

القسم الرابع

الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد



الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد

١/٤ تمهيد:

يرتبط محور الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد ارتباطاً وثيقاً بمحاور خطة التنمية لعام ٢٠١٤/١٣ والمتمثلة في تحقيق النمو الاقتصادي واستهداف التشغيل والعدالة الاجتماعية والتنمية المكانية المتزنة.

فانتشار الفساد يقوّض خطط النمو الاقتصادي، ويُحبط محاولات التشغيل الكفاء والكامل واللائق، فضلاً عن كونه يعصف بمفهوم العدالة الاجتماعية نظرياً وعملياً، وبضوابط التنمية المتزنة مكانياً، الأمر الذي يصبح معه الحديث عن إعادة توزيع الثروات والدخول غير مُجدٍ.

وقد شهدت مصر قبل ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ انتشار الفساد - هيكلياً وقطاعياً وممارسةً وثقافةً - وكان من نتاج ذلك ارتفاع معدلات البطالة والفقر وتنامي القطاع غير الرسمي وانتشار المناطق العشوائية.

وإذا كانت خطة التنمية تهدف إلى رفع معدل النمو الاقتصادي إلى ٣,٨% واستثمار ما يربو على ٢٩٠ مليار جنيه وتوفير ما يربو على ٨٠٠ ألف فرصة عمل، فضلاً عن تدبير أكثر من ١١٠ مليار جنيه لمتطلبات الدعم السلي والقروض المُيسرة للتخفيف من حدة الفقر، فيصبح من الضرورة بمكان السعي الدؤوب لحسن استغلال الموارد المالية المحدودة ومراقبة إنفاقها ومنع إهدارها بأي شكلٍ من الأشكال من خلال إجراءات واضحة وصارمة للحد من الفساد ومكافحته.

ومما لاشك فيه أن انتشار الفساد من شأنه تقويض جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث يترتب عليه ما يلي:

- انتهاك مبدأ عدم التمييز في الحقوق السياسية وحرية التعبير من خلال تشويه التشريعات وفعاليتها.
- الإضرار بالطبقات الفقيرة عن طريق تحويل الأموال المُخصّصة للتنمية لمجالات أخرى، وتقويض قدرة الحكومة على توفير الخدمات الأساسية، وتحصيل الإيرادات الضريبية.

- غياب الشفافية وعدم وضوح الأطر التشريعية والمؤسسية مع انتشار الرشاوى واستغلال النفوذ مما يؤثر سلبًا على بيئة الأعمال ومناخ الاستثمار.

١/٤ مفهوم الفساد:

ومع التسليم بأن الفساد ظاهرة مُركّبة وذات أبعاد متعدّدة ومتداخلة، وأشكال متنوّعة (ما بين اقتصادي وسياسي واجتماعي وإداري)، إلا أنه يمكن تعريفه بوجه عام بأنه "خروج عن القانون والنظام من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية لفرد أو جماعة معيّنة". وبالتالي ينصرف الفساد إلى إحداث خلل في المنظومة المالية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ووفقًا لهذا المفهوم العام، يُعدّ الفساد:

- سلوكًا مخالفًا للقانون والنظام وغير متوافق مع القيم الأخلاقية السائدة في المجتمع.
- عملاً ناتجًا عن سوء استخدام المنصب العام أو استغلاله بهدف خدمة أغراض خاصة مادية أو معنوية.

هذا ويُعتبر الفساد الإداري من أبرز أنواع الفساد وأكثره تأثيرًا على المجتمع، ويُعرّف بأنه السلوك البيروقراطي المنحرف الذي يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية وبدون وجه حق.

ومن مظاهر الفساد إساءة استغلال السلطة، وعدم الشفافية في الإعلان عن ترسية العقود، التربّح غير المشروع، الإهمال وعدم المبالاة وسوء الإدارة، وعدم المحافظة على الملكية العامة.

٢/٤ مؤشرات النزاهة وترتيب مصر:

وفقًا لتقرير المنظمة العالمية للنزاهة الصادر عام ٢٠١٠، فإن مصر تحتل مكانة متأخرة في مؤشرات النزاهة حيث يُصنّف مركزها بأنه (ضعيف جدًا). وقد أوضح التقرير غياب الشفافية الحكومية والمساءلة مما ساعد على انتشار الفساد الإداري. وكذلك جاء ترتيب مصر متدنيًا وفقًا

للتقرير الصادر عن منظمة "بيت الحرية"، وهي منظمة أمريكية غير حكومية تعني بجهود السلام والديمقراطية [جدول رقم (١/٤)].

جدول رقم (١/٤)

تطور مركز مصر وفقاً لمؤشرات المساءلة والحرية

والشفافية وإنفاذ القوانين ومحاربة الفساد

المحور	٢٠٠٥	٢٠٠٧	٢٠١١	٢٠١٢
المساءلة والتعبير عن الرأي العام	٢,٣١	١,٨٨	١,٦٤	٢,٦٢
الحرية المدنية	٢,١٨	٢,٠٦	١,٩١	١,٩٩
إنفاذ القانون	٣,١٩	٢,٦٥	٢,٦٨	٢,٦٨
محاربة الفساد والشفافية	١,٧٦	١,٧٢	١,٧٠	١,٧٠

(الدرجة القصوى ٧ درجات).

المصدر: منظمة بيت الحرية.

ويشير تقرير المؤسسة الدولية للشفافية Transparency International الصادر عام ٢٠١٢ بشأن الفساد الإداري "الحكومي" إلى احتلال مصر المركز ١١٣ (ضمن قائمة تشمل ١٧٦ دولة) وحصولها على ٣٢ درجة من إجمالي مائة درجة، مما يؤكد فداحة ظاهرة الفساد في الاقتصاد الوطني، ومن ثم، الحاجة لاتخاذ تدابير عاجلة وصارمة للتصدي لهذه الظاهرة غير السوية.

٣/٤ الرؤية والتوجهات الاستراتيجية لمكافحة الفساد:

يصعب الحديث عن مكافحة الفساد في مصر، خاصة في ضوء ارتفاع تكلفته السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية بعيداً عن إجراء إصلاحات في إدارة الحكم. وتتعلق الإصلاحات في إدارة الحكم بممارسة السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة عبر ثلاثة أبعاد: شكل النظام السياسي (الهيكل والمؤسسات)، إدارة العملية السياسية (اتخاذ القرارات من أجل استغلال موارد الدولة لتحقيق التنمية فيها)، وقدرة الحكومة على التخطيط وتنفيذ السياسات المناسبة.

وبناءً على ما سبق، تركز الخطة المرحلية الحكومية للإصلاح الإداري ومكافحة الفساد على ثلاثة أبعاد تضم ستة معايير على النحو التالي:

المعايير	الأبعاد
- مشاركة المواطنين في اختيار الحكومة (المشاركة). - وسائل تداول السلطة ودور المواطنين فيها (المساءلة).	اختيار وتغيير ومراقبة الأداء الحكومي
- كفاءة توفير الخدمات العامة وكفاءة الجهاز البيروقراطي. - فعالية السياسات ومعايير النجاح والفشل.	قدرة الحكومة على صياغة وإنفاذ سياسات ناجحة لإدارة الموارد المتاحة
- احترام سيادة القانون. - مكافحة الفساد في الحياة العامة.	درجة مؤسسية الدولة والعلاقة بين الحكومة والمواطنين

وحيث أن الفترة الزمنية لخطة التنمية لا تتعدى سنة، فقد يتعذر العمل على كافة الأبعاد الثلاثة سائلة الذكر على قدم المساواة، ولذا سوف يتم التركيز في خطة الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد على البعد الثاني الخاص بقدرة الحكومة على صياغة وإنفاذ سياسات ناجحة من خلال الارتقاء بكفاءة الأداء الحكومي والمتابعة الفاعلة للسياسات الحكومية.

وتتوقف كفاءة الحكومة في أداء الخدمات وفاعلية سياستها على الركائز التالية:

- **الشفافية**، وتعني إتاحة المعلومات وإفصاح المجال أمام الجميع للإطلاع على القرارات في مجال السياسات العامة، وعلى المعلومات والبيانات الإحصائية حول السياسات الاقتصادية بما يمكن من المساءلة والمحاسبة.
- **النزاهة**، وتتصرف إلى حسن الإدارة والالتزام وتحمل المسؤولية والقدرة على التمييز بين الصواب والخطأ. وتنتضح صورها في مجال المهنة في اتقان العمل والولاء والإخلاص في الأداء، كما تتجلى مظاهرها في المجال التجاري في عدم الغش وعدم المغالاة في تكلفة الأعمال ... إلخ.

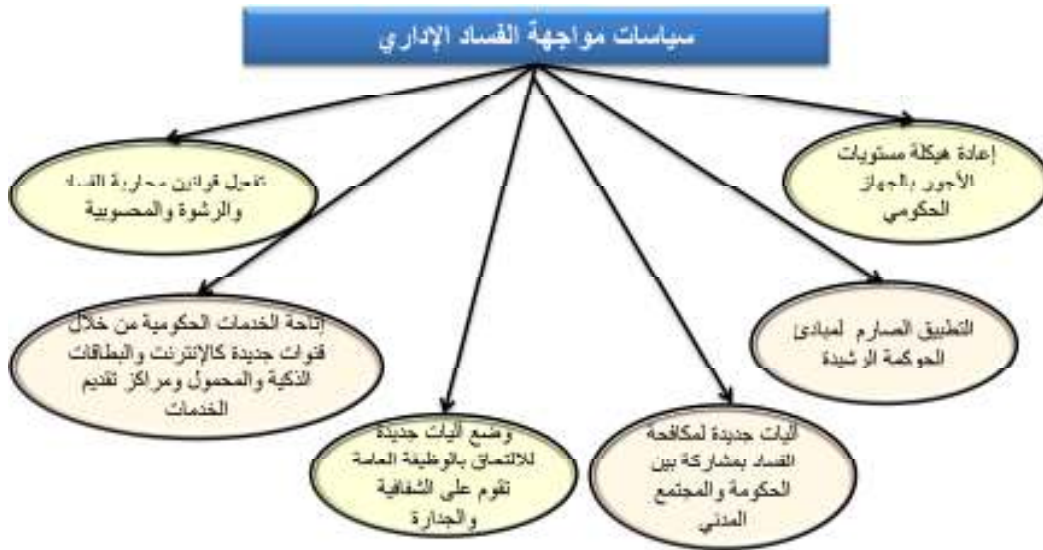


- **المساءلة**، وتعني التزام من في يدهم السلطة لتحمل تبعات أفعالهم بسبب المسؤولية الملقاة على عاتقهم. وتساعد علاقات المساءلة على ضمان تمسك صانعي القرار بالمعايير والقواعد والأهداف المتفق عليها علناً وفقاً للعقد الاجتماعي مع المواطنين.
- **المشاركة المجتمعية**، وتتصرف إلى مشاركة منظمات المجتمع المدني في مراقبة أداء الحكومة وإنفاق المال العام، وفي إتاحة الخدمات للمواطنين وجودتها، وكذلك قيام القطاع الخاص بمراقبة أداء الحكومة، وخاصة في مجال المشتريات الحكومية وقواعد منح التراخيص والسياسات الضريبية والجمركية وترتيبات ممارسة الأعمال.

ويوضح الشكل رقم (١/٤) سياسات وآليات مواجهة الفساد الإداري.

شكل رقم (١/٤)

سياسات وآليات مواجهة الفساد الإداري



وواقع الأمر أن الجهاز الإداري الحالي يُعاني من قصور الكفاءة وغياب الشفافية في العمل الإداري وعدم وضوح الرؤية الخاصة بالتجديد والابتكار.

ولذا، يتطلب إصلاح الجهاز الإداري - بادئ ذي بدء - الالتزام بمعايير "الحكم الرشيد" [إطار رقم (٤)]، والتي من شأنها:

- حماية النزاهة والوقاية من الفساد المالي وإهدار المال العام.

- محاصرة مُسببات الفساد، مثل سلبيات ضعف أداء الموظف العام، وسلبيات مناخ العمل.
- تطوير الهياكل الإدارية بما يرفع كفاءة الأداء ويضمن السلوك المنضبط.
- تحسين العلاقة بين الموظف العام وطالبي الخدمة.

إطار رقم (٤)

الحوكمة الرشيدة

برز مفهوم الحوكمة Governance في أدبيات التنمية الاقتصادية في أواخر التسعينيات من القرن العشرين. ولقد عرّف البنك الدولي الحوكمة على أنها "أسلوب ممارسة السلطة المستخدم في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة في سعيها من أجل التنمية". وبالرغم من تنوع النماذج التي يمكن أن تحقق الحوكمة الرشيدة Good Governance فإن الهدف الاساسي لكافة هذه النماذج هو محاربة الفساد بكافة أنواعه وأشكاله وتفعيل آفاق المساعلة في كافة الجوانب الاقتصادية والمالية والإدارية والسياسية للدولة. ولقد بدأت المؤسسات الدولية العاملة في المجالات التنموية المختلفة في تبنى مجموعة من القيم الديمقراطية التي تحقق الهدف الأساسي للحوكمة الرشيدة على مستوى القطاعين العام والخاص. وامتداداً لهذا التوجّه برز أيضاً السعي نحو إرساء قيم الحوكمة الرشيدة على الصعيد الدولي.

وبالرغم من تنوع القيم التي تتبناها المؤسسات الدولية في هذا الشأن، فإن هناك مجموعة من القيم المشتركة التي تتفق هذه المؤسسات جميعها على أهميتها الحاسمة لتحقيق الحوكمة الرشيدة ومحاربة الفساد ودفع مسار التنمية المستدامة، وهي: الشفافية والمشاركة الفعالة وإرساء سلطة القانون.

الشفافية Transparency:

تتعلق الشفافية - بوجه عام - بالإفصاح وإتاحة المعلومات لأصحاب المصلحة وكافة الأطراف المعنية بتلك المعلومات، كما تتعلق بالوضوح بشأن القواعد والتنظيمات والقرارات التي يمكن أن يكون لها تأثير مباشر أو غير مباشر على الأطراف المعنية.

المشاركة Participation:

تستند فلسفة المشاركة إلى إشراك المواطنين بشكل رسمي أو من خلال مؤسسات التمثيل النيابي في صنع القرارات وتنفيذ السياسات العامة وتخصيص موارد الدولة فيما بين أولويات التنمية. وتحقق المشاركة نوعاً من التواصل الإيجابي والمستمر بين الحكومة والمجتمع. والمشاركة على هذا النحو تعزّز الممارسة الديمقراطية

وترسي احترام حقوق الإنسان، وتعظم في الوقت ذاته المردود التنموي للسياسات العامة على المواطنين وترفع درجة الرضاء العام لديهم.

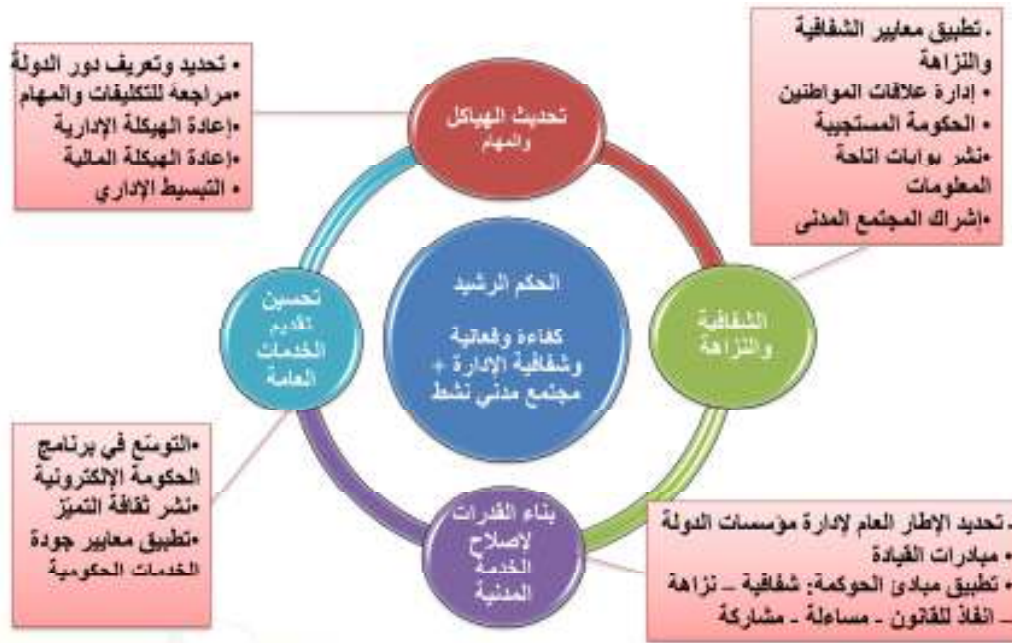
إرساء سلطة القانون Rule of Law:

ويعني إخضاع كافة القرارات والسياسات والمؤسسات لقواعد القانون بما يضمن بناء هياكل مؤسسية قوية وسليمة تحقق الفصل بين السلطات، وتولد آليات مؤسسية لكبح جموح السلطات Checks and Balances على نحو يُرسي تكافؤ الفرص ويحقق العدالة والمساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات.

ويوضّح الشكل رقم (٢/٤) التوجّهات الاستراتيجية للحكم الرشيد والتي من شأنها تحقيق الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد.

شكل رقم (٢/٤)

التوجّهات الاستراتيجية للحكم الرشيد



ويُلخّص الجدول رقم (٢/٤) محاور الحوكمة والشفافية ومكافحة الفساد من حيث الآليات والإجراءات والجهات ذات الصلة.

جدول رقم (٢/٤)

محاور الحوكمة والشفافية ومكافحة الفساد

العناصر	الآليات	الموقف الحالي والإجراءات اللازمة	الوزارات والهيئات ذات الصلة
تعزيز الشفافية ومحاربة الفساد	إنشاء المفوضية الوطنية لمكافحة الفساد	<ul style="list-style-type: none"> • نظراً لأهمية هذه الهيئة، فقد نص الدستور المصري الجديد على إنشائها ضمن الهيئات المستقلة (المادة ٢٠٤ من دستور ٢٠١٢) 	وزارة العدل
	تطبيق مبادئ الإدارة الرشيدة تطوير الجهاز الإداري للدولة	<ul style="list-style-type: none"> • توفير حزمة من القوانين المدنية والجنائية الواضحة والمعلن عنها بالقدر الكافي. • ضمان وجود جهاز قضائي مستقل. • تغيير قانون الوظيفة العامة. 	وزارة التنمية الإدارية
الشفافية في المعاملات الحكومية وصنع القرارات	الكشف العلني والواضح والنشر الكامل للبيانات المالية للدولة. أصدرت وزارة المالية منشور ٢٠١٢/٣ عن "تعزيز مبادئ الإصلاح والشفافية" (١٢-٤-٢٠١٢)، والذي يلزم ٤٦ من الهيئات الاقتصادية، وجميع الشركات العامة بالكشف العلني والنشر، فضلاً عن القيام بتحديث سنوي على موقع وزارة المالية بأهم بيانات الموازنة والبيانات المالية.	<ul style="list-style-type: none"> • ضمان الشفافية المالية، وبناء قدرات التدقيق الداخلي وتوسيع نظام المعلومات المالي الإداري الحكومي، وتفعيل إجراءات المحاسبة المالية. • تفعيل المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية. • مزيد من الرقابة على الصناديق والحسابات الخاصة. 	وزارة المالية
الشفافية في المشتريات الحكومية	إجراء تحديث جذري في الفلسفة التي تستند إليها نظم المشتريات الحكومية. أصدر رئيس مجلس الوزراء قرار مجلس الوزراء (٣ مايو ٢٠١٢) بتكليف الجهات الحكومية بنشر التقييم الفني والمالي على بوابة المشتريات الحكومية بالإضافة إلى إرساء العقود للمناقصات العامة والمزايدات	<ul style="list-style-type: none"> • وضع أطر جديدة ونظم مختلفة تساعد على تطوير العمل وضبط المشتريات الحكومية. • توفير كافة المعلومات اللازمة عند طرح المناقصة أو الممارسة الحكومية. • تجنب وضع القيود غير الضرورية التي قد تقلل من عدد مقدمي العطاءات عن طريق وضع حدود دنيا من الشروط تتناسب مع حجم ومحتوى العقود. • التأكد - إن أمكن - من أن المبالغ المطلوبة للعطاءات توضع بشكل مناسب للجميع ومتسقة مع الهدف المراد الحصول عليه. • تسهيل إجراءات التقدم للمشتريات الحكومية والسماح لها بوقت كافٍ لكي تتمكن من تقديم العطاءات مع العمل على نشر التفاصيل من خلال الصحف والمواقع الإلكترونية. • تحديد الشروط بأقصى قدر ممكن من الوضوح والشفافية عند طرح المناقصة. • تحديد المواصفات بما يسمح بوجود منتجات بديلة كلما أمكن ذلك. 	وزارة المالية وزارة العدل

العناصر	الآليات	الموقف الحالي والإجراءات اللازمة	الوزارات والهيئات ذات الصلة
		<ul style="list-style-type: none"> • تعديل قانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ ليوسّع من نسبة الشركات الصغيرة والمتوسطة في التقدّم للحصول على مناقصات حكومية بما يزيد على ٥%. 	
إصدار قانون جديد للمعلومات	<p>صدر قرار مجلس الوزراء بالموافقة على مشروع قانون يمنح المواطنين والأطراف المعنية الأخرى الحق في الوصول إلى البيانات والمعلومات، وإلزام الوزارات، والإدارات، والوكالات، والهيئات الحكومية الأخرى بالكشف المسبق عن البيانات والمعلومات، وإنشاء هيئة رقابية مستقلة، مع تمثيل من المجتمع المدني والقطاع الخاص الذي يُراقب الامتثال لأحكام القانون الجديد.</p>	<p>وذلك مع مراعاة المبادئ التالية:</p> <ul style="list-style-type: none"> • الإفصاح المطلق عن المعلومات. • سهولة الحصول على المعلومات (محدودية التكاليف - تحجيم الاستثناءات - المراجعة الدورية). • تنقية القوانين القائمة من كافة المعوقات التي تحول دون تدفق المعلومات بطريقة صحيحة، والعمل على إنشاء آلية قانونية لتنظيم حصول الأفراد على المعلومات. • استباقية الكشف عن المعلومات من قِبَل هيئات رئيسية مثل صياغة الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء لبيان الميزانية لعام ٢٠١٤/١٣ خلال إطار التوقعات المالية متوسطة المدى. 	وزارة العدل
الحد من تضارب المصالح		<ul style="list-style-type: none"> • إقرار قانون منع تعارض المصالح. • وضع الأطر المناسبة للذين يشغلون منصباً عاماً مثل إقرارات الذمة المالية وإنهاء الأعمال الخاصة (*). • تفعيل القوانين التي تساهم في الحد من تعارض المصالح (*). 	
حماية المبلغين عن الفساد والشهود		<ul style="list-style-type: none"> • سيتم إصدار إطار قانوني جديد لضمان الحماية الكاملة للمبلغين عن الفساد والشهود وكذلك أقاربهم. 	
تفعيل دور المجتمع المدني		<ul style="list-style-type: none"> • نص الدستور المصري الجديد على حرية إنشاء الجمعيات الأهلية ومنظمات المجتمع المدني، وجاري إعداد القانون المنظم لذلك. 	وزارة التأمينات الاجتماعية وزارة العدل

(*) قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة (رقم ٤ لسنة ١٩٧٨)، قانون الكسب غير المشروع رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥، قانون العقوبات (المادة ٦١٩ مكرر)، قانون مجلسي الشعب والشورى، قانون الجهاز المركزي للمحاسبات.

وفيما يلي عرض للأطر التشريعية والمؤسسية والتنظيمية لإصلاح الجهاز الإداري للدولة بما يضمن نزاهته والارتقاء بكفاءته في أداء الخدمات الحكومية.

(أ) تشريعياً:

إصدار قوانين:

- قانون إتاحة المعلومات (وضع) [يوجد خمسة مقترحات مشاريع للقانون].
- قانون حماية الشهود والمبلغين والضحايا والخبراء (وضع).
- قانون منع تضارب المصالح (وضع).

تعديل قوانين:

- قانون إدارة المؤسسات الحكومية / قانون الوظيفة العامة (تعديل وتحديث) وإلحاق مدونة سلوك الموظفين به (تم الانتهاء من المدونة).
- قانون الإدارة المحلية (تفعيل اللامركزية) (تعديل).
- قوانين الاستثمار (مراجعتها ودمجها إن أمكن).
- قانون المناقصات والمزايدات الحكومية (مراجعة).

(ب) مؤسسياً:

- تأسيس المفوضية الوطنية لمكافحة الفساد (المنع والمكافحة القبلية).

(ج) تنظيمياً:

- البدء بإعادة هيكلة إدارات الموارد البشرية والمتابعة والرقابة والخدمات الجماهيرية في الجهات الحكومية.
- إعادة النظر في أسلوب منح التراخيص وتخصيص الأراضي.
- تفعيل خدمات ونظم الدفع الإلكتروني واستكمال ميكنة الخدمات الحكومية (الحكومة الإلكترونية).
- تطوير واستكمال مشروع أكشاك الخدمات الحكومية (خدمات الشباك الواحد).
- الإعمال والالتزام ومراقبة العمل بميثاق شرف الشركات بعدم السماح بأى أعمال قد تنطوى على شبهة فساد (حوكمة الشركات).

بعض مؤشرات الأداء:

- عدد قضايا الرشوة.
- عدد قضايا إهدار المال العام.
- عدد قضايا الكسب غير المشروع.
- عدد حالات التهرب الضريبي.
- عدد قضايا الممارسات الاحتكارية.
- عدد الأحكام الصادرة بالنسبة للموظفين الذين يستغلون وظائفهم لمصالح شخصية.
- نسبة تلقي الرشاوى في قطاعات الضرائب والجمارك والمشتريات الحكومية.

