

تحدي الحكم الرشيد:
مصر، لبنان،
المغرب و فلسطين

منظمة الشفافية الدولية هي منظمة مجتمع مدني عالمية تقود المعركة ضد الفساد. من خلال فروعها المحلية في جميع أنحاء العالم و الأمانة الدولية في برلين - ألمانيا، تنشر منظمة الشفافية الدولية الوعي حول الآثار السلبية للفساد و تعمل مع شركاء حكوميين، و القطاع الخاص و المجتمع المدني لتطوير و تنفيذ آليات فعالة لمكافحة الفساد.

صورة الغالف: starfotograf/iStockphoto.com

تصميم: Lemke-Mahdavi Kommunikationsdesign

ISBN (رقم الإيداع): 978-3-935711-51-7

© ٢٠١٠ منظمة الشفافية الدولية، جميع الحقوق محفوظة

مطبوع على ورق معاد تدويره بنسبة 100 %

وقد نشرت منظمة الشفافية الدولية هذه الدراسة بدعم من الوكالة الأمريكية للتنمية.

لقد تم بذل كافة الجهود للتأكد من دقة المعلومات الواردة في هذا التقرير. جميع المعلومات الواردة هي صالحة حتى مارس ٢٠١٠. و على الرغم من ذلك، ان منظمة الشفافية الدولية لا يمكن ان تتحمل المسؤولية عن العواقب المترتبة عن استخدام التقرير لأغراض أخرى أو ضمن سياق آخر.

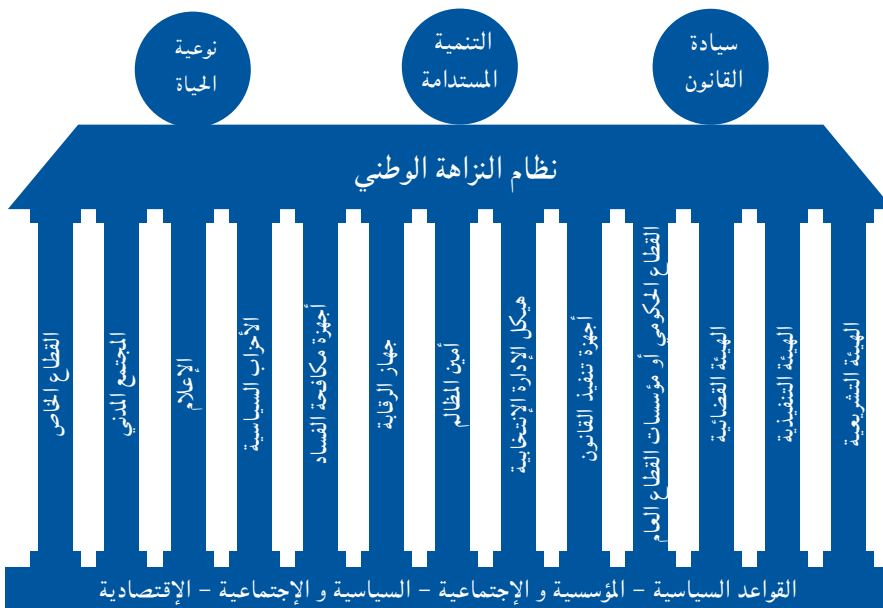
قائمة المحتويات

٢	ملخص تنفيذي	
٥	أولاً مقدمة	
٧	ثانياً خلفية	
١٠	ثالثاً استعراض	
١٠	أ. غياب إطار للحكم الرشيد	
١١	ب. التحديات الرئيسية	
١٨	ج. الاتجاهات الإيجابية الرئيسية	
٢٠	رابعاً الجهود الإقليمية التعاونية لمكافحة الفساد	

ملخص تنفيذي

جاءت المساءلة، والشفافية ومكافحة الفساد في صدارة أجندة السياسات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وخصوصاً منذ نشر تقرير التنمية البشرية العربي^١ عام ٢٠٠٤ المؤثر حيث ركز الانتباه على الحالة المأساوية للحكم الرشيد في المنطقة. ومواصلة لهذا الخط من التقصي، أجرت منظمة الشفافية الدولية عمليات تقييم مستندة إلى الأدلة «لنظم النزاهة الوطنية» في كل من الدول الأربعة - مصر، ولبنان، والمغرب، وفلسطين،^٢ وذلك ضمن الجهود المشتركة التي تبذلها الأطراف المعنية في المجتمع المدني، وصناع السياسات التقدميين، والمؤسسات الدولية بهدف تعزيز إصلاح نظم الحكم الرشيد في المنطقة.

يتشكل نظام النزاهة الوطني من المؤسسات الأساسية والأطراف الفاعلة الرئيسية التي تشكل أسلوب الحكم في البلاد، شاملاً ذلك السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، وجهات الإشراف العامة التابعة للحكومة، بالإضافة إلى الأطراف غير الحكومية مثل وسائل الإعلام، والمجتمع المدني، وقطاع الأعمال. وكما هو مبين في الشكل التالي (شكل ١)، كلما كانت هذه المؤسسات قوية وتؤدي كل منها الدور المنوط بها في نظام النزاهة الوطني بالكامل، تكون الشفافية والمساءلة والنزاهة مترسخة بقوة، ونتيجة لذلك، تتضاءل مخاطر الفساد إلى الحد الأدنى.



١ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "تقرير التنمية البشرية العربي ٢٠٠٤"، www.arab.hdr.org، [تم الدخول عليه يوم ٢ آذار/مارس ٢٠١٠]

٢ مراعاة للتسهيل، استخدمت هنا كلمة "فلسطين" كتعبير مختصر للإشارة إلى الأراضي الفلسطينية المحتلة في الضفة الغربية وقطاع غزة.

ولكن عندما تكون هذه المؤسسات ضعيفة، من المرجح أن يعم الفساد والأشكال الأخرى من أوجه القصور في الحكم الرشيد في تفاعلات الدولة مع مواطنيها والقطاع الخاص؛ مما يترتب عنه عواقب سلبية على التنمية المستدامة والتماسك الاجتماعي والنمو الاقتصادي.

ولقد أظهرت دراسات نظام النزاهة الوطني القطرية بشكل عام أن الدول الأربعة تتسم بضعف عام في نظم النزاهة الوطنية، وبها فجوات هائلة في الأحكام القانونية الخاصة بمكافحة الفساد تبين ما يشير القلق بدرجة أكبر غياب الالتزام بالممارسات الفعالة لمكافحة الفساد. في الحقيقة، أظهر البحث أنه من الصعب في كل دولة من هذه الدول التحدث عن نظام للنزاهة الوطني، حيث أن الأعمدة المتعددة الخاصة بالحكم الرشيد منفصلة عن بعضها البعض إلى حد كبير، وتعمل بشكل غير منسق، دون وجود الضوابط والتوازنات الكافية. وجاءت مشكلة السلطة التنفيذية التي لا تخضع للمراجعة قاسماً مشتركاً بين كافة الدول التي تمت دراستها، حيث تستطيع هذه السلطة التدخل بدرجة كبيرة في الأنشطة التي تقوم بها أفرع الحكومة الأخرى وتلك التي تضطلع بها المنظمات غير الحكومية. ونتيجة لذلك، نجد أن آليات المساءلة الأفقية القليلة الموجودة في المؤسسات العامة لا تعمل بكفاءة. فضلاً عن ذلك، هناك غياب كامل تقريباً لعمليات المساءلة الرأسية، أي، السلطة التي يتمتع بها المواطنون في مساءلة أهل السلطة. فلا تزال مصر تفتقر إلى العديد من الحقوق والمؤسسات الديمقراطية، وتقل عنها قليلاً في هذا الوضع المغرب، في حين تتسم الثقافة السياسية في كل من فلسطين والمغرب بالاستقطاب الشديد ويهيمن عليها نظام المحسوبية غير الرسمي؛ مما يقوض أداء مؤسسات الحكم الرشيد الرسمية الموجودة.

إلا أن الدراسات التي أجرتها منظمة الشفافية الدولية أشارت إلى أنه مقارنة بنهاية التسعينيات، أحرز بعض التقدم في البدء في عمل إصلاحات في نظم الحكم الرشيد القانونية والمؤسسية. وفي كافة الدول التي خضعت للدراسة، بدأت الحكومات برامج كبرى لمكافحة الفساد، وأنشأت جهات محددة معنية بالرقابة، مثل أجهزة مكافحة الفساد واللجان الانتخابية، كما صاغت تشريعات هامة لمكافحة الفساد. وفي حين أظهرت دراسات نظام النزاهة الوطني على نحو لا يمكن إنكاره أن هناك فجوة خطيرة في التنفيذ بين تشريعات مكافحة الفساد الواعدة وعدم فعالية إنفاذها في أغلب الأحيان على أرض الواقع، فإن الانتباه المتزايد الذي أولته القيادة السياسية الرسمية لمكافحة الفساد يستحق الاعتراف والدعم. ورغم هذا، وحتى على الجبهة القانونية، يجدر ذكر أنه لا تزال هناك الكثير من الفجوات الهائلة؛ هنا نجد غياب آليات حماية المبلغين عن المخالفات، وخلافاً للبنان، نجد الأحكام الخاصة بوصول الجمهور للمعلومات ضعيفة إلى حد الوهن.

ونجحت على نحو متزايد مجموعات المواطنين في تركيز الانتباه العام على هذه القضايا وعلى الثغرات الأخرى الموجودة في نظام النزاهة الوطني، و في الدعوة إلى إجراء إصلاحات على نظام الحكم الرشيد. إن الدور المتنامي الذي يلعبه المجتمع المدني في تشكيل تطور بلاد المنطقة بشكل عام عن طريق تنفيذ البرامج المجتمعية، وتمكين المهتمين يمثل اتجاهاً عاماً إيجابياً ملحوظاً في دراسات نظام النزاهة الوطني، ويتزايد

هذا الدور أكثر عن طريق الدعوة و المناصرة أيضاً. وللحفاظ على استدامة هذا الاتجاه، يجب رفع القيود المبالغ فيها المفروضة على أنشطة المجتمع المدني، ولاسيما في مصر. وفي لبنان وفلسطين، من الأهمية أن يواصل المجتمع المدني والأجهزة العامة تعاونها في أنشطة معينة خاصة بالإصلاح، وفي الوقت ذاته، يحتفظ الفاعلون في المجتمع المدني بدورهم المستقل بوصفهم جهات رقابية ونقاد للحكومية الرسمية.

وأخيراً وليس آخراً، لا ينبغي التقليل من شأن البعد الإقليمي للإصلاح الرامي لمكافحة الفساد في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وكما يشير هذا التقرير، يمكن رؤية عدد متزايد من المبادرات الإقليمية، تتضمن السلطات العامة، والمجتمع المدني وقطاع الأعمال. وهذه المبادرات التي تتطلب دعماً مستمراً من المجتمع الدولي و توفير فرص هناك حاجة ماسة لها لإقامة حوار عبر القطاعات ولبناء القدرات داخل الدولة، والقطاع الخاص، وبين المنظمات المستقلة للدفع بأجندة مكافحة الفساد.

التوصيات

بالإضافة إلى الكم الهائل من المقترحات الخاصة بكل دولة الواردة بالتفصيل في التقارير القطرية لنظم النزاهة الوطنية، يمكن تحديد عدد من التوصيات المشتركة تتطلب تحرك صناعات السياسات ومناصري مكافحة الفساد.

- على الدولة أن تقوي من آليات المساءلة الأفقية والرأسية عن طريق حماية استقلالية أجهزة الإشراف العامة، وزيادة مشاركة المواطنين في عمليات الحوكمة على نحو جوهري،
- على الدولة أن تحترم وتحمي حريات إنشاء الجمعيات وحرية التعبير باعتبارها من الحقوق الأساسية للمواطنين، والمنظمات غير الحكومية، والمؤسسات الإعلامية، للانخراط في الشؤون العامة في الدولة، بما في ذلك مكافحة الفساد،
- على السلطة التنفيذية أن تسمح بتقوية دور البرلمان والسلطة القضائية وهيئات الرقابة العامة بوصفها جهات فعالة للمراجعة على عملياتها،
- على الحكومات أن تواصل عمليات الإصلاح القانوني والمؤسسي الجارية وتتوسع فيها مثل حماية المبلغين، وحرية تداول المعلومات وتعارض المصالح،
- على الحكومات أن تعزز الإصلاح في مجال الخدمة المدنية بطرح مدونات سلوك قابلة للإنفاذ و مقتضيات أقوى للشفافية العامة، وزيادة الفرص المتاحة أمام مشاركة المواطنين في مراقبة أنشطة القطاع العام،
- على منظمات المجتمع المدني أن تلزم نفسها بأعلى معايير المساءلة والشفافية في أعمالها وشؤونها الداخلية.
- على الحكومات والمجتمع المدني الترويج لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد باعتبارها وثيقة إطارية مناسبة للنهوض بالإصلاح الرامي لمكافحة الفساد في القانون وفي الممارسة الفعلية،
- على كافة الأطراف المعنية أن تستمر في تعزيز الحوار الإقليمي متعدد الأطراف المعنية، وجهود بناء القدرات في قضايا مكافحة الفساد، تحت مظلة برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي مثلاً.

أولاً

مقدمة

يقدم هذا التقرير ملخصاً بالنتائج الأساسية التي خلصت إليها الدراسات القطرية الأربعة التي أجرتها منظمة الشفافية الدولية عام ٢٠٠٩، والتي نظرت في أداء نظم الحكم الرشيد الوطني في مصر، ولبنان، والمغرب، وفلسطين. لقد بحثت هذه الدراسات إلى أي مدى يوجد في كل دولة نظام للنزاهة الوطنية في القانون، وإلى أي مدى يعمل هذا النظام بفعالية على أرض الواقع.

هذه الدراسات هي المخرجات الأساسية لمشروع "الترويج للشفافية وتعزيز النزاهة في المنطقة العربية" الذي تنفذه منظمة الشفافية الدولية.^٣ ويهدف هذا المشروع إلى تحديد الممارسات التي تشجع على الشفافية وتعزيز النزاهة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وانطوت المرحلة الأولى من المشروع على إجراء عمليات تقييم لنظام النزاهة الوطني في أربع دول هي مصر، ولبنان، والمغرب، وفلسطين. وهذه الدراسات التقييمية تحدد المجالات التي يجب أن تركز عليها أنشطة الدعوة والمناصرة وسياسات الإصلاح في هذه الدول، وتشكل أيضاً الأساس الذي استندت إليه وثيقة العرض العام الإقليمي المقدمة هنا. ويركز المكون الثاني من مشروع منظمة الشفافية الدولية على بناء قدرات منظمات المجتمع المدني للتعامل مع قضايا الشفافية والمساءلة والنزاهة والفساد، وإجراء عملية رصد مستقلة لامتثال الدولة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

يستخدم المشروع إطار دراسة نظام النزاهة الوطني الذي وضعته منظمة الشفافية الدولية كأداته التحليلية لفحص درجة سلامة نظم مكافحة الفساد القطرية. ولقد قامت منظمة الشفافية الدولية بتطوير مفهوم نظام النزاهة الوطني والترويج له كجزء من النهج الشمولي التي تنتهجها لمكافحة الفساد. هذا النظام يضم المؤسسات والقطاعات الأساسية، أو أنشطة بعينها (أي: الأعمدة) والتي تساهم في تحقيق النزاهة، والشفافية والمساءلة في المجتمع، بما في ذلك المؤسسات الحكومية الرسمية، مثل الفروع التنفيذية والتشريعية والقضائية في الحكومة، وأجهزة المحاسبة الرسمية وأجهزة أمين المظالم، هذا بالإضافة إلى الفاعلين غير الحكوميين، مثل وسائل الإعلام، والمجتمع المدني، وقطاع الأعمال الخاص. وعندما تعمل هذه الأجهزة بالشكل السليم، يعمل نظام النزاهة الوطني على مكافحة الفساد كجزء من النضال الأكبر ضد سوء استغلال السلطة، المخالفات وسوء التصرف في جميع أشكاله، وبها إطار يمنع ويعاقب مثل هذه

٣ للحصول على المزيد من المعلومات عن البرنامج، يرجى زيارة الموقع التالي:

www.transparency.org/regional_pages/africa_middle_east/current_projects/mabda

الانتهاكات. ومن ثم، يتمثل الهدف في تقوية نظام النزاهة الوطني في التشجيع على وجود نظام حكم رشيد أفضل في كافة جوانب المجتمع.

تعتمد دراسات نظام النزاهة الوطني على عمليات تقييم لجودة هذه المؤسسات التي تكون نظام مكافحة الفساد بالكامل من خلال البحث النظري و المقابلات مع شخصيات ذات معرفة في المجال و المجموعات البؤرية. وفي حين لا توجد صيغة واحدة عالمية ثابتة لنظام فعال للوقاية من الفساد، تكون إجماع دولي آخذ في التنامي حول السمات المؤسساتية البارزة التي تؤدي إلى أفضل النتائج في الوقاية من الفساد وتعزيز النزاهة. ومن الضروري فهم هذه الأعمدة المؤسساتية فهماً شاملاً، وفهم أشكال تفاعلها مع بعضها البعض للتمكن من تشخيص مخاطر الفساد وبالتالي، وضع استراتيجيات لمجابهة هذه المخاطر.

هذا التقرير الإقليمي يعطي تحليلاً عبر قطري لعمليات تقييم نظام النزاهة الوطني في مصر، ولبنان، والمغرب وفلسطين. ويعرض الجزء الثاني تحليلاً لنظم مكافحة الفساد في السياقات السياسية المختلفة في الدول الأربعة والتي لها آثار عميقة على التحديات والفرص الخاصة المتمثلة في الإصلاح الرامي لمكافحة الفساد والدعوة له في كل بلد. والجزء الثالث، الذي يشكل متن التقرير، يعطي تحليلاً للقضايا الأساسية الناشئة عن التقارير القطرية لنظام النزاهة الوطني. وفي حين يبرز هذا الجزء المشاكل الرئيسية التي ينطوي عليها بناء نظم نزاهة أقوى في المنطقة، فهو يشير أيضاً إلى عدد من جهود الإصلاح الواعدة. وبأخذ الجزء الأخير منظوراً إقليمياً ويدرس الإسهامات المحتملة للمبادرات عبر القطرية في مجال مكافحة الفساد.

ثانياً

خلفية

توجد بعض العوامل السياقية المشتركة بين الدول الأربعة، بما في ذلك مستوى تطورها، والسياقات الثقافية، والمؤشرات الاجتماعية (انظر الجدول ١)، كما أنها تواجه تحديات مماثلة وأمامها نفس الفرص. ويمكن المقارنة بينها بدرجة كبيرة عندما يتعلق الأمر بالقضايا ذات الصلة بالفساد والنزاهة. علي سبيل المثال، "مؤشر النزاهة العالمي، يصنف الدول الأربعة على أنها "ضعيفة جداً" نظراً لتدني جودة ضمانات مكافحة الفساد فيها.^٤

جدول ١: المؤشرات الاجتماعية الاقتصادية ومؤشرات الفساد

فلسطين	لبنان	المغرب	مصر	
٠,٧٤	٠,٨٠	٠,٦٥	٠,٧٠	مؤشر التنمية البشرية ^١
٢,١٨ ^١	١,١١	١,١	٢,٠٣	النمو السكاني ^٢
n/a	٢,٥	٣,٣	٢,٨	مؤشر مدركات الفساد ^٣
٥٣ ^{٥,٦}	٥٣	٤٨ ^٥	٥٤ ^٥	مؤشر النزاهة العالمي ^٤

ملحوظة: السنة المرجعية هي ٢٠٠٩، ما لم تتم الإشارة إلى غير ذلك.

١. تشير إلى الحالة العامة للتنمية في البلد، حيث ١٠٠ تعني مرتفع جداً، و٠ تعني منخفض جداً؛ تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٩. http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_Tables_rev.xls
٢. في كتاب الوقائع العالمي السنوي الصادر حديثاً عن هيئة الاستخبارات الأمريكية لعام ٢٠٠٩، www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html
٣. تقييم إدراك الخبراء للفساد في الدولة، حيث ٠ تعني الأكثر فساداً، و١٠ تعني الأقل فساداً، www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi
٤. تقييم وجود آليات وطنية أساسية لمكافحة الفساد، ومدى فعاليتها، ووصول المواطنين إليها على مقياس من ١-١٠، حيث ٩٠-١٠٠ تشير إلى "نزاهة قوية جداً"، و٨٠-٩٠ تشير إلى "نزاهة جيدة"، و٧٠-٨٠ تشير إلى "نزاهة ليست جيدة بما يكفي"، و٦٠-٧٠ تشير إلى "نزاهة ضعيفة"، و٦٠ فما أقل تشير إلى "نزاهة ضعيفة جداً" <http://report.globalintegrity.org/>
٥. السنة المرجعية ٢٠٠٨
٦. الضفة الغربية فقط

إلا أنه توجد اختلافات جوهرية في السياقات السياسية في الدول الأربعة، ومن المهم أن تفهم جيداً لفهم مخاطر الفساد الخاصة بكل دولة وفرص عمليات الإصلاح لمكافحة الفساد. يوجد في فلسطين ولبنان سياق سياسي منفتح إلى حد كبير، إلا أنه غير مستقر، في حين تتسم مصر بوجود نظام سياسي مغلق نسبياً لا يسمح بمشاركة شعبية

٤ النزاهة العالمية، "تقرير النزاهة العالمي" <http://report.globalintegrity.org/> (تم الدخول عليه يوم ٤ آذار/ مارس ٢٠١٠)

حقيقية. والمغرب بها مزيج من الملكية القوية والمؤسسات السياسية الواهنة، مع وجود مجتمع مدني وإعلام يتمتعان بقدر من الحرية. تترتب عن هذه العوامل السياقية تبعات خطيرة على مكافحة الفساد في كل دولة على حدى، وتؤثر هذه التبعات تأثيراً مباشراً على احتمالات تحقيق هذا النضال لأي نجاح.

تبرز حالات لبنان وفلسطين المشاكل التي تواجهها مكافحة الفساد في البيئات المنفتحة ولكنها في نفس الوقت غير مستقرة. ففي حين توجد حقوق وعمليات ديمقراطية معينة، تواجه الدولتان حالة من عدم الاستقرار السياسي الشديد مما يجعل إنشاء والمحافظة على نظام للنزاهة الوطني يعمل بالكامل أمراً عسيراً. إن سلطة التحرير الفلسطينية تعمل في بيئة تخضع فيها أغلب أراضيها ومواردها للاحتلال الإسرائيلي العسكري، مما يقوض من قدرة السلطة على تنفيذ مبادرات ترمي إلى تقوية أعمدة نظام النزاهة الوطني. فالسلطة لم تطور بعد "القدرة المؤسسية لتأدية كل وظائفها، كما أنها تفتقر إلى الخبرات اللازمة لتتطور أعمدة نظام النزاهة الوطني بشكل كامل." ^٥ علاوة على ذلك، الصراع بين القيادات السياسية في الضفة الغربية وقطاع غزة يحول دون تقوية المؤسسات الوطنية بدرجة أكبر والتوحيد بينها. والنتيجة «تراجع مسألة الاهتمام بمكافحة الفساد على الأجندة الوطنية، بعد أن باتت مسألة الانقسام تسيطر على هذه الأجندة.» ^٦

لبنان لها تاريخ أبرز ما فيه الحرب الأهلية، ونظام الحكم فيها يعتمد كله على نظام الطائفية ضعيف الأداء. وتقرير نظام النزاهة الوطني للبنان يشير إلى أن نظام تقاسم السلطة الطائفي الصارم في لبنان أدى إلى «تقسيم السلطة بين زعماء الحرب، وقادة الميليشيات السابقين، وشخصيات سياسية تمثل مختلف الجماعات السياسية في لبنان» ^٧. ومن ثم تتسم العلاقات بين الطوائف بانعدام الثقة المتعمق وارتفاع مستوى التقلب، في حين أنه داخلياً، تعتمد كل مجموعة طائفية على نظم المحسوبية والمحاباة للحصول على الموارد السياسية والاقتصادية، مما يزيد من احتمالات حدوث الفساد. ^٨

تشارك لبنان وفلسطين أيضاً في وجود قوى أمنية قوية تظل إلى حد كبير خارج نظام الحكم الرسمي. وفي الوقت ذاته، في حين يفرض عدم الاستقرار السياسي والفاعلون غير الحكوميين تحديات أمام نظام النزاهة، ثمة متسع كبير أمام منظمات المجتمع المدني والإعلام للمناورة و يستطيعون أحياناً العمل بالتعاون مع الهيئات الرسمية للترويج للمبادرات الرامية لمكافحة الفساد. توجد في الدولتين عمليات انتخابية ديمقراطية، مما يكفل وجود قناة، وإن ناقصة، لتأثير المواطن على النظام السياسي.

أما الحالة في مصر، والحالة في المغرب أيضاً، وإن كانت بدرجة أقل، تبرز التحديات أمام تعزيز النزاهة في سياق الدولة المهيمنة التي تخرس أصوات مواطنيها. في مصر،

٥ تحالف أمان، دراسة نظام النزاهة الوطني، فلسطين، ٢٠٠٩ (رام الله: تحالف أمان)، ص. ٦.

٦ دراسة نظام النزاهة الوطني، فلسطين، ص. ١٦.

٧ جمعية الشفافية اللبنانية - دراسة نظام النزاهة الوطني، لبنان ٢٠٠٩ (بيروت، جمعية الشفافية اللبنانية)، ص. ٢٨.

٨ Kibrarian, Galle, "Communal Corruption and Peace-Building in Lebanon": New Routes - Pilfe - ing the Peace: The Nexus between Corruption and Peace- Building. Life and Peace Institute: Tufts University, Vol. 14, September 2009, p. 20-21

لا تتوفر أمام المواطنين السبل للانخراط مع الحكومة ومساءلتها. بالإضافة إلى ذلك، عامة ما تتسم آليات المساءلة في المؤسسات الحكومية الأساسية بالضعف، وتهيمن السلطة التنفيذية على الفروع الأخرى في الحكومة. وبالمثل، في المغرب، لا تزال الأنشطة التي يضطلع بها الملك غير خاضعة للمراجعة من قبل مؤسسات عامة أخرى.

يجب أخذ هذه التباينات في السياقات السياسية في الدول الأربعة التي خضعت للدراسة في الحسبان، حتى وإن تبدت بوضوح بعض الاتجاهات المشتركة. ولن تكون الحلول للتحديات التي يفرضها الفساد في كل دولة من دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا فعالة إلا إذا تم تصميمها بعناية حسب السياقات الوطنية الموصوفة أعلاه.

ثالثاً

استعراض

أ. غياب إطار للحكم الرشيد

تظهر نظم الحوكمة في الدول الأربعة أوجه قصور كبيرة، مما يجعلها عرضة للعديد من مخاطر الفساد. وتشير عمليات التقييم الأخيرة إلى أن هذه البلاد تم تصنيفها من حيث نظم النزاهة بأنها «ضعيف جداً»^٩. على سبيل المثال، لا تزال المساءلة تحدياً هائلاً أمام كل فروع الحكومة، وفي القطاعات الاجتماعية الأخرى، بما في ذلك قطاع الأعمال، والإعلام والمجتمع المدني. وفي المغرب، يتسم نظام الحكم بهيمنة السلطة التنفيذية المتمثلة في شخص الملك الذي لا تخضع صلاحياته لرقابة البرلمان أو أية مؤسسة عامة أخرى بأي شكل جوهري. وفي فلسطين، لم تتطور القدرات المؤسساتية للحكومة لأداء الوظائف المنوطة بها نتيجة وضعها كسلطة حكم ذاتي تدير الأراضي الواقعة تحت الاحتلال الإسرائيلي، وليس بوصفها دولة مستقلة. فضلاً عن ذلك، توجد آثار سلبية حديثة حول الشقاق الداخلي بين السلطات المعنية في الضفة الغربية وغزة حول قدرة الدولة على تأكيد سلطتها. علاوة على ذلك، وجدت عملية تقييم نظام النزاهة الوطني أن السلطات العامة في سلطة التحرير الفلسطينية تفتقر إلى الخبرات اللازمة لتطور نظام فعال للنزاهة يعمل بالكامل. وفي لبنان، تخلف تلك العلاقة غير المستقرة بين المواطنين والدولة أثراً سلبياً على المساءلة العامة، والفصل بين السلطات، وكفاءة المؤسسات العامة نظراً للدور المهيمن الذي تلعبه المجموعات الطائفية والذي اكتسب طبيعة مؤسساتية في نظم الحكم في الدولة. إن الديمقراطية القائمة على الجماعات في لبنان المبنية على صيغة تقاسم السلطة بين المجموعات الطائفية المختلفة يفتح المجال لنوع من التفاوض غير الرسمي وإبرام صفقات غير رسمية بين النخب السياسية في الطوائف المتعددة.^{١٠}

وفي حين تشترك الدول الأربعة في مشكلة عدم تطور نظم المساءلة العامة والتراخي في إنفاذ القوانين الموجودة لمكافحة الفساد بدرجة هائلة، تختلف الدول فيما بينها اختلافاً كبيراً من حيث مدى قدرة جهات الرقابة الخاصة، مثل منظمات المجتمع المدني، والإعلام، على سد الفجوات التي خلفها غياب الضوابط والتوازنات الفعلية فيما بين المؤسسات العامة الرسمية. تسمح كل من لبنان وفلسطين بقدر أكبر من حرية تكوين الجمعيات وحرية التعبير، في حين تسعى مصر للسيطرة على المنظمات المستقلة وغالباً ما تضيق الخناق على النشاط على ذوي الصوت المسموع. وفي المغرب، في حين لا

٩ النزاهة العالمية، "تقرير النزاهة العالمية ٢٠٠٧/٢٠٠٨"، <http://report.globalintegrity.org/>، (تم الدخول عليه يوم ١ آذار/ مارس ٢٠١٠)، فيما يتعلق بفلسطين، تقرير النزاهة العالمي يقدم تقييماً للضفة الغربية فقط.

١٠ Kibranian, p. 21

يوجد تعاون نشط بين الدولة والمجتمع المدني، لا توجد أيضاً قيود صارمة على الأنشطة التي تقوم بها منظمات المجتمع المدني. إلا أن مخاطر الفساد هائلة في كل الدول و يواجه مجتمع مناهضة الفساد تحديات هائلة في كل أنحاء المنطقة.

ب. التحديات الرئيسية

تشير دراسات نظام النزاهة الوطني إلى التحديات المشتركة التي تواجهها الدول الأربعة والتي تمثل العديد من المشكلات الأوسع نطاقاً التي تواجهها البلاد في مختلف أنحاء المنطقة. بعض هذه القضايا مفاهيمي، مثل محدودية فهم الشفافية، والاستقلالية والمساءلة بوصفها من المبادئ الأساسية للحكم الرشيد، في حين أن البعض الآخر ملموس، مثل عدم سن قوانين لحماية المبلغين وتشجيعهم.

١. طبيعة الفساد المترسخة

إن مسؤولي القطاع العام، والشركات الخاصة، والمواطنين على حد سواء في الدول الأربعة لا يفهمون المفاهيم الخاصة بمكافحة الفساد، مثل النزاهة، والشفافية والمساءلة، فهماً كافياً؛ مما يمثل تحدياً أمام مكافحة الفساد. غالباً ما يجد المسؤولون الحكوميون صعوبة في استيعاب هذه المفاهيم وإيجاد طرق لجعلها جزءاً من ممارسات المراقبة التي يقومون بها. وهذا الأمر واضح في فلسطين حيث "فهم بعض القائمين على هذه المؤسسات أن الاستقلال يعني التفرد المطلق في إدارة هذه المؤسسات دون أي رقيب، وأن مفهوم الاستقلال المالي والإداري ومفهوم الرقابة هما مفهومان متناقضان متعارضان ينفي أحدهما الآخر."^{١١}

علاوة على ذلك، هناك بعض الممارسات الفاسدة، مثل المحاباة، والمترسخة بعمق في الثقافة الاجتماعية والسياسية في تلك البلاد. وكما ورد في دراسة نظام النزاهة الوطني في فلسطين:

لعل البيئة الاجتماعية والاقتصادية والموروث الثقافي تتماهي بشكل عام و إلى حد كبير مع بعض القيم الموجودة في ثقافة المنطقة العربية ومنطقة الشرق الأوسط بشكل عام، حيث تضعف الوساطة والمحسوبية من نظام النزاهة الوطني نتيجة وجود ثقافة اجتماعية سائدة لا تميز بين المساعدة من جهة والوساطة والمحسوبية كنوع من الفساد من الجهة الأخرى. وفي ظل التركيبة الاجتماعية والسياسية السائدة في فلسطين، حيث تشكل العائلة والقبيلة أو الفصل السياسي المرجعية الأهم في حياة المواطن، بحيث يقدم انتماءه إليها، في كثير من الحالات، على انتمائه للمجتمع ككل أو للدولة، يجد الموظف الرسمي نفسه في وضع يميل عليه إثبات انتمائه لهذه القبيلة أو لفصيله السياسي من خلال تقديم الخدمة لها، وذلك على حساب الصالح العام أو على حساب القوانين والأنظمة.^{١٢}

١١ دراسة نظام النزاهة الوطني، فلسطين ٢٠٠٩، ص. ٨٧٧٨-غياب الفهم الصحيح... المالي والإداري

١٢ دراسة نظام النزاهة الوطني، فلسطين، ٢٠٠٩، ص. ٢٧.

تؤثر المحسوبية على كثير من جوانب النشاط السياسي والاجتماعي والاقتصادي في لبنان، والمغرب ومصر أيضاً. ففي لبنان، يعاني نظام التعاقد العام من المحسوبية «التي تضع الزعيم في موضع يسمح له بتعزيز مصالح جماعته»^{١٣} وينظر إلى التعيينات في المناصب العليا في الخدمة المدنية في كافة أنحاء البلاد على أنها تعتمد على المحسوبية، ومنفعة الأقارب والمحابة و «الرشوة داخل الإدارة العامة مرتفعة جداً»^{١٤} وتشير دراسة نظام النزاهة الوطني إلى أنه من العادي أن يلجأ المواطنون اللبنانيون إلى الرشوة لتسهيل إجراء المعاملات العامة مثل الحصول على رخصة قيادة أو طلب تصريح بناء.^{١٥} ولقد خلصت دراسات نظام النزاهة الوطني في لبنان، والمغرب ومصر إلى أن المحسوبية، والرشوة، والمحابة شائعة لدرجة أنها أصبحت مقبولة على نطاق واسع على أنها حقيقة من حقائق الحياة. ومن ثم، فلم يكن من المثير للدهشة أن نجد دعماً محدوداً فيما بين المواطنين لمساءلة الحكومة على الممارسات الفاسدة.^{١٦}

٢. غياب التعاون بين الأعمدة

تشير الدراسات القطرية إلى الحاجة إلى المزيد من التعاون بين الأطراف المعنية الأساسية في الحوكمة لتعزيز نظام النزاهة الوطني كوسيلة لتيسير تحقيق الحكم الرشيد. وفقاً لدراسة نظام النزاهة الوطني الخاصة بفلسطين، «يقوم هذا النظام على منهج تدريجي و يتم من خلال مشاركة مجتمعية تشمل مؤسسات المجتمع المدني، و القطاع الخاص، و وسائل الإعلام، و المؤسسات الدينية. كما يقوم هذا النظام على برنامج إصلاح كلي يشمل جميع القضايا و المجالات المتصلة بنظام الحكم، و التي تشمل كل من: الإطار المؤسسي (الأجهزة و الإدارات الحكومية)، و التشريعات التي تحمي المواطن من تصف السلطة و تمنع انتشار الفساد، و السياسات العامة (استراتيجيات تنمية تأخذ بالحسبان مصالح الجمهور بكل فئاته).»^{١٧} وبالمثل، يدعو تقرير لبنان «إلى ضرورة تعزيز التعاون بين كافة أصحاب المصلحة.»^{١٨} إلا أن عمليات التقييم تبرز بوضوح العقبات الهائلة أمام تحقيق المزيد من التعاون فيما بين المؤسسات. وطالما ظلت العلاقات بين الأحزاب السياسية، وكذا بين الدولة والمجتمع المدني علاقات تناحرية، وظلت الجهات الرقابية العامة عاجزة إلى حد كبير عن تأدية مهامها، فمن غير المرجح أن يجد التعاون الحقيقي طريقه إلى النور.

٣. نظام نزاهة غير كامل - غياب الجهات الرقابية العامة القوية

عند بحث نظام النزاهة الوطني بالكامل في الدول التي خضعت للدراسة، اتضح غياب الأعمدة الهامة في النظام. وفي حين توجد في كل من المغرب ومصر مؤسسات بعينها يمكن أن يتوجه لها المواطنون للإبلاغ عن سوء سلوك السلطات العامة، لا يوجد في أي من الدول مؤسسة لتلقي الشكاوى (أمين مظالم) تتمتع بكامل الصلاحيات. فضلاً عن ذلك، لا تمتلك مصر، ولا فلسطين، ولا لبنان جهات وطنية لمكافحة الفساد، رغم التقدم

١٣ دراسة نظام النزاهة الوطني، لبنان، ص. ٩٨

١٤ دراسة نظام النزاهة الوطني، لبنان، ص. ٨٧

١٥ دراسة نظام النزاهة الوطني، لبنان، ص. ٢٨

١٦ دراسة نظام النزاهة الوطني، لبنان، ص. ٨٧. الشفافية المغربية، دراسة نظام النزاهة الوطني المغربية ٢٠٠٩ (الرباط: الشفافية المغربية) ص. ١٢، أمانة منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة الوطني في مصر ٢٠٠٩ (القاهرة: شركة التدريب والتنمية العالمية) ص. ٢٢

١٧ دراسة نظام النزاهة الوطني، فلسطين ٢٠٠٩، ص. ١٦١٠

١٨ دراسة نظام النزاهة الوطني، لبنان ٢٠٠٩، ص. ١٤

باقتراح لإنشاء مثل هذه الجهة في لبنان. و الوكالة المغربية لمكافحة الفساد (الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة) التي لم تنشأ قبل عام ٢٠٠٨، تفتقر إلى الصلاحيات اللازمة لإجراء التحقيقات وفرض الجزاءات لمتابعة التهم المتعلقة بالفساد على النحو الواجب.^{١٩} وإذا وجدت جهات رقابة عامة، تكون ضعيفة و تنظر إلى مواردها و صلاحيتها للقيام بأي دور فعال في مكافحة الفساد بأنها محدودة.^{٢٠}

إن غياب الضوابط والتوازنات في داخل القطاع الحكومي ، وخاصة فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية، يشير إلى محدودية الإرادة السياسية لدى الحكومات المعنية بمكافحة الفساد، وتمثل عائقاً رئيساً أمام تحقيق أي تقدم ملموس. وفي حين أن ثمة تقدم قد تحقق بالفعل في وضع الفساد على الأجندة السياسية، وتمرير بعض الإصلاحات القانونية، يكمن الاختبار الفعلي لبحث وجود الإرادة السياسية في تطبيق هذه الأحكام وتنفيذها بصرامة على أرض الواقع. ولكن لا توجد أية دلالات على حدوث ذلك بطريقة منهجية منتظمة في أي من الدول الأربعة.

٤. التدخل السياسي في عمل الجهات الرقابية العامة والخاصة

في حين أن الحكومات في الدول الأربعة جميعها نفذت برامج للتصدي لجذور الفساد، لاتزال الجهات الرقابية العامة والخاصة تفتقر إلى الحرية المطلقة من التدخل السياسي في عملها،^{٢١} الأمر الذي يأتي غالباً من الفرع التنفيذي الذي يستطيع أن يتحكم في الكثير من أجهزة الرقابة العامة في كل الدول التي خضعت للدراسة. على سبيل المثال، يستشهد تقرير النزاهة الوطني المصري بحالة الجهاز المركزي للمحاسبات الذي تم تحجيم دوره الإشرافي في برنامج المخصصة الأخير.^{٢٢} و في هذا السياق تذكر دراسة نظام النزاهة الوطني المصري نصاً قانونياً يلزم الحصول على إذن من رئيس الجمهورية للشروع في تحقيقات قضائية ضد المسؤولين الحكوميين من الأمثلة على التدخل السياسي.^{٢٣} و محاولات تدخل الفرع التنفيذي في عمل القضاء أو ممارسته تأثير فعلي على نتائج قضاياهم تمثل مصدر قلق إضافي.^{٢٤} وفي فلسطين، يتعلق هذا القلق بخاطر تأثير الفرع التنفيذي على القضاة أو وكلاء النيابة لصالح قضية معينة أو ممارسة ضغط لرفض الدعوى.^{٢٥} وفي مصر، اتخذ إجراء تأديبي ضد القضاة الذين علم انتقادهم لسير إجراء الانتخابات البرلمانية لعام ٢٠٠٥.^{٢٦}

١٩ دراسة نظام النزاهة الوطني، المغرب ٢٠٠٩، ص. ١١

٢٠ دراسة نظام النزاهة الوطني، لبنان ٢٠٠٩، ص. ١٣-١٤؛ دراسة نظام النزاهة الوطني، المغرب ٢٠٠٩، ص. ١٠-١١؛ النزاهة العالمية، "تقرير النزاهة العالمي، مصر ٢٠٠٨" www.report.globalintegrity.org/Egypt/2008/scorecard [تم الدخول عليه يوم ٤ آذار/مارس ٢٠١٠]. "تقرير النزاهة العالمي، الضفة الغربية ٢٠٠٨" www.report.globalintegrity.org/West%20Bank/2008/scorecard

٢١ دراسة نظام النزاهة الوطني، مصر ٢٠٠٩، ص. ١٤٦-١٤٧، دراسة نظام النزاهة الوطني، المغرب ٢٠٠٩، ص. ٨٠؛ دراسة نظام النزاهة الوطني، لبنان ٢٠٠٩، ص. ١٣-١٤؛ دراسة نظام النزاهة الوطني، فلسطين ٢٠٠٩، ص. ١٠٩

٢٢ دراسة نظام النزاهة الوطني، مصر ٢٠٠٩، ص. ١٤٤

٢٣ دراسة نظام النزاهة الوطني، مصر ٢٠٠٩، ص. ١٤٤

٢٤ دراسة نظام النزاهة الوطني، لبنان ص. ٧٧؛

Transparency Maroc, „Royal Power and Judicial Independence in Morocco“, in: Transparency International, Global Corruption Report 2007 – Corruption in Judicial Systems, Cambridge: Cambridge University Press, p. 232-235

٢٥ دراسة نظام النزاهة الوطني، فلسطين ٢٠٠٩، ص. ٧٢

٢٦ دراسة نظام النزاهة الوطني، مصر ٢٠٠٩، ص. ٩٤

بالإضافة إلى ذلك هناك حالة من القلق في مصر و المغرب و فلسطين أن الفرع التنفيذي يستطيع أن يستغل سلطته لتحجيم دور اللاعبين في المجتمع المدني و الإعلام الذين ينتقدون عمله.^{٢٧} كما تواجه العديد من منظمات المجتمع المدني تدخلاً في عملها، وخاصة تلك التي تعمل على قضايا الدعوة والمناصرة، والحوكمة. فالكثير منها يواجه بقبود مضمينة في مسألة التسجيل القانوني.^{٢٨} فمثلاً يمكن حل المجموعات غير هادفة للربح في مصر إذا تلقت تمويلاً أجنبياً أو تبعت منظمات أجنبية دون الحصول على إذن رسمي بذلك.^{٢٩} بالإضافة إلى ذلك، تم حصر عمل منظمات المجتمع المدني على المحافظات المسجلة فيها فحسب، ولزماً عليها أن تحصل على موافقة الحكومة على أعضاء مجلس إدارة الجمعية وعلى المشاركين في المؤتمرات التي تعقدها.^{٣٠} وفي المغرب، تخضع منظمات المجتمع المدني أيضاً إلى لوائح إدارية ومالية واسعة مفروضة من قبل الدولة، شاملة إجراءات التسجيل والتي يمكن تطبيقها بشكل تمييزي.^{٣١} وبالمثل في لبنان، وإن كانت هناك قيوداً أقل في تسجيل منظمات المجتمع المدني قبل ثورة الأرز لعام ٢٠٠٥. ففي حين لم يرفض طلب تسجيل أي جمعية منذ ذلك الوقت، لا تزال هناك بعض الأشكال الخفية من التدخل السياسي من قبل الجماعات الطائفية عن طريق نظام محاباة المعارف.^{٣٢} وفي فلسطين، نتيجة التوترات السياسية الشديدة، بما في ذلك الانقسام السياسي الداخلي والصراع مع سلطات الاحتلال الإسرائيلي، زاد تدخل الحكومة في الأنشطة التي تضطلع بها منظمات المجتمع المدني، على يد كل من السلطات في غزة والضفة الغربية، وأيضاً من إسرائيل؛ مما أدى إلى إغلاق العديد من المنظمات.^{٣٣}

الإعلام أيضاً شهد التدخل السياسي في أعماله في الدول الأربعة التي خضعت للدراسة. فالقيود القانونية والممارسات الحكومية تعوق قدرة وسائل الإعلام على العمل باستقلالية عند الإبلاغ أو التحقيق في حالات. في مصر، تسيطر الحكومة على منافذ الإعلام المطبوع الأساسية وتستخدم ما يصل إلى ١٨٦ لائحة مختلفة لتقييد حرية الإعلام.^{٣٤} وفي فلسطين، « فقد أغلقت بعض وسائل الإعلام في الضفة الغربية و قطاع غزة، كما تم اعتقال صحفيين على خلفية مقالات أو إبداء رأي مخالف لوجهة النظر الرسمية ». ^{٣٥} وفي حين أنه بالمقارنة، يعتبر الإعلام في لبنان أفضل نسبياً، إلا أن

٢٧ النزاهة العالمية، "تقرير النزاهة العالمية، المغرب ٢٠٠٨ - منظمات المجتمع المدني" www.report.globalintegrity.org/Morocco/2008/scorecard/2 : النزاهة العالمية، "تقرير النزاهة العالمية، المغرب ٢٠٠٨ - وسائل الإعلام" www.report.globalintegrity.org/Morocco/2008/scorecard/7 : النزاهة العالمية، "تقرير النزاهة العالمية، الضفة الغربية ٢٠٠٨ - الإعلام" www.report.globalintegrity.org/West%20Bank/2008/scorecard/7; Sandels, Alexandra, "A Dark Year for Press Freedom in Egypt" www.menassat.com/?q=en/news-articles/2641-dark-year-press-freedom-egypt ; Kausch, Kristina, "Defenders in Retreat - Freedom of Association and Civil Society in Egypt", Working Paper 82, April 2009, FRIDE, Madrid

٢٨ Kausch, p.3-5, Chene, Marie, "Civil Society Anti-Corruption Initiatives in MENA Countries", U4 Expert Answer, December 2007, www.u4.no/pdf/?file=/helpdesk/helpdesk/queries/query157.pdf (تم الدخول عليه يوم ١٢ آذار / مارس ٢٠١٠)

٢٩ دراسة نظام النزاهة الوطني، مصر ٢٠٠٩، ص. ١٦٠.

٣٠ دراسة نظام النزاهة الوطني، مصر ٢٠٠٩، ص. ١٦١.

٣١ دراسة نظام النزاهة الوطني، المغرب ٢٠٠٩، ص. ٨٩ - ٩٢.

٣٢ دراسة نظام النزاهة الوطني، لبنان ٢٠٠٩، ص. ١١٦.

٣٣ دراسة نظام النزاهة الوطني، فلسطين ٢٠٠٩، ص. ١١٣.

٣٤ دراسة نظام النزاهة الوطني، مصر ٢٠٠٩، ص. ١٥١.

٣٥ دراسة نظام النزاهة الوطني، فلسطين ٢٠٠٩، ص. ١٠٨.

دراسة نظام النزاهة الوطني اللبناني تشير إلى تراجع في حرية الإعلام خلال الانتخابات البرلمانية عام ٢٠٠٩ بالإضافة إلى عدد كبير من قضايا - مثل قضايا السب و القذف - و الإعتداءات على الصحفيين.^{٣٦} وأخيراً، في المغرب، هناك حالة من القلق أن المحاكم يمكنها اللجوء لاستخدام فرض الغرامات الباهظة على نحو لا يتناسب مع الجرم كوسيلة لإخراص صوت الصحفيين.^{٣٧}

٥. الفجوات في التنفيذ بين الإصلاح القانوني والممارسة في المؤسسات شهدت المنطقة عدداً من إصلاحات التشريعات المناهضة للفساد، والتي يمكن النظر إليها على أنها دليل على زيادة الانتباه لقضية مكافحة الفساد. إلا أن النظرة الأقرب تكشف أن الكثير من هذه الإصلاحات التشريعية ينقصها وجود آليات ثبتت قدراتها لضمان المساءلة والشفافية. فمثلاً الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر هو المسؤول عن مراجعة حسابات مؤسسات القطاع العام وبعض الجهات الأخرى، وعن إعداد تقارير المراجعين. ولكن لا توجد آلية لجعل التقارير متوفرة للعامة ولا نظام فعال موضوع يضمن متابعة النتائج التي توصل إليها الجهاز. علاوة على ذلك، مهمة الجهاز محدودة للغاية حيث لا تنطبق للكفاءة والفعالية في تنفيذ الموازنة، أو تقديم الخدمات العامة. ويعد قانون الكسب غير المشروع في لبنان مثلاً آخر على تشريع به ثغرات ومن ثم هو عرضة لسوء الاستخدام. هذا القانون يقضي بقيام أعضاء البرلمان والفرع التنفيذي بالإقرار بذمتهم المالية والإفصاح عن ثرواتهم خلال الشهر الأول من توليهم المنصب، وخلال ثلاثة أشهر من مغادرته. إلا أن "القانون لا يوضح الإجراءات التي يستطيع رئيس المجلس الدستوري تطبيقها للتحقق من صحة هذه الإقرارات"^{٣٨} وبالتالي، يصعب تنفيذ هذا القانون بشكل فعلي.

وفي واقع الأمر، توجد في الدول الأربعة التي خضعت للدراسة فجوة حرجة بين الإصلاحات القانونية كما وكيفاً من جانب، وتنفيذها هذه الإصلاحات من جانب آخر.^{٣٩} إن ضعف قدرة المؤسسات القائمة على التنفيذ ومحدودية الإرادة السياسية لتنفيذ الأحكام الموجودة بالفعل تمثل الأسباب الرئيسية وراء وجود هذه «الفجوة في التنفيذ». أنشأت المغرب الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة عام ٢٠٠٨ لوضع سياسة للوقاية من الفساد في كل أنحاء البلاد وللمراقبة الممارسات الحكومية من جانب آخر. إلا أن هذا الجهاز يفتقر إلى آليات الإنفاذ الفعلية «كما يعد انعدام اختصاصات البحث و التحري نقطة ضعف ثانية لها، الشيء الذي يمثل قصورا هاما في مجال الوقاية من الرشوة».^{٤٠} في فلسطين، لم يلزم مجلس الوزراء بالمتطلبات القانونية المتعلقة بتقديم الموازنات المقترحة لمجلس التشريع الفلسطيني، واتباع منهجية تشاركية في صياغة موازنة الدولة

٣٦ دراسة نظام النزاهة الوطني؛ لبنان ٢٠٠٩؛ ص. ١٠٩ و انظر أيضاً إلى:

The SKeyes Centre for Media and Cultural Freedom's 2009 Annual Report (Lebanon, Syria, Palestine, Jordan, www.skeyesmedia.org/?mode=newsdetails&id=510 [تم الدخول عليه يوم 12 آذار / مارس ٢٠١٠])

٣٧ دراسة نظام النزاهة الوطني، المغرب ٢٠٠٩، ص. ٨٣

٣٨ دراسة نظام النزاهة الوطني، لبنان ٢٠٠٩، ص. ٤٩

٣٩ مؤشر النزاهة العالمي وجد أن هذه الفجوات بين القانون والممارسة الفعلية كبيرة (لبنان، المغرب، وفلسطين) وكبيرة جداً (مصر)، <http://report.globalintegrity.org/> [تم الدخول عليه يوم ١ آذار / مارس ٢٠١٠]

٤٠ دراسة نظام النزاهة الوطني، المغرب ٢٠٠٩، ص. ٨٠

لسلطة التحرير الفلسطينية نظراً لتعليق أعمال المجلس التنفيذي. كما لم يلتزم مجلس الوزراء في غزة بالقوانين التي تتطلب تقديم التقارير المالية بصفة دورية.

٦. غياب آليات الإبلاغ

إن غياب آليات فعالة وعاملة للإبلاغ عن المخالفات يعد من التحديات الأساسية الكبرى التي تواجه التصدي للفساد بفعالية في الدول التي خضعت للدراسة (وأيضاً في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الأكبر). هذه الآليات تمكن الشهود على الفساد وغيره من أشكال سوء السلوك الأخرى من الإبلاغ عن هذه الحالات لدى السلطات ذات الصلة دون الخوف من الانتقام. إن حماية هؤلاء المبلغين من الآثار السلبية تمثل جانباً محورياً لنجاح أية جهود لمكافحة الفساد، كما دلت على ذلك الأهمية التي أولتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لحماية المبلغين.^{٤١}

يمكن القول أن هناك غياب كامل في المنطقة لأحكام خاصة تتعلق بالإبلاغ عن المخالفات أو حماية المبلغين. وفي حين قد تستخدم جهات حكومية بعينها المعلومات التي يدلي بها المبلغون، مثل الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر، لا توجد إجراءات واضحة تنظم كيفية الإبلاغ عن الفساد وآليات حماية المبلغين من الانتقام.^{٤٢} وفي الحالات التي توجد فيها قوانين خاصة بالإبلاغ عن المخالفات، عامة ما نجدها لا تنظم سوى آلية الإبلاغ. على سبيل المثال، قانون الخدمة المدنية في فلسطين يشترط في الشكاوى التي تقدم ضد الموظفين العموميين "إلا أنه لا يقدم أحكاماً خاصة لحماية الموظف في حال تقديمه بلاغاً عن وجود فساد."^{٤٣} ونفس القول ينطبق على مصر حيث يركز القانون ذو الصلة على مجازاة البلاغات الخاطئة بادعاءات عن جرائم الفساد، بدلاً من تركيزه على حماية المبلغين من الاتهامات المضادة.^{٤٤} في الحقيقة، القانون الوحيد في الدول الأربعة التي تمت دراستها الذي يحتوى على آليات لحماية المبلغين هو القانون الفلسطيني للكسب غير المشروع، والذي يطلب إلى كافة الموظفين العموميين أن يبلغوا عن أية حالات كسب غير مشروع يعلمون بها. وفي حين يحظر هذا القانون اتخاذ أي إجراء تأديبي ضد المبلغين، فهو يضمن جزاءات صارمة على من يقدمون بلاغات خاطئة، وبالتالي، لا يشجع على الإبلاغ عن المخالفات.^{٤٥}

٧. الجمع بين المصالح الخاصة والعامة

إن القوانين الخاصة بتعارض المصالح لها أهميتها كي ترسخ النزاهة في الممارسات الحكومية، حيث تنظم هذه القوانين كيفية التعامل مع الحالات التي قد يكون للمسؤول الحكومي فيها مصالح شخصية قد تؤثر على أدائه لواجباته العامة. ولكن وجد أن هذه القوانين إما أنها غير موجودة في الدول الأربعة أو غير كافية لتحقيق هذا الهدف. إن المشاكل المتعلقة بتعارض المصالح تنشأ في عدد من أعمدة نظام النزاهة الوطني،

٤١ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المادة ٣٣، www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html

[تم الدخول عليها يوم ١ آذار/ مارس ٢٠١٠]

٤٢ دراسة نظام النزاهة الوطني، مصر ٢٠٠٩، ص. ٩٠.

٤٣ دراسة نظام النزاهة الوطني، فلسطين ٢٠٠٩، ص. ٨١.

٤٤ دراسة نظام النزاهة الوطني، مصر ٢٠٠٩، ص. ١٦٥.

٤٥ دراسة نظام النزاهة الوطني، فلسطين ٢٠٠٩، ص. ٨١.

ولاسيما تلك المتعلقة بالأنشطة السياسية والاقتصادية، مثل المشتريات الحكومية، وقطاع الأعمال والخدمة المدنية.

في مصر، زادت مؤخراً الحالات التي تمثل تعارضاً في المصالح، وخصوصاً مع ظهور كبار رجال الأعمال الذين يشغلون في نفس الوقت مناصب حكومية رفيعة المستوى.^{٤٦} وبالمثل، في لبنان، «العديد من الشركات عبارة عن [...] مؤسسات عائلية، ونادراً ما يوجد تمييز بين أفراد العائلة والأدوار التي يقومون بها في الإدارة؛ مما قد يؤدي إلى تعارض في المصالح إذا كانوا أيضاً ضالعين في السياسة أو الروابط الصناعية.»^{٤٧} علاوة على ذلك، تشهد الدول الأربعة التي خضعت للدراسة خطر حالات التعارض في المصالح في عقود المشتريات التي تمنح لمسؤول سابق أو حالي في الدولة، أو أقارب هؤلاء المسؤولين، أو إلى عدد محدود من الشركات الخاصة المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالحكومة.

٨. محدودية الوصول إلى المعلومات العامة

إن وصول الجمهور للمعلومات محدوداً للغاية في الدول الأربعة التي تمت دراستها. ولا توجد قوانين شاملة حول حرية تداول المعلومات، والقوانين التي تتناول الحق في الحصول على المعلومات لا تحتوي على أية أحكام خاصة بالإفصاح عن المعلومات. وعدم الوصول إلى لضمان امتثال المؤسسات التي تتردد في الإفصاح عن المعلومات. وعدم الوصول إلى المعلومات يأتي على حساب الشفافية والمشاركة ذات معنى للجماهير، كما يعوق قدرة الجمهور على الكشف عن الممارسات الفاسدة. ويمثل هذا الأمر إشكالية خاصة بالنسبة لوسائل الإعلام، حيث يقيد قدرة الصحفيين على التحقيق في حالات الاشتباه في الفساد دون مواجهة عقبات قانونية.^{٤٨}

في العديد من الدول التي تمت دراستها، توجد قوانين تلزم المؤسسات بإتاحة معلومات معينة، إلا أن هذه القوانين إما أنها تحد من وصول الجماهير إلى هذه المعلومات، أو، كما ذكر، تفتقر إلى آليات الإنفاذ الفعالة. فمثلاً القانون المصري رقم ١٢١/١٩٧٥ يحظر استخدام الوثائق الرسمية أو نشرها بشكل مستقل.^{٤٩} ويجب على أعضاء البرلمان في المغرب تقديم إقرار بامتلاكاتهم عند حصولهم على المقعد، وفي نهاية مدة خدمتهم. وفي حين يتم تجديد هذه الإقرارات كل ثلاث سنوات، لا تنشر هذه الوثائق للعامة. وفي فلسطين، لم تمتثل سلطة التحرير الفلسطينية للقوانين التي تقضي بأن تقوم السلطة بنشر معلومات حول أدائها المالي، ومن ثم «غياب المعلومات المؤكدة عن الأداء المالي للسلطة الوطنية خلال الفترة من العام ٢٠٠٦ و حتى أواخر العام ٢٠٠٧، ما أدى إلى

٤٦ دراسة نظام النزاهة الوطني . مصر ٢٠٠٩ ص. ٦١

Global Integrity, "Global Integrity Report 2008 – Reporter's Notebook: Egypt",
www.report.globalintegrity.org/Egypt/2008/notebook

[تم الدخول عليه يوم 17 آذار/ مارس ٢٠١٠]

٤٧ دراسة نظام النزاهة الوطني، لبنان ٢٠٠٩، ص. ١٢٥

٤٨ دراسة نظام النزاهة الوطني، مصر ٢٠٠٩، ص. ١٦٥

٤٩ دراسة نظام النزاهة الوطني، مصر ٢٠٠٩، ص. ٤٤: IFEX "دعوة الصحفيين ومجموعات المجتمع المدني لإنشاء تحالف حرية تداول المعلومات"،
www.ifex.org/egypt/2009/11/27/freedom_of_information_coalition/

[تم الدخول عليه يوم ٥ آذار/ مارس ٢٠١٠]

ج. الاتجاهات الإيجابية الرئيسية

حدوث التضارب و التنافس في المعلومات المالية المتداولة.^{٥٠} بالنظر إلى كل المشاكل المؤسسية المبينة أعلاه، وشبكة العوامل السياسية والاجتماعية والثقافية التي تقوض مناهضة الفساد، من غير المدهش ألا نجد سوى عدد محدود من الممارسات الجيدة التي يمكن الخروج بها من هذه المجموعات من عمليات تقييم دراسة نظام النزاهة الوطني. وعليه، يجدر التطرق لهذه الاتجاهات الإيجابية المتعلقة بمكافحة الفساد.

١. زيادة عمليات الإصلاح المؤسسي والقانوني

الدول الأربعة جميعها إما تبنت خطاً وطنياً لمكافحة الفساد أو أصدرت قوانين أساسية لمكافحة الفساد اعترافاً منها بالحاجة الماسة للتصدي للفساد. قام مجلس التشريع الفلسطيني عام ٢٠٠٢ بإصدار قوانين تهدف إلى زيادة الفصل بين القوى وتعزيزه في السلطة الوطنية الفلسطينية، وتقوية استقلالية القضاء وصلاحياته، وممارسة قدر من الإشراف على المؤسسات الأمنية. و اعتمد مجلس الوزراء الخطة الفلسطينية في وقت لاحق إصلاح في منتصف المدة وخطة التنمية (٢٠٠٨ - ٢٠١٠) للعمل على الإصلاحات المنظماتية والمالية.

في لبنان، شهدت الجبهة القانونية تقدماً ملحوظاً، الأمر الذي انعكس في تحسين المرتبة التي احتلتها لبنان في مؤشر النزاهة العالمي.^{٥١} ولقد أطلق مكتب وزير الدولة للإصلاح الإداري العديد من المبادرات لمحاربة الفساد، شملت صياغة مسودة قوانين لتداول المعلومات، واقتراح إنشاء مكتب أمين المظالم والسعي لتعديل قانون الكسب غير المشروع؛ الذي لا يزال في طور الصياغة المبدئية. بالإضافة إلى ذلك، تم إنشاء لجنة تحقيق خاصة تابعة للبنك المركزي اللبناني للتحقيق في قضايا غسيل الأموال.

وعام ٢٠٠٦، اعتمدت الحكومة المغربية خطة لمحاربة الفساد وأنشأت الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة عام ٢٠٠٨، وهو جهاز له طبيعة استشارية «ذلك أنها مرتبطة على المستوى الإداري بمصالح الوزير الأول».^{٥٢}

وبالمثل، في مصر، "قامت الحكومة و أجهزة مكافحة الفساد ببذل جهود متزايدة، وأكثر وضوحاً لمكافحة الفساد".^{٥٣} على سبيل المثال، عام ٢٠٠٥، أنشئت لجنة للانتخابات الرئاسية وكلفت بالإشراف على سير الانتخابات الرئاسية ومراقبة القواعد الحاكمة للحملات الانتخابية، وخصوصاً تلك المتعلقة بنوعية الوصول إلى الإعلام وتمويل الحملات، واتخاذ الإجراءات الملثمة حال انتهاك هذه القواعد.^{٥٤} وتتضمن مبادرات الإصلاح الأخرى في مصر إنشاء لجنة للنزاهة والشفافية تضم أطراف معنية متعددة، وإنشاء مركز للشفافية في وزارة الاستثمار.^{٥٥}

٥٠ دراسة نظام النزاهة الوطني، فلسطين ٢٠٠٩، ص. ٣٩

٥١ مؤشر النزاهة العالمي ٢٠٠٩، <http://report.globalintegrity.org/>، (تم الدخول عليه يوم ٤ آذار/ مارس ٢٠١٠)

٥٢ دراسة نظام النزاهة الوطني، المغرب ٢٠٠٩، ص. ٧٨

٥٣ دراسة نظام النزاهة الوطني، مصر ٢٠٠٩، ص. ٢٦

٥٤ دراسة نظام النزاهة الوطني، مصر ٢٠٠٩، ص. ٧٤

٥٥ دراسة نظام النزاهة الوطني، مصر ٢٠٠٩، ص. ٣٣

٢. تنامي دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد

نهض المجتمع المدني بدور أقوى في محاربة الفساد في الدول الأربعة التي تمت دراستها خلال السنوات القليلة الماضية، وإن كان بدرجات مختلفة. فلقد اتبعت منظمات المجتمع المدني العديد من المناهج المختلفة. فلقد لعبت بعض منظمات المجتمع المدني دوراً فاعلاً بالعمل مباشرة مع الحكومة لوضع التشريع اللازم للتصدي بفعالية للممارسات الفاسدة. فعلى سبيل المثال، أبرمت جمعية الشفافية اللبنانية شراكة مع الحكومة اللبنانية في عدد من المبادرات، منها "المبادرة الوطنية للشفافية في الموازنة" التي اتخذت مؤخراً لوضع موازنة المواطنين وإدخال المزيد من الشفافية على عملية الموازنة. وبالمثل، في فلسطين، قام تحالف أمان بالتعاون مع منظمات أخرى من المجتمع المدني بوضع مسودة إطار لخطة وطنية شاملة لمكافحة الفساد، بناء على الطلب الذي قدمه مجلس الوزراء عام ٢٠٠٧. ونظراً لاختلاف الظروف السياسية، لا توجد أمثلة لهذا التعاون بين المجتمع المدني والحكومة في المغرب ومصر. ولكن في هذه الدول (وفي لبنان وفلسطين أيضاً)، توجد الكثير من منظمات المجتمع المدني التي تسعى لرفع وعي الجماهير بفضائح الفساد، ورصد أنشطة الفاعلين في القطاعين العام والخاص، ومحاولة تقديمهم المسؤولين الفاسدين والمنتفعين من الفساد إلى العدالة.

رابعاً

الجهود الإقليمية التعاونية لمكافحة الفساد

انضمت الحكومات في الدول التي تمت دراستها إلى اتفاقيات إقليمية ودولية كجزء من الجهود المشتركة الرامية إلى القضاء على الفساد في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. كما نفذت الدول أيضاً بعض الأحكام والتكليفات الواردة في هذه الاتفاقيات الإقليمية والدولية في تشريعاتها المحلية، حتى وإن كانت هذه القوانين تفتقر إلى التنفيذ على أرض الواقع حتى وقتنا الحالي. هذا المسعى لا يعكس فقط رغبة الدول في إقامة تعاون إقليمي، بل يشير أيضاً إلى قدر من الالتزام بالمضي قدماً بأنشطة محاربة الفساد على الصعيد المحلي.

صادقت كل الدول^{٥٦} على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي توفر المعايير الدولية التي يجب على الدول الموقعة الالتزام بها لتعزيز الشفافية، والنزاهة والاستقلال في المؤسسات الحكومية، وفي القطاعين الخاص والعام أيضاً. كما توفر الاتفاقية معايير لآليات الرصد للتحقق من تنفيذ الدول الموقعة لالتزاماتها بموجب الاتفاقية.

وتم بالفعل إصدار تشريع محلي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في عدد من الدول. في فلسطين، تم تعديل العديد من القوانين لتتماشى مع الاتفاقية، بما في ذلك قانون الكسب غير المشروع. وفي لبنان، تعمل منظمات المجتمع المدني مع الجهات الحكومية لوضع آليات لتنفيذ التكليفات الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة. وفي مصر، "تعاونت الحكومة ومكتب المدعي العام مع المنظمات الدولية المعنية للوفاء بالتزاماتها المتعلقة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"^{٥٧}.

بالإضافة إلى ذلك، تشهد منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا عدداً من الجهود الإقليمية التعاونية لمكافحة الفساد. ونهضت الجامعة العربية بسلسلة من المبادرات، منها صياغة مسودة اتفاقية مكافحة الفساد التابعة لجامعة الدول العربية والتي تأتي تجسيدا لالتزام الجامعة باتفاقية الأمم المتحدة. والبرلمانات في المغرب، وفلسطين ولبنان تقوم بدور نشط في مبادرة برلمانيين عرب ضد الفساد التي تتشارك مع مبادرة التنمية البرلمانية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في المنطقة العربية لتقديم المساعدة

^{٥٦} فلسطين غير معترف بها كدولة، وبالتالي لا يمكنها المصادقة على الاتفاقية. إلا أن سلطة التحرير الفلسطينية، وهي سلطة حكم ذاتي تحكم الأراضي الفلسطينية الواقعة تحت الاحتلال الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، وقعت على مذكرة تشير إلى تعهداتها بالالتزام باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. انظر www.aman-palestine.org/eng/UNCAC/PalestineUNCAC.htm

^{٥٧} منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، "الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تعهدت دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ببذل جهود جديدة لتوحيد الخدمات العامة وتشجيع الاستثمار"

www.oecd.org/document/49/0,3343,en_2649_34487_44123953_1_1_1_1,00.html

[تم الدخول عليه يوم ١ آذار/ مارس ٢٠١٠]

للبرلمانيين العرب الذين يفتقرون إلى ”القدرات، والموارد والاستقلال اللازمين لتأدية مهامهم الأساسية بفعالية.“^{٥٨} ويعد برنامج إدارة الحكم في الدول العربية الذي ينفذه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مبادرة هامة تهدف إلى تعزيز الحكم الرشيد والتشجيع على بذل جهود فعالة لمكافحة الفساد في المنطقة العربية. وعام ٢٠٠٨، تم إنشاء الشبكة الإقليمية للنزاهة ومكافحة الفساد في إطار هذا البرنامج. وتركز الشبكة على السلطات الحكومية، ولكنها تضم أيضاً برلمانيين وممثلين من المجتمع المدني وقطاع الأعمال الخاص.^{٥٩} ورغم ندرة هذه الجهود الإقليمية متعددة الأطراف المعنية، إلا أنها من المحتمل أن تعد واحدة من أكثر المحركات الواعدة للتصدي للأهوال المترتبة عن الفساد الذي لا يزال يعوق التنمية المستدامة والعدالة، وينكر على الناس فرصاً حيوية وحرية جوهرية عبر منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا قاطبة.

٥٨ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - برنامج إدارة الحكم في الدول العربية , <http://arabparliaments.org/>
[تم الدخول عليه يوم ١ آذار/ مارس ٢٠١٠]

٥٩ برنامج إدارة الحكم في الدول العربية - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ”الشبكة العربية للنزاهة ومكافحة الفساد“
www.pogar.org/publications/ruleoflaw/acinet-brochure-09e.pdf [تم الدخول عليه يوم ١ آذار/ مارس ٢٠١٠]

Transparency International
International Secretariat
Alt-Moabit 96
10559 Berlin, Germany

Phone: +49 - 30 - 34 38 200
Fax: +49 - 30 - 34 70 39 12
ti@transparency.org
www.transparency.org