

جمهورية مصر العربية



معهد التخطيط القومى

سلسلة مذكرات خارجية

مذكرة خارجية رقم (1653)

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد
على المستوى المحلى وإمكانيات تطبيقها فى مصر

إعداد

د. أمل زكريا محمد عامر

يناير 2015

جمهورية مصر العربية – طريق صلاح سالم – مدينة نصر – القاهرة – مكتب ريد رقم 11765

A.R.E Salah Salem St. Nasr City , Cairo P.O.Box : 11765



مذكرة خارجية
رقم (١٦٥٣)

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر

الباحث الرئيسي

د. أمل زكريا محمد عامر

يناير ٢٠١٥

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر

تقديم (كلمة رئيس المعهد)

قائمة المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
	أولاً: مقدمة البحث
	ثانياً: مشكلة البحث
	ثالثاً: أهمية البحث
	رابعاً: المنهجية أو طريقة البحث
	القسم الأول: مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية على المستويين القومى والمحلى (إطار نظرى)
	أولاً: الشفافية ومكافحة الفساد
	ثانياً: آليات مكافحة الفساد على المستويين القومى والمحلى
	القسم الثانى: مكافحة الفساد والشفافية فى الخبرة الدولية
	أولاً: مكافحة الفساد وتداول المعلومات فى الموثيق الدولية
	ثانياً: التجارب الدولية فى مكافحة الفساد وتداول المعلومات
	١- أهم خصائص تجربة الهند فى مكافحة الفساد وتداول المعلومات
	٢- أهم خصائص تجربة جنوب أفريقيا فى مكافحة الفساد وتداول المعلومات
	القسم الثالث: دعم الشفافية ومكافحة الفساد فى مصر
	أولاً: الإطار التشريعى لدعم الشفافية ومكافحة الفساد فى مصر
	ثانياً: الإطار المؤسسى الداعم للشفافية ومكافحة الفساد فى مصر
	ثالثاً: جهود دعم الشفافية من أجل مكافحة الفساد فى مصر
	رابعاً: اطار دعم الشفافية ومكافحة الفساد فى مصر
	نتائج البحث
	قائمة المراجع
	نتائج الدراسة

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر

مستخلص

أصبحت الشفافية وحرية تداول المعلومات من السمات المميزة للأنظمة الديمقراطية الحديثة على مستوى العالم، حيث أن الحكومات التي يتسم أداؤها بالشفافية وتخضع للمحاسبة والمساءلة من قِبل المواطنين تقل فيها معدلات الفساد بالتبعية. ويمكن أن تحقق الحملات الناجحة لمكافحة الفساد على المستوى المحلي نتائج مقبولة في فترة أسرع. ورغم أن مصر تعد سباقاً في مجال وضع التشريعات والقواعد القانونية المتصلة بالرقابة والمحاسبة والمساءلة، إلا إنها لم توفر الآليات الكافية لتفعيل تلك الجهود، حيث يتطلب الأمر التغلب عليها من خلال وضع استراتيجية متكاملة لمكافحة الفساد في مصر، وقد بدأت مصر مؤخراً بعض الجهود لتفعيل آليات تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لذا فإن هذا البحث يستعرض أهم التجارب والممارسات الدولية في مجال تعزيز الشفافية ودورها في مكافحة الفساد على المستوى القومي والمحلي مدى إمكانية استفادة مصر منها.

Abstract

Transparency and freedom of information become distinctive features of modern democratic systems in the world, where governments, which is performed under transparent and accountable systems, have less corruption rates accordingly. At the local levels successful campaigns to combat corruption can achieve acceptable results in less time. Although Egypt is a forerunner in the field of development of legislation and legal rules relating to oversight and accountability, there is a lack of adequate mechanisms to activate these efforts. To overcome these obstacles we need to develop an integrated strategy to combat corruption in Egypt. Fortunately, Egypt has recently started to activate the mechanisms of implementation of the United Nations Convention against Corruption. This research discusses the best international practices in the field of transparency and its role in combating corruption at the national and local levels, and how Egypt can benefit from that.

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر

أولاً: مقدمة البحث:

برغم تعدد معوقات التنمية، إلا أن الفساد يعد من العقبات الرئيسية التي تحول دون تحقيق التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية. حيث يضر الفساد بالفقراء من خلال إهدار الأموال المخصصة لعملية التنمية ويقوض قدرة الحكومة على توفير الخدمات الأساسية، كما يرفع من تكاليف الإنتاج ويحبط المستثمرين عن طريق الرشاوى والمدفوعات غير الرسمية واستغلال النفوذ وغيرها من مظاهر الفساد التي تفسد بيئة الأعمال. كذلك يترك الفساد آثاراً سلبية على النظام السياسي، سواء من حيث شرعيته أو استقراره، حيث يؤدي إلى فقدان الثقة في النظام السياسي، ومدى تمتعه بالديموقراطية وقدرته على احترام حقوق الإنسان الأساسية وفي مقدمتها الحق في المساواة وتكافؤ الفرص.

وقد أحتلت قضية الفساد أهمية كبير منذ تسعينات القرن الماضي، والذي ظهر جلياً في الموثائق الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد. وقيام عدد من المنظمات الدولية الرسمية مثل البنك الدولي، ومؤسسات المجتمع المدني الدولية مثل منظمة الشفافية العالمية بتطوير مؤشرات وأدلة لقياس مستوى الفساد من خلال استخدام استطلاعات الرأي والاستبيانات، وترتيب الدول وفقاً لمستويات الفساد فيها، والوقوف على أكثر المجالات التي ينتشر فيها الفساد بصورة مختلفة.

كما برزت أهمية الشفافية وتداول المعلومات كأحد أهم الآليات المستخدمة في منع ومكافحة الفساد، فضمنت العديد من الدول حق الحصول على المعلومات في دساتيرها واعتبرته أحد الحقوق الأساسية للإنسان. كما قامت أكثر من ٩٠ دولة على مستوى العالم باعتماد قوانين لحرية تداول المعلومات. وقدمت عدد من المنظمات الدولية مقترحات بآليات لتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، وفقاً لأفضل الممارسات والخبرات الدولية، مع التأكيد على ضرورة وجود استراتيجية متكاملة لمكافحة الفساد يشارك فيها جميع الأطراف في المجتمع وتقوم على مبادئ الشفافية والمحاسبية، ويكون لها آليات واضحة وقابلة للتطبيق.

وغالبا ما يكون تأثير الممارسات غير الشفافة والفاصلة مثل ضعف الخدمات المقدمة، والرشاوى والمحسوبيات أكبر على حياة المواطنين على المستوى المحلي، وفي مقابل ذلك تتسم جهود الشفافية بفاعلية أكبر على المستوى المحلي، ففي ظل مجتمع محدود تصبح قوة ضغط أصحاب المصالح المحليين أكثر تأثيراً، ويكون المسؤولين المحليين أكثر التزاماً، لذا فإن سياسات دعم الشفافية ومكافحة الفساد من خلال تعزيز المشاركة المجتمعية يكون تأثيرها أكبر وأسرع على المستوى المحلي عن المستوى القومي.

ورغم أن مصر كانت من أوائل دول العالم التي وقعت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة

مذكرة خارجية رقم (١٦٥٣)

الفساد، ولها السبق في مجال وضع التشريعات والقواعد القانونية المتصلة بالرقابة والمحاسبة والمساءلة في المنطقة العربية، إلا أنها لم توفر الآليات الكافية لتفعيل تلك الجهود. ومع التغيرات السياسية المتلاحقة في مصر ازداد الشعور بالفساد. حيث لا تؤدي عملية التحول الديمقراطي وحدها إلى الحد من الفساد، إن لم يصاحبها مزيد من الشفافية والإفصاح. وهو ما يتطلب توفير المعلومات الدقيقة في مواقبتها وإفساح المجال أمام الجميع للإطلاع عليها.

وتتطلب عمليات مكافحة الفساد في مصر التحرك على المستوى القومى والمحلى، من خلال الاستراتيجية القومية لمكافحة الفساد بشكل يضمن تضافر الجهود الرسمية والشعبية، مع إجراء مراجعة وإصلاح مؤسسى وتشريعى شامل وداعم لحرية المعرفة وتداول المعلومات. فالحق في الوصول للمعلومات يساعد على مكافحة الفساد من خلال زيادة وعى المواطنين بحقوقهم، ومراقبة أداء الحكومات فيما يخص التزاماتها تجاه المجتمع، خاصة على المستوى المحلى، مما يمكن المواطن من أن يكون رقيباً على التزامات الدولة تجاهه.

ثانياً: مشكلة البحث:

تنص المادة ٦٨ من دستور مصر ٢٠١٤ على أن "المعلومات والبيانات والاحصاءات والوثائق الرسمية ملك للشعب، والإفصاح عنها من مصادرها المختلفة، حق تكفله الدولة لكل مواطن، وتلتزم الدولة بتوفيرها واتاحتها للمواطنين بشفافية"، كما تنص المادة ٢١٨ على أن "تلتزم الدولة بمكافحة الفساد، وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها فى مكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام، ووضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد".

هذا بالإضافة إلى النصوص العقابية التى يتضمنها قانون الكسب غير المشروع وقانون العقوبات فيما يتعلق بقضايا الفساد، كما ضم قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة إطار قانونى لمنع أى ممارسات فاسدة قد يرتكبها العامل، وتتضمن التشريعات التى تهدف إلى تنظيم العمل فى العديد من القطاعات وضع نظم رقابية وجوانب تنظيمية تضمن الوقاية ومكافحة الفساد. ويتميز النظام المؤسسى المصرى بتعدد الأجهزة الرقابية والمؤسسات المختصة بمحاربة الفساد، ويضمن لها الاستقلال النسبى. كما أن الإطار المؤسسى لتداول المعلومات في مصر يتضمن وجود مراكز المعلومات والتوثيق فى كافة الأجهزة الإدارية للدولة والمحافظات.

ورغم هذا الإطار التشريعى والمؤسسى والجهود المبذولة لمكافحة الفساد، إلا أن الكثير من النصوص التشريعية غير مفعلة والعقوبات فى كثير من الأحيان غير حازمة، كما أن جهود مكافحة الفساد مبتسرة وغير مكتملة.. كما أن النظام القانونى المصرى، مازال يتضمن عدد من القيود على كشف المعلومات، لن يحلها إصدار قانون حرية تداول المعلومات ما لم يتم إلغاء النصوص القانونية المتعارضة معه. كما أن إتاحة المعلومات وحدها لن تكون كافية لتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد ما لم يكن

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر

المعلومات دقيقة ومكتملة وغير متضاربة من قطاع لآخر. كذلك فإن غالبية مؤسسات الدولة وهيئاتها البيروقراطية والإدارية مازالت تتعامل باعتبار أن الأصل في الأمور هو السرية وحجب المعلومات لا الإفصاح عنها وتداولها بحرية.

ثالثاً: أهمية البحث:

لم تعد القوانين واللوائح وحدها كافية لمكافحة الفساد، وهنا تأتي عملية تعزيز الشفافية كخطوة أولى لازمة لإشراك المجتمع (المجالس الشعبية المنتخبة - المجتمع المدني - الأحزاب - الائتلافات الشبابية - المواطنين -) في عملية التصدي للفساد على المستويين القومي والمحلي. وتعمل الشفافية على نشر المعلومات المتعلقة بحقوق المواطنين وسبل الحصول على هذه الحقوق وتقييمها، وهو ما يتطلب توفير المعلومات الدقيقة وإفصاح المجال أمام الجميع للاطلاع عليها ونشرها بعلنية ودورية من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة ومحاصرة الفساد. ويقوم هذا البحث بدراسة التدابير الوقائية وآليات مكافحة الفساد التي نصت عليها المواثيق الدولية، وأفضل الممارسات والخبرات الدولية في حرية تداول المعلومات، مع تقييم للوضع التشريعي والمؤسسي وجهود مكافحة الفساد التي قامت بها الحكومة المصرية.

ويساعد تعزيز الشفافية على المستوى المحلي بشكل خاص على بناء الثقة بين الإدارة المحلية والمواطنين، وإشراك جميع أصحاب المصلحة في تحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات وبالتالي الحد من الفساد، وتحسين فعالية الخدمات وجعلها في متناول عدد أكبر من المواطنين. كما أن هناك عدة عوامل تجعل البدء بالمستوى المحلي أكثر جدوى، وتتمثل هذه العوامل في التالي:

- السلطات المحلية هي الأقرب للمواطنين، وكمجتمع محدود يمكن بسهولة تحديد الشركاء وأصحاب المصالح والمستهدفين.
- الآثار السلبية لسوء الإدارة بما في ذلك الفساد، تعتبر أكثر حدة على المستوى المحلي، خاصة فيما يتعلق بتخصيص الأراضي وتقديم الخدمات.
- حملات مكافحة الفساد على المستوى القومي قد تتطلب أكثر من ١٠ سنوات حتى تولد نتائج جيدة. أما على المستوى المحلي، فيمكن تحقيق نتائج ذات مغزى في أقل من سنتين.

وقد قامت عدة منظمات دولية بوضع استراتيجيات لتعزيز الشفافية على المستوى المحلي، ومنها الإطار الذي قدمته منظمة الشفافية الدولية بالتعاون مع UN-HABITAT (٢٠٠٤) في تقديم أدوات تعزيز الشفافية في الحكم المحلي، وكذلك الدليل الذي قدمه البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UNDP (٢٠١٠) لقياس الحكم المحلي الرشيد والذي يعد تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد أحد أهم أبعاده، ويعمل هذا البحث على دراسة واختيار أفضل الممارسات والأدوات المناسبة للحالة المصرية وإمكانيات تطبيقها.

رابعاً: المنهجية أو طريقة البحث:

يتبع هذا البحث المنهج الوصفي التحليلي بدراسة المواثيق الدولية والتدابير الوقائية اللازمة

مذكرة خارجية رقم (١٦٥٣)

لمكافحة الفساد وبصفة خاصة الشفافية وتداول المعلومات، كما يتعرض البحث لأهم المحاور الخاصة بقانون تداول المعلومات وتجارب بعض الدول النامية (الهند - جنوب أفريقيا) التي طبقت هذا القانون، كذلك تقييم الإطار التشريعي والمؤسسي لمكافحة الفساد في مصر.

القسم الأول: مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية على المستويين القومي والمحلي (إطار نظري)

يؤثر الفساد على التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، ويعيق قدرة المواطنين على الحصول على حقوقهم الأساسية، فقد يُحرم بعض الأفراد من الحصول على الخدمات الصحية والتعليمية إن لم تكن لديهم المعلومات الكافية عن حقوقهم. كما أن الفساد يوهن المؤسسات ويضعف آليات المساءلة الديمقراطية، ويزعزع ثقة المواطنين في الحكومة، ويقلص الموارد المتاحة لتلبية الاحتياجات الأساسية خاصة للفئات المهمشة والفقيرة^١. وتتطلب مكافحة الفساد والوقاية منه في المؤسسات العامة بناء استراتيجية متكاملة أحد أهم آلياتها الشفافية والإفصاح وتداول المعلومات.

وتشير الخبرات الدولية أن الحملات الناجحة لمكافحة الفساد على المستوى القومي قد تتطلب فترة ١٠ - ١٥ عام لتولد النتائج المرجوة، بينما على المستوى المحلي فإن نتائج مقبولة يمكن تحقيقها خلال سنتين، ففي ظل مجتمع محدود تصبح قوة ضغط أصحاب المصالح المحليين أكثر تأثيراً، ويكون المسئولين المحليين أكثر التزاماً^٢.

لذا يهتم هذا الجزء بإيضاح أهم آليات مكافحة الفساد وذلك على المستويين القومي والمحلي خاصة تلك المتعلقة بالنزاهة والشفافية وتداول المعلومات.

أولاً: الفساد والشفافية (مفاهيم أساسية)

١ - العلاقة بين الفساد والشفافية

تُعرّف منظمة الشفافية الدولية الفساد على أنه "إساءة استخدام سلطة معهودة بالمرء من أجل تحقيق مكاسب خاصة"، ويحدث الفساد عادة عندما يقوم موظف عام بقبول رشوة أو طلبها، لتسهيل تعاقد أو مناقصة، أو عندما يقوم وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشوى للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة، وتحقيق أرباح خارج إطار القانون، كما يمكن للفساد أن يحدث بتعيين المقربين بغير

^١ منظمة الشفافية العالمية، تقرير الفساد العالمي: قطاع التعليم، ٢٠١٣، ص ٦

^٢ UN- HABITAT & Transparency International, Tools to Support Transparency in Local Governance, Urban Governance Toolkit Series, March ٢٠٠٤, p. ٢

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر

حق، أو اختلاس أموال الدولة أو استخدام المقدرات العامة في مصالح خاصة^٣. وهناك عدة شروط في حالة توفرها في عمل ما، يمكن اعتباره عملاً ينطوي على فساد، وهي^٤:

- أن يتم انتهاك مبدأ التعامل مع الأفراد على أساس أنهم جميعاً متساوون.
- أن يكون هناك تضارب واضح ومقصود للمصالح.
- أن تكون هناك مصلحة للطرفين في ارتكاب هذه المخالفة سواء كانت ذات طبيعة مادية أو غيرها.

وغالباً ما تكون البيئة التي تتسم بالسرية وإخفاء المعلومات بيئة مشجعة على زيادة وانتشار حالات الفساد، وتكون أهم معاول مكافحة الفساد في هذه البيئة هي الشفافية.

وتتمحور الشفافية حول حق المواطنين في المعرفة وتستلزم نشر المعلومات حول ما يفترض بموظفي الدولة ومؤسساتها أن يفعلوه وماذا يفعلون وتحديد المسؤوليات المختلفة. وتشتت الشفافية توفر المعلومات الدقيقة في توقيتاتها ونشرها بعلنية ودورية، وإفساح المجال أمام الجميع للإطلاع عليها، من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة ومحاصرة الفساد والمساعدة في اتخاذ القرارات الصائبة في السياسة العامة^٥. وبشكل عام هناك عدد من المعايير الضرورية لضمان شفافية المؤسسات العامة^٦:

- توافر وثائق واضحة حول أهداف المؤسسة، وهيكلها التنظيمي، ونظام الموظفين، وميزانياتها، وإتاحتها للجمهور.
- معرفة المواطنين بأنشطة المؤسسة وبرامجها، وكيفية الحصول على خدماتها، وكيفية تأدية هذه الخدمة.
- إتاحة الفرصة للجمهور للاطلاع على خطط المؤسسة، والإشتراك في صياغتها والتعليق عليها، وحضور الاجتماعات العامة.

فجوهر الشفافية يستند إلى التدفق الحر للمعلومات، وإن تفتح للمعنيين بمصالح معينة الإطلاع مباشرة على العمليات والإجراءات والمعلومات المرتبطة بهذه المصالح، وتوفر لهم معلومات كافية تساعدهم على فهمها ومراقبتها.

فالشفافية تدعم عمليات المتابعة والمحاسبة والمساءلة، وتساعد المحاسبة بالتبعية على اقتلاع الفساد. لكن المحاسبة يجب أن تتم على جميع المستويات - الحكومات أمام مواطنيهم، السلطات المحلية أمام

^٣ عبير مصلح، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة /أمان، فلسطين، ٢٠١٣، ص ١٦

^٤ مركز المشروعات الدولية الخاصة، مكافحة الفساد: التوجه الى القطاع الخاص، إرشادات عملية لمكافحة الفساد، ٢٠٠٨، ص ٣

^٥ عبد الفتاح الجبالي، نحو مجتمع أكثر شفافية في مصر، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية في الأهرام، ص ٤

^٦ عبير مصلح، مرجع سابق، ص ٤٩

مذكرة خارجية رقم (١٦٥٣)

مجتمعاتهم، الشركات أمام حملة الأسهم، المجتمع المدني أمام المجتمعات التي يخدمها - وعلى جميع الأبعاد، والتي تتمثل في^٧:

- المحاسبة السياسية: لأصحاب المناصب العليا من خلال نظام الضوابط والتوازنات ما بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية.
- المحاسبة المالية: للموظفين العموميين في أي منصب من خلال تقديم تقارير بالاستخدام المستهدف والفعلي للموارد.
- المحاسبة الإدارية: نظم للتحكم الداخلي للحكومة متضمنة حوافز ومعايير للخدمة المدنية ومدونات السلوك والمراجعات الإدارية.

٢- أهمية الشفافية في مكافحة الفساد على المستوى المحلي

تتميز المؤسسات المحلية بكونها الأكثر ارتباطاً بالمواطنين، بحكم الخدمات الملموسة والمباشرة التي تقدمها لهم في الحياة العملية اليومية، ويؤثر مستوى هذه الخدمات بطبيعة الحال على المواطنين كما يتأثر بهم، باعتبارهم المتلقين لهذه الخدمات^٨. لذا فإن آثار الفساد على المواطنين يكون أكبر كلما زادت مستويات الفساد على المستوى المحلي خاصة أن الفساد يؤدي غالباً إلى سوء تخصيص الموارد وإنفاق غير متناسب لغير صالح أولويات الطبقات الفقيرة والمحرومة.

وخلافاً للمؤسسات العامة المركزية، التي لا تتوافر فيها عادة إمكانية المراقبة المباشرة من الجمهور، فإن المؤسسات المحلية يمكن أن تخضع لرقابة الجمهور، أي لقاعدة الرقابة الشعبية التي يمكن أن تكون أكثر كفاءة أحياناً من الرقابة الرسمية. ويمكن استخدام بيانات أداء السلطات المحلية في تقوية نظم المحاسبة المحلية وذلك في اتجاهين، وهما^٩:

❖ (من أعلى إلى أسفل) أي من السلطات المحلية تجاه مواطنيها من خلال استهداف التأثير على القاعدة العامة للمواطنين وما لها من تأثير على أصواتهم في الانتخابات.

❖ (من أسفل إلى أعلى) من السلطات المحلية تجاه الحكومة المركزية من خلال استهداف التأثير على مخصصات التحويلات المالية من الحكومة المركزية إلى السلطات المحلية.

وينتطلب التحرك على المستوى المحلي، تقييم الوضع الحالي من خلال إجراء استطلاعات للرأي ومسوح تساعد على التعرف على حجم ومجالات ظاهرة الفساد، مصحوباً بتحسين الوصول إلى المعلومات والقيام بعدد من الإصلاحات المؤسسية لجعل السلطات المحلية أكثر مسئولية ومحاسبية.

^٧ UN, Governance for The Millennium Development Goals: Core Issues and Good Practices, ٧th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government, Vienna, Austrian, January ٢٠٠٧, p. ٢٨

^٨ عبير مصلح، مرجع سابق، ص ٥٤

^٩ UN- HABITAT & Transparency International, op. cit., p. ٢٠

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر

وتتمثل أهم هذه المسوح في التالي^{١٠}:

- مسح الشفافية: يساعد على تطوير فهم أعمق لنطاق المشاكل المؤثرة على النظام المحلي، وتأسيس قاعدة أو أساس للبيانات التي يمكن قياس أثر برنامج مكافحة الفساد من خلالها، ومن خلالها يمكن تطوير مؤشرات تقييم الفساد.
- مسح تقديم الخدمات: مثل كروت تقييم المواطنين Citizens' Report Card هو نظام لتقييم تقديم الخدمات يتضمن تغذية مرتدة من قبل المستخدمين على مجموعة من مؤشرات الخدمات الكمية والكيفية.
- التقييم الذاتي الأولي: هو عبارة عن قائمة يتم توزيعها على الموظفين المحليين تشمل أسئلة حول المبادئ الأخلاقية في العمل مثل وجود مدونة للسلوك، وجود مكتب للشكاوى، نظام الموارد البشرية، الموازنة ونشرها والمشاركة فيها، اجراءات عدم تضارب المصالح، نظم المراجعة الداخلية والخارجية.
- مسح الفساد الحضري: ويهدف إلى معرفة المنظمات والمؤسسات والإدارات التي ينتشر فيها الفساد، والتكاليف المترتبة على الفساد. ويعد هذا المسح أداة لتعريف الممارسات غير الأخلاقية في بعض المناطق الحضرية، وإلقاء الضوء على إدراك المواطنين للفساد في المنظمات العاملة على المستوى المحلي.

ثانياً: آليات مكافحة الفساد على المستويين القومي والمحلي

تتطلب مكافحة الفساد وضع استراتيجية تتضمن تجسيد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون العامة والنزاهة والشفافية والمحاسبة والمساءلة، وإجراء مراجعة دورية للنظم القانونية واللوائح الإدارية ذات الصلة، بالإضافة إلى إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد. كما تتطلب إنشاء هيئة لمكافحة الفساد ومنحها ما يلزم من الاستقلالية، لتمكينها من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة. ووجود سلطات إلزامية محددة للهيئة مثل قوة الاستدعاء والتحقيق، وسلطة اتخاذ التوصيات وإصدار التعليمات، مع تخصيص موارد مالية مناسبة لمنظمات مكافحة الفساد ولجان الأخلاقيات من أجل الاستمرار في مكافحة الفساد، بالإضافة إلى موظفين متخصصين، وما يحتاجون إليه من تدريب للاضطلاع بوظائفهم^{١١}.

ونظراً لنمو مسؤوليات السلطات المحلية المرتبط بتطبيق برنامج لامركزية، فلا بد أيضاً أن تتواجد مكاتب أو فروع هيئات مكافحة الفساد على المستوى المحلي، لمراقبة سلوك المؤسسات المحلية، ونشر الآليات

^{١٠} Ibid, p. ٢٨ - ٣٠

^{١١} الأمم المتحدة، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ٢٠٠٣، ص ٦

OECD, Business Climate Development Strategy, Phase ١ Policy Assessment - Egypt, Dimension II-١: Anti-Corruption, December ٢٠٠٩, p. ٢٩ - ٣٢

مذكرة خارجية رقم (١٦٥٣)

الوقائية والقواعد الأخلاقية والتنظيمات الخاصة بالموظفين المحليين. بشكل عام تتمثل أهم آليات مكافحة الفساد، بخاصة تلك التي تركز على مفاهيم الشفافية والنزاهة والإفصاح، والتي تصلح للتطبيق على المستويين القومي والمحلي في التالي:

١- القواعد الأخلاقية للموظفين:

تتمثل القواعد الأخلاقية في منظومة القوانين والمبادئ العامة والقيم التي تنظم سلوك العاملين، أخذاً في الاعتبار أن بناء الاخلاقيات لا يجب أن يكون في الحكومة وحدها، بل يتضمن القطاع الخاص والمجتمع المدني وباقي أصحاب المصالح في المجتمع.

١/١ نظم عمل الموظفين العموميين^{١٢}:

الوظيفة العامة هي منصب يقوم على الثقة وينطوي على واجب العمل للمصلحة العامة، وهو ما يتطلب من الموظفين الحرص على أداء واجباتهم ومهامهم بكفاءة وفاعلية ونزاهة، وفقاً للقوانين واللوائح الإدارية، وتوخي اليقظة والحيدة في أداء مهامهم، وخاصة في علاقاتهم مع الجمهور ولا يجوز لهم منح معاملة تفضيلية أو التحيز ضد أي جماعة أو فرد أو إساءة استعمال السلطة والصلاحيات المخولتين لهم بأى شكل آخر.

وفي المقابل، فإن على الدولة اعتماد نظم توظيف الموظفين العموميين، واستخدامهم وترقيتهم وإحالتهم إلى التقاعد بناءً على مبادئ الكفاءة والشفافية والموضوعية، ووضع جداول أجور كافية ومنصفة، وتنفيذ برامج تدريبية لتمكين الموظفين من الوفاء بمتطلبات الأداء السليم للعمل.

٢/١ قوانين تضارب المصالح^{١٣}:

لتجنب الفساد الذي قد ينتج عن أن المصالح الخاصة يمكن أن تؤثر على القرارات العامة، من المهم وجود إطار قانوني لتجنب المصالح الخاصة، تتضمن بالضرورة مواد ترتبط باستغلال الموقع الوظيفي، والتأكيد على إزالة أي شبهة أو فرصة تورط في فساد للموظفين والمسؤولين العموميين، حتى بعد خروجهم من الخدمة بفترة محددة، كما تلزم هذه القوانين المسؤولين بتقديم إقرارات ذمة مالية عنهم وعن أسرهم.

٣/١ مدونات قواعد السلوك للموظفين العموميين^{١٤}

تمثل المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين التي أعدتها الأمم المتحدة في ١٢ ديسمبر ١٩٩٦، أساساً لتنفيذ معيار أخلاقي موحد، وعلى الرغم من أن مدونة قواعد السلوك من المكونات المهمة في دعم النزاهة، إلا أن مجرد وجودها لا يعد كافياً، إذ ينبغي أن يصاحبها برامج

^{١٢} وفقاً للمواد ٧ و ٨ من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، ٢٠٠٣

^{١٣} وفقاً للمواد ٨ و ١٢ و ١٩ و ٢٠ و ٥٢ من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، ٢٠٠٣

^{١٤} وفقاً للمادة ٨ من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، ٢٠٠٣

و الأمم المتحدة، المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، ١٩٩٦

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر

للترويج والتوعية بهدف نشر القيم والمبادئ الأخلاقية، ووضع آليات قانونية ومؤسسية لضمان التزام الموظفين العموميين بالسلوكيات الأخلاقية.

كما تتطلب ضمان نزاهة كيانات القطاع الخاص وضع مدونات قواعد سلوك من أجل ممارسة أنشطتها على وجه سليم ومنع تضارب المصالح، ومن أجل استخدام الممارسات التجارية النزيهة فيما بين المنشآت التجارية، ومنع اساءة استخدام الاجراءات التي تنظم عمل كيانات القطاع الخاص، بما في ذلك الاجراءات المتعلقة بالإعانات والرخص.

٢- شفافية المالية العامة والموازنات

لاشك في أن وجود إطار قانوني وإداري يركز على تحديد واضح لأدوار ومسئوليات الحكومة في تحصيل واستخدام الموارد العامة سوف يعزز مبادئ المشاركة والمحاسبة والمساءلة.

١/٢ مبادئ شفافية المالية العامة:

تمثل المبادئ والممارسات الأساسية لشفافية المالية العامة كما أوردها صندوق النقد الدولي عنصراً حيوياً لتقييم المساءلة عن تصميم سياسة المالية العامة وتنفيذها، كالتالي^{١٥}:

(أ) **وضوح الأدوار والمسؤوليات:** وضع إطار قانوني وتنظيمي وإداري واضح ومعلن لإدارة المالية العامة، وأن تكون الأدوار والسياسات داخل القطاع العام واضحة ومعلنة للجمهور، وتيسير الإطلاع على القوانين والقواعد التنظيمية المتعلقة بتحصيل الإيرادات الضريبية وغير الضريبية، وكذلك المعايير التي تسترشد بها الإدارة الضريبية في ممارسة صلاحياتها، والتأكد من وضوحها وسهولة فهمها، مع إتاحة وقت كافي للتشاور بشأن التغييرات المقترحة في القوانين والقواعد التنظيمية.

(ب) **علانية عمليات الموازنة:** عملية إعداد الموازنة والمعلومات المتاحة في وثائقها تشكل عاملاً أساسياً لتحقيق الشفافية في مجال المالية العامة. وينبغي أن تغطي المعلومات المقدمة وقت عرض الموازنة السنوية جميع أنشطة المالية العامة، بغض النظر عن الترتيبات المؤسسية التي تنفذ بموجبها هذه الأنشطة متضمنة الصناديق الممولة من خارج الموازنة، والأنشطة شبه المالية، والنفقات الضريبية.

(ج) **إتاحة المعلومات للاطلاع العام:** متضمنة أنشطة المالية العامة وأهداف الحكومة، ونشر مرشد للموازنة يتسم بالوضوح والبساطة في موعد تقديم الموازنة، وعرض هذه المعلومات بطريقة تسمح بسهولة تحليل السياسة وتشجيع المساءلة، وفي الوقت المناسب وبشكل موحد يمكن الحصول عليه بدون مقابل على شبكة الإنترنت. على أن تغطي وثائق الموازنة جميع أنشطة الحكومة المركزية المُدرجة في الموازنة وخارج الموازنة، وأهم المخاطر فيما يتصل بالمالية العامة، والمركز المالي

^{١٥} وفقاً لصندوق النقد الدولي، دليل شفافية المالية العامة، ٢٠٠٧

وصندوق النقد الدولي، ميثاق الممارسات السليمة في شفافية المالية العامة، ٢٠٠٧

مذكرة خارجية رقم (١٦٥٣)

للحكومة والمؤسسات العامة، وأهم الالتزامات بخلاف الدين العام.
د) ضمانات الموضوعية: إستيفاء بيانات المالية والمعايير التي تؤكد جودتها، وأن تكون تنبؤات الموازنة وتحديثاتها بمثابة انعكاس للاتجاهات العامة الأخيرة في الإيرادات والنفقات، والتطورات الاقتصادية الكلية الأساسية، والالتزامات المحددة على صعيد السياسات. ويجب أن تستوفي بيانات المالية العامة معايير جودة البيانات المتعارف عليها، من حيث واقعية بيانات الموازنة، والمعايير المحاسبية، واتساق البيانات وتوافقها.

٢/٢ موازنة المواطن

الموازنة العامة هي انعكاس لخطط وسياسات الحكومة، وبما أن عمل الحكومة فني للغاية ، لذا تتجه كثير من الحكومات إلى إنتاج موازنة المواطن، وهي وثيقة تلخص وتشرح معلومات الموازنة الأساسية بلغة بسيطة وواضحة يمكن فهمها، وهي أيضاً وسيلة لشرح كيفية تكوين الموازنة وتنفيذها وتحديد المسؤولين في كل مرحلة^{١٦}.

وتعد موازنة المواطن فرصة للحكومة لتحفيز المعرفة العامة بالموازنة، ووسيلة للتواصل مع المواطنين وتبرير اختيارات الموازنة ... وهي وسيلة لتشجيع المواطنين على المشاركة في شؤون الحكومة، وإثارة حوار ما بين الحكومة والمواطنين. ومن خلال موازنة المواطن تستطيع الحكومة على كل المستويات (القومي – الاقليمي – المحلي) أن تتولى تنفيذ وظائفها المختلفة وتقديم الخدمات في إطار من المشاركة والمتابعة المجتمعية^{١٧}.

ولموازنة المواطن أهمية خاصة على المستوى المحلي، فشفافية الموازنة ما تكون أكثر فاعلية على المستوى المحلي، حيث أن محاسبة المسؤولين تصبح أفضل كلما صغر النطاق الجغرافي لتلك المحاسبة، بمعنى أنه من الأسهل على المواطنين أن يحاسبوا مسؤولاً محلياً عن أن يحاسبوا الحكومة المركزية على الأموال التي تم تخصيصها في مختلف القطاعات^{١٨}.

٣/٢ الموازنة التشاركية:

الموازنة التشاركية هي آلية تسمح للمواطنين في منطقة معينة (حي، قرية، مدينة) بالمشاركة في تخصيص جزء من الموارد المالية المتاحة لحكومتهم المحلية. وتهدف الموازنة التشاركية إلى زيادة الشفافية والمساءلة والفهم والتضمين الاجتماعي في شؤون الحكومة المحلية. وظهرت الموازنة التشاركية

^{١٦} International Budget Partnership, The Power Of Making It Simple: A Government Guide To Developing Citizens Budgets, ٢٠١٢, p. ٤ p. ٩

^{١٧} Ibid, p. ١٢

^{١٨} شفافية الموازنة وموازنة المواطن في مصر - <http://www.tadamun.info/٢٠١٣/١٢/١٨/policy-alert-> /budget-transparency-and-the-citizen-budget-of-egypt

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر

في بدايتها في مدينة بورتو أليجيري، في البرازيل عام ١٩٨٩، حيث تؤدي الموازنة التشاركية غالباً إلى إنفاق عام أكثر إنصافاً وشفافية ومسؤولية، وتساعد على ارتفاع مستويات المشاركة العامة وخاصة من قبل المهمشين والفقراء^{١٩}.

وتوفر الموازنة التشاركية للمواطنين المعلومات التي تمكنهم من المشاركة في تحديد أولويات واحتياجات مناطقهم السكنية، واقتراح الخدمات والمشاريع الجديدة ومناقشتها. وفي العادة، تتطلب الموازنة التشاركية مشاركة المواطنين في تعريف وتحديد الاستثمارات الرأسمالية والمشاريع بهدف تلبية الاحتياجات المحلية الأكثر إلحاحاً، كالتالي^{٢٠}:

- إعداد دراسات الجدوى لتقييم مثل هذه الاستثمارات أو المشاريع.
- متابعة عمليات تنفيذ الموازنة.
- مراقبة المشتريات (العطاءات، والمناقصات، والعقود).
- تقييم عملية تقديم الخدمات أو الأشغال العامة.

ويمكن زيادة المساءلة والمحاسبة عن أداء السلطات المحلية فيما يخص تنفيذ الموازنة التشاركية من خلال الاجتماعات العامة ما بين المسؤولين المحليين والمواطنين، والنشر الإلكتروني للأداء والنتائج، وقيام ممثلي المجتمع المحلي بجمع معلومات مفصلة عن مدى التقدم في تنفيذ الموازنة وتحقيق أهداف الخطة.

٣- المجتمع المدني ومشاركة أصحاب المصالح

لا يمكن للحكومة أن تواجه الفساد بفعالية لوحدها، لذا تتطلب جهود مكافحة الفساد تشجيع المواطنين والمجتمع المدني ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة الفعالة في تتبع الفساد ومحاربه والإبلاغ عنه.

١/٣ دور المجتمع المدني:

تتنوع منظمات المجتمع المدني بشدة معبرة عن اهتمامات مختلفة، لذا فهي في حاجة للتعاون مع بعضها البعض ومع الحكومات والقطاع الخاص، حتى يمكن سماع صوتها وأخذها بجدية من قبل صانعي القرار على جميع المستويات، وذلك فيما يلي^{٢١}:

١٩ ويكيبيديا، الموازنة التشاركية، ar.wikipedia.org/wiki/

مركز تعاون مؤسسات المجتمع المدني - الأردن، عن الموازنة التشاركية، www.pbcoalition.com/budgeting_a.htm

^{٢٠} المرجع السابق

^{٢١} Andrew Puddephatt, Exploring the Role of Civil Society in the Formulation and Adoption of Access to Information Laws: The Cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom, Access to Information WP Series, The World Bank, ٢٠٠٩, p. ٣ - ٤

مذكرة خارجية رقم (١٦٥٣)

- القيام بأنشطة اعلامية وحملات توعية تسهم في زيادة وعى المواطنين بالفساد مع تعريفهم بهيئات مكافحة الفساد وسبل الاتصال بها للإبلاغ عن حالات الفساد.
- إجراء الدراسات والمسوح وعمل الاستبيانات لمعرفة حجم وأشكال الفساد فى البرامج والمشروعات والخدمات المختلفة.
- تشكيل تحالفات وتنظيم حملات وبناء قاعدة شعبية لكسب التأييد حول القانون تداول المعلومات والمساهمة في صياغة القانون وتحفيز المواطنين على استخدامه.
- المساعدة القانونية وتقديم الإرشاد للمسؤولين الحكوميين حول الجوانب المختلفة لقانون تداول المعلومات، وبناء قدرات الحكومة والزامها بالتنفيذ الفعال من خلال مراقبة تنفيذ القانون.
- فتح مجال لمنظمات المجتمع المدنى وتقوية قدراتهم على متابعة عمل المؤسسات العامة وممارسة السلطة على مختلف فروع الحكومة من اجل خفض الانحراف فى صنع القرار وسوء ادارة الاموال العامة على المستوى القومى والمحلى.

٢/٣ مشاركة أصحاب المصالح:

تساعد مشاركة أصحاب المصالح خاصة على المستوى المحلى على الوصول إلى الفئات الفقيرة والمهمشة والتحقق من أنها تستفيد من فرص التنمية المتاحة، وتتراوح درجة المشاركة ما بين مجرد إعلام المواطنين بنشر بسيط للمعلومات إلى المشاركة النشطة للمواطنين فى تنفيذ وإدارة المشروعات والخدمات، مع مراعاة أن آراء المواطنين لا يجب أن يتم الاستماع لها فقط ولكن يجب أن تنعكس على قرارات التنمية، وجعل الحكومة مسؤولة ومحاسبة أمام المجتمع. مع وجود فهم واضح لكيفية توزيع السلطة داخل النظام المحلى، والأدوار والمسئوليات، والمساهمات المحتملة من مختلف الأطراف من أجل محاربة الفساد، من أجل بناء حركة تغيير قوية يشارك فيها كل أصحاب المصالح الرئيسيين، والمتمثلين فى التالى^{٢٢}:

- الحكومة المحلية: القيادات السياسية والإدارية المحلية، من المحافظيين وكبار الإداريين مثل سكرتيرى عموم المحافظات ورؤساء الوحدات المحلية، وذلك لضمان التزامات المستوى العالى من القيادات.
- الحكومة المركزية: وتشمل الوزارة المسؤولة عن الإدارة المحلية لما لها من دور هام فى تنمية القدرات المحلية، وتكوين واعتماد أطر السياسات المحلية، ووضع معايير الأداء والمتابعة وتأسيس آليات لمحاسبة السلطات المحلية.
- المجالس الشعبية المحلية: حيث أن أعضاء هذه المجالس هم ممثلين منتخبين عن دوائرهم، ولهم دور هام فى اعتماد موازنات وخطط الوحدات المحلية، بالإضافة إلى متابعة ومحاسبة السلطات

^{٢٢}UNDP Oslo Governance Centre, A Users' Guide to Measuring Local Governance, p. ١١ - ١٢

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر

التنفيذية المحلية عن نتائج أعمالها.

● منظمات المجتمع المدني: ويتمثل دورها في تشكيل الوعي العام حول قضايا النزاهة ومكافحة الفساد، ودعم تنمية القدرات المحلية وكذلك الخبرة في جمع البيانات وتنفيذ استبيانات تساعد على التعرف على حجم ومجالات ظاهرة الفساد.

● منظمات المجتمع والقيادات الشعبية: وهي مجموعات منظمة من المواطنين لهم دور في تعبئة وتوجيه جهود المجتمع المحلي، من أجل عرض وجهات نظر المجتمع المحلي، وحقوق واهتمامات الفئات المهمشة في المجتمع، والمشاركة في مراقبة أعمال السلطات المحلية من خلال^{٢٣}:

○ لجان المراقبة: وهي لجان خارجية يشارك فيها المواطنين لمراقبة عمليات وأنشطة السلطات المحلية مثل التمويل والأشغال العامة والصحة والتعليم. هذه اللجان تؤدي دور هام في جمع المعلومات حول أداء الإدارات التنفيذية والتأكد من خلال المراقبة من عدم وجود ممارسات فاسدة.

○ المجالس الاستشارية للمواطنين: تنشأ حول موضوعات محددة، وتتكون من السكان المحليين الخبراء في بعض الموضوعات ولهم مشاركة واسعة في المجتمع المحلي.

٤- إدارة السجلات ودور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

تلعب النظم الإدارية المستخدمة في المؤسسات الحكومية خاصة في حفظ وإدارة السجلات دوراً محورياً لتحقيق استفادة حقيقية من قوانين حرية تداول المعلومات والقدرة على تنفيذ استراتيجيات مكافحة الفساد. وفي عصر المعلومات، أصبحت عمليات التواصل والكشف عن المعلومات والمشاركة في عمليات صنع القرار أيسر من خلال الوسائل التكنولوجية الحديثة.

٤/١ إدارة السجلات

يعتمد الافتراض الأساسي لإتاحة المعلومات على وجودها في الأساس وحفظها وفهرستها بشكل مناسب بحيث يمكن العثور عليها واسترجاعها بسهولة، ومن ثم تُصبح إدارة السجلات بمثابة أمر جوهري لعملية إتاحة المعلومات. وتتمثل مكونات الإدارة الجيدة للسجلات في التالي^{٢٤}:

- سياسة واضحة لإدارة السجلات تتضمن أمن المعلومات والأرشفة.
- إرشادات سهلة للموظفين والمسؤولين حول كيفية إدارة السجلات وحفظها.
- وجود نظم تصنيف مركزية، وإدارة ملائمة لحفظ المعلومات.

^{٢٣}UN- HABITAT & Transparency International (٢٠٠٤), op. cit., p. ٧٨

^{٢٤}جلوبال بارترنز أند أسويتس، نحو حكومات منفتحة وتتسم بالشفافية: خبرات دولية وأفضل ممارسات، ديسمبر ٢٠١١،

مذكرة خارجية رقم (١٦٥٣)

- الموارد والقدرات المناسبة لإدارة السجلات بشكل مناسب.
 - وجود إجراءات محددة بوضوح للاحتفاظ بالمعلومات والتخلص منها.
 - وضع نظم ممنهجة للمراجعة والتقييم.
- ويجب أن يسمح نظام ادارة وحفظ السجلات بإمكانية الوصول له من قبل المواطنين. بالإضافة إلى أهمية التسجيل على الحاسب الآلى مما يتيح ميزة سهولة الإطلاع، وإمكانية التحديث، ومعالجة ونقل المعلومات.

٢/٤ تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

وفرت التطورات في تكنولوجيا المعلومات فرصاً جيدة لخلق حكومة أكثر انفتاحاً والحد من الفساد بإتاحة المعلومات للمواطنين، وذلك بنشر المعلومات وتقديم الخدمات في الوقت المناسب وبتكلفة منخفضة وعلى نطاق واسع على المواقع والبوابات الإلكترونية للوزارات والمؤسسات العامة^{٢٥}، وتبسيط وميكنة منظومة العمل الإدارى مما يقلل من امكانية الاستخدام السيئ للنظم الإدارية المعقدة والمستهلكة للوقت والحد من الوسطاء وخفض الروتين الحكومى، والحد من التمييز الذى يمارسه المسؤولين الحكوميين، وهو ما يتطلب أيضاً التزام من تلك المؤسسات العامة بالتحديث المستمر لهذه المعلومات، وتوفير موارد بشرية ومالية وبنية تكنولوجية ملائمة.

وباستخدام تكنولوجيا المعلومات فى العقود الأخيرة، فإن دول مثل الأرجنتين والبرازيل وشيلي وجواتيمالا والمكسيك وبنما وبراغواي صممت بوابات الكترونية لنشر معلومات حول المشتريات الحكومية، وطرح المناقصات والمزايدات، والعروض المقدمة من الموردين ونتائج هذه العروض، وفى بعض الحالات فإن عمليات المناقصات تدار من خلال البوابات الالكترونية. هذه البوابات الالكترونية كان لها أثر هام فى تدفق فعال وشفاف للمعلومات العامة وتمكين المواطنين والموردين والهيئات العامة من متابعة المراحل المختلفة من عمليات الطرح والتعاقد وإحباط أى محاولات من قبل المسؤولين الحكوميين للتورط فى فساد، وخفض أسعار المشتريات الحكومية والتكاليف الإدارية الناتج عن تقليل التفاعل الشخصى ما بين المسؤولين الحكوميين والموردين^{٢٦}.

كما أتاحت تكنولوجيا الاتصالات وجود الخطوط الساخنة المجانية للإبلاغ عن حالات الفساد وتلقى شكاوى المواطنين. فعندما يطلب المبلغ الرقم يتم السماح الى شكاواه وتتحول الى بيانات يتم تحويلها الى الجهات المعنية، كما يحصل المبلغ على رقم يمكنه من تتبع شكاواه أو بلاغه.

^{٢٥} Transparency International, Global Corruption Report, ٢٠٠٣, p.٢٤

^{٢٦} ELLA (Evidence & Lessons from Latin America), Fighting Corruption by improving Transparency and Access to information, ٢٠١٢, p. ١ - ٢

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر

٥- قوانين الحق في الحصول على المعلومات:

تعطى قوانين حرية تداول المعلومات أو الحق في الحصول على المعلومات، المواطنين الحق في الحصول على المعلومات التي في حوزة الحكومة، وذلك من أجل تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد وبناء الثقة بين المواطن والدولة. وعلى الرغم من أن معلومات القطاع الخاص تحكمها اعتبارات مختلفة عن الحكومة، إلا أن بعض فئات المعلومات يجب أن تكون متاحة للمستهلكين والموردين والعاملين، خاصة عندما تقوم الوحدات الخاصة بتنفيذ وظائف عامة أو أن وظائف عامة تقليدية تم خصصتها^{٢٧}.

١/٥ متطلبات ومبادئ الحصول على المعلومات:

يوجد عدد من العقبات التي يمكن أن تعيق الحق في الحصول على المعلومات تتمثل في غياب الإرادة السياسية والتخوف من فضح فشل برامج وسياسات الحكومة، وثقافة السرية السائدة في الجهاز الحكومي، وضعف القدرات المؤسسية ونظم إدارة السجلات، والقدرات المحدودة للمجتمع المدني، وانخفاض مستوى الوعي بين المواطنين^{٢٨}، وحتى تكون قوانين المعلومات فعالة، هناك عدد من المتطلبات يجب أخذها في الاعتبار وتتمثل في التالي^{٢٩}:

- تدبير التكاليف المرتبطة بإدارة قوانين الحق في الحصول على المعلومات، وإنشاء المؤسسات اللازمة وتوظيف وتدريب الموظفين للاستجابة إلى طلبات المواطنين.
- تغيير الثقافة السائدة لدى العاملين في الحكومة سواء من صغار الموظفين وحتى الوزير المسؤول، والتوصل إلى فهم أن الوصول إلى المعلومات يؤدي إلى الارتقاء بجودة الأداء، وتحسين تقديم الخدمة وزيادة الرضاء الوظيفي.
- عدم السماح بتواجد قوانين لحماية السرية لتتعايش جنباً إلى جنب مع قانون تداول المعلومات، وفي حالة تعارض أي قانون مع مبدأ الكشف عن المعلومات يجب أن يخضع هذا القانون للتعديل أو الإلغاء.
- حماية الشهود والمبلغين الذين يكشفون عن معلومات تتعلق بالفساد أو ممارسات من شأنها الإضرار بالمصلحة العامة.

وقد أعدت مؤسسة الوصول إلى المعلومات Access Info، مجموعة من المبادئ الرائدة واللازمة

^{٢٧٢٧} أنجلا مجلي، قانون حرية تداول المعلومات: أفضل الممارسات لمصر، الجمعية المصرية الأمريكية لسيادة القانون،

ابريل ٢٠١٢، ص ٣ ص ٨

Transparency International (٢٠٠٣)، op. cit., p. ٢٠

^{٢٨} جلوبال بارنترز أند استوسيتيس، مرجع سابق، ص ٥

^{٢٩} Transparency International (٢٠٠٣)، op. cit., p. ١٢-١٣

أنجلا مجلي، (٢٠١٢)، مرجع سابق، ص ٧

مذكرة خارجية رقم (١٦٥٣)

للحصول على المعلومات، تتمثل في التالي^{٣٠}:

- ✓ لكل فرد الحق دون تمييز في الحصول على المعلومات التي تحتفظ بها المؤسسات العامة.
- ✓ لا بد أن تكون عملية تقديم الطلبات بسيطة ومجانية، ويمكن إرسال الطلبات بالبريد أو البريد الإلكتروني أو الفاكس أو تُسلم باليد، أو تُطرح الأسئلة شفويًا.
- ✓ لا داعي إلى تبرير الحاجة إلى المعلومات أو ما سيتم استخدامها فيه.
- ✓ على المسؤولين الإلتزام بمساعدة مقدمي الطلبات في تحضير الطلب أو التعرف على الجهة العامة التي يُرسل الطلب إليها.
- ✓ لا بد أن تكون الردود سريعة في موعد أقصاه ١٥ يوم عمل.
- ✓ يمكن الحصول على المعلومات في نسخة ورقية أو إلكترونيًا ويمكن الاطلاع على أصول المستندات.
- ✓ الاطلاع على أصول المستندات مجاني دائماً، والرسوم الوحيدة التي يمكن فرضها هي رسوم النسخ أو نسخ مواد على قرص مدمج أو في أي قالب آخر.
- ✓ يجب أن تكون جميع المعلومات من حيث المبدأ قابلة للحصول عليها، مع وجود استثناءات محدودة، ويجب تبرير أي رفض من واقع الاستثناءات.
- ✓ يجب أن يُتاح لكل فرد الحق في الطعن على الرفض أو الصمت الإداري إزاء الطلب بالمعلومات أمام جهة مستقلة وأمام المحكمة.
- ✓ يجب أن توفر المؤسسات العامة تلقائياً المعلومات الأساسية عن هيكلها وأعمالها وميزانيتها وأنشطتها.

٢/٥ المحاور الأساسية لقوانين الحصول على المعلومات:

- (أ) الإفصاح الاستباقي: يتعين على الحكومة القيام بنشر قدر كبير من المعلومات تلقائياً في شكل يسهل وصول عموم الناس له^{٣١}، وذلك مثل المعلومات الخاصة بالهيكل التنظيمي للجهات وسجلات العاملين والأنشطة الخاصة بها، والقرارات والقوانين الرسمية، ومعلومات الخدمات العامة التي تقدم للمواطنين والرسوم والمواعيد المحددة، والإعانات والمستفيدين منها، والقوائم والاشتراكات وقاعدة البيانات التي تمتلكها الجهات العامة، والمنشورات المُصدرة وما إذا كانت مجانية، وتفاصيل عن المعلومات المتواجدة بقاعدة البيانات.
- (ب) نطاق القانون والاستثناءات: يجب أن ينطبق القانون على جميع الجهات العامة (الدولة وادارتها –

^{٣٠} منظمة الشفافية العالمية، امتلاك المعلومة: الحصول على المعلومات في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ٢٠١٣، ص ٥

^{٣١} جلوبال بارترز أند أسوسيتس (٢٠١١)، مرجع سابق، ص ١٨

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر

المؤسسات العامة - الهيئات الادارية المستقلة - الهيئات القضائية - المجالس المحلية...^{٣٢}، وقد ينطبق أيضاً القانون على الجهات الخاصة إذا كانت تقوم ببعض الأعمال العامة. ومن الشائع في بعض الدول استبعاد بعض الجهات العامة بالكامل من نطاق القانون تحت دعاوى الأمن القومي أو المصلحة العامة، إلا أن هذا قد يؤدي إلى إخفاء بعض المعلومات الهامة التي قد تكون متعلقة بحقوق الإنسان أو غيرها. لذا يجب أن تخضع الإستثناءات لمعايير محددة وإذا كان هناك دليل على أن الإفصاح سيؤدي إلي ضرر جسيم للمصلحة أو أن الضرر الذي سيلحق بالحكومة أكبر من المصلحة في الحصول على المعلومة، كما في حالات تنفيذ القانون، والخصوصية، والتجارية والسرية، والأمن العام^{٣٣}.

(ج) المراجعة المستقلة: من أجل الامتثال للقانون، يجب أن يكون هناك هيئة أو هيئات مراجعة مستقلة تملك السلطة لمراجعة جميع جوانب التنفيذ، بما في ذلك دور الحكومة في تصنيف المعلومات المطلوبة بشكل صحيح، والكشف عن المعلومات في الوقت المناسب والبت في مطابقة طلبات المواطنين للحصول على معلومات. وغالباً ما تتدرج مراحل المراجعة من المراجعة الداخلية إلى المراجعة من هيئة مستقلة وصولاً إلى المراجعة القضائية.

٦- المشتريات والخدمات العامة:

تعد المشتريات والتعاقدات العامة من أكثر المجالات عرضة للفساد، وهو ما يؤثر على جودة الخدمات التي تقدمها الحكومة ويضعف قدرة الحكومة على تحسين حياة المواطنين. وهو ما يلزمه وضع قواعد خاصة للمشتريات العامة تتسم بالشفافية والموضوعية، مع الحرص على تحسين كفاءة تقديم الخدمات العامة بمشاركة المواطنين.

١/٦ قواعد المشتريات العامة والمناقصات:

يقدم القانون النموذجي لاقتراء السلع والإنشاءات والخدمات الصادر عن لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (UNCITRAL) الصادر في ١٩٩٥، إطاراً نموذجياً لنظم المشتريات بهدف زيادة المنافسة ومنح معاملة منصفة للموردين والمقاولين الذين يقدمون عطاءات للقيام بالأعمال الحكومية، وتعزيز الشفافية والموضوعية والحد من التجاوزات، وبشكل عام ينبغي فيما يتعلق بالمشتريات العامة والمناقصات مراعاة نشر المعلومات المتعلقة بإجراءات عقود الشراء، والتماس مشاركة الموردين أو المقاولين في المناقصات على نحو غير مقيد، والحظر التام للمفاوضات بين الجهة المشتري والموردين أو المقاولين بشأن مضمون عطاءاتهم، وأن يتم فتح العطاءات علناً في الموعد النهائي لتقديمها. بالإضافة

^{٣٢} المنظمة العربية لمكافحة الفساد (٢٠١٣)، مرجع سابق، ص ٣

^{٣٣} انجلا مجلى (٢٠١٢)، مرجع سابق، ص ١٣

مذكرة خارجية رقم (١٦٥٣)

إلى إقامة نظام فعّال للمراجعة الداخلية، وتحديد هيئة أو أكثر تكون مسؤولة عن الإشراف والمراقبة^{٣٤}.

٢/٦ ميثاق النزاهة Integrity Pact:

تم تصميمه وإطلاقه من خلال منظمة الشفافية الدولية في التسعينيات لوقاية المشتريات الحكومية من الفساد، وذلك بحفز الشركات على الامتناع عن تقديم رشوة بتقديم تأكيدات لهم على أن المنافسين لن يقدموا رشوة، وأن المؤسسة العامة المختصة بالمشتريات أو منح التراخيص سوف تقوم بمنع الفساد وإتباع إجراءات شفافية، مما يعمل على تأكيد الكفاءة وبناء الثقة ما بين الحكومة والقطاع الخاص^{٣٥}. حيث يوقع الجانبين على ميثاق النزاهة متضمناً التأكيد على أن مقدمى العروض لن يقدموا رشواى أو هدايا للمسؤولين الحكوميين للتأثير على العطاءات، وفي المقابل فإن المسؤولين لن يتقاضوا أية رشواى. وفي حالة عدم الالتزام فإن المسؤولين معرضين لتوقيع عقوبات عليهم وكذلك مقدمى العروض يواجهون مخاطر استبعادهم وفسخ عقودهم وإدراجهم فى قوائم سوداء^{٣٦}.

٣/٦ ميثاق المواطن Citizen Charter:

يُمكن ميثاق المواطن طالبى الخدمة من الاستفادة من خدمات الادارات الحكومية على أفضل وجه وأقصى سرعة، كما تجعل مقدمى الخدمة على وعى بواجباتهم لحل مشاكل المواطنين فى مدى زمنى محدد. فتقوم الإدارات الحكومية من خلال ميثاق المواطن بإعلان التزاماتها تجاه تقديم الخدمات للمواطنين بشكل صريح، حيث يتضمن ميثاق المواطن المكونات التالية: قائمة الخدمات المقدمة من قبل الإدارة، مكان ومواعيد وأسماء وتليفونات الموظفين المسؤولين عن تقديم الخدمات، الوقت المطلوب لتقديم كل خدمة، الجهة المسؤولة عن المتابعة فى حالة تأخر تقديم الخدمة، وآليات تقديم الشكاوى والتعويضات فى حالة وجود فشل فى تقديمها^{٣٧}.

القسم الثانى: مكافحة الفساد والشفافية فى الخبرة الدولية

قد أحتلت قضية الفساد أهمية كبير منذ تسعينات القرن الماضى، والذى ظهر جلياً فى الموائيق الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد. كما أصبحت الشفافية وحرية تداول المعلومات من السمات المميزة

^{٣٤} وفقاً للمادة ٩ من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، ٢٠٠٣

والأمم المتحدة، قانون الانستيرال النموذجى لاشتراء السلع والإنشاءات والخدمات مع دليل لتشريع القانون، نيويورك، ١٩٩٥
^{٣٥} Donal O' Leary , The Role of Transparency International in Fighting Corruption in Infrastructure, Transparency International, ٢٠٠٦, p. ١١-١٢

^{٣٦} Transparency International -India , Towards Improving Governance, p. ١٥٢ - ١٥٣

^{٣٧} Ibid, p. ١١٣ - ١١٤

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر

للأنظمة الديمقراطية الحديثة على مستوى العالم، برزت أهميتها كأحد أهم الآليات المستخدمة في منع ومكافحة الفساد، فضمنت العديد من الدول حق الحصول على المعلومات في دساتيرها واعتبرته أحد الحقوق الأساسية للإنسان. كما قامت أكثر من ٩٠ دولة على مستوى العالم باعتماد قوانين لحرية تداول المعلومات.

لذا يقوم هذا الجزء باستعراض أهم الاتفاقيات الدولية والعربية في مكافحة الفساد وتداول المعلومات وكذلك عدد من تجارب الدول النامية خاصة تلك المتعلقة بحرية تداول المعلومات.

أولاً: مكافحة الفساد وتداول المعلومات في المواثيق الدولية:

١- إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

احتلت قضية مكافحة الفساد أهمية كبيرة على المستوى الإقليمي منذ التسعينات، وهو ما نجم عنه عقد عدد من الاتفاقيات متعددة الأطراف لمنع الفساد ومكافحته. بما فيها اتفاقية الدول الأمريكية لمكافحة الفساد والتي تم اعتمادها في مارس ١٩٩٦، واتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والتي تم اعتمادها في مايو ١٩٩٧، واتفاقية مكافحة الرشوة بين الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية والتي اعتمدها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في نوفمبر ١٩٩٧، واتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد والقانون المدني بشأن الفساد والتي اعتمدهما اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في يناير ونوفمبر ١٩٩٩ على التوالي، واتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته والتي تم اعتمادها في يوليو ٢٠٠٣.^{٣٨}

وعلى المستوى الدولي اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في سبتمبر ٢٠٠٣، ويتكون هيكل الاتفاقية من المحاور التالية^{٣٩}:

- الوقاية: تلزم الاتفاقية الدول الأعضاء بأن تأخذ سياسات عامة فعالة للوقاية من الفساد مع مجموعة متنوعة من التدابير، التي تتراوح ما بين الترتيبات المؤسسية مثل إنشاء جهاز معين لمكافحة الفساد، إلى مدونات قواعد السلوك والسياسات العامة التي تنهض بالحوكمة وسيادة القانون والشفافية والمساءلة.
- التجريم: تلزم الاتفاقية الدول الأطراف بإدخال أفعال إجرامية وغيرها من الأفعال في تشريعاتها، من أجل استيعاب مجموعة متنوعة من أفعال الفساد لم تكن مُعرّفة من قبل بمقتضى القانون الداخلي، حيث أن الاتفاقية لا تعالج أشكال الفساد الأساسية مثل الرشوة واختلاس الأموال العامة فحسب،

^{٣٨} اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (٢٠٠٣) مرجع سابق،، ص ٣

https://treaties.un.org/doc/source/RecentTexts/Corruption_A.doc

^{٣٩} مكتب الأمم المتحدة للمخدرات والجريمة، الدليل التشريعي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الطبعة الثانية المنقحة،

ص ٢-٣، ٢٠١٢

مذكرة خارجية رقم (١٦٥٣)

إنما تتناول أيضاً الأفعال المرتكبة لمعاونة الفساد وعرقلة سير العدالة والإتجار بالنفوذ وإخفاء عائدات الفساد أو غسلها .

- التعاون الدولي: تشدد الاتفاقية على أن كل جوانب الجهود المعنية بمكافحة الفساد (الوقاية والتحقيقات وملاحقة الجناه وضبط العائدات المختلسة وإعادتها) تتطلب بالضرورة تعاوناً دولياً، وتقتضى الاتفاقية الأخذ بأشكال محددة من التعاون الدولي مثل المساعدة القانونية المتبادلة فى جمع الأدلة الاثباتية ونقلها، وتسليم المطلوبين للعدالة واقتفاء أثر عائدات الفساد وتجميدها.
- استرداد الموجودات: يعد استرداد الموجودات مبدأ أساسى فى الاتفاقية، ويحدد كيف يجرى التعاون وتقديم المساعدة وكيف تعاد عائدات الفساد إلى دولها، وكيف تراعى مصالح الضحايا أو الملاك الشرعيين الآخرين.

٢- الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

اعتمدت الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد فى ٢١ ديسمبر ٢٠١٠، حيث تمثلت أهداف الاتفاقية فى التالى^{٤٠}:

- تعزيز التدابير الرامية للوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه بكل أشكاله وسائر الجرائم المتصلة به.
- تعزيز التعاون العربى على الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه واسترداد الموجودات.
- تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون. وتشجيع الأفراد ومؤسسات المجتمع المدنى على المشاركة الفعالة فى منع ومكافحة الفساد.

حيث تنص الاتفاقية على أن تقوم كل دولة بوضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعالة منسقة للوقاية من الفساد ومكافحته، والتي من شأنها تعزيز مشاركة المجتمع وتجسيد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العامة والنزاهة والشفافية والمساءلة. وأن تكفل وجود هيئة أو هيئات تتولى منع ومكافحة الفساد وتنفيذ السياسات والإشراف على تنفيذها وزيادة المعارف المتعلقة بالوقاية من الفساد وتعميمها، ومنح تلك الهيئة ما يلزم من استقلالية لتمكينها من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وتوفير ما يلزمها من موارد مالية وموظفين متخصصين وما يحتاجه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم^{٤١}.

وأكدت الاتفاقية على مشاركة المجتمع المدنى، فى منع الفساد ومكافحته وتدعيم المشاركة بتدابير متنوعة مثل توعية المجتمع بمكافحة الفساد وأسبابه وجسامته، والقيام بأنشطة إعلامية وبرامج توعية تشمل المناهج المدرسية والجامعية، وتعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد ذات الصلة وتوفير سبل الاتصال بها. كما تتخذ الدول كل ما من شأنه ضمان وتعزيز استقلال القضاء وأعضاء النيابة العامة وتدعيم نزاهتهم

^{٤٠} جامعة الدول العربية - الأمانة العامة، الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، القاهرة، ديسمبر ٢٠١٠، ص ٣

^{٤١} المرجع السابق، ص ٨ - ١٠

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر

وتوفير الحماية اللازمة لهم، وتوفير الحماية القانونية اللازمة للمبلغين والشهود والخبراء والضحايا الذين يدلون بشهادة تتعلق بأفعال تجرمها هذه الاتفاقية^{٤٢}.

٣- حرية تداول المعلومات في المواثيق الدولية

ظهر حق الحصول على المعلومات عام ١٩٤٦، عندما تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة في جلستها الأولى القرار رقم ٥٩ الذي نص على أن "حرية الوصول إلى المعلومات حق أساسي للإنسان، وحجر الزاوية لجميع الحريات التي تتأدى بها الأمم المتحدة"، وهذا القرار ارتفع بحق تداول المعلومات إلى مصاف الحقوق الأساسية للإنسان. كما نص الميثاق العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام ١٩٤٨، في المادة ١٩ منه على أن "لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق التماس المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين بأية وسيلة ودونما اعتبار للحدود". ثم أُعيد تأكيد هذا الحق في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر عام ١٩٦٦^{٤٣}.

كما نصت المواثيق الإقليمية على حق الحصول على المعلومات كأحد حقوق الإنسان، حيث عالج الميثاق العربي لحقوق الإنسان مسألة حرية الحصول على المعلومات في المادة ٣٢ والتي نصت على "الحق في استقاء الأنباء والأخبار والإحصاءات والأفكار من مصادرها المختلفة. كما تُمارس هذه الحقوق والحريات في إطار المقومات الأساسية للمجتمع، ولا تخضع إلا للقيود التي يفرضها احترام حقوق الآخرين أو سمعتهم أو حماية الأمن الوطني أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة". وتبنت المفوضية الأفريقية لحقوق الإنسان إعلان مبادئ حرية التعبير في دورة انعقادها الثانية والثلاثين عام ٢٠٠٢، وقد أيد هذا الإعلان الحق في إتاحة المعلومات^{٤٤}.

٤- حرية تداول المعلومات في قوانين الدول

ظهر أول قانون لحق تداول المعلومات في السويد في عام ١٧٦٦، تلاه فنلندا في عام ١٩٥١ ثم القانون الأمريكي في عام ١٩٦٦ والذي تم تطبيقه على الحكومة الفيدرالية تلا ذلك تبنيه من قبل كافة الولايات الأمريكية، وأصبح هذا القانون نموذجاً لعدد من دول العالم، والقانون النرويجي في عام ١٩٧٠. وتلا ذلك عدة ديموقراطيات غربية: فرنسا وهولندا (١٩٧٨)، وأستراليا ونيوزلندا وكندا (١٩٨٢)،

^{٤٢} المرجع السابق، ص ١٠ - ١١

^{٤٣} أحمد حلمي مجاهد وآخرون نحو تعزيز حرية تداول المعلومات في مصر، ورقة مقدمة في مؤتمر الشفافية، شركاء

التنمية، ٢٠١٣، ص ٣ - ٤

^{٤٤} المرجع السابق، ص ٤

مذكرة خارجية رقم (١٦٥٣)

والدنمارك (١٩٨٥)، واليونان (١٩٨٦)، والنمسا (١٩٨٧)، وإيطاليا (١٩٩٠)^{٤٥}. ووفقاً لإحصاءات عام ٢٠١٢، توجد أكثر من ٩٠ دولة حول العالم لديها قانون حرية تداول المعلومات، غالبية تم تمريره منذ بداية الألفية. هذه الدول ليست مجرد ديمقراطيات غربية فقط فهي تشمل الصين والهند والمكسيك والأردن وجنوب أفريقيا واليمن. والكثير من هذه القوانين تم تفعيله خلال فترات الانتقال الديمقراطي لتغيرات الأنظمة، أو جاء نتيجة حملات ضغط على الحكومة لتصبح أكثر انفتاحاً، والبعض الآخر جاء لمقابلة متطلبات المساعدات أو متطلبات أخرى مثل الانضمام للاتحاد الأوروبي^{٤٦}.

ثانياً: التجارب الدولية في مكافحة الفساد وتداول المعلومات

تعد تجارب دولتي جنوب أفريقيا والهند من التجارب الهامة للدول النامية، في مكافحة الفساد وإقرار قوانين الحق في المعلومات وتطبيقها، حيث احتلت جنوب أفريقيا المركز ٦٧ بالنسبة لمؤشر مدركات الفساد في ٢٠١٤ بدرجة قدرها ٤٤ من ١٠٠ مقابل المركز ٨٥ للهند بدرجة قدرها ٣٨ ومصر التي احتلت المركز ٩٤ بدرجة قدرها ٣٧. وفي جنوب أفريقيا فإن قانون الوصول إلى المعلومات هو النموذج المميز في أفريقيا حيث يسمح هذا القانون بالوصول إلى السجلات التي لدى الهيئات العامة والخاصة، أما التجربة الهندية فتميزت بالابتكار في الأداء والتنفيذ لتصبح من أهم التجارب على مستوى الدول النامية.

١- أهم خصائص تجربة الهند في مكافحة الفساد وتداول المعلومات

١/١ قانون الحق في المعلومات Right to Information

يعتبر قانون الحق في المعلومات في الهند من أفضل القوانين على مستوى العالم، حيث تبناه البرلمان الهندي في مايو ٢٠٠٥ ودخل حيز التنفيذ في أكتوبر ٢٠٠٥. ويلزم القانون كل إدارة حكومية أو شركة مملوكة للدولة متضمنة البنوك العامة أن يكون لديها مسئولية معلومات للتعامل مع طلبات الحصول على المعلومات^{٤٧}. وبالنسبة للولايات الهندية التي مررت أو تهدف إلى تمرير قوانينها الخاصة بحرية المعلومات فإن القانون المركزي والقوانين المحلية كلاهما ساري مانحاً المواطن الحق في اختيار

^{٤٥} Overview of all FOI laws, at: <http://freedominfo.org/documents/Fringe%20Special%20-%20Overview%20FOIA%20-%20oct%202011.pdf>

^{٤٦} Sheila S. Coronel, Measuring Openness: A Survey of Transparency Ratings and The Prospects For A Global Index, ٢٠١٢, p. ١ at: <http://www.freedominfo.org/2012/10/measuring-openness-a-survey-of-transparency-ratings-and-the-prospects-for-a-global-index/>

^{٤٧} Simi T.B., Madhu Sudan Sharma & George Cheriyan, Analysing the Right to Information Act in India, CUTS International, ٢٠١٠, p. ٢

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر

استخدام أي منهما^{٤٨}.

وقد وضع القانون الضوابط التي تضمن استقلالية وحيادية اللجان القائمة على توفير المعلومات حيث نص على أن "يتم تعيين رئيس لجنة المعلومات المركزية بناء على ترشيح كل من رئيس الوزراء وزعيم المعارضة ووزير في مجلس الوزراء، وتكون هذه اللجنة محايدة، ويتحتم على الرئيس وأعضاء اللجنة أن يكونوا من الشخصيات العامة وألا يكونوا نواباً في البرلمان ولا أعضاء في أحزاب، كما يجب ألا يمتلكوا أي مؤسسات هادفة للربح، وذلك على ألا تزيد مدة ولاية الرئيس وأعضاء اللجنة عن خمس سنوات، وتكون هذه اللجنة مقرها نيودلهي، ولها أن تنشئ مقر في أي مكان بالهند"^{٤٩}.

وتتمثل أهم محاور القانون في التالي:

(أ) الإفصاح الاستباقي:

عل كل هيئة حكومية أن تحافظ على السجلات الخاصة بها مرتبة ومفهرسة بطريقة تسهل حق الاطلاع عليها وفقاً لهذا القانون، تسجيلها على الحاسب الآلي في الوقت المناسب ووفقاً للموارد المتاحة ونشرها من خلال الشبكات لكل أنحاء الدولة، مما يسهل الوصول إليها. وعلى الجهات خلال ١٢٠ يوم من تاريخ نفاذ القانون، نشر وتحديث سنوي لما يلي^{٥٠}:

- خصائص ووظائف ومهام الجهة، وسلطات ومسئوليات المسؤولين والعاملين.
- الاجراءات التي يتم إتباعها في عمليات صنع القرار متضمنة قنوات المتابعة والمحاسبة.
- القواعد واللوائح والتشريعات والأدلة والسجلات والمستندات الموجودة في الجهة أو المستخدمة من قبل العاملين من أجل القيام بوظائفهم.
- أي ترتيبات موجودة بخصوص التشاور مع المواطنين في سبيل تشكيل السياسات العامة او التنفيذ في الجهة.
- قائمة بالمجالس أو اللجان أو الكيانات التي تضم شخصين أو أكثر، وإذا كانت اجتماعات هذه المجالس واللجان يتم حضورها من قبل المواطنين.
- سجل بالمسؤولين والموظفين، والتعويضات الشهرية التي يحصلون عليها.
- الموازنة المخصصة موضعاً فيها كل الخطط والانفاق المتوقع.
- الطريقة التي يتم بها تنفيذ برامج الدعم متضمنة المبالغ المخصصة والمستفيدين.

^{٤٨}Transparency International - India, Right to Information, ٢٠١٤, p. ١

^{٤٩} رؤى ابراهيم، حرية تداول المعلومات دراسة قانونية مقارنة، مؤسسة حرية الفكر والتعبير، ص ٢٠١١

^{٥٠}Government of India – Ministry of Law and Justice, Right of Information Act, no. ٢٢ of

٢٠٠٥ (as modified up to ١st February ٢٠١١), ٢٠١١, p. ٤-٥, at:

<http://righttoinformation.gov.in/rti-act.pdf>

مذكرة خارجية رقم (١٦٥٣)

- تفاصيل تخصيص الحصول على تسهيلات وتصاريح وسلطات من قبل الجهة.
- التسهيلات المتاحة للمواطنين للحصول على المعلومات متضمنة الساعات المكتبية لو متاحة للاستخدام العام.
- أسماء ووسائل الاتصال بمسئولى المعلومات العامة، وأى معلومات أخرى يمكن وصفها.

ب) إجراءات طلب المعلومات والإستئناف:

يحدد القانون مدة الإستجابة لطلبات الحصول على المعلومات بنحو ٣٠ يوماً من تاريخ دفع الرسوم وتستثنى المعلومات التى تتعلق بحرية أو حياة المواطنين بالإستجابة لها خلال ٤٨ ساعة. وإذا تعذر على الموظف المسئول تقديمها لطالباها فى الأوقات المحددة فى القانون يحصل عليها الطالب مجاناً، كما يستثنى من دفع أى تكاليف للحصول على المعلومات منهم تحت خط الفقر. وإذا رأت لجنة المعلومات أن الموظف المسئول بدون سبب واضح رفض تلقى طلبات المعلومات أو لم يوفيهما خلال الوقت المطلوب أو رفض طلب المعلومات أو قدمه بشكل غير صحيح أو غير كامل فإنه يدفع غرامة قدرها ٢٥٠ روبية عن كل يوم تأخير حتى يتم الانتهاء من المعلومات بحد أقصى للغرامة لا يزيد عن ٢٥ ألف روبية^{٥١}.

ويمكن الإستئناف على رفض طلب الحصول على المعلومات فى الهند خلال ٣٠ يوماً من تاريخ رفض طلب الحصول على المعلومات، ويقدم للجنة المعلومات المركزية، أو لجنة المعلومات الخاصة بالولاية، وعلى اللجنة النظر فى الطعن خلال ٣٠ يوماً من تقديمه، وفى حالة رفض الطعن المقدم للجنة المعلومات، يمكن اللجوء إلى مفوضية المعلومات العليا. وهذه المفوضية شبه قضائية مخصصة بالكامل لهذا الغرض للتظلم من نتيجة الطعن أمام لجنة المعلومات المركزية أو بالولاية^{٥٢}.

ج) نطاق القانون والإستثناءات:

- لا ينطبق القانون على الوكالات الأمنية والاستخباراتية، بشرط ألا تتعلق تلك المعلومات بإدعاءات فساد أو إنتهاك حقوق الإنسان، وتمثل المعلومات المستثناءة فى التالى^{٥٣}:
- المعلومات التى قد تؤثر على سيادة الدولة، والأمن القومى، والاهتمامات الاستراتيجية والمصالح العملية والاقتصادية للدولة.

^{٥١} مارينا عادل، ومنة جمال، ورضوى أحمد، آليات إتاحة وتداول المعلومات (دراسة مقارنة)، برنامج الشفافية والمساءلة،

مركز دعم لتقنية المعلومات، ٢٠١٣، ص ١٩ ص ٢٥

^{٥٢} المرجع السابق، ص ٤٤

^{٥٣} محمود خليل، حرية تداول المعلومات فى مصر والعالم العربى: المفهوم والاشكالية والاطر التشريعية، ص ٦

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر

- العلاقات مع الدول الأجنبية والتي قد تفسد المصالح والعلاقات بين الهند والدول الأجنبية الأخرى.
- المعلومات الممنوع التصريح بها أو نشرها في المحاكم.
- المعلومات التي تتضمن أسرار تجارية، وحقوق ملكية فكرية، أو التي ستؤثر على المركز التنافسي لطرف ثالث.
- المعلومات التي قد تمثل تهديداً لحياء أو أمان أى شخص.
- المعلومات التي قد تعيق عملية سير التحقيقات التي يجريها المحققين.
- مستندات مجلس الوزراء متضمنة تسجيلات اجتماعات مجلس الوزراء والسكرتارية والمكاتب الأخرى.

(د) عقبات أمام التنفيذ الفعال للقانون:

- أحدث قانون الحق في المعلومات تغيرات إيجابية في مكافحة الفساد وزيادة المحاسبية. إلا أن نقص الوعي العام خاصة في المناطق الريفية، وضعف نظام تخزين ونشر المعلومات، ونقص قدرات مسئولى المعلومات، والعقلية البيروقراطية مثلت عقبات كبيرة أمام تنفيذ القانون، نستعرضها فيما يلي^{٤٥}:
- معوقات الاستخدام: الافتقاد للوعي بالحقوق التي يمنحها القانون خاصة بين الفئات المهمشة، إضافة إلى نقص التعليمات والارشادات حول كيفية تقديم الطلبات، والمواقف غير الودية في بعض الأحيان لمسئولى المعلومات. كما فرضت بعض السلطات قيود إضافية مثل دفع الرسوم بشيكات بنكية بدلاً من النقدية، وبذلك تزداد تكاليف الحصول على المعلومات نتيجة اضطراب المواطنين للقيام بزيارات متكررة لتقديم الطلبات.
 - ضعف القدرات الادارية: في بعض الهيئات تُوكل مهمة مسئول المعلومات إلى موظفين قليلى الكفاءة، إضافة إلى نقص التجهيزات اللازمة مثل أجهزة الحاسب الآلى والطابعات، والإدارة البدائية للسجلات. هذه المشاكل الإدارية هي نتاج غياب التخطيط والقيادة وضعف التزام الادارات والسلطات العامة تجاه تنفيذ هذا القانون.
 - ضعف إنفاذ القانون: الإلزام الفعال يعتبر ضرورى لنجاح أى قانون للمعلومات، فوفقاً لأحد المسوح فإن كبار المسئولين الذين يتعاملون مع الطلبات يتحيزون بدرجة كبيرة لمسئولى المعلومات. كما أن الكثير من مقدمى الطلبات لم يقدموا طلبات اعتراض لشعورهم بأنهم بذلك يستهلكون وقتهم وأموالهم.

^{٤٥} Alasdair Roberts, A Great and Revolutionary Law? The First Four Years of India's Right to Information Act, ١٢ March ٢٠١٠, p. ٨ p. ١٢-١٧

٢/١ دور المجتمع المدني في تجربة الهند

تتميز تجربة الهند بالابتكار في الممارسة، تم اطلاق موقع الكتروني دائم كل الوزارات المركزية والادارية ماعدا السلطات المحلية ، يمكن من خلال للمواطنين تعبئة طلبات الحصول على المعلومات والقيام بالاستئناف الاول، كما يمكن دعم الرسوم، ويتم الرد على الطلبات والاستئناف الاول من خلال الموقع التفاعلي^{٥٥}.

وتميزت تجربة الهند بدور كبير للمجتمع المدني، حيث أصبح المواطنين ومنظمات المجتمع المدني قادرون على محاربة سوء الإدارة وكشف الفساد في الخدمات الحكومية وتحسين استجابة الحكومة، في مجالات تقديم الغذاء المدعم للفقراء، ودفع المرتبات والمعاشات، واستكمال مشروعات الطرق والإسكان، وغيرها من الخدمات والمشروعات^{٥٦}.

فمنظمات المجتمع المدني تقوم بحشد المواطنين ضد الفساد باستخدام مجموعة من الأدوات متضمنة حملات التوعية من خلال الدراما والفيديوهات والمواد المطبوعة، وتكوين مجموعات متابعة من المواطنين، جلسات الاستماع العامة، حملات إعلامية ... ومن أبرز الجهود في هذا المجال برنامج مواطنون ضد الفساد يقدم جهود ونتائج عمل ١٤ من منظمات المجتمع المدني التي تغطي ٤ ولايات مختلفة في الهند لمساعدة المواطنين في خفض الفساد وتحسين تقديم الخدمات. هو مشروع تجريبي بدأ في عام ٢٠٠٩ يقدم منح لمنظمات المجتمع المدني التي تحارب الفساد في ثلاث برامج الأمان الاجتماعي والتي تمس حياه قطاع عريض من المجتمع يصل الى ٣٠٠ مليون فرد بموازنة سنوية تصل إلى ٣٠ مليار دولار سنوياً. برنامج مواطنين ضد الفساد يغطي شريحة صغيرة من المستهدفين (١٠٠ قرية تضم ٨٨ الف اسرة تقل دخولها عن خط الفقر)^{٥٧}.

كما تم اطلاق حملة توعية شعبية من قبل بعض الجمعيات غير الهادفة للربح بمساعدة وسائل الإعلام في ٢٠٠٦ في مراكز مختلفة داخل ٤٨ مدينة في ١٦ ولاية من خلال ١٥٠٠ متطوع (معظمهم من الطلاب) لتشجيع المواطنين على استخدام قانون الوصول الى المعلومات وعدم دفع رشاوى. تضمنت هذه الحملة إرسال رسائل قصيرة على الموبايلات والمواقع الالكترونية لخلق وعي عام ومساعدة المواطنين. ومن ضمن اسهامات هذه الحملة في ولاية بيهار تم تخصيص خدمة خط ساخن لطالبي

^{٥٥} Transparency International - India (٢٠١٤), op. cit., p. ٧

^{٥٦} Alasdair Roberts, A Great and Revolutionary Law? The First Four Years of India's Right to Information Act, ١٢ March ٢٠١٠, p. ٧

^{٥٧} Vinay Bhargava & Others, Citizens Fighting Corruption: Results and Lessons of an Innovative Pilot Programme in India, Public Affairs Center, INDIA, ٢٠١٣, p. ٩

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر

المعلومات، يتم من خلاله ارسال طلب المعلومات للمسئولة المختص ونسخة من الطلب إلى مسئول المنطقة بالايمل يتبعه رسالة بالفاكس ونسخة من عنوان الطالب خلال ٣ أيام. ويُعطى الطالب رقم معين لطلبه من أجل المتابعة، وتم عمل برنامج تدريبي للمسؤولين متضمنين مسئولى المعلومات ومساعدتهم^{٥٨}.

٢- أهم خصائص تجربة جنوب أفريقيا فى مكافحة الفساد وتداول المعلومات

١/٢ قانون تعزيز الوصول إلى المعلومات Act

تعد جنوب إفريقيا أول الدول الإفريقية التي أقرت قانون تعزيز الوصول إلى المعلومات، فى فبراير ٢٠٠٠ ودخل حيز التنفيذ فى مارس ٢٠٠١، وينطبق القانون على المعلومات التى فى حوزة الجهات العامة والخاصة. وينطوى القانون على استبعاد أى مادة فى أى تشريع آخر تمنع أو تُقيد الوصول إلى المعلومات أو لا تتسق مع أى من مواد هذا القانون، وبشكل عام فإن هذا القانون يهدف إلى التالى^{٥٩}:

- الالتزام بالحق الدستورى للوصول إلى المعلومات التى فى حوزة الدولة وأى معلومات فى حوزة الأفراد ومطلوبة من أجل ممارسة أو حماية هذا الحق، إلا أن هذا الحق يخضع لبعض الاستثناءات بهدف حماية الخصوصية والأسرار التجارية.
- وضع الآليات والإجراءات اللازمة لتمكين الأفراد من الوصول إلى المعلومات فى المؤسسات العامة والخاصة بشكل سريع وغير مكلف وغير مجهد كلما أمكن.
- الارتقاء بالشفافية والمحاسبية والحوكمة الفعالة فى الكيانات العامة والخاصة متضمنة تعليم وتمكين كل الناس من فهم حقوقهم والتمكن من ممارستها فى إطار هذا القانون.
- فهم وظائف وعمليات المؤسسات الحكومية وتشجيع المواطنين على المشاركة فى صنع القرارات العامة التى تؤثر على حياتهم وحقوقهم.
- ويحتل القانون مركزاً عالمياً متقدماً من حيث المواد التى توجد به، إلا أن وجود مواد غير مفعلة تحولت، فى بعض الأحيان، إلى عقبات فى سبيل الحصول على المعلومات.

وتتمثل أهم محاور القانون فى التالى:

(أ) الإفصاح الاستباقي:

نص القانون على إلزام المسئول عن المعلومات داخل الجهاز الحكومي بنشر كتيب بثلاث لغات رسمية يتضمن وصفاً لهيكل الجهاز الحكومي ووظائفه، وبيانات الاتصال بالهيئة وموظفي المعلومات ونائب مسئول المعلومات، والتفاصيل اللازمة لتسهيل طلب الحصول على معلومات، ووصف الموضوعات المحفوظة داخل سجلات الجهاز الحكومي، ووصف للخدمات المتاحة للجمهور وكيفية

^{٥٨} Transparency International -India , Towards Improving Governance, op. cit., p. ١٢٧ - ١٢٨

^{٥٩} South Africa, Promotion Of Access to Information Act ٢ of ٢٠٠٠, P. ١ - ٢

مذكرة خارجية رقم (١٦٥٣)

- الوصول إلى هذه الخدمات. وعلى الجهاز الحكومي تحديث ونشر الدليل الخاص به باستمرار، كما نص القانون أيضاً على قيام الجهاز الحكومي بالتحديث السنوي لكل من المعلومات التالية^{٦٠}:
- قائمة بالمعلومات التي تفصح عنها الجهة الحكومية دون الحاجة لتلقي طلبات من الجمهور والمعلومات التي تقدم بالمجان.
 - سبل التواصل مع الإدارة الخاصة بالاتصالات في كل جهاز حكومي متمثلة في العنوان وأرقام التليفونات أو البريد الإلكتروني لها وذلك للتواصل مع الجمهور في أى وقت.
 - قائمة بطلبات المعلومات التي وردت إلي الجهة وتوضيح الطلبات التي تم الاستجابة لها وتلك التي تم رفضها.

ب) إجراءات طلب المعلومات والاستئناف:

يجب أن يُقدم طلب الحصول على المعلومات وفقاً للنموذج المُعد لذلك إلى مسئول المعلومات في الجهاز الحكومي، وأن يتم الاستجابة للطلب خلال ٣٠ يوم من تاريخ التقديم ويمكن مدهم ٣٠ يوماً أخرى على أن يخطر مسئول المعلومات طالبها بهذا المد وأسبابه. وفي حالة كون المعلومات المطلوبة ليست في حوزة الجهة المقدم إليها الطلب لكنها في حوزة جهة عامة أخرى، أو أن الطلب وثيق الصلة بوظائف جهة عامة أخرى أكثر من الجهة المقدم إليها الطلب، على مسئول المعلومات المقدم له الطلب أن يقوم في غضون ١٤ يوم على الأكثر من تلقيه الطلب بتحويله إلى مسئول المعلومات في الجهة العامة الأخرى^{٦١}.

و في حالة رفض طلب المعلومات من حق طالبها التقدم بطعن داخلي أو للمحكمة خلال ٣٠ يوم من تاريخ الرفض. ويجب أن يُقدم الطعن الداخلي وفقاً للنموذج الذي حددته الهيئة المختصة، وأن يتم تقديمه في غضون ٦٠ يوم من تاريخ رفض الطلب، وأن يتم إرساله للمسئول عن المعلومات من خلال الفاكس أو البريد الإلكتروني أو العنوان البريدي، وتحديد الموضوع الخاص بالاستئناف وأسبابه، وتحديد طريقة الرد المناسبة التي يرغب فيها إلي جانب الرد كتابة^{٦٢}.

ج) نطاق القانون والاستثناءات:

لا يسرى هذا القانون على سجلات مجلس الوزراء ولجانه والاجراءات القضائية المنوطة بالمحاكم وأعضاء البرلمان والمجالس المحلية، وينص القانون على استثناء عدد من الوثائق والسجلات المتصلة بالهيئات العامة والخاصة على السواء، مع اشتراط تفسير رفض طلب الحصول على المعلومات بتوضيح

^{٦٠} مارينا عادل، ومنة جمال، ورضوى أحمد (٢٠١٣)، مرجع سابق، ص ١٢

^{٦١} South Africa, op. cit., p. ١٨ - ٢٠

^{٦٢} مارينا عادل، ومنة جمال، ورضوى أحمد (٢٠١٣)، مرجع سابق، ص ٢٣

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر

الأضرار التي يمكن أن تترتب على الإفشاء. وتراعى هذه الاستثناءات خصوصية الأشخاص والمعلومات التجارية والمعلومات السرية وسلامة الأشخاص والملكيات وإجراءات انفاذ القوانين والامتيازات القانونية وشئون الدفاع والأمن والعلاقات الدولية والمصالح الاقتصادية وطريقة عمل الهيئات العامة. كما لا ينطبق على السجلات العامة والخاصة في حالة انه قد يتم استخدامه في أغراض غير قانونية^{٦٣}.

د) عقبات أمام التنفيذ الفعال للقانون:

أحد أكبر الشكاوى بخصوص تنفيذ القانون هو نقص آلية سريعة وفعالة وقليلة التكلفة لحل المنازعات في إطار هذا القانون مما يؤدي الى وجود صعوبات حقيقية لدى الافراد من الانتفاع من القانون بشكل حقيقي. فطالبى المعلومات التي بحوزة الكيانات العامة مقبدين في حق الاستئناف لدى الجهة التي بحوزتها المعلومات وكذلك أمام القضاء الأعلى، كما أن طالبي المعلومات لدى الكيانات الخاصة ليس لديهم الحق في الاستئناف الداخلى لهذا الكيان وعليهم أن يذهبوا مباشرة إلى القضاء. وهي عملية مكلفة وطويلة خارج قدرة غالبية المواطنين، وبالإضافة إلى أن عملية الاستئناف الداخلية المقررة بموجب قانون غالباً لا يؤدي إلى نتيجة، مما يدل على أهمية وجود آلية مستقلة للطعون، ووجود مكتب مستقل للمعلومات، به مفوض ممكن للتعامل مع القضايا الخاصة بقانون المعلومات، في حالة رفض الحصول على المعلومات أو في حالة فشل الاستئناف الداخلى وقبل اللجوء إلى القضاء^{٦٤}.

٢/٢ الاستراتيجيات المحلية لمكافحة الفساد^{٦٥}

في يناير ٢٠٠٢ تم إطلاق استراتيجية مكافحة الفساد في الخدمة العامة وبناء عليها قامت الأقاليم بتطوير استراتيجيات الفساد الخاصة بها وبرامج التنفيذ للادارات التي تتعامل مع مكافحة الفساد. أول استراتيجية إقليمية تم الموافقة عليها واعتمادها في عام ٢٠٠٥، وتعديلها في ٢٠٠٧ و ٢٠٠٩ وهي استراتيجية إقليم جواتينج، وتتمثل أهداف هذه الاستراتيجية في التالي:

- محاربة الفساد في الأقليم بكل صوره من خلال منع ومكافحة الفساد.
- تعريف الاولويات الاستراتيجية المتفق عليها لمكافحة الفساد في الأقليم.
- الارتقاء بالحوكمة وافضل الممارسات في كل المؤسسات العامة بالأقليم.
- الارتقاء بالاخلاقيات المهنية في الخدمات العامة من خلال برنامج ادارة الاخلاقيات الكلية في ادارات ومناطق الإقليم
- زيادة جهود الحكومة في خلق الوعي والتدريب والتعليم عن الفساد في الاقليم متضمنا كيف وأين

^{٦٣} محمود خليل، مرجع سابق، ص ٩

^{٦٤} Gabriella Razzano, Transparency in South Africa : A civil society review to facilitate South Africa's Open Government Partnership Interventions, p. ٣-٤

^{٦٥} GAUTENG, GAUTENG Anti-corruption Strategic Framework, December ٢٠٠٩, ٧-٨

مذكرة خارجية رقم (١٦٥٣)

يمكن التبليغ عن الفساد أو أى سلوكيات غير أخلاقية أخرى

- خلق بيئة عدم تسامح تجاه الفساد والإبلاغ عنه فى كل المجتمعات والقطاعات
 - تقوية الاتساق والالزام والآليات التنظيمية والمحاسبة للموظفين فى كل مستويات الخدمة العامة.
- وقد تم تطوير الإطار الاستراتيجى والخطة التنفيذية لمكافحة الفساد، موضحاً بها اللاعبين الرئيسيين والترتيبات المؤسسية داخل حكومة الإقليم وكذلك منتدى جاوتينج لمكافحة الفساد الذى يضم منظمات المجتمع المدنى، كإطار كلى لتوجيه جهود الإقليم فى مكافحة الفساد وتطوير استراتيجيات قطاعية تفصيلية.

القسم الثالث: دعم الشفافية ومكافحة الفساد فى مصر

تعتبر مصر من أوائل دول العالم التى وقعت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٣ وصدقت عليها فى ٢٥ فبراير عام ٢٠٠٥ بدون أى تحفظات على بنودها، وموافقة مصر على الاتفاقية تعنى التزامها بتنفيذ مدى واسع من الإصلاحات التشريعية والمؤسسية الخاصة بمكافحة الفساد لتتفق مع بنود الاتفاقية^{٦٦}.

ولكن رغم أن مصر تعد سباقة فى مجال وضع التشريعات والقواعد القانونية المتصلة بالرقابة والمحاسبة والمساءلة، إلا إنها لم توفر الآليات الكافية لتفعيل تلك الجهود. فسياسات الحد من الفساد لا يمكن اختزالها فى قيام الحكومة بوضع التشريعات الوطنية والمواثيق الدولية موضع التطبيق دون الانتباه إلى أن وضع السياسات يعتبر طرفاً واحداً ضمن عملية ديناميكية تتباين فيها المصالح والأهداف والحلول المقدمة للحد من الظاهرة^{٦٧}.

لذا يهدف هذا الجزء إلى التعرف على التشريعات والمؤسسات المصرية ذات الصلة بمكافحة الفساد ودعم الشفافية، والمعوقات التى مازالت تقف حائلاً أمام جهود مكافحة الفساد فى مصر، وكيفية التغلب عليها.

أولاً: الإطار التشريعى لدعم الشفافية ومكافحة الفساد فى مصر

يقر الدستور المصرى بالتزام الدولة بمكافحة الفساد، كما يُجرم قانون الكسب غير المشروع كافة أعمال الفساد المرتبطة باستغلال النفوذ، إضافة إلى النصوص العقابية التى نص عليها قانون العقوبات فيما يتعلق بأفعال الفساد، كذلك ضم قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة إطار قانونى لضمان حسن سير العمل ومكافحة الفساد. بالإضافة إلى التشريعات التى تهدف إلى تنظيم العمل فى العديد من القطاعات

^{٦٦} حسين محمود حسن، اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص ٧

^{٦٧} لجنة الشفافية والنزاهة (٢٠٠٨)، مرجع سابق، ص ٧

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر

وحرصت على وضع قواعد تنظيمية ونظم رقابية تضمن الوقاية ومكافحة الفساد.

١- مكافحة الفساد في الدستور المصري

تنص المادة ٢١٨ من دستور مصر ٢٠١٤ على أن^{٦٨}: تلتزم الدولة بمكافحة الفساد، ويحدد القانون الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بذلك. وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها في مكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام، ووضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية، وذلك على النحو الذى ينظمه القانون.

كما تنص المادة ٦٨ من الدستور على أن^{٦٩}: المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق الرسمية ملك للشعب، والإفصاح عنها من مصادرها المختلفة، حق تكفله الدولة لكل مواطن، وتلتزم الدولة بتوفيرها واتاحتها للمواطنين بشفافية، وينظم القانون ضوابط الحصول عليها واتاحتها وسريتها، وقواعد ايداعها وحفظها، والنظم ممن رفض اعطائها، كما يحدد القانون عقوبة حجب المعلومات أو إعطاء معلومات مغلوبة عمداً. وتلتزم مؤسسات الدولة بإيداع الوثائق الرسمية بعد الانتهاء من فترة العمل بها بدار الوثائق القومية، وحمايتها وتأمينها من الضياع أو التلف وترميمها ورقمنتها، بجميع الوسائل والأدوات الحديثة وفقاً للقانون.

٢- قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧

صدر قانون العقوبات فى عام ١٩٣٧، وتم تعديله حوالى ٦٥ مرة، وتعد أهم التعديلات التى طرأت عليه والخاصة بالفساد، المواد (١٠٣ - ١١١) والخاصة بالرشوة، والمواد (١١٢ - ١١٩) الخاصة باختلاس الأموال الأميرية والغدر، والمواد (١٢٠ - ١٣٢) والخاصة بتجاوز الموظفين حدود وظائفهم ونقصيرهم فى أداء الواجبات المتعلقة بها^{٧٠}. ووفقاً لقانون العقوبات، تندرج الرشوة ضمن فئة الجرائم ضد المصلحة العامة، حيث "يكون من قبيل الوعد أو العطية كل فائدة يحصل عليها المرشئ أو الشخص الذى عينه لذلك أيا كان أسمها أو نوعها وسواء أكانت هذه الفائدة مادية أو غير مادية" (المادة ١٠٧)^{٧١}.

٣- قانون الكسب غير المشروع رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥

^{٦٨} الهيئة المصرية العامة للكتاب، جمهورية مصر العربية - مشروع الدستور ٢٠١٣، ص ٥٨

^{٦٩} المرجع السابق، ص ٢٣

^{٧٠} وفقاً ل: محمد حشيش، التشريعات المصرية السارية ذات الصلة بمكافحة الفساد، الاصدار الثانى، ٢٠١٠

^{٧١} وفقاً ل: قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ وتعديلاته

^{٧٢} قانون الكسب غير المشروع رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥،

مذكرة خارجية رقم (١٦٥٣)

ينص القانون على أن الكسب غير المشروع هو كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الخدمة أو الصفة أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني عقابي أو للآداب العامة. وتعتبر ناتجة بسبب استغلال الخدمة أو الصفة أو السلوك المخالف كل زيادة في الثروة تظراً بعد تولى الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القانون أو على زوجه أو أولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع موارده أو عجز عن اثبات مصدر مشروع لها (مادة ٢). ويجب على كل من يدخل في إحدى الفئات التي تخضع لهذا القانون من تاريخ العمل به، أن يقدم إقراراً عن ذمته المالية وذمة زوجه وأولاده القصر يبين فيه الأموال الثابتة والمنقولة خلال شهرين من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون (مادة ٣).

٤- قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

تنص المادة (٧٦) على أن الوظائف العامة هي تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها، ووفقاً للمادة (٧٧) يحظر على العامل بالذات أو بالواسطة^{٧٣}:

- قبول أى هدايا أو مكافأة أو عمولة أو قرض بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته.
- أن يجمع نقوداً لأى فرد أو لأية هيئة أو أن يوزع منشورات أو يجمع امضاءات لأغراض غير مشروعة.
- أن يشتري عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطات القضائية أو الادارية للبيع اذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته.
- أن يزاول أعمال تجارية وبوجه خاص أن يكون له أى مصلحة فى أعمال أو مقاولات او مناقصات تتصل بأعمال وظيفته.
- أن يشترك فى تأسيس الشركات أو يقبل عضوية مجالس إدارتها أو أى عمل فيها إلا إذا كان مندوباً عن الحكومة أو الهيئات العامة أو وحدات الإدارة المحلية أو شركات القطاع العام، وأن يضارب فى البورصات.
- أن يستأجر أراضى أو عقارات بقصد استغلالها فى الدائرة التى يؤدى فيها أعمال وظيفته إذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله.

٥- قانون حظر تعارض مصالح المسئولين فى الدولة رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣^{٧٤}

يعرف القانون تعارض المصالح بأنه كل حالة يكون للمسئول الحكومى أو الشخص المرتبط به

^{٧٣} قانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة

^{٧٤} قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ فى شأن حظر تعارض مصالح المسئولين فى الدولة

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر

مصلحة مادية أو معنوية تتعارض تعارضاً مطلقاً أو نسبياً مع ما يتطلبه منصبه أو وظيفته من ناحية وحفاظ على المال العام أو تكون سبب الكسب غير مشروع لنفسه أو شخص مرتبط به. وفي حالة قيام إحدى حالات التعارض المطلق، والذي يترتب عليه ضرر مباشر للمصلحة العامة، يتعين على المسئول الحكومي إزالة هذا التعارض إما بالتنازل عن المصلحة أو ترك المنصب أو الوظيفة العامة، فإذا كان التعارض نسبياً تعين على المسئول الحكومي الإفصاح عن هذا التعارض واتخاذ الاجراءات اللازمة للحيلولة دون وقوع ضرر للمصلحة العامة، وفقاً للاجراءات والضوابط المبينة في القانون.

٦- المحافظة على الوثائق الرسمية للدولة وتنظيم أسلوب نشرها رقم ١٢١ لسنة ١٩٧٥

بناء علي قانون ١٢١ لسنة ١٩٧٥ تم مد مجال قانون دار الوثائق القومية إلى تنظيم حفظ ونشر واستعمال وثائق الدولة الرسمية، بحيث تُحفظ وثائق الدولة لمدة ١٥ عاماً من قبل الجهة الحكومية المسؤولة عنها، ثم تمررها إلى دار الوثائق التاريخية. أما الوثائق السرية المتصلة بالأمن القومي وسياسات الدولة العليا فلا يتم الكشف عنها حتى مرور ٣٠ عاماً على الأقل، وفي حدود ما لا يزيد عن ٥٠ عاماً كحد أقصى. ووفقاً للقانون فإن جميع المواطنين المصريين مكفول لهم حق الإطلاع على الوثائق غير السرية بالدار، وتحفظ إدارة دار الوثائق بسلطة الموافقة على طلب الاطلاع أو رفضه، بناء على الاعتبارات الأمنية، ومن ثم فإن حق الحصول على المعلومات يبقى غير واضحاً، في حين يبدو أن القانون يوفر الحق للجميع، فإن أنظمة تنفيذه تُقصر هذا الحق على الباحثين وحدهم^{٧٥}.

٧- قانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨

بموجب هذا القانون، تلتزم الجهات العامة بمبادئ الشفافية وتكافؤ الفرص والمساواة وحرية المنافسة سواء داخل مصر أو خارجها في كل المناقصات العامة، حيث يهدف القانون إلى الحد من الفساد بإلزام الحكومة بفحص العطاءات المالية والفنية واختيار العطاء الأفضل من حيث القيمة ونشر مبررات الرفض. ولتعزيز الشفافية والإفصاح صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٣ لسنة ٢٠١٠ بشأن النشر الإلكتروني عن المناقصات والمزايدات الحكومية في الجهات المختلفة^{٧٦}.

ثانياً : الإطار المؤسسي الداعم للشفافية ومكافحة الفساد في مصر

تتعدد الأجهزة والجهات المختصة بالرقابة في مصر منذ نشأة ديوان المحاسبة، والذي تغير اسمه لاحقاً إلى الجهاز المركزي للمحاسبات، مروراً بإنشاء النيابة الإدارية والرقابة الإدارية وجهاز الكسب غير

^{٧٥} منظمة الشفافية الدولية، امتلاك المعلومة: الحصول على المعلومات في مصر، ٢٠١٣، ص ١٣ - ١٦

^{٧٦} قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٣ لسنة ٢٠١٠ بشأن النشر الإلكتروني عن المناقصات والمزايدات الحكومية في الجهات المختلفة

مذكرة خارجية رقم (١٦٥٣)

المشروع، إضافة إلى المباحث والنيابات الخاصة بمكافحة الفساد والحفاظ على الأموال العامة داخل وزارتي الداخلية والعدل.

١- الأجهزة والمؤسسات المختصة بمكافحة الفساد في مصر

- أفرد المشرع المصري العديد من الجهات والأجهزة والمؤسسات لمحاربة الفساد في القطاعين العام والخاص، يوضحها الجدول رقم (١)، ومنها ٣ جهات ذات أهمية خاصة بالنسبة للجهاز الإداري وهي^{٧٧}:
- الجهاز المركزي للمحاسبات المنظم بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ ويهدف إلى الرقابة على أموال الدولة وعلى أموال الأشخاص العامة الأخرى وتشمل تلك الرقابة الشقين المحاسبي والقانوني، والرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة، والرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية^{٧٨}.
 - هيئة الرقابة الإدارية المنظمة بالقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته وتختص ببحث وتحرى أسباب القصور في العمل والإنتاج بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم الادارية والفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة، والكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم والعمل على منع وقوعها بالإضافة إلى بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة.
 - هيئة النيابة الادارية المنظمة بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ والذي أعطى للنيابة الادارية سلطة الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق مع الموظفين العموميين، وحدد اختصاصات النيابة الادارية فيما يتعلق في الرقابة والفحص والتحقيق واجراءاته.

الجدول رقم (١):

الجهات ذات الاختصاص المباشر والأصيل في مكافحة الفساد في مصر

الكيان	القاعدة القانونية	الدور-التبعية
النيابة العامة- نيابة الاموال العامة	قانون العقوبات- القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية	تحقيق-وزارة العدل
جهاز الكسب غير المشروع	قانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠	تحقيق-وزارة العدل
الجهاز المركزي للمحاسبات	قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ٤٤ لسنة ١٩٨٨	رقابي-رئيس الجمهورية
هيئة الرقابة الادارية	القانون ٥٤ لسنة ١٩٦٤	رقابي-رئيس الوزراء

^{٧٧} وزارة التنمية الادارية (٢٠١٠)، مرجع سابق)، ص ١٧

^{٧٨} حاتم على كامل عبد الرحمن ، مذكرة عن دور الجهاز المركزي للمحاسبات في أحكام الرقابة على المال العام، سبتمبر

٢٠١٣، ص ١٦

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر

مباحث الاموال العامة	القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤	تحقيق-وزارة الداخلية
وحدة غسيل الاموال		تحقيق-وزارة العدل
النيابة الادارية	القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨	تحقيق-وزارة العدل

المصدر: وزارة الدولة للتنمية الإدارية، لجنة الشفافية والنزاهة، التقرير الأول، ٢٠٠٧، ص ٩

٢- الأجهزة والمؤسسات المختصة بالمعلومات في مصر

هناك عدد من الأجهزة والمراكز المختصة بجمع وإتاحة المعلومات في مصر، ويُسهل عمل تلك الأجهزة والمراكز تجميع وإتاحة ونشر المعلومات، ويمكن أن يكون دورها محوري في حالة إقرار قانون تداول المعلومات. وتتمثل هذه الأجهزة في التالي:

- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء والذي صدر قرار بإنشائه في عام ١٩٦٤، ويعمل الجهاز على توفير الإحصاءات والمعلومات التي تغطي المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في مصر، ويقوم الجهاز بإتاحة جزء كبير من بياناته مجاناً على موقعه على شبكة الانترنت.
- مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار برئاسة مجلس الوزراء والذي تم إنشائه وفقاً للقرار رقم ١ لسنة ١٩٩٢، ويقوم المركز بإصدار عدد من الأبحاث والنشرات التي تهم صانع القرار في مصر، ويعمل المركز على نشر جزء من أبحاثه ودراساته على موقعه على شبكة الانترنت.
- كما ينص القرار الجمهوري رقم ٦٢٧ لسنة ١٩٨١ على إنشاء مراكز للمعلومات والتوثيق في الأجهزة الإدارية للدولة والمحافظات بهدف تجميع البيانات والمعلومات لمساعدة الجهات العامة على اتخاذ القرارات الصحيحة في الوقت المناسب. وتختص هذه المراكز بإصدار نشرات دورية ودراسات على صلة بأنشطة الوحدات الأساسية العاملة بالجهة. كما أنها مصممة أيضاً لتتيح للجمهور الاطلاع على المعلومات الخاصة بالأنشطة التي تضطلع بها مختلف الجهات العامة.

ثالثاً: جهود دعم الشفافية من أجل مكافحة الفساد في مصر

١- تقييم جهود مكافحة الفساد في مصر

تتمتع مصر بمنظومة من القوانين التي تنص على إرساء مبادئ الشفافية والنزاهة ومكافحة الفساد في الجهاز الحكومي، فهناك عدد من النصوص في قانون العاملين المدنيين بالدولة خاصة بتعزيز النزاهة والأمانة والمسئولية بين الموظفين العموميين، كما تنص قوانين العقوبات والكسب غير المشروع على عقوبات محددة فيما يخص استغلال النفوذ والرشوة وغيرها من أعمال الفساد، وإن كانت غير مفعلة بالشكل الكافي. وكذلك تم إنشاء بوابة المشتريات الحكومية، من أجل نشر المناقصات عبر الإنترنت في جميع المجالات، وبما يحقق الشفافية والنزاهة في عمليات المشتريات.

مذكرة خارجية رقم (١٦٥٣)

كما أن هناك عدد من الجهود الحكومية المبذولة لمكافحة الفساد في إطار التعاون الدولي، أبرزها التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في عام ٢٠٠٥ والمشاركة الفعالة في برنامج MENA-OECD في مكافحة الرشوة التي أنشئت في يونيو ٢٠٠٥، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) لدعم وزارة الاستثمار في تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد في عام ٢٠٠٦. كما أن مصر عضو نشط في الشبكات العربية لمكافحة الفساد على المستوى الرسمي والأهلي، فعلى سبيل المثال فإن مصر عضو في الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد من خلال عدد من المؤسسات التنفيذية والقضائية الخاصة بمنع الفساد، وتسهم هذه المبادرات في زيادة الوعي وتبادل الخبرات بشأن أفضل الممارسات والتحديات في مكافحة الفساد^{٧٩}.

ولكن على الرغم من وجود الإطار التشريعي والمؤسسي اللازم لمكافحة الفساد إلا أن مؤسسات مكافحة الفساد لم تثبت فعاليتها. كما أن القوانين مليئة بالثغرات وأحكام الرشوة مقتضبة جداً في قانون العقوبات الذي لا يغطي كل أشكال الفساد مثل الفساد الخاص، وحتى أن العقوبات المترتبة على أعمال الفساد يتم فرضها بشكل غير منظم. وهذا يرجع إلى البيئة التنظيمية غير الواضحة، ويجعل القرارات تخضع للاختيارات الشخصية للعاملين. وقد يرجع أيضاً إلى أن سلطات التحقيق والإلزام تفتقد إلى القوى البشرية والوسائل الفنية والتمويلية اللازمة لأداء مهامها بكفاءة وفعالية^{٨٠}.

كما أن هناك عدد من الالتزامات غير المنفذة في إطار اتفاقية مكافحة الفساد، مثل اعتماد إجراءات أو لوائح تمكن عامة الناس من الحصول على معلومات متعلقة بالشأن العام، وتبسيط الإجراءات الإدارية من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات، ونشر معلومات يمكن أن تضم تقارير دورية عن مخاطر الفساد في إدارة الدولة، واتخاذ تدابير مناسبة لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام على المشاركة النشطة في منع الفساد ومكافحته وزيادة الوعي بشأنه^{٨١}.

٢- تقييم جهود مكافحة الفساد على المستوى المحلي:

كما سبق أن ذكرنا فإن مكافحة الفساد على المستوى المحلي يمكن أن تأتي بنتائج أسرع، نظراً لمحدودية المجتمع وإمكانيات مشاركة المواطنين في وضع وتنفيذ ومتابعة البرامج والمشروعات والتصدي لمحاولات الفساد على المستوى المحلي.

وفي عام ٢٠٠٩، شرعت الحكومة المصرية في تطبيق اللامركزية على قطاع التنمية المحلية، فاعتباره

^{٧٩} OECD, op. cit., p. ١٤

^{٨٠} Ibid, p. ٦

^{٨١} حسين محمود حسن، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: تقييم التنفيذ وتحليل الفجوات في الحالة المصرية، مركز

المعلومات ودعم اتخاذ القرار، ص ١٩

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر

أحد القطاعات المؤثرة على الحياه اليومية للمواطنين وقد استهدف ذلك تمكين المحليات من إدارة عملية التنمية على مستواها بدءاً من تحديد الاحتياجات وفقاً للأولويات وتوزيع المخصصات الى عمليات التنفيذ والمتابعة، امتداداً إلى عمليات الرقابة والمساءلة، بما يصب في مزيد من الصلاحيات ودعم الاختصاصات للمحليات^{٨٢}. وقد تم الاعتماد على آلية التخطيط بالمشاركة، من خلال تحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات في القرية، والمدينة، والحي، حيث تقوم المجالس الشعبية المحلية بموافاة الجهاز التنفيذي بقائمة استرشادية للاحتياجات المحلية مرتبة حسب الأولوية من وجهة نظر المواطنين. وبجانب الصعوبات المختلفة التي واجهت التجربة، جاء حل المجالس الشعبية المحلية بعد ثورة ٢٥ يناير بتأثير سلبى على المشاركة الشعبية في إعداد خطط التنمية.

وفي محاولة تبسيط وصول المعلومات للمواطن حتى يتمكن من المشاركة الفعالة في اتخاذ القرار ومتابعة تنفيذه. صدر دليل المواطن للموازنة العامة للدولة للعام المالى ٢٠١٠/٢٠١١، بهدف نشر المعرفة بأمور الموازنة العامة لدى المواطن المصرى وتحقيق المزيد من الشفافية حول المخصصات المالية الموجهة للخدمات العامة وبالتالي تسمح للمواطن لاقتراح المشروعات التي يراها ذات أولوية فى دائرة إقامته^{٨٣}، إلا أن هذا الإصدار توقف لاحقاً، وأعيد إصداره مرة أخرى فى موازنة ٢٠١٤/٢٠١٥.

كما صدر دليل المواطن للخطة الاستثمارية لعامين مالىين متتاليين ٢٠١٣/٢٠١٤ و ٢٠١٤/٢٠١٥ بهدف الإفصاح عن مشروعات الخطة، مما يساعد على^{٨٤}:

- إزالة الحواجز بين الحكومة والمواطن، والذي هو المستفيد الأساسى من الخطة، من خلال عرض الخطة فى شكل مبسط يساعد المواطن العادى على التعرف على الخدمات التي تقدمها له حكومته فى محافظته ومركزه ومدينته وقرينته وحيه، وبالتالي تحسين إمكانيات استفادته منها.
- تعزيز آليات الشفافية، بالإفصاح الاستباقى عن المشروعات التي من المستهدف تنفيذها فى المحافظات، مما يدعم قدرة المواطنين ومنظمات المجتمع المدنى وكل المهتمين على متابعة تنفيذ مشروعات الخطة، ويخلق التزام على الموظفين المحليين أمام المواطنين بالعمل على إنجاز هذه المشروعات، ويمهد الطريق أمام مشاركة المواطنين فى إعداد الخطة.

ولكن لا يعنى نشر موازنة المواطن أن المحتوى سوف يخدم حاجات الجماهير بشكل عام، ولا يعنى

^{٨٢} فريد عبد العال وآخرون، أثر تطبيق اللامركزية على تنمية المحافظات المصرية (بالتطبيق على قطاع التنمية المحلية)،

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم ٢٣٦، يونيو ٢٠١٢، ص ٢٣٠

^{٨٣} وزارة المالية، موازنة المواطن (دليل المواطن المصرى للموازنة العامة للدولة)، ٢٠١٠ - ٢٠١١

^{٨٤} وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى، دليل المواطن للخطة الاستثمارية بمحافظة القاهرة للعام المالى

٢٠١٤/٢٠١٥، ص ٣

مذكرة خارجية رقم (١٦٥٣)

السماح بأى مشاركة حقيقية من المواطنين فى تحديد أولويات الانفاق الحكومي، وقد لا يتعدى الأمر سوى قيام الحكومة بطبع أولوياتها المالية بدون أى مناقشة ديمقراطية حقيقية على المستويات القومية والإقليمية والمحلية لمحتوى تلك الأولويات، وبدون أى محاسبة تضمن استخدام الموارد وفقاً للموازنة^{٨٥}. لذا فمن الهام أن يتضمن نشر موازنة وخطة المواطن تعزيز آليات التواصل والمشاركة ما بين الحكومة والمواطنين.

٣- المشاكل والمعوقات فى مجال حرية تداول المعلومات فى مصر

١/٣ مدى توافر المعلومات والإحصاءات ودقتها^{٨٦}

- عدم وجود رؤية شاملة لإتاحة المعلومات، وتضارب المعلومات والإحصاءات والبيانات من قطاع لآخر داخل الدولة واختلاف التعريفات والمنهجيات، وكذا تعدد الجهات المنتجة للبيانات والمعلومات حول نفس الموضوعات.
- عدم توافر الوسائل الالكترونية التى تتناسب مع احتياجات المواطنين، فى مجال تقديم الخدمات وتبادل البيانات والمعلومات للمتعاملين معها.
- نقصى ثقافة السرية وعدم إتاحة المعلومات داخل المؤسسات، وغياب آليات مراقبة جودة البيانات بما يؤثر على المصدقية والثقة فى البيانات الصادرة، فضلاً عن تأثيرها السلبى على اتخاذ القرار.
- عدم تحديث الإطار التشريعي بما يتناسب مع تطبيق المعايير العالمية لتنظيم جمع ونشر وتداول البيانات بسهولة، وفي التوقيت المناسب.
- قصور برامج إعداد القدرات البشرية المؤهلة، وغياب المهارات المطلوبة لدعم فاعلية وكفاءة النظام القومي للإحصاء والمعلومات.

٢/٣ كثرة القيود القانونية الخاصة بنشر البيانات والمعلومات

- هناك قيود على كشف المعلومات، فطلبات الحصول على المعلومات فى دار الوثائق القومية، وفي مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء، وفي مكتبة البرلمان، لا يُوافق عليها إلا بموافقة أمنية، كما أن هناك عدد من القيود القانونية تتمثل التالى:
- تحظر المادة ٧٧ من قانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة، على العامل بالدولة أن يفضي بأى تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو في غير ذلك

^{٨٥} شفافية الموازنة وموازنة المواطن فى مصر - <http://www.tadamun.info/٢٠١٣/١٢/١٨/policy-alert-budget-transparency-and-the-citizen-budget-of-egy>

^{٨٦} البرت سيف حبيب، حرية تداول المعلومات كحق للمواطن (ملخص)، الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة - رئاسة مجلس

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر

من طرق النشر إلا بتصريح كتابي، كما يُحظر عليه كشف أية معلومات أطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات نقضي بذلك^{٨٧}.

- بموجب المادة الأولى من قانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٠ في شأن الإحصاء والتعداد، فإن البيانات الفردية التي تتعلق بأي إحصاء أو تعداد سرية ولا يجوز إطلاع أي فرد أو هيئة عامة أو خاصة عليها أو إبلاغه شيئاً منها كما لا يجوز استخدامها لغير الأغراض الإحصائية أو نشر ما يتعلق منها بالأفراد إلا بمقتضى إذن مكتوب^{٨٨}.

- قانون المحافظة على الوثائق الرسمية للدولة وتنظيم أسلوب نشرها رقم ١٢١ لسنة ١٩٧٥ والذي نص في مادته الثانية على أنه لا يجوز لمن أطلع بحكم عمله أو مسؤوليته أو حصل على وثائق أو مستندات غير منشورة أو على صور منها أن يقوم بنشرها أو نشر فحواها إلا بتصريح خاص يصدر بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص^{٨٩}.

- ولا يجوز لمن أطلع بحكم عمله أو مسؤوليته على معلومات لها صفة السرية تتعلق بالسياسات العليا للدولة أو الأمن القومي أن يقوم بنشرها أو إذاعتها، إذا كان من شأن ذلك الإضرار بأمن البلاد أو مركزها الحربي أو السياسي أو الدبلوماسي أو الاقتصادي، سواء أكانت هذه المعلومات عن وقائع باشرها هو أو غيره ممن قاموا بأعباء السلطة العامة أو الصفة النيابية العامة أو وصلت إلى علمه بحكم عمله فيما تقدم، ما لم تمض عشرون سنة على حدوث ما أذيع أو نشر إلا بتصريح خاص يصدر من مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص (المادة ٢ مكرر).

رابعاً: إطار دعم الشفافية ومكافحة الفساد في مصر:

مكافحة الفساد مهمة طويلة الأجل، تتطلب بداية الاعتراف السياسي بالمشكلة، وتضافر جميع الجهود في المجتمع من أجل وضع استراتيجية لمكافحة الفساد تقوم على مبادئ تعزيز الشفافية والنزاهة. وتطوير مجموعة من الإجراءات اللازمة للعمل على المستوى القومي والمحلي مع الإعلان عن ونشر جدول زمني يحدد معالم واضحة للتنفيذ، وتنفيذ سياسات تتماشى مع المعايير والممارسات الدولية، وتضمن التزامات مصر في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وغيرها من الاتفاقات.

١- خطة الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد للدولة:

^{٨٧} قانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة

^{٨٨} منظمة الشفافية العالمية، (مصر ٢٠١٣)، مرجع سابق، ص ١٢

^{٨٩} قانون رقم (١٢١) لسنة ١٩٧٥ بشأن المحافظة على الوثائق الرسمية للدولة وتنظيم أسلوب نشرها

مذكرة خارجية رقم (١٦٥٣)

- ارتكزت خطة الاصلاح الادارى التى أعلنت عنها الحكومة فى يوليو ٢٠١٤ على تعزيز الشفافية والنزاهة فى أعمال الإدارة العامة كأحد المحاور الأساسية لعملية الإصلاح الإدارى وذلك من خلال التالى^{٩٠}:
- تدعيم آليات العدالة الناجزة وسياسات مكافحة الفساد: بتفعيل قوانين الشفافية والنزاهة مثل قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين فى الدولة، ومشروع قانون حرية وتداول المعلومات، من خلال التنسيق والتعاون بين وزارة العدل ووزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى ووزارة المالية ووزارة الاتصالات والجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء خلال ٦ شهور.
 - تعزيز ثقة المواطن فى أجهزة الإدارة العامة، من خلال التخطيط التشاركى والموازنات التشاركية(وزارة المالية وكل الوزارات)، ونشر نظم ادارة علاقات المواطنين لتلقى الشكاوى والمقترحات مع تنوع القنوات، وتفعيل الخطوط الساخنة وجلسات الاستماع الجماهيرى ومجالس ولجان المشورة بمشاركة كل من وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى ومركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار واجهزة الاعلام الحكومية وقصور الثقافة.

كما تم إصدار القرار رقم ٤٩٣ لسنة ٢٠١٤ بإنشاء وتفعيل لجنة وطنية لمكافحة الفساد، والقرار رقم ١٠٢٢ لسنة ٢٠١٤ لإنشاء لجنة فرعية برئاسة السيد رئيس هيئة الرقابة الإدارية للقيام بوضع وتنفيذ سياسات لمنع ومكافحة الفساد، تقوم على أساس النزاهة والشفافية، ومشاركة المجتمع المدنى، على أن يتم إجراء تقييم دورى، للتشريعات والنظم الإدارية، لبيان مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته. كما تتولى اللجنة تكليف الأجهزة الرقابية بتنفيذ سياسات مكافحة الفساد والتوعية بمخاطره، مع منحها الاستقلالية اللازمة، التى تتيح لها أداء وظائفها، ووضع اتفاقية الأمم المتحدة لمنع الفساد موضع التنفيذ، اتساقاً مع التزام مصر بتنفيذ كافة الاتفاقيات الدولية التى وقعت عليها^{٩١}.

والإعلان عن الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد التى تستهدف الارتقاء بمستوى أداء الجهاز الحكومى والإدارى للدولة، وتحسين الخدمات الجماهيرية، وإرساء مبادئ الشفافية والنزاهة لدى العاملين بالجهاز الإدارى للدولة، وسن وتحديث التشريعات الداعمة لمكافحة الفساد، وتطوير الإجراءات القضائية لتحقيق العدالة الناجزة، ودعم الجهات المعنية بمكافحة الفساد، ورفع مستوى الوعى الجماهيرى بخطورة الفساد، وأهمية مكافحته. ومن الهام كما فى معظم التجارب الدولية مشاركة المجتمع المدنى فى تنفيذ هذه الاستراتيجية، وان ينبثق عنها خطط عمل تنفيذية تختلف باختلاف المحافظات والقطاعات، بتوقيينات زمنية معلنة ومعروفة للجميع.

^{٩٠} وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى، رؤية للإصلاح الإدارى فى مصر، يوليو ٢٠١٤، ص ٣١

^{٩١} رئاسة مجلس الوزراء، كلمة المهندس إبراهيم محلب، رئيس مجلس الوزراء، اليوم فى اجتماع اللجنة الوطنية التنسيقية

لمكافحة الفساد <http://www.cabinet.gov.eg/Media/NewsDetails.aspx?id=٤٤٤٦>

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر

وتم إصدار مدونة السلوك الوظيفي للعاملين بالجهاز الإداري بالدولة، والتي تنطبق قواعدها على الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة ورؤساء هذه الوحدات والعاملين بها، وتعتبر هذه المدونة هي الأساس لمدونات السلوك الوظيفي التي تصدرها الوزارات ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة والنقابات بحسب طبيعة كل مهنة على حده. وتشتمل على قواعد ملزمة في سبيل تعزيز الأداء السليم والممارسة القويمة والتحلي بالنزاهة والشفافية وتجاوز مظاهر الفساد^{٩٢}. كما تم الإعلان عن أهم ملامح مشروع قانون الخدمة المدنية في ديسمبر ٢٠١٤، والذي يسرى على الوظائف في الوزارات والمصالح والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة مع فتح الباب للهيئات العامة لوضع نظام الخدمة المدنية الخاص بها.

٢- مقترحات من أجل تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد في مصر

الأجهزة الرقابية لن تكون كافية وحدها لمنع ومكافحة الفساد، لذا لا بد من مشاركة جميع أصحاب المصالح، من أجل ضمان التزام المسؤولين التنفيذيين في أعلى مستويات الدولة باستراتيجية مكافحة الفساد، التي يمكن للسلطات القومية والإقليمية والمحلية تنفيذها على أرض الواقع. وإشراك القطاع الخاص، وتعميق وتوسيع الحوار مع المجتمع المدني، وتعزيز "ثقافة مكافحة الفساد" ورفع مستوى الوعي بوجوده وأسبابه والتهديد الذي يشكله. وفيما يلي مجموعة من المحاور التي يمكن العمل عليها من أجل تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد.

١/٢ الإصلاح القانوني والمؤسسي:

تتطلب مكافحة الفساد القيام بإجراء عدد من الإصلاحات القانونية والمؤسسية لتفعيل القوانين وتقوية دور الأجهزة الرقابية، كالتالي^{٩٣}:

- تجريم الفساد ووضع في إطار قانوني متكامل يُعرف الرشوة والأعمال ذات الصلة بالفساد في قانون العقوبات، بالإضافة إلى القوانين الجنائية الخاصة باستغلال المال العام، والترجيح غير المشروع، والمتاجرة بالنفوذ.
- تفعيل قانون تضارب المصالح بمنع كبار المسؤولين من العمل في القطاع الخاص في أي مجال له علاقة بوظائفهم إلا بعد فترة من ترك العمل الحكومي، كما يحظر على المسؤولين الحكوميين الشراء من الدولة أو البيع لها إلا في حالات تحدد على سبيل الحصر ومراجعة تقارير الذمة

^{٩٢} وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، مدونة السلوك الوظيفي للعاملين بالجهاز الإداري بالدولة، ٢٠١٤

^{٩٣} حسين محمود حسن، عرض تقديمي بعنوان: نحو الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد - الاسس والمحاور الرئيسية،

مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، ص ٣٥

مذكرة خارجية رقم (١٦٥٣)

المالية للموظفين العموميون بشكل دوري.

- تفعيل هيئات مكافحة الفساد وتمكينهم، وتوضيح مهامهم ومسئولياتهم، وضمان استقلاليتهم عن السلطة التنفيذية. وضمان تقاسم العمل والتعاون وتبادل الممارسات والأفكار حول طرق الوقاية والكشف عن الفساد فيما بينهم، وتوفير الموارد البشرية والتقنية والمالية التي يحتاجونها للقيام بأعمالهم على الوجه المطلوب.

٢/٢ الإصلاح الإداري:

- تتطلب مكافحة الفساد الإداري في الجهاز الحكومي، القيام بعدد من الإصلاحات الهامة لضبط العمل وضمان الشفافية والنزاهة في الجهاز الحكومي، ومنها على سبيل المثال^{٤٤}:
- وضع أدلة عمل لوحدات الجهاز الإداري بالدولة تحدد القواعد والإجراءات والنماذج المطلوبة للحصول على خدمات هذه الوحدات وتوقيات كل خدمة وآليات الشكوي عند عدم الحصول على الخدمة، وهو ما يعمل على الحد من السلطة التقديرية لوحدات الجهاز الإداري للدولة.
 - تبني التكنولوجيا سوف يقلل من المعاملة المباشرة ما بين المواطنين والمسؤولين الحكوميين. كذلك تبسيط القواعد والاجراءات بحيث يتم تجنب المواطنين اللجوء على الموظفين العموميين لطلب تدخلهم.
 - تمكين المواطنين من مقاومة الفساد من خلال تأسيس اليات مثل "الخطوط الساخنة لمكافحة الفساد" أو آليات التبليغ الأخرى بحيث يستطيع المواطنون التبليغ عن حالات الرشوة والتي يجب تتبعها واتخاذ الموقف المناسب ضدها. مع توعيتهم بالابتعاد عن دفع رشاوى من خلال زيادة الوعي وحملات التعليم.
 - تحسين تقديم الخدمات خاصة على المستوى المحلي وبمساعدة منظمات المجتمع المدني من خلال موائيق المواطن، ونظام مركزي للمتابعة، ونظام كروت تقييم المواطنين للخدمات.
 - تعد المشتريات العامة من أكثر المجالات عرضة للفساد، ورغم إتخاذ مصر عدد من الخطوات الجادة لتعزيز الشفافية في مجال المشتريات من خلال قانون المناقصات والمزايدات والالتزام بالإعلان عنها إلكترونياً، إلا أن مزيد من الشفافية قد يتطلب نشر نتائج المناقصات وما آلت إليه من أسعار ومواصفات إلكترونياً لإحكام عملية الرقابة.
 - يجب أن يدرك القطاع الخاص أن الفساد يُحرف قرارات السوق ويزيد من تكاليف القيام بالأعمال، لذا هناك حاجة إلى فرض مقاييس حوكمة الشركات وإتباع النظم المحاسبية السليمة، وعمل قوائم سوداء للشركات التي تتورط في ممارسات غير أخلاقية.

^{٤٤} لجنة الشفافية والنزاهة (٢٠١٠)، مرجع سابق، ص ١٦ ص ٢١ ص ٣٢

OECD, op. cit., p. ١٣ - ١٤

٣/٢ قانون حرية تداول المعلومات

في مارس ٢٠١٣ تم الإعلان عن مسودة أولية لقانون تداول المعلومات ويشمل القانون الحصول على المعلومات من الهيئات الحكومية والهيئات غير الحكومية والكيانات الخاصة الخاضعة لقرار ما من السيطرة أو الإشراف الحكوميين^{٩٥}. وهناك حاجة إلى إقرار هذا القانون، مع مراعاة وجود إطار مؤسسي يضمن تفعيل التشريع المقترح، والاستناد إلى مجموعة من المبادئ كالتالي^{٩٦}:

- تفعيل مبدأ الإتاحة داخل المؤسسات الحكومية عن طريق إلزام كل جهاز حكومي بتعيين مسئول للمعلومات.
 - الكشف الاستباقي عن المعلومات المهمة للصالح العام كأمر إلزامي لا اختياري، وتضييق نطاق الاستثناءات.
 - استبعاد القوانين المتعارضة مع قانون حرية تداول المعلومات أو ضمان أن يكون لقانون حرية تداول المعلومات السمو على هذه القوانين المتعارضة.
 - تعيين مفوض للمعلومات يراقب التزام الجهات الحكومية وفقاً لقانون المقترح، كما يتولى التحقيق في تلبية البيانات ويرفع تقاريره إلى البرلمان.
 - إنشاء هيئات وطنية متخصصة من أجل تيسير وصول الجمهور بسهولة إلى آليات تقديم الشكاوى.
 - خلق قنوات لكشف المعلومات الداخلية والخارجية وآليات للمتابعة للأفراد العاملين في جميع المستويات الحكومية سواء المركزية أو على مستوى الأقاليم أو المحليات.
- ومن الهام وفقاً للخبرات الدولية عند تبنى قانون جديد للمعلومات، التحضير بشكل كافي لتنفيذ القانون الجديد خاصة في الفترة (٦-١٢ شهر) الأولى من تبنى القانون ودخوله حيز النفاذ، مع الأخذ في الاعتبار التحسينات في البنية التحتية الادارية متضمنة نظام تكنولوجيا المعلومات، ونظم حفظ الملفات، والإجراءات والموارد، وتدريب الموظفين على المستوى القومي والمحلي، وحملات رفع وعي المواطنين ومنظمات الأعمال ومنظمات المجتمع المدني والصحافة. وعلى الرغم من أن التدريب في العديد من الدول حول العالم لم يكن له دور يذكر في تحسين جودة التنفيذ لقوانين الوصول الى المعلومات، إلا أنه مع المدى الطويل نجح التدريب كوسيلة لتقليل ثقافة السرية الموجودة في الكثير من مجالات الادارة العامة^{٩٧}.

^{٩٥} منظمة الشفافية الدولية، (مصر ٢٠١٣) مرجع سابق، ص ١٠

^{٩٦} أحمد حلمي مجاهد وآخرون، مرجع سابق، ص ١٨

و منظمة الشفافية العالمية، (تقرير الفساد العالمي ٢٠١٣)، مرجع سابق، ص ١٣

^{٩٧} Transparency International, Using the Right to Information as an Anti-Corruption Tool,

٢٠٠٦, p. ٧

نتائج البحث

- الفساد في المجالين العام والخاص في أي دولة يفرض تهديداً على التمتع بحقوق الإنسان، ويوهن المؤسسات ويضعف آليات المساءلة الديمقراطية، ويزعزع ثقة المواطنين في الحكومة وقدرتها على الوفاء بالتزاماتها، كما يقلص من الموارد المتاحة لتلبية الاحتياجات الأساسية خاصة للفئات المهمشة والفقيرة.
- تتأثر الحياة اليومية للمواطنين بجودة الخدمات والتسهيلات المقدمة والفرص والخيارات المتاحة لهم، لذا فإن الممارسات غير الشفافة والفاصلة على المستوى المحلي مثل سوء الخدمات المقدمة، والرشاوى والمحسوبيات، وتراخيص البناء غير القانونية يكون تأثيرها أكبر على حياة المواطنين.
- تتطلب مكافحة الفساد وضع سياسات فعالة تتضمن تعزيز مشاركة المجتمع، وحسن إدارة الشؤون العامة والنزاهة والشفافية والمساءلة، ومراجعة النظم القانونية واللوائح الإدارية ذات الصلة، إضافة إلى إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد.
- لا يمكن للحكومة أن تواجه الفساد بفعالية لوحدها، لذا تتطلب جهود مكافحة الفساد تشجيع المواطنين والمجتمع المدني ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة الفعالة في تتبع الفساد ومحاربه والإبلاغ عنه.
- تلعب النظم الإدارية المستخدمة في المؤسسات الحكومية دوراً محورياً لتحقيق استعادة حقيقية من قوانين حرية تداول المعلومات والقدرة على تنفيذ استراتيجيات مكافحة الفساد. وفي عصر المعلومات، أصبحت عمليات التواصل والكشف عن المعلومات والمشاركة في عمليات صنع القرار أيسر من خلال الوسائل التكنولوجية الحديثة.
- احتلت قضية مكافحة الفساد أهمية كبيرة على المستوى الدولي منذ التسعينات، وهو ما نجم عنه عقد عدد من الاتفاقيات متعددة الأطراف والدولية لمنع الفساد ومكافحته منها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وقد نصت المواثيق الإقليمية على حق الحصول على المعلومات كأحد حقوق الإنسان، مما يعكس اهتماماً متزايداً وتأكيداً على هذا الحق ودوره في ممارسة باقى حقوق الإنسان.
- توجد أكثر من ٩٠ دولة في العالم لديهم قانون تداول المعلومات، غالبيتهم تم تمريره منذ بداية الالفينات. هذه الدول ليست مجرد ديمقراطيات غربية فهي تشمل الكثير من الدول النامية، ومعظم هذه القوانين تم تفعيله خلال فترات الانتقال الديمقراطي لتغيرات الأنظمة، أو جاء نتيجة حملات ضغط على الحكومة لتصبح أكثر انفتاحاً.
- تعتبر تجربة قانون الحق في المعلومات في الهند من أفضل التجارب، حيث تتميز بالابتكار في الممارسة، حيث أصبح المواطنين ومنظمات المجتمع المدني قادرون على محاربة سوء الإدارة وكشف

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر

الفساد في الخدمات الحكومية وتحسين استجابة الحكومة.

- رغم أن مصر تعتبر من أوائل دول العالم التي وقعت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ورغم وجود الإطار التشريعي والمؤسسي اللازم لمكافحة الفساد إلا أن مؤسسات مكافحة الفساد لم تثبت فعاليتها. كما أن القوانين مليئة بالثغرات، والعقوبات المترتبة على أعمال الفساد يتم فرضها بشكل غير منتظم. وهذا قد يرجع إلى البيئة التنظيمية غير الواضحة، وأيضاً إلى أن سلطات التحقيق والإلزام تفتقد إلى القوى البشرية والوسائل الفنية والتمويلية اللازمة لأداء مهامها بكفاءة وفعالية.
- وهناك عدد من القيود على كشف عن المعلومات، بالإضافة إلى مشاكل خاصة بنوعية ومصداقية هذه المعلومات في مصر والتي تظهر في صورة تضارب المعلومات والإحصاءات والبيانات من قطاع لآخر داخل الدولة وعدم التنسيق بينهم واختلاف التعريفات والمنهجيات، وكذا تعدد الجهات المنتجة للبيانات والمعلومات حول نفس الموضوعات، لعدم وجود رؤية شاملة لإتاحة المعلومات.
- مكافحة الفساد مهمة طويلة الأجل، تتطلب الاعتراف السياسي بالمشكلة، وتضافر جميع الجهود في المجتمع من أجل وضع استراتيجية لمكافحة الفساد تقوم على مبادئ تعزيز الشفافية والنزاهة، ووضع سياسات تتماشى مع المعايير والممارسات الدولية، وتضمن التزامات مصر في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وغيرها من الاتفاقات. وتطوير مجموعة من الإجراءات اللازمة للعمل على المستوى القومي والمحلي مع الإعلان عن ونشر جدول زمني يحدد معالم واضحة للتنفيذ.
- وهناك بالفعل عدد من الخطوات التي تم اتخاذها مؤخراً منها خطة الإصلاح الإداري التي أعلنت عنها الحكومة في يوليو ٢٠١٤ والتي ارتكزت على تعزيز الشفافية والنزاهة كأحد المحاور الأساسية لعملية الإصلاح الإداري، وصدور عدد من القرارات بإنشاء وتفعيل لجنة وطنية لمكافحة الفساد، وإنشاء لجنة فرعية برئاسة السيد رئيس هيئة الرقابة الإدارية للقيام بوضع وتنفيذ سياسات لمنع ومكافحة الفساد ووضع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد موضع التنفيذ، اتساقاً مع التزام مصر بتنفيذ كافة الاتفاقيات الدولية التي وقعت عليها.
- وهناك عدد من الجهود التي بذلت من أجل دعم المشاركة على المستوى المحلي سواء من خلال مبادرات اللامركزية والتطوير الحضري، أو من خلال نشر موازنة وخطة المواطن، إلا أن هذه الجهود مازالت تسير في اتجاه واحد من الحكومة إلى المواطنين، لذا فإنها تحتاج إلى مزيد من الدعم لتعزيز آليات التواصل والمشاركة ما بين الحكومة والمواطنين، حتى يمكن إيصال آراء المواطنين إلى المسؤولين وصولاً إلى مشاركة المواطنين في وضع الخطط والموازنات.

قائمة المراجع

❖ مراجع باللغة العربية:

١. أحمد حلمى مجاهد وآخرون نحو تعزيز حرية تداول المعلومات فى مصر، ورقة مقدمة فى مؤتمر الشفافية، شركاء التنمية، ٢٠١٣.
٢. الأمم المتحدة، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ٢٠٠٣.
٣. الأمم المتحدة، قانون الانستيرال النموذجى لاشترء السلع والإنشاءات والخدمات مع دليل لتشريع القانون، نيويورك، ١٩٩٥.
٤. انجلا مجلى، قانون حرية تداول المعلومات: أفضل الممارسات فى مصر، الجمعية المصرية الامريكية لسيادة القانون، ابريل ٢٠١٢.
٥. انجلا مجلى، قانون حرية تداول المعلومات: أفضل الممارسات لمصر، الجمعية المصرية الأمريكية لسيادة القانون، ابريل ٢٠١٢.
٦. البرت سيف حبيب، حرية تداول المعلومات كحق للمواطن (ملخص)، الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة - رئاسة مجلس الوزراء، ٢٠٠٩.
٧. جامعة الدول العربية - الأمانة العامة، الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، القاهرة، ديسمبر ٢٠١٠.
٨. جلوبال بارتنرز آند أسويتس، نحو حكومات منفتحة وتتسم بالشفافية: خبرات دولية وأفضل ممارسات، ديسمبر ٢٠١١.
٩. حاتم على كامل عبد الرحمن، مذكرة عن دور الجهاز المركزى للمحاسبات فى أحكام الرقابة على المال العام، سبتمبر ٢٠١٣.
١٠. حسين محمود حسن، اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد: تقييم التنفيذ وتحليل الفجوات فى الحالة المصرية، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، بدون سنة نشر.
١١. حسين محمود حسن، دراسة تحليليلة لأسباب الفساد فى مصر قبل ثورة ٢٥ يناير (رؤية مستقبلية لمنع ومكافحة الظاهرة)، مركز العقد الاجتماعى - مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، ٢٠١١.
١٢. حسين محمود حسن، نحو الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد: الأسس والمحاور الاساسية، مركز العقد الاجتماعى - مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، ٢٠١٠.
١٣. رؤى ابراهيم، حرية تداول المعلومات دراسة قانونية مقارنة، مؤسسة حرية الفكر والتعبير، ٢٠١١.
١٤. صندوق النقد الدولى، دليل شفافية المالية العامة، ٢٠٠٧.
١٥. عبد الفتاح الجبالى، نحو مجتمع أكثر شفافية فى مصر، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية فى الأهرام، ٢٠١١.

- آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر
١٦. عبير مصلح، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة / أمان، فلسطين ، ٢٠١٣
 ١٧. فريد عبد العال وآخرون، أثر تطبيق اللامركزية على تنمية المحافظات المصرية (بالتطبيق على قطاع التنمية المحلية)، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم ٢٣٦، يونيو ٢٠١٢
 ١٨. مارينا عادل، ومنة جمال، ورضوى أحمد، آليات إتاحة وتداول المعلومات (دراسة مقارنة)، برنامج الشفافية والمساءلة، مركز دعم لتقنية المعلومات، ٢٠١٣
 ١٩. محمد حشيش ، التشريعات المصرية السارية ذات الصلة بمكافحة الفساد، الاصدار الثاني، ٢٠١٠
 ٢٠. محمود خليل، حرية تداول المعلومات في مصر والعالم العربي: المفهوم والاشكالية والاطر التشريعية، بدون سنة نشر
 ٢١. مركز المشروعات الدولية الخاصة، مكافحة الفساد: التوجه الى القطاع الخاص، إرشادات عملية لمكافحة الفساد، ٢٠٠٨
 ٢٢. مركز معلومات مجلس الوزراء، الحكومة المنفتحة: مفهوم جديد للحكم الرشيد، تقارير معلوماتية (العدد ٥٦)، ٢٠١١
 ٢٣. مكتب الامم المتحدة للمخدرات والجريمة، الدليل التشريعي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الطبعة الثانية المنقحة، ٢٠١٢
 ٢٤. منظمة الشفافية الدولية، امتك المعلومه: الحصول على معلومات في مصر، مايو ٢٠١٣
 ٢٥. منظمة الشفافية العالمية، امتك المعلومه: الحصول على المعلومات في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ٢٠١٣
 ٢٦. منظمة الشفافية العالمية، تقرير الفساد العالمى: قطاع التعليم، ٢٠١٣
 ٢٧. المنظمة العربية لمكافحة الفساد، مجلة الشفافية، العدد ٩، ٢٠١٣
 ٢٨. منى سالم وآخرون، ما بين الفساد والحكم الرشيد: نحو تحقيق العقد الاجتماعى والاهداف الانمائية، مركز العقد الاجتماعى - مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، ٢٠١٠
 ٢٩. مؤسسة حرية الفكر والكرامة، حرية تداول المعلومات: دراسة قانونية مقارنة، برنامج الحق في المعرفة، الطبعة الاولى ، ٢٠١١
 ٣٠. الهيئة المصرية العامة للكتاب، جمهورية مصر العربية - مشروع الدستور ٢٠١٣
 ٣١. وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى، دليل المواطن للخطة الاستثمارية بمحافظة القاهرة للعام المالى ٢٠١٤/٢٠١٥
 ٣٢. وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى، رؤية للإصلاح الإدارى فى مصر، يوليو ٢٠١٤
 ٣٣. وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى، مدونة السلوك الوظيفى للعاملين بالجهاز الادارى بالدولة، ٢٠١٤

مذكرة خارجية رقم (١٦٥٣)

٣٤. وزارة التنمية الادارية، لجنة الشفافية والنزاهة، التقرير الثاني: أولويات العمل وآلياته، ٢٠٠٨
٣٥. وزارة التنمية الادارية، لجنة الشفافية والنزاهة، التقرير الثالث: تعزيز جهود الشفافية والنزاهة، ٢٠٠٩

❖ مراجع باللغة الإنجليزية:

١. Alasdair Roberts, A Great and Revolutionary Law? The First Four Years of India's Right to Information Act, ١٢ March ٢٠١٠ Government of India – Ministry of Law and Justice, Right of Information Act, no. ٢٢ of ٢٠٠٥ (as modified up to ١st February ٢٠١١), ٢٠١١, at: <http://righttoinformation.gov.in/rti-act.pdf>
٢. Alasdair Roberts, A Great and Revolutionary Law? The First Four Years of India's Right to Information Act, ١٢ March ٢٠١٠
٣. Andrew Puddephatt, Exploring the Role of Civil Society in the Formulation and Adoption of Access to Information Laws: The Cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom, Access to Information WP Series, The World Bank, ٢٠٠٩
٤. David L. Sobel & Others, The Federal Institute for Access to Public Information in Mexico and a Culture of Transparency, A Report for the William and Flora Hewlett Foundation, February ٢٠٠٦
٥. Donal O' Leary , The Role of Transparency International in Fighting Corruption in Infrastructure, Transparency International, ٢٠٠٦
٦. ELLA (Evidence & Lessons from Latin America), Fighting Corruption by improving Transparency and Access to information, ٢٠١٢
٧. International Budget Partnership, The Power Of Making It Simple: A Government Guide To Developing Citizens Budgets, ٢٠١٢
٨. Gabriella Razzano, Transparency in South Africa : A civil society review to facilitate South Africa's Open Government Partnership Interventions,
٩. GAUTENG, GAUTENG Anti-corruption Strategic Framework, December ٢٠٠٩
١٠. OECD, Business Climate Development Strategy, Phase ١ Policy Assessment - Egypt, Dimension II-١: Anti-Corruption, December ٢٠٠٩
١١. PricewaterhouseCoopers, Learning from international experience, Access to Information Act, Canada, Federal transparency & access to Information Law, Mexico, www.pwc.com
١٢. Sheila S. Coronel , Measuring Openness: A Survey of Transparency Ratings and The Prospects For A Global Index, ٢٠١٢

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوى المحلي وإمكانيات تطبيقها في مصر

١٣. Simi T.B., Madhu Sudan Sharma & George Cheriyan, Analyzing the Right to Information Act in India, CUTS International, ٢٠١٠
١٤. South Africa, Promotion Of Access to Information Act ٢ OF ٢٠٠٠
١٥. Transparency International, Global Corruption Report, ٢٠٠٣
١٦. Transparency International, Using the Right to Information as an Anti-Corruption Tool, ٢٠٠٦
١٧. Transparency International -India , Towards Improving Governance,
١٨. Transperancy International - India, Right to Information, ٢٠١٤
١٩. UN, Governance for The Millennium Development Goals: Core Issues and Good Practices, ٧th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government, January ٢٠٠٧
٢٠. UN- HABITAT & Transparency International, Tools to Support Transparency in Local Governance, Urban Governance Toolkit Series, March ٢٠٠٤
٢١. UNDP Oslo Governance Centre, A Users' Guide to Measuring Local Governance, ٢٠١٠
٢٢. Vinay Bhargava & Others, Citizens Fighting Corruption: Results and Lessons of an Innovative Pilot Programme in India, Public Affairs Center, India, ٢٠١٣

❖ مواقع على شبكة الانترنت:

١. الأمم المتحدة، استطلاع الحكومة الالكترونية ، ٢٠١٢ www.unpan.org/e-government
٢. رئاسة مجلس الوزراء، كلمة المهندس إبراهيم محلب، رئيس مجلس الوزراء، اليوم في اجتماع اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد
<http://www.cabinet.gov.eg/Media/NewsDetails.aspx?id=٤٤٤٦>
٣. شفافية الموازنة وموازنة المواطن في مصر
<http://www.tadamun.info/٢٠١٣/١٢/١٨/policy-alert-budget-transparency-and-the-citizen-budget-of-egypt>
٤. مبادرة الموازنة المفتوحة - <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>
٥. مركز تعاون مؤسسات المجتمع المدني - الأردن، عن الموازنة التشاركية،
www.pbcoalition.com/budgeting_a.htm
٦. مؤسسة النزاهة العالمية، <http://www.globalintegrity.org>

