



هيئات مكافحة الفساد العربية نظرة نحو المستقبل

الشفافية الدولية حركة عالمية برؤية واحدة: عالم فيه الحكومة، وقطاع الأعمال، والمجتمع المدني، والحياة اليومية للناس دون فساد. من خلال أكثر من 100 فرع في أنحاء العالم، وأمانة دولية في برلين، نقود محاربة الفساد لتحويل هذه الرؤية إلى حقيقة.

تم إنتاج هذه الدراسة بمساعدة الاتحاد الأوروبي. المسؤولية عن المحتوى تتحملها المؤسسات التالية: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان فلسطين، والجمعية المغربية لمحاربة الرشوة، ومنظمة أنا يقظ التونسية، والتحالف الأردني رشيد للنزاهة والشفافية ولا يمكن بأي حال من الأحوال اعتبارها انعكاساً لوجهات نظر الاتحاد الأوروبي.

المؤلفون: د. محيي الدين توك و د. عبد العزيز النويضي

تستند هذه الدراسة على نتائج الدراسات لأنظمة النزاهة الوطنية التالية:

- النظام الوطني للنزاهة - فلسطين 2013 من الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان-
- دراسة حول النظام الوطني للنزاهة المغرب 2014 من الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة
- دراسة حول النظام الوطني للنزاهة تونس 2015 من منظمة أنا يقظ (غير منشور)
- دراسة حول النظام الوطني للنزاهة الأردن 2015 من التحالف الأردني رشيد للنزاهة والشفافية (غير منشور)
- دراسة حول النظام الوطني للنزاهة ليبيا 2014 من الشفافية الدولية (غير منشور)



©حقوق الطبع: CreaWorld

لقد بذل جهد للتحقق من دقة المعلومات التي يحتويها هذا التقرير. يعتقد بأن جميع المعلومات صحيحة كما في فبراير 2016. ومع ذلك، لا تستطيع أصحاب تحمل أية مسؤولية عن أية تبعات ناتجة عن استعمالها لأغراض أخرى أو في سياق آخر.

© 2016 جميع الحقوق محفوظة

جدول المحتويات

2	المقدمة والمنهجية
6	السياقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية
10	هيئات مكافحة الفساد: أطر العمل، التجربة والتحديات
11	المغرب
16	تونس
19	الأردن
23	فلسطين
27	ليبيا
30	الأنماط والتوجهات العامة: نقاط القوة والضعف والممارسات الفضلى
37	الاستنتاجات والتوصيات

المقدمة والمنهجية

منذ أن اعتمدت الجمعية العمومية للأمم المتحدة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في شهر تشرين الأول/ أكتوبر 2003 وفتح باب المصادقة عليها، قامت العديد من الدول العربية باتخاذ العديد من التدابير والإجراءات التي تضمنتها الاتفاقية. وحتى إعداد هذا التقرير بلغ عدد الدول العربية المصادقة على الاتفاقية (16) دولة، كما أنشأت (11) دولة هيئات لمكافحة الفساد ووضعت القوانين اللازمة لعملها وهذه الدول هي الأردن، والجزائر، وتونس، والمغرب، وفلسطين، وليبيا، والعراق، واليمن، والسعودية، والكويت وجزر القمر. كما قامت العديد من هذه الدول بإجراء تعديلات تشريعية لمواءمة قوانينها الوطنية مع مقتضيات الاتفاقية ووضعت بعضها خططاً استراتيجية لمكافحة الفساد، كما تم إنشاء "الشبكة العربية للنزاهة ومكافحة الفساد (ACINET)" لتنسيق جهود هيئات النزاهة ومكافحة الفساد في الدول العربية. ومؤخراً خضعت ما لا يقل عن أربع دول عربية لمراجعة مدى الالتزام بتنفيذ الاتفاقية. وعلى الرغم من هذه المنجزات، إلا أن النتائج المتحققة على أرض الواقع في مجال تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في الإقليم العربي لا زالت متواضعة بالمقارنة مع الأقاليم الأخرى في العالم.

لقد كان من المؤمل بعد خروج الناس إلى الشوارع قبل نحو خمس سنوات مطالبة بالحرية، والعدالة ومكافحة الفساد أن تفضي هذه الحركة الشعبية ليس إلى تغيير الأنظمة الاستبدادية فحسب، بل إلى إحداث فرق جوهري في إدارة الحكم فيها نحو مزيد من المشاركة والشفافية والنزاهة كذلك. صحيح أن بعض الدول في الإقليم أجرت تعديلات دستورية مهمة وأن حاجز الخوف في نفس الإنسان العربي قد زال، إلا أن مكافحة الفساد لم تشهد تحولات تذكر. فحسب مؤشر مدركات الفساد لعام 2015 المبين في الجدول رقم (1) لم تسجل علامة تزيد عن الـ 50 سوى خمس دول هي قطر، والإمارات، والأردن، والسعودية والبحرين، بينما كانت علامات 16 دولة تقع دون ذلك بكثير منها أربع دول تقع في حضيض القائمة الدولية، وهي الصومال، والسودان، وليبيا والعراق.

الجدول (1) تصنيف الدول العربية في مؤشر مدركات الفساد لعام 2015*

الدولة	الترتيب	العلامة	مقارنة مع العام الماضي
قطر	22	71	+
الإمارات	23	70	0
الأردن	45	53	+
السعودية	48	52	+
البحرين	50	51	+
الكويت	55	49	+
عُمان	60	45	0
تونس	76	38	-
الجزائر	88	36	0
مصر	88	36	-
المغرب	88	36	-
جيبوتي	99	34	-
موريتانيا	112	31	-
لبنان	123	28	+
جزر القمر	136	26	0
سوريا	154	18	-
اليمن	154	18	-
العراق	161	16	-
ليبيا	161	16	-
السودان	165	12	+
الصومال	167	8	0

*الترتيب من أصل 168 دولة وحسب الموقع الإلكتروني لمنظمة الشفافية الدولية (cpi.transparency.org)

وفي الوقت الذي تحسنت فيه علامات ست دول عن مستواها في العام السابق وهي قطر والأردن والسعودية والبحرين والكويت ولبنان فإن نتائج عشر دول تراجعت، بينما بقيت نتائج خمس دول على حالها. ومن الملفت للنظر أن نتائج جميع الدول التي خرجت شعوبها للمطالبة بتغيير الأنظمة الحاكمة فيها قد تراجعت نتائجها بدل أن تتحسن وهي تونس، ومصر، وليبيا، واليمن وسوريا. وتعزى هذه النتائج جزئياً إلى أن انماط الحكم وطرق إدارة الدولة لم تتغير كثيراً في السنوات الخمس الأخيرة.

وحسب تقرير منظمة الشفافية الدولية لعام 2015 حول مؤشر مدركات الفساد، فإن مكافحة الفساد تتطلب مستوى عالٍ من حرية الصحافة، وإمكانية الوصول للمعلومات حول الأمور المالية للدولة وكيفية التصرف فيها، وطريقة اشتغال الدولة، ومستويات عالية من نزاهة المسؤولين الكبار، واستقلال السلطة القضائية، والعدالة والمساواة بين الناس، إلا أن من الملحوظ أن هناك فجوات حقيقية في كل العوامل السابقة الذكر في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

كما أن انتشار الاقتتال في أكثر من قطر عربي والحرب على الإرهاب اتخذت ذرائع، في كثير من الأحيان، لعدم القيام بإصلاحات سياسية حقيقية. وعلى العكس مما كان متوقعاً، شهدت الحريات العامة وحرية الرأي والتعبير بشكل خاص تراجعاً حاداً، وبنفس المقدار تعرضت مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية إلى ضغوط متزايدة من قبل الحكومات وصل إلى حد إغلاق بعضها ووقف عمل البعض الآخر. وغني عن القول بأن مكافحة الفساد لا يمكن أن تتم بمعزل عن المشاركة الإيجابية لجميع دعائم نظام النزاهة الوطني بما فيها مؤسسات المجتمع المدني.

في هذا الإطار من الإحباط واسع الانتشار والتوقعات غير المتحققة من الربيع العربي، يلقي هذا التقرير نظرة متفحصة على بيئة مكافحة الفساد في المنطقة. ويبحث في المؤسسات الرئيسية الضالعة في مكافحة الفساد – هيئات مكافحة الفساد – للعثور على علامات على تحقيق التقدم، والمجالات التي تحتاج إلى إصلاح، ويضع توصيات ملموسة لبلدان المنطقة.

المنهجية

ضمن سياق مشروع "تقييم أنظمة النزاهة الوطنية لإقليم الجنوب من دول الجوار الأوروبية" الممول من المفوضية الأوروبية European Commission. نفذت منظمة الشفافية الدولية بالتعاون مع شركائها في الفترة من 2013 – 2015 تقييماً لأنظمة النزاهة الوطنية في سبع دول من دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وقد تناولت هذه الدراسات عدة جوانب من نظام النزاهة الوطني المعتمد من قبل المنظمة بالتركيز على فاعلية هذه الأنظمة والتحديات التي تواجهها والمقترحات العملية لتطويرها. وكانت منظمة الشفافية الدولية قد نفذت دراسات شبيهة عام 2009 في أربع من دول الإقليم هي مصر، ولبنان، والمغرب، وفلسطين تم تضمين نتائجها في التقرير الصادر عن المنظمة عام 2010 بعنوان "تحديات الحوكمة الرشيدة: مصر، ولبنان، والمغرب، وفلسطين".¹ وقد أيدت هذه الدراسات ما خلص إليه تقرير التنمية البشرية العربي عام 2004² من حيث الحالة المأساوية للحكم الرشيد في الإقليم. والأنكى من ذلك، أشار تقرير المنظمة عام 2010 إلى أن نظام النزاهة الوطني في هذه الدول الأربع لا يتسم بالضعف الشديد فحسب، بل هناك شكوك من وجود نظام من هذا القبيل تعمل جميع أركانه بشكل متسق ومتكامل. وقد لا يكون من المستغرب أن باقي دول الإقليم تعاني من نفس المظاهر.

¹ منظمة الشفافية الدولية، تحدي الحكم الرشيد: مصر، لبنان، المغرب وفلسطين، 2010.

² برنامج الأمم المتحدة الانمائي. تقرير التنمية البشرية العربية 2004.

ونظراً للأهمية الكبرى لهيئات مكافحة الفساد في رسم سياسات مكافحة واتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة للوقاية من الفساد وإجراء التحقيقات اللازمة ومتابعة قضاياها، فإن هذه الدراسة ستسعى من خلال التحليل المعمق، للوقوف على وضعية عمود واحد من أعمدة النزاهة الوطنية هو "هيئات مكافحة الفساد" في خمس دول من دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي الأردن، وتونس، والمغرب، وليبيا وفلسطين.³ يتناول التقرير على نحو خاص المؤشرات المتعلقة بقدرات وحوكمة وأدوار هذه الهيئات، وحوكمتها الداخلية، والأدوار التي تلعبها في نظام النزاهة الوطني، مع التأكيد بشكل خاص على استقلاليتها، وفعاليتها في مكافحة الفساد، وشفافية ونزاهة عملها بناء على مؤشرات مستمدة من منهجية نظام النزاهة الوطني، وبالاستناد إلى نتائج تقييم نظم النزاهة الوطنية الذي نفذ ما بين عامي 2013-2015 بالنسبة للمغرب، وفلسطين، والأردن، وتونس وليبيا حول هيئات مكافحة الفساد. وستؤخذ بعين الاعتبار السياقات التشريعية والعملية التي تعمل هذه الهيئات ضمنها. وسيتم الاهتمام بما تضمنته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من تدابير وإجراءات حول مجمل أبعاد عملية مكافحة الفساد. وفي هذا السياق ستتم الإشارة إلى التحديات التي تواجهها هذه الهيئات ضمن السياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي الذي تعيشه المنطقة العربية، ولن يغفل التقرير كذلك الممارسات الفضلى في هذه الدول والمجالات التي تم إحراز تقدم ملحوظ فيها. وسيتم في النهاية وضع توصيات محددة يمكن استخدامها ليس من قبل هيئات مكافحة الفساد لتطوير أدائها وتحسين فعاليتها فحسب، بل كذلك من قبل منظمة الشفافية الدولية وشركائها في المنطقة لكسب التأييد وحملات المناصرة لتطوير مجمل نظام النزاهة الوطني في الإقليم. ونظراً إلى أن مكافحة الفساد تتأثر بالسياسات الكلية للدولة بما فيها العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فستغطي الدراسة كذلك الأنماط والتوجهات الرئيسية السائدة في مجال مكافحة الفساد في الإقليم من حيث نقاط القوة والضعف والممارسات الفضلى، وكذلك السياقات السياسية والاقتصادية – الاجتماعية التي تعمل هيئات مكافحة الفساد ضمنها وصولاً إلى بعض الاستنتاجات الرئيسية والتوصيات العامة على مستوى الإقليم.

³ تم استثناء لبنان ومصر بسبب عدم وجود هيئة مستقلة لمكافحة الفساد.

السياقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية

يتميز السياق السياسي – الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بما في ذلك في الأقطار الخمس المعنية، بأنه شديد التعقيد وتتشابك فيه العوامل الخارجية والداخلية بشكل كبير. كما أن التطور السياسي فيها لم يتبع طريقاً طبيعياً في النمو والارتقاء. فقد أدت تفاهات القوى العظمى التي انتصرت في الحرب العالمية الأولى إلى تفتيت المنطقة العربية التي كانت تحت حكم الامبراطورية العثمانية وخلق كيانات سياسية هشة قبل تشكل مفهوم الدولة، بل وقبل أن تكون البنى الاجتماعية والاقتصادية الضرورية لقيام الدول جاهزة. كما أدى استعمار هذه الكيانات (الدول) من قبل تلك القوى إلى إعاقة تطور الحياة السياسية وإجهاض حركة الإصلاح الديني، اللذان كان يعول عليهما لتطور الدولة الحديثة. وقد أدت الانقلابات العسكرية وسيطرة الجيوش أو الأنظمة الاستبدادية الفردية أو الشمولية أو الأحزاب السياسية ذات الفكر الإقصائي على مقدرات الحكم إلى إلحاق الضرر بتطور الدولة المدنية الحقيقية التي يسهم الأفراد والتجمعات المدنية، بما فيها الأحزاب السياسية، في إدارتها بشكل يتمشى مع مبادئ ومفاهيم الحوكمة المعاصرة كالمشاركة والمساءلة والشفافية.

لقد أدت الحقبة الطويلة من الحكم العثماني والاستعمار الغربي للشعوب العربية إلى خلق طبقتين من الناس، طبقة حاكمة من الملوك، والأمراء، والولاة، وكبار ضباط الجيوش والمتنفذين تجبي الضرائب، وطبقة ثانية من عامة البشر تنتظر للطبقة الأولى بعين الريبة والشك كونها لا تشارك في إدارة الشأن العام، الأمر الذي شوه فكرة العقد الاجتماعي بين الدولة والأفراد. وقد أدى انتهاء حقبة الاستعمار وظهور الحكومات الوطنية، التي سيطر عليها العسكر أو الأحزاب الإقصائية أو العائلات الحاكمة، إلى تشويه آخر في العقد الاجتماعي تمثل في ظهور الدولة الربعية التي أدت إلى مبادلة الأفراد لحرياتهم السياسية وحقوقهم في المشاركة بالحصول على الوظائف أو الخدمات العامة والضرائب المنخفضة والاستقرار الخادع. وبذلك أصبحت البيئة السياسية جاهزة للتفرد بالحكم وانتشار الفساد. إن أربعة قرون من الحكم العثماني للشعوب العربية، ونصف قرن من الاستعمار الغربي، ونصف قرن آخر من الحكم التسلطي أدى إلى حرمان الشعوب العربية من أن يكون لها رأي في الطريقة التي تحكم بها ومن المشاركة في إدارة شؤونها ومساءلة حكامها، كما أدى إلى تعقيد الحياة السياسية – الاجتماعية برمتها وضعف حقوق الإنسان وتشويه مفهوم المواطنة وإلحاق الأذى بالاقتصاد والتنمية الحقيقية. أدى سقوط المعسكر الاشتراكي في نهاية عقد الثمانينيات من القرن الماضي وانتهاء الحرب الباردة إلى تغييرين في غاية الأهمية على النطاق العالمي؛ الأول هو تغير في وظائف الدولة وطريقة تنظيمها للمؤسسات العامة، والثاني هو تغير في توزيع السلطة السياسية في الدولة بما في ذلك إمكانية مشاركة الأفراد في صناعة القرار العام ومساءلتهم لحكوماتهم. وتجسد هذان التغيران سياسياً في قبول الديمقراطية كمبدأ أساسي للحكومة، بما في ذلك مبادئ المشاركة والمساءلة والشفافية.

أما اقتصادياً، فقد تجسد بالنمو السريع لاقتصاد السوق، وخصخصة العديد من الخدمات العامة، ودخول القطاع الخاص بقوة ليس في عقود التنفيذ فحسب بل في صنع السياسات والمعايير كذلك. وكلا هذين الأمرين لهما انعكاسات إيجابية وسلبية على حالة الفساد. فالمشاركة الأكبر، والمساءلة الأقوى، والشفافية الأوضح تكبح الفساد. وبالمقابل فإن جشع القطاع الخاص، وضعف آليات السوق، مقروناً بضعف قدرة الحكومات على التنظيم ومتابعة تنفيذ العقود، يخلق بيئة خصبة لترعرع الفساد. وفي الوقت الذي رأينا فيه زيادة واضحة في عدد الدول التي تسمى بالديمقراطية منذ ذلك التاريخ في مختلف أقاليم العالم، إلا أن هذه العدوى لم تصل إلى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ولذلك ليس من المستغرب أن تقرير التنمية البشرية العربية لعام 2004 أشار إلى وجود فجوة

أساسية في الديمقراطية والحوكمة في الدول العربية،⁴ وليس مستغرباً كذلك أن تقرير تحديات التنمية العربية لعام 2011 أشار إلى وجود "نمو بدون نماء" في الإقليم وإلى معدلات تنمية أقل بشكل واضح مما هو متوقع لدول بمستوى دخل دول المنطقة، سواء ما تعلق منها بالنواتج المحلي الإجمالي، أو معدل القوة الشرائية، أو مؤشر التنمية البشرية أو معدلات الفقر.

إن البطالة في هذه الدول مرتفعة بشكل ملحوظ، وتصل بين الشباب إلى ما لا يقل عن 25%، كما أن معدلات الفقر فيها مرتفعة، حيث يعيش حوالي 80 مليون عربي على 2 دولار باليوم حسب تقرير التنمية البشرية لعام 2015، وهذه الأمور لها عواقب وخيمة على مجمل التوترات الاجتماعية في دول الإقليم وتشكل بيئة خصبة لانتشار التطرف والفساد،⁵ خاصة على ضوء زيادة فجوة اللامساواة. مما حدا بتقرير تحديات التنمية العربية لعام 2011 إلى الاستنتاج بأن مستوى النماء في الإقليم أقل بكثير مما يؤهله له الثراء الموجود فيه.⁶ ويعود السبب في ذلك إلى تشوه أوجه الإنفاق العام، وهدر الأموال، والفساد، والخلل في الأولويات. وبهذا الصدد يشير تقرير التنمية البشرية العربية لعام 2009 إلى أن إنفاق الأقطار المعنية بهذا التقرير على الجيوش – ماعدا تونس-يوازي أو يفوق إنفاقها على الصحة أو التعليم، الأمر الذي له دلالات واضحة.⁷

إن السياق التاريخي الذي قاد إلى الثورات العربية برأي تقرير تحديات التنمية العربية لعام 2011 يكمن في ثلاثة أمور،⁸ هي:

- الانتقال السريع وغير المدروس إلى اقتصاد السوق الحر بعد عقود من الاقتصاد الموجه مركزياً.
- الاقتصاد السياسي القائم على العقد الاجتماعي الريعي وليس على المشاركة السياسية والمساءلة.
- مشاريع التنمية المشوهة وغير الملائمة.

وقد أدت هذه الأمور مجتمعة إلى التأثير سلباً في تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية الجوهرية، وبالتالي إلى تركيز القوة في أيدي النخب السياسية والاقتصادية، ووضع الأصول والموارد في يد فئة محددة من الناس، والتركيز على الاستهلاك وتقاسم الربح الناجم عن الأصول، بدل تعزيز الإنتاج ذو القيمة المضافة الذي يوفر وظائف جيدة للناس، ويعمل على تطوير الخدمات والرعاية الاجتماعية الملائمة للجميع. كما أدت الإصلاحات البنوية في اقتصادات هذه الدول إلى تدني قيمة مداخل الأفراد. وتزامن ذلك مع عدم قدرة القطاع العام على توفير الوظائف التي كانت ولا تزال العامل الأهم في الارتقاء الاجتماعي، مما خلق بيئة مواتية للفساد وانتشار الرشوة والواسطة والمحسوبية للحصول على الوظائف المتوفرة والقليلة أصلاً. ومن المعلوم أن التنمية غير المتوازنة وسيادة فكرة الاستقرار القائم على القهر والزبونية يخلق وضعاً اجتماعياً يحمل في طياته بذور الانفجار، مما يعزز نزعة العائد السريع لدى القطاع الخاص بدل الاستثمار طويل الأمد من ناحية، ويساعد في تهريب الأصول والموجودات من ناحية ثانية، وهذا ما رأيناه واضحاً في الأموال الضخمة التي تم تهريبها للخارج خاصة في حالي كل من تونس وليبيا وربما في عدد من الدول الأخرى موضوع الدراسة.

إن السياقات التاريخية لتطور الإقليم، ومجمل الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة فيه، أدت إلى وجود فجوات وتحديات حقيقية لا بد من إيجاد السبل للتعامل معها لسد الطريق أمام الفساد والمفسدين، وهذه الفجوات والتحديات باختصار شديد هي:

⁴ UNDP تقرير التنمية البشرية العربية، 2004.

⁵ Thieves of the States. Sarah, Chayes 2015.

⁶ UNDP تقرير تحديات التنمية العربي لعام 2011.

⁷ مرجع سابق.

⁸ مرجع سابق.

- غياب التقاليد الديمقراطية وثقافة المشاركة والمساءلة التي أدت إلى ضعف الحياة السياسية والحزبية وضعف احترام التعددية والاختلاف في الآراء.
- ضعف توزيع وتقاسم السلطة مما أدى إلى هشاشة السلطات التشريعية وضعف استقلال القضاء وحكم القانون.
- ضعف بنى الحوكمة بما في ذلك العدالة واحترام حكم القانون الأمر الذي أدى إلى اختطاف الدولة من قبل النخب الحاكمة وأنصارها والمتكسبين منها.
- ضعف البنى المؤسسية بما فيها المؤسسات الرقابية ومنظمات المجتمع المدني وضعف الرقابة المجتمعية.
- ضعف الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية والكرامة الإنسانية وانتشار ظاهرة الإفلات من العقاب.
- ضعف تمكين المجتمع المدني والاعتراف بدوره وتقييد المساحة الممنوحة له من خلال التشريعات والإجراءات المقيدة.
- ضعف الإحساس بالمواطنة وهشاشة البنى المدنية.
- تشوه التنمية الاقتصادية، الأمر الذي أدى إلى مشكلات بنيوية أساسية في الاقتصاد وأضر بالطبقة الوسطى والفقراء والمهشمين وزاد في اللامساواة في المجتمع.
- انتشار الفساد والرشوة والواسطة والمحسوبية وإساءة استخدام السلطة والإثراء غير المشروع وتسريب الموجودات.

إن وضعاً من هذا النوع يمتزج فيه التفرد في السلطة بالفساد واختطاف الدولة والتنمية غير المتوازنة وغياب الأفق يخلق بيئة سياسية واجتماعية في غاية الصعوبة. ويجعل عمل هيئات مكافحة الفساد في الإقليم محفوفاً بالمخاطر. مخاطر فشل هذه الهيئات في التعامل الفعال مع قضايا الفساد الكبير والالتهاء بدلاً من ذلك بقضايا الفساد الصغير من جهة، ومخاطر انعدام ثقة الجمهور في جدوى وجودها من جهة ثانية، وبالتالي في خلق حالة من اليأس والعدمية، خاصة وأن هشاشة هذه الدول حسب مؤشر الهشاشة الدولي مرتفعة للغاية حيث بلغت 76.9 و74.6 و95.3 لكل من الأردن، والمغرب، وتونس وليبيا على التوالي. أما بالنسبة لفلسطين فهي دولة تحت الاحتلال وليس من السهل تطبيق المعايير الدولية عليها. كما أن جميع هذه الأقطار لم تحقق تقدماً يذكر في مؤشرات الحوكمة ومكافحة الفساد بعد ما يسمى بالربيع العربي، بل حدث فيها تراجع واضح لدى جميع الدول كما يظهر في الجدول رقم (2).

الجدول رقم (2) وضع الدول على عوامل الحوكمة لدى البنك الدولي ومؤشر مدركات الفساد لدى منظمة الشفافية الدولية في عامي 2012 و2014

الدولة	مؤشرات الحوكمة البنك الدولي 2012 – 2014						مؤشر مدركات الفساد 2012	مؤشر مدركات الفساد 2014
	VA	PS	GE	RQ	ROL	CC		
الأردن	=	-	+	-	+	+	48	49
المغرب	-	-	-	-	+	+	37	39
تونس	+	-	-	-	+	+	41	40
ليبيا	-	-	-	-	-	-	21	18
فلسطين	غير متوفر							

VA = المشاركة والمساءلة، PS = الاستقرار السياسي، GE = فاعلية الحكومة، ROL = حكم القانون، CC = السيطرة على الفساد، (-) تعني تغير سلبي، (+) تعني تغير إيجابي.

ويشير تقرير المركز العربي للأبحاث ودراسات السياسات حول "المؤشر العربي لعام 2015"⁹ الذي صدر في الدوحة بنهاية عام 2015 إلى أن 92% من الذين تم استفتاءهم يعتقدون أن الفساد المالي والإداري منتشر في بلدانهم بدرجات متفاوتة، وأن 45% يعتقدون أن حكوماتهم غير جادة في محاربة الفساد، وقد شملت عينة الدراسة أكثر من (18,000) فرداً من عدد من الدول العربية من بينها أربع دول من الدول المعنية بهذه الدراسة هي الأردن، والمغرب، وتونس وفلسطين.

⁹المركز العربي للأبحاث ودراسات السياسات. المؤشر العربي لعام 2015. الدوحة، قطر، 2015

هيئات مكافحة الفساد: أطر العمل، التجربة والتحديات

بعد دخول المادتين 6 و36 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تدعو إلى إيجاد "هيئة أو هيئات، حسبما يكون ذلك ملائماً، لمنع الفساد" أو "متخصصة في مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون"، أصدر عدد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تشريعات ويسّرت هذه البلدان تأسيس هيئات لمكافحة الفساد، ذات وظائف ونطاقات مختلفة. لقد أسهم تأسيس هذه الهيئات في لفت أنظار الجمهور إلى مخاطر الفساد وأظهر استعداداً متزايداً من قبل الحكومات للتصدي لهذه التحديات وتعزيز الشفافية. لكن، وكما بيّن هذا التقرير، فإن ثمة حاجة للمزيد من الجهود لتعزيز استقلال وكفاءة هذه الهيئات. ينبغي أن يتم إشراك المجتمع المدني ومنحه الثقة من أجل تحسين آليات المساءلة والشفافية في هذه الهيئات، وكذلك لتشكيل تحالفات مع الشركاء المعنيين وتحقيق التعاون بين الهيئات.

يتناول هذا الجزء من التقرير تقييم أوضاع هيئات مكافحة الفساد في الدول الخمس من حيث الإطار العام لظهورها وتطورها، ومن حيث أنشطتها وتجربتها، ومن ثم الخلاصات والتوصيات لتطوير عملها.

الإطار العام

تم إنشاء "الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة" بمرسوم للوزير الأول نشر في 13 مارس/ آذار 2007، وذلك إثر مصادقة المغرب على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تمت بتاريخ 9 مايو/ أيار 2007، إلا أن الهيئة لم تبدأ عملها إلا في نهاية عام 2008 بعد تنصيب أعضائها. والهيئة عبارة عن بنية إدارية لدى الوزير الأول ترأسها حسب المرسوم شخصية مشهود لها بالكفاءة والحنكة والاستقامة يعينها الوزير الأول لمدة 6 سنوات غير قابلة للتجديد. وتتألف الهيئة من جمع عام (هيئة المفوضين)، ولجنة تنفيذية، وكتابة عامة (الأمانة العامة).

امتد عمل الهيئة بين عامي 2009 و2015. وفي شهر يوليو / تموز 2015 تبنى البرلمان المغربي قانوناً جديداً ينشئ هيئة تسمى "الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها" وذلك تطبيقاً للدستور المغربي الجديد لعام 2011.

فمع مجيء ما سُمي بالربيع العربي بعد سقوط رأسي النظام في كل من تونس ومصر في يناير 2011 وتشكل حركة 20 فبراير/ شباط 2011 في المغرب حينما أعلن آلاف المتظاهرين سلمياً في عدد من المدن المغربية بقوة عن المطالبة بإرساء ديمقراطية كاملة وبإنهاء الفساد والاستبداد وسياسات الزبونية واقتصاد الربيع والإفلات من العقاب. كل ذلك خلخل الحقل السياسي وأربك السياسات المتبعة ومركز القرار.

فرضت حركة 20 فبراير إعادة النظر في الدستور، وعززت مطالب الملكية البرلمانية، وفصل السلطات، وتقوية المؤسسات الديمقراطية، واستقلال القضاء، وحماية حقوق الإنسان، وإرساء ضوابط وهيئات الحوكمة. وقد خصص دستور عام 2011 فصلين (167¹⁰ و167¹¹) "للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها". ومنذ الإعلان عن الدستور الجديد في 9 مارس/ آذار 2011، وبعد عدة مسودات ونقاشات، صدر في الجريدة الرسمية بتاريخ 2 يوليو/ تموز 2015 قانون جديد ينظم عمل الهيئة الجديدة، إلا أنها، وفي وقت كتابة هذا التقرير، لا تزال غير موجودة على أرض الواقع. وفي ظل غياب تنصيب رئيسها وأعضائها فإنه لا يمكن سوى عرض خطوطها العريضة على ضوء القانون الجديد الذي أسس الهيئة. خلال هذه الفترة الفاصلة، منذ عام 2012،

10 الفصل 36

يعاقب القانون على المخالفات المتعلقة بحالات تنازع المصالح، وعلى استغلال التسيّبات المخلة بالتنافس النزيه، وكل مخالفة ذات طابع مالي. على السلطات العمومية الوقاية، طبقاً للقانون، من كل أشكال الانحراف المرتبطة بنشاط الإدارات والهيئات العمومية، وباستعمال الأموال الموجودة تحت تصرفها، وإبرام الصفقات العمومية وتبديرها، والزرع عن هذه الانحرافات.

يعاقب القانون على الشطط في استغلال مواقع النفوذ والامتياز، ووضعيات الاحتكار والهيمنة، وباقي الممارسات المخالفة لمبادئ المنافسة الحرة والمشروعة في العلاقات الاقتصادية. تحدث هيئة وطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

11 الفصل 167

تتولى الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، على الخصوص، مهام المبادرة والتنسيق والإشراف وضمان تتبع تنفيذ سياسات محاربة الفساد، وتلقي ونشر المعلومات في هذا المجال، والمساهمة في تخليق الحياة العامة، وترسيخ مبادئ الحوكمة الجيدة، وثقافة المرفق العام، وقيم المواطنة والمسؤولية.

استمرت الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة في عملها بموظفيها الإداريين وحسب، وركزت على أنشطة محددة مثل التثقيف، والمشاركة في الاجتماعات الدولية، وكتابة الأبحاث والتقارير وتوثيق أنشطتها.

تتكون الهيئة الجديدة من رئيس ومجلس من 12 عضواً، ومرصد تتحدد مهمته في تتبع ظاهرة الفساد وإعداد قاعدة بيانات وتقييم السياسات العمومية. ولم تعد موازنة الهيئة مرتبطة بموازنة الوزير الأول، إذ أصبحت لها موازنة مستقلة مدرجة في الموازنة العامة للدولة. ويعين رئيس الهيئة من طرف الملك لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، كما يتم تعيين باقي الأعضاء الاثني عشر من طرف الملك والبرلمان بمجلسيه ورئيس الحكومة، حيث تعين كل مؤسسة أربعة أعضاء لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

ينص القانون الجديد على اختصاصات الهيئة ومن بينها "إعداد تقرير سنوي حول حصيلة أنشطة الهيئة يقدم إلى البرلمان، وكذا إعداد برامج للوقاية من جرائم الفساد وتقديم كل اقتراح أو توصية إلى الحكومة أو إلى مجلسي البرلمان تهدف إلى نشر وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، إضافة لوضع برامج للتواصل والتوعية والتحسيس والتثقيف ونشر قيم النزاهة والشفافية على تنفيذها. وينظم القانون الجديد الباب الرابع كيفية تلقي التبليغات والشكايات والقيام بإجراءات البحث والتحري.

أنشطة الهيئة: الإنجازات والتحديات

نظراً لأن الهيئة الجديدة لم تُنصَّب بعد فسيتم تقييم تجربة الهيئة الأولى فقط.

خلال فترة عملها 2009-2015، أعدت الهيئة دراسات وندوات وتقارير، وتابعت تقديم ملاحظات واقتراحات عن مشاريع القوانين التي تهم اختصاصاتها، بما في ذلك مسودات القوانين المتعلقة بـ"هيئة النزاهة الجديدة" التي نص عليها دستور يوليو/تموز 2011 والتي ستحل محلها. كما تمكنت من تطوير مقاربات تشخيص ظاهرة الفساد بتعزيز مؤشرات الملامسة (المدركات) باستثمار المقاربات القطاعية والقضائية والتحصيل الوثائقي لتشخيص اختلالات الحوكمة، كما قامت بتقييم السياسات المعتمدة في هذا المجال، وسلطت الضوء على محدودية فعالية الآليات القانونية الوقائية والجزرية وضعف نجاعة المنظومة المؤسسية. وجهت الهيئة مقترحات وتوصيات إلى السلطات العامة تهم ملازمة السياسة الجنائية وإصلاح اختلالات حوكمة القطاعين العام والخاص وتدعيم فعالية هيئات المراقبة والمساءلة، والنهوض بالتواصل والتحسيس (التوعية) والتثقيف والشفافية؛ كما وقامت الهيئة بتقديم مجموعة من الآراء الاستشارية والاقتراحات لمواكبة بعض المشاريع الكبرى منها: إصلاح منظومة العدالة والحق في الحصول على المعلومات، ومعالجة تضارب المصالح، والنهوض بحوكمة الحياة السياسية، ووسائل الإعلام وجمعيات المجتمع المدني، والتنزيل التشريعي للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها. لكن رغم هذه الحصيلة الإيجابية، ينبغي الاعتراف بالنواقص المرتبطة بالإطار القانوني للهيئة المركزية، فهي مؤسسة أنشئت بمرسوم لا بقانون، وبالتالي يسهل تغيير وضعها من طرف السلطة التنفيذية وحدها، كما أن الإطار السياسي الذي تشتغل بموجبه يتميز بتعدد مراكز القرار، فالملك هو الذي يحدد الاختيارات الكبرى، وتوجد وزارات لا تخضع للوزير الأول وتملك كواحد وسلطات تتجاوزها وترتبط مباشرة بالملك كوزير الداخلية. كما يوجد ضعف في تنسيق السياسات العمومية ومقاومة المصالح النافذة للتغيير، بدءاً من رأس الدولة والعائلات المالكة لكبريات الثروات الوطنية والتي تدين بمصالحها لحماية النظام السياسي. كما تعترض الأجهزة الأمنية على كل انفتاح في اتجاه الشفافية والمساءلة وتوسيع مجال الحريات العامة. كل ذلك حال دون تفعيل مقترحات الهيئة المركزية وتوصياتها وانعكس على فعالية الاضطلاع بوظائفها المتعلقة بالتنسيق والإشراف وتتبع التنفيذ، في حين تواصل

استفحال ظاهرة الفساد، حسب مؤشرات الملامسة (مدركات الفساد)، وتأكدت محدودية نجاعة الآليات الوقائية والزجرية والرقابية المعتمدة.

الخلاصة والتوصيات

حيث إن هيئة النزاهة الجديدة غير موجودة على أرض الواقع في غياب تنصيب رئيسها وأعضائها، فإنه لا يمكن سوى إبداء خلاصات وتوصيات انطلاقاً من تجربة الهيئة الأولى ومحتوى القانون الجديد مع مقارنة ذلك بالممارسات الفضلى التي حصلت في التجربة الأولى أو تلك الموجودة في هيئات أخرى.

نقاط القوة في تجربة الهيئة القديمة

- تشكيلة الهيئة ووجود قوي لمنظمة الشفافية المغربية وشخصيات مستقلة في هياكلها.
- وجود قيادة على رأس الهيئة تتمتع بتجربة طويلة في محاربة الفساد وعلاقات وطيدة مع المجتمع المدني واستقلال عن الحكومة وباقي المؤسسات.
- المقاربة التشاركية في عمل الهيئة قبل انتهاء ولايتها.
- وضع تشخيص موضوعي لمعوقات محاربة الفساد.
- شفافية عمل الهيئة بنشر التقارير السنوية والموضوعاتية والدراسات والأنشطة على موقع الهيئة www.icpc.ma
- إصدار توصيات جيدة لوضع نظام جيد للنزاهة.
- اقتراحات عديدة لمسودات قوانين وملاحظات جيدة على المشاريع الحكومية.

التحديات في تجربة الهيئة القديمة

- لم يكن للهيئة استقرار مؤسسي حيث أنشئت بمرسوم للوزير الأول لا بقانون بخلاف المبدأ 3 من مبادئ جاكارتا.
- ضعف الموارد المالية المرصودة للهيئة وغياب الاستقلال الإداري والمالي.
- ضعف السلطات والاختصاصات، خاصة غياب سلطة التحري والتحقيق.
- عدم وجود أي التزام على الحكومة أو البرلمان أو الإدارة بتطبيق توصيات الهيئة أو الاستجابة لطلب المعلومات.
- غياب الحوافز لأعضاء الهيئة الذين كانوا يشتغلون بتطوع وغير متفرغين لعملهم (باستثناء الإداريين).
- ضعف وسائل الرقابة على سلطات الرئيس بخصوص التوظيف أو المهام والفوائد التي تمنح لمستخدمي الهيئة.
- وجود ممثلين للحكومة غير مستقلين عن وزاراتهم رغم أنهم معيّنون بصفة شخصية.

بالنسبة للهيئة الجديدة

في غياب تنصيب الهيئة الجديدة وغياب أي ممارسة فإن هذا التقييم لا ينصب إلا على القانون الجديد.

نقاط القوة في قانون الهيئة الجديدة

- تتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي.
- إلى جانب مهام الوقاية والتربية والاقتراح وإبداء الرأي تتلقى الهيئة التبليغات والشكايات عن حالات الفساد وتتحرى صحتها وتحيلها عند الاقتضاء إلى القضاء.
- تفرغ الأعضاء لمهامهم من شأنه أن يجعلها أكثر فعالية وقابلية للمحاسبة.
- تعيين الأعضاء من مؤسسات دستورية متعددة (الملك، رئيس الحكومة، رئيسي البرلمان) يشجع الاستقلالية ولكنه لا يضمنها كلية.
- يتمتع أعضاء الهيئة وأمينها العام ومقرروها، بالحماية اللازمة من أجل القيام بالمهام الموكلة إليهم ضد أي تدخل أو ضغوطات.
- يتعين على كل شخص من أشخاص القانون العام أو من أشخاص القانون الخاص، ذاتيين (طبيعيين) كانوا أو اعتباريين، التعاون الوثيق مع الهيئة وتقديم المساعدة اللازمة لها والاستجابة لطلباتها المتعلقة بالحصول على معلومات باستثناء ما يخص الدفاع الوطني أو أمن الدولة الداخلي أو الخارجي

التحديات في قانون الهيئة الجديدة

- تعيين رئيس وأعضاء الهيئة لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة لا يساعد كثيراً على الاستقلال عن سلطات التعيين. (كمبدأ عام كلما كانت مدة انتداب رئيس أو عضو هيئة من هذا النوع طويلة نسبياً وغير قابلة للتجديد كلما شجعت على استقلاليته عن جهات التعيين).
- لا توجد ضمانات في القانون لتعيين شخصيات من المجتمع المدني كما كان عليه الأمر في الهيئة القديمة.
- هناك امتياز المؤسسة الملكية عبر تعيين رئيس الهيئة الذي يتمتع بصلاحيات واسعة، فهو رئيس الإدارة والموظفين والأمر بالصرف، ويعين الموظفين ويدير الموارد البشرية، ويوقع الاتفاقيات، ويعين مقررين لتحرير محضر عن حالات الفساد، ويعرض على مجلس الهيئة ملف القضية ليتخذ المجلس قراراً إما بحفظ القضية أو إحالتها إلى الجهة المعنية للمتابعة التأديبية أو للنيابة العامة قصد المتابعة الجنائية.
- في مجال تلقي التبليغات والشكايات تضع المادة 19 من القانون الجديد شروطاً انتقدها المدافعون عن حماية الشهود والمبلغين، إذ يشترط لقبول التبليغ أو الشكاية أن يكون مكتوباً ومذنباً بالتوقيع الشخصي للمبلغ أو المشتكي مع كتابة اسمه كاملاً، وأن يتضمن جميع البيانات المتعلقة بهوية المبلغ أو المشتكي حسب الحالة؛ وهذا الشرط قد يردع كثيراً من الناس مخافة الانتقام من قبل الرؤساء مثلاً أو من قبل عصابات أو مجرمين خطرين أو ذوي النفوذ.

التوصيات

1. أن يؤخذ بالا اعتبار في تعيين رئيس وأعضاء الهيئة الجديدة أشخاص معروفون بنزاهتهم وكفاءتهم واستقلالهم عن السلطة السياسية المركزية يتمتعون بتجربة في محاربة الفساد وعلاقات جيدة مع المجتمع المدني.
2. أن يعين ضمن أعضاء الهيئة ممثلون عن المجتمع المدني والقطاع الخاص يتحلون بالصفات المشار إليها في التوصية السابقة.
3. أن تخصص للهيئة الجديدة الموارد الكافية للقيام بأنشطتها بفعالية.
4. أن تسلك الهيئة الجديدة مقاربة تشاركية وتعاونية مع مختلف الشركاء.
5. أن تعمل بشفافية عبر نشر أخبارها وتقاريرها وموازنتها وجميع أنشطتها على موقع خاص بها.
6. أن تقبل التصدي للتحقيق في المعلومات والتبليغات عن الفساد بما فيها تلك المتأتية من مصادر مجهولة طالما كانت المعلومات دقيقة وقابلة للتحقق منها.

الإطار العام

بعد ثورة 14 يناير/ كانون الثاني 2011 في تونس شكلت لجنتان لتقصي الحقائق: اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول التجاوزات والانتهاكات التي ارتكبت أثناء أحداث 17 ديسمبر/ كانون الأول 2010، واللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد التي تم إحداثها في 18 فبراير 2011 بموجب المرسوم رقم 7 لسنة 2011 المؤرخ في 18 فبراير/ شباط 2011. وقد اهتمت هذه الهيئة بالتحقيق وجمع المعلومات عن الفساد والرشوة في عهد الرئيس المخلوع زين العابدين بن علي في جميع أجهزة الدولة مثل المجال العقاري والأراضي الفلاحية وأماكن الهياكل العمومية والصفقات العمومية والمشاريع الكبرى ومجالات التخاصية والاتصالات والقطاع السمعي البصري والقطاع المالي والبنكي والرخص الإدارية والديوانة والجباية والإدارة والانتدابات والبحث العلمي والتوجيه الجامعي والقضاء والمحاماة.

قدمت الهيئة في 11 نوفمبر/ تشرين الثاني 2011 تقريرها النهائي والذي يقع في أكثر من 500 صفحة موثقاً بكل التجاوزات، كما قدمت الهيئة أكثر من 11,000 قضية فساد لمختلف المحاكم. وقد أنهت الهيئة أعمالها في 29 مارس/ آذار 2012 بعد إنشاء هيئة دائمة مهمتها مكافحة الفساد تحت اسم "الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد" المنشأة بالمرسوم الإطاري رقم 120 لسنة 2011 مؤرخ في 14 نوفمبر/ تشرين الثاني 2011.

تتألف الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد من 3 أجهزة هي: مجلس الهيئة وهو الجهاز الذي يحدد التوجيهات الأساسية ويرسم السياسات، وقد تم تعيين أعضائه في نهاية مايو/ أيار 2013؛ وجهاز الوقاية والتحقيقات في جرائم الفساد (لم يعين حتى شهر فبراير 2016)؛ والأمانة العامة.

وطبقاً للمرسوم الإطاري رقم 120، يعين رئيس الهيئة بأمر، بناءً على تنسيب من الحكومة من بين الشخصيات الوطنية المستقلة ذات الخبرة القانونية المتميزة. وينص الفصل 20 من المرسوم على أن يتألف مجلس الهيئة من رئيس الهيئة وأعضاء يتم اختيارهم كما يلي:

1. سبعة أعضاء على الأقل من سامي الموظفين وممثلين عن هيكل الرقابة والتدقيق والتفقد والتقييم.
2. سبعة أعضاء على الأقل عن منظمات المجتمع المدني والهيئات المهنية من ذوي الكفاءة والخبرة في المسائل ذات العلاقة بمهام الهيئة.
3. قاض عدلي وقاض من المحكمة الإدارية وقاض من دائرة المحاسبات.
4. عضوان عن قطاع الإعلام والاتصال.

ولا يمكن أن يتجاوز العدد الأقصى لأعضاء المجلس ثلاثون عضواً. ويعين أعضاء مجلس الهيئة بأمر بناءً على تنسيب من الحكومة بعد التشاور مع الأطراف المعنية. ولا يحول عدم تعيين عضو أو أكثر بالمجلس دون تكوينه،

¹²يعتمد هذا البحث على التقرير NIS الذي أنجز عن الهيئة التونسية والذي حصلت عليه من منظمة الشفافية الدولية إضافة لمصادر عبر الشبكة.

13 الأعضاء

التي أجريت مع الرئيس الجديد للهيئة من إذاعة Mosaique "موزاييك" لا يبدو أنه حصلت تغييرات تذكر.¹⁴

أنشطة الهيئة: الانجازات والتحديات

من حيث الموارد، ظلت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تعاني من نقص في الموارد اللازمة التي تمكنها من القيام بدورها بفعالية،¹⁵ فميزانيتها لا تتجاوز 390 ألف دينار تونسي (حوالي 187,200 دولار) منها 220 ألف دينار تخصص لإيجار مبنى الهيئة (أي حوالي 105,600 دولار)¹⁶ ويبقى للهيئة فقط مبلغ 170,000 دينار تونسي للتسيير، وهو مبلغ هزيل رغم أن الموظفين يتلقون أجورهم من ميزانية رئاسة الجمهورية. كما أن الأشخاص المتفرغين للعمل في الهيئة هم خمسة أشخاص فقط، إضافة إلى أن جهاز البحث والتقصي لم يعين بعد. وقد أكد الرئيس الجديد للهيئة هذه المعطيات في أجوبته لإذاعة "موزاييك" حيث تحدث عن ضعف موارد الهيئة، مؤكداً أنه لا يمكن مكافحة الفساد بهيئة لا يوجد فيها إلا رئيس وكاتبة ومكلفة بالضبط ومكلفة بالأرشفة ومحققين اثنين فقط (مقارنة مع 30 محققاً في اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد التي رأسها المرحوم عبد الفتاح عمر). كما أشار الرئيس الجديد أنه يحظى بدعم عدد من المتطوعين، وهي مسألة لا يمكن الاعتماد عليها في أي عمل احترافي مسؤول وطويل النفس في قضايا حساسة كمحاربة الفساد. ولهذا جعل الرئيس من أولوياته تركيز الهيئة أي تقوية قدراتها البشرية والفنية والمالية معتمداً على الدعم الذي وعد به من طرف رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وجهات أخرى، كما تحدث صراحة عن تقادم ظاهرة الفساد في تونس بعد التغيير الذي حصل فيها.

أما من حيث قيام الهيئة بمختلف الأدوار المناطة بها، أي الاقتراح والتثقيف ونشر الوعي والتحقيق في قضايا الفساد، فلا يبدو أن الهيئة في صيغتها الأولى استطاعت تحقيق الشيء الكثير على ضوء ضعف الموارد المالية والبشرية المخصصة لها. إلا أن تصريحات الرئيس السابق للهيئة¹⁷ يمكن اعتبارها نوعاً من التثقيف ونشر الوعي ولكن على نطاق محدود. فالهيئة خلال وجودها تحت إشرافه لم تكن تتوفر على موقع إلكتروني حتى يتسنى الاطلاع على ما أنجزته من أنشطة وما وضعته من برامج للتعاون مع السلطات والوزارات المعنية ومع هيئات المجتمع المدني ومؤسسات التربية ووسائل الإعلام. كما أن عدم نشر الهيئة لتقرير سنوي منذ نشأتها منتصف عام

¹³ حسب الفصل 27 " يتعين على كل عضو بالهيئة إعلام رئيسها كتابياً بما يلي:

- المهام التي باشرها قبل ثلاث سنوات من تسميته بالهيئة؛

كل نيابة باشرها لدى شخص مادي أو معنوي قبل ثلاث سنوات من تسميته بهذه الهيئة.

كما يخضع رئيس الهيئة وأعضاء جهاز الوقاية والتصدي إلى واجب التصريح على الشرف بالمكاسب طبقاً للتشريع الجاري به العمل. وطبقاً للفصل 28 " لا يمكن لأي عضو بالهيئة المشاركة في مداولاتها في مسألة تتعلق بشخص مادي أو معنوي تكون له معه مصلحة شخصية أو قرابة عائلية أو مصاهرة أو أي نوع من الالتزامات أو العقود كما يمنع على عضو الهيئة المشاركة في مداولاتها إذا تعلقت بشخص تكون له معه مصلحة أو قرابة خلال الفترة السالفة لإحالة المصلحة على السلطة القضائية وينص الفصل 30 على أنه يمكن لأي شخص مادي أو معنوي له مصلحة في ذلك أن يقدم في أي عضو من أعضاء جهاز الوقاية والتقصي ذلك بكتاب معمل يوجه إلى رئيس الهيئة

<http://bit.ly/1QS1W7H>¹⁴

15- كما ورد في تغطية صحفية لقاء جمع رئيس الهيئة السيد سمير العنابي في مايو/أيار 2015 بنواب لجنة الإصلاح الإداري والحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد ومراقبة التصرف في المال العام بمجلس نواب الشعب تحدث سمير العنابي عن الصعوبات التي تعاني منها الهيئة¹⁵.

¹⁶ بل 312,000 دينار حسب الرئيس الجديد أى أقل مما كانانت عليه

¹⁷ (ا) انظر مثلاً <http://www.albayan.ae/one-world/interviews-dialogues/2015-10-10-1.2477515>

2) <http://bit.ly/1RhjjlJ>

2013 طبقاً لتصريح رئيسها السابق لا يعد مؤشراً جيداً على الشفافية،¹⁸ بل يصعب في هذه الحالة أن يعرف المواطن العادي بوجود الهيئة وباختصاصاتها. كما لم يتسن للهيئة كذلك ممارسة المهمة الاقتراحية، فقد صرح الرئيس السابق للهيئة أنها بصدد إنهاء مشروع قانون يتعلق بالهيئة الدستورية الجديدة، "هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد"، طبقاً للفصل 130 من الدستور الجديد" الذي اعتبر من أولويات الهيئة.

وبخصوص مهمة التحقيق في جرائم الفساد فالهيئة حسب رئيسها الجديد تلقت 12,000 ملف من اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد وورثت 3,000 ملف عن الهيئة السابقة، ولكنها حسب البحث الذي أنجز حول الهيئة،¹⁹ وكذا تصريحات الرئيس الجديد، فإنها لا زالت محرومة من جهاز المراقبة والتقصي ومن العدد اللازم من المحققين، كما أنها عملت في بيئة معادية تماماً. فقد صرح رئيسها السابق "إن حكومة الترويكا ساعدت في إضعاف الهيئة عندما شكلت هيكلأ آخر منافساً" هي كتابة الدولة المسؤولة عن الحوكمة ومكافحة الفساد". كما يبدو أن الحكومة الحالية تواصل العمل في نفس الاتجاه" وفقاً لتصريحات الرئيس السابق للهيئة. ومن أحدث مظاهر هذا التوجه هو منح معالجة شكاوى الفساد في نفس الوقت لهيئة الحقيقة والكرامة. ويؤدي هذا الأمر بطبيعة الحال إلى خلق صراع بين الهيئتين على الصلاحيات. كما يبدو أن الصراعات الداخلية بين الهيئة والإدارة الحكومية من جهة، وبينها وبين جهاز العدالة الذي تمثل في عدم تفحص عدد كبير من الملفات التي قُدمت للمحاكم من جهة ثانية، عملت على إعاقة عمل الهيئة، بالإضافة إلى نقص الموظفين والموارد.

الخلاصة والتوصيات

تبقى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في تونس ضعيفة الإمكانيات المادية والبشرية وهو مؤشر جدي على ضعف الإرادة السياسية، خاصة أن الهيئة محرومة عملياً من أهم جهاز للتحقيق في قضايا الفساد، هذا الجهاز الذي اعتبر من أهم نقط القوة في قانون الهيئة.

التوصيات

1. تشكيل جهاز التحقيق في قضايا الفساد بالسرعة اللازمة وتمكينه من العمل المستقل.
2. تمكين الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد من وسائل العمل المالية والبشرية الكفؤ بما في ذلك عن طريق دعم سبل التعاون الدولي.
3. تعيين رئيس وأعضاء الهيئة لمدة أطول (5 أو 6 سنوات على سبيل المثال) غير قابلة للتجديد لدعم استقلالهم عن سلطات التعيين.
4. إنشاء بوابة أو موقع إلكتروني خاص بالهيئة تنشر فيه أخبارها وتقاريرها وموازنتها وجميع أنشطتها لتعزيزاً لشفافية عملها.
5. معالجة تداخل الأدوار والصلاحيات بين الهيئات المعنية بالرقابة ومكافحة الفساد.

¹⁸ طبقاً لما جاء في التقرير حول هيئة تونس. Entretien avec M. Samir Annabi, Président de l'INLC, 11/8/2015.
البحث NIS المنجز بإشراف منظمة الشفافية الدولية.¹⁹

تم إنشاء هيئة مكافحة الفساد في الأردن بموجب القانون 21 رقم 62 لعام 2006. ويتولى إدارة الهيئة مجلس يتكون من رئيس وستة أعضاء ممن يتصفون بالعدالة والنزاهة والحيدة والخبرة ولا يشغلون وظائف عامة، يتم تعيينهم بإرادة ملكية بناء على تنسيب رئيس الوزراء، ومدة العضوية في المجلس أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة للرئيس أو لأي من الأعضاء²². وقد باشر أول مجلس للهيئة عمله بتاريخ 2007/3/19، واستقال بتاريخ 2010/9/30، وتم تعيين المجلس الثاني بتاريخ 2010/9/30، واستقال هذا المجلس بتاريخ 2015/2/1، وتم تعيين المجلس الثالث بتاريخ 2015/2/1.

يتطلب القانون التفرغ التام لعمل الهيئة من الرئيس والأعضاء فيها ويتم تحديد مخصصاتهم ورواتبهم المالية من قبل رئيس الوزراء، وتعتبر مؤسسة وطنية ذات نفع عام مستقلة تماماً في ممارسة اختصاصاتها وأعمالها. وينتدب رئيس المجلس القضائي للعمل في الهيئة قضاة من كادر المجلس القضائي لفترات محددة²³، ولرئيس الهيئة طلب انتداب أو إعاره أي من أفراد الضابطة العدلية أو الأجهزة الأمنية أو العسكرية أو أي موظف للعمل في الهيئة²⁴.

تخضع الموارد المالية للهيئة للمناقشة من قبل مجلس الوزراء ومن ثم من قبل مجلس الأمة كون موازنة الهيئة جزء من الموازنة العامة للحكومة. هذا وتعتبر الموارد المالية للهيئة قليلة نسبياً، إلا أن الواقع العملي للهيئة يشير إلى أنها استطاعت أن تتجاوز بعض جوانب القصور والنقص المالي والإداري من خلال الشراكات التي يتم تنفيذها مع المؤسسات المانحة الإقليمية والدولية.

يبلغ عدد العاملين في الهيئة 181 موظفاً، 46 منهم منتدبين من مؤسسات ووزارات أخرى يتركز أغلبهم في الشؤون الإدارية والتحقيق والمعلومات حيث يبلغ الموظفون العاملون في تلك الوحدات ما يقارب 88 موظفاً، في حين لدى الهيئة خبير ومستشار واحد، وفي مجال التوعية والوقاية يوجد عشرة موظفين، وواحد فقط في حماية المبلغين والشهود، وعليه نلاحظ التفاوت في التقسيم الإداري والفني للعاملين فيها²⁵.

وبخصوص الاستقلالية لا يوجد شخص يعينه في الهيئة قادر على اتخاذ القرار وحده في أية قضية، فالإجراءات المتبعة تجعل من إمكانية الضغط على أي شخص في الهيئة عملية صعبة جداً. ومن الجدير بالذكر أن انتداب قضاة من المجلس القضائي للعمل في الهيئة كان له الأثر الإيجابي في ضمان الحياد والنزاهة والاستقلال.

أما بالنسبة لأعضاء المجلس ورئيس الهيئة فعلى الرغم من عدم رصد أي تدخلات أو ضغط للتأثير على عملهم إلا أن مسألة بقائهم عرضة للتغيير والاستعناء عن خدماتهم يعتبر أحد المعوقات والتحديات الرئيسة الواجب تلافيها لضمان الاستقلال التام.

²⁰ أدى اليمين القانونية أمام الملك عبد الله الثاني محمد العلاف بمناسبة تعيينه رئيساً لهيئة مكافحة الفساد كما أدى اليمين القانونية، بإيد القضاة، بمناسبة تعيينه عضواً في مجلس هيئة مكافحة الفساد وحضر مراسم أداء اليمين، التي جرت في قصر الحسينية، رئيس الوزراء، ورئيس الديوان الملكي الهاشمي .
(Petra FG) 02:46 25/11/2015 <http://www.jacc.gov.jo/tabid/151/ArticleId/593/language/ar-JO.aspx>

²¹ قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لسنة 2006، المنشور في الجريدة الرسمية العدد 4794.

²² المادة 8 من قانون الهيئة.

²³ المادة 14 من قانون الهيئة.

²⁴ المادة 15 من قانون الهيئة.

²⁵ تقرير هيئة مكافحة الفساد لعام 2014 المنشور على الموقع الإلكتروني للهيئة.

وبخصوص الحوكمة، فبالرغم من أن قانون هيئة مكافحة الفساد لا يلزمها بإطلاع المواطنين بخطوات ونتائج عمل الهيئة، باستثناء التقارير السنوية، إلا أن الهيئة وفي بعض القضايا التي تهم الرأي العام، تقوم بين فترة وأخرى بالإدلاء ببعض المعلومات للرأي العام. حيث تطلعهم حول بعض قضايا الفساد بعد الانتهاء من عملية التحقيق، وخاصة إذا كانت قضايا تهم الرأي العام، من خلال إصدار بيانات صحفية أو عقد مؤتمرات صحفية.²⁶

وبالإضافة إلى ذلك، فإن الهيئة طورت موقعاً إلكترونياً يتم من خلاله نشر كل المعلومات والنشاطات التي تقوم بتنفيذها إضافة للتقارير السنوية والإحصاءات والدراسات ونتائج المؤتمرات. إلا أن الموقع يحتاج إلى متابعة وتطوير بشكل مستمر حيث إن بعض الإحصاءات قديمة ولم يتم تطويرها، فضلاً عن أن الهيئة لا تقوم بعقد مؤتمرات دورية متكررة حول مخرجات التقرير السنوي والمخالفات والجرائم التي تمت إحالتها أو التحقيق فيها كأحد التدابير الوقائية.

وبخصوص المساءلة لا يوجد أي جهة تمارس الرقابة أو الإشراف على عمل الهيئة الفني بموجب القانون، إلا أن من حق مجلس الوزراء ومجلس النواب مساءلة الهيئة من خلال ما يرد في التقرير السنوي وحجم الإنجاز والقضايا التي تم التحقيق فيها والتي تشكل تلك التقارير مرجعاً ومصدراً غنياً من المعلومات.²⁷

أما بالنسبة للجانب الوظيفي فإن المجلس يمارس الدور الإداري والرقابي على عمل الموظفين، الذين أصبحوا تابعين إلى ديوان الخدمة المدنية ويخضعون لمدونة السلوك الوظيفي العام، إلا أن المحققين هم مدعين عامين تابعين للمجلس القضائي ويخضعون في عملهم لقانون استقلال القضاء ومدونة السلوك القضائي.

أما بالنسبة للجوانب المالية والإدارية الأخرى فإن الهيئة تخضع لرقابة ديوان المحاسبة، ويتضمن القانون نصوصاً تلزم الرئيس وأعضاء الهيئة بالإفصاح عن كل الممتلكات التي يملكها هو وأفراد عائلته.

أما بخصوص النزاهة، فإن الأسلوب المتبع لدى الهيئة في التحقيق بقضايا الفساد يدخل ضمن الممارسات الفضلى في المؤسسات الشبيهة، فالعمل على تلك القضايا هو عمل جماعي ومتعدد المراحل. بالتالي فيما يخص معيار النزاهة في الممارسة، فهناك التزام عالٍ بالتعليمات والأنظمة، وهناك صعوبة بأن يمارس أي شخص في الهيئة عمله بتفرد، أو أن يدفع باتجاه قرار معين في نتيجة محددة دون أدلة واضحة ودامغة. ولم يتم رصد أو نقل أي إشكاليات في مجال النزاهة تعلق بعمل الهيئة أو العاملين فيها، وبمراجعة التقارير السنوية أيضاً لم تتم الإشارة إلى أي إشكاليات تتعلق بنزاهة الهيئة بشكل عام أو ارتكاب مخالفات من شأنها الإخلال بمبدأ النزاهة.

أنشطة الهيئة: الإنجازات والتحديات

تمارس الهيئة طبقاً لقانونها صلاحيات واسعة تشمل جميع الأنشطة المتوقعة منها، إلا أن الدور الوقائي يعد ضعيفاً؛ فلم يتضمن القانون إلا إشارات عامة بسيطة عن الدور الوقائي الذي يمكن أن تلعبه الهيئة بشكل عام.

أما بالنسبة لمكافحة الفساد فإن الهيئة تتولى مهام التحري عن الفساد المالي والإداري، والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك، ومباشرة التحقيقات والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة، وملاحقة كل من يرتكب أيّاً من أفعال الفساد وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة ومنعه من السفر وطلب كف يده عن العمل من الجهات المعنية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية إذا لزم، وتعديل أي من تلك القرارات أو إلغاؤها وفق التشريعات السارية المفعول.

²⁶ انظر الرابط <http://www.jacc.gov.jo/> حول قضية البيع الأجل، وكذلك الرابط حول قضية الكازينو.
²⁷ قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لسنة 2006، المادة (11).

وتمارس الهيئة دور التحقيق من خلال قضاة "مدعين عامين" منتدبين للعمل في الهيئة، وينحصر دورهم في إجراءات التحقيق. إلا أن آلية التحقيق والإجراءات في مجال استرداد الأموال وجمع البيانات والجهات التي تتولى العمل عليها لم تتضمنها التشريعات الوطنية، لذا فإن من الضروري مراجعة النصوص القانونية بما يكفل النص على إجراءات ومراجع إصدار القرار في استرداد الأموال.

ولا تزال بعض المسائل التي تعتبر مهمة لم يشملها القانون كتحريم ما يسمى بممارسة النفوذ، والرشوة في القطاع الخاص، مما يحد من إمكانيات الهيئة في متابعة سائر أشكال الفساد، الأمر الذي يتطلب إجراء تعديلات لدور الهيئة في هذا الصدد، إلا أن قانون الجرائم الاقتصادية يغطي الرشوة والفساد في الشركات المساهمة العامة.

وعلى الرغم من أن قانون الهيئة منحها صلاحية مباشرة إجراءات التحقيق من تلقاء نفسها إلا أن إشكالية التنسيق وتوحيد الجهود مع باقي المؤسسات التي لها صلاحيات في التحقيق في قضايا الفساد لا تزال قائمة، حيث يمكن أن يمارس التحقيق الهيئة، والادعاء العام، ومحكمة الجمارك، وديوان المظالم وديوان المحاسبة وغيرها.²⁸

وفي سبيل تسهيل مهمة الهيئة التحقيقية وتمكينها من القيام بواجبها تضمن القانون نصوصاً تلزم الجهات الرسمية وغير الرسمية كافة بالتعاون مع الهيئة وتزويدها بالبيانات والمعلومات التي تطلبها الهيئة تحت طائلة المساءلة دون إبطاء تحت طائلة المسؤولية القانونية، حيث يعاقب كل من يخالف ذلك بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث أشهر أو غرامة لا تزيد على خمسمائة دينار (حوالي 500 دولار).²⁹ وتضمن القانون نصوصاً تشير إلى واجبات الهيئة ومهمتها في مجال حماية الشهود والمبلغين والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد.

ومن جهة أخرى فإن الدور التوعوي والإرشادي والتثقيفي للهيئة لا زال ضعيفاً، حيث لم يسبق أن تبنت الهيئة نشاطاً وطنياً يخاطب سائر أطياف المجتمع واسع الانتشار من شأنه التأثير أو تغيير التوجهات العامة تجاه الفساد، أو يخلق حالة وعي جماهيري حيال جرائم الفساد، إلا القليل النادر.

هذا بالإضافة إلى أن القانون لم يتضمن أي نصوص تشير إلى دور الهيئة في تطوير التشريعات ذات العلاقة بعملها أو حتى قانون الهيئة، إلا أن ذلك لا يمنع مجلس النواب من أخذ الرأي الاستشاري من مجلس الهيئة. ولا تزال مسألة التضارب في الاختصاص مع المؤسسات الرقابية الأخرى قائمة، فضلاً عن عدم تطوير الهيكل التنظيمي للهيئة بما يمكنها من القيام بالأدوار المنوطة بها بشكل تام.

كما تجدر الإشارة إلى أن دور الهيئة في التنسيق مع مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الأكاديمية يقتصر على لقاءات موسمية أو لقاءات عبر المؤتمرات، وإن كانت الهيئة قد دعت المجتمع المدني لاجتماع للحديث عن أطر الشراكة، وشارك فعلاً في المراجعة الثانية لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إلا أن ذلك غير كاف. فضلاً عن غياب أي دور حيال القطاع الخاص.

الخلاصة والتوصيات

حققت الهيئة منذ تأسيسها إنجازات مهمة، إلا أنه ما زال هناك الكثير من الصعوبات والمعوقات التي تواجه عملها، فالهيئة لا زالت بأمس الحاجة إلى مراجعة القانون الناظم لعملها بما يضمن بسط ولايتها على التحقيق في جميع جرائم الفساد، وبما يضمن المواءمة مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. كما أن الهيئة بحاجة إلى تكريس الجهود المؤسسية لممارسة أدوار وقائية وتوعوية وتثقيفية أكبر مما تقوم به حالياً، وإيجاد آلية للتنسيق مع باقي

²⁸ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للأعوام من 2013-2017.

²⁹ المادة 17 من قانون الهيئة.

المؤسسات الوطنية التي تمارس ذات الأدوار. ولا يفوتنا التذكير بأن الهيكل التنظيمي والبناء الداخلي للهيئة يحتاج إلى مراجعة لضمان تلبية وتحقيق سائر الأدوار المنوطة بها.

التوصيات +

1. تعديل قانون هيئة مكافحة الفساد وتضمينه نصوصاً واضحة حول الدور الوقائي للهيئة والتوعية بمخاطر الجريمة ضمن خطط وطنية واضحة وقابلة للتنفيذ.
2. إعادة النظر بالهيكل التنظيمي للهيئة بما يكفل تحقيق الواجبات والمهام المنوطة بها ورفعها بالكوادر الفنية والإدارية والمالية الكافية واللائمة.
3. تجريم سائر الأفعال التي تقع تحت جريمة الفساد بما يتواءم مع المعايير الدولية ولا سيما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
4. تنسيق الجهود والشراكة الحقيقية وبموجب القانون مع القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني.
5. إيجاد آلية للتنسيق وتوحيد المرجعيات فيما يتعلق بالتحقيق في قضايا الفساد بين الهيئة والادعاء العام لدى المحاكم والجمارك، وديوان المحاسبة، وديوان المظالم، ودائرة غسيل الأموال، وغيرها من الجهات التي تتولى التحقيق في قضايا الفساد.
6. مراجعة القانون بما يضمن التوافق مع اتفاقية مكافحة الفساد ولا سيما استرداد الأموال.
7. لا بد من العمل على تحصين رئيس وهيئة المفوضين من خلال جعل دورتهم لفترة أطول وغير قابلة للتجديد، وأن تكون غير قابلة للعزل إلا بشروط وضمانات قوية، حتى تعطي مزيداً من الثقة والحصانة والاستقلالية لممارسة أعمالهم.

الإطار العام

أنشئت هيئة مكافحة الفساد في النصف الثاني من العام 2010، بعد تعديل قانون الكسب غير المشروع لسنة 2005، ليصبح قانون مكافحة الفساد لسنة 2010. وتتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري. وقد حدد القانون جرائم الفساد بشكل موسع بحيث يشمل جميع الأفعال الواردة في الاتفاقات العربية والدولية لمكافحة الفساد التي صادقت عليها أو انضمت إليها السلطة الوطنية كما تم التوسع في نطاق الخاضعين لقانونها، بدءاً من رئيس السلطة الفلسطينية وجميع الموظفين، بالإضافة إلى المنظمات الأهلية والأحزاب والنقابات.

إلا أن القانون وفر للهيئة كل الإمكانيات والصلاحيات الضرورية حيث أخضع قانون مكافحة الفساد كل الأطراف، باستثناء القطاع الخاص الذي لا تساهم فيه السلطة الفلسطينية.³¹ ويشار إلى أنه وبسبب الانقسام السياسي فإن دور الهيئة في قطاع غزة شبه معدوم.

ومن حيث الموارد المالية، تتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتخصص لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية. حيث يمنح قانون تنظيم الموازنة في السلطة الفلسطينية المؤسسة المعنية وضع حجم موازنتها وفقاً لاحتياجاتها لإنجاز أعمالها المنوطة بها. كما منح المشرع هيئة مكافحة الفساد القدرة على الحصول على تمويل إضافي، كالحصول على مساعدات، أو منح خارجية بغية تحقيق أهدافها.

ويشير تقرير الهيئة لسنة 2014 أن موازنتها بلغت 2.11 مليون يورو وأن وزارة المالية تقوم بالتحويلات اللازمة من موازنة الدولة على دفعات. إضافة إلى ذلك يتأتى تمويل مهم من مانحين دوليين كالبرنامج المشترك لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبعثة الأوروبية لمساندة الشرطة الفلسطينية بهدف تقوية المساءلة الداخلية ودعم جهود مكافحة الفساد بموازنة تقديرية معتمدة للمشروع سنة 2012 بقيمة 270,000 دولار، وأضيف لها موازنة جديدة لأنشطة جديدة مع نفس البرنامج بقيمة 282,700 دولار. كما تم توقيع اتفاقية بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة مكافحة الفساد باسم منحة العدالة والأمن للشعب الفلسطيني بتاريخ 23 / 9 / 2014 وبموازنة تقديرية معتمدة للمشروع بقيمة 224,826 دولار.

وتعمل الهيئة على تطوير قدرات الموظفين العاملين فيها، من خلال توفير تدريبات تتعلق بالإدارة وتخطيط الموارد، ومنح فرص المشاركة في الدورات وورش العمل والمؤتمرات، لرفد معارفهم وتنمية مهاراتهم.

وبخصوص الاستقلالية، يعاني النظام السياسي الفلسطيني استقطاباً سياسياً حاداً بسبب وجود الاحتلال الإسرائيلي والانقسام السياسي الداخلي مما ينعكس على شغل الوظائف العامة؛ فقد أدى ذلك إلى إشغال معظم المناصب العليا

³⁰ يعتمد البحث على ما ورد في تقرير فلسطين حول النظام الوطني للنزاهة
³¹ القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005 الصادر في 02 / 6 / 2010.

من قبل السياسيين، مما جعل من الصعوبة أن يشغل المراكز العليا أشخاص محايدون ومستقلون عن السلطة³². تجدر الإشارة إلى أن رئيس الهيئة الحالي قد تم تنسيبه للرئيس من قبل مجلس الوزراء والمجتمع المدني.

ومن حيث الشفافية، فلدى الهيئة موقع إلكتروني تنشر فيه تقاريرها السنوية www.pacc.pna.ps وعدداً من الدراسات. وتتولى الهيئة إعداد وتقديم تقرير سنوي عن أعمالها، إلى كل من رئيس السلطة الفلسطينية ومجلس الوزراء والمجلس التشريعي. إلا أن هذا التقرير لا يرصد التطورات الحاصلة على واقع نظام النزاهة الوطني ومكافحة الفساد في فلسطين. بل يغلب عليه وصف نشاطات الهيئة خلال العام. وما زال الموقع الإلكتروني للهيئة بحاجة إلى تطوير، باعتباره إحدى الوسائل المهمة للانفتاح على الجمهور، وإيصال المعلومات العامة المتعلقة بعملها.

وبخصوص المساءلة قدمت الهيئة تقاريرها السنوية منذ 2011 إلى 2014 ونشرتها على الموقع الإلكتروني. لكن تقارير الهيئة لا ترصد التطورات الحاصلة على واقع نظام النزاهة الوطني ومكافحة الفساد في فلسطين في نظر البعض³³. وما زالت الهيئة لا توفر من المعلومات العامة ما يكفي لإتاحة الفرصة للأطراف المجتمعية المعنية للاستفادة من المشاركة الفعالة في تطوير السياسات الوطنية لمكافحة الفساد، أو الرقابة على أعمال الهيئة.

وبخصوص النزاهة ورغم تبني ديوان الموظفين مدونة سلوك العاملين في الوظيفة العمومية، أكد تقرير "أمان" على أهمية إعداد مدونة سلوك خاصة لهيئة مكافحة الفساد تتضمن قواعد تضارب المصالح أو قواعد الهدايا والضيافة، أو القيود على التعيين بعد الخروج من الوظيفة، كما لا يوجد ما يشير إلى تدريب العاملين بشكل منتظم على أحكام مدونة السلوك العامة، في حين تم تسليم إقرارات الذمة للعاملين فيها وحفظها في الهيئة، وأورد التقرير أن الهيئة كانت تعمل على إنجاز مدونة سلوك خاصة في العام 2013، غير أن موقع الهيئة لا يشير إلى أي معلومة عن حصول ذلك من عدمه.

أنشطة الهيئة: الإنجازات والتحديات

يمنح قانون مكافحة الفساد الهيئة اختصاصات تتعلق بالوقاية من الفساد تشمل حفظ إقرارات الذمة المالية وفحصها والتنسيق مع كل مؤسسات السلطة الوطنية لتعزيز التدابير اللازمة وتطويرها للوقاية من جرائم الفساد ورسم السياسة العامة لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة، ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها، والمشاركة في البرامج الرامية إلى الوقاية من هذا النوع من الجرائم، وتبرز فاعلية الهيئة في عملية التنسيق بين أنشطة مكافحة الفساد من خلال مساهمتها في إعداد الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2012 - 2014 وكذا الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2015 - 2018.

وفقاً لهيكلية هيئة مكافحة الفساد، يوجد لديها دائرة للأبحاث «الإدارة العامة للتخطيط والدراسات» كما يتوافر للهيئة القدرة على تكليف باحثين خارجيين لإجراء بحوث وأوراق عمل تقدم في المؤتمرات وورشات العمل. ويوجد اليوم على الموقع الإلكتروني للهيئة دراسات وأبحاثاً وتقارير تهم عدداً من المواضيع مثل التقرير الوطني لمراجعة تنفيذ دولة فلسطين للفصلين الثالث والرابع من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، و«الإطار الناظم لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي» و«أصول التحقيق في جرائم الفساد» وغيرها من الدراسات الهامة³⁴.

³² طبقاً للبحث حول نظام النزاهة الوطني المشار إليه.
³³ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان: تقرير عن نظام النزاهة الوطني في فلسطين 2013 ص 120.
³⁴ انظر الرابط التالي: <http://www.pacc.pna.ps/ar/index.php?p=pacc15>.

وفي مجال التوعية والتثقيف شمل تقرير الهيئة لعام 2014 مجموعة من الأنشطة التوعوية والتواصلية بالتفصيل، سواء مع القطاع الحكومي أو مع القطاع الأهلي، إضافة لأنشطة في الجامعات والكليات والمعاهد العليا الفلسطينية، ونشاطات إعلامية عديدة ومشاركة في الفعاليات العامة. إلا أن نشاط الهيئة التوعوي يتركز على التعريف بنشاط الهيئة ودورها وبأحكام قانون مكافحة الفساد وفي بعض الأحيان التعريف بالاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.³⁵ وتوفر الهيئة على موقعها خدمات إلكترونية سواء لتقديم بلاغات أو شكاوى أو لتقديم اقتراحات لمكافحة الفساد. <http://www.pacc.pna.ps/ar/index.php?p=complain>

وفي مجال التحقيق، وطبقاً لتقرير "أمان"، فقد فتحت هيئة مكافحة الفساد تحقيقات مع ثلاثة وزراء، اثنان منهم كانا على رأس عملهما عند التحقيق معهما، ومع عضوين في النيابة العامة «رئيس نيابة ووكيل»، وعدد من كبار الموظفين، بتهم تتعلق بالفساد. وتعتمد الهيئة بشكل أساسي على التحقيق بعد وقوع الفساد، وتعتمد على الشكاوى والتحقيقات الواردة إليها من المواطنين وأجهزة الرقابة الإدارية والمالية والأمنية أو من تلقاء نفسها من خلال متابعة وسائل الإعلام.

وتلقت الهيئة حتى تاريخ 2015/11/16 ما مجموعه 480 شكوى وبلاغ مقارنة مع 450 شكوى وبلاغ عن نفس الفترة من العام السابق. وتشير بيانات الهيئة إلى ازدياد شكاوى الفساد وبشكل مطرد منذ عام 2011.³⁶ الأمر الذي تعتبره الهيئة ازدياداً في ثقة الجمهور بالهيئة، وازدياداً للمعرفة بالهيئة كجهة رسمية لتلقي الشكاوى والبلاغات المتعلقة بالفساد.

وقد فصل التقرير القطاعات التي وجهت ضدها الشكايات وموضوعها علماً بأنه بالنسبة للعدد الأكبر من الشكايات فقد قررت الهيئة عدم اختصاصها (والمواضيع مرتبة حسب العدد هي: اختلاس وإساءة ائتمان، إساءة استعمال السلطة، مساس بالمال العام، استثمار وظيفي (أي استغلال الوظيفة)، تزوير، كسب غير مشروع، الامتناع عن تنفيذ قرار قضائي، رشوة، تهاون في أداء واجبات الوظيفة).

وحسب تقرير أولي للهيئة حول إنجازات 2015 فقد بلغ عدد الشكاوى المحالة للنيابة العامة المنتدبة للعمل لدى الهيئة 39 شكوى وبلاغ، 35 منها بعد إجراء التحريات والاستدلالات الأولية والتنثبت من وجود شبهات بارتكاب جريمة فساد من مجموع الشكاوى والبلاغات التي يتم متابعتها من قبل الإدارة العامة للشؤون القانونية خلال العام 2015 و 4 ملفات تمت إحالتها بشكل مباشر من قبل رئيس الهيئة للنيابة المنتدبة لاحتوائها شبهات فساد قوية، وقد انتهت الهيئة من التحقيق في ما مجموعه 433 شكوى وبلاغ حتى تاريخ 2016/11/16، منها 219 من ملفات العام 2014 المدورة والتي كانت قيد المتابعة، و 214 من شكاوى وبلاغات العام 2015.

وحتى تاريخ 2015/11/16، قامت نيابة مكافحة الفساد بإحالة 18 قضية إلى محكمة جرائم الفساد، بالإضافة إلى متابعة 27 قضية تم الفصل فيها بحكم إدانة، و 3 قضايا تم الفصل فيها بحكم براءة، وقضية واحدة صدر قرار بعدم قبولها.

وقد أورد التقرير الموزع من قبل الهيئة بتاريخ 2015/11/16 تركيز قضايا الفساد المحالة إلى النيابة العامة المنتدبة في القطاع العام بنسبة 51.3%، و 41% في الهيئات المحلية، إضافة إلى 7.7% في القضايا المتعلقة بالجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

³⁵ الائتلاف من أجل النزاهة – أمان. تقرير عن نظام النزاهة الوطني في فلسطين 2013.

³⁶ تقرير 2014 ص. 39.

الخلاصة والتوصيات

تتوفر هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية على إطار قانوني مناسب. وهي تعمل في مناخ صعب بسبب وجود الاحتلال الإسرائيلي والانقسام السياسي الداخلي. كما تتوفر على إمكانيات مادية من الميزانية العامة للسلطة ومن التعاون الدولي، وعلى موارد بشرية تستفيد من التدريب.

ورغم جهودها في مجالات الوقاية والتحسيس (التوعية والتثقيف) والتحقيق، حيث أعطت نتائج إيجابية في إحالة عدد من ملفات الفساد على المحاكم، غير أن الهيئة تعاني من عدد من النواقص:

أولاً: من ناحية الفعالية: بنية الهيئة غير مخصصة للقيام بالمهام الواسعة التي اعتقد مؤسسو الهيئة أنها ضمن صلاحياتهم لاعتقادهم بأنهم مسؤولين وحدهم عن كل ما يتعلق بمكافحة الفساد في فلسطين. بمعنى أنهم أقاموا مؤسسة صغيرة غير قادرة على احتكار تنفيذ هذه المهام الواسعة. وقد أدى هذا إلى اعتبار الأطراف الرسمية أنهم غير مسؤولين عن مكافحة الفساد في مؤسساتهم لأن هناك جسم خاص لهذا الموضوع.

ثانياً: تبعية نيابة مكافحة الفساد للنيابة العامة التي تتبع أصلاً للحكومة، بمعنى أنها ليست مستقلة تماماً، فالهيئة قد حملت معها مشكلة عدم استقلالية النيابة، التي أضيف لها مسؤول جديد هو رئيس الهيئة بالإضافة إلى النائب العام، هو من يقرر الإحالة لقضايا الفساد وهذا يعني وجود مشكلتين إحداها على علاقة باستقلالية الهيئة والثانية تتعلق باستقلالية النيابة.

ثالثاً: لا يتميز عمل الهيئة بالشفافية الكافية إذ لا ترصد تقاريرها السنوية التطورات الحاصلة على واقع نظام النزاهة الوطني ومكافحة الفساد في فلسطين، ويغلب عليها وصف نشاطات الهيئة خلال العام.

التوصيات

1. يجب تمكين الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد من وسائل العمل المالية والبشرية الكفوة بما في ذلك عن طريق تعبئة وسائل التعاون الدولي؛
2. يجب تعيين رئيس وأعضاء الهيئة لمدة أطول 5 أو 6 سنوات غير قابلة للتجديد لدعم استقلالهم عن سلطات التعيين، وتجنب أن يكون رئيس الهيئة من حزب السلطة الحاكمة.
3. يجب إيجاد حل لاستقلالية النيابة العامة وإتاحة الفرصة لرئيس الهيئة لإحالة مافيات الفساد مباشرة على المحاكم المختصة.
4. يجب أن تعمل الهيئة بشفافية عبر تطوير موقعها الإلكتروني بحيث تنشر فيه أخبارها وتقاريرها وموازناتها وجميع أنشطتها.

الإطار العام

منذ سقوط نظام القذافي الذي استمر في الحكم 40 عاماً واندلاع الحرب الأهلية عام 2014، فإن البيئة الأمنية السائدة في ليبيا والافتقار إلى دولة قوية ومستقرة وموحدة يلقي بظلاله على أي محاولات جادة لمكافحة الفساد. صادقت ليبيا على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في عام 2005، وفي أبريل/ نيسان 2014 أنشئت "الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد" من قبل المؤتمر الوطني العام بالقانون الذي ألغى في المادة الحادية والثلاثين منه القانون رقم (63) لسنة 2012 بشأن هيئة مكافحة الفساد السابقة ونص على أن تؤول جميع أصولها والتزامها إلى الهيئة المنشأة بموجب أحكام هذا القانون، كما ألغى كل نص يخالف ذلك.

والهيئة مسؤولة عن مراقبة الأموال العامة والمخالفات في أداء الحكومة وكذلك المؤسسات العامة الأخرى. وينص القانون بالمادة السابعة "يكون للهيئة مجلساً يسمى مجلس هيئة مكافحة الفساد" يتألف من رئيس ووكيل الهيئة وخمسة أعضاء يمارسون أعمالهم على سبيل التفرغ التام تتم تسميتهم من السلطة التشريعية بناء على عرض من رئيس الهيئة". وتضيف المادة الثامنة "يرأس الهيئة شخصية مشهود لها بالكفاءة والاستقامة والنزاهة والخبرة في مجال الشفافية ومكافحة الفساد ويعين ويُعفى من منصبه وتقبل استقالته بقرار من السلطة التشريعية، ويعامل من حيث المرتب والمزايا معاملة الوزير. وحسب المادة التاسعة من القانون "تكون مدة ولاية الهيئة ووكيلها ومجلس وإدارتها مدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة. وطبقاً للمادة العاشرة فإن رئيس الهيئة غير قابل للعزل ولا تنتهي ولايته إلا في خمس حالات محددة وهي

1. الاستقالة أو
2. بلوغ سن التقاعد أو 3
3. ثبوت عجزه عن القيام بمهامه لأسباب صحية أو
4. تكليفه بوظيفة أو مهمة أخرى بموافقة أو
5. صدور قرار تأديبي بعزله. كما يتمتع أعضاء الهيئة بالحصانة في مزاولة مهامهم.

وتتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة ولها موازنة مستقلة تدرج ضمن الموازنة العامة للدولة. ورغم أن هناك شروطاً يجب توفرها في أعضاء الهيئة تشمل الخبرة السابقة في مكافحة الفساد والدرجات العلمية في مجال المالية، والإدارة والقانون، إلخ، فإنه بسبب النقص في الأفراد ذوي الخبرة في مجال مكافحة الفساد في ليبيا، لم تتبع هذه المتطلبات في الممارسة العملية.³⁷

وحسب التقرير حول الهيئة الذي أنجز سنة 2014 تحت إشراف منظمة الشفافية الدولية، فإن ميزانية الهيئة غير معروفة، ولكن الهيئة نفسها تشهد بعدم كفاية الموارد المتاحة لديها.

³⁷ حسب البحث المنجز بإشراف الشفافية الدولية حول الهيئة الليبية.

ولا يبدو أن الهيئة قد اكتملت بنيتها (تعيين الرئيس والأعضاء)، ففي اجتماع لجنة متابعة الأجهزة الرقابية في المؤتمر الوطني العام بتاريخ 21 أبريل/نيسان 2014 أعلنت اللجنة عن فتح باب الترشح لشغل منصب رئيس ووكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. وأفاد مدير مكتب الإعلام بالمؤتمر لوكالة الأنباء الليبية، أن اللجنة ستبدأ قبول السير الذاتية للمتشحين ابتداءً من تاريخ 22 أبريل/نيسان 2015 وحتى السادس من مايو/أيار 2015. إلا أنه لا يوجد ما يفيد بتعيين رئيس للهيئة الجديدة، بل يبدو من خبر منشور في 16 ديسمبر/كانون الأول 2015³⁸ أن اللجنة لا زالت في بداية أشغالها وليس لها رئيس رسمي، حيث يفيد الخبر اجتماع رئيس ووكيل هيئة الرقابة الإدارية، مع "المخول بأعمال الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد" بمقر هيئة الرقابة الإدارية بطرابلس. ولم يأت الخبر على ذكر رئيس الهيئة، حيث تناول الاجتماع أهمية التعاون بين الهيئتين الرقابيتين وتدارس اختصاصات عمل الهيئتين بما لا يتعارض في عملهما من أجل الاتفاق على آلية للتعاون بين الهيئات الرقابية المختصة بمكافحة الفساد الإداري والمالي. من جانبه تطرق "المخول بأعمال الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد"، إلى قانون رقم 11 لسنة 2014 وطالب من هيئة الرقابة الإدارية العمل على إقامة ورش أعمال مشتركة وتقديم دورات تدريبية للموظفين الجدد بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، منوهاً بدور هيئة الرقابة الإدارية في العمل الرقابي وتمتعها بعدد كبير من الكوادر المؤهلة.

أنشطة الهيئة: الإنجازات والتحديات

بالنظر إلى أن الهيئة تأسست عام 2014 في بيئة تسودها درجة كبيرة من عدم الاستقرار، فحتى الآن لم تكن الهيئة قادرة على أن تظهر أي قدر من الشفافية في عملها. وعلى الرغم من أنها ملزمة بتقديم تقرير سنوي، فإنها لم تنشر أي معلومات فيما يتعلق بأي أنشطة أو تحقيقات. ولا تزال هذه الأعمال مجهولة إلى حد كبير. وقد أنشأت الهيئة موقعاً بمجرد إنشائها إلا أنه غير مفعل³⁹ بدلالة عدم العثور عليه على الشبكة، وحسب البحث الذي أنجز بطلب من منظمة الشفافية الدولية سنة 2014، "كانت هناك اتهامات بالتدخل في عمل الهيئة البرلمانية المسؤولة عن الإشراف على الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد؛ ومع ذلك فإنه من غير الممكن إجراء تقييم موضوعي إلى أي مدى تعمل الهيئة بشكل محايد سياسياً، وكيف تكون تحقيقاتها مستقلة بما أنها قليلة الشغل أو لا تعمل على الإطلاق.

وقد فشلت الهيئة التابعة لوزارة المالية في مكافحة الفساد أيضاً في نشر أي معلومات عن أعمالها، غالباً ليس لأنها لا تشارك في أية تحقيقات ولكن بسبب الظروف الأمنية الحالية التي تجعل الشكاوى لا يمكن رفعها دون خوف من الانتقام.

وحسب نفس البحث، فقد أعلن طارق وليد، رئيس الهيئة التابعة لوزارة المالية في مقال أوردته صحيفة فاينانشال تايمز⁴⁰ أنه لا يجري على نشر شكاوى أو اتهامات نيابة عن وزارته في الوقت الراهن. بدلاً من ذلك يستخدم قنوات غير تقليدية من خلال المنظمات الأخرى التي يقدم لها معلومات عن الممارسات الفاسدة لنشرها. وهذا يسمح لرئيس الهيئة التابعة لوزارة المالية أن يكون له دور بشكل غير ملحوظ. غير أنه ليس معروفاً ما هو نوع المنظمات التي تساعد في هذا الصدد، فضلاً عن تأثير هذه المنشورات.

ومن جهة أخرى لا زالت هيئة مكافحة الفساد غير منخرطة في الأنشطة الوقائية المتعلقة بمكافحة الفساد وفي التوعية والنتقيف بمخاطره. وفي حين يسمح التشريع الحالي للهيئة بتقديم توصيات بشأن الإصلاحات التشريعية التي تتناول تدابير مكافحة الفساد إلى البرلمان، فمن غير المؤكد كيف تم استخدام هذه الإمكانية، ومن غير الواضح ما إذا كانت لدى الهيئة حالياً القدرات اللازمة للقيام بهذه المهمة. وعلاوة على ذلك، فإن الهيئة لا تعمل مع منظمات

³⁸ <http://www.eanlibya.com/archives/47780>.

لا يعطي البحث المنجز بطلب من الشفافية الدولية اسم الموقع ولم نعث عليه رغم محاولتنا للبحث في الشبكة. ³⁹ <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/9c2a1ce4-6728-11e3-a5f9-00144feabdc0.html#axzz3vhSu3JU3>.

المجتمع المدني بشأن محاربة الفساد ولا تزود العاملين في القطاع العام بأي فرص للتدريب بشأن تدابير مكافحة الفساد.

تملك الهيئة اختصاصات هامة طبقاً لقانون 2014 تشمل القيام بالتحري والكشف عن جرائم الفساد الموجودة في عدد من القوانين الليبية وكذا في اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مكافحة الفساد، كما يمكن لرئيسها أن يأمر بتجميد أي أموال يشتبه في أنها متحصلة من جريمة فساد وأن يأمر بالحجز الإداري، وللهيئة بقرار من مجلسها أن تطلب من أي شخص يشتبه في حصوله على أموال غير مشروعة أن يبين المصدر المشروع لأمواله. كما يجب على الهيئة اتخاذ التدابير اللازمة لحماية الشهود والخبراء والمبلغين عن الجرائم من أي اعتداء قد يقع عليهم بسبب الشهادة أو الخبرة أو التبليغ.

رغم ذلك، ففي الممارسة لا توجد مؤشرات على أرض الواقع بأن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تمارس أنشطة التحقيق في ممارسات الفساد أو أنها قد مارست أي من الصلاحيات الواسعة التي أناطها بها القانون. من ناحية أخرى، فإن الكيان الموجود في وزارة المالية قد يكون أنجز العمل في هذا الصدد ولكن بشكل سري نظراً لهشاشة البيئة الأمنية وخطر الانتقام. فلم تكشف الهيئة ولا الكيان التابع لوزارة المالية عن أي مسؤول رفيع المستوى تورط في قضية فساد.

ولا يستطيع المواطنون التواصل مع الهيئة ولا مع هيئة الرقابة الإدارية في ليبيا رغم أن لهذه الأخيرة موقعاً إلكترونيًا⁴¹ وصفحة على الفيسبوك⁴² ويتجلى من موقع هيئة الرقابة الإدارية أن هناك تكتماً على الأسماء بما فيها رئيسها الحالي رغم نشر الصور!!!⁴³

الخلاصة والتوصيات

من الواضح أن المناخ الأمني السائد في ليبيا وعدم وجود دولة قوية موحدة وحكومة مستقرة يلقي بظلاله على أي نشاط جدي لمكافحة الفساد. فإذا كان النظام السابق لم يؤسس لدولة ومؤسسات قوية وعمل على تحطيم المؤسسات وأي تنظيم مستقل عنه، فإن "النظام" الذي خلفه لا زال لم يرق لنظام مستقر ولمؤسسات تستطيع العمل في جو عادي.

ومن المؤكد أنه عند استقرار الوضع في ليبيا سيكون هناك مجال للتوصية بإرساء هيئة وطنية لمكافحة الفساد تتمتع بالخصائص التي تجعل منها مؤسسة مستقلة، ذات موارد مالية وكفاءات كافية، وذات اختصاصات واسعة وعلاقات تعاون مثمرة مع باقي المؤسسات.

⁴¹ <http://www.aca.gov.ly/>

⁴² https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1270329759659996&id=748204221872555&comment_id=1270573772968928&comment_tracking={%22tn%22%3A%22R%22%22%7D

⁴³ انظر مثلاً على موقعها: www.aca.gov.ly/index.php /الأخبار/ 188- اجتماع بين-هيئة-الرقابة-الإدارية-و-الهيئة-الوطنية-لمكافحة-الفساد.html.

الأنماط والتوجهات العامة: نقاط القوة والضعف والممارسات الفضلى

جدول (3) يلخص أنماط هيئات مكافحة الفساد في البلدان الخمسة التي خضعت للتقييم

الأردن	المغرب	تونس	فلسطين	ليبيا	المؤشر
2006	2007	2011	2005	2014	سنة التأسيس
√	√	×	√	×	الموقع الإلكتروني (نعم/لا)
√	√	√	√	√	قانون ناظم (نعم/لا)
181	30	N/A	N/A	N/A	عدد الموظفين
3.30	1.42	.10	2.11	N/A	الموازنة السنوية (بملايين اليورو)
√	√	√	√	N/A	استراتيجية (نعم/لا)
التقويض:					
√	*√	*√	√	√	1. صلاحيات تحقيقية
√	√	√	√	√	2. منع الفساد
√	√	×	√	×	3. التوعية والتثقيف
√	√	×	√	√	التفاعل مع المجتمع المدني
×	×	×	×	×	التنسيق مع الهيئات الوطنية الأخرى
×	×	×	×	×	هل هي الهيئة الوحيدة التي تكافح الفساد؟

أنشأت الدول الخمس المعنية بهذه الدراسة هيئات لمكافحة الفساد إثر مصادقتها على اتفاقيه الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كجزء من استحقاقات الاتفاقية، حيث أنشأ الأردن الهيئة عام 2006، تبعه المغرب عام 2007، ثم فلسطين عام 2010، ثم تونس عام 2011 وأخيراً ليبيا عام 2012. وأنشأت الهيئات في كل من الأردن وليبيا وفلسطين بموجب قوانين أقرت من السلطة التشريعية بينما أنشأت في كل من المغرب (الهيئة الحالية) وتونس بموجب مرسوم للوزير الأول أو مرسوم إداري، إلا أنهما -أي المغرب وتونس- اتخذتا خطوات مهمة من حيث السند التشريعي لهيئات مكافحة الفساد بعد أحداث "الربيع العربي" حيث أصبحت الهيئتان مؤسستان دستوريّتان ورد التنصيص عليهما في تعديل دستوري البلدين، إلا أن القوانين النازمة لعملهما تأخرت كثيراً لأسباب يعتقد أنها سياسية. كما تغير اسم الهيئتين للتدليل على تحول واضح في أدوارهما، فقد أصبح اسم الهيئة المغربية "الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها" بعد أن كان اسمها "الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة"، وأصبح اسم الهيئة التونسية "هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد" بعد أن كان اسمها "الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد"، كما يتوجه الأردن نحو تعديل اسم "هيئة مكافحة الفساد" ليصبح الاسم "هيئة النزاهة ومكافحة الفساد" بموجب القانون المعدل لقانون الهيئة الذي دفعته الحكومة للبرلمان مع نهايات عام 2015 وسبق أن تم تعديل قانون الهيئة الأردنية مرتين من قبل. وكذلك كان إنشاء الهيئة الفلسطينية كنتاج لتعديل قانون الكسب غير المشروع لعام 2005. أما في ليبيا فقد تم في عام 2014 إلغاء "هيئة مكافحة الفساد" التي تم إنشاؤها عام 2012 لتحل محلها "الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد". وعلى الرغم من أن العديد من التعديلات تصب في الاتجاه الصحيح إلا أنها تدل كذلك على غياب الرؤيا الاستراتيجية الواضحة لمكافحة الفساد ابتداءً، هذه الرؤيا المبنية على التوافق المجتمعي ومشاركة سائر الأطراف الفاعلة من ناحية، كما تؤثر إلى التدخل الحكومي المستمر في أعمال الهيئات وعدم إعطائها المساحة الكافية من الاستقلالية من ناحية ثانية، خاصة وأن العديد من التعديلات جاءت من الحكومات وليس من الهيئات نفسها.

تتشابه الهيئات الخمس من حيث بنيتها التنظيمية، فهي تتكون من ثلاثة أجسام (Bodies) بغض النظر عن تسمياتها، الجسم الأول يرسم السياسات ويتخذ القرارات حول المهام المناطة بها، والجسم الثاني ذو طبيعة فنية يتولى جمع الأدلة والبيانات وإعداد الدراسات والبحوث والتقارير وتلقي الشكاوى وإجراء التحقيقات (حسب المهام المناطة بالهيئة) وينسب بما توصل إليه إلى الجسم الأول، وجسم ثالث يتولى الأمور الإدارية والمالية واللوجستية اللازمة لتسيير أعمال الهيئة. ويتسق هذا التنظيم مع حوكمة الهيئات الشبيهة في العالم، كما في هونغ كونغ وسنغافورة.⁴⁴ إلا أن هناك مفارقات واضحة في الهيئات الخمس من حيث عدم التوازن في توزيع القوى البشرية فيها والموارد المالية المخصصة لها. ففي الحالة التونسية يتميز الجسم الأول بأنه كبير جداً حيث يبلغ عدد الهيئة ثلاثين عضواً بينما عدد الموظفين الفنيين محدود للغاية. أما في الأردن فيبلغ عدد أعضاء الهيئة سبعة أعضاء بمن فيهم الرئيس ويبلغ عدد موظفي الهيئة 181 موظفاً، 33% منهم يعمل في الشؤون الإدارية والمالية. ، كما أن معظم الموارد المالية للهيئات تنفق على الرواتب والأجور وما ينفق منها على الدراسات والبحوث والإجراءات الفنية محدود للغاية. ففي حالة الهيئة الأردنية ينفق 75% من الموازنة على الرواتب والأجور، وفي تونس ينفق 60% من الموازنة على أجرة المبنى الذي تشغله الهيئة. كما أن خضوع هذه الهيئات لأنظمة التوظيف العامة في الدولة يحرمها من إمكانية استقطاب الكفاءات وذوي الخبرات العالية، ولا يتمشى هذا الأمر مع الممارسات الفضلى لعدد من هيئات مكافحة الفساد التي تستقطب موظفيها من خبرة الكفاءات وتدفع رواتب ومكافآت مجزية لتحفيزهم على

Transparency International, Anti-Corruption Helpdesk, "Best Practices For Anti-Corruption Commissions", 2013.

بذل أفضل طاقاتهم ولكيلا يقعوا فريسة للفساد هم أنفسهم، فرواتب العاملين في هيئة مكافحة الفساد الأندونيسية هي من أعلى الرواتب في الدولة على سبيل المثال.⁴⁵

أما من حيث البيئة التنظيمية العامة التي تعمل الهيئات ضمنها فإنها بيئة معقدة وشائكة تتميز بوجود مؤسسات وجهات متعددة يتقاطع عملها مع عمل الهيئات؛ ففي الأردن هناك ما لا يقل عن 15 جهة رقابية، وفي تونس شكّلت لجاناً على الأقل للتحقيق في قضايا الفساد لرموز النظام السابق ولجنة ثالثة لمتابعة قضايا استرداد الأموال المهربة للخارج، كما تم إنشاء وزارة الوظيفة العمومية والحوكمة ومكافحة الفساد مؤخراً. وعلى الرغم من ذلك تفقر جميع الدول الخمس لوجود آلية مؤسسية لتنظيم وتنسيق وتكامل عمل هذه الجهات المتعددة، وضمان عدم التداخل والتضارب فيما بينها، ولوضع أسس ومعايير العمل المشرف والسليم والصحيح، وضمان نوعية وجودة وموثوقية وعدالة أعمال هذه الجهات وتقييم مخرجاتها ونزاهة العاملين فيها.

ومن استعراض الدراسات والتقييمات حول الهيئات الخمس يمكن استخلاص عدد من الأنماط والتوجهات العامة المتعلقة بقدراتها وحوكمتها وأدوارها.

القدرة

الافتقار إلى الموارد وهيمنة السلطة التنفيذية يعيق فعالية هيئات مكافحة الفساد

تحدد قدرة أي هيئة لمكافحة الفساد على ممارسة مهامها وتحقيق أهدافها بالموارد المالية المتاحة لها واستقلاليتها في العمل وكفاءة العاملين فيها. إن التحليل الدقيق لقدرة الهيئات المعنية يقتضي الوقوف ليس على ما ورد في تشريعات الهيئات فحسب بل على ممارساتها على أرض الواقع كذلك.

الموارد

تشير القوانين أو المراسيم النازمة لعمل الهيئات إلى توفير الموارد اللازمة لها ضمن موازنات الدولة (الأردن وفلسطين وليبيا ومؤخراً المغرب منذ إقرار قانون الهيئة المغربية الجديدة في شهر يوليو/ تموز 2015) أو ضمن موازنة الوزارة الأولى (تونس)، كما أن رئيس الهيئة هو أمر الصرف في الهيئات كافة. وعلى الرغم من أن الهيئات كافة تهتئ موازنتها الخاصة، إلا أنها لا تظهر كموازنة مستقلة ضمن موازنة الدولة إلا في حالة الأردن وفلسطين، الأمر الذي يترك الهيئات الأخرى تحت رحمة الوزير الأول (الوضع بالنسبة لليبيا غير واضح لأن الهيئة لم تتشكل فعلاً).

أما في مجال الممارسات الفعلية على أرض الواقع فيبدو أن جميع الهيئات تشكو من عدم كفاية المخصصات المالية المرصودة لها، خاصة وأن نسبة كبيرة منها تذهب إلى تغطية الرواتب والأجور، وما تبقى منها لا يكون كافياً لدعم عمل الهيئات في الوقاية والتوعية والتثقيف وتعزيز دورها المجتمعي، علماً بأن بعض الهيئات تتلقى هبات ومنح ومساعدات يعوضها عن النقص في موازنتها.

الاستقلالية

Transparency International, Anti-Corruption Helpdesk, "Best Practices For Anti-Corruption Commissions", 2013.

تنص جميع القوانين والمراسيم المنشأة للهيئات على الاستقلالية الإدارية والمالية لها وإعطائها الصفة الاعتبارية، كما أن أنظمتها الداخلية تسمح لها بالتصرفات المالية ضمن حدود المخصصات، بما في ذلك تعيين موظفيها، إلا أن الهيئتان الأردنية والفلسطينية تعتبران مؤسسات عامة يتم التعيين فيهما على نفس أسس التعيين في الدولة بما في ذلك الرواتب، الأمر الذي يحرم هاتين الهيئتين من بعض الاستقلالية واستقطاب الكفاءات، ومن الضروري أن تعمل الهيئات على تطوير أنظمتها الإدارية والمالية الداخلية بما يسمح لها بممارسة أعمالها بكفاءة وفاعلية واقتدار سواء عندما يتعلق الأمر بشفافية التعيينات للموظفين الفنيين والإداريين أو بشفافية التصرفات المالية بالموازنات المخصصة لها وبطريقة تسمح بالرقابة الفعلية على هذه التصرفات سواء من أجهزة الرقابة المعتمدة وطنياً أو من خلال الرقابة المجتمعية، فالاستقلالية لا تعني أن تعمل الهيئات بدون أنظمة فعالة وخارج نطاق الرقابة.

إن الوجه الآخر والأهم للاستقلالية هو استقلالية رئيس وأعضاء مجلس الهيئة (المجلس الأول). ويلحظ في الهيئات الخمس أن اختيار أو اقتراح الرئيس والأعضاء يتم من قبل السلطة التنفيذية، بالتشاور أحياناً (تونس)، أو بدون تشاور (الأردن وفلسطين)، أما في ليبيا فيتم اختيارهم من قبل السلطة التشريعية. ويعطي القانون الجديد في المغرب الحق لرئيس الحكومة ومجلسي البرلمان بتعيين ثمانية أعضاء من أعضاء الهيئة البالغ عددهم (12) عضواً، إلا أن للملك الحق الحصري بتعيين الرئيس والأعضاء الأربعة المتبقين. ونظراً لسلطة الملك المعنوية على مجلسي البرلمان وعلى رئيس الحكومة، فإن من شأن ذلك أن يترك له مجالاً رحباً للتأثير في اختيارهم للأعضاء اللذين يحق لهم اختيارهم، مما يجعل الملك نظرياً قادراً على تعيين أغلبية الأعضاء بالإضافة للرئيس.

الأمر الآخر المهم في ضمان الاستقلالية هو التعددية في عضوية مجلس الهيئة ومع ذلك لا يوجد في قوانين الهيئات ما يضمن التنوع الفكري والسياسي والجنسدي في أعضاء المجالس إلا في الحالة التونسية. وعلى أرض الواقع فإن التعددية ضعيفة، كما أن تمثيل المرأة في مجالس الهيئات ضعيف للغاية.

إن التجديد لرئيس وأعضاء مجلس الهيئة على صلة وثيقة بالاستقلالية، ويلحظ أن قوانين الهيئات الخمس تنص على قابلية التجديد لمرة واحدة، الأمر الذي قد يمس استقلاليته عن جهات التعيين. ولهذه الأمور مجتمعة تطفو على السطح دوماً تهمة عدم الاستقلالية الكاملة لهيئات مكافحة الفساد عن السلطة التنفيذية.

وأخيراً فإن المعيار الأهم في اختيار رئيس الهيئة وأعضاء مجالسها هو نزاهة واستقامة وحيادية واستقلالية الشخص، ولذا فإن وضع أمر تقرير هذه الصفات بيد شخص واحد أو جهة واحدة يجعله أمراً محفوفاً بالمخاطر أو بالأهواء السياسية، ولا يتمشى مع الممارسات الفضلى في هذا المجال.

كفاءة العاملين في الهيئات

على الرغم مما ورد في قوانين الهيئات أو المراسيم المنشأة لها، فإنها على أرض الواقع تعاني من نقص حاد في الكوادر البشرية المؤهلة خاصة الفنيين منهم والعاملين في مجالات التحقيقات المالية وغسل الأموال والجرائم الإلكترونية مما يحد من قدرة الهيئات على قيامها بواجباتها.

تحسين الحوكمة

تطمح هيئات مكافحة الفساد إلى أن تكون شفافة وخاضعة للمساءلة، لكن لا يزال هناك مجال للتحسين

تعتبر الشفافية والمساءلة والنزاهة عناصر أساسية في حوكمة هيئات مكافحة الفساد، ومن استعراض واقع الهيئات الخمس يمكن استخلاص الأنماط والتوجهات العامة التالية:

الشفافية

يتميز عمل الهيئات في كل من المغرب والأردن وفلسطين بدرجة جيدة من الشفافية تشريعاً وممارسة؛ فلديها مواقع إلكترونية تشمل على العديد من المعلومات، مثل القوانين والأنظمة والدراسات والتقارير والإحصاءات وخطط العمل والأدلة الإرشادية. كما يتميز عملها بالانفتاح الجيد على وسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني؛ ويحرص المسؤولون فيها على المشاركة في الأنشطة المجتمعية ذات العلاقة. كما تعلن الهيئات عن أنشطتها وبرامجها وخططها بشكل جيد وتقوم بنشر تقاريرها السنوية بشكل دوري. إلا أن الهيئة في كل من تونس وليبيا لم تنشر أي تقرير سنوي وليس لها مواقع إلكترونية على الرغم من أن قوانينها تنص على ذلك. إلا أن قانون الهيئة التونسية يشتمل على ضوابط مهمة فيما يتعلق بالشفافية عند بحث الأمور المتعلقة بالتحقيق والإحالة إلى الجهات القضائية، إذ لا يحيز قانون الهيئة لأي عضو من أعضائها المشاركة في بحث أو مناقشة أي قضية تتعلق بشخص مادي أو معنوي تكون له معه مصلحة شخصية أو قرابة أو مصاهرة أو أي نوع من الالتزامات والعقود. وعلى الرغم من كل ذلك، فإن مؤسسات المجتمع المدني والنشطاء في المنطقة لا تعتقد أن درجة الشفافية الموجودة في عمل الهيئات كافية للمساعدة في تطوير السياسات والتوجهات العامة لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد.

المساءلة

تتمتع مجالس الهيئات التي لها دور تحقيقي (الأردن، فلسطين، تونس، ليبيا) بالحصانة القانونية من الملاحقة فيما تتولاه من قضايا، وتحدد قوانين هذه الهيئات بشكل جيد الإجراءات والمعايير المتعلقة بفقدان العضوية وإحالة الرئيس وأعضاء المجالس إلى التحقيق والملاحقة القضائية. أما في حالة المغرب فإن الهيئة القائمة حالياً لا تتولى التحقيقات الجنائية، إلا أنها ستتولى هذه المهمة بموجب قانون الهيئة المغربية الجديد. كما تقدم سائر الهيئات تقاريرها السنوية إلى الحكومات أو البرلمان أو كليهما معاً، ويتم كذلك نشر التقرير السنوي على المواقع الإلكترونية (ما عدا تونس وليبيا). غير أن الهيئات لا تخضع لمساءلة جهة إشرافية أو رقابية عليا غير الجهة التي قامت بتعيينها، الأمر الذي يضعف مبدأ الرقابة والتوازن (Checks & Balances) كما هو الحال في بلدان أخرى. ففي هونغ كونغ على سبيل المثال تعمل أربع لجان متخصصة على مراقبة عمل الهيئة المستقلة لمكافحة الفساد، تختص إحداها بمراجعة ومراقبة التحقيقات التي تجريها الهيئة. كما تم إنشاء لجنة مستقلة تعرف بلجنة الشكاوى على الهيئة يرأسها أحد أعضاء المجلس التنفيذي. كما لجأت هيئة مكافحة الفساد الماليزية إلى تعزيز نظم الرقابة والتوازن من خلال تأسيس خمس لجان رئيسية: لجنتان منها للشكاوى على الهيئة ومراجعة عملياتها.⁴⁶ ومن جهة أخرى فإن التقارير السنوية للهيئات العربية لا تناقش بأي درجة من الجدية لا من قبل السلطة التنفيذية

⁴⁶ تونق، محي الدين (2014). الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد: منظور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

ولا من قبل السلطة التشريعية. كما يلحظ كذلك ضعف المساءلة والرقابة المجتمعية والذي يتمثل أحياناً بعدم إشراك مؤسسات المجتمع في وضع خطط وبرامج عمل هيئات مكافحة الفساد وتقييم تنفيذها أو باتخاذ موقف سلبي من مجمل قضية المساءلة المجتمعية ابتداءً. أما من حيث المساءلة المالية، فإن جميع الهيئات تخضع للرقابة المالية من قبل مؤسسات الرقابة المالية المعتمدة في الدولة، أو يتولى أموراً المحاسبية محاسب عمومي بمقتضى القوانين والأنظمة المعمول بها في الدولة. وفي حال ضبط أية مخالفات، يتم التعامل معها بموجب القوانين والإجراءات السائدة في الدولة كما هو الحال مع الموظفين العموميين.

النزاهة

تضمن قوانين كل الهيئات معايير النزاهة في مجالسها، مثل قواعد الإفصاح والذمة المالية ومدونات قواعد السلوك العامة فيما عدا المغرب، كون مجلس الهيئة السابقة من المتطوعين الذين لا يتلقون راتباً رسمياً. كما أن قوانين أو مراسيم معظم الهيئات تنص صراحة أو بشكل غير مباشر على حظر اشتغال أعضاء مجالسها في أعمال قد تشكل تضارباً في المصالح أو في مناقشة أمور قد يكون لهم فيها مصالح مباشرة أو غير مباشرة، كما في حالة تونس. ولتحقيق مزيد من ضمانات النزاهة ينص قانون الهيئة الأردنية على حماية الشهود والمبلغين. وفي واقع الممارسات الفعلية لم يسجل حتى الآن ما قد يشكل مساساً بنزاهة هيئات مكافحة الفساد القائمة، على الرغم من الاعتقاد الشائع في بعض الدول على أنها لم تقم بعملها بالجدية المطلوبة في ملاحقة الفاسدين في المواقع الرسمية العليا، بل اكتفت بملاحقة قضايا الفساد الصغير. إلا أن الهيئة الفلسطينية قامت بالتحقيق مع أربعة مسؤولين كبار، منهم وزيران، كما قامت الهيئة الأردنية بالتحقيق مع بعض المتنفذين بصمت ودون إعلان رسمي.

مما سبق يتضح أن حوكمة الهيئات في كل من الأردن والمغرب وتونس وفلسطين من حيث الشفافية والمساءلة والنزاهة جيدة إلى حد ما (لا تتوفر معلومات أو بيانات كافية عن الهيئة الليبية نتيجة عدم اشتغالها حتى كتابة هذا التقرير). إلا أنه يمكن بطبيعة الحال تطوير حوكمة الهيئات بالاستفادة من الممارسات الفضلى المستمدة من التجارب الدولية الناجحة من حيث طريقة تشكيل مجالسها، وضمان التعددية الفكرية والسياسية لأعضائها، والالتزام بمبادئ الرقابة والتوازن في عملها، وتزويد العاملين فيها بالتدريب والتنمية المهنية المستمرة.

الأدوار

لهيئات بحاجة إلى برامج توعية أقوى وأدوات أفضل لتقييم أثرها

تقوم هيئات مكافحة الفساد عموماً بثلاث وظائف رئيسية هي التحقيق والمقاضاة، والوقاية، والتوعية والتنقيف بمخاطر الفساد. ويلحظ أن الهيئات الخمس تتفاوت من حيث توليها هذه الوظائف تبعاً لأوضاعها السياسية والظروف الداخلية فيها، وبالذات مدى الصراعات الداخلية القائمة بين أجهزة الدولة عموماً، فالهيئتان الأردنية والفلسطينية تتولى الوظائف الثلاث، بينما لم تنشغل الهيئة المغربية والتونسية بالتحقيق، ومن الملحوظ أن قوانينها الجديدة تعطيها هذه الصلاحية، إلا أنه ونظراً للأوضاع التي مرت بها تونس في السنوات الخمس الماضية لم تتمكن الهيئة من ممارسة هذا الدور بأي فاعلية. وتجدر الإشارة إلى أن قانوني الهيئة في كل من الأردن وفلسطين يعطيان الهيئتين أدواراً قوية وفاعلة، في جمع الأدلة والبيانات وتلقي الشكاوى والبلاغات والتحقيق وإحالة القضايا إلى النائب العام في حال ثبوت الشكاوى وحماية الشهود المبلغين، ويجرم القانونان التلؤف في تقديم البيانات من قبل

الدوائر والمؤسسات الحكومية. كما أن القانون التونسي ينشئ جهازاً خاصاً للوقاية والتقصي إلا أنه لم يشكل منذ صدور القانون، ويؤمل عند إنشائه أن يلعب دوراً مهماً في هذا المجال. ويتميز القانون المغربي بأنه يضع شروطاً مشددة على تلقي الشكاوى والتبليغات مما قد لا يشجع الناس على تقديمها.

ونظراً إلى أن الهيئات في كل من الأردن والمغرب وتونس تمر بتحولات هامة في التشريع والبنية التنظيمية والأدوار نظراً لإقرار قوانين جديدة في حالة المغرب وتونس وتوقع إقرار قانون جديد عام 2016 في الأردن. فإن أي حكم على فاعلية الممارسة في هذه البلدان سيتأثر بهذه التحولات. ومن الأمور الإيجابية، التطور الحاصل في هذه الدول كافة من حيث وضع مكافحة الفساد ضمن الإطار الأوسع لتعزيز النزاهة، الأمر الذي يتطلب الدعم والتعزيز، كما أن قيام الهيئات بالأدوار الثلاث يضيفي درجة من الشمولية والتكامل على أعمالها، ويعمل على المدى البعيد على تعزيز النزاهة وزيادة فاعلية مكافحة الفساد، الأمر الذي يتمشى مع الممارسات الدولية الفضلى. إلا أنه يلحظ أن جميع الهيئات تفتقر إلى وجود آليات ووسائل حقيقية لتقييم أعمالها وتقدير مدى فاعليتها وكفايتها، كما تفتقر إلى وجود مؤشرات لرصد التغيرات العامة في مشهد الفساد في دولها والتغيرات في وعي المواطنين بخطورة الفساد، كما أنها تفتقر إلى برامج توعية متخصصة للموظفين العموميين أو للقطاع الخاص وتدريبهم على الوقاية من الفساد في مجالات عملهم، كما أنها لم تطور من قدراتها لتصبح مراكز استشارات متخصصة في كيفية الوقاية من الفساد ومكافحته تستفيد من خبراتها الدوائر والمؤسسات والمجتمع المدني والجمهور بشكل عام.

الاستنتاجات والتوصيات

تعمل هيئات مكافحة الفساد في الدول الخمس ضمن بيئة صعبة ومتقلبة، ويتأثر عملها بالسياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي المعقد والمتشابك السائد في المنطقة، كما تتميز تشريعاتها بالتقلب والتغير السريع نسبياً. وتعاني جميع الهيئات من نقص في الكوادر الفنية وضعف في التمويل، ويشوب وضعها شبهة عدم الاستقلالية عن السلطة التنفيذية، ومع ذلك فإن توقعات الجمهور منها مرتفعة، مما يشكل بيئة ضاغطة على الهيئات. وعلى ما يبدو لم يُحسن إنشاء هذه الهيئات من حالة الفساد في هذه الدول، بل تشير الدلائل إلى أنه في ازدياد، أو هذا ما يعتقده الناس على الأقل، ولذا فإن هناك حاجة ماسة لتعزيز فاعلية وكفاءة ومصادقية هذه الهيئات. وفيما يلي بعض التوصيات المستمدة من واقع هذه الهيئات والممارسات الدولية الفضلى والقواعد المستمدة من بيان جاكركا لمبادئ العمل لهيئات مكافحة الفساد لعام 2012 التي يمكن أن تسهم في ذلك:

في مجال القدرة

أ. الموارد

1. أن يكون للهيئات موازنات مستقلة ضمن الموازنة العامة للدولة، توافق عليها وتقرها السلطة التشريعية، وأن يكون رئيس الهيئة أمر الصرف النهائي للمخصصات الواردة فيها دون الإخلال بمتطلبات المعايير المحاسبية والرقابة المالية المعتمدة في الدولة.
2. أن تُطور الهيئات قواعد واضحة وشروط معيارية للأداء السليم والمشرّف لجميع العاملين فيها، بما في ذلك الإجراءات الرقابية والتأديبية تحوطاً لإساءة استخدام السلطة المخولة للعاملين فيها.
3. زيادة المخصصات المالية المرصودة للهيئات ووضع جزء كافٍ منها للأعمال الفنية المتعلقة بالأدوار المنوطة بها.
4. حفز الدول المانحة على زيادة دعمها المالي والفني للهيئات التي تعاني دولها من صعوبات مالية والتي تمر في فترة تحول من خلال برامج التعاون الدولي.

ب. الاستقلالية

إن نزاهة وحيادية واستقلالية رئيس الهيئة وأعضاء مجلسها هو أهم معيار لاستقلالية الهيئة، ولذا فإن وضع عملية الاختيار بيد شخص أو جهة واحدة يجعله أمراً محفوفاً بالمخاطر وعرضة للأهواء السياسية، ولذا يوصى بالإجراءات التالية تمثيلاً مع الممارسات الدولية الفضلى:

1. تعدد جهات الترشيح أو الاختيار أو التعيين وعدم إعطاء حق النقض لأي جهة.
2. إجراء مشاورات واسعة بين جميع الشركاء للتوافق على المرشحين.

3. فتح باب الترشيح العلني للراغبين في تبوء المناصب.
4. ضمان التعدد الفكري والسياسي في تركيبة المجالس.
5. تمكين مؤسسات أو جهات محددة من تعيين ممثليهم كالجهاز القضائي والسلطة التشريعية والمجتمع المدني.
6. التمثيل المقبول لفئات المجتمع بما في ذلك المرأة.
7. أن يكون التعيين لمدة واحدة ولفترة معقولة من حيث الطول (خمس أو ست سنوات).
8. أن يكون إنهاء عمل الرئيس وأعضاء المجالس لأسباب قانونية بحتة ومحددة بإجراءات. وتدابير صارمة بموجب القانون وألا تترك السلطة التقديرية في هذا الأمر بيد الحكومة.
- 9.

ج. كفاءة العاملين في الهيئات

1. تزويد الهيئات بالعدد المناسب من الموظفين المؤهلين والمتخصصين للقيام بالأدوار المنوطة بها وخاصة في مجالات جمع الأدلة والبحث والتحري وإجراء التحقيقات.
2. تدريب موظفي الهيئات بشكل مستمر على سائر المستجدات في جرائم الفساد والتحقيقات الجنائية وغسل الأموال والجرائم الإلكترونية.

في مجال الحوكمة

تعتبر الشفافية والمساءلة والنزاهة عناصر أساسية في حوكمة هيئات مكافحة الفساد. ولذا يوصى بما يلي:

1. نشر تقارير تفصيلية عن أنشطة وفعاليات وبرامج الهيئة ونتائج تحقيقاتها والتوصيات التي توصلت إليها بما لا يتعارض مع سرية التحقيقات وخصوصية الأفراد وبما يتماشى مع حق الأفراد في المعلومات، وكذلك نشر كل ما له علاقة بتعزيز جهود مكافحة الفساد، مثل تقارير التقييم الذاتي لمراجعة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من قبل الدول والتوصيات والتقارير الدولية بشأنها التي يصدرها مكتب الأمم المتحدة المعني بالجريمة والمخدرات.
2. النظر في إيجاد تنظيم مؤسسي، حكومي وشعبي، ينسق ويكامل بين أعمال جميع مؤسسات الرقابة، ويرسم سياسات النزاهة العامة، ويراقب عملها بما يضمن العدالة والنزاهة والالتزام بمعايير الأداء الصحيح والمشرّف والسليم والجودة والنوعية في عمل هذه المؤسسات.
3. إخضاع كل الأمور والتصرفات المالية للهيئات لرقابة ديوان المحاسبة/ الرقابة المالية المعتمدة رسمياً في الدولة وإخضاع سائر عملياتها المالية للمعايير المحاسبية المتعلقة بالنزاهة والمقبولة دولياً.
4. تطوير المواقع الإلكترونية للهيئات لتصبح مواقع تفاعلية لزيادة المشاركة الشعبية والمجتمعية في إرساء معايير وقواعد النزاهة وتطوير سياسة اتصالية مع الجمهور لتعزيز مصداقية هيئات مكافحة الفساد.
5. وضع واعتماد قواعد مدونات السلوك للعاملين في الهيئات وعدم الاكتفاء بالقواعد العامة المعتمدة للموظفين العموميين.

6. وضع وتطوير معايير توظيف خاصة بالعاملين في الهيئات تؤكد على مبادئ الجدارة والاستحقاق والنزاهة وتكون أكثر صرامة من معايير التوظيف العامة وتخصيص رواتب مكافئة لخطورة مهامهم.
7. تطوير قواعد الإفصاح وإشهار الذمة المالية للعاملين في الهيئات بحيث تصبح دورية وعلنية.
8. تشديد القيود المتعلقة بعمل أعضاء المجالس بعد انتهاء عضويتهم فيها ما لم يكونوا متطوعين.
9. تطوير آليات لزيادة الرقابة وضمان الجودة والعدالة والنزاهة في عمل الهيئات بما في ذلك الرقابة المجتمعية والشعبية على أعمالها.

في مجال الأدوار

1. ضرورة أن تقوم الهيئات بتولي الأدوار الثلاث المعروفة والمعتمدة عالمياً، وهي الوقاية، والتوعية والتثقيف، والتحقيق والمقاضاة لكونها مرتبطة مع بعضها البعض وذلك انسجاماً مع ما تدعو إليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من ضرورة اتباع نهج شامل ومتعدد الجوانب لمكافحة الفساد وبصورة فعالة.
2. تطوير الهيئات لتصبح بيوت خبرة تسدي النصح والمشورة لجميع دوائر ومؤسسات الدولة العامة منها والخاصة حول كيفية تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في مجالات عملها وفي القطاعات التي تمثلها، وتزويد الموظفين العموميين والعاملين في القطاعين الخاص والأهلي بالتدريب التخصصي اللازم للوقاية من الفساد ومكافحته بطريقة فعالة.
3. أن تقوم الهيئات بإعداد الدراسات والبحوث حول ظاهرة الفساد في أقطارها خاصة حول المجالات والقطاعات الأكثر عرضة للفساد ونشر نتائجها على العموم بهدف الإسهام في تطوير السياسات العامة الرامية لمكافحة الفساد ولإعلام الجمهور وتوعيته بمخاطر الفساد والدور الذي يمكن أن يلعبه في مكافحته.
4. أن تعمل الهيئات على زيادة التشبيك وتطوير التعاون مع كل الشركاء وخاصة مع المجتمع المدني والعمل المنسق مع المؤسسات الوطنية والإقليمية والدولية العاملة في مجال مكافحة الفساد.

