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 – مكتبب ريد رقم 11765

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

جمهورية مصر العربية

معهد التخطيط القومي

مذكرة خارجية
رقم (١٦٥٣)

آليات تعزيز الشفافية من أجل مكافحة الفساد على المستوي المحلي وإمكانيات تطبيقها فى مصر

الباحث الرئيسي

د٠ أمل زكريا محمد عامر

يناير ٢٠١٥

الدراسة لم تنشرسابقاً، ويجب ألا تنشر فى أى جهة اخرى قبل أخذ موافقة المعهد

تقديم (كلمة رئيس المعهد)

مذكرة خارجية رقم (١٦٥٣)

قائمة المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
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 المواثيق 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	

مستخلص

أصبحت الشفافية وحرية تداول المعلومات من السمات المميزة للأنظمة الديموقراطية الحديثة على مستوى العالم، حيث أن الحكومات التى يتسم أداؤها بالشفافية وتخضع للمحاسبة والمساءلة من قِبل المواطنين تقل فيها معدلات الفساد بالتبعية. ويمكن أن تحقق الحملات الناجحة لمكافحة الفساد على المستوى المحلى نتائج مقبولة فى فترة أسرع. ورغم أن مصر تعد سباقة فى 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 فى مصر، وقد بدأت مصر مؤخراً بعض الجهود لتفعيل آليات تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لذا فإن هذا البحث يستعرض أهم التجارب والممارسات الدولية فى مجال تعزيز الشفافية ودورها فى مكافحة الفساد على المستوى القومى والمحلى 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 المحلى وإمكانيات تطبيقها فى مصر

أولاً: مقدمة البحث:

برغم تعدد معوقات التنمية، إلا أن الفساد يعد من العقبات الرئيسية التى 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 الانتاج ويحبط المستثمرين عن طريق الرشاوى والمدفوعات غير الرسمية واستغلال النفوذ وغيرها من مظاهر الفساد التى تفسد بيئة الأعمال. كذلك يترك الفساد آثاراً سلبية على النظام السياسى، سواء من حيث شرعيته أو استقراره، حيث يؤدى إلى فقدان الثقة فى النظام السياسى، ومدى تمتعه بالديموقراطية وقدرته على احترام حقوق الإنسان الأساسية وفى مقدمتها الحق فى المساواة وتكافؤ الفرص.

وقد أحتلت قضية الفساد أهمية كبير منذ تسعينات القرن الماضى، والذى ظهر جلياً فى المواثيق الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد. وقيام عدد من المنظمات الدولية الرسمية مثل البنك الدولى، ومؤسسات المجتمع المدنى الدولية مثل منظمة الشفافية العالمية بتطوير مؤشرات وأدلة لقياس مستوى الفساد من خلال استخدام استطلاعات الرأى والاستبيانات، وترتيب الدول وفقاً لمستويات الفساد فيها، والوقوف على أكثر المجالات التى ينتشر فيها الفساد بصوره المختلفة.

كما برزت أهمية الشفافية وتداول المعلومات كأحد أهم الآليات المستخدمة فى منع ومكافحة الفساد، فضمنت العديد من الدول حق الحصول على المعلومات فى 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 فى المجتمع وتقوم على مبادئ الشفافية والمحاسبية، ويكون لها آليات واضحة وقابلة للتطبيق.

وغالباً ما يكون تأثير الممارسات غير الشفافة والفاسدة مثل ضعف الخدمات المقدمة، والرشاوى والمحسوبيات أكبر على حياه المواطنين على المستوى المحلى، وفى مقابل ذلك تتسم جهود الشفافية بفاعلية أكبر على المستوى المحلى، ففى ظل مجتمع محدود تصبح قوة ضغط أصحاب المصالح المحليين أكثر تأثيراً، ويكون المسئولين المحليين أكثر التزاماً، لذا فإن سياسات دعم الشفافية ومكافحة الفساد من خلال تعزيز المشاركة المجتمعية يكون تأثيرها أكبر وأسرع على المستوى المحلى عن المستوى القومى.

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

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

وتتطلب عمليات مكافحة الفساد فى 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 فى 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، والافصاح 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 المؤسسي 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 القانوني المصري، 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

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

ثالثاً: أهمية البحث:

لم تعد القوانين واللوائح وحدها كافية لمكافحة الفساد، وهنا تأتى عملية تعزيز الشفافية كخطوة أولى لازمة لإشراك المجتمع (المجالس الشعبية المنتخبة – المجتمع المدنى – الأحزاب – الائتلافات الشبابية – المواطنين – ....) فى عملية التصدى للفساد على المستوين القومى والمحلى. وتعمل الشفافية على نشر المعلومات المتعلقة بحقوق المواطنين وسبل الحصول على هذه الحقوق وتقييمها، وهو ما يتطلب توفير المعلومات الدقيقة وإفساح 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 التى نصت عليها المواثيق الدولية، وأفضل الممارسات والخبرات الدولية فى حرية تداول المعلومات، مع تقييم للوضع التشريعى والمؤسسى وجهود مكافحة الفساد التى قامت بها الحكومة المصرية.

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

- السلطات المحلية هى 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 الأراضى وتقديم الخدمات.
- حملات مكافحة الفساد على المستوى القومى قد تتطلب أكثر من ١٠ سنوات حتى تولد نتائج جيدة. أما على المستوى المحلى، فيمكن تحقيق نتائج ذات مغزى في أقل من سنتين.

وقد قامت عدة منظمات دولية بوضع استراتيجيات لتعزيز الشفافية على المستوى المحلي، ومنها الإطار الذى قدمته منظمة الشفافية الدولية بالتعاون مع UN-HABITAT (٢٠٠٤) فى تقديم أدوات تعزيز الشفافية فى الحكم المحلى، وكذلك الدليل الذى قدمه البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة UNDP (٢٠١٠) لقياس الحكم المحلى الرشيد والذى 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 الوصفى التحليلى بدراسة المواثيق الدولية والتدابير الوقائية اللازمة

لمكافحة الفساد وبصفة خاصة الشفافية وتداول المعلومات، كما يتعرض البحث لأهم المحاور الخاصة بقانون تداول المعلومات وتجارب بعض الدول النامية (الهند – جنوب أفريقيا) التى طبقت هذا القانون، كذلك تقييم الإطار التشريعى والمؤسسى لمكافحة الفساد فى مصر.

القسم الأول: مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية على المستويين القومى والمحلى (إطار نظرى)

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 الديموقراطية، ويزعزع ثقة المواطنين فى الحكومة، ويقلص الموارد المتاحة لتلبية الاحتياجات الأساسية خاصة للفئات المهمشة والفقيرة[١]. وتتطلب مكافحة الفساد والوقاية منه فى المؤسسات العامة بناء استراتيجية متكاملة أحد أهم آلياتها الشفافية والإفصاح وتداول المعلومات.

وتشير الخبرات الدولية أن الحملات الناجحة لمكافحة الفساد على المستوى القومى قد تتطلب فترة ١٠ – ١٥ عام لتولد النتائج المرجوة، بينما على المستوى المحلى فإن نتائج مقبولة يمكن تحقيقها خلال سنتين، ففى 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 القومى والمحلى 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 خاصّة بتقديم رشاوى 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 العالمى: 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