اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: الواقع والطموح

ورقة عمل :

اتفاقية مكافحة الفساد ... سياسات عامة مطلوبة

مازن صاحب
دائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية

الفساد : سياسات عامة

تتعامل فنون تحليل السياسات العامة مع مشكلة محددة وذات صلة لوضع حلول لها بموجب القوانين النافذة ، يساعد تحديد المشكلة على تحديد الجمهور المستهدف والحلول المحتملة، كما يجب أن يكون للمشكلة حل واحد على الأقل قابل للتعريف، لكن حتى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لا تضع تعريفا للفساد، فيما تعرف منظمة الشفافية الدولية الفساد على أنه سوء استغلال السلطة المخولة لتحقيق مكاسب شخصية. وهذه نقطة انطلاق ناجعة وتشمل الفساد في أشكاله المتعددة.

ومشكلة التعاطي مع معضلة الفساد في الدول النامية ، ان هذه المعضلة تبقى إحدى العقبات الأكثر تحديا للتطوير الاقتصادي، وتشير تقديرات البنك الدولي أن أكثر من تريليون دولار وتدفع رشاوى في جميع أنحاء العالم وأن ٢٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي الدول الافريقية يضيع بسبب الفساد كل عام ، وتقدر حكومة إندونيسيا أن العائدات المفقودة بسبب الفساد في إدارة الموارد الطبيعية تكلف البلاد ما يصل الى ٤,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠ $ في السنة، (تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٨) ويقوض الفساد الديمقراطية وسيادة القانون، ويؤدي إلى انتهاك حقوق الإنسان، وتشويه الأسواق، وتدهور جودة الحياة، ويفسح المجال أمام الجريمة المنظمة والإرهاب وأي تهديدات أخرى تعوق ازدهار الأمن البشري.

والسؤال المطروح : كيف يمكن للجهات الرقابية ومنها هيأة النزاهة وضع سياسات عامة في التعامل مع هذه المعضلة لاسيما في أفعال متجددة وخطط مختلفة تتماهى مع حجم المعضلة ؟؟

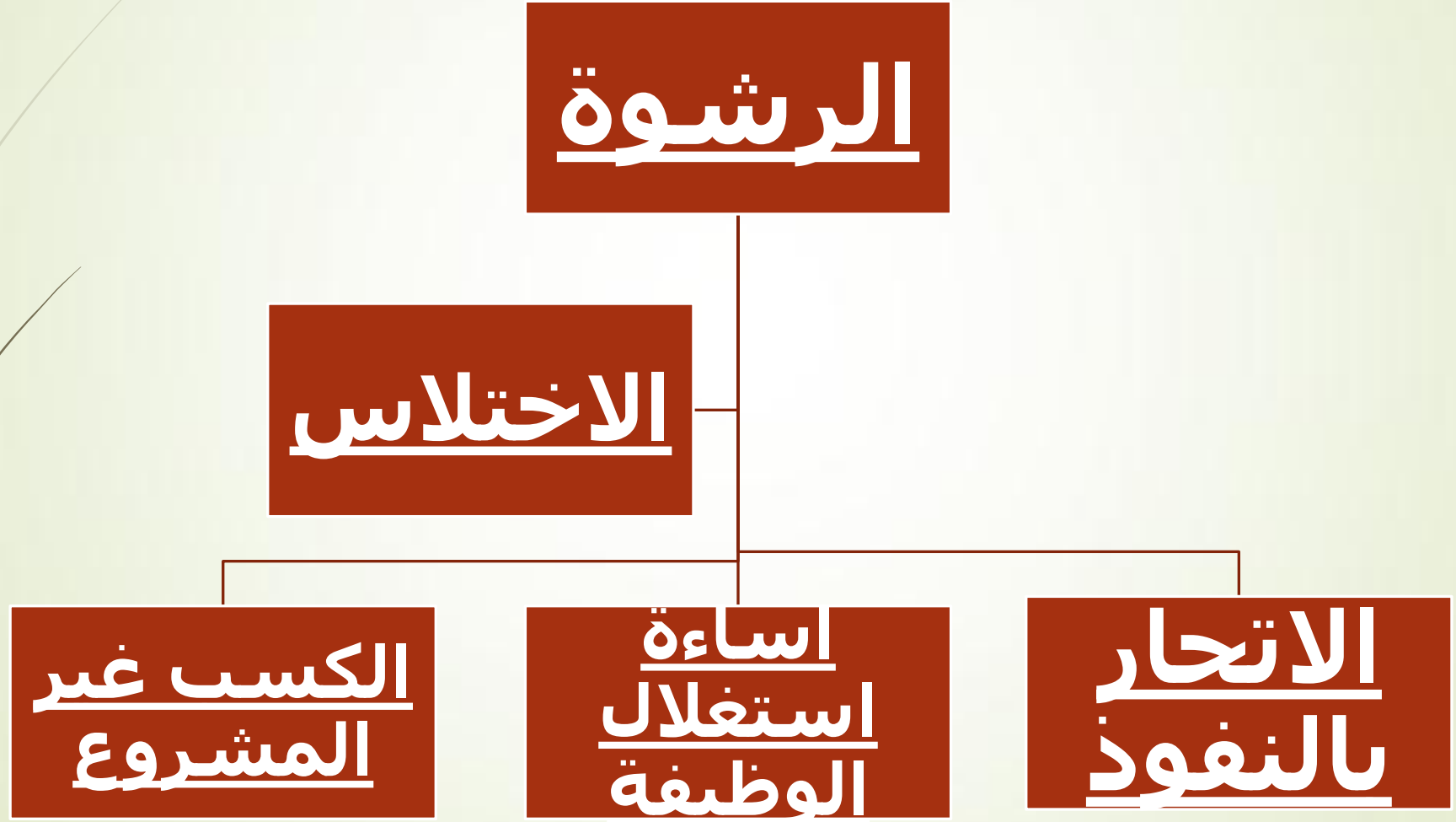
لماذا اتفاقية دولية لمكافحة الفساد ؟؟

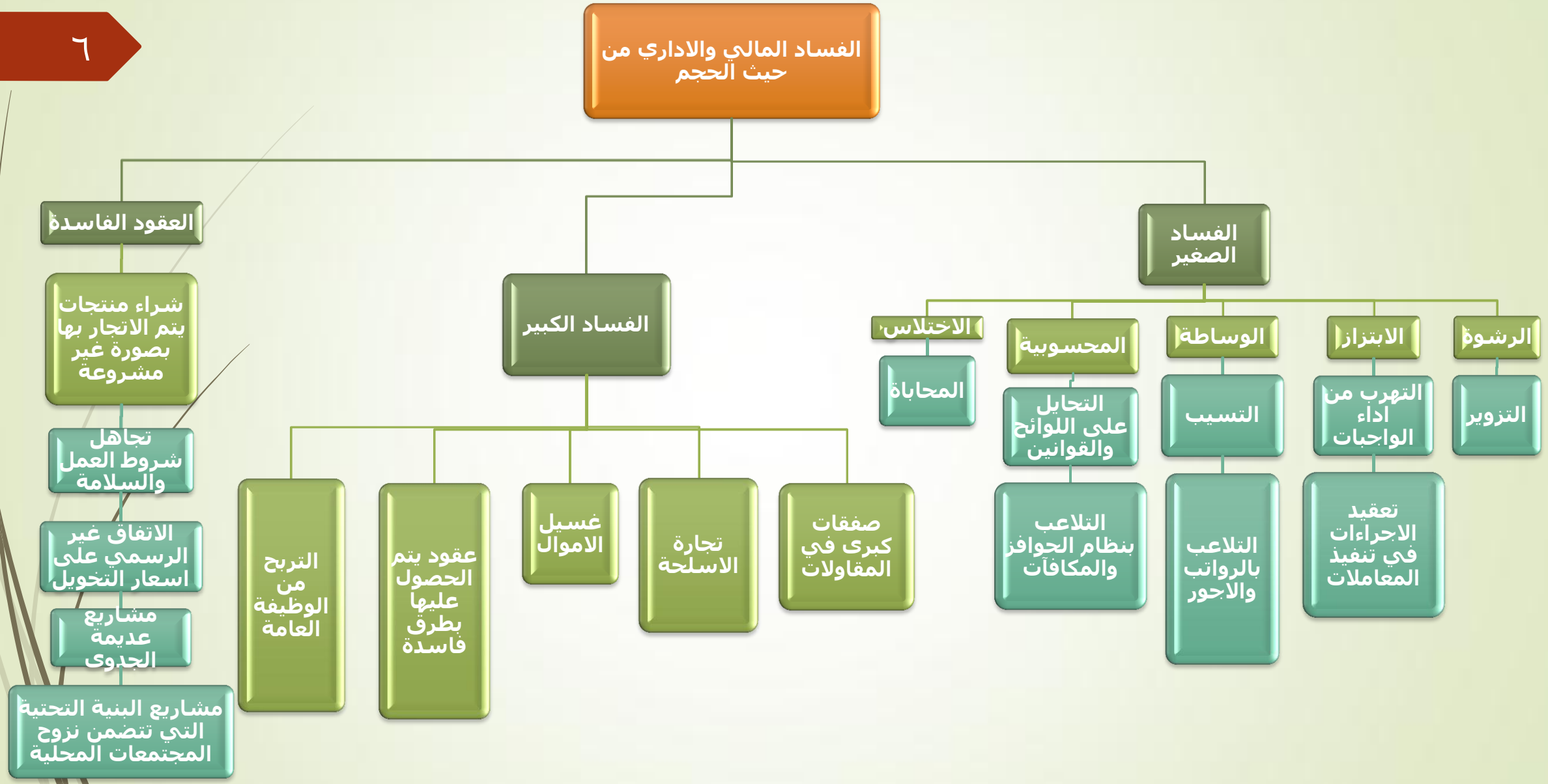
- تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أشمل الاتفاقيات المعنية بمكافحة الفساد ، ولكونها اتفاقًا أُبرم بين ١٧٠ بلدا، فهي ترسخ معايير وسياسات وعمليات وممارسات مشتركة لدعم جهود مناهضة الفساد على المستوى الوطني. كما أنها تيسر التعاون الدولي عن طريق الأطر القانونية والمؤسسية لإنفاذ القوانين وإرساء الآليات التعاونية.
- وتدعم معايير الاتفاقية الإصلاحات المضادة للفساد، وتقدم وسائل تساعد على إحداث التغيير فهي تتمتع بوزن سياسي – نظرا لطبيعتها الملزمة والتأييد الدولي الذي تحظى به – وهي تظل نافذة مهما تغيرت الحكومات. وتقر الاتفاقية الدور المحوري للمجتمع المدني في جهود مكافحة الفساد الناجحة، أي مساعدة الحكومات على الوفاء بالتزاماتها الواردة في الاتفاقية، والمساهمة في العمليات المستمرة لتقييم أدائها من خلال عملية استعراض الاتفاقية.
- تعد مبادئ الحكم الرشيد أهدافا تسعى الدول الوصول اليها وفقا لأحكام دستورية واعراف وتقاليد سياسية تنسجم مع اتفاقات دولية لاسيما العهود الدولية لحقوق الانسان واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وموقف الدول في مؤشرات منظمات معنية بقياس مدركات الفساد لعل ابرزها بارومتر قياس الفساد لمنظمة الشفافية الدولية .

دور المجتمع المدني في اتفاقية مكافحة الفساد

- في المائدة المستديرة الإقليمية الثانية لمنظمات مكافحة الفساد، المنعقدة في تونس يوم ٣٠ مايو/أيار ٢٠١٥، اجتمع ممثلون عن، وخبراء من، المجتمع المدني وهيئات مكافحة الفساد؛ من أجل مناقشة كيفية تعزيز سياسات مكافحة الفساد من خلال التواصل مع المجتمع المدني ،وصاغ المشاركون عدة توصيات ينبغي على الحكومات تطبيقها، وعلى المجتمع المدني مراقبة تنفيذها،تشمل التعاون مع المجتمع المدني على مسار تطوير وتنفيذ استراتيجيات وخطط وطنية لمكافحة الفساد وتمرير قوانين إتاحة وصول إلى المعلومات وتنفيذها بشكل فعال، في شتى أنحاء المنطقة، لتمكين المواطنين من محاسبة أصحاب المناصب الرسمية.
- تعمل دائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية في هيأة النزاهة على :
- السعي لإشاعة ثقافة النزاهة وتحقيق الرقابة المجتمعيــة.
- التوعية والتثقيف في مضامين الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- التعاون مع المنظمات غير الحكومية لنشــر ثقافة النزاهة من خلال اقامة الشراكات والتحالفات معها وتنفيذ برامج التدريب والاتصال بالجمهور عبر وسائل الاعلام وغيره.
- بناء "نظام النزاهة الوطني" انسجاماً مع التوجهات الدولية في اشراك كافة الجهود الوطنية في مقارعة الفساد كاستراتيجية اصلاحية تعمل على تركيز الجهود الرسمية والشعبية لتحقيق مستوى افضل في جوانب العمل الرسمي وغير الرسمي ، وتعمل للحفاظ على المال العام من الهدر والضياع والاستغلال

جرائم الفساد الاصلية في اتفاقية الامم المتحدة




الفساد المالي والاداري من حيث الحجم
الفساد الصغير
الرشوة
التزوير
الابتزاز
التهرب من اداء الواجبات
تعقيد الاجراءات في تنفيذ المعاملات
الوساطة
التسيب
التلاعب بالرواتب والاجور
المحسوبية
التحايل على اللوائح والقوانين
التلاعب بنظام الحوافز والمكافآت
الاختلاس
المحاباة
الفساد الكبير
صفقات كبرى في المقاولات
تجارة الاسلحة
غسيل الاموال
عقود يتم الحصول عليها بطرق فاسدة
التربح من الوظيفة العامة
العقود الفاسدة
شراء منتجات يتم الاتجار بها بصورة غير مشروعة
تجاهل شروط العمل والسلامة
الاتفاق غير الرسمي على اسعار التخويل
مشاريع عديمة الجدوى
مشاريع البنية التحتية التي تتضمن نزوح المجتمعات المحلية

السياسات العامة للدولة كيف ولماذا ؟؟

- من بين نماذج السياسات العامة للدولة التي تناقشها الكتب والدراسات الاكاديمية، تتمتع ثلاثة منها بأهمية خاصة، النموذج الأول المعروف باسم «نموذج النظم » ظهر في الستينيات من القرن الماضي، وهو يفترض بصفة عامة أن عملية وضع السياسات هو نتاج نظام يقوم بمعالجة مدخلات، كالمسائل، والضغوط، والمعلومات، هذه المدخلات تنتج مخرجات للسياسات العامة، مثل القوانين أو اللوائح، أو غيرها من الكتابات الخاصة بالسياسات العامة.
- أما النموذج «المؤسسي » فيفترض أن السياسات العامة هي نتاج المؤسسات وليست المدخلات، حيث يلعب هيكل المؤسسات الحكومية دوراً هاما في تشكيل السياسات العامة، حيث أن الأفراد الفاعلين في المؤسسات يخضعون للقيود على الموارد والقدرات التي فرضها تلك المؤسسات.
- ويعد «النموذج العقلاني الشامل » نموذجاً أكثر معيارية وله جذور في علوم القرارات. ويفترض هذا النموذج أن لدى واضعي السياسات مجموعة كاملة من الخيارات. وتؤدي معرفة واضعي السياسات لما يفضله ناخبوهم وفوائد ومخاطر كل خيار الى أن يصطفوا الخيار الذي يوفر أقصى منفعة عامة بطبيعة الحال.
- يطبق تحليل السياسات العامة أدوات وأساليب مأخوذة من العلوم الاجتماعية (لا سيما علم الاقتصاد) على دراسة سلوك الحكومات. وبشكل عام، تندرج هذه الأدوات والأساليب تحت فئتين، هما :النوعية والكمية، تعتمد الأساليب الكمية اعتماداً كبيراً على التحليل الإحصائي الدقيق، مع التركيز بشكل خاص على الإحصاءات الوصفية، والتراجع (Regression)، والتباين(Variance)، والدراسات الاستقصائية (Surveys)، والنمذجة الإحصائية. بينما تعتمد الأساليب النوعية بشكل أكبر على دراسات الحالة والمقابلات والمجموعات البؤرية (Focus Groups)

فجوات وتحديات حقيقية

- في دراسة نشرت عام ٢٠١٦ ،تؤشر منظمة الشفافية الدولية التحديات التي تواجه الدول العربية لمكافحة الفساد تتمثل في :
- غياب التقاليد الديمقراطية وثقافة المشاركة والمساءلة التي أدت إلى ضعف الحياة السياسية والحزبية .
- ضعف توزيع وتقاسم السلطة مما أدى إلى هشاشة السلطات التشريعية وضعف استقلال القضاء وحكم القانون.
- ضعف بنى الحوكمة واحترام حكم القانون أدى إلى اختطاف الدولة من النخب الحاكمة وأنصارها والمكتسبين منها.
- ضعف البنى المؤسسية بما فيها المؤسسات الرقابية ومنظمات المجتمع المدني وضعف الرقابة المجتمعية.
- ضعف الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية والكرامة الإنسانية وانتشار ظاهرة الإفلات من العقاب.
- ضعف تمكين المجتمع المدني والاعتراف بدوره وتقييد المساحة الممنوحة له من خلال التشريعات والإجراءات المقيدة.
- ضعف الإحساس بالمواطنة وهشاشة البنى المدنية.
- تشوه التنمية الاقتصادية ، الأمر الذي أدى إلى مشكلات بنيوية أساسية في الاقتصاد وأضر بالطبقة الوسطى والفقراء والمهمشين وزاد في اللامساواة في المجتمع.
- انتشار الفساد والرشوة والواسطة والمحسوبية وإساءة استخدام السلطة والإثراء غير المشروع .

سياسات الدولة العراقية لمنع الفساد ومكافحته

- توفر الالتزام الدستوري والقانوني متمثلا بما ورد في الدستور العراقي من مواد تؤكد على احترام حقوق الانسان والمواثيق الدولية وفي قوانين ديوان الرقابة المالية وهيأة النزاهة ومكاتب المفتشين العامين، وبرنامج الحكومة الإصلاحي لحكومتي ٢٠١٠ -٢٠١٤ و٢٠١٤ – ٢٠١٨
- اصدر مجلس النواب العراقي القانون رقم (٣٥ لسنة ٢٠٠٧) والذي تضمن انضمام العراق لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، وعندها اصبح العراق عضواً في الدول الاطراف للاتفاقية أو ملزماً بتنفيذ أحكامها.
- بناءً على متطلبات تنفيذ احكام اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد واجراء التقييم الذاتي لحاجات تنفيذ الاتفاقية وتحليل الفجوة بين احكامها والتشريعات العراقية لمعالجة الثغرات بينهما وجمع التشريعات العراقية المتعلقة بمكافحة الفساد واقتراح مشروعات قوانين جديدة وتعديل اخرى لمواءمتها مع احكام الاتفاقية ومتابعة تنفيذها إذ ان هيأة النزاهة هي الجهة المعنية بتلقي طلبات المساعدة القانونية المتبادلة الموجهة إلى العراق في حدود ما يتعلق بتطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومتابعة تنفيذها مع الجهات العراقية المعنية.

التوصيات الاسترشادية لفريق الخبراء

- الدعوة الى الاستمرار في جهود وضع **الاستراتيجية الوطنية** لضمان سياسات عامة منهجية منسقة لتلبية مستلزمات مكافحة الفساد ودعم النزاهة والشفافية والمساءلة بالتوافق مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مع ضمان ان تراعى الاستراتيجية الاخذ بنتائج التقييم الذاتي المعمق.
- ضرورة متابعة جهود القيام بإجراء دراسة **ومسح وطني شامل لمدركات الفساد وتقييم دوري ثابت لأداء الاجهزة الحكومية** وصولاً الى تقرير نهائي يشكل خط الانطلاق نحو بناء منظومة وطنية متكاملة لمكافحة الفساد على ان يتم تبني معايير تقييم الاداء من الجهات الحكومية المعنية لجميع اشكال نشاطاتها لتمكين الجهات المختصة بتقييم الاداء من القيام بمهامها.
- الدعوة الى **دعم وضمان استقلالية** الجهات المعنية بمكافحة الفساد (ديوان الرقابة المالية، هيئة النزاهة، مكاتب المفتشين العموميين، مكتب مكافحة غسل الأموال في البنك المركزي العراقي) وبناء قدراتها في مجال التنسيق والرقابة للمنظومة الوطنية لمكافحة الفساد.

إنجازات هيأة النزاهة خلال النصف الأول من عام ٢٠١٦

- منعت فسادا بقيمة استردادَ ومنعَ هدرٍ وإيقافَ صرفٍ، وإصدارَ قراراتٍ بإعادةِ قرابة ١٣٥ مليار ونصف المليار
- قادت تحقيقاتُ الهيأةِ إلى إصدارِ السلطاتِ القضائيةِ لـ٢١٦٥ أمرَ قبضٍ، نُفِّذ منها ٤٦٢ أمراً، ولم تُـنفِّـذْ الجهاتُ المختصةُ المتمثِّـلةُ بجهاتِ إنفاذِ القانونِ ١٠٣١ أمراً منها، بنسبةِ إنجازٍ بلغت ٣١%
- بلغ عددُ الوزراءِ ومن هم بدرجتِهم ممن صدر بحقِّهم أمرُ قبضٍ ١٢ وزيراً، بواقع ١٨ أمر قبض، و١٠٤ أمر قبضٍ صدر بحقّ ٥١ من المسؤولين الكبارٍ والمديرين العامّـين، منهم من هو في موقعِ المسؤوليةِ حالياً، ومنهم مسؤولون سابقون.
- عملت الهيأةُ على ٣٠٨ ملفا لتسليم الهاربين المطلوبين قضائيا جهز منها (٢١٢) ملفا ، كان منها (٤٥) ملفا جهز خلال النصف الأول من عام ٢٠١٦
- وتسلَّمت ٩٢٠٠ استمارة كشفٍ للمصالحِ المالية، حيث كانت نسبةُ استجابةِ رئاسةِ الجمهوريةِ ١٠٠% ورئاسة الوزراء ١٠٠% ورئاسة مجلس النواب ١٠٠% والسادة الوزراء ٨٣% ورؤساء الهيآت والجهات غير المرتبطة بوزارةٍ ومن هم بدرجة وزير ٨٨% وأعضاء مجلس النواب ١٨%، بما يؤكد حدوث تراجعٍ ملحوظٍ في استجابة أعضاء مجلس النواب للإفصاح عن ذممهم المالية، ولا سيما بعد الإجراءات غير المسبوقة التي نفَّذتها الهيأة من خلال ملفِّ تضخُّمِ أموال المسؤولين،

وقائع اعمال هيأة النزاهة في تقاريرها السنوية

- هناك اختلاف واضح بين وقائع الاعمال التحقيقية وما يصدر من أوامر قضائية بالاستقدام او القاء القبض وبين ما ينفذ منها .
- هناك اختلال واضح في كشف المصالح المالية كعنوان قانوني راسخ للإجابة على سؤال ((من اين لك هذا ؟؟))
- زيادة اعمال الهيأة في الجانب توعية المجتمع من خلال إقامة النشاطات التثقيفية لحشد المسؤولية المجتمعية في إشاعة ثقافة النزاهة مثل أسبوع النزاهة الوطني وحملة (وظيفتي امانة) التي من المقرر ان تنطلق خلال الأسبوع المقبل .
- عدم ظهور تحالفات مدنية لها بعد دولي في مراقبة اعمال مكافحة الفساد في العراق ، ونقل هذه الوقائع بما يعرف بتقارير الظل في اجتماعات الدول الأطراف لمناقشة تطبيقات الالتزام بأحكام اتفاقية مكافحة الفساد
- هناك مجموعة من القوانين المطلوبة لسد الفجوة التشريعية ما بين احكام القانون العراقي واحكام الاتفاقية الدولية ولعل ابرزها قانون الشفافية في تداول المعلومات وحماية الشهود ما زالت قيد الدراسة في مجلس شورى الدولة او ادراج مجلس النواب .

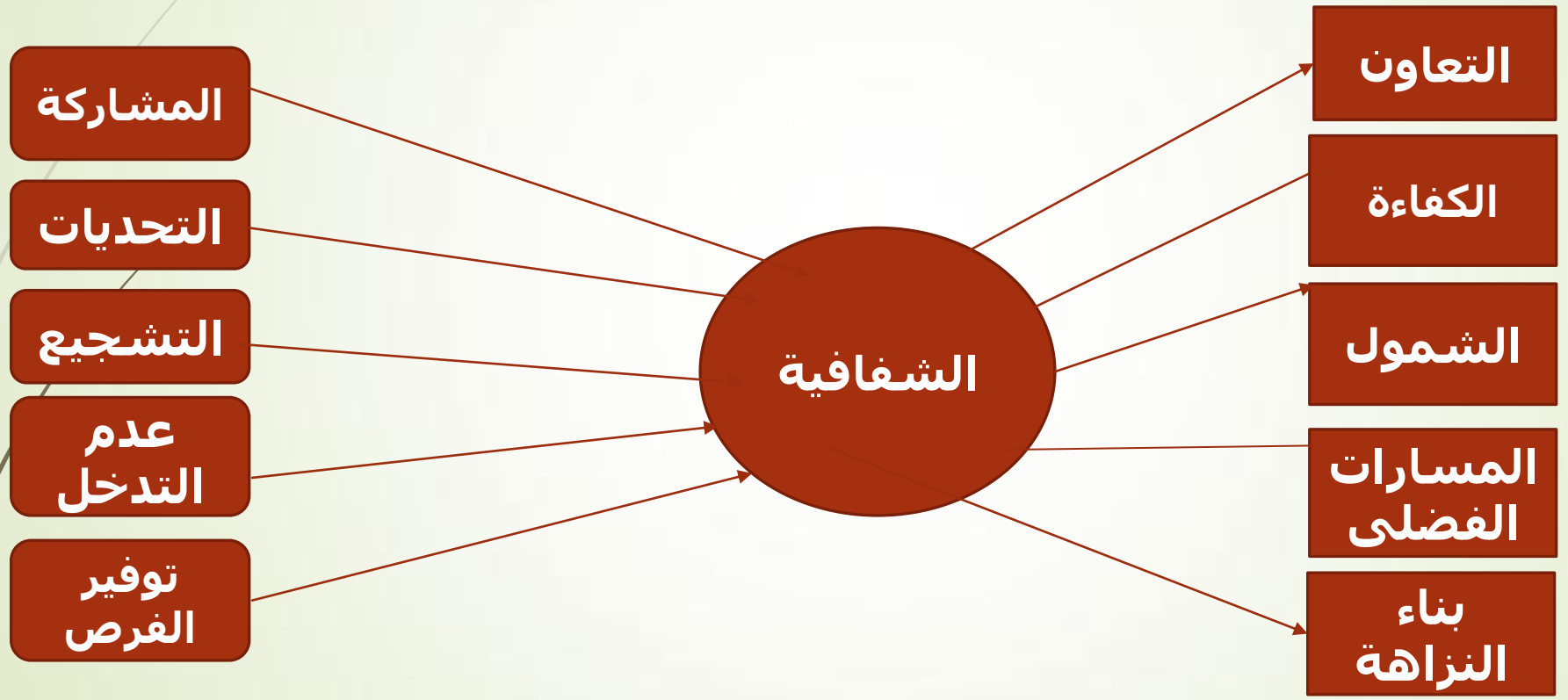
سياسات عامة مطلوبة : متى وأين ؟؟

- إمكانية التعامل مع الواقع من خلال **التفكير التنظيمي** في فهم العلاقات بين الفواعل المهمة في المجتمع ما بين **نخب المجتمع المدني** والمدخل المؤسس لفعاليات الدولة من خلال تحديد **حوافز لصناعة سياسات عامة** مطلوبة لاسيما خلال الازمات.
- هذه المدافعة لا تتحقق الا **بالعمل الجماعي** ووضع جدول اعمال يستهدف مختلف الاستراتيجيات لكي تضع اليات **تسويق اجتماعي بناءة** قائمة على أسس من المعلومات المتكاملة او التعليم الطوعي من خلال الاتصال المجتمعي بهدف مشاركة الناس في تبني السياسات التي تحقق لهم الأمان المجتمعي والعدالة الإنسانية.
- مسؤوليات جماعية لرسم **رسائل اتصالية متجددة تعالج ازمة التنافر المصلحي** لفئات المجتمع وتنقلها الى مشروعية العقد الاجتماعي الدستوري ، وهي مخرجات تتحقق من خلال اعلام القادة الحكوميين بأهمية ما يتم مناقشته لاصلاح ما هو موجود من سياسات حكومية واعداد برامج عمل جديدة اكثر تطابقا مع السياسات المجتمعية.

سياسات عامة للتنفيذ

- تحويل قضية مكافحة الفساد الى قضية راي عام شامل وليس ضمن قطاع محدود ، فإنها ستكون خارج سياق التغطية المطلوبة في تقويم أساليب عملها ، وهذا ما ينطبق أيضا على السياسات الحكومية ، التي لابد لها وان تكون اكثر وعيا بما يطلبه الراي العام.
- فبدلا من مواجهة مكافحة الفساد، وقعت الفواعل الاجتماعية المؤثرة على مؤسسات الدولة في مواجهة ردود أفعال على تطبيقات تقوم بها والاخطاء التي من المحتمل ان تكون قد وقعت بها في تبادل ردود الأفعال وجهات من مكون الى الاخر في وقائع متعددة الأطراف دون ان يكون هناك رادع عرفي مجتمعي او قانوني للحد من تأثير هذا التنازع في الرسائل الاتصالية السلبية على العقد الاجتماعي ومن ثم على مستقبل النظام السياسي للدولة ككل.
- وهذا يحتاج الى تبادل الخبرة وقياس الراي العام ما بين مهمات المدافعة التي تقوم بها المنظمات غير الحكومية ومؤسسات الدولة ذات العلاقة، ولعل ابسط مثال على ذلك ردود أفعال بعض المسؤولين في الدولة على ما ينشر من تقارير دولية حول الفساد في العراق ، او ردود أفعال البعض على السياسات الجديدة التي انتهجتها هيأة النزاهة في منع الفساد ومكافحته وفتح ملفات "من اين لك هذا ؟؟"

المبادئ الأساسية لتطبيق اتفاقية مكافحة الفساد



الحكم الرشيد واحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

- تتميز الدول الناجحة في مكافحة الفساد بتبني مبادئ الحكم الرشيد في (الإدارة الكفوءة لجميع مؤسسات الدولة من خلال سياسات واليات وممارسات، وتتضمن هذه المبادئ (الشفافية، المشاركة، المساءلة وسيادة القانون، مكافحة الفساد، وتسعى لتحقيق العدالة، وعدم التميز بين المواطنين، والاستجابة لاحتياجاتهم، وتبحث عن الكفاءة للوصول بالسياسات والخدمات لأعلى مستوى من الفعالية والجودة بشكل يرضي المواطن) من خلال استعراض مبادئ الحكم الرشيد الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، يمكن ملاحظة الاتي:
- أولا: تدابير متعددة تحث الدول الأطراف على المشاركة في مكافحة الفساد من خلال التعاون في الموضوعات ذات الصلة ومنها على سبيل المثال التعاون في تبادل المعلومات، وتقديم المساعدات التقنية، واسترداد الموجودات.
- ثانيا: مبدأ الشفافية حيث تضمنت المادة (١٠) النص على اتخاذ الدول الأطراف تدابير تكفل تعزيز الشفافية في إدارتها العامة من خلال اعتماد إجراءات تمكنَّ المواطنين من الحصول على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها الحكومية.
- ثالثا: المساءلة كأحد الأهداف التي تسعى لتحقيقها في اتخاذ الدول الأطراف التدابير التأديبية اللازمة ضد الموظفين الحكوميين الذين يخالفون مدونات السلوك، أو المعايير الموضوعية التي تحقق الأداء الصحيح والمشرف وذلك على النحو الموضح في الفقرة (٦) من المادة (٨).
- رابعا : سيادة القانون حيث رسخت الاتفاقية هذا المبدأ في مكافحة الفساد عبر نصوصها المختلفة من خلال مطالبة الدول الأطراف باتخاذ تدابير تأديبية أو عقابية تجاه أي مخالفات متعلقة بأفعال الفساد.

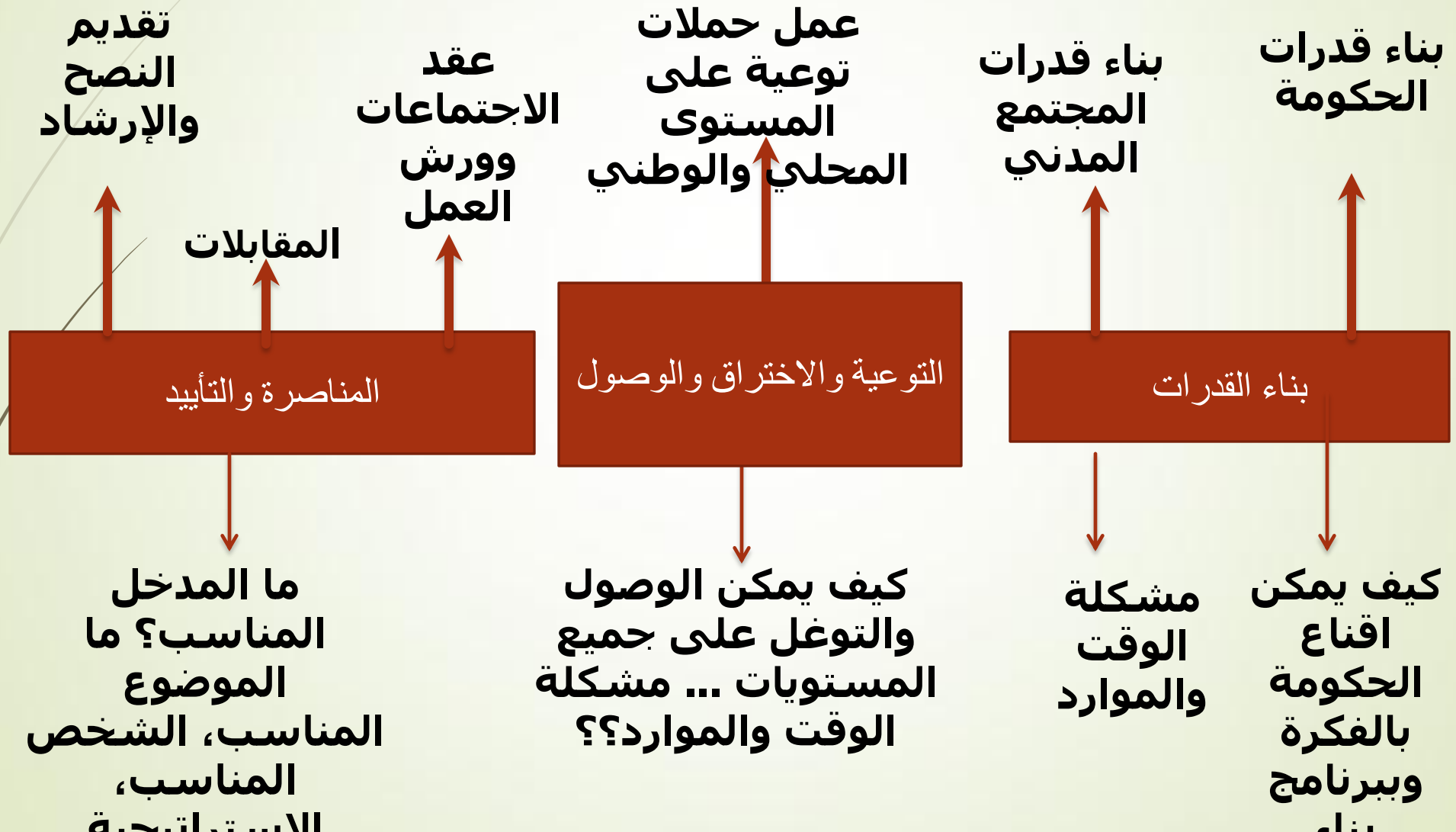
دليل الاستجابة للحكم الرشيد: في رؤية رئاسة هيأة النزاهة (١)

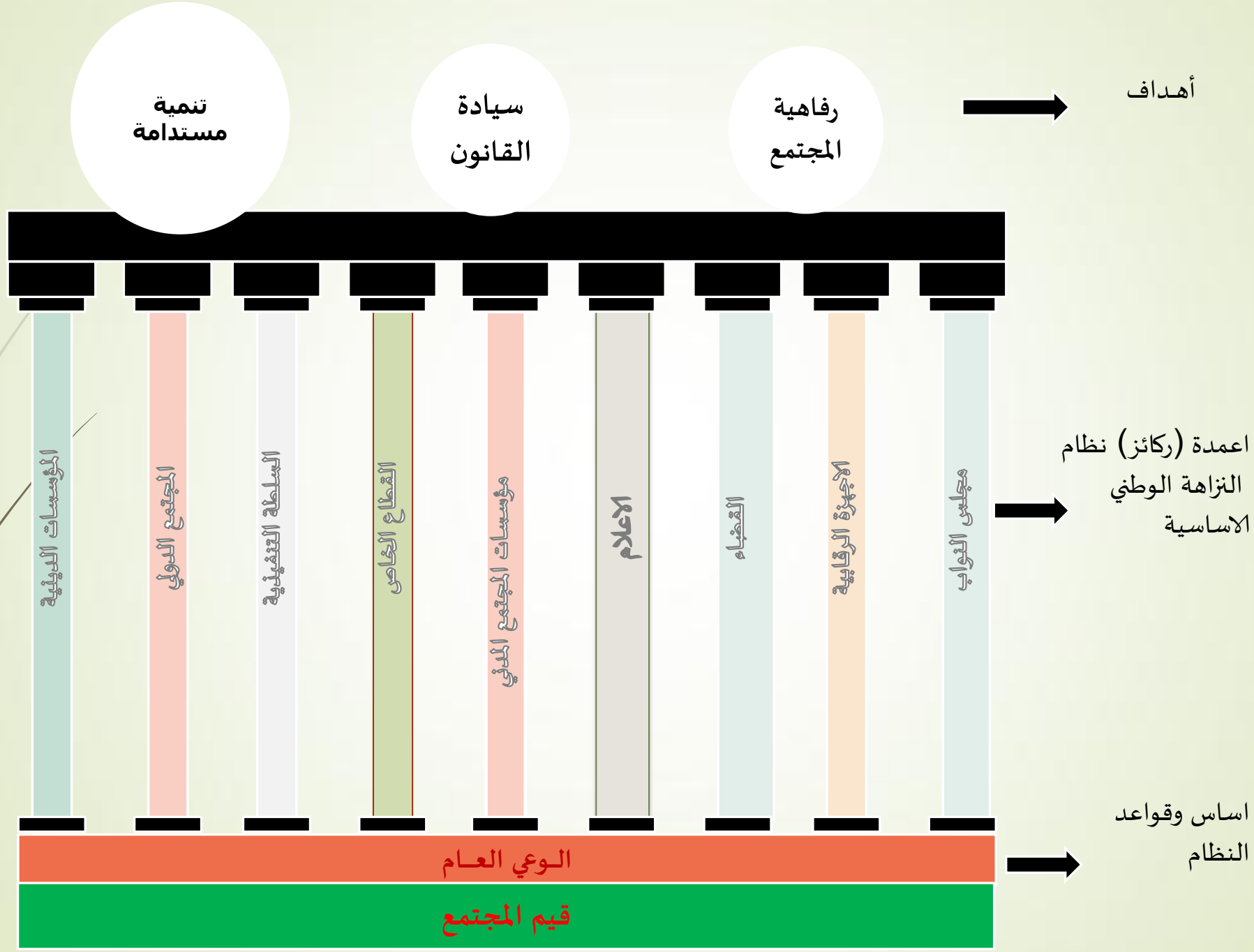
- **الشمول** : معايير جديدةٍ لاختيار القيادات الإداريَّة وربط منظومة المفتّشين العموميّن بهيأة النزاهة وانشاء جهاز شرطوي خاص بالهيأة
- العدالة :إنشاء قضاءٍ مُتخصِّصٍ بالنزاهة
- الكفاءة :تولي الصالحين الذين تتوافر فيهم معايير الكفاية والنزاهة والأمانة والخبرة والتخصُّص.
- الاستجابة : جهازٍ مركزيٍّ يتولّى مهمَّة منح وإدارة العقود الحكوميَّة وعدم منح السلف التشغيليَّة للشركات والمقاولين
- تضارب المصالح :إلغاء اللجان الاقتصاديَّة التابعة لبعض الأحزاب ومحكمةٍ متخصِّصةٍ لمحاكمة الوزراء وذوي الدرجات الخاصَّة

دليل الاستجابة للحكم الرشيد: في رؤية رئاسة هيأة النزاهة (٢)

- المشاركة :تفعيل مجلس الخدمة العامَّة الاتِّحادي
- دور القانون : استقلالية القضاء وتشديد عقوبات جرائم الفساد
- المساءلة : نبذَ معايير المحاصصة الحزبيَّة والرقابة الصارمة لعد تسخير وزارات الدولة ، والحيلولة دون استغلال المنصب الوظيفيّ لمصالح الحزبية
- الشفافية

تأثير أكبر على السياسات العامة : خطوات مقبلة وتحديات متوقعة
نموذج التجربة المصرية




أهداف
رفاهية المجتمع
سيادة القانون
تنمية مستدامة
اعمدة (ركائز) نظام النزاهة الوطني الاساسية
مجلس النواب
الاجهزة الرقابية
القضاء
الاعلام
مؤسسات المجتمع المدني
القطاع الخاص
السلطة التنفيذية
المجتمع الدولي
المؤسسات الدينية
اساس وقواعد النظام
الوعي العام
قيم المجتمع