



جمهورية مصر العربية  
(لجنة الشفافية والنزاهة)

## الملخص التنفيذي

### للتقرير الثالث للجنة الشفافية والنزاهة

#### "تعزيز جهود الشفافية والنزاهة"

٢٠١٠

#### مقدمة:

يعد هذا التقرير هو التقرير الثالث للجنة الشفافية والنزاهة، ويأتي تحت عنوان "تعزيز جهود الشفافية والنزاهة"، وإذا كان التقرير الثالث يتابع تطور شكل تفعيل التوصيات التي جاء بها التقرير الثاني للجنة، فإنه يعطي مساحة أكبر للمزيد من المعلومات والتفاصيل الخاصة بموضوعات محددة ويستفيض في شرح بعض القضايا التي أثير جدل حولها كموضوع الأمدوسمان وإصدار قانون جديد للوظيفة العامة واعطاء قوة دفع لمزيد من التفاعل البناء من قبل الاعلام والمنظمات غير الحكومية في مجال توعية المواطنين بالآثار السلبية للفساد.

لقد هدفت اللجنة في تقريرها السابقين إلى التدرج من العام إلى الخاص من خلال تقديم رؤية عامة حول مفاهيم الفساد المتعددة وصوره ومظاهره ونماذج من التجارب الدولية الناجحة في الحد منه ومكافحته، بالإضافة إلى العلاقة بين برامج الحكومة وجهودها في الحد من ومكافحة الفساد، ومن ثم التركيز بشكل أدق على القضايا الكبرى المتعلقة بالفساد والمتأثرة به والمؤثرة فيه<sup>(\*)</sup>.

ويأتي صدور التقرير الثالث للجنة الشفافية والنزاهة مواكباً للعديد من التطورات والأحداث الهامة على الصعيدين العالمي والمحلي:

١. على الصعيد العالمي أظهرت الأزمة الاقتصادية الحالية أهمية الشفافية والنزاهة جنباً إلى جنب مع العناصر الأخرى التي أظهرتها الأزمة، فهناك شبه إجماع بين المحللين على أن احد العوامل الرئيسية التي لعبت دوراً هاماً في الأزمة هو ضعف الشفافية ونقص المعلومات عن الأوضاع المالية والتمويلية للمؤسسات والسوق، وتكاد تكون هي السبب وراء الأزمة المالية التي ضربت الأسواق الآسيوية منتصف تسعينيات القرن الماضي، وقد أثبتت الأزمة الاقتصادية الحالية أن وضوح القواعد السياسية والاقتصادية المتبعة ضروري لتسيير شؤون الدولة ومساعدة المواطنين على متابعة واستيعاب الآليات المعتمدة لتدبير شؤون الدولة.

(\*) (أنظر التقريرين الأول والثاني على موقع وزارة الدولة للتنمية الإدارية [www.ad.gov.eg](http://www.ad.gov.eg))

٢. يأتي صدور التقرير بعد انتهاء أعمال مؤتمر الأمم المتحدة الثالث للأطراف المتعاقدة في اتفاقية مكافحة الفساد والذي عقد بالعاصمة القطرية الدوحة خلال نوفمبر ٢٠٠٩، خاصة بعد أن نجح في التوصل لاتفاق عام حول آلية للمراجعة تلتزم بها الدول الموقعة على الاتفاقية (كما هو موضح في الملحق الأول للتقرير).

٣. على الصعيد المحلي أصبح الحديث عن الشفافية والنزاهة يحتل مكانة متقدمة بها في الحوار المجتمعي، سواء تمثل ذلك في تعدد الدراسات العلمية التي تبحث في هذه الظاهرة وتطوراتها وتداعياتها على المجتمع والاقتصاد، أو في زيادة عدد مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات الأهلية العاملة في هذا المجال، بالإضافة إلى الاهتمام باستطلاعات رأى المواطنين في الظاهرة وانتشارها بين الجهات المختلفة السياسية والأكاديمية.

### توجهات التقرير الثالث

ومثلما تؤكد اللجنة في تقريرها الثالث على أن الفساد يقلل من عائد التنمية الملموسة، فإنها ترى وجود علاقة طردية موجبة بين تحقيق المزيد من الشفافية وزيادة القدرة على جذب الإستثمار ومن ثم توفير فرص للعمل وارتفاع الدخل ومن ثم زيادة الإنفاق الفردي، الامر الذي يزيد من حصيلة موارد الدولة في صورة ضرائب ومن ثم يساعدها على الإنفاق على الخدمات العامة وتوفير شبكات الأمان الإجتماعي وتحقيق رفاهية الأسرة المصرية.

كما تؤكد اللجنة على حقيقة الطبيعة المتداخلة والمتشابكة والمتنوعة لقضايا الفساد والتي تتطلب مشاركة أكبر عدد من مؤسسات الدولة في الحد منه ومكافحته، وقد يكون هؤلاء الفاعلون من الرسميين أو من غير الرسميين، وعادة ما تقوم الدول باستحداث مؤسسات جديدة أو العمل من خلال المؤسسات القائمة أو من خلال النموذجين معاً أو من خلال دمج بعض المؤسسات مع بعضها البعض.

لذا، يعتبر دور اللجنة متمم ومكمل لادوار الجهات الرقابية الموجودة ومحفز لمنظمات المجتمع المدني لبذل المزيد من الجهود في سبيل رفع وعي المواطنين بضرورة الحد من مكافحة الفساد.

وفي هذا الصدد تم توضيح الأدوار التي تضطلع بها لجنة الشفافية والنزاهة، وهي الأدوار التي تعتبر مكملة ومعاونة للأدوار الرئيسية الرقابية والتنفيذية للجهات الرقابية المتنوعة، وتتركز أدوار اللجنة بشكل رئيسي على الجانب الوقائي في مجال محاربة الفساد من خلال اقتراح ودراسة سياسات للحد من الفساد، فضلاً عن التنسيق بين الجهات المعنية المختلفة بهدف تطبيق هذه السياسات وزيادة المعرفة ونشرها حول سياسات وآليات مكافحة الفساد.

ورغم الخلفيات السياسية والدواعي والمبررات التي قادت إلى انشاء لجنة الشفافية والنزاهة، وقيام اللجنة باصدار تقريرين يرصدان حالة الشفافية والنزاهة في المجتمع المصري، فمازال الجدل قائماً في العديد من الجهات الرسمية وغير الرسمية وفي وسائل الإعلام المختلفة حول دور اللجنة وما إذا كان سيتم تطويرها لتصبح الجهة أو الهيئة التي تشير إليها المادة (٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أم لا؟.

وعلى الرغم من التأكيدات بأن ما هو منصوص عليه في المادة (٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لا ينطبق على اللجنة بشكل كامل، وإن كان تشكيلها يعد اللبنة الأولى في طريق إنشاء لجنة قومية، إلا أن وجود الأخيرة لا يعني- وفق التفسير القانوني للمادة (٦) من الاتفاقية- إلغاء ادوار الجهات الرقابية المعنية أو التداخل بين دورها وأدوار تلك الجهات، حيث تنص الفقرة الأولى من المادة (٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد "تكفل كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد".

ويقع التقرير الثالث للجنة في ستين صفحة بخلاف الخاتمة والملاحق، وينقسم التقرير إلى ستة موضوعات، منها ما هو ذو بعد فني خاص ومنها ما هو توجهات عامة، وفي إطار مراقبة اللجنة لأداء الحكومة وما يتم تنفيذه من توصيات يبدأ التقرير بالملاحظات الإيجابية، ثم ينتقل إلى المشورات الست التي تقدمها اللجنة، ثم سرد لأنشطة اللجنة عام ٢٠٠٩، ويحتوي التقرير على ثمانية ملاحق توضيحية لبعض المشورات التي وردت في متن التقرير.

يبدأ التقرير بالملاحظات الإيجابية وعددها ثلاثة وهي (قرار الإعلان عن الوظائف - موقع المشتريات الحكومية - ربط قواعد البيانات القومية)

### المشورات الست للتقرير:

#### المشورة الأولى:

اهتمت بدعم الإطار القانوني المعني بتحقيق الشفافية والنزاهة ومحاربة الفساد، حيث تم اقتراح آليات لسد الثغرات في التشريعات المتعلقة بحماية الشهود والمبلغين بما يتماشى مع خطورة وقائع الفساد، وبما يشجع المواطنين على رصد المخالفات والإبلاغ عنها بدون خوف من عقاب أو إحساس بالخطر، وفي ذات السياق اهتمت المشورة الأولى باستحداث آليات جديدة لتفعيل ادارة والتعامل مع شكاوى المواطنين بالتعاون مع الأجهزة الرقابية والجهات المعنية بتلقي شكاوى المواطنين وهو نظام الأمبودسمان.

## المشورة الثانية:

اهتمت بمساندة مشاريع القوانين الجديدة التي تم تناولها في التقرير الثاني واستدعاء الأسباب التي تدفع باتجاه ضرورة اقرار هذه المشاريع وعلى رأسها اصدار قانون لتنظيم الإفصاح وحرية تداول المعلومات، حيث أجمعت الموثيق والاتفاقات الدولية والأعراف المنظمة لعملية تداول المعلومات على عدد من المبادئ العامة التي يجب توافرها لكي تتحقق المعرفة التامة بالأوضاع داخل الدولة والمؤسسات العاملة فيها، وأهمها الكشف المطلق عن المعلومات والنشر التلقائي للمعلومات، وسهولة إجراءات الحصول على المعلومة، ومحدودية التكاليف، ومحدودية الاستثناءات، بالإضافة إلى إصدار قانون جديد للعاملين بالدولة بما يكفل حماية حقوق الأفراد والمجتمع ويرسي قواعد واضحة للثواب والعقاب، فضلاً عن استعراض ما تم انجازه في مجال دعم واستكمال الإطار القانوني الذي يحول دون حدوث تضارب في المصالح من خلال استعراض الضمانات التي توفرها القوانين الحالية.

## المشورة الثالثة:

اهتمت برفع كفاءة وفعالية وحدات الجهاز الإداري للدولة عن طريق دراسة الأوضاع المؤسسية الحالية والمشكلات الرئيسية المتعلقة بالتضخم التنظيمي وغياب الدور المفترض ان تؤديه بعض الوحدات الإدارية القائمة وغياب مبدأ التكامل، فضلاً عن المشكلات التي تتعلق بالاختصاصات وأهمها عمومية صياغة الاختصاصات الوظيفية، وعدم احتوائها على حدود فاصلة بين اختصاصات بعض الوحدات الإدارية، وعلاقتها مع الوحدات الأخرى والازدواج والتضارب في اختصاصات النشاط الواحد بين أكثر من وحدة إدارية وتنازع هذه الاختصاصات فيما بينها وعدم توافر أدلة لنظم العمل في معظم مجالات العمل الفنية والمالية والإدارية، فضلاً عن غياب الدور التخطيطي والاستراتيجي للإدارة العليا وانشغال معظم القيادات بالأعمال التنفيذية.

## المشورة الرابعة:

اهتمت بدور البحوث الميدانية بالتعرف على قيم الشفافية والنزاهة عند المصريين اهتمت اللجنة منذ إنشائها بالدراسات العلمية وخاصة لموضوعات الشفافية والنزاهة، حيث ترتبط قضايا النزاهة والفساد ارتباطاً كبيراً بمنظومة القيم السائدة، فتفكك القيم واضمحلال الضمير الجمعي يؤدي إلى تدهور قيم الشفافية والنزاهة وسيادة الفساد، كما أشارت الدراسات الميدانية في هذا الخصوص إلى الإيمان بأن السياسات الاجتماعية الفعالة لا بد أن تقوم على براهين وبيانات واقعية ترتبط بالواقع، فالسياسات التي تعتمد على البراهين Evidence-Based Policies تكون أكثر كفاءة وأكثر قابلية للنجاح، كما أنه من شأن تلك الدراسات المساهمة في تأسيس ثقافة جديدة في المجتمع المصري، تعتمد على الثقة في استطلاعات الرأي والمسوح الاجتماعية، والإعلاء من شأن التفكير العلمي في القضايا الاجتماعية، وفتح آفاق للمشاركة المجتمعية في مكافحة الفساد عن طريق نشر نتائج البحوث واستطلاعات الرأي العام، ومشاركة أعضاء اللجنة في مناقشتها عبر التلفزيون والصحف.

كما تتواكب مع الجهود العالمية من حيث ما ترصده بدورها من تقارير سنوية ترصد واقع الفساد على المستوى الدولي ومن حيث اعتمادها على الأسلوب العلمي ومن ثم فتح آفاق لتحقيق الثقة والتواصل على المستوى العالمي. كما تناولت تلك الدراسات لتقييم المصريين لدور الجهات المختلفة والآليات المستخدمة في الحد من ومكافحة الفساد، ورؤيتهم للقضايا الكبرى التي تشكل المناخ العام الداعم للمزيد من الشفافية والنزاهة والأطر الثقافية التي تشكل توجهاتهم نحو القيم المرتبطة بالشفافية والنزاهة كالعدالة والضمير واعلاء الذات الجمعية والعمل الجماعي والوضوح والعلانية.

#### المشورة الخامسة:

اهتمت بمناقشة دور الإعلام بالحد من ومكافحة الفساد، فمحاربة الفساد تتحقق بأن تناقش وتُدار الأمور في الإعلام بحيدة ونزاهة وشرف وبوجود وسائل إعلام نزيهة لا تهدف من نشاطها الإعلامي سوى إيصال الحقيقة وتحقيق مصلحة المواطنين والوطن بشكل عام، وقد تطرقت المشورة إلى جهود منظمات المجتمع المدني في تفعيل دور المؤسسات الإعلامية في التوعية بمخاطر الفساد، وإلى أهم ملامح التغطية الإعلامية لظاهرة الفساد كما تناولتها وسائل الإعلام المقروء والمرئي، وآليات تفعيل مبادرة "إعلاميون ضد الفساد"، بالإضافة إلى دور "الإعلام الإلكتروني" والمدونات في التوعية بمخاطر الفساد.

#### المشورة السادسة:

اهتمت بدور التعاون الدولي في مجال تعزيز الشفافية والنزاهة، حيث تنامي الاهتمام الدولي بإنشاء لجنة الشفافية والنزاهة كجهة معنية بتعزيز الشفافية والنزاهة في الخدمة المدنية في مصر في المقام الأول، ومن دور اللجنة في نشر المعرفة والمعلومات المتعلقة بالتوجهات والخبرات الدولية الحديثة في مجال مكافحة الفساد، وتهتم اللجنة بتدعيم التعاون بين مصر والمؤسسات الدولية المعنية بمكافحة الفساد سواء أن كانت المنظمات والبرامج الدولية ذات الصلة مثل مكتب الأمم المتحدة المعني بمكافحة المخدرات والجريمة او برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أو المؤسسات الدولية غير الرسمية، وتجدر الإشارة إلى أن اللجنة منذ إنشائها تسعى للتعرف وإمداد أعضائها وقراء تقاريرها بأحدث التوجهات الدولية في مجال الحد من ومكافحة الفساد والتي تعبر عن رؤى فلسفية جديدة لكيفية محاربة الفساد وتداعياته، حيث تميل معظم هذه التوجهات إلى عدم عزل جهود مكافحة الفساد عن جهود تحقيق التنمية والأمن الإنساني، كما تميل إلى وضع وتحديد مؤشرات يمكن على أساسها مساعدة الدول على قياس جهودها في مجالات الحد من ومكافحة الفساد.

وبالنظر إلى قيام مصر بالتوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٣ والتصديق عليها عام ٢٠٠٥ والتي تعتبر الإطار القانوني والفني والمرجعي الذي توافقت عليه دول العالم كمرشد لجهود مكافحة الفساد، فإن اللجنة استفادت من الجهود الدولية في مجال التعريف بالاتفاقية وتوجهاتها وعناصرها وأجزائها الرئيسية ودلالات بنود الاتفاقية في مجال تحديد المساعدات الفنية، كما عرضت اللجنة لأشكال التعاون بين اللجنة والمنظمات الدولية المعنية، وتناولت جزءاً خاصاً عن رؤية اللجنة للمؤتمر الثالث للدول المتعددة الأطراف المعنية بمتابعة تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الذي عقد في الدوحة في نوفمبر ٢٠٠٩، وما أسفر عنه من إقرار آلية لمراجعة تنفيذ الاتفاقية.

وتم اختتام التقرير بعرض لانشطة لجنة الشفافية والنزاهة عام ٢٠٠٩، واقتراح عدد من المقترحات الداعمة للمشورات الست، ومنها:

- اعطاء المزيد من الاهتمام بموضوع حماية المبلغين والشهود وذلك من خلال استكمال التشريعات الحالية بتوفير مجموعة من الضمانات الأساسية لهم، وتشجيع الإعلام بتركيز الأضواء على الدور الايجابي المنوط بالمواطن الصالح لتقديم الشهادة والبلاغ عن أوجه النشاط المجرم والتي تضر بالمجتمع.
- مراعاة المبادئ الأساسية الواجب الالتزام بها لكل من يشغل منصبا عاما بالدولة لتعزيز النزاهة والأمانة والمسئولية وترسيخ وتدعيم مبدأ منع تضارب المصالح واتخاذ الإجراءات اللازمة للتصرف في أية أسهم أو حصص في الشركات والأنشطة التجارية أو أى أشكال أخرى للمشاركة في أرباح المشروعات التجارية واتخاذ الإجراءات اللازمة لفصل ملكيته عن إدارته لها.
- التعامل بجدية مع متطلبات تحديث الجهاز الإداري والتي أفرزت مشكلات هيكلية اسفرت عن تعدد التشريعات والتعديلات المتتالية التي تحكم أداء العمل باختلاف مستوياتها (قانون، قرار جمهوري، قرار رئيس مجلس الوزراء، قرار وزاري، وغيرها) وهو ما أدى إلى تعقد العمل وتضاربه في بعض الأحيان، وكذلك عدم مساييره بعض التشريعات للمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المستحدثة.
- التنبيه إلى خطورة التباينات الإجتماعية وعبء الشعور بعدم العدالة وما يشكله ذلك من الشعور بالضغط والكبت، خاصة لدي جيل الشباب بسبب محدودية آفاق المستقبل، وهو الأمر الذي يضع المجتمع أمام تساؤل حول من سيتحمل أعباء التنمية في المستقبل في ظل وجود شعور عام باليأس وفقدان الأمل؟.
- أهمية دور الإعلام في تنمية الوعي الجماهيري بأضرار الفساد.

- الحاجة إلى مزيد من تضافر الجهود الدولية والإقليمية نظراً لتعقد الظاهرة وتشابكها مع ظواهر أخرى وتعدد عناصرها، والى وجوب ان تتماشى المساعدات الدولية مع الإحتياجات الفعلية للدول التي تُوجه لها، وعلى أهمية تنسيق تلك المساعدات بين الجهات الدولية المانحة لتعظيم الإستفادة منها
- التركيز في المرحلة القادمة على تحقيق الغايات الإستراتيجية التي انعكست في توجهاتها وخطتها وفق ما جاء في التقريرين الثاني والثالث للجنة من خلال البدء في التشاور وفتح حوار مع الشركاء المعنيين وعلى رأسهم منظمات المجتمع المدني من أجل صياغة استراتيجيات وطنية للحد من الفساد.
- تشكيل اللجنة القومية للحد من ومكافحة الفساد تضم كافة الخبرات وقادة الفكر ومنظمات المجتمع المدني المعنية والفاعلة والمؤسسات الرسمية والرقابية.

### يحتوي التقرير الثالث على ثمانية ملاحق تتناول:

- الإطار المرجعي لآلية تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
- حماية الشهود والمبلغين في قانونى العقوبات والإجراءات الجنائية
- نظام الأمبودسمان
- تطور عضوية رجال الأعمال فى مجلس الشعب
- وثيقة الالتزام بعدم تعارض المصالح لذوي المناصب العامة
- التركيب النوعية للعاملين بالجهاز الإداري للدولة
- مصر في المؤشرات الدولية
- بيان بأعضاء لجنة الشفافية والنزاهة