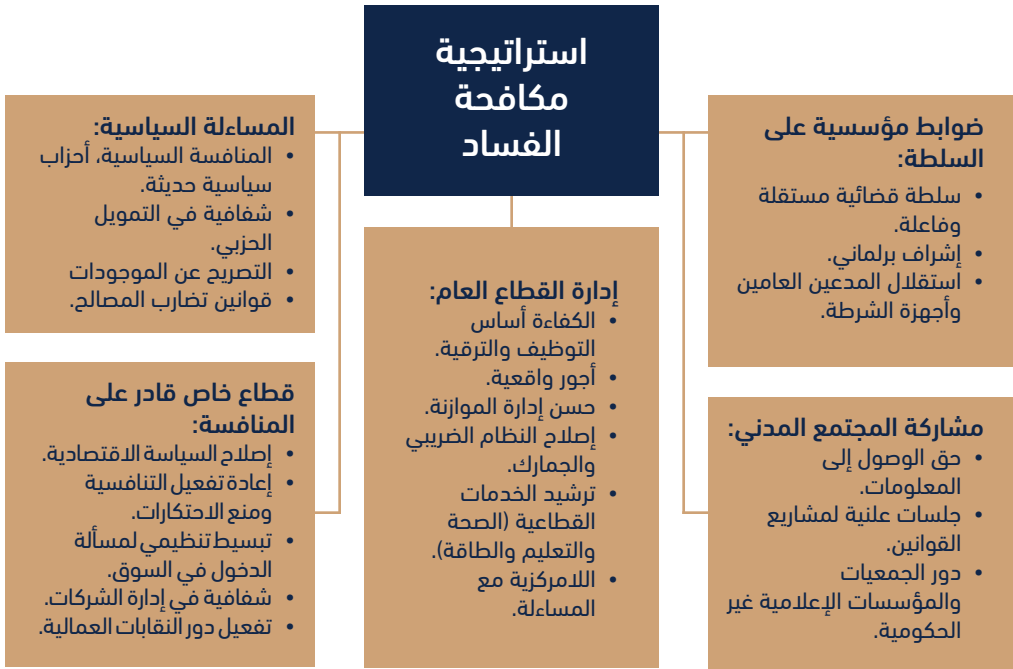
وإعادة تقييم العلاقة مع هذه القوى¹²⁷. وكان الحكم الرشيد من أهم الأساليب المتبعة لتغذية وتنظيم هذه العلاقة، وإنجاح محاولات إعادة السيطرة على هذه الشركات من خلال اعتماد مبادئ العدل والإنصاف والمساواة، وإعادة توزيع الدخل على فئات المجتمع، وضمان الاستخدام الأمثل للموارد البشرية والاقتصادية، وأخيراً إعادة تنظيم ممارسات الشركات بما يتماشى مع حقوق الإنسان والأخلاقيات التجارية.

أما في الدول النامية بما فيها العربية، فالحكم الرشيد ظهر كوسيلة إصلاح للأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية المختلفة؛ فلم يقتصر ضعف هذه الدول على عدم قدرتها على تلبية الحاجات الأساسية للمجتمع، أو على عجزها عن تأمين الحماية للأفراد وممتلكاتهم، أو تدني مستويات التنمية، بل كانت توصف بالفساد، والتسلط، وخنق الحريات، وهدر المال العام واستغلاله للمنافع الشخصية¹²⁸، فكانت، بتطبيق مبادئ الحكم الرشيد كالعادلة والمشاركة والمساءلة، الوسيلة المثلى لقلب الأوضاع، ومدخلًا لتحقيق الإصلاح أولاً والتنمية فيما بعد.

7.1.3. دور الحكم الرشيد في مكافحة الفساد:

لقد تم اقتراح الحكم الرشيد كحل لظاهرة الفساد المنتشرة، وكاستراتيجية طويلة الأجل للسيطرة عليها وتحجيم أشكالها والوقاية منها. وقد تم تحديد معايير تهدف إلى ترشيد الحكم، مبنية على مبادئ المساءلة، والمشاركة، والمساواة، والشفافية، وتطبيق حكم القانون والديمقراطية؛ لضمان عملية الإصلاح في المؤسسة كما الدولة. وتقوم عملية الإصلاح على تطبيق الحكم الرشيد على عدة مستويات داخل الدولة، وسميت هذه الاستراتيجية بـ "استراتيجية مكافحة الفساد متعددة الأوجه" (الدليل البرلماني في مواجهة الفساد، 2006). ويمكن تلخيص هذه الاستراتيجية في الشكل (8) التوضيحي أدناه:

127. مطير، سمير عبد الرزاق: واقع تطبيق معايير الحكم الرشيد وعلاقتها بالأداء الإداري في الوزارات الفلسطينية. جامعة الأقصى، غزة-فلسطين. 2013.
128. 2003. (Salih Mohamed. Gouvernance; Information et Domaine Public. Adis-Ababa: Commission Economique pour Afrique.)



المصدر: الدليل البرلماني في مواجهة الفساد: ط1، القدس: منشورات من أجل النزاهة والمساءلة، امان، 2006، ص7.

8.1.3. تحديات تطبيق الحكم الرشيد:

إن عملية خلق أسلوب حكم، يمتاز بالرشادة والإصلاح، ليست بالعملية السهلة أو البسيطة، ولا يمكن تصوّر تحقيق الإصلاح، وتحصيل التنمية المجتمعية بين عشية وضحاها؛ فاستبدال الحكم الصالح بالحكم الفاسد، القائم منذ سنوات، يستوجب التخطيط والتنظيم الدقيقين لهذه العملية، كما يحتاج إلى صبر ومعاينة، ويتوقّع بعض درجات المقاومة للأنظمة الجديدة، والانتكاسة في بعض الأحيان، وهذا يتطلب تطبيق قوانين صارمة تطبّق على جميع أفراد المجتمع بمختلف مناصبهم. ويمكن تلخيص تحديات تطبيق الحكم الرشيد بما يأتي¹²⁹:

أولاً: ضرورة التخطيط الحكيم لاستثمار رؤوس الأموال المختلفة لتحقيق التنمية الرشيدة، ويشتمل ذلك على الموارد البشرية، والمادية، والاجتماعية، والطبيعية.

ثانياً: تصميم هيكلية إصلاحية للحكم الاقتصادي تتبع مبادئ الحكم الرشيد، وتهدف إلى تحقيق التنمية الاقتصادية.

ثالثاً: إعادة تعريف دور الدولة، وتنظيم علاقاتها الداخلية مع مؤسسات النظام الخاص، وعلاقاتها الخارجية مع الدول الأخرى والمنظمات العالمية؛ بهدف ضمان التوافق والانسجام السياسي والاقتصادي.

129. مصطفى، بشير: الأداء المتميز للحكومات من خلال الحكم الرشيد والإدارة الرشيدة، المؤتمر الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات (صفحة 33). ورقة، الجزائر: جامعة ورقلة، 2005.

رابعاً: تحقيق التنظيم الشامل للقطاع العام، وضمان أعمال الرقابة المالية والمساءلة، وتقييم العمليات المتبعة والقرارات المأخوذة في إطار التنمية المستدامة الحاصلة، والعمل على تعزيز التواصل الفعال مع جهات الإعلام المختلفة.

خامساً: بناء نظم إدارية تسمح بكشف وتنفيذ الأفكار الإبداعية والاستفادة منها، وما يشتمل ذلك على منح فرص متساوية للمشاركة بين جميع الأفراد داخل المؤسسة، وخلق مناخ جذاب للمستثمرين وأصحاب المبادرات الاستثمارية الإنمائية، وحماية حقوق الملكية، وحرية المقاول.

وأخيراً خلق نظام معرفي مسؤول عن بناء نظم دقيقة لقياس أشكال الأداء المؤسسي بمختلف زواياه، وما يشتمل على تطوير أنظمة التعليم، واستغلال التكنولوجيا في القيام بأعمال المحاسبة والتدقيق، إضافة إلى الاستثمار في أعمال البحث والتطوير بما فيه منفعة للدولة وأفرادها¹³⁰.

2.3 دور المجتمع المدني Civil Society في محاربة ظاهرة الفساد:

يعرف المجتمع المدني: هو المجتمع الذي يتكون من المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعمل في ميادينها المختلفة، باستقلال عن سلطة الدولة لتحقيق أغراض متعددة، منها أغراض سياسية كالمشاركة في عملية صنع القرار، مثال ذلك الأحزاب السياسية، ومنها أغراض نقابية كالدفاع عن مصالح أعضائها، ومنها أغراض ثقافية كما في اتحادات الكتاب والمثقفين والجمعيات الثقافية التي تهدف إلى نشر الوعي الثقافي وفقاً لاتجاهات أعضاء كل جماعة، ومنها لأغراض اجتماعية للإسهام في العمل الاجتماعي لتحقيق التنمية، أهمها تحقيق التنمية البشرية¹³¹. وبلغ عدد منظمات المجتمع المدني في فلسطين وفقاً لإحصائيات وزارة الداخلية للعام 2018 والمرخصة 3000 منظمة¹³².

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المقاييس المتبعة في التعرف على وجود مجتمع مدني في بلد ما، لن تسعفا كثيراً في الحالة الفلسطينية؛ فالمؤسسات المتعارف عليها على أنها مكونات للمجتمع المدني كانت حاضرة وبكثافة في المجتمع الفلسطيني، إلا أن وظيفتها غير وظيفة مثيلاتها في البلدان الأخرى؛ فغياب دولة فلسطينية غير من وظيفتها وجعلها تصب في اتجاه إبراز الهوية الفلسطينية والحفاظ عليها وإعادة تأسيس الدولة، فالمجتمع المدني في هذه الحالة هو المؤسس للدولة وللسلطة السياسية وليس العكس. ومع ذلك فقد مر المجتمع المدني الفلسطيني بعدة مراحل تتمثل في المنعطفات التي عرفتها القضية الفلسطينية¹³³؛ فقد واجه الشعب الفلسطيني خطر الانتداب البريطاني والحركة الصهيونية والتقى الجميع على هدف واحد هو مقاومة الحركة الصهيونية والانتداب البريطاني، وتحقيق الاستقلال الوطني. وبعد أن أدى الاحتلال الصهيوني لفلسطين عام 1948، إلى تقطيع أوصال المجتمع الفلسطيني وبعثرته مما اضطر مؤسسات المجتمع المدني إلى تجميد نشاطها أو انحلت تلقائياً. وبعد استعادة الحركة الوطنية الفلسطينية لحيويتها، تم تأسيس وتفعيل مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني من قبل منظمة

130. عيشوش، رياض، وآخرون: الحكم الرشيد La bonne gouvernance. جامعة محمد خيضر، بسكرة- الجزائر، 2007.
131. أبو عدوان، سائد حامد نص: دور منظمات المجتمع المدني الفلسطيني في تعزيز التنمية البشرية (الضفة الغربية بحالة دراسية). قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في التخطيط والتنمية السياسية كلية الدراسات العليا. جامعة النجاح الوطنية، نابلس- فلسطين، 2013.
132. موقع وزارة الداخلية الفلسطينية NGOs/List http://www.moi.pna.ps
133. أبراش، إبراهيم: المجتمع المدني الفلسطيني من الثورة إلى تأسيس الدولة. مجلة رؤية، العدد (6)، شباط، 2001. الموقع الإلكتروني لوكالة وفا للأنباء والمعلومات الفلسطينية، http://www.wafainfo.ps/ar_page.aspx?id=3827 بتاريخ 2019/12/22.

التحرير الفلسطينية، بما يعزز الشخصية الوطنية الفلسطينية، في مواجهة محاولات التشويه والإلغاء التي كانت تتعرض لها؛ ولاستقطاب قطاعات المجتمع الفلسطيني المختلفة، لتصب في مواجهة العدو الصهيوني.

وبعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994 أصبح لدينا واقع سياسي واقتصادي جديد، عمل على ظهور مجالات عمل جديدة لمنظمات المجتمع المدني، رافق ذلك انحصار في بعض المجالات التي أصبحت من اختصاص السلطة الوطنية الفلسطينية التي شكلت وزارات أصبحت تهتم بعمل بعض المنظمات الأهلية.

1.2.3. الإطار القانوني والتشريعي الناظم لعمل منظمات المجتمع المدني:

ضمن القانون الأساسي الفلسطيني¹³⁴ تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون. حيث نصت المادة 26/2 على: "للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون.

كما أصدرت السلطة الفلسطينية عام 2000 قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية¹³⁵ رقم (1) لسنة 2000، ليوحد القواعد القانونية النازمة لعمل هذه الجمعيات في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وليؤكد على ترسيخ تشريع ممارسة النشاط الأهلي للفلسطينيين في المجالات المختلفة؛ الاجتماعية، والاقتصادية، والثقافية، والتنمية، التي من شأنها تحسين مستوى المواطنين في المجتمع اجتماعياً، وصحياً، ومهنياً، ومادياً، وروحياً، وفنياً، ورياضياً، وثقافياً، وتربوياً.

يمكن القول: إن هذا القانون مهّد السبيل لانتقال منظمات العمل الأهلي من موقع المقاوم إلى مرحلة البناء والتطوير، وتنويع مستوى الخدمات التي يمكن تقديمها إلى المواطنين. وعرف القانون الجمعية أو الهيئة بأنها شخصية معنوية مستقلة تنشأ بموجب اتفاق بين عدد لا يقل عن سبعة أشخاص؛ لتحقيق أهداف مشروعة تهم الصالح العام دون استهداف جني الربح المالي بهدف اقتسامه بين الأعضاء أو لتحقيق منفعة شخصية.

وبموجب القانون تتمتع الجمعيات والهيئات بالشخصية الاعتبارية وبذمة مالية مستقلة فور تسجيلها طبقاً لأحكام القانون ولا يجوز لها ممارسة نشاطاتها قبل التسجيل لدى وزارة الداخلية. كما تتولى الوزارة المختصة تبعاً لنشاط الجمعية مسؤولية متابعة عمل الجمعيات والهيئات وفقاً لأحكام هذا القانون.

كما يبين القانون أن من حق الجمعية أو الهيئة الأهلية تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة لتحقيق أهدافها. وأن تقدم الجمعية أو الهيئة للوزارة المختصة في موعد لا يتعدى أربعة أشهر من نهاية السنة المالية تقريرين مقيرين من الهيئة العامة، وهما: تقرير سنوي وتقرير مالي مصدق من قبل مدقق حسابات قانوني. كما أعفى القانون الجمعيات والهيئات من الضرائب والرسوم الجمركية على الأموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لتنفيذ أهدافها الواردة في نظامها الأساسي. كما أعطى القانون الحق للجمعيات والهيئات في إقامة

134. فلسطين. القانون الأساسي المعدل لسنة 2003. المنشور في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية) العدد الممتاز المنشور بتاريخ 2003/3/19.

135. السلطة الوطنية الفلسطينية. قانون رقم (1) لسنة 2000م بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية. المنشور في الوقائع الفلسطينية العدد الثاني والثلاثون. بتاريخ فبراير 2000. رام الله- فلسطين.

الأنشطة وتأسيس المشاريع المدرة للدخل شريطة أن يستخدم الدخل المتحصل لتغطية أنشطتها لمنفعة الصالح العام، ويحق لها فتح فروع داخل فلسطين. أوجب القانون على كل جمعية أو هيئة أن يكون لها مجلس إدارة يتكون من عدد لا يقل عن سبعة أعضاء ولا يزيد على ثلاثة عشر عضواً تحدد عضويتهم في النظام الأساسي للجمعية أو الهيئة. ويعتبر المجلس مسؤولاً عن جميع أعمالها ونشاطاتها. ويجري تحديد اختصاصات رئيس المجلس ونائبه وأمين السر وأمين الصندوق وباقي أعضاء مجلس الإدارة لأية جمعية أو هيئة وفقاً لنظامها الأساسي ولائحتها الداخلية بما لا يتعارض مع أحكام القانون. وينعقد مجلس الإدارة بصورة عادية مرة كل ثلاثة أشهر على الأقل بدعوة من الرئيس أو نائبه.

يمكن استضافة ممثلين عن المجتمع المدني والقطاع الخاص للمشاركة في حوار حول مكافحة الفساد.

2.2.3. دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد:

إن مكافحة الفساد والقضاء عليه هي مسؤولية تقع على جميع القطاعات في الدولة سواءً الحكومية أو القطاع المدني أو القطاع الخاص، ولذلك يجب أن تتعاون منظمات المجتمع المدني مع الجهود الحكومية في الوقاية من الفساد ومكافحته. وتلعب منظمات المجتمع المدني دوراً حيوياً ومؤثراً في إطار تنشيط الحراك المجتمعي في مكافحة الظاهرة، ولهذا لا بد من عمل الحكومة مع المجتمع المدني مع ضرورة حرص الحكومة على تقديم كافة أوجه الدعم والمساندة للمجتمع المدني بما يعزز من تلك الشراكة ويحقق الأهداف في مكافحة الفساد؛ لأننا حين نتحدث عن دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد يتبادر إلى الذهن فوراً الشريك الآخر والأساسي في عملية صنع السياسة العامة¹³⁶.

ومن الجدير بالذكر أن المفاوضات المتعلقة بوضع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قد شهدت خلافات حول جوانب متعددة منها الجانب المتعلق بمشاركة المجتمع المدني في جهود مكافحة الفساد، وبالرغم من هذه الخلافات إلا أن الوفود غير الحكومية شاركت إلى جانب الوفود الحكومية في وضع الاتفاقية. وتضمنت المادة الخامسة من الاتفاقية مطالبة الدول الأعضاء بتنفيذ سياسات فعالة ومنسقة لمحاربة الفساد، وأن تمكن هذه السياسات مشاركة المجتمع المدني في هذا المجال، كما تعاملت المادة 13 من الاتفاقية بشكل مفصل مع دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد. وأقر مؤتمر الدول الأطراف الثالث اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتاريخ 2009/11/13 آلية استعراض التزام الدول الأعضاء بالاتفاقية، وذلك من خلال تقديم تقارير من قبل كل دولة تستعرض فيها مدى الالتزام بتنفيذها، وقد شهد المؤتمر خلافات بشأن هذه الآلية طالت جوانب متعددة كان من ضمنها دور المجتمع المدني في عملية التقييم، حيث ترك لكل دولة تحديد طريقة مشاركة المجتمع المدني فيها في عملية التقييم. وبالرغم من عدم

136. رداوي، عبد المالك، "دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد"، ورقة بحث قدمت في الملتقى الوطني الثاني حول آليات حماية المال العام ومكافحة الفساد، جامعة المدينة، 2009.

حسم دور المجتمع المدني في آلية تقييم مدى التزام الدول بالاتفاقية نتيجة لمخاوف حكومات بعض الدول الأطراف من هذا الدور ومنها معظم الدول العربية، إلا أن الاتفاقية فرضت التزاماً قانونياً على حكومات الدول الأطراف بمشاركة المجتمع المدني في جهود مكافحة الفساد¹³⁷.

وضمن هذا الإطار وعلى الرغم من خصوصية الحالة الفلسطينية التي تختلف عن بقية دول العالم، فهي لا زالت تحت الاحتلال الإسرائيلي وتتمتع بصفة مراقب في الأمم المتحدة، بادرت السلطة الوطنية الفلسطينية وفي عام 2005 بإرسال رسالة إلى الأمين العام للأمم المتحدة تتعهد بالتزامها الأخلاقي بتبني اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والعمل على تطبيقها طوعاً في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية.

كما لم تمنع السلطة الوطنية الفلسطينية من مشاركة المجتمع المدني في جميع الجهود المتعلقة بمكافحة الفساد، بما فيها مشاركته في تقييم مدى الالتزام باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وشارك المجتمع المدني الفلسطيني بجهود متنوعة تتعلق بمكافحة الفساد، ونشر الوعي المجتمعي بأهمية، فمؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني التي تشكل إحدى ركائز نظام النزاهة الوطني لعبت دوراً هاماً في الرقابة المجتمعية الأداء الحكومي وفي مقدمة ذلك ضمان إدارة سليمة للمال العام ورفع الوعي العام بمفاهيم و مبادئ الشفافية ونظم المساءلة وقيم النزاهة. وقد توسع نشاط المنظمات الأهلية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية وزاد عددها بشكل كبير، كما اتخذت استراتيجيات عمل جديدة قوامها التعبئة والتأثير والضغط من أجل سن القوانين المساهمة في اقتراح السياسات العامة، وتطوير الوعي المجتمعي في مجالات مختلفة كالديمقراطية وقضايا الحكم الصالح، إضافة إلى استمرارها في تقديم الخدمات الطارئة والتنمية، والتطوير المؤسسي وتنمية الموارد البشري، وتشكل رقيباً على كثير من الممارسات الحكومية ولها تأثير واضح في تحويل كثير من القضايا إلى مركز النقاش واهتمام الرأي العام¹³⁸.

وبناءً على ذلك برز دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد بشكل عام من خلال قيامها بممارسات عملية محورت بالآتي¹³⁹:

1. التوعية بمخاطر الفساد، وذلك من خلال:
- تصميم برامج توعوية خاصة لتوضيح مضامين الفساد ومظاهره ومخاطره وآثاره وكيفية الوقاية منه ومكافحته.
- إعداد (منشورات، برامج إذاعية، طلقات تلفزيونية، ورش عمل وغيرها) لتعريف المواطنين بالفساد ومظاهره.
- تصميم برامج خاصة لآليات تلقي التقارير والبلاغات والشكاوى المتعلقة بقضايا الفساد.
2. الرقابة على القطاع العام، وذلك من خلال تطوير آليات الرقابة الوقائية من الفساد، وتطوير آليات الرقابة اللاحقة.
3. تقديم المشورة للحكومة في رسم السياسات لمكافحة الفساد، وتنفيذ الخطط لمكافحة الفساد، وتصميم البرامج لمكافحة الفساد.

137. أبو زر، فواز: الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد ودور منظمات المجتمع المدني. ورقة عمل مقدمة في الورشة التدريبية بعنوان "دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد" المنعقدة بتاريخ 2013/8/27. هيئة مكافحة الفساد. رام الله-فلسطين.

138. نفس المصدر السابق.

139. هولواي، ريتشارد، كيف توظف المنظمات غير الحكومية جهود المراقبة والمداخلة في خدمة مكافحة الفساد. الكتاب المرجع للمنظمات غير الحكومية في مكافحة الفساد/ ترجمة ناتالي سليمان ونور الاسعد وسوزان قازان. مركز المنشورات العربية التابع للمعهد الديمقراطي الوطني لبيان

Richard Holloway, How NGOs Can Use Monitoring and Advocacy to Fight Corruption, NGO Corruption Fighters' Resource Book

4. مراجعة التشريعات الخاصة بمكافحة الفساد، والمشاركة في إعداد تشريعات تكافح الفساد.
5. المشاركة في دراسة وتقييم التقارير الخاصة بقضايا الفساد.
6. دعم وتوفير قواعد البيانات وتوفير دراسات ومواد علمية لمكافحة الفساد.
7. تنفيذ حملات ضغط ومناصرة وتأثير لمكافحة الفساد في قضايا محددة، أو إقرار أو تعديل تشريعات لتعزيز مكافحة الفساد.
8. بناء شبكات وتحالفات لمكافحة الفساد سواءً على المستوى المحلي أو الإقليمي والدولي لمكافحة الفساد.
9. دعم السلطة المركزية في مكافحة الفساد، من خلال التشبيك والتعاون مع هيئة مكافحة الفساد، وإعداد تقارير استقصائية حول شبكات الفساد وتقديمه للجهات الحكومية ذات الصلة، وإعداد مدونات السلوك للعاملين في القطاع الحكومي للوقاية من حالات الفساد.
10. المساءلة المجتمعية لتعزيز الحوكمة ومكافحة الفساد (جلسات الاستماع، بطاقات التقييم المجتمعي، تتبع الإنفاق الحكومي، موازنة المواطن، ميثاق المواطن، بطاقات تقرير المواطن، وغيرها).

يحدث الصراع بين منظمات المجتمع المدني والسلطة بمدى القدرة على التأثير بالحيز العام، حيث تستخدم السلطة أدواتها السياسية والإدارية والأمنية بما أنها تحتكر استخدام القوة والعنف في المجتمع، كما تستخدم منظمات المجتمع المدني أدواتها المبنية على وسائل الإعلام والحشد والضغط والتأثير والرسالة والعريضة والمفاوضات والبيان وغيرها¹⁴⁰.

تبدأ منظمات المجتمع المدني بتحقيق تعديل في توازنات القوى عندما تهيمن رؤيتها الثقافية على الرأي العام وعندما تصبح روايتها ورؤيتها هي الأكثر مصداقية والتي تلتف حولها الجماهير بقطاعاتها الاجتماعية المختلفة، من هنا فإن التراكم الثقافي الذي تحدثه هذه المنظمات له دور رئيس بإقناع القطاعات الجماهيرية من أجل تحقيق عملية التغيير الاجتماعي سواء توسيع مساحة الديمقراطية والحرية أو بهدف الدفاع عن حقوق الفئات الاجتماعية المهمشة والضعيفة.

يتميز نشاط المجتمع المدني بالقدرة على المبادرة واستخدام الوسائل الديمقراطية السلمية، والتدرج في عملية التصعيد بما يتواءم مع القدرة على إقناع الرأي العام والقطاعات الاجتماعية المختلفة، فقد يتم البدء ببيان ثم ينتهي العمل بإضراب جزئي ثم مفتوح من أجل تلبية قضية محددة لها علاقة بالحريات العامة أو بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية¹⁴¹.

باستخدام الشبكة العنكبوتية تعرف على دور إحدى مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد من موقع الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) على الرابط:
[/https://www.aman-palestine.org](https://www.aman-palestine.org)

140. التميمي، عبد الرحمن. مصدر سابق.
141. أبو رمضان، محسن: دور المؤسسات الأهلية في التنمية، مقال منشور، الحوار المتمدن 2013

1.2.2.3. أمثلة على رقابة منظمات المجتمع المدني على السلطة التنفيذية:

بالرغم مما سبق، هناك بعض الأمثلة على قيام منظمات المجتمع المدني بدورها الرقابي على السلطة التنفيذية:

الائتلاف الأهلي للرقابة على التشريعات¹⁴²: هو جسم تنسيقي غير رسمي (بمعنى أنه غير مسجل كجسم بشكل مستقل)، يهدف إلى خلق آلية منظمة للرقابة المجتمعية على العملية التشريعية، بما يضمن أن أي قانون (أو قرار بقانون) يكون منسجماً مع القانون الأساسي، ومع التزامات دولة فلسطين وفق الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها. وأيضاً ضمان أن أي تشريع يصدر يتم وفق آلية تشاورية يشترك فيها كل الأطراف التي سوف تتأثر بالتشريع. وأن تعطى هذه الجهات الفرصة الكافية للاطلاع على مسودات أي قانون والتعليق عليها والتأثير فيها. يضم الائتلاف عدداً من المؤسسات الأهلية والنقابية بهدف إيجاد آلية منظمة للرقابة المجتمعية على العملية التشريعية. وقد تم تأسيس هذا الائتلاف على خلفية إفراط السلطة التنفيذية في إصدار التشريعات، وبشكل منفرد بعيداً في كثير من الحالات عن مشاورة المجتمع والأطراف التي سوف تتأثر بهذه التشريعات.

مؤسسة الحق¹⁴³: مؤسسة "الحق" هي جمعية حقوق إنسان فلسطينية، وهي أهلية غير حكومية ومستقلة، تأسست عام 1979 من قبل مجموعة من المحامين الفلسطينيين بهدف توطيد مبدأ سيادة القانون، وتعزيز صون حقوق الإنسان واحترامها في الأراضي الفلسطينية المحتلة. بمقتضى القانون الأردني الذي كان سارياً في الأراضي الفلسطينية في ذلك الحين.

ينصب عمل "الحق" على رصد وتوثيق انتهاكات حقوق الإنسان الفردية والجماعية في الأرض الفلسطينية المحتلة عام 1967 ومتابعتها، بهدف وضع حد لهذه الانتهاكات والجرائم عن طريق التوعية بمخاطرها وآثارها، والعمل على تقديم مرتكبي الجرائم الدولية أمام القضاء سواء الوطني منه أو الدولي. وتقوم "الحق" بإعداد الأبحاث والدراسات والمداخلات القانونية المتعلقة بأوضاع حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة بالاستناد إلى القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان. وتعمل "الحق" على تنظيم حملات محلية وعالمية خاصة بقضايا وانتهاكات حقوق الإنسان، والاتصال بهيئات دولية وإقليمية ومحلية مختلفة واستخدام آليات الأمم المتحدة الخاصة بهذا الشأن. كما تقوم "الحق" وبالتعاون مع منظمات المجتمع المدني الفلسطيني، ومنظمات الدولة ذات العلاقة، بالعمل على إدماج معايير حقوق الإنسان الدولية في القوانين والتشريعات والسياسات الفلسطينية.

يتضح من أهداف هذه المؤسسة ورسالتها أنها تساهم بشكل كبير في تحسين بيئة النزاهة والمساءلة والشفافية في القطاع العام؛ سيما في مؤشر سيادة القانون.

مؤسسة أمان¹⁴⁴: أسس الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) عام 2000 بمبادرة عدد من مؤسسات المجتمع المدني العاملة في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان والحكم الصالح، كحركة مجتمع مدني تسعى لمكافحة الفساد وتعزيز منظومة النزاهة والشفافية والمساءلة في المجتمع الفلسطيني. يركز الائتلاف في مسعاه على الناس،

142. الموقع الإلكتروني للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم". <https://ichr.ps/ar/1/17/1612>. بتاريخ 2019/10/28.

143. الموقع الإلكتروني لمؤسسة الحق. <http://www.alhaq.org/ar/about-alhaq/2671.html>. بتاريخ 2019/10/28.

144. الموقع الإلكتروني لمؤسسة أمان. <https://www.aman-palestine.org/ar/about-aman/about-organization>. في 2019/10/28.

لأن جهود مكافحة الفساد لن تنجح ولن تثمر إلا من خلال انخراطهم الواسع فيها، خاصة أن مكافحة الفساد تسعى إلى تحقيق الرفاهية والتنمية المستدامة لهم، التي يشكل الفساد أحد أهم معوقاتهما.

ويتبع الائتلاف منهجاً شاملاً ومستداماً يستند إلى الشراكة والتعاون مع جميع الأطراف ذات العلاقة ومجموعات المصلحة، بهدف تعزيز الشفافية في المؤسسات الفلسطينية على اختلاف تصنيفاتها، وإنفاذ القانون ومشاركة المواطنين في الحكم وإدارة موارد الدولة الفلسطينية.

وتتمثل رؤية الائتلاف في مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد. وتتلخص الأهداف الاستراتيجية بما يأتي:

1. المواطنون ومؤسسات المجتمع المدني والإعلام منخراطون في تعزيز نظام النزاهة الوطني وجهود مكافحة الفساد.
2. كشف الفساد والفاستدين ومنعهم من الإفلات من العقاب في إطار الخطط الوطنية لمكافحة الفساد والاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد.
3. بيئة عمل هيئات الحكم المحلي محصنة ضد الفساد ومستجيبة للمساءلة المجتمعية.
4. "أمان" تحقق استراتيجيتها وتلبي التزاماتها مع منظمة الشفافية الدولية.

الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة¹⁴⁵: هو ممثل لعدد من المنظمات الأهلية إضافة إلى بعض الخبراء الاقتصاديين. يقوم ائتلاف أمان بأعمال السكرتاريا لهذا الفريق، حيث يقوم بالدعوة للاجتماعات وتحضير أجندة الاجتماعات والمحاضر وأية أوراق ووثائق خاصة تلك المتعلقة بالموازنة العامة، كما يقوم بتشكيل حلقة وصل بين الفريق والجهات الرسمية وعلى رأسها وزارة المالية. وقد شارك الفريق بدعم من أمان في عدد من الورشات التدريبية لتأهيله في مجال قراءة الموازنة العامة. يؤمن الفريق الأهلي بضرورة اطلاع المواطن على الموازنة العامة والمشاركة في إعدادها، ليتمكن من المساءلة حولها ومتابعة إدارة الانفاق الحكومي والمال العام. ولتحقيق هذا الهدف تقدم الفريق بمقترح لوزير المالية تبني وإصدار ما يعرف بموازنة المواطن والتي تعتبر من أحد العناصر الأساسية التي تضمن شفافية الموازنة العامة. وفعلًا فقد تم إصدار موازنة المواطن لأول مرة في فلسطين خلال العام 2011. كما يشارك الفريق مع الوزارات في مناقشة الموازنات السنوية قبل رفعها لمجلس الوزراء للإقرار.

الائتلاف الأهلي لإصلاح القضاء وحمايته¹⁴⁶: يتكون من ممثلي مؤسسات المجتمع المدني العاملة في مجالات العدالة وحقوق الإنسان والتنمية البشرية، والشخصيات القانونية والحقوقية، والناشطين السياسيين. وتتمثل أهدافه في: تعزيز مبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات وضمان عدم تداخلها، وتكريس مبدأ استقلال القضاء وحمايته، واحترام الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين، ورفع الوعي المجتمعي بأهمية استقلال القضاء وحمايته. ويعمل الائتلاف على وضع برامج العمل وآلياتها الواجب اتباعه لتحقيق غاياته وأهدافه، وممارسة الائتلاف لنشاطه وفعالياته على كافة الصعد والمستويات وتشكيل مجموعة ضغط بما تمثله من دعم شعبي، وخلق رأي عام ضاغط للوصول إلى غاياته، وبما يتفق مع الأصول القانونية والمعايير الدولية والإقليمية ذات العلاقة.

145. الموقع الإلكتروني لمؤسسة أمان. <https://www.aman-palestine.org/ar/about-aman/about-organization>. في 2019/10/28
146. الموقع الإلكتروني للهيئة الأهلية لاستقلال القضاء وسيادة القانون-استقلال. <http://www.istiqlal.ps/?q=node/22>. في 2019/10/28

ويأتي تشكيل هذا الائتلاف استجابة لأهمية وضرة حماية استقلال القضاء والرقابة على أدائه لما للقضاء من دور أساسي في رقي واستقرار أي أمة أو دولة، ولتعزيز وتأكيد مقومات قيام قضاء مستقل وعادل ونزيه وحيادي لحماية أمن المواطن والمجتمع، إذ أن ذلك من أهم أسس تقدم وتطور القضاء والارتقاء به إلى مستويات عليا ومتقدمة لتحقيق استقلاليته وعدم خضوعه أو رضوخه لأية ضغوطات خارجية سواء من السلطة التنفيذية أو أية مؤثرات أخرى.

إن هذا الائتلاف هو بمثابة تعبير عن آلية من آليات حماية استقلال القضاء، ألا وهي الحماية الشعبية الواجب توفرها للقضاء من أجل أن يقوم بدوره المناط به باعتباره المرآة التي تعكس حضارة الأمة، وهو المسؤول عن توفير الأمن والأمان والعدالة لكافة مواطني الدولة، وتأكيد مبدأ سيادة القانون واستقلال القضاء واحترام وحماية حقوق الإنسان وكرامته بما يليق بآدميته وإنسانيته، ويسعى الائتلاف لمنع تغول السلطة التنفيذية وإداراتها على أي حق كفله الدستور وصانته القوانين بما يحفظ التوازن المجتمعي وإرساء أسس العدالة والتحقيق وبمن يشغل المناصب القضائية مع تدرجها وضمان وجوب تمتعهم بالكفاءة العلمية والمهنية والخبرة والنزاهة والجرأة والقدرة على تحمل المسؤولية دون كلل أو ملل أو خوف أو محاباة.

3.2.3. مظاهر إدارية ومالية تؤدي الي فساد في المنظمات الأهلية:

على الرغم من المبادئ السالفة الذكر إلا أنه يوجد ضعف منظومة الحوكمة في بعض المنظمات الأهلية، مما يؤثر سلباً على قيم الشفافية والنزاهة والمساءلة ومن أمثلة ذلك ما أشار إليه ديوان الرقابة المالية والإدارية:

أولاً: في الجانب الإداري

1. عدم وجود نظام للرواتب.
2. لا يوجد رقابة كافية على تسجيل الدوام.
3. عدم احتساب مخصص نهاية الخدمة للموظفين.
4. غياب الدور الرقابي والإشرافي الخاص بمجلس الإدارة.
5. عدم تنظيم اجتماعات الهيئة الإدارية، إضافة إلى عدم دعوة الهيئة العامة لاجتماعها السنوي.
6. عدم قيام الهيئة الإدارية بإعداد وإقرار الموازنة التقديرية السنوية خلافاً لنظامها الأساسي.
7. تقصير مجلس الإدارة بتأدية واجباته ومسؤولياته المنوطة به.
8. عدم قيام الهيئة العامة بدورها ومهامها حسب القانون.
9. لا تلتزم الهيئة العمومية لبعض الجمعيات بعقد اجتماعها السنوي خلافاً للقانون.
10. لم تقيم الهيئة العامة دورها في تعيين مدقق حسابات قانوني للقيام بتدقيق البيانات المالية للجمعية، مع احتفاظ الجمعية بمدقق الحسابات لعدة سنوات.
11. عدم التزام الهيئة العامة بدفع اشتراكاتهم السنوية في بعض الجمعيات.
12. احتفاظ مجالس إدارة بعض الجمعيات بمناصبهم لفترات زمنية تتجاوز عشر سنوات، في بيئة عمل تتزايد فيها فرص استغلال المنصب الوظيفي¹⁴⁷.

147. ديوان الرقابة المالية والإدارية. المخالفات الأكثر شيوعاً في المؤسسات الأهلية والمنظمات غير الحكومية. رام الله - فلسطين 2013.

ثانياً: في الجانب المالي

1. ضعف التنظيم المالي والإداري وضعف إجراءات الرقابة الداخلية، حيث تفتقر العديد من الجمعيات لوحدة الرقابة الداخلية.
2. غياب دور مجلس الإدارة في الرقابة على أعمال وأنشطة الجمعيات.
3. عدم وجود نظام مالي خاص لبعض المنظمات والجمعيات، وعدم انسجام أنظمة بعضها مع القوانين والأنظمة والقرارات والتعليمات النافذة والمعمول بها في مؤسسات الدولة الفلسطينية.
4. الافتقار إلى نظام محاسبي يشمل عمليات تسجيل وتبويب وترحيل للعمليات المالية، وعدم وجود دورة مستندية محكمة وواضحة لضبطها.
5. عدم الالتزام بإعداد الموازنات التقديرية السنوية.
6. عدم تسجيل القيود المحاسبية بشكل يومي.
7. عدم الالتزام بالقوانين والأنظمة والتعليمات النافذة مثل (عمليات الشراء، تطبيق قانون ضريبة الدخل، الجمع بين الوظيفة العمومية والعمل في الجمعية بذات الوقت، تقاضي أعضاء مجالس إدارة بعض الجمعيات رواتب شهرية).
8. عدم الالتزام بإعداد وعرض البيانات والتقارير المالية الختامية وفق الأصول والمعايير المحاسبية الدولية.
9. عدم إقفال وإعداد الحسابات الختامية من قبل إدارة بعض الجمعيات.

حالة دراسية (7): شبهة فساد في نادي رياضي

تعاقد أحد الأندية العريقة مع شركة مقاولات من أجل بناء مقر للنادي، وتم الاتفاق مع الممول بشأن كل التفاصيل، وأثناء عملية البناء تفاجأ مهندس المشاريع بوجود كميات كبيرة من الحديد الفائضة عن الحاجة، وعند الاستفسار تم التبرير بأن هنالك فواتير تغطي هذا الكم من الحديد وسيتم التصرف به، وعند تعمق المهندس بتفاصيل الواقعة وجد أن كمية الحديد الفائضة يتم إيداعها في مخازن تعود لرئيس النادي.

1. ما هي جريمة الفساد المرتكبة؟
2. ماذا تتوقع من الهيئة في ظل استمرار النادي ببناء مقره؟

ثالثاً وجود شبهات فساد في عمل بعض المنظمات الأهلية:

1. قيام بعض الجمعيات بعقد صفقات من الباطن من خلال الاتفاق مع المورد على زيادة مبلغ بعض الفواتير لإظهارها للمانح وتنفيذ مستند الصرف ومن ثم استعادة الفرق عبر التبرعات، مما يعتبر احتيالات وفق معايير التدقيق الدولية.
 2. تزوير المستندات الرسمية وتلفيق المعززات من خلال معاملات صرف لمستفيدين معينين .
 3. فقدان عدد من دفاتر سندات الصرف المستخدمة في بعض الجمعيات.
 4. خلط في الذمة المالية ما بين حسابات رئيس الجمعية وحساب الجمعية نفسها.
 5. وجود شبهات الاختلاس وتعدّد على أموال الجمعيات من قبل إدارتها.
 6. قيام بعض الجمعيات بصرف المبلغ أكثر من مرة، وتحميله على نفس المشروع وبمسميات مختلفة.
 7. وجود شبهات شراء فواتير ومعززات لإثبات عمليات صرف وهمية.
 8. وجود شبهات حول وهمية ورش العمل والدورات التدريبية، وتلفيق بعض المعززات وتزوير بعض المستندات الخاصة بها.
 9. امتلاك بعض الجمعيات لأراضي وعقارات دون الإفصاح عنها في البيانات المالية، ودون احتفاظ الجمعية بنسخ عن سندات الملكية.
 10. تحميل نفس المصروف على مشروعين مختلفين أو أكثر.
 11. استخدام موظفي الجمعيات كمديرين ومستشارين وميسري ورشات عمل، وهذا انحراف عن مبادئ الشفافية والنزاهة في استخدام الموارد البشرية.
 12. الازدواجية في صرف رواتب بعض الموظفين بطرق غير قانونية.
- من ناحية أخرى أشارت نتائج بعض الدراسات¹⁴⁸، من خلال توزيع 44 استبانة على الجمعيات في مختلف المحافظات في الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد أظهرت نتائج الاستمارة ضعف آليات الشفافية والافصاح، والمساءلة داخل الجمعيات؛ حيث أن:

148. دودين، محمود: تقييم أثر قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 ولائحته التنفيذية على أداء الجمعيات. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس). رام الله - فلسطين. 2016

- لا يوجد لدى 89 % من الجمعيات مواقع الكترونية خاصة بها.
- 46% تقريبا فقط من الجمعيات التي لديها مواقع الكترونية خاصة تقوم بنشر تقاريرها المالية والإدارية عليها بعد المصادقة عليها من إدارة الجمعية والهيئة العامة.
- 84% من الجمعيات لا تفصح عن نظامها الأساسي، ولا تتيحه للاطلاع العامة. وأن الوسيلة المتاحة للاطلاع عليه هي زيارة مقر الجمعية في 88% من الجمعيات.
- 36% منها ليس لديها مدونة سلوك أو ميثاق أخلاقي، ولا تلتزم بأية مدونات.
- 64.9% من الجمعيات تُخضع الشواغر، للمنافسة العادلة بشكل علني دائما.
- غالبية مجالس إدارة الجمعيات تتكون من سبعة أو تسعة أعضاء، بمعنى الحد الأدنى المقرر قانونا أو ما يجاوزه، مع انخفاض ملحوظ في أعداد الهيئات العامة. ما يشير إلى ضعف المشاركة المجتمعية، ومحدودية احتمالية تداول السلطة في الجمعية بشكل حقيقي، وإن جرت انتخابات دورية لأعضاء المجلس، وهي الحالة القائمة في 94% من الجمعيات، إلا أن الأعضاء أو معظمهم يبقون محافظين على مقاعدهم، أو أنهم سيحلون مرة أخرى في المجلس في الدورات القادمة نظراً لمحدودية الهيئة العامة.
- التزام كل الجمعيات المبحوثة بتدقيق حساباتها من مدقق حسابات قانوني خارجي، وأن 89% منها لديها أنظمة مكتوبة للمساءلة.
- ارتفاع نسبة الجمعيات التي لا تنشر تقاريرها المالية للجمهور. ولا تتيح الاطلاع على مكافآت الإدارة العليا، وتلك التي تقوم بتوظيف أو التعاقد مع أقارب رئيس أو أعضاء مجلس الإدارة حتى الدرجة الثانية. ما قد يعني عدم تفعيل أنظمة المساءلة داخل الجمعية، ربما لتعلق هذه الممارسات بأعضاء مجلس الإدارة ذاته، ولعدم حظر القانون هذه الممارسات.
- 84% من الجمعيات تتيح لأي شخص تنطبق عليه شروط العضوية تقديم طلب انتساب إليها، في المقابل فإن 43% من الجمعيات ترفض طلبات العضوية. ما قد يشير إلى تحكم بعض الجمعيات في معالجة طلبات العضوية.
- 83% من الجمعيات الخيرية لا يمكنها الاستمرار في العمل دون تلقي مساعدات مالية، محلية أو أجنبية. وأن الجمعية تعتمد في تمويلها على مصادر مختلفة، وفقا لما يسمح به القانون، وأن نسبة الاعتماد على هذه المصادر أو بعضها يتفاوت من جمعية إلى أخرى.
- تتقاسم عدة جهات رسمية في السلطة الفلسطينية مهام متابعة الجمعيات والهيئات الأهلية، والرقابة على أعمالها. وهناك غلو في وزارة الداخلية تجاه تسجيل الجمعيات ومتابعتها من خلال اعتمادها للمفوضين بالتوقيع عن الجمعية لدى المصارف، وحضور انتخابات مجالس إدارتها، واستلام التقارير المالية والإدارية للجمعية، وقراءتها في ضوء أنشطة الجمعية ومدى انعكاسها في أهدافها، وتوجيه انذارات للجمعيات المخالفة من وجهة نظرها، وممارسة سلطة طلها دون الرجوع إلى وزارة الاختصاص (17 وزارة اختصاص) في كثير من الأحيان.
- يرى 38% من الجمعيات الخيرية أن السلطة التنفيذية وأجهزتها الأمنية تتدخل، في أغلب أو بعض الأحيان، في توجيه سياسة وعمل الجمعيات، في المقابل، ترى وحدة المنظمات الأهلية وحقوق الانسان في مجلس الوزراء أن ما تقوم به وزارة الداخلية مخالف لصلاحياتها كما جاءت في القانون.

حالة دراسية (8): شبهة فساد في جمعية مسنين

ورد بلاغ للهيئة يفيد بوجود العديد من المخالفات والتجاوزات في جمعية (X) للمسنين، تضمنت المخالفات ما يتعلق بسوء معاملة الإداريين والموظفين في الجمعية للمسنين، وقيام الهيئة الإدارية بالانتفاع بالتبرعات التي تقدم للجمعية سواء التبرعات العينية أو النقدية؛ حيث يتم تقاسم تلك التبرعات بين بعض الموظفين والإداريين مما يُبقي وضع الجمعية يرثى له ودون أدنى مقومات الحياة.

1. ما هي جريمة الفساد الواردة في الحالة أعلاه؟
2. ما هي المخالفة التي لا تعتبر جريمة فساد؟ وما هو توقعك بدور الهيئة بها؟

3.3 الحكم المحلي (Local Government):

تشكل الهيئات المحلية في معظم الدول سواء الديمقراطية منها أو غير الديمقراطية أهم ركائز الدولة لتقديم الخدمات للمواطنين وللجمهور، خاصة بعد ما شمله نطاق العمل الحكومي من اتساع ليشمل الصحة، والتعليم، والتنمية الاجتماعية والاقتصادية، وصولاً إلى الرفاهية إلى جانب وظائف الدولة التقليدية الأساسية من أمن ودفاع وقضاء، وذلك من خلال الإدارة المحلية أو الحكم المحلي وفق مستوى اللامركزية في هذه الدول.

تعاني الدول في العصر الحديث من تحديين يثقلان كاهل الحكومات:

يتمثل التحدي الأول: بزيادة تدخل الحكومة في نواحي الحياة. وبالتالي، زيادة العبء الناجم عن تقديم الخدمات العامة المتنوعة والمتزايدة وذات التكلفة المرتفعة التي يحتاجها المواطنون.

ويتمثل التحدي الثاني: بزيادة رغبات الجمهور في مشاركة الحكومة في الحصول على مدى معين من الاستقلالية في إدارة الشأن المحلي واللامركزية في تقديم الخدمات للسكان المحليين. من هنا تولي الحكومات والمجتمعات أهمية قصوى في الرقابة على الهيئات المحلية على اختلاف درجة نيلها للاستقلالية واللامركزية؛ وذلك لضمان العدالة والمساواة في تقديم الخدمات، ولتحقيق النزاهة والشفافية والمساءلة عن أعمالها.

أما الوضع في فلسطين فإنَّ ينغرد بظروف خاصة؛ حيث يعمل الاقتصاد الفلسطيني عموماً ضمن محددات وعوائق غاية في التعقيد؛ تجعل من مهمة النهوض به، وتنميته، وتطويره تحدياً كبيراً. وأهم هذه المحددات والعوائق: تبعية الاقتصاد الفلسطيني للاقتصاد الإسرائيلي والمحددات التي يفرضها بروتوكول باريس الاقتصادي، ناهيك عن استثمارية محدودة أداء مؤسسات القطاع العام والحاجة إلى المزيد من الإدارة الرشيدة في إدارتها، ووجود هيئات ومؤسسات احتكارية، ونُدرة المتاح من الإمكانيات الوطنية؛ كالثروات الطبيعية ومصادر المياه والطاقة بسبب السيطرة الإسرائيلية عليها، ومحدودية رقعة الأرض واستمرار تأكلها بسبب السياسات الاستيطانية الاحتلال، وصغر السوق المحلي، وصعوبة التصدير، والتنامي المطرد في الأعباء العامة للسلطة الوطنية

الفلسطينية، والتعديل المتواصل للسياسة الاقتصادية الفلسطينية الشاملة تبعاً للتدخلات والمعوقات الإسرائيلية.

وقد نجم عن هذه العوائق والمحددات معدلات نمو متواضعة لقطاعات الاقتصاد الفلسطيني المختلفة وبصورة غير متوازنة، وتفاوت جلي في الدخول، وازدياد معدلات الفقر والبطالة، وتقلص الطبقة الوسطى وإضعاف دورها الأساسي في بناء الاقتصاد الفلسطيني وتطويره، كل ذلك في ظل انخفاض المساعدات الخارجية والقروض الأجنبية لدولة فلسطين إلى ما نسبته 75%¹⁴⁹. إضافة إلى إضعاف قدرة الحكومة الفلسطينية المركزية والمؤسسات التابعة لها على لعب دور فاعل في قيادة عملية التنمية الاقتصادية الوطنية وتباعاً المحلية. فيوماً بعد يوم يتعذر على الحكومة الفلسطينية تهيئة بيئة وطنية ومحلية داعمة لتعزيز التنمية الاقتصادية عموماً¹⁵⁰.

في ظل هذه الأجواء، اتخذت عملية تطوير هيئات الحكم المحلي في فلسطين اهتماماً متزايداً، بدايةً لكونها على اتصال يومي ومباشر مع المواطنين، وتشكل الجسم الرسمي الأقرب والأقدر على تلمس ومعرفة احتياجاتهم¹⁵¹، وكذلك لدورها الحيوي الهام في تطوير المجتمع الفلسطيني بما يشمل العمل على تحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين في كافة مناحي الحياة والمجالات التي تتعدى تلك التقليدية المتمثلة في تقديم خدمات الكهرباء والماء، والتخطيط والتنظيم، والبنى التحتية، إلى تقديم خدمات في المجالات الاجتماعية، والاقتصاد المحلي، والصحة العامة والبيئة، والأمن وإدارة الكوارث، والثقافة والرياضة وغيرها¹⁵².

إضافة إلى ذلك فإن تعزيز مكانة الهيئات المحلية ودورها في التنمية المحلية تعتبر مطلباً وطنياً طالما ظل الاحتلال قائماً والذي لا يَفُوت فرصة لإضعاف السلطة المركزية والانقفاضة الثانية خير مثال على ذلك، حيث دلت التجارب التاريخية أن الهيئات المحلية شكلت وسيلة فعالة لحماية إدارة الدولة وقت الحروب أو الأزمات، وواصلت خدمة مواطنيها في ظل انهيار أو ضعف الحكومة المركزية، فعلى سبيل المثال رغم الدمار الكبير الذي مُنيت به مدينة لندن خلال الحرب العالمية الثانية ظل الجهاز الإداري للدولة يمارس أعماله بكفاءة عالية من خلال المجالس المحلية¹⁵³.

وقد أدركت وزارة الحكم المحلي منذ نشأتها هذا الدور للهيئات المحلية بل وراهنّت عليه في جعلها شريكة في تحقيق التنمية المحلية المستدامة من خلال تبنيها لرؤية "حكم محلي رشيد قادر على تحقيق تنمية مستدامة بمشاركة مجتمعية فاعلة"¹⁵⁴، ووضعت نصب أعينها العمل الجاد والدؤوب على بناء قدرات الهيئات المحلية وتنمية مواردها لتصبح أكثر قدرة على تحقيق رفاهية مواطنيها وتلبية احتياجاتهم والارتقاء بمستوى الخدمات المقدمة لهم في إطار حكم محلي رشيد.

149. الكوني، سائد: الدور الذي يمكن أن تلعبه الهيئات المحلية الفلسطينية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، ومتطلبات الحكومة الرشيدة، ورقة عمل مقدمة لمؤتمر "تراث وحوكمة من أجل التنمية المستدامة"، المنعقد بتاريخ 9-11/2019، هيئة مكافحة الفساد، رام الله- فلسطين.

150. وزارة الحكم المحلي، دولة فلسطين: الإطار الوطني المتكامل للتنمية الاقتصادية المحلية (LED)، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/ برنامج مساعدة الشعب الفلسطيني، ص 7.

151. عبد الوهاب، سمير محمد: الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة. ورقة عمل مقدمة في ملتقى الحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة - جمهورية مصر العربية، 2008، ص 35.

152. التميمي، فؤاد سلطان: الهيئات المحلية بين التخطيط الاستراتيجي والتنمية الاقتصادية المحلية. صحيفة دنيا الوطن 30/12/2013. <https://pulpit.alwatanvoice.com/content/print/316103.html>

153. بطيح، رمضان: مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة. ورقة عمل مقدمة في ندوة "دور الحكومة المركزية في التنمية المجتمعية"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة - جمهورية مصر العربية، 2007، ص 239.

154. تسعى وزارة الحكم المحلي إلى تحفيز وتنمية الوعي والاهتمام لدى المواطنين وهيئاتهم المحلية بمدى المشاركة الفعلية في تنمية شؤونهم المحلية، وإشراكهم في تحمل مسؤوليات التفكير والعمل من أجل المجموع، وتنمية الإحساس بالمسؤولية الوطنية والافتقار بضرورة البذل والعطاء من أجل المجتمع وتطويره.

1.3.3. الإطار القانوني الناظم لعمل الهيئات المحلية:

في ظل تعدد وظائف الدولة وتنوع الخدمات التي تقدمها، وتعدد متطلبات العصر الحديث بدأت الهيئات المحلية تلعب دوراً بارزاً في تقديم الخدمات العامة بديلاً عن السلطات المركزية في إطار خطة إعادة توزيع للأدوار، وقد أوجب هذا الدور المهم ضرورة شرعية عمل الهيئات المحلية وتنظيمها بإطار قانوني يضمن قيام هذه الهيئات بدورها على النحو السليم والمطلوب، كمؤسسة عامة لخدمة المواطنين الذين يشكلون مرجعيتها ومصدر شرعيتها باعتبارها منتخبة منهم¹⁵⁵.

وقد تحسس المشرع أهمية هذا الدور؛ حيث أقرّ قانون الهيئات المحلية رقم 1 لسنة 1997 من أوائل التشريعات التي أقرها المجلس التشريعي الفلسطيني، وقد جرى تعديل هذا القانون في العامين¹⁵⁶ 2008، و2016. حيث نظم هذا القانون المسائل المتعلقة بالمهام المناطة بالهيئات المحلية والخدمات التي تقدمها للجمهور وعلاقتها مع وزارة الحكم المحلي وعلاقتها مع الجمهور والتفاصيل المتعلقة بقواعد وأصول عملها المالي والإداري.

يتبين أن كثير من أحكام القانون والتشريعات ذات العلاقة أنها قد راعت قيم النزاهة ونظم الشفافية، وبما يتفق مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ومن أهم هذه الأمثلة: نزاهة رؤساء الهيئات المحلية، سواء فيما يتعلق بآلية اختيارهم، أو في مسألة التفرغ، ومنع تضارب المصالح واستغلال النفوذ الوظيفي وإعمال الواسطة والمحسوبية والمحاباة، والنص على العديد من المحظورات على هؤلاء الموظفين، والتي يعتبر اقترافها شكلاً من أشكال الفساد.

2.3.3. دور الهيئات المحلية في مكافحة الفساد

يترتب على هيئات الحكم المحلي عبئاً كبيراً؛ حيث عليها دور القيام بالتنمية المحلية المستدامة، وأن يكون لها في الوقاية من الفساد ومكافحته، إذ أصبح الفساد مستشرياً في كافة المجتمعات قاطبة ولو بنسب متفاوتة بين دولة وأخرى، وبين مجتمع وآخر، وبكل أشكاله سواء الفساد الإداري أو المالي أو السياسي، وغيرها. وتعتبر ظاهرة الفساد بمظاهره المتعددة مشكلة باهظة التكاليف من النواحي المالية والمعنوية وأثارها خطيرة على المجتمع ومؤسساته العامة والخاصة على حد سواء. كما أن آثار الفساد أشد وطأة في الدول النامية لضعف أجهزة الرقابة وقلة الموارد المتاحة وغياب الديمقراطية. فظاهرة الفساد تهدد جهود التنمية المبذولة للحد من الفقر وتحقيق وتعزيز التنمية المستدامة وحرمان المواطنين من الحصول على حقوقهم وفي كثير من الأحيان الأساسية منها؛ ذلك لأن الفساد يؤدي إلى نهب ثروات الدولة وإهدار مواردها المحدودة بطبيعة الحال. ويزداد الأمر خطورةً وسوءاً في حالة وقوع هذه المجتمعات تحت نير الاحتلال كما في الحالة الفلسطينية، إلى جانب الانقسام الفلسطيني وتعطل السلطة التشريعية والرقابية وقطع أوصال البلاد وتشردمها.

155. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان): تقييم الإطار التشريعي الناظم للهيئات المحلية في فلسطين من أجل تعزيز استجابته لمتطلبات النزاهة والشفافية والمساءلة. سلسلة تقارير 29. رام الله - فلسطين.

156. السلطة الوطنية الفلسطينية: قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية. المنشور في الوقائع الفلسطينية. العدد العشرون. نوفمبر 1997. قرار بقانون رقم (9) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م. المنشور في الوقائع الفلسطينية. العدد الثامن والسبعون. كانون الأول (ديسمبر) 2008. قرار بقانون رقم (8) لسنة 2016م بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م وتعديلاته. المنشور في الوقائع الفلسطينية. العدد 119. رام الله - فلسطين. 2016/3/29.

ولذلك أصبح من الأهمية بمكان أن يكون هناك برنامج واضح ومحدد للوقاية من الفساد ولمنع حدوثه. ولتدارك آثاره لحماية المجتمع، بما يؤدي إلى خفض الأعباء المالية وتوفير الموارد اللازمة للتنمية الإقليمية والمحلية¹⁵⁷. من هنا تتبع أهمية نشر وتعزيز مبادئ الحكم الرشيد وثقافة الحكم المحلي الصالح في الهيئات المحلية. وتعود أهمية ذلك ليس على الصعيد المحلي فحسب؛ وإنما ما يفرزه من أثر على بنية وتركيب النظام السياسي. فهذه الهيئات تشكل إحدى الأسس المتينة لبناء الدولة، فهي تساعد على المشاركة والإبداع والتطور والنماء. وتلعب دوراً فاعلاً في عملية التنمية بأبعادها المختلفة، وذلك من خلال توسيع مشاركة الناس في اختيار ممثليهم المحليين وخلق قيادات سياسية عامة لها بعدها الشعبي¹⁵⁸.

ومن هنا وحتى تكون الهيئات المحلية محصنة ضد الفساد، ويكون لها دور رئيس في الوقاية من الفساد ومكافحته؛ فإن عليها الالتزام بمبادئ الحكم الصالح، والتي من أهمها ما يلي¹⁵⁹:

- الالتزام بمدونات السلوك، حيث تعتبر مدونة سلوك العاملين في الهيئات المحلية قواعد أساسية لسلوك أعضاء وموظفي المجلس وتصرفاتهم وقيامهم على خدمة المواطنين ضمن أسس الحكم الرشيد ومبادئ الشفافية وقيم النزاهة ونظم المساءلة المعتمدة في المجلس والتي تستند للقوانين والأنظمة والقيم النبيلة.
- أن تعمل الهيئة المحلية ولأغراض ضمان التزام العاملين بالقواعد المالية والإدارية المقررة والمتبعة في عمل الهيئة وبالتشريعات والقوانين ذات العلاقة على إعداد دليل إجراءات العمل، والوصف الوظيفي ونطاق الاشراف، والهيكلية، وغيرها.
- أن تعمل الهيئة المحلية على تطبيق ما نص عليه قانون مكافحة الفساد فيما يتعلق بوجوب التزام الفئات الواردة في القانون (رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية والعاملين فيها) بتقديم اقرارات الذمة المالية لهيئة مكافحة الفساد.
- المتطلبات واجب توفرها في ادارة الجانب المالي: وجود نظام مالي مكتوب ومحدد وملتزم به، ووجود نظام الإيرادات، ونظام المدفوعات والنفقات، ومعايير واضحة لتسعير الخدمات المقدمة، وغيرها. بما يساعد على تحصين النظام المالي للهيئات المحلية.
- فيما يتعلق بالتوظيف الالتزام بالمبادئ الأساسية التالية: مراعاة تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة، والشفافية في الإعلان، والنزاهة في الاختيار، واتاحة المجال لتوظيف الأشخاص من ذوي الاحتياجات الخاصة.
- الالتزام بالقواعد التالية فيما يخص العاملين وادارتهم: الالتزام بالقوانين والأنظمة المالية والإدارية والتعليمات، والاجراءات ومدونة السلوك، وتوخي الدقة والأمانة والكفاءة والنزاهة والشفافية في العمل، والالتزام بساعات الدوام الرسمية وأن يكرس وقت الدوام الرسمي لأداء المهام المناطة به، وغيرها.
- في مجال العطاءات: يتعهد كل من رئيس وأعضاء الهيئة المحلية بالالتزام باتخاذ القرارات بما يحقق المصلحة الفضلى للبلدية، والامتناع عن المشاركة في اتخاذ أي قرار تتعارض فيه مصالحهم الشخصية مع مصالح الهيئة المحلية منعاً لتضارب المصالح والمحاباة والواسطة والمحسوبية.

157. هيئة مكافحة الفساد: الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2015-2018. رام الله - فلسطين.

158. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان): مبادئ الحكم الصالح في إدارة الهيئات المحلية. الطبعة الثانية. رام الله - فلسطين. ص 5

159. نفس المصدر السابق. يتصرف.

- في مجال الرقابة الداخلية، يجب الالتزام بالاستقلال والحيادية حقيقة ومظهراً، وتوافر الكفاءة المهنية اللازمة، وبذل العناية المهنية اللازمة.
- تشكل في كل هيئة محلية وحدة مختصة باستقبال الشكاوى تكون تابعة مباشرة لرئيس الهيئة، يتولى إدارتها موظف وفقاً لما هو منصوص عليه في نظام موظفي الهيئات المحلية. وعلى الهيئة توفير وسائل تقديم الشكاوى بشكل يسمح لجميع المواطنين بتقديم الشكاوى أو الاعتراضات دون أن يترتب عليه تكاليف مالية. وعلى الهيئة أن تقوم وبشكل دوري بتوعية المواطنين حول آليات استقبال الشكاوى.
- حماية المبلغين وعدم ذكر البيانات الخاصة بالمبلغ ومحل إقامته، إلا في نموذج خاص ويرضى المبلغ ويحتفظ بهذه البيانات والمرفقات في مكان آمن. ويجب توفير حماية للموظفين الحاليين أو سابقين الذين يبلغوا عن أفعال تدل على أنشطة غير قانونية أو خاطئة وتشمل حماية الأفراد من أية عقوبات قانونية أو إدارية أو عقوبات تتعلق بالعمل لكونهم أفشوا معلومات حول المخالفات تلحق أضراراً بالناس أو على الصحة أو السلامة أو البيئة، حتى ولو كان الكشف عن تلك المعلومات انتهاكاً لمتطلبات قانونية أو مختصة بالعمل.
- امتناع كل من رئيس وأعضاء الهيئة المحلية والعاملين عن القيام بأي نشاط من شأنه أن يؤدي إلى نشوء تضارب حقيقي أو ظاهري أو محتمل بين المصالح الشخصية ومهامهم في الهيئة المحلية. وعلى كل من رئيس وأعضاء الهيئة المحلية وأي من العاملين إعلام مجلس الهيئة المحلية خطياً وبشكل فوري في حال تضارب المصالح مع أي شخص في تعاملاته مع البلدية.
- المشاركة مع المجتمع المحلي لأنها تساهم في التحديد الأفضل للاحتياجات والمطالب وزيادة الكفاءة في التنفيذ، بالإضافة إلى تعزيز الاستدامة والانسجام الاجتماعي.
- ترسيخ أسس الشفافية والنزاهة والمساءلة وتكافؤ الفرص من خلال خلق بيئة آمنة هدفها تقديم الخدمة المميزة السريعة، والمساهمة في غرس بذور الثقة بين متلقي الخدمة والهيئات المحلية وضرورة تقديم الخدمة للجمهور والمستفيدين على قدم المساواة والتعامل بما يحقق العدالة، وهذا مؤشر ووسيلة يمكن من خلالها قياس نقاط القوة.

3.3.3. شبهات الفساد في الهيئات المحلية

- تجدر الإشارة بداية إلى أن الهيئات المحلية تخضع إلى رقابة داخلية ورقابة خارجية من جهات رسمية وغير رسمية إلى جانب رقابة وزارة الحكم المحلي أهمها:
1. رقابة وزارة الحكم المحلي: (رقابة خارجية / رقابة داخلية (وصاية)).
 2. الرقابة البرلمانية: (التشريعات) (رقابة خارجية).
 3. الرقابة القضائية: المحكمة الإدارية / المحكمة العليا (رقابة خارجية).
 4. رقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية: (رقابة خارجية).
 5. هيئة مكافحة الفساد: (رقابة خارجية).
 6. الرقابة الداخلية: (رقابة داخلية).
 7. الرقابة الشعبية: (الانتخابات / الشكاوى) (رقابة خارجية).
 8. رقابة المجتمع المدني (المؤسسات الأهلية) (رقابة خارجية).
 9. رقابة الدول المانحة: (رقابة خارجية).
 10. رقابة وسائل الإعلام: (رقابة خارجية).

11. رقابة الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان: (رقابة خارجية).

12. رقابة جماعات الضغط والمصالح: (رقابة خارجية).

13. الرقابة الذاتية: (رقابة ذاتية داخلية).

ولكن وعلى الرغم من تعدد الجهات الرقابية على الهيئات المحلية إلا أن الفساد على المستوى المحلي يعتبر ظاهرة تحتاج إلى مجهود كبير لاجتثاثها أو على الأقل للحد منها ولمنع انتشارها واستفحالها. مع الأخذ بعين الاعتبار أن الهيئات المحلية هي الأكثر احتكاكاً مع المواطنين، حيث تقوم بتقديم الخدمات الأساسية لكافة المواطنين، فإن الشكاوى تزداد عليها. حيث تشير بعض التقارير إلى أن الهيئات المحلية والمؤسسات الحكومية كونها الأكثر تعرضاً للفساد. فقد بلغ عدد الشكاوى المقدمة لهيئة مكافحة الفساد 288 شكوى على القطاع العام، و154 شكوى على الهيئات المحلية وقد استمر هذين القطاعين باعتبارهما الأكثر فساداً في العامين 2017، و2018. وتعود أسباب ذلك إلى العوامل الآتية¹⁶⁰:

1. عدم الالتزام بسيادة القانون.
2. عدم الجدية في محاسبة كبار الفاسدين.
3. ممارسات الاحتلال الاسرائيلي ودوره في خلق بيئة مشجعة على الفساد.
4. الحصانة التي يتمتع بها الأشخاص الفاسدون.
5. الانقسام السياسي بين الضفة وقطاع غزة.
6. تعطل دور المجلس التشريعي ولجانه الرقابية.
7. ضعف دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد.
8. قلة وعي المواطنين بأشكال الفساد.

قام ديوان الرقابة المالية والإدارية¹⁶¹ في العام 2018 بالرقابة على العديد من الهيئات المحلية؛ حيث بلغ عدد التقارير الرقابية الصادرة عن الإدارة العامة للرقابة على وحدات الحكم المحلي في ديوان الرقابة المالية والإدارية 71 تقريراً رقابياً خلال عام 2018 تضمنت نتائج الرقابة والتدقيق على الهيئات المحلية وتم متابعة 771 شكوى في 44 هيئة محلية، وتم اتخاذ الإجراءات المناسبة بناءً على نتائج المتابعة، كما تم متابعة مدى التزام الهيئات المحلية في تنفيذ توصيات الديوان. وتم التوصل إلى النتائج الآتية:

أولاً مخالفات مالية تضمنت شبهات فساد:

بناءً على الشكاوى الواردة للديوان، هنالك عدد من المخالفات في بعض الهيئات المحلية، والتي تضمنت شبهات فساد واختلاس، نتيجة لعدد من المشاكل في الأنظمة المالية والإدارية المستخدمة فيها، والتي أدت إلى قيام بعض موظفيها باستغلالها لمصالحهم الشخصية باختلاس أموال الهيئات المحلية أو تحقيق مكاسب أخرى.

ثانياً واقع الهيئات المحلية

أ. في مجال الشؤون المالية: تعاني غالبية هيئات الحكم المحلي من وجود ضعف في الأنظمة المالية والمحاسبية، وضعف عام في تطبيق المعايير المحاسبية التي تنظم عملها، والتي على أساسها يتم إصدار تقارير مالية تظهر فيه نتائج عمل تلك الهيئة المحلية، والذي ظهر في الهيئات التي تم التدقيق عليها خلال عام 2018. فعلى سبيل المثال:

160. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان): التقرير السنوي الحادي عشر واقع النزاهة ومكافحة الفساد فلسطين 2018. رام الله - فلسطين. 2019.
161. دولة فلسطين، ديوان الرقابة المالية والإدارية: التقرير السنوي 2018. رام الله - فلسطين.

1. لا يتم الالتزام بتنفيذ بنود الموازنة وفقاً لما هو معتمد من وزارة الحكم المحلي.
2. لا يوجد دورة مستندية محكمة، ووجود العديد من الثغرات والمشاكل في البرامج المحاسبية، ولا تقوم بعض الهيئات بإعداد التسويات البنكية حسب الأصول.
3. تهاون العديد من الهيئات المحلية في إدارة المال العام، وعشوائية الصرف لدى بعضها.
4. قيام بعض الهيئات المحلية بعمليات صرف للموردين دون إحضار فواتير ضريبية وشهادات خصم مصدر ودون اقتطاع النسب القانونية من الموردين وتوريدها لدوائر الضريبة، مما يساعدهم على عملية التهرب الضريبي.
5. العجز في الصناديق واستغلال الأموال من قبل بعض الجباة.

ب. في مجال الشؤون الإدارية:

1. لم تلتزم بعض الهيئات المحلية بصرف رواتب الموظفين حسب جدول التشكيلات المصادق عليه من وزارة الحكم المحلي. وعدم الالتزام بنظام موظفي الهيئات المحلية فيما يتعلق بالتعيينات والترقيات ومنح العلاوات.
2. التهاون في تطبيق القانون بحق الموظفين الذين تبين اختلاسهم لأموال الهيئة المحلية.
3. لا يوجد كادر وظيفي مؤهل في بعض الهيئات المحلية، وعدم وجود موظفين عاملين في بعض المجالس القروية، مما يعيق تقديم الخدمات للمواطنين.
4. لا يوجد حصر فعلي لأصول وممتلكات بعض الهيئات المحلية وإثباتها وتسجيلها.
5. عدم المعرفة والإلمام الكافي لبعض أعضاء الهيئات المحلية بالقوانين والأنظمة والتعليمات التي تنظم عملها، وعدم التزام بعض الهيئات المحلية بالحد الأدنى من الجلسات خلال العام، وذلك خلافاً لقانون الهيئات المحلية.

حالة دراسية (9): شبهة فساد في بلدية (X)

توجه مجهول ببلاغ لهيئة مكافحة الفساد يتضمن في طيه شبهة فساد في بلدية (X) وتحديدًا تتعلق بقيام أحد الجباة في البلدية بأخذ المبالغ التي يقوم بجبايتها ويتصرف بها لفترة تكون قبل عملية جرد الصندوق، وفي هذه الفترة يقوم بصرف تلك المبالغ واستثمارها في مشاريع صغيرة ومن ثم وقبل الجرد يقوم بإعادتها كأن شيئاً لم يكن. وفي إحدى المرات تم كشف الجابي عن طريق أحد المواطنين الذي راجعوا البلدية بطلب براءة ذمة ليكتشف انشغال ذمته بمبلغ مالي رغم إفادته بقيامه بدفع المبلغ للجابي.

1. ما هي جريمة الفساد محل البلاغ؟
2. وهل استغلال المبالغ التي تم جبايتها ومن ثم إعادته قبل عملية الجرد يعتبر جريمة فساد؟

ويمكن تلخيص أهم الآثار السلبية الناجمة عن انتشار ظاهرة الفساد في الهيئات المحلية الفلسطينية فيما يلي:

1. يؤدي الفساد إلى تقليل فرص الحصول على الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية.
2. يؤدي الفساد إلى تقليل جودة ومستوى الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية.
3. إضعاف الجهود الهادفة لتحقيق الأهداف الإنمائية وتعزيز التنمية البشرية والتنمية المستدامة على المستوى المحلي وبالتالي على المستوى الإقليمي.
4. انخفاض معدلات النمو وزيادة تكاليف النشاط الاقتصادي والحد من الاستثمارات المحلية.
5. انخفاض عائدات الهيئات المحلية من الرسوم والضرائب وغيرها من الموارد الضرورية.
6. إعاقة الإدارة من تخطيط وتنظيم ورقابة وتوجيه إلى جانب إضعاف الإدارة المالية السليمة في الهيئات المحلية.
7. عدم التزام العاملين بالقوانين والأنظمة واللوائح النازمة لقطاع الحكم المحلي.
8. زيادة الفقر، ورفع نسبة البطالة، وعدم تحقيق العدالة الاجتماعية على المستوى المحلي والذي ينعكس بدوره على الوضع العام للدولة.
9. تدني مستوى ثقة المواطنين بالهيئات المحلية وعزوفهم عن المساءلة والمشاركة المجتمعية للهيئات المحلية.
10. تراجع رغبة المواطنين في المشاركة في الانتخابات المحلية والاهتمام بالشأن المحلي والمساهمة في صنع السياسات المحلية.
11. إضعاف الجهود الرامية لتنفيذ عملية لإصلاح الإداري والمالي ورفع كفاءة العاملين في الهيئات المحلية.
12. غياب المعايير الشفافة والعدالة النازمة لعملية التعيينات والترقيات للموظفين في الهيئات المحلية مما يؤدي إلى حرمان ذوي الكفاءات من تولي مناصب حيوية.
13. إضعاف القيم المجتمعية وتقويض المبادئ الأخلاقية للموظفين في الهيئات المحلية.
14. هجرة المواطنين من مدنهم وقراهم في المرحلة الأولى ومن موطنهم في المرحلة الثانية.

4.3 دور القطاع الخاص في مكافحة الفساد:

يلعب القطاع الخاص الفلسطيني دوراً رئيساً من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية؛ حيث تعود ملكية معظم المنشآت العاملة في الأراضي الفلسطينية إلى القطاع الخاص¹⁶²، فقد بلغ عدد المنشآت العاملة في فلسطين حسب تعداد العام 2017 حوالي 147 ألف منشأة يعمل نحو 91.5% منها في القطاع الخاص، 88.1% منها منشآت فردية¹⁶³. ومن هذه المنشآت نحو 10 آلاف شركة عادية، ونحو 18 ألف شركة مساهمة خصوصية، ويوجد فقط 106 شركات مساهمة عامة مدرج منها في بورصة فلسطين 49 شركة فقط حتى نهاية 2017.

وبعكس ذلك الدور المهم الذي يلعبه القطاع الخاص في الاقتصاد الفلسطيني، كما أن القطاع الخاص هو المشغل الرئيس للعمالة لفلسطينية في الأراضي الفلسطينية، ففي العام 2018 استوعب القطاع الخاص أكثر من 62.6% (يشغل نحو 577 ألف عامل) من

162. خليفة، محمد: الحوكمة في الشركات العائلية، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الدولي "تعزيز دور القطاع الخاص في جهود الحوكمة ومكافحة الفساد" (دوكمة - شفاعية - تنمية اقتصادية) المنعقد بتاريخ 8-9 كانون أول / ديسمبر 2018، هيئة مكافحة الفساد، رام الله - فلسطين
163. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2018، التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت 2017، النتائج النهائية- تقرير المنشآت، رام الله-فلسطين.

مجمال العاملين يليه القطاع العام بنسبة 21%. إضافة إلى ذلك فقد استمر هذا القطاع في العمل منذ الاحتلال الإسرائيلي، وكان له دور مهم في دعم الصمود والتشغيل. كما فسحت السلطة الفلسطينية المجال للقطاع الخاص لأخذ دور الريادة في الاستثمار والإنتاج من خلال السماح له بالاستثمار في مشاريع رئيسة كالاتصالات والكهرباء والبنية التحتية، وذلك لما يتمتع به هذا القطاع من كفاءة في الإنتاج ومرونة في التعامل مع المشكلات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة.

عمل القطاع الخاص وما زال في بيئة كثيرة التعقيدات والمشكلات، والتي على رأسها الممارسات الإسرائيلية المختلفة بحق الموارد الاقتصادية والسيطرة عليها، وإعاقة تطور هذا القطاع، وعرقلة عملياته الإنتاجية، إضافة إلى المشكلات المتعلقة بالبيئة التشريعية والقانونية كاختلاف النظام القانوني بين كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، وتقدم بعض القوانين الهامة مثل قوانين الشركات، والحاجة إلى تعديل كثير من القوانين حتى تلاءم طبيعة المنشآت العاملة في الاقتصاد الفلسطيني. عدا عن ذلك يعاني القطاع الخاص من التنافس بين أطره التمثيلية المختلفة كاتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية، وجمعية رجال الأعمال، والمجلس التنسيقي للقطاع الخاص، وغيرها.

وقد نص نظام النزاهة الوطني¹⁶⁴ على أن "يعتبر القطاع الخاص أكثر القطاعات عرضة للفساد من حيث الرشاوى والعمولات، لكن يصعب الحديث عن ذلك كظاهرة. والأبرز في قضايا الفساد هو تضارب المصالح، وبشكل خاص في مجال منح الاحتكارات والخدمات العامة، مثل قطاع الاتصالات والإسمنت والتبغ والبترول من قبل أشخاص يعملون في هيئات حكومية أو شركات خاصة. ولكن ليست هناك أية معلومات منشورة حول الفساد في القطاع الخاص، أو عن حجم الرشاوى وغير ذلك، وذلك بسبب أن القطاع الخاص لا ينشر أية معلومات حول هذه الأمور، ولا تقوم وسائل الإعلام بالدور الاستقصائي الكافي".

وفي تقرير لمؤسسة أمان حول "النزاهة الشفافية والمساءلة في محاربة الفساد" أشير إلى أن حوكمة الشركات (Corporate Governance) تعتبر من الطرق المهمة لمشاركة القطاع الخاص في مكافحة الفساد، وذلك عن طريق¹⁶⁵:

- ترسيخ الأنظمة المتعلقة بالحوكمة.
- تحسين معايير المحاسبة.
- تعزيز قوانين مكافحة الرشوة.
- اعتماد مدونات السلوك.
- اعتماد مبدأ الحوار.
- ممارسة أساليب الضغط والتأثير (اللوبي) في خدمة ذلك.

أورد تقرير لمؤسسة "أمان" إلى أن هناك معوقات رئيسة تقف في وجه نمو القطاع الخاص وتطوره، منها سياسات الاحتلال وضعف أداء مؤسسات القطاع العام وضعف المنشآت التجارية الفلسطينية ونقص الموارد الطبيعية¹⁶⁶. وعلى الرغم من كافة التعقيدات والمشكلات السابقة، فلا شك في أن القطاع الخاص له دور في مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة وقد ساهم في العديد من النشاطات المتعلقة بنشر ثقافة

164. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2009. نظام النزاهة الوطني. 2009. رام الله-فلسطين.
165. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). النزاهة الشفافية والمساءلة في محاربة الفساد. رام الله-فلسطين.
166. نفس المصدر السابق.

النزاهة والشفافية والمساءلة من خلال أطره المختلفة وبالشراكة مع مؤسسات المجتمع المدني وهيئات الحكم المحلي والوزارات ذات العلاقة. والتي يمكن إجمالها بما يلي:

- تعليمات رقم (4) لسنة 2007 بشأن قواعد السلوك المهنية الخاصة بشركات التأمين رقم (7/ت) لسنة 2007، وهي صادرة بموجب أحكام قانون التأمين رقم (20) لسنة 2005. ونشرت رسمياً في الوقائع الفلسطينية، ويعد تطبيقها التزاماً قانونياً على شركات التأمين، باعتبارها مكملة لقانون التأمين.
- قامت سلطة النقد بإعداد دليل القواعد والممارسات الفضلى لحوكمة المصارف في فلسطين 2008، وتم تعديلها في العام 2017. وذلك تأكيداً منها على أهمية القطاع المصرفي في عملية التنمية الاقتصادية المستدامة، ويشمل هذا الدليل مجموعة من المبادئ الهامة والهادفة للإسهام في تحسين وتطوير أداء المصارف، إضافة لذلك فإن هذه المبادئ تعمل على تعزيز وعي أعضاء مجالس الإدارة باعتبارهم الجهة ذات المسؤولية الأهم عن إدارة المصارف وتنظيم العلاقة بينهم وبين الإدارة التنفيذية للمصرف والمساهمين والأطراف الأخرى ذات العلاقة.

يمكن تنظيم زيارة إلى سلطة النقد الفلسطينية أو استضافة أحد مسؤوليها للتعرف على دورها في مكافحة الفساد، وتعزيز الحوكمة في البنوك.

- قامت هيئة سوق رأس المال بالتنسيق مع سوق فلسطين للأوراق المالية، وسلطة النقد الفلسطينية، ومؤسسة التمويل الدولية، وذلك بعد تشكيل اللجنة الوطنية للحوكمة التي ضمت ممثلين عن جهات رقابية واقتصادية وقانونية وأكاديمية¹⁶⁷، حيث شكلت هذه اللجنة فريقاً فنياً¹⁶⁸ عمل على صياغة مدونة قواعد لحوكمة الشركات في فلسطين في العام 2009 بما يتفق والظروف والتشريعات السائدة في الأراضي الفلسطينية، مع مراعاة المبادئ المستقرة في مجال حوكمة الشركات على الصعيدين الإقليمي والدولي.

يمكن تنظيم زيارة إلى هيئة سوق رأس المال للتعرف على دورها في مكافحة الفساد، وتعزيز الحوكمة في القطاع الخاص.

167. ضمت هذه اللجنة كلا من: هيئة سوق رأس المال، وسلطة النقد الفلسطينية، وسوق فلسطين للأوراق المالية، وجمعية رجال الأعمال، واتحاد الصناعات الفلسطينية، واتحاد الغرف التجارية الزراعية الصناعية، واتحاد شركات التأمين، ومركز التجارة الفلسطيني (بالتريد)، وجمعية المدققين القانونيين، وجمعية البنوك، والاتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، ونقيب المحامين، ووزارة الاقتصاد الوطني (مراقب الشركات)، وائتنب من الأكاديميين.

168. ضم هذا الفريق كل من السادة: د.عاطف علاونة، والسيد نظام أيوب (مراقب الشركات)، والسيد رياض أبو شحادة (سلطة النقد الفلسطينية)، والسيد محمد حجاز (سوق فلسطين للأوراق المالية)، ود.هشام عورتاني (مركز تطوير القطاع الخاص/ جمعية رجال الأعمال)، ود. أمين دواس (مستشار قانوني للفريق الفني).

• بادر الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، ومركز التجارة الفلسطينية (بال تريد) وبالتعاون مع أعضاء المجلس التنسيقي لمؤسسات القطاع الخاص¹⁶⁹، على إعداد "مدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص" تهدف بشكل رئيس إلى توجيه القطاع الخاص نحو تعزيز الحوكمة الصالحة وتبني المبادئ التي تقوم عليها. إن الالتزام هي مسألة أخلاقية من القطاع الخاص لنفسه حول دوره في بناء مجتمع فلسطيني خالي من الفساد وقادراً على الانطلاق نحو استخدام طاقاته بشكل إيجابي لبناء دولة تؤمن بالديمقراطية كنظام حياة وتسعى إلى تحقيقها.

• تأسس معهد الحوكمة الفلسطيني في شهر أيار 2011 وهو مؤسسة مستقلة غير حكومية وغير ربحية، وتم تسجيلها في وزارة الداخلية بالرقم ن و -7272 ي س. ويحكم عمل معهد الحوكمة الفلسطيني نظامه الأساسي، والذي تم صياغته وفقاً لقانون رقم (1) لسنة 2000 بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية. ويعنى بتريسيخ وتعزيز الالتزام العملي بمبادئ الحوكمة وفقاً لمدونات الحوكمة السابق ذكرها. ويهدف المعهد إلى نشر وتعميق ثقافة الحوكمة، وتعزيز التزام الشركات بمبادئ الحوكمة المعتمدة في فلسطين، وتوفير فرص التدريب في مجالات الحوكمة المتخصصة، وتوفير رقابة فعالة على أداء المؤسسات الحكومية وغير الحكومية ذات العلاقة بشؤون القطاع الخاص، والمساعدة في تطوير الأطر القانونية والتنظيمية المتعلقة بالقضايا الاقتصادية خاصة بالنسبة لمدى انسجامها مع مدونات الحوكمة والالتزام بالشفافية والإفصاح والمساءلة. كما ينطلق هذا المعهد من فكرة أن الحوكمة هي إحدى المتطلبات الرئيسة لخلق مناخ استثماري جاذب في فلسطين، وهو أحد المرتكزات الأساسية لتطوير الاقتصاد الفلسطيني والحد من اعتماده على المنح والمساعدات الخارجية. كما أثبتت العديد من الدراسات أن التزام الشركات بمبادئ الحوكمة ستكون له آثار إيجابية كبيرة على هذه الشركات، وعلى الاقتصاد الفلسطيني ككل. وتتمثل أهداف المعهد بما يلي:

1. نشر وتعميق ثقافة الحوكمة في المنشآت التجارية والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية.
2. دراسة وتحليل الأطر القانونية والتنظيمية المتعلقة بالحوكمة.
3. دراسة علاقات المؤسسات الحكومية مع القطاع الخاص، ومحاولة تطوير هذه العلاقات باتجاهات إيجابية تخدم المصلحة العامة وتدعم المبادرات الفردية.
4. القيام بدراسات ميدانية حول القضايا ذات العلاقة بالحوكمة، وعرض نتائج هذه الدراسات في ورش عمل تضم ممثلين عن الجهات ذات العلاقة.

169. الشركات التي وقعت على هذه المدونة هي: اتحاد المقاولين، واتحاد شركات أنظمة المعلومات الفلسطينية، واتحاد الغرف التجارية الصناعية الزراعية، والاتحاد الفلسطيني لشركات التأمين، والبنك الإسلامي العربي، والشركة العربية لمراكز التسويق، والشركة العقارية التجارية للاستثمار، وبنك الرفاه لتمويل المشاريع الصغيرة، وجمعية الفنادق العربية، وجمعية رجال الأعمال، وسوق فلسطين للأوراق المالية، وشركة التأمين الوطنية، وشركة الائتمان للاستثمار والتنمية، وشركة جراند بارك للفنادق، وشركة المؤسسة العربية للتأمين، وشركة مصنع الشرق للإلكترونيات، وشركة المشرق للتأمين، وشركة القدس للمستحضرات الطبية، ومصلحة مياه محافظة القدس، وشركة مصانع الزيتون النباتية، ومركز التجارة الفلسطينية بال تريد، وواصل للتوزيع والخدمات اللوجستية (واصل)، ومن غزة، شركة الآفاق الدولية للتجارة والمقاولات، وجمعية رجال الأعمال، والمجموعة العالمية للهندسة والاستشارات، وشركة أبو معيلق للتجارة والمقاولات، وشركة سي دانا لأنظمة المعلومات والتكنولوجيا.

حالة دراسية (10): شبهة فساد في شركة مساهمة عامة

إحدى الشركات المساهمة العامة، والتي تعنى بتوزيع الكهرباء قامت بإدراج مصاريف مالية في مستنداتها المالية تتعلق بمكتب يعود لها، حيث وأثناء قيام المدقق الخارجي بفحص تلك المستندات علم بمحض الصدفة كونه يقطن في ذات المنطقة المدعى بوجود المكتب فيها أن هذا المكتب وهمي وغير قائم على أرض الواقع، حيث وعلى الفور قام بالتوجه للهيئة بالحيثيات أعلاه.

1. هل تصرف المدقق الخارجي هو تصرف قانوني أم لا؟

2. ما هي الجريمة المرتكبة من قبل الشركة؟

الدليل الاسترشادي لحوكمة الشركات العائلية في فلسطين

تجدر الإشارة إلى أن مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين تنطبق على الشركات التي تنضوي تحت إشراف هيئة سوق رأس المال ورقابتها. وعليه تسري مدونة قواعد حوكمة الشركات على الشركات المساهمة العامة (المدرجة وغير المدرجة)، وسوق فلسطين للأوراق المالية، وشركات الرهن العقاري، وشركات التأجير التمويلي، وشركات الأوراق المالية، مع الإشارة إلى ضرورة مراعاة مبادئ الحوكمة الصادرة لقطاعات معينة على الجهات الرقابية المختصة عند متابعة تطبيق الشركات ذات العلاقة لهذه المدونة. وبالتالي فإن مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين لا تنطبق على نحو 95% من الشركات العاملة في فلسطين.

ولسد هذا الفراغ فقد قام معهد الحوكمة الفلسطيني بإصدار الدليل الاسترشادي لحوكمة الشركات العائلية في فلسطين، ويتعلق هذا الدليل بشؤون الحوكمة في جميع أنواع المنشآت التجارية باستثناء الشركات المساهمة العامة، خاصة تلك المدرجة في بورصة فلسطين، حيث إن هذه الشركات تخضع لأطر قانونية وتنظيمية مختلفة عن المنشآت من الأشكال القانونية الأخرى. يستهدف هذا الدليل توفير رزمة من الإرشادات والأحكام التي يعتقد بأنها تصب بشكل تراكمي في تحديث الحوكمة في المنشآت الاقتصادية التي لا تنطبق عليها مدونة حوكمة الشركات الفلسطينية ودليل حوكمة البنوك، وهي تشمل المنشآت الفردية والشركات العادية (العامة والمحدودة) والشركات المساهمة الخصومية¹⁷⁰. وبالرغم من التفاوت في طبيعة الإطار القانوني لهذه المنشآت إلا أنها تشترك جميعاً في أنها يغلب عليها الطابع العائلي، سواءً من حيث الملكية أو الإدارة التنفيذية. وبالرغم من التفاوت الكبير جداً بين المنشآت المستهدفة بهذا الدليل، سواءً من حيث حجمها أو نوع عملها أو عدد المساهمين فيها أو صفتها القانونية. إلا أنه يجب

170. المزايا النسبية لأنواع الشركات حسب قانون الشركات رقم 12 لسنة 1964 هنالك 4 أنواع من الشركات: العادية، والعادية المحدودة، والمساهمة الخصومية، والمساهمة العامة. لكل نوع مزايا محددة، يفترض عند اختيار الشكل القانوني للشركة الأخذ بعين الاعتبار ما يلي في مرحلة التأسيس:

- إن المخاطر المرتبطة بشركات التضامن هي الأعلى بسبب كون المسؤولية فيها تضامنية وغير محدودة بمقدار مساهمة الشركاء، ولكن هذه الخصائص بالتحديد هي التي تمنح هذه الشركات الثقة المميزة في السوق وبين التجار وعند تعاملها مع البنوك.
- تتيح الشركات العادية المحدودة المجال لوجود شركاء متضامنين بشكل شخصي، مما يعزز مصداقية الشركة لدى الجهات الأخرى ذات العلاقة، ولكنها تسمح كذلك بوجود شركاء بمسؤولية محدودة. وبالتالي فإن هذا النوع من الشركات يمتلك قدرة أكبر على استقطاب الاستثمارات، ويتيح في نفس الوقت للشركاء المتضامنين استمرار سيطرتهم على الإدارة.
- تتميز الشركات المساهمة الخصومية المحدودة بأن مسؤولية الشركاء فيها محدودة بمقدار مساهمتهم في رأسمالها، دون أن يترتب على ذلك أي انتقاص من حقهم في المشاركة في إدارتها. بالمقابل فإن المسؤولية المحدودة للشركاء قد تحد من مقدار الثقة بالشركة وتقلل من قدراتها الائتمانية، وهذا ينعكس على مقدار الثقة التي يشعر بها المتعاملون إزائها.
- للشركات العادية مزايا ضريبية بحسب القانون، إذ يستطيع كل شريك أن يستفيد من الإعفاء الشخصي بمقدار 30 ألف شيكل.

التأكيد من حيث المبدأ بأن مصلحة الشركة تتطلب على المدى البعيد أن يبذل مالكو المنشأة كل جهد ممكن لتطبيق الأحكام الواردة فيه، وليس البحث عن المبررات لتأجيل عملية التنفيذ لأسباب قد يكون معظمها غير دقيق. وبشكل خاص لا يجوز اتخاذ صغر حجم المنشأة مبرراً لأن يقنع صاحبها نفسه بأن أحكام هذا الدليل قد تنطبق على الآخرين ولكن ليس على منشأته.

ونظراً لأهمية الدور الذي يقوم به القطاع الخاص، وتأثير سلوك الشركات على كثير من أفراد المجتمع وشرائحه، فقد عمل تعديل قانون مكافحة الفساد في العام 2018 على إدراج "رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات، والعاملين فيها، والتي تكون الدولة أو أي من مؤسساتها مساهماً فيها" ضمن الأشخاص الخاضعين لأحكام قانون مكافحة الفساد، مما يعني أن قيام أي عضو مجلس إدارة في هذه الشركات أو أي موظف فيها بارتكاب أي من جرائم الفساد الواردة في القانون فإنه سيتم محاكمته في محكمة جرائم الفساد على أنه مرتكب لجريمة فساد. ومن شأن ذلك أن يحد من الفساد في هذه الشركات، وأن يعزز من الحوكمة فيها.

5.3 دور الإعلام في مكافحة الفساد

يقصد بوسائل الإعلام (MASS MEDIA) جميع الوسائل والأدوات التي تنقل إلى الجماهير المتلقيّة وما يجري من حولها عن طريق السمع والبصر، وتتجسد في الراديو والتلفزيون والصحف والمجلات والكتب والسينما والإعلان، وهي تؤثر في شخصية وأفكار واتجاهات المتلقي. ويعرف أيضاً بأنه عبارة عن التقنيات والأدوات أو الطرق التي يتم من خلالها إيصال المعلومة أو الحدث إلى الجمهور ويطلق عليها السلطة الرابعة لعمق تأثيرها على المجتمع¹⁷¹. ورغم تباين وتعدد التعريفات للصحافة والإعلام من قبل الباحثين والمختصين؛ إلا أن هنالك اتفاق عام على طبيعة الدور والمهام المناطة بالصحافة والإعلام، وإقراراً بقدرتها على التأثير في الرأي العام.

وقد أصبح للإعلام دور كبير في مكافحة الفساد، من خلال الكشف والتحقيق من قضايا الفساد، وكذلك مع التطور التكنولوجي الحاصل فقد أصبح لوسائل التواصل الاجتماعي دور مهم في مكافحة الفساد، إضافة إلى مناقشة العديد من البرامج تلفزيونية أو حلقات معينة تبث على الفضائيات تناقش ملفات معينة، وغيرها من الوسائل. ونظراً للدور الأبرز من هذه الوسائل وهو الصحافة الاستقصائية، فسيتم تسليط الضوء عليها.

1.5.3. "الصحافة الاستقصائية (Investigative Journalism) خيار مهني"

ظهرت الصحافة الاستقصائية مع بداية تطور مفهوم ودور الصحافة في المجتمع واتجاهها في الإبراز والتركيز والتحري عن قضايا معينة تحدث في المجتمع، خاصة جوانب الانحراف والفساد، ونتيجة لذلك سمي محررو هذا اللون بـ "المنقبين عن الفساد". وقد أطلق هذا الاسم على مجموعة من الصحفيين الذي قادوا حملات صحفية مهمة ضد الفساد، واعتمد هؤلاء الملقبون بالمنقبين عن الفساد في حركتهم الصحفية على نشر التحقيقات الصحفية الكاشفة المبنية على وثائق رسمية وخاضعة لمراقبة الخبراء، وبرزت حركة المنقبين عن الفساد كقوة مهمة عام 1906. وقد تأسس اتحاد المندوبين والمحررين الاستقصائيين على يد مجموعة من المحررين الاستقصائيين في أمريكا عام 1976 كجماعة صحفية لا تهدف إلى الربح، بهدف تشجيع الصحافة الاستقصائية وتنميتها.

171. الشمري، حاتم بدوي، ورشيد، م.م. ابتهاج جاسم: دور وسائل الإعلام في مكافحة الفساد العراق أنموذجاً. مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية 2016. المجلد 6/ العدد4. إصدار خاص بالمؤتمر الوطني للعلوم والآداب. العراق.

وتستخدم الصحافة الاستقصائية الآن بشكل متسع في مجالات كشف الفساد في المجتمع، وتقدير الرؤية الاستقصائية الشاملة التي لا تستطيع أن تقدمها وسائل الإعلام الأخرى، وقد صاحب ذلك نمواً متزايداً في توظيف الحاسبات الإلكترونية لأغراض تصنيف المعلومات والبيانات الكثيرة التي يحصل المحررون الاستقصائيون عليها، وتحليلها بشكل يساعدهم على الوصول إلى خلاصات كمية دقيقة.

هناك العديد من التعريفات الاصطلاحية للصحافة الاستقصائية والتي منها¹⁷²:

- "إنها البحث والتنقيب حول قضية أو موضوع ما والبحث في عمقها، لمعرفة ما وراء المعلومات، فنشر خبر عن مؤتمر سيعقد في مكان ما ليس صحافة استقصائية، بل معرفة أسباب الانعقاد وملابساته، ومعرفة سبب عقده في هذه الأوقات والظروف المحيطة به هو التنقيب والاستقصاء".
- "هي عملية وليست حدثاً، فهي بعيدة عن الصحافة الفورية، بل يجب أن تمر بخطوات من الترتيب والعمل والتخطيط حتى يتم الكتابة فيها والنشر".
- يعرفها رئيس المركز الدولي للصحفيين ديفيد نابل بأنها "سلوك منهجي ومؤسسي صرف، يعتمد على البحث والتدقيق والاستقصاء حرصاً على الموضوعية والدقة وللتأكد من صحة الخبر، وما قد يخفيه انطلاقاً من مبدأ الشفافية ومكافحة الفساد، والتزاماً بدور الصحافة ككلب حراسة على السلوك الحكومي، وكوسيلة لمساءلة المسؤولين ومحاسبتهم على أعمالهم، ووفقاً لمبادئ قوانين حق الاطلاع وحرية المعلومات".
- يعرفها بنديكت تمبو بأنها "صحافة قائمة على القصص الخاصة التي تعتمد على البحث والتنقيب، وعادة يكون هدفها هو المصلحة العامة من خلال البحث في السياسات الحكومية، وتشترك فيها أحياناً بعض المنظمات غير الحكومية".
- وتقول المديرية التنفيذية لـ "إعلاميون عرب من أجل صحافة استقصائية-أريج" رنا صباغ: إن الصحافة الاستقصائية أفضل طريقة للوصول إلى قلب الحقيقة والخروج من دائرة التأثير المبرمج الذي يتم ضمن حلقات صناعة الإعلام وتمرير المعلومات، وأن الصحافة الاستقصائية تكشف التجاوزات والممارسات الخاطئة وتفعّل مبدأ المحاسبة والمساءلة، بما يؤدي مبدئياً إلى تصويب الأوضاع".

2.5.3. أهمية الصحافة الاستقصائية:

تنبع أهمية الصحافة الاستقصائية من الوظيفة التي تؤديها، فهي تعد جزءاً من العمل الرقابي التخصصي، الذي يمكن أن يصنع رأي عام بين الجمهور، خاصة إذا تبني نتائجه بعض الجهات السياسية ووسائل الإعلام. إضافة إلى أنها تعد كاشفة لجرائم وفضائح وفساد الساسة والمسؤولين، ويقال في الغرب: (إن للصحافة الاستقصائية قدرة لا تضاهى على ربط مسئولين بجرائم معينة)¹⁷³.

كما تمثل أداة للوصول للحقيقة (من مصدرها الأصلي)، والوقوف على صدقها من كذبها، تضخيمها من تحجيمها، أداة تعمق فهم الحدث، كما أنها تمثل بوابة مهمة لشرع أجهزة الدولة في فتح التحقيقات في جرائم المال والإدارة، إضافة إلى أنها تشكل مركز معلومات المؤسسة، وقاعدة بياناتها.

172. أبو راس، وآخرون: "الصحافة الاستقصائية" مفهومها وماهيتها.. نشأتها وتطورها.. علاقتها بالبحث العلمي. بحث مقدم ضمن المتطلبات البحثية لمساق "صحافة استقصائية" في الجامعة الإسلامية. غزة - فلسطين. 2012.

173. الموقع الإلكتروني لمركز الرائد للتدريب والتطوير الإعلامي: <http://www.al-raeed.net/training> تاريخ الدخول 2020/1/2.

وتدعيماً لأهمية الصحافة الاستقصائية يقول الصحفي الأميركي الذي يعتبر من أكفأ الصحفيين الاستقصائيين في العالم (سيمور هيرش) بأنها تمثل صحافة العمق، وهو مستقبل الصحافة الحية الناجحة المؤثرة مستقبلاً، كما: (مستقبل الصحافة في صحافة العمق)، لذا فإن الصحافة الاستقصائية ضرورة لنهوض صحافة مؤسساتنا الإعلامية تحديداً، وهي مبرر لوجودها.

وتتميز الصحافة الاستقصائية عن الأشكال الصحفية الأخرى¹⁷⁴: في كثير من الجوانب، منها منهجية البحث والتنقيب المتعمق، وهو أهم أشكال التفريق بين الصحافة الاستقصائية وباقي أشكال الصحافة الأخرى؛ حيث يتطلب التحقيق الاستقصائي بحث أكثر ووقت وجهد أكبر، كما أن أغلب الأشكال الصحفية التي تعتمد على الفورية والنشر الإخباري، تكتب من الناحية التحريرية على شكل قالب الهرم المقلوب، حيث تكون المعلومات المهمة في المقدمة، والباقي في الجسم، في حين أن التحقيقات الاستقصائية عادة ما تأخذ أشكال تحريرية أخرى وتكون متسلسلة في سرد المعلومات بصورة منطقية تهدف إلى الإقناع. وتمتاز الصحافة الاستقصائية في بحثها فيما وراء هذه المعلومات والكشف عن مسبباتها، وتتناول مواضيع ذات أهمية أكبر، وتأثير أكثر ويهتم بها قاعدة جماهيرية أوسع من تلك التي تهتم بالأخبار الآنية، ومن أمثلة هذه المواضيع، مواضيع الفساد المالي والإداري للنظام الحاكم، وقضايا الرشاوى وغيرها.

وعادة ما تنتج الصحافة الاستقصائية على شكل حملات صحفية، أو تحقيقات متسلسلة، أو تقارير إخبارية تنشر على فترات حسب ما يحقق الفائدة للتحقيق. وحسب ما توصلت إليه آخر التحقيقات من معلومات، بعكس الأشكال الصحفية الإخبارية التي تعتمد على الفورية والآنية وتعتمد على الترتيب الزمني لنشر الأحداث حسب وقوعها.

3.5.3. مهام الصحافة الاستقصائية في مكافحة الفساد:

وبشكل عام رغم أن هناك شبه اتفاق على عدم وجود تعريف شامل وكامل للصحافة الاستقصائية، إلا أنه هناك شبه اتفاق على بعض الملامح والمبادئ العامة التي تنهض بها الصحافة الاستقصائية وهي:

- البحث في العمق في المسائل الخطيرة والتي تؤثر على المصلحة العامة.
- المؤسسة الصحفية هي التي تأخذ على عاتقها البحث والكشف عن بعض الحقائق السرية أو المخفية والتي يعتقد أن هناك أناس لا يريدون الكشف عنها.
- استخدام المهارات للبحث والاستجواب مع المصادر المختلفة.
- يجب أن تبتعد عن المصالح الخاصة لتحوز ثقة الجمهور.

عادة ما يكون للصحافة الاستقصائية آليات معينة في نشر معلوماتها وتوضيحها للجمهور ضمن دور الإعلام كسلطة رقابية في مكافحة الفساد، فتقوم بنشر الوعي الوقائي والأخلاقي بين أفراد المجتمع وبالتعاون مع الهيئات الرقابية، وتنظيم حملات توعية للرأي العام لدعم مكافحة الفساد، وتسليط الضوء على مشكلات الجهاز الحكومي، وكشف معوقات تحسين الأداء للمؤسسات الحكومية ومتابعة الندوات والمؤتمرات التي تخاص بموضوعات الفساد ونشر التقارير عنها واعطائها أهمية خاصة، ومتابعة الإجراءات

174. أبو يوسف، إيناس، وآخرون: دليل صحافة استقصائية من أجل التنمية، مؤسسة فريدريش إيبيرت، القاهرة - مصر.

الحكومية الخاصة بموضوع الفساد، ونشر تجارب الشعوب الأخرى التي نجحت بالحد من ظاهرة الفساد ومحاولة تسليط الضوء عليها، والمتابعة الجدية لقضايا الفساد المثارة ومتابعتها لغرض الوصول إلى حل نهائي له، والتوعية بأهمية تحقيق الإصلاح الإداري من خلال تكاتف الجميع للوصول للإصلاح المنشود، وإطلاق مبدأ الشفافية في كشف كل ممارسات الإدارات الفاشلة وإثارة قضايا الفساد وإبلاءها الأهمية القصوى بوضعها في سلم أولوياتها واعتبارها من الأهداف الرئيسية للإعلام.

ومن أجل ضمان فاعلية الأداء الصحفي المهني في هذا المجال فإن الصحفي الاستقصائي مطالب بالالتزام بمجموعة من الأسس والمهارات المهنية بما يعظم فاعلية الأداء المهني في إنتاج التحقيقات الاستقصائية، بما في ذلك عدم الخوف أو المحاباة من الجهات المتنفذة، وعدم التراخي في متابعة قضايا الفساد باستخدام طرق ووسائل جديدة لممارسته، وإيمان الإعلامي برسائله الإعلامية وان يكون صاحب مبدأ لا يتنازل عنه أبداً وتحمل الضغوطات التي يتعرض لها الإعلامي للتخلي عن قضيته.

في المقابل فإن على المؤسسة الإعلامية والصحافية الالتزام بمجموعة الأسس والمعايير المعززة للتحقيقات الاستقصائية وتشجيع الصحفيين على تطوير قدراتهم المهنية في هذا الاتجاه من خلال، تنظيم دورات تدريبية وتأهيلية في مواضيع الفساد وطرق وأساليب كشف جرائم العاملين بها، وخلق علاقة تكاملية بين الجهات الحكومية والتعاون الكامل مع وسائل الإعلام وعدم إخفاء المعلومة من قبل المؤسسات العاملة، والعمل من أجل ضمان حرية الإعلام والحق في الحصول على المعلومة التي تعد من الأمور الضرورية لمكافحة الفساد¹⁷⁵.

وتعد وسائل الإعلام وسيلة فعالة التأثير في سلوك المجتمع من خلال الضوابط الآتية¹⁷⁶:

1. الإسهام في توعية الناس بمفهوم الفساد وأسبابه ونتائجه وسبل مكافحته ومعالجته.
2. الكشف عن حالات الفساد المتنوعة لمساعدة الحكومة في الحد منها.
3. الحث على سن القوانين المحكمة التي تكافح الفساد.
4. تعزيز نظام المساءلة، وإدخال إصلاحات للسوق تقضي على الفساد.
5. التأثير على الرأي العام لجعله أكثر عداء للفساد.
6. دفع الجهات الرسمية إلى إجراء التحقيقات والتحريات التي تخلص المجتمع من الفساد والمفسدين.
7. القيام بحملات إعلامية واسعة ومستمرة تشرح عواقب الفساد وتبين الحاجة إلى الإصلاحات الإدارية والاجتماعية والمالية وتسهيل انسيابية المعاملات.
8. نشر مقالات وموضوعات مختصرة وواضحة تشرح عواقب الفساد.
9. الاستفادة من المعلومات عن مخاطر الفساد ونشرها على أوسع نطاق.

175. عبد الرحمن، سعد: تحديات تواجه الصحافة الاستقصائية في مصر، جريدة الأهرام النسخة الإلكترونية، <http://www.ahram.org.eg/NewsQ/209042.aspx>.

176. أبو الحمام، عزام: المنهج العلمي في الصحافة الاستقصائية، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 2014.

4.5.3. واقع الصحافة الاستقصائية في فلسطين:

تحوّلت التحقيقات الاستقصائية في السنوات العشر الأخيرة إلى مصدر اهتمام كبير من قبل المجتمع الفلسطيني ومؤسساته الإعلامية والصحافية، مع بدء اهتمام بعض الصحفيين والمؤسسات الإعلامية والصحافية بإعداد تحقيقات استقصائية حظيت بتقدير عالٍ من قبل فئات عريضة في المجتمع الفلسطيني، نظراً لما أحدثته هذه التحقيقات من تأثير مباشر وغير مباشر على مراكز صنع القرار في السلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسساتها المختلفة، كما أن حداثة اعتماد المؤسسات الصحافية في فلسطين لهذا النوع الجديد من الصحافة الاستقصائية فتح المجال واسعاً للعديد من هذه المؤسسات للتنافس على إنجاز تحقيقات صحافية معمقة، في محاولة منها إلى السير في هذا الفن الصحفي. رغم أن المجتمعات الغربية تعتمد منذ بدايات القرن الماضي كمنهج عمل مهني متقدم في معالجة كثير من القضايا التي تهم الشأن العام، وتكشف كثير من القضايا والتجاوزات أو الفساد ما جعلها تحظى بدعم وتأييد واسعين.

ومما لا شك فيه فإن الحديث عن التحقيقات الصحافية الاستقصائية، واعتمادها كمنهج عملي مهني متقدم في الصحافة الفلسطينية، لا يمكن له أن يتم دون الأخذ بعين الاعتبار مجموعة العوامل السياسية والاقتصادية والثقافية والامنية في الأراضي الفلسطينية؛ سيما أننا نتحدث عن دولة مؤقتة في الأمم المتحدة ما زال شعبها يخضع للاحتلال الإسرائيلي، وممارساته المتنوعة والمتعددة على كافة تفاصيل حياة الفلسطينيين بما في ذلك نمو وتطور مهنة الصحافة في دولة فلسطين. إلا أن التجربة العملية على أرض الواقع ومن خلال تحقيقات استقصائية أنجزت من قبل صحفيين محليين أثبتت بما لا يدع مجالاً للشك مستوى التأثير الذي يمكن أن تلعبه هذه التحقيقات الاستقصائية في تحسين حياة المواطنين على مستوى الخدمات، إضافة إلى توسيع إمكانيات تعزيز دور ومسؤولية الصحافة الفلسطينية في أداء واجبها المهني الاحترافي على صعيد المساءلة والرقابة على أداء المؤسسات العامة التي تقدم خدماتها للجمهور.

ورغم جملة المعوقات والتحديات فإن الصحافة الفلسطينية تعيش حالة تطور جديدة في اعتماد هذا الفن الصحفي، التي تمثلت في إنجاز العديد من التحقيقات الاستقصائية على مستوى المؤسسات الصحافية الفلسطينية. حيث بدأ هذا الفن الصحفي الجديد في الأراضي الفلسطينية من مبادرات صحافية فردية من خلال إقدام صحفيين محليين على تنفيذ تحقيقات صحافية منذ مطلع عام 2000. ولكن هذه التحقيقات اقتربت من التحقيقات الاستقصائية لاسيما أن عملية تنفيذها اتسمت بالعشوائية وعدم التنظيم والانتظام في إصدارها، مع التأكيد على أن هذه المبادرات شكلت في أساسها بداية مرحلة جديدة في العمل الصحفي المهني خاصة أن بعض المؤسسات عملت على استثمار هذه المبادرات الفردية للصحافيين باتجاه المزيد من المؤسسة رغم كل التحديات والمصاعب التي واجهت الصحافة الفلسطينية في ظل تعقيد الوضع السياسي والأمني والاقتصادي والاجتماعي والثقافي.

وهناك العديد من المؤسسات الصحافية التي سعت إلى اعتماد هذا الفن الصحفي الجديد، والتي منها على سبيل المثال:

- بادرت صحيفة الحياة الجديدة عام 2011 عبر ملحقها الاقتصادي "حياة وسوق" إلى تأسيس أول دائرة للتحقيقات الاستقصائية في الصحف الفلسطينية وقامت بإنجاز 50 تحقيقا استقصائيا شمل قضايا ومواضيع سياسية وثقافية واجتماعية وصحية وبيئية.
 - بادر تلفزيون وطن في ذات العام على إنشاء قسم للتحقيقات الاستقصائية في مجال الصحافة المتلفزة حيث عمل طاقمه على إنجاز 40 تحقيقا استقصائيا بمعدل 8 تحقيقات سنويا.
 - عمد تلفزيون القدس التربوي التابع لجامعة القدس "أبو ديس" إلى تنفيذ مشروع ممول من مؤسسات اجنبية في مجال الصحافة الاستقصائية ونجح هذا المشروع في انجاز 24 تحقيقا استقصائيا وانشاء موقع الكتروني ضمن نشاطه في هذا المشروع.
- ويذكر هذه المؤسسات الإعلامية التي عمدت إلى إنجاز تحقيقات استقصائية لا تلغي بعض المحاولات لدى مؤسسات إعلامية أخرى مثل صحيفة الأيام الفلسطينية، ووكالة معا الإعلامية أو وكالة الأنباء الفلسطينية "وفا" التي أنشأت هي الأخرى دائرة للتحقيقات الاستقصائية، إضافة إلى محاولة تلفزيون فلسطين إنجاز تحقيقات استقصائية.

6.3 أسئلة الفصل الثالث:

1. ما هي استراتيجية مكافحة الفساد متعددة الأوجه المتعلقة بتطبيق الحكم الرشيد؟
2. ما أهم المؤسسات المجتمع المدني الفلسطينية الفاعلة في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد؟
3. ما هي مبادئ الحكم الرشيد؟
4. كيف تساهم الهيئات المحلية في مكافحة الفساد؟
5. ما الآثار السلبية المترتبة على انتشار الفساد في الهيئات المحلية؟
6. كيف يساهم القطاع الخاص في الحد من الفساد؟
7. تعتبر الشراكة بين القطاع العام والخاص أمراً حيوياً في تحقيق التنمية، برأيك كيف يمكن أن يؤثر تفشي الفساد على تكامل وشفافية العلاقة بين القطاع الخاص والقطاع العام وعلى فرص نجاح الشراكة بينها؟
8. برأيك ما هو الدور الذي يمكن أن يؤديه المجتمع المدني في محاربة الفساد في المجتمع الفلسطيني بالرغم من اتهام بعضهم لهذا القطاع بالفساد؟
9. كيف يمكن أن يؤثر تفشي الفساد في العطاءات الحكومية على سبيل المثال على جودة الخدمات التي يمكن أن تقدمها الوحدات المحلية للمواطنين؟
10. على ضوء فهمك لمعنى الصحافة الاستقصائية ناقش دور الصحافة في فلسطين في مكافحة الفساد.



قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

- القرآن الكريم
- سنن أبي داود
- سنن الترمذي
- صحيح مسلم
- صحيح البخاري

المراجع العربية

1. الائتلاف من أجل النزاهة (أمان): تقرير حول الاستقلال المالي والإداري في المؤسسات العامة الفلسطينية (المفهوم والممارسة). رام الله- فلسطين. 2013.
2. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان): الفساد الإداري والمالي: الواقع والآثار وسبل الحد منه. الموقع الإلكتروني للإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان): <https://www.aman-palestine.org/media-center/2045.html> بتاريخ 2020/2/2.
3. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2009. نظام النزاهة الوطني، 2009. رام الله- فلسطين.
4. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). النزاهة الشفافية والمساءلة في محاربة الفساد. رام الله- فلسطين.
5. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان): تقييم الإطار التشريعي الناظم للهيئات المحلية في فلسطين من أجل تعزيز استجابته لمتطلبات النزاهة والشفافية والمساءلة. سلسلة تقارير 29. رام الله - فلسطين.
6. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان): مبادئ الحكم الصالح في إدارة الهيئات المحلية. الطبعة الثانية. رام الله - فلسطين. ص 5
7. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان): التقرير السنوي الحادي عشر واقع النزاهة ومكافحة الفساد فلسطين 2018. رام الله - فلسطين. 2019.
8. أبراش، إبراهيم: المجتمع المدني الفلسطيني من الثورة إلى تأسيس الدولة. مجلة رؤية، العدد (6)، شباط، 2001. الموقع الإلكتروني لوكالة وفا للأنباء والمعلومات الفلسطينية. http://www.wafainfo.ps/ar_page.aspx?id=3827 بتاريخ 2019/12/22.
9. أبو راس، وآخرون: "الصحافة الاستقصائية" مفهومها وماهيتها.. نشأتها وتطورها.. علاقتها بالبحث العلمي. بحث مقدم ضمن المتطلبات البحثية لمساق "صحافة استقصائية" في الجامعة الإسلامية. غزة - فلسطين. 2012.
10. أبو رمضان، محسن: دور المؤسسات الأهلية في التنمية. مقال منشور. الحوار المتمدن 2013
11. أبو زر، فواز: الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد ودور منظمات المجتمع المدني. ورقة عمل مقدمة في الورشة التدريبية بعنوان "دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد" المنعقدة بتاريخ 2013/8/27. هيئة مكافحة الفساد. رام الله- فلسطين.

12. أبو عدوان، سائد حامد نصر: دور منظمات المجتمع المدني الفلسطيني في تعزيز التنمية البشرية (الضفة الغربية كحالة دراسية). قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في التخطيط والتنمية السياسية كلية الدراسات العليا. جامعة النجاح الوطنية. نابلس- فلسطين. 2013.
13. أبو يوسف، إيناس، وآخرون: دليل صحافة استقصائية من أجل التنمية. مؤسسة فريدريش إيبيرت. القاهرة - مصر.
14. أيمن، أحمد: المؤشرات المفاهيمية والعملية للحكم الصالح في الهيئات المحلية الفلسطينية. رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية. نابلس- فلسطين. 2008
15. البابلي، نبيل: الحكم الرشيد الأبعاد والمعايير والمتطلبات. المعهد المصري للدراسات. إسطنبول- تركيا. 2018
16. بطيخ، رمضان: مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة. ورقة عمل مقدمة في ندوة "دور الحكومة المركزية في التنمية المجتمعية"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية. القاهرة - جمهورية مصر العربية. 2007.
17. بن عبد العزيز، خيرة: دور الحكم الرشيد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الترشيح الإداري. جامعة الحاج الخضر. باتنة - الجزائر.
18. بيار كالام، تفتت الديمقراطية: من أجل ثورة في الحكومة. دار الفارابي. بيروت- لبنان.
19. التميمي، فؤاد سلطان: الهيئات المحلية بين التخطيط الاستراتيجي والتنمية الاقتصادية المحلية. صحيفة دنيا الوطن 2013/12/30. <https://pulpit.alwatanvoice.com/content/print/316103.html>
20. جاري، ديسلير: إدارة الموارد البشرية. ترجمة محمد سيد أحمد عبد المتعال. دار المريخ للنشر. 2003.
21. جان جاك روسو. العقد الاجتماعي. ترجمة ذوقان قرقوط. دار القلم. بيروت- لبنان. 1973.
22. جمعة، سلوى شعراوي، وهلال، علاء الدين: إدارة شئون الدولة والمجتمع. مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة. القاهرة - جمهورية مصر العربية. 2001.
23. الجندي، نجيب: الأصول العلمية والعملية لمراجعة الحسابات. مكتبة جامعة طنطا. 1981.
24. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. البيئة والتنمية المستدامة في فلسطين. رام الله - فلسطين. (2014).
25. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2018. التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت 2017. النتائج النهائية- تقرير المنشآت. رام الله-فلسطين.
26. الحاج عابدين، يس: قراءه في مفهوم الحكم الجيد. صحيفة الرأي العام. السودان. 2005
27. حجاج، قاسم: العالمية والعولمة: نحو عالمية تعددية وعولمة إنسانية: دراسة تحليلية مقارنة للمفهومين. دار التراث للنشر والتوزيع. الجزائر. 2002.
28. حماد، طارق: حوكمة الشركات، الدار الجامعية. القاهرة- مصر. 2005.
29. حمد، أحمد: مكافحة الفساد في التشريع الفلسطيني والمقارن "دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة". دار الشروق للنشر والتوزيع. عمان- الأردن. 2019.
30. خليفة، محمد: الحوكمة في الشركات العائلية. ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الدولي "تعزيز دور القطاع الخاص في جهود الحوكمة ومكافحة الفساد" (حوكمة - شفافية - تنمية اقتصادية) المنعقد بتاريخ 8-9 كانون اول / ديسمبر 2018. هيئة مكافحة الفساد. رام الله - فلسطين
31. دار الإفتاء الفلسطينية، هيئة مكافحة الفساد: فتاوى شرعية حول الجرائم التي نص عليها قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته. القدس- فلسطين. 2019.

32. دودين، محمود: تقييم أثر قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 ولائحته التنفيذية على أداء الجمعيات. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس). رام الله - فلسطين. 2016
33. دولة فلسطين: أهداف التنمية المستدامة. الاستعراض الوطني الطوعي الأول متابعة وتنفيذ خطة التنمية المستدامة 2030. حزيران 2018.
34. دولة فلسطين، ديوان الرقابة المالية والإدارية: التقرير السنوي 2018. رام الله - فلسطين.
35. ديوان الرقابة المالية والإدارية. المخالفات الأكثر شيوعاً في المؤسسات الأهلية والمنظمات غير الحكومية. رام الله - فلسطين 2013.
36. دوي، عبد السلام: الرقابة على المؤسسات العامة، دراسة تحليلية لوسائل تحقيق الرقابة على القطاع العام ووحداته الإنتاجية. مكتبة الانجلو المصرية. القاهرة - جمهورية مصر العربية. ص 87-88.
37. الديوب، سمر: مصطلح الثنائيات الضدية. عالم الفكر، العدد 1، المجلد 41، (2012).
38. رداوي، عبد المالك. " دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد ". ورقة بحث قدمت في الملتقى الوطني الثاني حول آليات حماية المال العام ومكافحة الفساد، جامعة المدينة، 2009
39. رمضان، فادي أحمد: البعد السياسي للحكم الرشيد في ماليزيا إمكانية الاستفادة الفلسطينية. غزة: برنامج الدراسات العليا المشترك بين أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا. جامعة الأقصى. غزة - فلسطين. 2015.
40. السعيد، مصطفى كامل: العوامل والآثار السياسية للفساد. الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية. مركز دراسات الوحدة العربية. بيروت- لبنان. 2004.
41. السكارنة، بلال: أخلاقيات العمل وأثرها في إدارة الصورة الذهنية في منظمات الأعمال. عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع. عمان - المملكة الأردنية الهاشمية. 2009.
42. السلطة الوطنية الفلسطينية. قانون رقم (1) لسنة 2000م بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية. المنشور في الوقائع الفلسطينية العدد الثاني والثلاثون. بتاريخ فبراير 2000. رام الله- فلسطين.
43. السلطة الوطنية الفلسطينية: قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية. المنشور في الوقائع الفلسطينية. العدد العشرون. نوفمبر 1997. قرار بقانون رقم (9) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م. المنشور في الوقائع الفلسطينية. العدد الثامن والسبعون. كانون الأول (ديسمبر) 2008. قرار بقانون رقم (8) لسنة 2016م بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م وتعديلاته. المنشور في الوقائع الفلسطينية. العدد 119. 2016/3/29. رام الله - فلسطين.
44. الشمري، حاتم بدوي، ورشيد، م.م. ابتهاج جاسم: دور وسائل الإعلام في مكافحة الفساد العراقي أمودجاً. مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية 2016. المجلد 6/العدد 4. إصدار خاص بالمؤتمر الوطني للعلوم والآداب. العراق.
45. الشيخ الداوي، (2010). تحليل الأسس النظرية لمفهوم الأداء. مجلة الباحث، (7)7، الصفحات 217-227.
46. صليبا، جميل: المعجم الفلسفي. دار الكتاب اللبناني. بيروت - لبنان.
47. طه، عبد الرحيم: دور المجلس التشريعي الفلسطيني في تعزيز الحكم الرشيد. ورقة بحثية منشورة على الموقع الإلكتروني <https://saacb.ps/Conferencepresentationsworkpapers/Conference> - تاريخ الزيارة 2019/11/12.

48. عبد الرحمن، سعد: تحديات تواجه الصحافة الاستقصائية في مصر. جريدة الأهرام النسخة الإلكترونية، [tp://www.ahram.org.eg/NewsQ/209042.aspx](http://www.ahram.org.eg/NewsQ/209042.aspx)
49. عبد الوهاب، سمير محمد: الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة. ورقة عمل مقدمة في ملتقى الحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة - جمهورية مصر العربية. 2008.
50. العلاق، بشير: أسس الإدارة الحديثة نظريات ومفاهيم. دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع. عمان- الأردن. 2008.
51. علاونة، محمود: وآخرون. دليل إجراءات العملية التشريعية في المجلس التشريعي الفلسطيني. معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، رام الله - فلسطين. 2013.
52. عيشوش، رياض، وآخرون: الحكم الرشيد La bonne gouvernance. جامعة محمد خيضر، بسكرة- الجزائر. 2007
53. غربي، محمد: الديمقراطية والحكم الرشيد: رهانات المشاركة السياسية وتحقيق التنمية. دفاثر السياسة والقانون. 2011.
54. غلاب، عبد الكريم: أزمة المفاهيم وانحراف التفكير. مركز دراسات الوحدة العربية. بيروت - لبنان. 1998.
55. فلسطين. القانون الأساسي المعدل لسنة 2003. المنشور في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية) العدد الممتاز المنشور بتاريخ 2003/3/19.
56. قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005. المنشور في الوقائع الفلسطينية. العدد الثالث والخمسون. فبراير 2005 وتعديلاته.
57. قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 بموجب القرار بقانون رقم (18) لسنة 2017.
58. قرار محكمة النقض رقم 2016/196 بتاريخ 2018/01/23.
59. قوتال، ياسين، وخذيري، حنان: آثار الفساد الإداري على عمل المؤسسات الحكومية وسبل معالجته. مجلة الحقوق والعلوم السياسية (3). (1 يناير 2016).
60. كريم، حسن: مفهوم الحكم الصالح. أوراق عربية. بيروت- لبنان. 2013.
61. الكوني، سائد: الدور الذي يمكن أن تلعبه الهيئات المحلية الفلسطينية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، ومتطلبات الحوكمة الرشيدة. ورقة عمل مقدمة لمؤتمر "نزاهة وحوكمة من أجل التنمية المستدامة". المنعقد بتاريخ 2019/11/9. هيئة مكافحة الفساد. رام الله- فلسطين.
62. ليام، محمد طيم: ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر الأسباب والآثار والإصلاح. مركز دراسات الوحدة العربية. بيروت - لبنان. 2011.
63. مجاهد، حورية مجاهد: الفكر السياسي من أفلاطون إلى محمد عبده. مكتبة الأنجلو المصرية. القاهرة - جمهورية مصر العربية. 1999.
64. متاني، ب.أ. وآخرون: أثر الحوكمة في القطاع العام على معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي دراسة حالة: المملكة الأردنية الهاشمية. مجلة الدراسات المالية والمحاسبية العدد الثامن - ديسمبر 2017. جامعة العربي بن مهيدي. أم البواقي- الجزائر.
65. مصيطفى، بشير: الأداء المتميز للحكومات من خلال الحكم الرشيد والإدارة الرشيدة. المؤتمر الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات (صفحة 33). ورقلة، الجزائر: جامعة ورقلة. 2005

66. مصلى، عيسى: النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). رام الله- فلسطين. 2013
67. مطر، أميرة: الفلسفة السياسية من أفلاطون إلى ماركس. دار غريب للطباعة والنشر. القاهرة - جمهورية مصر العربية. 1999.
68. مطير، سمير عبد الرزاق: واقع تطبيق معايير الحكم الرشيد وعلاقتها بالأداء الإداري في الوزارات الفلسطينية. جامعة الأقصى. غزة-فلسطين. 2013
69. المفوض العام لحقوق الإنسان في الأردن ورئيس الفريق الدولي المخصص للتفاوض بشأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مقال بعنوان الفساد وحقوق الإنسان مقاربه جديده منشور على الموقع الإلكتروني لصحيفه الغد الأردنية www.alghad.com بتاريخ 15 كانون الأول 2008 الساعة 12. 2018/8/7.
70. نافعة، حسن: مبادئ علم السياسة. مكتبة الشروق الدولية. القاهرة - جمهورية مصر العربية. 2007.
71. الهيئة الأهلية لاستقلال وسيادة القانون (استقلال)، هيئة مكافحة الفساد: تقرير حول عمل محكمة جرائم الفساد وإجراءات التقاضي. رام الله - فلسطين.
72. هيئة مكافحة الفساد. الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد 2020-2022
73. الوردات، خ.ع: الحوكمة في القطاع العام. 2017.
74. هولواي، ريتشارد، كيف توظف المنظمات غير الحكومية جهود المراقبة والمدافعة في خدمة مكافحة الفساد، الكتاب المرجع للمنظمات غير الحكومية في مكافحة الفساد/ ترجمة ناتالي سليمان ونور الاسعد وسوزان قازان، مركز المنشورات العربية التابع للمعهد الديمقراطي الوطني لبنان
75. هيئة مكافحة الفساد: الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2015-2018. رام الله - فلسطين .
76. وزارة الحكم المحلي، دولة فلسطين: الإطار الوطني المتكامل للتنمية الاقتصادية المحلية (LED). برنامج الأمم المتحدة الإنمائي / برنامج مساعدة الشعب الفلسطيني، ص 7.
77. ياغي، محمد عبد الفتاح: مبادئ الإدارة العامة. مطابع الفرزدق التجارية. الرياض - المملكة العربية السعودية. 1983.

المراجع الإنجليزية

1. Advocacy to Fight Corruption. NGO Corruption Fighters' Resource Book
2. Ivan Nikolic. (2008). Participants manual on good governance. Sierra Leone: CARE International. Bandana: UNESCAP
3. Sachiko Morita & Zaelke Durwood. (2007). Rule of law, good governance, and sustainable development. seventh international conference on environmental compliance and enforcement. Washington
4. Salih Mohamed. Gouvernance; Information et Domaine Public. Adis-Ababa: (Commission Economique pour Afrique. (2003
5. Tahmineh Rahmani & Nader Koohshahi. (2013). Relationship between the Rule of Law, Good Governance, and Sustainable Development. International Journal of Political Science. 3(1), 9-22
6. UNESCAP. (2004). Good governance and the MDGs

المواقع الإلكترونية

1. الموقع الإلكتروني لجامعة الدول العربية: https://carjj.org/sites/default/files/achievements/ltfqy_lrby_lmkfh_lfsd.pdf, 5/11/2019
2. الموقع الإلكتروني لمكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان: www.ohchr.org
3. الموقع الإلكتروني لمنظمة الشفافية الدولية: www.transparency.org
4. الموقع الإلكتروني للنيابة العامة: <http://www.pgp.ps/ar/SP/Pages/TheCorruptionCrime.aspx> تم الدخول للموقع يوم 2019/11/14
5. الموقع الإلكتروني لديوان الرقابة المالية والإدارية: <https://www.saacb.ps/Saacbhistory.aspx> تاريخ الزيارة 2019/11/11
6. الموقع الإلكتروني للمجلس التشريعي الفلسطيني: http://www.pal-plc.org/ar_page.aspx?id=oTDukEa141811197aoTDukE
7. موقع وزارة الداخلية الفلسطينية <http://www.moi.pna.ps/NGOs/List>
8. Richard Holloway, How NGOs Can Use Monitoring and المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم". <https://ichr.ps/ar/1/17/1612>. بتاريخ 2019/10/28
9. الموقع الإلكتروني لمؤسسة الحق. <http://www.alhaq.org/ar/about-alhaq/2671.html> بتاريخ 2019/10/28
10. الموقع الإلكتروني لمؤسسة أمان. <https://www.aman-palestine.org/ar/about-aman/about-organization> في 2019/10/28
11. الموقع الإلكتروني لمؤسسة أمان. <https://www.aman-palestine.org/ar/about-aman/about-organization> في 2019/10/28
12. الموقع الإلكتروني للهيئة الأهلية لاستقلال القضاء وسيادة القانون-استقلال. <http://www.istiqlal.ps/?q=node/22> في 2019/10/28
- مجلس منظمات حقوق الإنسان الفلسطينية على الرابط: <http://mezan.org/post/29024>

هيئة مكافحة الفساد

Palestinian Anti-Corruption Commission



الآن..

حمل تطبيق

هيئة مكافحة الفساد

على هاتفك الذكي

تقديم شكوى أو بلاغ، متابعة أخبار وأنشطة الهيئة، المشاركة باستطلاعات رأي، أسئلة قانونية وعامة، أسئلة تتعلق بإقرار الذمة المالية، مطالعة ألبومات الصور.



مُكَافِحَةُ الْفَسَادِ:
تَحَدِّياتٌ وَحُلُولٌ



PACC

www.pacc.ps