



الدليل الإرشادي

للتدريب حول النزاهة ومُكافحة الفساد

2020

الدليل الإرشادي للتدريب حول النزاهة ومكافحة الفساد

٢٠٢٠

إعداد



الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة - نَزَاهَة

Palestinian Academy for Integrity – NAZAHA

فلسطين • رام الله

المصايف • شارع إيميل طعمه • عمارة القصر • الطابق -١ • مكتب # ١٢

هاتف: ٢٩٦١٣٣٣ (٢) ٩٧٠+

فاكس: ٢٩٥٦٩٣١ (٢) ٩٧٠+

صندوق بريد: ٤٠١ • فلسطين • رام الله

الموقع الإلكتروني: www.nazaha.ps

الفهرس

2	القسم الأول: الإطار المفاهيمي للفساد
2	أولاً: مفهوم الفساد
4	ثانياً: مظاهر الفساد وأشكاله
4	1. الفساد السياسي (Political Corruption)
4	2. الفساد المالي (Financial Corruption)
4	3. الكسب غير المشروع (Illicit Gain)
5	4. الرشوة (Bribery)
5	5. اختلاس المال العام (Embezzlement of Public Money)
6	6. إهدار المال العام (Wasting Public Money)
6	7. غسل الأموال (Money Laundering)
6	8. الفساد الإداري (Administrative Corruption)
7	9. استغلال النفوذ الوظيفي (Exploiting Career Influence)
7	10. التهاون في القيام بواجبات الوظيفة (Laxity in Carrying Out Job Duties)
8	11. الفساد الأخلاقي (Moral Corruption)
9	ثالثاً: أنواع الفساد وفقاً لكمّيه
9	1. الفساد الكبير
9	2. الفساد الصغير
10	رابعاً: أسباب انتشار الفساد
10	1. ضعف سيادة القانون
10	2. ضعف الجهاز القضائي
10	3. ضعف الإرادة والنية الصادقة لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد
10	4. ضعف أجهزة الرقابة في الدولة وعدم استقلاليتها
11	5. تدخل الحكومة في السوق الاقتصادي
11	6. عدم تجنب تضارب المصالح وضعف منظومة الشفافية والوصول للمعلومات
11	7. ضعف دور المؤسسات المتخصصة بمحاربة الفساد
11	8. ازدياد فرص انتشار الفساد في البلدان التي تمر في مراحل انتقالية
11	9. انتشار الجهل مع ثقافة مُتساهلة
11	10. انخفاض أجور الموظفين الحكوميين وارتفاع مستوى المعيشة
12	نشاط تدريبي رقم (1): تمييز أشكال الفساد

الفهرس

13	القسم الثاني: المفاهيم العامة للنزاهة والشفافية والمساءلة ومؤشراتها
14	أولاً: النزاهة
14	مؤشرات النزاهة
16	ثانياً: الشفافية
16	مؤشرات الشفافية
17	ثالثاً: المساءلة
17	مؤشرات المساءلة
18	نشاط تدريبي رقم (2): حالات دراسية
18	• الحالة الدراسية الأولى
20	• الحالة الدراسية الثانية
21	• الحالة الدراسية الثالثة
22	القسم الثالث: الإطار القانوني الناظم لمكافحة الفساد في فلسطين
23	مقدمة
23	أولاً: منظومة التشريعات العقابية
23	1. قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005
23	2. قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته ولوائحه التنفيذية
24	3. قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005
24	4. قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002
24	5. قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2009 بشأن نظام موظفي الهيئات المحلية الساري في الضفة
25	ثانياً: منظومة التشريعات الوقائية
25	1. القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003
25	2. قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية
25	3. قرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (8) لسنة 2014
26	4. قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004
27	نشاط تدريبي رقم (3): أحكام في قضايا الفساد

الفهرس

30	القسم الرابع: نظام النزاهة الوطني
31	مقدمة
31	أولاً: السلطة التنفيذية
31	ثانياً: الحكم المحلي
31	ثالثاً: السلطة التشريعية
32	رابعاً: السلطة القضائية
32	خامساً: دواوين المحاسبة (ديوان الرقابة المالية والإدارية)
32	سادساً: ديوان الشكاوى
32	سابعاً: الهيئات المستقلة لمكافحة الفساد
32	ثامناً: مؤسسات الخدمة العامة أو المرافق العامة
32	تاسعاً: المجتمع المدني
33	عاشراً: وسائل الإعلام
33	حادي عشر: القطاع الخاص
33	ثاني عشر: اللاعبين الدوليون
34	القسم الخامس: الإبلاغ عن الفساد
35	أولاً: إطار عام للإبلاغ عن الفساد
36	ثانياً: الإبلاغ عن الفساد في ضوء المواثيق الدولية
37	ثالثاً: الإبلاغ عن الفساد في ضوء التشريعات الفلسطينية
37	1. قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001
37	2. قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004
37	3. قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005
38	4. قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005
38	5. قانون العقوبات الأردني رقم (13) لسنة 1960
38	6. القرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (8) لسنة 2014
38	7. النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005
39	رابعاً: تحديات الإبلاغ عن الفساد
40	خامساً: تجربة دولية لحماية المبلغين عن الفساد (الأردن)
41	نشاط تدريبي رقم (4): استعراض نماذج وقضايا تقدمت أو فازت بجوائز النزاهة

الفهرس

43	القسم السادس: الحماية القانونية للمال العام
44	أولاً: مفهوم المال العام
44	ثانياً: أوجه المال العام
44	ثالثاً: أوجه حماية المال العام
44	1. الحماية الدستورية للمال العام
44	2. الحماية الإدارية للمال العام
45	3. الحماية المدنية للأموال العامة
45	4. الحماية الجنائية للمال العام
46	القسم السابع: التهرب الضريبي
47	مقدمة
47	أولاً: مفهوم التهرب الضريبي
47	ثانياً: أسباب التهرب الضريبي
47	1. الأسباب التشريعية
48	2. الأسباب الاقتصادية
48	3. الأسباب الإدارية والفنية
49	4. الأسباب الاجتماعية والأخلاقية
49	5. الأسباب الذاتية (الشخصية)
49	6. الأسباب السياسية
50	7. أسباب أخرى
51	ثالثاً: أشكال التهرب الضريبي
51	1. التجنب الضريبي (التهرب المشروع)
51	2. التهرب غير المشروع
52	رابعاً: أساليب التهرب الضريبي
53	خامساً: آثار التهرب الضريبي
54	سادساً: طرق مكافحة التهرب الضريبي
54	1. مراجعة التشريعات الضريبية
54	2. تحقيق العدالة الضريبية
54	3. تشجيع المُكلفين على مسك الدفاتر التجارية
54	4. الترابط بين الجهات المختلفة في الدولة
54	5. تحسين الجهاز الإداري الضريبي
54	6. إعادة النظر في جزاءات المُتهربين وتشديدها

الفهرس

55.....	القسم الثامن: القواعد الناظمة للنزاهة والشفافية والمساءلة في المشتريات العمومية
56.....	أولاً: قواعد النزاهة.....
56.....	ثانياً: قواعد الشفافية.....
56.....	ثالثاً: قواعد المساءلة.....
57.....	رابعاً: قرار بقانون رقم (8) لسنة 2014 بشأن الشراء العام.....
57.....	1. مجالات انطباق القانون.....
57.....	2. عمليات الشراء المُستثناة من تطبيق القرار بقانون.....
57.....	3. أهداف القرار بقانون.....
58.....	4. الجهات القائمة على تطبيق القرار بقانون.....
58.....	5. أساليب الشراء العام.....
58.....	6. حالات الشراء المباشر.....
59.....	7. مؤشرات النزاهة والشفافية والمساءلة في قانون الشراء العام.....
61.....	قائمة المراجع.....

القسم الأول

الإطار المفاهيمي للفساد

الدليل الإرشادي للتدريب حول النزاهة ومكافحة الفساد

القسم الأول: الإطار المفاهيمي للفساد

أولاً: مفهوم الفساد

تعود كلمة الفساد في جذورها إلى الفعل "فسد"، حيث تأتي في معاجم اللغة ضد "صلح"، أي بمعنى البطلان، فيُقَال فسد الشيء أي بَطُلَ واضمحَلَّ، وفي المعجم الوسيط الفساد يعني: التلف، والعطب، والاضطراب، والخلل، والقحط، وفي المعجم القانوني فسد الشيء: بمعنى تلف وأصبح سيئاً وأردأ مما كان.

أما من الناحية الاصطلاحية فيُوجد تعريفات متعددة للفساد نذكر منها ما يلي:

- إساءة استغلال السلطة من قبل شخص لديه نفوذ في اتخاذ قرار في إدارة شأن عام.
- قيام الموظف العام، وبطرق غير سوية، بارتكاب ما يعد إهداراً للمال العام أو الموجودات العامة.
- سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام ويشمل تطلعاً إلى تحقيق مكاسب خاصة، مادية كانت أم معنوية.
- صورة لا أخلاقية وعمل غير قانوني يقوم به الشخص الذي يُمارسه، بقصد الحصول على منفعة شخصية، وترجع ممارسة الفساد إلى عدم استقامة ذاتية لمثل هذا الشخص، وبالتالي فهو انتهاك لقيم الفرد، وقيم المجتمع الذي يمارس ضده هذا السلوك.
- الفساد هو إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص. (البنك الدولي)
- خروج عن أحكام القانون أو الأنظمة الصادرة بموجبه، أو مخالفة السياسات العامة المعتمدة من قبل الموظف العام بهدف جني مكاسب له، أو لآخرين ذوي علاقة، أو استغلال غياب القانون بشكل واعٍ للحصول على هذه المنافع. (المجلس التشريعي)

وعلى الصعيد التشريعي فقد نأت اتفاقية مكافحة الفساد لعام 2003 عن وضع تعريف للفساد، مُكتفية بالإشارة إلى الأفعال والممارسات الفعلية التي اعتبرت من أشكال الفساد، ومن ثم طالبت بتجريم هذه الممارسات، وهي: الرشوة بشتى أشكالها في القطاعين العام والخاص، والاختلاس بوجوهه جميعها، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استغلال الوظيفة، وتبييض الأموال، والكسب غير المشروع، وغيرها من أوجه الفساد الأخرى.

أما قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل لعام 2010 فقد نأى بنفسه عن وضع تعريف مُحدد للفساد، وإنما تناول في المادة (2) الأفعال التي تُشكّل فساداً لغايات تطبيق أحكامه، وهي على النحو الآتي:

1. الرشوة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.
2. الاختلاس المنصوص عليه في قوانين العقوبات السارية.
3. التزوير والتزيف المنصوص عليهما في قوانين العقوبات السارية.
4. استثمار الوظيفة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.
5. إساءة الائتمان المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.
6. التهاون في القيام بواجبات الوظيفة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.

الدليل الإرشادي للتدريب حول النزاهة ومكافحة الفساد

القسم الأول: الإطار المفاهيمي للفساد

7. غسل الأموال الناتجة عن جرائم فساد المنصوص عليها في قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الساري.
8. الكسب غير المشروع.
9. المتاجرة بالنفوذ.
10. إساءة استعمال السلطة.
11. قبول الوساطة والمحسوبية والمحاباة التي تُلغى حقاً أو تحقق باطلاً.
12. عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع تؤدي إلى تضارب في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك، ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها.
13. إعاقة سير العدالة.

ثانياً: مظاهر الفساد وأشكاله

تتعدد الصور التي يظهر فيها الفساد في حياة المجتمعات، ولا يمكن حصر هذه المظاهر بشكل كامل ودقيق، إذ تختلف باختلاف الجهة التي تمارسه أو المصلحة التي يتم السعي إلى تحقيقها، وبشكل عام يمكن تحديد مجموعة من الصور والأشكال التي يظهر فيها الفساد وتشمل هذه المجموعة المظاهر الآتية:

1. الفساد السياسي (Political Corruption)

يُصبح الفساد سياسياً عندما تكون دوافعه وأهدافه سياسية لدى نُخبة سياسية لدعم جماعات وأحزاب وأفراد بطريقة مُخالفة للقانون ضد جماعات أو أحزاب أو أفراد آخرين، ويظهر جلياً في الانحياز لجهة مُحددة عند توزيع المناصب، وغالباً ما يهدف الفساد السياسي إلى الضغط على مجموعة أو أفراد من أجل تغيير سلوكهم في موقف تساومي مُعين له أثاره على النظام الاجتماعي والسياسي والاقتصادي في الدولة.

ويمكن تعريف الفساد السياسي على أنه ذلك "السلوك القائم على التنصل من الواجبات الرسمية المتصلة بالوظيفة العامة في سبيل تحقيق مصلحة خاصة شخصية أو عائلية أو حزبية، أو انتهاك القواعد الرسمية في سبيل تكوين أنماط معينة من النفوذ والتأثير لتحقيق مصلحة خاصة".

ومن أشكال الفساد السياسي سيطرة حزب أو طائفة أو شريحة على مقاليد الحكم واستخدام سلطاتها في السيطرة على نتائج الانتخابات، أو تزويرها أو استخدام أسلوب المحاصصة مع أطراف أخرى أو طوائف بهدف منع تداول السلطة، أو للسيطرة على أليات اتخاذ القرار.

2. الفساد المالي (Financial Corruption)

وهو مُخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل المالي في الدولة ومُخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة، وتتمثل أشكال الفساد المالي في الكسب غير المشروع والرشاوى والاختلاس والتهرب الضريبي وتبيد المال العام.

3. الكسب غير المشروع (Illicit Gain)

يُعبّر عن هذه الجريمة في بعض دول العالم بعبارة "من أين لك هذا؟"، وقد عرّف قانون مكافحة الفساد الفلسطيني الكسب غير المشروع على أنه "كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون، لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة، ويُعتبر كسباً غير مشروع كل زيادة في الثروة تطراً بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القرار بقانون أو على زوجه أو على أولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها".

4. الرشوة (Bribery)

تعني الرشوة الحصول على أموال، أو أيّ منافع أخرى؛ من أجل تنفيذ عمل مخالف للأصول المرعية، أو من أجل عدم تنفيذ عمل وفقاً للأصول، ويحتاج حدوث الرشوة في الحد الأدنى إلى وجود طرفين (الراشي - الذي يعطي الرشوة، والمرتبّي - الذي يأخذها)، وقد يتطلّب الأمر طرفاً ثالثاً (الرائش بينهما - الوسيط بينهما). وتنتشر ظاهرة الرشوة في المجتمعات عامة، إلا أن حوادث كشفها ومتابعتها ومحاسبة المتورطين فيها تظهر وتُسجّل في الدول المتطورة والمتقدمة، التي تملك نظاماً قانونياً وسيادةً للقانون، يمكن من خلالها الكشف عبر التحقيق والمحاسبة عبر القضاء.

ويمكن هنا التمييز بين نوعين من الرشوة، وهما: الرشوة المحلية، والرشوة الدولية. وتُعرف الرشوة المحلية بأنها تلك التي تتم من خلال الدفع للمسؤولين في دولة ما مقابل "خدمة" داخل الدولة، فالحكومات تقوم بشراء مواد ومستلزمات من السوق المحلي بكميات كبيرة، وتطرح، أيضاً، عدداً من المشاريع لتنفذ من قبل القطاع الخاص، وذلك عبر عطاء مناقصات في حال الشراء، أو عطاءات تنفيذ في حال المشاريع، يتقدم بها القطاع الخاص المحلي، ويحدث الفساد على شكل رشوة هنا، للتأثير على عملية التنافس على مثل هذه العطاءات، إذ تهدف الرشوة إلى ضمان الحصول على العطاء، وفي نهاية المطاف يدفع المواطن ثمن ذلك، من خلال الزيادة في أسعار المواد والسلع الموردة، أو الزيادة في القيمة الإجمالية للمشاريع الاقتصادية والخدمية المتوسطة والكبيرة، حيث يقوم القطاع الخاص بإضافة قيمة الرشاوى والعمولات إلى التكاليف؛ مما يؤدي إلى تحميل الدولة والجمهور نفقات إضافية تصل أحياناً إلى 25% من قيمة العقود والمشاريع.

أما فيما يتعلق بالرشوة الدولية، فإنها تلك التي تتم في إطار الصفقات التي يدخل فيها أجنبي كطرف، إذ تدفع هذه الرشوة من شركة معينة (عادة في الدول الصناعية المتقدمة) إلى مسؤول أو مسؤولين في الحكومة في الدولة (عادة من الدول النامية) لتقوم الدولة بشراء معدات ومستلزمات وتجهيزات تحتاج إليها من هذه الشركة دون غيرها. وتحدث مثل هذه الرشوة في حالات، مثل المناقصات الدولية لتنفيذ مشروعات ضخمة، وامتيازات التنقيب عن البترول والغاز والمعادن، وشراء الطائرات المدنية، وشراء العتاد العسكري الثقيل والخفيف، حيث تدفع الشركات الأجنبية عمولات كبيرة، للحصول على المناقصات الخارجية، والامتيازات في الدول النامية.

5. اختلاس المال العام (Embezzlement of Public Money)

يُعرف اختلاس المال العام بأنه قيام موظف عمومي بالاختلاس عمداً لصالحه هو، أو لصالح شخص أو كيان آخر، وذلك عن طريق اختلاس ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه، أو تسريبها بشكل آخر.

ومن أمثلة اختلاس المال العام قضية سرقة الأموال والممتلكات العامة الواقعة تحت سيطرة الشخص المسؤول الفاسد، عن طريق التزوير في الأوراق الرسمية، والحصول على بعض الممتلكات العامة، مثل تملك أراضي تعود للدولة بدون وجه حق، أو توزيع الأموال على مؤسسات وهمية يقوم هذا الشخص بتشكيلها على الورق للحصول على هذه الأموال.

6. إهدار المال العام (Wasting Public Money)

كأن يقوم الموظف العام بإعفاء بعض الشركات، أو بعض المواطنين، من الضرائب المستحقة عليهم دون وجه حق، كما يندرج في هذا المجال استعمال مقدرات المؤسسة المالية (سواء أكانت مؤسسات عامة، أم خاصة، أم أهلية، أو غيرها من مؤسسات المجتمع) كسيارات المؤسسة، ومعداتهما، وأجهزتها لأغراض شخصية، أو لتغطية مصاريف السفر والإقامة خارج البلاد دون وجه حق على حساب المال العام، أو استخدامها لأغراض انتخابية خلال الحملات الانتخابية، بمعنى آخر استغلال مقدرات المؤسسة المالية لغير هدف المؤسسة وبرنامجهما.

7. غسل الأموال (Money Laundering)

ظاهرة غسل الأموال (أو تبييضها) هي العملية التي تتم بموجبها إعادة تدوير الأرباح المتولدة عن العمليات ذات النشاط الإجرامي، والأنشطة غير المشروعة؛ لتمكينها من الدخول بشكل "مشروع" داخل النظام المالي العالمي، بحيث يصبح من الصعب التعرف إلى المصادر الأصلية لهذه الأموال، ومن ثم يمكن إنفاقها واستثمارها في أغراض مشروعة. تهدف جرائم غسل الأموال (أو تبييضها) إلى تحقيق أمرين أساسيين: أولهما إخفاء الرابطة بين المجرم والجريمة، على اعتبار أن هذه الأموال يمكن أن تكشف عن رابطة ملموسة بين هذه الجرائم ومرتكبيها، وثانيهما استثمار العائدات الإجرامية في مشروعات مستقبلية.

8. الفساد الإداري (Administrative Corruption)

وتتعلق بمظاهر الفساد والانحرافات الإدارية والوظيفية والتنظيمية وتلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام المتمثلة في عدم احترام أوقات مواعيد العمل، وتمضية الوقت في قراءة الصحف، واستقبال الزوار، والتراخي، والتكاسل، والامتناع عن أداء العمل، وعدم تحمل المسؤولية، وإفشاء أسرار الوظيفة.

تتعدد أشكال الفساد من حيث الأفعال التي يمكن اعتبارها فساداً، ومن أبرز هذه الأشكال: المحسوبية (Nepotism) والمحاباة (Partiality) والوساطة (Favoritism)، حيث تتشابه هذه المظاهر في الكثير من عناصرها، إلا أنه يمكن التمييز بينها في بعض الجوانب وذلك على النحو الآتي:

• المحسوبية (Nepotism)

تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جهة ينتمي إليها الشخص، مثل حزب أو عائلة أو منطقة، دون وجه حق، كأن يكونوا غير مستحقين لها، أو ليسوا على سُلّم الأولويات حسب معايير المؤسسة. مثال: قيام مسؤول بتوزيع المال المخصص لمساعدة الطلاب المحتاجين على الطلبة الذين ينتمون لحزبه أو لمنطقته الجغرافية.

• المحاباة (Partiality)

تفضيل جهة على أخرى في الخدمة بغير وجه حق؛ للحصول على مصالح معينة.
مثال: قيام كاتب العدل بإنجاز معاملة لأحد الأشخاص المتنفذين مُتخطياً في ذلك أشخاص آخرين.

• الوساطة (Favoritism)

التدخل لصالح فرد أو جماعة ما، دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة، مثل تعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة، أو الانتماء الحزبي، رغم كونه غير كفؤ.
مثال: تعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة أو الانتماء الحزبي رغم كونه غير كفؤ أو مُستحق.

9. استغلال النفوذ الوظيفي (Exploiting Career Influence)

يُعرّف استغلال النفوذ الوظيفي بأنه الاستفادة من السلطة للحصول على منفعة خاصة، من خلال استثمار المعلومات التي يفترض أنها سرية في المؤسسة، أو القدرة على التأثير بصورة غير قانونية أو غير مشروعة على قرار جهة أخرى، كما يُعرّف كذلك على أنه السعي لدى السلطات العامة لتحقيق منافع أو الوصول إلى غايات لا تقع في دائرة أعمال صاحب النفوذ، من ذلك أن بعض أصحاب المناصب الرفيعة والعليا، كالوزراء أو النواب أو المستشارين المسؤولين عن اتخاذ القرار في شأن ما، مثل مهندس في المجلس البلدي، أو مسؤول ضريبة، أو مسؤول جمارك، أو ما شابه؛ يستغلون مناصبهم لتحقيق مكاسب خاصة، مثل تسهيل الحصول على امتيازات خاصة، في مشاريع الخدمات العامة والبنية التحتية، لمصلحة المنتفعين المحبذين (مشاريع الطرق، والمياه، والكهرباء، والصرف الصحي، وبناء المدارس، والجامعات، وغيرها)، أو حصول مثل هؤلاء الأشخاص على أراضي من الدولة أو رخص لإقامة محطات وقود، أو وكالات، أو استيراد المواد الأساسية مثل المواد الغذائية، أو المحروقات دون التزامهم بالشروط الخاصة بذلك. كما قد يتم استغلال المنصب العام لتحقيق مصالح شخصية كالتأثير في قرارات المحاكم من خلال الابتزاز. ومن الملاحظ هنا على هؤلاء المسؤولين أنهم غالباً ما يتحولون مع مرور الوقت إلى رجال أعمال، أو شركاء في تجارة ما، إلى جانب كونهم مسؤولين حكوميين، فنجدهم يصرفون جُلَّ اهتمامهم في البحث عن طرق وأساليب تُمكنهم من زيادة حجم ثرواتهم الخاصة على حساب المصلحة العامة، وقد كانت هذه الصورة من صُور الفساد أحد الأسباب التي أدت إلى اندلاع ثورات الربيع العربي.

10. التهاون في القيام بواجبات الوظيفة (Laxity in Carrying Out Job Duties)

تهاون الموظف وبلا سبب مشروع في القيام بواجبات وظيفته، كعدم احترام مواعيد الدوام الرسمية وعدم إنجاز المهام الوظيفية الموكلة إليه للتكاسل وعدم رغبة في العمل، أو الجمع بين الوظيفة وأعمال أخرى دون إذن إدارته، وهذا ما ينتج عنه الترهل في الوظيفة العامة وغياب المساءلة والمحاسبة.

11. الفساد الأخلاقي (Moral Corruption)

والمتمثل بمجمل الانحرافات الأخلاقية والسلوكية المتعلقة بسلوك الموظف الشخصي وتصرفاته كالقيام بأعمال مُخلة بالحياة في مكان العمل، وقد يكون التحرش الجنسي في أماكن العمل من أبرز صور هذا الفساد، بحيث يقوم المسؤول المباشر باستغلال سلطوته على مرؤوسيه الخاضعين له من الجنس الآخر للحصول على علاقات خاصة مُقابل منحهم امتيازات وظيفية، أو غرض الطرف عن مخالفتهم.

وإثارة، حالياً، في هذا الجانب ما أصبح يُسمى بمصطلح "الرشوة الجنسية"، وفي ظل عدم وضوح تعريف فعل "الرشوة الجنسية" في منظومة قوانين العقوبات العربية، وخاصة أن هذه الأفعال تتميز بعدم الظهور أمام الملاء بسبب وقوعها في أماكن مغلقة ومن شخص له سلطة ونفوذ على الضحية، فإن الجمعية الدولية للقاضيات عرّفت الرشوة الجنسية (الابتزاز الجنسي) بأنه: "شكل من أشكال الاستغلال الجنسي والفساد الذي يحدث عند أشخاص لديهم مراكز سلطة، عندما يسعى المسؤولون أو أرباب العمل باستغلال سلطتهم أحياناً مُقابل طلب خدمة جنسية، وبالتالي فإنه يُعتبر شكلاً من أشكال الفساد الذي يُمثل الجنس فيه المُقابل في الرشوة وليس المال".

ثالثاً: أنواع الفساد وفقاً لكمّهِ

1. الفساد الكبير

لا يتم التصنيف بين الفساد الكبير والفساد الصغير حسب حجم المال أو المصلحة التي شملها، بل يتم على أساس المضمون والطرف الذي يقوم به، الفساد الكبير هو ما يقوم به كبار الموظفين والوزراء ورؤساء الدول، مثل تخصيص الأموال العامة للاستخدام الخاص، واختلاس الأموال، وتلقي الرشاوى، والقيام بتغطية المصدر غير المشروع لتلك الأموال، من خلال عمليات غسل، أو تبييض الأموال. ويرتبط الفساد الكبير كذلك بالتأثير على اتخاذ القرارات، مثل قرارات إنشاء المشروعات الاقتصادية وإرساء المناقصات والعطاءات، ويكمن خطر الفساد الكبير في أنه يدمر الدولة بكاملها اقتصادياً. ومن خلال التجارب الدولية في هذا المجال، يُمكن تحديد معايير وخصائص، غالباً ما تترافق مع الفساد الكبير؛ من ذلك أن يكون حجم الصفقة كبيراً بحيث يغري هؤلاء الكبار من الموظفين والوزراء، ورؤساء الدول كذلك سرعة الحصول على عائد، ومن اللافت، أيضاً، في حالة الفساد الكبير وجود وسيط أو وكيل، حيث لا يتم التعامل مباشرة بين مُقدّم الرشوة، والمسؤول الحكومي الكبير، بل باستخدام وسيط، ولذلك فإن استخدام وسيط أو وكيل في عمليات الفساد من أكثر العوامل التي تُغذي آلة الفساد الكبير في العالم.

2. الفساد الصغير

يُمكن التمييز بين حالتين من الفساد الصغير، تتم الأولى منهما بقبض الرشوة من أجل تقديم الخدمة الاعتيادية المشروعة والمقررة، أما الثانية فتتمثل بالرشاوى الصغيرة التي يتقاضاها الموظفون الصغار، وبعض المسؤولين الحكوميين من ذوي الرواتب المحدودة، نتيجة القيام بتسهيلات غير مشروعة، كإفشاء معلومات سرية أو إعطاء تراخيص غير مُبررة، أو القيام بتسهيلات ضريبية. كذلك يدخل ضمن تعريف الفساد الصغير ما يُسمى بالرشوة المُقتنعة أو العينية، مثل الحصول على مواقع للأبناء والأقارب في الجهاز الوظيفي، وفي قطاع الأعمال، دون أن يكون هناك حاجة لهذه الوظائف، أو دون وجود منافسة كما يقتضي القانون.

رابعاً: أسباب انتشار الفساد

تتعدد الأسباب الكامنة وراء بروز ظاهرة الفساد وتفشيها في المجتمعات، يُمكن إجمال مجموعة من العوامل المرافقة والمساعدة لممارسة الفساد التي تُشكّل في مجملها ما يُسمى ببيئة الفساد. وتجدر الملاحظة هنا إلى أن هذه الأسباب، وإن كانت متواجدة بشكل أو بآخر في المجتمعات كلها، تتدرج وتختلف في الأهمية بين مجتمع وآخر، فقد يكون لأحد الأسباب الأهمية الأولى في انتشار الفساد في بلد أو مجتمع ما، بينما يكون في مجتمع آخر سبباً ثانوياً. وبشكل عام يمكن إجمال هذه الأسباب في النقاط الآتية:

1. ضعف سيادة القانون

في معظم المجتمعات التي لم تستكمل حزمة التشريعات الخاصة بتنظيم العمل العام وعدم كفاية التشريعات الخاصة بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، أو وجود ضعف في احترام سيادة القانون تُنتهك الحقوق والحريات دون رادع، وتصادر حرية الرأي والتعبير والتنظيم، كما يُحاصر دور الصحافة ووسائل الإعلام، وتُهْمَش الأحزاب والنقابات، وتضعف معها مؤسسات المجتمع المدني، ويختل التوازن بين السلطات الثلاث: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، ويستشري الفساد الاقتصادي والاجتماعي، وبذلك يتم مُرتكزات التنمية السياسية جميعها.

2. ضعف الجهاز القضائي

إنَّ استقلالية وفعالية أجهزة النيابة العامة التي تتولى التحقيق والملاحقة للكشف عن الجرائم وتقديمها إلى محاكم لا يتمتع قضاةها بقدرتهم على تنفيذ الأحكام التي يصدرونها، يفتح المجال للإفلات من العقاب والمحاسبة والردع بما يُشجّع بعض المسؤولين على استسهال التطاول على المال العام، أو استغلال موقعه الوظيفي للحصول على مكاسب خاصة له أو لجماعته.

3. ضعف الإرادة والنية الصادقة لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد

وتتمثل في عدم اتخاذ القيادة السياسية إجراءات صارمة وقائية، أو علاجية عقابية بحق عناصر الفساد، بسبب انغماس هذه القيادة نفسها أو بعض أطرافها في الفساد، وبالتالي لا يتم تطبيق النظام بدقة وفاعلية على الجميع بسبب الحصانات، ويفلت من العقاب من لديه وساطة، أو محسوبية، أو نفوذ.

4. ضعف أجهزة الرقابة في الدولة وعدم استقلاليتها

إنَّ عدم استكمال بناء مؤسسات الدولة الرقابية بدءاً من وجود برلمان يُراقب أعمال الحكومة كلها مروراً بوجود هيئات رقابية مالية وإدارية مثل ديوان الرقابة المالية والإدارية يُضعف آليات المساءلة في قطاعات المجتمع المختلفة خاصة في الدول التي لا تلتزم بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث: التنفيذية، والتشريعية، والقضائية، في النظام السياسي؛ مما يقود إلى طغيان السلطة التنفيذية على السلطات الأخرى، وهو ما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ الرقابة المتبادلة. ويقود غياب الرقابة والمتابعة، بطبيعة الحال، إلى غياب الشفافية، خصوصاً فيما يتعلق بالأعمال العامة للدولة. وينتج عن ذلك تمتع المسؤولين الحكوميين بحرية واسعة في التصرف، وبقليل من الخضوع للمساءلة؛ مما يُشجعهم على استغلال مناصبهم، لتحقيق مكاسب شخصية.

5. تدخل الحكومة في السوق الاقتصادي

وتتمثل في كونها منافساً للتجار بديلاً عن دورها الإشرافي والرقابي وصنع السياسات العامة، فالأرباح المتاحة تجعلهم المسؤولين في هذه الحالة عُرضة للرشاوى من أطراف في القطاع الخاص أو استخدام السلطة الممنوحة والصلاحيات للحصول على تسهيلات للأطراف ذوي العلاقة من الأقارب والمحسوبين عليهم.

6. عدم تجنب تضارب المصالح وضعف منظومة الشفافية والوصول للمعلومات.

7. ضعف دور المؤسسات المتخصصة بمحاربة الفساد.

إنَّ ضعف المؤسسات الأهلية بأشكالها المختلفة مثل النقابات بأنواعها، والمؤسسات الأهلية بما فيها الجمعيات الخيرية والمهنية، ومؤسسات البحوث المتخصصة في المشاركة في بلورة السياسات العامة وإقرار الموازنات والخُطط الوطنية في المجالات المختلفة والرقابة على تنفيذها بشكل عام وعلى أعمال الحكومة بشكل خاص، والأعمال العامة بشكل عام. خاصة إذا ترافق ذلك مع ضعف دور وسائل الإعلام ومحدودية الحريات التي تتمتع بها هذه الوسائل في الكشف عن قضايا الفساد.

8. ازدياد فرص انتشار الفساد في البلدان التي تمر في مراحل انتقالية

حيث تشهد هذه البلدان ظروفًا خاصة، سواء كانت سياسية مثل الانتقال من مرحلة الاحتلال إلى مرحلة الدولة، أو ظروفًا اقتصادية مثل التحوّل من نظام اقتصادي إلى آخر، أو ظروفًا اجتماعية خاصة تؤثر على النظام السياسي بشكل كبير. خاصة عندما يترافق الوضع الانتقالي مع حداثة بناء المؤسسات الوطنية والقوانين أو عدم اكتمالها؛ الأمر الذي يُوفّر بيئة مُناسبة للفاستين، وتزداد الفرص للفساد مع ضعف الجهاز الرقابي في الرقابة على أعمال الموظفين في هذه المراحل الانتقالية.

9. انتشار الجهل مع ثقافة مُتساهلة

يسهم الجهل والتخلف وعدم الوعي بأهمية المحافظة على المال العام ونبذ الوساطة والمحسوبية والإبلاغ عن الفاسدين في تفشي الفساد، فحيثما هناك جهل عام بالحقوق الفردية للمواطن وبحقه في الاطلاع والمُساءلة على دور الحكومة، وعملها في كثير من المجالات. وكذلك قلة الوعي بطبيعة الفساد وأشكاله ومخاطره، إضافة إلى ضعف الوعي الديمقراطي، والوعي بحقوق المواطن يساهم في انتشار الفساد، بالإضافة إلى عدم المعرفة بالآليات والنظم الإدارية التي تتم من خلالها ممارسة السلطة؛ وبالتالي عدم القدرة على الاعتراض على أعمال الحكومة بسبب عدم استخدام نظام للشكاوى فعال.

10. انخفاض أجور الموظفين الحكوميين وارتفاع مستوى المعيشة

وهو الأمر الذي يشكل دافعاً قوياً لقيام البعض بالبحث عن مصادر مالية أخرى، حتى لو كان ذلك من خلال الرشوة الصغيرة (بخشيش أو إكرامية).

نشاط تدريبي رقم (1): تمييز أشكال الفساد

ميّز شكل الفساد في كل مثال من الأمثلة الآتية:

شكل الفساد	المثال
	تغاضي مدير إحدى المؤسسات الأهلية عن الأخطاء التي ارتكبها أحد الموظفين المنتهي لنفس الحزب السياسي الذي ينتهي إليه المدير، في مقابل قيام مدير المؤسسة بمُعاقبة موظف آخر ارتكب خطأ أقل جسامة من خطأ الموظف الأول، لكونه ينتهي إلى حزب سياسي آخر يختلف عن الحزب الذي ينتهي إليه المدير.
	في أعقاب فشل شخص ما باجتياز الفحص العملي للحصول على رخصة سيطرة عدة مرات، فقد اتفق مع مُدرّب السيطرة بأن يدفع له مبلغ من المال من أجل اقتسامه بينه وبين الفاحص وذلك مُقابل التغاضي عن الأخطاء التي سيقع فيها في الامتحان العملي ومنحه رخصة سيطرة في آخر المطاف.
	قيام كاتب العدل بإنجاز مُعاملة لأحد الأشخاص المُنفذين مُتخطياً بذلك أشخاص آخرين وذلك مُقابل قيام هذا الشخص المُنفذ بالتوسط لكاتب العدل من أجل ترقيته أو نقله إلى مكان قريب من مكان سُكناه.
	تعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة أو الانتماء الحزبي رغم كونه غير كفؤ أو مُستحق.
	قيام أحد نواب البرلمان باستصدار مرسوم رئاسي من رئيس السلطة بتخصيص قطعة أرض مُعينة مملوكة للدولة لإقامة حديقة ترفيهية عليها لأبناء المنطقة، ومن ثم قيام هذا النائب لاحقاً بتشديد جامعة خاصة له على هذه القطعة.
	قيام المدير التنفيذي لإحدى المؤسسات الأهلية بالحصول على مبلغ مُعين من المال من شركة مُعينة سبق وأن تقدمت بعبء طرحته هذه المؤسسة وذلك لإيهامها بأن تدخله ساهم في رسو العطاء عليها، وذلك في الوقت الذي سبق وأن قررت لجنة العطاءات في المؤسسة إحالة العطاء على هذه الشركة لكونها مُستكملة للشروط والمعايير.

القسم الثاني

المفاهيم العامة للنزاهة والشفافية والمساءلة ومؤشراتها

أولاً: النزاهة

تُعرّف النزاهة بأنها مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل، والالتزام بالسلوك القويم بمبدأ تجنب تضارب المصالح، والاهتمام بالمصلحة العامة، وحرص الذين يتولون مناصب عامة علياً على الإعلان عن أي نوع من تضارب المصالح قد ينشأ، بين مصالحهم الخاصة والمصالح العامة التي تقع في إطار مناصبهم، كأن يجمع الشخص بين الوظيفة الحكومية ومصالح في القطاع الخاص، إذ قد يخلق ذلك تعارضاً (تضارباً) في المصالح في مجالات عديدة، كالمناقصات أو العطاءات أو المواصفات أو الضرائب أو الرسوم الجمركية، مما يؤدي إلى احتمال حسم هذا التعارض، بما يتماشى مع مصالحه الخاصة على حساب المصلحة العامة.

وتشمل هذه المجموعة من القيم، أيضاً، منع تلقّي الموظف العام أي مُقابلٍ ماليّ (الرشوة) من مصدر خارجي، للقيام بأي عمل يُؤثر في المصلحة العامة، أو يؤدي إلى هدر المال العام. بكلمات أخرى تتطلب النزاهة من الذين يخدمون في الشأن العام أو العمل العام أن لا يضعوا أنفسهم تحت إغراء الأموال، أو أي التزامات لأفرادٍ أو مؤسسات، من الممكن أن تؤثر في أدائهم لمهام وظيفتهم الرسمية، كما تشمل، أيضاً، احترام وقت العمل والأموال العامة وعدم استخدامها للمنافع الخاصة.

مؤشرات النزاهة

لتقييم مدى توفر النزاهة في مؤسسة ما لا بُد من وجود عدد من المؤشرات التي تدل على مدى التزام تلك المؤسسة بقيم النزاهة، ومن أبرز تلك المؤشرات:

• توافر أدلة عمل أو أنظمة مكتوبة

يجب توفر أدلة عمل أو أنظمة مكتوبة سواء للمؤسسات العامة أو الخاصة تكون المرشد لموظفي هذه المؤسسات في عملهم، تأسس العمل تجاه زملائهم، وتجاه المواطنين والأطراف المستفيدة من عمل المؤسسات، وتضمن تقديم الخدمة للمواطنين على قاعدة المساواة بين المواطنين وبطريقة مهنية وبعيداً على الارتجالية والمزاجية التي تفتح المجال للوساطة والمحسوبية والرشاوى وغيرها من أشكال الفساد، وأن يكون هنالك أنظمة وآلية تعيين للعاملين في المؤسسة تضمن المساواة وتكافؤ الفرص في عملية التعيين على قاعدة الشخص المناسب في المكان المناسب، وكل ذلك يُشكّل المؤشر الرئيس المعبر عن الإرادة الجماعية للالتزام بالأحكام، والإبلاغ عن مخالفاتها في حال حدوثها.

• وجود أنظمة خاصة بتضارب المصالح والإفصاح عنه

تُعرّف حالة تضارب المصالح بأنها مرحلة سابقة لأشكال الفساد وغالباً ما تؤدي إلى الوقوع بها، ويعرف هذا المفهوم على أنه الوضع الذي يكون فيه الموقع الوظيفي أو المنصب العام مكاناً لتغليب أو احتمالية تغليب مصلحة خاصة على حساب المصلحة العامة، ويُقصد بالمصلحة الخاصة هنا قيام الموظف بعمل، أو الامتناع عن القيام بعمل: بهدف جلب منفعة شخصية له، أو لأحد أفراد أسرته، أو عائلته، أو حزبه السياسي، أو لأي جهة أخرى بشكل غير مشروع، ومن الأمثلة على هذه الحالة وجود أحد المسؤولين في موقع اتخاذ القرار، بشأن تعاقد تودّ المؤسسة العامة التي يعمل فيها إجراءه مع شركة خاصة يملك أسهما فيها،

الدليل الإرشادي للتدريب حول النزاهة ومكافحة الفساد القسم الثاني: المفاهيم العامة للنزاهة والشفافية والمساءلة ومؤشراتها

وكذلك الحال في وجود أحد الموظفين في جهة رقابية عامة تتولى مسؤولية الرقابة على شركة أو مؤسسة خاصة، مملوكة لأحد أقربائه من الدرجة الأولى أو الثانية، ويندرج ضمن هذا العنوان، أيضاً، مسألة ضبط عملية انتقال الموظفين العاملين في جهات رقابية أو إشرافية للعمل في المؤسسات التي كانت تخضع لرقابتهم أو إشرافهم، سواء أثناء خدمتهم من خلال عقود استشارية أم عقود بدوام جزئي أو خلال الإجازات، أو حتى بعد تركهم الوظيفة.

• وجود أنظمة خاصة بالهدايا والإفصاح عنها

قد يختلط مفهوم الهدايا التي يمكن تقديمها لمن يؤدون عملاً عاماً بمفهوم الرشوة في بعض الأحيان، وقد لا تدخل الهدية ضمن مفهوم الرشوة المجرمة قانوناً، ولكن مع ذلك قد تؤثر سلباً على أداء الموظف تجاه من قَدّم له هذه الهدية، (كالعزائم أو التخفيضات على الأسعار التي تُمنح خصوصاً لبعض الموظفين)، الأمر الذي يتطلب وجود أنظمة مُقرّة لكيفية التعامل مع هذه الهدايا من حيث مدى إمكانية قبولها وفقاً لطبيعتها، وقيمتها، والجهة التي قدمتها، وكيفية التصرف بها وتسجيلها بما يضمن عدم استفادة من قدمها في مُعاملاته التي يجريها لاحقاً مع الجهة التي قَدّمها، وبما يضمن، أيضاً، عدم إثراء الموظف من تلك الهدايا.

• وجود إقرارات ذمة مالية ونظام إفصاح عن الممتلكات

إنَّ إقرارات الذمة المالية هي عبارة عن إقرار يُعلن من خلاله الموظف العام وَمَنْ في حُكمه ما لديه وما لدى زوجه وأبنائه القصر من أموال منقولة، وغير منقولة بما في ذلك الأسهم والسندات والحُصص في الشركات والحسابات في البنوك والنقود والخلي والمعادن والأحجار الثمينة، ومصادر دخلهم وقيمة هذا الدخل، حيث تؤدي هذه الإقرارات دوراً مهماً في الكشف عن جرائم الكسب غير المشروع في العمل العام وتعزز من الجانب الوقائي في هذا المجال.

• وجود مدونة سلوك مطبوعة وموزعة على العاملين

وجود مدونة سلوك مطبوعة وموزعة على العاملين وكذلك وجود برامج دورية للتأهيل بأحكامها ووجود جهة في المؤسسة مسؤولة عن متابعتها ووجود آلية مُساءلة عن مدى الالتزام بها من قبل الموظفين وإنزال العقوبة بالمخالفين واستخدام ذلك في عملية التقييم العام للموظف.

ثانياً: الشفافية

يعود أصل كلمة الشفافية لُغَةً إلى الفعل (شَفَّ) و(يَشْفُ) و(شَقَّاف)، والشَّفُّ هو الثوب أو الستر الرقيق بحيث يرى ما وراءه، وَيَشْفُ بالضم (شفيفاً) أي رَقَّ حتى يُرى ما تحته، وهو الذي يُسْتَشْفُ ما وراءه، أي يُمكن أن يُبصر ما وراءه. وعلى ذلك فإن الشفافية تعني القدرة على إِبصار الأشياء الموضوعية خلف الشيء، وبالتالي رؤية هذه الأشياء ومعرفة حقيقتها. وتُعتبر الشفافية من المفاهيم الإدارية الحديثة التي دعا زواد الفكر السياسي إلى تطبيقها في العملية السياسية والإدارية وذلك لأهميتها في إحداث التنمية الإدارية وعملية الإصلاح الإداري ومعالجة الفساد الإداري والمالي، وتُعرَّف الشفافية على أنها "التزام الإدارة بإشراك المواطنين في إدارة الشؤون العامة التي تمارسها لصالح وحساب المواطنين، مع الالتزام باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي تضمن تزويد المواطنين بالبيانات والمعلومات الصادقة عن كافة حُطتها وأنشطتها وأعمالها ومشروعاتها وموازناتها ومداولاتها، وإعلان الأسباب الواقعية والقانونية الدافعة لها، وتوضيح طرق وإجراءات مُساءلة الإدارة عن أوجه القصور أو المخالفة وإقرار حقاً عاماً بالاطلاع والوصول غير المكلف لمعلومات ووثائق الإدارة كأصل عام". كذلك عُرِّفت الشفافية في مجال الإدارة على أنها "عمل الإدارة العامة في بيت من زجاج، كل ما به مكشوف للعاملين والجمهور، وتضمن الأنظمة التي تعمل من خلالها الإدارة الوسائل اللازمة التي تكفل العلم والمعرفة للكافة بحقيقة أنشطتها وأعمالها بالإفصاح والعلانية والوضوح وبالتالي القدرة على مساءلتها ومحاسبتها".

مؤشرات الشفافية

للحكم على مدى شفافية العمل والإجراءات في إحدى المؤسسات، فإن ذلك يُمكن استشعاره من خلال فحص العديد من المؤشرات الدالة على ذلك والتي تتمثل أهمها في:

- توفير وثائق واضحة حول أهداف المؤسسة، وفلسفة عملها، وبرامجها، وإتاحتها للجمهور.
- توفير معلومات كافية للجمهور حول النظام الأساسي والهيكل التنظيمي للمؤسسة، ونظام موظفيها، وميزانية المؤسسة وتمويلها وعلاقاتها.
- إتاحة الفرصة للجمهور للاطلاع على خطط المؤسسة وإشراك الجمهور في صياغة هذه الخطط والتعليق عليها.
- معرفة المواطنين بأنشطة المؤسسة وبرامجها وكيفية الحصول على خدماتها وكيفية تأدية هذه الخدمات.
- وجود سياسة عامة للنشر والإفصاح عن المعلومات للجمهور المعني وإتاحة الفرصة لهم لحضور الاجتماعات العامة في المؤسسة.
- اتصاف آليات وإجراءات العمل داخل المؤسسة بالبساطة والوضوح وعدم التعقيد، والتحديث المستمر لهذه الإجراءات بالتشاور مع أطراف العلاقة وبما يتفق مع المصلحة العامة.
- الابتعاد عن كافة الممارسات المثيرة للشك والريبة، والاعتماد على أساليب تعزز الديمقراطية والمساواة وتكافؤ الفرص.
- وجود موقع إلكتروني للمؤسسة على الشبكة العنكبوتية، بحيث يُعطي هذا الموقع صورة صادقة وأمينة ونزيهة عما يجري داخلها، وأن يجري تحديث هذا الموقع باستمرار بما يواكب التطورات المستجدة في عملها.

ثالثا: المساءلة

يعود أصل كلمة مساءلة لغة إلى الفعل (سألَ) و(يسألُ)، مُساءلة، فهو مُسألٌ، والمفعول (مُسائلٌ)، سألَهُ عن أمر استخبرَهُ عنه، سأله عنه، استعلمه عنه، سألَهُ عن قضيةٍ ما.

أما اصطلاحاً: تُعرّف المساءلة على "أنها واجب الموظفين العامين سواءً أكانوا مُنتخبين أم كانوا مُعينين بتقديم تقارير دورية عن نتائج أعمالهم ومدى نجاعتهم في تنفيذها حتى يتم التأكد من أن عملهم يتفق مع القيم الديمقراطية وأحكام القانون". كذلك هناك من يُعرّف المساءلة على أنها "تعبير عن التزام مُنظمات الإدارة العامة بتقديم حساب عن طبيعة ممارستها للواجبات المناطة بها بهدف رفع الكفاءة والفعالية لهذه المنظمات، وهي منظومة تضم آليات وعناصر لضمان النزاهة والشفافية والقضاء على الفساد الإداري وتحقيق الصالح العام".

أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فقد عرّف المساءلة على أنها "الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه إليهم، وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم، وقبول المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش".

ويقترَب مفهوم المساءلة من مفهوم المُحاسبة الذي يعني "خضوع الذين يتولون المناصب العامة للمساءلة القانونية والإدارية والأخلاقية إزاء قراراتهم وأعمالهم وذلك أمام الهيئات الرقابية المختلفة القائمة في النظام السياسي وفي مُقدمتها البرلمانات التي تتولى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية".

مؤشرات المساءلة

لدى فحص مدى كفاءة نظام المساءلة العامة في أية مؤسسة عامة، فإن ذلك يقتضي التحقق من العديد من المؤشرات والاستفسارات التي لا بُد من وجود إجابة عليها، حيث تتمثل أهم تلك المؤشرات والتساؤلات فيما يلي:

- هل يوجد وثائق منشورة واضحة تتعلق برسالة المؤسسة وفلسفة عملها وأهدافها واستراتيجيتها وخططها وموازنتها وإيراداتها ونفقاتها؟
- هل تملك المؤسسة هيكلية تتوافر فيها خاصية خضوع جميع الهيئات الدنيا التابعة لها للمساءلة الهيئات العليا ومتابعتها؟ وهل يُوجد أنظمة أو تعليمات تُحدد أشكال العلاقة بين هذه الهيئات وآليات تواصلها؟ وهل هناك وصف وظيفي واضح لكافة العاملين في هذه المؤسسات؟
- هل تعقد هذه المؤسسات اجتماعات دورية؟ وهل تقوم بأعمال تفتيشية؟
- هل تلتزم هذه المؤسسات بإعداد تقارير معينة؟ وهل هناك منهجية واضحة لإعداد هذه التقارير؟ ولئن تقدم هذه التقارير؟ وهل هناك آليات للمساءلة في حال اتضح وجود مُخالفات قانونية؟

نشاط تدريبي رقم (2): حالات دراسية

اقرأ القصص التالية وأجب عن الأسئلة التي تليها، ثم قم بمناقشة إجاباتك مع مجموعة من زملائك لتكوّن رأياً مشتركاً يُمثّل المجموعة (مع احتفاظ البعض برأيه الخاص وحق طرحه إذا لم يتم التوصل إلى اتفاق عام)، على كل مجموعة أن تُقدّم تقريراً موجزاً لبقية المشاركين حول مُجمل الإجابات.

● الحالة الدراسية الأولى

اقرأ القصة التالية وأجب عن الأسئلة التي تليها، ثم قم بمناقشة إجاباتك مع مجموعة من زملائك لتكوّن رأياً مشتركاً يُمثّل المجموعة (مع احتفاظ البعض برأيه الخاص وحق طرحه إذا لم يتم التوصل إلى اتفاق عام) على كل مجموعة أن تُقدّم تقريراً موجزاً لبقية المشاركين حول مُجمل الإجابات.

علاء مُدير عيّن حديثاً في إحدى وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية، وهو مدير جاد ومُتعلّم ويُقدّر المسؤولية ويحترم النظام والتعليمات. لقد بدأ علاء حياته العملية في إحدى الدوائر الحكومية ونتيجة لنشاطه وأداءه المتميزين تمت ترقيته في عدة وظائف إلى أن وصل إلى منصبه الحالي، وفي الشهور الأولى لاستلام منصبه عمل علاء على تحسين الإجراءات والقواعد المُتبعة فيما يتعلق بدوام الموظفين وأدائهم والخدمات المقدمة للجمهور والحفاظ على الممتلكات الحكومية، كذلك أدخل العديد من التطويرات على أسلوب عمل الموظفين فيما يتعلق بصلاحياتهم ومسؤولياتهم وإنجازاتهم. ومن خلال الاجتماعات الدورية التي تُعقد دورياً مع الموظفين والمسؤولين تعرّف علاء على وكيل الوزارة المُشرف على دائرته، وفتح هذا الباب لعلاء للتعرف على أبرز المسؤولين، ومما زاد في شهرته سُمعته الطيبة وحسن أداءه ونزاهته واحترامه لزملائه وموظفيه وجمهور المتعاملين معه.

وبعد سنةٍ من وجوده في وظيفته وجد هناك شاغر في قسم المحاسبة، وسعى أحد الموظفين في الدائرة إلى الإتيان بقريب له لشغل هذه الوظيفة دون الإعلان عنها، إلا أن علاء رفض ذلك، وأصر على نشر إعلان عن الوظيفة في الصحف المحلية، وتقدم لهذه الوظيفة حوالي 15 طلباً خلال الفترة المُعلن عنها في الصحف المحلية.

شكّل علاء لجنة استبعد في تشكيلتها الموظّف الذي سعى لإتيان قريبه إلى هذه الوظيفة لكون هذا القريب كان من بين المتقدمين، وبعد تدقيق اللجنة في الطلبات وقع الاختيار على ثلاثة مُرشحين وفقاً لمؤهلاتهم وخبرتهم وكفاءتهم، وتقرر دعوتهم للمقابلة خلال أسبوع.

في صبيحة أحد الأيام دق جرس الهاتف في مكتب علاء وإذا به وكيل الوزارة قائلاً أنه اتصل ليطمئن عن علاء وعن الدائرة، فرح علاء كثيراً وشكر للوكيل تلافياً للاتصال ليسأل عنه، وكان الحديث ودياً بينهما. وفي سياق الحديث أخبر الوكيل علاء أن أحد المتقدمين للشاغر الوظيفي هو من أقارب زوجته، وأن "أم العبد" زارتهم البارحة وحلفت وترجت أن يساعدا ولدها في الحصول على هذه الوظيفة. واستمر الوكيل قائلاً "يا أخي والله هذا الولد رغم تخرجه الحديث وقلة خبرته بيستاهل الوظيفة وأنه مع الزمن بيتطور خاصة وإنك ستكون رئيسه وسيستفيد من خبراتك، وأيضاً ما بخفي عليك يا سيد علاء مُمكن تكون بينا رابطة

الدليل الإرشادي للتدريب حول النزاهة ومكافحة الفساد

القسم الثاني: المفاهيم العامة للنزاهة والشفافية والمساءلة ومؤشراتها

نسب، حيث أنه ممكن يكون خطيب البنت، وأنا ما بدي تكسفي. بعدين يا علاء لا تهتم لموضوع لجنة الاختيار فهذه إجراءات شكلية والقرار إلك في النهاية".

بعد انتهاء المقابلة جلس علاء مُتَحِيرًا في أمره، خاصة وأن قريب الوكيل لم يكن من ضمن المؤهلين.

الأسئلة:

1. كيف تصف علاء وأخلاقياته المهنية؟
2. ما هي مظاهر النزاهة والشفافية الواردة في القصة؟
3. ما هي مظاهر الفساد الواردة في القصة؟
4. ما الذي يمكن لعلاء عمله، ما هي الإيجابيات / السلبيات؟
5. لو كنت مكان علاء، ماذا كنت ستفعل؟

● الحالة الدراسية الثانية

يعمل رشيد في قسم الجمارك على إحدى المنافذ الحدودية منذ العام 1995 وبأجرٍ شهري مقداره 200 دينار أردني، إلا أنه بعد 5 سنوات من العمل بدأت ثروته بالازدياد، حيث اشترى شقة في إحدى المناطق الشهيرة بمبلغ 50,000 ألف دينار أردني وسدد ثمنها نقداً، كما عمل على إرسال ابنه للدراسة في بريطانيا على نفقته الخاصة، وهو لا زال موظفاً في دائرة الجمارك. ويوماً بعد يوم، فقد أنشأ شركة للمقاولات ومواد البناء، واتصل نشاطه بالعمل السياسي، إذ أصبح من الأعضاء البارزين في الحزب الحاكم، بل وعمل على تمويل العديد من الحملات الانتخابية لبعض المرشحين. ونظراً لعلاقات رشيد الواسعة، فقد تمكن من الحصول على إعفاء جمركي خاص من وزير الاقتصاد الوطني لاستيراد الأخشاب، وقد كانت عروق الأخشاب كبيرة إلى الحد الذي جرى تجويفها لتهرب المخدرات داخلها، وتُشير الأحداث إلى أنه اصطحب معه في إحدى رحلاته الخارجية وزير الأشغال العامة والإسكان وذلك على نفقته الخاصة لمدة أسبوعين. وفي يوم من الأيام، أعلنت وزارة المالية عن طرح عطاء بالظرف المختوم لإنشاء مدينة طبية واشترطت على المقاولين المتقدمين أن يكونوا مُصنّفين من الدرجة الأولى، وعلى الرغم من أن شركة رشيد لم تكن مُصنّفة من الدرجة الأولى إلا أنها كانت من بين المتقدمين لهذا العطاء. ونظراً لتواطؤ وزير الأشغال العامة والإسكان مع شركة رشيد فقد قام بتسريب وثائق العطاءات الأخرى لشركة رشيد، وفي النهاية فازت شركة رشيد بالعطاء رغم أنها كانت الأعلى سعراً. وبعد تشييد المدينة الطبية بعشرة أعوام، حصل حدوث تصدعات في الأجزاء الرئيسية للبنية، وكان أن انهار أحد أقسامها مما أسفر عنه وفاة ثمانية مواطنين. بدأ وكيل النيابة ويُدعى "أحمد" التحقيق في القضية، وأصدر أمراً احترازياً بالقبض على السيد رشيد مدير شركة المقاولات وذلك ريثما ينتهي التحقيق، إلا أن رشيد ونظراً لعلاقته المميزة مع وزير العدل تمكن من الخروج من الحبس بكفالة مالية. استمر أحمد بالتحقيق في القضية، وفي أحد الأيام قرع جرس هاتفه، وإذا به محامي السيد رشيد وهو صديق قديم لأحمد، وبعد أن جرى الحديث بينهما، قال محامي السيد رشيد "يا أحمد يا ابن الحلال شو صار معاك في الزواج"، فأجابه أحمد قائلاً: "والله الأمور مش متيسرة مش قادر اشترى شقة"، فأجابه المحامي "بسيطة يا ابن الحلال، في إلك عندي طريقة أنهيلك المشكلة، أنت بتعرف شركة الوفاء للإسكان واللي صاحبها السيد رشيد اللي أنت حالياً ماسك قضيته، هذه الشركة طرحت إعلان لبيع شقق بالتقسيط المريح، وأنا من خلال علاقتي معهم بزبطك الموضوع، بس أنت بدي تلحج أمورك ولا تكون مُتعصب كثير وعامل حالك حامي حقوق الناس في البلد، يعني لو سكرت هالقضية الموجودة بين إيديك، مش راح حدا يسألك ويفتش عليك، وبعدين أنت الكسبان في النهاية، وأنت بتعرف شو أنا بحكي وفكر مليح". عندئذ استشاط أحمد غضباً وأغلق الهاتف في وجه زميله وأخذ يفكر في مدى حالة السوء الذي آلت إليه الظروف.

الأسئلة:

1. ما هي مظاهر الفساد الواردة في القصة؟
2. ما هي مظاهر النزاهة الواردة في القصة؟
3. لو كنت مكان أحمد ماذا ستفعل؟

● الحالة الدراسية الثالثة

مؤسسة (س) هي عبارة عن مؤسسة أهلية تعمل في مجال رعاية الأيتام، وتُمارس نشاطها في قرية صغيرة لا يتعدى عدد سكانها 3,000 نسمة يعمل غالبيتهم في التجارة، وتحصل على تمويلها من التبرعات التي تقوم بجمعها من أصحاب الخير، بالإضافة إلى المبالغ المالية التي تُقدّم إليها من الجهات المانحة.

يُعتبر السيد ماجد المدير التنفيذي للمؤسسة، وهو شخص سبق وأن فُصل من وظيفة حكومية لأسباب أخلاقية، كما أن للمؤسسة مجلس إدارة مُكوّن من سبعة أشخاص وهم عبارة عن زوجة ماجد وأخويه وابن عمه وصهره، بالإضافة إلى اثنين من جيرانه. بعد مرور سنتين على عمل المؤسسة قامت المؤسسة بتعيين مُحاسب لها والتي كانت تُدار في السابق من قبل زوجة ماجد، وقد كان هذا المُحاسب هو عبارة عن زوج بنت السيد ماجد.

في أحد الأيام أعلنت جهة مانحة عن رغبتها بتمويل بعض المؤسسات التي تُقدّم خدمات اجتماعية، وطلبت من كل جمعية مُتقدمة أن تُعبأ طلباً تُبيّن فيه طبيعة تكوين المؤسسة ومجال عملها وعدد الأفراد الذين تقدم لهم الخدمات.

وقد كانت مؤسسة (س) من إحدى المؤسسات التي تقدمت بطلب للحصول على تمويل، وقد أوضحت في الطلب الذي تقدمت به أنها عبارة عن مؤسسة اجتماعية تعمل على دعم الأسر الفقيرة وفئة الأيتام والأرامل ويقارب عددهم 800 شخص، وأن المؤسسة يرأسها شخص يتصف بالنزاهة والأمانة، ويرعى شؤون المؤسسة مجلس إدارة يُسخر كل وقته من أجل خدمة المؤسسة، وهو على اطلاع دائم بنشاطات المؤسسة وأعمالها، وأن المجلس يُتابع أمور المؤسسة المالية، وأن حسابات المؤسسة تخضع لمعايير التدقيق والرقابة.

وفي مجال ممارسة المؤسسة لأعمالها، فقد أعلنت في أحد الصحف المحلية عن رغبتها في طرح عطاء لشراء لحوم طازجة لتوزيعها على الفئات التي تقوم برعايتها، وقد رسا العطاء على صاحب محل تجاري غير مُرخص والذي قام بتزويد المؤسسة بحاجتها من اللحوم المجمدة بدون أية فواتير ضريبية.

تجدد الإشارة إلى أن السيد ماجد كان يقوم بتشغيل بعض الأشخاص الذين تُعيلهم المؤسسة في مزرعته الخاصة، كما أنه كان يحصل على توافيق المستفيدين من المؤسسة على بياض.

في ذات الأيام، تقدم ديوان الرقابة المالية والإدارية بطلب إلى مؤسسة (س) أوضح فيه عن رغبته بزيارة المؤسسة لتدقيق مُعاملاتها المالية والإدارية والقانونية، إلا أن السيد ماجد مدير المؤسسة رفض هذا الطلب وأصر على أن بيانات المؤسسة سرية، وأن كافة نشاطاتها تتم وفق الأصول والقانون.

الأسئلة:

1. كيف تصف علاقة المؤسسة مع المانحين والجهات المستفيدة من خدماتها؟
2. كيف تصف سلوك مدير المؤسسة ومجلس إدارتها؟
3. لو أتيحت لديوان الرقابة المالية والإدارية فرصة التفتيش على أعمال المؤسسة، باعتقادك ما هي أنواع المخالفات التي سيقوم باكتشافها؟

القسم الثالث

الإطار القانوني الناظم لمكافحة الفساد في فلسطين

مقدمة

تلعب التشريعات بدرجاتها المختلفة (قانون أساسي، وقانون عادي، وقوانين الطوارئ والضرورة، وأنظمة ولوائح تنفيذية، وتعليمات، وقرارات ذات مضمون تنظيمي) دوراً بارزاً في مكافحة جريمة الفساد؛ فهي - واستناداً للقاعدة الشرعية (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) - التي تُجرّم الأفعال والممارسات التي تدخل في مضمون الفساد وتُمثّل شكلاً من أشكاله، وهي، وحدها دون غيرها التي تُحدد العقوبات على من يقترفها؛ الأمر الذي يُعزز من منظومة الردع لمن لا يُمثّل ضميره وثقافته رادعاً له في ذلك، وهي التي تُسهم في وضع القواعد والأحكام الناظمة لإدارة الشأن العام، فتبين وتحدد الأصول التي يجب الالتزام بها. وتُقسم التشريعات في مجال مكافحة الفساد إلى نوعين، تشريعات عقابية، وتشريعات وقائية.

أولاً: منظومة التشريعات العقابية

وهي مجموعة من التشريعات التي تُجرّم أفعال الفساد، وتفرض العقوبات على من يقترفها، وتنقسم هذه المنظومة بدورها إلى جزائية أو تأديبية إدارية، وفقاً لما يأتي:

1. قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005

صدر هذا القانون بتاريخ 2010/06/20 على شكل قرار بقانون مُعدّل لقانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005. وتكمن أهمية هذا القانون في أنه تدارك بعض العيوب التي وقعت فيها التشريعات السابقة، من حيث الشمول، ومن حيث التقادم. فمن حيث الشمول: وسّعت المادة الأولى من مفهوم الفساد ليشمل أفعالاً لم تكن مجرمة في ظل القوانين السابقة كأفعال فساد، كجريمة الوساطة والمحسوبية، وجريمة المساس بالأموال العامة، وجريمة استعمال السلطة خلافاً للقانون. كما وسّعت المادة الثانية الخاضعة لأحكامه لتشمل الموظفين العمامين جميعهم، وكل من يتعامل مع المال العام والشأن العام. أما من حيث التقادم، فقد نصّت المادة 33 من القانون على أن "لا تخضع للتقادم قضايا الكسب غير المشروع وكل ما يتعلق بها من إجراءات". فلو أنّ أحد الموظفين أُثري من رشا واختلاسات لم يتم كشفها في حينه، فإن سقوط الحق بملاحقتها بالتقادم وفقاً لقانون العقوبات لا يمنع من ملاحقتها، على ضوء قانون مكافحة الفساد، وفقاً للمادة المذكورة.

2. قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته ولوائحه التنفيذية

حيث فرضت المادة 68 من هذا القانون مجموعة من العقوبات التأديبية على الموظف الذي يُخالف واجباته الوظيفية، واقتراه المحظورات المنصوص عليها في القانون، وهي: التنبيه أو لفت النظر، أو الإنذار أو الخصم من الراتب بما لا يزيد عن راتب خمسة عشر يوماً أو الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها، مُدة لا تزيد عن ستة أشهر أو الحرمان من الترقية حسب أحكام هذا القانون، أو الوقف عن العمل مُدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الراتب، أو تخفيض الدرجة، أو الإنذار بالفصل، أو الإحالة إلى المعاش، أو الفصل من الخدمة.

3. قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005

حيث بيّنت المادة 95 من هذا القانون العقوبات التي يمكن إيقاعها على ضباط الأمن في حال مُخالفتهم لأحكامه، وحددتها بعقوبات انضباطية يُوقعها القادة المباشرون والرئاسات وعقوبات تأديبية توقعها لجنة الضباط وعقوبات تُوقعها المحاكم العسكرية.

4. قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002

حيث حددت المادة 55 من هذا القانون العقوبات التأديبية التي يمكن إيقاعها على القضاة، في حال مخالفتهم القانون، وحددتها بالتنبيه واللوم والعزل.

5. قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2009 بشأن نظام موظفي الهيئات المحلية الساري في الضفة

حيث حددت المادة 32 من هذا النظام العقوبات التأديبية التي يُمكن فرضها على العاملين المُخالفين لأحكام النظام بالإندثار، أو إيقاف الزيادة السنوية، أو حسم مبلغ لا يتجاوز عشرة بالمائة من راتب الموظف الشهري غير الصافي لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن سنة، أو حرمان الموظف من الترفيع لمدة سنة، أو تنزيل الموظف درجة واحدة أو تنزيل مُرتبه إلى أدنى مربوط الدرجة التي هو فيها، أو عزل الموظف.

ثانياً: منظومة التشريعات الوقائية

1. القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003

وضع القانون الركائز الأساسية لمبادئ الشفافية ونظم المساءلة في عمل سلطات الدولة الثلاث والعلاقة فيما بينها، وبين المحددات العامة لإدارة الشأن العام سواء في الجانب المالي أو في الجانب الإداري، ومن أهم القواعد التي تضمنها هذا القانون في هذا المجال:

- تحديد اختصاصات كل من السلطات الثلاث واحترام مبدأ الفصل بين السلطات.
- التأكيد على مبدئي: المساءلة والمحاسبة، وتأكيد استقلال وفعالية هيئات الرقابة العامة على أعمال السلطة التنفيذية في إدارتها للشأن العام.
- التأكيد على مبدأ سيادة القانون ومساواة المواطنين جميعهم أمامه في الحقوق والواجبات.
- التأكيد على مبدأ الشفافية ومنع استغلال النفوذ الوظيفي، من خلال فرض إقرارات الذمم المالية على المناصب العليا في الدولة.
- وضع الأسس العامة للنظام المالي للسلطة الفلسطينية وكيفية إعداد الموازنة العامة وإقرارها.

2. قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية

حيث يُبين هذا القانون الأصول المتعلقة بتنظيم الموازنة العامة في مختلف مراحلها إعداداً وإقراراً وتنفيذاً ومراقبةً، وكذلك تنظيم الشؤون المالية للسلطة الوطنية، والأصول المالية التي يجب إتباعها في إدارة المال العام، ووسائل الرقابة.

3. قرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (8) لسنة 2014

تمثل المشتريات العامة (العطاءات واللوازم العامة) إحدى القضايا الرئيسية المرتبطة بحفظ وإدارة المال العام، والممتلكات العامة على النحو الأمثل، وبشكل يضمن تقديم الخدمات العامة للجمهور بأفضل المواصفات وأقل الأسعار، ومما لا شك فيه أن تعزيز قيم النزاهة ونظم الشفافية والمساءلة في المشتريات والعطاءات الحكومية يتطلب إطاراً قانونياً حديثاً ومتطوراً يتضمن تلك القيم والنظم، ويتماشى مع الممارسات الدولية الفضلى المعمول بها في مجال المشتريات الحكومية، إضافة إلى وجود بنية مؤسسية سليمة تُراعي هذه القيم والمبادئ في إدارتها، علاوة على وجود كوادر بشرية مؤهلة ومُلتزمة بقيم أساسها الحفاظ على المال العام، ناهيك عن وجود أجهزة رقابة فاعلة تتمتع باستقلالية ومهنية عالية في الرقابة على مدى مُراعاة تلك القيم والنظم.

4. قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004

نُشير إلى أن هذا القانون لا يقتصر على تعزيز حماية المال العام، وإنما يشمل أيضاً تعزيز حسن الإدارة العامة، من خلال إنشاء ديوان الرقابة المالية والإدارية، حيث يُمارس الديوان رقابته بهدف ضمان سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العام في الأغراض التي حُصص من أجلها، وضمان مدى انسجام ومُطابقة النشاط المالي والإداري للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات النافذة، إضافة إلى ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء العام وتعزيز المصداقية والثقة بالسياسات المالية والإدارية والاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

نشاط تدريبي رقم (3): أحكام في قضايا الفساد

أصدرت محكمة جرائم الفساد مُنذ تشكيلها العديد من الأحكام في قضايا الفساد، فيما يلي نماذج من تلك الأحكام، لقراءتها والتعليق عليها من قبل المشاركين.

• حُكم في قضية اختلاس واستثمار وظيفي

يعمل (م.) في وزارة الداخلية بوظيفة وكيل مُساعد في وزارة الداخلية ويقع ضمن مهامه الإشراف على الجمعيات غير الحكومية، وقد علم هذا الموظف بحُكم عمله أن جمعية القانون تم تصفيتها ولها أموال مُترصدة، ونظراً لأن قانون الجمعيات الفلسطيني ينص في إحدى مواده على أنه "عند تصفية إحدى الجمعيات تؤول أموالها إلى الجمعيات المشابهة لها في الغرض والغاية"، لذلك فقد قام هذا الموظف بإنشاء جمعية وهمية باسم جمعية حماية المواطن، ووضع زوجته (س.) كرئيسة للجمعية وابنه (أ.) أميناً لصندوق الجمعية، وقام بفتح حساب في البنك الإسلامي العربي، وقام بتزوير أوراق كاملة للجمعية، واستغل منصبه وقام بتحويل المبلغ الذي كان لجمعية القانون إلى حساب الجمعية الوهمية، وقامت المتهمه زوجته بسحب مبلغ 375 ألف دولار من حساب الجمعية الوهمية، واختلسوا هذه الأموال وخرجوا من البلاد.

بالنتيجة فقد أصدرت محكمة بداية رام الله بتاريخ 2009/04/28 حُكمها في قضية فساد ضد وكيل مساعد وزير الداخلية سابقاً (م.) وزوجته (س.) وابنها (أ.)، حُكماً لمدة سبع سنوات مع الأشغال الشاقة، وتغريم (م.) بمبلغ 375 ألف دولار، وذلك عن تُهم الاختلاس والاستثمار الوظيفي والتزوير واستعمال مُستند مُزور وإنشاء جمعية غير مشروعة.

• حُكم في قضية اختلاس

يعمل الموظف (م. ب. ا. ن.) بوظيفة مدير دائرة الخدمات التسويقية في وزارة الزراعة، حيث يعمل بموجب وظيفته على تجهيز رخص وأدونات الاستيراد الخاصة بالمنتجات الزراعية والحيوانية وتوريدها لحساب الإيرادات العامة في البنك، حيث يقوم كل شخص يرغب في الحصول على رخصة بدفع الرسوم المُقررة لها. وقد قام هذا الموظف بحكم عمله باختلاس جزء من الرسوم التي يتم جبايتها وتوريد القسم الآخر للبنك.

لدى قيام دائرة التدقيق في وزارة المالية بتدقيق المبالغ المُحصلة بموجب دفاتر الإيصالات في الوزارة ومقارنتها بكشوفات حساب البنك فقد اتضح لها وقوع عملية اختلاس بقيمة 400 ألف شيكل، ونتيجة لذلك تم إحالة الموظف للتحقيق معه إلى هيئة مكافحة الفساد ومن ثم إلى محكمة جرائم الفساد، حيث اعترف المُتهم بهذه التهمة أمام ثلاثة شهود أدلوا بشهادتهم أمام المحكمة.

وبالنتيجة فقد أصدرت محكمة جرائم الفساد بتاريخ 2011/09/22 حُكماً غيابياً على المُتهم (م. ب. ا. ن.) بالسجن لمدة 15 سنة مع الأشغال الشاقة والغرامة وقدرها 400 ألف شيكل مع إعادة مبلغ 400 ألف شيكل إلى الخزينة وذلك بعد إدانته بتهمة الاختلاس خلافاً لأحكام المادة (174) من قانون العقوبات لسنة 1960 والمواد (1) و(25) من قانون مكافحة الفساد لسنة 2005.

الدليل الإرشادي للتدريب حول النزاهة ومكافحة الفساد

القسم الثالث: الإطار القانوني الناظم لمكافحة الفساد في فلسطين

• حُكْم في قضيتي رشوة وتزوير واختلاس

حكمت محكمة جرائم الفساد بتاريخ 2012/01/16 في قضيتين، الأولى تضم 5 مُتهمين والثانية 3 مُتهمين، حيث قررت المحكمة في القضية الأولى بعقوبة الحبس مدة عشر سنوات أشغال شاقة للمتهمين (ع. س.) 41 عاماً من نابلس، والمُتهم (ر. ك.) 48 عاماً من رام الله، وذلك عن تهمته التزوير وتهمته طلب وقبض الرشوة، وعقوبة الحبس مدة عامين وغرامة مالية بقيمة 200 دينار على المتهم الثالث (ب. ح.) 49 عاماً بتهمته قبض الرشوة وقد خُفضت لعام واحد و100 دينار، نظراً لكبر سن المتهم وكونه يُعيل أسرة، وثلاثتهم من موظفي وزارة المواصلات والنقل، وحكمت المحكمة على المتهمين الرابع والخامس (ي. ز.) و(ي. أ.) وهما تاجران للسيارات "العفو من العقوبة بعد أن تمت إدانتهم". وذلك نتيجة إبلاغهما عن الجريمة ومُساعدة نيابة مكافحة الفساد في الكشف عن تفاصيل الجريمة حسب قواعد القانون.

وفي قضية أخرى لثلاثة مُتهمين، حكمت المحكمة بالحبس مدة عامين وغرامة مالية بقيمة 200 دينار على المتهم الأول (م. خ.) الذي يبلغ 37 عاماً من سكان قلنديا بتهمته طلب الرشوة وقبضها، وكونه طلب الرحمة والعفو وهو المُعيل الوحيد لأطفال قررت المحكمة تخفيض العقوبة حسب القانون إلى عام واحد وغرامة مالية قدرها 100 دينار وهو موظف في دائرة السير، وعلى المواطنين الثاني والثالث العفو من العقوبة بعد أن تم إدانتهم وذلك كونهما أبلغا عن الجريمة وساعدا نيابة مكافحة الفساد بالكشف عن التفاصيل، علماً بأنه تم توقيف تنفيذ العقوبة لحين البت في الاستئناف في القضيتين.

• حُكْم في قضية رشوة

أصدرت محكمة جرائم الفساد بتاريخ 2012/03/27 حُكماً بالسجن مدة سنتين وغرامة مالية قدرها 200 دينار على المتهمين (ص. ح.) الذي كان يعمل لدى سلطة المياه الفلسطينية مُديراً عاماً للترخيص وقائماً بأعمال الإدارة العامة للشؤون التنظيمية، والمُتهم (أ. أ.) عن تهمته طلب الرشوة لرخصة حفر بئر ارتوازي، حيث طلب المتهم الثاني الرشوة للمتهم الأول. واشتمل الحكم على براءة المتهمين من تهمة الوساطة والمحسوبية والتهاون في أداء الوظيفة لعدم كفاية الأدلة، وإعلان عدم مسؤوليتهم عن تهمة الاستثمار الوظيفي واعتبارها عنصراً من عناصر جريمة طلب الرشوة، وإلزام المُتهمين بدفع غرامة مالية قدرها 400 دينار نفقات محاكمة.

• حُكْم في قضية اختلاس

حكمت محكمة جرائم الفساد بتاريخ 2013/02/27 بالأشغال الشاقة مدة 3 سنوات على المتهم (ف. ح.) البالغ من العمر 30 عاماً من رام الله، ويعمل مُحاسباً في أمانة السر لمنظمة التحرير الفلسطينية، عن تهم الفساد والاختلاس والتزوير، واستعمال أوراق رسمية مُزورة. ونظراً لإعادة المُتهم للمبالغ المُختلسة، واعترافه بالجرائم المُسندة إليه، وأنه ليس من أصحاب السوابق قررت المحكمة تخفيض العقوبة إلى سنة ونصف ثم سنة واحدة ووقف تنفيذ العقوبة علماً أن قانون مكافحة الفساد المُعدّل رقم (1) لسنة 2005، وقانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني منح المحكمة هذه السلطة في الحالات المذكورة.

الدليل الإرشادي للتدريب حول النزاهة ومكافحة الفساد

القسم الثالث: الإطار القانوني الناظم لمكافحة الفساد في فلسطين

• حكم في قضية اختلاس وتزوير

يعمل (أ) مديراً مالياً لمؤسسة المواصفات والمقاييس، وقد قام بحُكم عمله بإيداع شيكات بقيمة 56,912 شيكل مُحررة في الأصل لصالح مؤسسة المواصفات والمقاييس في حسابه الشخصي، كما أقدم على التزوير والتلاعب في إيصالات وأرقام الفواتير الضريبية عند تحريرها لذوي الشأن. وقد أسندت محكمة جرائم الفساد للمتهم تهممة الاختلاس الوظيفي والتزوير وحكمت عليه بتاريخ 2009/06/02 بالأشغال الشاقة المؤقتة لمدة أربع سنوات وبغرامة قدرها 100 دينار. ونظراً لقيام المدان بإعادة المبالغ التي قام باختلاسها إلى حساب مؤسسة المواصفات والمقاييس وكونه لم يثبت للمحكمة أنه من أصحاب السوابق، ولكونه مُتزوج ويُعيل أسرة، فقد قررت المحكمة تخفيض عقوبة الأشغال الشاقة المؤقتة من أربع سنوات إلى ثلاث سنوات على أن تُحسم له المدة التي أمضاها موقوفاً على ذمة هذه القضية.

القسم الرابع

نظام النزاهة الوطني

مقدمة

إن إقامة نظام النزاهة الوطني هي من أهم متطلبات قيام حُكم صالح، ويهدف ذلك إلى توفير مناعة أو حصانة ضد الفساد والوقاية من مخاطره على مختلف الأصعدة، ويعني النظام الوطني للنزاهة الانتقال من نظام المساءلة العمودية القائم في ظل النُظم الاستبدادية، التي يحكمها حزب أو فرد واحد؛ إلى نظام المحاسبة الأفقية الذي يقوم على تعدد الأجهزة الرقابية والمحاسبية، مثل: البرلمانات، والمحاكم ومؤسسات الرقابة العامة، ومؤسسات المجتمع المدني بما فيها الإعلام والنقابات المهنية، لتحويل دون إساءة استعمال السلطة.

من أجل بناء نظام نزاهة وطني لا بُد من توافر مقومات رئيسة في أي مجتمع، وأهمها: سيادة القانون، وترسيخ مفهوم الدولة القانونية القائمة على الفصل بين السلطات مع وجود دستور، وخضوع الحكام للقانون، وأهمية الانتخابات الدورية، ووجود التعددية، والمنافسة والمشاركة السياسية، وهي التي تُشكّل في مجملها الأسس العامة للبناء السليم لأعمدة الدولة التي تظهر على شكل تعدد حزبي، وتداول السلطة بين الأحزاب المتنافسة، وخضوع القرارات السياسية للتفاعل السياسي بين القوى السياسية المختلفة. حُرية التعبير، واحترام رأي الأغلبية، والمساواة السياسية بمنح صوت انتخابي لكل مواطن في الانتخابات العامة. وعلى الرغم من الاختلاف بين مجتمع وآخر، في طبيعة بنية نظامه، وطبيعة العناصر التي تُمثّل أركان البناء في نظام النزاهة الوطني، فإن هناك عدداً من الأعمدة المتعارف عليها التي تُمثّل نموذجاً مُختلف المجتمعات الديمقراطية، وهي:

أولاً: السُلطة التنفيذية

تُمثّل السُلطة التنفيذية أبرز مؤسسات النظام السياسي لما تتمتع به من دور وإمكانات، فهي مُكلفة في مُعظم النُظم الديمقراطية بجباية المال العام وإنفاقه بعد إقراره واعتماده من السُلطة التشريعية كما أنها مُكلفة بإنشاء وإدارة المؤسسات الحكومية التي تُقدّم الخدمات العامة للمواطنين وتوفّر الأمن والأمان لهم، وتتشكل السُلطة التنفيذية في فلسطين من مهام الرئيس التنفيذية والحكومة والوزارات والمؤسسات العامة التابعة لها.

ثانياً: الحُكم المحلي

تُمثّل هيئات الحُكم المحلي مؤسسات مُهمّة في النظام السياسي، وتتوقف طبيعة الدور الذي تقوم به على مدى ما تتمتع به من استقلالية عن السلطة المركزية، وعلى أساليب تشكيلها تعييناً أم انتخاباً.

ثالثاً: السُلطة التشريعية

يعكس البرلمان المُنتخب في انتخابات حُرّة دورية ونزاهة إرادة الأمة، وتُمثّل هذه المؤسسة رُكناً أساسياً من أركان أي نظام وطني للنزاهة، استناداً إلى دورها الفعّال في إقرار التشريع والمساءلة والرقابة على أعمال السُلطة التنفيذية، مما يُعدّ ضماناً للمساءلة ومُكافحة الفساد.

رابعاً: السُّلطة القضائية

يؤدي القضاء المُستقلّ والنزيه دوراً مركزياً في الرقابة على سلوك المؤسسات الحكومية، والمسؤولين الحكوميين، ويُمثّل استقلال القضاء معياراً أساسياً لمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات في النُظم الديمقراطية.

خامساً: دواوين المحاسبة (ديوان الرقابة المالية والإدارية)

وهي رُكن آخر من أركان نظام النزاهة الوطني، وتتولى هذه الدواوين مسؤولية تدقيق سلوك المؤسسات العامة والعاملين فيها، من حيث التزامها بالقانون وقواعد العمل المالي السليم، بما فيها التدقيق في النفقات والإيرادات.

سادساً: ديوان الشكاوى

ويُعنى هذا الديوان بالنظر في شكاوى الجمهور، في كل ما يتعلق بالمس بمبادئ سيادة القانون والعدالة والإنصاف، وبالإضرار بالمصالح العامة، وحتى يؤدي هذا الديوان الدور المحدد له لا بُد من أن يتمتع بالاستقلالية عن الجهاز التنفيذي، إذ تتمثل المهمة الأساسية لهذا الديوان في الرقابة على سلوك الجهاز التنفيذي نفسه.

سابعاً: الهيئات المُستقلة لمكافحة الفساد

تُمثّل هيئات مكافحة الفساد وهيئات الرقابة الإدارية والمالية، أو دواوين المحاسبة، وهيئات تدقيق الحسابات، ركائز مُهمّة في نظام النزاهة الوطني، شرط أن تتمتع بالاستقلالية والمصدقية وأن تعمل وفق صلاحيات واضحة ومُحددة في القانون، وأن تبني استراتيجيات وطنية شاملة ودائمة لمكافحة الفساد.

ثامناً: مؤسسات الخدمة العامة والمرافق العامة

وهي مجموع المؤسسات العامة التي تقوم على تحقيق منفعة عامة، مثل الكهرباء والماء والاتصالات، وقد تُمارس نشاطاً إدارياً أو اقتصادياً أو تجارياً، وتُمثّل المرافق العامة بيئة مناسبة لبروز مظاهر الفساد، من حيث الحصول على الرشوة أو غير ذلك من هذه المظاهر، الأمر الذي يتطلّب اتخاذ مجموعة من التدابير الضرورية؛ لضمان عدم بروز الفساد في المرافق العامة.

تاسعاً: المُجتمع المدني

تُعد مشاركة مؤسسات المُجتمع المدني أمراً ضرورياً لنجاح أي استراتيجية لمكافحة الفساد، وبناء نظام النزاهة الوطني، ودفع الجمهور إلى المشاركة في جهود مواجهة الفساد.

عاشرًا: وسائل الإعلام

تحمل وسائل الإعلام بأشكالها وأنواعها المختلفة، المرئي والمسموع والمقروء، على عاتقها مسؤوليات كبيرة، في الكشف عن مظاهر الفساد، ويتم استخدامها كوسيلة لرفع الوعي بمظاهر الفساد وأسبابه وأنواعه وطُرق مكافحته، وحتى تقوم هذه الوسائل بذلك، لا بُد من أن تكون حرة ومستقلة، وغير خاضعة لسيطرة الدولة وأن لا تكون مُلكاً لها، وأن تُتاح لها فرصة الاطلاع على المعلومات من مصادرها الرسمية.

حادي عشر: القطاع الخاص

يُؤدّي القطاع الخاص دوراً مُتزايداً في الحياة الاقتصادية والنظام السياسي، وذلك في ضوء برامج التصحيح الاقتصادي، كالتي يشهدها عدد من الأقطار العربية، وفي ظل عمليات الخصخصة التي تخضع المشاريع والخدمات العامة لها في هذه الأقطار؛ الأمر الذي يُوفّر بيئةً مُلائمةً لبروز بعض مظاهر الفساد.

ثاني عشر: اللاعبون الدوليون

الفساد ليس ظاهرة محلية لصيقة بالأنظمة السياسية أو بالدول فقط، فقد يكون الفساد عابراً للحدود، ومصدره فاعلون دوليون، مثل الشركات المتعددة الجنسيات، والمنظمات الدوليّة الحكومية وغير الحكومية.

القسم الخامس

الإبلاغ عن الفساد

أولاً: إطار عام للإبلاغ عن الفساد

- يُعتبر التبليغ عن الجرائم بشكل عام وعن جرائم الفساد بشكل خاص من الحقوق الأساسية للإنسان التي كفلتها المواثيق الدولية والتشريعات الوطنية، بل أن هذا الحق يرقى إلى مصاف الواجب في كثير من الأحيان وذلك عند ممارسته من قبل الموظفين العموميين.
- يحول التبليغ عن الجريمة في كثير من الأحيان دون وقوعها، وكذلك تفادي النتائج الخطيرة التي قد تنجم عنها، الأمر الذي يسهم في بناء الثقة والطمأنينة في المجتمع، ويؤدي إلى تعزيز مشاركة الأفراد بشكل خاص والمجتمع بشكل عام في مكافحة الإجرام بشتى صورته، ومُعانة السلطات العامة في القيام بواجباتها على هذا الصعيد.
- إن النص على حق كل شخص بالإبلاغ عن جرائم الفساد يبقى منقوصاً وغير فاعل، إذا لم يُصاحبه مجموعة من الضمانات التي يتعين توفيرها من قبل السلطات العامة لحماية للمُبلغين من أية إجراءات أو أضرار نتيجة قيامهم بعملية الإبلاغ، إذ قد يعلم الشخص بالجريمة، ولكن لا يقوم بالإبلاغ عنها خوفاً مما قد يُمارس تجاهه من أية أعمال انتقامية أو إجراءات تعسفية.
- إن الإبلاغ عن الجرائم بشكل عام وعن جرائم الفساد بشكل خاص لا يُعد من قبيل الوشاية ويخرج عن نطاق الأسرار الوظيفية التي يتعين كتمانها وعدم إفشاءها، بل إن السر الوظيفي ذاته يتعين إفشاءه إذا كان القصد منه الحيلولة دون وقوع جريمة أو كان القانون يُوجب القيام بعملية الإفشاء.
- الإبلاغ عن جرائم الفساد هو واجب قانوني وأخلاقي وشرعي، وذلك عملاً بحديث الرسول عليه الصلاة والسلام "من رأى منكم مُنكراً فليغيره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الإيمان".

ثانياً: الإبلاغ عن الفساد في ضوء المواثيق الدولية

- تُشير اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 في المادة (8) منها والمتعلقة بقواعد سلوك الموظفين العموميين إلى وجوب قيام كل دولة طرف في الاتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية في قانونها الداخلي بإرساء تدابير ونُظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد عندما يتنبهون إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم. وأن تتخذ كذلك تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين العموميين الذين يُخالفون المُدونات أو المعايير الموضوعية وفقاً لهذه المادة.
- يُشير المبدأ التاسع من المبادئ الدولية حول تشريعات حق المعرفة والاطلاع، إلى وجوب حماية المخبرين الذين يفشون معلومات حول أية مخالفات، ويُشير هذا المبدأ أيضاً إلى أنه يتعين حماية الأفراد من أية عقوبات قانونية أو إدارية أو عقوبات تتعلق بالعمل لكونهم أفشوا معلومات حول المخالفات. وتشمل عبارة «خرق القانون» في هذا السياق، اقتراح جرم أو عدم الالتزام بموجب قانوني أو عدم إحقاق الحق، أو تلقي رشوة أو في حال عدم الأمانة والإساءة البالغة في استعمال الإدارة في إطار هيئة عامة. تشمل العبارة كذلك حالات التهديد الخطير للصحة أو للسلامة أو للبيئة إذا ارتبط ذلك بخرق فردي للقانون.
- تُشير المُدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1996 في المادة (10) منها إلى وجوب محافظة الموظفين العموميين على ما في حوزتهم من معلومات ذات طبيعة سرية ما لم يقتضي التشريع الوطني أو أداء الواجب أو متطلبات العدالة خلاف ذلك.
- تُلزم مُدونة قواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين لعام 1979 في المادة (8) منها الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، الذين يتوفر لديهم ما يُحتملهم على الاعتقاد بوقوع أو شك وقوع انتهاك لهذه المدونة، إبلاغ الأمر إلى سلطاتهم العليا وكذلك، عند اللزوم، إلى غيرها من السلطات والأجهزة المُختصة التي تتمتع بصلاحيات المراجعة أو رفع المظلمة.

ثالثاً: الإبلاغ عن الفساد في ضوء التشريعات الفلسطينية

1. قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001

تُلزم المادة (24) من القانون كل من علم بوقوع جريمة أن يُبلِّغ النيابة العامة أو أحد مأموري الضبط القضائي عنها ما لم يكن القانون قد علَّق تحريك الدعوى الجزائية الناشئة عنها على شكوى أو طلب أو إذن. ويُوجب المادة (25) من القانون، فإن كل من علم من الموظفين العموميين أو المكلفين بخدمة عامة أثناء تأدية عمله أو بسبب تأديته بوقوع جريمة أن يُبلِّغ عنها السلطات المختصة ما لم يكن القانون قد علَّق تحريك الدعوى الجزائية الناشئة عنها على شكوى أو طلب أو إذن.

2. قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004

- تُوجب المادة (35) من القانون على المُدققين الماليين في المراكز المالية كافة إبلاغ الديوان بجميع الحالات التي يتضمن الصرف فيها مخالفة مالية، وذلك خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ وقوعها. كذلك تلزم المادة (36) من القانون مفوضي الإنفاق في المراكز المالية كافة وجميع الجهات الأخرى الخاضعة لرقابة الديوان، إبلاغه بما يقع في هذه الجهات من وقائع الاختلاس، أو السرقة، أو التبيد، أو الإتلاف، أو الحريق، أو الإهمال، وما في حكمها، يوم اكتشافها، وعليهم أيضاً أن يُوافوا الديون بالقرارات الصادرة بشأنها فور صدورها.
- تُشدّد المادة (42) من القانون، على أن كل موظف يرتكب أيّاً من المخالفات المالية أو الإدارية، أو يساهم في ارتكابها، أو يُسهّل وقوعها، أو يتستر على مُرتكبها، أو يُقصر في الإبلاغ عنها، أن يُعاقب تأديبياً مع عدم الإخلال بإقامة الدعوى الجزائية أو المدنية وفقاً لأحكام القانون.
- تُلزم المادة (44) من القانون كافة الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، إبلاغ الديوان فور اكتشافها لأية مخالفة مالية أو إدارية لديها، أو أي حادث من شأنه أن تترتب عليه خسارة مالية للسلطة الوطنية، أو ضياع حق من حقوقها، أو يُعرّض أصولها الثابتة أو المنقولة للضياع أو التلف على أي وجه، وذلك لاتخاذ الإجراءات الواجبة طبقاً لهذا القانون، ودون إخلال بما يجب أن تتخذه تلك الجهات من إجراءات أخرى.

3. قانون مكافحة الفساد المُعدّل رقم (1) لسنة 2005

- لكل من يملك معلومات جديدة أو وثائق بشأن جريمة فساد منصوص عليها في هذا القانون وقعت من أي موظف أن يُقدمها إلى أو أن يتقدم بشكوى بشأنها ضد مُرتكبها، وتكفل الهيئة للشهود والخبراء والمُبلغين عن جرائم الفساد حسنى النية توفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية وتحدد إجراءات حمايتهم والتدابير الخاصة بذلك بموجب نظام تعده الهيئة ويصدر عن مجلس الوزراء.
- على كل موظف عام علم بجريمة فساد أن يُبلِّغ الهيئة بذلك، ولا يجوز أن يكون البلاغ الذي تقدم به الموظف سبباً لاتخاذ أي من الإجراءات التأديبية بحقه أو اتخاذ أية إجراءات تخل بمكانته الوظيفية.

4. قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005

تحظر المادة (25) من القانون على العاملين في جهاز المخابرات العامة الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من حقوق الدولة. وكذلك التستر على أخطاء ومخالفات زملائهم في العمل.

5. قانون العقوبات الأردني رقم (13) لسنة 1960

- تُعفي المادة (2/172) الراشي والمتدخل من العقوبة إذا باحا بالأمر للسلطات المختصة أو اعترفا به قبل إحالة القضية إلى المحكمة.
- تقضي المادة (206) من القانون بأن كل موظف مُكَلَّف بالبحث عن الجرائم أو ملاحقتها، أهمل أو أرجأ الإخبار عن جريمة اتصلت بعلمه، عوقب بالحبس من أسبوع إلى سنة أو بالغرامة من خمسة دنانير إلى عشرين ديناراً. إضافة لذلك، فإن كل موظف أهمل أو أرجأ إعلام السلطة ذات الصلاحية عن جنائية أو جُنحة عرف بها أثناء قيامه بالوظيفة أو في معرض قيامه بها عوقب بالحبس من أسبوع إلى ثلاثة أشهر أو بغرامة من خمسة دنانير إلى عشرين ديناراً.

6. القرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (8) لسنة 2014

- يلتزم موظفي الجهات المُشترية والمتعاقدين معها إبلاغ المسؤول المختص أو ديوان الرقابة المالية والإدارية، وعلى موظفي دائرة اللوازم العامة ودائرة العطاءات المركزية إبلاغ الوزير المُختص أو ديوان الرقابة المالية والإدارية عن أي مخالفة لأحكام هذا القرار بقانون بشكل فوري وخلال أسبوع من تاريخ اكتشافهم لها.
- تلتزم الجهة المُشترية أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزية بتوفير الحماية اللازمة للمُبلِّغ وعدم إيقاع أية إجراءات عقابية بحقه في حال تبليغه عن أي مخالفة تقع أثناء عمله.

7. النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005

- تُوجب المادة (141) من النظام على كل موظف إبلاغ المُفوض بالإنفاق في دائرته بأية مُخالفة مالية يكتشفها حال اكتشافها، بما في ذلك مُخالفة القواعد والإجراءات المالية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة واللوائح التنفيذية ذات العلاقة، وعن كل تصرف يترتب عليه صرف الأموال العامة بغير حق أو ضياع حق فيها.
- يلتزم مفوضي الإنفاق في الدوائر إبلاغ ديوان الرقابة المالية والمحاسبية بما يقع فيها من: وقائع اختلاس، أو سرقة، أو تبيد، أو إتلاف، أو حريق، أو إهمال، وما في حكم ذلك في نفس يوم حدوثها أو اكتشافها والقرارات الصادرة بشأنها فور صدورها. إضافة لذلك، على المراقبين الداخليين ودائرة التدقيق الداخلي التابعة لوزارة المالية إبلاغ ديوان الرقابة المالية والإدارية بجميع الحالات التي يتضمن فيها الصرف مُخالفة مالية، وذلك خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ وقوعها.

رابعاً: تحديات الإبلاغ عن الفساد

1. الثقافة السلبية للإبلاغ عن الفساد

- اعتبار بعض المواطنين أن الإبلاغ عن الفساد يُمثل شكلاً من أشكال الوشاية على الآخرين.
- الإبلاغ الذي لا يكون الحفاظ على الصالح العام أساساً له، كأن يكون الإبلاغ انتقامياً بهدف تصفية الحسابات مع الآخرين، أو يكون الإبلاغ كيدياً من خلال الإدلاء بمعلومات مُلفقة وغير صحيحة.

2. الضعف والقصور في الجانب القانوني

- ضعف العقوبة المقررة على الموظف الذي يتخلف عن واجب الإبلاغ عن الفساد.
- تعارض تفسير بعض النصوص القانونية مع مسألة الإبلاغ عن الفساد وبين ما بين الإجازة والتجريم.
- وجود قصور تشريعي في التشريعات الناظمة للخدمة العامة فيما يتعلق بالنص الصريح على واجب الموظفين في الإبلاغ عن الفساد ومُحاسبته في حالة عدم قيامهم بذلك.
- عدم إقرار قانون الحق في الحصول على المعلومات.

3. الإشكاليات السياسية والإدارية

- عدم الالتزام بالنصوص القانونية التي تُوجِّب على الموظفين العموميين الإبلاغ عن الفساد.
- قصور الإدارة السياسية والجهات الرسمية في إصدار تعليمات واضحة تُلزم الموظفين بالإبلاغ عن الفساد باعتبار ذلك من ضمن الواجبات الوظيفية الملقاة على عاتقهم.
- وجود إحباط لدى البعض بالإبلاغ عن الفساد وذلك لقناعتهم بعدم وجود جدوى من الإبلاغ عن الفساد، وقد تَوَلَّد هذا الإحباط نتيجة لإغلاق ملفات فساد لبعض كبار الفاسدين وعدم محاسبتهم.
- إن بعض المسؤولين الذين يفلتون من المحاسبة بعد الإبلاغ عنهم، يلجؤون إلى الانتقام من موظفيهم الذين قاموا بالإبلاغ تحت ذريعة كشف الأسرار الوظيفية.

4. عدم وجود حوافز تُشجِّع الموظفين الإبلاغ عن الفساد.

5. الفهم الخاطئ للجهة المختصة بتلقي البلاغات وحصرها بهيئة مكافحة الفساد.

6. عدم وضوح إجراءات تقديم الإبلاغ.

7. عدم القدرة لدى البعض على التمييز بين الأسرار الوظيفية وبين المُخالفات القانونية التي يجري الإبلاغ عنها.

8. قصور الحماية المطلوبة للمُبلغين عن قضايا الفساد وعدم إصدار النظام الخاص بحماية المُبلغين والشهود والخبراء في قضايا الفساد.

9. المبالغة في تخفيف العقوبات المفروضة على المُدانين في قضايا الفساد، الأمر الذي يخلق شعوراً لدى الموظفين والمواطنين بعدم وجود الجدوى من عمليات الإبلاغ.

خامساً: تجربة دولية لحماية المبلغين عن الفساد (الأردن)

أصدرت الأردن نظاماً لحماية المبلغين والشهود والمُخبرين والخُبراء في قضايا الفساد رقم (62) لسنة، ويتمثل أهم ما ورد في النظام ما يلي:

- تُنشأ في الهيئة وحدة تُسمى (وحدة حماية المبلغين والشهود والمُخبرين والخُبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم)، حيث تتولى وحدة الحماية المهام التالية:
 - تلقي طلبات توفير الحماية من الأشخاص المشمولين بها وفقاً لأحكام القانون ودراستها لتقييم التهديد والمخاطر ذات الصلة.
 - تلقي الطلبات من الأشخاص الراغبين في عدم الكشف عن هويتهم من المبلغين والمُخبرين ودراستها ورفعها للرئيس للبت فيها.
 - إعادة تقييم قرارات منح الحماية دورياً للأشخاص الذين صدر قرار بتوفيرها لهم وفقاً لأحكام هذا النظام.
 - إخفاء بيانات طلبات توفير الحماية التي قد تؤدي إلى كشف هوية المبلغ أو الشاهد أو المُخبر أو الخبير واستبدالها برموز خاصة.
 - إبلاغ الرئيس والنيابة العامة فور وقوع أي اعتداء على أي من الأشخاص المشمولين بالحماية أو تعرض أي منهم لتهديد لاتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان أمنهم وسلامتهم.
- يُقدّم طلب توفير الحماية إلى الرئيس وفقاً للنموذج الذي تُعدّه وحدة الحماية، وتُعامل طلبات توفير الحماية بسرية تامة.
- يُحيل الرئيس طلب توفير الحماية إلى وحدة الحماية لدراسته وتُرفع توصيتها بقبول الطلب أو رفضه مع بيان الأسباب.
- يتم البت في طلبات توفير الحماية بصفة الاستعجال.
- يحق للأشخاص الذين تقرر توفير الحماية لهم وفقاً لأحكام هذا النظام التقدم بطلب خطي لتخفيف الحماية أو تشديدها أو رفعها أو إعادتها بعد إلغائها.
- يتم توفير الحماية القانونية ضد أي إجراء تعسفي بحق الأشخاص المشمولين بقرار توفير الحماية.
- يتم توفير الحماية الشخصية للشخص الذي تقرر توفير الحماية له بالتعاون مع مديرية الأمن العام والجهات ذات العلاقة من خلال:
 - إخفاء اسمه وسائر البيانات الشخصية الخاصة به وكل ما يدل على هويته واستبدال ذلك برموز أو كنية غير دالة.
 - تغيير أرقام هواتفه الخاصة أو مُراقبتها بناءً على طلب من صاحبها.
 - تغيير محل إقامته أو مكان عمله أو كلاهما، بشكل مؤقت أو دائم، وتوفير البدائل المناسبة حسب الأحوال والظروف المحيطة.
 - اتخاذ الإجراءات الكفيلة بسلامة تنقله بما في ذلك حضور جلسات المحاكمة والتحقيق.

نشاط تدريبي رقم (4): استعراض نماذج وقضايا تقدمت أو فازت بجوائز النزاهة

يقوم الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان بمنح جوائز سنوية في عدة مجالات، ومن بينها جائزة النزاهة في القطاع العام للذين يقومون بالإبلاغ عن حالات الفساد، وفيما يلي نماذج لبعض القضايا التي تقدمت أو فازت بجوائز النزاهة.

• الإبلاغ عن قضية رشوة

بينما كان الموظف (ح.) والذي يعمل في الضابطة الجمركية، فقد قام بإيقاف شاحنة وبها بضاعة ولدى طلبه من السائق فواتير إرسالية البضاعة التي يحملها، ماطل كثيراً في تقديم الفواتير بحجة البحث عنها، اقترب منه وأخذ يهمس في أذنه، الفواتير ليست معي، وسأقوم بالاتصال لإحضار هذه الفواتير، وأنت بدورك أخبر المسؤولين عنك بأنك وجدت الفواتير معي، واطلب ما تريد وأنا طوع أمرك، حينها لم يتردد الموظف (ح.) في إبلاغ الضابط المسؤول عنه، عن محاولة رشوته من سائق الشاحنة، ليتم تقديم الأخير للنيابة العامة بتهمة محاولة تقديم الرشوة لموظف في الضابطة الجمركية.

• الإبلاغ عن قضية استثمار وظيفي

يعمل السيد (ع.) كمُحامي في مركز القدس للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان وعضو مجلس قروي، حيث قام بالتبليغ عن قضية صرف شيك لصالح أحد أعضاء المجلس القروي وقيمه 24,000 شيكل، وذلك بدل أتعاب لأربعة أعضاء من المجلس القروي مُقابل قيامهم بمتابعة بعض المشاريع التي يُشرف عليها المجلس القروي مما يُعتبر ذلك مخالفاً للقانون وضرب من ضروب استثمار الموقع الإداري الطوعي في المجلس القروي. قام السيد (ع.) بالتبليغ عن ذلك بعد عدة أيام من وقوع الحدث شفويًا وكتابيًا ونتج عن ذلك إرسال كتاب من مدير عام الحكم المحلي وتضمن الكتاب أمر بإعادة المبلغ للمجلس القروي وتم إعادة المبلغ عن طريق دفعيتين. وتم تثبيت الحادثة عن طريق صور عن الشيك والوثائق الخاصة بالموضوع.

• الإبلاغ عن قضية رشوة

يعمل السيد (ز.) بوظيفة شرطي في الإدارة العامة للمعابر والحدود. قام برفض رشوة 100 دينار أردني وإعادتها لصاحبها الذي قدمها لهذا الشرطي بهدف مُساعدته على تسريع إجراءات سفره وعائلته نظراً لقرب موعد إقلاع طائرهم من عمان (علماً أن هذه الحالات تُعامل بإجراءات خاصة لدى إبرازها تذاكر الطيران)، وقد قام هذا الشرطي بالتبليغ عن هذه القضية كتابياً وشفويًا إلى مدير شرطة المعابر بعد عدة ساعات من وقوع الحدث عن طريق تقديم تقرير مُفصّل إلى الشرطة.

• الإبلاغ عن قضية اختلاس

تعمل الموظفة (ن.) في قسم الشؤون الإدارية في وزارة التربية والتعليم وقد اكتشفت بحُكم عملها أسماء وهمية يستخدمها ابن شقيقتها لاختلاس أموال من الوزارة كما قامت بالضغط على المُختلس الفار وإجباره على العودة للوطن للمُثول للتحقيق وأبدت استعدادها للشهادة ضده، وعلى الرغم من صلة القرابة التي تربطها بالمُختلس، إلا أنها قامت بالتبليغ عنه للوزارة.

الدليل الإرشادي للتدريب حول النزاهة ومكافحة الفساد

القسم الخامس: الإبلاغ عن الفساد

• الإبلاغ عن حالة ابتزاز

يعمل السيد (م.) مسؤولاً لدائرة دعم المؤسسات غير الحكومية في وزارة المالية، حيث قام بالكشف عن شخص ضمن إجراءاته المالية وصرف التعويضات لمن تضررت منازلهم في انتفاضة الأقصى، حيث عمل هذا الشخص على ابتزاز أحد المتضررين من خلال مطالبته بنصف المبلغ الذي سيُسلم له من قبل وزارة المالية مُقابل تسهيل صرف المبلغ له، وقام المواطن المتضرر بعد ذلك بتسجيل المكالمات الهاتفية التي جرت لاحقاً بينه وبين موظف المحافظة من أجل الترتيب لدفع المبلغ له، وبهذا تم كشف عملية الابتزاز بالأدلة القاطعة وتم اتخاذ الإجراءات القانونية بحقه، علماً أن قيمة المبلغ المطلوب كان 375 ألف دولار.

• الإبلاغ عن حالة اختلاس وتزوير

يعمل السيد (ع.) بوظيفة مُحاسب في إحدى البلديات، وقد قام بحُكم موقعه الوظيفي بالكشف عن قضية فساد مالي وسرقة واختلاس أموال من قبل أمين الصندوق في البلدية تُقدّر بتسعين ألف دولار وقام بالكشف عن تزوير أوراق رسمية ومبالغ مدفوعة من قبل المواطنين غير مُبررة وتزوير مُستندات وسندات قبض رسمية وقام بالإبلاغ عنه للمجلس البلدي والحكم المحلي وديوان الرقابة، وتم سجن أمين الصندوق والتحقيق معه لمدة 24 ساعة.

القسم السادس

الحماية القانونية للمال العام

أولاً: مفهوم المال العام

- الأموال النقدية والعينية المنقولة وغير المنقولة العائدة للوزارات والمؤسسات العامة والمؤسسات والهيئات المحلية في السلطة الوطنية.
- المال المملوك للدولة ومؤسساتها والمخصص للمنفعة العامة.

ثانياً: أوجه المال العام

يُعتبر في حكم المال العام أموال كُلٍ من:

- الهيئات والمؤسسات العامة والأهلية والنقابات والجمعيات والاتحادات بجميع أنواعها ومستوياتها ومن في حُكمها.
- المؤسسات والشركات التي تملكها أو تُساهم السلطة الوطنية فيها أو تتلقى مُساعدة منها أو من الجهات المانحة للسلطة الوطنية.
- المؤسسات والشركات التي رُخص لها باستغلال أو إدارة مرفق عام.
- الهيئات المحلية ومن في حُكمها.

ثالثاً: أوجه حماية المال العام

1. الحماية الدستورية للمال العام

- تنظيم تقديم إقرارات الذمة المالية.
- تنظيم الموازنة العامة بقانون.
- فرض الضرائب والرسوم والغائما بمُوجب القانون.
- الحصول على القروض العامة بمُوجب قانون.
- منح الامتيازات بمُوجب قانون.
- إنشاء ديوان الرقابة المالية والإدارية للرقابة على المال العام.

2. الحماية الإدارية للمال العام

- واجب الموظف في الحفاظ على الأموال والممتلكات العامة.
- حظر استغلال الوظيفة العامة لمنفعة ذاتية.
- تنظيم إجراءات وأساليب الشراء العامة بمُوجب القرار بقانون بشأن الشراء العام.
- تنظيم إعداد الموازنة العامة وإقرارها والرقابة على تنفيذها.

الدليل الإرشادي للتدريب حول النزاهة ومكافحة الفساد
القسم السادس: الحماية القانونية للمال العام

3. الحماية المدنية للأموال العامة

- عدم جواز التصرف بالمال العام.
- عدم جواز الحجز على المال العام.
- عدم جواز تَمَلُّك المال العام بالتقادم.

4. الحماية الجنائية للمال العام

- تجريم كل اعتداء على المال العام.
- عدم سقوط جرائم الفساد التي تَطالُ المال العام بالتقادم.

القسم السابع

التهرب الضريبي

مقدمة

تُعاني جميع البلدان المتقدمة والنامية من مشكلة التهرب الضريبي وقد تكون في بعضها صغيرة وفي بعضها الآخر كبيرة، ولم يصل المُكلف بالضريبة إلى التجرد من أنانيته بصورة كاملة بحيث ينظر إلى الالتزام بدفع الضريبة على أنه واجبٌ مُقدس، لذا فإنه من الطبيعي أن نتوقع من جانب المُكلفين بدفع الضريبة رد الفعل الذي يأخذ صورة الدفاع عن مصالحهم، وذلك إما بتفادي الضريبة كلياً أو على الأقل بالتقليل من نطاق الاقتطاع الضريبي المفروض عليهم، ومن هنا نشأت ظاهرة "التهرب الضريبي" أو الإفلات من الضريبة.

أولاً: مفهوم التهرب الضريبي

يُعرّف التهرب الضريبي في علم المالية العامة بأنه "تخلص الأفراد من الالتزام بدفع الضريبة بعد تحقق الواقعة المنشأة له"، كما تعني تخلص المُكلف كلياً أو جزئياً من أداء الضريبة، دون نقل عبئها إلى غيره، مما يُؤثر في حصيلة الدولة من الضريبة ويُضَيِّع عليها حقها.

ثانياً: أسباب التهرب الضريبي

إن أسباب التهرب من الضريبة كثيرة ومُتعددة ولا يمكن حصرها وذلك لأنها تختلف باختلاف التشريعات المالية والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ومستوى الوعي العام وكفاءة الأجهزة وفعالية الإجراءات إلا أنه يُمكن إجمال هذه الأسباب على النحو التالي:

1. الأسباب التشريعية

إن الأسباب التشريعية من أهم أسباب التهرب الضريبي ومرجع ذلك إما النقص في التشريع الضريبي، وعدم إحكام صياغته، واحتوائه على ثغرات ينفذ منها المُكلفون. ويُمكن إجمال هذه الأسباب بما يلي:

- مدى صرامة نظام العقوبات الخاص بالتهربين.
- مدى وضوح نصوص القانون بالنسبة للمُقدّر.
- عدم كفاءة الإعفاءات العائلية المنصوص عليها في القانون.
- استغلال المُكلف الثغرات الموجودة في القانون.
- مدى وضوح نصوص القانون بالنسبة للمُكلف.
- عدم الالتزام بالتطبيق الكامل للعقوبات المتعلقة بالتهربين.
- التغيير المستمر في القانون.

2. الأسباب الاقتصادية

من الأسباب التي تدفع إلى التهرب الضريبي هو ارتفاع الضرائب مما يؤدي إلى شعور المُكَلَّف بأن الضريبة تقتطع جزء كبير من دخله. ويُمكن إجمال هذه الأسباب بما يلي:

- المنافسة على كسب الأرباح واقتناص الفرص.
- تدني مستوى الدخل وغلاء المعيشة.
- ارتفاع نسبة الضريبة على المُكَلَّف.
- طبيعة مصدر الدخل (رواتب، تجارة، حرفة).
- اتساع الفجوة بين الطبقة الغنية والطبقة الفقيرة.

3. الأسباب الإدارية والفنية

تُعتبر الإدارة الضريبية الأداة التنفيذية المُطبَّقة فكلما كانت الإدارة ضعيفة الكفاءة والنزاهة سهَّلت التهرب الضريبي، حيث أن الفساد المُستشري داخل أجهزة الدولة، وداخل الإدارات الضريبية على وجه الخصوص، والتي تُشجِّع على دفع الرشوة بدلاً من أداء الضرائب المُستَحَقَّة للدولة. ويُمكن إجمال هذه الأسباب بما يلي:

- غموض الإجراءات واتساع نطاق التقدير الشخصي.
- مدى كفاءة نظام التحصيل في الدائرة.
- كفاءة وقدرة الموظفين على القيام بالأعمال المُوكَّلة إليهم.
- الإجراءات الروتينية المُتعلقة بمراحل تقدير وتحصيل الضريبة.
- مدى كفاءة وقدرة نظام المعلومات في الدائرة بجمع بيانات دخول المكلفين.
- ضعف الرقابة الإدارية وقصورها عن كشف التهرب الضريبي.

4. الأسباب الاجتماعية والأخلاقية

إن نظرة المجتمع في بعض المجتمعات العربية إلى المُتهرب نظرة إعجاب وتقدير على اعتبار أن سرقة الخزانة العامة للدولة عن طريق التهرب الضريبي لا تُعد سرقة على عكس الحال في المجتمعات الأوربية التي تسعى للوفاء بالتزاماتها الضريبية احتراماً منها للالتزام الأخلاقي بضرورة المساهمة في تحمل الأعباء المالية. ويُمكن إجمال هذه الأسباب بما يلي:

- التقاليد الاجتماعية والعلاقات العرقية والتعصب للأقارب.
- نظرة المجتمع للمُتهربين من الضريبة.
- جهل المُكَلَّف بأهمية الضريبة ودورها في الاقتصاد الوطني.
- الحالة الاجتماعية للمُكَلَّف.
- مدى ولاء المُكَلَّف للدولة.
- فساد أخلاق الناس وانحطاط قِيَمِهِم.

5. الأسباب الذاتية (الشخصية)

وتتمثل تلك الأسباب فيما يلي:

- سيطرة الجشع والرغبة في جمع المال.
- قلة الوعي بأثر التهرب السلبي على المجتمع.
- شعور المُكَلَّف بعدم عدالة النظام الضريبي.
- شعور المُكَلَّف بوجود ازدواج ضريبي عليه.

6. الأسباب السياسية

إن عدم الاستقرار والاستقلال السياسي للبلاد وسياسة الإنفاق العام في الدولة تلعب دوراً أساسياً في التهرب الضريبي فكلما أحسنت الدولة استخدام الأموال العامة قَلَّ مَيْلُ المُكَلِّفِين نحو التهرب من الضريبة.

7. أسباب أخرى

- الإحساس بضعف المؤسسات وعجز الدولة على إعمال القانون وفرض سيادته، وعدم قدرتها على ممارسة مسؤولياتها الرقابية من أجل وضع اليد على الممارسات التي تُعد تهريباً ضريبياً وإحالة أصحابها إلى القضاء.
- فرض عقوبات غير متشددة على المدانين بتهمة التهرب الضريبي، الأمر الذي لا يُحقق الردع المطلوب من العقوبة، مما يُشجع المُكَلِّفِينَ بالضريبة على التهرب إذا كان العائد المُتَحَصِّل من خلاله أكبر من العقوبة المُتَرْتِبة عنه.
- الشعور بارتفاع معدلات الضريبة وثقل العبء الضريبي، وعدم الاستفادة - في المقابل - من أي خدمات حكومية، أو الاستفادة من خدمات مُفتقدة للجودة؛ فلا يرى المواطن حينئذٍ أثراً للضرائب التي يُؤدِّمها للدولة يعود عليه بالنفع.
- الإحساس بعدم شرعية الضرائب في الأساس، إذا كان النظام الحاكم نفسه فاقداً للشرعية الديمقراطية وغير مُنْبَثِق من الإرادة الشعبية ومُعَبَّر عنها. ويُضَاعَف هذا الإحساس إذا استشرى الفساد داخل أجهزة الدولة، وصار المال العام مُباحاً أمام النهب والسلب دون حسيب أو رقيب، وإذا رأى المواطنون أن الموارد العمومية أصبحت غنيمة يتنعم بها رجالات السلطة والمُقربون منهم، ويتم تبذيرها في نفقات استهلاكية خارجة عن القصد.
- الشطط والعشوائية في استعمال السلطة التقديرية من قبل الإدارة الضريبية في بعض الحالات (النظام الجزائي في ضريبة الدخل مثلاً)، مما يُشجِّع بعض المواطنين على ممارسة أنشطتهم بشكل سري (القطاع غير الرسمي) وعدم التصريح بها، أو عدم تسجيل أنفسهم لدى الإدارة الضريبية من أصله.

ثالثاً: أشكال التهرب الضريبي

قد يلجأ المكلفون في سبيل ذلك إلى إحدى الأشكال التالية للتهرب من الضريبة:

1. التجنب الضريبي (التهرب المشروع)

حيث يتجنب المكلف تحمل الضريبة أو الالتزام بها دون مخالفة أحكام التشريعات الضريبية، ويتمثل بتنظيم مصادر دخله باستغلال الثغرات الموجودة في القانون بطريقة غير مخالفة لأحكامه.

2. التهرب غير المشروع

ويأتي التهرب غير المشروع عندما يُقدّم المكلف على مخالفة الأحكام القانونية، عُشاً وتحالفاً على التشريعات الضريبية ومخالفة الأحكام القانونية والتعليمات التي تُصدرها إدارة الضريبة مُرتكباً بذلك جرائم مالية يُعاقب عليها القانون. ومن أشكال التهرب الضريبي الاتي:

- التلاعب بقيمة الإيرادات المتحققة.
- التلاعب بقيمة النفقات من خلال تضخيمها.
- عدم مسك حسابات أصولية.
- قيام المكلف بالطعن بقرار المُقدّر لدى المحكمة.
- توزيع مُلكية الدخل على أسرته.
- إعداد وحفظ حسابات صُورية وغير صحيحة.
- الامتناع عن الإجابة عن الأسئلة التي تُطرح على المكلف لدى مُراجعته للدائرة.
- عدم مُراجعة المكلف للدائرة على الإطلاق.

رابعاً: أساليب التهرب الضريبي

تتعدد الطرق والأساليب التي يتبعها الأفراد والشركات من أجل التهرب من أداء الضرائب، ومنها ما يلي:

- عدم التصريح بالمدخل والإحجام عن تقديم إقرار ضريبي للإدارة الضريبية.
- تخفيض قيمة الدخل الخاضع للضريبة.
- التلاعب في مبالغ الضرائب المُقتطعة من دخل العمال والموظفين بالشركات، وعدم تحويلها إلى الدولة كاملة.
- تقديم فواتير مُزورة لإدارة الجمارك من أجل تخفيض قيمة الرسوم الجمركية والضريبة على القيمة المُضافة المُستخلصة على السلع المُستوردة.
- التصريح بفواتير شراء وهمية من أجل تضخيم المصاريف، أو عدم التصريح بعمليات بيع بغرض التقليل من العائدات.

خامساً: آثار التهرب الضريبي

تتمثل أهم آثار التهرب الضريبي في ما يلي:

- يضر بالخزانة العامة، حيث يُقلل من حصيلة الضرائب وبالتالي انخفاض حجم الإيرادات العامة مما يترتب على هذا الأثر السلبي عدم قدرة الدولة على مواجهة نفقاتها العامة.
- يضر بالمُكلفين الذين لا يستطيعون التهرب أو يرفضون هذا السلوك فيتحملون عبء الضريبة بينما يفلت منها غيرهم، مما يؤدي إلى عدم العدالة في توزيع الأعباء المالية العامة.
- رفع أسعار الضرائب القائمة أو فرض ضرائب جديدة، وتلجأ الدولة إلى أحد هذين الأمرين في سبيل تعويض نقص الحصيلة الناجم عن التهرب وبالتالي زيادة أعباء دافعي الضرائب، وهذا نتيجة حسميه لسياسة رفع أسعار الضرائب أو فرض ضرائب جديدة وكلاهما مُرّ بالنسبة للمُكلفين خصوصاً للملتزمين منهم لما يحدثه من خلل في العدالة الضريبية.
- كذلك يضر التهرب الضريبي بالمجتمع، حيث يُؤدّي حرمان الدولة من الأموال إلى تعطيل قيامها بالمشروعات التي تخدم المجتمع، ويتمثل ذلك في عدم قدرة الدولة على الإنفاق على كافة القطاعات سواء التعليم أو الصحة أو قطاع الموظفين وغير ذلك من المؤسسات، ويُعبّر عن عدم الانتماء السياسي والاجتماعي.
- انتشار الغش المالي وهذا يؤدي بدوره إلى إضعاف الخلق العام وعلاقات التضامن الواجب بين أفراد الجماعة وينشر الفساد والرشوة المالية.
- ينعكس التهرب الضريبي على شكل ازدياد أعباء أفراد بعض الفئات وهذا ما يُخالف مبادئ العدالة الضريبية ويُشجّع بالتالي على ممارسة التهرب الضريبي.
- يُؤدّي التهرب الضريبي إلى انعدام اعتدال النظام الضريبي وبحيث يسمح لبعض المُكلفين بتجنب الالتزام الضريبي وفي الجانب الآخر يزرع تحت وطأتها مُكلفون آخرون، وهذا ما يُحدّث خللاً في المنافسة الاقتصادية بين المُكلفين لأن قِسماً منهم مُلتزم بالضريبة والقسم الآخر يتهرب منها.
- يُؤدّي التهرب الضريبي إلى انهيار التضامن الاجتماعي واليأس من العدالة وهو ما يُؤدّي في النهاية إلى خلخلة النظام السياسي.

سادساً: طرق مكافحة التهرب الضريبي

تتمثل وسائل مكافحة التهرب الضريبي في ما يلي:

1. مُراجعة التشريعات الضريبية

للتشريع الضريبي الجيد مجموعة من الصفات من حيث حُسن الصياغة وانسجامه مع الوضع الاقتصادي، فالتشريع المالي الجيد والمُنسجم والمُترابط عليه أن لا يتضمن ثغرات تترك مجالاً للتهرب وعدم المساواة.

2. تحقيق العدالة الضريبية

لتحقيق مبدأ العدالة الضريبية لا بُد من مجموعة من السبل والإجراءات منها: شمولية الضريبة، ومُعدّل الضريبة يجب أن يكون في حدود المعقول، والإعفاءات الضريبية.

3. تشجيع المُكّلفين على مسك الدفاتر التجارية

كلّما نَظّم المُكّلفون نشاطهم في دفاتر قانونية ساعد ذلك الدوائر المالية على تحديد أرباحهم الحقيقية بشكل صحيح، وغياب الدفاتر التجارية المسوكة بشكل مُنظّم من أغلب المُكّلفين أحد العوامل.

4. الترابط بين الجهات المختلفة في الدولة

إن لدى أغلب المُكّلفين مُعاملات مُختلفة تربطهم بكثير من الوزارات والمصارف والإدارات والهيئات فهُم يتعاملون مع المصارف عن طريق الحسابات الجارية والقروض والإيداعات.

5. تحسين الجهاز الإداري الضريبي

تدعيم الجهاز الضريبي بالألات الحديثة من حاسوب وأجهزة متطورة وضرورية لسرعة إنجاز العمل، وذلك بإتباع الأسلوب العصري والحضاري في تنظيم المكاتب واستلام البيانات وإقامة نظام استعلامات عصري.

6. إعادة النظر في جزاءات المُتهربين وتشديدها

إن الجزاء الخفيف غير المُتّصف بالصرامة والشدة لا يردع المُكّلف عن التهرب، وقد تكون هذه العقوبات مالية وجزائية مع ضرورة مُراعاة إمكانية وضع حوافز للمُكّلفين الأُمّناء.

القسم الثامن

القواعد الناظمة للنزاهة والشفافية
والمساءلة في المشتريات العمومية

الدليل الإرشادي للتدريب حول النزاهة ومكافحة الفساد
القسم الثامن: القواعد الناظمة للنزاهة والشفافية والمساءلة في المشتريات العمومية

أولاً: قواعد النزاهة

1. الحاجة الفعلية للتعاقد.
2. تجنب تضارب المصالح.
3. الإفصاح عن الذمة المالية.
4. الامتناع عن قبول الهدايا.
5. الإبلاغ عن المخالفات المترتبة.

ثانياً: قواعد الشفافية

1. العلانية في التعاقد.
2. المساواة بين المتنافسين وإتاحة تكافؤ الفرص بينهم.
3. إتاحة حق الحصول على المعلومات.
4. التسبب الوجوبي لقرارات الشراء العام.

ثالثاً: قواعد المساءلة

1. استشارة الجهات المعنية قبل التعاقد.
2. الحصول على الإذن المالي للتعاقد.
3. المصادقة على التعاقد من الجهات المختصة.
4. إتاحة الحق في التظلم الإداري.
5. إتاحة المجال للطعن القضائي.
6. إخضاع عمليات الشراء للجهات الرقابية في الدولة.

رابعاً: قرار بقانون رقم (8) لسنة 2014 بشأن الشراء العام

1. مجالات انطباق القانون

- اللوازم: الأموال المنقولة أيّاً كان نوعها ووصفها، والخدمات المتعلقة بها إذا كانت قيمتها لا تتجاوز قيمة اللوازم نفسها.
- الأشغال: كل الأعمال المرتبطة بالبناء والتعمير، وإعداد الموقع، والهدم، وإصلاح أو صيانة أو تجديد الطرق السريعة، أو إنشاء البنية التحتية أو البنية الفوقية، أو التركيب، أو أشغال البناء المتعلقة بالحفر، وكذلك تركيب المعدات والمواد، والديكور، والخدمات التابعة للأشغال، إذا كانت قيمة هذه الخدمات لا تتجاوز قيمة الأشغال نفسها.
- الخدمات الاستشارية: بناء القدرات والتدريب ونقل المعرفة وإعداد الدراسات على اختلاف أنواعها، والتصاميم الهندسية ووثائق المناقصات والإشراف على تنفيذ المشاريع وتشغيلها، وأعمال المساحة، أو أي استشارات هندسية تتعلق بالمواصفات والفحوصات.
- الخدمات غير الاستشارية: أية خدمات غير الخدمات الاستشارية كخدمات التأمين والصيانة واللوازم والنظافة والحراسة.

2. عمليات الشراء المُستثناة من تطبيق القرار بقانون

- شراء اللوازم والخدمات والأشغال ذات الطبيعة الأمنية العالية، والمحددة بقرار من مجلس الوزراء.
- طباعة وإصدار العملات وتحويلاتها.
- الشراء المتبادل بين الجهات المشتريّة.

3. أهداف القرار بقانون

- شراء اللوازم والأشغال والخدمات بأفضل الأسعار بما يُساهم في ترشيد النفقات مع الحفاظ على ضمان الجودة.
- تشجيع الصناعات المحلية والتنمية الاقتصادية في فلسطين.
- بناء القدرات وتحقيق التنمية المُستدامة.
- تعزيز مبدأ المنافسة العادلة وتشجيع المشاركة في إجراءات الشراء العام من جانب الموردين والمقاولين والمستشارين المؤهلين.
- إتاحة فرص متكافئة دون تمييز وتوفير مُعاملة عادلة ومُتساوية لجميع المناقصين والمستشارين.
- ضمان تحقيق الشفافية والنزاهة في إجراءات وسير عمليات الشراء العام.

الدليل الإرشادي للتدريب حول النزاهة ومكافحة الفساد

القسم الثامن: القواعد الناظمة للنزاهة والشفافية والمساءلة في المشتريات العمومية

4. الجهات القائمة على تطبيق القرار بقانون

- المجلس الأعلى لسياسات الشرائع العام.
- دائرة العطاءات المركزية في وزارة الأشغال.
- دائرة اللوازم العامة في وزارة المالية.
- دوائر المشتريات في الوزارات والمؤسسات العامة.
- ديوان الرقابة المالية والإدارية حيث: تخضع لجان الشراء ولجان العطاءات المركزية لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية.

5. أساليب الشراء العام

- الشراء المباشر.
- استدراج العروض.
- المناقصات وطرح العطاءات الدولية والمحلية.

6. حالات الشراء المباشر

- إذا لم تتوافر اللوازم أو الأشغال أو الخدمات المطلوبة إلا لدى مُناقص واحد، وبشرط أن لا تكون المواصفات التي تضعها الجهة المُشترية مُوجهة لتنطبق على ذلك المُناقص.
 - إذا كانت المشتريات المطلوبة قِطعاً بديلية أو أجزاءً أو خدمات مُكتملة أو توسعاً في الأشغال لا تتوافر إلا لدى المُورد أو المُقاوِل الأصلي.
 - إذا وجدت الجهة المُشترية بعد أن قامت بشراء بعض السلع أو المعدات أو التكنولوجيا أو الخدمات من أحد المُوردين أن هناك بعض اللوازم أو الخدمات يجب شراؤها من ذلك المُورد لأسباب تتعلق بالتوحيد القياسي أو التوافق مع الموجود من السلع أو الخدمات، مع مراعاة محدودية عملية الشراء المُقترحة مُقارنة بعملية الشراء الأصلية، ومعقولية السعر وعدم مُلائمة البدائل.
 - في حالات الضرورة القصوى أو الكوارث الطبيعية.
 - إذا كانت الكلفة التقديرية للأشغال أو اللوازم أو الخدمات صغيرة جداً وفقاً لما يُحدده النظام.
 - في حالة شراء المواد العلمية أو الثقافية كالأفلام والمخطوطات وما يُماثلها.
- يفحص المجلس مُبرر الشراء المُباشر مع مُراعاة مصلحة الجهة المُشترية، وضمان مسؤوليتها في تحقيق الاقتصاد والكفاءة وإتاحة الفرص المُتساوية لكل المُناقصين المُؤهلين.

الدليل الإرشادي للتدريب حول النزاهة ومكافحة الفساد

القسم الثامن: القواعد الناظمة للنزاهة والشفافية والمساءلة في المشتريات العمومية

7. مؤشرات النزاهة والشفافية والمساءلة في قانون الشراء العام

- الإعلان عن المناقصة بكافة البيانات الواجبة قانوناً وأن تكون متطابقة مع كراسة العطاء.
- إتاحة الحق لكل مُناقص بطلب إيضاحات قبل الموعد المحدد لإغلاق باب تقديم العطاءات.
- إرسال أي توضيحات على وثائق العطاء لكافة المُناقصين.
- وجوب أن تكون كافة العطاءات في مظاريف مُغلقة ومختومة وعدم فتحها إلا بحضور لجنة العطاءات.
- علنية جلسة فتح العطاءات وبحضور المُناقصين أو من يُمثلونهم.
- عدم السماح لأي مُناقص بإجراء اتصالات مع لجنة العطاءات تحت طائلة الاستبعاد.
- إبلاغ قرار الإحالة المبدئي إلى كافة المُناقصين وإعطائهم حق الاعتراض خلال خمس أيام عمل.
- وجوب المصادقة على قرار الإحالة النهائي من قبل المسؤول المُختص.
- إبلاغ قرار الإحالة النهائي لكافة المُناقصين.
- تُعلن الجهة المُشترية عن توقيع العقد على لوحة الإعلانات وفي الموقع الإلكتروني أحادي البوابة لنظام الشراء خلال فترة لا تتجاوز سبعة أيام عمل من تاريخ التوقيع، ويشمل الإعلان اسم الفائز وقيمة العقد.
- للمُناقص الراغب بمعرفة أسباب عدم اختياره، التقدم بطلب خطي لتوضيح هذه الأسباب، على أن تقوم الجهة المُشترية أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزية بالرد عليه خطياً خلال سبعة أيام عمل من تاريخ تقديم الطلب.
- للمُناقص حق التقدم بشكوى خطية للجهة المُشترية أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزية.
- تُعتبر كافة القرارات الصادرة عن المجلس والجهة المُشترية ودائرة اللوازم العامة ودائرة العطاءات المركزية ووحدة مُراجعة النزاعات خاضعة للطعن بالطرق القضائية وفقاً لأحكام القانون.
- يجب على كل من المجلس والجهة المُشترية ودائرة اللوازم العامة ودائرة العطاءات المركزية الاحتفاظ بالسجلات والوثائق المُتعلقة بأنشطة الشراء لمدة لا تقل عن (5) سنوات، لغايات التدقيق والمراجعة.
- إلزام كافة الموظفين العاملين في مجال الشراء بعدة مبادئ سلوكية منها:
 - القيام بأداء واجباتهم بنزاهة كاملة لضمان المشاركة التنافسية العادلة لجميع المُناقصين في عمليات الشراء العام.
 - العمل وفقاً للمصلحة العامة ووفقاً للأهداف والإجراءات المُحددة في القانون والأنظمة الصادرة بمُوجبه.
 - تجنب تضارب المصالح عند قيامه بواجباته وفي سلوكه الخاص.
 - حظر استغلال أية معلومات وصلت إليه بحُكم منصبه، أو استغلالها لتحقيق مكاسب مادية أو معنوية لمصلحته الخاصة أو لمصلحة الغير بشكل مُباشر أو غير مُباشر.
 - إفشاء أية معلومات أو بيانات وصلت إليهم نتيجة القيام بعملهم قد يُؤثر على نزاهة عملية الشراء.
 - العمل في تدقيق الحسابات أو الاستشارات القانونية أو الإدارية لأي شخص يتقدم للمُناقصة.

الدليل الإرشادي للتدريب حول النزاهة ومكافحة الفساد

القسم الثامن: القواعد الناظمة للنزاهة والشفافية والمساءلة في المشتريات العمومية

- فرض مجموعة من الالتزامات على المناقصين تتمثل في ما يلي:
 - تجنب تضارب المصالح عند قيامه بواجباته.
 - عدم التواطؤ أو التآمر أو ممارسة أي شكل من أشكال الفساد والخداع والغش أو التحريض، بما في ذلك تقديم الإغراءات أو عرضها سواء بطريق مباشر أو غير مباشر للتأثير على عملية الشراء أو على تنفيذ العقد.
 - عدم التواطؤ أو التآمر، قبل أو بعد تقديم العطاء، بهدف توزيع عقود الشراء بين المناقصين أو تحديد أسعار العطاءات بصورة غير تنافسية أو خلاف ذلك لحرمان الجهة المشتريّة من منافع المنافسة العامة المفتوحة.
- على موظفي الجهات المشتريّة والمتعاقدين معها إبلاغ المسؤول المختص أو ديوان الرقابة المالية والإدارية، وعلى موظفي دائرة اللوازم العامة ودائرة العطاءات المركزية إبلاغ الوزير المختص أو ديوان الرقابة المالية والإدارية عن أي مخالفة لأحكام هذا القرار بقانون بشكل فوري وخلال أسبوع من تاريخ اكتشافهم لها. وتلتزم الجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزية بتوفير الحماية اللازمة للمُبَلِّغ وعدم إيقاع أية إجراءات عقابية بحقه في حال تبليغه عن أي مُخالفة تقع أثناء عمله.
- يفسخ العقد الموقّع مع المورّد أو المقاول أو المُستشار بقرار من الجهة المشتريّة وتُصادر قيمة التأمين، مع الحفاظ بحقها في المطالبة بالتعويض عدة حالات منها إذا ثبت أنه قد شرع بنفسه أو بوساطة غيره بطريق مباشر أو غير مباشرة في رشوة أحد موظفي الجهات الخاضعة لأحكام القانون.
- يُعاقب كل موظف يُخل بأحكام القانون بالفصل الفوري من وظيفته وجرمانه من كافة حقوقه الوظيفية المترتبة عليها.
- حرمان كل مُناقص يُمارس أي فعل من أفعال الفساد من المشاركة في العطاءات للمدة التي يُحددها مجلس الشراء العام.
- لا تسقط بالتقادم العقوبات المنصوص عليها في قانون الشراء العام.

قائمة المراجع

1. أمان. (2016). النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان.
2. ابن علي، زياد. (2005). الفساد أشكاله وأسبابه ودوافعه، آثاره واستراتيجيات الحد من تناميّه. مجلة دراسات استراتيجية. العدد 16.
3. أبو دية، أحمد. (2004). الفساد أسبابه ونتائجه. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان.
4. أمان. (2010). الدليل الإرشادي لمصطلحات ومفاهيم الحكم الصالح. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان.
5. أمان. (2010). مبادئ مدونات السلوك والمعايير الأخلاقية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان.
6. أمان. (2009). نظام النزاهة الوطني: فلسطين 2009. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان.
7. طه، عبد الرحيم. (2015). الواقع التشريعي والسياساتي للمشتريات العامة في فلسطين. منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان.
8. طه، عبد الرحيم. (2016). القواعد الناظمة للنزاهة والشفافية والمساءلة في إبرام عقد التوريد. رسالة دكتوراه، الجامعة الأردنية، عمان.
9. منظمة الشفافية الدولية. (2015). دليل نزاهة الحكم المحلي. ترجمة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان.
10. منظمة الشفافية الدولية. (2010). تحدي الحكم الرشيد: مصر، لبنان، المغرب وفلسطين. برلين: منظمة الشفافية الدولية.
11. مهرداد، الزبير. (2005). أهمية النهج الديمقراطي في المدرسة في إرساء المشروع المجتمعي. (www.alwihdah.com).
12. الوائلي، ياسر. (2006). في قضايا الفساد ومؤثراته المختلفة. النبا. العدد 80.
13. وتوت، علي. (2005). توصيف ظاهرة الفساد. حيدر. العدد 10.
14. Anti-Corruption Commission. (n.d.). **Corruption: The Biblical Perspective**. (www.anticorruption.sl).
15. Finel, Bernard & Lord, Kristin. (2000). **Power and Conflict in the Age of Transparency**. New York: Palgrave.
16. Parshas Shoftim. (2006). **Combating Corruption**. (www.torah.org).