أكـــــاديمية دراســات اللاجئين
برنامج دبلوم الدراسات الفلسطينية
قسـم الأبحـاث والدراســات

بحث عنوان

"الفساد ودور مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني في مكافحته"

إعداد الدارس: معتز الناظر
مقدم لأكاديمية دراسات اللاجئين

الدبلوم المتخصص في القضية الفلسطينية

اشراف الأستاذ جهاد حناوي

The Academy Of Refugee Studies

قائمة المحتويات

١ الفصل الأول: الإطار المنهجي ودراسات السابقة: ٣

١,١ مقدمة: ٣

١,٢ هدف الدراسة: ٤

١,٣ أسئلة الدراسة: ٥

١,٤ فرضية الدراسة: ٥

١,٥ أهمية الدراسة: ٥

1.6 منهجية الدراسة: ٦

١,٧ حدود الدراسة: ٧

١,٨ مراجعة الادبيات السابقة: ٧

٢ الفصل الثاني: الفساد وأشكاله وأسبابه– مدخل نظري ١٢

٢,١ تعريف الفساد: ١٢

2.2 أسباب الفساد العامة: ١٣

٢,٣ مظاهر الفساد وأشكاله: ١٤

2.4 أثار الفساد: ١٥

٣ الفصل الثالث: الفساد في فلسطين المحتلة: ١٨

٣,١ الإطار القانوني والطاقة الرقابية الفلسطينية: ١٩

٣,٢ أبرز صور الفساد وأشكاله في القطاع العام: ٢١

٣,٣ الأسباب الرئيسة للفساد في المجتمع الفلسطيني: ٢٣

٣,٤ مؤشرات الفساد في فلسطين: ٢٥

٤ الفصل الرابع: دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد ٣٠

٤,١ مفهوم المجتمع المدني: ٣٠

٤,٢ الدور الرئيسي لمؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد: ٣١

٤,٣ العوامل المعيقة لمكافحة الفساد: ٣٢

٤,٤ الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة (امان): ٣٣

٤,٥ المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة": ٣٤

٥ الفصل الخامس: النتائج والتوصيات ٣٨

٦ قائمة المصادر والمراجع ٤١

A.R.S
أكاديمية دراسات اللاجئين
The Academy Of Refugee Studies

ملخص تنفيذي

تناول هذا البحث ظاهرة الفساد في فلسطين بشكل عام من ناحية مظاهرها ومؤشراتها واسبابها واثارها على المجتمع، إضافة لذلك تناول البحث دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد والمعيقات التي تواجهها في عملها لمكافحته، أن لمؤسسات المجتمع المدني دور بارز في مكافحة هذه الظاهرة، يتمركز في خلق الوعي المجتمعي وخلق وسائل الوقاية من هذه الظاهرة، فضعف دور المؤسسات ووجود فجوة بين السلطات الثلاث والذي يتجلى بهيمنة السلطة التنفيذية على النظام الفلسطيني أضعف دور هذه المؤسسات، وساعد في خلق بيئة حاضنة للفساد بكافة اشكاله، وبالإضافة إلى سمات النظام الفلسطيني الذي حوكم قضية الفساد بطريقته الخاصة من خلال خلق مبررات لهذه الظاهرة وتقنينها.

لا يمكن فصل السياق الذي يتم فيه الحديث عن دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد عن سياق الفساد بشكل عام واسبابه ونتائجه، كونها تنخرط في بنية المجتمع وجذوره وقاعدته الشعبية، وكونها أيضا تعاني من الفساد الإداري والمالي وغيره، إضافة لذلك يعتبر تراجع دورها من أحد الأسباب التي تزيد من ظاهرة الفساد، ويعود ذلك بالدرجة الاولى الى هيمنة أصحاب النفوذ المرتبطين بالسلطة والأحزاب وغير ذلك على بعض هذه المؤسسات، والتأثير على عملها، إضافة لسطوة التمويل الأجنبي، واتبع الباحثان ثلاثة أساليب في هذا البحث وهي تحليل المحتوى، والمجموعات المركزة القائمة على المقابلات، إضافة لمنهج الملاحظة بالمشاركة، وفي نهاية البحث قدم الباحثان مجموعة من النتائج والتوصيات.

الفصل الأول: الإطار المنهجي ودراسات السابقة:

١,١ مقدمة:

دخل العالم ألفيته الثالثة وقرنه الواحد والعشرون وهو متخن بالنتائج السلبية لممارسات وتصرفات منظماته التي أنشأها لتحقيق حاجاته وتطوير حياته، حتى صارت تمثل هاجساً وعبئاً بل وتهدد وجود البشر، حيث انحرف مسارها نحو الحروب والتسلح والاضطهاد وتدمير الإنسان والبيئة، الأمر الذي جعل الأصوات تتعالى والجهود تتضافر للوقوف بوجه التدهور والممارسات السيئة فبرزت أمام العالم قضايا تمثل تحدي لتصويب مسار

المنظمات وإعادة توجيهها نحو الطريق السليم الذي يحقق تطوير حياة الإنسان ويعيد دورها كأداة أوجدها الإنسان لخدمته؛ وعلى رأس هذه القضايا هي قضية الفساد.

أجمعت الدراسات المختلفة والباحثون في قطاع السياسة والاقتصاد والقانون بأن الفساد يعتبر قضية اجتماعية وثقافية وسياسية واقتصادية، وهو من الطروحات المتداولة كثيرا في مجالات المجتمع، فهو سلوك وظاهرة قديمة خلقت منذ خليقة الأنسان، وهو افه تحتاج المجتمعات ولا تقتصر على مجتمع دون الأخر أو ثقافة دون أخرى، فهو ظاهرة سهل الحديث عنها ولكن يصعب تحليل الوانها واطيافها، ويعود ذلك لاتساع منظومة الفساد وترابط وتشابك الياته وحلقاته التي أثرت على المجتمعات، وتشابك النسيج المجتمعي وعلى سلوك أفرادها ونظام القيم وصنع السياسة فيها، كل هذا عمل على تشعب مفاهيم الفساد وتعاريفه والتوجهات والمجالات التي يظهر بها.

يعود التباين في أشكال الفساد ومدى حدتها وانتشارها الى درجة التباين في النظم الاجتماعية ومدى الاستقرار السياسي والاجتماعي في الدول، ويترتب على هذا التباين من مجتمع لأخر في تفسير الفساد والوسائل المستخدمة في محاربته، حيث يمكننا تفسير ظاهرة الفساد من مجتمع لآخر باختلاف الثقافات السائدة واختلاف النظم والزوايا التي تفسر هذه الظاهرة سواء كانت من منظور سياسي او اقتصادي او اجتماعي، الأمر الذي يبرر الاختلاف في تفسير الفساد.

كما يعتبر الفساد من أهم اسباب الضعف الداخلي والخارجي للمنظومات المجتمعية، وهو في جوهره يمثل حالة التعري والتفكك داخل المجتمعات، ويظهر ضعف وغياب سيادة القانون وحقوق الانسان، وعدم وضوح دور المؤسسات الأهلية في مكافحته، ولذلك تظهر القوة كسمة من سمات النظام السياسي والمؤسساتي والاجتماعي، فالتضاريس المبنية بين هذه القيم المجتمعية داخل المنظومة المجتمعية تخلق بيئة اما تكون حاضنة للفساد او رافضة له، فالدور القائم على مؤسسات المجتمع المدني يلعب دورا مهما في هذه الظاهرة التي تعمل على خلق فجوات كبيرة بين النظام الحاكم والفرد المواطن، وأيضا تخلق حالة من الترهل والتفكك في أجهزة الدولة التي تمثل أجهزة بيروقراطية مترهلة يتغلل فيها الفساد بكل أشكاله وانواعه.

١,٢ **هدف الدراسة:**

تسعى هذه الدراسة الى توضيح مفهوم الفساد واشكاله وتداعياته على المجتمع الفلسطيني، وتسليط الضوء على دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحته في فلسطين(الضفة الغربية)، وما يتبع ذلك الدور، فظاهرة الفساد في المجتمع الفلسطيني لها تبعات على كافة الأصعدة، وكذلك دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة

الفساد أيضا له تبعات على كافة الأصعدة سواء السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي ينتجها ذلك الدور ، ومن جملة هذه الأثار التي يخلقها الفساد خلق أجهزة بيروقراطية مترهلة تمتاز بالتفكك والتعري والتي تخلق فجوة في كافة مناحي الحياة تعزز بدورها ظاهرة الفساد بكافة اشكالها، وينعكس ذلك على ضعف دور المؤسسات من إيجاد مساحة امنة وتشاركية بين النظم المجتمعية في تكريس مفهوم الحقوق والواجبات من أجل تقليص هذه الظاهرة، لذا سوف يتم التركيز على دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد، والمساحة التي خلقها النظام السياسي في فلسطين لتعزيز دور هذه المؤسسات بشكل إيجابي او سلبي في مكافحة هذه الظاهرة.

١,٣ أسئلة الدراسة:

في هذا السياق تطرح الدراسة مجموعة من الأسئلة وهي:

السؤال الرئيسي: ما هو مفهوم الفساد واسبابه وأشكاله ومظاهره في فلسطين؟

الأسئلة الفرعية: ما هو دور مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني في مكافحة الفساد؟

– الى أي حد تنفذ مؤسسات المجتمع المدني الدور المطلوب منها في مكافحة الفساد، على صعيد البرامج التوعوية والوقائية؟

–هل هناك علاقة بين النظام السياسي الفلسطيني وعلاقته في انتشار ظاهرة الفساد وتراجع دور مؤسسات المجتمع المدني؟

١,٤ فرضية الدراسة:

تنطلق الدراسة من فرضية أساسية مفادها أن هنالك دور لمؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد في فلسطين، وأن هنالك معيقات أدت الى تراجع وضعف هذا الدور.

١,٥ أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة كونها تعمل على توضيح مظاهر ومخاطر الفساد داخل المجتمع الفلسطيني، ودور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة هذه الظاهرة، وتكمن الأهمية العلمية البحثية لهذه الدراسة في توظيف المنهج الوصفي بأسلوب تحليل المحتوى والمضمون للدراسات والبحوث العلمية المتداولة لموضوع الفساد وبما يفيد في استنباط الحقائق والعوامل والعناصر المتعلقة بظاهرة الفساد لتحقيق التراكم العلمي المؤدي إلى المعرفة، حيث تم مراجعة ورصد العديد من دراسة عربية وتقارير صادرةعن مؤسسات المجتمع الفلسطيني في موضوع

A.R.S
The Academy Of Refugee Studies

الفساد، وبناء على رصد وتحليل نتائجها، تم تحديد الإطار النظري لهذه الدراسة في فلسطين. مما لا شك فيه أن لهذه الدراسات فائدة جمة على الباحثين في اختيار مشكلة الدراسة وتساؤلاتها، الأمر الذي انعكس ايجابيا في تحديد اطارها التطبيقي من خلال تجنب التكرار في العرض والطرح البحثي.

لقد استخدمت الدراسات العربية السابقة والمتوفرة والمتعلقة بموضوع الفساد بشكل عام – والمشمولة بالبحث في هذه الدراسة– مناهج قانونية وتاريخية ونقدية، وخلصت إلى نتائج نظرية وأخرى علمية، وما يسعى له الباحثان من هذه الدراسة هو الحصول على نتائج نظرية وعملية في الوقت ذاته تتمثل في التعرف على مفهوم وأشكال وأسباب واثار الفساد ودور المؤسسات الاهلية في مكافحة هذه الظاهرة.

كما ان الدراسة الحالية استخدمت المنهج الوصفي في مسح هذه الدراسات بحسب مجتمعاتها البحثية، وفئاتها المستهدفة ونوعية الفساد، وكذلك تحليل مضمون وثائق رسمية ودراسات حديثة ومنشورة في نهاية القرن العشرين متعلقة بموضوع الفساد بشكل عام وبالذات في الضفة الغربية. وقد كانت أوجه التشابه بين هذه الدراسة والدراسات السابقة تتمثل في أنها تتعلق بظاهرة الفساد في المنطقة العربية، والتي تساهم في التراكم العلمي في الميادين الإدارية والاجتماعية المتعلقة بظاهرة الفساد. الا أن أوجه الاختلاف بين الدراسة الحالية والدراسات السابقة تكمن في اختلاف الزمان والمكان ومجتمع الدراسة.

وعليه، فان أهمية الدراسة الحالية تكمن في كونها من الدراسات القليلة – داخل فلسطين – التي تتناول دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد. كما أن أهمية الدراسة تتمثل في المساهمة في اثراء قاعدة البحث العلمي في مجال الدراسات الادارية والاجتماعية بشكل عام في تقديم دراسات عربية وفلسطينية، إضافة لذلك سيضيف الباحثان للدراسة خبرتهما العملية في حقل مؤسسات المجتمع المدني وخصوصا المشاريع المتعلقة بمكافحة الفساد التي اشرفا عليها خلال عملهما ضمن منهج الملاحظة بالمشاركة.

١,٦ منهجية الدراسة:

استخدمت هذه الدراسة ثلاثة مناهج:

أ. المنهج الوصفي بأسلوب تحليل المحتوى Contents Analysis لمضمون بحوث ودراسات عربية منشورة في مطلع القرن الواحد والعشرين، وذلك بهدف استنباط مفهوم ومظاهر الفساد ومؤشراته، وضمن جمع البيانات الأولية، تمت مراجعة وتحليل مضمون ومحتوى العديد من الدراسة العربية

منشورة في الدوريات والمجلات العلمية تناولت موضوع الفساد في الوطن العربي. بشكل عام والمجتمع الفلسطيني بشكل خاص.

ب. كما استخدمت الدراسة اسلوب المجموعات المركزة Focus group حيث تمت مقابلة ٧مجموعة من مؤسسات المجتمع المدني في المجتمع الفلسطيني.

ج. استخدمت الدراسة منهج الملاحظة بالمشاركة، كون الباحثان عضوان في مؤسسات مجتمع مدني فلسطينية تعمل في مكافحة الفساد.

١,٧ حدود الدراسة:

تنحصر الدراسة الحالية في المجتمع الفلسطيني (الضفة الغربية) كمجتمع بحث وفي مدة الدراسة في عشر سنوات (2006-٢٠١٦)، وهي الفترة التي شهد فيها المجتمع الفلسطيني خلل نتيجة الانقسام السياسي وما نتج عنه، إضافة الى بروز العمل المؤسساتي الحكومي والخاص فيها.

١,٨ مراجعة الادبيات السابقة:

هنالك العديد من الدراسات والأدبيات والتقارير التي عالجت قضية الفساد في المجتمعات العربية بشكل عام والمجتمع الفلسطيني بشكل خاص، وتعددت هذه الدراسات وتنوعت، ومنها ما ربط قضية الفساد وانتشاره في المجتمع الفلسطيني بسوء أداء السلطة الفلسطينية على مختلف المستويات، معتبرا أن القصور في الإداء بشكل توافقي وتكاملي هو سبب للفساد، وهناك أيضا دراسات تناولت العلاقة بين انتشار الفساد في فلسطين وظهوره في السياق التاريخي الذي نشأت فيه منظمة التحرير الفلسطينية، معتبرة أن السلطة الفلسطينية قد ورثت الفساد من النخبة التي ورثتها عن منظمة التحرير الفلسطينية.

هنالك دراسات أخرى كانت على شكل تقارير صادرة عن مؤسسات قانونية وحقوقية منها المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "**مساواة" والائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة** (أمان ٢٠١٣-٢٠١٦)، وتقارير دورية صادرة عن المجلس التشريعي الأول، أو على شكل تحقيقات صحفية، ومعظم هذه التقارير أخذت في توصيف الظاهرة وتحليلها سواء تفسيرها من الجانب القانوني، والباحثان هنا يعتقدان بأن هناك فجوة بحثية في الدراسات السابقة التي تناولت قضية الفساد وعلاقة المؤسسات الأهلية في مكافحة الفساد، محاولين سد هذه الفجوة من خلال ربط دور المؤسسات الاهلية في مكافحة الفساد سواء من جانب توعوي أو من خلق سبل

وقائية أو من خلال تفسير الظاهرة بشكل المطلوب، إضافة أيضا الى دواعي كثيرة وملحة في محاربة الفساد في فلسطين، الأمر الذي يتطلب إلى بحث معمق لهذه الظاهرة، وربط دور المؤسسات الأهلية في مكافحة الفساد في فلسطين، لسد النقص في هذا الجانب. وفيما يلي اهم الدراسات التي عالجت موضوع الفساد: –

في التقارير السنوية التي اصدرها **معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني "ماس "(٢٠١١)**، حول رأس المال الاجتماعي والفساد في الأرضي الفلسطينية المحتلة، وأهمها ثماني دراسات في برنامج توظيف رأس المال الاجتماعي في خدمة التنمية في الأرضي الفلسطينية، الذي موّله الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، وبحثت الدراسات الفجوة في العلاقة بين مكونات رأس المال الاجتماعي والفساد في الأرضي الفلسطينية، ووضحت بعض الطرق لمكافحة الفساد، واعتمدت الدراسات على العديد من الممسوحات التي قام بها المعهد لقياس الفساد في فلسطين، وتوصلت إلى نتائج هامة حول الفساد في السياق الفلسطيني وعلاقته في السياق الاجتماعي، وأهم الحلول الناجعة لزيادة مكافحة الفساد في فلسطين للإسهام في تحصين المجتمع وتطويره.

ساهمت **دراسة الصقال (٢٠١٠ م) بعنوان: ظاهرة الفساد الإداري** وهي وصفية في الربط بين الفساد الإداري وقدرة المنظمة على تحقيق أهدافها من خلال تحليل ٤٢ دراسة، وأظهرت أهم النتائج أن استغلال النفوذ وسوء استخدام السلطة هما أخطر المظاهر التي تحرف مسار المنظمة عن أهدافها. وأوصت بإيجاد تشريعات تمنع التعسف في التعامل مع المرؤوسين وتمنع استخدام وسائل للصالح الشخصي.

أما **دراسة العبيدي (٢٠١٠ م) بعنوان: الشفافية والمساءلة ودورهما في مكافحة الفساد** وهي وصفية، فقد سعت إلى التعرف على العلاقة بين كل من الشفافية والمساءلة وعلاقتهما بالفساد بواسطة استبانة مسحت أراء ٢٥ عضو هيئة تدريس بجامعة الموصل مثلوا عينة الدراسة، وأكدت على أن الشفافية والمساءلة ترتبط بعلاقة عكسية مع الفساد وكلما زادت أدواتها قلت مظاهر الفساد، وأوصت باعتماد لوائح تنظم مساءلة الرئيس للمرؤوسين، ومساءلة المرؤوسين للرئيس، ومساءلة الأطراف ذات العلاقة بالمنظمة للعاملين.

في ورقة بحثية **لباسم الزبيدي بعنوان" الفساد والنظام السياسي في فلسطين"**، تطرق فيها إلى طبيعة وخصائص النظام السياسي الفلسطيني الذي يعتبر بيئة حاضنة لظاهرة الفساد، وتطرق أيضا في ورقته البحثية إلى أشكال الفساد في فلسطين والية مكافحته، والعوامل المترتبة التي تساعد في تفشي الفساد في المجتمعات وخاصة المجتمع الفلسطيني، وعرض أيضا نماذج سياسية تعتبر حاضنة لظاهرة الفساد، والطبيعة الانتقالية في النظام السياسي في فلسطين وأثره على بيئة الفساد.

The Academy Of Refugee Studies

أما الورقة البحثية للدكتور **عزمي الشعيبي" المبادرة التشريعية ودورها في مكافحة الفساد"**، فقد تطرقت إلى أهمية دور المجلس التشريعي في مكافحة الفساد في المجتمع الفلسطيني، متناولا الأدوات والوسائل التي اتبعها المجلس التشريعي في مكافحة الفساد في فلسطين، والجهود المبذولة في مكافحة هذه الظاهرة، سواء من سن القوانين أو المحاسبة أو مساءلة الوزراء، وما أهي أهم الأسباب التي تساعد على نشوء الفساد في المجتمع الفلسطيني وخصوصا داخل السلطة الفلسطينية.

تعتبر هذه الدراسة من الدراسات ذات الأهمية في البحث، كونها تطرقت إلى ظاهرة الفساد في فلسطين من حيث الأسباب والعوامل المؤدية إلى انتشارها، والنتائج المرتبة على ذلك، وبرغم أهميتها وشموليتها الا انها لم توضح العلاقة بين دور مؤسسات الأهلية والسلطة الفلسطينية في مكافحة الفساد، ولم توضح العلاقة بين وجود السلطة الفلسطينية وتعزيز دور المؤسسات الأهلية كسجم رقابي مستقل. فتطرقت بشكل عابر ضمن النتائج السياسية والاجتماعية المترتبة على ظاهرة الفساد.

في دراسة بعنوان **الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية لمركز دراسات الوحدة العربية،(٢٠٠٦)** تم تناول دور مؤسسات المجتمع في مكافحة الفساد، وأشكال الفساد وتجذره داخل الدولة وشبكات الاستتباع، وتطرقت الدراسة إلى دور مؤسسات الدولة والمؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد، إضافة إلى معالجة مؤثرات الفساد الاجتماعية والإدارية والسياسية، ودور الثقافة المواطنة والقاعدة الحقوقية ومجموعات الضغط والمجموعات التعليمة في مكافحته، وارتباط هذه الجهات بمؤسسات المجتمع الأهلي، وأيضا عملت الدراسة على وضع ظاهرة الفساد وعلاقتها ببنية وتطور المجتمع العربي.

تكمن أهمية هذه الدراسة في تفسيرها لظاهرة الفساد من منظور مؤسساتي، وتركيزها على مؤسسات المجتمع الأهلي ومؤسسات الدولة في مكافحته، وما هي اليات معالجته كخطة استراتيجية تعمل على إيجاد مساحة تشاركية لكل مؤسسات المجتمع، وأيضا عملت على تفسير الظاهرة من المنظور الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والسياسي، وربطت هذه التفسيرات في دور المؤسسات الاهلية في خلق برامج توعوية وسبل وقائية من الفساد.

دراسة العكيلي (٢٠٠٨ م) بعنوان: الفساد، تعريفه وأسبابه وآثاره وسبل مكافحته. هدفت إلى التعرف على ماهية الفساد من الجانب القانوني، وكانت أهم النتائج تعتبر ضوابط الشفافية ذات طابع قانوني يحد من ظاهرة الفساد، وأن الاطلاع على معلومات العمل ونتائجه يعتبر حق مشروع. وقد أوصت بإلزام المنظمات على نشر التقارير الإدارية والمالية وإتاحة المعلومات للجميع لمكافحة مظاهر الفساد.

وتكمن أهمية هذه الدراسة انها اعتمدت على فحص المؤشرات المتعلقة بوجود مظاهر الفساد وأشكاله، وقياس وتحليل وتشخيص الابعاد المتعلقة في ظاهرة الفساد وتحليلها، وتقييم مكافحة الفساد من حيث البرامج والمبادرات ونشاطات التي تقوم بها المؤسسات وتحديد مجالات تطويرها وفعاليتها. والتي أيضا عملت على فحص سلوك وممارسات العاملة في الشأن العام، ولكن لم تتطرق الدراسة بشكل واضح لتفسير تضاريس العلاقة بين دور العاملين في مؤسسات المجتمع الأهلي في تشخيص ومعالجة ظاهرة الفساد.، وأنما ركزت على تشخيص ودراسة الحالة من خلال المؤشرات التي تقيس ظاهرة الفساد والمسببات التي توفر بيئة حاضنة للفساد.

دراسة لدكتور **ناصر عبيد ناصر(٢٠١٠)**، في كتابه بعنوان" **دور البرلمانات والبرلمانين في مكافحة الفساد،** الذي تناول في دراسته عن ظاهرة الفساد، والأسباب الكامنة وراء هذه الظاهرة، وتفسير القواعد الأخلاقية من خلال الإدارة العامة اتجاه ظاهرة الفساد، وأيضا تتطرق الدكتور ناصر في دراسته عن دور التنمية السياسية في مكافحة الفساد من خلال وصف الفساد على أنه عائق اتجاه التنمية والتحول الديمقراطي داخل المجتمعات، وكان الجزء الأهم في دراسته الذي تحدث عنه الدكتور عن دور المؤسسات في مكافحة الفساد، واستخدام بعض النماذج من التجارب البرلمانية التي أثرت بحثنا هذا بالعديد من المعلومات القيمة، وتحدث عن ثقافة الإصلاح في مواجهة الفساد وما هو الدور الوظيفي لدولة في مواجهة هذه الظاهرة.

تعتبر هذه الدراسة من الدراسات المهمة التي اعتمدنا عليها في اعداد البحث، حيث تكمن أهميتها في تعريفها لظاهرة الفساد بشكل واضح ومفسر لكافة أسبابه التي تخلق بيئة حاضنة له، حيث اعتبر الفساد كثقافة داخل ظاهرة، لها مدخلاتها ومخرجاتها وتغذيتها العكسية، وتطرق لتعريف الفساد من المنظور الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والثقافي ، ووضح العديد من النماذج في الدول الغربية والعربية باستخدام المنهج المقارن بين هذه الدراسات موضحا الأسباب التي أدت إلى نشوء الفساد فيها، وتطرق إلى دور التنمية السياسية في لجم الفساد وتطرق إلى البعد المؤسسي للتنمية السياسية وتوضيح الفساد عبارة عن عقبة في أداء التنمية والعدالة والديمقراطية.

في دراسة أعدتها **المنظمة العربية لمكافحة الفساد بعنوان" الفساد وإعاقة التغيير والتطور في العالم العربي، ٢٠١٤"**، تطرقت الدراسة في فصولها الى محاولة للبحث عن أسباب الفجوة الهائلة بين الغرب الذي وصفه الكاتب بـ"المتقدم" والمشرق "المتخلف اقتصاديا وسياسيا واجتماعيا"، وتفسير الفساد من نواحيه القانونية والقضائية والاقتصادية والمالية، وتطرق إلى دور النخب المثقفة في قيادة المجتمع وتوجيهه، وتناول أيضا أمن الوطن كجزء من أمن المواطن، الذي يفسر صراع الهويات وتهديد مباشر لإقامة دولة الحداثة، وحدد مفهوم الهوية في

زمن الحداثة بمعنى الحرية والسعي إلى التخلص من الاستبداد في الدخال ومن التبعية وتوجه إلى قيام وحدة عربية، وقد تطرق أيضا إلى التحديات التي فرضها المسار الانتقالي في البلدان العربية وأخذ تونس كحالة دراسة، ودور الجامعات والمناهج التعليمية في مناهضة ظاهرة الفساد، والعمل على إعادة البناء الإنساني العربي ورأى أن الإطار الأنسب هو الجامعات والمناهج التعليمية منذ مرحلة الابتدائية. ودعا الى العمل على إرساء رؤية ثقافية تقوم على احترام حقوق الإنسان وكرامته وضبط العمل السياسي والإداري العام من خلال استحداث تشريعات عصرية وقوانين رادعة من دون التعويل على الوازع الأخلاقي، وتطرق إلى أن الإعلام هو أداة للتنوير والاستنهاض وسلطة رقابية مجتمعية وهو كاشفا للحقيقة.

أهمية الدراسة تكمن في كونها تحمل بين دفتيها شهادات ونخب من رجال السياسية والفكر والاقتصاد والقانون وبعض من تمرسوا في مفهوم الفساد، وكانت الشهادات هي حصيلة أوراق بحثية مميزة قدمت في الندوة الفكرية التي عقدتها منظمة العربية لمكافحة الفساد في ٢٠١٤، وتأتي الندوة بعض أربع أعوام من اندلاع انتفاضة الربيع العربي، فكانت فرصة مميزة وجيدة في تشريح الواقع في البلدان العربية وأيضا الخطاب الذي كان يرنوا في كلمات بعض النخب فيما يتعلق بالحراك الشعبي والجماهيري في البلدان العربية الذي طالب بالكرامة ورفض الفاسدين والمفسدين، والتي أيضا سعت إلى زيادة أدراك الناس بمخاطر الفساد وأسبابه وطرق معالجته.

تناولت دراسة بعنوان" **الفساد وسنينه**"، **فهمي هويدي**، الحالة المصرية من الزاويتين الاجتماعية والسياسية، ودرجة التباين والتفاوت بين الطبقات، فهناك زاوية تمثل الطبقة الأولى التي تظهر على شاشات التلفاز، وتحتل الصحف والمجلات ، والزاوية الثانية، تنظر إلى الطبقة الثانية والتي لا تكاد ترى لها أثرا على التلفاز والصحف والأخبار والمجلات، ولا يتسرب لها خبر على الصفحات والمجلات الأولى إلا ادا كان مرتبطا بكارثة، وأيضا تطرق الكاتب على طبقة وسطى، التي أصبحت قابعة بين الطبقتين والمنزلتين، وهي قابضة على التوازن والاعتدال، وهي محافظة لحد الاستقامة والعافية في المجتمع، فالممارسات والسياسات التي حدث في العقود الأخيرة أحدث تغيرات في تضاريس خارطة المجتمع، وكان من شأنها أن تتأكل الطبقة الوسطى على نحو تدريجي، مما ساعد على اختفائها في نهاية المطاف، وادى ذلك كله إلى خلق فجوات وحالة من عدم التوازن بين طبقات المجتمع مما أدى إلى خلق حالة جديدة من الاصطفاف، والتي أدت إلى تهميش وخسارة الطبقتين، وخروج مصر الأولى والثانية مهزومة، فتصدرت مصر الأولى (طبقة الأولى) الاهتمام السياسي والإعلامي، وأصبحت هي صاحبة القرار والترف، واعتبرت أن الطبقات الأخرى فائض لا لزوم له، فهذه الدراسة تبحث في أسباب الفساد في مصر العربية، وما هي الأسباب والتداعيات التي أعدت على ظهور الفساد وانتشاره، والأثار الاجتماعية والسياسية التي أدت إلى ظهوره.

The Academy Of Refugee Studies

تكمن أهمية هذه الدراسة في أنها تناولت الحالة المصرية في ظاهرة الفساد، والتي يمكن تعميم جزء منها على الدول العربية بسبب التقارب الجغرافي والفكري والاجتماعي للدول العربية حيث أيضا تظهر أهميتها في بيان الأثار الاجتماعية وظهور الطبقات بشكل واضح والتي أدت إلى تهميش والظلم مما ساعد في انتشار الفساد، ولكن هذه الدراسة لم توضح دور المؤسسات الأهلية بشكل واضح على مكافحة الفساد.

٢ الفصل الثاني: الفساد وأشكاله وأسبابه– مدخل نظري

٢,١ تعريف الفساد:

يعالج هذا الفصل مفاهيم الفساد وأشكاله في المجتمع الفلسطيني، والمفاهيم المرتبطة به، ويستعرض الباحثان في بداية الفصل مجموعة من التعريفات لظاهرة الفساد ومن ثم اثاره، وأسبابه ومظاهره والأثار المترتبة على وجوده في المجتمعات، وتوضيح أشكال الفساد في المجتمع الفلسطيني.

عرف المجلس التشريعي الفلسطيني الفساد بأنه" عدم التقيد بأحكام القانون والأنظمة والخروج عنها، أو الخروج عن السياسات العامة المتعارف عليها بهدف الحصول على مكاسب شخصية، أو استغلال غياب القانون للحصول على منافع". (الشعيبي،٢٠٠٤).

أما منظمة الشفافية الدولية (٢٠١٦)، قد عرفت الفساد" استغلال السلطة للحصول على فائدة تخدم المصالح الشخصية، سواء كانت سلطة سياسية او اقتصادية او اجتماعية أو قضائية، بمعنى ترجمة اتخاذ القرارات لتحقيق مصلحة ذاتية شخصية.

وقامت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (٢٠١٥) بتعريفه من خلال الإشارة إلى الحالات التي يتم ترجمة السلوك فيها على أرض الوقع، ومن ثم القيام بتحريم هذه الممارسات، كالرشوة بكافة أنواعها في القطاعين العام والخاص، والاختلاس بجميع أشكاله، وإساءة استخدام الوظيفة، وغيرها من أشكال الفساد.

The Academy Of Refugee Studies

وفيما يتعلق بمفهوم الفساد، فقد تعددت اختصاصات الباحثين واهتماماتهم ومنها ما يلي (العكيلي وحسن،٢٠٠٨):

- الاقتصاديون يعتبرونه سلعة يحدد قيمته العرض والطلب بحيث يحصل الموظف على مزايا مقابل تكلفة، وكلما كان العائد أكبر من العقوبة كلما زاد الإغراء وكلما كانت المخاطر عالية كلما قل الفساد.
- السياسيون ينظرون دائماً للعلاقة بين ممارسة السلطة والتأثيرات الخارجية على موظفي الحكومة.
- علماء الاجتماع يهتمون بالمعايير والقيم الاجتماعية ذات العلاقة بالواجب العام والمصلحة العامة ويرون بأن الفساد الاجتماعي سبباً للفساد الإداري.
- علماء الإدارة العامة يركزون على الفساد البيروقراطي للكشف عن الخلل الوظيفي في القواعد والنظم والإجراءات الروتينية التي تدفع الموظفين إلى المبالغة بهدف الحصول على مزايا.
- ويعرف بعض الباحثين الفساد الاداري على انه "تحريف سلطة ما لفائدة مصالح خاصة، سواء تعلق الأمر بسلطة سياسية أم اقتصادية أم إدارية، والفساد يكون باتخاذ قرارات في الشأن العام وفقاً لاعتبارات المصلحة الخاصة وليس للمصلحة العامة. وبعبارة أخرى الفساد هو سلوك يقوم على استغلال السلطة بهدف تحقيق مصالح خاصة على حساب المصلحة العامة (علي،٢٠١١، ص٢١٤).

وعلى ضوء التعريفات السابقة يتضح بان العلماء من شتى التخصصات القانونية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية قد اهتموا بظاهرة الفساد، والتي يراها الباحثان أنها سلوك منحرف يخرق القوانين والأنظمة والأعراف والقيم والمعتقدات مستفيداً من السلطة والنفوذ لتحقيق أهداف ومصالح ومآرب لا تتحقق إلا بمخالفة القوانين أو القيم الاجتماعية أو التعليمات الدينية.

٢,٢ أسباب الفساد العامة:

هناك العديد من الأسباب التي تشكل حاضنة لبيئة الفساد في داخل المجتمعات، وبالرغم من وجود اجماع كامل على كون هذه الظاهرة تعبر عن سلوك غير شرعي يخرج عن منظومة القيم الإنسانية باتجاه سلبي يصب في المصلحة الذاتية، وأن اتساع تعريف ومفهوم الفساد يوضح مجموعة الافتراضات التي تشكل متغيرات معقدة تؤثر عليه.

The Academy Of Refugee Studies

على الرغم من تمحور كافة الأدبيات التي تناولت هذا الموضوع حول هذه العوامل، إلا إن هناك عوامل أخرى هامشية يجب أخذها بالحسبان، فبحسب تانزي، فإن مسببات الفساد تنقسم الى قسمين: مسببات مباشرة ومسببات

غير مباشرة: فالمسببات المباشرة تتمثل في الاحتكار، السلطة التقديرية، الأنظمة والقوانين الصارمة، الضرائب، قرارات الإنفاق، عقود الخدمات والبضائع بأسعار أرخص من تلك المعروضة بالأسواق، وتمويل الأحزاب. أما المسببات غير المباشرة فتتمثل في البيروقراطية، مستوى الرواتب، نظام العقوبات، فرض القانون والقدوة من القيادات (Tanzi, 1998).

إن ظاهرة الفساد معقدة ومتعددة الأبعاد، ولا يمكن بأي شكل من الأشكال افتراض أنه يمكن الركون الى جانب واحد لتفسيرها، فهي متعددة الأسباب ولكي تكون هناك معالجة فعالة وشاملة للفساد يفترض بنا معرفة الأسباب التي أدت إلى ظهوره (الغالبي والعامري، ٢٠١٤) **وهي على النحو الاتي** (عبيد،٢٠١٠):

- خلل في بناء منظومة القيم التي تربط النسيج الديني والأخلاقي في المجتمع، الأمر الذي يؤدي إلى انحلال القيم على كافة الأصعدة.
- سيطرة الطابع الشخصي والفئوي لتحقيق المصالح الشخصية على حساب المصلحة العامة.
- الظروف الاجتماعية والاقتصادية مع انخفاض مستوى الأجور وسطوة التأثير المادي على كافة مناحي الحياة الإنسانية في ظل موارد قليلة، الأمر الذي يساعد على استخدام طرق غير شرعية في تحقيق نظام الاحتياجات لدى الفرد.
- غياب المساءلة والشفافية وضعف الرقابة وضعف الجانب القانوني، وعدم إقرار قوانين تساعد على مكافحة الفساد كالتي تتعلق في الحصول على المعلومات.
- عدم استخدام معايير الكفاءة والفاعلية في اختيار القادة المناسبين للأماكن المناسبة، وسيطرة النزعة الحزبية والتقليدية على هذه المعايير.
- غياب المظاهر الديمقراطية التي تعزز من المشاركة المجتمعية وخلق بيئة سياسية تمتاز بالمشاركة الشعبية وتعزيز حرية التعبير عن الرأي.
- العوامل البيروقراطية: والتي تتمثل في خلل في التوازن بين قوة المكتب والحكم، والتي تخلق بيئة حاضنة للفساد من خلال سطوة البيروقراطيين في وضع صلاحيات وقوانين تتناسب مع مصالحهم الخاصة، مما يساهم في تداخلات للقوانين مع بعضها البعض الأمر ويقلل من المساءلة والشفافية.
- ضعف مؤسسات المجتمع المدني، وتأثير التنظيمات الارثية التقليدية عليها، وهيمنة السلطة الحاكمة عليها والقدرة على احتوائها لجعلها أدوات تنفذ لسياساتها (أبو عمرو،٢٠١٠).

The Academy Of Refugee Studies

٢,٣ مظاهر الفساد وأشكاله:

قد يكون الفساد على المستوى الفردي، كمبادرة شخصية دون التنسيق والعمل ضمن جهات وجماعة أخرى، وقد يكون الفساد على مستوى منظم بين جماعات تتشابه مصالحها معا، وهذا أخطر أنواع الفساد.

أ. الفساد الصغير:

وهو يمثل الرشوة المالية النقدية التي تأخذ طابعا مقننا في الحصول على المال العام، واستغلال المناصب الإدارية للدولة، وفي شركات القطاع العام، وهو يمثل أكثر أنواع الفساد انتشارا في المنطقة العربية والشرق أوسطية، ويقع تأثير الفساد الصغير على المواطنين الذين يقع على عاتقهم تكاليف أخرى لإنهاء المعاملات المتعلقة في الجهاز الحكومي للدولة، والحصول على رشوة مالية نتيجة افشاء المعلومات أو إعطاء تراخيص بطرق غير شرعية (درويش،٢٠١٠).

ب. الفساد الكبير:

هو الفساد الذي ينتشر في المستوى السياسي والبيروقراطي حتى يرتبط الفساد بالصفقات الكبرى في تجارة السلاح والمقاولات الكبرى وجذب التوكيلات العالمية التجارية للشركات عابرة القارات، كما يرتبط بإنشاء المشروعات القومية أو الوطنية كمشروعات البنية التحتية، ويقع تأثير الفساد على كافة أفراد المجتمع (درويش،٢٠١٠).

ويتمثل ايضا بممارسات الفساد التي تدر عوائد أو منافع كبرى، وهي عادة ما تتعلق بالممارسات التي تجري في المواقع العليا في الجهاز الإداري للدولة، حيث درجة السلطة ونطاقها أعلى، والموارد تحت السيطرة تكون أكبر وأعظم، وأهمية القرارات أخطر وأكبر. فهذه الدوافع والمنافع والمغريات تساهم في الانحراف بالسلطة المخولة، وعادة ما تكون دوافع الفساد في هذه الحالات هي الجشع والطمع، أكثر من كونها مجرد تلبية احتياجات حياتية ضرورية، يفرضها ضعف الرواتب لدى شاغلي هذه المواقع (المنظمة العربية لمكافحة الفساد،٢٠١٠).

٢,٤ أثار الفساد:

أغلب التقارير والدراسات في مجال دراسة الفساد تؤكد أن هذه الظاهرة لها العديد من الآثار السلبية على مناحٍ عدة، إذ لا تقتصر تأثيرها على الجانب الاقتصادي بل تمتد إلى الجوانب الأخلاقية الاجتماعية الصحية، والسياسية، والإدارية، والقانونية، والأمنية... إلخ، أي ان الآثار السلبية لهذه الظاهرة متعددة ومتنوعة وقد لا

يمكن حصرها جميعها هنا، وللفساد أثارا وخيمة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية للمجتمعات خاصة النامية التي تكون في أمس الحاجة إلى جميع إمكاناتها المادية والبشرية لتحقيق الدفعة القوية للخروج مما تعانيه من تخلف، حيث يؤثر الفساد في النمو الاقتصادي مما يؤدي إلى انخفاض دخل الفرد، وارتفاع نسبة من هم تحت خط الفقر، كما تصاب المؤسسات العامة بركود وتضعف انتاجيتها وكفاءتها، فالفساد يرتبط عكسيا بدرجة الأداء، والقدرة على المنافسة، وكلها تعد معوقاً ذات تأثير في طريق تحقيق التنمية الاقتصادية للمجتمع (برنامج الأمم المتحدة،١٩٩٧).

وعلى هذا النحو فإن ظاهرة الفساد تسهم الى حد كبير في تقويض جهود التنمية الاجتماعية، حيث تضعف الخدمات الاجتماعية وتوهنها؛ ويتردى بذلك مستواها وتتقلص نسبة المستفيدين منها، إذ ان التهرب من الضرائب يحد كثيرا من مستوى إنفاق الحكومات على الخدمات الاجتماعية بخاصة الصحة والتعليم والأمن، مما يترتب عليه ضعف جودة تلك الخدمات، كما يضعف الفساد بشكل واضح منظومة الأمن الاجتماعي إذ يحد من استفادة الأفراد المستحقين للمنفعة من خدمة الضمان الاجتماعي مثل العجزة و المعاقين و المتقاعدين والعاطلين عن العمل، و هذه الفئات هي الأكثر معاناة من الفساد(برنامج البنك الدولي،٢٠١٦).

وعليه، فان للفساد آثار خطيرة تهدد مستقبل البشرية وتطال جميع مناحي الحياة ويمكن اجمالها فيما يلي (العكيلي وحسن،٢٠٠٨)، (نجم،٢٠١٤):

- الآثار العامة: تفقد الحكومة ثقة الشعب، وتهتز مصداقيتها وتتشوه صورتها.
- الآثار السياسية: يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي وظهور الاضطرابات حيث يستشري الفساد في الطبقة الحاكمة وتتزعزع الثقة بالحكم وبمصداقية الحكومة.
- الآثار الاقتصادية: زعزعة الاستقرار الاقتصادي، وتتشوه سمعة البلد وينفر المستثمرين، وتتبدد الثروات وتتضرر الميزانية، ويتعرقل النمو، مما يساهم في زيادة معدلات الفقر والبطالة.
- الآثار القانونية: تكسر هيبة القانون وتتأثر سيادته، مما يؤدي الى التلاعب بالأنظمة وتتفشى الجريمة.
- الآثار الاخلاقية: ظهور نظام قيمي منحرف، وثقافة فساد خطيرة على الحكومة والمجتمع.
- الآثار الاجتماعية: يؤدي إلى عدم المساواة وعدم العدالة الاجتماعية، الدفع بالمواطنين إلى التعامل بالطرق غير الشرعية لإنجاز أعمالهم ومطالبهم، وتخطي البيروقراطية والإجراءات الرسمية.
- الآثار الإدارية: فقدان الكفاءات ورأس المال البشري والفكري نتيجة لتسلط جماعات الفساد، ولجوء الموظفين إلى التعامل بالرشوة لزيادة دخولهم.

- الآثار الدولية: استشراء الفساد في بعض الدول والمسئولين الحكوميين والشركات متعددة الجنسيات يؤدي إلى تحول الفساد إلى ظاهرة دولية تؤثر على المنظمات والاتحادات.

نستنتج مما سبق بأن الفساد يشكل كارثة تطال جميع مناحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فتعمل على خلق بيئة حاضنة لقيم سلبية تعمل على هدم الثقة بين مؤسسات الدولة والمواطنين، وتعمل على نشر وتفشي العوامل الغير أخلاقية والسلبية التي تساعد على نشر الفقر والتمييز والظلم، وهذا كله يساعد على خلق فجوة بين السلطات الثلاث داخل الدولة، فالفساد يعتبر من مؤشرات التي تصيغ تطور الدول وتقدمها، فبيئة الفساد تحول مفهوم الديمقراطية إلى بيروقراطية ذات طابع دكتاتوري، وتصبح أجهزة تمثل سيادة نفسها، همها الأول والأخير تحقيق المصلحة الذاتية على المصلحة العامة.

ومن خلال ما قمنا بدراسته واستحضاره من دراسات وتقارير، وما تم ملاحظته في الآونة الأخيرة وخصوصا بداية القرن الواحد والعشرين من ظهور منظرين وعلماء يتغنون بمفاهيم الإدارة الحديثة، التي تهتم بمفهوم الريادة، والمواطنة، والشراكة بين القطاعين الخاص والعام، والخصخصة، ومكافحة الفساد، وغيرها من المفاهيم الحديثة التي تعزز مكانة النزاهة والشفافية في الإصلاحيات الإدارية، ومدى تناغم الاهتمام والدعم بهدف بناء مجموعة من الإصلاحيات التي تتناول تحقيق الكفاءة والنجاح على طريق الضبط المبني على المعرفة، وما تحمله هذه الإصلاحيات من تنفيذ فكرة التنسيق الأفقي بدلا من التنسيق العمودي في الإدارات العامة(الخفاجي،٢٠٠٩)، لكن نرى هنا أن معظم الدراسات والنظريات ارتبطت بالبيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تبلورت فيها، وأن جميع هذه الأفكار منسوجة من رحم البيئة، ولا يوجد هناك نظام يتناسب مع جميع البيئات، وعندما تحاول جهة تطبيق برامج مكافحة الفساد على بيئة مثل فلسطين دون دراسة بيئة المجتمع الفلسطيني من حيث العناصر والمقومات وهيكلية المجتمع المدني والاعتبارات المؤثرة في البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية سوف تواجه معيقات كثيرة تحد من تطبيق جميع المعايير والمؤثرات التي تتعلق بيئة الفساد، علما بأن الافتراض الايكولوجي لأي نظام يختلف من دولة لأخرى، حيث أنه مكون من أثر البيئة والمحيط الذي يعيش فيه، وهذا من الأسباب التي تعيق من الحد من ظاهرة الفساد داخل المجتمعات، وهذا ما نريد أن نفسره هنا بأن معظم البرامج والنظريات والدراسات التي تبلورت في الغرب وخصوصا في أمريكا لم تأتي بنتائج إيجابية، وذلك لأنها منشأه ضمن الإطار البيئي والسياسي والاقتصادي والاجتماعي لهذه المجتمعات.

The Academy Of Refugee Studies

٣ الفصل الثالث: الفساد في فلسطين المحتلة:

يمتاز المجتمع الفلسطيني بخصوصية ذات طابع انتقالي لا تتشابه مع ظروف باقي الدول، فالمرحلة الانتقالية التي نسجت ظروفا اجتماعية واقتصادية وسياسية داخل المنظومة الفلسطينية، والتي تحول فيها النهج الثوري إلى نهج سياسي يسعى الى اعادة تشكيل دولة ذو سيادة مستقلة، مما أدى الى صقل النظام المؤسساتي داخل المجتمع الفلسطيني، حيث فرزت العديد من التنظيمات الارثية السياسية التي انتقلت من الخارج إلى الداخل، حاملة في طياتها النزعة الثورية والنزعة الحزبية في السيطرة على جميع مؤسسات المجتمع الفلسطيني، حيث شكل هذا كله الاطار الهيكلي للعلاقات العمودية داخل معظم مؤسسات المجتمع الفلسطيني، الأمر الذي أدى إلى مركزية القرار، وهيمنت السلطة التنفيذية على باقي السلطات، وهذا كله ساعد في خلق بيئة خالية من النزاهة والشفافية في التنظيمات الإدارية على كافة الأصعدة مما خلق بيئة حاضنة للفساد(الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية،٢٠٠٦).

شكلت الانتخابات التشريعية الفلسطينية الثانية في عام ٢٠٠٦، نقطة تحول واضحة للحديث عن الفساد وكيفية الإصلاح، بل أن موضوع الفساد ودائرة إصلاحه كانت عناوين لبرامج الكتل المشاركة في الانتخابات التشريعية في الدورة الثانية، ودوليا احتلت فلسطين المرتبة ١٠٧ حسب ما اظهر مؤشر مدركات الفساد للعام ٢٠٠٥ الصادر عن منظمة الشفافية الدولية، وهو موقع متأخر في ترتيب الذي أجرته المنظمة (منظمة الشفافية الدولية، ٢٠١٤)، تزامن ذلك مع المرحلة الانتقالية التي تعاني من نقص كثير في الإطار السيادي، على الرغم من ادعاء بعض الرسميين الذين جاء دورهم استكمالا للسيادة عبر تضخيم وتناغم المظاهر الرمزية على حساب تأطير الهيكلية المؤسسية وتثبيت سيادة القانون، ورسم الفواصل بين السيادة الثورية وبين سيادة الجانب الدستوري ومساحتها.

في هذا الفصل، سيتناول الباحثان معظم جوانب الفساد في المجتمع الفلسطيني، سواء كان اقتصاديا أو سياسيا، او اجتماعيا أو قانونيا، وسوف يتطرقان أيضا إلى الجوانب القانونية والمحاولات الإصلاحية التي تعمل على الولوج في عملية تغير مجتمعي خالي من الفساد أو بأقل نسبة من الفساد، على الرغم من الإجراءات التعسفية التي تمارسها سلطات الاحتلال الصهيوني، والتي تخلق وتنمي عناصر فساد داخل الساحة الفلسطينية، وكما تعمل على الحد من تلك الإجراءات ذات الطابع الإصلاحي التي تحد أو تعالج قضايا الفساد، والتي تتمثل في الحصار الاقتصادي، أو اغلاق المؤسسات، أو الاعتقالات، أو التهجير، وكذلك الهيمنة الدولية على معظم مؤسسات المجتمع الفلسطيني، والتي وفرت بيئة خصبة لرسم سياسات تهدف لتحقيق مصالح المانحين، وذلك ساهم في رسم أطياف الفساد داخل المنظومة المجتمعية في فلسطين.

The Academy Of Refugee Studies

كما سيتناول الباحثان الفساد الناجم عن الخطاب السياسي الفلسطيني، سواء في هيكلية البناء التنظيمي أو خلل في الموقف الفلسطيني، والذي شكل أجهزة بيروقراطية تمتاز بالترهل والفساد، وهيمنة السلطة التنفيذية على السلطات التشريعية والقانونية، الأمر الذي أدى إلى فقدان جانب الشفافية والرقابة في العديد من المؤسسات وخصوصا المؤسسات الحكومية، والتي خلقت فجوة في الساحة الفلسطينية ناتجة عن الشعور بالإحباط، وعدم المشاركة الاجتماعية والسياسية في صنع القرار أو صياغة وبلورة السياسات العامة التي تخل بمنظومة الحقوق والواجبات للفرد الفلسطيني، وادى ذلك كله إلى اضعاف قدرته في مواجه الاحتلال الصهيوني، وعدم وضوح في مستقبل المواطن الفلسطيني.

٣,١ <u>الإطار القانوني والطاقة الرقابية الفلسطينية:</u>

يستند الإطار القانوني الذي يختص بمعالجة قضايا الفساد في فلسطين على المادة المتعلقة بقانون العقوبات (رقم ١٦) لسنة ١٩٦٠، والذي يقر عقوبات جزائية للمتهمين بالفساد، وخصوصا مظاهر الفساد المتعلقة بالرشوة والحصول على مبالغ مالية، ويحتوي أيضا على احكام بحق المتهمين باستغلال الوظائف العامة والذين يحققون المصالح الشخصية على حساب مصلحة الوظيفة والمسمى الوظيفي، فتقرير أمان لعام ٢٠١٠ أشار الى ضعف الإطار القانوني المختص بالرقابة على مظاهر الفساد، فكان هذا الضعف يشكل مجموعة من المخرجات التي تشكل حالة الإحباط وتلبك المواطنين تجاه قضايا الفساد، مما ساهم في خلق حالة عدم توازن بين منظومة القيم المجتمعية، وتلك الحاكمة لمنظومة الحقوق والواجبات، وفقدان الثقة بالإطار القانوني الذي ينص على محاكمة المفسدين (لوقا،٢٠١١).

وقد أكد هذا التقرير على أن الفجوة في الشفافية ليست نتاج المنظومة الثقافية الفلسطينية، بل هي نتاج الإرث السياسي المستمد من الظروف السياسية التي أثرت تاريخيا على المنظومة القانونية والمؤسساتية في الأراضي المحتلة، ففلسطين تعرضت للاحتلال الاسرائيلي عام ١٩٦٧، وفي عام ١٩٩٤ تأسست أول حكومة فلسطينية على أثر اتفاق "أوسلو"، حيث تم تشكيل حكومة منزوعة السيادة دون سلطة تشريعية، وكانت النخبة السياسية الحاكمة في اطار منظمة التحرير قد أورثت السلطة الوطنية اليات الحكم، والتي لم تكن الإدارة والقانون والشفافية من أولوياتها، فقد اتخذت التحرر كاستراتيجية للشعب الفلسطيني .

The Academy Of Refugee Studies

خلال فترة ما بعد أوسلو، أصبحت السلطة الفلسطينية المنظومة الرسمية التي تبلور وتصيغ السياسات العامة، وهي المسؤولة عن الطابع الاجتماعي والسياسي في الضفة الغربية وقطاع غزة، والجدير ذكره هنا بأن الجهات التي شكلت وما زالت تؤثر على النظام السياسي الفلسطيني تتمثل في منظمة التحرير الفلسطينية، والأحزاب

السياسية، والدول المانحة، فتمت صياغة التضاريس الأولية لمنظمة التحرير الفلسطينية في الخارج بعيدا عن الساحة الفلسطينية بمشاركة العديد من الدول العربية التي كانت تحتضن المنظمة، وشكلت المنظمة اداة الدول تهدف الى تنفيذ أجندة خارجية، وشكلت أيضا اتفاق شرف لبلورة القضية الفلسطينية وتشكيل هوية فلسطينية مستقلة ذات طابع تحرري، وبعد اتفاقية أوسلو تم نقل المنظمة من الخارج إلى الداخل، فعاد العديد من القادة السياسيين إلى فلسطين لتشكيل الاطار الرئيسي للسلطة الفلسطينية، فتم نقل الإرث السياسي ذو الهيمنة التنفيذية والعسكرية والمركزية في القرار والإدارة، إلى مؤسسات السلطة الفلسطينية، والتي أدت إلى خلق أجهزة بيروقراطية ينمو فيها الفساد، وقائمة على اتباع النهج العسكري والثوري البعيد كل البعد عن التخطيط المبني على الضبط والتنفيذ على أساس المعرفة، فتم تبني الفرضية القائمة على تعريف الديمقراطية بأنها حكم الأغلبية واستقصاء الأخر، مما أدى إلى تشويش نظام القواعد في الحقل السياسي الفلسطيني، والرجعية التقليدية ، وانعدام الشفافية والمحاسبة داخل مؤسسات السلطة الفلسطينية.

عطفا على ما سبق لا بد من التطرق إلى التبعية الاقتصادية سواء كانت متمثلة في الاتفاقيات بين الجانبين الإسرائيلي والفلسطيني، والتي نتج عنها سيطرة الاحتلال على كافة الموارد الاقتصادية وحرمان الجانب الفلسطيني من ممارسة هيمنته الاقتصادية على أرضه، والتحكم في المعابر وتصدير والاستيراد، وهذا كله خلق بيئة حاضنة لعناصر الفساد والتي تتمثل في استخدام الطرق الغير شرعية في العطاءات أو في الضرائب أو الجمارك أو الاستيراد من الخارج، والتي تمثل سيطرة المانحين على معظم مؤسسات المجتمع الفلسطيني وتنفيذ سياساتهم من خلالها والسيطرة على الاطار التخطيطي والرقابي لها، وادى ذلك إلى عدم الامتثال لنظام الرقابة والمحاسبة في كون المانح خارج حدود فلسطين ويكون ضمن شبكة علاقات مباشرة دون وجود أي وسيط أو مراقب. هذا كله عمل على خلق بيئة حاضنة لعناصر الفساد في المجتمع الفلسطيني.

جرت الانتخابات التشريعية في عام ٢٠٠٦، تحت إشراف لجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية التي تعتبر محايدة، وعلى الرغم من الجهود التي قامت بها هذه اللجنة في تكريس الديمقراطية الانتخابية، والجهود الإيجابية التي بذلتها في إنجاح هذه العملية، إلا أن بعض التقارير وكان أهمها تقرير أمان رأت بأن مفهوم الشفافية والمحسوبية في مراحله الجنينة والمتدنية في الدائرة الديمقراطية الفلسطينية، وهذا يشير إلى الانقسام الذي حدث بين حركتي فتح وحماس، الذي ترجم على أساس جغرافي حزبي ومؤسساتي وسياسي، وادى إلى خلق قوة متمركزة في قطاع غزة، وقوة متمركزة في الضفة الغربية، وهذا الانقسام ساعد على تكريس المحسوبية والواسطة في داخل المؤسسات الفلسطينية، سواء من جانب التوظيف على أساس الانتماء السياسي، وادى أيضا إلى انعدام الطاقة الرقابية الفلسطينية داخل المؤسسات الفلسطينية بسبب تعليق عمل المجلس التشريعي، والحد من

The Academy Of Refugee Studies

قدرة الطاقة الرقابية من استخدام الأدوات التي تكافح الفساد بها ، وأيضا ساهم في غياب الشفافية في الأجهزة الإعلامية بعد ما تم استقطابها سياسيا، وعلى الرغم من نشر التقارير المالية والإدارية على وسائل الإعلام لم يكن هناك جهة مختصة تعمل على تحقيق في صحة هذه التقارير(لوقا،٢٠١١).

٣,٢ أبرز صور الفساد وأشكاله في القطاع العام:

سوف نتطرق إلى أبرز أشكال الفساد فلسطين المحتلة:

١. **الفساد في الموقع العام:** والذي يتجسد في الحصول على مكاسب شخصية وذاتية من خلال استخدام المسمى الوظيفي أو من خلال استخدام طرق غير شرعية في العمل للحصول على هذه الامتيازات (النتشة، ٢٠١٦).

٢. **عدم الوضوح والنزاهة العطاءات الحكومية:** ويتمثل في الحصول على عطاءات بطرق غير شرعية وغير قانونية من أصحاب النفوذ في المجتمع الفلسطيني وخصوصا في أصحاب السلطة أو تحويل تلك العطاءات إلى شركات لها علاقة بهم، مثل علاقة بشركات التأمين، او شركات سيارات، وهذا يشكل حصحصة في سياسة احتكار تكون بيد مجموعة من الأشخاص، حيث يجري وضع الأسعار المناسبة لهم، وينعدم التنافس (شعيبي،٢٠١٠).

٣. **المحسوبية:** تتمثل في التنظيمات المجتمعية الارثية التقليدية التي خلقت العلاقات العمودية، والتي نسجت مفهوم العلاقات والروابط القائمة على أساس عائلي وذو قربى، والقائمة على الولاءات الحزبية والتقليدية، والتي تتمثل في انتاج منظومة قيم قائمة على أساس طبقي داخل المجتمع، والذي يخلق فجوة بين عناصر ومقومات المجتمع السليم، حيث يتم استعباد طبقات واضطهاد طبقات، وحرمان الكثير من أصحاب الخبرة والكفاءة من الحصول على وظائف عليا بسبب عدم ولائهم الحزبي أو العائلي، الأمر الذي يؤدي إلى نقص الخبرة والكفاءة داخل هذه التنظيمات، والذي يساعد على خلق أجهزة بيروقراطية غير قادرة على الولوج في عملية التغيير مما يؤدي إلى انشار أشكال الفساد، لأن عملية صنع القرار تتم داخل دائرة سرية ومغلقة(صلاح،٢٠٠٣).

The Academy Of Refugee Studies

وهذا المؤشر واضح في الساحة الفلسطينية مع وجود مؤسسات تابعة لأحزاب سياسية مختلفة، يكون معيار التوظيف فيها الولاء الحزبي التقليدي، كبعض المؤسسات التابعة للتيارات العلمانية والإسلامية واليسارية، فتسيس الوظيفة العامة من خلال التعيين على أساس حزبي، إدى ذلك كله إلى زيادة الثقل على كاهل

الموازنة العامة بدفع رواتب واستحقاق للموظفين، وتبلغ ما يقارب ٦٠% من أجمالي الموازنة التشغيلية للسلطة الوطنية الفلسطينية، و٨٥% من الموازنة التشغيلية للوزارات، وهذا أدى إلى عد قدرة السلطة الوطنية على سد العجز في الموازنة العامة(أمان،٢٠١٤).

٤. **تبذير المال العام:** وهو الحصول على إعفاءات أو تراخيص بطرق غير قانونية وغير عادلة، سواء المتعلقة بالإعفاءات الضريبة أو الجمركية، وغالبا ما يقوم بهذا الفساد أصحاب النفوذ وأصحاب المناصب العليا، وذلك من خلال شبكة المصالح التي تلبي مصالحهم، وهذا ما تحدث عنه الدكتور عزمي الشعيبي عضو مجلس تشريعي سابق في ندوة الفساد والحكم الصالح، والذي تطرق إلى وجود شركات للأدوية قامت بإدخال الأدوية من مصر إلى قطاع غزة باعتبارها تبرعات لشعب الفلسطيني، وبعد حصولها على إعفاء جمركي، تم بيعها إلى وزارة الصحة كأدوية مستوردة ذات طابع تجاري(شعيبي،٢٠١٠).

وعطفا على ما سبق، فأن تبذير المال العام يعتبر جريمة يجب المحاكمة عليها، ويعتبر من أهم أشكال الفساد التي تعصف بالمنظومة المجتمعية ككل، ووفق تقرير أمان بأن هناك ارتفاع في الإنفاق الفعلي بمقدار النصف، والذي شكل فرقا في الموازنة العامة من (٦٠٠ مليون إلى ٩٥٦ مليون)، وهذا يؤدي كله إلى استنزاف في الأموال العامة(أمان،٢٠١٥).

وكما أكدت أمان في تقريرها لعام (٢٠١٥)، أن نسبة الجرائم في الفساد التهريب والتهرب ارتفع في عام ٢٠١٥، وقد بينت بأن هناك ٩٧ قضية في عام ٢٠١٣ و٢٠١٤، قد خالفت قانون المستهلك وتم تحويلها إلى نيابة الجرائم الاقتصادية.

٥. **سرقة الأموال أو الممتلكات العامة:** وذلك باستخدام الطرق الغير شرعية والغير قانونية للحصول على أموال تتعلق بالمصلحة العامة، مثل سرقة أموال الضرائب، أو تنفيذ مشاريع وهمية على مؤسسات وهمية للحصول على أموال بطريقة غير قانونية. وقد تطرقت لذلك أمان في تقريرها عام (٢٠١٤)، والذي أشار أن أكثر البلاغات التي وصلت إلى هيئة مكافحة الفساد المتعلقة بالواسطة وإساءة استخدام السلطة والمساس بالأموال العامة كانت تمثل نسبة ٥٠%، أما الرشوة فكانت ٥%.

فكانت مجمل القضايا الواردة إلى محكمة مكافحة الفساد (٣٤) قضية، وكانت الواسطة أقل أشكال الفساد حيث وردت قضية واحدة، في حين ان الفساد على شكل الكسب الغير المشروع شكل أعلى الأرقام حيث وصل الى ٦ جرائم، ويليه جريمة التزوير التي وصلت إلى ٥ جرائم، وحسب استطلاعات الرأي التي أجرتها أمان فأن

نسبة ٦١% ممن استطلعت آراؤهم يعتقدون استخدام الواسطة والمحسوبية في التوظيف والترقيات وتقديم الخدمات(أمان،٢٠١٤).

٣,٣ الأسباب الرئيسة للفساد في المجتمع الفلسطيني:

تتعدد الأسباب الكامنة لخلق بيئة يتفشى فيها الفساد، وعلى الرغم أيضا من وجود شبه إجماع على كون الفساد ظاهرة سلوك إنساني سلبي يحقق تنميه للمصالح الشخصية والذاتية، والبيئة الفلسطينية بعلاقاتها وظروفها وفئاتها تمر بمجموعة ظروف سياسية تسعى الى الوصول الى حل سياسي انتقالي، وما يرافق ذلك من تعقيدات بسبب تدخل الاحتلال وسياسته التعسفية، سوف نجمل أسباب الفساد في فلسطين كما يلي:

أولا: استمرار الاحتلال الإسرائيلي: فالاحتلال الإسرائيلي يعيق من مساعي تجسيد الدولة الفلسطينية وتحقيق حالة الاستقرار على الارض، فالسياسات والمضايقات التعسفية التي تمارسها سلطات الاحتلال على الشعب الفلسطيني أدت على اضعاف مؤسسات المجتمع الفلسطيني، سواء تلك الناتجة عن استمرار الاستيطان وسيطرة على الأراضي الفلسطينية بالقوة، أو تلك التي تسيطر على الاقتصاد الفلسطيني وتمنع تحكم الفلسطينيين بمواردهم، ناهيك عن الحصار على العديد من المناطق الفلسطينية، وخصوصا سيطرة الاحتلال على المعابر وتحكمه في الاستيراد والتصدير، والذي ساعد على اضعاف سيادة القانون وأدى الى محدودية دخل الفرد الفلسطيني، وزيادة نسبة البطالة، ويقوم الاحتلال بإجراءات تعسفية بحق الفلسطينيين تتمثل في الاعتقالات والتشريد واغلاق المؤسسات وتدمير البنية التحتية وخصوصا المناطق الزراعية ، وادى ذلك الى تعطيل الحياة اليومية للمواطن والسلطة، وادخل منظومة السلطة والمجتمع الفلسطيني في حالة طوارئ، فانشغلوا في اصلاح ما تفعله سياسات الاحتلال، بدلا من متابعة البناء والتخطيط، ناهيك أيضا عن حماية سلطات الاحتلال لبعض المفسدين والهاربين من محكمة الفساد وتعطيل سيادة القانون للسلطة الفلسطينية (لطفي،٢٠١٦).

ثانيا: انعدام دور المجلس التشريعي: يعتبر المجلس التشريعي حلقة وصل بين المواطن الفلسطيني والسلطة التنفيذية، وهو الأداة التي تطرح السياسات التشريعية على طاولة الحكومة لتقررها وتنفذها بناء على مصلحة المواطن، وعدم وجود مجلس تشريعي يقوم بالدور الرقابي والخدماتي داخل المنظومة المجتمعية يخلق حالة ضعف عام ويضعف من دور الرقابة (الفساد والحكم الصالح،٢٠١٠).

The Academy Of Refugee Studies

ثالثا: ضعف القضاء وغياب سيادة القانون: القانون هو مصدر الشرعية في المجتمع، وهو يعكس تطلعات وإرادة الشعب، ويمثل المنظومة القيمية الأخلاقية، ويشكل سندا لتطبيق مفاهيم الديمقراطية داخل المجتمع، وهو

يمثل دائرة الحقوق التي تحفظ كرامة المواطن، فتفسير القانون بطريقة تتلاءم مع الاحتياجات الشخصية، وتجاوز القيم الأخلاقية والطرق الشرعية يعمل على إبقاء القانون مجرد نصوص وصياغات تعبيرية ليس لها معنى ولا هدف، فعدم وجود قانون يضمن الحصول على المعلومات، وغياب قانون ينظم العطاءات العامة ويمنع الاحتكار والتمييز، يؤدي الى انعدام الشفافية والنزاهة ويساهم في اتباع طرق غير شرعية للوصول إلى الهدف المنشود (الأطرش، ٢٠١٦).

رابعا: المركزية الشديدة، والهيمنة التنفيذية على السلطات التشريعية والقضائية: والتي أدت الى السيطرة على عملية صنع وبلورة السياسيات العامة دون مشاركة شعبية أو مجتمعية ساعد على خلق أجهزة بيروقراطية يعيش الفساد فيها وهذا ما أكده فريد الأطرش (٢٠١٦). عطفا على ما سبق فأننا نستنتج أنه في ظل تجسد الأسلوب المركزي في إدارة الشؤون الفلسطينية، ينعدم وجود إطار واضح يفصل بين السلطات، اذ ادت الهيمنة التنفيذية التي تفرضها البيئة الفلسطينية الى السيطرة على صلاحيات السلطتين التشريعية والقضائية، وأصبحت الأمور تأخذ منحى النهج المركزي المبني على الشخصانية في إدارة الشأن العام.

خامسا: ضعف الشفافية والنزاهة وعدم القدرة على الوصول إلى المعلومات والسجلات العامة، ووفق التقرير الذي نشره أمان، والذي أشار الى ان هناك تعينات لأكثر من ١٦ وظيفة ذات مستوى عالي ومرموق، وفي ظل غياب التنافس الحر لها، وأن هناك حوالي ١٠٠٠ وظيفة من الوظائف العليا في الخدمات المدنية، ورغم بعض الاصلاحات في مجال التعيينات، إلان أن ديوان الموظفين غيب بعض معايير الشفافية في تعين كبار الموظفين، وعدم وجود تنافس حر، وحيث لم يتم الإعلان عن الشواغر ، وأكد تقرير أمان أن هناك العديد من المؤسسات المغيبة عن النزاهة والشفافية، والتي تحولت من مؤسسات عامة إلى ممالك خاصة، والقائمون عليها يضعون القوانين ويتخذون القرارات التي تتلاءم مع مصالحهم الذاتية، وقد أكد التقرير بأن هناك رواتب تتجاوز ١٠ الاف دولار شهريا إضافة الى الامتيازات والكفاءات(أمان، ٢٠١٥).

سادسا: عدم وجود أنظمة وقوانين تنظم عمل وسائل الإعلام المختلفة: والذي أدى الى انخفاض مستوى الحريات وعلى رأسها حرية التعبير والعمل الصحفي، إضافة الى غياب القوانين التي تحمي الصحفيين والإعلاميين من نفوذ الفاسدين، واستقطاب العديد من وسائل الإعلام للأحزاب السياسية وأصحاب النفوذ، ساهم في انحيازها وتحول دورها عن مساره (خليفة، ٢٠١٥).

The Academy Of Refugee Studies

سابعا: ارتفاع مستوى المعيشة وتدني في رواتب العاملين في القطاع العام، فوجود الفقر وتدني في الرواتب ومستوى المعيشة المرتفع مهد الطريق إلى ظهور الفساد، حيث ساعد بعض العاملين للحصول على مصادر

مالية أخرى حتى لو كانت من خلال طرق غير شرعية كالرشوة، مثل دفع الرشوة للحصول على تعيينات في مؤسسات السلطة الفلسطينية مما أدى إلى ظهور حالات الفساد (أمان، ٢٠١٤).

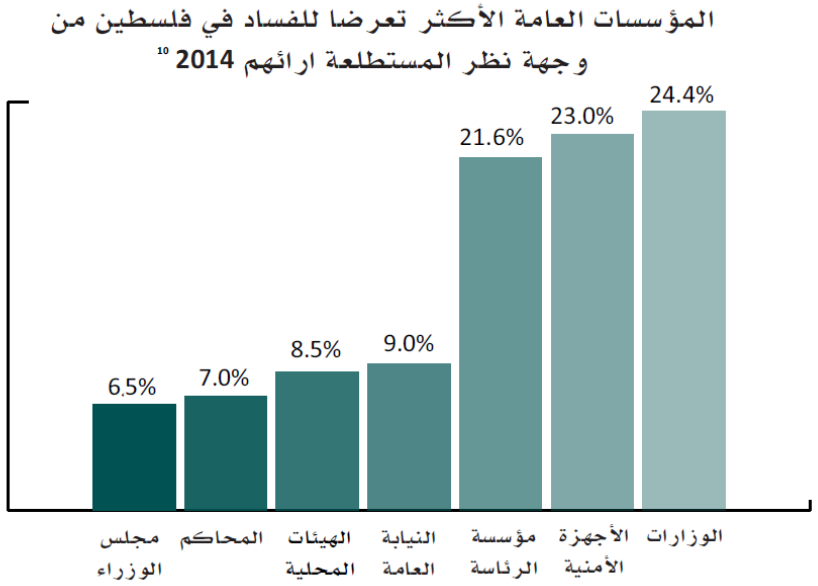
ثامنا: الأسباب الخارجية: والتي تتمثل في السيطرة الدولية على المجتمع الفلسطيني، سواء من خلال الدول المانحة أو من خلال الاتفاقيات التي تم توقيعها مع الجانب الإسرائيلي، ونظام المصلحة والعلاقات المالية والخارجية مع شركاء أجانب أو دول أخرى، واستخدام وسائل غير قانونية من قبل شركاء محليين أو دوليين للحصول على امتيازات واحتكارات عن طريق وسائل غير قانونية (الفساد والحكم الصالح، ٢٠١٠).

٣,٤ مؤشرات الفساد في فلسطين:

يصدر الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) تقريرا سنويا حول وضع الفساد في فلسطين بناء على عمله في متابعة منظومة مكافحة الفساد في القطاع العام والهيئات الرقابية، ويتناول التقرير ايضا العديد من الدراسات والبرامج والتقارير التي تحتوي على جهود المنظمات والمؤسسات الرسمية التي تعمل على مكافحة الفساد في فلسطين، ورصدت الدراسات والبرامج المتغيرات السلبية والايجابية التي اثرت على مكافحة الفساد، وساعدت هذه البرامج والتقارير الجهات المختلفة على الاطلاع على نتائج مكافحة الفساد من خلال المؤشر الخاص الذي أعدته امان في فحص هذه الظاهرة داخل المجتمع الفلسطيني، والعمل على وضع استراتيجية مشتركة من أجل مكافحته، وخلال هذه الدراسة اطلع الباحثان على التقارير الصادرة عن امان خلال الأعوام (٢٠١٣ – ٢٠١٥) التي اختلفت في التحليل واليته من عام الى اخر، حيث كانت تركز على بعض العوامل دون أخرى، ولكنها بشكل عام استهدفت عينات ممثلة من المجتمع الفلسطيني لأخذ وجهة نظرهم حول الفساد، وفحصت نسبة الفساد في قطاعات مختلفة في فلسطين.

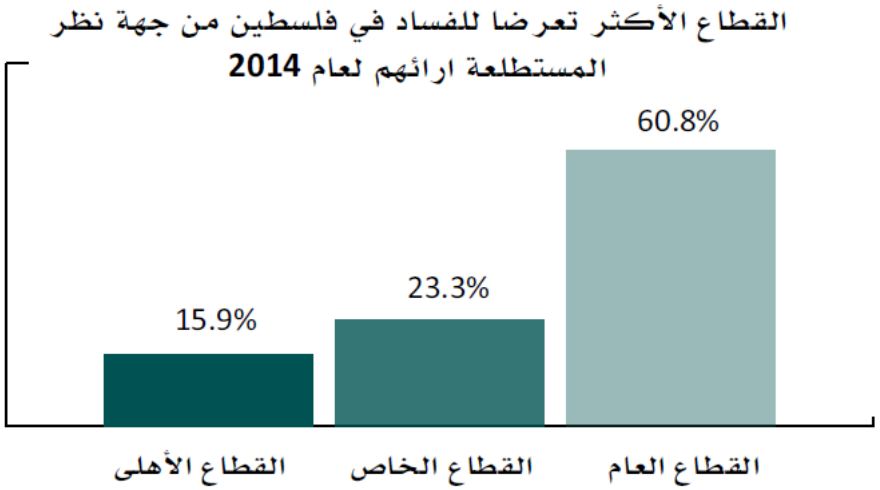
حسب استطلاع الرأي الذي أجرته "امان" عام (٢٠١٣)، تبين بأن أكبر نسبة فساد تسود في القطاعات الثلاثة (العام والخاص والأهلي)، حيث تسود الواسطة والمحسوبية، وبلغت النسبة ٦٨% من اراء المبحوثين، وقد أجرى الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني استطلاعا اخرا للرأي في نفس العام، وأفاد ٩٣,٢% من المستطلعة آراؤهم وجود واسطة ومحسوبية في القطاع العام، بينما افاد ٨٦,٤% بوجودها في القطاع الخاص، بينما يرى ٨٦,١ بأنها منتشرة في المجتمع المدني، و٦٣,٣% في الهيئات المحلية.

ففي تقرير أمان الصادر عام ٢٠١٤ حول أكثر الجهات التي تحتوي على الفساد في فلسطين، حيث حصلت الوزارات على اعلى نسبة في القطاع العام وهي ٢٤,٤%، وأقلها مجلس الوزراء بنسبة ٦,٥%، بينما حصلت المحاكم على نسبة ٧,٠%(نظر للشكل ادناه).



وفي نفس الاستبيان الذي أجرته أمان لنفس العينة، أظهر بأن القطاع العام هو أكثر قطاع تعرضا للفساد في فلسطين عام ٢٠١٤ من وجهة نظر المستطلعة أراءهم، بينما حصل القطاع الأهلي على أقل نسبة فساد في القطاعات الثلاث بنسبة ١٥,٩%، والقطاع الخاص على ٢٣,٣%. (انظر الشكل ادناه).

أكاديمية دراسات اللاجئين
The Academy Of Refugee Studies



ومن خلال الدراسة التي أجرتها أمان في نفس العام، أظهرت المؤشرات بالنسب متفاوتة بين أشكال الفساد، حيث أن الواسطة والمحسوبية أكثر أشكال الفساد داخل المجتمع الفلسطيني بنسبة ٢٠%، وإساءة استخدم السلطة بنسبة ١٧%، حيث شكلت إساءة الائتمان بنسبة ١٢%، ونسبة المساس بالأموال العامة هو ١٣%. حيث بين التقرير من خلال المستطلعة أراءهم بأن الرشوة أقل شكل من أشكال الفساد انتشارا وكانت بنسبة ٥%.

اما بالنسبة لعام ٢٠١٥ فقد أجرى المركز الفلسطيني للبحوث والدراسات المسحية استطلاعا للرأي حول انتشار الفساد في فلسطين، واظهرت النتائج بأن مشكلة الفساد تعتبر ثالث أكثر ثلاثة مشاكل يجب معالجتها، وجاء قبلها الفقر وسياسات الاستيطان، وأظهر الاستطلاع ان ٧٨-٧٩% من العينة المستطلعة آراؤهم يعتقدون وجود فساد في مؤسسات السلطة الفلسطينية، وأشار نحو ٨٠% بأن جهود مكافحة الفساد غير كافية.

من خلال ملاحظتنا لنتائج استطلاعات الرأي نلاحظ ان الفساد حسب وجهة نظر العينة ينتشر في المؤسسات الحكومية أكثر من غيرها، وهذا مؤشر خطير على ان الفساد يتغلغل في الجهاز الحكومي خصوصا فيما يتعلق بالواسطة والمحسوبية وخصوصا في الوظائف وتلقي الخدمات، وهذا سيؤدي أيضا الى ضعف الرقابة التي تفرضها الحكومة أيضا على القطاع الخاص، وستؤدي الى ضعف ثقة المواطنين بالحكومة وادائها، وانتشار ثقافة الفساد في أوساط المجتمع مما يؤثر بدوره على تطبيق مفهوم المواطنة.

The Academy Of Refugee Studies

وتماشيا مع تقارير أمان في التطور التاريخي لظاهرة الفساد وسبل مكافحتها، جدير بالذكر هنا أن من أسباب انتشار الفساد هي الهيمنة الدولية للمانحين على المشاريع والبرامج التي يتم تمويلها، وتحكم في طرق الرقابة

وتخطيط ، ومؤسسة أمان تعتمد بشكل كبير على المانحين الدوليين في تنفيذ أنشطتها المتعلقة في الفساد، وتماشيا في نفس السياق وهو أن الحكومة ليست جزء من برامج أمان وأنها ليست من المانحين أو الممولين الرسميين لمشاريع مكافحة الفساد، وهذا يخلق فجوة بين الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص وهو من أحد أسباب تخلف الاصلاحيات الإدارية في سيطرة على الفجوات داخل النظم الإدارية في القطاعين، وأيضا عدم القدرة في الفصل بين السياسة والإدارة، أدى إلى خلق بيئة تساهم في نمو عوامل فشل إدارات الأجهزة الحكومية للدولة، والتي تخلق أجهزة بيروقراطية يتوغل فيها الفساد بشكل كلي، وعدم استخدام مدارس الإدارة كمنهجية ونموذج للحد من ظاهرة الفساد أو تخلص منها هو أحد أسباب تفشي الفساد داخل المجتمع الفلسطيني، وهذا ما عجزت عنه أمان وباقي المؤسسات من تناوله كعنصر أساسي وواضح داخل المنظومة الفلسطينية، والاستخدام هنا كفرصة تتيح فرصة التحول من منظومة ثقافة الاحتكار التي تبلورت داخل الأجهزة الإدارية العامة إلى منظومة المنافسة الحرة والإيجابية، بالإضافة إلى تغير نمط المساءلة والشفافية، وتركيز على قياس المخرجات بالتناسب مع المدخلات والتغذية الراجعة والاهتمام بالمواطن بصفته جزء من هذا النظام وهذا المجتمع وليس كمستثنى أو كأداة، والتأكيد على فكرة الرقابة الإدارية، فكل هذا يساعد في تحقيق التنظيم والإصلاح العقلاني المبني على أساس المعرفة وهذا ما نادى إليه فيبر في دراسة النظم والمجتمع على أساس نسق منظم قائم على العقلانية وفهم ما وراء الأسباب لتحقيق الكفاءة والفاعلية، وهذا كله يساعد أيضا من الخروج من المفهوم السلبي للبيروقراطية التقليدية إلى البيروقراطية الحديثة التي تتغنى بالكفاءة والفاعلية المبنية على أساس عقلاني يضمن كافة عناصر المنظومة المجتمعية.

فالثورة الإصلاحية الإدارية التي تناولت المساحة التشاركية بين الدولة ومؤسسات المجتمع المدني، وأكدت على أن دور الدولة لا يقتصر فقط على الأمن وإدارة شؤون الرعية، بل أيضا أكدت على عملية الولوج داخل عجلة التنمية المستدامة التي تحقق الرفاهية للفرد والتي تزيد من الإنتاجية داخل المجتمع وهذا كله يساعد على خلق بيئة حاضنة لثقافة النزاهة والمساءلة، وعدم استخدام الطرق الغير قانونية والغير شرعية في الحصول على مكاسب شخصية. فكانت أبرز هذه الإصلاحيات الإدارية هو الفساد وخصوصا الفساد الإداري المنتشر في القطاع العام، وخلق مساحة أمنة للمنافسة الإيجابية، والمشاركة بين القطاعين، وكسر الاحتكار، وأيضا طالبت بانسلاخ الدولة والسياسة عن مفهوم الإدارة، الذي عجزت تقارير أمان من تناوله بشكل تفصيلي، وأنه عدم الفصل بين النظام السياسي وإدارة المؤسسات هو أحد أسباب الفساد في كافة الوزارات والمؤسسات وخصوصا مؤسسات القطاع الخاص.

وهذا ما تناولته دراسة صادق دحلان في تطبيق أساليب إدارة الأعمال في أجهزة الدولة العامة (١٩٨٧)، وعليه فإن فكرة مدرسة إدارة أعمال الحكومة تتمثل بعددٍ من الفرص التهديدات، تأتي أبرز هذه الفرص في شق خاص بالموظف وشق خاص بالدولة وشق خاص بالمجتمع، عندما تقوم الدولة بتبني فكرة مدرسة إدارة أعمال الحكومة في الشق الخاص بالموظف يساهم ذلك في توفير حقوق للموظف تتمثل في بيئة عمل جيدة، وتوفير تدريب وتنمية مهارات الموظف، والمساهمة في تغيير النمطية الثقافية والقيمية للموظف في ظل التضخم الوظيفي في الحكومة بشكل يساهم في توفير رقابة ومسائلة على الانتاجية وزيادة في الراتب.

A.R.S
أكاديمية دراسات اللاجئين
The Academy Of Refugee Studies

٤ الفصل الرابع: دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد

تعتبر المؤسسات الاهلية الفلسطينية جهات رقابية مستقلة عن الحكومة ومؤسسات السلطة، وجزء من المجتمع المدني، وتراقب بعض هذه المؤسسات على أداء السلطات الثلاث في فلسطين، كما ويعني بعضها بشكل عام بقضايا النزاهة والشفافية والرقابة على اركان العدالة والقضاء في فلسطين، ولهذه المؤسسات باع كبير في مكافحة الفساد من خلال المشاريع التي تنفذها في المجتمع الفلسطيني، وجزء منها توعويا يستهدف فئات حساسة من موظفي الحكومة لتشجيعهم على التبليغ عن قضايا الفساد التي يواجهونها خلال عملهم في القطاع العام، وجزء اخر من التوعية يستهدف المواطنين بشكل عام، إضافة لذلك تسعى بعض المؤسسات الى تعديل قانون مكافحة الفساد الفلسطيني ليصبح معاصرا ومنسجما مع القوانين الدولية التي وقعت عليها دولة فلسطين بعد حصولها على دولة بصفة مراقب في الأمم المتحدة.

٤,١ مفهوم المجتمع المدني:

يرتبط مفهوم المجتمع المدني بثلاثة ابعاد، أولها: الديمقراطية التي تقوم على توسيع المشاركة في اتخاذ القرارات، وثانيها: التنمية التي تسعى لتطوير بنية المجتمع من نواحي مختلفة، وثالثهما: التسوية السلمية للنزاعات على المستويين الداخلي والخارجي، وتقوم الابعاد الثلاثة على فكرة مركزية تتمحور في الاختيارية في المشاركة. تصنف مؤسسات المجتمع المدني الواقعة خارج إطار السلطة (الدولة) بأنها مؤسسات مستقلة غير ربحية، وهي قائمة على مشاركة المواطنين الاحرار وتساهم في التأثير على الحيز العام باستخدام أدوات الاعلام والضغط والمناصرة والبيانات والوقفات الاحتجاجية وغيرها من الوسائل الديمقراطية السلمية، وتقوم السلطات بالتأثير على عمل المنظمات من خلال محاولة بسط النفوذ والترهيب (التميمي، ٢٠١٣).

"يشمل مفهوم "منظمات المجتمع المدني" مجموعة واسعة من اللاعبين ذوي التفويض والأدوار والمهام المختلفة. ويرى الاتحاد الأوروبي أن منظمات المجتمع المدني تشمل المنظمات غير التابعة للدولة، غير الهادفة للربح، غير الحزبية، وغير العنيفة، ينظم الناس أنفسهم من خلالها لتحقيق قيم وأهداف مشتركة، سواء كانت سياسية أو ثقافية أو اجتماعية أو اقتصادية (المفوضية الأوربية، ٢٠١٣).

في هذا الفصل سيستعرض الباحثان عمل المهام الرئيسية لمنظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد مع التركيز على نموذجان وهما نموذج الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة "امان"، ونموذج المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة"، باعتبارهما من أبرز وأكبر المؤسسات العاملة في مكافحة الفساد في

The Academy Of Refuge Studies

فلسطين، وذلك بالاعتماد على بعض المصادر والمقابلات مع المسؤولين في هاتين المؤسستين، مع التركيز على اهم الإنجازات وما ال اليه العمل في هذا المجال. إضافة لذلك سيستعرض الباحثان اهم المعوقات التي تقف عائقا امام هذه المؤسسات في تحقيق أهدافها لمكافحة الفساد.

٤,٢ الدور الرئيسي لمؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد:

تلعب مؤسسات المجتمع المدني بشكل بارز من اجل تنشيط الحراك المجتمعي باتجاه محاربة الفساد، كما ومن الضروري ان يكون لمؤسسات المجتمع المدني دور أيضا في صنع السياسات العامة، وتقديم المقترحات والحلول والتعديلات على القوانين وغيرها من الإصلاحات المجتمعية، فما هو دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد؟ وكيف يمارس هذا الدور؟ وما هي العوامل المؤثرة على قدرته على القيام بهذا الدور بالشكل الملائم؟ وكيف يمكنه تجاوز هذه العقبات وزيادة فاعليته لتحقيق اهدافه؟

يمكن لمؤسسات المجتمع المدني ان تساهم في مكافحة الفساد من منطلق الدور الوظيفي والخدماتي الذي تقوم به، او من خلال المنظور البنيوي لها والقائم على علاقته مع مؤسسات المجتمع المدني الأخرى، وهذا ما يعطيها القوة القصدية والقدرة على التغيير، ويكمن دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد من خلال الإجراءات التالية (الباز، ٢٠٠٦، ص٥٠٤):

أولا- التوعية المجتمعية: ويتم ذلك من خلال تغيير الثقافة الدارجة في المجتمع والتي ترى بأن "الفاسد هو القوي الذي يصعب مساءلته"، وذلك من خلال نشر التوعية والتثقيف حول الفساد واضراره من جهة، واليات التبليغ عن جرائم الفساد وحماية الشهود وغيرها من جهة أخرى، وسيظهر هذا الدور بالتفصيل خلال الحديث اللاحق عن دور مؤسستي "مساواة" و "امان" في نشر التوعية حول الفساد.

ثانيا- فضح جرائم الفساد: وذلك في إطار دور المؤسسات في عملية الرقابة على تنفيذ القانون وسيادته، ونشر الملاحظات والتقارير وارسالها لوسائل الاعلام.

ثالثا: تعزيز العمل الميداني والتطوعي: ويساهم ذلك في خلق قاعدة جماهيرية واسعة تابعة للمؤسسة تصل الى المناطق البعيدة، ويساهم أيضا في ازدياد ثقة الجمهور بالمؤسسة ودورها، ويزداد ايمان الجمهور بانخراط المؤسسة في المجتمع.

The Academy Of Refugee Studies

رابعا– اعداد الدراسات والبحوث ونشرها: واهمها البحوث التي تركز على مفهوم الفساد ومخاطره واليات مكافحته واشكاله في المجتمع.

خامسا– الانضمام والتحالف مع المنظمات الدولية: وذلك بهدف تبادل الخبرات والتعاون في مجال مكافحة الفساد.

سادسا– المشاركة في سن التشريعات القانونية وتعديلها: تشارك مؤسسات المجتمع المدني في صياغة الأنظمة والقوانين ضمن دورها في صنع السياسات العامة، وتقديم مقترحات وتعديلات على القوانين الحالية بشكل يوائم الاتفاقيات والمواثيق الدولية، والسعي لإيجاد نصوص قانونية تنسجم مع مجتمعاتنا على ان تحتوي على نصوص تضمن مكافحة ناجعة وشاملة للفساد.

سابعا– حماية الشهود والمبلغين عن جرائم الفساد: وذلك من خلال الدفاع القانوني عنهم في حال تعرضوا لاعتقال او احتجاز، او تشكيل ائتلافات للضغط والمناصرة والتأييد لقضايا الضحايا المبلغين عن جرائم الفساد.

٤,٣ العوامل المعيقة لمكافحة الفساد:

تسعى مؤسسات المجتمع المدني لمكافحة الفساد، لكنها تواجه بعض العقبات السياسية والاقتصادية والقانونية التي تعيقها عن أداء دورها بالشكل المطلوب، ومن هذه العوامل ما هو داخلي في المؤسسة نفسها ومنها خارجي تسببه الحكومة او الظروف الإقليمية المحيطة او واقع المجتمع الذي تعمل في نطاقه هذه المنظمة.

من العوامل الخارجية التي تؤثر على أداء مؤسسات المجتمع المدني الاحتلال الإسرائيلي الذي يفرض سياساته وينفذ جرائمه على ارض الواقع، وهنالك عوامل بنيوية في النظام الفلسطيني أيضا منها الخلل في تطبيق مبدأ سيادة القانون الذي يؤدي الى نتائج وخيمة على المجتمع تتمثل في انتشار ثقافة اخذ الحق باليد، وازدياد انتهاكات حقوق الانسان مما يساهم في خلق بيئة عدم استقرار تشجع وتزيد الفساد، وتعيق كل الجهات الساعية لمكافحته ومنها منظمات المجتمع المدني، ومن المعيقات الأخرى تعطل مبدأ الفصل بين السلطات الذي يؤدي الى هيمنة سلطة على سلطة أخرى، وتسيير مصالح فئة معينة على حساب المجتمع ومبادئه، ففي ظل غياب المجلس التشريعي الفلسطيني كمشرع للقوانين في فلسطين، "اصدر الرئيس محمود عباس ما يزيد عن ١٤٣ قرار بقانون ما بين عامي (٢٠٠٧ و ٢٠١٥)، طالت مختلف القطاعات الدستورية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية أمان (٢٠١٥)، وعكست هذه القرارات حالة الصراع على السلطة والصلاحيات، خصوصا وانها تتعارض مع احكام القانون الأساسي، وفيها هيمنة للسلطة التنفيذية على مصدر التشريع، وهي قرارات بقانون

The Academy Of Refugee Studies

انتقائية تعطي الصلاحيات وتدعم جهات معينة على حساب الصالح العام، ولم تشمل هذه القرارات ما يعزز الشفافية وحرية الرأي والتعبير في ظل تراجع احترام هذه الحقوق من قبل السلطة التنفيذية.

أدى الضعف المؤسسي والإداري والوظيفي في بعض مؤسسات المجتمع المدني الى ضعف دورها في مجال الرقابة على الأداء الحكومي وأصبحت غير محايدة في عملها، وباتت السلطة الوطنية تمتلك العديد من مؤسسات المجتمع المدني، بعد أن أصبحت مؤسسات المجتمع المدني تمثل نظام موازي للسلطة الوطنية، وانسحب العديد من ممثلي مؤسسات المجتمع المدني من القطاعين الأهلي والمدني إلى القطاع السياسي، وأصبحوا مؤثرين على السياسات العامة داخل المجتمع الفلسطيني، وادت سرعة التغيير في تكيف مؤسسات المجتمع المدني مع التغيرات السياسية والعالمية الى تشويه رؤية بعض هذه المؤسسات(التميمي، ٢٠١٥)، وعدم وجود تقارير مالية سنوية لبعض المؤسسات، واستقطابها لبعض الأحزاب السياسية، هذا أدى كله إلى تفشي ظاهرة الفساد داخل المجتمع الفلسطيني، ناهيك عند الدور الرئيسي الذي يجب أن تقوم به هذه المؤسسات من مكافحة هذه الظاهرة والحد منها ضمن رؤية استراتيجية عقلانية قادرة على احداث التغيير داخل المجتمع الفلسطيني.

٤,٤ الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة (امان):

في ظل الظروف التي ساهمت في تشكل منظومة الفساد ونموها في فلسطين، نشطت المساعي والجهود للحد من هذا الفساد الذي أثر على البيئة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وغيرها، فخرج عدد من الناشطين في مؤسسات المجتمع المدني والمستقلين بفكرة انشاء الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" عام (٢٠٠٠)، في الضفة الغربية وقطاع غزة، ويعتبر الائتلاف حركة مجتمع مدني تسعى لمكافحة الفساد وتعزيز منظومة النزاهة والشفافية والمساءلة في المجتمع الفلسطيني. يسعى الائتلاف الى انخراط أكبر عدد ممكن من الشرائح المجتمعية المختلفة في مكافحة الفساد، خاصة أن مكافحة الفساد تسعى تحقيق اهداف المجتمع في الرفاهية والعدالة "والتي يشكل الفساد أحد أهم معوقاتها. ويتبع الائتلاف منهجا شاملا ومستداما يستند إلى الشراكة والتعاون مع جميع الأطراف ذات العلاقة ومجموعات المصالح، بهدف تعزيز الشفافية في المؤسسات الفلسطينية على اختلاف تصنيفاتها، وإنفاذ القانون ومشاركة المواطنين في الحكم وإدارة موارد الدولة الفلسطينية(أمان،٢٠١٥).

The Academy Of Refugee Studies

لم يكن تشكيل هذا الائتلاف بشكل عشوائي او محض صدفة، بل كان استجابة للحاجة المجتمعية الملحة الهادفة للتصدي لانتشار مظاهر الفساد التي رافقت السلطة منذ نشوئها. ومع مرور الوقت مُنحت الشرعية

والدور داخل المجتمع الفلسطيني بمؤسساته وقطاعاته. استطاع "أمان" خلال السنوات العشر الماضية وضع اساس لبناء نظام نزاهة وطني، قادر على تحقيق درجة جيدة من مبادئ الشفافية والمساءلة في بلد يعاني من اضطهاد الاحتلال من جهة، ويفتقر الى معظم المؤهلات المطلوبة للرقي بمؤسساته، إضافة الى عدم القدرة على تحقيق التنمية في ظل الاعتماد على المساعدات الخارجية (أمان،٢٠١١).

نشاطات وفعاليات (امان) من اجل مكافحة الفساد:

يسعى (امان) الى تعزيز الشفافية والنزاهة والمساءلة في المؤسسات الفلسطينية في إطار نظام النزاهة الوطني والاتفاقية الأممية والاتفاقيات العربية لمكافحة الفساد، وذلك من خلال زيادة مشاركة المواطنين الفلسطينيين ومؤسسات المجتمع المدني والاعلام لخلق بيئة تحد من انتشار الفساد وتساهم في الكشف عنه، ويقوم العمل على تبني استراتيجية تشاركية مع الشركاء من الحكومة والمجتمع المدني والجمهور تركز على تناول الفساد واسبابه ومظاهره واثاره المدمرة، واتباع توجه مهني مستقل في تطبيق الفعاليات المختلفة، وتتلخص النشاطات التي يقوم بها (امان) في عدة مجالات في مجالات الدراسات والتقارير السنوية التي تتحدث عن الفساد وتضع حلولا ومقترحات للحد منه، وصولا الى ما يتعلق بالتوعية حول الفساد واضراره وما يتعلق به، إضافة الى احتفال الشافية، وتسليم جوائز تحفيزية(أمان،٢٠١٥).

يعمل مركز المصادر في "امان" (٢٠١٥)، في مجال توفير الكتب الجديدة والأبحاث والاحصائيات العالمية والمحلية حول الفساد، بالإضافة الى استطلاعات الرأي التي ينفذها المركز والتي تخدم جمهور الباحثين وطلبة الجامعات والجمهور الفلسطيني بشكل عام، إضافة الى تقديم تقرير حول واقع الفساد في فلسطين بشكل سنوي.

يقوم "امان" (٢٠١٥)، بتنفيذ عدد من النشاطات السنوية في مناسبات مختلفة، منها مناسبة اليوم العالمي لمكافحة الفساد التي تصادف التاسع من كانون اول/ديسمبر التي ينفذ فيها المركز احتفال الشفافية ويسلم جوائز النزاهة لتكريم المبلغين عن الفساد بناء على معايير معلنة يحددها مسبقا، إضافة لذلك يقوم الائتلاف بعقد مؤتمر سنوي بشكل سنوي لعرض نتائج التقرير الفساد السنوي حول الفساد المعد من قبل أمان.

The Academy Of Refugee Studies

٤,٥ <u>المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة":</u>

منذ تأسيسه عام ٢٠٠٣، سعى المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة" الى تطوير منظومة العدالة في فلسطين وتعزيز القانون، وذلك من خلال نشاطات نفذها ولازال ينفذها المركز في جميع محافظات فلسطين، ومن هذه النشاطات ما يتعلق بمكافحة الفساد في فلسطين باعتبارها أساسا لتحقيق رؤية المركز في نحو دولة العدالة وسيادة القانون في فلسطين، ولذلك يقوم المركز باستمرار بتنفيذ عدد من المشاريع في هذا المجال بالتعاون مع جهات مختلفة وعلى رأسها هيئة مكافحة الفساد، وجزء من النشاطات المرتبطة بالمشاريع توعوية والجزء الاخر متعلق بتعديل القوانين.

ورش العمل في موضوع مكافحة الفساد:

ضمن مشاريع مكافحة الفساد التي ينفذها "مساواة"، يقوم المركز بعقد ورش عمل توعوية في مكافحة الفساد تستهدف فئات مختلفة من العاملين في القطاعين العام والخاص، والقانونيين من طلبة الحقوق في الجامعات والمحامين المزاولين والمتدربين وصولا الى عامة الناس. وتتناول الورش مواضع متنوعة تناسب الفئات المستهدفة، وتشمل تعديلات مقترحة على قانون مكافحة الفساد وما يتعلق به من قوانين أخرى.

مشروع قانون مكافحة الفساد المقترح من مساواة:

في اطار جهود "مساواة" في لتطوير قانون مكافحة الفساد الفلسطيني وموائمته مع الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، قدم المركز مسودة القانون المعدل لقانون مكافحة الفساد، وتمت الجهود بعد عقد لقاءات مشتركة وورش عمل حضرها أعضاء المجلس التشريعي ومجلس القضاء العسكري وديوان الرقابة المالية والإدارية ووزارة العدل وديوان الفتوى والتشريع وهيئة سوق راس المال ووزارة الاقتصاد وديوان الموظفين العام وUNDP وسلطة النقد والكلية العصرية وبعض مؤسسات المجتمع المدني، حيث تم مناقشة مقترح مشروع القانون والأسباب الموجبة للتعديل، وفي ١٨ تشرين ثاني ٢٠١٣ – أرسلت "مساواة" إلى رئيس هيئة مكافحة الفساد رفيق النتشة مقترح مشروع قانون معدل لقانون مكافحة الفساد مرفقاً به مذكرة السياسة التشريعية والأسباب والمبررات الموجبة للمقترح. كما أرسلت نسخة منه إلى المستشار القانوني للرئيس محمود عباس وثالثة إلى المنسق العام للخطة التشريعية للحكومة فواز أبو زر، طالبة الوقوف عليه واتخاذ الإجراءات الكفيلة بإقراره وإصداره (البرغوثي، ٢٠١٦).

The Academy Of Refugee Studies

جدير بالذكر ان مقترح القانون احتوى على تعديلات مختلفة أهمها اشراك مؤسسات المجتمع المدني في صنع السياسات المتعلقة لمكافحة الفساد، إضافة الى ضرورة شمولية القانون للشركات المساهمة العامة التي لا

يشملها القانون الحالي، مثل شركات الأغذية وشركات التبغ وغيرها، إضافة الى تعديلات إدارية على عمل هيئة مكافحة الفساد.

دورات مكافحة الفساد

ينظم "مساواة" بشكل مستمر وسنوي عدد من الدورات في مكافحة الفساد ضمن المشاريع الممولة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) وضمن المشاريع الأخرى الهادفة نحو تحقيق مكافحة ناجعة للفساد، وتستهدف الدورات فئات مجتمعية مختلفة، تبدأ بالموظفين العموميين لتشجيعهم على التبليغ عن جرائم الفساد، وصولا الى الفئات المهمشة التي تعاني من اضطهاد وانتقاص لحقوقها في المجتمعات القروية والمخيمات والمناطق البعيدة عن مراكز المدن بشكل عام، وتكون المواضيع ذات اختصاص للفئة المستهدفة من الدورة، وتتنوع بين مواضيع قانونية بحتة تناقش الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد ونقاط الضعف في قانون مكافحة الفساد الفلسطيني، والنماذج الدولية في مكافحة الفساد، وصولا الى علاقة الفساد بانتهاك حقوق الانسان، ومسؤوليات الموظف العام والإعلاميين في مكافحة الفساد من خلال التبليغ عن جرائم الفساد وكشف جرائم الرشوة والاختلاس وغسيل الأموال وغيرها، وتقديم الاعلاميين لتحقيقات الصحفية والاستقصائية في بعض القضايا بهدف كشف جرائم الفساد وتسليط الضوء عليها رسميا ومجتمعيا.

كما يشترك المركز مع هيئة مكافحة الفساد في تنظيم بعض الدورات والنشاطات ضمن مذكرة تفاهم موقعة بين الطرفين، وتهدف الى تحقيق الأهداف المشتركة بالتعريف عن الهيئة وإجراءات مكافحة الفساد محليا، وتعزيز الدور الرقابي لـ "مساواة" كمؤسسة مجتمع مدني تسعى الى الرقابة على أداء منظومة العدالة والقضاء، وتحقيق مبدأ سيادة القانون في فلسطين.

الحلقات الاذاعية حول مكافحة الفساد

ينفذ "مساواة" ضمن مشاريع مكافحة الفساد حلقات إذاعية عبر الإذاعات ضمن برنامج بعنوان: "عين على العدالة"، والهادف لتثقيف الجمهور حول قوانين مكافحة الفساد والممارسات الواجب اتخاذها في حالة وجود الفساد؛ بالإضافة الى نفوذ وتأثير المرأة في مكافحة الفساد، والحاجة لبناء قدرة لدى الطلاب في هذا الجانب، فضلا عن المستقبل من عمل لمكافحة الفساد في فلسطين.

The Academy Of Refugee Studies

وتتناول الحلقات مواضيع تتعلق بالجانب القانوني للفساد، وكذلك برنامج بشأن العمل وقصص نجاح من هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، مواضيع بشأن الدور المحدد للمرأة العاملة في مكافحة الفساد وجهودها، ضرورة بناء

القدرات في تدابير مكافحة الفساد للطلاب والجيل القادم من المهنيين، ومستقبل الجيل القادم وجهوده في مكافحة الفساد في فلسطين، دور الموظف في مكافحة الفساد، اجراءات التقاضي والعفو الخاص وأثرها على مكافحة الفساد.

دراسات حول الفساد

يقوم "مساواة" بنشر دراسات وابحاث متعلقة بالفساد وجرائمه وطرق مكافحته وذلك ضمن مجلتي "عين على العدالة" و "العدالة والقانون" اللتان يصدرهما المركز بشكل دوري، أو ضمن إصدارات فردية مثل دراستين الأولى حول جريمة غسيل الأموال، والثانية حول الحصانة الدبلوماسية وتأثيرها على مكافحة الفساد، واللتان اصدرهما المركز خلال عام ٢٠١٦.

A.R.S
أكاديمية دراسات اللاجئين
The Academy Of Refugee Studies

٥ الفصل الخامس: النتائج والتوصيات

٥,١ نتائج البحث:

- انتشار الفساد داخل المجتمع الفلسطيني بأشكاله المختلفة، وبناء على استطلاعات الرأي والتقارير الدولية والمحلية، أثبتت بأن أكثر أشكال الفساد انتشارا هي التعيينات واستخدام المال العام، وأقلها انتشارا الرشوة.
- التحولات الجذرية في النظام السياسي الفلسطيني بعد مؤتمر مدريد، أثرت بشكل أساسي على ظاهرة الفساد، فالمركزية الشديدة من أعلى إلى أسفل، وظهور المنظومات الارثية التي انتقلت من منظمة التحرير الفلسطينية إلى مؤسسات السلطة، ساعد على ظهور النزعة الحزبية والجغرافية التي ساعدت على نمو أشكال الفساد.
- هيمنة السلطة الوطنية على بعض مؤسسات المجتمع المدني، ساعد على استقطابها واحتوائها باتجاه العام للسلطة الفلسطينية، مما أضعف دورها كمؤسسات مجتمع مدني في الدور الرقابي القائم على النزاهة والشفافية في محاسبة المفسدين من أصحاب القرار والمهينة.
- عدم الموافقة على إقرار وإصدار قوانين، التي تساعد المواطنين والجهات المعنية من الحصول على المعلومات، وحماية الصحفيين وبعض المؤسسات التي تعمل على مكافحة الفساد، ساعد هذا كله على هيمنة المفسدين في فسادهم دون خوف ودون رقيب.
- الدور الإصلاحي الذي تقوم به مؤسسات المجتمع المدني التي تعمل على مكافحة ظاهرة الفساد، أثبت قوته وجدارته في منع تفشي هذه الظاهرة، وذلك من خلال الرقابة والنزاهة على عمل المؤسسات الحكومية والغير حكومية، كشف العديد من حالات الفساد وتحويلها إلى محكمة الفساد في فلسطين، لكن دورها يبقى منقوصا في ظل سيطرة أصحاب النفوذ عليها وعلى سياساتها.
- تشكل الوعي العام لدى مؤسسات المجتمع الفلسطيني، بأثر الفساد السلبي على التقدم والنمو والازدهار هو بحد ذاته نقطة تحول إيجابية في مكافحة هذه الظاهرة.
- وجود هيئة مستقلة لمكافحة الفساد في فلسطين، وخلق شبكة من العلاقات البناءة بين هذه الهيئة وباقي مؤسسات المجتمع المدني، شكل رادع أمام المفسدين من الاستمرار في فسادهم وساعد على كشف عدد من قضايا الفساد ومعالجتها داخل المجتمع الفلسطيني.
- الممارسات الإسرائيلية التعسفية الهادفة للسيطرة على المجتمع الفلسطيني ومؤسساته، أضعف في الولوج في عملية تغير وفي التقدم المؤسساتي لمكافحة ظاهرة الفساد.

The Academy Of Refugee Studies

- عملية الإصلاح داخل المجتمع الفلسطيني، تتمثل في خلق مساحة مجتمعية امنة تحافظ على قدسية مفهوم المواطنة داخل المجتمع الفلسطيني، وذلك من الخروج من مواجهة الطرف الاخر إلى مواجه الذات، وهذه خطوة رئيسية في خلق حيز ضمن المجتمع العام الذي يحفظ الحقوق والواجبات والحريات ضمن مساحات خاصة، بعيدة عن بطش الدولة وهيمنتها، وهذا كله يخلق بيئة مجتمعية خالية من بطش الة الفساد.
- السيطرة الدولية للمانحين، وتحكمهم في أشكال الرقابة وأدوات التخطيط، ساعد في اضعاف النزاهة والشفافية داخل العديد من المؤسسات مما خلق بيئة حاضنة لنمو أشكال الفساد.

٥,٢ التوصيات:

- تفعيل القوانين المتعلقة في مكافحة الفساد، كقانون الحصول على المعلومة، وقانون الكشف غير المشروع، وتشديد الإجراءات العقابية بحق قضايا الفساد كالرشوة والمحسوبية.
- إعادة برمجة وتفعيل برامج الأحزاب السياسية الفلسطينية، كجزء لا يتجزأ من مكافحة الفساد داخل المجتمع الفلسطيني.
- الخروج من قوقعة العلاقات العمودية التقليدية المبنية على أسس حزبية وعائلية داخل المؤسسات الفلسطينية، الأمر الذي يساعد على تحقيق الشفافية والنزاهة داخل منظومة عمل هذه المؤسسات.
- مشاركة المواطن الفلسطيني في عملية مكافحة الفساد، من خلال انخراطه داخل برامج التوعية التي تنفذها المؤسسات الاكاديمية كجامعات ووسائل الاعلام ومؤسسات المجتمع المدني.
- ترسيخ مفهوم المجتمع المدني كونه شرايين وقنوات العملية الديمقراطية التي تساعد على المشاركة المجتمعية التي تخلق بيئة سليمة خالية من الفساد.
- وجود قوانين تحمي مؤسسات المجتمع المدني من تدخل أجهزة السلطة وهيمنتها عليها، واحتوائها لتصبح أدوات منفذة لسياستها.
- وجود برامج أكاديمية داخل الجامعات والمدارس كمنهج تدرسي يشكل طابع توعوي للفرد من أثر ظاهرة الفساد وكيفية التعامل والوقاية منه.
- لا بد من ضرورة عقد مؤتمر سنوي لمكافحة الفساد بحيث تشارك فيه معظم مؤسسات المجتمع المدني كالأحزاب السياسية والتنظيمات المجتمعية والمؤسسات الحكومية، لوضع خطة استراتيجية لمكافحة ظاهرة الفساد.

- إشراك القطاع الحكومي في برامج مكافحة الفساد، والعمل على استخدام منهجية الإدارة الحديثة التي تعتمد على ثورة الإصلاحيات التي تعمل على فصل السياسة والإدارة، والذي يعزز نمو ثقافة النزاهة والمساءلة ولولوج في عملية التنمية والإنتاج.
- إعادة النظر في معايير الترقيات والتعيينات في المناصب العليا، وعمل بطاقة وصف وظيفي لتعينات المناصب العليا، واستخدام الكفاءة في ملئ الشواغر.
- إنشاء وحدات شكاوى في كافة الوزارات بشكل الزامي، وإلزام وحدة الشكاوى بتسليم تقاريرها للإدارة العامة.
- اصدار قوانين تمنع الاحتكار وحق الامتياز والتنافس في القطاعات الحيوية.
- تعديل بعض قوانين السلطة القضائية، وإلزام المجلس الأعلى للقضاء من نشر التقارير على المواقع الالكترونية.
- اصدار قوانين تمكن الإعلامين من قدرتهم على الحصول على المعلومة، وإلغاء مادة السجن المتعلقة بتشهير في قانون العقوبات.
- التزام مؤسسات المجتمع المدني من وضع رقابة داخلية وتطبيق مدونات السلوك الخاصة بها، ونشر تقاريرها المالية على المواقع الإلكترونية.
- دراسة مقومات المجتمع المدني، وتمييز الفرق بين المقومات والعناصر، من خلال المدخلات البيئة والسياسية والاجتماعية والثقافية، من أجل صياغة منهجية موحدة تنطبق على كافة المؤسسات الفلسطينية من أجل مكافحة الفساد.

أكاديمية دراسات اللاجئين
The Academy Of Refugee Studies

٦ قائمة المصادر والمراجع

الكتب

- الشعيبي، عزمي. **ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية**، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٤.
- العكيلي، رحيم حسن. **الفساد: تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته**، العراق: هيئة النزاهة، ٢٠٠٨.
- علي، أحمد جابر. **أخلاقيات العمل بين الدين والمجتمع**، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠١١.
- الغالبي، طاهر، وصالح العامري. **المسؤولية الاجتماعية واخلاقيات الأعمال**، عمان: دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠١٤.
- عبيد، ناصر. **دور البرلمانات والبرلمانيين في مكافحة الفساد**، دمشق: وزارة الثقافة، ٢٠١٠.
- أبو عمرو، زياد. **المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في فلسطين**، رام الله: المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية مواطن، ١٩٩٥.
- سليم، احمد واخرون. **مؤشر الفساد في الأقطار العربية إشكاليات القياس والمنهجية**، بيروت: المنظمة العربية لمكافحة الفساد والمؤسسة العربية للديمقراطية، ٢٠١٠.
- العكيلي، رحيم حسن. **الفساد: تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته**، العراق: هيئة النزاهة، ٢٠٠٨.
- نجم، نجم عبود. **أخلاقيات الإدارة في عالم متغير**، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠١٤.
- اندريه، لوقا. **رأس المال الاجتماعي والفساد في الأراضي الفلسطينية**، رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، ٢٠١١.
- صلاح، داود. **الفساد والإصلاح**، دمشق: اتحاد الكتاب العرب، ٢٠٠٣.
- درويش، محمد أحمد. **الفساد: مصادره– نتائجه– مكافحته**، القاهرة: عالم الكتب، ٢٠١٠.
- الباز، شهيدة. **مقال "دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد"**، كتاب الفساد والحكم الصالح في الوطن العربي، بيروت، ٢٠٠٦.

The Academy Of Refugee Studies

- Vito Tanzi, Corruption Around the World couses, consequences, scope, and cures, IMF Working the paper, 1998.

مراجع الكترونية

- منظمة الشفافية الدولية، تم الاسترجاع (٢٠١٦-١٢-٠٥)، متاح في شبكة الانترنت .https://goo.gl/gSYccj
- منظمة الشفافية الدولية. اسِترجعت بتاريخ ٢٠١٦/١١/٥ م من موقع www.transparency.
- البنك الدولي. استرجعت بتاريخ ٢٠١٥/٨/٥ م من موقع www.worldbank.org
- برنامج البنك الدولي The world Bank. استرجعت بتاريخ ٢٠١٦/١٢/٢٤ م من موقع www.worldbank.org.
- امان، تم الاسترجاع بتاريخ (٢٠١٦-١٢-٢٢)، متاح في شبكة الانترنت/https://www.aman-palestine.org/ar/activities/2374.html
- أمان، هيئة مكافحة الفساد، تم الاسترجاع بتاريخ (٢٠١٦-١٢-٢٠)، متاح على شبكة الانترنت/ https://www.aman-palestine.org/ar/activities/2374.html
- أمان، المؤتمر السنوي في مكافحة الفساد، تم الاسترجاع بتاريخ (٢٠١٦-١٢-٢١)، متاح على شبكة الانترنت https://www.aman-palestine.org/ar/activities/2374.html
- أمان، ٢٠١٤، تم الاسترجاع بتاريخ (٢٠١٦-١٢-١٥)، متاح على شبكة الانترنت http://www.maannews.net/Content.aspx?ID=774606/
- امان، المؤتمر السنوي لواقع النزاهة والشفافية في مكافحة الفساد، تم الاسترجاع بتاريخ (٢٠-١٢-٢٠١٦)، ٢٠١٥، متاح /https://www.aman-palestine.org/ar/activities/2374.html
- محمد خليفة، وكيل وزارة الإعلام، مؤتمر الإعلام بين الواقع والتحديات في مكافحة الفساد، تم الاسترجاع بتاريخ (٢٠١٦-١٢-٢٠)، ٢٠١٥، متاح / http://www.maannews.net/Content.aspx?id=881583
- امان،٢٠١٤، تم الاسترجاع بتاريخ (٢٠١٦-١٢-٢٦)، متاح في https://www.aman-palestine.org/ar/activities/2374.html
- التميمي، عبد الرحمن. "دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد"، ورقة عمل قدمت خلال ورشة عقدت في رام الله بتاريخ ٢٧-٨-٢٠١٣، هيئة مكافحة الفساد، http://www.pacc.pna.ps/ar/files/papers-studies/abdelrahmantamimi2013.pdf.

The Academy Of Refugee Studies

- المفوضية الأوروبية، التواصل من المفوضية الى البرلمان الأوروبي والمجلس واللجنة الاقتصادية والاجتماعية الأوروبية ولجان الأقاليم: جذور الديمقراطية والتنمية المستدامة: مشاركة أوروبا مع المجتمع المدني في العلاقات الخارجية (بروكسل، ١٢/٠٩/٢٠١٢ المفوضية ٢٠١٢ (٤٩٢) النهائي).

- تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد لعام ٢٠١٥، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة "امان"، https://www.aman-palestine.org/ar/reports-and-studies/5962.html

- عبد الرحمن التميمي، منظمات المجتمع المدني ودورها في مكافحة الفساد، رام الله، ٢٠١٣، http://www.pacc.pna.ps/ar/files/papers-studies/abdelrahmantamimi2013.pdf

- الموقع الالكتروني للائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة (امان)، https://www.aman-palestine.org/ar/about-aman/about-organization

- المنظمات الاهلية ومكافحة الفساد، ورقة من اعداد "امان"، نشرت في مجلة السفير، كانون ثاني ٢٠١١، http://palestine.assafir.com/Article.aspx?ArticleID=1772.

المقابلات

- رفيق النتشة، رئيس هيئة مكافحة الفساد في فلسطين، شخصية، اجراها الباحث محمود زيدان- عبر السكايب، قطر، ٠٣-١٢-٢٠١٦.
- لطفي محمد، منسق في اللجنة الوطنية للمقاومة الشعبية، مقابلة شخصية أجراها الباحث محمود زيدان، عبر السكايب من قطر، ٢٣-١٢-٢٠١٦.
- الأطرش فريد، ناشط حقوقي وعضو في شبكة المحامين الفلسطينيين، مقابلة شخصية أجراها الباحث حمدي حسين، عبر السكايب من قطر،٢٥-١٢-٢٠١٦.
- إبراهيم البرغوثي، المستشار القانوني والفني للمركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة"، مقابلة عبر السكايب.

The Academy Of Refugee Studies

- رشا عمارنة، المستشار القانوني لهيئة مكافحة الفساد الفلسطيني، مقابلة اجراها حمدي حسين– عبر السكايب، قطر، ٢٠–١٢–٢٠١٦.
- شادي زيدات، منسق مشاريع مؤسسة مفتاح الفلسطيني ومنسق شبكة الشباب الفاعل سياسيا واجتماعيا– مقابلة اجراها الباحث محمود زيدان، عبر السكايب، قطر، ٢٤–١٢–٢٠١٦.
- رزق عطاونة، عضو في هيئة مكافحة الفساد في فلسطين، مقابلة اجراها حمدي حسين، عبر السكايب، قطر، ٢٤٠١٢–٢٠١٦.

A.R.S

أكاديمية دراسات اللاجئين

The Academy Of Refugee Studies