DRAFT

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان

تقرير حول :

الخطة الوطنية لمكافحة الفساد في فلسطين: المفهوم، والمتطلبات، والنماذج الإقليمية والدولية

2018

يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل

للباحث د. محمود الشيخ لقيامه بإعداد هذا التقرير، وللدكتور عزمي الشعيبي– مستشار مجلس إدارة ائتلاف أمان لشؤون مكافحة الفساد وفريق أمان الذي عمل على مراجعة التقرير وتحريره.

© جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2018. ***الخطة الوطنية لمكافحة الفساد في فلسطين: المفهوم، والمتطلبات، والنماذج الإقليمية والدولية***. رام الله– فلسطين.

إن الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) قد بذل جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في التقرير، ولا يتحمل أية مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف التقرير بعد نشره.

مقدمة :

خطت السلطة الوطنية الفلسطينية خطوات متقدمة في مكافحة الفساد ابتداء من صدور قانون مكافحة الفساد لعام 2005 وتعديلاته، مروراً بإنشاء هيئة مكافحة الفساد، وصولا الى إنشاء محاكم خاصة لمكافحة الفساد، وقد توجت هذه الجهود بالتوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2014.

وتبنت الحكومة مجموعة من التوجهات ذات العلاقة بتعزيز قيم النزاهة وتبني مبادئ الشفافية والانفتاح على المجتمع والرغبة في مشاركة المجتمع المحلي في اعداد الخطط القطاعية، إضافة الى رفع شعار اهمية المساءلة وحق المواطن في تقديم الشكاوي، وكانت أجندة السياسات الوطنية: المواطن أولا (2017 – 2022) قد عبرت عن هذه التوجهات الإصلاحية وعن مناهضة الفساد والحفاظ على المال العام خصوصا في الأولوية الوطنية الخامسة والتي جاءت تحت عنوان "الحكومة الفعالة"، وفي السياستين التاسعة والعاشرة بعنوان "تعزيز المساءلة والشفافية" و كفاءة وفعالية إدارة المال العام. وبدورها، بذلت هيئة مكافحة الفساد جهودا في مكافحة الفساد باعتبار أن القانون قد أناط بها مسئولية مكافحة الفساد ومناهضة الفاسدين، وتبنت الهيئة استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد 2015– 2018، وهي الاستراتيجية الثانية بعد استراتيجيتها الأولى التي تبنتها 2013 – 2015. ونشطت الهيئة أيضا في توقيع مذكرات تفاهم مع عدة جهات للعمل على رفع الوعي بأهداف الاستراتيجية وقانون مكافحة الفساد والتوعية والتعريف بأهمية الابلاغ عن الفساد. ونشطت منظمات المجتمع المدني بجهود مكافحة الفساد وبناء نظام النزاهة الوطني خصوصا الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" والذي بدأ بممارسة دوره المجتمعي في تعزيز مفاهيم النزاهة وتطبيقات الشفافية والرقابة والمساءلة المجتمعية منذ العام 2000 وبات يشكل بيتا للخبرة وإنتاج المعرفة في مكافحة الفساد ونظام النزاهة الوطني.وقامت هيئة سوق رأس المال بتبني مبادئ الحوكمة والتي تتضمن معايير ومدونة سلوك للقطاع الخاص.

إزاء هذه الجهود الرسمية والأهلية، ومع الإقرار بأهميتها ونوعيتها بقيت قضية مكافحة الفساد وبناء نظام النزاهة الوطني بحاجة الى استراتيجية وطنية عامة وشاملة وتشاركية وعبر قطاعية، يتم إقرارها طبقا لإجراءات الحكومة في إقرار الخطط الوطنية عبر القطاعية مع توفير الأموال اللازمة، بالإضافة الى ارفاقها بخطة تنفيذية وجدول زمني مع معايير التقويم والتقييم مع مؤشرات واضحة كمية ونوعية لمراجعة التنفيذ والاستراتيجية في كل فترة زمنية لتحديد مواطن الإنجاز ومواطن الخلل لتحديد الثغرات وتحميل المسئوليات وتحديد مهمة كل طرف. وتشكل وجود مثل هذه الخطة الوطنية او الاستراتيجية الوطنية نقطة التحول اللازمة لإحداث تأثير وإنجازات محددة وفقا لأهداف وطنية متفق عليها، باعتبارها أهم أليات العمل الجماعي لمكافحة الفساد.

ومع تدوال واعتبار البعض بأن استراتيجية هيئة مكافحة الفساد هي ذاتها الخطة الوطنية الشاملة لمكافحة الفساد، فإن التحليل الموضوعي يظهر بأن استراتيجية الهيئة لا تشكل ما "الخطة الوطنية او الاستراتيجية

DRAFT

الوطنية" لمكافحة الفساد لعدم انطباق تعريف الأولى على الثانية، فاستراتيجية هيئة مكافحة الفساد 2015 – 2018 هي استراتيجية خاصة بهيئة مكافحة الفساد. وربما تكون الفرصة مواتية مع قرب انتهاء استراتيجية مكافحة الفساد مع نهاية هذا العام 2018 ، بان يصار الى بلورة واعتماد الخطة الوطنية الشاملة لماكفحة الفساد وإقرارها حسب البروتوكولات الحكومية المتبعة في إقرار مثل هذا النوع من الخطط الوطنية عبر القطاعية، مع تصدر هيئة مكافحة الفساد للدور الأهم والقيادي والتوجيهي في تلك الخطة وتنفيذها.

ينطلق هذا التقرير من مقاربة مفادها ان غياب الخطة الوطنية الشاملة لمكافحة الفساد قد شكل أهم التحديات التي تواجه نظام النزاهة الوطني في فلسطين، وجعل من جهود مكافحة الفساد جهوداً مبعثرة، ومبادرات منفردة، غير كاملة. فالجهود والخطط والبرامج الموجودة لمكافحة الفساد جلها فعاليات او نشاطات مبعثرة وتنبع من حاجة محددة، او لتوفر دعم لبرنامج محدد، في مجال معين، وينتهي هذا الجهد او البرنامج مع نهاية الدعم او الفترة الزمنية المحددة له.

وبالتالي فإن واقع الحال يشير الى غياب خطة وطنية شاملة، تقوم الحكومة بقيادتها ، وتضم في اطارها مختلف القطاعات، وتشمل المجالات المتعددة، وتسير من خلال عددة مسارات، مثل تطبيق القوانين، او اذا لزم اعادة صياغتها او تعديلها لكي تلائم عملية مكافحة الفساد، وتشمل التوعية واستخدام الاعلام من خلال تناوله او التركيز على قضايا الفساد،ي، وتشمل أيضا إعادة صياغة مفاهيم وممارسات لا تتماشى مع جهود مكافحة الفساد، وتوفير الدعم المطلوب، المعنوي والمادي، لتشجيع المواطن وتحفيزه للابلاغ عن الفساد، مع توفير نظام حماية له من خلال اقرار قانون أو نظام حماية المبلغين عن الفساد، وتشمل أيضا تحفيز القضاء للاسراع وبفعالية لاصدار الاحكام الخاصة في قضايا الفساد، و اعطاء الاولوية للرقابة والمتابعة والتقييم كثقافة في العمل، سواء في المؤسسات العامة او الأهلية أو الخاصة.

يهدف هذا التقرير الى بلورة مفهوم وتحديد الخطة الوطنية الشاملة وعبر القطاعية لمافحة الفساد، وإهار مدى أهميةتها،وويبن متطلبات إعدادها، والأطراف الشريكة بها، واقراها، وتخصيص المصادر المالية اللازمة لها. : ويناقش علاقتها بالاستراتيجيات الوطنية الأخرى، وبالاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد على وجه الخصوص، . ويتضمن التقرير إيضا على نماذج إقليمية ودولية حول الخطط الوطنية عبر القطاعية لمكافحة الفساد .

اعتمد التقرير على المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن، حيث تم جمع المعلومات ذات العلاقة من مصادرها، مثل هيئة مكافحة الفساد وائتلاف امان، كما تم اجراء مقابلات مع الجهات ذات العلاقة[1]، وتم مراجعة

[1] الباحث قام باجراء مقابلات مع الجهات ذات العلاقة ومن الجهات التي توجه لاجراء مقابلة معهم مؤسسة الرئاسة ومجلس الوزراء، ولعدة محاولات لم يفلح الباحث بالوصول الى الجهات المذكورة دون اسباب مقنعة.

التشريعات ذات الصلة، والاتفاقيات الدولية ذات الصلة لا سيما مراجعة الخطط الوطنية لمكافحة الفساد من أكثر من جهة، وتم استعراض بعض التجارب الدولية في إعداد الخطط الوطنية لمكافحة الفساد.

ماهية ومفهوم الخطة الوطنية لمكافحة الفساد

تعرف الخطة الوطنية بكونها إطاراً مرجعياً لمجموع النشاطات والسياسات العامة المعتمدة لتحقيق الأهداف الخاصة بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، في إطار زمني محدد، وباستخدام الموارد المتوفرة، بما فيها التشريعات والموازنات والموارد البشرية، وعادة ما يتم اعدادها بشكل توافقي بالتشارك بين المؤسسات الحكومية ومؤسسات المتمع المدني والقطاع الخاص، وتتضمن تحديدا للشركاء، وتحديد دور كل منهم في تنفيذها، بالإضافة الى أليات وأدوات لتقييمها. ويجب ان تكون منسجمة مع أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية والتي ترتكز على بناء مؤسسات الدولة وتعزيز قدراتها في أداء المهام والصلاحيات المنوطة بها من خلال الشراكة الكاملة والجهد الجماعي بين المؤسسات الحكومية مع هيئات الحكم المحلي ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص والمؤسسات الأكاديمية لتكون الشراكة حقيقية وتعكس مكونات المجتمع كافة بما يضمن انعكاس هذا التنوع في الخطة النهائية بعد عمليات التشاور المكثفة التي تتم. حيث ان الخطط التي وضعتها أجندة السياسات الوطنية تؤكد على الاصلاح وبناء المستقبل وترسيخ الشفافية والمساءلة[2]. وعليه فإن إعداد هذه الخطة وقيادتها هي مسؤولية الحكومة ضمن مهامها الخاصة بإعداد السياسات والخطط العامة عبر القطاعية، والإشراف على تنفيذها وفقا للمادة 69 من القانون الأساسي.

ويجب أن تتضمن الخطة الوطنية لمكافحة الفساد على عدة محاور رئيسية، سيتم التطرق لها لاحقاً، في سبيل انفاذها بحيث تشمل بناء نظام نزاهة وطني قوي يحصن جميع الأطراف من الفساد ضمن المحور الوقائي، وتجريم وملاحقة للفاسدين واحضارهم للقضاء ومنعهم من الافلات من العقاب، او الاستفادة من نتائج اعمال الفساد، كما تتضمن الخطة أيضا على التعاون الاقليمي والدولي لملاحقة الفارين من وجه العدالة ممن ارتكبوا أفعال فساد ونهب للمال العام من أجل استرجاع الاموال والاصول التي استولوا عليها بدون حق ضمن (المحور العلاجي).

وبالتالي، تشكل الخطة الوطنية اطارا عاما وشاملا يكون بحاجة الى خطة تشغيلية (تنفيذية) متسقة ومنسجمة معها تكفل تحقيق أهدافها من خلال برامج متنوعة تقوم الأطراف ذات العلاقة التي تنخرط في جهود مكافحة الفساد بالمشاركة في اعدادها وتنفيذها. كما تمكن الخطة التشغيلية المتسقة من متابعة ورقابة دورية من قبل الشركاء لرصد مدى التقدم الحاصل في تحقيق الاستراتيجية، على أن ترفق بها مجموعة من مؤشرات القياس

[2] اجندة السياسات الوطنية الفلسطينية لعام 2017-2022، ص8-30

الذكية، الكمية والكيفية، ومن ثم وضع التدخلات اللازمة إن احتاج الامر من أجل تصويب أو تطوير أو إعادة النظر في بعض جوانب الخطة للوصول الى تحقيق الأهداف الاستراتيجية.

بالرغم من التقدم الحاصل بقيام هيئة مكافحة الفساد بإقرار الاستراتيجية الثانية لمكافحة الفساد 2015-2018 الا أن هذه الاستراتيجية لا تشكل "الاستراتيجية الوطنية" لمكافحة الفساد لانها افتقرت على عناصر الخطة الوطنية تفتقر الى التشاركية في الاعداد من قبل جميع الاطراف الحكومية والاهلية والقطاع الخاص والهيئات المحلية والأكاديمية أولا بعد مشاورات مكثفة لممثلي تلك القطاعات، لتحدد فيها التزامات كل طرف، ودوره، والافتقار الى إقرار آلية للمتابعة والتقييم من أجل معرفة مدى الالتزام بالتنفيذ، والحاجة الى خطة عمل تنفيذية بموازنة وجدول زمني ، على ان تعمل هئية مكافحة الفساد كأمانة عامة أو سكريتاريا للتنفيذ من أجل تعزيز النزاهة والمساءلة بالاشتراك مع مختلف الجهات ذات العلاقة، باعتبارها إحدى الجهات الرئيسية في انفاذ هذه الخطة [3] .

أما ما ورد في الخطة الاستراتيجية الوطنية التي أعدتها هيئة مكافحة الفساد فقد تم اعدادها أساسا بجهود الهيئة وبعض منظمات المجتمع المدني دون أن يعكس التشاركية الحقيقية، ولذلك، فهي تحدد دور هيئة مكافحة الفساد وعلاقتها مع الأطراف الأخرى، ولا تحدد دور كل طرف حكومي (رسمي) أو أهلي أو قطاع خاص أو هيئات الحكم المحلي أو الاكاديمية، كما هو محدد بالخطط الوطنية. وللمقارنة، فقد تم عقد أكثر من 240 جلسة تشاورية مع أطراف مشاركة لإعداد خطة استراتيجية وطنية.

وقد أشار الدكتور حمدي الخواجا مدير عام التخطيط في هيئة مكافحة الفساد بأن الخطة الاستراتيجية لمكافحة الفساد عبارة عن خارطة طريق، ولا تتضمن كل ما هو مطلوب، ومن المؤكد انه يعتريها جوانب قصور، حيث ان الخطة الاستراتيجية حاولت ان تعالج الاحتياجات الفلسطينية بتطوير أسس الشفافية والنزاهة وخلق بيئة طاردة للفساد، ولكن قد نفتقد الى بعض الآليات الملزمة في سبيل انفاذ وتطبيق الخطة الاستراتيجية لمكافحة الفساد والحد من انتشاره، كما تواجه الاستراتيجية العديد من العقبات والتحديات في سبيل تنفيذها، ومن هذه التحديات عدم التزام بعض الأطراف بالاستراتيجية والخطة التنفيذية لها[4].

<u>إطار عام لخطة وطنية شاملة لمكافحة الفساد</u>

يجب أن يشمل نطاق عمل الخطة الوطنية المجتمع الفلسطيني بشكل عام بحيث تمارس كل جهة دورها في نطاق صلاحياتها، وبشكل تكاملي، في مكافحة الفساد وتعزيز نظام النزاهة الوطني، ويقتضي ذلك أن تتولى

[3] التقرير السنوي الثامن الصادر عن أمان لعام 2015 بعنوان واقع النزاهة ومكافحة الفساد، ص 18 .

[4] مقابلة مع حمدي الخواجا مدير عام التخطيط في هيئة مكافحة الفساد أجريت معه بتاريخ 10\5\2018.

السلطة التشريعية دورها التشريعي والرقابي، في حين تتولى السلطة القضائية دورها في مجال مكافحة الفساد وسيادة القانون، وتتولى السلطة التنفيذية (الحكومة) تعزيز ذلك في القطاع العام الفلسطيني بما يشمله من مؤسسات وزارية وغير وزارية وهيئات رقابة داخلية وخارجية، إضافة إلى ما يجب أن تقوم به مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص.

إن وضع خطة وطنية لمكافحة الفساد يتطلب توافر عدة امور منها:

1- **النطاق الشمولي للأطراف الشريكة:** بحيث تشمل جميع القطاعات الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص وهيئات الحكم المحلي والجهات الاكاديمية، لتحقيق الرؤية وتنفيذ الرسالة في سبيل الوصول الى مجتمع خالٍ من الفساد، بالإضافة الى ان تنفذ الخطة على كافة مكونات المجتمع بغض النظر عن مكانة الشخص او المؤسسة او نفوذها.

2- **شمولية مجالات العمل:** بحيث تضمن تعزيز قيم النزاهة والعمل بموجب مبادئ الشفافية وتفعيل نظم المساءلة ووضع التدابير الوقائية والعقابية والتي تنطبق على الجميع. علاوة على ذلك، تعزيز الاجراءات والتدابير الادارية والقضائية لمحاسبة مرتكبي الفساد، ووضع تدابير للتعاون مع المنظمات الدولية والدول الأجنبية لمكافحة الفساد المنظم من اجل الحصول على اسناد الدول في سبيل مكافحة الفساد ومنع افلات الفاسدين من العقاب.

3- **توزيع الادوار بين الشركاء وتحديد مهام لكل منهم ومساءلته:** ويكون ذلك بمشاركة الأطراف أولا بصياغة واعداد الاستراتيجية، ويكون ثانيا ببمتابعة كافة الاطراف المشاركة في الخطة للقيام بدورها في انفاذ الخطة الوطنية.

4- **توفير التمويل اللازم لتنفيذ الخطة الوطنية:** بحيث يتم اعتماد موازنات ومخصصات واقرارها لصالح تطبيق وتنفيذ الخطة بالإضافة الى تأمين الموارد البشرية المؤهلة وتوفير التدريب المناسب لهم لضمان التطبيق الفعلي والفاعل للخطة.

5- **خطة زمنية:** بحيث تحدد الفترة والوقت لتنفيذ كافة الفعاليات والأنشطة بما تشمله الخطة الزمنية من تحديد أجال ومواعيد اجراء عمليات المتابعة والرقابة والتقييم وتحديد التدخلات بناء عليه لتعديل أية انحرافات او ثغرات أو عقبات بهدف الوصول الى نتائج خلال الفترة المحددة، وتحديد الخطة الوطنية بسقف زمني من أجل تنظيم مسألة الرقابة والمتابعة ومعرفة ما تم الوصول اليه في سبيل الحد من الفساد ووضع مواطن الفساد تحت المراقبة والمتابعة.

6- **خطة تشغيلية او خطة تنفيذية:** يجب أن تكون معدة من قبل الأطراف الشريكة، ومعتمدة من جهة مرجعية، على ان يرفق بالخطة التشغيلية إطار زمني محدد، ومؤشرات قياس أداء ذكية معتمدة تقاس دوريا. كما يجب

DRAFT

توفير موارد بشرية مدربة ومالية وخطة بناء قدرات، ومصادر مالية كافية تغطي تفاصيل الخطة، وحملات توعية لرفع قدرات الأطراف المنفذة لها، ومن الأهمية بمكان تحديد الجهة المسؤولة المسئولة عن تنسيق الجهود والمهام والمسؤوليات المنوطة بها، وآليات واضحة للتنسيق بين الأطراف المشاركة في عملية مكافحة الفساد مثل اجتماعات دورية وتقديم تقارير وهيئة متابعة، وآليات مراجعة وتقييم، من أجل أن تكون الخطة التشغيلية وثيقة ذات مصداقية وقادرة على الحياة والتطور بما ينسجم مع التقدم الحاصل في عملية التنفيذ وما يستجد من قضايا ومخاطر للفساد.

7. **تحديد معايير القياس والمراجعة والرقابة والتقييم:** من أهم ما يجب اقراره والاتفاق عليه بين كافة الأطراف هو معايير التقييم سواء أكان هذا التقييم إداريا او مؤسساتيا حيث يجب:

- وجود خطة متكاملة قابلة للتنفيذ بحيث تكون مكتوبة ومدونة ومفهومة لدى كافة الأطراف، وبحيث تتضمن:
  1. المهام والمسئوليات الواضحة والمفهومة لكل طرف
  2. وجود تعليمات مكتوبة تبين تسلسل العمليات وتقييم مدى وضوح تلك التعليمات
  3. السياسات العامة والتوجهات التي يجب تنفيذها واضحة
  4. كفاية النماذج المستخدمة وفعاليتها وملاءمتها لطبيعة العمل
  5. تقييم علميات الصرف والانفاق لجهة إن كان التمويل الحكومي كافيا وان كان الانفاق بترشيد
  6. الخطة تعكس البنية الداخلية التنظيمية وتوزيع الوحدات لفحص مدى كفاءة الهياكل التنظيمية بما ذي ذلك سياسات التوظيف
- تقييم دوري لمدى تنفيذ الخطط والإنجازات، ولمدى الالتزام بتنفيذ النشاطات ومدى التقيد بالتشريعات والأنظمة والقوانين
- تقييم نظام الرقابة الداخلية نفسها (وحدة الرقابة الداخلية) ومتابعة تطويره
- تقييم الموظفين دوريا وفي نهاية العام
- تطبيق التغذية الراجعة

المحاور الاساسية في الخطة الوطنية لمكافحة الفساد:

تستند الخطة الوطنية لمكافحة الفساد، مثل اي خطط وطنية واستراتيجيات عامة، على دراسة واقع القطاع وطبيعة التحديات والايجابيات والفرص والمخاطر التي تحيط في العمل او مجاله وبشكل خاص تحديد اسباب انتشار الفساد ومظاهره ونتائجه.

DRAFT

ويجب ان تعد الخطة الوطنية لمكافحة الفساد وفق المنهج التشاركي، بحيث تتم مشاركة جميع الاطراف ذات العلاقة فيها، وتشكل هذه النقاشات والمداولات بين مختلف أطراف مركبات المجتمع الفلسطيني الضامن لتكون الخطة الوطنية المطلوبة تعكس فعليا اراء المجتمع لتستحق وصفها بأنها "وطنية" وليست خطة "حكومية"، كما ويجب ان تتواصل النقاشات المجتمعية التي تعكس النهج التشاركي الحقيقي في طوال فترة اعداد الخطة وتنفيذها وتقييمها. على أن يتم الاعتماد على المحاور التالية عند اعدادها[5]:

1. **المحور التشريعي/ مراجعة واستكمال التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد:** من أجل الوصول الى منظومة تشريعية متكاملة من تشريعات وانظمة بما يساهم في تعزيز مبادئ الشفافية وقيم النزاهة ومبادئ المساءلة، بحيث تهدف هذه المراجعة الى تعديل بعض القوانين أو اقرار قوانين جديدة تعزز النزاهة وتمنع الفساد ، كتعديل قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 ساري المفعول في فلسطين، والتأكد من مواءمة التشريعات مع ما ورد من أسس ومبادئ وشروط في الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، بالإضافة الى التشديد في العقوبات المتعلقة بجرائم الفساد

2. **تبّني مجموعة من السياسات العامة التي ترسخ الشفافية والنزاهة:** حيث يؤدي ذلك الى التقليل من فرص الفساد خاصة التي تمس الجمهور من خدمات وغيرها، كفتح المجال امام وسائل الاعلام في المساءلة ونشر المعلومات والتركيز على اظهار وابراز قيم النزاهة في المناهج التعليمية سواء في مستوى التعليم المدرسي أو الجامعي، بالإضافة الى ترسيخ هذه القيم في ادارة المال العام والتعينات والعطاءات واللوازم والرقابة الداخلية وغيرها، وعلى الصعيد الدولي عقد الاتفاقيات التي تعزز من جهود مكافحة الفساد، وعقد دورات تدريبية دائمة لتدريب وتأهيل الموظفين العمومين على مدونة السلوك للوظيفة العامة .

3- **تفعيل دور أجهزة الرقابة والمساءلة العامة:** كتطوير اجهزة الرقابة العامة كهيئة مكافحة الفساد وديوان الرقابة المالية والادارية وديوان المظالم وتفعيل وحدات الرقابة الداخلية في المؤسسات العامة والرقابة والتفتيش في كافة القطاعات بحيث يقع الجهد الكبير في هذا الدور على السلطة التنفيذية،

4- **الاتكاء على دور المجتمع وتفعيل هذا الدور من خلال رفع مستوى الوعي العام بالفساد ومظاهره واسبابه وأشكاله واثاره على المجتمع ككل:** من خلال عمل انشطة وندوات تعتمد على نشر المفاهيم التي تنبذ الفساد وتقاومه، وهذا الدور منوط بالمنظمات الاهلية والجامعات والمراكز البحثية، والقطاع الخاص والاعلام، للتوعية حول الفساد وتشجيع المبلغين عن الفساد بالتبليغ عن أي حالات فساد وتحصين المجتمع من ارتكاب اشكال الفساد. فكل مكونات المجتمع تلعب دوراً متكاملاً في هذا المحور، الامر الذي يتطلب اصدار نشرات دورية للتعريف بقضايا الفساد والمساءلة والشفافية والنزاهة في عمل مؤسسات المجتمع، ومقارنة الفساد بين

[5] الجبوري، نصير ، صبار ، لفته ، نحو خطة وطنية شاملة لمكافحة الفساد ما بين حق المواطن وواجب الدولة ، مقالة منشورة على الانترنت ، تم الدخول في 15/5/2018 الساعة 12 ليلاً .الرابط https://scholar.google.com/citations?user=wfXPpEcAAAAJ&hl=ar

القطاع العام والقطاع الخاص، واقرار قانون أو نظام حماية المبلغين لتشجيع المواطنين على الإبلاغ عن حالات الفساد. والهدف من وراء ذلك هو تحصين المجتمع ضد الفساد.

خطوات إعداد الخطة الوطنية عبر القطاعية لمكافحة الفساد

أولا: مراجعة التشريعات ذات العلاقة

تلعب التشريعات دوراً مهماً في تحقيق نظام نزاهة وطني قادر على مواجهة انتشار الفساد في أي مجتمع، خاصة إذا ما ساندها توفر الوعي المجتمعي ووجود الرقابة على هذه التشريعات (ماذا يقصد بوجود رقابة على التشريعات؟) ووجود قضاء مستقل ونزيه ومحايد.

إن الانسجام والتكامل بين التشريعات فيما بينها من جهة ، ومع القانون الأساسي الفلسطيني من جهة أخرى، واتفاقها مع المعاهدات والمواثيق الدولية التي وقعت عليها السلطة الوطنية الفلسطينية وألزمت نفسها بها، خاصة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، هو أمر ضروري وهام لضمان وجود تشريعات شاملة لتحقيق نظام النزاهة الوطني. ويتطلب ذلك إعادة النظر في جملة القوانين التي تتعلق بالفساد وافعاله واشكاله وتحصين المجتمع والمؤسسات والموظفين العموميين من ارتكاب أفعال الفساد المجرمة، وبما يخدم تحقيق قيم النزاهة ونظم المساءلة سواء بسن القوانين أو بالتعديل عليها لتصبح متلائمة ومتناغمة مع القانون الأساسي والاتفاقيات الدولية الموقعة من قبل السلطة الفلسطينية. ويتحقق ذلك في أمرين:

- مواءمة التشريعات الحالية لتعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة
- اصدار أو تعديل المراسيم والقرارات واللوائح التنفيذية والتعليمات اللازمة.

وتشمل عملية مواءمة التشريعات وإصدار أو تعديل اللوائح التنفيذية مجموعة من الأنشطة التفصيلية والتي في محصلتها تضمن نوعاً من المشاركة لجميع المعنيين في أي تشريع، وهو ما يتطلب إجراء عمليه بحث ودراسة وتقييم ومن جميع الجوانب قبل اقتراح أو تعديل أي قانون.

ثانيا: تشكيل فريق وطني للإشراف على وضع وتنفيذ وتقييم الخطة الوطنية لمكافحة الفساد:

تتمثل أفضل الممارسات الفضلى في هذا المجال بصدور قرار رئاسي أو من مجلس الوزراء يقضي بتشكيل فريق عمل وطني لإعداد وتنفيذ خطة وطنية فلسطينية شاملة لمكافحة الفساد ، بحيث يتم تنسيب أعضاء الفريق من هيئة مكافحة الفساد شرط أن يكونوا من الخبراء والمختصين في مجال مكافحة الفساد أو الاصلاح أو الحكم الرشيد. ويضم في عضويته الشركاء الأساسيين في جهود مكافحة الفساد من الأطراف الرسمية من الوزارات والادارات العامة الأساسية التي يتم اختيار ممثليها للفريق ويتم مراعاة أن يكونوا من ضمن الأطراف

DRAFT

المناط بها التخطيط وتحتل مواقع ذات علاقة باتخاذ القرار، وبالإضافة الى الممثلين الرسميين يتم ضم ممثلين عن منظمات المجتمع المدني من منظمات أهلية واعلام ومؤسسات حقوقية، علاوة على ممثلين من القطاع الخاص ذات العلاقة في تعزيز النزاهة والحوكمة ومكافحة الفساد مثل ائتلاف أمان وهيئة الحوكمة في القطاع الخاص ومعهد الحوكمة، ... الخ. ويناط بهذا الفريق إعداد الخطة الوطنية لمكافحة الفساد بما فيه من مؤشرات الأداء وأدوات التقييم ومؤشراته، ويتم تحديد مسؤولية ودور كل طرف في التفيذ وتخصيص مهام له للقيام بها وفقا لإمكاناته وخبراته المقرة عن الجهة المسؤولة عن هذه المؤسسة باعتبار ذلك التزام رسمي بالمهام التي تناط بالمؤسسة تنفيذها. ومن أجل منح المزيد من الأهمية لهذا الفريق ولتكل الخطة التي يعدها، يتم المصادقة على هذا الخطة طبقا للإجراءات المتبعة وبروتوكولات الوقيع والمصادقة على أي خطة وطنية عبر قطاعية شبيهة بحيث تضاف الى الخطط الوطنية المقرة.

رئاسة الفريق الوطني:

- تتولى هيئة مكافحة الفساد رئاسة الفريق الوطني أو دور سكرتاريا الفريق الوطني حيث تشرف على تنسيق الجهود والتحضير للاجتماعات وورش العمل المشتركة، وإعداد الدعوات وأخذ محاضر الاجتماعات، وتضمين التعديلات في مسودات الخطة الوطنية لحين اقرارها وطنيا. وتقوم أيضا بمتابعة تنفيذ الخطة بعد إطلاقها في مؤتمر وطني عام تتم الدعوة له من قبل الهيئة بحضور رسمي للرئيس والحكومة، حيث تعد تقارير دورية عن التنفيذ تشتمل على تقييم مدى التقدم نحو تنفيذ الخطة وتحقيق أهدافها، يتم تقديمها للفريق الوطني للنقاش واستخلاص الدروس المستفادة وتقديم التوصيات الضرورية للجهات المعنية ذات العلاقة، ويتم نشر التقارير للمواطنين بعد تسليم نسخ منها للسيد الرئيس ورئيس مجلس الوزراء والمجلس التشريعي.
- ونظرا لتشعب وتعقدي المواضيع المرتبطة بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، فمن المحبذ تشكيل مجموعات عمل متخصصة فرعية بهدف توسيع المشاركة وتعميق دائرة التشاور بين الأطراف ذات العلاقة بموضوع محدد مثل مجموعة عمل لتعزيز الوعي المجتمعي، ومجموعة عمل لتعزيز دور أجهزة الرقابة الرسمية على إدارة الشأن العام والمال العام، ومجموعة عمل للتفكير في وسائل للحد من الواسطة، ومجموعة عمل لمكافحة الفساد في القطاع الخاص، ومجموعة عمل تتابع محكمة جرائم الفساد ونشر اخبارها، ... الخ. ويلزم ذلك قيام كل مجموعة في بداية عملها انتخاب رئيس للجنة ومقرر واعتماد نظام داخلي مبسط يحكم عملها يوضح مسائل النصاب وكيفية اتخاذ القرارات، وتحديد مهامها بحيث تعقد ما يلزم من اجتماعات يدعو لها رئيسها لمعالجة المواضيع التي تتناول تشخيص وتحليل الحالة

DRAFT

الفلسطينية في هذا القطاع أو المجال فيما يخص منظومة الفساد ومكافحته، ومن ثم تحديد التحديات والتوصيات ورفعها إلى الفريق الوطني.

- يقوم الفريق الوطني بمراجعة جميع التقارير المتعلقة بالتنفيذ والمقدمة من الأطراف المنفذة بما فيها الخاصة بالتحديات والتوصيات القطاعية بهدف فحص الاتساق والتكامل وشمول التغطية لكافة المواضيع والقضايا ذات الصلة بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، والتأكد من عدم وجود أية تداخلات من شأنها أن تعيق عملية تنفيذ الخطة.
- ويتم الإعلان عن الخطة الوطنية في المؤتمر الوطني تحت رعاية رئيس دولة فلسطين تشارك فيه الأطراف المعنية كافة بما فيها الحكومة والمؤسسات الفلسطينية الرسمية والشعبية والأهلية والمؤسسات الدولية العاملة في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية والجهات المانحة.
- ومن جهتها، تتخذ الحكومة الإجراءات المناسبة، وتصدر التعليمات اللازمة، وذلك لضمان تنفيذ الخطة الوطنية الفلسطينية لمكافحة الفساد من قبل ممثلين عن المجتمع باعتبارها جزءا من خطتها العامة، وتوفر الحكومة موازنة كافية ومناسبة لتنفيذها تلك الخطة والأنشطة التي تتضمنها الخطط التنفيذية.
- وتتخذ هيئة مكافحة الفساد ما يلزم من اجراءات لتوفير المخصصات المالية لتنفيذ الخطة بالتعاون مع الحكومة، وتقوم هيئة مكافحة الفساد بنشر الخطة بكافة الوسائل المتاحة، وتعد حملة وطنية شاملة للتوعية بمضمون الخطة، كما تعد خطة لبناء قدرات الأطراف المنفذة لها حسب الحاجة.
- يعقد الفريق الوطني اجتماعات دورية بدعوة ورئاسة هيئة مكافحة الفساد بهدف متابعة تنفيذ الخطة والخروج بأية توصيات لتعديلها، حيث يناقش التقارير الدورية التي تقوم هيئة مكافحة الفساد باعداها حول عملية تنفيذ الخطة الوطنية من جميع الأطراف المشاركة فيها.
- تقوم هيئة مكافحة الفساد بصفتها رئيس الفريق الوطني (او سكرتاريا تنفيذ الخطة) بنشر تقارير الانجاز للخطة الوطنية بكافة السبل الممكنة.
- يعقد الفريق الوطني مؤتمرا وطنيا سنويا لتقديم تقريره السنوي حول ما نفذ من الخطة الوطنية والنتائج التي تم احرازها، والأثر الذي تحقق، والتحديات والعقبات التي تم تسجيلها، كشكل من أشكال المساءلة للفريق الوطني وللأطراف المشاركة في تنفيذ الخطة الوطنية من جهة، ولزيادة شفافية الإجراءات والأنشطة المنفذة وتقييمها ووضع التعر اقيل التي واجهتها واقتراح حلول لتجاوزها، مع تناول الوضع المالي الذي يغطي أنشطتها في العام القادم وكيفية تم انفاق المال العام على تنفيذ الخطة في العام قيد الدرس.

DRAFT

ثالثا: تحليل السياق العام والبيئة العامة لواقع النزاهة ومكافحة الفساد

تنفيذ دراسات وأبحاث متخصصة تقوم على دراسة الواقع الحالي لجهود مكافحة الفساد ولواقع النظام الوطني للنزاهة، وتحليل البيئتين الخارجية والداخلية الخاصة بتعزيز نظام النزاهة الوطني وترسيخ سيادة القانون ومكافحة الفساد. وهذا أمر مهم لتحديد طبيعة البيئة العامة السياسية والاجتماعية والاقتصادية إن كانت مساعدة ومواتية لمكافحة الفساد، او أنها متضادة وغير مشجعة لجهود مكافحة الفساد، وتحديد العراقيل والتحديات التي يفرزها الواقع السياسي والاقتصادي المعاش على جهود مكافحة الفساد من أجل تقديم معالجات وتدخلات محددة، وتقديم توصيات عملية وواقعية قابلة للتطبيق، وبما يمكن أن يؤثر ويؤدي الى تعديل في بعض الخطط والفعاليات والنشاطات المقررة سلفا. فالخطة التنفيذية يجب ان تمتاز بدرجة معقولة من المرونة.

تأسيسا على أهمية دور الثقافة المؤسساتية في حماية المؤسسات من ظواهر للفساد وأشكاله، خاصة في ظل مساندة الإجراءات والأنظمة المختلفة التي تعمل المؤسسة في سياقها. فإن أي برنامج يتعلق ببناء القدرات المؤسساتية من المهم أن يتضمن مجموعة من الآليات المتكاملة التي يؤدي تطبيقها إلى توفير بيئة محصنة من الفساد داخل المؤسسات العامة، وذلك من خلال:

- توفر الكوادر البشرية المؤهلة فنياً وإدارياً والملتزمة بأخلاقيات وسلوكيات العمل المثلى الواردة في مدونات سلوك الوظيفة العامة، وجعل الموظفين يمتلكون الدافعية والحافز للعمل، والقادرة من حيث العدد على تقديم الخدمات والأنشطة المكلفة بها بالشكل اللازم.
- وجود لوائح عمل واضحة ومكتوبة ومعممة على الجميع تخص القضايا الإدارية والمالية والبرامج والسياسات الخاصة بتنفيذ المهام في المؤسسات العامة.
- إيجاد آليات للتخطيط والرقابة والتقييم مرتبطة بمعايير واضحة للجودة ومؤشرات لقياس الأداء في المؤسسات.

رابعا : بناء القدرات

تأسيسا على أهمية دور الثقافة المؤسساتية في حماية المؤسسات من ظواهر للفساد وأشكاله، خاصة في ظل مساندة الإجراءات والأنظمة المختلفة التي تعمل المؤسسة في سياقها. فإن أي برنامج يتعلق ببناء القدرات المؤسساتية من المهم أن يتضمن مجموعة من الآليات المتكاملة التي يؤدي تطبيقها إلى توفير بيئة محصنة من الفساد داخل المؤسسات العامة.

DRAFT

خامسا: الوعي المجتمعي

يعتبر الوعي العام والثقافة المجتمعية القاعدة التي ترتكز عليهما أعمدة نظام النزاهة، وهي التي تحدد بالدرجة الأولى مدى انتشار الفساد في المجتمع، وذلك من منطلق أن معظم القائمين على مؤسسات العمل العام هم جزء من المجتمع وأن وعيهم وثقافتهم هي امتداد لثقافة الأسرة والمدرسة والشارع والأطر الاجتماعية والسياسية. وهذا يطرح تحد يمكن تجاوزه بأن يتم التركيز على التداخلات القائمة بين الوعي وبين جميع أعمدة نظام النزاهة كما هو الحال في التشريعات والرقابة وبناء القدرات للمؤسسات بما يشمله من الآليات المتكاملة والتي تساهم في تحقيق اهتمام عالٍ عند جميع المواطنين في تحصين أنفسهم أولاً ومن ثم تحصين مجتمعهم من أي ظواهر ترتبط بالفساد، من خلال:

- رفع درجة وعي المواطنين الفلسطينيين بمظاهر الفساد وأسبابه وطرق مكافحته.
- إبراز وتنمية القيم المجتمعية التي تعزز مفاهيم المحافظة على المال العام باعتباره ملك المواطنين، ونبذ الواسطة والمحسوبية والرشوة بأشكالها المختلفة، وأهمية حق دافع الضريبة في مساءلة من يعمل في الخدمة العامة وحقه في الحصول على المعلومات.

سادسا : الرقابة

يجب ان تتم عملية تقييم ومتابعة الخطة الوطنية من قبل لجنة مستقلة بما يكفل مشاركة جميع الجهات ذات العلاقة بعملية التقييم والمتابعة على ان تكون هذه الخطة قصيرة المدى حتى تسد الثغرات التي يمكن أن تظهر مع العمل على علاج تلك الثغرات وتجاوزها[6] .

منهجية اعداد الخطة الوطنية لمكافحة الفساد

لإعداد الخطة الوطنية يجب اتباع الاتي:

- تحليل البيئتين الخارجية والداخلية الخاصة بتعزيز نظام النزاهة الوطني وترسيخ سيادة القانون ومكافحة الفساد، بحيث يتم جمع المعلومات ودراستها وتحليلها، يليها عقد ورشات عمل متخصصة يقوم بها الفريق الوطني، لإعداد التحليل الربعي وتحديد نقاط القوة ونقاط الضعف، والفرص المتاحة والتهديدات التي تواجه نظام النزاهة الوطني وجهود ومكافحة الفساد. ليصار الى اعداد ملخص بنتائج التحليل بمشاركة جميع الاطراف ذوو العلاقة.

[6] مقابلة مع استاذ هندام رجوب ، مسؤول حقوق الانسان ، مكتب المفوض السامي لحقوق الانسان ، بتاريخ 22\5\2018

- عقد ورشة عمل شاملة لجميع الاطراف لمراجعة نتائج التحليل ووضع مسودة الخطة الوطنية الشاملة ويتم خلالها:
  1- مراجعة وتطوير الرؤية
  2- مراجعة وتطوير الرسالة
  3- مراجعة وتطوير الاهداف الاستراتيجية
  4- تحديد البرامج والتدخلات والانشطة اللازمة كخطوط عامة للخطط التنفيذية.
  5- تحديد مؤشرات قياس الاداء للأنشطة والمشاريع الاستراتيجية.
- عقد جلسات نقاشية تشاورية مع جميع الاطراف على المستوى الوطني (والعام والخاص والاهلي).
- تطوير الخطط التشغيلية التفصيلية وتحديد الموارد اللازمة للتنفيذ بعد اعتماد الخطة الوطنية الشاملة لمكافحة الفساد.
- تحديد نظام المتابعة والتقييم (المخرجات والمستهدفات ومؤشرات قياس الاداء بعد اعتماد الخطة الوطنية الشاملة لمكافحة الفساد).
- تشكيل لجنة توجيهية لإدارة عملية تنفيذ الخطة الوطنية لمكافحة الفساد.

DRAFT

تجارب دولية

التجربة المقارنة في اعداد الخطط الوطنية والخطط القطاعية لمكافحة الفساد

للاستفادة من التجارب التي خاضتها الدول في مكافحة الفساد نضمن بعضاً منها :-

1- التجربة البلغارية

بدأت بلغاريا بمكافحة الفساد منذ عام 1997، حيث كانت تعاني من توغل الفساد في جميع انحاء البلاد وعلى جميع الاصعدة السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، ما دفع المؤسسات الحكومية والمدنية الى التصدي لجرائم الفساد من خلال وضع منظومة قانونية شاملة قائمة على النزاهة والمساءلة والشفافية من خلال تبني خطة وطنية سُميت " بخطة العمل القومية لمكافحة الفساد " وترافق مع تبني هذه الخطة تبني بلغاريا لبرنامج إصلاحي وسياسي واقتصادي. بالإضافة الى الدور الذي قامت به منظمات المجتمع المدني والجمعيات الأهلية والمنظمات الاقتصادية وغيرها من الهيئات من خلال انشاء هيئات غير حكومية لمراقبة الفساد ومتابعته على مستوى البلاد[7] .

[7] هناك استطلاع للرأي يؤشر الى أن هناك 75.6% من الشعب البلغاري يؤثر عليه وعلى اسرته ، كما كشفت استطلاعات الرأي أن بين كل اربعة اشخاص يوجد ثلاثة يعتقدون ان الفساد يؤثر بشكل مباشر على الحياة الإقتصادية .

ومن خلال الاطلاع على ما هو متوفر عن الخطة في بلغاريا يلاحظ انها كانت تهدف الى ما يلي :

- اعلان بلغاريا دولة خالية من الفساد .
- تفعيل المشاركة الشعبية .
- خلق قطاع عام فعال .
- تحقيق مبدأ النزاهة والشفافية .
- تحديد المشكلات والتحديات بدقة وشفافية ووضع تصور لتجاوزها .

* **ومن المهم الإشارة الى التجربة البلغارية حيث قامت خطة بلغاريا القومية لمكافحة الفساد قامت على عدة اسس اهمها[8]**

- وجود حكومة قوية تدرك حجم وخطورة الفساد على التقدم الاقتصادي والاجتماعي بحيث تقوم بمكافحة الفساد بجميع اشكاله، إذ أن العامل الاساسي لنجاح التجربة البلغارية تجسد في وجود الإرادة السياسة والشعبية للقضاء على الفساد .
- الدور البارز للحكومة في مكافحة الفساد، إذ عملت الحكومة البلغاريا على محاربة الفساد داخل وزارة الداخلية بالأساس وبقية الوزارات كانطلاقة لمحاربة الفساد في باقي قطاعات الدولة، وهذا يعني أن مكافحة الفساد كانت منوطةً بوزارة الداخلية.

- **تعديل التشريعات والقوانين:**

بعد انضمام بلغاريا الى الاتحاد الاوروبي قامت بعمل حزمة من الاصلاحات شملت النظام القانوني والقضائي، وحققت ذلك بدعم من الدول الاعضاء في اطار مساعدة بلغاريا على القضاء على الفساد ، الامر الذي تطلب استحداث قوانين ذات علاقة بمكافحة الفساد من خلال صياغة قوانين تصدت بصرامة للفساد والمفسدين عن طريق تحديد عقوبات جدية ومعلنة للحد من ممارسات الفساد، ومما لا شك فيه وجود صعوبات في تطبيق هذه القوانين لحداثتها وانعدام التنسيق بينها وبين الجهات القضائية في بداية الامر الى أن استقر الوضع القانوني واصبح لهذه المنظومة فعالية في مكافحة الفساد .

- **اشتراك المجتمع المدني بفاعلية في جهود مكافحة الفساد بهدف القضاء على الفساد:**

تعتبر بلغاريا من الدول الاكثر نجاحاً في مكافحة الفساد نتيجة للمشاركة المجتمعية الفعالة في هذ الاطار من خلال خلق تحالف بين كلاً من القطاع العام والقطاع الخاص لمتابعة الفساد الامر الذي ادى الى وضع

[8] تقرير منشور على موقع جمعية الشفافية الكويتية، بعنوان ، تجارب بعض الدول في مكافحة الفساد ، رابط الموقع http://www.transparency.org.kw.au-ti.org/ar/index.php/books/administrative-corruption/554/ تم الدخول يوم الاثنين 5/201814/. ص3 . الساعة 3 فجراً

الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للفترة 2001 –2004 ، أدى هذا الامر لوضع بلغاريا في مقدمة الدول المقاومة للفساد .

– المساعدات الدولية:

نتج عن انضمام بلغاريا الى حلف شمال الاطلنطي والاتحاد الاوروبي أن ساعد ذلك في انجاح الخطة الوطنية لمكافحة الفساد وكونها احدى دول الاتحاد الاوروبي فقد قدم لها الكثير من المساعدات للقضاء على الفساد بجميع أشكاله وخاصة الفساد الاقتصادي وحتى يتلاءم الوضع القائم في بلغاريا مع دول الاتحاد الاوروبي لايجاد مجتمع خالٍ من الفساد اسوة بباقي دول الاتحاد .

*** النتائج المترتبة على تنفيذ الخطة القومية البلغاريا :**

– وفقاً لاحصائيات منظمة الشفافية الدولية لعامي 1997 – 2004 تحولت بلغاريا من دولة ينتشر فيها الفساد الى دولة يوجد فيها الفساد بشكل محدود [9] .

– ادى تنفيذ الخطة الوطنية لماكفحة الفساد الى انخفاض ملحوظ في عدد عمليات الفساد، ففي عام 1998 كان مجموع عمليات الفساد 180.200.000 وفي عام 2004 اصبح مؤشر الانخفاض في عمليات الفساد 80.90.000 .

*** ضمان استمرارية الخطة الوطنية لمكافحة الفساد:**

مرت بلغاريا بعد اقرار الخطة القومية الوطنية بفترات تقلصت فيها نسبة الفساد لغاية عام 2004 لكن ما لبثت حتى لوحظ ازدياد في عمليات الفساد ما يُشير الى ضعف اليات المكافحة بعد مرور فترة من الزمن، ما دفع الحكومة الى التأكيد على أن الحفاظ على فعالية وصلاحية الخطة الوطنية قائم على عدة امور اهمها أ– القضاء على الهياكل المتسببة في الفساد.

ب– ضمان وجود نظام قضائي نزيه يتمتع بالاستقلالية.

ج– تحسن مستوى اداء الخدمة العامة بحيث تكون مشبعة وبعيدة عن التفكير في القيام بعمليات الفساد.

د– تطبيق عقوبات رادعة ومحدد للحد من جرائم الفساد ومنع وقوعها.

ومن خلال استعراضنا للتجربة البلغارية يمكن القول إن نجاح التجربة البلغارية سببها الديمقراطية الناشئة وتحولها من حالة الإستبداد والفوضى الى العمل المؤسساتي.

2– التجربة الهندية:

[9] وفقاً لمؤشرات الكثير من المنظمات الدولية سجلت بلغاريا افضل النتائج بين دول وسط وشرق اسيا في مكافحة الفساد بحيث تحتل المرتبة 54 من بين 133 دولة في عام 2005 .

تعتبر الهند من الدول التي قطعت شوطاً كبيرا في عملية الاصلاح ومكافحة الفساد[10] بعد ان عانت كثيرا من الفساد السياسي والاقتصادي مع ان ما نسبته 25% من الشعب الهندي يعيشون تحت خط الفقر.

حيث كان الفساد منتشرا في الهند بشكل ظاهر وعلني، وكان المواطنون يضطرون لدفع الرشاوي للحصول على الخدمة من الحكومة حيث كانت الخدمة تقدم بطريقة بدائية، وكان الحل لذلك هو استخدام التكنولوجيا الحديثة لان ذلك سوف يؤدي الى توصيل الخدمات الحكومية بشفافية ونزاهة .

ونتيجة لهذا الفساد المتوغل في المجتمع وفي كافة ارجاء مؤسسات الدولة، فقد بادرت الهند الى الاصلاح لأسباب داخلية وخارجية ومن هذه الاسباب:

1- توفر الارادة لدى الشعب في القضاء على الفساد ومشاركة الحكومة لشعبها في ذلك.

2- وجهت مطالبات الى الحكومة بوضع اليات للإصلاح في شتى المجالات .

3- كانت هناك رغبة سياسية في القضاء على البيروقراطية وما تسببه من فساد على مستوى الدولة .

كما ساهمت المنظمات الاهلية مع الهيئات الحكومية في القضاء على الفساد اذ ان سبب نجاح الهند هو تكاتف جميع الاطراف في الهند من خلال القيام بتحقيق مبدا الشفافية في كل المجالات وتطبيق الديمقراطية وتحقيق الامن القومي .

بالاضافة الى ان الهند وقعت على اتفاقية مكافحة الفساد ووضعت بموجب هذه الاتفاقية خطة عمل لمكافحة الفساد وشملت الخطة عدة امور وهي :

- الاليات المستخدمة لمكافحة الفساد .
- اصلاح المجتمع المدني للحد من الرشوة .
- تفعيل دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد .

كما قامت الهند بالتعاون مع الاتحاد الاوروبي لمكافحة الفساد وقد ساهم ذلك في عدة امور :

- مساهمة المجتمع المدني والقطاع الخاص في مكافحة الفساد .
- القيام بعملية الاصلاح السياسي على مستوى البلاد كما تم انشاء هيئة مكافحة الفساد .
- عمل خطة وطنية شاملة لمكافحة الفساد .

النتائج:

بالرغم من وجود وثيقة أجندة السياسات الوطنية 2017 – 2022، واستراتيجية هيئة مكافحة الفساد 2015 – 2018، إلا أنه لم يتم حتى الآن إعداد خطة وطنية عابرة للقطاعات وشاملة وموضوعية وتشاركية لمكافحة الفساد، يشارك في اعدادها وتنفيذها والرقابة عليها إضافة للمؤسسات الرسمية، ممثلين عن المؤسسات الأهلية

[10] وفق منظمة الشفافية العالمية فإن الهند في عام 2005 كانت درجتها 2.9 حسب المنظمة .

والقطاع الخاص، تشمل إعداد خطة تنفيذية سنوية توضح فيها النشاطات والتدخلات المحددة للتنفيذ، ودور كل شريك فيها، وفقا لجداول زمنية مع نظام واضح لإعداد التقارير، بهدف متابعة وتقييم نتائج تنفيذ الخطة وفقا للأليات المتبعة في إعداد وتنفيذ الخطط الوطنية، ويصادق عليها مجلس الوزراء تبعا للأصول المتبعة في إقرار الخطط الوطنية.

وهذا الغياب للخطة الشاملة، يجعل من مكافحة الفساد جهوداً مبعثرة، ومبادرات منفردة، غير كاملة، كما يحصر خطة مكافحة الفساد في مقاربة تجريم الفاسدين وملاحقتهم قضائيّاً، مع عدم الاهتمام الكافي بمهمة تحصين المجتمع لمنع وقوع الفساد، والحد منه في القطاعات الرسمية والأهلية والخاصة، ومعالجة أسبابه، وإيجاد الرأي العام المناوئ لمظاهره.

لذا فمن الضرورة والاهمية مشاركة جميع الاطراف بإعداد خطة وطنية عابرة للقطاعات لمكافحة الفساد لتجسيد وطنية جهود مكافحة الفساد وشموليتها، بحيث تنسجم مع اجندة السياسات الوطنية بغاياتها التي اكدت على تعزيز النزاهة والشفافية، وايضا مع الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد.

التوصيات:

مطالبة الحكومة بضرورة تبني وإقرار "الخطة الوطنية الشاملة عبر القطاعية للنزاهة ومكافحة الفساد"، طبقاً للإجراءات المتبعة في إقرار الخطط الوطنية عبر القطاعية، تشارك فيها القطاعات المختلفة الرسمية والأهلية والقطاع الخاص بقيادة الحكومة، لتحديد الأولويات والخطوات التنفيذية، ومسؤوليات كل طرف أو مؤسسة في تنفيذ الخطة الوطنية وفق أجندة زمنية واضحة ومحددة، بحيث تقوم "هيئة مكافحة الفساد" بتنسيق الجهود فيها، باعتبارها جهة الاختصاص والسكرتاريا، ويتم اعتماد موازنة موضوعية لتنفيذ الخطة في الموازنة العامة، وذلك تعبيراً عن الإرادة الجادة في مكافحة الفساد وبناء إدارة عامة نزيهة.

DRAFT

المراجع

اولاً : الكتب والابحاث والرسائل

1. الغزالي، صلاح، محمد، الجهود العربية والدولية في مكافحة الفساد، جامعة نايف للعلوم الامنية، بحث منشور، جمعية الشفافية الكويتية، الرياض.
2. الجبوري، نصير، صبار، لفته، نحو خطة وطنية شاملة لمكافحة الفساد ما بين حق المواطن وواجب الدولة، مقالة منشورة على الانترنت.
3. جرادة، عبد القادر، دور هيئة مكافحة الفساد والقضاء في مكافحة الفساد، بحث منشور مجلة العدالة والقانون (مساواة)، العدد 28.
4. الحمدي، محمد، الطاهر، جرائم الفساد في القطاعين العام والخاص، بحث منشور على موقع الجمعية الكويتية لمكافحة الفساد .
5. النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، كتاب صادر عن الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة أمان، الطبعة الاولى، 2016 .
6. العشماوي، محمد، عبد الفتاح، تجارب دولية في حماية المال العام– التجربة الماليزية وتجربة صندوق النقد الدولي–، بحث منشور على الانترنت بعنوان، آليات حماية المال العام من الفساد المالي والاداري، الملتقى العربي الاول، شرم الشيخ، 2006.

ثانيا : القوانين والاتفاقيات

1. القانون الاساسي الفلسطيني لسنة 2003.
2. قانون هئية مكافحة الفساد (المعدل) رقم (1) لسنة 2005.
3. قانون الرقابة المالية والادارية رقم (15) لسنة 2004.
4. قانون العقوبات الاردني رقم (16) لسنة 1960.
5. قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.
6. اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003.

ثالثاً : التقارير والاجندة

1. تقرير تقييم تنفيذ الاستراتيجة الوطنية لمكافحة الفساد (2012– 2014)، اعداد المركز الوطني للتنمية المستدامة 2015.
2. التقارير السنوية الصادرة عن أمان لعام 2015 ولعام 2017 بعنوان واقع النزاهة ومكافحة الفساد.
3. تقرير منشور على موقع جمعية الشفافية الكويتية، بعنوان، تجارب بعض الدول في مكافحة الفساد، رابط الموقع http://www.transparency.org.kw.au-ti.org/ar/index.php/books/administrative-corruption/554/

DRAFT

4. الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في فلسطين (2015 – 2018).
5. الخطة الوطنية لتعزيز وتطوير الشفافية والنزاهة في العمل العام، 2009.
6. الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، العراق، 2010 – 2014.
7. التقرير السنوي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد لسنة 2016، الجمهورية التونسية.
8. تقرير بعنوان المساءلة والشفافية، على الرابط http://www.alqiam.ma/Article.aspx?C=5581
9. اجندة السياسات الوطنية الفلسطينية لعام 2017–2022

رابعاً : المقابلات

1. مقابلة مع الدكتور حمدي الخواجا مدير عام التخطيط في هيئة مكافحة الفساد بتاريخ 20\5\2018
2. مقابلة مع الدكتور احمد ابو دية، مدير عام اللجان البرلمانية في المجلس التشريعي، بتاريخ 20\5\2018
3. مقابلة مع الاستاذ، ايمن شاهين، مدير الدراسات والاستشارات القانونية في ديوان الرقابة المالية والادارية، بتاريخ، 23\4\2018
4. مقابلة مع الاستاذ هندام رجوب، مسؤول حقوق الانسان، مكتب المفوض السامي لحقوق الانسان، بتاريخ 22\5\2018

DRAFT

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) – المؤسسة الفلسطينية المعتمدة من قبل منظمة الشفافية الدولية منذ العام 2006. تأسس في العام 2000 من مجموعة من المؤسسات الأهلية الفاعلة في مجال الديمقراطية والحكم الصالح وحقوق الإنسان، سعياً لتحقيق رؤيته نحو "مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد". يسعى الائتلاف حاليّاً إلى خلق وقيادة حراك مجتمعي عبر قطاعي مناهض للفساد، والإسهام في إنتاج ونقل وتوطين المعرفة بالفساد ومكافحته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي.

يحرص ائتلاف أمان على القيام بدوره الرقابي Watchdog على النظام الوطني للنزاهة بالتركيز على المشاركة المجتمعية وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في الرقابة والمساءلة وخلق بيئة محصنة ومساهمة في الكشف عن جرائم الفساد والحد من انتشاره.

رام الله : عمارة الريماوي – الطابق الأول – شارع الإرسال

ص.ب : رام الله 339 القدس69647

هاتف: 2989506 – 02-2974949

فاكس: 02-2974948

غزة : شارع حبوش، متفرع من شارع الشهداء – عمارة دريم / الطابق الأرضي

تلفاكس: 08-2884767 – 08-288476680

بريد إلكتروني: info@aman-palestine.org

الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org

فيسبوك: https://www.facebook.com/AmanCoalition/

تويتر : https://twitter.com/AMANCoalition

برنامج أمان الرئيسي بتمويل مشكور من حكومات هولندا والنرويج ولوكسمبورغ